

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/2006 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om taxitrafik samt förslag till lag om ändring av la- gen om tillståndspliktig persontrafik på väg

*Till kommunikationsutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 25 april 2006 en proposition med förslag till lag om taxitrafik samt förslag till lag om ändring av lagen om tillståndspliktig persontrafik på väg (RP 38/2006 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- överdirektör Harri Cavén och regeringsråd Mikael Nyberg, kommunikationsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Karhu
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om taxitrafik. Följdändringar föreslås i lagen om tillståndspliktig persontrafik på väg. Propositionens främsta syfte är att trygga tillgången på kvalitativa taxitjänster i hela landet. I lagen om taxitrafik föreskrivs bl.a. om taxitillstånd, villkor för taxitillstånd och återkallande av taxitillstånd, kvalitetsnormer för taxitjänster, prisbestämning samt trafikplikt och körschema.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 februari 2007.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen med tanke på grundlagens 18 § 1 mom. om näringsfrihet och 15 § 1 mom. om egendomsskydd. Enligt motiveringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen har ansett det tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet om propositionen.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Näringsfriheten*

*Bedömningsgrunder.* Utifrån 4 § i det första lagförslaget är yrkesmässig transport av personer med personbil på väg tillståndspliktig. I förslaget finns också bestämmelser om maximiantalet taxitillstånd per kommun och återkallande av taxitillstånd. Tillståndsbestämmelserna är betydelsefulla med tanke på näringsfriheten som tryggas i grundlagens 18 § 1 mom.

Grundlagsutskottet har betraktat näringsfriheten som en grundlagsfäst huvudregel, men ansett att tillstånd för näringsverksamhet i undantagsfall kan krävas. Det ska föreskrivas om tillståndsplikt genom lag som ska uppfylla de allmänna villkoren för en lag som inskränker en grundläggande rättighet. De föreskrivna begränsningarna i näringsfriheten bör vara exakta och noga avgränsade och dessutom ska begränsningens omfattning och villkor framgå av lagen. Vad gäller innehållet har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om villkoren för tillstånd och tillståndets giltighet garanterar en tillräcklig förutsebarhet i myndigheternas verksamhet. Här spelar det en viss roll i vilken omfattning myndigheternas befogenheter bestäms utifrån bunden prövning eller ändamålsenlighetsprövning (se t.ex. GrUU 19/2002 rd, s. 2/I, GrUU 66/2002 rd, s. 2/I, GrUU 67/2002 rd, s. 2/I, GrUU 16/2003 rd, s. 2/I och GrUU 33/2005 rd, s. 2, GrUU 8/2006 rd, s. 3/I). Dessutom ska myndighetens befogenhet att förena tillstånd med villkor grunda sig på exakta bestämmelser i lag (GrUU 19/2002 rd, s. 2/I, GrUU 67/2002 rd, s. 2/I).

I samband med lagstiftning om näringsverksamhet har grundlagsutskottet brukat anse att återkallande av tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper i individens rättsliga ställning och har då kraftigare effekter än om en ansökan om tillstånd avslås. För att lagstiftningen ska vara rätt proportionerad har utskottet därför ansett det nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser el-

ler försummelser och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndsinnehavaren inte har lett till att uppenbara brister i verksamheten har korrigerats (GrUU 16/2003 rd, s. 2/II, GrUU 44/2004 rd, s. 2—3, GrUU 48/2005 rd, s. 2/I, GrUU 8/2006 rd, s. 3/II).

*Taxitillstånd.* Det primära syftet med tillstånd för att bedriva taxitrafik är att garantera kundens säkerhet och möjliggöra en effektiv myndighetskontroll av detta. Taxitrafiken är en del av vårt kollektivtrafiksystem och därmed föremål för mycket höga krav på trafik- och kundsäkerhet. Tillståndsplikten motiveras dessutom med ambitionen att garantera en adekvat tillgång på högkvalitativa taxitjänster i hela landet. När motiven för tillståndsplikt på detta sätt har med säkerhet och konsumentskydd att göra är de acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna (jfr GrUU 40/2002 rd, s. 4/II och GrUU 66/2002 rd, s. 2/I). För att lagstiftningen ska vara rätt proportionerad är det viktigt att tillståndssystemet och inte minst villkoren för tillstånd garanterar nödvändig förhandskontroll av verksamhet av detta slag och därmed effektivare än andra alternativ kundernas säkerhet och trafikidkarens förutsättningar att bedriva taxitrafik på tillbörligt vis. Det finns ingenting att anmärka på i fråga om rättsmedlen i 27 § i det första lagförslaget. Tillståndsplikten har definierats tillräckligt exakt i förslaget. Bestämmelserna i 6—9 § om de personliga förutsättningarna för tillstånd är dessutom lämpliga och tillräckligt entydiga med tanke på förutsebarheten i myndigheternas verksamhet. Tillståndsplikten för taxitrafik och bestämmelserna om de personliga förutsättningarna för tillstånd är inte problematiska med tanke på den grundlagsfästa näringsfriheten.

*Begränsningarna i antalet taxitillstånd.* Enligt 19 § i det första lagförslaget fastställer länsstyrelsen årligen maximiantalet taxitillstånd per kommun. Maximiantalet ska fastställas till en sådan nivå att de inte begränsar tillgången till

taxitjänster vid livlig efterfrågan eller betyder sämre tjänster.

Begränsningarna i antalet taxitillstånd betyder att tillstånd inte nödvändigtvis beviljas alla sökande som uppfyller villkoren för personliga egenskaper för att få taxitillstånd. Den här typen av lagstiftning är i princip problematisk med tanke på näringsfriheten. Enligt utskottets mening kan kvantitativa begränsningar — i motsats till vad som sägs i propositionens motivering — inte anses nödvändiga av övervakningsskäl, för att garantera kundsäkerheten eller för att bekämpa brottslighet och avvärja negativa sociala effekter. På den punkten räcker det med tillståndsplikt för verksamheten. Men det är motiverat och acceptabelt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna att begränsa antalet taxitillstånd när man beaktar branschens roll och särdrag i relation till hela kollektivtrafiksystemet i Finland. Möjligheten till långsiktig och lönsam företagsamhet gör det lättare att bevara taxitjänster i områden där kollektivtrafiktjänsterna minskar och garanterar å andra sidan ett tillräckligt utbud i områden med livlig efterfrågan. Det är viktigt för en verklig rörelsefrihet enligt 9 § 1 mom. i grundlagen. Ambitionen att garantera stabila verksamhetsbetingelser och tillgången till tjänster i branschen i hela landet talar för en begränsning av antalet tillstånd, bara man samtidigt kan garantera att maximiantalet räcker till vid livlig efterfrågan.

När länsstyrelsen fastställer maximiantalet taxitillstånd per kommun ska den också garantera tillgången och kvaliteten på taxitjänster. Den fattar sitt beslut utifrån uppgifter som den samlat eller fått in vid uppföljning av efterfrågan och tillgång på taxitjänster enligt 20 § i det första lagförslaget. Enligt propositionens motivering ska länsstyrelsen grunda sitt avgörande på uppgifterna och eventuella förändringar i dem. Som utskottet ser det är ett sådant beslutsfattande närmast att likna vid rättslig prövning utifrån bestämmelser i lag. Om saken förstås så här är bestämmelsen inget problem för näringsfriheten. Det krävs rättslig prövning för att fastställa maximiantalet tillstånd och därför skulle det falla sig naturligare att en ändringsansökan ställs

till förvaltningsdomstolen i stället för kommunikationsministeriet. I detta fall kan lagförslaget kompletteras med en bestämmelse om att besluten om maximiantalet taxitillstånd ska underställas kommunikationsministeriet, om det anses nödvändigt t.ex. för den administrativa styrningen.

*Återkallande av taxitillstånd.* Villkoren för att återkalla taxitillstånd i 22 § i det första lagförslaget svarar i huvudsak mot de villkor för återkallande av tillstånd som utskottet brukar ställa. Men utifrån 5 mom. ser det ut som om länsstyrelsen inte nödvändigt först ska behöva tilldela tillståndshavaren varning i stället för att återkalla tillståndet, trots att det vore oskäligt att göra det eller trots att försummelserna skulle kunna rättas till eller trots att de vore obetydliga. Formuleringen bör därför ses över.

*Skyldighet att bedriva taxitrafik.* Innehavaren av ett taxitillstånd är enligt 12 § i det första lagförslaget skyldig att bedriva taxitrafik i enlighet med taxitillståndet. Men med länsstyrelsens medgivande får tillståndshavaren avbryta trafiken för högst tre månader, om han eller hon hindras av sjukdom att arbeta som taxiförare och andra förare inte är tillgängliga. Enligt propositionens motivering är det fråga om en tid som kan behövas om det av någon anledning är svårt att anställa en förare i stället för den insjuknade tillståndshavaren. Förslaget måste bedömas med tanke på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelsen har också samband med det allmännas skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften i samma moment.

Förslaget har det i sig acceptabla syftet att trygga tillgången på taxitjänster. Men om tillståndshavaren inte har bedrivit taxitrafik på grund av sjukdom som varat längre än tre månader kan det med hänsyn till föreslagna 22 § 3 mom. leda till att taxitillståndet återkallas och därmed till förlust av näring. Utskottet har den uppfattningen att sjukdom i en konstitutionell bedömning inte kan utgöra en grund för förlust av rätten att utöva en näring, om det inte är fråga om bestående oförmåga att bedriva trafik. Det

kan inte heller krävas att någon som är sjuk ska utöva sin näring. Därför bör 12 § 1 mom. i det första lagförslaget kompletteras med en bestämmelse om att maximitiden tre månader kan förlängas i det fall att tillståndshavaren är fortsatt sjuk och till exempel på grund av sin sjukdom eller av någon annan grundad anledning inte har lyckats anställa en förare i sitt ställe.

#### *Egendomsskyddet*

*Taxitrafiken och konsumentpriserna.* I 16 § i det första lagförslaget föreskrivs om de maximipriser som får tas ut av konsumenterna i taxitrafik och om vissa tilläggsavgifter. Närmare bestämmelser om maximipriserna och tilläggsavgifterna utfärdas genom förordning av statsrådet. Förslaget innebär att myndigheterna kan begränsa ägarens rätt att bestämma om storleken på vederlaget för användning av hans eller hennes egendom (jfr GrUU 32/2004 rd, s. 2/I). Bestämmelsen måste bedömas med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen. Den är också betydelsefull med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen.

Taxitrafik är en särskild form av affärsverksamhet där kunden i vanliga fall inte på förhand fritt kan välja vem som tillhandahåller tjänster eller göra prisjämförelser mellan tjänsterna. De konsumentskyddsrelaterade motiven är speciellt viktiga för att skydda äldre, handikappade och dem som på grund av sitt hälsotillstånd är svaga. Ur näringsidkarens synvinkel är det väsentligt att konsumentpriserna är på så vis kostnadsorienterade att de medger en skälig vinst. Förändringar i kostnadsnivån analyseras utifrån kostnadsindex för taxitrafik och prisförändringarna läggs årligen fast genom förordning. Det betyder att en eventuell kostnadshöjning inte i oskälig grad inverkar på trafikidkarens resultat. I 16 § 1 och 2 mom. finns dessutom tillräckligt utförliga bestämmelser om hur priserna bestäms. Därmed är bestämmelsen inte något problem med tanke på 15 och 80 § i grundlagen.

*Övergångsbestämmelser.* I 11 § 1 mom. i det första lagförslaget föreskrivs att taxitillstånd inte får överlåtas för att användas av någon annan. Enligt samma paragrafs 2 mom. ska köparen ansöka om ett nytt taxitillstånd inom sex månader från överlåtelsen om företaget i vars namn taxitillståndet är överlåts mot vederlag. Överlåtarens tillstånd ska enligt 22 § 4 mom. återkallas, när beslutet om att bevilja förvärvaren tillstånd har vunnit laga kraft eller om tillstånd inte har sökts inom utsatt tid. I lagförslaget finns ändå en övergångsbestämmelse om att 11 § 2 mom. och 22 § 4 mom. tillämpas först från och med den 1 februari 2012, om taxitillstånd för första gången har beviljats en juridisk person före den 1 mars 1991.

Denna exceptionella rätt som s.k. gamla bolag enligt gällande persontrafiklag har att överlåta taxitillståndet mot vederlag är ett sådant förmanligt förmögenhetsvärde som inte är helt obetydlig med tanke på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Å andra sidan är taximarknaden på det hela taget mycket starkt reglerad. Företag på marknaden har enligt utskottets mening inte anledning att förvänta sig att lagstiftningen förblir oförändrad under alla förhållanden (jfr GrUU 56/2005 rd, s. 2/II). Det som talar för bestämmelsen är att taxibolag och överlåtelse av taxitillstånd skulle behandlas lika. Övergångstiden fem år avser att dämpa ändringens konsekvenser för gamla bolag. Den föreslagna övergångsbestämmelsen uppfyller de sedvanliga kraven på proportionalitet. Den är inget problem med tanke på grundlagen.

#### *Andra omständigheter*

I 2 § 3 punkten, 10 § 1 mom. och 19 § 1 mom. i det första lagförslaget nämns att materielen ska "uppfylla kraven på tillgänglighet". Men deras närmare innehåll framgår varken av lagen eller motiveringen. Med hänsyn till att bestämmelsen har vissa kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är det skäl att komplettera lagen med något slag av definition av kravet på tillgänglighet. Detsamma gäller begreppet "kommun av landsbygdskaraktär" i 12 § 3 mom.

***Utlåtande***

Grundlagsutskottet föreslår

*att lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 20 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd  
medl. Heidi Hautala /gröna (delvis)  
Hannu Hoskonen /cent  
Roger Jansson /sv  
Johannes Koskinen /sd  
Annika Lapintie /vänst  
Outi Ojala /vänst  
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent  
Markku Rossi /cent  
Simo Rundgren /cent  
Arto Satonen /saml  
Seppo Särkiniemi /cent  
Ilkka Taipale /sd  
Jan Vapaavuori /saml  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.