OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Anna Pohjalainen

Lausunto

24.4.2023

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä U 1/2023 vp eduskunnalle ehdotuksesta tieturvallisuuspaketiksi

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä (U 1/2023 vp) eduskunnalle ehdotuksesta tieturvallisuuspaketiksi. Tieturvallisuuspaketti koostuu kolmesta direktiiviehdotuksesta: CBE-direktiiviehdotus, ajokorttidirektiiviehdotus ja ajokieltodirektiiviehdotus. Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen U-kirjelmää laadittaessa ja nämä kommentit on otettu perusmuistiossa huomioon. Tässä lausunnossa keskitytään käsittelemään kirjelmässä esiin nostettuja kysymyksiä ajokorttidirektiivehdotuksen oikeusperustasta ja sen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisuudesta.

Ajokorttidirektiiviehdotuksen oikeusperusta

Ennen kuin voidaan arvioida unionin toimivallan käyttöä, on arvioitava toimivallan olemassaoloa, eli käytännössä sitä, onko ehdotuksella asianmukainen oikeusperusta. Ajokorttidirektiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 91 artiklan 1 kohdan c) alakohtaan. Määräys kuuluu SEUT kolmannen osan VI osastoon, joka koskee liikennettä, ja se antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimivallan tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan toteuttaa toimenpiteitä liikenneturvallisuuden parantamiseksi.

U-kirjelmässä pidetään ajokorttidirektiiviehdotuksen oikeusperustaa pääosin asianmukaisena. Kirjelmässä kuitenkin pidetään epäselvänä, riittäisikö ehdotettu oikeusperusta nollatoleranssista säätämiseen ja esitetään, että oikeusperustan riittävyyttä näiltä osin arvioidaan tarkemmin, kun ehdotuksen käsittely etenee.

EU:n säädösehdotuksen oikeusperusta tulee aina valita tapauskohtaisen harkinnan perusteella. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti säädöksen tarkoitus ja sisältö. Ajokorttidirektiiviehdotuksen keskeisenä tavoitteena on liikenneturvallisuuden parantaminen unionissa, mikä yhdessä ehdotuksen sisällön kanssa puoltaa SEUT 91 artiklan 1 kohdan c) alakohdan käyttöä oikeusperustana, kuten kirjelmässä todetaan.

Direktiiviehdotuksen sisältöön saatetaan käsittelyn edetessä tehdä merkittäviäkin muutoksia, joten oikeusperustan asianmukaisuutta ja riittävyyttä on arvioitava säädöshankkeen koko elinkaaren ajan aina sen lopulliseen hyväksymiseen saakka.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan 5 artiklan mukaisesti unioni voi antaa säädöksiä ainoastaan silloin, kun se on tarpeen, ja ainoastaan siinä laajuudessa, kuin se on tarpeen. Näiden periaatteiden arviointiperusteista määrätään mainitussa SEU 5 artiklassa. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kautta arvioidaan, onko unionilla olevan toimivallan käyttäminen tietyssä yksittäistapauksessa asianmukaista.

SEU 5 artiklan 3 kohdassa määrätyn toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Kyseessä on oikeudellinen periaate, mutta sen soveltaminen edellyttää käytännössä poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

SEUT 4 artiklan 2 kohdan g) alakohdan mukaisesti liikenteen ala kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan eli siihen sovelletaan toissijaisuusperiaatetta.

SEU 5 artiklan 4 kohdassa määrätyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

U-kirjelmässä katsotaan ajokorttidirektiiviehdotuksen olevan pääosin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Kirjelmässä kuitenkin arvioidaan, että ehdotukseen sisältyvä, uusille kuljettajille asetettava nollatoleranssivaatimus on toissijaisuus- ja

suhteellisuusperiaatteiden vastainen. Oikeusministeriö kiinnittääkin huomiota siihen, että U-kirjelmässä todetuin tavoin valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti ehdotukseen nollatoleranssista ja velvollisuuteen sanktioida tämän rikkominen kansallisesti.

Komissio perustelee ajokorttidirektiiviehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta muun muassa unionin liikenneturvallisuustavoitteilla sekä riittämättömällä edistymisellä tieliikennekuolemien ja vakavien loukkaantumisten vähentämisessä. Komission mukaan vaarallisen käyttäytymisen torjuminen teillä voi onnistua täysimääräisesti vain siinä tapauksessa, että ulkomailla asuvat liikennerikkomuksiin syyllistyvät henkilöt joutuvat vastaamaan teoistaan samoin edellytyksin kuin maassa asuvat. Näitä tavoitteita ei komission mukaan voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin, kun otetaan huomioon näiden ongelmien rajat ylittävä vaikutus.

Uusiin kuljettajiin sovellettavasta koeajasta säädetään ajokorttidirektiiviehdotuksen 15 artiklan 1 kohdassa ja tähän liittyvästä nollatoleranssista 15 artiklan 2 kohdassa. Jäsenvaltioiden on 15 artiklan 2 kohdan mukaan vahvistettava säännöt, jotka koskevat seuraamuksia uusille kuljettajille, joilla veren alkoholipitoisuus on ajaessa yli 0,0 g/ml, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että seuraamukset pannaan täytäntöön. Näiden seuraamusten on ehdotuksen mukaan oltava tehokkaita, oikeasuhteisia, varoittavia ja syrjimättömiä.

Komissio perustelee ajokorttidirektiiviehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta muun muassa sillä, että valitut toimintavaihtoehdot tarjoavat jäsenvaltioille riittävästi joustavuutta. Komission mukaan koeaikoja koskevat säännöt antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa kansallisia lisäehtoja tai -rajoituksia aloitteleviin kuljettajiin.

Liikenneturvallisuuden parantamiseen unionissa voidaan komission esittämin tavoin katsoa liittyvän rajat ylittäviä näkökohtia. Ehdotettua ajokorttidirektiiviä, mukaan lukien sen 15 artiklan 2 kohtaa, sovellettaisiin kuitenkin myös jäsenvaltioiden sisäisiin tilanteisiin. Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että direktiiviehdotuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat liikenneturvallisuuden parantamiseksi vahvistaa lisäsääntöjä, joita niiden alueella sovelletaan koeaikana uusiin kuljettajiin. Niiden on ilmoitettava lisäsäännöistä komissiolle, mutta muita edellytyksiä ei aseteta. Toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta voidaankin kysyä, miksi uusia kuljettajia koskevasta nollatoleranssista tulisi säätää unionin tasolla, kun muilta osin sääntöjen asettaminen uusille kuljettajille koeaikana jätettäisiin jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

Suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi on silloin, kun vaihtoehtoja on useampia, valittava vaikutuksiltaan lievin vaihtoehto, jolla tavoite voidaan tehokkaasti saavuttaa. Ajokorttidirektiiviehdotuksesta ei käy ilmi, onko 15 artiklan 2 kohdan osalta harkittu nollatoleranssia lievempää vaihtoehtoa. Nollatoleranssia koskeva säännös jättäisi ehdotetussa muodossa jäsenvaltioille harkintavaltaa seuraamusten muodon ja sisällön suhteen, mutta ei uusien kuljettajien veren alkoholipitoisuudelle asetettavan rajan suhteen.

Direktiiviehdotuksen sisältöön saatetaan käsittelyn edetessä tehdä merkittäviäkin muutoksia, joten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin on kiinnitettävä huomiota ehdotuksen koko elinkaaren ajan aina sen lopulliseen hyväksymiseen saakka.