

Tuomas Ojanen

Lausunto 12.8.2010

LAUSUNTO

A-Katsastus Oy:n toimitusjohtaja *Juha Tukiainen* on pyytänyt valtiosääntöoikeudellista asiantuntijalausuntoani luonnoksesta Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle ajoneuvojen katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LVM/LTU, 11.6.2010/ laus. 3). Lausuntoani on erityisesti pyydetty yhtäältä hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n näkökulmasta ja toisaalta niistä valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista, joiden mukaan ehdotetun sääntelyn kohtuullisuutta ja oikeasuhtaisuutta voidaan arvioida.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Yleisesti esitysluonnoksen valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä

Esitysluonnos tuo esiin useita valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joista merkittävimmät liittyvät perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen ja hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle säätävään perustuslain 124 §:ään.

Lisäksi esitysluonnoksella on liittyviä lainsäädäntövallan siirtämistä koskevaan perustuslain 80 §:ään, veroista ja maksuista säätävään perustuslain 81 §:ään sekä yksityiselämän ja kotirauhan suojaa koskevaan perustuslain 10 §:ään.

Lausuntopyynnön takia keskityn jatkossa arvioimaan esitystä perustuslain 124 §:n näkökulmasta, minkä lisäksi tarkastelen niitä näkökohtia, jotka voivat muodostua merkityksellisiksi ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa. On syytä korostaa, että katsastustoimintaa koskeva lainsäädäntö on pääosin säädetty ilman eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta ja että katsastuslainsäädännön perustuslainmukaisuutta ei ole kattavasti arvioitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja vuoden 2000 perustuslain voimaantulon jälkeen arvioinut katsastuslainsäädännön muuttamista koskevia ehdotuksia lausunnoissaan PeVL 29/2001 vp, PeVL 40/2002 vp ja PeVL 49/2005 vp. Valiokunta ei ole kuitenkaan missään yhteydessä arvioinut voimassa olevaa katsastuslainsäädäntöä perustuslain 124 §:n kannalta paitsi siltä osin kuin kyse on ollut liiketilojen tarkastuksesta ja teknisistä tienvarsitarkastuksista (PeVL 40/2002 vp).

Lisäksi vuoden 2004 alusta muutettiin ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain (1099/1998) 13 ja 14 §:ää vuoden 2004 alusta voimaan tulleista hallintolaista (434/2003) ja kielilaista (423/2003) johtuvien muutosten toteuttamiseksi (HE 123/2003vp). Lain muutos oli huomionarvoinen perustuslain 124 §:n näkökulmasta, koska lain muutoksen myötä hyvän hallinnon takeita ulotettiin aikaisempaa paremmin katsastustoimintaan. Lain muutos säädettiin kuitenkin ilman eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Perustuslain 124 §

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ja perusteita

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

Perustuslain 124 §:ssä ei ole tarkemmin määritelty julkisen hallintotehtävän käsitettä. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:ssä ”verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”.¹ Esitöissä on nimenomaisesti todettu, että julkisena hallintotehtävänä ei voida pitää lainsäädäntövallan tai tuomiovallan käyttöä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä ”julkisen hallintotehtävän” tulkinta on muodostunut laajaksi.² Valiokunnan käytännössä on kiinnitetty

¹ HE 1/1998vp, s. 179.

² Ks. esim. PeVL 42/2005vp (Hallituksen esitys laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi); PeVL 44/2004vp (Hallituksen esitys laiksi radiolain muuttamisesta); PeVL 11/2004vp (Hallituksen esitys laeiksi ajopiirturikorttien myöntämisen järjestämisestä ja Ajoneuvohallintokeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta); PeVL 71/2002vp (Hallituksen esitys hautausoimilaiksi); PeVL 28/2001vp (Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi); PeVL 19/2002vp (Hallituksen esitys laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta); ja PeVL 67/2002vp (Hallituksen esitys laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi); PeVL 16/2002vp (Hallituksen esitys laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta); PeVL 2/2002vp (Hallituksen esitys laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta); PeVL 53/2001vp (Hallituksen esitys laiksi liikepan-

huomiota ensinnäkin tietyn tehtävän luonteeseen ja ominaispiirteisiin. Merkitystä on myös ollut sillä, onko tehtävästä säädetty laissa (lakisääteisyys), samoin kuin sillä, toimiiko tietty taho tehtävää hoitaessaan viranomaisten määräys-, ohjaus- tai valvontavallan piirissä. Lisäksi huomiota on kiinnitetty tietyn tehtävän ja siihen liittyvän päätöksenteon oikeusvaikutuksiin. Jos kysymys on ollut erilaisen tehtävien tai toimintojen joukosta, ratkaisevinta on ollut viime kädessä tehtävistä muodostuva *kokonaisuus*.

Perustuslain 124 §:n ja siihen perustuvan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle voidaan eriyttää *muodollisiin, rakenteellis-organisatorisiin ja sisällöllisiin* kriteereihin.

Muodollinen kriteeri on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Lakivaatimukseen sisältyy vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lailla säätämisen vaatimus myös tarkoittaa, että julkisen hallintotehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on perustuttava lakiin.

Rakenteellis-organisatorinen vaatimus liittyy valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin siitä, perustetaanko julkisten hallintotehtävien hoitoa varten joko kokonaan oma virasto tms. vai organisoidaanko tällaiset tehtävät omaksi erilliseksi ja riippumattomaksi yksiköksen muutoin liiketoimintaa harjoittavassa orgaanissa.³ Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 124 §:n yhteyteen huonommin sopivana esimerkiksi järjestelyjä, joissa liikelaitosten yhteyteen perustetaan "erillisiä

keista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista, laiksi osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista, säästöpankkilaiksi, laiksi talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä, laiksi säästöpankin muuttamisesta osakeyhtiömuotoisiksi pankeiksi annetun lain kumoamisesta sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta); PeVL 4/2000vp (Hallituksen esitys maakaasumarkkinalaiksi); PeVL 25/2000vp (Hallituksen esitys laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

virkamiestehtävien yksikköjä”. Sitä vastoin valiokunta on pitänyt ”parempana vaihtoehtona”, että viranomaistehtäviä hoitamaan varten perustetaan oma erillinen virasto tai keskus.⁴ Perustuslain 124 §:n kannalta on siten perusteltua organisoida julkisten hallintotehtävien hoito kokonaan erilleen liiketoiminnan harjoittamisesta.

Sisällölliset kriteerit julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi ankkuroituvat taas perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, jotka on perustuslakivaliokunnan mukaan turvattava *säädösperusteisesti*.⁵

Lisäksi julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa kiinnitetään hallinnon tehokkuusnäkökohtien ohella huomiota erityisesti yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin sekä hallintotehtävän luonteeseen ja erityispiirteisiin. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslain 124 §:n mukainen tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttämistä on aina harkittava tapauskohtaisesti.⁶

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu etenkin julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutukseen ja asiantuntemukseen liittyviä näkökohtia, samoin kuin sitä, että julkisten hallintotehtävien hoidon on oltava asianmukaisten virkavastuu- ja valvontajärjestelyjen piirissä. Lisäksi hyvän hallinnon vaatimukset painottavat julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvän päätöksenteon puolueettomuutta, riippumattomuutta ja tasapuolisuutta, yhden-

⁴ Ks. esim. PeVL 38/2004vp (Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksesta).

⁵ Ks. esim. PeVL 10/1998 vp ja PeVL 26/2001 vp.

⁶ PeVL 11/2006 vp.

vertaisuusnäkökohtia sekä sellaisia oikeusturvatakeita kuin esimerkiksi oikeutta saada tietoa, oikeutta tulla kuulluksi ja oikeutta hakea muutosta.

Katsastustehtävät perustuslain 124 §:n näkökulmasta

Ajoneuvon katsastusten päätavoitteena on edistää liikenneturvallisuutta ja vähentää ajoneuvoista aiheutuvia ympäristöhaittoja. Katsastusten yhteydessä valvotaan ajoneuvon kohdistuvien verojen ja maksujen maksamista.

Katsastajalla on toimivalta hyväksyä tai hylätä ajoneuvo katsastuksessa. Katsastajalla on myös oikeus määrätä ajoneuvo ajokieltoon. Katsastuksessa tehdyistä hyväksymis-, hylkäämis- ja kieltopäätöksissä voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudellisin muutoksenhakukeinoin tekemällä oikaisuvaatimus ajoneuvohallinnolle. Lisäksi katsastusluvan ja koulutusoikeuden haltijoiden on noudatettava hallintolakia (434/2003) ja kielilakia (423/2003) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999).

Katsastustoiminta on myös luvanvaraista sekä muutoinkin hyvin säänneltyä ja valvottua. Voimassa olevan katsastuslupalain mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto myöntää katsastusluvut enintään viideksi vuodeksi. Lupa myönnetään toimipaikkakohtaisena, joten yksittäisellä oikeushenkilöllä on useita lupia. Toimiluvan myöntämisen edellytyksenä on, että luvanhakija on luotettava, asiantunteva, vakavarainen ja riippumaton. Toimilupaa ei voida myöntää virastolle, laitokselle eikä oppilaitokselle, joka on valtion, kunnan tai kuntayhtymän ylläpitämä.

Nähdäkseni on edellä selostetuista syistä selvää, että katsastustehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Vaikka katsastuksissa ei ole kysymys ”merkittävästä julkisen vallan käytöstä” perustuslain 124 §:ssä

tarkoitettulla tavalla, katsastustehtäviä voidaan myös pitää verraten *merkittävänä* julkisina hallintotehtävinä, koska katsastusten päätavoitteet liittyvät sellaisiin perustuslain(kin) näkökulmasta tärkeisiin tavoitteisiin kuin liikenneturvallisuuden edistäminen ja ajoneuvoista syntyvien ympäristöhaittojen vähentäminen. Katsastusten valtiosääntöoikeudellista merkityksellisyyttä perustuslain 124 §:n näkökulmasta lisää se, että katsastusten yhteydessä valvotaan ajoneuvon kohdistuvien verojen ja maksujen maksamista.

Katsastustehtävien luonteesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä taas seuraa, että katsastustoiminta on järjestettävä siten, että perusoikeudet, oikeusturva tai muut hyvän hallinnon vaatimukset eivät vaarannu ja että katsastustehtävien siirtämistä muulle kuin viranomaiselle voidaan pitää tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Tässä yhteydessä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset tarkoittavat ensinnäkin katsastustehtäviä hoitavien henkilöiden koulutukseen ja asiantuntemukseen liittyviä vaatimuksia sekä sitä, että katsastustehtävien hoidon on oltava riittävän tehokkaiden valvonta- ja vastuumekanismien piirissä. Huomattavaa merkitystä on myös katsastuksessa tehtyihin hyväksymis-, hylkäämis- ja kieltopäätöksiin liittyvillä oikeusturvatakeilla, samoin kuin katsastusten tekijöiden esteettömyysvaatimuksilla sekä päätöksenteon puolueettomuudella, riippumattomuudella ja tasapuolisuudella. On painokkaasti korostettava, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisen tärkeys korostuu, koska katsastustehtäviä voidaan pitää merkittävänä julkisina hallintotehtävinä niihin liittyvien liikenneturvallisuus- ja ympäristönsuojelunäkökohtien takia.

Lisäksi perustuslain 124 §:stä juontuu vaatimuksia katsastustoiminnan organisoimille. Kuten edellä todettiin, perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty perustuslain 124 §:n näkökulmasta ”parempana vaihtoehtona”, että julkisia hallintotehtäviä ei hoideta liiketoimintaa harjoittavassa organisaatiossa vaan että

tällaiset tehtävät organisoidaan kokonaan erilleen liiketoiminnan harjoittamisesta. Tällä rakenteellis-organisatorisella vaatimuksella on merkitystä nyt käsillä olevan asian kannalta siinä mielessä, että perustuslain 124 §:n näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna mallia, jossa katsastustehtävien hoitaminen eriytetään kokonaan muusta autoalan elinkeinotoiminnasta.

Yleisarvio hallituksen esitysluonnoksesta perustuslain 124 §:n näkökulmasta

Nähdäkseni hallituksen esitysluonnos on sopusoinnussa perustuslain 124 §:stä johdettavien oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten kanssa siltä osin kuin kyse on katsastajien koulutusvaatimuksiin ja ammattitaitoon liittyvistä säädösehdotuksista (14 §-19 §). Samoin lakiehdotuksen mukaiset oikeusturvajärjestelyt ovat asianmukaisia (ks. 1. lakiehdotuksen 51 § ja 2. lakiehdotuksen 30 ja 31 §). Lisäksi kasastustehtävien antamista yksityisten hoidettavaksi voidaan pitää katsastustoiminnan laajuus ja luonne huomioon ottaen tarpeellisenä niiden tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.⁷ Lakiin ei kuitenkaan enää ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin. Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisenä, viittauksen on oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava.⁸

Hallituksen esitysluonnos ei nähdäkseni täysin täytä näitä vaatimuksia siltä osin kuin kyse on 1. lakiehdotuksesta, koska ehdotuksen valossa jää epämääräiseksi,

⁷ Ks. esim. PeVL 46/2002 vp, PeVL 33/2004 vp ja PeVL 11/2006 vp.

⁸ PeVL 42/2005 vp.

missä määrin lakiehdotuksessa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa olisi noudatettava hallinnon yleislakeja. 1. lakiehdotuksen 32 ja 33 §:ssä on nimenomaisesti säädetty kielellisestä palveluvelvollisuudesta kielilain (423/2003) mukaisesti sekä hyvästä hallinnosta siltä osin kuin kyse on koulutusluvan haltijan lakiehdotuksessa tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Kun muualla lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole säädetty vastaavien kielilaista ja hyvästä hallinnosta johtuvien vaatimusten ulottamisesta katsastustehtäviin, tämä antaa perusteen vastakohtaispäätelmälle, jonka mukaan hyvän hallinnon vaatimukset lakiehdotuksen 33 §:ssä tarkoitettulla tavalla koskevat lähinnä koulutusluvan haltijan hoitamia julkisia hallintotehtäviä. Nähdäkseni lakiehdotusta olisi tältä osin selkeytettävä huolehtimalla säädösperusteisesti siitä, että kaikkien katsastustehtävien hoidossa noudatetaan hallinnon yleislakeja.

Tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen

Esitysluonnoksen keskeisin muutosehdotus voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna on esitys tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta luopumisesta.

Esitysluonnoksen mukaan määräaikais- ja valvontakatsastuksiin voisivat toimiluvan saada myös hakijat, jotka harjoittavat tai ovat kaupallisesti, taloudellisesti tai muuten riippuvuussuhteessa siihen, joka harjoittaa ajoneuvon tai niiden osien tai varusteiden valmistusta, maahantuontia, kauppaa, suunnittelua, markkinointia, korjausta tai huoltoa taikka harjoittaa vakuutustoimintaan liittyvää ajoneuvojen vakuutustoimintaa tai luvanvaraista liikennettä. Vaikka määräaikais- ja valvontakatsastuksissa luovuttaisiin riippumattomuusvaatimuksista, katsastusluvan haltijalla ei hallintolain mukaan kuitenkaan olisi oikeutta katsastaa ajoneuvoja, jotka hän omistaa tai joiden haltija hän on.

Rekisteröinti-, muutos- ja kytkentäkatsastusluvan hakijan osalta ehdotetaan riippumattomuusvaatimukseksi, ettei hakija saa harjoittaa tai olla kaupallisesti, taloudellisesti tai muuten riippuvuussuhteessa siihen, joka harjoittaa ajoneuvojen tai niiden osien valmistusta, maahantuontia, kauppaa, korjausta tai huoltoa. Rekisteröinti-, muutos- ja kytkentäkatsastusluvan hakija ei myöskään saisi olla riippuvuussuhteessa edellä lueteltuja toimintoja harjoittaviin järjestöihin.

Yksittäishyväksynnän myöntäjältä ja hänen palveluksessaan olevalta edellytetäisiin samojen riippumattomuusvaatimusten täyttämistä kuin rekisteröinti-, muutos- ja kytkentäkatsastusluvan hakijalta. Riippumattomuusvaatimukset eivät estäisi rekisteröinti-, muutos- ja kytkentäkatsastusluvan hakijaa ja yksittäishyväksynnän myöntäjää toimimasta ajoneuvolaissa tarkoitettuna hyväksyttyinä asiantuntijana tai tutkimuslaitoksena.

Ajoneuvojen vahinkotarkastustoiminnan tai luvanvaraista liikenteen harjoittamista ei enää pidettäisi esteenä katsastusluvan saamiseen tai yksittäishyväksynnän myöntäjänä toimimiseen.

Tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta luopumiseen liittyy ehdotettu sääntely poikkeuksesta hallintolain esteellisyysvaatimuksesta katsastuksessa (1. lakiehdotuksen 22 §). Säännösehdotuksen myötä katsastaja voisi suorittaa määräaikais- ja valvontakatsastuksia ajoneuvoille, joihin hänen työnantajallaan on ollut tai on työsuhde tai muu toimeksiantosuhde. Poikkeus on esitysluonnoksen mukaan tarpeen, jotta katsastustoimipaikalla voidaan määräaikais- ja valvontakatsastaa ajoneuvo, jonka katsastusluvan haltija on tuonut maahan tai myynyt taikka jota katsastusluvan haltijan yrityksessä on huollettu tai korjattu. Näin asiakkaan sitä halutessa mahdollistettaisiin niin sanotun yhden luukun periaatteen mukaisesti ajoneuvon määräaikaiskatsastus ajoneuvon huollon ja korjauksen yhteydessä (s. 49).

Tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen perustuslain 124 §:n näkökulmasta

Tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen määräaika- ja valvontakatsastuksissa on esitysluonnoksen keskeisin muutosehdotus perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Tiukka riippumattomuusvaatimus on ollut katsastustoiminnan järjestämisen kulmakivi vuoden 1993 toimilupalaista lähtien. Tuolloin toimiluvan hakijan riippumattomuutta perusteltiin lakia koskevassa hallituksen esityksen (HE 180/1993 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa sillä, että "ajoneuvojen katsastus on toimintaa, jossa toiminnan harjoittajan täydellisen riippumattomuuden vaatimus on erityisen tärkeää".

Samoin voimassa olevassa katsastuslupalaisissa (1099/1998) edellytetään toimiluvan hakijan riippumattomuutta. Lain 6 §:ssä säädetään hakijan riippumattomuuden arvioinnista. Toimiluvan hakijaa voidaan pitää riippumattomana, jos hakija tai hänen palveluksessaan oleva ei harjoita tai ole kaupallisesti, taloudellisesti tai muuten riippuvuussuhteessa laissa mainittua ajoneuvoihin liittyvää toimintaa harjoittavaan. Tällaisia toimintoja ovat ajoneuvojen sekä niiden osien ja varusteiden valmistus, maahantuonti, kauppa, suunnittelu, markkinointi, korjaus ja huolto, vakuutustoimintaan liittyvä ajoneuvojen vahinkotarkastustoiminta sekä luvanvarainen liikenne. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan toimiluvanvaraiseen toimintaan saa kuitenkin vuokrata tiloja ja laitteita ajoneuvoihin liittyvää muuta toimintaa harjoittavalta. Siten katsastustoimipaikka saa vuokrata

toimintaansa varten toimitilat ja laitteet esimerkiksi autokorjaamolta, jossa ajoneuvo katsastetaan.

Tiukalla riippumattomuusvaatimuksella on pyritty nimenomaan takaamaan katsastusten puolueettomuus ja riippumattomuus erilaisista kaupallisista vaikutuksista. Kuten myös käsillä olevassa esitysluonnoksessa todetaan:

”Katsastusalan nykyinen riippumattomuusvaatimus muusta ajoneuvoalan kaupallisesta toiminnasta on varmistanut, että katsastukset suoritetaan erillään ajoneuvoihin kohdistuvista muista kaupallisista palveluista julkisina hallintotehtävinä. Katsastusten lopputulokseen ei voi vaikuttaa katsastustoimintaa harjoittavien yritysten mahdolliset muut kaupalliset pyrkimykset. Riippumattomuusvaatimus antaa katsastuspalveluja käyttäville myös varmuuden katsastuksen suorittamisesta puolueettomasti” (s. 19-20).

Perustuslain 124 §:n näkökulmasta kysymys on nyt perusteiltaan siitä, vaarantuuko katsastustehtävien hoitamisen puolueettomuus, riippumattomuus ja tasapuolisuus, jos ajoneuvojen huolto-, korjaus- ja myyntitoiminnan yhteydessä voidaan harjoittaa katsastustoimintaa. Kysymyksenasettelun valtiosääntöoikeudellista merkitystä lisää, että ajoneuvojen katsastaminen on siihen liittyvien laatu-, turvallisuus- ja ympäristönäkökohtien takia toimintaa, jossa ”toiminnan harjoittajan täydellisen riippumattomuuden vaatimus on erityisen tärkeää”.⁹ Tässä yhteydessä on korostettava, että julkisten hallintotehtävien hoidon on oltava puolueetonta, riippumatonta ja tasapuolista paitsi muodollis-juridisesti myös *tosiasiallisesti*.

Ehdotuksessa katsastustoiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus sekä tasapuolisuus on pyritty varmistamaan siten, että katsastusluvan haltijan toimipaikassa ei saisi määräaikais- ja valvontakatsastaa katsastusluvan haltijan tai hänen omistamansa yrityksen omistamia tai hallitsemia ajoneuvoja. Lisäksi saman ajoneuvon katsastuksen ja ajoneuvoon kohdistuvan muun toimenpiteen

⁹ Siteeraus on vuoden 1993 toimilupalakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 180/1993vp).

tulisi 21 §:n mukaan olla kaksi erillistä toisistaan erottuvaa toimenpidettä. Katsastusluvan haltijan tulisi 6 §:n mukaan myös osoittaa organisoivansa katsastustoimintansa ja muun kaupallisen toimintansa niin, ettei muu kaupallinen toiminta vaikuta katsastusten lopputulokseen.

Lisäksi katsastusten puolueettomuuden, riippumattomuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi katsastaja ei saisi määräaika- tai valvontakatsastaa ajoneuvoa, jonka korjaukseen tai huoltamiseen hän on ajoneuvon edellisen määräaika-katsastuksen jälkeen osallistunut. Muiltakin osin katsastajaa koskisivat hallintolain esteellisyyssäännökset. Katsastaja ei siten saisi katsastaa omia tai perheenjäsentensä ajoneuvoja, katsastustoimipaikan omistajien ajoneuvoja eikä muitakaan työnantajansa omistamia ajoneuvoja.

Sitä, varmistavatko ehdotetut ratkaisut *tosiasiassa* katsastustehtävien hoidon puolueettomuuden, riippumattomuuden ja tasapuolisuuden on mahdotonta arvioida yleisellä tasolla etukäteen. Asia riippuu viime kädessä siitä, kuinka määräaika- ja valvontakatsastuksia tultaisiin jatkossa *de facto* hoitamaan.

Nähdäkseni on kuitenkin selvää, että tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta luopumisen merkitsemä mahdollisuus harjoittaa katsastustoimintaa ajoneuvojen huolto-, korjaus- ja myyntitoiminnan yhteydessä on omiaan synnyttämään *merkittävään riskiin* siitä, että katsastustehtävien hoitamista alkavat välillisesti ja pahimmillaan välittömästikin suunnata ja määrittää ajoneuvojen huoltoon-, korjaamiseen ja myyntiin liittyvät kaupalliset intressit ja vaikuttimet. Kun katsastustehtävien hoidon puolueettomuus, riippumattomuus ja tasapuolisuus uhkaavat tällä tavoin vaarantua, tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen saattaa myös vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa ja muita hyvän hallinnon takeita perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Riskinä myös on, että katsastustoiminnassa ei enää kunnolla saavuteta niitä katsastusten pääta-

voitteita, jotka liittyvät ajoneuvojen turvallisuuden takaamiseen ja ympäristöhaittojen vähentämiseen.

Nähdäkseni on myös selvää, että voimassa olevassa lainsäädännössä edellytetty tiukka riippumattomuusvaatimus on merkittävästi asianmukaisempi ja perustelumppi ratkaisu perustuslain 124 §:n näkökulmasta, koska se on nimenomaan ”varmistanut, että katsastukset suoritetaan erillään ajoneuvoihin kohdistuvista muista kaupallisista palveluista julkisina hallintotehtävinä”. Tällä tavoin tiukka riippumattomuusvaatimus on taannut, että katsastusten ”lopputulokseen ei voi vaikuttaa katsastustoimintaa harjoittavien yritysten mahdolliset muut kaupalliset pyrkimykset.”¹⁰

Tässä yhteydessä on myös huomionarvoista, että perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole pidetty ”hyvänä ... suuntausta, että liikelaitosten yhteyteen perustetaan erillisiä virkamiestehtävien yksiköjä”. Sen vuoksi valiokunta on pitänyt ”parempana vaihtoehtona, että ... viranomaistehtäviä hoitaisi oma erillinen virasto tai keskus.”¹¹ Vastaavasti voidaan pitää perustuslain 124 §:n näkökulmasta parempana vaihtoehtona, että katsastustehtävien hoitaminen pidetään tiukasti erillään ajoneuvojen huolto-, korjaus- ja myyntitoiminnasta, koska tämä tämä osaltaan turvaa katsastustoiminnan puolueettomuuden, riippumattomuuden ja tasapuolisuuden sekä sitä kautta hyvän hallinnon takeiden toteutumisen katsastustehtävien hoidossa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Kaiken kaikkiaan tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta luopumista voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 124 §:n näkökulmasta, koska se luo merkittävän riskin katsastustoiminnan puolueettomuuden, riippumattomuuden ja tasapuolisuuden vaarantumisesta. Vaikka ehdotuksessa ei välttämättä ole perus-

¹⁰ Siteeraukset ovat esitysluonnoksen sivuilta 19-20.

¹¹ Ks. esim. PeVL 38/2004 vp (Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksesta).

tuslain 124 §:n kannalta niin vakavaa huomauttamista, että ehdotus vaarantaisi hyvän hallinnon takeita katsastustoiminnassa ehdotuksen säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla, tiukka riippumattomuusvaatimus katsastusalalla on perustuslain 124 §:n näkökulmasta selvästi perustellumpi ja parempi vaihtoehto. Tästä syystä tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta luopumista ainakin nyt ehdotetussa laajuudessa olisi vielä paikallaan vakavasti harkita ehdotuksen jatkovalmistelussa perustuslain 124:ään liittyvien valtiosääntöoikeudellisten ongelmien takia.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuus valtiosääntöiseltä kannalta

Katsastustoiminta on vahvasti säännelty elinkeinotoiminnan lohko. Näin ollen katsastusalalla toimivat yritykset eivät sinänsä voi perustellusti odottaa lainsäädännön ja sitä kautta elinkeinoalansa perusteiden pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomina.¹²

Lainsäädännön ja sitä kautta katsastustoimintaan perustuvan elinkeinotoiminnan syvälliset ja äkilliset sekä poikkeukselliset muutokset saattavat kuitenkin merkitä jännitettä tai jopa ristiriitaa ennustettavuuden, luottamuksen suojan ja perusteltujen odotusten kanssa etenkin, kun katsastustoiminnan harjoittaminen edellyttää melko mittavia ja pitkäaikaisia investointeja. Lainsäädännön pysyvyyteen sekä perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkitystä lisää se, että katsastustoiminnassa on kysymys lailla alun alkaenkin luodusta erityisjärjestelystä.

Samoin perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta korostuvat vaatimukset oikeustilan ennustettavuudesta ja selkeydestä sekä tähän liittyen oikeusvarmuudesta. Vaikka perustuslain 15 §:ssä turva-

¹² Ks. esim. PeVL 56/2005 vp , s. 2/II.

tusta omaisuudensuojasta ei tämän kaltaisen lainsäädännön yhteydessä voida johtaa kovin pitkälle meneviä rajoituksia lainsäätäjälle sen pyrkiessä asianomaisen alan kulloisiakin tarpeita vastaavaan, ajanmukaiseen sääntelyyn, omaisuudensuojasta voidaan kuitenkin johtaa sellainen kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden perusvaatimus, joka myös osaltaan asettaa tiettyjä reunaehdoja sääntelylle.

Käytännössä etenkin siirtymäjärjestelyt ovat avainasemassa arvioitaessa ehdotuksen kohtuullisuutta ja oikeasuhtaisuutta edellä selostetuista lähtökohdista. Siirtymäjärjestelyissä on tarpeellista huomioida katsastusalan vakaiden toimintaedellytysten turvaaminen, koska tämä osaltaan luo edellytyksiä pitkäjänteiselle ja kannattavalle yritystoiminnalle ja sitä kautta osaltaan takaa katsastuspalvelujen laatua, luotettavuutta ja saatavuutta. Etenkin siirtymäjärjestelyissä on perusteltua turvata kohtuuttomilta muutoksilta sellaiset katsastustoiminnan harjoittajat, jotka ovat suhteellisen äskettäin tehneet mittavia investointeja toimintaansa varten voimassa olevan lainsäädännön perusteella.¹³

On painokkaasti korostettava, että kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden takaaminen ei tässä yhteydessä välttämättä tarkoita vain sellaisia siirtymäjärjestelyjä, jotka turvaavat toiminnanharjoittajille riittävän pitkän sopeutumisajan *ajallisella* ulottuvuudella. Sääntelyn kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden takaaminen saattavat myös edellyttää erilaisia järjestelyjä *asiallisella* ja *alueellisella* ulottuvuudella, jotta katsastusalan elinkeinonharjoittajille voidaan antaa riittäviä mahdollisuuksia varautua muutoksen jälkeiseen uuteen tilanteeseen. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi erilaisia siirtymäjärjestelyjä suhteessa kevyiden ja raskaiden ajoneuvojen katsastuksiin, jos katsastustoiminnan harjoittajien turvaaminen kohtuuttomilta muutoksilta sitä edellyttää. Samoin saattaa olla tarve omak-

¹³ Perustuslakivaliokunta on voinut pitänyt siirtymäjärjestelyjen ottamista lakiehdotuksiin esimerkiksi "asianmukaisena", vaikka se ei olisi pitänyt lakiehdotusta ristiriitaisena perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kanssa tai vaikka se ei olisi edes pitänyt lakiehdotusta sinänsä erityisen merkityksellisenä omaisuudensuojan kannalta. Ks. esim. PeVL 10/2008vp.

sua erilaisia alueellisia siirtymäjärjestelyjä, jos esimerkiksi katsastuspalvelujen riittävän saatavuuden turvaaminen maan eri osissa sitä vaatii.

Käytettävissäni ollut aineisto sekä puutteellinen tietämykseni katsastusalasta eivät anna riittäviä edellytyksiä arvioida ehdotetun sääntelyn kohtuullisuutta ja oikeasuhtaisuutta edellä selostetuista valtiosääntöisistä lähtökohdista. Selvää kuitenkin on, että esitysluonnoksen toteutuminen sellaisenaan muuttaisi merkittävästi katsastusalan elinkeinotoiminnan perusteita ja merkitsisi siten huomattavaa muutosta katsastusalalla toimivien elinkeinonharjoittajien asemaan ja niiden nykyisen liiketoimintamallin olennaisiin edellytyksiin nykytilaan verrattuna. Akatsastus Oy:n mukaan ehdotettu sääntely uhkaisi vaarantaa monen katsastusyrityksen koko elinkelpoisuuden, minkä lisäksi ehdotus olisi omiaan suosimaan autojen huolto-, korjaus- ja myyntitoimialaa katsastusyrityksiin verrattuna, koska edelliset kykenisivät aloittamaan katsastustoiminnan aikaisemman toimintansa rinnalla suhteellisen pienin lisäinvestoinnein. Sitä vastoin kannattavan huolto- ja korjaustoiminnan kehittäminen katsastustoiminnan oheen vaatisi katsastusyrityksiltä huomattavan mittavia panostuksia ja investointeja tila- ja laitehankintojen ja henkilökuntarekrytointien muodossa.

Näistä syistä ehdotettuun sääntelyyn on nähdäkseni välttämätöntä vähintäänkin sisällyttää riittäviä siirtymäjärjestelyjä ajallisella, alueellisella ja/tai asiallisella ulottuvuudella, jotta katsastusalan elinkeinonharjoittajille annetaan riittäviä mahdollisuuksia vähentää lainmuutoksen mahdollisesta voimaantulosta aiheutuvia haittoja tai poistaa ne kokonaan taikka ainakin muutoin sopeutua muutoksen jälkeiseen uuteen tilanteeseen. Siltä osin kuin ehdotetun sääntelyn kohtuullisuutta ja oikeasuhtaisuutta ei voida taata edes siirtymäjärjestelyin, siitä on perusteltua luopua. On korostettava, että siirtymäkausien ajalliselle pidentämiselle ja/tai erilaisille siirtymäjärjestelyille asiallisella ja alueellisella ulottuvuudella ei ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä, jos siirtymäjärjestelyjen kohtuullisuus ja oi-

keasuhtaisuus taikka esimerkiksi katsastuspalvelujen alueellisen saatavuuden turvaaminen niin edellyttävät.

Helsingissä 12. päivänä elokuuta 2010

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki