



LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN KANNANOTTOOPYINTÖ KEVYTAUTOJA KOSKEVASSA ASIASSA

Asian taustaa

Valtioneuvoston yleisistunnossa päätettiin 4.10.2018 liikenne- ja viestintäministeriön esittelystä antaa eduskunnalle hallituksen esitys laeiksi ajoneuvolain ja ajokorttilain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta ([HE 173/2018 vp](#)). Esitys koski nopeudeltaan rajoitettujen henkilöautojen sallimista nuorille 15-vuotta täyttäneille ns. mopoautokortilla. Euroopan komissio antoi ennen hallituksen esityksen antamista unionin lainsäädännössä säädettyssä teknisten määräysten ilmoitusmenettelyssä (direktiivi (EU) 2015/1535) huomautuksen, jonka mukaan esitys ei täyttänyt EU:n lainsäädännön vaatimuksia. Komission huomautus ja riski rikkomusmenettelystä Suomea vastaan käyvät ilmi hallituksen esityksestä. Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset muutettuna ja lait 130-137/2019 tulevat voimaan 1.11.2019. Esitykseen ei eduskuntakäsittelyssä tehty komission huomautuksen johdosta muutoksia niin, että komission esittämät huomautukset olisi kaikilta osin tulleet huomioiduiksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö on valmistellut lakeihin liittyviä valtioneuvoston asetuksia ja Liikenne- ja viestintävirasto niihin liittyviä valtioneuvoston asetuksia. Komissio on antanut teknisten määräysten ilmoitusmenettelyssä huomautuksen myös valtioneuvoston asetuksista. Huomautus on pääasiassa saman sisältöinen kuin itse lakiehdotuksiin annettu. Nyt komissio on aikaisemmasta huomautuksesta poiketen todennut, ettei ajoneuvon tyyppihyväksynnässä käytetyllä ajoneuvoluokalla ole merkitystä EU:n ajokorttidirektiivin (2006/126/EY) 4 artiklan 4 kappaleen maa- ja metsätaloustraktorin määritelmää tulkittaessa. Vaikka ajokorttidirektiivin sanamuodon mukaan metsä- tai maataloustraktorin määritelmä on itsenäinen, sitä on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan kuitenkin sovellettu EU:n ajoneuvoluokituksen mukaisesti siten, että T-luokkaan tyyppihyväksytyt traktorit ovat myös ajokorttidirektiivissä tarkoitettuja traktoreita. Komissio on asetusluonnoksia koskevassa huomautuksessaan kumonnut tämän tulkinnan. Komissio kiinnittää huomiota ajokorttidirektiivin 4 artiklan 4 kohdan määritelmäsäännökseen, jonka mukaan maa- ja metsätaloustraktoreiksi luettavat ajoneuvot on tarkoitettu erityisesti vetämään, työntämään, kuljettamaan tai käyttämään tiettyjä työkaluja, koneita tai perävaunuja, joita käytetään maa- tai metsätaloustöissä ja joita vain toissijaisesti käytetään matkustajien tai tavaroiden kuljettamiseen tiellä. Komission tulkinnan mukaan jäsenvaltio ei saa ajokorttidirektiivin mukaan oikeuttaa AM –luokan ajokortin haltijaa kuljettamaan traktoreina tyyppihyväksytyjä kevytautoja. Komissio on esittänyt myös huomautuksia liittyen liikenneturvallisuuteen, joka on ajokorttidirektiivin mukainen unionin oikeuden tavoite.

Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesten ja oikeuskanslerin välillä on järjestetty 28.8.2019 ministeriön pyynnöstä tapaaminen. Tapaamisessa kysyttiin oikeuskanslerin näkemystä siitä, mikä on esittelijän vastuu, jos hallitus päättää edetä asiassa siten, että myös valtioneuvoston asetukset annetaan. Lisäksi oikeuskanslerin näkemystä on pyydetty siitä, onko mahdollista yhtenä vaihtoehtoisena etenemistapana esittää, että lain voimaantulosäännöstä muutettaisiin siten, että lain voimaantulopäivää siirrettäisiin. Tänä aikana arvioitaisiin, onko mahdollista saada asialle komission hyväksyntä tietyin muutoksin kansallisiin säännöksiin tai löytää asiaan ratkaisu ajokorttidirektiivin uudistamisen yhteydessä. Oikeuskanslerin arvio on sittemmin pyydetty myös kirjallisesti oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuna oikeudellisena tietona.

Kannanotto

Oikeuskanslerin arvion mukaan Euroopan komissio on antanut oikeudellisesti varsin painavasti ja unionin oikeuden tulkintaperiaatteiden mukaisesti perustellut huomautukset unionin oikeudessa säädetyssä teknisten määräysten ilmoittamista koskevassa menettelyssä. Komission tulkinta on myös alkuperäiseen hallituksen esitykseen nähden tiukentunut. Oikeudellisesti tilanne on tältä osin uusi verrattuna hetkeen, jolloin eduskunta käsitteli alkuperäistä hallituksen esitystä valiokunnassa ja hyväksyi lain täysistunnossa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaisesta vilpittömän yhteistyön periaatteesta seuraa, että jäsenvaltion hallituksen ja lainsäätäjän on pidättäydyttävä toimista, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. Unionin perustana olevat sopimukset ja unionin oikeusjärjestys on Suomessa saatettu perustuslain säätämisenjärjestyksessä voimaan ja unionin lainsäädännöllä on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. EU-oikeuden kanssa ristiriitaisia ratkaisuja tulee välttää. Unionin oikeuden viime käsin tulkitsija on Euroopan unionin tuomioistuin. Komissiolla on unionin oikeuden tulkinnassa ja valvonnassa merkittävä rooli, sillä se huolehtii Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti siitä, että perussopimuksia sekä unionin toimielinten niiden nojalla hyväksymiä toimenpiteitä sovelletaan, sekä ja valvoo unionin oikeuden soveltamista.

Valtioneuvoston asetusten antamiseen ja lakien voimaantulemiseen 1.11.2019 liittyy komission tiukentunut kanta huomioon ottaen huomattava riski rikkomusmenettelystä Suomea vastaan unionin oikeuden rikkomisen johdosta. Komissio on muun muassa huomautuksessaan kumonnut hallituksen esityksessä esitetyn tulkinnan siitä, että vaikka ajokorttidirektiivin maatalous- ja metsätraktorin määritelmä ei viittaakaan ajoneuvojen tyyppihyväksynnässä käytettävän EU:n ajoneuvoluokituksen mukaiseen T-ajoneuvoluokkaan, on tällaiseen ajoneuvoluokkaan EU:n lainsäädännön mukaisesti tyyppihyväksytyt ajoneuvot kuuluneet automaattisesti ajokorttidirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle siitäkin huolimatta, että osa tällaisista ajoneuvoista voi olla ensisijassa henkilöiden tai tavaroiden kuljettamiseen tarkoitettuja. Valtioneuvoston asetusten antamisessa tulisi edetä vain siinä tapauksessa, että ministeriö katsoo Suomella olevan tulkinnalleen niin vahvat oikeudelliset perustelut, että komission tulkinta voidaan perustellusti kiistää mahdollisessa rikkomusmenettelyssä ja tarvittaessa EU-tuomioistuimessa asti. EU-tuomioistuin voi viime kädessä määrätä jäsenvaltiolle EU-oikeuden rikkomisesta kiinteämääräisen hyvityksen ja/tai uhkasakon. EU-oikeuden vastaisesta lainsäädännöstä voi lisäksi tietyin edellytyksin seurata valtion vahingonkorvausvastuu yksityisiä tahoja kohtaan.

Esillä ollut lakien voimaantulon lykkääminen uuden hallituksen esityksen perusteella hyväksyttävällä lailla on oikeudellisesti mahdollinen. Tämä on kuitenkin perusteltua vain siinä tapauksessa, jos EU-tasolla on realistisesti löydettävissä EU-lainsäädännöllisiä ratkaisuja tai jos neuvotteluissa komission kanssa on realistisia mahdollisuuksia löytää sellainen jo hyväksytyt Suomen kansallisen lainsäädännön muuttamista edellyttävä ratkaisu, joka olisi EU-oikeuden kanssa yhteensopiva. Tähän vaihtoehtoon liittyy epävarmuustekijöitä ja se pidentää merkittävästi epävarmuuden aikaa alan toimijoiden ja kansalaisten kannalta. Lykkäyksen substanssivaikutuksia tulisi arvioida ministeriössä. Valtioneuvoston ja ministeriön toimenpiteissä ja niistä tiedottamisessa on perusteltua ottaa huomioon lainsäädäntöä ja niiden muutoksia koskevat yksityisten henkilöiden ja eri markkinatoimijoiden oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset (luottamuksensuoja) siten, että toimenpiteet ja niiden vaikutukset yksilöille ja yrityksille olisivat mahdollisimman ennustettavia.

Asian esittelijä vastaa perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaisesti siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Esittelijä vastaa siitä, että hän esittelee päätettävän asian sen sisältöisenä, että se vastaa esittelijän oikeudellisen arvion mukaan sisällöllisesti EU-lainsäädännön asettamia vaatimuksia. Valtioneuvoston asetusten osalta lopullinen päätöksenteko tapahtuu valtioneuvoston yleisistunnossa. Liikenne- ja viestintäministeriön on viime kädessä arvioitava ja päätettävä, tuodaanko valtioneuvoston asetukset sen esittelystä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi.

Johtopäätökset

Kokoavasti ja ilman tarkemman vaikutusarvioinnin antamaa mahdollista lisätietoa oikeudellisesta näkökulmasta:

- 1) hyvin perustellulta vaikuttaisi ryhtyä hallituksen esityksen valmisteluun eduskunnan jo hyväksymien lakien kumoamiseksi tai voimaantulon siirtämiseksi
- 2) lakien voimaantuloa on mahdollista siirtää uuden hallituksen esityksen perusteella hyväksyttävällä lailla EU-lainsäädännössä (esimerkiksi ajokorttidirektiivin uudistus) haettavan ratkaisun löytämiseksi. Tämä on perusteltua vain, jos on olemassa realistisia mahdollisuuksia sille, että ongelma voidaan EU-lainsäädännön uudistamisen yhteydessä ratkaista. Näyttää siltä, että puhtaasti kansallisessa lainsäädännössä komissiota tyydyttävän ratkaisun hakeminen on vielä vaikeampaa. Lakien voimaantulon lykkäyksessä on tärkeää eri markkinaosapuolten ja yksityisten henkilöiden luottamuksen suojaamiseksi viestiä, ettei lykkäys ole selvästi johtamassa mihinkään tiettyyn ennalta määrättyyn ratkaisuun.
- 3) EU-oikeuden kanssa komission arvion mukaan ristiriidassa olevia lakeja toimeenpanevien valtioneuvoston asetusten antamista ei voi oikeudellisesta näkökulmasta suositella

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
