

Liikenne- ja viestintäministeriö**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi****liikennekaaresta ja eräistä siihen liittyvistä laeista****Lausuntopyyntö 18.4.2016**
LVM/2096/03/2015

1. Esitysluonnoksen lähtökohdat

Esitysluonnos on lähtökohdiltaan kannatettava. Tarpeetonta sääntelyä on syytä purkaa. Samalla on kuitenkin tiedostettava vapauttamiseen liittyvät riskit. Erityisesti on syytä varmistaa, ettei vapauttaminen johda harmaan talouden lisääntymiseen. Toimintaympäristön jo toteutuneet ja ennakoitavissa olevat muutokset on luonnoksessa otettu varsin hyvin huomioon. Eri lakeihin sisältyvää sääntelyä on syytä koota yhteen normistoon. Kaikkien tieliikennemuotojen luvista on tästä syystä järkevää säätää yhdessä liikennekaareissa. Myös julkisten menojen kasvun hillitseminen on kannatettava päämäärä.

Luonnoksen mukaan liikennekaarella edistettäisiin jakamistalouden mukanaan tuomien mahdollisuuksien hyödyntämistä ja madallettaisiin alalle tulokynnystä. Tässä tarkoituksessa liikennekaareissa ehdotetaan selkeää rajaa ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan välille. Tämä on luonnoksen kriittisin kohta. Puhe jakamistaloudesta ei ilmaise siinä kysymyksessä olevan ilmiön todellista luonnetta. Kysymys ei ole jakamisesta vaan siitä, että osa toiminnoista siirtyy käytännössä kaiken ajateltavissa olevan valvonnan ulkopuolelle. ”Jakamistalous” ei ole yleistä hyväntekeväisyyttä. Sen keskeisenä tavoitteena on itse asiassa taloudellisen hyödyn tuottaminen tahoille, jotka organisoivat tätä ”jakamistaloutta”. Ilmiö ei ole syntynyt käyttäjien tarpeista vaan sen taustalla on erinäisten ulkomaisten tahojen pyrkimys päästä muun muassa Suomen taksiliikennemarkkinoille. Hyödyt tulevat pääasiassa ulkomaisille toimijoille, mutta vastuu toiminnan laillisuuden selvittämisestä ja toimintaan liittyvät riskit jäävät toimintaa käytännössä hoitavien yksityishenkilöiden kannettaviksi. Tästä ovat hyvänä esimerkkinä rikosjutut, joissa niin sanottuja Uber-kuljettajia on syytettyä laittomasta henkilöliikenteestä. Syytettynä ovat olleet

kuljettajat ja toiminnan organisoijalla ei näytä olevan mitään vastuuta tästä selkeästi lainvastaisesta toiminnasta.

Luonnoksessa on pohdittu lyhyesti järjestelmän vapauttamisen ja harmaan talouden suhdetta. Luonnoksesta saa sen käsityksen, että harmaan talouden torjunnan tavoitteista olisi varaa joustaa, jos sääntelyn purkamisesta oletetaan syntyvän positiiviset yhteiskunnalliset kustannusvaikutukset. Tähän on yksiselitteisesti todettava, ettei liikennekaaresta saa sukeutua lakia harmaan talouden edistämistä. Riskit ovat ilmeiset ja ne tulisi ottaa vakavasti, vaikka luonnoksen kirjoittajat näyttävät suorastaan hurmaantuneen jakamisen ajatuksesta ja siitä ihmisten yhteiselölle koituvasta onnen ajasta. Asemapaikkasääntelystä ja ajolupajärjestelmästä luopuminen ovat perusteltuja mutta ei sen sijaan se, että osa vastiketta vastaan tarjottavista kuljetuspalveluista siirretään lupajärjestelmän ulkopuolelle.

Taksijärjestelmään esitetyt muutokset ovat muutoin pääosin perusteltuja. Lupakiintiö- ja asemapaikkasääntelystä luopuminen on kannatettavaa. Ammattimainen taksiliikenne jäisi luvanvaraiseksi, mutta autokohtainen taksilupa muutettaisiin toimijakohtaiseksi taksiliikenneluvaksi ja sen saamisedellytyksiä kevennettäisiin muun muassa poistamalla yrittäjäkoulutus- ja koevaatimus. Taksiryttäjään kohdistuvien kevennysten lisäksi taksinkuljettajaa koskevia vaatimuksia kevennettäisiin poistamalla ajolupavaatimus sekä koulutus- ja koevaatimukset. Luonnos on näiltä osin hyvin perusteltu.

Luonnoksessa esitetyillä taksilupien määrällisistä rajoituksista, enimmäishintasääntelystä ja asemapaikkavelvoitteesta luopumisella tulee olemaan suuri vaikutus taksimarkkinoiden rakenteeseen ja palveluiden tarjontaan, mikä tulee heijastumaan myös kuluttajien valinnanmahdollisuuksiin. Tähän on todettava, että palvelu kenties monipuolistuu suurissa taajamissa mutta oletettavasti heikkenee pienissä taajamissa ja harvaan asutuilla seuduilla. Voi olla, että harvaan asuttujen alueiden palvelut jäävät pääosin Uber-palvelun tyyppisen harmaan talouden varaan.

Luonnokseen sisältyvät vaikutusarviot ovat pääosin asianmukaisia. Vakavin kritiikin aihe on se, ettei taksiliikenteen vapauttamisen yhteyttä harmaan talouden torjuntaan ole kaikilta osin luonnoksessa otettu vakavasti. Luonnoksessa on myös ilman perusteita väitetty, että jakamistalous lisäisi palveluita harvaan asutuilla seuduilla. Pikemmin voi olettaa, että normien purkaminen vähentää ”virallisia” taksipalveluja entisestään eikä tilalle mitään muuta. Kilpailun edistäminen on sinänsä hyvä päämäärä, mutta sitä ei tavoitella mihin hintaan hyvänsä ja ottamatta huomioon siihen liittyviä riskejä.

2. Pykäläkohtaiset kommentit

Tässä otetaan kantaa vain osaan esitetyistä pykälistä. Kannanotot koskevat pykälää, joiden sisältöä lausunnon antajan käsityksen mukaan olisi vielä syytä pohtia perusteellisemmin.

II OSA, 1 luku § §: Pykälän mukaan pienimuotoinen toiminta ei vaatisi lupaa. Pienimuotoisen toiminnan raja olisi 10 000 euroa 12 kuukauden aikana. Vapautus luvanvaraisuudesta on huonosti perusteltu. Jo edellä on todettu, että tässä ei ole kysymys jakamistaloudesta. Ihmiset voivat vastavuoroisuuden periaatteella jakaa kuljetuspalveluja jo nyt, esimerkiksi järjestämällä työmatkakuljetukset vuorottelun periaatteella.

Säännös avaisi markkinat harmaalle taloudelle. Viranomaisilla ei olisi mitään todellisia keinoja valvoa sitä, ylittyykö pienimuotoisen toiminnan raja. Toki aina voidaan vedota siihen, että kaikki tulot pitää ilmoittaa verotuksessa. Tosiasia on kuitenkin se, etteivät kaikki ihmiset toimi rehellisesti. Pienimuotoista toimintaa olisi mahdollista harjoittaa pimeästi, koska viranomaisilla ei ole keinoja kattavasti valvoa, kuka kuljetuspalveluja tarjoaa. Lupajärjestelmä on avain valvontaan, koska kaikki luvan saaneet yrittäjät ja yritykset ovat viranomaisten valvonnassa. Toiminnan osittainen vapauttaminen merkitsisi sitä, että osa kuljetuspalveluista jäisi tosiasiasa kaiken viranomaisvalvonnan ulkopuolelle. Poliisi ei voisi valvoa sitä, onko kuljetus luvanvarainen vai ei, koska poliisilla ei olisi keinoja varmistua siitä, onko kysymys lakiluonnoksessa tarkoitettu pienimuotoisesta toiminnasta. Nykyisellään tilanne on selkeä: kaikilla vastiketta vastaan henkilöitä kuljettavilla pitää olla lupa. Luvan olemassaolo tai sen puuttuminen on helposti tarkistettavissa, kun lupa on pidettävä ajossa mukana. Luonnoksessa on ounasteltu jakamistalouden tuloja jäävän

ilmoittamatta veroviranomaisille sen takia, että tulot ilmoittamalla paljastuisi toiminnan olevan luvatonta. Otaksuma on outo eikä perustu tutkittuun tietoon.

Välityspalvelun tarjoajalle säädettävä kontrollointivelvollisuus ei tätä pulmaa poistaisi, koska pienimuotoista liikennettä voitaisiin harjoittaa ilman välityspalvelua. Mitään takeita ei ole siitäkään, että kaikki liikenteen harjoittajalle maksetut korvaukset tulisivat välityspalvelun tietoon. Taksinkin voi nykyään tilata suoraan soittamalla taksiyrittäjälle ja käyttämättä välityspalvelua. Välityspalvelun hinta ei välttämättä ole sidoksissa kuljettajan perimän korvauksen määrään. Mitä takeita on näin ollen siitä, että matkustajilta perityt korvaukset tulisivat välittäjän tietoon? Laissa ei edellytetä, että liikennöitsijä ilmoittaa saamansa korvaukset välittäjälle. Mahdollista on myös, että liikennöitsijä hajauttaa toimintansa usealle välittäjälle tai välityspalvelu pilkotaan niin, ettei 10 000 euron raja ylity yhdenkään välittäjän osalta. Lain kiertäminen olisi näin ollen varsin yksinkertaista.

Pienimuotoisen toiminnan vapauttaminen olisi uhka erityisesti harvaan asuttujen seutujen taksiliikennepalveluille. Vaarana olisi, että näiden alueiden kuljetuspalvelut olisivat hallitsemattomasti pienimuotoisen toiminnan ja käytännössä yhä enemmän harmaan talouden piirissä ja viranomaiskontrollin ulkopuolella.

Lainsäädäntöön ei ole mitään todellista syytä avata Uberin mentävää aukkoa. Toimivaa järjestelmää ei kannata riskeerata hokemaluontoisen ”jakamistalouden” nimissä. Vapauttamisen ainoat todelliset hyötyjät olisivat jakamistalouden nimissä Suomen markkinoille pyrkivät harmaan talouden kansainväliset toimijat. Jakamistalous on käytännössä jokseenkin sama asia kuin harmaa talous. Valtion on toisaalla sitoutunut harmaan talouden torjuntaan, jota ei ole mitään järkevää syytä vaarantaa ”jakamistalouden” nimissä. Mikään kansainvälinen velvoite ei edellytä luonnoksessa esitetyn sääntelyn omaksumista. Vakavasti on otettava myös huoli matkustajan turvallisuudesta, joka on luvanvaraisessa liikenteessä ollut hyvin hoidettu osa-alue.

Muihin viitatus luvun pykäliin ei ole huomautettavaa. Esitetyt kelpoisuusehdot ovat perusteltuja. Myös tämän osan 2 ja 3 luvut ovat sellaisenaan hyväksyttäviä.

III OSA, 1 luku 3 §: Taksiliikenteen hinnoittelua esitetään vapauttavaksi sikäli, ettei viranomaisen enää määräisi palvelun enimmäishintoja. Hinnoittelun vapauttaminen sisältää riskejä matkustajan oikeusturvalle. Asiakkaan kannalta olennaista on se, että hinnoittelun perusteet ovat samat taksista ja kuljettajasta riippumatta. Asiakkaan voi olla varsin vaikeaa vertailla eri liikennöitsijöiden hintoja toisiinsa, jos hinnoitteluperusteet eivät ole yhteneväiset. Kuluttajalle jää esitetyssä järjestelmässä liikaa vastuuta hinnoittelun edullisuuden ja asianmukaisuuden arvioinnissa. Velvollisuus ilmoittaa hinnoittelun perusteet ennakolta ei tätä pulmaa poista eikä oikeastaan juuri vähennä. Kuljetusta, varsinkin kiireisesti taksipalvelua tarvitsevalla ei yleensä ole aikaa tai muutoinkaan tilaisuutta tehdä internetissä laajoja hintavertailuja eri kuljetusyrittäjien kesken. Ei ole mitään takeita siitä, että hinnoittelun vapauttaminen johtaisi yleisesti hintatason laskuun. Ainakin Ruotsin kokemukset viittaavat päinvastaiseen.

Tämän osan muut pykäläehdotukset eivät anna aihetta kritiikkiin. Myöskään luonnoksen IV ja V osiin ei ole aihetta lausua luonnoksesta poikkeavaa.

VI OSA 1 luku 2§: Luvan peruuttamisen yhdeksi perusteeksi esitetään toistuvaa ja vakavaa menettelyä. Lupa voitaisiin siis peruuttaa vain, jos menettely on samalla sekä toistuvaa että vakavaa. Pykälä tulisi muotoilla niin, että lupa voitaisiin peruuttaa, jos menettely olisi toistuvaa *tai* vakavaa. Muutoin luvanhaltija voisi jatkaa toimintaansa rikottuaan yhden kerran, vaikka kuinkakin vakavasti lakia tai toistuvasti muutoin kuin vakavasti (varoituksesta tai huomautuksesta huolimatta). Perustuslakivaliokunta näyttää hyväksyneen muotoilun ”toistuva *tai* vakava” (näin on esityksen luonnokseenkin kirjoitettu).

Muutoksenhakua sääntelevä pykälä on varsin monitahoinen, mutta ilmeisen perusteltu.

2 luku 1 §: Rangaistussäännöksen muotoiluun ei ole huomauttamista. Esitetty enimmäisrangaistus on kuitenkin varsin lievä, kun otetaan huomioon, että luvattoman liikennöinnin tavoitteena on taloudellisen hyödyn tavoittelu. Olisi syytä harkita enimmäisrangaistuksen nostamista ainakin yhteen vuoteen vankeutta. Luonnoksessa esitetty enimmäisrangaistus on nykyisin voimassa olevan lain mukainen, joten tässä lausunnossa esitetään rangaistusasteikon korottamista.

2 luvun 2 §: Kriminalisointi korostaa tilaajan vastuuta ja voi olla tästä näkökulmasta perusteltu. Kysymyksenalaista kuitenkin on, missä määrin rangaistussäännös on omiaan lisäämään lain noudattamista ja miten sen noudattamista kyetään käytännössä valvomaan. Tehottomia kriminalisointeja ei tulisi säätää. Tosin vastaava rangaistussäännös on jo voimassa olevassa tavaraliikennelaissa, mutta sen seikan ei pidä estää rangaistussäännöksen tarpeen pohtimista myös liikennekaaresta säädettäessä.

Muihin lakipaketin pykäliin ei ole huomautettavaa. Myös asetuksenantovaltuudet on määritelty riittävän täsmällisesti. Ehdotetulla ammattipätevyyslain soveltamisalan muutoksella kaupallisiin tavara- ja henkilöliikenteen kuljetuksiin rajattaisiin pois kuljetukset, joissa ajoneuvoa kuljetetaan muussa tarkoituksessa kuin henkilöiden tai tavaroiden kuljettamiseksi. Tämä on perusteltua.

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Matti Tolvanen

Rikos- ja prosessioikeuden professori