Valiokunnan lausunto PeVL 45/2020 vp– HE 176/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi liikenteen palveluista annetun lain, tieliikennelain 155 ja 171 §:n sekä ajoneuvolain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi liikenteen palveluista annetun lain, tieliikennelain 155 ja 171 §:n sekä ajoneuvolain muuttamisesta (HE 176/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi liikenteen palveluista annetun lain, tieliikennelain 155 ja 171 §:n sekä ajoneuvolain muuttamisesta (HE 176/2020 vp) varsinkin oikeusministeriön liikenne- ja viestintävaliokunnalle osoitetussa 27.10.2020 päivätyssä lausunnossa esille tuoduista perustuslaillisista kysymyksistä. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Altti Iiskola, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Hanna Laurila, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- OTT, yliopistonlehtori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia, ajoneuvolakia ja tieliikennelakia. Muutokset liittyvät taksitoiminnan sääntelyyn.

Laki liikenteen palveluista annetun lain ja laki tieliikennelain 155 ja 171 §:n muuttamisesta oli tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2021 alussa ja laki ajoneuvolain muuttamisesta 1.6.2021.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan omaisuuden suojan, elinkeinovapauden, lainsäädäntövallan delegoinnin ja julkisen hallintotehtävän muulle

kuin viranomaiselle antamisen kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ajoluvan myöntämisen estävät rikokset

Taksinkuljettajaa koskevista vaatimuksista säädetään liikenteen palveluista annetun lain 25 §:ssä. Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että momentissa määritellyt sakkorekisteristä ilmenevät teot vaikuttavat Liikenne- ja viestintäviraston päätökseen ajolupaa haettaessa tai uusittaessa ajoluparatkaisua edeltävän kolmen vuoden ajalta. Osa teoista johtaa suoraan siihen, ettei ajolupaa voida myöntää (1 kohta). Nykyistä säännöstä on hallituksen esityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirastossa tulkittu niin, että 4 momentin 1 kohdassa tarkoitetut teot muodostavat ehdottoman esteen ajoluvan myöntämiselle viiden vuoden ajan. Sääntelyn muutosta perustellaan muun muassa sillä, että Oikeusrekisterikeskus ei sakon täytäntöönpanosta annetun lain 50 §:n mukaan saa luovuttaa tietoja Liikenne- ja viestintävirastolle enää sen jälkeen, kun kolme vuotta on kulunut lainvoimaisen tuomion tai muun lopullisen viranomaisratkaisun julistamisesta tai antamisesta.

Taksinkuljettajan ajolupaa koskeva sääntely on merkityksellistä elinkeinovapautta koskevan perustuslain 18 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti 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. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Viranomaisen toimivallan liittää toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin. Olennaista on muun muassa se, että lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla (ks. PeVL 13/2014 vp, s. 2).

Voimassa oleva ja sitä edeltänyt taksin kuljettamista koskeva lupasääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2016 vp, PeVL 31/2006 vp). Valiokunta on todennut lupasääntelyllä turvattavan matkustajaturvallisuuteen ja liikenneturvallisuuteen liittyviä näkökohtia. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta vailla merkitystä ei valiokunnan mukaan ole sekään, että erityisryhmien, kuten vammaisten ja liikkumisrajoitteisten, ja heidän oikeuksiensa toteutumisen näkökulmasta taksiliikenteellä on myös perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta toteuttava merkitys (PeVL 46/2016 vp, s. 4).

Nykyistä 25 §:n 4 momenttia vastaavaa sääntelyä ei kuitenkaan ollut mukana perustuslakivaliokunnan vuonna 2016 arvioimassa lakiehdotuksessa. Liikenne- ja viestintävaliokunta lisäsi sanotun sääntelyn lakiin perustuslakivaliokunnan lausunnon antamisen jälkeen (LiVM 3/2017 vp, s. 25).

Valiokunnan lausunto PeVL 45/2020 vp

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa KHO 2018:85 jättänyt yksittäisessä tapauksessa soveltamatta aikaisemmin voimassa olleen taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain 9 §:n 2 momentin 1 kohtaa, koska sen soveltaminen asiassa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain 9 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan hakijaa ei pidetty sopivana taksinkuljettajaksi, jos hän on ajoluvan hakemista edeltäneen viiden vuoden aikana syyllistynyt 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.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain mukaisen luvan esteen ongelmallisuus elinkeinovapauden ja suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta muodostuu ensinnäkin säännöksen ehdottomuudesta: Säännös ei mahdollista viranomaisen tapauskohtaista harkintaa sen suhteen, ilmentääkö syyllistyminen asianomaiseen rangaistavaan tekoon (kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta) myös tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen sitä, että henkilö on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopimaton taksinkuljettajaksi ja että ajoluvan myöntäminen hänelle on omiaan vaarantamaan liikenne- ja asiakasturvallisuutta. Ongelmallisuus johtuu toisaalta siitä, että ehdoton estevaikutus ulottuu varsin pitkänä pidettävälle viiden vuoden ajalle. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota myös sääntelytavan ehdottomuuden poikkeuksellisuuteen verrattuna useissa muissa liikenteenharjoittamiseen liittyvissä laeissa käytettyihin sääntelytapoihin ja sääntelyn perustelujen puutteellisuuteen.

Hallituksen esityksessä (s. 10) on tehty selkoa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta. Esityksessä todetaan, että karenssiajan täsmentäminen sakkorekisteristä tosiasiallisesti saatavien tietojen pituutta vastaavaksi on katsottu myös ajo-oikeudetta ajamisen osalta edelleen perustelluksi, vaikka se ei välttämättä ratkaise perusoikeuden rajoittamiseen liittyviä haasteita kaikkien lievimpien yksittäistapausten osalta. Esityksessä viitataan matkustajaturvallisuuden ja liikenneturvallisuuden lisäämiseen ja siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa esillä olleen teon, ajo-oikeudetta ajamisen, tunnusmerkistö täyttyy hyvin erilaisista ja eritasoisista teoista.

Perustuslakivaliokunta pitää aikaisempaan käytäntöönsä viitaten matkustajaturvallisuuden ja liikenneturvallisuuden lisäämistä hyväksyttävinä päämäärinä nyt ehdotetulle sääntelylle. Hallituksen esityksessä perustellaan yksittäistapauksellisen harkinnan puuttumista muun muassa tapauskohtaisen harkinnan työläydellä. Perustuslakivaliokunta jakaa sen perusteluissa esitetyn käsityksen, että ajolupien käsittelyn hidastumisella on sinänsä merkitystä hakijoiden elinkeinovapauden kannalta. Käsittelyajoilla on merkitystä myös perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta. Kuitenkin valiokunta on suhtautunut pidättyvästi käsittelyn nopeuttamiseen ja tehostamiseen sääntelyn yksinomaisena tavoitteena (PeVL 24/2016 vp, s. 4 ja PeVL 34/2016 vp, s. 3) ja todennut, ettei massaluonteisessakaan hallintotoiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp, s. 2/I, PeVL 49/2017 vp, s. 5). Valiokunta ei siten pidä esitettyä perustelua päätöksenteon tehokkuudesta nyt käsillä olevassa asiassa riittävänä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun 25 §:n 4 momentin sääntely muodostuu ennen muuta sääntelyn ehdottomuuden ja myös siinä säädetyn varsin pitkän määräajan vuoksi perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi. Sääntelyä tulee muuttaa vähemmän ehdottomaksi sellaisten sakolla rangaistavien tekojen osalta, jotka eivät osoita

henkilön olevan ilmeisen sopimaton toimimaan taksinkuljettajana. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ulkopuolinen asiantuntija

Liikenteen palveluista annetun lain 193 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiettyjä koulutuksia järjestävien organisaatioiden toiminnan valvonnasta. Liikenne- ja viestintävirasto voi pykälän 1 momentin mukaan valtuuttaa ulkopuolisen asiantuntijan suorittamaan käytännön valvontatoimintaa.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan muun muassa, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Liikenne- ja viestintäviraston valtuuttamalla, valvontaa suorittavalla asiantuntijalla tarkoitetaan hallituksen esityksen (s. 108) mukaan käytännössä yksityistä palveluntuottajaa, jolla on tekniset taidot ja tehtävän edellyttämä kokemus koulutukselle asetettujen edellytysten toteutumisen valvonnasta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei säädöstekstissä kuitenkaan ehdoteta asetettavaksi ulkopuoliselle asiantuntijalle kokemusta tai asiantuntemusta koskevia kelpoisuusvaatimuksia. Sääntelyä on täydennettävä tältä osin, jolleivät sanotut vaatimukset jo seuraa muusta lainsäädännöstä.

Ehdotettuun 193 a §:ään on lisäksi syytä lisätä viittaus vahingonkorvauslakiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 25 §:n 4 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 45/2020 vp

Helsingissä 21.1.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala