

## Kirje

10.7.2020

VN/1631/2020  
VN/1631/2020-OM-230

Vastaanottajan tiedot. Rivinvaihto enterillä.

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi liikenteen palveluista annetun lain, tieliikennelain 155 §:n sekä ajoneuvolain 25 ja 27 a §:n muuttamisesta (taksisääntelyn korjaus)****Yleistä**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia, ajoneuvolakia ja tieliikennelakia. Tarkoituksena on korjata taksisääntelyssä havaittuja epäkohtia erityisesti huomioiden taksitoiminnan turvallisuus, harmaan talouden torjunta, taksipalvelujen hinnoittelun läpinäkyvyys sekä taksien saatavuus.

Taksinkuljettajan tulisi jatkossa suorittaa hyväksytyksi taksinkuljettajan kokeen lisäksi myös yrittäjäkoulutus tai -koe. Lisäksi säädettäisiin uudesta vapaaehtoisesta erityisryhmien kuljettajakoulutuksesta. Myös taksiliikenteen palveluiden hinnoittelua koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Yli sata sivua kattava lausuntoluonnos on lähetetty lausunnonlehdelle hyvin laajalla jakelulle neljän viikon lausuntoajalla juhannuksen alla. Oikeusministeriö toteaa, että säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi. Tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä. *(Säädösvalmistelun kuulemisopas – Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa)*. Esitysluonnokselle asetettua lausuntoaikaa ei ole perusteltu.

Valmistelevalle ministeriölle asetettaman hyvin lyhyen lausuntoajan vuoksi oikeusministeriöllä ei ole ollut mahdollisuutta tarkastella esitysluonnosta muilta kuin lausunnossa esitetyiltä osin. Esitysluonnosta ei ole ollut mahdollista tarkastella esimerkiksi siviilioikeuden ja kuluttajansuojan näkökulmasta (erityisesti hintaa ja sen ilmoittamista koskevat säännösehdotukset). Oikeusministeriö toimittaa näitä seikkoja koskevat huomionsa liikenne- ja viestintäministeriölle myöhemmin.

Lausunnon kommentit koskevat 1. lakiehdotusta (laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta).

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi  
oikeusministerio.fi

## Taksiliikenneluvan myöntämisen uudet edellytykset

### *Yrittäjäkoulutus ja -koe*

Luonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi luonnolliselle henkilölle myönnettävän taksiliikenneluvan edellytykseksi se, että henkilölle on myönnetty yritys- ja yhteisötunnus ja että hän on hyväksytysti suorittanut yrittäjäkokeen (6 §:n 1 momentin 9 ja 10 kohta). Yrittäjäkoetta koskeva vaatimus koskisi myös oikeushenkilön liikenteestä vastaavaa henkilöä (6 §:n 2 momentin 8 kohta). Luonnollisen henkilön tulisi siten suorittaa taksinkuljettajan kokeen lisäksi myös yrittäjäkoe. Luonnoksen perusteluiden, johtolauseen ja rinnakkaistekstien perusteella jää epäselväksi, mihin luvan myöntämisen edellytyksiä koskeva 6 §:n 3 momentti siirtyy vai onko se tarkoitus kumota.

Yrittäjäkoulutuksen sisällöstä säädettäisiin lain 6 a §:n 1 momentissa. Sen tulisi sisältää opetusta taksirytyksen kaupallisesta ja taloudellisesta johtamisesta sekä verotusta, kirjanpitoa, työllistämistä, palkkaa, sosiaaliturvaa, eläkkeitä ja vakuuttamista koskevasta lainsäädännöstä. Ehdotetun säännöksen perusteella jää epäselväksi, mikä on koulutuksen merkitys suhteessa kokeeseen. Ilmeisesti koulutukseen ei olisi välttämätöntä osallistua, mutta kokeen suorittaminen on luvan myöntämisen edellytys (25 §:n 2 momentin 3 kohta). Jatkovalmistelussa on selkeytettävä sääntelyä yrittäjäkoulutuksen ja yrittäjäkokeen suhteesta (ks. myös siirtymäsäännöstä koskevat kommentit näiltä osin).

Yrittäjäkoulutuksen tavoitteena on parantaa taksinkuljettajien taloushallinto- ja liiketoimintaosaamista, ja sen tarkoituksena on vähentää riskiä verovelvoitteiden laiminlyönnistä ja sitä pidetään perusteltuna harmaan talouden torjuntaan liittyvän yhteiskunnallisen intressin vuoksi. Oikeusministeriöllä ei ole erityistä huomauttamista yrittäjäkoulutusta ja -koetta koskeviin säätämisperusteluihin niiltä osin kuin on kyse lupaehtojen muuttamisen tarkastelusta. Ehdotettuja siirtymäsäännöksiä käsitellään lausunnossa jäljempänä.

Yksityiskohtana mainittakoon, että yrittäjäkoulutusta ja -koetta ei ole mainittu esityksen pääasiallisessa sisällössä lainkaan.

### *Erityisryhmien kuljettajakoulutus*

Lakiin lisättäisiin myös säännökset vapaaehtoisesta erityisryhmien kanssa toimimista tukevasta kuljettajakoulutuksesta. Sääntelyn tavoitteena on parantaa palvelujen laatua ja erityisryhmien turvallisuuden kokemusta taksipalveluissa. Edelleen laissa säädetyllä koulutuksen vähimmäisisällöllä pyritään helpottamaan myös julkisten hankintayksiköiden taksipalveluhankintoja.

Luonnoksessa on todettu, että erityisryhmien kuljettajakoulutus saattaa muodostua tosiasiallisesti välttämättömäksi niille kuljettajille, jotka ajavat esimerkiksi Kelan ja kuntien tukemia kyytejä, jos hankintayksiköt alkavat käyttää laissa säädettyä koulutusstandardia osana hankintojensa laatuvaatimuksia. Kun vapaaehtoiseksi tarkoitettu koulutus saattaa kuvatulla tavalla muodostua todelliseksi elinkeinotoimintaa rajaavaksi seikaksi, on välttämätöntä, että ehdotettua sääntelyä tulisi siten tarkastella säätämisperusteluissa perustuslain 18 §:n oikeutta työhön ja elinkeinovapautta koskevan sääntelyn valossa.

Erityisryhmien kuljettajakoulutuksen tulee 26 a §:n 1 momentin mukaan sisältää opetusta liikunta- ja toimintarajoitteiden vaikutuksesta taksipalvelujen käyttämiseen, liikunta- ja toimintarajoitteisten asiakkaiden kohtaamisesta ja heidän kanssaan kommunikoinnista, erityisryhmien avustamisesta, ajoneuvoon avustamisesta sekä koulu- ja päivähoitokuljetuksiin liittyvistä erityiskysymyksistä. Koulutuksen tulisi sisältää vähintään 7 tuntia käytännön opetusta. Henkilö, jolla on ollut voimassa taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetussa laissa tarkoitettu taksinkuljettajan ajolupa ja jonka voidaan todentaa osallistuneen kyseisessä laissa tarkoitettuun lakisääteiseen koulutukseen tai jatkokoulutukseen, saisi kuitenkin 26 a §:n 3 momentin mukaan koulutustodistuksen käymällä ainoastaan erityisryhmien kuljettajakoulutuksen käytännön opetuksen kokonaisuudessaan. Näin ollen osa toiminnanharjoittajista saisi erityisryhmien kuljettajakoulutuksesta todistuksen osallistumalla vähintään 7 tunnin

koulutukseen kun se muilta toiminnanharjoittajilta vaatii vähintään 21 tunnin koulutukseen osallistumista. Koulutuksen kustannukset olisivat samalla näille muille toiminnanharjoittajille huomattavasti suuremmat.

Oikeusministeriö toteaa, että suoritetusta taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain mukaisesta yrittäjäkursista saattaa jo ehdotetun lain voimaantullessa olla kulunut yli kymmenenkin vuotta, eikä henkilö ole välttämättä käynyt jatkokoulutusta. Lisäksi uusi erityisryhmien kuljettajakoulutus ei olisi sisällöltään täysin aiemman lain mukaista yrittäjäkursia vastaava. Ehdotettua 3 momenttia on näin ollen tarpeen tarkastella jatkovalmistelussa myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta, etenkin kun vapaaehtoinen erityisryhmien kuljettajakoulutus saattaa todellisuudessa muodostua pakolliseksi, mikäli hankintayksiköt alkavat edellyttää hankinnoissaan kyseisen kurssin suorittamista toiminnanharjoittajilta.

## **Hyväksytyjä koulutusorganisaatioita koskeva sääntely**

### *Koulutusorganisaatioiden hyväksyntä*

Luonnoksen 35 a §:n mukaan 6 a §:ssä tarkoitetun yrittäjäkoulutuksen ja -kokeen ja 26 a §:ssä tarkoitetun erityisryhmien kuljettajakoulutuksen järjestämiseen vaaditaan Liikenne- ja viestintäviraston hyväksyntä.

Säätämisyjärjestysperusteluiden perustuslain 124 §:ää koskevassa osiossa on mainittu, että yrittäjäkoulutuksen ja erityisryhmien kuljettajakoulutuksen järjestämiseen vaadittaisiin Liikenne- ja viestintäviraston hyväksyntä, ja virasto vastaisi organisaatioiden valvonnasta. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu, onko mainittujen koulutusten järjestämisessä kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja sen antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tämä arvio on lisättävä jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluihin.

Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi tarkemmat säännökset taksinkuljettajan kokeesta (25 a §). Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi 25 a §:n 2 momentin mukaan taksinkuljettajan kokeen järjestämisestä ja valvonnasta. Epäselväksi jää, mitä kokeen valvonnalla tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Taksinkuljettajan kokeen järjestäminen ja valvonta olisi ja on nykyisinkin viraston lakisääteinen tehtävä. Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivujen mukaan nykyisin taksinkuljettajan koe suoritetaan Ajovarmassa, joka toimii Liikenne- ja viestintäviraston sopimuskumppanina. Edelleen luonnoksen 246 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan: ”Kokeen järjestäjä on käytännössä palveluntuottaja, jolle Liikenne- ja viestintävirasto on kilpailutuksen perusteella antanut vastuun kokeen järjestämisestä.” Voimassaolevassa liikenteen palveluista annetussa laissa tai ehdotetussa 25 a §:ssä ei taksinkuljettajien kokeiden osalta ole ehdotettua 6 a §:n 4 momenttia vastaavaa säännöstä siitä, että kokeen järjestämisestä vastaa organisaatio, jolle virasto on myöntänyt hyväksynnän tai että viraston lakisääteinen tehtävä olisi mahdollista siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Voimassaolevan liikennepalvelulain 4 luku sisältää säännökset julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle toimijalle, mutta ehdotettua 25 a §:n 2 momenttia ei ole tarkasteltu mainitun 4 luvun valossa. Epäselväksi jää, perustuuko nykyinen järjestely taksinkuljettajan kokeen järjestämisessä liikennepalvelulain 4 lukuun tai johonkin muuhun järjestelyyn.

Edelleen ehdotetut taksinkuljettajan koetta ja yrittäjäkoetta koskevat sääntelyratkaisut eivät ole keskenään yhdenmukaisia, eikä ehdotuksen perusteella ilmene, minkä vuoksi tällaiseen ratkaisuun on päädytty. Luonnoksen mukaan esimerkiksi taksinkuljettajan kokeen järjestämisestä ja valvonnasta vastaisi Liikenne- ja viestintävirasto, mutta yhtä lailla pakollisen yrittäjäkoulutuksen ja -kokeen järjestämisestä hyväksytyt koulutusorganisaatio.

Luonnoksen 193 a §:n otsikkoa ”Erityisryhmien kuljettajakoulutuksia sekä yrittäjäkoulutuksia valvova toimivaltainen viranomainen” tulee täsmentää pykälän sisältöä vastaavaksi. Pykälässä säädettäisiin siitä, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi 35 a §:ssä tarkoitettua hyväksynnän saanutta koulutusorganisaatiota ja 6 a §:ssä tarkoitettua kokeen järjestämisestä vastaavaa koulutusorganisaatiota. Myös

pykälän 1 momentin muotoilua tulee tarkistaa 35 a §:n mukaisen hyväksynnän saaneen koulutusorganisaation osalta.

Edelleen 193 a §:n 1 momentissa säädettäisiin, että Liikenne- ja viestintävirasto vastaa 6 a §:ssä tarkoitetun yrittäjäkokeen valvonnasta. Onko todella tarkoituksena säätää, että viranomaisen valvoo kyseistä koetta vai tulisiko pikemminkin säätää, että viranomaisen valvoo 6 a §:ssä tarkoitettua yrittäjäkoulutuksen järjestävää koulutusorganisaatiota? Momentissa säädettäisiin vielä, että Liikenne- ja viestintävirasto vastaa koulutuksen suorittamisen perusteella annettavien todistusten valvonnasta. Tarkoituksena ei liene se, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoo todistuksia vaan niiden myöntämistä, minkä vuoksi virkettä tulee tarkistaa. Lisäksi ehdotettavaa 6 a §:n 3 momenttia sekä vastaavaa 26 a §:n 1 momenttia on syytä täsmentää säätämällä siitä, mikä taho antaa todistuksen hyväksytysti suoritetusta koulutuksesta (vrt. liikennepalvelulain 37 §:n 4 mom.).

Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus ehdotetun 193 a §:n nojalla valtuuttaa pykälässä tarkoitettua valvontaa suorittamaan asiantuntija. Kyseessä on perustuslain 124 §:n tarkoittama tilanne, jossa julkinen hallintotehtävä voidaan lain nojalla siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Pykälästä kuitenkin puuttuu varsinainen perussäännös viraston mahdollisuudesta valtuuttaa asiantuntija. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi suoraan valtuutetun asiantuntijan toimivaltuuksista. Lisäksi säännöstä tulisi tarkentaa viittaamalla esimerkiksi ulkopuoliseen asiantuntijaan, jotta siitä ilmenee selkeästi kyseessä olevan viranomaiskoneiston ulkopuolinen taho. Säännöksen suhde voimassaolevaan liikennepalvelulain 4 lukuun, jossa säädetään kootusti julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle toimijalle, jää epäselväksi.

Ehdotetusta sääntelystä puuttuu myös valvojan virkavastuuta koskevat säännökset, jotka tulee lisätä säännökseen jatkovalmistelussa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluita ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. (Ks. esimerkiksi Lainkirjoittajan opas, osio 10).

Säännöstä koskeviin säätämisyjärjestysperusteluihin perustuslain 124 §:n näkökulmasta oikeusministeriöllä ei ole erityistä huomauttamista.

Lisäksi 193 a §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen muotoilua tulee tarkistaa. Virke on epäselvä sen osalta, minkä tahon tietoon valvonnan yhteydessä havaitut puutteet tai laiminlyönnit on saatettava.

#### *Kelpoisuusvaatimukset*

Kun ehdotetun yrittäjäkoulutuksen tulee sisältää opetusta taksirytyksen kaupallisesta taloudellisesta johtamisesta sekä verotusta, kirjanpitoa, työllistämistä, palkkaa, sosiaaliturvaa, eläkkeitä ja vakuuttamista koskevasta lainsäädännöstä, vaikuttaa erikoiselta, että opetuksesta vastaavalta johtajalta edellytetään voimassa olevaa taksinkuljettajan ajolupaa sekä vähintään yhden vuoden kokemusta päätoimisena taksinkuljettajana toimisesta tai käytännön kokemusta alalta. Omaksuttua ratkaisua ei ole luonnoksessa perusteltu. Edelleen epäselväksi jää, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan käytännön kokemukselta alalta, kun säännös koskee sekä yrittäjäkoulutusta että erityisryhmien kuljettajakoulutusta. Lisäksi tämänkin pykälän säännöskohtaiset perustelut ovat puutteelliset. Asianmukaisina säännöskohtaisina perusteluina ei voida pitää pelkkää pykälätekstin toistamista.

Ehdotetun 36 a §:n 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä koulutuksesta vastaavan johtajan sekä koulutuksissa käytettävän opetushenkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että määräysenantovaltuudella varmistettaisiin, että Liikenne-

ja viestintävirasto pystyy antamaan tarkentavia määräyksiä sekä päivittämään tarpeen mukaan opetushenkilöstöä ja opetusvälineitä koskevia vaatimuksia. Oikeusministeriö korostaa, että määräyksillä ei ole mahdollista poiketa laissa säädetystä ja että määräyksiin ei voi ottaa sellaisia vaatimuksia, joista on säädettyä laintasoisesti.

#### *Hyväksynnän peruuttaminen*

Luonnoksen 193 a §:n 3 momentti sisältäisi säännökset hyväksynnän peruuttamisesta. Oikeusministeriö korostaa, että tällainen hyväksynnän peruuttamismahdollisuus tulee sitoa vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että yksityiselle toimijalle annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. (ks. esim. PeVL 20/2006 vp, PeVL 27/2012 vp).

### **Taksinkuljettajaa koskevat vaatimukset ja karenssi-aika**

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi voimassaolevaa liikennepalvelulain 25 §:n 3 momentin johdantolauseetta 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 syyllistynyt 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 asetetun ajoluvan edellytyksien täyttymistä koskevan valvontavastuun.” Ehdotettua muutosta on pidettävä esitetyn valossa välttämättömänä tosiasiallisen valvonnan mahdollistamiseksi.

Esitysluonnoksessa on kuitenkin viitattu lyhyesti myös korkeimman hallinto-oikeuden aihetta koskevaan ratkaisuun (KHO:2018:85, ään. 4–1). Luonnoksessa on todettu, että ”korkein hallinto-oikeus katsoi vuonna 2018 antamassaan ratkaisussa, että ehdoton este ajoluvan myöntämiselle viiden vuoden ajaksi melko vähäisen ajoluparikkeen vuoksi saattaa olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden ja perusoikeuksien rajoittamisen suhteellisuusperiaatteen kanssa. Ratkaisu koski rikoslain (39/1889) 23 luvun 10 §:ssä tarkoitettua kulkuneuvon kuljettamista oikeudetta.” Vaikuttaa siltä, että KHO:n ratkaisua on pohdittu valmistelussa vain niiltä osin kuin on kyse karenssiajan lyhentämisestä kolmeen vuoteen.

Ratkaisun painoarvon vuoksi oikeusministeriö katsoo aiheelliseksi käsitellä sitä lausunnossaan myös siksi, että lausuntopyyntöä ei ole osoitettu KHO:lle. 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 syyllistynyt 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, tuomioistuimen 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 sääntelytapoihin<sup>1</sup> 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 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 §).

KHO:n arvioinnissa keskeisinä seikkoina voidaan pitää toisaalta karenssiajan pituutta (yli vuosi) ja toisaalta itse tekoa (kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta) ja toisaalta säännöksen ehdottomuutta (viranomaisella ei ole harkintaa).

Esitysluonnoksessa 25 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että karenssiaika lyhennetään viidestä vuodesta kolmeen vuoteen. Huomionarvoista on, että KHO katsoi säännöksen soveltamisen johtavan ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa, vaikka teosta oli kulunut alle kolme vuotta. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten KHO:n ratkaisu on huomioitu ehdotuksen valmistelussa ja johtuuko karenssiajan lyhentäminen kolmeen vuoteen ainoastaan siitä syystä, että Liikenne- ja viestintävirasto ei saa sakkorekisterin tietoja tätä pidemmältä ajalta. Ehdotettua muutosta ei ole perusteluissa peilattu perustuslain 18 §:ään, eikä sitä ole käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa. Ehdotettu karenssiaikaa koskeva muutos ei siten vaikuttaisi ainakaan kokonaan poistavan KHO:n ratkaisussaan toteamaa ilmeistä ristiriitaa perustuslain kanssa.

Edelleen voimassaolevan säännöksen karenssiaikaa koskevaa säännöstä ei ole kovin selkeä ja tarkka. Sen mukaan karenssiaika määrittyy ajoluvan hakemisen mukaan ("jos henkilö on sakkorekisteristä ilmenevällä tavalla syyllistynyt ajoluvan *hakemista* edeltäneen kolmen vuoden aikana"). Viittaako tämä hakemuksen vireille tuloajankohtaan vai hakemuksen ratkaisun ajankohtaan? KHO on edellä mainitussa ratkaisussa käsitellyt karenssiaikaa suhteessa hakemuksen ratkaisuaikajankohtaan, kuten myös Trafi hallinto-oikeuden referoimassa päätöksessä ("Trafi on taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain 11 §:ään viitaten päätöksessään todennut, että hylkäämisen perusteena oleva kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta estää *ajoluvan myöntämisen* 10.5.2019 asti.") Kun kyseistä säännöstä ehdotetaan karenssiajan pituuden osalta muutettavaksi, oikeusministeriö ehdottaa, että jatkovalmistelussa selvennettäisiin myös määrääjän laskemista koskevaa säännöstä, koska sen soveltaminen vaikuttaa aiheuttavan epäselvyyttä.

<sup>1</sup> 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."

## 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. Lisäksi kolmen kuukauden karenssiajan laskutapaa koskeva säännös kaipaa tarkentamista (onko kyse siitä, milloin toiminta havaittiin vai siitä päivästä, jolloin koe, jossa vilppi tapahtui, suoritettiin). Edelleen vaikuttaa siltä, että pykälässä ei ole huomioitu sellaisia tilanteita, joissa vilppiin syyllistyminen huomataan vasta kokeen jälkeen. Onko tarvetta lisätä momenttiin tällaista sääntelyä, kun huomioidaan se, että tulevaisuudessa kokeiden suorittaminen siirtynee yhä enemmän sähköisesti tai etänä tehtäväksi?

Liikenne- ja viestintävirasto antaisi 3 momentin nojalla tarkempia määräyksiä vilpilliseksi katsottavasta toiminnasta. Oikeusministeriö katsoo, että perustuslain 80 §:n 2 momentti huomioiden vilpilliseksi katsottavan toiminnan määrittelyä ei tule jättää olennaisilta osiltaan määräystasolle.

Luonnoksessa ehdotetaan, että taksinkuljettajan kokeen lisäksi luvan myöntämisen edellytyksenä olisi myös yrittäjäkokeen suorittaminen. Perusteluiden valossa on epäselvää, minkä vuoksi vilppiä koskeva sääntely on omaksuttu vain taksinkuljettajan kokeen koesuorituksen yhteyteen eikä myös yrittäjäkokeeseen.

Muutoksenhaku Liikenne- ja viestintäviraston vilpistä johtuvaa karenssia koskevaan päätökseen jää epäselväksi, eikä esitysluonnoksessa ole tarkasteltu ehdotettuun sääntelyyn liittyviä oikeusturvanäkökohtia. Myös tämä on huomioitava esityksen jatkovalmistelussa.

Edelleen ehdotettua karenssisääntelyä on tarkasteltava säätämisyjärjestysperusteluissa, koska kokeen suorittaminen on taksinkuljettajan luvan ehdoton edellytys, ja karenssiaika rajoittaa henkilön mahdollisuuksia kokeeseen osallistumisen kautta hakea lupaa valitsemansa elinkeinon harjoittamiseen.

## Muutoksenhaku

Esitysluonnoksessa ei ole lainkaan käsitelty muutoksenhakua koskevia kysymyksiä. Ilmeisesti Liikenne- ja viestintäviraston tekemiin päätöksiin (esimerkiksi päätös koulutusorganisaation hyväksymisestä tai hyväksynnän peruuttamisesta tai päätös vilpin johdosta määrättävästä karenssista) haettaisiin muutosta voimassaolevan liikennepalvelulain 256 ja 257 §:n mukaisesti. Luonnos ei sisällä säännöksiä siitä, miten hyväksytyjen koulutusorganisaatioiden tekemiin päätöksiin haetaan muutosta (vrt. voimassa oleva liikennepalvelulain 256 §:n 2 momentti, jonka mukaan oikaisua 35 §:ssä tarkoitetun hyväksytyt koulutuskeskuksen päätökseen haetaan Liikenne- ja viestintävirastolta). Esitysluonnosta on välttämätöntä täydentää jatkovalmistelussa muutoksenhaun osalta.

## Liikenneasioiden rekisteriin merkittävät tiedot

Voimassaolevan liikennepalvelulain 216 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, että liikenneasioiden rekisterin merkittäviä tietoja ovat tiedot toiminnanharjoittajaluvista sekä ilmoituksenvaraisesta toiminnasta, liikennevälineistä ja henkilöluvista. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi 26 a §:n 1 momentissa, että erityisryhmien kuljettajakoulutuksen suorittanut voi hakea Liikenne- ja viestintävirastolta suoritusmerkinnän lisäämistä tässä laissa tarkoitettuun liikenneasioiden rekisteriin taksinkuljettajan ajoluvalle. Lisäksi 26 b §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan koulutusorganisaation on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle tiedot koulutuksen suorittaneista ja annetun opetuksen määrästä. Pykälän 4 momentin mukaan edellä mainitut tiedot merkitään tässä laissa tarkoitettuun liikenneasioiden rekisteriin.

Luonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi mainittuun 216 §:ään rekisteriin merkittäväksi uudeksi tietosisällöksi ainoastaan tieto hyväksynnän saaneista koulutusorganisaatiosta.

Oikeusministeriö kehottaa tarkastelemaan asian jatkovalmistelussa, onko muista uusista rekisteriin merkittävistä tiedoista lisättävä vastaavasti säännökset 216 §:ään vai katsotaanko niiden sisältyvän esimerkiksi tietoihin toiminnanharjoittajaluvista tai henkilöluvista.

## Siirtymäsäännökset

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan niiden taksiliikenneluvan haltijoiden, joille on myönnetty taksiliikennelupa ensimmäisen kerran ajanjaksona, joka alkaa 1.7.2018 ja päättyy 31.12.2020 (eli voimassaolevan liikennepalvelulain aikana), tulee joko osallistua yrittäjäkoulutukseen tai vaihtoehtoisesti suorittaa koulutuksen korvaava yrittäjäkoe.

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan taksiliikennelupa voidaan myöntää luonnolliselle henkilölle, joka on suorittanut yrittäjäkokeen. Vastaavasti 6 §:n 2 momentin 8 kohta kytketään yrittäjäkokeen suorittamiseen. Siirtymäsäännöksessä kuitenkin säädetään kokeen suorittamisen lisäksi myös koulutukseen osallistumisesta. Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi yrittäjäkoulutuksen ja yrittäjäkokeen suhde, ja näitä koskevaa sääntelyä on välttämätöntä selkeyttää jatkovalmistelussa. Epäselväksi jää, riittääkö, ja missä tilanteissa, pelkkä yrittäjäkokeen suorittaminen.

Osa taksiliikenneluvan haltijoista vapautettaisiin uuden yrittäjäkoulutuksen ja -kokeen suorittamisesta. Niiden taksiliikenneluvan haltijoiden, jotka ovat saaneet luvan tällä ajanjaksolla ja suorittaneet kumotun taksiliikennelain mukaisen taksiliikenteen yrittäjäkoulutuksen, ei tarvitsisi osallistua koulutukseen tai suorittaa yrittäjäkoetta. Vaatimus uuden yrittäjäkoulutuksen ja -kokeen suorittamisesta koskisi siten voimassaolevan liikennepalvelulain aikana taksiliikenneluvan ensimmäisen kerran saaneita ja niitä, jotka hakevat lupaa ensimmäistä kertaa lain voimaantultua, sillä siirtymäsäännöksessä mainitulla aikavälillä taksiliikenneluvan saaneet eivät ole joutuneet suorittamaan pakollista yrittäjäkoulutusta.

Luonnoksen mukaan yrittäjäkoulutuksen tulee sisältää opetusta taksirytyksen kaupallisesta ja taloudellisesta johtamisesta sekä verotusta, kirjanpitoa, työllistämistä, palkkaa, sosiaaliturvaa, eläkkeitä ja vakuuttamista koskevasta lainsäädännöstä. Puolestaan kumotun taksiliikennelain 8 §:n 1 momentin mukaan yrittäjäkurssin opetussisältöön tulee kuulua ainakin seuraavia asiakokonaisuuksia: taksitoimialan yleinen kehitys ja taksitoimialaa koskeva lainsäädäntö, asiakaspalvelu, liikenteessä käytettävä auto ja sen varusteet, liikenteen harjoittaminen ja taloudenpito. Kurssin opetussisällöstä ja kestosta annetaan tarkemmat säännökset liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun yrittäjäkoulutuksen ja kumotun taksiliikennelain yrittäjäkurssin sisällöt ovat vain osittain samat. Lisäksi kyseisen yrittäjäkurssin suorittamisesta voi olla kulunut hyvinkin pitkä aika ehdotuksen tullessa voimaan. Näin ollen luonnoksen valossa jää epäselväksi, minkä vuoksi velvoite suorittaa uusi yrittäjäkoulutus ei ulottuisi myös ennen siirtymäsäännöksessä mainittua ajanjaksoa taksiluvan saaneisiin toiminnanharjoittajiin. Ehdotettua sääntelyä on syytä tarkastella säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn valossa.

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.

## Määräyksenantovaltuudet

Luonnos sisältää runsaasti Liikenne- ja viestintävirastolle osoitettavia uusia määräyksenantovaltuuksia. Jatkovalmistelussa on varmistuttava asianmukaisesta säädöstasosta eli siitä, että määräyksenantovaltuudet käsittävät vain sellaisia seikkoja, jotka pysyvät perustuslain 80 §:n 2 momentin rajoissa (vrt. esim. liikennepalvelulain 193 §:n 7 momentin asetuksenantovaltuus). Perustuslain mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä *määrätyistä asioista, jos siihen on*



*sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.* Lisäksi valtuutuksen tulee perustuslain mukaan olla *soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.* (ks. myös Lainkirjoittajan opas 13.8.3).

osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö Timo Makkonen

lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö