Lausunto
Päivämäärä: 27.3.2025

Tieto- ja turvallisuusosasto
Erityisasiantuntija Sofia Johansson
Erityisasiantuntija Juuso Suomento

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

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

Liikenne- ja viestintäministeriö on kutsuttu eduskunnan perustuslakivaliokuntaan 28.3.2025 kuultavaksi hallituksen esityksestä mikroliikkumista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 12/2025 vp). Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Esityksen keskeinen sisältö

Uudet liikenteen muodot ovat tuoneet mukanaan haasteita, jotka liittyvät erityisesti liikenneturvallisuuteen ja esteettömyyteen. Mikroliikenteellä tarkoitetaan esityksessä liikkumista polkupyörällä, kevyellä sähköajoneuvolla tai moottorilla varustetulla polkupyörällä (L1e-A). Mikroliikenteestä aiheutuu vaaratilanteita ja onnettomuuksia, joista syntyy henkilövahinkojen myötä merkittäviä kustannuksia ja terveydenhuollon kuormitusta. Vuositasolla Suomessa kuolee keskimäärin 18 ja loukkaantuu arviolta 7 200 pyöräilijää. Sähköpotkulautaonnettomuuksissa loukkaantuu Suomessa vuosittain arviolta 1 600 henkilöä osasto- tai erikoissairaanhoitoa vaativasti. Onnettomuuksissa loukkaantuneista arviolta 5–15 prosenttia on sivullisia tienkäyttäjiä.

Esitettävillä sääntelymuutoksilla tavoitellaan liikenneturvallisuusvaikutuksia ja parannusta erityisesti liikenteessä heikommassa asemassa olevien tienkäyttäjäryhmien turvallisuuteen sekä liikenteen esteettömyyteen.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia, tieliikennelakia, ajoneuvolakia ja ajoneuvojen siirtämisestä annettua lakia. Esityksen mukaan liikenteen palveluista annettuun lakiin lisättäisiin säännökset mikroliikenneluvasta ja siihen liitettävistä lupaehdoista. Tavoitteena on antaa kunnille aikaisempaa paremmat työkalut mikroliikkumisen hallintaan ja liikenneturvallisuuden parantamiseen. Tieliikennelakiin lisättäisiin hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu säännös liikennejuopumuksesta moottorilla varustetulla polkupyörällä tai kevyellä sähköajoneuvolla sekä sen noudattamisen valvontaa ja seuraamuksia koskevia säännöksiä. Lisäksi tieliikennelakiin ja ajoneuvolakiin tehtäisiin liikenneturvallisuutta parantavia tarkennuksia.

Mikroliikennelupa

Liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017, jäljempänä liikennepalvelulaki) lisättäisiin uusi mikroliikennepalvelun tarjoamista koskeva 2 a luku. Uuteen lukuun lisättäisiin mikroliikennelupaa koskevat säännökset. Laissa säädettäisiin, että yhteiskäyttöisten kevyiden sähköajoneuvojen tai polkupyörien vuokralle tarjoaminen kunnan hallinnoimalla alueella edellyttäisi jatkossa, että palveluntarjoajalla on voimassa oleva mikroliikennelupa. Mikroliikenneluvan myöntäisi se kunta, jonka alueella palvelua tarjotaan. Laissa säädettäisiin luvan hakemisesta ja sen myöntämisestä. Luvaton palvelun tarjoaminen kriminalisoitaisiin.

Mikroliikennelupaa koskevan sääntelyn tavoitteena on antaa kaupungeille ja kunnille kustannustehokkaat ja paikalliset tarpeet huomioivat työkalut mikroliikkumisen hallintaan. Kunnat voisivat määritellä muun muassa erilaisia pysäköinti-, käyttö- ja nopeusrajoitusalueisiin liittyviä lupaehtoja kunnan alueelle. Mikroliikenteen palveluntarjoaja asettaisi alueet voimaan sovelluksen kautta asetettavilla teknisillä rajoituksilla. Tavoitteena on helpottaa yhteiskäyttöisten, liikenteen palveluna vuokralle tarjottavien ajoneuvojen hallintaa kaupunkien ja kuntien katutilassa erityisesti liikenneturvallisuuden ja katutilan esteettömyyden näkökulmasta. Tavoitteena on selkeyttää liikkumista ja liikennesääntöjen noudattamista myös tienkäyttäjien näkökulmasta. Tavoitteena on vähentää liikenneonnettomuuksia, pysäköintivirheitä, vaikuttaa katutilan esteettömyyteen ja erityisryhmien turvallisuuteen.

Liikennejuopumussääntely

Tieliikennelakiin sisällytettäisiin hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu säännös liikennejuopumuksesta moottorilla varustetulla polkupyörällä tai kevyellä sähköajoneuvolla. Jatkossa kiellettyä olisi kuljettaa moottorilla varustettua polkupyörää tai kevyttä sähköajoneuvoa siten, että kuljettajan veren alkoholipitoisuus ajon aikana tai sen jälkeen on vähintään 0,5 promillea, tai että kuljettajalla tällöin on vähintään 0,22 milligrammaa alkoholia litrassa uloshengitysilmaa. Kiellettyä olisi myös moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettaminen siten, että kuljettajan veressä on ajon aikana tai sen jälkeen käytetyn huumausaineen vaikuttavaa ainetta tai sen aineenvaihduntatuotetta. Muutoksella täydennettäisiin jo tällä hetkellä voimassa olevaa moottorittomien ajoneuvojen kuljettajia koskevaa liikennejuopumussääntelyä niiden tekojen osalta, jotka eivät täytä rikoslain 23 luvun 9 §:n tunnusmerkistöä.

Kevyen sähköajoneuvon ja moottorilla varustetun polkupyörän kuljettamisen juopumussäännösten ja niiden noudattamisen valvontaa koskevien ehdotusten tavoitteena on parantaa liikenneturvallisuutta vähentämällä päihtyneenä ajamista ja siitä aiheutuvia liikenneonnettomuuksia ja vaaratilanteita. Tavoitteena on vähentää päihtyneenä ajamisesta kuljettajalle itselleen, mahdolliselle matkustajalle sekä muille tienkäyttäjille ja omaisuudelle aiheutuvia vahinkoja. Lisäksi tavoitteena on vähentää vahingoista aiheutuvia kustannuksia ja terveydenhuollon kuormitusta sekä vahvistaa tienkäyttäjien turvallisuuden tunnetta.

Liikenteenvalvojien toimivaltuudet

Tieliikennelakiin lisättäisiin säännös nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi tehtävästä kokeesta, jolla voidaan selvittää mikroliikennevälineen kuljettajan ajokuntoa liikenteessä.

Tarkoituksena on mahdollistaa kuljettajan ajokunnon selvittäminen luotettavasti. Liikenteenvalvojien, eli poliisimiehen, tullimiehen tai rajavartiomiehen, on kyettävä selvittämään kuljettajan päihtymystila oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen riittävän luotettavasti mahdollisen seuraamusmaksun määräämiseksi. Sääntelyn tarkoituksena on lisätä ehdotetun juopumussääntelyn vaikuttavuutta sekä mahdollistaa juopumussääntelyn noudattamisen valvonta ja päihtymyksen toteaminen riittävän luotettavasti. Kokeessa saatua tulosta voitaisiin käyttää näyttönä myös rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen esitutkinnassa.

Tieliikennelakiin lisättäisiin poliisimiehelle, rajavartiomiehelle ja tullimiehelle oikeus kieltää ja tarvittaessa estää polkupyörän, moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettajaa kuljettamasta ajoneuvoa, jos hänen havaitaan nauttineen alkoholia ja päihtymys selväsi vaikuttaa kuljettajan ajokykyyn. Tällä hetkellä oikeus kieltää ja estää kuljettamasta ajoneuvoa koskee vain moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajaa. Säännös korostaisi, ettei polkupyörää, kevyttä sähköajoneuvoa tai moottorilla varustettua polkupyörää tule ryhtyä kuljettamaan päihtyneenä, jos sillä on vaikutuksia kuljettajan ajokykyyn. Säännös vähentäisi alkoholin kokonaismäärää liikenteessä ja ennalta estäisi liikennejuopumuksia.

Liikennevirhemaksuihin tehtävät muutokset

Tieliikennelakia muutettaisiin siten, että moottorittoman ajoneuvon kuljettajalle voidaan määrätä lain tahallisesta tai huolimattomuudesta tapahtuneesta rikkomisesta nykyisen 40 euron sijaan 60 euron liikennevirhemaksu. Nykyisin suuri osa mikroliikenteen ongelmista ja vaaratilanteista johtuu kuljettajien tekemistä liikennerikkomuksista tai –rikoksista. Liikennevirhemaksun korottamista koskevan ehdotuksen tavoitteena on lisätä liikennevirhemaksujen vaikuttavuutta, jotta ne ennalta estäisivät aiempaa paremmin mikroliikenteessä tapahtuvia liikennerikkomuksia ja -rikoksia. Tavoitteena on lisätä liikennesääntöjen noudattamista ja parantaa näin liikenneturvallisuutta.

Ajoneuvolakia muutettaisiin siten, että kevyen sähköajoneuvon ja moottorilla varustetun polkupyörän kuljettajalle, omistajalle tai pysyvälle haltijalle voidaan määrätä 40 euron liikennevirhemaksu, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo ajoneuvolain rakennetta, varusteita tai kuntoa koskevia määräyksiä. Ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää nykytilaa ja varmistaa, että viranomaiset voivat puuttua rakenteeltaan, varusteiltaan tai kunnoltaan puutteellisten kevyiden sähköajoneuvojen ja moottorilla varustettujen polkupyörien käyttöön liikenteessä rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi myös liikennevirhemaksulla. Tavoitteena on ennalta estää ajoneuvolain vastaisten ajoneuvojen käyttöä tieliikenteessä ja parantaa näin liikenneturvallisuutta.

Kevyen sähköajoneuvon ikärajasääntely

Sähköpotkulautojen käytöstä on aiheutunut paljon liikennevahinkoja lapsille ja nuorille. Esimerkiksi pelkästään pääkaupunkiseudulla on viiden vuoden seuranta-ajalla sähköpotkulautaonnettomuuksissa vammautunut noin 600 lasta ja nuorta, joiden keski-ikä oli 12–13 vuotta. Tilastoinnin puutteiden vuoksi kokonaisuus on noussut esiin vasta valmistelun loppuvaiheessa, eikä hankkeessa ollut mahdollisuuksia arvioida yleisen ikäsääntelyn vaikutuksia liikenneturvallisuuteen, viranomaistoimintaan ja perus- ja ihmisoikeuksiin riittävällä tasolla tällä aikataululla. Hallituksen esityksessä on todettu, että yleistä kevyen sähköajoneuvon kuljettamista

koskevaa ikärajaa ja sen vaikutuksia sekä laajempia kypärän käyttöä koskevia velvollisuuksia tulee arvioida kokonaisvaltaisesti jatkossa muiden hankkeiden yhteydessä.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että lapset ja nuoret ovat ryhmä, joita tulee erityisesti suojella liikenteen ja liikennepalveluiden riskeiltä. YK:n lapsen oikeuksien komitea on katsonut, että sopimusvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin toimiin lasten ja nuorten suojelemiseksi liikenneonnettomuuksista aiheutuvilta loukkaantumisilta. Nykyisin suurin osa mikroliikenteen palveluntarjoajista on asettanut palvelulleen 18 vuoden ikärajan. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kunnille mikroliikenneluvan lupaehtoihin liittyvää toimivaltaa siten, että kunnat voisivat liittää ikärajoihin liittyviä lupaehtoja mikroliikennelupaan. Ikärajojen asettamiseen liittyvillä lupaehdoilla suojellaan lapsia ja nuoria mikroliikennepalveluiden riskeiltä. Palveluiden käyttöön liittyvät ikärajat eivät kuitenkaan ulotu yksityisomisteisiin ajoneuvoihin, eikä ikärajojen noudattamisen valvonta ole yksinkertaista.

Suhde perustuslakiin

Esityksen suhdetta perustuslakiin on tarkasteltu esityksessä eri näkökulmista. Erityisesti tarkastelun kohteena on ollut sääntelyn suhde perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Tässä lausunnossa keskitytään liikenteenvalvojan toimivaltuuksiin puhalluttaa tai suorittaa huumausainepikatesti polkupyörän, moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettajalle sekä kunnan mahdollisuuksiin rajoittaa mikroliikenteen palveluntarjoajan toimintaa mikroliikenneluvan lupaehdoin.

Koe nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi

Tieliikennelakiin lisättäisiin toimivaltasäännökset, joiden perusteella valvontaviranomainen (poliisimies, rajavartiomies tai tullimies) voisi tehdä kokeen nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi 15 vuotta täyttäneelle polkupyörän, moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettajalle. Kokeen avulla voidaan mahdollinen päihtymys tai promillerajan ylittäminen todentaa yksilön oikeusturvanäkökulmat huomioiden asianmukaisella kokeella. Tällainen koe merkitsee puuttumista tarkastettavan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, sillä katsastus voi käsittää puhalluskokeen ja sylkinäytteen ottamisen (PeVL 34/2001 vp, s. 4, PeVL 20/2005 vp, s. 6 ja PeVL 5/2006 vp, s. 5). Perustuslain 7 §:ssä turvatun oikeuden elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen lisäksi on tärkeä kiinnittää huomiota perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan.

Tässä esityksessä puhalluskokeella tarkoitetaan seulonta- tai tarkkuusalkometrikoetta. Suomessa on vakiintuneesti katsottu kuljettajalle tehtävä tarkkuusalkometrikoe pakkokeinolain mukaiseksi henkilönkatsastukseksi. Kyseessä on seulonta-alkometrikokeen tavoin alkometrikoe, jossa kuljettaja puhaltaa hengitysilmaa tekniseen laitteeseen. Molemmat kokeet edellyttävät kuljettajalta aktiivista toimintaa, eli puhaltamista alkometriin, eikä tällaista koetta voi ottaa henkilöltä pakolla, kuten esimerkiksi verikokeen. Tarkkuusalkometrikokeen asemaa tulisikin tarkastella uudelleen, koska seulonta-alkometrikokeen ja tarkkuusalkometrikokeen tekemisessä on käytännössä kyse pitkälti samanlaisesta toiminnasta. Esimerkiksi verikokeen ottaminen taas on selvästi pidemmälle menevää puuttumista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Käytettävän alkometrin tekniset ominaisuudet

tai esimerkiksi vaatimus kahdesta puhalluksesta eivät ole seikkoja, jotka tekisivät merkittävän eron näiden kahden puhalluskokeen välille perusoikeuksien näkökulmasta.

Kysymys olisi uudenlaisten toimivaltuuksien kytkemisestä hallinnollisesti sanktioituun rikkomukseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan esimerkiksi tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (esim. PeVL 2/2017 vp, s. 3 ja PeVL 39/2005 vp, s. 2). Hallinnolliseen seuraamusmaksuun voi liittyä myös turvaamistoimenpide. Tieliikennelaissa tarkoitettu liikennevirhemaksu voi tietyin edellytyksin johtaa ajokorttilaissa (386/2011) säädettyyn ajokieltoon. Hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevat rikkomukset eivät ole kuitenkaan tekoja, jotka johtaisivat rikosprosessuaalisiin toimenpiteisiin, kuten esitutkintaan, ja joiden suhteen voidaan käyttää niitä pakkokeinolaissa tarkoitettuja pakkokeinoja epäillyn rikoksen oikeudelliseksi selvittämiseksi esitutkinnassa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt puhalluskokeeseen alistumista hyväksyttävänä liikenneturvallisuuden ylläpitämisen ja parantamisen kannalta, minkä lisäksi valiokunta on katsonut kysymyksen olevan varsin vähäisestä puuttumisesta henkilökohtaiseen vapauteen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen (PeVL 4/1986 vp, s. 3/II). Liikenneturvallisuuden, eli tässä tapauksessa erityisesti liikenteeseen osallistuvien suojattomien tienkäyttäjien hengen ja terveyden suojeleminen on tärkeä ja merkittävä tavoite. Perustusvaliokunta on aikaisemmin katsonut, että liikenteenvalvonnan tarpeet ja pyrkimys liikenneturvallisuuden edistämiseen ovat sellaisia painavia yhteiskunnallisia syitä, joiden vuoksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on hyväksyttävää puuttua myös henkilöntarkastuksen muodossa (PeVL 6/1998 vp, s. 3). Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut liikenneturvallisuuden ylläpitämisen ja parantamisen olevan hyväksyttävä ja yhteiskunnallisesti tärkeä peruste säätää moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajalle velvollisuus alistua puhalluskokeeseen (PeVL 4/1986 vp, s. 3).

Koe nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi ei edellytä epäilyä rikoksesta, vaan säännös on tarkoitettu kuljettajien ajokyvyn yleiseen massaluonteiseen testaamiseen. Pakkokeinolaissa on perinteisesti säädetty rikoksen esitutkinnasta ja joissakin tapauksissa myös sen jälkeen käytettävistä pakkokeinoista, joten yleinen massaluonteinen kuljettajien ajokyvyn testaaminen ei täysin ongelmitta sovi kyseiseen säädökseen. Keskeistä on myös se, että puhalluskoe edellyttää kuljettajalta aktiivista toimintaa, eli puhaltamista liikenteenvalvojan alkometriin. Edellä mainituista syistä mikroliikennettä koskeva säännös lisättäisiin pakkokeinolain sijasta tieliikennelakiin.

Liikennevirhemaksun määräämisessä sovelletaan hallintolakia, mutta menettelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota myös rikosprosessuaalista oikeusturvaa koskeviin perustuslaillisiin vaatimuksiin (PeVL 9/2018 vp, s. 6). Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Oikeusturvanäkökohtien ohella seuraamusjärjestelmän toimivuuden, tehokkuuden ja seuraamusten täytäntöönpanon kannalta on tärkeää, että sanktion määräämistä koskevat kysymykset tulevat asianmukaisesti selvitetyiksi ja ratkaistuiksi jo ensi asteen päätöksenteossa. Viranomaisilla tulee olla riittävän luotettava näyttö henkilön päihtymystilasta, jos hänelle määrätään asiassa liikennevirhemaksu tai häntä epäillään esimerkiksi liikennejuopumuksesta moottorittomalla ajoneuvolla.

Viranomaisen olisi kyettävä osoittamaan seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä olevien tunnusmerkkien täyttyminen. Koska kysymys moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon osalta olisi promillerajaan perustuvasta sääntelystä, viranomaisen on kyettävä näyttämään, että sanottua liikennevälinettä kuljettanut on ajon aikana tai sen jälkeen ollut vähintään 0,5 promillen humalassa tai huumausaineen vaikutuksen alaisena. Vaikka hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisessä on otettava huomioon myös rikosprosessuaalista oikeusturvaa koskevia perustuslaillisia seikkoja, hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen ei kuitenkaan edellytä samanlaista näyttöä kuin syyksilukeva rikostuomio, etenkin jos kysymyksessä on rikkomusluonteinen teko, jollaisten käsittely muutenkin on luonteeltaan summaarista. Olennaista tällöin on, että sääntely ei esimerkiksi perustu käännettyyn todistustaakkaan tavalla, joka olisi ongelmallista syyttömyysolettaman kannalta (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 5–7). Tällaisesta ehdotetussa sääntelyssä ei ole kysymys. Olennaista myös on, että sääntely sisältää riittävät säädösperustaiset mahdollisuudet vastuusta vapautumiseen. Tällaisista säädetään voimassa olevan tieliikennelain 160 §:n 4 momentissa.

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 nykyisin 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.

Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen arvioidaan olevan valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista säätää tieliikennelaissa velvollisuudesta alistua puhalluskokeeseen, joka on suhteellisen vähäinen perusoikeuksia rajoittava toimenpide. Lähtökohtaisia valtiosääntöoikeudellisia esteitä kytkeä tämänkaltainen toimivaltuus hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun rikkomukseen ei vaikuta olevan, koska kysymys olisi suhteellisen vähäisestä puuttumisesta ja puuttuminen perustuisi painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Jos sääntely sen sijaan sisältäisi mahdollisuuden verikokeen ottamiseen esimerkiksi puhalluskokeesta kieltäydyttäessä, kysymys olisi huomattavasti merkittävämmästä perusoikeusrajoituksesta.

Mikroliikennelupa ja siihen liittyvä sääntely

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 b–18 g §:ään ehdotettavassa mikroliikennelupaa koskevassa sääntelyssä on kysymys tiettyä elinkeinoa koskevasta lupasääntelystä ja luvan asettamisesta edellytykseksi tietynlaisen elinkeinon harjoittamiselle. Tällainen sääntely merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä elinkeinovapautta on pidetty perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus on valiokunnan mukaan poikkeuksellisesti mahdollista. Sääntelyn tulee tällöin täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 31/2006 vp, s. 2, PeVL 19/2009 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 2 ja PeVL 48/2017 vp, s. 2).

Elinkeinovapauden rajoituksen on perustuttava painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että luvanvaraisuus voi eräillä aloilla olla perusteltua erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä luvanvaraisuutta on pidetty perusteltuna esimerkiksi ampumaratatoiminnan (painavat henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja terveyteen liittyvät syyt; PeVL 13/2014 vp, s. 2/II), taksitoiminnan (liikenne ja asiakasturvallisuuden vaatimukset sekä turvallisuuteen ja kuluttajansuojaan liittyvät perusteet; PeVL 31/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 46/2016 vp, s. 3) ja alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen (terveyshaittojen sekä sosiaalisten haittojen ehkäiseminen; PeVL 48/2017 vp, s. 2–3) suhteen. Hyväksyttävänä perusteena on niin ikään pidetty EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseen ja markkinajärjestelyn toimeenpanoon liittyviä perusteita (PeVL 34/2012 vp, s. 2/II). Myös perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristöperusoikeuden on katsottu muodostavan hyväksyttävän perusteen elinkeinovapauden rajoittamiselle (PeVL 55/2018 vp, s. 2).

Mikroliikenneluvan vaatimiselle on esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy, joka liittyy liikenneturvallisuuden suojaamiseen. Julkisella vallalla on velvollisuus suojata kaikkien tienkäyttäjien liikenneturvallisuutta luomalla mahdollisimman turvallinen ja esteetön liikenneympäristö. Esityksessä ehdotetulla mikroliikennelupaa koskevalla sääntelyllä pyritään rajoittamaan elinkeinovapautta mahdollisimman vähän, mutta samalla siten, että rajoituksilla voidaan ratkaista toimintaa koskevat liikenneturvallisuus- ja esteettömyyshaasteet. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä liikenneturvallisuutta on pidetty hyväksyttävänä perusteena elinkeinovapauden rajoittamiselle (PeVL 31/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 46/2016 vp, s. 3). Myös tieliikenteen esteettömyyden turvaamista voidaan pitää painavana yhteiskunnallisena tarpeena, jolla elinkeinovapautta rajoittavia toimenpiteitä voidaan hyväksyttävästi perustella (PeVL 46/2016 vp, s. 3).

Jotta sääntely olisi riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä, lupaehtojen sisältö ja tavoitteet tulisi laintasoisesti määritellä riittävän täsmällisesti, minkä lisäksi mikroliikenneluvassa annettavat mahdollisesti eriluonteiset ehdot tulisi sitoa valtiosääntöoikeudellisesti riittävän täsmälliseen niiden asettamista koskevaan ehtojen tavoitteisiin sidottuun edellytykseen. Mikroliikennelupaan asetettavat ehdot onkin porrastettu siten, että liikennepalvelulain 18 e §:n 1 momentissa tarkoitettujen ehtojen antaminen olisi sidottu tarpeellisuutta koskevaan vaatimukseen, kun taas pykälän 2 momentissa tarkoitettujen lupaehtojen antaminen olisi sidottu niiden välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Tällöin momentti on katsottava olevan oikeasuhtainen 1 momenttiin nähden. Koska uusien ehtojen asettaminen luvan voimassa ollessa on elinkeinonvapauden kannalta merkityksellinen toimi ja koska sääntely sisältäisi mahdollisuuden mikroliikenneluvan peruuttamiseen, on pykälän 3 momentin mukaisten uusien ehtojen asettaminen sidottu myös välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Näin sääntely on täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa sekä elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn oikeasuhtaisuudelle asetettavat vaatimukset paremmin täyttävää.

Mikroliikennelupaan asetettavat lupaehdot vastaavat osittain niitä liikenteenohjauksen keinoja, joita kunnan on jo nykyisin tienpitäjänä mahdollista tehdä tieliikennelain 4 luvun liikenteenohjausta koskevien säännösten perusteella. Liikennepalvelulain uuden 18 e §:n 1 momentin mukaan kunnat voisivat lisätä mikroliikennelupaan lupaehtoja, jotka liittyvät ajoneuvojen pysäköintiin, ajonopeuksiin ja käyttöalueisiin. Kunnilla on jo nykyisin oikeus rajoittaa muun muassa ajoneuvojen pysäköintiä ja ajonopeuksia kunnan alueella. Lisäksi kunnat voivat liikenteenohjauksen keinoin esimerkiksi kieltää

kokonaan ajoneuvojen käytön tietyillä kunnan alueilla. Kunnilla on laaja päätösvalta kunnan katutilan käyttöön liittyen ja kunnille kuuluu myös kadunpidon järjestäminen.

Mikroliikennelupaan liitettävien lupaehtojen valikoima on lueteltu tyhjentävästi ehdotetussa liikennepalvelulain 18 e §:ssä. Vuokrattavien ajoneuvojen nopeudet, pysäköinti ja käyttöajat ovat osa-alueita, joihin lupaehtoja asettamalla on arvioitu saavutettavan eniten liikenneturvallisuus- ja esteettömyyshyötyjä. Kunta voisi asettaa mikroliikennelupaan myös sellaisia lupaehtoja, joilla pyritään varmistamaan alueiden kunnossa- ja puhtaanapitotöiden suorittaminen. Käyttöaikoihin liittyvillä lupaehdoilla kunta voisi vaikuttaa ajoneuvojen käyttöön esimerkiksi viikonloppuisin ja talvisin liikenneturvallisuuden varmistamiseksi. Esimerkiksi Helsingissä ja Oslossa toteutetut ajoneuvojen käyttöön liittyvät aikarajoitukset ovat osoittautuneet erittäin tehokkaiksi keinoiksi vähentää onnettomuuksia, vaaratilanteita ja terveydenhuollon kuormitusta.

Erilaisten ajallisten ja määrällisten rajoitusten asettaminen ajoneuvojen vuokraustoiminnalle on kansallisesti uutta sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinonharjoittajien toiminnan määräsääntelyä lähtökohtaisesti ongelmallisena, koska määräsääntelyllä rajoitetaan perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta (PeVL 31/2018 vp, s. 3, PeVL 46/2016 vp, s. 2–4 ja PeVL 69/2014 vp, s. 3). Esityksessä ehdotettu sääntely ei antaisi kunnille mahdollisuutta rajoittaa palveluntarjoajien määrää kunnan alueella. Kunnilla ei ole jatkossakaan mahdollista esimerkiksi kilpailuttaa toimijoita tai rajata katutilaa vain tietyille yrityksille mikroliikenneluvalla. Kilpailuttamistoimivallan lisääminen lainsäädäntöön olisi ollut huomattavasti pidemmälle menevää puuttumista elinkeinovapauteen, koska tällöin kunta olisi voinut säädellä palveluntarjoajien määriä ja estää palvelun tarjoamisen kunnan alueella tietyiltä toimijoilta. Kilpailutusmalli nostaisi markkinoille pääsyn kynnystä, mikä suosisi erityisesti suuria ja vakiintuneita toimijoita. Valmistelun aikana arvioitiin, että kilpailutussääntelyn positiiviset vaikutukset voidaan saavuttaa myös mikroliikenneluvan avulla, jolla puututaan huomattavasti vähemmän elinkeinovapauteen. Tästä syystä kilpailutusmallin käyttöönottoa ei pidetty mahdollisena.

Itse mikroliikennepalvelun tarjoamiseen ei liity täysin verrannollisia turvallisuusriskejä esimerkiksi apteekkitoimintaan, lääkkeiden tukkukauppaan tai ampuratatoimintaan. Mikroliikennepalvelun tarjoamiseen liittyvät haitat – pysäköintivirheet, liikennerikkomukset, liikennerikokset ja muut lainvastaiset teot – ovat usein välillisiä suhteessa palvelun tarjoamiseen. Liikenneturvallisuuden ja liikenteen esteettömyyden näkökulmasta on kuitenkin katsottu välttämättömäksi, että ajoneuvojen lukumäärää tulisi voida rajoittaa kunnan alueilla. Alueella olevan pysäköintikapasiteetin ylittäminen voi johtaa esteettömyys- tai liikenneturvallisuushaasteisiin, koska ajoneuvoille ei enää löydy asianmukaista pysäköintitilaa. Ajoneuvojen lukumäärän rajoittaminen lisää liikenneympäristön turvallisuutta, viihtyvyyttä ja esteettömyyttä. Esitettävien mikroliikennelupaan liitettävien lupaehtojen onkin aina perustuttava liikenneturvallisuuden tai liikenteen esteettömyyden parantamiseen taikka katujen kunnossa- tai puhtaanapitoon.

Sallitun elinkeinon kokonaan kieltämistä on pidettävä elinkeinon luvanvaraistamiseen tai elinkeinon toimintaedellytysten tosiasialliseen vähenemiseen verrattuna huomattavasti pidemmälle menevänä puuttumisena elinkeinovapauteen (PeVL 18/2013 vp, s. 2/II). Mikroliikennelupa antaisi kunnille kustannustehokkaat ja selkeät toimivaltuudet mikroliikennepalveluiden ohjaamiseen. Lupaehdoin voidaan ohjata mikroliikennepalvelun tarjoajia toimimaan entistä turvallisemmin ja samalla voidaan vähentää liikennevalvonnan tarvetta. On arvioitu, että mikroliikennepalvelun kaltaisessa

liikkumismuodossa sääntely on tehokkaampaa kohdistaa ennemmin palvelua tarjoavaan yritykseen kuin yksittäisiin tienkäyttäjiin.

Mikroliikenneluvan myöntämistä koskevan toimivallan osoittamista kunnille puoltaa se, että kunnat jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella voivat tienpitäjinä ohjata pysäköintiä, ajonopeuksia ja ajoneuvojen muuta käyttöä katuverkollaan tieliikennelaissa säädetyn liikenteenohjauksen keinoin. On huomattava, että esimerkiksi luvassa asetettavat ehdot saattavat luonteenomaisesti olla toisistaan hieman poikkeavat sen mukaan, millaisesta kaupungista tai kunnasta on kysymys, koska kaupunkien ja kuntien liikenteenohjaus on edellä todetun mukaisesti kaupunki- ja kuntakohtaista. Tämänkaltaisen sääntelyn ei voida katsoa rinnastuvan aiempaan perustuslain kannalta ongelmalliseen kunnallisten järjestyssääntöjen antamiseen, koska järjestyssääntöjen rikkominen oli rangaistavaa eikä lainsäädäntö sisältänyt asiallista luonnehdintaa rangaistavaksi säädetystä teosta (PeVL 20/2002 vp, s. 5–6). Toimilupasääntelyssä on näin kysymys luonteeltaan erilaisesta lainsäädännöstä.

Mikroliikenneluvan vaatimiselle on esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy, joka liittyy liikenneturvallisuuden suojaamiseen. Tällä perusteella myös luvatta toimiminen voidaan katsoa tarpeelliseksi sanktioida. Rangaistavaksi voidaan säätää vain sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä. Rangaistavaksi säätämiselle tulee olla myös painava yhteiskunnallinen tarve. Mikäli palveluntarjoaja jättäisi mikroliikenneluvan hakematta, jäisi palveluntarjoaja kuntien valvonnan ulkopuolelle, eikä todennäköisesti myöskään noudattaisi niitä lupaehtoja, jotka kunta on asettanut liikenneturvallisuuden ja liikenteen esteettömyyden turvaamiseksi taikka kadun tai muun yleisen alueen kunnossa- ja puhtaanapidon suorittamiseksi. Sanktioinnilla pyritään varmistamaan, ettei kuntien alueelle tule palveluntarjoajia ilman lain edellyttämää lupaa, eikä lupamääräysten kiertäminen olisi houkuttelevaa. Liikennepalvelun tarjoamista ilman voimassa olevaa mikroliikennelupaa on pidettävä niin moitittavana, että toiminta voidaan katsoa perustelluksi sanktioida.

Arvioitaessa keinoja mikroliikkumista ohjaavan lainsäännön luomiseksi ja työkalujen antamiseksi kaupungeille ja kunnille mikroliikkumisen hallintaan ei ole löydetty sellaisia vaihtoehtoisia keinoja, jotka olisivat kohtuullisin kustannuksin toteutettavissa ja joiden tehokkuus olisi edes lähellä sitä tasoa, joka mikroliikennelupaa koskevalla sääntelyllä arvioidaan olevan. Esitettyjä tavoitteita ei ole sellaisina saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.