OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Rikosoikeusyksikkö
erityisasiantuntija Sonja Sjöman

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

14.3.2025

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle mikroliikkumista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 12/2025 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudesta mikroliikennepalveluita tarjoavia toimijoita koskevasta mikroliikenneluvasta. Lisäksi moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettaminen päihtyneenä sanktioitaisiin rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamusmaksulla. Poliisille säädettäisiin toimivalta puhalluttaa massavalvontana polkupyöräilijöitä sekä moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettajia.

Oikeusministeriö on ollut edustettuna esitystä valmistelleessa työryhmässä sekä tukenut esityksen valmistelussa. Oikeusministeriö on lisäksi antanut esityksen valmisteluvaiheessa esitysluonnoksessa lausunnon, jossa se kiinnitti huomiota erityisesti mikroliikennelupaa sekä puhallutusoikeutta ja henkilönkatsastusta koskeviin säännöksiin. Liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt annettujen lausuntojen perusteella huolellista jatkovalmistelua.

Esityksessä on arvioitu, että hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon, koska esityksessä ehdotetaan uudenlaista sääntelyä kunnan katualueen hallintaan perustuvista elinkeinovapauden rajoituksista, sekä uudenlaista sääntelyä, jolla mahdollistettaisiin hallinnolliseen seuraamusmaksuun liitettäviä pakkokeinolaille tyypillisiä toimivaltuuksia. Esityksen perustuslainmukaisuus tulee siten arvioitavaksi perustuslakivaliokunnan aikanaan antamassa lausunnossa. Näin ollen oikeusministeriö keskittyy tässä lausunnossaan tarkastelemaan esitystä keskeisesti muilta osin.

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota vielä eräisiin, alla käsiteltyihin seikkoihin ja toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

1. lakiehdotus: laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset yhtäältä uudesta luvanvaraisesta elinkeinosta, (mikroliikennelupa), sekä toisaalta kuntien uudesta mikroliikennelupaan liittyvistä tehtävistä. Kuten luonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu ja kuvattu, mikroliikennepalveluiden luvanvaraisuus on rajoitus PL 18.1 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinotoiminnan rajoitusten tulee siten olla mm. täsmällisiä ja tarkkarajaisia: viranomaisen toimivallan liittää lupaan ehtoja tulisi perustua riittävän

täsmällisiin lain säännöksiin, eikä lupaviranomaista voida valtuuttaa määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla. (esim. PeVL 31/2006 vp ja siinä viitatut).

Keskeiseksi kysymykseksi erityisesti ehdotetun 18 e §:n osalta muodostuu näin ollen se, täyttääkö ehdotettu sääntely, jossa lupaehdot ja perusoikeusrajoituksen sisältö määrittyvät lain sijaan käytännössä kokonaan kunnan myöntämässä luvassa, vaatimuksen rajoituksen täsmällisyydestä, tarkkarajaisuudesta ja lailla säätämisen vaatimuksesta niin elinkeinovapauden kuin myös yhdenvertaisuuden kannalta (PL 6 § ja lupaehdoissa asetettava ikäraja). Kunnan päätöksen merkitystä suhteessa lainsäädäntöön korostaa lisäksi ehdotetun siirtymäsäännöksen mahdollisuus lykätä kunnan päätöksellä ehdotetun lupavaatimuksen voimaantuloa. Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen asianmukaisuus tulee arvioitavaksi tarkemmin perustuslakivaliokunnan aikanaan antamassa lausunnossa.

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetun 18 d §:n mukaan lupa olisi voimassa enintään viisi vuotta kerrallaan sen myöntämisestä, ja pitänyt asianmukaisena voimassaoloaikasääntelyn täsmentämistä joko harkintavaltaa rajaamalla tai vuosimäärää / vaihteluväliä täsmentämällä. Säännöksen perusteella jää epäselväksi, mihin perustuen kunta tekee harkinnan siitä, minkä pituisen luvan se myöntää tai mikä olisi esim. luvan vähimmäispituus. Tällä on merkitystä myös elinkeinotoiminnan ennakoitavuuden ja järjestämisen kannalta. Samanaikaisesti ehdotettu 18 e § mahdollistaisi lupaehtojen muuttamisen hyvinkin joustavasti, mikä osaltaan nimenomaan vähentäisi tarvetta lyhyiden lupien myöntämiselle.

Ehdotetun 18 f §:n mukaan kunta voisi peruuttaa luvanhaltijan luvan, jos tämä ei noudata luvan ehtoja kehotuksesta huolimatta ja jos puutteet ovat olennaisia. Vaikuttaa siltä, että säännöksessä tulisi mainita myös tilanne, jossa luvanhaltija ei täytä luvan myöntämisen edellytystä (18 d §:n 2 mom. liiketoimintakiellosta).

2. lakiehdotus: laki tieliikennelain muuttamisesta

Liikennejuopumus sähkömoottoriajoneuvolla ja liikennevirhemaksu (17 a § ja 164 §)

Moottorittomalla ajoneuvolla päihtyneenä ajaminen on konkreettista vaaraa toisen turvallisuudelle aiheuttaessaan rikosoikeudellisesti rangaistavaa (RL 23:9 Liikennejuopumus moottorittomalla ajoneuvolla). Rikosoikeudellinen sääntely edellyttää perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja kriminalisointiperiaatteiden mukaisuutta, muun muassa painavaa yhteiskunnallista tarvetta ja rikosoikeuden käytön viimesijaisuutta. Erityisesti näiden kriteerien vuoksi oikeusministeriö toteaa, että se pitää esityksen mukaista hallinnollisesti sanktioitua päihtymyssääntelyä perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja kriminalisointiperiaatteiden kannalta lähtökohtaisesti parempana vaihtoehtona kuin tällaisen konkreettista vaaraa koskevasta kriteeristä irrotetun päihtymyssääntelyn ehdottamista rikosoikeudelliseen järjestelmään, mikä valmistelun aikana oli yksi arvioitavista vaihtoehdoista. Tässä arvioinnissa on otettu huomioon muun muassa se, että oikeusministeriön käytössä olevan selvityksen perusteella sähköpotkulautailijoiden onnettomuuksissa loukkaantuvat pääasiassa kyseiset henkilöt itse, sekä se, että kuten esityksessä (s.74) todetaan, mikroliikenteessä ajoneuvojen nopeudet ja painot ovat pienempiä kuin autoliikenteessä, joten myöskään vaara toisten turvallisuudelle ei ole niiden kanssa samaa luokkaa.

Oikeusministeriö painottaa, että kansallisesti omaksuttujen hallinnollisten seuraamusmaksujen voidaan katsoa soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa on kyse moitittavuudeltaan verraten vähäisistä tai muista sellaisista alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä, joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä, eivätkä ne edellytä erityistä tutkintaa tai tutkintavaltuuksia. Tällaisissa tilanteissa seuraamuksen määrääminen ei edellytä erityisiä tutkinnallisia toimivaltuuksia eikä tekoon tyypillisesti liity muita asianosaisia.

Nyt ehdotettu liikennevirhemaksu ja siihen liitettävät pakkokeinolakia pidemmälle menevät tutkintavaltuudet ovat siten nykytilaan peilattuna poikkeuksellinen ratkaisu. Tämä on tunnistettu esityksen perusteluissa, ja uusia tutkintavaltuuksia koskeva sääntely tulee arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa.

Esityksen perusteluista

Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että valiokunta kiinnittäisi mietinnössään huomiota esityksen perusteluihin.

Tieliikennelakiin ehdotettua uutta 183 a §:ää (Koe nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi) koskien esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 79) todetaan, että pakkokeinolain 9 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitetusta kokeesta kieltäytyminen tulisi arvioitavaksi rikoslain 16 luvun 4–4b §:ssä tarkoitettuna niskoitteluna ja että puhalluskokeen suorittamista koskevaa poliisimiehen kehotusta pidettäisiin tällöin rikoslain 16 luvun 4 §:n 1 kohdassa tarkoitettuna poliisimiehen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka tehtävän suorittamiseksi toimivaltansa rajoissa antamana käskynä tai kieltona.

Oikeusministeriö toteaa, että perusteluissa rikoslain niskoittelusäännöksiin perustuvasta rangaistavuuden ulottuvuudesta esitetyt näkemykset eivät ole selvät ja riidattomat, mihin valiokunnan on perusteltua kiinnittää huomiota. Niskoittelua koskevan säännöksen tulkinta muotoutuu viime kädessä oikeuskäytännössä.

Edelleen esityksen jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys” mikroliikennevälineen kuljettajan päihtymystilan selvittämisestä ja ajon keskeyttämisestä todetaan (s. 93) muun ohella seuraavaa: ”Esitetty sääntely olisi riittävää myös rikoslain 23 luvun 9 §:ssä tarkoitetun liikennejuopumusta moottorittomalla ajoneuvolla koskevan säännöksen ja 23 luvun 1 §:ssä tarkoitetun liikenneturvallisuuden vaarantamisen kannalta. Näissä teoissa rangaistavaa käyttäytymistä ei ole sidottu promillerajaan. Puhalluskokeen salliminen on perusteltavissa epäillyn oikeusturvaan liittyvien näkökohtien kannalta (ks. myös LaVM 44/2010 vp, s. 22/II), koska voimassa olevan lainsäädännön mukaan päihtymystilan arviointi perustuu vain viranomaisen asiaa koskevaan havainnointiin. Jossain määrin poikkeuksellisena voidaan pitää sitä, että rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tutkinnassa käytettävästä toimenpiteestä säädettäisiin tieliikennelaissa. Sääntelyn sijoittaminen tieliikennelakiin on kuitenkin perusteltavissa sen yhteydellä tieliikennelain muuhun voimassa olevaan ja ehdotettuun sääntelyyn. Kyseessä on koe, joka tehdään kuljettajan päihtymystilan selvittämiseksi, eikä kokeen tekemistä ole kytketty minkään yksittäisen teon selvittämiseen.”

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ei ole kyse kyseisen rikosoikeudellisen sääntelyn tai rikoslain mukaisten rikosten tutkintaan käytettäviä keinoja koskevan sääntelyn muuttamisesta. Esityksellä ja erityisesti sen säätämisjärjestystä koskevilla perusteluilla ei myöskään voida laajentaa pakkokeinolain mukaisen puhallutuskokeen soveltamisalaa ottaen myös huomioon sen, ettei rikoslaissa kriminalisoidun teon osalta ole erikseen määriteltyä promillerajaa. Kuten niskoittelua koskevan rangaistussäännöksen tulkinta, myös rikosoikeudellisten pakkokeinojen sallittu käyttöala muotoutuu viime kädessä yleisten tuomioistuinten oikeuskäytännössä. Rikosepäilyn ollessa kyseessä rikoksen selvittämiseksi käytössä olevat pakkokeinot on määritelty pakkokeinolaissa, eikä tieliikennelakiin ehdotettu uusi 183 a § luonnollisesti kuulu näihin. Kuitenkin jos hallinnollisen pakkokeinon kaltaisen kokeen tuloksen johdosta syntyy epäily rikoksesta ja käynnistyy rikostutkinta, ei liene estettä käyttää kokeen tulosta näyttönä epäillystä rikoksesta.

Polkupyöräilijöihin kohdistuvat toimivaltuudet

Uuden 183 a §:n nojalla poliisimiehellä, rajavartiomiehellä tai tullimiehellä olisi oikeus määrätä myös polkupyörän kuljettaja puhalluskokeeseen, vaikka uusi ehdotettu liikennevirhemaksu päihtyneenä kuljettamisesta ei koskisi polkupyörän kuljettajaa. Ajon kieltämistä koskevan säännöksen perusteluissa tuodaan esille, ettei puhallutustulos kuitenkaan olisi edellytys sille, että mm. poliisimies voisi estää ajon päihtymyksen vuoksi. ”Päihtymystila voidaan havaita arvioimalla kuljettajan ajotapaa, käyttäytymistä ja muita ulkoisia seikkoja taikka puhalluskokeen tuloksen perusteella.” (s. 77). Esityksen perusteluista ei vaikuta käyvän ilmi, minkä vuoksi olisi välttämätöntä ulottaa puhallutusoikeus myös polkupyöräilijöihin. Ehdotettujen uusien toimivaltuuksien suhde perustuslakiin tulee arvioitavaksi tarkemmin perustuslakivaliokunnassa.

3. lakiehdotus: laki ajoneuvolain 195 §:n muuttamisesta

Ajoneuvolakiin ehdotetaan liikennevirhemaksun ulottamista uusiin tekoihin: Mopon, moottorilla varustetun polkupyörän ja kevyen sähköajoneuvon kuljettajalle, omistajalle tai pysyvälle haltijalle voitaisiin määrätä 40 euron liikennevirhemaksu, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo, mitä säädetään ajoneuvon rakennetta, varusteita tai kuntoa koskevassa 3 §:ssä, 7 a §:n 1–3 momentissa tai 12 §:n 1 momentissa.

Oikeusministeriö on valmistelun kuluessa korostanut, että rangaistusluonteisilta seuraamusmaksuilta edellytettävä laillisuusperiaate merkitsee sitä, että sanktioidun velvoitteen tulee olla täsmällinen: sanktioinnin on oltava ennakoitavaa siten, että henkilö tietää, millä tavoin toimimalla seuraamuksena on liikennevirhemaksu. Toisin kuin autojen kohdalla, kevyiden sähköajoneuvojen ja moottorilla varustettujen polkupyörien osalta laissa ei

edellytetä rekisteröintiä tai katsastusta, mutta niiden osalta on kuitenkin varmistuttava siitä, että ne ovat liikennekelpoisia. Näiden kohdalla ei siten olisi välttämättä samalla tavoin selvää, milloin esimerkiksi moottorilla varustettu polkupyörä ei täyttäisi laissa säädettyjä edellytyksiä. Tämän vuoksi on korostettava sanktioinnin edellytyksenä olevaa tahallisuutta ja huolimattomuutta sekä poliisin velvollisuutta jättää liikennevirhemaksu määräämättä (tieliikennelaki 160 §:n 3–5 mom.)

Muutoksen tarkoituksena on perusteluiden mukaan mahdollistaa lievempien tekojen osalta liikennevirhemaksun määrääminen rikosoikeudellisen seuraamuksen sijaan. Omaksuttu lähtökohta lievempien tekojen sanktioinnista hallinnollisin seuraamusmaksuin ja vakavampien tekojen jättämisestä rikosoikeuden piiriin on oikea.

4. lakiehdotus: laki ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain muuttamisesta

Ajoneuvojen siirtämisestä annetutun lakiin lisättäisiin mikroliikenneluvan haltijan ajoneuvon siirtämistä koskeva uusi 5 a §, joka mahdollistaisi kunnalle toimivallan suorittaa väärin pysäköidyn ajoneuvon lähi- tai varastosiirto välittömästi. Se, kumpi siirto ajoneuvolle tehdään, jäisi siirron suorittavan viranomaisen harkintavaltaan. Lisäksi säännös jättää harkintavaltaa siihen, suoritetaanko siirtoa vai ei (”voi suorittaa”) – vs. ajoneuvolain 5 §:n 4 momentti, joka on muodoltaan pakottava, kun kyse on liikenneturvallisuudelle vaaran aiheuttamisesta (”poliisi on velvollinen välittömästi siirtämään”) sekä harkinnanvarainen, kun pysäköinti aiheuttaa huomattavaa haittaa tien käytölle tai muulle liikenteelle.

Lähisiirto merkitsee ajoneuvon siirtämistä sijaintipaikan välittömään läheisyyteen, kun taas varastosiirrolla tarkoitetaan ajoneuvon siirtämistä kunnan osoittamaan varastoon. Ehdotettu siirtosäännös ei koskisi tilanteita, joissa kyse on haitan aiheuttamisesta tai vaaran aiheuttamisesta liikenneturvallisuudelle, vaan lupaehtojen noudattamatta jättämistä tai ilman voimassa olevaa mikroliikennelupaa pysäköimisestä. Sääntely on siten nykyisestä siirtolaista luonteeltaan olennaisesti poikkeavaa sen liittyessä elinkeinotoiminnan lupaehtojen valvontaan.

Palveluntarjoajan näkökulmasta sillä, siirretäänkö ajoneuvo lähisiirtona vai varastosiirtona, voi olla merkittävä vaikutus tämän elinkeinotoimintaan, minkä vuoksi oikeusministeriö korostaa perusteluissa todettua toimen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen (hallintolain 6 §) noudattamista. Tämä merkitsee, että harkintavaltaa siirtotilanteissa tulisi käyttää siten, että ensisijaisesti lupaehtojen vastaisesti pysäköity ajoneuvo siirrettäisiin lähisiirtona ja vain, jos tämä ei ole mahdollista, voitaisiin tehdä varastosiirto (mm. siirtokustannukset, käytöstä pois olevat mikroliikennevälineet).