

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta tieturvallisuuspaketti

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle tiedoksi Euroopan komission 1.3.2023 antamat ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenne rikkomuksia koskevan rajat ylittävän tietojenvaihdon helpottamisesta annetun direktiivin (EU) 2015/413 muuttamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ajokorteista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2561 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/126/EY ja komission asetuksen (EU) N:o 383/2012 kumoamisesta, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen ajokieltojen koko unionin laajuudesta soveltamisesta.

Helsingissä 13.4.2023

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Erityisasiantuntija Saara Louko

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS TIETURVALLISUUSPAKETIKSI

1 Tausta

Euroopan komissio julkaisi 1.3.2023 ehdotuksen tieturvallisuuspaketiksi, joka sisältää seuraavat kolme direktiiviehdotusta: ehdotus liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenne rikkomuksia koskevan rajat ylittävän tietojenvaihdon helpottamista annetun direktiivin EU/2015/413 muuttamisesta (jäljempänä CBE-direktiivi tai CBE-direktiiviehdotus) (COM(2023) 126 final), ehdotus direktiiviksi ajokorteista (jäljempänä ajokorttidirektiiviehdotus) (COM(2023) 127 final) ja ehdotus uudeksi direktiiviksi tiettyjen ajokieltojen koko unionin laajuudesta soveltamisesta (COM(2023) 128 final) (jäljempänä ajokielto-direktiiviehdotus).

Vaikka tieliikenteen liikenneturvallisuus on parantunut merkittävästi EU:ssa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana, ei kehitys ole ollut riittävää. Vuonna 2017 annetussa Vallettan julistuksessa jäsenvaltiot pyysivät komissiota tarkastelemaan EU:n tieliikenneturvallisuuden suuntaviivojen vahvistamista. Komissio julkaisi vuonna 2018 liikenneturvallisuutta koskevan strategisen toimintasuunnitelman ja vuonna 2019 liikenneturvallisuuspolitiikan puitteet vuosille 2021–2030. Komission tavoitteena on vähentää tieliikennekuolemien ja vakavien loukkaantumisten määrää puolella vuoden 2020 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä vähentää tieliikennekuolemien määrä nollaan vuoteen 2050 mennessä (EU:n nollavisio).

Tieturvallisuuspakettiin sisältyvien direktiiviehdotusten tarkoituksena on osaltaan vähentää liikennekuolemia ja vakavia loukkaantumisia EU:n tieliikenteessä. Ehdotukset auttavat unionia saavuttamaan EU:n nollavision, jonka mukaan kenenkään ei tarvitse kuolla eikä loukkaantua vakavasti liikenteessä.

CBE-direktiivin tarkoituksena on varmistaa liikenneturvallisuuteen liittyvien liikenne rikkomusten tutkinnan tehokkuus silloin, kun rikkomukseen käytetty ajoneuvo on rekisteröity muussa jäsenvaltiossa kuin rikkomuksen tekovaltiossa. Suomessa CBE-direktiivi on pantu täytäntöön tieliikennelain (729/2018) 186 §:llä. Lisäksi liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 230 §:n 2 momentissa säädetään Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta luovuttaa tietoja liikenneasioiden rekisteristä ulkomaan viranomaisille. Suomessa muussa jäsenvaltiossa rekisteröidyllä ajoneuvolla tehtyjä liikenne rikoksia ja -rikkomuksia tutkii poliisi.

Komissio toteutti vuonna 2016 CBE-direktiivin jälkiarvioinnin, joka paljasti merkittäviä puutteita direktiivin soveltamisessa. Vaikka direktiivi on tehostanut rajat ylittävien liikenneturvallisuuteen liittyvien liikenne rikkomusten tutkintaa, eivät direktiivin vaikutukset ole olleet riittävän tehokkaita. Merkittävä osa rajat ylittäviin liikenne rikkomuksiin syyllystyneistä kuljettajista jää tällä hetkellä selvittämättä ja saattamatta teoistaan edesvastuuseen.

Ehdotus CBE-direktiivin muuttamisesta perustuu vuonna 2020 julkaistuun EU:n kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategiaan, jossa komissio ilmoitti aikeestaan direktiivin tarkistamiseksi. Direktiivin tarkistaminen liittyy yllä mainittuihin unionin tavoitteisiin tieliikennekuolemien ja vakavien loukkaantumisen vähentämisestä. Komissio järjesti keväällä 2022 julki-

sen kuulemisen osana direktiivin tarkistamista. Kuuleminen oli suunnattu erityisesti tieliikenteen organisaatioille ja kuljettajille EU:n alueella. Lisäksi komissio on toteuttanut valmistelun aikana kohdennettuja kyselytutkimuksia sidosryhmille, kuten jäsenvaltioiden viranomaisille.

Ajokorteista on säädetty unionin lainsäädännöllä vuodesta 1980 alkaen, ensin direktiiveillä 80/1263/ETY ja 91/439/ETY, ja viimeisimpänä direktiivillä 2006/126/EY. Euroopan komissio ilmoitti ajokorttidirektiivin tarkistamisesta kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategiassaan vuonna 2020. Komissio käynnisti ajokorttidirektiivin jälkiarvioinnin samana vuonna ja jälkiarvioinnin tulokset julkaistiin 2022. Direktiivin tarkistamista koskeva kirjaus sisältyi komission vuoden 2022 työohjelmaan.

Ajokorttidirektiivin jälkiarvioinnin ja tarkistamisen aikana komissio järjesti kaksi julkista kuulemistä. Julkisiin kuulemisiin vastaamisen yhteydessä eduskunnalle toimitettiin E-kirjeet E 148/2020 vp ja E 49/2022 vp ennakkoavokuttamiseen liittyen. Julkisten kuulemisten lisäksi komissio järjesti muun muassa teemakohtaisia työpajoja, haastatteli jäsenmaiden edustajia ja käsittelee asiaa useissa ajokorttikomitean kokouksissa.

Ehdotusten artiklakohtainen käsittely neuvoston maaliikennetyöryhmässä alkoi 15.3.2023 CBE-direktiiviä koskevasta ehdotuksesta. Ajokorttidirektiiviehdotusta koskeva artiklakohtainen käsittely alkoi työryhmässä 21.3.2023. Ajokorttidirektiiviehdotuksen käsittely on tarkoitus käynnistää huhtikuussa 2023. Puheenjohtajanaan mukaan CBE-direktiivistä tavoitellaan yleisnäkemyksiä 1.6.2023 liikenneneuvostoon.

2 Ehdotuksen tavoite

CBE-direktiiviehdotus

CBE-direktiivin muuttamista koskevan ehdotuksen yleisenä tavoitteena on tieliikenneturvallisuuden parantaminen. Liikenneturvallisuus on parantunut merkittävästi viime vuosina, mutta ei kuitenkaan riittävästi unionin tavoitteisiin nähden. Liikenneturvallisuuteen liittyvien rajat ylittävien rikkomusten nykyistä tehokkaampi valvonta, tutkinta ja täytäntöönpano kannustaisivat toisissa jäsenvaltioissa asuvia kuljettajia noudattamaan liikennesääntöjä ja ajamaan turvallisemmin, mikä parantaisi liikenneturvallisuutta.

Ehdotuksen tavoitteena on lisäksi, että liikennesääntöjen noudattamattomuus johtaisi nykyistä useammin seuraamukseen rajat ylittävissä rikkomustapauksissa. Seuraamusvastuun toteuttamista pyritäisiin tehostamaan rikkomusten tehokkaammalla tutkinnalla, mikä tarkoittaisi asuinmaansa ulkopuolella rikkomuksiin syyllistyneiden kuljettajien kattavampaa tunnistamista, rikkomusten parempaa selvittämistä ja seuraamusten tehokkaampaa täytäntöönpanoa. Ehdotetuilla muutoksilla laajennettaisiin myös direktiivin soveltamisalaa ja yhdenmukaistettaisiin rajat ylittävää tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden välillä.

Ehdotuksen muuna tavoitteena on parantaa rikkomuksista epäiltyjen kuljettajien oikeusturvaa ja varmistaa kuljettajien yhdenvertainen kohtelu riippumatta siitä, asuuko epäilty kuljettaja rikkomusvaltiossa vai toisessa jäsenvaltiossa.

Ajokorttidirektiiviehdotus

Ajokorttidirektiiviehdotuksen tavoitteena on parantaa edelleen liikenneturvallisuutta. Ajokorttidirektiivin päivittämisellä tuetaan pyrkimyksiä vähentää tieliikennekuolemia ja vakavia loukkaantumisia. Kuljettajan tiedoilla ja taidoilla, käyttäytymisellä ja ajoterveydellä on tärkeä rooli monissa vakavissa onnettomuuksissa. Komission mukaan liian moni ajokortin haltija aiheuttaa

vaaraa EU:n teillä. Komission mukaan uusien kuljettajien onnettomuuksien ja kuolemantapausten korkeampi taso osoittaa, että ajokorttien myöntämistä koskevia vaatimuksia ei ole täysin mukautettu liikenneturvallisuustavoitteisiin.

Ehdotuksen tavoitteena on lisäksi edelleen helpottaa vapaata liikkuvuutta. Ehdotuksella pyritään vähentämään hallinnollista taakkaa ja kansalaisten vapaan liikkuvuuden esteitä EU:ssa. Komission mukaan jäsenvaltioissa on yhä käytössä tarpeettomia tai perusteettomia menettelyjä ajokortin saamiseksi tai ajo-oikeuksien käyttämiseksi tai ylläpitämiseksi toisessa jäsenvaltiossa. Kansallisten lähestymistapojen väliset epäjohtamukaisuudet vaikuttavat kansalaisten ajo-oikeuksiin ja heikentävät vapaata liikkuvuutta. Vapaata liikkuvuutta helpotettaisiin myös kolmansissa maissa myönnettyjen ajokorttien vaihtamista koskevilla yhdenmukaisilla säännöillä ja EU-mobiiliajokortin käyttöönotolla. Ehdotus perustuu nykyisen ajokorttidirektiivin tavoitteisiin ja vastaa tieliikenteen kestävyuden lisäämisen ja digitaalisen muutoksen tarpeeseen.

Ajokielto-direktiiviehdotus

Ajokielto-direktiiviehdotuksen tavoitteena on puuttua vakavimpien liikenne rikosten rankaisemattomuuteen ja siten edistää liikenneturvallisuutta. Komission mukaan tärkeä osa EU:n pyrkimyksiä parantaa liikenneturvallisuutta on EU:ssa tehtyihin liikenne rikoksiin ja -rikkomuksiin¹ sovellettavien seuraamusten johtamukainen täytäntöönpano.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

CBE-direktiiviehdotus

CBE-direktiiviehdotuksella muutettaisiin voimassa olevaa liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenne rikkomuksia koskevan rajat ylittävän tietojenvaihdon helpottamisesta annettua direktiiviä. Direktiivin soveltamisalaa laajennettaisiin lisäämällä soveltamisalaan seitsemän uutta liikenneturvallisuuteen liittyvää liikenne rikkomusta. Näitä olisivat riittämättömän turvavälin pitäminen edessä ajamaan ajoneuvoon, vaarallinen ohittaminen, vaarallinen pysäköinti, yhden tai useamman yhtenäisen valkoisen viivan ylittäminen, kiellettyyn ajosuuntaan ajaminen, pelastuskujien muodostamista ja käyttöä koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen ja ylikuormatulla ajoneuvolla ajaminen.

Direktiivissä ehdotetaan säädettäväksi kansallisesta yhteyspisteestä. Kukin jäsenvaltio nimeäisi kansallisen yhteyspisteen liikenne rikkomuksia koskevien tietojen vaihtamiseksi. Kansallisen yhteyspisteen toimivaltuudet määräytyisivät jäsenvaltiossa sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kansalliset yhteyspisteet tekevät yhteistyötä liikenneturvallisuuteen liittyvien liikenne rikkomusten tutkintaan osallistuvien viranomaisten kanssa siten, että tietojenvaihto tapahtuu oikea-aikaisesti.

Direktiivissä säädettäisiin jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa noudatettavista menettelyistä. Ajoneuvorekisteritietojen vaihto olisi toteutettava yhtenäisen sähköisen järjestelmän eli eurooppalaisen ajoneuvo- ja ajokorttitietojärjestelmän (Eucaris) avulla, jotta ajoneuvorekisteritietojen nopea, kustannustehokas, turvallinen ja luotettava vaihto jäsenvaltioiden välillä voidaan

¹ Kirjelmässä viitataan sekä liikenne rikkomuksiin, liikenne rikkomuksiin ja liikenne rikoksiin, että liikenne rikoksiin, koska ehdotuksissa viitatuista liikenne rikkomuksista osa katsotaan kansallisesti liikenne rikoksiksi.

varmistaa. Jäsenvaltiot voisivat tehdä automaattisia hakuja ajoneuvorekistereistä olemassa olevien menettelyjen mukaisesti siihen saakka, kunnes komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksen, jossa vahvistetaan automaattisia hakuja koskevat menettelyt.

Rikkomusten tutkintaa varten jäsenvaltioiden tulisi pitää tietyt ajoneuvorekisteritiedot saatavilla ja ajan tasalla. Lisäksi jäsenvaltioihin rekisteröityjen ajoneuvojen aiempien omistajien, haltijoiden ja loppukäyttäjien henkilöllisyyttä koskevat tiedot tulisi säilyttää määräajan, jotta viranomaiset voisivat hyödyntää niitä selvittäessään rajat ylittäviä liikenne rikkomuksia.

Direktiiviin ehdotetaan otettavaksi säännökset jäsenvaltioiden keskinäisestä avunannosta rikkomuksesta vastuussa olevan henkilön selvittämiseksi sekä selvittämiseen liittyvistä kansallisista toimenpiteistä ja tietokantojen käytöstä. Jäsenvaltioiden tulisi antaa toisilleen keskinäistä apua tapauksissa, joissa rikkomusta selvittävä jäsenvaltio ei voi suoritetun automaattisen tiedonhaun tulosten perusteella asianmukaisesti tunnistaa rikkomuksesta vastuussa olevaa henkilöä. Jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset saisivat käyttää rikkomusten tutkinnassa ajoneuvorekisterien lisäksi myös muita rekistereitä, kuten kansallisia ajokorttirekistereitä tai väestötietorekistereitä siinä laajuudessa, jossa unionin lainsäädäntö nimenomaisesti tällaisen käytön sallii.

Direktiivissä säädettyä ilmoitusmenettelyä tarkennettaisiin ja CBE-ilmoituksen vähimmäisisältöä laajennettaisiin. Lisäksi direktiivissä säädettäisiin CBE-ilmoituksen tiedoksiannosta, ilmoituksen kielestä ja ilmoituksen toimittamisen määräaioista. Ilmoitusmenettelyyn liittyvien jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että rikkomuksesta epäillyille henkilöille tiedoksi annetun ilmoituksen ja seuranta-asiakirjat voi tutkia uudelleen tehokkaasti ja nopeasti tuomioistuimien tai muu vastaava lainkäyttöelin, jolla on valtuudet tehdä oikeudellisesti sitovia päätöksiä.

Direktiiviin sisältyvää jäsenvaltioiden raportointikautta direktiivin soveltamisesta pidennettäisiin kahdesta vuodesta neljään vuoteen. Tämän lisäksi jäsenvaltioiden tulisi tiedottaa toisilleen pilvipalveluihin tallennettuihin tietoihin liittyvistä kyberturvallisuuspoikkeamista.

Direktiivin muuttamisen myötä komissiolle tulisi velvollisuus perustaa uusi CBE-portaali. Portaalin tarkoituksena olisi helpottaa tietojenvaihtoa kansallisten yhteyspisteiden, jäsenvaltioiden muiden asiaankuuluvien viranomaisten ja tienkäyttäjien välillä. Tietoja vaihdettaisiin esimerkiksi jäsenvaltioissa voimassa olevista liikennesäännöistä, rikkomuksiin liittyvistä muutoksenhakumenettelyistä ja sovellettavista seuraamuksista. Lisäksi portaalin tarkoituksena olisi helpottaa CBE-ilmoitusten ja niihin liittyvien asiakirjojen aitouden todentamista.

Ehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin valta hyväksyä delegoituja säädöksiä direktiivin liitteen muuttamiseksi. Liitteessä säädetään jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa tarpeellisista tietoelementeistä. Lisäksi komissiolle siirrettäisiin täytäntöönpanovaltaa määrittää menettelyt ja tekniset eritelmät, mukaan lukien kyberturvallisuustoimenpiteet, jotka koskevat liikenneturvallisuuteen liittyvien liikenne rikkomusten tutkintaan liittyviä automaattisia hakuja, keskinäisen avunannon pyytämiseen rikkomuksesta vastuussa olevan henkilön tunnistamiseksi käytettävän vakiomuotoisen sähköisen lomakkeen sisältöä ja pyyntöön liittyvien tietojen toimittamista, keskinäisen avunannon pyytämiseen ilmoituksen ja seuranta-asiakirjojen tiedoksi antamiseksi käytettävien sähköisten lomakkeiden ja vastaavan todistuksen sisältöä sekä CBE-portaalin käyttöä ja ylläpitoa.

Jäsenvaltioiden tulisi saattaa CBE-direktiivin muutokset voimaan kahden vuoden kuluessa muutospäätöksen voimaantulopäivästä.

Ajokorttidirektiiviehdotus

Ajokorttidirektiiviehdotuksella kumottaisiin voimassa oleva ajokorttidirektiivi 2006/126/EY. Ehdotuksella päivitetäisiin ajokortteja koskevia sääntöjä.

Ehdotuksessa esitetään, että ajokortti olisi jatkossa oletusarvoisesti mobiiliajokortti. Mobiiliajokorttien myöntämisen tulisi alkaa viimeistään neljän vuoden päästä direktiivin hyväksymisestä. Fyysisen ajokortin voisi yhä saada pyynnöstä. Mobiiliajokortissa hyödynnettäisiin eIDAS-asetuksella säänneltyjä sähköisiä luottamuspalveluja eli toimintoja, joita voi käyttää sähköisten asiointipalveluiden luotettavassa toteuttamisessa.

Ehdotus sisältää muutoksia ajokortin vaiheittaista myöntämistä koskeviin sääntöihin: CE- tai DE-luokan ajokortin suorittamisen edellytyksenä ei enää olisi aiemmin myönnetty C- tai D-luokan ajokortti. Lisäksi D1- ja C1E-luokan tai D1- ja CE-luokan ajokortin haltijan sallittaisiin kuljettaa D1E-luokan ajokorttia edellyttäviä ajoneuvoja, mikä on jo mahdollistettu kansallisesti.

Jäsenvaltioiden tulisi sallia vaihtoehtoisilla polttoaineella toimivien, enintään 4250 kg painavien, ajoneuvojen kuljettaminen B-luokan ajokortilla, kun ajokortin myöntämisestä olisi kulu-
nut kaksi vuotta. Lisäksi jäsenvaltiot voisivat sallia alueellaan 16 vuotta täyttäneelle, mutta alle 21-vuotiaalle henkilölle enintään 2500 kg painavan ja nopeudeltaan rajoitetun, 45 km/h kulkevan ajoneuvon kuljettamisen B1-luokan ajokortilla. Kevytautoja muistuttava ehdotus on pääpiirteittäin Suomen vaikuttamistavoitteiden mukainen.

Ajokorttien yleinen hallinnollinen voimassaoloaika koko unionin alueella olisi A- ja B-luokassa 15 vuotta. Voimassaoloaikaa voitaisiin lyhentää ikäperusteisesti ajokortin haltijan täytettyä 70 vuotta tai väliaikaisen oleskeluluvan keston mukaisesti. Aiemmin myönnettyjen ajokorttien hallinnollista voimassaoloaikaa lyhennettäisiin.

Ehdotus sisältää uusia sääntöjä koskien kolmansien maiden myöntämien ajokorttien vaihtamista, siinä tapauksessa, että ajokortin haltija asuu vakinaisesti jäsenvaltiossa.

Ehdotuksessa esitetään nuoria ja uusia kuljettajia koskevia toimenpiteitä. Ehdotuksen mukaan B- ja C-luokkien ajokortti voitaisiin myöntää 17-vuotiaalle, mutta ajoneuvon kuljettaminen sallittaisiin ensimmäisen vuoden ajan vain, jos kyydissä on apukuljettaja. Edellytyksenä apukuljettajana toimimiselle olisi 25 vuoden ikä ja yli viisi vuotta voimassa ollut ajo-oikeus kyseisessä ajokorttiluokassa. Lisäksi apukuljettajamallissa (nk. *accompanied driving*) edellytyksenä olisi, että apukuljettajaa ei ole määrätty ajokielttoon viimeisen viiden vuoden aikana eikä hänelle ole tuomittu rangaistusta tai määrätty sakkoa liikennepolvi-
riksestä. C-luokan osalta apukuljettajalta edellytettäisiin lisäksi tieliikenteen ammattipätevyysdirektiivissä säädettyä pätevyyttä. Malli tulisi ottaa käyttöön kaikissa jäsenvaltioissa, koska sen tavoitteena on mahdollistaa ajaminen myös muun kuin ajokortin myöntäneen jäsenvaltion alueella.

Uusia kuljettajia koskisi vähintään kahden vuoden mittainen koeaika, jonka aikana alkoholin vaikutuksen alaisena ajamista ei sallittaisi (nollatoleranssi, veren alkoholipitoisuutta koskien). Komission ehdotuksen mukaan uusilla kuljettajilla tarkoitettaisiin myös kuljettajia, jotka laajentavat ajo-oikeuttaan. Jäsenvaltioiden tulisi säätää kansallisesti nollatoleranssin rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista. Koeaika ei koskisi A2- ja A-luokan (moottoripyörät) ajo-oikeuden haltijoita.

Ehdotuksessa esitetään ajo-oikeuksia koskevien tietojen vaihtamiseen käytettävän RESPER-verkoston kehittämistä.

Ehdotus sisältää muutoksia ajokorttidirektiivin liitteisiin. Kuljettajantutkimuksen sisältövaatimukseen ehdotetaan lisäystä vaarojen havainnoinnista. Moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajalta

edellytettäisiin tuntemusta mikroliikkumisvälineisiin, esimerkiksi sähköpotkulautoihin, liittyvistä riskitekijöistä ja vaihtoehtoisia polttoaineita käytettävien ajoneuvojen turvallisuudesta, kehittyneisiin ajoavustinjärjestelmiin ja muihin ajoneuvon automaatioon liittyviin näkökohtiin liittyviä taitoja.

Jäsenvaltiot voisivat poistaa automaattiehtomerkinnän A1-, A2-, A-, B1-, B- ja BE-luokissa manuaalivaihteisella ajoneuvolla suoritetun ajokokeen tai koulutuksen perusteella.

Ehdotuksen mukaan aikaa direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon olisi kaksi vuotta sen hyväksymisestä.

Ajokieltoedirektiiviehdotus

Ajokieltoedirektiiviehdotuksessa esitetään, että unionin laajuinen ajokielto voitaisiin määrätä liikenne rikoksesta myös silloin, kun rikoksen tekopaikka on muun kuin ajokortin myöntäneen EU-jäsenvaltion alueella. Ehdotus koskee vakavimpia ajokiellon määräämiseen johtavia rikoksia, kuten merkittävää ylinopeutta, ajamista päihtyneenä, sekä kuolemaan tai vakavaan vammautumiseen johtaneita liikenne rikoksia. Ehdotuksella olisi ajokieltojen vastavuoroista tunnustamista vastaava vaikutus.

Ehdotuksessa ei määritetä direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon varattua aikaa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

CBE-direktiiviehdotuksen, ajokorttidirektiiviehdotuksen ja ajokieltoedirektiiviehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 91(1)(c) artikla. Artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Neuvostossa äänestetään määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on pääosin asianmukaisesti valittu. Ehdotettujen toimenpiteiden sisältö ja tavoite liittyvät liikenneturvallisuuden parantamiseen EU:ssa. On kuitenkin epäselvää, riittäisikö ajokorttidirektiiviehdotuksen oikeusperusta koeajan nollatoleranssista säätämiseen ja ajokieltoedirektiiviehdotuksen oikeusperusta unionin laajuudesta ajokiellosta säätämiseen. Valtioneuvosto arvioi oikeusperustan riittävyttä näiltä osin tarkemmin, kun ehdotusten käsittely etenee neuvostossa.

Ehdotuksiin sovelletaan toissijaisuusperiaatetta, koska asiat, joita ehdotukset koskevat, eivät kuulu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. SEU:n toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan 5 artiklan perusajatuksena on, että unioni voi antaa säädöksiä ainoastaan silloin, kun se on tarpeen, ja ainoastaan siinä laajuudessa, kuin on tarpeen. Unionin toiminta on mahdollista vain, jos suunniteltujen toimenpiteiden tavoitteita ei voida ”riittävällä tavalla saavuttaa” jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan ”toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla”. Molempien edellytysten on täyttyttävä yhtäaikaaisesti.

Komission mukaan ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia, koska niiden tavoitteita ei sen arvion mukaan voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin.

Komission mukaan EU-tason toimet ovat tarpeen, koska ajokortteihin, liikenneturvallisuuteen ja ihmisten vapaaseen liikkuvuuteen liittyy rajat ylittäviä tekijöitä. Komission arvion mukaan

CBE-direktiiviä vastaavien vaikutusten saavuttaminen edellyttäisi satoja kahden- tai monenvälisiä sopimuksia, mikä johtaisi monimutkaiseen ja epäjohdonmukaiseen järjestelmään. Liikenneturvallisuuteen liittyvien liikennesääntöjen rajat ylittävä valvonta ja rikkomusten tutkinta olisi tuskin mahdollista ilman EU-tason sääntelyä, koska jäsenvaltiot eivät kykenisi varmistamaan keskinäistä avunantoa rajat ylittävissä tutkintamenettelyissä. Jäsenvaltiot eivät myöskään kykenisi riittävällä tavalla varmistamaan jäsenvaltiossa asuvien ja sen ulkopuolelta tulevien kuljettajien yhdenvertaista kohtelua. Ilman EU-tason toimia jäsenvaltiot tekisivät myös ajokortti- ja ajokieltoasioissa yhteistyötä kahden- ja monenvälisillä sopimuksilla.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia pääosin toissijaisuusperiaatteen mukaisina. Ajokorttidirektiiviehdotuksessa uusille kuljettajille ehdotetaan koeaikaa (15 artiklan 2 kohta), johon kuuluu nollatoleranssi alkoholin osalta. Valtioneuvosto katsoo, että nollatoleranssia ei tulisi direktiivillä velvoittaa otettavaksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, eikä sen rikkomista tulisi säätää sanktioivaksi hallinnollisena seuraamusmaksuna. Ehdotuksen tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin kansallisella tasolla. Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotus ylittää ajokorttidirektiivin tarkistamiselle asetetun tavoitteen. Ehdotuksen osalta tulee lisäksi huomioida rikosoikeudelliset ja yhdenvertaisuuteen liittyvät näkökulmat. Tältä osin valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen vastaisena, sillä jäsenvaltiot voivat saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteet kansallisella tasolla riittävästi, tai jopa paremmin ja tehokkaammin kuin unionin tasolla. Useat jäsenvaltiot ovat ilmaisseet huolia nollatoleranssivaatimuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta, mutta virallisia kantoja asiasta ei ole vielä esitetty.

Komissio katsoo, että ehdotukset ovat myös suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja ne ovat tarpeen perussopimusten tavoitteiden eli liikenneturvallisuuden parantamisen saavuttamiseksi. CBE-direktiivin osalta halutaan poistaa nykytilanteessa olevia esteitä, jotka estävät rajat ylittävien liikenne rikkomusten selvittämistä ja täytäntöönpanoa sekä heikentävät jäsenvaltioissa asuvien oikeussuojaa. Ajokorttidirektiiviehdotuksella päivitetäisiin nykyisiä sääntöjä teknologinen, tieliikenteellinen ja yhteiskunnallinen kehitys huomioiden ja näin edistettäisiin tieliikenteen turvallisuutta. Ajokielto-direktiiviehdotuksella ehkäistäisiin liikenneturvallisuuden vaarantamisten rankaisemattomuutta tilanteissa, joissa teko tapahtuu toisen kuin ajokortin myöntäneen jäsenvaltion alueella, ja edistettäisiin sanktioiden täytäntöönpanoa unionin laajuudesta.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia pääosin suhteellisuusperiaatteen mukaisina. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että ajokorttidirektiiviehdotukseen sisältyvä nollatoleranssi ylittää edellä mainituilta osin sen, mikä on ehdotuksella tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi tarpeellista. Näin ollen valtioneuvosto pitää ehdotusta tältä osin suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Tieturvallisuuspakettiin sisältyvien direktiiviehdotusten kansallinen toimeenpano edellyttäisi ainakin tieliikennelain (729/2018) ja ajokorttilain (386/2011) muuttamista. Jäsenvaltioiden välinen tiedonvaihto voi edellyttää muutoksia liikenteen palveluista annettuun lakiin ja henkilö-tietojen käsittelystä poliisitoiminnassa annettuun lakiin (616/2019).

Ajokorttidirektiiviehdotuksen 21 artiklassa annettaisiin komissiolle toimivalta antaa useiden artiklojen perusteella delegoituja säädöksiä, mikä voi johtaa siihen, että jatkossa ajokorttien myöntämisestä, vaihdoista ja kuljettajatutkinnon suorittamisesta säänneltäisiin entistä yksityis-kohtaisemmin.

5.2 Tieliikenneturvallisuuden kehitys

Liikenneturvallisuus on kehittynyt kansallisesti myönteiseen suuntaan, mutta liikenneturvallisuuden edistäminen vaatii jatkuvaa työtä. Alla olevat tilastot kuvaavat liikenneturvallisuuden kehittymistä tieliikenteessä viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Tieliikenneonnettomuudet, 2012–2022

Koko maa				
	Onnettomuudet yhteensä	Kuolemaan johtaneet onnettomuudet	Loukkaantumiseen johtaneet (ml. vakavaan loukkaantumiseen johtaneet)	Vakavaan loukkaantumiseen johtaneet
2012	33 065	235	5 490	.
2013	30 101	244	5 090	.
2014	28 682	208	5 116	475
2015	25 519	246	4 939	432
2016	20 343	239	4 513	424
2017	17 747	219	4 213	371
2018	16 657	216	4 096	440
2019	15 777	195	3 807	351
2020	11 853	208	3 400	370
2021	11 362	208	3 035	335
2022	9 413	175	2 895	.

Lähde: Tilastokeskus. Vakavasti loukkaantuneiden tilastointi aloitettu vuodesta 2014 alkaen. Vuoden 2022 tiedot ovat ennakkotietoja, eivät sisällä tietoja loukkaantumisen vakavuudesta. *Onnettomuudet yhteensä* -sarake sisältää myös vain omaisuusvahinkoon johtaneet onnettomuudet. Tilastossa loukkaantuneet ja vakavasti loukkaantuneet perustuvat poliisin tietoon tullessiin tapauksiin. Läheskään kaikki loukkaantumiset eivät tule poliisin tietoon, mikä vaikuttaa olennaisella tavalla tilaston käytettävyyteen.

Tieliikenneonnettomuuksissa kuolleet ja loukkaantuneet, 2012–2022

Kokoma	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kuolleet	255	258	229	270	258	238	239	211	223	225	191
Loukkaantuneet (ml. vakavasti loukk.)	7088	6681	6705	6408	5911	5574	5303	5013	4411	3886	3792

Lähde: Tilastokeskus. Tilastossa loukkaantuneet ja vakavasti loukkaantuneet perustuvat poliisin tietoon tullessiin tapauksiin. Läheskään kaikki loukkaantumiset eivät tule poliisin tietoon, mikä vaikuttaa olennaisella tavalla tilaston käytettävyyteen.

Tieliikenneturvallisuuteen voidaan vaikuttaa monilla erilaisilla keinoilla. Yhtenä keinona on vaikuttaa tienkäyttäjän toimintaan liikenteessä ja ohjata tienkäyttäjää noudattamaan liikennesääntöjä ja liikenteenohjauslaitteita entistä tarkemmin. Tätä varten liikenteessä tarvitaan kattavaa ja tehokasta liikennevalvontaa, jolla ylläpidetään kiinnijäämisriskiä. Mitä uskottavampana kiinnijäämisriskiä pidetään, sitä enemmän tienkäyttäjät välttävät toimimasta lainvastaisesti.

CBE-direktiivillä pyritään tehostamaan rajat ylittävien liikenneriikkomusten selvittämistä ja täytäntöönpanoa. Sääntelyn tarkoituksena on lisätä kiinnijäämisriskiä varmistaen sen, että tekijä voidaan saattaa teostaan edesvastuuseen. Kiinnijäämisriskin lisääminen johtaa osaltaan tieliikenneturvallisuuden parantumiseen, minkä vuoksi CBE-direktiivin tieliikenneturvallisuusvaikutukset ovat myönteisiä. Lisäksi CBE-direktiivi vaikuttaa yleiseen lainkuuliaisuuteen niiltä osin, kun tienkäyttäjät ovat tietoisia liikennevalvonnan kattavuudesta ja tehokkuudesta.

Ajokorttidirektiiviehdotuksen sisältämät ehdotukset ovat laajoja ja yksityiskohtaisia. Niiden liikenneturvallisuusvaikutukset ovat vaikeasti mitattavia. Ehdotusten tarkastelu liikenneturvallisuuden näkökulmasta on vaikeaa. Lisäksi on huomionarvioista, että monet ajokorttidirektiiviehdotuksen toimenpiteistä kohdistuvat erityisesti nuoriin (esim. ehdotus kahden vuoden koeajasta uusille kuljettajille, apukuljettajamalli, ajokortin vähimmäisikävaatimukset) ja toimenpiteiden päällekkäisyydestä ja ketjuuntumisesta johtuen vaikutustenarviointi on haastavaa. Valtioneuvosto arvioi, että ajokorttidirektiiviehdotuksen toimenpiteillä olisi yleisesti ottaen myönteinen vaikutus kansalliselle liikenneturvallisuuskehitykselle. Osan ehdotusten kohdalla vaikutuksen arvioidaan olevan merkitykseltään vähäinen.

Valtioneuvosto arvioi ajokieltoedirektiiviehdotuksen vaikutukset kansalliselle tieturvallisuudelle myönteisiksi, mutta todennäköisesti vähäisiksi.

5.3 Taloudelliset vaikutukset

Komissio arvioi, että CBE-direktiiviä koskevista muutosehdotuksista tulee aiheutumaan komissiolle ja jäsenvaltioille lyhyellä aikavälillä tietojärjestelmien kehittämiseen liittyviä kustannuksia. Komission arvion mukaan kustannukset kuitenkin tasoittuvat pitkällä aikavälillä yhteistyön ja tietojenvaihdon tehostuessa.

CBE-direktiiviä koskevan ehdotuksen täytäntöönpano edellyttää uuden tietojärjestelmän (CBE-portaali) perustamista, jonka perustamisesta ja ylläpitämisestä vastaa komissio. Järjestelmä yhdistäisi olemassa olevat kansalliset tietojärjestelmät. Tällä varmistettaisiin turvallinen ja luotettava rajat ylittävä tietojenvaihto. Järjestelmän perustamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien kustannusten arvioidaan olevan rajalliset. Jäsenvaltioiden odotetaan kattavan nämä kustannukset kansallisista talousarvioistaan, mutta ne voivat myös hakea EU:n rahoitusta asiaankuuluvista rahoitusohjelmista, kuten oikeusalan ohjelmasta ja koheesiopolitiikan välineistä.

CBE-direktiivin voimaansaattamisesta aiheutuisi alustavan arvion mukaan henkilöstö- ja tietojärjestelmäkustannuksia Liikenne- ja viestintävirastolle ja poliisille. Kustannuksia aiheutuisi kansallisen yhteyspisteen perustamisesta. Tällä hetkellä Liikenne- ja viestintävirasto toimii Eucaris-tiedonvaihdon kansallisena yhteyspisteenä, mutta nyt ehdotettava kansallinen yhteyspiste hoitaisi ensi sijassa operatiivista rajat ylittävää tiedonvaihtoa, joka kuuluisi poliisille. Kansallisen yhteyspisteen perustamisesta ja kansallisen yhteyspisteen työskentelystä aiheutuisi pääasiassa henkilöstökustannuksia. Lisäksi henkilöstökustannuksia aiheutuisi jäsenvaltioiden välisestä tiedonvaihdosta ja keskinäisestä avunannosta. Tietopyyntöjen vastaanottaminen ja lähettäminen sekä asioiden selvittäminen edellyttäisi poliisilta toimenpiteitä, joihin vaikuttaisi sekä Suomeen lähetettävien tietopyyntöjen että Suomessa tehtyjen liikenne rikosten ja -rikkomusten lukumäärät. Asioiden selvittämisessä sovellettaisiin kansallisia toimivaltuuksia ja viranomaisien käytössä olevia rekistereitä. CBE-direktiivin täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää viranomaisilta muutoksia asiankäsitteilyjärjestelmiin, jotta tietopyyntöjen käsittely olisi mahdollisimman pitkälle sähköistä tiedonkäsitteilyä.

Komissio arvioi, että ajokorttidirektiiviehdotuksella olisi taloudellisia vaikutuksia EU- ja jäsenvaltiotasolla. Kuljettajantutkimuksen sisältövaatimuksia koskevien ajokorttidirektiivin muutosehdotusten täytäntöönpanokustannuksiksi arvioidaan EU-tasolla 3,5 miljoonaa euroa vuosina 2030 ja 2050 suhteessa perustasoon (EU Reference Scenario 2020, REF2020). RESPER:in kehittämistä arvioidaan aiheutuvan jäsenvaltioille keskimäärin 50 000 euroa kertaluonteisia kustannuksia. Mobiiliajokorttien käyttöönotto edellyttää tietojärjestelmän kehittämistä, josta arvioidaan aiheutuvan 12,9 miljoonan euron kertaluonteiset kustannukset vuonna 2025. Vuosittaisien järjestelmän ylläpitokustannusten komissio arvioi olevan 1,9 miljoonaa euroa suhteessa perustasoon. Muutosten arvioidaan aiheuttavan kertaluonteisia sopeutumiskustannuksia jäsenvaltioiden hallinnolle 14,3 miljoonaa euroa vuonna 2025 sekä toistuvia sopeutumiskustannuksia 5,5 miljoonaa euroa vuosina 2030 ja 2050 suhteessa perustasoon. Komissio arvioi jäsenvaltioiden hallinnolle koituvien sopeutumiskustannusten määräksi vuosina 2025–2050 yhteensä 63,2 miljoonaa euroa.

Komissio arvioi, että mobiiliajokortteja koskevasta ehdotuksesta seuraisi jäsenvaltioiden hallinnolle kustannussäästöjä. Mobiiliajokorttien käyttöönoton odotetaan johtavan ajokorttituotantoon liittyviin kustannussäästöihin, joiden arvioidaan olevan 129 miljoonaa euroa vuonna 2030 ja 145,5 miljoonaa euroa vuonna 2050 suhteessa perustasoon. Lisäksi mobiiliajokorttien käyttöönoton odotetaan johtavan hallinnollisiin kustannussäästöihin, joiden suuruudeksi arvioidaan 90,8 miljoonaa euroa vuonna 2030 ja 133,2 miljoonaa euroa vuonna 2050 suhteessa perustasoon.

Ajokielto-direktiiviehdotuksessa esitetään, että tietyistä rikoksista kuten alkoholin vaikutuksen alaisena ajamisesta määrätyt ajokielto tunnistettaisiin vastavuoroisesti. Tällaisten ajokieltojen

määrän kasvuksi komissio arvioi 182 514 vuonna 2030 ja 225 000 vuonna 2050 suhteessa lähtötasoon. Täytäntöönpanosta jäsenvaltioiden viranomaisille aiheutuvien kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 1,5 miljoonaa euroa vuonna 2030 ja 1,1 miljoonaa euroa vuonna 2050 suhteessa perustasoon.

Mobiiliajokortin myötä C- ja D-luokan ajokorttien uudistaminen helpottuu ja tästä arvioidaan aiheutuvan säästöjä kuljetusyrityksille, joista 99 % on pieniä tai keskisuuria yrityksiä. Komissio on arvioinut kustannussäästökseksi 32,8 miljoonaa euroa vuonna 2030 ja 38,7 miljoonaa euroa vuonna 2050 perustasoon verrattuna. Komissio arvioi, että vuosina 2025–2050 säästöjä syntyisi yhteensä 587 miljoonaa euroa.

5.4 Sosiaaliset vaikutukset

Komissio arvioi, että CBE-direktiiviä koskevan ehdotuksen vaikutuksena rajat ylittävien liikenneturvallisuuteen liittyvien liikenneonnetusten tutkinta ja täytäntöönpano tehostuisivat, minkä seurauksena liikenneturvallisuus parantuisi. Komission arvion mukaan ehdotettujen muutosten toteuttamisella vältettäisiin 384 liikennekuolemaa ja 21 405 loukkaantumista. Suomi on osaltaan sitoutunut EU:n nollavision saavuttamiseen.

Komissio arvioi ajokorttidirektiiviehdotuksella olevan liikenneturvallisuutta edistävä vaikutus. Komission mukaan liikenneturvallisuutta edistäisivät muun muassa kuljettajantutkimuksen sisältövaatimuksiin ehdotetut muutokset ja ehdotus uusia kuljettajia koskevasta koeajasta. Komissio arvioi, että ehdotus vähentäisi tieliikennekuolemia ja vakavia loukkaantumisia. Muiden ajokorttidirektiivin ehdotusten vaikutus tieliikenteen turvallisuudelle olisi komission arvion mukaan vähäinen tai neutraali. Lisäksi komissio arvioi, että ajokieltodirektiiviehdotuksella olisi liikenneturvallisuutta edistävä vaikutus.

Komission arvion mukaan ajokorttidirektiiviehdotuksella, erityisesti siinä ehdotetulla mobiiliajokortilla, olisi petoksia ja ajokorttien väärentämiä vähentävä vaikutus.

Ajokieltodirektiiviehdotuksen osalta komissio arvioi sosiaaliset vaikutukset yleisesti ottaen myönteisiksi, sillä liikenneonnetusten määrä vähentyisi pelotevaikutuksen ansiosta. Samasta teosta määrättävien ajokieltojen kestoissa on jäsenvaltioiden välillä eroja, millä olisi sosiaalisia vaikutuksia silloin kun toimeenpantavan, toisessa jäsenvaltiossa määrätyn ajokiellon pituus eroaisi merkittävästi kansallisesta rangaistuksesta. Komissio ei ole arvioinut tästä aiheutuvia sosiaalisia vaikutuksia.

5.5 Ympäristövaikutukset

Komissio arvioi tieturvallisuuspaketin ehdotusten ympäristövaikutukset myönteisiksi, joskin vähäisiksi.

Komissio arvioi, että CBE-direktiiviä koskevalla ehdotuksella voisi olla hieman positiivisia ympäristövaikutuksia, sillä ehdotuksen arvioidaan johtavan laajempaan liikennesääntöjen noudattamiseen ja siten muun muassa ylinopeuksien vähenemiseen. Alhaisemmat keskinopeudet vähentäisivät polttoaineenkulutusta ja vaikuttaisivat siten päästöjä vähentävästi. Vaikutuksen ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävä.

Komission arvion mukaan ajokorttidirektiiviehdotuksella olisi jonkin verran myönteisiä ympäristövaikutuksia. Merkittävimmät ympäristövaikutukset saavutettaisiin uusilla säännöillä auto- ja maatiehdon merkitsemisestä ajokortille ja B-luokan ajokortilla kuljetettavien, vaihtoehtoisilla polttoaineilla toimivien ajoneuvojen kokonaismassan nostamisesta (4250 kg).

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Direktiiviehdotuksilla on vaikutusta henkilötietojen suojaan, josta on säädetty EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 8 artiklassa. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluu olennaisena osana se, ettei henkilötietoja voida myöhemmin käsitellä tavalla, joka on yhteen sopimaton alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Henkilötietojen suoja liittyy myös läheisesti EU:n perusoikeuskirjan yksityisyyttä ja perhe-elämän suoja koskevaan 8 artiklaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Euroopan unionin tuomioistuimen yhdistetyissä tapauksissa C-92/09 ja C-93/09 (Volker und Markus Schecke ja Eifert (2010)) antaman ratkaisun mukaan henkilötietojen suoja ei ole absoluuttinen oikeus, vaan sitä tulee arvioida suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa. Rajoitusten on noudatettava perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa asetettuja edellytyksiä. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Tieturvallisuuspakettiin kuuluvien direktiiviehdotusten sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvautuneen yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä (esim. PeVL 14/2017 vp ja PeVL 33/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia (PeVL 40/2021 vp). Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 23/2022 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp). Yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (PeVL 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä varsin vakiintuneesta käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta tulkintakäytännöstä ei kuitenkaan ole syytä irtaantua etenkin sääntelyn perusteiden osalta ilman riittäviä perusteluja ja huolellista harkintaa. Mahdollinen käyttötarkoitussidonnaisuutta rajaava sääntely olisi hyväksyttävien perusteluiden vallitessa perusteltava ja laadittava huolellisesti asianmukaisin vaikutusarvioin ja arvioin yhteensopivuudesta sekä perus- että ihmisoikeuksiin ottaen huomioon myös EU:n tietosuojasääntelyn vaikutukset (ks. PeVL 23/2022 vp).

CBE-direktiivin muuttamista koskevan ehdotuksen yhtenä tavoitteena on parantaa jäsenvaltioissa asuvien kuljettajien perusoikeuksien toteuttamista. Liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenne rikkomuksia koskeva rajat ylittävä tietojenvaihto tehostaa liikennevalvontaa ja todettujen rikkomusten selvittämistä ja täytäntöönpanoa, millä varmistetaan, että rikkomuksista epäiltyjä kuljettajia kohdellaan yhdenvertaisesti ja että heidän oikeutensa tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja puolustautumiseen sekä syyttömyysolettama toteutuvat. Ehdotuksessa säädetään myös CBE-direktiivin yhdenmukaistamisesta henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn kanssa. Ehdotukseen sisältyy suojatoimia, joilla varmistetaan, että direktiivi on Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön mukainen.

Nykyisin poliisi käyttää Eucaris-järjestelmästä saatavia tietoja tieliikennelain 186 §:ssä määriteltujen liikenne rikosten ja -rikkomusten selvittämisessä. Selvittämisessä hyödynnetään jäsenvaltioiden ajoneuvo- ja ajokorttirekistereiden tietoja, jotka välitetään Eucaris-järjestelmän kautta. CBE-direktiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan rikkomuksilla, joista direktiivin 2 artiklan ensimmäisen kohdan ehdotettujen uusien alakohtien i-n arvioidaan täyttävän rikoslain (39/1889) 23 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetyn liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistön. Liikenneturvallisuuden vaarantamisesta tuomittava ankarin rangaistus on kuuden kuukauden vankeusrangaistus.

Tekojen selvittämiseksi käytettävien tietojen kattavuutta ei ehdoteta muutettavaksi. CBE-direktiivin liitteessä määritellään tietoelementit, joiden on oltava saatavilla ja ajan tasalla jäsenvaltioiden kansallisissa ajoneuvorekistereissä. Tietojen käyttäminen vankeusuhkaisten rikosten selvittämiseen on oikeasuhtaista henkilötietojen ja yksityiselämän suojan kannalta.

Jäsenvaltioiden välisessä keskinäisessä avunannossa liikenne rikkomuksesta vastuussa olevan selvittämiseksi jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto kattaisi rikkomuksesta epäillyn tietoja. Direktiivissä ei ehdoteta tiedonvaihdon ulottamista muihin tietoihin. Kyse olisi laajuudeltaan samojen tietojen vaihtamisesta, mitä jäsenvaltiot saisivat Eucaris-järjestelmän kautta, mutta tapauksista riippuen tuntemattomaksi jäänyt kulietaia tulisi asuinpaikan poliisiviranomaisten selvitettäväksi. Näiltäkin osin henkilötietojen käsittely ja yksityiselämän suojaan kohdistuvat rajoitukset olisivat oikeasuhtaisia ottaen huomioon, ettei tiedonvaihto kattaisi muuta kuin epäillyn tekijän henkilöllisyyttä koskevat tiedot.

Komission mukaan EU-mobiiliajokortin käyttöönottoa ja RESPER:in kehittämistä koskevat ehdotukset noudattavat voimassa olevaa henkilötietojen suojelua koskevaa EU-lainsäädäntöä (GDPR ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1725). Ehdotukset edistäisivät kuljettajien henkilötietojen suojaa. Komission mukaan digitaalisten työkalujen lisääntyneen käyttö johtaa kuitenkin uudenlaisiin yksityisyyden suojaa koskeviin riskeihin. Ehdotus laajentaisi RESPER-verkon kautta kulkevien henkilötietojen käyttötarkoituksia nykyisestä ja olisi tärkeää, että laajentamisen perusteita ja välttämättömyyttä perusteltaisiin direktiivin johdanto-osassa nykyistä tarkemmin.

Ajo-oikeustietojen vaihto RESPER-verkostossa määritellään tarkasti henkilötietosuojan turvaamiseksi. Mobiiliajokortin käyttöönottoon liittyen ajokorttidirektiiviehdotukseen sisältyy suojatoimia, joilla varmistetaan, että direktiivi on Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan sekä henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön mukainen.

Vaikutustenarvioinnin perusteella komissio ei ole arvioinut ajokortti- ja ajokielto-direktiiviehdotusten vaikutuksia suhteessa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklaan. Näillä direktiiviehdotuksilla ei ole tunnistettu olevan ilmeisiä perustuslain 10 §:ssä säädettyä yksityiselämän suojaa heikentäviä vaikutuksia.

Ajokorttidirektiiviehdotuksen ja ajokieltodirektiiviehdotuksen osalta huomionarvoisia perusoikeuksia ovat lisäksi perustuslaissa turvatut yhdenvertaisuus (6 §), liikkumisvapaus (9 §), oikeusturva (21 §) ja perusoikeuksien turvaaminen (22 §).

Ajokorttidirektiiviehdotuksen sisältämä ehdotus nollatoleranssista koskisi uusia kuljettajia. Direktiiviehdotuksen käsittelyn edetessä on arvioitava tarkemmin sitä, onko nollatoleranssin asettamiselle vain uusille kuljettajille hyväksyttäviä perusteita, ja siten direktiiviehdotuksen suhdetta perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen.

Komissio odottaa kuljettajantutkiminnon suorittamista toisessa jäsenmaassa joustavoittavilla toimenpiteillä olevan myönteinen vaikutus oikeuteen syrjimättömyydestä. Komissio on arvioinut, että toimenpiteet koskisivat vuosittain 41 816–75 951 henkilöä. Direktiiviehdotus voisi edistää kuljettajien yhdenvertaista kohtelua ja siten perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuutta.

Komission mukaan useilla direktiiviehdotukseen sisältyvillä toimenpiteillä on myönteisiä vaikutuksia vapaaseen liikkuvuuteen. Toimenpiteitä ovat muun muassa vakinaisen asuinpaikan määritelmän selkeyttäminen ja ajokorttien hallinnollista voimassaoloaikaa koskevin sääntöjen yksinkertaistaminen. Kolmansissa maissa myönnettyjä ajokortin haltijoita koskevilla uusilla säännöillä voisi komission mukaan olla myönteinen vaikutus noin 25 680 – 27 100 henkilöön vuositasolla. Kolmansissa maissa myönnettyjen ajokorttien haltijoita koskevat säännöt yhdenmukaistaisivat jäsenvaltioiden menettelyjä, mutta voisivat kuitenkin samalla kiristää Suomessa kansallisesti noudatettuja menettelyitä. Alustavan arvion mukaan direktiiviehdotus osin edistäisi perustuslain 9 §:n mukaista liikkumisvapautta.

Komission mukaan ajokieltojen vastavuoroinen tunnustaminen antaa menettelylliset takeet liikennerikoksiin syyllistyneille toisessa jäsenvaltiossa asuville kuljettajille ja varmistaa, että heidän perusoikeuksiaan kunnioitetaan. Alustavan arvion mukaan ajokieltodirektiiviehdotus voisi edistää perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa ja lain 22 §:n mukaista perusoikeuksien turvaamista. Ehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, onko ajokortin myöntäneellä jäsenvaltiolla harkintavaltaa rikkomusvaltion määräämän ajokiellon pituuden osalta. Jos harkintavaltaa ei ole, jää direktiiviehdotuksen oikeusturvakeinojen tehokkuus ajokortin myöntäneessä jäsenvaltiossa kyseenalaiseksi. Ehdotuksen suhdetta perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen on selvitetävä, sillä jäsenvaltioiden välillä on eroja samoista teoista määrätävien ajokieltojen kestoissa esimerkiksi rattijuopumusten kohdalla. Kun ajokortin myöntänyt valtio toimeenpanisi toisessa jäsenvaltiossa määrätyn ajokiellon, voisi sen kesto erota merkittävästi ajokortin myöntäneessä valtiossa samasta teosta määrättävästä.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ehdotus koskee tieliikennettä, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan mukaan kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio julkaisi ehdotuksen tieturvallisuuspaketiksi 1.3.2023. Paketti sisältää CBE-direktiiviehdotuksen, ajokorttidirektiiviehdotuksen ja ajokieltodirektiiviehdotuksen. Komissio esitteli ehdotuksia neuvoston maaliikennetyöryhmän kokouksessa 2.3.2023. Ehdotusten vaikutusten arviointeja käsiteltiin työryhmän kokouksessa 8.3.2023.

Ehdotusten artiklakohtainen käsittely neuvoston maaliikennetyöryhmässä alkoi 15.3.2023 CBE-direktiiviä koskevasta ehdotuksesta. Ajokorttidirektiiviehdotusta koskeva artiklakohtainen käsittely alkoi työryhmässä 21.3.2023. Ajokieltodirektiiviehdotuksen käsittely on tarkoitus käynnistyä huhtikuussa 2023. Muiden jäsenvaltioiden virallisia kantoja tieturvallisuuspaketin ehdotuksiin ei ole vielä tiedossa.

Käsittely Euroopan parlamentissa ei ole vielä käynnistynyt.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Valtioneuvoston kirjelmän valmistelussa on lisäksi hyödynnetty Liikenne- ja viestintäviraston, oikeusministeriön, sisäministeriön, valtionvarainministeriön ja Poliisihallituksen asiantuntijankemeyksiä.

U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen liikennejaoston (EU22) kirjallisessa menettelyssä 29.–31.3.2023.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa tieturvallisuuspakettiin sisältyvien ehdotusten tavoitteita liikennekuolemien ja vakavien loukkaantumisten vähentämisestä EU:n tieliikenteessä sekä EU:n nollavision saavuttamisesta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotukset eivät kasvattaisi merkittävästi hallinnollista taakkaa.

Valtioneuvosto tarkentaa kantojaan tieturvallisuuspaketin ehdotuksiin neuvotteluiden edetessä.

CBE-direktiiviehdotus

Valtioneuvosto kannattaa yleisesti CBE-direktiivin muuttamista koskevan ehdotuksen tavoitteita liikenneturvallisuuden parantamisesta ja liikennetietojen määrättyjen seuraamusten rajat ylittävän täytäntöönpanon tehostamisesta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä rajat ylittävää tiedonvaihtoa ja rikkomukseen syyllistyneen tunnistamista.

Valtioneuvosto kannattaa CBE-direktiivin muuttamisen perusteena olevaa EU:n nollavision saavuttamista vuoteen 2050 mennessä.

Valtioneuvosto kannattaa CBE-direktiivin soveltamisalan laajentamista, jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon yhdenmukaistamista ja jäsenvaltioiden keskinäisestä avunannosta säättämistä, mutta kuitenkin niin, ettei näistä toimista aiheudu jäsenvaltioille kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja että viranomaisille esitettyjä lisätehtäviä tarkasteltaessa pyritään hillitsemään ehdotuksesta syntyvä hallinnollinen lisätaakka. Kansallisesta resursoinnista linjataan normaaliin tapaan talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevilla menettelyillä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että CBE-direktiivissä säädettävä henkilötietojen käsittely on yhteensopivaa EU:n tietosuojasääntelyn kanssa. Neuvotteluiden aikana on syytä vielä arvioida, että käsiteltäväksi ehdotetut henkilötiedot ovat niiden käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia ja että henkilötietojen käsittely on oikeasuhtaista. Rekisteröitäviltä kerättävien tietojen tulee olla käyttötarkoituksensa kannalta arvioitu tarpeelliseksi ja asianmukaisiksi Henkilötietojen käsittelyn tulee olla oikeasuhtaista.

Valtioneuvosto katsoo, että CBE-direktiivillä ei ole tarkoituksenmukaista säätää kansainvälisestä rikosoikeusavusta.

Ajokorttidirektiiviehdotus

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti ehdotusta siitä, että EU-ajokortit olisivat jatkossa oletusarvoisesti mobiiliajokortteja. Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden mahdollisesti edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin vielä kiinnittää huomiota mobiiliajokortin ja eIDAS-asetuksen mukaisten lompakkosovellusten väliseen suhteeseen ja yhteentoimivuuteen.

Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että ehdotetut henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset ovat yhteensopivia EU:n tietosuojasääntelyn kanssa. Neuvotteluiden aikana on syytä vielä arvioida, että käsiteltäväksi ehdotetut henkilötiedot ovat käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia ja että henkilötietojen käsittely on oikeasuhtaista.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta, jolla joustavoitettaisiin ajo-oikeuden laajentamista perävaunullisiin kuorma- ja linja-auton ajo-oikeuksiin.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta, jossa vaihtoehtoisilla polttoaineilla kulkevien, enintään 4250 kg painavien ajoneuvojen kuljettaminen B-luokan ajokortilla sallittaisiin, kun ajokortin myöntämisestä olisi kulunut kaksi vuotta. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota ehdotuksen yhteensopivuuteen muun unionilainsäädännön kanssa.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta massaltaan ja nopeudeltaan rajoitetusta autosta, jota 16 vuotta täyttänyt voisi kuljettaa B1-luokan ajokortilla. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella tarpeeseen asettaa ajoneuvon kuljettajille yläikäraja (ehdotuksen mukaan vain alle 21-vuotiaat). Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että nopeuden rajoittamisen tapaa ei määritellä liian tiukasti.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti ehdotusta, jolla kolmansissa maissa myönnettyjen ajokorttien vaihtamista yhdenmukaistettaisiin EU-maiden kesken. Valtioneuvosto ei kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena, että menettely tiukentuisi merkittävästi kansalliseen nykytilaan verrattuna.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että apukuljettajamalli olisi jäsenvaltioille vapaaehtoinen ja kansallisesti säädetystä vähimmäisiästä riippumaton. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että apukuljettajamalli ei poissulje 17-vuotiaita kuljettajia koskevia kansallisia ratkaisuja. Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että apukuljettajamalli huomioisi kansalliset erilaiset opeusmuodot.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan koeaikaan sisältyvä nollatoleranssiehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vastainen. Valtioneuvosto arvioi tarkemmin nollatoleranssin oikeusperustan riittävyyttä sekä sen suhdetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen ja perustuslaissa säädettyyn yhdenvertaisuuteen, kun ehdotuksen käsittely etenee neuvostossa. Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti ehdotukseen nollatoleranssista ja velvollisuuteen sanktoida tämän rikkomisen kansallisesti. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen kahden vuoden koeajasta uusille kuljettajille ja pitää tärkeänä, että koeaika muutettaisiin kertaalleen suoritettavaksi. Valtioneuvosto tarkentaa kantaansa neuvottelujen edetessä.

Valtioneuvosto kannattaa ajoterveysvaatimuksia koskevia täsmennyksiä ja menettelyiden joustavoittamista.

Valtioneuvosto kannattaa vaatimusta vaarojen havainnointia koskevan osuuden sisällyttämisestä kuljettajantutkintoon.

Ajokieltoedirektiiviehdotus

Valtioneuvosto kannattaa ehdotuksen tavoitteita vähentää vakavia liikenne rikoksia ja -rikkomuksia.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella siihen, että ajokortin myöntäneen jäsenvaltion tulisi toimeenpanna unionin laajuinen ajokielto toisessa jäsenvaltiossa tehdyn vakavan liikenne rikoksen perusteella. Ajokieltojen kestot eroavat ja sisällöt poikkeavat jäsenvaltioiden kesken ja tietojen vaihtoon liittyy haasteita. Haasteet koskevat erityisesti lyhyempien ajokieltojen toimeenpanoa.

Valtioneuvosto kannattaa ajokieltoedirektiiviehdotuksen rajautumista vakavimpiin liikenne rikoksiin, sillä se on seuraamusten oikeasuhtaisuuden ja hallinnollisen taakan näkökulmasta tärkeää. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että ehdotetut henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset ovat yhteensopivia EU:n tietosuojasääntelyn kanssa.

Valtioneuvosto arvioi tarkemmin unioninlaajuisen ajokiellon oikeusperustan riittävyyttä sekä suhdetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen, kun ehdotuksen käsittely käynnistyy ja etenee neuvostossa.