



Liikenne- ja viestintäministeriölle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LIIKENNEKAAREKSI SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi liikennekaari, jolla toteutettaisiin hallituksen kärkihanketta digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Tavoitteena on luoda edellytykset uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle liikennesektorilla. Liikennekaari sisältäisi henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säännökset. Ehdotetulla lailla kumottaisiin taksiliikennelaki, joukko-liikennelaki, laki kaupallisista tavarankuljetuksista teillä ja laki taksinkuljettajien ammattipätevyydestä. Esitys olisi ensimmäinen osa kolmessa vaiheessa toteutettavaa kaikkia liikennemuotoja koskevaa liikennemarkkinoiden sääntelyn kokonaisuutta.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että lakiehdotuksen poikkeuksellisen vaikeaselkoinen tekninen toteuttamistapa, perustelujen puutteellisuus ja esitysluonnoksesta puuttuva sivunumerointi ovat merkittävästi hankaloittaneet lausunnon valmistelua. Lausunnossa ei ole ollut mahdollisuuksia puuttua kaikkiin sääntelyn yksityiskohtiin.

1. Liikennekaari

Toiminnan luvanvaraisuus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan monilta osin kevennettäväksi ja yhdenmu-
kaistettavaksi liikennelupasäätelyä. Joukkoliikennelupa muutettaisiin
henkilöliikenneluvaksi, joka oikeuttaisi nykymuotoisen joukkoliikenteen
ohella taksiliikenteen harjoittamiseen. Taksiliikennelupa säilytettäisiin lä-
hinnä niitä toimijoita varten, jotka harjoittavat henkilökuljetuksia henkilö-
autolla. Tavaraliikenteessä luvanvaraisuuden raja nostettaisiin EU-
minimitasolle eli 3,5 tonniin. Lisäksi enintään 40 km/h kulkevat traktorit
voisivat jatkossa kuljettaa tavaraa ilman lupaa. Henkilö- ja tavarakuljetus-
luvan pätevyysvaatimuksena ollut yrittäjäkurssin suorittaminen poistetta-
isiin.

Joukkoliikenne- ja tavaraliikennelupien osalta lakiehdotuksessa on esi-
tysehdotuksen mukaan kyse lähinnä sääntelyn kodifioinnista. Taksitoimin-
nan osalta kyse on sen sijaan varsin olennaisista muutoksista nykytilaan.
Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi taksilupajärjestelmän mukaisesta
kiintiö-, asemapaikka- ja enimmäishintasäätelystä, ajoneuvokohtainen
taksilupa muutettaisiin toimijakohtaiseksi taksiliikenneluvaksi ja luvan
saamisedellytyksiä kevennettäisiin muun muassa luopumalla yrittäjäkurs-
sin suorittamista ja taksinkuljettajana toimimisesta saatua kokemusta
koskevista vaatimuksista. Uudistuksella pyritään helpottamaan alalle pää-
syä ja luomaan edellytyksiä uusien liiketoimintamallien kehittämiseksi.

Lakiehdotukseen sisältyvä lupasäätely on merkityksellistä perustuslain 18
§:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakiva-
liokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapa-
utta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoi-
minnan luvanvaraisuuden olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanva-
raisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoit-
tavalta lailla vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkei-
novapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäk-
si rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn si-
sällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edelly-
tyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomais-
toiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä mää-
rin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoi-
tuksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan
liittää toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain sään-
nöksiin (ks. esim. PeVL 13/2014 vp).

Voimassa olevaan taksiliikennelakiin perustuva toimilupajärjestelmä on sinänsä asettanut varsin korkeat ammatilliset ja laadulliset vaatimukset taksiliikennepalvelujen harjoittamiselle. Taksitoimintaan on osana julkisen liikenteen järjestelmää katsottu kohdistuvan korostuneita liikenne- ja asiakasturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia. Taksiliikennepalveluilla on perustuslain 9 §:ssä turvattu liikkumisvapauden toteutumisen kannalta erityistä merkitystä vammaisten ja muiden liikkumisrajoitteisten henkilöiden kuljettamisessa, joilla voi olla vaikeuksia käyttää julkisen liikenteen järjestelmää. Perustuslakivaliokunta onkin katsonut taksitoiminnan lupasääntelylle olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet (vrt. PeVL 40/2002 vl, PeVL 66/2002 vp).

Taksilupajärjestelmän säilyttämistä on esitysluonnoksessa perusteltu lähinnä harmaan talouden estämisellä. Taksiliikennepalvelujen erityisluonne huomioon ottaen on oikeusministeriön mielestä selvää, että myös voimassa olevan toimilupasääntelyn taustalla olevat matkustaja- ja liikenneturvallisuuden sekä palvelujen laadun ja saatavuuden varmistamiseen liittyvät vaatimukset tulee kyetä asianmukaisesti takaamaan ehdotetussa uudessa järjestelmässä. Esitykseen sisältyvät digitalisaation kehittämiseen tähtäävät ehdotukset sitovat taksiliikennepalvelut entistä kiinteämmin osaksi julkiseen liikenteen järjestelmää.

Voimassa olevan taksiliikennelain mukaisella kiintiöpohjaisella lupajärjestelmällä on pyritty takaamaan mahdollisuus pitkäjänteiseen ja kannattavaan yritystoimintaan sekä parantamaan edellytyksiä taksipalvelujen säilymiselle alueilla, joilla joukkoliikennepalvelut ovat vähenemässä. Määrällisiin rajoituksiin perustuva lupasääntely ei toisaalta ole ollut luvan myöntämiseen sisältyvän tarkoituksenmukaisuusharkinnan vuoksi täysin ongelmitta sovitettavissa perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapaudteen (PeVL 31/2006 vp, PeVL 22/2010 vp). Kiintiöpohjaisesta järjestelmästä luopumiselle ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole siten valtiosääntöoikeudellisia esteitä. Olennaista on, että lailla pyritään luomaan järjestelmä, joka kokonaisuutena takaa taksipalvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden maan eri osissa sekä luo edellytykset taksitoiminnan asianmukaiselle harjoittamiselle.

Edellä sanottuun nähden ei ole täysin ongelmattonta, että esitysluonnoksen perusteluiden mukaan taksilupien määrällisestä sääntelystä ja asema- ja paikkavelvoitteesta luopumisen arvioidaan heikentävän palveluiden tarjontaa etenkin harvaan asutuilla alueilla. Liikenne- ja viestintäministeriön

on vielä syytä harkita ehdotetun sääntelyratkaisun tarkoituksenmukaisuutta.

Lakiehdotuksen II osaan sisältyvän lupasääntelyn voidaan pääosin katsoa täyttävän elinkeinovapauden rajoittamiselta edellytetyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Lupa on säännösehdotusten mukaan myönnettävä, jos toiminta täyttää asianomaisissa lupasäännöksissä säädettyt vaatimukset. Kyse on oikeudellisesti sidotusta harkinnasta, mille perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu erityistä merkitystä arvioitaessa elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuutta koskevaa sääntelyä. Sääntely ei näistä lähtökohdista käsin muodostu elinkeinovapauden kannalta ongelmalliseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että II osan 4 ja 5 §:n mukaan lupaa ei voida myöntää, jos henkilö on ”tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti laiminlyönyt työsopimuslain, työehtosopimuslain, työaikalain tai vuosilomalain mukaisten työsuhde-etuuksien suorittamisen”. Asiallisesti vastaava säännös sisältyy voimassa olevaan joukkoliikennelakiin ja kaupallisista tavarankuljetuksista annettuun lakiin.

Tarkoituksena lienee säätää luvan myöntämisen esteeksi, että henkilö on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla rangaistukseen säännösehdotuksessa tarkoitetuista työnantajavelvoitteiden laiminlyönneistä. Säännös on syytä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi. Muussa tapauksessa tulee tehdä selkoa siitä, miten säännöstä on tarkoitettu sovellettavan. Tämä seikka on jäänyt perustelematta myös otettaessa vastaavat säännökset joukkoliikennelakiin ja kaupallisista tavarankuljetuksista annettuun lakiin (HE 315/2014 vp, HE 192/2012 vp).

Luvan peruuttaminen on lakiehdotuksen VI osan 1 luvun 2 §:ssä sidottu vakaviin rikkomuksiin ja siihen, että luvanhaltijalle on varattu mahdollisuus korjata puute. Sääntely vastaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä elinkeinoluvan peruuttamisesta eikä se muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää sen sijaan huomiota siihen, että Liikenteen turvallisuusvirasto voisi lakiehdotuksen VI osan 1 §:n 2 momentin mukaan luvan peruuttamiseen rinnastuvien edellytyksien väliaikaisesti kieltää luvassa tarkoitettun toiminnan. Myös tällaista sääntelyä on arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinovapauden ja rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta. Esityksestä ei käy ilmi, miten harkinta luvan peruuttamisen ja väliaikaisen toimintakiellon antamisen välillä on tarkoitettu

tehtävän. Sääntelyä on asianmukaista pyrkiä täsmentämään esimerkiksi sitomalla väliaikaisen toimintakiellon antaminen valvonnan toteuttamisen kannalta välttämättömiin perusteisiin ja säätämällä sen enimmäispituudesta.

Pienimuotoiselle henkilö- ja tavarakuljetukselle ei esitysehdotuksen mukaan tarvittaisi enää toimilupaa. Pienimuotoisen toiminnan rajana olisi 10 000 euron vuosittainen liikevaihto. Lakiehdotuksen II osan 15 §:n mukaan välityspalvelun tarjoajan velvollisuutena olisi seurata mainittua liikevaihdon rajaa välittämiensä kuljetuspalvelujen osalta. Epäselväksi jää, miten kuljetustoiminnasta saatujen korvausten enimmäismäärän ylittymistä seurataan siinä tapauksessa, että kuljetuspalveluntarjoaja käyttää eri välityspalveluita tai toimii itsenäisesti.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei välityspalvelujen tarjoaminen ole lakiehdotuksen mukaan luvanvaraista toimintaa. Liikenteen turvallisuusvirastolla ei siten olisi lakiehdotuksen VI osan 1 §:n soveltamisaläsäännös huomioon ottaen mahdollista kohdistaa välityspalvelun tarjoajaan esimerkiksi hallinnollisia seuraamuksia. Pienimuotoisen toiminnan rajan valvontaan tähtäävä sääntely näyttäisikin jäävän tavoitteiltaan melko vaikeasti toteutuvaksi. Sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta on tältäkin osin vielä syytä harkita.

Kuljettajien kelpoisuus ja palvelujen laadun varmistaminen

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammatillista pätevyyttä koskevista kansallisista lisävaatimuksista. Ammattipätevyysvaatimukset rajattaisiin lähtökohtaisesti koskemaan sellaisia tieliikenteen tavara- ja henkilökuljetuksia, joiden suorittamiseen vaaditaan kuorma- tai linja-auton ajokortti.

Taksinkuljettajalta ei enää edellytettäisi erillistä ajolupaa. Kuljettajan olisi kuitenkin lakiehdotuksen II osan 3 luvun 1 §:n mukaan täytettävä tietyt ajo-oikeutta ja henkilökohtaista sopivuutta koskevat vaatimukset. Henkilö- ja taksiliikenneluvan haltijan olisi mainitun luvun 2 §:n mukaan huolehdittava, että sen lukuun ajava taksinkuljettaja täyttää edellä mainitut vaatimukset tarkistamalla, että kuljettajasta on enintään kuusi kuukautta aikaisemmin annettu ote rikosrekisteristä. Ehdotuksen mukaan taksinkuljettajana toimimisen estäisivät tuomiot rikoksista, jotka estävät työskenteilyn lasten kanssa sekä eräistä liikennetikoksista. Vastuu kuljettajan sopivuutta osoittavan rikosrekisteriotteen tarkistamisesta olisi toimiluvan haltijalla. Rikostaustan selvittämistä koskevia säännösehdotuksia on arvioitu erikseen jäljempänä tässä lausunnossa.

Ehdotettu sääntely merkitsee luopumista useista voimassa olevaan taksinkuljettajien ammattipätevyyslakiin perustuvista ammatillisista kelpoisuusvaatimuksista, kuten taksinkuljettajien terveydentilaa, asiakaspalvelu- ja vuorovaikutustaitoja, paikallistuntemusta ja kielitaitoa koskevista vaatimuksista. Taksitoiminnan laadulliset vaatimukset jäisivät lähinnä III osan 2 §:ssä säädettyjen yleisten toiminnallisten velvoitteiden varaan, joiden noudattaminen olisi henkilö- ja taksiliikenneluvan haltijan vastuulla.

On syytä todeta, että liikenne- ja viestintävaliokunta on eri yhteyksissä nimenomaisesti painottanut kuljettajan ammattitaidon ja sitä tukevan koulutuksen korkeita laatuvaatimuksia henkilöliikennettä harjoitettaessa. Valiokunta on pitänyt myös muita autoilijoita tiukempia taksinkuljettajien terveysvaatimuksia taksiliikenteen turvallisuuden kannalta tärkeinä. Valiokunta on niin ikään edellyttänyt, että taksinkuljettajan kielitaito on sillä tasolla, että kommunikointi asiakkaan kanssa onnistuu turvallisuuden ja hyvän palvelutason kulloinkin edellyttämällä tavalla (LiVM 10/2009 vp, LiVM 3/2014 vp).

Ehdotettu sääntely ei ole ongelmitta sovitettavissa edellä sanottuihin lähtökohtiin. Jos taksitoiminnan sääntelyä kuitenkin tahdotaan kehittää luvanhaltijoiden omavalvonnan suuntaan, lakiehdotukseen tulisi ottaa olennaisesti tarkemmat säännökset ainakin II osan 6 §:ssä tarkoitetun liikenteestä vastaavan henkilön asemasta, tehtävistä ja vastuista. Liikenteestä vastaavan henkilön asema tulisi vastaavasti ottaa huomioon myös toimiluvan valvontaa koskevissa säännösehdoituksissa. Esitys vaatii tältä osin uudelleenarviointia ja huolellista jatkovalmistelua. Lisäksi on syytä harkita, tulisiko taksiliikennepalvelujen tarjoamiseen kehittää erityinen laadunvalvontajärjestelmä. Palvelujen laatuun, tasoon ja kuljettajan ammattitaitoon on joka tapauksessa kiinnitettävä erityistä huomiota hankittaessa ostopalvelusopimuksin kuljetuspalveluita erityisryhmien tarpeita varten, kuten koulu- ja vammaiskuljetuksia. Tällöin tulee kielilain 25 §:n huomioon ottaen varmistua myös siitä, että kuljettaja kykenee riittävästi ymmärtämään kuljetettavan kieltä. Tähän seikkaan on syytä kiinnittää huomiota esitysluonnoksen jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lakiehdotuksen II osan 1 luvun 1 §:n soveltamisalasäännöksen johdosta lain säännösten soveltamisalaan eivät kuulu pienimuotoisena pidettävä ammattimainen kuljetustoiminta, joissa saadut korvaukset edeltävän 12 kuukauden aikana eivät ylitä 10 000 euroa. Jatkovalmistelussa olisi oikeusministeriön mielestä syytä vielä harkita, tulisiko asetettujen vaatimusten koskea myös pienimuotoisena pidettävää ammattimaista toimintaa. Joka tapauksessa ku-

luttajalla ja muulla matkustajalla tulisi olla mahdollisuus erottaa helposti ja luotettavasti erilaisista palvelun tarjoajista ne, joiden käyttämät kuljettajat täyttävät laissa säädetyt taksikuljettajia koskevat vaatimukset.

Enimmäishintasääntelystä luopuminen

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi voimassa olevan taksiliikennelain mukaisesta enimmäishintasääntelystä. Taksirytykset saisivat vastaisuudessa itse määritellä hinnoitteluperusteensa. Kuljetuspalveluista perittävät yrityskohtaiset hinnat olisi lakiehdotuksen mukaan kuitenkin ilmoitettava etukäteen. Liikenteen turvallisuusvirasto voisi lakiehdotuksen III osan 1 luvun 3 §:n nojalla antaa tarkempia määräyksiä taksipalvelun kokonaisu hinnasta, jonka ylittyessä tai arvioitaessa ylittyvän taksipalvelun hinnasta olisi sovittava nimenomaisesti. Enimmäishinnan asettamista ei perusteluiden mukaan pidetä enää tarpeellisena, koska kuluttajalla olisi sähköisten tilauspalvelujen kehittyessä nykyistä paremmat mahdollisuudet etukäteen kilpailuttaa haluttu palvelu.

Yksityisoikeudellisten yritysten toimintaan kohdistettu hintasääntely on sinänsä harvinainen keino puuttua julkisessa intressissä olevien palvelujen hintatasoon tai kilpailuoikeudellisiin ongelmiin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt taksiliikenteen hintasääntelyä perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan näkökulmasta kuitenkin hyväksyttävänä kuluttajansuojelullisesta näkökulmasta (PeVL 31/2006 vp). Kuluttajansuojelullisilla perusteilla on katsottu olevan erityistä merkitystä iäkkäiden, vammaisten ja terveydentilansa vuoksi heikommassa asemassa olevien asiakkaiden suojelemiseksi.

Taksipalvelujen enimmäishintasääntelystä luopumiselle ei oikeusministeriön mielestä ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä edellyttäen, että palvelun käyttäjillä on esitysluonnoksessa tarkoitetulla tavalla tosiasialliset mahdollisuudet valita kuljetuspalvelun tarjoaja ja tehdä etukäteen kuljetuspalveluja koskevia hintavertailuja. Enimmäishintasääntelystä luovuttaessa tulee entistäkin tärkeämmäksi, että erityisesti kuluttajat saavat tiedon taksimatkan hinnasta ennen tilauksen tekemistä tai, jos taksi otetaan ilman ennakkotilausta, ennen matkan alkamista.

Oikeusministeriö pitää III osan 1 luvussa säädetyt tiedonantovelvollisuuksia sinänsä asianmukaisina. Sama koskee säännöstä, joka edellyttää nimenomaista sopimista hinnasta tapauksissa, joissa hinta ylittää Liikenteen turvallisuusviraston määrittelemän tason. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä vielä harkita, olisiko säännöksen noudattamisen laiminlyönnistä tarpeen säätää myös sopimusoikeudellinen seuraamus, kuten se, että matkasta ei voitaisi tällöin periä kuluttajalta kuin Liikenteen turvalli-

suusviraston määrittelemän hintatason mukainen korvaus. Syytä on myös harkita, tulisiko säännösten koskea kuluttajien lisäksi muitakin matkustajia, jotka tekevät sopimuksen taksipalvelusta kuljettajan kanssa. Säännösten rajaaminen pelkkiin kuluttajiin ei vaikuta säännösten käytännön toimituudenkaan kannalta tarkoituksenmukaiselta.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että enimmäishintasääntelystä luovuttaessa hintatietojen ilmoittamisvelvollisuuden täyttämistä valvotaan tehokkaasti. Myös markkinaehtoisen hinnoittelun kohtuullisuuden toteutumista maan eri osissa tulee seurata ja arvioida kuluttajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Sääntelyn mahdollisiin epäkohtiin tulee tarvittaessa puuttua. Tältä osin on huomionarvoista, että esitysluonnoksen vaikutusarviojaksossa enimmäishintasääntelystä luopumisen on katsottu saattavan nostaa hintoja erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että myös taksinkuljettajien paikallistuntemusvaatimuksesta luopuminen voi vaikuttaa palvelusta perittävään kuluttajahintaan. Hintasääntelystä luopuminen onkin esitysluonnoksen yleisperustelujen mukaan johtanut muissa maissa yleensä hintojen nousuun.

Velvollisuus olennaisten tietojen tarjoamiseen avoimen rajapinnan kautta

Lakiehdotuksen III osan 2 luvun 1 §:n mukaan henkilöliikenteen liikkumispalvelujen tarjoajan on tarjottava palveluaan koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot avoimen teknisen rajapinnan kautta. Tiedot on tarjottava myös muille liikkumispalvelujen tarjoajille.

Ehdotusta on arvioitu säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Rajapintojen avaamista lainsäädännön kautta pidetään välttämättömänä, koska muutoin matkaketjujen muodostaminen ja MaaS-palvelujen tarjoaminen sekä esityksen muiden tavoitteiden saavuttaminen on epävarmaa.

Oikeusministeriö ei pidä tavoitteiden saavuttamiseen kiinnittyvää perustelua sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta asianmukaisena. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi sen sijaan pyrkiä osoittamaan, miksi matkaketjujen muodostamiselle ja MaaS-palvelujen tarjoamiselle voidaan katsoa olevan perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta painava yhteiskunnallinen tarve.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta on lisäksi tärkeää, että perusoikeuksien rajoittamista merkitsevät toiminnalliset velvoitteet eivät muodostu markkinoilla toimivien yritysten tai muiden palvelujen tarjoajien kannalta kohtuuttomiksi eivätkä olennaisesti vaikeuta toiminnan harjoittamista. Tähän nähden ei ole täysin ongelmattonta, että

esitysluonnoksen vaikutusarvioperusteluissa ei ole esitetty nimenomaista arviota rajapintojen avaamisesta toiminnanharjoittajille aiheutuvista kustannuksista, vaan todettu ainoastaan yleisluontoisesti kustannusten saatavan vaihdella voimakkaasti. Ottaen kuitenkin huomioon, että Liikennevirastolla olisi lakiehdotuksen III osan 1 §:n 2 momentin mukaan velvollisuus tarjota vaihtoehtoinen tekninen palvelu, sääntely ei oikeusministeriön käsityksen mukaan muodostu perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä tehdä selkoa myös Liikenneviraston tarjoamasta teknisestä palvelusta aiheutuvista kustannuksista.

Informaatio-oikeudellisia näkökohtia

Liikenneviraston tehtävänä olisi lain IV osan 1 luvun 2 §:n mukaan seurata liikkumispalveluiden kysyntää ja tarjontaa sekä yhteensovittaa liikkumispalveluiden kehittämistä. Liikkumispalvelun tarjoajan olisi pykälän 2 momentin mukaan toimitettava määräajoin liike- ja ammattisalaisuuden estämättä Liikennevirastolle harjoittamansa liikenteen tarjontaa ja toteutunutta kysyntää koskevat tiedot tälle viranomaiselle kuuluvien tehtävien hoitamiseksi sekä tilastointia ja tutkimusta varten.

Liikennevirastolla olisi mainitun 2 §:n 2 momentin mukaan oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa saamiaan tietoja toiselle viranomaiselle sille laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi. Pykälän perustelujen mukaan 2 §:ää vastaavia säännöksiä sisältyy muun muassa voimassa olevan joukkoliikennelain 57 §:ään, jonka 4 momentin mukaan toimivaltaisella viranomaisella on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus luovuttaa saamiaan tietoja toiselle viranomaiselle, jos tietojen käyttötarkoitus ei muutu. Ehdotetussa pykälässä ei tietojen luovuttamiselle ole asetettu vastaavaa edellytystä. Tietojen käyttötarkoitussidonnaisuus on keskeinen henkilötietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen liittyvä periaate. Se edellyttää, ettei tiettyä määriteltyä tarkoitusta varten kerätyjä ja käsiteltyjä henkilötietoja käsitellä myöhemmin alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Yksittäisistä matkoista koostuvat toteutumatiiedot on pykälän perustelujen mukaan anonymisoitu, joten tästä on pääteltävissä, että ne ovat muita kuin henkilötietoja. Jos näin on, säännös on muotoiltavissa ehdotetulla tavalla. Tätä asiaa olisi selvyiden vuoksi hyvä avata enemmän pykälän perusteluissa.

Ehdotetun lain IV osan 3 luvun 2 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen yleisestä tiedonsaantioikeudesta. Mainitut tiedonsaantiin oikeutetut viranomaiset lueteltaisiin pykälän 1 momentissa. Pykälän 2 momentin tiedonantovelvollisuutta koskevassa säännöksessä tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja saavia toimivaltaisia viranomaisia olisivat ilmeisesti juuri

pykälän 1 momentissa mainitut viranomaiset. Jos näin on, säännös tulisi selvyiden vuoksi muotoilla niin, että siinä tarkoitettu tiedonsaantioikeus on pykälän 1 momentissa mainituilla viranomaisilla.

Samoin 3 luvun 3 §:ssä säädettäisiin poliisin velvollisuudesta ilmoittaa Liikenteen turvallisuusvirastolle siinä mainituista seikoista. Pykälän perusteluista ei käy ilmi, olisiko poliisin tiedonantamisvelvollisuus tarkoitus ulottaa myös salassa pidettäviin tietoihin. Jos näin on, tämä tulisi ilmaista ehdotetussa säännöksessä niin, että tämä velvollisuus on salassapitovelvollisuuden estämättä.

Ehdotetun lain V osa koskee liikenteen rekistereitä. Sen 1 luvun 3 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta liikenneluparekisterin käyttörajoitteisesta osasta. Liikenteen turvallisuusvirastolla olisi pykälän 1 momentin mukaan oikeus salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa saamiaan tietoja toiselle viranomaiselle sille laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi.

Ehdotettu säännös on muotoiltu luovutettavien tietojen, niitä saavien viranomaisten sekä näiden tehtävien osalta hyvin väljästi. Näin ollen sen perusteella ei ole arvioitavissa, miten ehdotetussa henkilötietojen luovuttamisessa toteutuu edellä mainittu tietosuojan keskeisiin periaatteisiin kuuluva henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuus. Kuten edellä on todettu, tämä Euroopan neuvoston tietosuojasopimuksessa 108 samoin kuin uudessa EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU 2016/679) ja kansallisessa henkilötietolaissamme (523/1999) ilmaistu periaate sisältää sen, että henkilötiedot on kerättävä tiettyä määriteltyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Myös perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnoissaan PeVL 14/2009 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 21/2012 vp korostanut käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta.

Ehdotettu 3 §:n 1 momentti oikeuttaisi Liikenteen turvallisuusviraston luovuttamaan muun muassa IV osan 3 luvun 2 §:n nojalla saamiaan liikenneluparekisteriin talletettuja rikosrekisterin tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä ja arkaluonteisia henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta on salassa pidettävien tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa kysymykseen siitä, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus tai tietojen luovuttaminen ulottuu ja miten se sidotaan saatavien tai luovutettavien tietojen välttämättömyyteen. Jos tiedonsaantioikeuden tai tietojen luovuttamisoikeuden piiriin kuuluvaa tietosisältöä ei ole ilmaistu mainitussa säännöksessä

tyhjentävästi, siihen on valiokunnan mukaan pitänyt sisällyttää vaatimus tällaisten tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 10/2014 vp).

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että ehdotettua V osan 1 luvun 3 §:n säännöstä arvioidaan ja täsmennetään henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta. Lisäksi tietojen luovuttamisen edellytys tulisi sitoa säännöksessä niiden välttämättömyyteen määrätyn tarkoituksen kannalta, jos tietojen luovuttamisen piiriin kuuluvaa tietosisältöä ei voida ilmaista siinä tyhjentävästi.

Rikostaustan selvittäminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:ään lisätään uusi 9 momentti, jonka mukaan yksityinen henkilö saa itseään koskevan otteen rikosrekisteristä liikennekaaren §:ssä (pykälää ei ole tarkennettu) tarkoitettua taksinkuljettajan sopivuusvaatimusta varten. Otteeseen merkitään 2 momentissa tarkoitettua päätöstä koskeva tieto sekä tieto edeltäneen viiden vuoden aikana annetusta päätöksestä, jolla hänet on tuomittu rikoslain 23 luvun 1–8 tai 10 §:ssä tarkoitettua liikenneriikoksesta.

Esitysluonnoksessa liikennekaaren II osan 3 luvun 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi taksinkuljettajaa koskevista vaatimuksista. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, minkälaisiin rikosrekisteriotteesta ilmeneviin tekoihin tuomittu henkilö ei saisi toimia taksinkuljettajana. Mainitun 2 momentin 2 kohdassa luetellut teot eivät vastaa rikosrekisterilain 6 §:ään ehdotettua muutosta. Säännösten sisältö tulisi tältä osin tarkistaa. Vastaavasti myös pykälien perustelut tulee tältä osin tarkistaa.

Koska rikosrekisterilain 6 § on säännöksenä jo nyt hyvin pitkä, oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely voitaisiin sijoittaa uuteen 6 c §:ään. Tämä edellyttäisi pykälän sanamuodon muuttamista sekä rikosrekisterilain 7 §:n 1 momentin muuttamista. Lisäksi oikeusministeriön asetuksista 1745/2015 maksullisista suoritteista tulisi muuttaa. Pykälässä tulisi ottaa huomioon myös rikosrekisterilain 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa säädetty, jonka mukaan 2 momentissa tarkoitettuun otteeseen merkitään lisäksi tiedot päätöksestä, joka on 2 §:n 2 momentin nojalla merkitty rikosrekisteriin ja jolla henkilö on tuomittu pykälän 2 momentissa tarkoitettua rikosta vastaavasta rikoksesta.

Henkilön sopivuudesta taksinkuljettajaksi säädetään tällä hetkellä taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetussa laissa (695/2009). Lain 9 §:ssä säädetään taksinkuljettajalta edellytettävistä henkilökohtaisista

ominaisuuksista. Pykälän 2 momentissa säädetään, mihin rikoksiin syyllistynyttä henkilöä ei pidetä sopivana taksinkuljettajaksi. Taksiliikennelaissa (217/2007) säädetään taksiluvan hakijan tai liikenteestä vastaavan henkilön hyvämaineisuudesta.

Voimassa olevan lainsäädännön säännökset tiettyihin rikoksiin syyllistymisestä, jotka estävät taksikuljettajana toimimisen, poikkeavat ehdotuksessa esitetystä. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa rikokset, jotka estävät taksinkuljettajana toimimisen, olisivat samat kuin rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa luetellaan ja jotka estävät työskentelyn lasten kanssa. Lisäksi taksinkuljettajana toimimisen voivat estää tietyt liikennerikokset. Se, että rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut rikokset estävät taksikuljettajana toimimisen, eivät esityksen perustelujen mukaan johdu siitä, että taksikuljettaja saattaa toimia lasten kuljettajana, vaan siitä, että samat rikokset, joiden perusteella arvioidaan työskentelyä lasten kanssa, aiheuttavat sopimattomuuden yleisesti toimia taksinkuljettajana. Esityksen mukaan kyse on tarpeesta suojata matkustajan henkilökohtaista turvallisuutta.

Esityksen perusteluja olisi syytä tältä osin selventää ja tarkemmin perustella, miksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut rikokset soveltuvat myös taksikuljettajan sopivuuden arviointiin. Oikeusministeriö katsoo, ettei esityksessä nyt ole esitetty riittäviä perusteita sille, että taksinkuljettajan sopivuudelle asetettujen vaatimusten tulisi olla yhtä tiukat kuin lasten kanssa työskenteleville asetettujen vaatimusten. Myös liikennekaaren II osan 3 luvun 1 §:n 2 momentissa olevaa viittausta lasten kanssa tapahtuvan työskentelyn estämiseen voisi olla perusteltua muuttaa. Joka tapauksessa säännöksestä on poistettava sanat "joka estäisi häntä työskentelemästä lasten kanssa". Rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut teot eivät estä henkilön työskentelyä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain mukaisissa tehtävissä, vaan henkilön soveltuvuus on aina työnantajan harkinnassa.

Rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun otteeseen merkitään myös sakkorikoksia. Ehdotetun rikosrekisterilain 6 §:n muutoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että otteessa eivät näy teot, joista on annettu rangaistukseksi sakkoa. Perusteluja tulisi tältä osin selventää.

Liikennekaaren II osan 3 luvun 2 § sisältää säännöksiä muun ohella siitä, miten rikosrekisteriotetta tulee käsitellä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että menettelyä koskevat säännökset vastaisivat lasten kanssa työskentelemistä noudatettavaa menettelyä. Mainitun 2 §:n sääntely

poikkeaa kuitenkin sekä sanamuodoiltaan että sisällöltään lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetussa laissa (504/2002) säädetystä. Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esityksen mukaan taksinkuljettajien osalta työnantajalla olisi oikeus pyytää esitettäväksi rikosrekisteriotetta jopa kerran vuodessa. Tämä on merkittävästi tiukempi menettely kuin lasten kanssa työskentelevien osalta. Esitys ei sisällä perusteluja siitä, miksi taksikuljettajan ammatti vaatisi tällaisen tarkistusmenettelyn. Lisäksi esityksen mukaan työnantajalla ei olisi asiassa harkintavaltaa, jos henkilön rikosrekisterissä olisi tarkoitettu merkintä. Myös tältä osin menettely on merkittävästi tiukempi kuin lasten kanssa työskentelevien osalta. Esitys ei sisällä tältäkkään osin perusteltuja. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että taksinkuljettajia koskeva sääntely olisi menettelyllisesti tiukempaa kuin lasten kanssa työskenteleviä koskeva sääntely.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotuksesta ei ilmene, miten taksinkuljettajana itse toimivien taksiliikenneluvan haltijoiden rikostausta selvitettäisiin.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa todetaan, että verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitykset sisältävät tietoja rikosrekisteristä. Rikosrekisterilaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä tietojen luovuttamisesta velvoitteidenhoitoselvityksiä varten. Rikosrekisterilain 3 §:n mukaisesti rikosrekisteritietoja luovutetaan vain siten kuin rikosrekisterilaissa säädetään.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esitysluonnoksessa todetaan, että eräät alustatalouden toimijat edellyttävät jo nyt kuljettajia toimittamaan rikosrekisteriotteensa ennen kuin nämä hyväksytään alustalle. Perusteluissa ei selvennetä, mihin rikosrekisterilain pykälään otteen pyytäminen perustuu. Tältä osin perusteluja tulisi selventää. Jos kyse on rikosrekisterilain 6 §:n 8 momentissa tarkoitettusta tarkastusotteesta, perusteluja olisi syytä muuttaa, sillä tarkastusoikeuden nojalla annettua otetta ei tulisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on annettu.

Rangaistussäännökset (VI osan 2 luku)

Yleistä. Liikennekaaren VI osan 2 luvun 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi luvaton ammattimaisen liikenteen harjoittaminen ja 2 §:ssä kuljetuksen tilausrikkomus. Säännökset perustuvat asiallisesti osin taksiliikennelain (217/2007, 28 §), joukkoliikennelain (869/2009, 56 §) ja kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain (693/2006, 32 §) rangaistussäännöksiin. Osa nykyisin rangaistavaksi säädettyistä teoista siirtyisi VI

osan 1 luvussa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten piiriin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan näihin kuuluisivat esimerkiksi taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain (695/2009) 35 §:n 1 momentin rangaistussäännöksessä tarkoitetut teot siltä osin kuin velvollisuuksia ei ehdoteta kokonaan kumottaviksi.

Oikeusministeriö toteaa, että vakiintuneiden kriminalisointiperiaatteiden mukaisesti rikosoikeutta tulee käyttää vain viimesijaisena keinona ihmisten käyttäytymiseen puuttumisessa (ultima ratio -periaate; ks. esim. LaVM 4/2014 vp, s. 7/I, LaVM 31/2014 vp, LaVM 21/2010, s. 5/I). Rikosoikeutta voidaan käyttää oikeushyvien suojeluun vain, jos käsillä ei ole toista moraalisesti hyväksyttävämpää sitä tehossaan kohtuullisessa määrin lähestyvää ja kohtuullisin kustannuksin toimeenpantavissa olevaa järjestelmää. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että rangaistussäännöksiä osalta on arvioitava, onko säännöksen tavoite saavutettavissa jollakin muulla, vähemmän perusoikeuksiin puuttuvalla keinolla kuin kriminalisoinnilla (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Oikeusministeriö katsoo, että hallinnollisten keinojen käyttöä on siten pidettävä ensisijaisena. Hallinnollisten seuraamusten ensisijaisuuteen ja käyttöön olisi kuitenkin hyvä kiinnittää huomiota myös esityksen perusteluissa. Niissä voitaisiin tuoda esiin esimerkiksi edellä todettuja näkökohtia.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 10 §:ssä on säädetty rangaistavaksi eräiden rikostaustan selvittämiseen liittyvien velvollisuuksien laiminlyönti. Ehdotettu liikennekaari ei sisällä vastaavia säännöksiä. Johdonmukaisuussyistä perusteluissa olisi hyvä todeta nimenomaisesti, että myös näissä tapauksissa voitaisiin soveltaa VI osan 1 luvussa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 16/2013 vp ja 26/2002 vp). Blankorangaistussäännösten osalta myös rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ja määritelmät tulee kirjoittaa rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella.

Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että liikennekaaren VI osan 2 luvun 1 §:ssä säädettäisiin rangaistavaksi ammattimainen henkilöiden tai tavaroiden kuljettaminen tiellä "ilman tässä laissa tarkoitettua

liikennelupaa". Laissa ei kuitenkaan täsmällisesti määritellä liikenneluvan käsitettä. Oikeusministeriö toteaa, että lakiin tulee lisätä liikenneluvan nimenomainen määritelmä tai säännökseen tulee lisätä yksityiskohtaiset pykäläviittaukset niihin aineellisiin säännöksiin, joiden vastaista menettelyä rangaistussäännös koskee ("Joka tahallaan tai [törkeästi] huolimattomuudesta kuljettaa ammattimaisesti tiellä henkilöitä tai tavaroita II osan 1 luvun 2 tai 3 §:n vastaisesti — —").

Säännöksen mukaan olisi rangaistavaa myös "Interbus-sopimuksessa" taikka "Suomen ja toisen valtion välisessä kahdenkeskisessä sopimuksessa" tarkoitetun liikenteen harjoittaminen ilman "asianmukaista lupaa". Säännös on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, vaikka sen sanamuoto perustuukin voimassa olevaan joukkoliikennelain 56 §:n 1 momentin 3 kohtaan.

Voimassa olevassa joukkoliikennelaissa Interbus-sopimus määritellään 9 §:n 5 momentissa ja myös käsite "Suomen ja toisen valtion välinen kahdenkeskinen sopimus" saa osin merkitysisältönsä samasta säännöksestä. Säännöksessä muun muassa rajataan käsitteen viittaavan vain kansainvälisen liikenteen harjoittamista koskeviin sopimuksiin. Ehdotettu liikennekaari sitä vastoin ei sisällä vastaavia määritelmiä.

Sääntelyä on siten välttämättä täsmennettävä. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi lisäämällä II osan 1 lukuun täsmälliset kansainvälistä henkilöliikennettä koskevat viittaussäännökset, joissa säädetään ko. liikenteen luvanvaraisuudesta.

Oikeusministeriö toteaa muutenkin, että luvanvaraista toimintaa koskevat perussäännökset eli II osan 1 ja 2 luku tulee muotoilla täsmällisesti siten, että niistä ilmenee tietyn liikenteen olevan luvanvaraista. Nyt tällainen täsmällinen säännös sisältyy lakiin vain taksiliikenteen osalta (II osan 1 luvun 3 §: "Taksiliikenteen harjoittamiseen tarvitaan taksiliikennelupa tai edellä 2 §:ssä tarkoitettu henkilöliikennelupa."). Esimerkiksi EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksessa tarkoitetun liikenteen osalta tilanne jää siten epäselväksi. Jos tällaista aineellista säännöstä ei voida EU-oikeudellisista syistä lisätä suoraan lakiin, on myös rangaistussäännöksessä viitattava suoraan EU-asetukseen.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että perustelujen mukaan säännöksellä tarkoitetaan myös liikenteen harjoittamista ilman joukkoliikennelupaa II osan 1 luvun 2 §:n 2 momentissa¹ tarkoitetussa EU:n lii-

¹ Po. 2 §:n 1 momentissa.

kenteenharjoittaja-asetuksen 1 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitetussa tilanteessa. Ko. alakohdassa säädetään kansallisesta optiosta soveltaa EU:n liikenteenharjoittaja-asetusta yrityksiin, jotka harjoittavat ainoastaan ei-kaupallista maanteiden henkilöliikennettä tai joiden pääasiallinen toiminta on muu kuin maanteiden henkilöliikenteen harjoittaminen. Perustelulausuman merkitys rangaistussäännöksen kannalta jää siten epäselväksi.

Syyksiluettavuus. Vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan syyksiluettavuuden alimman asteen käyttö ("huolimattomuudesta") vaatii erityisiä perusteita, jotka on esitettävä asiaa koskevassa hallituksen esityksessä. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että tuottamuksen (huolimattomuuden) säätäminen rangaistavaksi on merkityksellistä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvän oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta (PeVL 56/2014 vp, s. 3/II). Rikoslain 3 luvun 5 §:n mukaan jollei toisin säädetä, rangaistussäännöksessä tarkoitettu teko on vain tahallisenä rangaistava. Jos tahallisuutta koskevasta pääsäännöstä on tarpeen poiketa, on ensisijaisesti harkittava törkeää huolimattomuutta.

Oikeusministeriö ehdottaa tämän vuoksi harkittavaksi, että VI osan 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettu luvaton ammattimaisen liikenteen harjoittaminen säädettäisiin rangaistavaksi törkeästä huolimattomuudesta tehtynä.

Kuljetuksen tilausrikkomus. Kuljetuksen tilausrikkomusta koskevaa liikennekaaren VI osan 2 luvun 2 §:n säännöstä tulee täsmentää esimerkiksi seuraavasti: "Tämän lain II osan 1 luvun 14 §:ssä tarkoitettu tavarankuljetuksen tilaaja tai tämän edustaja, joka tilaa tavarankuljetuksen laiminlyöden mainitussa pykälässä säädetyn selvitysvelvollisuuden taikka tehdyn selvityksen perusteella [tai muutoin] tietää, ettei kuljetuksen suorittaja täytä II osan 1 luvun 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä [tai ettei sillä ole tarkoitus täyttää lakisääteisiä velvollisuuksiaan työnantajana], on tuomittava — —".

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen muotoilu, jonka mukaan rangaistaan sitä, joka "muutoin tietää", ettei kuljetuksen suorittaja täytä säädettyjä edellytyksiä tai "ettei sillä ole tarkoitus täyttää lakisääteisiä velvollisuuksiaan työnantajana", vaikuttaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta pitkälle menevältä ja voi johtaa käytännössä ylivoimaisiin näyttövaikeuksiin. Ministeriö ehdottaa harkittavaksi, että edellä hakasulkeisiin merkityt osat poistettaisiin säännöksestä.

Toimenpiteistä luopuminen. Kuljetuksen tilausrikkomusta koskevan liikennekaaren VI osan 2 luvun 2 §:n toinen virke sisältää toimenpiteistä luo-

pumista (tuomitsematta jättämistä) koskevan säännöksen, jonka mukaan jos kuljetukseen sovelletaan tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia (1233/2006) ja sopimuksen tekemisestä voidaan määrätä mainitussa laissa tarkoitettu laiminlyöntimaksu, sakkoa ei tuomita.

Koska säännöstä voidaan sanamuotonsa puitteissa soveltaa vain tuomioistuimessa, oikeusministeriö ehdottaa säännöksen muotoilemista yleisemmäksi esimerkiksi seuraavasti:

Kuljetuksen tilausrikkomuksesta jätetään ilmoitus tekemättä, esitutkinta toimittamatta, syyte nostamatta ja rangaistus määräämättä, jos kuljetukseen sovelletaan tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia (1223/2006) ja sopimuksen tekemisestä voidaan määrätä mainitun lain 9 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu.

Vaitiolovelvollisuus. Liikennekaaren II osan 3 luvun 2 §:n 3 momentissa säädettäisiin rikosrekisteriotetta koskevasta vaitiolovelvollisuudesta. Vakiintuneesta käytännöstä poiketen vaitiolovelvollisuuden rikkomiseen ei kuitenkaan liittyisi rangaistusuhkaa (vrt. lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 10 §:n 2 momentti, lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä annetun lain 14 §:n 1 momentti ja turvallisuusselvityslain 61 §:n 1 momentti).

Oikeusministeriö ehdottaa, että lain VI osan 2 lukuun lisätään johdonmukaisuussyistä rangaistusuhan perustava viittaussäännös esimerkiksi seuraavasti:

Vaitiolovelvollisuuden rikkominen

Rangaistus II osan 3 luvun 2 §:n 3 momentissa säädetyin vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Lainsäädäntötekniikka

Oikeusministeriö toteaa, että kuljetuksen tilausrikkomusta koskevaan säännökseen (VI osan 2 luvun 2 §) tulee selvyiden vuoksi lisätä syyksiluettavuutta koskeva tunnusmerkki ("Kuljetuksen tilaaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tilaa tavarankuljetuksen tekemättä...").

Vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan rikosnimike tulee kursivoida VI osan 2 luvun 1 ja 2 §:ssä ("...on tuomittava *luvattomasta ammattimai-*

sen liikenteen harjoittamisesta sakkoon...", "...on tuomittava kuljetuksen tilausrikkomuksesta sakkoon.").

Eräitä muita säännöskohtaisia kommentteja

Eräät määritelmät

Lakiehdotuksen I osan 1 luvun 1 §:ään sisältyy joukko laissa käytettyjä määritelmiä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti mainitun pykälän 3 kohtaan sisältyvä liikennepalvelun määritelmä vaikuttaa hyvin laajalta kattaen myös julkiset, vailla ansaintatarkoitusta tarjoavat liikenteeseen liittyvät palvelut. Pykälän yksityiskohtaisista perusteluista ei kuitenkaan ilmene, että tarkoituksena olisi kattaa esimerkiksi Trafín tarjoamat erilaiset liikenteeseen liittyvät palvelut taikka moottoriajoneuvoihin liittyvät vakuutukset. Toisaalta yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että tarkoituksena on kattaa esimerkiksi pyörän vuokrauspalvelut. Samoin liikkumispalvelun ja yhdistelmäpalvelun määritelmät ovat erittäin laajoja. Yhdistelmäpalvelun piiriin tulisivat mahdollisesti myös tietyn tyyppiset matkapaketit, jotka kuuluvat uuden, matkapaketteja ja yhdistettyjä matkajärjestelyjä koskevan Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivin EU 1015/2301 soveltamisalaan.

Lakiehdotuksen perusteella on vaikea saada kokonaiskuva siihen, mitkä seuraukset näillä laajoilla käsitteillä olisi ja olisivatko kaikki ehdotetut säännökset sen johdosta yhteensopivia esimerkiksi EU-säädösten, kuten palveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY kanssa. Palveludirektiivin osalta on huomattava, että kuljetusalan palvelut, mukaan lukien satamapalvelut, on suljettu pois sen soveltamisalasta, mutta muut liikennepalveluiden ja yhdistelmäpalveluiden käsitteiden piiriin kuuluvat palvelut eivät. Samoin useisiin kuluttajansuojadirektiiveihin liittyvät poikkeukset liittyvät ainoastaan kuljetuspalveluihin eikä muihin liikenteeseen liittyviin palveluihin.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan jatkovalmistelussa olisikin syytä harkita vielä lakiehdotuksen alussa määriteltyjen käsitteiden laajuutta ja sanamuotoa. Ylipäätään ehdotetun liikennekaaren luettavuutta saattaisi parantaa se, että sen eri osat sisältäisivät alussa nimenomaisen soveltamisalasäännöksen sen sijaan, että kunkin yksittäisen säännöksen alussa säädetään siitä, mihin toimijaan säännöstä sovelletaan.

Luvanvaraisuudesta vapauttamista koskeva asetuksenantovaltuus

Lakiehdotuksen II osan 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan vapauttaa luvanvaraisuudesta sellainen Suomen sisäinen ta-

varan kuljettaminen, jolla on kuljetusmarkkinoihin vain vähäinen vaikutus kuljetettavien tavaroiden luonteen tai lyhyen kuljetusmatkan vuoksi. Tällaisia olisivat perustelujen mukaan esimerkiksi työhön tarvittavien materiaalien tai koneiden kuljetus, maa-, metsä- tai eläintalouden kuljetus traktorilla, postinkuljetus, ruumiinkuljetus taikka eläinten kuljetus kilpailuihin. Asetuksentasoista sääntelyä puoltaa perustelujen mukaan se, että luetteloa joudutaan päivittämään usein.

Valtuutusta poiketa lain säännöksistä asetuksella on perustuslakivaliokunnan käytännössä lähtökohtaisesti pidetty lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallisena. Tällaisia valtuutuksia on kuitenkin eräissä tapauksissa ollut mahdollista säätää, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta (ks. esim. PeVL 41/2010 vp, s. 6, PeVL 17/2010 vp, s. 2 ja PeVL 14/2006 vp, s. 2–3).

Oikeusministeriö ei pidä ehdotettua valtuussääntelyä lähtökohtaisesti ongelmallisena. Asianmukaisempaa olisi kuitenkin ottaa lakiin perussäännös siitä, että lupaa ei tarvita 2 momentista ilmenevään tavarankuljettamiseen. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuus voitaisiin tällöin muotoilla valtuudeksi antaa tarkempia säännöksiä luvanvaraisuuden piiriin kuulumattomista tavarankuljetuksista.

Muutokset luvan myöntämisen edellytyksissä ja luvan uusiminen

Lakiehdotuksen II osan 11 §:n 1 momentin mukaan luvan muuttamiseen ja uusimiseen sovelletaan, mitä luvan hakemisesta säädetään. Säännös on vailla asiallista kohdetta, koska ehdotetussa laissa ei säädetä luvan hakemisesta.

Ulkopuolinen asiantuntija

Liikenteen turvallisuusvirasto voisi käyttää II osan 1 luvun 9 §:n mukaan EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksessa vaaditun ammatillisen pätevyyden osoittamiseksi säädetyn tutkinnon koetehtävien laadinnassa ja koetilaisuuden järjestämisessä apuna ulkopuolista asiantuntijaa (II osa, 1 luku, 9 §).

Ehdotuksessa on kysymys mahdollisuudesta antaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle. Perusteluista ei käy ilmi, minkälaiseksi asiantuntijan aseman on tarkoitettu muodostuvan. Perusteluja tulee tältä osin tarkentaa. Lakiehdotusta on tehtä-

vän luonteen vuoksi syytä täydentää vähintään säännöksellä viranomaista avustavan asiantuntijan toimimisesta rikosoikeudellisella virkavastuulla.

Liikenteen turvallisuusviraston tarkastusoikeus

Lakiehdotuksen IV osan 3 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirastolla on oikeus ottaa haltuunsa tarkastettava aineisto tai siitä valmistettu jäljennös muualla tapahtuvaa tarkastusta varten, jos se on mahdollista aiheuttamatta kohtuutonta haittaa. Momenttia on syytä täydentää maininnalla siitä, että tarkastettava aineisto voidaan ottaa haltuun vain, jos se on tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämisen kannalta välttämätöntä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan palvelun tarjoajan ”on annettava tarvittavat tilat ja laitteet tarkastuksen toimittamista varten”. Säännös olisi asianmukaisempaa muotoilla esimerkiksi edellyttämällä, että palveluntarjoajan tulee sallia valvontaa suorittavalle viranomaiselle ”pääsy” tarkastuksen toimittamisen kannalta tarpeellisiin tiloihin ja ”annettava käyttöön” tarkastuksen toimittamista tarpeelliset laitteet.

Muutoksenhaku

Luonnoksen VI osan 1 luvun 5 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta, jonka ensi vaiheena olisi oikaisuvaatimus. Jatkovalitukseen vaadittaisiin valituslupa. Päätös voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomaisen toisin määrää. Lisäksi pykälässä olisi nykyisen joukkoliikennelain 53 §:n 5 momenttia vastaavat viittaukset hankintalakiin.

Luonnoksen perustelujen mukaan muutoksenhakusäännöksessä yhdistettäisiin taksiliikennelain, joukkoliikennelain ja tavaraliikennelain muutoksenhakusäännökset. Oikeusministeriö toteaa, että luonnoksen muutoksenhakusäännös kuitenkin poikkeaa näistä niin oikaisuvaatimuksen, valitusluvan kuin täytäntöönpanon osalta.

Oikaisuvaatimusta esitetään luonnoksessa kaikkiin lain nojalla tehtäviin päätöksiin. Se ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan kuitenkaan sovelu kaikenlaisiin asioihin. Jatkovalmistelussa tulee arvioida, mihin lain nojalla tehtäviin päätöksiin oikaisuvaatimus sopii. Periaatteet arvion tekemiseksi on esitetty oikaisuvaatimuksen ja valitusluvan käyttöalan laajentamista koskevassa HE:ssä 230/2104 vp, jossa yhteydessä myös taksiliikennelain, joukkoliikennelain ja tavaraliikennelain oikaisuvaatimussäännöksiä on muutettu noiden periaatteiden mukaisiksi.

Edellä mainitussa HE:ssä on muutettu myös mainittujen lakien valituslupasäännöksiä. Esitykseen antamassaan lausunnossa (PeVL 55/2014 vp) perustuslakivaliokunta on katsonut, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä esimerkiksi kaikissa elinkeinotoimintaa rajoittavissa valvonta-asioissakaan pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Oikeusministeriö kannattaa siten valituslupaa myös kaikkiin liikennekaaren mukaisiin asioihin.

2. Laki rikesakkorikkomuksista annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta

Esitysluonnoksen 12. lakiehdotuksessa ehdotetaan eräiden rikesakkorikkomuksista annetun lain (756/2010) säännösten kumoamista. Oikeusministeriöllä ei ole asiasisällön osalta huomauttamista, mutta on syytä tuoda esiin se, että oikeusministeriöllä on tarkoitus antaa eduskunnan keväätuntokauden aikana hallituksen esitys tuomioistuinten ulkopuolista rikosasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen voimaantulon ajaksi. Hallituksen esitykseen tulisi sisällyttää ehdotus rikesakkorikkomuksista annetun lain kumoamisesta ja uuden samannimisen lain antamisesta. Oikeusministeriö on pyytänyt 24.2.2016 (OM 6/41/2006) luonnoksesta hallituksen esitykseksi lausunnon liikenne- ja viestintäministeriöltä. Liikenne- ja viestintäministeriö antoi 7.3.2016 lausunnon (LVM/404/02/2016).

3. Jatkovalmistelu

Oikeusministeriö pyytää, että liikenne- ja viestintäministeriö on rikosrekisteriä koskevien huomautusten jatkovalmistelusta yhteydessä lainsäädäntöneuvos Tanja Innaseen (puh. 02951 50338, sähköposti etunimi.sukunimi@om.fi) ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevien huomautusten jatkovalmistelusta lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkaseen (puh. 02951 50165, sähköposti etunimi.sukunimi@om.fi) ennen esityksen antamista eduskunnalle.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että rikosrekisteriä koskevista ehdotuksista oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvat kustannukset tulee selvittää jatkovalmistelussa.

Osastopäällikkö, ylijohdaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen

