

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 31/2006 vp**

**Hallituksen esitys taksiliikennelaiksi sekä laiksi
luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annettun lain muuttamisesta**

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä huhtikuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta (HE 38/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Harri Cavén ja hallitusneuvos Mikael Nyberg, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Karhu
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi taksiliikennelaki. Lakiin luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä ehdotetaan tehtäväksi tästä johtuvat muutokset. Esityksen keskeisenä tarkoituksena on turvata laadukkaat taksiliikennepalvelut koko maassa. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella taksipalvelutoiminnan luvanvaraisuudesta, luvan saamisen edellytyksistä ja luvan peruuttamisesta, taksipalvelujen laatuvaatimuksista, hintojen määräytymisestä sekä ajovelvollisuudesta ja ajovuorojärjestyksestä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä helmikuuta 2007.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden ja perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuusuojan kannalta. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä suotavana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Elinkeinovapaus

Arvioinnin perusteet. Ammattimainen henkilöiden kuljettaminen tiellä henkilöautolla on 1. lakiehdotuksen 4 §:n perusteella luvanvaraista. Lakiehdotuksessa on säännöksiä myös muun muassa taksilupien kuntakohtaisesta enimmäismäärästä ja taksiluvan peruuttamisesta. Lupa-sääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kan-nalta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeino-vapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvarai-suuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettä-vien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoit-tamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pi-tänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyk-sistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustet-tavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sido-tun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkin-nan mukaisesti (ks. esim. PeVL 19/2002 vp, s. 2/I, PeVL 66/2002 vp, s. 2/I, PeVL 67/2002 vp, s. 2/I, PeVL 16/2003 vp, s. 2/I ja PeVL 33/2005 vp, s. 2, PeVL 8/2006 vp, s. 3/I). Lisäk-si viranomaisen toimivallan liittämistä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (PeVL 19/2002 vp, s. 2/I, PeVL 67/2002 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoimin-nan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikea-suhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai

olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti an-netut huomautukset tai varoitukset eivät ole joh-taneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden kor-jaamiseen (PeVL 16/2003 vp, s. 2/II, PeVL 44/2004 vp, s. 2—3, PeVL 48/2005 vp, s. 2/I, PeVL 8/2006 vp, s. 3/II).

Taksilupa. Taksitoiminnan harjoittamisen lu-vanvaraisuuden ensisijaisena tarkoituksena on taata asiakkaiden turvallisuus ja mahdollistaa tä-män turvaava tehokas viranomaisvalvonta. Tak-sitoimintaan kohdistuu osana Suomen julkisen liikenteen järjestelmää korostuneita liikenne- ja asiakasturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia. Li-säksi luvanvaraisuuden perusteena on tavoite turvata taksipalvelujen hyvä laatu ja riittävä saa-tavuus koko maassa. Tällaiset turvallisuuteen ja kuluttajansuojaan liittyvät perusteet luvanvarai-suudelle ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä (vrt. PeVL 40/2002 vp, s. 4/II ja PeVL 66/2002 vp, s. 2/I). Sääntelyn oikeasuhtai-suuden kannalta merkityksellistä on, että lupa-järjestelmä ja erityisesti luvan saannin ehdot tak-kaavat tällaisessa toiminnassa tarpeellisen enna-kollisen valvonnan ja siten muita vaihtoehtoisia tapoja tehokkaammin asiakkaan turvallisuuden ja liikenteenharjoittajan edellytykset harjoittaa taksiliikennettä asianmukaisesti. Oikeusturva-järjestelyistä 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä ei ole huomautettavaa. Luvanvaraisuuden ala on ehdo-tuksessa määritelty riittävän täsmällisesti. Lu-van myöntämisen henkilökohtaisista edellytyk-sistä on lisäksi lakiehdotuksen 6—9 §:ssä asian-mukaiset ja viranomaistoiminnan ennustettavuuden kannalta riittävän yksiselitteiset säännök-set. Taksiliikenteen harjoittamisen luvanvarai-suus ja säännökset luvan myöntämisen henkilö-kohtaisista edellytyksistä eivät muodostu perus-tuslaissa turvatun elinkeinovapauden kannalta ongelmallisiksi.

Taksilupien määrälliset rajoitukset. Läänin-hallitus vahvistaa 1. lakiehdotuksen 19 §:n mu-kaan vuosittain kuntakohtaiset taksilupien enim-

määsmäärät. Enimmäismäärät on vahvistettava sellaiselle tasolle, etteivät ne rajoita taksipalvelujen saatavuutta vilkkaan kysynnän aikana eivätkä heikennä palvelujen laatua.

Taksilupien määrälliset rajoitukset merkitsevät sitä, että lupaa ei välttämättä myönnetä kaikille hakijoille, jotka täyttävät taksiluvan myöntämisen henkilöä koskevat edellytykset. Tällainen sääntely on lähtökohtaisesti ongelmallista elinkeinovapauden kannalta. Määrällisiä rajoituksia ei valiokunnan mielestä — toisin kuin esityksen perusteluissa todetaan — voi pitää välttämättöminä valvonnallisten ja matkustajaturvallisuuden takaamiseen sekä rikollisuuden ja sosiaalisten haittojen torjumiseen liittyvien syiden vuoksi. Näiden osalta riittävää on toiminnan luvanvaraistaminen. Taksiliikennelupien määrällinen rajoittaminen on valiokunnan mielestä kuitenkin perusteltua ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää, kun otetaan huomioon alan merkitys ja erityispiirteet osana Suomen julkisen liikenteen kokonaisjärjestelmää. Mahdollisuus pitkäjänteiseen ja kannattavaan yritystoimintaan parantaa edellytyksiä taksipalvelujen säilymiselle alueilla, joilla joukkoliikennepalvelut ovat vähenemässä, ja toisaalta turvaa riittävän tarjonnan alueilla, joilla kysyntä on vilkasta. Tämä on merkityksellistä perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvatus liikku- misvapauden tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Alan vakaiden toimintaedellytysten ja palvelujen saatavuuden turvaaminen koko maassa puoltaa lupien määrän rajoittamista, kun samalla taataan enimmäismäärien riittävyys vilkkaan kysynnän aikana.

Lääninhallituksen on kuntakohtaisia taksilupien enimmäismääriä vahvistaessaan turvattava taksipalvelujen saatavuus ja laatu. Se hyödyntää päätöstä tehdessään 1. lakiehdotuksen 20 §:n mukaisessa taksin kysynnän ja tarjonnan seurannassa hankkimiaan ja saamia tietoja. Esityksen perustelujen mukaan lääninhallituksen on perustettava harkintansa näihin tietoihin ja niissä tapahtuneisiin muutoksiin. Tällainen päätöksenteko on valiokunnan mielestä luonteeltaan lähinnä lain säännöksiin perustuvaa oikeusharkintaa. Näin ymmärrettynä ehdotettu sääntely ei

muodostu elinkeinovapauden kannalta ongelmalliseksi. Koska enimmäismäärien vahvistaminen edellyttää oikeusharkintaa, muutoksenhaku olisi luontevampaa osoittaa liikenne- ja viestintäministeriön sijasta hallinto-oikeudelle. Tässä tapauksessa lakiehdotusta voidaan täydentää säännöksellä taksilupien enimmäismääristä tehtävien päätösten alistamisesta liikenne- ja viestintäministeriön vahvistettavaksi, jos tätä pidetään tarpeellisena esimerkiksi hallinnollisen ohjauksen toteuttamiseksi.

Taksiluvan peruuttaminen. Taksiluvan peruuttamisen edellytykset 1. lakiehdotuksen 22 §:ssä vastaavat pääosin valiokunnan käytännössä luvan peruuttamiselle asetettuja vaatimuksia. Pykälän 5 momentin mukaan näyttäisi kuitenkin siltä, että lääninhallituksen ei olisi välttämätöntä luvan peruuttamisen asemesta antaa luvanhaltijalle ensin varoitusta, vaikka luvan peruuttaminen olisi kohtuutonta tai laiminlyönnit voitaisiin korjata taikka ne olisivat vähäisiä. Säännöksen sanamuotoa on tämän vuoksi syytä tarkistaa.

Velvollisuus harjoittaa taksiliikennettä. Taksiluvan haltija on 1. lakiehdotuksen 12 §:n mukaan velvollinen harjoittamaan liikennettä taksiluvan mukaisesti. Luvan haltija saa kuitenkin lääninhallituksen suostumuksella keskeyttää liikenteen harjoittamisen enintään kolmen kuukauden ajaksi, jos hänen sairautensa estää häntä toimimasta taksinkuljettajana eikä muita kuljettajia ole saatavilla. Esityksen perustelujen mukaan kyse on järjestelyajasta, joka saattaa olla tarpeen silloin, kun palkatun kuljettajan saaminen sairastuneen luvanhaltijan tilalle on jostain syystä ongelmallista. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden kannalta. Sääntely liittyy myös saman momentin säännökseen julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojelusta.

Ehdotuksen sinänsä hyväksyttävänä tarkoituksena on osaltaan turvata taksipalvelujen saatavuus. Yli kolmen kuukauden sairaudesta johtuva taksiliikenteen harjoittamatta jättäminen saattaa kuitenkin johtaa lakiehdotuksen 22 §:n

3 momentin säännökset huomioon ottaen taksiluvan peruuttamiseen ja siten elinkeinon menettämiseen. Sairaus ei valiokunnan näkemyksen mukaan voi perustuslain näkökulmasta arvioiden olla peruste elinkeinon harjoittamisen oikeuden menettämiseen, jos kyse ei ole pysyvistä kykenemättömyydestä liikenteen harjoittamiseen. Ketään ei myöskään voi vaatia harjoittamaan elinkeinoaan sairastuneena. Esityksen 1. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momenttia on näiden seikkojen vuoksi syytä täydentää säännöksellä, joka mahdollistaa kolmen kuukauden enimmäisajan jatkamisen siinä tapauksessa, että taksiluvan haltija on edelleen sairas eikä hän esimerkiksi sairauteensa liittyvästä tai muusta perustellusta syystä ole kyennyt saamaan tilalleen palkattua kuljettajaa.

Omaisuuksensuojat

Taksiliikenteen kuluttajahinnat. Kuluttajilta taksiliikenteessä perittävistä enimmäishinnoista ja niiden lisäksi perittävistä lisämaksuista säädetään 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä. Tarkemmat säännökset enimmäishinnoista ja lisämaksuista annetaan valtioneuvoston asetuksella. Ehdotus merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (vrt. PeVL 32/2004 vp, s. 2/I). Sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuksi omaisuudensuojan kannalta. Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta.

Taksiliikenteessä on kysymys erityislaatuista liiketoiminnasta, jossa asiakkaalla ei yleensä ole etukäteen mahdollista valita vapaasti palvelujen tarjoajaa ja tehdä palveluja koskevia hintavertailuja. Kuluttajansuojelulliset perusteet ovat erityisen merkittäviä iäkkäiden, vammaisten ja terveydentilansa vuoksi heikommassa asemassa olevien asiakkaiden suojelemiseksi. Elinkeinoharjoittajan näkökulmasta olennaista on, että kuluttajahintojen tulee olla kustannussuuntautuneita siten, että niihin sisältyy kohtuullinen voitto. Kustannustason muutoksia tarkastellaan taksiliikenteen kustannusindeksin perusteella ja hintojen muutoksista sää-

detään asetuksella vuosittain, joten kustannusten mahdollinen kohoaminen ei vaikuta kohtuuttomasti liikenteenharjoittajan tulokseen. Lisäksi lakiehdotuksen 16 §:n 1 ja 2 momentti sisältävät riittävän täsmälliset säännökset hintojen määrittämisen perusteista. Sääntely ei näin ollen muodostu ongelmalliseksi perustuslain 15 ja 80 §:n kannalta.

Siirtymäjärjestely. Taksilupaa ei saa 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan luovuttaa toisen käytettäväksi. Saman pykälän 2 momentissa on säännös ostajan velvollisuudesta hakea uutta taksilupaa kuuden kuukauden määräajassa siinä tapauksessa, että taksiluvan haltijana toiminut yritys on luovutettu vastikkeellisesti. Luovuttajan lupa on 22 §:n 4 momentin mukaan peruutettava, kun luvan myöntämistä luovutuksensaajalle koskeva päätös on saanut lainvoiman tai jos lupaa ei ole haettu määräajassa. Lakiehdotukseen sisältyy kuitenkin siirtymäsäännös, jonka nojalla 11 §:n 2 momentin ja 22 §:n 4 momentin säännöksiä sovelletaan vasta 1.2.2012 alkaen, jos taksilupa on ensimmäisen kerran myönnetty oikeushenkilölle ennen 1.3.1991.

Näille niin sanotuille vanhoille yhtiöille voimassa olevan henkilöliikennelain perusteella kuuluva poikkeuksellinen oikeus siirtää taksilupa vastikkeellisesti on sellainen varallisuusarvoinen etu, joka ei ole merkitykseton perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan kannalta. Taksimarkkinat ovat toisaalta kaiken kaikkiaan varsin vahvasti säänneltyt. Tällaisilla markkinoilla toimivat yritykset eivät valiokunnan mielestä voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (vrt. PeVL 56/2005 vp, s. 2/II). Ehdotettua sääntelyä puoltaa taksiyhtiöiden saattaminen samanarvoiseen asemaan taksilupien luovuttamisen suhteen. Viiden vuoden siirtymäajan tarkoituksena on pehmentää muutoksen vaikutuksia vanhoille yhtiöille. Ehdotettu siirtymäjärjestely täyttää oikeasuhtaisuudelle tällaisen sääntelyn yhteydessä asetettavat vaatimukset. Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Muita seikkoja

Kaluston "esteettömyyttä koskevista vaatimuksista" on maininta 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdassa, 10 §:n 1 momentissa ja 19 §:n 1 momentissa. Näiden vaatimusten tarkempi sisältö ei kuitenkaan ilmene laista tai sen perusteluista. Esteettömyyden vaatimusten sisällöstä on sääntelyn perusoikeuskysymysten vuoksi syytä lisätä lakiin esimerkiksi määritelmätyyppinen sääntö.

nös. Samoin laissa on aiheellista pyrkiä määrittelemään lakiehdotuksen 12 §:n 3 momenttiin sisältyvä käsite "maaseutumainen kunta".

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 20 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd
jäs. Heidi Hautala /vihr (osittain)
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.