

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

27.10.2020

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi liikenteen palveluista annetun lain, tieliikennelain 155 ja 171 §:n sekä ajoneuvolain muuttamisesta (HE 176/2020 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa lausunnon, jossa esitetyt kannanotot on pääosin huomioitu jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan. Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta (laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta).

Lupaehtojen muuttaminen ja yhdenvertaisuus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia muun muassa siten, että siihen lisättäisiin uudet säännökset taksinkuljettajan kokeesta sekä vapaaehtoisesta erityisryhmien kanssa toimimista tukevasta kuljettajakoulutuksesta. Taksiliikenneluvan saamisen edellytykseksi palautettaisiin yrittäjäkoulutuksen suorittaminen. Vastaava vaatimus sisältyi kumottuun taksiliikennelakiin.

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tehtyyn arvioon siitä, onko lupaehtoja ehdotetulla tavalla mahdollista muuttaa.

Oikeusministeriö kiinnitti esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että ne kuljettajat, joilla on ollut voimassa taksinkuljettajan ammattipätevyydestä annetussa laissa tarkoitettu taksinkuljettajan ajolupa ja joiden voidaan todentaa osallistuneen kyseisessä laissa tarkoitettuun lakisääteiseen kuljettajakoulutukseen tai jatkokoulutukseen, ei tarvitsisi suorittaa yrittäjäkoulutusta tai -koulutusta eikä osallistua vapaaehtoisen erityisryhmien kuljettajakoulutuksen teoriaosuuteen.

Säätely on merkityksellistä yhdenvertaisuuden ja elinkeinonvapauden kannalta. Ehdotetun yrittäjäkoulutuksen ja kumotun taksiliikennelain yrittäjäkurssin sisällöt ovat vain osittain samat. Lisäksi kyseisen yrittäjäkurssin

suorittamisesta voi olla kulunut hyvinkin pitkä aika ehdotuksen tullessa voimaan. Myöskään uusi erityisryhmien kuljettajakoulutus ei olisi sisällöltään täysin aiemman lain mukaista yrittäjäkurssia vastaava. Esityksessä on arvioitu, että vapaaehtoinen erityisryhmien kuljettajakoulutus saattaa todellisuudessa muodostua pakolliseksi, mikäli hankintayksiköt alkavat edellyttää hankinnoissaan kyseisen kurssin suorittamista toiminnanharjoittajilta.

Oikeusministeriö katsoo, että perusteluissa on kyetty esittämään hyväksyttävät perusteet henkilöiden erilaiseen asemaan asettamiselle, eikä sääntely siten näyttäydy perustuslain 6 ja 18 §:n kannalta ongelmalliselta. Sääntelyn hyväksyttävyyttä lisää se, että henkilöt, joiden lupa on myönnetty tai jotka on hyväksytty tehtävään 1.7.2018 – 31.12.2020 välisenä aikana, voisivat täyttää lupaedellytyksen suorittamalla hyväksytysti ainoastaan yrittäjäkokeen ilman pakollista yrittäjäkoulutusta.

Hyväksyttyjä koulutusorganisaatioita koskeva sääntely

Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus ehdotetun 193 a §:n nojalla valtuuttaa pykälässä tarkoitettua koulutuksen järjestäjiin kohdistuvaa valvontaa suorittamaan ulkopuolinen asiantuntija. Kyseessä on perustuslain 124 §:n tarkoittama tilanne, jossa julkinen hallintotehtävä voidaan lain nojalla siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksessä viitataan asiantuntijan rikosoikeudelliseen virkavastuuseen, mutta säännöstä tulisi täydentää viittauksella vahingonkorvauslakiin.

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota 25 a §:ssä säädettyyn taksinkuljettajan kokeen järjestämiseen, sillä sitä koskeva sääntely poikkeaa ehdotetuista yrittäjäkokeesta ja erityisryhmien kuljettajakoetta koskevista järjestelyistä (6a §, 26 a §, 35 a §).

Taksinkuljettajan kokeen järjestäminen ja valvonta olisi ja on nykyisinkin viraston lakisääteinen tehtävä (25 a §). Perusteluissa kuitenkin todetaan, että taksinkuljettajan kokeen järjestäjänä toimii palveluntuottaja, jolle Liikenne- ja viestintävirasto on kilpailutuksen perusteella antanut vastuun kokeen järjestämisestä liikennepalvelulain V osan 4 luvun mukaisesti.

Voimassaolevassa liikenteen palveluista annetussa laissa tai ehdotetussa 25 a §:ssä ei taksinkuljettajien kokeiden osalta ole ehdotettua 6 a §:n 4 momenttia tai vastaavaa säännöstä siitä, että kokeen järjestämisestä vastaa organisaatio, jolle virasto on myöntänyt hyväksynnän tai että viraston lakisääteinen tehtävä olisi mahdollista siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tällainen säännös vaikuttaa puuttuvan myös 26 a §:stä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että voimassaolevan liikennepalvelulain 211 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi siirtää tarkemmin pykälässä luetellut lupa- ja rekisteröintitoimintaan liittyvät avustavat tehtävät viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perusteluissa annetaan ymmärtää, että taksinkuljettajan kokeen osalta kokeen järjestämisvastuu olisi siirretty yksityiselle palveluntuottajalle. Järjestämisvastuun siirto on eri asia kuin avustavien tehtävien siirto yksityiselle toimijalle. Oikeusministeriö katsoo, että valiokunnan olisi syytä varmistua siitä, että nykyinen järjestely taksinkuljettajien kokeiden järjestämisessä ja voimassa oleva sekä ehdotettu lainsäädäntö vastaavat toisiaan, ja perusteluissa kuvatulle menettelylle (järjestämisvastuun siirto viranomaiskoneiston ulkopuolelle) on laissa asianmukainen valtuutus. Nyt esitettyjen tietojen valossa tämä jää epäselväksi. Vaikuttaa siltä, että 6 a §:ssä säädetyn yrittäjäkokeen osalta on arvioitu, että voimassa olevaan liikennepalvelulakiin sisältyvä siirtomahdollisuus ei ole riittävä, vaan siirrosta on tullut säätää erikseen 6 a §:ssä. Myös 26 a §:stä vaikuttaa puuttuvan asianmukainen säännös tehtävän siirtämiseksi viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Toimijoiden valvontaa koskeva uusi 193 a § ei soveltuisi taksinkuljettajien kokeiden järjestäjän valvontaan, joten myös tehtävän asianmukainen valvonta jää epäselväksi (vrt. liikennepalvelulain 215 §, joka ei tähän vai-

kuta soveltuvan). Tehtävät on arvioitu esityksessä julkisiksi hallintotehtäviksi, joiden siirto viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei saa vaarantaa hyvää hallintoa ja oikeusturvaa. Valiokunnan olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan varmistuttava toimijoihin kohdistuvasta asianmukaisesta valvontasääntelystä.

Taksinkuljettajaa koskevat vaatimukset ja karenssiaika

Liikennepalvelulain 25 §:n 3 momentin johdantolauseetta ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa kaikki momentissa tarkoitetut sakkorekisteristä ilmenevät teot vaikuttaisivat ajoluvan myöntämiseen ajoluvan hakemista edeltävien kolmen vuoden ajalta nykyisen viiden vuoden sijasta. Taksinkuljettajan ajolupaa ei siten saisi myöntää, jos henkilö on sakkorekisteristä ilmenevällä tavalla syylistynyt ajoluvan hakemista edeltäneen kolmen vuoden aikana esimerkiksi rikoslain 23 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, 3 §:ssä tarkoitettuun rattijuopumukseen, 4 §:ssä tarkoitettuun törkeään rattijuopumukseen tai 10 §:ssä tarkoitettuun kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta.

Perusteluiden mukaan ”Ehdotus muuttaisi lainsäädäntöä vastaamaan nykyistä käytäntöä. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 50 §:n 2 momentin mukaan oikeusrekisterikeskus ei saa luovuttaa sakkorekisterin tietoja enää sen jälkeen, kun kolme vuotta on kulunut lainvoimaisen tuomion tai muun lopullisen viranomaisratkaisun julistamisesta tai antamisesta. Tämä tarkoittaa, ettei Liikenne- ja viestintävirasto saa oikeusrekisterikeskukselta tietoja sakkorekisteristä enää sen jälkeen, kun on kulunut kolme vuotta sakon antamisesta. Muutoksella mahdollistettaisiin se, että Liikenne- ja viestintävirasto pystyisi toteuttamaan laissa asetun ajoluvan edellytyksien täyttymistä koskevan valvontavastuun.” Ehdotettua muutosta on pidettävä esitetyn valossa välttämättömänä tosiasiallisen valvonnan mahdollistamiseksi.

Esityksessä ja sen säätämisjärjestysperusteluissa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden aihetta koskevaan ratkaisuun (KHO:2018:85, ään. 4–1). Tapauksessa Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) oli 19.12.2016 taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain 4 §:n ja 9 §:n sekä rikoslain 23 luvun 10 §:n perusteella hylännyt A:n taksinkuljettajan ajolupaa koskevan hakemuksen, koska A oli syylistynyt kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta 10.5.2014. Lainkohdan mukaan syyllistyminen kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta ajoluvan hakemista edeltäneen viiden vuoden aikana merkitsi ehdotonta estettä ajoluvan saamiselle. Säännös vastaa täysin voimassaolevaa liikennepalvelulain 25 §:n 3 momenttia.

KHO on kyseisessä yksittäistapauksessa katsonut välttämättömäksi arvioida, muodostuiko lain soveltamisen lopputulos asiassa perustuslain vastaiseksi. Perustuslain 106 §:n mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuin on annettava etusija perustuslain säännökselle. KHO katsoi, että taksinkuljettajan ajolupaa koskeva lainsäädäntöratkaisu, jonka mukaan syyllistyminen kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta merkitsee ehdotonta estettä taksinkuljettajan ajoluvan saamiseksi ja estevaikutus ulottuu viidelle vuodelle, on mainittuihin muihin liikenteen harjoittamiseen liittyviin sääntelytapoihin¹ nähden poikkeuksellinen. Kyseistä säännöstä ei ole yksityiskohtaisesti perusteltu lain esitöissä, eikä niistä ilmene, miksi kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta on tässä yhteydessä rinnastettu törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, rattijuopumukseen ja törkeään rattijuopumukseen, joiden estevaikutus ulottuu viidelle vuodelle, eikä esimerkiksi sellaiseen liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, joka osoittaa vakavaa piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta kohtaan ja jonka estevaikutus ulottuu yhden vuoden ajalle tekoon syyllistymisestä.

Kyseinen säännös rajoittaa perustuslain 18 §:ssä turvattua perusoikeutta elinkeinonvapauteen. Perusoikeuksien rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen

¹ KHO totesi ratkaisussaan: ”Syyllistyminen kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta merkitsee ehdotonta estettä opetusluvan ja liikenneopettajaluvan saamisen kannalta, mutta estevaikutus ulottuu vuoden ajalle. Jos seuraamukseksi on tuomittu sakkoa, yksittäinen teko ei muodosta lainkaan estettä taksiluvan, joukkoliikenneluvan tai tavaraliikenneluvan kannalta.”

saavuttamiseksi, eikä rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. KHO punnitsi perusoikeutta elinkeinonvapauteen suhteessa perustuslain 7 §:ssä taattuun muiden henkilöiden turvallisuuteen. A:n syyllistymisestä tekoon oli kulunut enemmän kuin kaksi vuotta ja seitsemän kuukautta silloin, kun Liikenteen turvallisuusvirasto ratkaisi hänen hakemuksensa. KHO piti selvänä ja riidattomana, että ajoluvan epääminen A:ltä enää silloin, kun lupahakemus ratkaistiin, ei ole ollut tarpeen A:n tulevien asiakkaiden tai muiden tienkäyttäjien turvallisuuden takaamiseksi.

KHO katsoi, että näin ollen tällaista elinkeinonvapauden rajoitusta ei voida pitää välttämättömänä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, minkä vuoksi taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain 9 §:n 2 momentin 1 kohta oli jätettävä kyseisessä tapauksessa soveltamatta, koska sen soveltaminen asiassa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (perustuslain 106 §).

Ratkaisua on käsitelty säätämisperusteluissa erityisesti perustuslain 18 §:n kannalta. Täsmennettävään perusteluissa esitettyä tulkintaa: KHO nimenomaan katsoi, että kyseisessä tapauksessa liikennepalvelulain 25 §:n 3 momentin soveltaminen olisi johtanut ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa, minkä vuoksi säännös tuli jättää soveltamatta.

Esityksen perusteluissa on arvioitu, että ajo-oikeusrikkomuksiin liittyvää kolmen vuoden karenssiaikaa voidaan pitää elinkeinonharjoittamisen vapauden näkökulmasta perusteltuna, sillä sen voidaan arvioida parantavan matkustajaturvallisuutta, minkä vuoksi karenssiaikaa ei ehdoteta lyhyemmäksi kuin kolme vuotta tai eri mittaiseksi eri tekojen kohdalla.

Huomionarvoista on, että KHO katsoi säännöksen soveltamisen johtavan ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa, vaikka teosta oli kulunut vain 2 vuotta ja 7 kuukautta. Ratkaisussa todettiin esimerkkinä, että syyllistymisen kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta merkitsee ehdotonta estettä opetusluvan ja liikenneopettajaluvan saamisen kannalta, mutta estevaikutus ulottuu vain vuoden ajalle.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen 25 §:n 3 momenttiin ehdotettu karenssiaikaa koskeva muutos ei vaikuttaisi poistavan KHO:n yksittäisessä tapauksessa havaitsemaa ilmeistä ristiriitaa perustuslain kanssa. On korostettava, että ilmeinen ristiriita perustuslain kanssa on merkittävän kynnyksen takana, ja säännöksen arviointi tällä tavoin on poikkeuksellista. Toki selvää on, että kyse KHO:n ratkaisussa on yksittäistapauksesta. Esityksessä lakiin kuitenkin ehdotetaan edelleen sellaista säännöstä, jonka voidaan katsoa olleen myös ehdotetussa muodossa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Esityksen perustelut ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten arviointi suhteessa KHO:n ratkaisussa arvioituun ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa eivät vaikuta riittävästi.

Vilppi taksinkuljettajan kokeessa

Liikennepalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 246 a §, jossa säädettäisiin vilpillisestä toiminnasta taksinkuljettajan kokeessa sekä määräaikaisesta kiellosta osallistua kokeeseen todennetun vilpin seurauksena. Epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan sillä, että henkilön on *todennettu* syyllistyneen vilpilliseksi katsottavaan toimintaan. Liikenne- ja viestintävirasto asettaisi kuuden kuukauden mittaisen määräaikaisen kiellon osallistua taksinkuljettajan kokeeseen henkilölle, jonka on todennettu syyllistyneen vilpilliseksi katsottavaan toimintaan koetilaisuudessa. Kokeen suorittaminen on taksinkuljettajan luvan ehdoton edellytys, ja karenssiaika rajoittaa henkilön mahdollisuuksia kokeeseen osallistumisen kautta hakea lupaa valitsemansa elinkeinon harjoittamiseen (PL 18 §). Ehdotetun karenssiajan pituus olisi tullut perustella säätämisperusteluissa. Epäselväksi jää, minkä vuoksi juuri 6 kuukauden karenssiaika katsotaan oikeasuhtaiseksi ja hyväksyttäväksi.

Siirtymäaika

Luonnoksessa ehdotettu siirtymäaika koulutuksen tai kokeen suorittamiselle olisi yksi vuosi. Kun pakollista yrittäjäkoulutusta tarjoavia hyväksytyjä koulutusorganisaatioita ei vielä ole eikä niiden alueellisesta saatavuudesta tai koulutusten hinnoista ole tietoa, jää ehdotuksen perusteella epäselväksi, onko ehdotettu vuoden siirtymäaika koulutuksen suorittamiselle riittävä.