



Liikenne- ja viestintäministeriön menettely lainvalmistelussa ja säädöksen oikaisussa sekä Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin menettely tiedottaessaan katsastusajankohdista

KANTELU

Kantelija on 18.5.2020 oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelussaan arvostellut Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien menettelyä ajoneuvojen katsastusajankohdan määrittämisessä. Kantelijan käsityksen mukaan Traficomien verkkosivuilta ilmenevä vaatimus ajoneuvojen katsastusveloitteesta vanhan asetuksen sääntelyn mukaisesti 14.5.2020 jälkeen "kunnes ne on ensimmäisen kerran katsastettu uuden sääntelyn aikana" on lainvastainen, koska valtioneuvoston asetuksessa ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta ei ole tällaista siirtymäsäännöstä.

SELVITYS

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut 17.7.2020 päivätyn lausunnon ja 10.12.2020 päivätyn lisälausunnon.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on antanut asiassa 29.7.2020 päivätyn selvityksen.

Jäljennökset lausunnoista ja selvityksestä toimitetaan kantelijalle ohessa tiedoksi.

RATKAISU

Arvioinnin oikeudellisia lähtökohtia

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset. Yleisistunnossa ratkaistaan myös eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella. Muut kuin 2 momentissa tarkoitetut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) (julkisuuslaki) 20 §:n 2 momentissa.

Suomen säädöskokoelmasta annetun lain 17 a §:n mukaan säädöskokoelmassa ja sopimus-sarjassa voidaan julkaista oikaisu, jos siinä julkaistussa asiakirjassa tai asiakirjan yhteyteen tehdyssä merkinnässä on ilmeinen kirjoitusvirhe tai kirjoitusvirheeseen verrattava selvä virhe.

Selvityksistä

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa on todettu, että vaikka voimassa oleva asetus on annettu kokonaan uutena säädöksenä, sen määräaikaikatsastuksen aikaväliä koskevan 3 §:n asialliset muutokset ovat kuitenkin käytännössä liittyneet vain museoajoneuvoihin ja yli 40-vuotiaisiin ajoneuvoihin. Näin ollen 14.5.2020 voimaan tulleilla muutoksilla ei ole ollut tarkoitus muuttaa aiemmin voimassa olleita, muiden kuin edellä mainittujen ajoneuvojen katsastusaikavälin määräytymistä koskevia säännöksiä. Tämä käy ilmi valtioneuvoston yleisistunnossa 28.11.2019 käsitellyn asetusehdotuksen [muistiosta](#).

Nykyistä asetusta edeltäneen asetuksen (liikenteessä käytettävien ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta annettu valtioneuvoston asetus 1245/2002) 20.5.2018 voimaan tulleella muutosasetuksella (valtioneuvoston asetus liikenteessä käytettävien ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 488/2017) harvennettiin sen sijaan yksityiskäytössä olevien henkilö- ja pakettiautojen sekä raskaiden nelipyörien määräaikaiskatsastusväliä. Kyseisen muutoksen jälkeen mainitut ajoneuvot on katsastettava ensimmäisen kerran nelivuotiaana (aiemmin ensimmäisen kerran kolmevuotiaana). Sen jälkeen ajoneuvot on katsastettava joka toinen vuosi ja kymmenvuotiaana ajoneuvot on katsastettava vuosittain. Tämä muutosasetus sisälsi siirtymäsäännöksen, jonka mukaan ennen asetuksen voimaantuloa eli ennen 20.5.2018 käyttöönotettujen ajoneuvojen voimaantulon jälkeisen seuraavan määräaikaiskatsastuksen viimeinen katsastuspäivä määräytyisi asetuksen voimaan tullessa voimassa olevien säännösten mukaan.

Ministeriön mukaan tarkoitus oli ollut, että edellä mainitun 20.5.2018 voimaan tulleen muutosasetuksen siirtymäsäännös olisi jäänyt edelleen sovellettavaksi 14.5.2020 voimaan tulleen uuden asetuksen yhteydessä. Tämä johtui siitä, että siirtymäsäännöksen soveltaminen on käytännössä vielä kesken 20.5.2021 asti sellaisille ajoneuvoille, jotka on otettu käyttöön ennen muutosten voimaantuloa eli ennen 20.5.2018. Näiden ajoneuvojen ensimmäinen katsastus oli aiemman asetuksen mukaan ollut kolmen vuoden päästä käyttöönotosta, eikä niiden osalta ollut ollut tarkoitus siirtyä 14.5.2020 suoraan neljän vuoden katsastusväliin, vaan noudattaa aiempaa siirtymäsäännöstä, jonka mukaan ajoneuvot siirtyvät uuteen katsastusaikaväliin sitä mukaa, kun ne määräaikaiskatsastetaan ensimmäistä kertaa uusien säännösten aikana. Tarkoitus oli siten ollut, ettei ajoneuvojen katsastustodistukselle merkitty seuraava katsastusaikaväli muutu. Myös Traficomien ylläpitämään liikenneasioiden rekisteriin oli merkitty kolmen vuoden mukainen määräaika siirtymäsäännöksen piiriin kuuluville ajoneuvoille.

Nykyisen 14.5.2020 voimaan tulleen asetuksen siirtymäsäännöksen sanamuodossa on asetusta annettaessa kuitenkin virheellisesti huomioitu vain yli 40-vuotiaat ajoneuvot, museoajoneuvot ja O2-luokan perävaunut, koska tällä asetuksella on muutettu vain niiden katsastusajan ja -ajankohdan määräytymistä. Nykyisen asetuksen siirtymäsäännöksen sanamuoto ei siten ole kattanut muita kuin edellä lueteltuja ajoneuvoja, vaikka tarkoitus on ollut, että myös aiemman muutosasetuksen (488/2017) siirtymäsäännöksen soveltaminen jatkuisi sen piirissä vielä olevilla ajoneuvoilla.

Virheellinen siirtymäsäännöksen sanamuoto nykyisessä asetuksessa olisi käytännössä tarkoittanut sitä, että siirtymäsäännöksen piirissä olevien ennen 20.5.2018 käyttöönotettujen ajoneuvojen katsastusaikaväli olisi muuttunut. Ne olisivat 14.5.2020 vastoin asetuksenantajan tarkoitusta siirtyneet suoraan ilman siirtymäsäännöstä neljän vuoden aikaväliin ensimmäisessä määräaikaiskatsastuksessa, vaikka liikenneasioiden rekisteriin ja ajoneuvojen katsastustodistukseen on merkitty kolmen vuoden aikaväli, kuten tarkoitus oli ollut.

Saatuun tiedon virheestä asetuksen 1455/2019 siirtymäsäännöksessä liikenne- ja viestintäministeriö on Suomen säädöskokoelmasta annetun lain 17 a §:n nojalla tehnyt siirtymäsäännöstä koskevan säädösoikaisun Suomen säädöskokoelmaan. Säädösoikaisu on julkaistu 9.6.2020. Säädösoikaisu on tehty, koska kyseessä on ollut virhe, joka on asetuksen esitöiden valossa eli sen perustelumuition perusteella selvä. Ministeriön mukaan kyseessä on ollut kirjoitusvirheeseen verrattava selvä virhe. Asetuksen perustelumuition mukaan tarkoitus on ollut puuttua vain yli 40-vuotiaiden ajoneuvojen ja museoajoneuvojen katsastusaikaväliin ja pysyttää muilta osin katsastusaikaväliä koskeva sääntely kumotun asetuksen eli myös sen sisältämän siirtymäsäännöksen mukaisena. Oikaisu ei näin ollen ole merkinnyt puuttumista valtioneuvoston toimivaltaan päättää asetuksen sisällöstä, vaan sillä on oikaistu siirtymäsäännös vastaamaan alun perin tarkoitettua tilannetta, joka vallitsi ennen 14.5.2020 ja jonka oli tarkoitus jatkua sen jälkeen siirtymäsäännöksen piiriin vielä kuuluvien ajoneuvojen osalta. Nyt oikaistun siirtymäsäännöksen sanamuodon mukaan sen piirissä on kaikki ajoneuvot, eli kaikki ajoneuvot siirtyvät uuden asetuksen mukaisiin katsastusaikaväleihin, kun ne on ensimmäisen kerran katsastettu uuden sääntelyn aikana. Tämä on ollut keskeinen peruste, jolla ministeriö on katsonut voivansa tehdä säädösoikaisun.

Soveltamiskäytännössä säädösoikaisun käyttöala on muodostunut kirjavaksi, ja oikaisuna on käytännössä julkaistu esimerkiksi kokonaisia lain käännöksiä. Koska tilanteet voivat olla moninaisia, keskeisenä säädösoikaisun käyttämisestä ohjaavana edellytyksenä tulee ministeriön näkemyksen mukaan noudattaa sitä, että oikaisu ei saa merkitä puuttumista valtioneuvoston toimivaltaan. Oikaisulla on tässä tapauksessa korjattu kirjoitusvirheeseen verrattava selvä virhe eli saatettu asetuksen 1455/2019 selvästi virheellinen siirtymäsäännös vastaamaan asetuksen esitöistä ilmenevää valtioneuvoston tarkoitusta.

Ministeriö on todennut, että vaikka Traficom on ministeriön hallinnonalan virasto ja kuuluu ministeriön ohjaukseen, Traficom tulkitsee viranomaistoiminnassaan itsenäisesti lainsäädäntöä. Ministeriö ei ole ohjeistanut Traficomia kyseessä olevan valtioneuvoston asetuksen soveltamisessa. Traficom on osallistunut kyseessä olevan asetuksen valmisteluun. Näin ollen Traficomilla on ollut ministeriön kanssa yhtäläinen käsitys siitä, miten siirtymäajoista on ollut tarkoitus säätää ja miten niitä on tarkoitettu käytännössä sovellettavan.

Traficomien selvityksessä on todettu, että ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta annetun asetuksen 20 §:n siirtymäsäännöksen tarkoituksena oli ollut, että ajoneuvon voimaantuloa seuraavaan katsastukseen sovelletaan kumotun asetuksen mukaista katsastusaikaväliä, jotta ajoneuvojen seuraavaan katsastukseen voitaisiin noudattaa ajoneuvon katsastustodistukseen merkittyä seuraavan katsastuksen päivämäärää. Tämän jälkeen oli ollut tarkoitus soveltaa uutta, asetuksessa säädettyä katsastusaikaväliä niiden ajoneuvojen osalta, joiden katsastusaikaväliä on muutettu. Ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta annetun valtioneuvoston

asetuksen 20 §:n siirtymäsäännöstä oli oikaistu 9.6.2020. Oikaistu sanamuoto vastaa Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan asetusmuutoksen tarkoitusta. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan kantelussa viitattu verkkosivujen tietosisältö vastaa asetuksen siirtymäsäännöksen oikaistua sanamuotoa.

Ministeriön menettelyn arviointi

Määräaikaiskatsastuksista säädettiin kantelun vireille tullessa ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1455/2019), joka oli tullut voimaan 14.5.2020. Asetuksen 19 §:n 2 momentin mukaan asetuksella kumottiin liikenteessä käytettävien ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta annettu valtioneuvoston asetus (1245/2002).

Asetuksen (1455/2019) 20 §:n alkuperäisen ja osana asetusta hyväksytyyn siirtymäsäännöksen mukaan *"museoajoneuvojen, O₂-luokan perävaunujen sekä ajoneuvojen, joiden käyttöönottovuoden päättymisestä on asetuksen voimaan tullessa kulunut 40 vuotta, asetuksen voimaantuloa seuraavan määräaikaiskatsastuksen viimeinen katsastuspäivä määräytyy kumotun asetuksen mukaisesti, jonka jälkeen sovelletaan tämän asetuksen säännöksiä."*

Siirtymäsäännös oli asetuksen voimaantullessa kuitenkin toisen sisältöinen kuin oli asetusta koskevan muistion mukaan tarkoitettu. Asetuksen sanamuoto ja asetusta koskevan 28.11.2019 päivätyn muistion perustelut eivät vastanneet toisiaan, mikä oli jäänyt huomaamatta asetusta annettaessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö muutti virheellisenä pitämänsä siirtymäsäännöksen 9.6.2020 seuraavaksi: *"Ennen asetuksen voimaantuloa käyttöön otetun ajoneuvon asetuksen voimaantuloa seuraavan määräaikaiskatsastuksen viimeinen katsastuspäivä määräytyy kumotun asetuksen mukaisesti, jonka jälkeen sovelletaan tämän asetuksen säännöksiä."*

Ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta annettu valtioneuvoston asetus (1455/2019) on kumottu 1.3.2021 voimaan tulleella ajoneuvolailla (82/2021). Ajoneuvolaissa on mukana myös tätä asiaa koskeva siirtymäsäännös saman sisältöisenä kuin se oli ollut 9.6.2020 muutetussa asetuksessa 1455/2019.

Katson, että ministeriö ei ole toiminut huolellisesti asetuksen valmistelussa.

Säädöskokoelmasta annetun lain 17 a §:n esitöiden ([HE 219/2010 vp](#) s. 13) mukaan *säädöskokoelmassa ja sopimussarjassa voitaisiin julkaista oikaisu, jos siinä julkaistussa asiakirjassa tai asiakirjan yhteyteen liitettyssä merkinnässä on ilmeinen kirjoitusvirhe tai kirjoitusvirheeseen verrattava selvä virhe. Kirjoitusvirheeseen verrattava ja selvä virhe olisi esimerkiksi viittaus*

muuhun kuin siihen eduskunnan vastaukseen, jolla laki on hyväksytty. Tällainen virhe voisi olla myös esimerkiksi tekstin osan jääminen pois jommastakummasta kieliversiosta puhtaasti teknisistä syistä tai puutteellinen viittaus Euroopan unionin säädöksen täytäntöönpanoon. Sitä vastoin oikaisuna ei voitaisi julkaista mitään, mikä merkitsisi puuttumista eduskunnan tai valtioneuvoston toimivaltaan päättää lainsäädännön sisällöstä.

Ministeriö on muuttanut siirtymäsäännöstä ”oikaisulla” edellä kuvatusti.

Kyseessä ei ole kuitenkaan ollut ilmeinen kirjoitusvirhe tai kirjoitusvirheeseen verrattava selvä virhe, vaan oikaistu siirtymäsäännös on ollut asiasisällöltään erilainen kuin alkuperäinen. Oikaisumenettelyä ei olisi siten voinut käyttää ja ministeriö on puuttunut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan päättää asetuksen sisällöstä. Asetuksen siirtymäsäännös olisi tullut muuttaa asetuksen muuttamista koskevassa menettelyssä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Kantelun vireille tulon jälkeen ajoneuvolakia on muutettu ja puheena oleva siirtymäsäännös on siirretty ajoneuvolakiin.

Asetuksen siirtymäsäännöksen muuttamista koskeva virhe on ollut menettelyllinen ja sen tarkoituksena on ollut korjata aiempaa, asetuksen valmistelussa tehtyä virhettä. Kokonaisuudesta on kuitenkin aiheutunut hallinnossa sekaannusta. Pidän myös oikaisumenettelyn virheellistä käyttöä periaatteellisesti ongelmallisena, koska siinä on loukattu valtioneuvoston yleisistunnolle kuuluvaa toimivaltaa. Koska kysymyksessä olevan virheen korjaamisessa ei ole voinut käyttää oikaisumenettelyä, ministeriö on muuttamalla asetusta ylittänyt toimivaltansa.

Traficommin menettelyn arviointi

Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 1 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka hoitaa liikenteen ja sähköisen viestinnän viranomaistehtäviä.

Kantelun vireille tullessa Traficommin verkkosivustolla oli todettu katsastusajankohdat ajoneuvo- luokittain –kohdassa, että ”*Yli 40-vuotiaiden yksityiskäytössä olevien moottorikäyttöisten ajoneuvojen määräaikaikatsastusväli harveni ja museoajoneuvojen katsastusvälit muuttuivat 14.5.2020 voimaan tulleen sääntelyn myötä. Henkilö- ja pakettiautojen sekä raskaiden nelipyörien määräaikaikatsastusväli harveni 20.5.2018 voimaan tulleen sääntelyn myötä. Ajoneuvot siirtyvät uuden sääntelyn mukaisiin käytäntöihin, kun ne on ensimmäisen kerran katsastettu uuden sääntelyn aikana.*”

Traficommin verkkosivustolta ilmenevä ohjaus oli ollut virheellinen muiden kuin yli 40-vuotiaiden ajoneuvojen ja museoajoneuvojen osalta. Traficommin virheellinen asetuksen soveltaminen oli

johtanut siihen, että Traficomien ylläpitämään liikenneasioiden rekisteriin oli virheellisesti merkitty kolmen vuoden mukainen katsastuksen määräaika sellaisillekin ajoneuvoille, joiden osalta asetus ei ollut sisältänyt siirtymäsäännöstä.

Traficomilla ei ole ollut oikeudellista perustetta menettelyynsä, koska 14.5.2020 voimaan tulleen valtioneuvoston asetuksen siirtymäsäännös oli koskenut ainoastaan yli 40-vuotiaita ajoneuvoja, museoajoneuvoja ja O2-luokan perävaunuja.

Viranomaisella on julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaisesti velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan. Viranomaisen on käsiteltävä toimivaltaansa kuuluvat asiat asianmukaisesti, mihin sisältyy velvollisuus käsitellä asioita huolellisesti. Viranomaisen on tiedottaessaan palveluistaan annettava oikeansisältöistä tietoa. Traficom ei ole menetellyt riittävän huolellisesti, kun sen verkkosivustolla on ollut virheellistä tietoa katsastusajankohdan määräytymisestä.

Toimenpiteet

Kiinnitän liikenne- ja viestintäministeriön huomiota lainvalmistelussa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen sekä velvollisuuteen viedä valtioneuvoston asetusten sisällölliset muutokset valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi.

Kiinnitän Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien huomiota lainsoveltamisessa ja toimivaltaansa kuuluvista asioista tiedottamisessa huolellisuuteen.

Kantelu ei anna aihetta enempään toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Linda Harjutsalo