

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 40/2002 vp**

Hallituksen esitys ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 141/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Reino Lampinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ajoneuvolaki, johon otetaan asiallisesti nykyistä sääntelyä vastaavat säännökset ajoneuvojen turvallisuusvaatimuksista, vaatimusten vastaisten osien, erillisten teknisten yksiköiden ja polkupyörien kaupan kiellosta, ajoneuvojen luokittelusta, ajoneuvojen, järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden tyyppihyväksynnästä, asennuksesta ja korjauksesta sekä ajoneuvojen määräaikaikatsastuksista ja teknisistä tienvarsitarkastuksista. Lailla on tarkoitus mm. panna täytäntöön Euroopan yhteisöissä liikennöivien hyötyajoneuvojen teknisistä tienvarsitarkastuksista annettu direktiivi. Laki kuitenkin koskee kaikkien ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvontaa tiellä. Ajoneuvolaikiin liittyen esitykses-

sä ehdotetaan muutettavaksi useita voimassaolevia lakeja.

Esitys liittyy valtion vuoden 2003 talousarvioesitykseen. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2003 alusta.

Esityksen säätämisperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan elinkeinovapaudesta, kotirauhan suojasta samoin kuin lainsäädäntövallan sekä julkisten hallintotehtävien siirtämisestä perustuslailla annettujen säännösten kannalta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisperusteluissa. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kotirauha

Yleistä. Jokaisen kotirauha on turvattu perustuslain 10 §:n 1 momentissa. Lailla voidaan saman pykälän 3 momentin nojalla kuitenkin säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (ks. esim. PeVL 12/2002 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säännöksiin kirjattavaksi myös, että tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (PeVL 46/2001 vp, s. 3/II).

Liiketilöiden tarkastus. Ajoneuvolakiehdotuksen 82 §:n 1 momentissa tarkoitettujen valmistus-, varastointi- ja myyntipaikan tarkastusta ei momentin mukaan saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa, ellei ole erityistä syytä epäillä, että lain 6 §:n 2 momentin säännöksiä on rikottu. Vastaavasti asennus- ja korjauspaikan tarkastus voi lakiehdotuksen 92 §:n 1 momentin nojalla ulottua kotirauhan piiriin vain, jos on erityistä syytä epäillä lain 87 §:n 1 momentin tai 91 §:n säännösten tulleen rikotuiksi.

Tarkastus voidaan ehdotettujen säännösten nojalla toimittaa sellaisia rikkomuksia koskevien epäilyjen perusteella, joista voi 96 §:n 2 momentin 4 ja 14 kohdan nojalla enimmillään seurata sakkorangaistus. Kysymys on valmistus-, maahantuonti- ja luovutuskiellon rikkomisesta sekä asennus- ja korjaustöiden suorittamisesta ilman asianmukaista lupaa tai vastoin niitä koskevia rajoituksia. Jos tällainen rikkomus arvioidaan vähäiseksi, ei siitä ehdotetun rangaistussäännöksen mukaan tuomita rangaistusta lainkaan. Perustuslailla turvatun kotirauhan suojaan puuttuminen ehdotetun kaltaisten, moititta-

vuodeltaan hyvin vähäisten rikkomusten selvittämiseksi ei valiokunnan mielestä täytä vaatimusta perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudesta (ks. myös PeVL 26/2001 vp, s. 5/I). Mahdollisuus toimittaa tarkastus kotirauhan piirissä ei tällaisissa tapauksissa ole painavan tarpeen vaatima. Vähäisten rikkomusten selvittämisessä tulee käyttää perusoikeuksien suojaan vähemmän puuttuvia muita keinoja. Lakiehdotuksesta on siksi poistettava 82 §:n 1 momentin ja 92 §:n 1 momentin säännökset kotirauhan piirissä toimitettavista tarkastuksista, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Tekninen tienvarsitarkastus. Kotirauhan suojan kannalta on merkityksellinen myös lakiehdotuksen 71 §:n 2 momentin 2 kohdan säännös. Sen mukaan ajoneuvon teknisen tienvarsitarkastuksen toimittajalla on oikeus päästä ajoneuvoon sisälle ja tarvittaessa kuljettaa ajoneuvoa. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti myös ajoneuvossa mahdollisesti olevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 46/2001 vp, s. 3/II). Tällaiset tilat jäävät kuitenkin perustuslailla suojatun kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle, koska ajoneuvoja käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen (PeVL 17/1998 vp, s. 4/II).

Teknisillä tienvarsitarkastuksilla valvotaan ajoneuvojen kuntoa niiden liikenneturvallisuuden ja ympäristövaikutusten kannalta. Sääntelylle on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Tarkastusten kohteena ovat ajoneuvojen tekniset ominaisuudet. Niiden tarkastamiseksi on asiallisesti välttämätöntä päästä ajoneuvoon sisälle, joskin tarve tarkastaa ajoneuvossa mahdollisesti olevia asumistiloja voidaan arvioida poikkeukselliseksi. Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunta kuitenkin tähdentää, että teknistä tienvarsitarkastusta ei tule ulottaa ajoneuvossa oleviin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, ellei se ole tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi

välttämätöntä. Tästä on asianmukaista ottaa lakiin säännös.

Muita seikkoja. Lakiehdotuksen 49 §:n 2 momentin mukaiset tarkastukset eivät käytännössä voi ulottua perustuslaissa turvatuun kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Asuntoja koskevasta rajauksesta on kuitenkin asianmukaista lisätä pykälään maininta (ks. PeVL 2/2002 vp, s. 2, PeVL 19/2002 vp, s. 4/II).

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Liiketilojen valvonta. Ajoneuvolakiehdotuksen 82 §:ssä säädetään siinä tarkoitettujen valmistus-, varastointi- ja myyntipaikkojen valvonnasta ja niissä toimitettavista tarkastuksista. Tarkastuksen suorittajalla on oikeus päästä pykälän 1 momentissa mainittuihin tiloihin, ottaa tutkimusta varten näytteitä sekä saada tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja salassapitovelvollisuuden estämättä. Tarkastustoimivalta on myös valvontaviranomaisen tehtävään valtuuttamalla asiantuntijalla. Asennus- ja korjauspaikan valvonnan osalta vastaava sääntely sisältyy lakiehdotuksen 92 §:ään.

Tarkastus voi valvonnan kohteina oleviin seikkoihin liittyvien ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaista suorittaa viranomaisen siihen valtuuttaman asiantuntijan toimesta. Tämän on tarkastustehtävässään noudatettava 82 §:n 3 momentissa ja 92 §:n 2 momentissa mainittua yleishallinto-oikeudellista lainsäädäntöä. Asiantuntija on lisäksi rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä (rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohta).

Näiltä osin ehdotetusta sääntelystä ei ole perustuslain 124 §:n kannalta huomautettavaa.

Tarkastustoimen kaltaisessa tosiasiallisessa toiminnassa voidaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta huolehtia muun muassa tarkastustehtäviä suorittavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (ks. esim. PeVL 28/2001 vp, s. 5/II). Tältä kannalta on puute, että lakiehdotus ei sisällä säännöksiä asiantuntijan pätevyysvaatimuksista tai kelpoisuusehdoista. Näitä seikkoja koskeva sääntely on perustuslain 124 §:n takia lisättävä lakiehdotukseen, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asiantuntija voi ehdotettujen säännösten nojalla suorittaa tarkastuksen myös kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Tällainen tarkastusvaltuutus merkitsee oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä valtuudesta näin ollen voida perustuslain 124 §:n takia säätää tavallisella lailla (PeVL 46/2001 vp, s. 5/I, PeVL 48/2001 vp, s. 3/II). Kotirauhan piirissä toimitettavia tarkastuksia koskevat 82 §:n 1 momentin ja 92 §:n 1 momentin säännökset on tämänkin vuoksi poistettava lakiehdotuksesta.

Tekniset tienvarsitarkastukset. Perustuslain 124 §:n kannalta on merkityksellistä, että ajoneuvojen teknisiin tienvarsitarkastuksiin voi lakiehdotuksen 71 §:n mukaan osallistua asiantuntijoina myös muita kuin viranomaisorganisaatioon kuuluvia. Lakiehdotuksen 74 §:stä ilmenee, että kysymyksessä ovat katsastustoimipaikoilla katsastuksen suorittamiseen oikeutetut henkilöt ja että Ajoneuvohallintokeskus järjestää heidät tarkastuksen suorittajan tekniseksi asiantuntija-avuksi pykälässä säännellyn sopimusmekanismin mukaisesti. Lakiehdotuksen 71 §:n perusteella näyttää kuitenkin siltä, että tienvarsitarkastukseen osallistuvalla asiantuntijalla on myös itsenäisesti käytettäviä toimivaltuuksia. Ajoneuvon kuljettaja on pykälän 2 momentin nojalla velvollinen esittämään asiantuntijalle momentin 1 kohdassa mainitut asiakirjat, minkä lisäksi asiantuntijalla on oikeus ajoneu-

von kuljettajan estämättä päästä ajoneuvoon sille ja tarvittaessa kuljettaa ajoneuvoa.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksenmukaisuudesta ei ole huomautettavaa. On perusteltua pyrkiä turvaamaan ajoneuvojen teknisiin ominaisuuksiin ja niiden valvomiseen liittyvän asian-
tuntemuksen käyttö teknisissä tienvarsitarkastuksissa. Sääntelyä on kuitenkin välttämättä tarkistettava niin, että siitä selvästi ilmenee, osallistuuko asiantuntija tienvarsitarkastukseen viranomaisten epäitsenäisenä avustajana vai onko asiantuntijalla myös itsenäisesti käytettävissä olevia toimivaltuuksia. Jälkimmäisessä tapauksessa lakiin on lisättävä säännökset oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten kannalta tarpeellisen yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön soveltamisesta asiantuntijaan (ks. PeVL 52/2001 vp, s. 4—5), jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslain 124 §:n kannalta ei ole ongelmallista, jos muulla kuin viranomaisella on itsenäinen oikeus päästä sille myös ajoneuvossa mahdollisesti oleviin asumistiloihin. Ajoneuvojen erikoisesta asemasta perustuslaissa turvattu kotirauhan suojan kannalta kuitenkin johtuu, että tällaisen toimivaltuuden säätäminen katsastuksen suorittamiseen oikeutetuille henkilöille ei valiokunnan mielestä vaikuttaisi lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Perustuslain 124 §:n periaatteiden kanssa on toisaalta paremmin sopusoinnussa, että viranomaisorganisaatioon kuulumattomalla asiantuntijalla on kotirauhan piirissä ainoastaan viranomaisia tarkastuksessa avustavia tehtäviä.

Muita seikkoja. Valtioneuvoston asetuksella voidaan 5. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukaan säätää, että katsastustehtävien vähäisiä osia voi suorittaa muukin kuin katsastustoimiluvan haltija. Valtioneuvoston asetuksella säädetään mm. näitä tehtäviä suorittaville asetettavista ehdoista ja heidän toimintansa valvonnasta. Perustuslain 124 §:n vaatimusten takia ei ole asianmukaista, että laissa ei ole täsmällisemmin luonnehdittu, minkä tyyppisiä katsastuksen osia muu kuin luvanhaltija voidaan asetuksella oikeuttaa suorittamaan. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja

hyvän hallinnon säännöspoliteisten turvaamisen vuoksi on välttämätöntä, että lakiin lisätään perussäännökset tehtävien suorittamiseen oikeutettujen kelpoisuusehdoista ja toiminnan valvonnasta (ks. esim. PeVL 28/2001 vp, s. 5/II). Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Elinkeinovapaus

Asennus- ja korjauslupa. Ajoneuvolakiehdotuksen 11 luvun säännökset erinäisten asennus- ja korjaustoimenpiteiden luvanvaraisuudesta ovat merkityksellisiä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattu elinkeinovapauden kannalta.

Luvanvaraisuus kohdistuu vain tiettyihin, laissa määriteltyihin asennus- ja korjaustoimenpiteisiin, eikä asennus- ja korjaustoimeen kokonaisuudessaan. Näin rajatulle luvanvaraisuudelle on liikenneturvallisuuteen ja kuluttajansuojan liittyvät ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Viranomaisen lupaharkinta on lakiehdotuksen 89 §:n säännöksiin sidottua. Sääntely ei näiltä osin vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valvontaviranomainen voi lakiehdotuksen 89 §:n 4 momentin nojalla antaa toiminnanharjoittajalle huomautuksen tai varoituksen taikka peruuttaa luvan määräajaksi tai kokonaan, jos luvan haltija ei enää täytä luvan saamisen edellytyksiä taikka asennus- tai korjaustyötä ei ole suoritettu asianmukaisesti. Luvan peruuttaminen on yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempi kuin haetun luvan epääminen. Siksi on sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämätöntä, että luvan peruuttamismahdollisuus sidotaan säännöksessä vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. Sääntelyn tällainen tarkistaminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (ks. esim. PeVL 19/2002 vp, s. 2/II). — Samaa asiaa koskeva 92 §:n 4 momentin sääntely on syytä poistaa.

Lakiehdotuksen 90 §:n mukainen mahdollisuus poiketa yksittäistapauksissa luvan myöntämisen edellytyksistä on epäasianmukaisen mutkikas ja viittaa tarpeettomasti viranomaisen erivapaustoimivaltaan. Tarkoitus näyttää olevan, että hakijalle voidaan harkinnanvaraisesti myöntää väliaikainen asennus- ja korjauslupa, vaikka pysyväisluonteisen luvan myöntämisedellytykset eivät heti olisikaan käsillä. Esityksen perustelujen mukaan kysymys on lähinnä tapauksista, joissa yritystoimintaa aloittava hakija käyttää väliaikaisesti toisen laitteita. Pysyväisluonteisen luvan edellytyksenä ei 89 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kuitenkaan ole, että hakijan käytettävissä olevan laitteiston olisi oltava hänen omistuksessaan. Väliaikaista lupaa koskevan sääntelyn tarpeellisuutta on aiheellista vielä harkita. Jos se arvioidaan tarpeelliseksi, on säännös syytä muotoilla lupasääntelylle tavanomaiseen tapaan niin, että se sisältää harkinnanvaraisen väliaikaisluvan myöntämisedellytykset.

Tutkimuslaitos. Liikenne- ja viestintäministeriö hyväksyy lakiehdotuksen 47 §:n 2 momentin nojalla saman pykälän 1 momentin vaatimukset täyttävän tutkimuslaitoksen suorittamaan 36 ja 45 §:ssä säänneltyjä julkisia hallintotehtäviä. Hyväksynnän peruuttamisesta säädetään 50 §:ssä.

Viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen ei valiokunnan mielestä tällaisessa tapauksessa kuulu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatuun elinkeinovapauden piiriin. Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Viranomaisorganisaatioon kuulumattoman yksityisen toimijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on kuitenkin välttämätöntä, että hyväksynnän peruuttamismahdollisuus sidotaan 50 §:ssä vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että tutkimuslaitokselle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotuksiin sisältyy useita säännöksiä valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovaltasta. Ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 80 §:n kannalta. Sen 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 lainsäädännön alaan. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 19/2002 vp, s. 5—7).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (ks. esim. PeVL 48/2001 vp, s. 4). Valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (ks. esim. PeVL 16/2002 vp, s 2/II).

Valtioneuvoston asetuksella voidaan ajoneuvolakiehdotuksen 41 §:n 3 momentin nojalla säätää, ettei tavaramerkkiä tai tyyppimerkintää taikka muuta hyväksymismerkintää tarvitse merkitä. Asetuksella voitaisiin näin ollen rajoituksetta poiketa saman pykälän 2 momenttiin sisältyvistä nimenomaisista merkitsemisvelvollisuuksista. Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on valtuutta täsmennettävä asetuksenantovallan käyttämistä rajaavin ja ohjaavin maininnoin esimerkiksi siitä, missä tarkoituksessa (vrt. ajoneuvolakiehdotuksen 27 §:n 1 mom.) tai millaisia tilanteita silmällä pitäen asetuksella voidaan antaa lähinnä vähäisinä pidettäviä (vrt. ajoneuvolakiehdotuksen 61 §:n 2 mom. ja 64 §:n 2 mom.) laista poikkeavia säännöksiä.

Ajoneuvon määräaikaikaskatsuksesta annettava todistus on lakiehdotuksen 58 §:n 1 momentin mukaan pidettävä ajoneuvossa mukana ajon aikana, jollei valtioneuvoston asetuksella toisin

säädettä. Tässäkin on kysymys asetuksenantajan rajoituksettomasta mahdollisuudesta poiketa lain säännöksistä. Valtuuden täsmentäminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sama koskee lakiehdotuksen 60 §:n 3 momentin valtuutta säätää asetuksella mitä (muuta kuin saman pykälän 1 momentissa tarkoitettuja) ajoneuvoja ei tarvitse esittää rekisteröintikatsastukseen samoin kuin 66 §:n 1 momentin, 73 §:n ja 85 §:n 1 momentin sekä 2. lakiehdotuksen 92 §:n 1 ja 2 momentin avoimia valtuuksia antaa asetuksella laista poikkeavia säännöksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella säädetään ajoneuvolakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan mm. ajoneuvon rakenteen muuttamisen ehdoista sekä vaurioituneen ajoneuvon kunnostamisesta. Ajoneuvon rakenteen muuttamistoimen osalta valtuus kiinnittyy riittävästi pykälän 1 momentin sääntelyyn. Kysymys on siten lakia tarkempien säännösten antamisesta. Tästä on syytä lisätä valtuussäännökseen maininta. Ajoneuvon kunnostamisen ja rakentamisen osalta sanamuodoltaan laajan valtuuden sidonnaisuus lain säännöksiin jää epäselväksi. Sääntelyä on syytä tältäkin osin täsmentää lakia tarkempien säännösten antamista tarkoittavaksi.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään 66 §:n 4 momentin 1 kohdan nojalla velvollisuudesta pitää rekisteröintitodistus mukana ajoneuvossa. Velvollisuuden laiminlyönti on 96 §:n 2 momentin 9 kohdan mukaan rangaistava teko. Perussäännös rekisteröintitodistuksen mukana pitovelvollisuudesta on syytä sisällyttää lakiin (vrt. 58 §:n 1 mom.).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotus ei sisällä perussäännöksiä 41 §:n 3 momentissa tarkoitettua vaatimuksenmukaisuustodistuksen toimittamisvelvollisuudesta eikä momentissa tarkoitettujen seikkojen ilmoittamisvelvollisuudesta, 66 §:n 3 momentissa tarkoitettua velvollisuudesta ilmoittaa ajoneuvon haltija eikä 89 §:n 3 momentissa tarkoitetuista ilmoitus- ja kirjaamisvelvollisuuksista. Koska tällaisia velvollisuuksia ei voida luoda asetuksella, jää ehdotettujen asetuksenantovaltuuksien merkitys epäselväksi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lakiehdotuksen 81 §:n nojalla säätää pykälässä tarkoitettua selosteen antamisvelvollisuudesta, jonka laiminlyönti on 96 §:n 2 momentin 13 kohdan perusteella rangaistava teko. Laissa tulee kuitenkin olla perussäännös velvollisuudesta, jolloin valtioneuvosto voidaan valtuuttaa antamaan asiasta lakia tarkempia säännöksiä. Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 108 §:n 1 momentin sisältämää asetuksenantovaltuutta. Laissa tulee olla perussäännös oikeudesta käyttää maastoajoneuvoa tiellä.

Lakiehdotuksen 55 § ei sisällä säännöstä niistä muista määräaikaikatsastuksen keskeyttämisen syistä, joista pykälän nojalla säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lakiin on lisättävä ainakin yleinen luonnehdinta asetuksella tarkennettavissa olevista keskeyttämisen syistä.

Ulkomailla annetun ajokortin kelpoisuudesta Suomessa säädetään 2. lakiehdotuksen 107 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella. Sääntelyssä on asiallisesti kysymys henkilön oikeudesta käyttää ajoneuvoa Suomessa, minkä vuoksi lakiin on lisättävä — esimerkiksi Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin tai EY:n lainsäädäntöön viittaava — perussäännös ulkomailla annetun ajokortin kelpoisuudesta. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

2. lakiehdotuksen 87 §:n 3 momentin sanamuodon perusteella näyttää siltä, että liikenne- ja viestintäministeriö voi antaa asetuksella tapauskohtaisia normeja viranomaisen myöntämän luvan voimassaoloajasta ja muista ehdoista. Momentti on tästä syystä muotoiltava toisin, ja se on tarvittaessa jaettava useammaksi momentiksi niin, että yleisten oikeussääntöjen antajan ja niitä soveltavan viranomaisen toimivaltuudet eivät jää epäselviksi.

Puolustusministeriön asetuksella säädetään ajoneuvolakiehdotuksen 1 §:n 4 momentin nojalla siitä, miltä osin lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ei sovelleta sotilasajoneuvoihin. Nämä ajoneuvot voidaan sulkea lain tai sen joidenkin säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, mutta perussäännökset lain soveltamisalan ra-

jaamisesta on tältäkin osin asianmukaista antaa lailla (ks. esim. PeVL 26/2001 vp, s. 6/II, PeVL 8/2002 vp, s. 3/II).

Valiokunta huomauttaa, että valtioneuvoston asetuksella ei lakiehdotuksen 36 §:n 2 momentissa ja 38 §:n 2 momentissa olevien valtuutuksien nojalla voida antaa momenteissa tarkoitettuihin menettelyihin liittyviä säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Sama huomautus koskee säännösten antamista lakiehdotuksen 69 §:n 2 momentissa tarkoitettua menettelystä ja 98 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erikoiskuljetusten suorittamisesta.

Ajoneuvolakiehdotus sisältää tavanomaisen valtuussäännöksen lain täytäntöönpanoa koskevien tarkempien säännösten antamisesta valtioneuvoston asetuksella. Esityksen perustelujen mukaan valtuus sisältyy lakiehdotukseen varmuuden vuoksi, koska ajoneuvoala on nopeasti kehittyvä eikä laissa voida ennakolta varautua kaikkiin tarpeisiin säätää asioista tarkemmin. Valiokunta torjuu perustelulausemasta välittyvän sen käsityksen, että lain täytäntöönpanosääntelyyn oikeuttavan valtuuden nojalla olisi mahdollista asetuksella antaa säännöksiä mistä tahansa lain alaan kuuluvasta asiasta. Perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johdetaan, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan antaa esimerkiksi lain voimaantullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaavia säännöksiä.

Muita seikkoja

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, s. 2/I). Rangaistavan toiminnan sisältö jää tältä kannalta ajoneuvolakiehdotuksen 96 §:n 2 momentin 10 kohdan pe-

rusteella täysin avoimeksi, kun rikkomisen kohteina ovat valtioneuvoston asetuksella 66 §:n nojalla annetut säännökset "rekisteritunnuksesta ja -kilvistä" sekä "kansallisuustunnuksesta". Laikiin on välttämättä lisättävä säännös, jonka perusteella on mahdollista ennakoida, millainen näihin tunnuksiin ja kilpiin liittyvä toiminta on rangaistava teko. Tämä on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 96 §:n 2 momentin 7 kohdassa viitatus 51 §:n nojalla ei voida säätää velvollisuudesta pitää mukanaan kohdassa mainittuja todistuksia. Rangaistussäännös on poistettava laista tai siinä on viitattava sellaiseen säännöseen, joka sisältää perussäännöksen kyseisten todistusten mukanapitovelvollisuudesta. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittämisestä laissa. Perustuslakivaliokunta on äskettäin kiinnittänyt tältä kannalta huomiota rikesakkoa koskevien rikoslain säännösten kirjoittamistapaan (PeVL 20/2002 vp, s. 7—8, PeVL 31/2002 vp, s. 2/II). Valiokunnan esittämät huomautukset tulee ottaa asianmukaisesti huomioon 6. lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Muutoksenhakukiello. Esityksen 11. lakiehdotuksen 13 §:n 4 momentti sisältää pykälän nojalla tehtyjä päätöksiä koskevan muutoksenhakukiellon. Kysymys on polttoainemaksun määränneen viranomaisen päätöksestä peruuttaa ajoneuvoon 13 §:n 3 momentin perusteella kohdistuva käyttökiello määräajaksi tai kokonaan. Hakijan oikeussuojatarpeiden kannalta on ongelmallista, että viranomainen voi peruuttaa ajokiellon väljästi muotoillun säännöksen nojalla "määräämillään ehdoilla". Muutoksenhakukiellon tarvetta ei ole esityksessä mitenkään perusteltu. Koska tarpeettomien muutoksenhakukieltojen säätämistä tulee perustuslain 21 §:n takia välttää, on valituskiello poistettava lakiehdotuksesta.

Liikennelupa. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi tarpeellisia lainsäädäntötekniisiä tarkistuksia luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä ja luvanvaraisesta tavaraliikenteestä tiellä annettuihin lakeihin. Lait on säädetty ennen perusoikeusuudistusta eikä sääntelyä siten ole arvioitu perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Sen vuoksi valiokunta suosittelee liikennevaliokunnalle, että se edellyttäisi hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin liikennelupasääntelyn elinkeinovapauden kannalta merkityksellisten kohtien arvioimiseksi ja mahdollisesti tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistamiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä,

1., 2. ja 5. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan

— 1. lakiehdotuksen 41 §:n 3 momentista, 58 §:n 1 momentista, 60 §:n 3 momentista, 66 §:n 1 momentista, 71 §:stä, 73 §:stä, 82 §:stä, 85 §:n 1 momentista, 89 §:n 4 momentista, 92 §:stä, 96 §:n 2 momentin 7 ja 10 kohdasta,

— 2. lakiehdotuksen 92 §:n 1 ja 2 momentista, 107 §:stä, sekä

— 5. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.