

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 22/2013 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle ajoneuvojen  
katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien jär-  
jestämistä koskevaksi lainsäädännöksi**

*Liikenne- ja viestintävaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 4 päivänä huhtikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle ajoneuvojen katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 17/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- liikenneneuvos, johtava asiantuntija Kari Saari, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Kirsi Kuusikko
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori Mikael Koillinen
- professori Tuomas Ojanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lait ajoneuvojen katsastustoiminnasta, ajoneuvojen yksittäishyväksynnän järjestämisestä ja katsastustoiminnan valvontamaksusta. Lisäksi säädettäisiin vähäisiä muutoksia ajoneuvojen yksittäishyväksynnän väliaikaisesta järjestämisestä annettuun lakiin ja ajoneuvolakiin.

Esityksessä ehdotetaan muun ohella, että ajoneuvojen määräaikais- ja valvontakatsastuksissa luovuttaisiin luvanhaltijan nykyisestä tiukasta riippumattomuudesta muuhun ajoneuvoalan toimintaan. Katsastuksen puolueettomuus ja riippumattomuus pyrittäisiin varmistamaan muilla keinoilla.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2014 alusta. Laki ajoneuvojen yksittäishyväksynnän järjestämisestä tulisi kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2015.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 80 §:n asetuk-senantovaltaa ja lainsäädäntövallan siirtämistä, perustuslain 124 §:n hallintotehtävän siirtämistä muulle kuin viranomaiselle sekä perustuslain 81 §:n valtion veroja ja maksuja koskevien säännösten näkökulmasta. Lakiehdotukset voidaan hallituksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin katsoo, että esityksestä on syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle*

*Arvioinnin lähtökohdat.* Ajoneuvojen katsastustoiminta on vuoden 1994 alusta lähtien ollut rajoitetusti avoinna kilpailulle. Voimassa olevan vuonna 1999 voimaan tulleen katsastuslupalain nojalla Ajoneuvohallintokeskus myöntää määräaikaisen toimiluvan katsastustoimintaan sellaiselle hakijalle, joka täyttää laissa säädetyt edellytykset. Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä tämä perusratkaisu säilytetään. Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävin muutos on se, että ajoneuvojen määräaikais- ja valvontakatsastuksissa ehdotetaan luovuttavaksi luvanhaltijan nykyisestä riippumattomuusvaatimuksesta muuhun ajoneuvoalaan nähden. Määräaikais- ja valvontakatsastuksiin voivat siten nykyisestä poiketen saada toimiluvan myös hakijat, jotka harjoittavat tai ovat kaupallisesti, taloudellisesti tai muuten riippuvuussuhteessa siihen, joka harjoittaa ajoneuvon tai niiden osien tai varusteiden valmistusta, maahantuontia, kauppaa, suunnittelua, markkinointia, korjausta tai huoltoa taikka vakuutustoimintaan liittyvää ajoneuvojen vakuutustoimintaa tai luvanvaraista liikennettä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi huolto- ja korjaamoalan yritykset voivat saada toimiluvan myös katsastustoimintaan, minkä vuoksi katsastustoimipaikkojen määrä tulee moninkertaistumaan.

Ajoneuvon katsastuksen tarkoituksena on edistää liikenneturvallisuutta ja vähentää ajoneuvoista aiheutuvia ympäristöhaittoja. Määräaikaiskatsastuksessa katsastaja voi hyväksyä tai hylätä ajoneuvon sekä määrätä sen ajokieltoon. Tällaisessa toiminnassa on kysymys perustuslaissa tarkoitettua julkisesta hallintotehtävästä. Ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeus-

turvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

*Ehdotuksen arviointi.* Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin suoraan arvioinut katsastustoiminnan antamista yksityiselle perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Siltä osin kuin ehdotuksessa on kysymys nykysääntelyynkin sisältyvistä toiminnan sääntelyn perusteista, ei valiokunnalla ole perustuslain kyseisessä säännöksessä olevien vaatimusten osalta huomautettavaa. Sen sijaan ehdotukseen sisältyvää katsastusluvan haltijan riippumattomuusvaatimuksesta luopumista on syytä tarkastella tarkemmin.

Katsastustoiminta on valiokunnan mielestä luonteeltaan sellainen hallintotehtävä, jonka yhteydessä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen edellyttää toiminnalta riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin todetaan, nykysääntelyyn sisältyvä riippumattomuusvaatimus antaa katsastuspalveluja käyttäville varmuuden katsastuksen suorittamisesta puolueettomasti (ks. HE 17/2013 vp, s. 21). Tämän vuoksi katsastusluvan haltijan riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen vaikuttaa lähtökohtaisesti ongelmalliselta. Tätä ongelmallisuutta konkretisoi lisäksi 1. lakiehdotuksen 24 §:n poikkeussäännös, jonka nojalla katsastaja saa hallintolain asiaa koskevan esteellisyyssäännöksen estämättä suorittaa ajoneuvon määräaikais- ja valvontakatsastuksen, vaikka hänen työnantajansa on tuonut ajoneuvon maahan tai myynyt sen taikka jota tämän yrityksessä on huollettu tai korjattu.

Toisaalta on huomattava, että katsastustoiminnan puolueettomuus, riippumattomuus ja tasapuolisuus on ehdotuksessa pyritty turvaamaan muilla keinoin. Katsastusluvan myöntämisen edellytyksenä on 1. lakiehdotuksen 7 §:n perusteella muun muassa se, että hakijan toiminta on järjestetty siten, ettei hakijan harjoittama muu ajoneuvoihin liittyvä toiminta kuin katsastustoi-

minta vaikuta katsastuksen lopputulokseen. Tällaisena voitaisiin esityksen perustelujen mukaan pitää sellaista organisaatorakennetta, jossa katsastustoiminnan ja muun toiminnan johto sekä työn valvonta on järjestetty toisistaan erillisinä. Katsastusluvan haltijan ja katsastustoimipaikan on lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentin mukaan järjestettävä toimintansa siten, etteivät muut seikat kuin ajoneuvon kuntoon sekä säännösten- ja määräystenmukaisuuteen liittyvä arviointi voi vaikuttaa katsastuksen lopputulokseen. Saman pykälän 3 momentin perusteella katsastustoimipaikalla on oltava saatavissa katsastus erillisenä ja erikseen hinnoiteltuna toimenpiteenä, minkä lisäksi katsastus ja ajoneuvoon mahdollisesti kohdistuva muu toimenpide on erotettava ajallisesti ja muutoinkin selvästi toisistaan. Lisäksi katsastustoiminnan harjoittamiseen sovelletaan edellä mainittua poikkeusta lukuun ottamatta hallintolain esteellisyysäännöksiä. Siten toimipaikassa ei esimerkiksi voida katsastaa ajoneuvoja, jotka katsastusluvan haltija omistaa tai joiden haltija tämä on. Katsastaja ei puolestaan saa katsastaa omaa tai läheisensä ajoneuvoa taikka ajoneuvoa, jonka korjaukseen tai huoltamiseen hän on ajoneuvon edellisen määräaikaikatsastuksen jälkeen osallistunut.

Edellä mainittujen suoraan katsastustoiminnan puolueettomuuden turvaamiseen tähtävien säännösten lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 2 ja 3 lukuun sisältyvään sääntelyyn toimijoiden ammattitaito- ja luotettavuusvaatimuksista sekä laadunhallintajärjestelmästä. Katsastustoiminnan valvonnan puolestaan säädetty lakiehdotuksen 6 luvussa, jossa on säännöksiä Liikenteen turvallisuusviraston toimivallasta valvoa lain noudattamista ja erityisesti tehdä katsastustoimipaikkojen ja tehtyjen katsastusten tarkastuksia eri keinoin samoin kuin valvonnassa käytettävistä seuraamuksista. Lakiehdotuksen 7 luvussa on puolestaan perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaiset säännökset katsastustoiminnasta vastaavan henkilön ja katsastajan virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta samoin kuin oikaisusta ja muutoksenhausta katsastusasiassa tehtyyn päätökseen. Katsastustoimintaan sovelle-

taan myös hallinnon yleislakeja niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määrittämää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla.

Katsastustoiminnan riippumattomuus, puolueettomuus ja tasapuolisuus on kaiken kaikkiaan pyritty valiokunnan mielestä säännöstäsoilla turvaamaan toiminnan luonne huomioon ottaen riittävällä tavalla. Sääntely ei siten ole perustuslain 124 §:n vastaista. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että nimenomaisesta riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen merkitsee sitä, että alalle on mahdollisesti tulossa nykyiseen verrattuna moninkertainen määrä katsastustoimipaikkoja. Katsastuksen suorittaminen korjaus- ja huoltotoimintaa harjoittavien yrittäjien toimesta sekä muun muassa alan kiristytvä kilpailutilanne ja muut kaupalliset intressit sisältävät merkittävän riskin siitä, että toiminnassa ei kaikilta osin noudateta puolueettomuutta ja riippumattomuutta takaavia säännöksiä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että Liikenteen turvallisuusviraston harjoittama katsastustoiminnan seuranta ja valvonta on mahdollisimman tehokasta ja kattavaa. Puolueettomuuden ja riippumattomuuden toteutumista on syytä arvioida myöhemmässä vaiheessa kokonaisvaltaisesti ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin sääntelyn tarkistamiseksi. Valiokunta pitää tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä tärkeänä myös sitä, että uusille toimijoille tiedotetaan tehokkaasti näiden asemasta ja velvollisuuksista sekä erityisesti hallinnon yleislaeista seuraavista vaatimuksista.

#### *Viranomaisen valitusoikeus*

Muutoksenhakua koskevaan 4. lakiehdotuksen 13 §:ään sisältyy säännös, jonka mukaan valtion puolesta valitusoikeus Liikenteen turvallisuusviraston päätökseen on Liikenteen turvallisuusviraston hallintoasioista vastaavalla johtajalla. Tämä merkitsee sitä, että Liikenteen turvallisuusvirasto voi valittaa omasta oikaisuvaatimuksen johdosta tekemästään päätöksestä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut vastaavan kaltaista viranomaisen valitustoimivaltaa perustuslain 21 §:ssa turvattujen oikeusturvan ja

hyvän hallinnon vaatimusten kannalta lausunnossaan PeVL 47/2005 vp. Valiokunta katsoi, että viranomaisen mahdollisuus heti päätöksen tehtyään riitauttaa oma päätöksensä hakemalla siihen muutosta on omiaan heikentämään asian käsittelyn asianmukaisuutta sekä viranomaisen riittävään selvittämiseen ja valmisteluun liittyvää päätöksentekoa. Menettely oli joka tapauksessa aiheellista rajata vain oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta tarpeellisiin valituksiin. Lisäksi valiokunta piti perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon takeiden kannalta asianmukaisena, että valtion puolesta muutoksenhakuoikeutta ei käytä päätöksen tehneen viranomaisen piirissä toimiva virkamies, vaan esimerkiksi ministeriö tai valtion asiamies.

Viranomaisen toimivaltaa valittaa omasta päätöksestään voidaan pitää edelleen varsin poikkeuksellisenä ja perustuslain 21 §:n valossa jossain määrin arveluttavana menettelynä. Ehdotuksessa valtion valitusoikeus on kuitenkin sinänsä asianmukaisesti rajattu tilanteisiin, joissa asian saattaminen tuomioistuimen ratkaistavaksi on oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tärkeitä. Menettely ei tällaisena muodostu perustuslain vastaiseksi. Muutoksenhakuoikeus olisi kuitenkin asianmukaista osoittaa jollekin muulle kuin päätöksen tekvän viranomaisen palveluksessa toimivalle virkamiehelle.

#### *Tarkastusoikeus*

Liikenteen turvallisuusvirastolla ja tämän kanssa sopimuksen tehneellä yksityisellä palveluntuottajalla on 1. lakiehdotuksen 39 ja 40 §:n nojalla oikeus tehdä tarkastuksia paikoissa, joissa harjoitetaan katsastusluvassa tai koulutusluvassa tarkoitettua toimintaa. Valiokunta on viimeaikaisessa käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä

tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. PeVL 11/2013 vp, s. 2/II, PeVL 5/2013 vp, s. 3/II, PeVL 32/2010 vp, s. 10—11, PeVL 5/2010 vp, s. 3). Tämän vuoksi lakiehdotukseen on tässäkin tapauksessa syytä lisätä viittaus hallintolain 39 §:ään (ks. esim. kaivoslain 153 §:n 1 momentti ja valmistusverotuslain 96 §:n 1 momentti).

#### *Muita seikkoja*

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että nykyisen lainsäädännön perusteella katsastusluvan saanut elinkeinonharjoittaja on saattanut viime aikoina investoida sellaisiin välineisiin — kuten raskaiden ajoneuvojen katsastusvälineisiin — joihin ei enää lainsäädännön muutoksen jälkeen ole välttämätöntä investoida ja joiden käyttö voi jäädä vähäiseksi. Tämä saattaa ainakin yksittäisissä tapauksissa ja paikallisesti vaikuttaa haitallisesti toiminnan kannattavuuteen ja omaisuuden arvoon. Elinkeinonharjoittaja ei valiokunnan mielestä kuitenkaan voi tällaisessa asetelmassa perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (vrt. PeVL 41/2010 vp, s. 5/1). Vaikka ehdotetulla lainsäädännöllä ei puututa taannehtivasti sopimussuhteisiin (vrt. PeVL 41/2010 vp, s. 4—5 ja PeVL 58/2010 vp, s. 6) eivätkä lainsäädännön muutosten mahdolliset vaikutukset suoraan muodostu perustuslain 15 §:ään palautuvan perusteltujen odotusten suojan näkökulmasta merkityksellisiksi, on liikenne- ja viestintävaliokunnan syytä arvioida, voitaisiinko lainsäädännön muutosten vaikutuksia tältä kannalta lieventää.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 9 päivänä lokakuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Jukka Kopra /kok
jäs.	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Elisabeth Naucélér /r
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.