Janne Salminen 17.10.2016
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2016 vp)

1. Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoiset seikat koskevat etenkin elinkeinovapautta. Lisäksi kiinnitän huomiota asetuksenantovaltuuksiin sekä rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen. Samoin teen huomautuksen liikennekaaren poikkeuksellisesta nimikkeestä. hallinnollisia seuraamuksia ja julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

2. Hallituksen esityksessä on avattu suhteellisen laajasti ehdotuksen suhdetta perustuslakiin. Hallituksen esityksen selvitys on suhteellisen perusteellinen, mutta se ei valitettavasti aukoton. Lisäksi valitettavasti ehdotuksesta jää varsin epäsystemaatinen kuva, ja keskeisen säädöksen systematiikka osineen ja lukuineen on sekava. Elinkeinovapauden ja taksiliikenteen välistä suhdetta on tuoreimmin käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 31/2006 vp. Siinä on relevantti tausta myös nyt käsillä olevan ehdotuksen arvioimiseksi.

Omaisuudensuoja

3. Siltä osin kuin esityksessä arvioidaan sen suhdetta omaisuudensuojaan, esityksen perusteluissa viljellään perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta ongelmallista tapaa perustella perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyttä sillä, että ilman omaisuudensuojan rajoituksia ei päästä ehdotuksen tavoitteisiin (esim. s. 176). Näin tehdään ilman, että perusoikeuden rajoitusperustetta tarkasteltaisiin perusoikeusjärjestelmän kannalta. Hallituksen tehtäväksi jää esittää ne perusteet, joiden vuoksi omaisuudensuojan rajoittaminen esitetyllä tavalla on hyväksyttävää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa tai mikä painava yhteiskunnallinen tarve edellyttää rajoitusta. Painava yhteiskunnallinen tarve ei tule riittävällä tavalla perustelluksi esitetyllä tarpeella rajoittaa jotakin yksittäistä perusoikeutta, tässä tapauksessa omaisuudensuojaa, vain siksi, että yksittäisen säädöshankkeen jotkin tavoitteet voisivat toteutua. Jos hyväksyttäisiin nyt käytössä oleva perustelutapa, rajoitusperusteella ei tosiasiassa olisi valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Elinkeinovapaus

4. Taksitoiminnan osalta sääntelyssä ehdotetaan merkittäviä muutoksia. Sen sijaan joukkoliikenne- ja tavaraliikennelupien osalta ehdotuksia voidaan luonnehtia lähinnä aikaisemman sääntelyn kodifioinniksi. Taksitoiminnan sääntelyn muutoksilla on pyrkimys helpottaa alalle pääsyä ja liiketoimintamuotojen uudistumista.

5. Lakiehdotukseen sisältyvät lupasääntelyjä on tarkasteltava perustuslain 18.1 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista.

6. Voimassa oleva taksitoiminnan toimilupasääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 31/2006 vp). Mainitussa lausunnossa on esitetty arvioinnin lähtökohdat sekä arvioitu nykyisen järjestelmän perusteet valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hyväksyttäviksi. Tuossa yhteydessä esitetyt arvioinnin mittapuut ovat myös nyt sovellettavissa.

7. Tuolloisten kriteerien kannalta on huomattava, että toimilupasääntelyn on arvioitu asettavan korkeat laadulliset vaatimukset taksitoiminnan harjoittamiselle. Koska taksitoiminnalla on tärkeä asema osana julkisen liikenteen järjestelmää, vailla merkitystä sen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ei ole ollut se, että varsinkin erityisryhmien kuten vammaisten ja liikkumisrajoitteisten ja heidän oikeuksiensa toteutumisen näkökulmasta taksiliikenteellä on myös perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta toteuttava merkitys. Hallituksen esityksessä on tältä kannalta itse asiassa varsin puutteellisesti (ja naivisti) esitetty elinkeinovapauteen puuttumisen perusteluksi tällä alalla lähinnä ”harmaan talouden” estäminen, vaikka valtiosääntöoikeudellisesti järjestelmässä lupasääntelyn aikaisemmat hyväksyttävät perustelut eivät liene muuttuneet ja esimerkiksi matkustajaturvallisuuteen, liikenneturvallisuuteen ja saatavuuteen liittyvät syyt ovat oikeudellisesti tarkasteltuna vähintäänkin yhtä relevantteja seikkoja.

8. Luopumista määrällisistä rajoituksista voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena ratkaisuna perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta. Itse asiassa mainitsemassani perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 31/2006 vp käy ilmi, että määrälliset rajoitukset ovat olleet hankalimmin elinkeinovapauden kannalta hyväksyttävissä. Samaan aikaan on kuitenkin kyettävä mielestäni esittämään, millä tavoin puolestaan ne tavoitteet, joita on aikaisemmin pidetty niin keskeisinä taksijärjestelmän kannalta ottaen huomioon sen aseman julkisen liikenteen osana, että määrälliset rajoitukset ovat olleet perusteltuja, nyt muuttuneessa tilanteessa kyetään turvaamaan. Erityistä valtiosääntöoikeudellistakin relevanssia tällä on mainitsemieni erityisryhmien liikkumisvapauden kannalta. Erityisesti olisi seurattava, miten määrällisestä sääntelystä luopuminen lopulta vaikuttaa palveluiden tarjontaan.

9. Havaintojeni mukaan lupasääntely täyttää tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Lupa on myönnettävä, jos edellytykset täyttyvät, ja harkinta on siten

oikeudellisesti sidottua. Näin elinkeinovapauden kannalta tarkasteltuna luvanvaraisuus voidaan toteuttaa näin. Luvan peruuttaminen on samoin perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneella tavalla sidottu vakaviin rikkomuksiin ja siihen, että luvanhaltijalle on annettu mahdollisuus korjata puute. Luvan peruuttaminen on luvan epäämistä ankarampi. Tältä osin mielestäni peruuttamista koskevat ehdotukset ovat perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön perusteella nyt ehdotetulla tavalla toteutettavissa.

10. Sen sijaan siltä osin kuin liikennekaaren VI osan 1 luvun 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi huomautuksesta ja varoituksesta, niiden osalta ei ole selkeitä kriteerejä siitä, mihin nämä voivat perustua. En pidä riittävästi rajattuna sitä, että niistä säädettäisiin laissa vain käänteisesti luvan peruuttamisen kautta: nyt lupa voidaan peruuttaa tiettyjen edellytysten täyttyessä, jos huomautuksen ja varoituksen antamista ei voida pitää riittävänä. Epäselväksi jää, minkälaiseen harkintaa yhtäältä huomautuksen tai varoituksen antaminen ja sellaisen seuraamuksen ”*riittävyys*” perustuu, samoin kuin se, mikä on huomautuksen ja varoituksen ero lopulta. Säädösehdotuksesta toki välillisesti ilmenee, että varoitus on – yleisen systematiikankin vuoksi – ankarampi toimi. Niiden antamisen osalta mitään sisällöllistä eroa ei kuitenkaan tehdä.

11. Lisäksi tältä osin hallituksen esityksen perusteluissa (s. 165-166) puhutaan myös siitä, että Liikenteen turvallisuusvirasto voisi väliaikaisesti kieltää ”siinä tarkoitetun toiminnan”, jos lupaa ei peruuteta. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan mainita mitään väliaikaisen kieltämisen mahdollisuudesta ja siihen sovellettavista edellytyksistä.

Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate

12. Ehdotetun liikennekaaren VI osan 2 luvun 1 §:n mukaan luvattomasta ammattimaisen liikenteen harjoittamisesta on tuomittava henkilö, joka paitsi muuta ”harjoittaa Interbus-sopimuksessa tarkoitettua liikennettä taikka kansainvälisen liikenteen harjoittamista koskevassa Suomen ja toisen valtion välisessä kahdenvälisessä sopimuksessa tarkoitettua liikennettä ilman sopimuksessa tarkoitettua lupaa”. Ehdotetussa laissa ei täsmennetä, mistä sopimuksista on kysymys ottaen. Perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, paitsi muuta, että rikoksella rangaistavat teot on määritettävä laissa. Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta on selvästi ongelmallista, että laissa ei yhtäältä mitenkään kerrota, mikä Interbus-sopimus on tai mitenkään rajata niitä kahdenkeskisiä sopimuksia, joissa on liikennettä koskevia määräyksiä ja joihin rikos voisi kohdistua. Tältä kannalta ehdotettua sääntelyä olisi asianmukaista tarkentaa.

Asetuksenantovaltuudet

13. Ehdotukseen sisältyy eräitä asetuksenantovaltuuksia. Asetuksia voidaan perustuslain 80.1 §:n mukaan antaa muussa laissa olevan asetuksenantovaltuuden nojalla. Asetuksenantovaltuuden laajuuden ja rajauksen on käytävä ilmi laista. Erityisesti valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

14. Tältä kannalta pidän ongelmallisena sitä, että ehdotetun liikennekaaren III osan 4 luvun 1.2 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä samassa pykälässä tarkoitetun valtionavustusmäärärahan myöntämisen *perusteista*. Mainitun lainkohdan 1 momentissa kuitenkin on säännös yksinomaan valtionrahoituksen käyttötarkoituksista, oikeastaan vain rahoituksen mahdollisista saajista.

Samoin pidän ongelmallisena sanotulta kannalta ehdotetun liikennekaaren IV osan 1 luvun 7 §:n asetuksenantovaltuutusta, jossa on otsikkonsa mukaan kysymys kabotaasiliikennettä koskevaa turvamenettelyä pyytävästä viranomaisesta. Siihen on kuitenkin sisällytetty myös valtuutus, joka koskee toimenpiteitä, joita ”on kohdistettava omiin liikenneharjoittajiin jne.” ilman, että pykälä varsinaisesti sisältää mitään perussäännöstä.

15. Toisella tavalla ongelmallinen asetuksenantovaltuus puolestaan sisältyy ehdotetun liikennekaaren II osan 1 luvun 1.2 §:ään: siinä näet annetaan valtioneuvostolla mahdollisuus asetuksella poiketa eduskunnan säätämästä luvanvaraisuudesta. Valtuutusta on rajoitettu laissa ilmenevin kriteerein. Valtuutus on ongelmallinen lain ja asetuksen välisen eron vuoksi. Sinänsä perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös hyväksytty tällaisia valtuutuksia. Säätäminen on ollut mahdollista, ”jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta (ks. esim. PeVL 17/2010 vp, s. 2).” (PeVL 41/2010 vp) Arvioitavaksi jää, missä määrin nyt ehdotukseen sisällytetyt ohjaavat maininnat rajaavat riittävästi asetuksenantovaltuutta.

Lain poikkeuksellinen nimike

16. Perustuslaki säätää järjestelmästä, jossa säädöksen nimestä ilmenee varsin yksiselitteisesti sen säädöshierarkkinen asema. Samalla säädöksen nimike kertoo myös järjestyksestä, jossa se on syntynyt ja jossa se on muutettavissa ja kumottavissa. Eduskunta säätää lait; ”kaaret” ovat perustuslaille tuntemattomat. Voimassa olevaan lainsäädäntöön tosin sisältyy eräitä lakeja, joiden nimikkeessä ei ole sanaa laki. Nyt on jostain syystä ilmennyt haluja lain asemesta käyttää vanhahtavaa ”kaari”-nimitystä ilman, että siihen on oikeastaan mitään järkevää syytä. Esimerkiksi vain harvalla säänneltävällä kokonaisuudella on aikaisempaakaan yhteyttä tuohon vanhahtavaan nimitykseen. Näin ei ole nytkään. Perustuslain edellyttämät selkeyden vaatimukset täyttyvät, kun sen nimikkeestä näkyy säädöksen asema. Kaari-nimityksellä ei saa hämärtää sitä, että kysymyksessä on tavallinen laki lakien joukossa. Perustuslakivaliokunta on jo lausunnossaan PeVL 18/2014 vp pitänyt vanhahtavaa nimikettä ”tietoyhteiskuntakaari” epäonnistuneena katsoen, että yleisen selkeyden vuoksi laintasoisen säädöksen nimikkeessä on syytä esiintyä sana ”laki”, josta käy yksiselitteisesti ilmi myös säädöksen asema säädöshierarkiassa. (Kyseinen säädösehdotus oli valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä, kuten nyt käsillä oleva hallituksen esitys.) Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan olisi perusteltua aikaisemman huomautuksen osoittautuessa riittämättömäksi tosiasiassa ohjaamaan lainvalmistelukäytäntöä terästää vaatimuksensa merkitystä.