



Lainvalmisteluosasto

22.12.2015

OM 172/43/2015

Liikenne- ja viestintäministeriö

(kirjaamo@lvm.fi, kimmo.kiiski@lvm.fi)

Viite: Lausuntopyyntö 11.11.2015 (LVM/143/03/2013, LVM009:00/2013)

Hallituksen esitys alkolukkolaiksi sekä ajokorttilain muuttamisesta (luonnos 11.11.2015)

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi alkolukkolaiksi ja ajokorttilain muuttamisesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1 Yleistä

Oikeusministeriö kannattaa esitysluonnoksen tavoitetta pienentää alkolukko-ohjelman kustannuksia ja siten lisätä alkolukkojen yleisyyttä. Oikeusministeriö katsoo, että keskeinen tekijä, joka vähentää alkolukkojen yleistymistä, ovat alkolukon korkeat kustannukset valvottavalle.

Kustannuksia voidaan pienentää esimerkiksi yhtenäistämällä ja karsimalla alkolukkoihin liittyviä lakisääteisiä teknisiä vaatimuksia sekä valmistajille, maahantuojuille, asennusliikkeille ja valvottaville asetettuja velvoitteita, vähentämällä alalle tulon esteitä ja lisäämällä kilpailua. Valtioneuvoston tulisi myös toimia aktiivisesti EU:ssa alkolukon saamiseksi varusteeksi uusiin ajoneuvoihin.

Oikeusministeriö toteaa, että ajokiellolla seuraamuksena tai turvaamistoimenä ei ole mahdollista konkreettisesti estää ajoneuvon kuljettamista (inkapasitaatio), vaan kiellon vaikutukset perustuvat muun muassa sen varoitusvaikutukseen ja kiellon rikkomiseen liittyvään sanktiouhkaan.

Ajokieltoon määrätyillä lienee tyypillisesti käytettävissään yksi tai useampia ajoneuvoja, joten on tärkeää että edellä mainittujen mekanismien li-

\\ohna01\Data\OM92xx\LAVO\RPY\HENKILÖT\Hinkkanen\Lausunnot\lvm_alkolukko.docx

Käyntiosoite
Kasarmikatu 25
HELSINKI**Postiosoite**
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO**Puhelin**
02951 6001**Faksi**
09 1606 7730**Sähköpostiosoite**
oikeusministerio@om.fi

säksi rattijuopumusta pyritään ehkäisemään myös ns. tilannetorjunnan keinoin. Autoon asennetulla alkolukolla on tällainen rattijuopumuksiin tilannetorjuva vaikutus, joten on perusteltua, että mahdollisimman moni ajokieltoon määrätyn henkilön ajoneuvo on varustettu alkolukolla.

Tavoitteeseen on syytä pyrkiä jopa lukkojen toimintavarmuuden kustannuksella. Jos vaihtoehtona on hyvin vähäinen määrä täysin luotettavasti toimivia alkolukkoja tai suurempi määrä edes kohtuullisella varmuudella toimivia lukkoja, on perusteltua kannattaa sellaista toimintamallia, joka maksimoi lukkojen lukumäärän. Alkolukon ensisijainen tarkoitus on rattijuopumusten tilannetorjunta ja ennaltaehkäisy.

Jos alkolukon kustannukset ovat korkeat, ei alkolukkoja hankita, jolloin ajokieltoon määrättyjen käyttöön jää enemmän ajoneuvoja, joissa päihtyneenä ajamiseen ei liity mitään teknisiä esteitä.

Esitys on siten tavoitteiltaan perusteltu ja toimenpiteiltään oikean suuntainen. Oikeusministeriö esittää kuitenkin lisäksi harkittavaksi, että alkolukkojen kustannuksia ja alkolukkoihin liittyvää hallinnollista taakkaa pyritäisiin pienentämään vielä ehdotusta voimakkaammin. Oikeusministeriö ehdottaa, että esityksen jatkovalmistelussa harkittaisiin tältä osin esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:

- Onko hyväksymismenettely tarpeen vai olisiko riittävää, että lain soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa saisi käyttää ainoastaan sellaista alkolukkoa, jonka valmistaja vakuuttaa täyttävän edellytetyt standardit (tai jolla on tutkimuslaitoksen antama vaatimustenmukaisuusselvitys)? Tällöin hyväksyntä voisi rajoittua esimerkiksi niihin tapauksiin, joissa kysymys on "vastaavan tason kansallisten vaatimusten" täyttämisestä.
- Onko hyväksyntään tarpeen liittää tutkimuslaitoksen vaatimuksenmukaisuusselvitys vai riittäisikö valmistajan tai maahantuojan vakuutus?
- Onko tarpeen, että ajoneuvo muutokatsastetaan alkolukon asennuksen jälkeen? Jos katsastuksen perusteena ovat ajoneuvoliikennerekisteriin tehtävät merkinnät ja liikennevalvonnan suuntaaminen alkolukolla varustettuihin ajoneuvoihin, voitaisiin harkita, olisiko merkintä mahdollista tehdä esimerkiksi asennusliikkeen tekemän ilmoituksen perusteella. Katsastukseen mahdollisesti liittyvien teknisten tarkastusten osalta on huomattava, että kuljettajalta edellytetään joka tapauksessa asennustodistuksen mukana pitämistä.

- Onko tarpeen, että ajo-oikeus on sidottu tiettyyn tai tiettyihin ajoneuvoihin ja että valvottavan on toimitettava poliisille todistus siitä, että ajoneuvot on varustettu alkolukolla ja muutokatsastettu?
- Miksi on tarpeen rajoittaa vaatimuksista poikkeavien alkolukkojen myyntiä ja vapaaehtoista käyttöä? Perustelujen mukaan (s. 23) "[m]uun käytön osalta alkolukkojen käyttö olisi Suomessa vapaata". Ehdotetun alkolukkolain 3 §:ssä rajoitettaisiin kuitenkin yleisesti hyväksymättömien alkolukkojen "päästämistä markkinoille". 7 §:ssä säädetään alkolukon asentamisesta, huollosta ja kalibroinnista. Myöskään tästä säännöksestä tai sen perusteluista ei käy ilmi, miten säännös suhteutuu vapaaehtoisin alkolukkoihin. Onko soveltamisalaa koskevasta 1 §:stä ("käytöstä tieliikenteessä alkolukolla valvotussa ajo-oikeudessa") johdettavissa se päätelmä, että säännös ei koske vapaaehtoisten alkolukkojen asentamista?
- Tulisiko selventää, että alkolukkoa ei tarvitse poistaa valvotun ajo-oikeuden jälkeen? Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan ajoneuvo on muutokatsastettava alkolukon poistamisen jälkeen. Koska myös vapaaehtoiset alkolukot edistävät liikenneturvallisuutta ja ehkäisevät rattijuopumuksia, ei voida pitää kriminaalipoliittisesti perusteltuna, että alkolukko poistettaisiin konkreettisesti ajoneuvosta valvotun ajo-oikeuden koeajan päätyttyä. Sitä vastoin sääntelyn tulisi kannustaa siihen, että alkolukot jäävät ajoneuvoihin, kuitenkin niin ettei niihin enää sovellettaisi esimerkiksi huoltoa ja kalibrointia koskevia säännöksiä.
- Onko tarpeen säätää 12 kuukauden kalibrointiajasta? Olisiko viittaus valmistajan asettamaan aikaan riittävä? Mittaustarkkuuden ei tarvitse täyttää esimerkiksi oikeudenkäynnissä syyksi lukevalle näytölle asetettavia vaatimuksia, vaan vähempikin tarkkuus on rattijuopumusten ennalta ehkäisyn kannalta riittävää.

Kaikkia toimenpiteitä ei ole välttämätöntä toteuttaa yhdellä kertaa, vaan alkolukkojen sääntelyä voidaan tarvittaessa keventää vaiheittain. Tällöin esityksen perusteluissa olisi syytä selvästi ilmaista linjaus, jonka mukaisesti alkolukkoja koskevaa lainsäädäntöä on tarkoitus jatkossa kehittää. Näin taataan esimerkiksi alan elinkeinonharjoittajille ennustettava toimintaympäristö.

Ajokieltojen pituuksien osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ajokieltojen pituuksista ei ole tiettävästi käytettävissä luotettavaa, ajantasaista tietoa. Selvyttä ei ole siitäkään, sisältävätkö yksittäiset julkaistut tiedot myös väliaikaisen ajokiellon. Tämän vuoksi ajokieltojen pituuksien vertailu saattaa olla harhaanjohtavaa (esim. s. 17).

2 Sääntelyn suhde perustuslakiin

2.1 Elinkeinovapaus

1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan alkolukon valmistajan tai valtuutetun edustajan on valvontaa varten tehtävä toimintailmoitus Liikenteen turvallisuusvirastolle ennen alkolukon markkinoille saattamista ja käyttöön ottamista. Ilmoitukseen on liitettävä muun ohella päätös 3 §:ssä tarkoitetun alkolukon mallin hyväksymisestä.

1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan alkolukon päästäminen markkinoille ja käyttöön ottaminen on kielletty, jos Liikenteen turvallisuusvirasto ei ole hyväksynyt alkolukon mallia.

Vaikka sääntely ehdotetaankin rakentuvaksi luvanvaraistamisen asemasta ilmoitusmenettelyn varaan, ei sääntely kokonaisuudessaan arvioituna ole elinkeinovapauden näkökulmasta merkityksetön. 1. lakiehdotuksen 15 §:ssä nimittäin ehdotetaan säädettäväksi, että jos alkolukon markkinoille päästämässä, käyttöön ottamisessa taikka alkolukon huollossa tai asennuksessa ei noudateta tätä lakia taikka sen nojalla annettuja määräyksiä, Liikenteen turvallisuusvirasto voi kieltää toiminnan, asettaa sille rajoituksia tai määrätä korjaamaan puutteellisuudet.

Elinkeinovapaus on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen pääsääntö, ja siihen puuttuvan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset, kuten hyväksyttävyyden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Säännösten on lisäksi annettava riittävä ennustettavuus viranomaistoiminnasta (ks. esim. PeVL 19/2009 vp).

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen näkökulmasta 1. lakiehdotuksen 7 §:n sääntelyä on syytä selkeyttää. Pykäläehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi alkolukon asentamisesta ajoneuvoon ja laitteen kalibroinnista, ja se sisältää muun ohella toiminnanharjoittajalle asetettavia vaatimuksia. 1. lakiehdotuksen 2 §:n määritelmäsäännöksen 6 kohdassa viitataan siihen, että toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan Suomeen sijoitautunutta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on saanut valmistajalta tai valtuutetulta edustajalta kirjallisen valtuutuksen asentaa tai huoltaa tässä laissa tarkoitettuja alkolukkoja. 1. lakiehdotuksen 7 §:n sanamuodosta tai sen perusteluista ei käy ilmi, mikä on määritelmäsäännöksessä tarkoitettun kirjallisen valtuutuksen suhde oikeuteen harjoittaa elinkeinona tai ammattina alkolukon asentamista, huoltoa ja kalibrointia.

1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan valmistajan tai valtuutetun edustajan on liitettävä ennen alkolukon markkinoille saattamista ja käyttöön ottamista tehtävään ilmoitukseen selvitys edustamansa alkolukon asennus- ja huoltotoiminnan järjestämisestä. Säännösehdotus vaikuttaisi epäsuorasti viittaavan siihen, että valmistajan tai valtuutetun edustajan velvollisuutena on järjestää edustamansa alkolukon asennus- ja huoltotoiminta. Mikäli tämä on tarkoitus, sääntelyä on syytä täsmentää olennaisesti.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan myös jo markkinoilla olevilta valmistajilta ja maahantuojilta edellytettäisiin toimintailmoitus heti uuden lain säädännön voimaantulon jälkeen (s. 24). Tarkoitus ei ole yksiselitteisesti luettavissa ehdotetuista säännöksistä. Perusteluissa viitataan myös siihen, että tämä edellyttäisi joko laissa säädettävää siirtymäaikaa tai lain voimaantulon lykkäämistä sen hyväksymisen jälkeen noin kuudella kuukaudella. Näkökohtaan on syytä kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa.

Lakiehdotus sisältää valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisen säännöksen alkolukon hyväksynnän voimassaolosta ja peruuttamisesta. Alkolukon valmistajan ja valtuutetun edustajan toimintaan on kuitenkin mahdollista puuttua myös 1. lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaisin pakkokeinoin. Jos alkolukon markkinoille päästämisessä, käyttöön ottamisessa taikka alkolukon huollossa tai asennuksessa ei noudateta tätä lakia taikka sen nojalla annettuja määräyksiä, Liikenteen turvallisuusvirasto voi mainitun säännöksen nojalla kieltää toiminnan, asettaa sille rajoituksia tai määrätä korjaamaan puutteellisuudet.

Siltä osin kun valtuuksia on tarkoitus käyttää 6 §:ssä tarkoitetun alkolukon valmistajan tai valtuutetun edustajan toiminnan kieltämiseen, sääntely merkitsee oikeusvaikutuksiltaan elinkeinoluvan peruuttamiseen rinnastuvaa järjestelyä. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä pitänyt luvan peruuttamista vakiintuneesti yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Valiokunta on sen vuoksi katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 14/2004 vp, PeVL 44/2004 vp). Tähän nähden 1 lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentti, jonka mukaan Liikenteen turvallisuusviraston voi 1 momentissa mainittujen pakkokeinojen sijasta antaa valmistajalle, valtuutetulle edustajalle tai toiminnanharjoittajalle kirjallisen huomautuksen, jos

pakkokeinon käyttäminen olisi kohtuutonta, on perustuslain 18 §:n näkökulmasta ongelmallinen. Lakiehdotukseen on syytä sisällyttää erillinen valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaiseksi muotoiltu säännös toiminnan kieltämisestä.

2.2 Syrjintäkielto

Ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin käsitellään HE-luonnoksen ns. säätämisjärjestysperusteluissa. Luonnoksen perusteluissa viitataan siihen, että alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta aiheutuvista kustannuksista vastaisi jatkossakin rattijuopumukseen syyllistynyt kuljettaja, ja todetaan, että kaikilla rattijuopumukseen syyllistyneillä ei ole taloudellisista syistä mahdollisuutta valita alkolukolla valvottua ajo-oikeutta sen vaihtoehtona olevan ehdottoman ajokiellon sijasta. Perusteluissa on sinänsä perustellusti ja laajasti — joskin tarpeettoman monipolvisesti - arvioitu ehdotettua sääntelyä perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon kannalta.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällaisena muuna henkilöön liittyvänä syynä pidetään esimerkiksi varallisuutta (HE 309/1993 vp, s. 44). Syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsilläolo on arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 44; PeVL 28/2009 vp). Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erottelua ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla, minkä lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 23/2012 vp).

Esitysluonnoksen mukaan alkolukon kokonaiskustannusvaikutus alkolukolla valvotussa ajo-oikeudessa on noin 1 500–2 000 euroa (luonnoksen s. 38). Tilastokeskuksen tietojen mukaan noin kolmasosa kotitalouksista ei selviäisi yllättävästä suuresta menosta (tilastokeskuksen luokittelun mukaan tällä tarkoitetaan 1 160 euron menoa) omin avuin (Suomen virallinen tilasto: Tulonjakotilasto – Tulot, asuminen ja asumismenot 2013). On siten todennäköistä, että ehdotettu osallistujarahoitteinen valvontajärjestelmä johtaa siihen, että huomattavalla osalla sääntelyn piirissä olevista ei taloudellisista syistä ole tosiasiallista mahdollisuutta valita alkolukolla valvottua ajo-oikeutta ehdottoman ajokiellon sijasta. Siten ehdotettu säänte-

ly asettaa ihmiset välillisesti varallisuutensa perusteella eri asemaan, mikä vuoksi sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että julkiseen rahoitukseen perustuvista alkolukkokeiluista on ulkomailta saatu osallistujarahoitteisia kokeiluja huonompia tuloksia, mikä on johtunut osallistujien huonommasta motivaatiosta ja heikommasta sitoutumisesta alkolukko-ohjelmiin (s. 39). Tällainen seikka on ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa merkityksellinen, ottaen huomioon esityksen taustalla yleisestikin vaikuttavat liikenneturvallisuuteen ja siten viime kädessä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun jokaisen oikeuteen elämään ja turvallisuuteen kytkeytyvät arvot. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole tarkemmin selostettu edellä mainittuja ulkomailta saatuja tuloksia, joten osallistujarahoitteisuuden hyväksyttävyyttä on mahdotonta tässä yhteydessä tarkemmin arvioida. Esitysluonnosta on tältä osin syytä täydentää mahdollisimman täsmällisin tilasto- tai muin tiedoin.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan alkolukon hankintaan on mahdollisuus saada toimeentulotukilain 7 c §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista täydentävää toimeentulotukea, jos auton käyttö on henkilölle erityisistä syistä, kuten esimerkiksi työssäkäymisen vuoksi, tarpeellista. Edelleen perustelujen mukaan valvotussa ajo-oikeudessa on ollut osallistujia myös alemmista tuloluokista (s. 40). Nämä seikat ovat osallistujarahoitteisuuden oikeasuhtaisuusarviointin kannalta merkityksellisiä. Kumpakaan esitettyä tietoa ei kuitenkaan perustella tarkemmin tai kerrota, mihin ne perustuvat. Toimeentulolain 7 c §:ssä säädetään täydentävästä toimeentulotuesta, joka on harkinnanvarainen tuki. Esitystä on syytä täydentää käytävissä olevilla tilasto- tai muilla tiedoilla, joista ilmenee, onko edellä mainittua tukea tähän mennessä yleensä maksettu alkolukon hankkimista varten, sekä missä määrin alempiin tuloluokkiin kuuluvat henkilöt ovat tähän mennessä osallistuneet valvottuun ajo-oikeuteen.

Ehdotettu osallistujarahoitteinen valvotun ajo-oikeuden järjestelmä on oikeusministeriön käsityksen mukaan kokonaisuutena arvioiden, ja järjestelmään osallistumisen vapaaehtoisuus huomioon ottaen, ongelmaton perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta, jos voidaan asianmukaisin keinoin osoittaa osallistujarahoitteisten järjestelmien tehokuus julkiseen rahoitukseen perustuviin järjestelmiin verrattuna, ja jos voidaan osoittaa vähävaraisten jo tähän mennessä kyenneen osallistumaan nykyiseen järjestelmään, taikka jos ehdotetun järjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta voidaan muilla näiden kaltaisilla seikoilla osoittaa.

2.3 Määräyksenantovaltuudet

1. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto antaa tarkemmat määräykset ilmoituksen tekemisestä. Säännösehdotusta ei tarkastella perusteluissa, joten sen arviointi on hankalaa.

Oikeusministeriö muistuttaa kuitenkin siitä luonnoksen säätämisjärjestysperusteluistakin ilmaistusta lähtökohdasta, jonka mukaan viranomaisten oikeussääntöjen antaminen on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lisäksi perustuslaista johtuu, että valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkeinä viranomaisen norminantovallasta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133).

Lähtökohtaisesti ilmoituksen tekemisestä säädetään hallintolaissa. Perustuslain 21 §:n ja hallintolain johdosta hallintoasian käsittelyyn liittyvästä menettelystä voidaan säännellä vain varsin vähäisiä teknisiä yksityiskohtia lakia alemmalla tasolla (ks. PeVL 63/2010 vp). Tällöinkin on varmistettava, että joko hallintolaista tai erityislaista on löydettävissä kattavat perussäännökset, joista lakia alemmalla normilla annetaan tarkempia säännöksiä. Lakia alemmalla normilla ei voi poiketa mainituista lainsäätöksistä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan yllämainittu sekä edellä mainittu elinkeinovapauden soveltamiskontekstiin liittyvä lailla säätämisen vaatimus huomioiden valtuudessa ei välttämättä ole kyse säätämisjärjestysperusteluissa tarkoitetuista tavoin teknisluonteisesta asiasta. Arviointia kuitenkin hankaloittaa se, että valtuutta ei ole perusteluissa tarkasteltu. Valtuuden alaa ja täsmentämistarvetta on syytä tarkastella jatkovalmistelussa.

2.4 Tutkimuslaitokset

Voimassa olevassa alkolukon hyväksymisestä liikenteeseen annetussa laissa nyt arvioitavan 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä säädetäviä tutkimuslaitosten tehtäviä on pidetty julkisena hallintotehtävänä, ja voimassa olevaan lakiin on sisällytetty säännökset laitoksen riippumattomuudesta, toiminnalle

asettavista vaatimuksista, ammattitaidosta ja hyvästä hallinnosta ja virkavastuusta tutkimuslaitoksessa.

1. lakiehdotuksen tutkimuslaitoksia koskevasta sääntelystä mainitut kokonaisuudet on jätetty pois. Muutosta ei perustella. Jatkovalmistelussa on välttämätöntä arvioida tutkimuslaitosten tehtäviä perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

3 Suhde hallintolakiin

1. lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan ennen saman pykälän 1 momentissa säädettyä kieltopäätöksen antamista Liikenteen turvallisuusviraston on kuultava valmistajaa, valtuutettua edustajaa tai toiminnanharjoittajaa. Asianosaisen kuulemisesta säädetään hallintolaissa. Tarkoitus ei ilmeisesti ole poiketa hallintolaista. Ehdotettu säännös on turha, ja syytä poistaa lakiehdotuksesta.

4 Standardit osana oikeusjärjestystä

1. lakiehdotuksessa viitataan useissa kohdin standardeihin. Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon säädöksissä viitattavien standardien kielestä annetun lain (553/1989) asettamat velvoitteet.

5 Rangaistussäännökset

Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 16/2013 vp ja 26/2002 vp). Blankorangaistussäännösten osalta myös rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ja määritelmät tulee kirjoittaa rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota seuraaviin seikkoihin.

Ehdotetun alkolukkolain 16 §:ssä säädetään alkolukkorikkomuksesta.

Säännöksen *1 kohdassa* kriminalisoitaisiin alkolukon toimintakykyyn vaikuttaminen 8 §:n (po. 7 §:n) 3 momentin vastaisesti. Lain 7 §:n 3 momentissa mainitaan kuitenkin toimintakyky ainoastaan alkolukon käytön osalta ("käytettävä ajossa niin, että se on ajon aikana toimintakykyinen"). Säännöksessä ei sitä vastoin kielletä alkolukon toimintakykyyn vaikuttamista, sen toisessa lauseessa kuitenkin kielletään ei-hyväksytyjen laitteiden, esineiden ja ohjelmien asentaminen ja liittäminen. Rangaistussäännöksen

perustelujen mukaan tarkoituksena on säätää rangaistavaksi esimerkiksi hyväksymättömän virtakytkimen asentaminen. Perustelulausuma huomioon ottaen vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta kohdistaa kriminalisointi 7 §:n 3 momentin toiseen lauseeseen (esimerkiksi seuraavasti: "1) asentaa tai liittää alkolukkoon [sen toimintakykyyn vaikuttavan] laitteen, esineen tai ohjelman 7 §:n 3 momentin vastaisesti").

Säännöksen 2 kohdassa säädetään kalibroinnin määräajan noudattamisesta ("rikkoo — — kalibroinnin määräaika"). Vaikka sanamuodoltaan lähes samankaltainen säännös sisältyy nykyiseen lakiin alkolukon käytöstä koulu- ja päivähoitokuljetuksissa, voidaan muotoilua pitää epäonnistuneena. Oikeusministeriö ehdottaa, että määräajan rikkomisen asemesta säädettäisiin velvollisuuden rikkomisesta (esim. seuraavasti: "rikkoo 7 §:n 5 momentissa säädettyä velvollisuutta kalibroida alkolukko määräajassa"; ks. kuitenkin myös tätä kohtaa koskeva huomautus jäljempänä)

Myös ensimmäisen 3 kohdan (lakiehdotukseen sisältyy kaksi 3 kohtaa) sanamuotoa tulisi täsmentää, esimerkiksi seuraavasti: "3) laiminlyö 7 §:n 6 momentissa säädetyin velvollisuuden pitää asennus- ja kalibrointitodistus ajoneuvossa mukana ajon aikana edellytetyllä tavalla asennus- ja kalibrointitodistuksen mukana pitämisen ajossa".

Jälkimmäisestä 3 kohdasta (po. 4 kohdassa) vaikuttaa puuttuvan sanoja ("3-4) laiminlyö ~~11~~ 9 §:ssä tarkoitettussa kuljetuksessa käytettävän ajoneuvon varustamisen alkolukolla").

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei sääntelystä selvästi ilmene, kuka voi olla rikoksen tekijä. Rangaistussäännöksen tunnusmerkistö on kirjoitettu yleisesti ("Joka — — laiminlyö — — ...todistuksen mukana pitämisen ajossa, — — laiminlyö — — ajoneuvon varustamisen alkolukolla"). Toisaalta 9 §:n 2 momentissa säädetään liikenteenharjoittajan vastuusta alkolukon asentamisen ja toimintakykyisenä pitämisen osalta. Onko tarkoituksena, että rangaistussäännöksen perusteella voidaan rangaista myös kuljettajaa? Miltä osin em. vastuun kohdistamista koskeva rajaa rangaistussäännöksen henkilöistä soveltamisalaa?

Rangaistussäännökseen tulisi tarvittaessa lisätä tekijää koskeva erityinen tunnusmerkki (tyyliin: "xx §:ssä tarkoitettusta kuljetuksesta vastaava liikenteenharjoittaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta — — laiminlyö — — ajoneuvon varustamisen alkolukolla"). Jos rangaistussäännöksen eri osia koskevat erilaiset tekijätunnusmerkit, on säännös jaettava osiin ("Xxx, joka — — on tuomittava — — *alkolukkorikkomuksesta* sakkoon. Alkoluk-

korikkomuksesta tuomitaan myös yyy, joka — —. Alkolukkorikkomuksesta tuomitaan niin ikään zzz, joka — —.").

Oikeusministeriö kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota myös siihen, että kriminalisoinnille on aina oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVM 23/1997 vp). Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvänsuojaamiseksi.

Tältä osin merkityksellinen on kalibroinnin määräaikaa koskeva rangaistussäännös (16 §:n 2 kohta). Säännöksessä säädettäisiin rangaistavaksi kalibrointivelvollisuuden rikkominen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan hyväksyttävyyden ja suhteellisuusvaatimuksen kanssa olisi paremmin sopusoinnussa, jos rangaistavuus sidottaisiin ajoneuvon käyttöön sellaisessa ajossa, jossa edellytetään toimivaa alkolukkoa. Määräajan ylittäminen ei tällöin olisi rangaistavaa, jos ajoneuvoa ei käytetä tai jos sitä käytetään vain muuhun kuin alkolukkoa edellyttävään ajoon.

Huomio koskee myös ehdotettua ajokorttilain 69 §:n 1 momentin 2 kohdan säännöstä, jonka mukaan alkolukolla valvottu ajo-oikeus on peruutettava, jos valvottava ilman hyväksyttävää syytä rikkoo velvollisuutta viedä ajoneuvonsa kalibroitavaksi. Esityksen perusteluissa on tältä osin todettu, että hyväksyttävä perustelu voisi olla esimerkiksi terveydentilasta johtuva syy (s. 35). Tältäkin osin voidaan kysyä, onko kalibrointi välttämätöntä, jos ajoneuvoa ei käytetä.

6 Rikosprosessi ja valvotun ajo-oikeuden määrääminen

Ehdotuksen mukaan käräjäoikeuden olisi lähtökohtaisesti määrättävä alkolukolla valvottu ajo-oikeus, ei kuitenkaan ilman valvottavan suostumusta.

Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että suostumuksen tulee lähtökohtaisesti olla informoitu, ja on tärkeää, että ajokorttilain 67 a §:n 3 momentin säännöksen toteutuminen varmistetaan esimerkiksi poliisin koulutuksella. Alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen liittyvä koeaika voi olla pidempi kuin ehdoton ajokielto, joten on tärkeää että valvottavat ymmärtävät, millaiseen seuraamukseen he antavat suostumuksensa.

On myös varmistettava, että suostumuksen peruminen ja alkolukolla valvotun ajo-oikeuden peruuttaminen valvottavan pyynnöstä voidaan edelleen toteuttaa joustavasti, eivätkä ne tarpeettomasti kuormita oikeuslai-

tosta. Tältä osin voitaisiin harkita, voisiko valvotun ajo-oikeuden peruuttamisesta valvottavan pyynnön johdosta (ajokorttilain 69 §:n 1 momentin johdantokappale) päättää poliisi, käräjäoikeushan on tällöin jo aikaisemmin määrännyt ajokiellon pituudesta. Muutoksenhaussa noudatettaisiin, mitä muutenkin sovelletaan poliisin päätöksentekoon näissä asioissa.

7 Muutoksenhaku

Trafin päätökseen haettaisiin 1. lakiehdotuksen 17 §:n mukaan muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella. Muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellytettäisiin valituslupaa. Oikeusministeriö kannattaa esitettyä sääntelyä. Vaikka oikaisuvaatimuksen (ja valitusluvan) piiriin tulisivatkin siis myös hallinnolliset pakkokeinot, kyseessä eivät ole sellaiset esimerkiksi elinkeinon harjoittamista rajoittavat asiat, jotka ovat asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviä ja joissa on tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi. Valitusluvan osalta puolestaan perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 55/2014 vp), että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa silloinkaan, kun kyse on esimerkiksi hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevista asioista

Oikeusministeriö toteaa, että vuoden 2016 alussa voimaan tulevan hallintolain muutoksen johdosta ei ole tarpeen säätää erikseen oikaisuvaatimusviranomaisesta, jos tämä on sama kuin alkuperäisen hallintopäätöksen tehnyt viranomainen.

8 Voimaantulosäännös

1. lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin mukaan ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. Säännös turha, ja sen vuoksi säännös on syytä poistaa laista (ks. Lainkirjoittajan opas 21.3).

Voimaantulosäännökseen on syytä kirjata sen perusteluissa viitattu siirtymäaika.

9 Muita huomioita

Esitys on sekä kielellisesti että asiallisesti erittäin keskeneräinen. Esityksen rakenne ei vastaa hallituksen esityksen laatimisohteita, säännösten perustelut eivät vastaa kaikilta osin säännösehdotuksia ja säännöksissä on useita virheellisiä viittauksia (esim. 1. lakiehdotuksen 14 ja 16 §). Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että esitysluonnos on ennen sen esittelyä

toimitettava laintarkastukseen valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n mukaisesti.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Ville Hinkkanen

