

19.11.2025

VN/19415/2025

VN/19415/2025-OM-21

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi lakia liikenteen palveluista, ajokorttilakia, lakia kuljettajatuotoiminnan järjestämisestä ja lakia sakon täytäntöönpanosta. Esi-tyksen tavoitteena on parantaa henkilö- ja tavaraliikenteen harjoittamista koskevan EU-sääntelyn noudattamisen ja valvonnan edellytyksiä, edistää ympäristöystävällisten ajoneuvojen yleistymistä maanteillä sekä kuljettajien saatavuutta.

Luonnoksen 1. lakiehdotuksessa (laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta) ehdotetaan säädettäväksi erilaisista seuraamusmaksuista, eli hallinnollisiin seuraamuksiin lukeutuvista hallinnollisista sanktioista. Seuraamusmaksusääntelyä sisältyy ehdotettuihin 255b—255 d §:iin. Edellä mainitun lakiehdotuksen 262 §:ään sisältyy rikosoikeudellista seuraamussääntelyä. Oikeusministeriö keskittyy lausunnossaan pääosin edellä mainittuun sääntelyyn ja vain rajatusti esitysluonnoksen muihin osiin.

Rikosoikeudellinen seuraamussääntely; 262 §:n muuttaminen (luvaton ammattimaisen liikenteen harjoittaminen)

Liikenteen palveluista annetun lain 262 § koskee luvatonta ammattimaisen liikenteen harjoittamista, josta tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kuudeksi kuukaudeksi. Esitysluonnoksessa pykälän 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotettua 262 §:n muuttamista koskien oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 35) ei mainita mitään 1 kohdasta poistettavaksi ehdotettavasta tekstistä tai poistettavan tekstin suhteesta ehdotettavaan uuteen 255 b §:ään (Tieliikenteen kabotaasirikkomuksesta määrättävä seuraamusmaksu). Asiaa on aiheellista esityksessä käsitellä, jotta käy selväksi, missä määrin sanktioidun toiminnan alaan ehdotetaan muutoksia ja missä määrin kyse on toiminnan rangaistavuuden siirtämisestä rikosoikeudellisesta järjestelmästä hallinnollisen sanktioinnin piiriin.

Toiseksi oikeusministeriö kiinnittää 262 §:n osalta huomiota siihen, että säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 35) todetaan, ilmeisesti koskien ehdotettavaa kuljettamista koskevan ilmaisun muuttamista kuljettamisen harjoittamiseksi, että ” Pykälän 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi ammattimaisesti henkilöiden tai tavaroiden kuljettamisen tiellä osalta niin, ettei jatkossa luvattomasta liikenteenharjoittamisesta määrättävän

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

Meritullinkatu 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

rangaistuksen kohteena olisi kuljettajana toimiva luonnollinen henkilö, vaan taksiliikenteen harjoittaja eli oikeushenkilö. - - Liikenteenharjoittamista koskevat velvollisuudet koskevat henkilö- tavaratai taksiliikenneluvan haltijaa, eikä kuljettajaa. Viranomaisen myöntää ammatilliseen liikenteen harjoittamiseen tarkoitetun luvan ainoastaan oikeushenkilölle.” Lisäksi nykytilaa ja sen arviointia koskevassa jaksossa (s. 14) todetaan, että ”seuraamukset kabotaasisääntöjen tai kuljettajatodistuksen puuttumisen osalta tulisi kohdistua kuljetusyritykseen eikä kuljettajaan. Jokaisessa luvanvaraista tieliikennettä harjoittavassa yrityksessä tulee olla liikenteestä vastaava henkilö, joka johtaa tosiasiallisesti ja yhtäjaksoisesti yrityksen kuljetustoimintaa.” Oikeusministeriö huomauttaa, että oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään rikoslain 9 luvussa, jonka 1 §:n mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisalaan kuuluvat vain tietyt rikoslaissa sen piiriin säädetty rikokset. Rikoslain ulkopuolisten säännösten noudattamista ei siten ole mahdollista tehostaa yhteisösakon uhalla (HE 95/1993 vp, s. 28). Rikoslaissakaan oikeushenkilöä itseään ei pidetä rikoksen tekijänä, vaan oikeushenkilö tuomitaan aina jonkun luonnollisen henkilön sen toiminnassa tekemän rikoksen perusteella. Oikeushenkilö voidaan siten tuomita yhteisösakkoon sen lisäksi, että kyseinen luonnollinen henkilö tuomitaan rikoksesta. Toisaalta oikeushenkilö tuomitaan yhteisösakkoon myös, vaikka rikoksentekijää ei saada selville tai muusta syystä tuomita rangaistukseen. Edellä todetun vuoksi oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on vielä tarkasteltava sitä, kuka kyseessä olevaan rikokseen voisi syyllistyä, ja muutettava ainakin esitysluonnoksen sisältämiä perustelu- ja muita mainintoja siten, että ne eivät jää ristiriitaisiksi oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevan rikoslain sääntelyn kanssa.

Kolmanneksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 262 §:ää koskevassa rinnakkaistekstissä (s. 59) kaikkia ehdotettavia muutoksia ei ole kursivoitu.

Hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely (255 b—255 d §)

Seuraamusmaksusääntelyn täsmällisyys

Ehdotetun 255 b §:n mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää noudattamatta EU:n kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevan asetuksen V luvussa tai 23 §:ssä taikka EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen III luvussa tai 23 tai 24 §:ssä säädettyä velvollisuutta kabotaasiliikenteen harjoittamisesta.

Hallinnolliset sanktiot rinnastetaan asiallisesti rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Oikeusministeriö pitää 255 b §:ään ehdotettua seuraamussääntelyä epätasällisena ja painottaa, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3). Velvoitteiden on oltava täsmällisiä myös sääntelyn ennakoitavuuden vuoksi (myös PeVL 37/2021 vp, kohdat 33–36).

Jatkovalmistelussa sääntelyä tulee täsmentää ja seuraamusmaksun määrääminen tulisi ensinnäkin kiinnittää nimenomaisesti asianomaisten säännösten rikkomiseen (ei esim. koko lukuun). Toiseksi sääntelyssä tulisi luonnehtia riittävän täsmällisesti sanktioitava teko. Viitatuissa pykälissä tai asetuksessa ei säädetä varsinaisesti *velvollisuudesta* kabotaasiliikenteen harjoittamiseen vaan esimerkiksi sen suorittamista koskevista rajoituksista tai vaatimuksista. Ehdotuksen perusteella jää myös epäselväksi miksi siinä viitataan kahdesti samaan 23 §:ään.

Puolestaan ehdotetun 255 c §:n mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö velvollisuuden hankkia EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen 5 artiklassa säädetyn kuljettajatodistuksen.

Jatkovalmistelussa ehdotettua sääntelyä on myös syytä täsmentää. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainitussa 5 artiklassa säädetään vain kuljettajatodistuksen myöntämisestä. Epäselväksi siten jää mihin säännökseen velvollisuus perustuu. Onko myös tarkoitus viitata 5 artiklassa *tarkoitettuun* kuljettajatodistukseen?

Säätelyn kohde

Ehdotetun 255 d §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan lain 255 b ja 255 §:ssä tarkoitetut seuraamusmaksut kuuluvat liikenteenharjoittajalle. Liikenteenharjoittaja voi olla ainoastaan oikeushenkilö, koska EU:n liikenteenharjoittaja-asetusta sovelletaan ainoastaan yhteisöön sijoittautuneisiin yrityksiin, jotka harjoittavat maantieliikenteen harjoittajan ammattia. (s. 34)

Edellä mainitut seuraamusmaksusäännökset on kuitenkin laadittu siten, että ne koskisivat myös luonnollisia henkilöitä. Jatkovalmistelussa säätelyä on syytä täsmentää, jos tarkoituksena on ulottaa seuraamussäätely nimenomaisesti vain kuljetusyritykseen. Tässä yhteydessä on syytä arvioida myös ehdotettuun 255 d §:n 3 momenttiin liitettyjen kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevien säännösten tarpeellisuutta. Kaksoisrangaistavuuden kiello ei estä määräämistä samassa asiassa rikosoikeudellista seuraamusta tai hallinnollista sanktiota luonnolliselle henkilölle ja hallinnollista sanktiota oikeushenkilölle.

Maksun määräämistä koskevat perusteet

Ehdotetun 255 d §:n 3 momentin mukaan seuraamusmaksua ei määrätä, jos menettelyä on pidettävä vähäisenä tai jos maksun määrääminen on menettelyn laatu, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Tekijälle voidaan tällöin antaa huomautus, jos siihen on aihetta.

Hallinnollisten sanktioiden voidaan katsoa soveltuvan etenkin helposti toteennäytettäviin tilanteisiin, joissa seuraamuksen määrääminen ei edellyttäisi erityisiä tutkinnallisia toimivaltuuksia. Suunnitelmallisuus arviointikriteerinä liittyy erityisesti rikosoikeudellisten rangaistusten koventamisperusteisiin. Ehdotetussa luonnoksessa suunnitelmallisuuden arviointi kytkettäisiin siihen, voidaanko seuraamusmaksu jättää ylipäätään määräämättä. Vaikka suunnitelmallisuutta on eräissä säätely-yhteyksissä hyödynnetty myös hallinnollisen sanktion määräämisen perusteiden arvioinnissa, olisi ehdotettujen seuraamuksien osalta selostettava miksi suunnitelmallisuuden huomioiminen olisi tässä yhteydessä olennaista ja miten viranomainen näyttäisi sen toteen.

Mm. seuraamusmaksujen täytäntöönpanoa koskeva ehdotettu uusi 255 d §

Ehdotettavan uuden 255 d §:n 4 momentin mukaan sille, jolle on määrätty seuraamusmaksu, ei saa samasta teosta tuomita tuomioistuimessa rangaistusta. Oikeusministeriö katsoo, ettei seuraamusmaksun määräämistä koskevassa pykälässä ole täysin asianmukaista säätää kyseisestä asiasta eli tuomioistuimen tuomitsemistoiminnasta.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettujen uusien seuraamusmaksujen täytäntöönpanoa koskevat vaikutukset on asianmukaisesti arvioitu esityksessä. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota 1. lakiehdotuksen 255 d §:n 5 ja 6 momentin muotoiluun. Sakon täytäntöönpanosta annettua lakia on 1.1.2026 voimaan tulevilla muutoksilla muutettu siten, että muun muassa seuraamusmaksuista ilmoittamisesta ja niiden raukeamisesta säädetään kyseisessä laissa. Näin ollen erityislakeihin ei ole enää tarpeen ottaa säännöksiä näistä seikoista. Oikeusministeriön käsityksen mukaan onkin riittävää, jos 1. lakiehdotuksen 255 d §:n 5 momentissa säädetään: Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Vastaava muotoilu on esimerkiksi tieliikennelain 178 §:ssä, joka tulee voimaan 1.1.2026. Lisäksi ehdotettu 6 momentti on tarpeeton.

Säätämisyjärjestysperusteluista koskevat huomiot

Esityksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa olisi syytä selventää, perustuuko ehdotettu seuraamussäätely puhtaasti kansalliseen tarpeeseen vai edellyttääkö EU-lainsäädäntö säätämään tällaisista sanktioista. Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan syyksiluettavuuden edellytystä koskevan arvioinnin yhteydessä vain ohuesti siihen,

että ehdotettavat sanktiomaksut perustuvat joko kokonaan tai osittain EU:n lainsäädännössä asetettuihin velvollisuuksiin.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on sinänsä tuotu hyvin esiin yleisesti seuraamusmaksusääntelyn kannalta olennaisia seikkoja. Osin perustelut eivät suoraan kuitenkaan liity ko. esitykseen (esim. kollegiaalisen menettelyn tarve huomattavan suurissa seuraamusmaksuissa, joista esityksessä ei ole kyse).

Perustelut vaativat jatkovalmistelua myös siltä osin, että perustelut kiinnitetään oikeaan asiayhteyteen. Esimerkiksi oikeasuhtaisuutta on perusteluissa perusteltu tarkkarajaisuudella. ”Esitettävässä seuraamusmaksua koskevassa sääntelyssä oikeasuhtaisuuden vaatimus täytyisi, koska rikkomukset säädettäisiin tarkkarajaisiksi ja EU-sääntelyyn pohjautuvat velvollisuudet joko ovat itsessään tarkkarajaisia tai niitä on tarkennettu kansallisella lainsäädännöllä.” (s. 42). Edellä mainitut perustelut eivät liity oikeasuhtaisuuden arviointiin vaan olennaista olisi kuvata mm. miksi esimerkiksi muut keinot eivät olisi tavoitteiden kannalta riittäviä. Hallinnolliset seuraamusmaksut ovat luonteeltaan aina viimesijaisia suhteessa muihin hallinnollisiin seuraamuksiin. Sinänsä olennaista oikeasuhtaisuuden kannalta on, että säätämisyjärjestysperusteluissa on kuvattu myös sitä, ettei seuraamusmaksua määrättäisi tilanteissa, joissa rikkomukset ovat vähäisiä tai joissa maksun määrääminen on kohtuutonta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ”esityksessä säädettäisiin kriminalisointiperiaatteiden ja hallinnollisilta sanktioilta edellytettävien valtiosääntöoikeudellisten reunaehtoien valossa tarkkarajaisesti ja täsmällisesti niistä teko- ja laiminlyöntityypeistä, jotka olisi sanktioitu rikkomuksina - Lain rikkominen sanktioitaisiin hallinnollisin maksuseuraamuksin - ”. (s. 41) Ehdotettua seuraamussääntelyä ei luonnoksessa esitetyssä muodossaan voida pitää tarkkarajaisena ja täsmällisenä, kuten oikeusministeriö on edellä todennut. Sivuhuomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetun 255 d §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ”lain 255 b ja 255 c §:ssä tarkoitettujen seuraamusmaksut on säädetty tarkkarajaiseksi, täsmälliseksi ja oikeasuhtaiseksi suhteessa verrokkimaihin sekä rikkomisesta tai laiminlyönnistä saatavaan hyötyyn nähden.” Oikeusministeriö huomauttaa, että tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset perustuvat kansalliseen sääntelyyn, ei verrokkimaiden sääntelyyn. Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että kriminalisointiperiaatteet koskevat rikosoikeudellista sääntelyä.

Viranomaisen toimivaltuuksista

Luonnoksen mukaan 1. lakiehdotuksen 200 §:n 1 momenttiin lisättäisiin säännös, joka velvoittaisi tienvarsitarkastuksen aikana esittämään viranomaisen pyytämät asiakirjat. Säännöstä on perusteltu sillä, että ehdotuksen katsotaan parantavan valvojan mahdollisuutta valvontatilanteessa tarkastaa vaadittavia asiakirjoja.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettua säännöstä ei tässä yhteydessä näyttäisi välttämättä tarvittavan, koska kyseessä olevien viranomaisten oikeus tarkastaa asiakirjat sisältyy jo pykälän 1. säännökseen. Jos säännöksen lisääminen kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, tulee esityksessä perustella syyt siihen.

EU-asetuksen toistaminen

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettävän tieliikenteen kabotaasiin liittyvistä oikeuksista. Momentin mukaan ETA-valtioihin perustetuilla kuljetusyrityksillä, jotka täyttävät maanteiden liikenteenharjoittajan ammattiin ja jäsenvaltioiden välisille markkinoille pääsemisen edellytykset, on oikeus suorittaa EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen III luvussa tai EU:n kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevan asetuksen V luvussa tarkoitettua tieliikenteen kabotaasia.

Edellä mainitun säännöksen perustelut viittaavat siihen, että säännös olisi selventävä kirjaus tieliikenteen kabotaasiin liittyvistä oikeuksista. Perusteluissa olisi hyvä selventää

säännöksen tarvetta, eli mm. sitä, edellyttääkö asetus täsmentämistä kansallisella tasolla. Lainkirjoittajan oppaan mukaan: "Asetuksen säännöksiä ei lähtökohtaisesti saa toistaa kansallisessa lainsäädännössä. Jos asetuksen säännöksiä joudutaan jostakin syystä (esimerkiksi selkeyden vuoksi) toistamaan, kansallisesta säädöksestä tulee käydä selvästi ilmi, että siinä oleva sääntely on peräisin asetuksesta, ja siinä tulee nimenomaisesti ilmaista, mitkä säännökset toistetaan. [--] Asetusta ei myöskään yleensä saa selittää kansallisella sääntelyllä. Jos asetuksen teksti on tulkinnanvaraista, asia ratkaistaan asetuksen tulkinnalla." (jakso 7.2)

Muut huomiot

Luonnoksessa 255 a §:n otsikkoa ehdotetaan muutettavan viittaukseksi "kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain seuraamusmaksuun". Todettakoon, että kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettu laki (566/2020) sisältää useita seuraamusmaksusäännöksiä. Otsikkoa voisi olla hyvä jatkovalmistelussa kehittää siten, että siinä kuvataan informatiivisesti mihin seuraamusmaksuun on tarkoitus viitata.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies

Heidi Mäntylä

Jakelu

LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

VN/19415/2025-OM-21

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: