

Prof. Sakari Melander
28.3.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 12/2025 vp** eduskunnalle mikroluikkumista koske-
vaksi lainsäädännöksi

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia (320/2017), tieliikennelakia (729/2018), ajoneuvolakia (82/2021) ja ajoneuvojen siirtämisestä annettua lakia (1508/2019) mikroluikkennettä koskevien muutosten toteuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan, että liikenteen palveluista annettuun lakiin lisättäisiin säännökset mikroluikkenneluvasta sekä siihen liittyvistä lupaehdoista. Tieliikennelakiin ehdotetaan lisättäväksi hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu säännös liikennejuopumuksesta moottorilla varustetulla polkupyörällä tai kevyellä sähköajoneuvolla. Lakiin lisättäisiin lisäksi edellä mainitun säännöksen noudattamisen valvontaa ja seuraamuksia koskevia säännöksiä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi tiettyjä tieliikennelakiin ja ajoneuvolakiin sisällytettäviä liikenneturvallisuutta parantavia tarkennuksia. Liikenne- ja viestintävaliokunta on lisäksi 19.3.2025 lähettänyt eduskunnan perustuslakivaliokunnalle pyynnön arvioida mikroluikkenteeseen mahdollisesti liitettävään ikärajasääntelyyn liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

1. Käsiteltävänä oleva esitys sisältää kattavat suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevat perustelut, joissa on nähdäkseni pääsääntöisesti asianmukaisesti ja hyvätasoisesti

tunnistettu esityksessä ehdotettuun sääntelyyn liittyvät keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset. Esityksen perusteluissa on myös asianmukaisesti käsitelty ehdotettua sääntelyä suhteessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan ehdotetun sääntelyn kannalta merkitykselliseen lausuntokäytäntöön.

2. Esityksessä ehdotettu mikroliikennelupaa koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain (731/1999) 18 §:n 1 momentissa tarkoitetun elinkeinovapauden kannalta ja ehdotettua sääntelyä on tältä osin arvioitava eduskunnan perustuslakivaliokunnan elinkeinotoiminnan luvanvaraisuutta koskevan lausuntokäytännön kannalta (esim. PeVL 48/2017 vp, PeVL 34/2012 vp, PeVL 19/2009 vp ja PeVL 31/2006 vp).

3. Esityksessä ehdotetaan mikroliikennevälineen kuljettajaa koskevaa liikennejuopumussääntelyä. Sanotunlainen liikennejuopumus olisi esityksessä ehdotetun mukaan hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu rikkomus. Tältä osin ehdotettua sääntelyä on ensinnäkin arvioitava sen kannalta, onko kyseisen teon hallinnollinen sanktiointi perusteltua suhteessa esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön siitä, mitä valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja mahdollisten sanktiojärjestelmien valinnassa on otettava huomioon (PeVL 9/2018 vp).

4. Toiseksi esityksessä ehdotettua hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä on arvioitava suhteessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä koskevaan lausuntokäytäntöön ja siinä tällaiselle sääntelylle asetettuihin vaatimuksiin (esim. PeVL 46/2021 vp, PeVL 12/2019 vp, PeVL 9/2018 vp, PeVL 49/2017 vp ja niissä mainitut lausunnot).

5. Esityksessä ehdotettu sääntely mikroliikennevälineen kuljettajan päihitystilän selvittämisestä on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen koskemattomuuden ja 10 §:n 1 momentissa turvatuun yksityiselämän suojan kannalta. Esitystä on tältä osin arvioitava soveltuvin osin eduskunnan perustuslakivaliokunnan päihdetestausta (esim. PeVL 25/2022 vp, PeVL 38/2014 vp, PeVL 28/2004 vp, PeVL 12/2006 vp ja PeVL 10/2004 vp) koskevan lausuntokäytännön sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan puuttuvien toimivaltuuksien, kuten henkilönkatsastusta, koskevan lausuntokäytännön (esim. PeVL 36/2002 vp) kannalta. Valtiosääntöoikeudellista merkitystä on annettava myös sille, että esityksessä ehdotetaan pakkokeinoja muistuttavan toimivaltuuden kytkemistä hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun tekoon, mitä voidaan lähtökohtaisesti pitää poikkeuksellisenä sääntelyratkaisuna.

Mikroliikennettä koskevan ehdotetun sääntelyn tavoitteet

6. Esityksen (HE, s. 32) yleisenä tavoitteena on parantaa liikenneturvallisuutta ja liikenteen esteettömyyttä. Esityksessä (s. 8–9) todetun mukaisesti mikroliikennepalveluiden tarjoaminen on Suomessa voimakkaasti yleistynyt ja esimerkiksi vuonna 2023 Suomessa sähköpotkulautapalveluita käyttäneiden henkilöiden määrä oli palveluihin rekisteröitymisen mukaan laskettuna 1,05 miljoonaa. Esimerkiksi Helsingissä tehtiin vuonna 2023 vuokrattavilla sähköpotkulaudoilla 3,9 miljoonaa matkaa. Vuokrattavia sähköpotkulautoja käytetään runsaasti nimenomaan julkisessa katutilassa, minkä vuoksi niillä on merkittäviä liikenneturvallisuuteen ja liikenteen esteettömyyteen kohdistuvia vaikutuksia.

7. Esityksessä (s. 15–16) tarkastellaan kattavasti mikroliikenteessä tapahtuneita onnettomuuksia. Esityksessä todetun mukaan Suomessa on viime vuosina loukkaantunut vuosittain arviolta 1600 henkilöä erikoissairaanhoidon tai osastohoidon vaatavasti liikenneonnettomuuksissa, joissa on osallisena sähköpotkulautailija. Tavanomaisimmin mikroliikenteessä loukkaantunut henkilö on ollut kuljettaja itse, mutta esityksessä (s. 16) esitettyjen arvioiden mukaan 5–15 prosenttia sähköpotkulautaanonnettomuuksissa ja polkupyöräonnettomuuksissa loukkaantuneista on muita tienkäyttäjiä, tavallisimmin jalankulkijoita tai pyöräilijöitä.

8. Lisäksi esityksessä (s. 17) esitetään suhteellisen kattavia tietoja päihteiden merkityksestä osana mikroliikenteessä tapahtuneita onnettomuuksia. Esityksessä selostettujen sairaanhoitopiiristä saatujen tietojen mukaan jopa puolet tapaturmiin joutuneista potilaista on ollut alkoholin vaikutuksen alaisena, ja päihtyneiden prosenttiosuus kasvaa yöaikaan tapahtuneissa onnettomuuksissa. Yleisin onnettomuustyyppi on Suomessa ollut sähköpotkulautailijan kaatuminen, jolloin kysymys on yksinomaan mikroliikennevälineen kuljettajan loukkaantumiseen johtaneesta onnettomuudesta. Selvältä esityksessä esitettyjen tietojen perusteella kuitenkin vaikuttaa, että päihteiden osuus mikroliikenneonnettomuuksissa on huomattava. Tutkimustietoa päihteiden vaikutuksesta liikenneturvallisuuteen sekä päihteiden käytön negatiivisesta vaikutuksesta ajokykyyn on runsaasti (esim. Pirjo Lillsunde, Päihteet ja liikenneturvallisuus. Suomen Lääkärilehti 40/2015, s. 2615–2619). Veren alkoholipitoisuuden kasvaessa ihmisen havaintokenttä supistuu, reaktionopeus hidastuu, riskinotto kasvaa ja liikkuvan kohteen seuraaminen vaikeutuu (HE, s. 74).

9. Esityksessä ehdotetaan mikroliikennelupaa koskevaa sääntelyä sekä liikennejuopumussääntelyä, joka koskisi kevyen sähköajoneuvon ja moottorilla varustetun polkupyörän kuljettajaa. Edellä todetun mukaisesti ehdotetun sääntelyn tavoitteet liittyisivät ennen muuta liikenneturvallisuuden parantamiseen sekä liikenteen esteettömyyden turvaamiseen. Liikenneturvallisuuden korkean tason ylläpitämistä ja varmistamista voidaan epäilyksittä pitää painavana yhteiskunnallisena tarpeena, joka muodostaa hyväksyttävän perusteen ehdotetulle sääntelylle, ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt tehokasta tieliikenteen seuraamusjärjestelmää liikenneturvallisuuden kannalta perusteltuna (PeVL 9/2018 vp, s. 4). Vastavasti myös liikenteen esteettömyyden turvaaminen voidaan nähdäkseni pitää sellainen painavana yhteiskunnallisena tarpeena, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle sääntelylle, ottaen huomioon, että esityksessä (s. 23) on esitetty myös arvioita kevyiden sähköajoneuvojen sääntöjen vastaisen pysäköinnin vaikutuksista erityisryhmien liikkumiseen (ks. myös 46/2016 vp, s. 3).

Ehdotettu mikroliikennelupaa koskeva sääntely

10. Esityksessä ehdotetaan liikenteen palveluista annettuun lakiin lisättäväksi mikroliikennelupaa koskevaa sääntelyä (1. lakiehdotuksen 18 b – 18 g §). Esityksessä ehdotetun mukaan yhteiskäyttöisten kevyiden sähköajoneuvojen tai polkupyörien ammattimainen vuokralle tarjoaminen kunnan alueella edellyttäisi, että palveluntarjoajalla on voimassa oleva mikroliikennelupa. Ehdotusta on tältä osin arvioita perustuslain 18.1 §:ssa turvatun elinkeinovapauden kannalta.

11. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä elinkeinovapautta on pidetty perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus on valiokunnan

mukaan poikkeuksellisesti mahdollista. Sääntelyn tulee tällöin täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 31/2006 vp, s. 2, PeVL 19/2009 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 2 ja PeVL 48/2017 vp, s. 2).

12. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan ja missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 3, PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 65/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 22/2014 vp, s. 4–5). Lisäksi viranomaisen toimivallan liittämällä lupa- ja ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin laintasoihin säännöksiin (esim. PeVL 69/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 13/2014 vp 2/II). Olennaista tällöin on muun muassa se, että lupa- ja viranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2).

13. Elinkeinovapauden rajoituksen on ensinnäkin perustuttava painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että luvanvaraisuus voi eräillä aloilla olla perusteltua erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä luvanvaraisuutta on pidetty esityksen perusteluissakin (s. 94–95) mainituin tavoin mahdollisena esimerkiksi ampumaratatoiminnan (painavat henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja terveyteen liittyvät syyt; PeVL 13/2014 vp, s. 2/II), taksitoiminnan (liikenne- ja asiakasturvallisuuden vaatimukset sekä turvallisuuteen ja kuluttajansuojaan liittyvät perusteet; PeVL 31/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 46/2016 vp, s. 3) ja alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen (terveyshaittojen sekä sosiaalisten haittojen ehkäiseminen; PeVL 48/2017 vp, s. 2–3) suhteen. Hyväksyttävänä perusteena valiokunnan käytännössä on niin ikään pidetty EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseen ja markkinajärjestelyn toimeenpanoon liittyviä perusteita (PeVL 34/2012 vp, s. 2/II). Myös perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristöperusoikeuden on katsottu muodostavan hyväksyttävän perusteen elinkeinovapauden rajoittamiselle (PeVL 55/2018 vp, s. 2).

14. Esityksessä (s. 98) on katsottu, että mikroliikenneluvan vaatimiselle on esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy, joka liittyy liikenneturvallisuuden suojaamiseen. Lisäksi mikroliikennelupaa on esitysluonnoksessa perusteltu esteettömän liikenneympäristön turvaamiseen liittyvin perustein. Viimeksi mainitussa suhteessa merkityksellistä on, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on liikenteen palveluista annetun lain säätämisen yhteydessä katsonut, että taksiliikenteellä on erityisryhmien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta toteuttava merkitys (PeVL 46/2016 vp, s. 3; ks. myös HE, s. 95). Tieliikenteen esteettömyyden turvaamista on näin erityisesti erityisryhmien kannalta arvioitava myös liikkumisvapauden kannalta, mikä on esityksen perusteluissa tunnistettu.

15. Edellä esitetyn mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä liikenneturvallisuutta on pidetty hyväksyttävänä perusteena elinkeinovapauden rajoittamiselle (PeVL 31/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 46/2016 vp, s. 3). Vastaavasti nähdäkseni myös tieliikenteen esteettömyyden turvaamista voidaan pitää painavana yhteiskunnallisena tarpeena, jolla elinkeinovapautta rajoittavia toimenpiteitä voidaan hyväksyttävästi perustella.

16. Esitysluonnoksen sisältämän ehdotetun liikenteen palveluista annetun lain 18 b §:n 1 momentin mukaan yhteiskäyttöisten ajoneuvolain 28 §:n 1 momentissa tai ajoneuvolain 29 §:ssä tarkoitettujen ajoneuvojen tai moottorilla varustettujen polkupyörien ammattimainen vuokralle tarjoaminen kunnan hallinnoimalla alueella edellyttää, että palveluntarjoajalla on voimassa oleva mikroliikennelupa. Mikroliikenneluvan hakemisesta säädettäisiin 18 c §:ssä. Mikroliikenneluvan myöntämisestä sen sijaan säädettäisiin 18 d §:ssä.

17. Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 18 d §:n 2 momentin mukaan kunta myöntäisi hakemuksesta mikroliikenneluvan palveluntarjoajalle, jonka mikroliikennelupaa ei ole peruutettu 18 f §:n nojalla viimeksi kuluneen vuoden aikana ja jonka toimitusjohtajaa tai vastuunalaista yhtiömiestä ei ole määrätty liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon. Ehdotettu säännös perustuu sidottuun harkintaan, koska kunnan tulisi myöntää mikroliikennelupa laissa säädetyt edellytykset täyttävälle hakijalle eikä kunnalla olisi mahdollisuutta rajoittaa palveluntarjoajien määrää kunnan alueella (HE, s. 95). Lisäksi mikroliikenneluvan hakemisesta säädetään nähdäkseni 1. lakiehdotuksen 18 c §:ssä riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti.

18. Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on edellytetty, että viranomaisen toimivallan liittää lupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin laintasoiisiin säännöksiin (esim. PeVL 69/2014 vp, s. 2/I ja PeL 13/2014 vp 2/II). Olennaista tällöin on muun muassa se, että lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2).

19. Mikroliikenneluvan lupaehdoista säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 18 e §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan kunta voisi liittää mikroliikennelupaan liikenneturvallisuuden, liikenteen esteettömyyden taikka kadun tai muun yleisen alueen kunnossa- ja puhtaanapidon kannalta tarpeellisia ajallisia ja alueellisia ehtoja, jotka koskevat vuokrattavien ajoneuvojen ajonopeuksia, pysäköintiä ja käyttöalueita. Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan kunta voisi liittää lupaan liikenneturvallisuuden, liikenteen esteettömyyden taikka kadun tai muun yleisen alueen kunnossapidon kannalta välttämättömiä ajallisia tai alueellisia ehtoja, jotka koskevat vuokrattavien ajoneuvojen lukumääriä, käyttöaikoja, käyttösovelluksen ominaisuuksia, kuljettajien ikävaatimuksia ja käyttöä koskevien anonymisoitujen tietojen välittämistä kunnalle.

20. Ehdotettu sääntely on tältä osin nähdäkseni tarkkarajaisesti ja täsmällisesti sidottu lupaehtojen hyväksyttäviin tarkoituksiin, koska lupaehtojen tulee olla liikenneturvallisuuden, liikenteen esteettömyyden taikka kadun tai muun yleisen alueen kunnossapidon kannalta tarpeellisia tai välttämättömiä. Lisäksi lupaan liitettäviä ehtoja rajaa ehtojen ajallisuutta ja alueellisuutta koskeva edellytys. Ehtojen kohteet on sekä 1 että 2 momentissa tyhjentävästi määritelty. Ehdotettu sääntely nähdäkseni täyttää tältä osin sääntelyn tarkkarajaisuudelle ja täsmällisyydelle asetetut edellytykset.

21. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on, että 1. lakiehdotuksen 18 e §:ssä tarkoitettujen lupaehtojen asettaminen on sidottu tarpeellisuutta koskevaan vaatimukseen ja 2 momentissa tarkoitettujen lupaehtojen asettamisen edellytyksenä on niiden välttämättömyys suhteessa säännöksessä mainittuihin tarkoituksiin. On nähdäkseni ajateltavissa, että ehdotetun säännöksen 1 momentissa tarkoitetut seikat (ajonopeus, pysäköinti, käyttöalueet) ovat sellaisia, joita kuntien on jo nyt mahdollista tienpitäjinä ohjata liikenteenohjauksen keinoin (HE, s. 69), jolloin oikeasuhtaisuuden kannalta lupaehtojen antamisen sitomista tarpeellisuutta koskevaan vaatimukseen voidaan pitää riittävänä. Ehdotetun säännöksen 2 momentissa

taas on kysymys sellaisista mahdollisista lupaehdoista, joiden kytkentä liikenneturvallisuuteen on etäisempi, jolloin lupaehtojen asettaminen on perusteltua kytkeä niiden välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen.

22. 1. lakiehdotuksen 18 e §:n 3 momentti sisältäisi säännöksen voimassa olevan mikroliikenneluvan ehtojen muuttamisesta tai uusien ehtojen antamisesta. Esityksessä (s. 95) todetaan, että uusien ehtojen asettaminen on elinkeinovapauden kannalta merkityksellinen toimi, minkä vuoksi uusien ehtojen asettaminen on sidottu välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Lisäksi on huomattava, että ehtoja voidaan muuttaa tai uusia ehtoja asettaa vain perustellusta syystä. Sääntely on näin nähdäkseni asianmukaista oikeasuhtaisuuden kannalta.

23. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 3/I ja siinä mainitut lausunnot).

24. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 18 f §:ssä säädettäisiin mikroliikenneluvan peruuttamisesta. Ehdotetun säännöksen mukaan jos luvanhaltija ei noudata mikroliikenneluvan lupaehdot, kunta voisi antaa luvanhaltijalle huomautuksen ja kehottaa luvanhaltijaa korjaamaan puutteet määräajassa. Jos luvanhaltija ei noudata kehotusta ja havaittua puutetta on pidettävä olennaisena, kunta voisi peruuttaa luvan. Ehdotettu säännös vaikuttaa täyttävän edellä mainitut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut edellytykset.

25. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty olennaisena, että elinkeinonvapauden kannalta merkityksellisessä luvanvaraisuutta koskevassa sääntelyssä lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla (ks. esim. PeVL 45/2020 vp, s. 2, PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 18 e §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan kunnan asettamat lupaehdot voisivat koskea mikroliikenteen kuljettajien ikävaatimuksia.

26. Ehdotettua sääntelyä on tältä osin arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävän 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 77/2022 vp, 8 kohta, PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 77/2022 vp, 8 kohta, PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

27. Ehdotetun sääntelyn kannalta huomionarvoista on myös, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että ikärajojen asettaminen ei sinänsä ole perustuslain kannalta arveluttavaa, mutta sille tulee olla esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy (PeVL 44/2010 vp, s. 5).

28. Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaisesti kunta voisi liittää mikroliikennelupa- ja kuljettajien ikävaatimuksia koskevia liikenneturvallisuuden, liikenteen esteettömyyden taikka kadun tai muun yleisen alueen kunnossapidon kannalta välttämättömiä ajallisia tai alueellisia ehtoja. Ehdotettu sääntely voisi näin johtaa siihen, että esimerkiksi ammattimaisesti vuokrattavien sähköpotkulautojen käytön ikäraja vaihtelisi kuntakohtaisesti.

29. Esityksen (s. 97) mukaan ikärajojen asettamiseen liittyvillä lupaehdoilla suojeltaisiin lapsia ja nuoria mikroliikennepalveluiden riskeiltä. Ei kuitenkaan ole nähdäkseni vaikeuksista ajateltavissa, että lapsia ja nuoria koskevat mikroliikennepalveluiden riskit olisivat merkittävästi erilaiset kuntakohtaisesti tai suhteessa siihen, käyttävätkö he yhteiskäyttöisesti vuokralle tarjottavia vai yksiyksimöistisiä kulkuvälineitä. Ottaen huomioon lasten ja nuorten esityksessä (s. 19 ja 97) kuvattu riski joutua esimerkiksi sähköpotkulauto-onnettomuuteen sekä liikennesääntöjen vastaisen käytön korostuminen alaikäisten sähköpotkulautokäyttäjien keskuudessa, ikärajan asettaminen sähköpotkulaudan vuokraamiselle vaikuttaa perustuvan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään syyhyn. Ongelmalliseksi ehdotetun sääntelyn suhteen kuitenkin nähdäkseni muodostuu se, että sinänsä hyväksyttävään syyhyn perustuvasta ikärajasta voitaisiin määrätä mikroliikennelupa- ja sisällytettävällä lupaehdolla. Sääntely mahdollistaa näin kuntakohtaisen ikään perustuvan eriarvoisen kohtelun.

30. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttuihin lähtökohtiin kuuluu, että perusoikeus-suoja ei ainakaan lähtökohtaisesti ole riippuvainen henkilön iästä (HE 309/1993 vp, s. 24/1). Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on haluttu korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä että keskenään yhdenvertaisesti (HE 309/1993 vp, s. 45/1; ks. myös esim. PeVL 77/2022 vp, 11 kohta).

31. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen sääntelyä, joka mahdollistaa kuntakohtaisen vaihtelun esimerkiksi vuokrattavien sähköpotkulautojen ikärajoissa, voidaan pitää perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena. Ehdotettu sääntely saattaisi johtaa myös siihen, että lapsia ja nuoria ei kohdeltaisi tasa-arvoisesti vaan heidän kohtelunsa saattaisi vaihdella kuntakohtaisesti. Tällaista alueellisesti mahdollisesti vaihtelevaa kohtelua on nähdäkseni vaikea perustella liikenneturvallisuuden kytkeytyvillä näkökohdilla.

32. Vaikuttaisi näin nähdäkseni siltä, että 1. lakiehdotuksen 18 e §:n 2 momentin 4 kohdassa mainittu mahdollisuus sisällyttää mikroliikennelupa- ja kuljettajien ikävaatimuksia koskeva lupa- ehto olisi syytä poistaa lakiehdotuksesta.

33. Toinen kysymys on, olisiko laissa syytä säätää nimenomaisesti mikroliikennettä koskevasta ikärajasta, ja jos olisi, mikä tuo ikäraja olisi ja mitä kulkuneuvoja ikärajan tulisi koskea. Esityksessä (s. 56) todetaan, että siinä ei ole ollut mahdollisuuksia arvioida yleisen ikärajasääntelyn vaikutuksia liikenneturvallisuuteen, viranomaistoimintaan ja perus- ja ihmisoikeuksiin riittävällä tasolla.

Jos ikärajan asettamiseen päädyttäisiin, olisi toteutettava perusteellisia liikenneturvallisuuteen kytkeytyviin näkökohtiin pohjautuvia arvioita mahdollisesti asetettavasta ikärajasta. Mahdollinen ikärajasääntely johtaisi oletettavasti myös uusiin ja laajempiin vaikutusarviointeihin. Vastaavasti esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääätämisyjärjestystä koskevia perusteluja olisi täydennettävä erityisesti lapsen oikeuksia koskevilla arvioilla, joissa yhtäältä kiinnitettäisiin huomiota lasten ja nuorten suojaamiseen liikenneonnettomuuksilta liittyviin näkökohtiin ja toisaalta mahdollisen ikärajasääntelyn vaikutuksiin lasten ja nuorten oikeuksiin ja asemaan yleensä.

34. Mahdollisen ikärajasääntelyn oikeasuhtaisen ja liikenneturvallisuuden kannalta riittävän kohdentumisen kannalta olisi arvioitava, tulisiko mahdollisen ikärajan koskea vain vuokrattavia yhteiskäyttöisiä kevyitä sähköajoneuvoja vai tulisiko ikärajan koskea yleisesti kaikkien kevyiden sähköajoneuvojen kuljettamista. Liikenneturvallisuuteen kytkeytyvien näkökohtien kannalta merkittävää eroa mahdollisen ikärajasääntelyn kannalta ei liene sillä, onko esimerkiksi sähköpotkulauta yhteiskäyttöinen ja vuokrattava vai yksityisomisteinen. Vastaavasti liikenneturvallisuuden kannalta olisi perusteellisesti arvioitava, tulisiko mahdollisen ikärajasääntelyn koskea moottorilla varustettuja polkupyöriä ja niistä vuokralle tarjottavia yhteiskäyttöisiä vai myös yksityisomisteisia.

35. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, milloin hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia on mahdollista korjata eduskuntakäsittelyn aikana ja milloin ne olisi syytä toteuttaa hallituksen esityksellä. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäväksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 6/2024 vp, 20 kohta, PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II).

36. Edellä esitetyn perusteella mikroliiikenteen mahdollinen ikärajasääntely on nähdäkseni kysymys, jota ei vaikuta olevan perusteltua korjata käsiteltävänä olevan esityksen eduskuntakäsittelyn aikana. Esitykseen mahdollisen ikärajasääntelyn suhteen tehtävät muutokset olisivat luonteeltaan sellaisia, että ne edellyttävät perusteellista liikenneturvallisuuteen kiinnittyviin näkökohtiin kytkeytyvää arviota siitä, mihin ikään mahdollinen ikäraja asetettaisiin ja mitä sähköajoneuvoja mahdollinen ikäraja koskisi. Lisäksi mahdollinen ikärajasääntely edellyttäisi uusia vaikutusarviointeja ja suhdetta perustuslakiin ja sääätämisyjärjestystä koskevien perustelujen uudelleenarviointia. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (s. 56) omaksuttu kanta, jonka mukaan yleistä kevyen sähköajoneuvon mahdollista ikärajasääntelyä tulee arvioida kokonaisvaltaisesti, on näin nähdäkseni perusteltu.

Mikroliiikenteen liikennejuopumussääntely

37. Esityksessä ehdotetaan, että moottorilla varustettua polkupyörää tai kevyttä sähköajoneuvoa ei saisi kuljettaa siten, että kuljettajan veren alkoholipitoisuus ajon aikana tai sen jälkeen on vähintään 0,5 promillea tai että kuljettajalla tällöin on vähintään 0,22 milligrammaa alkoholia litrassa hengitysilmaa (2. lakiehdotuksen 17 a §:n 1 momentti). Moottorilla varustettua polkupyörää tai kevyttä sähköajoneuvoa ei saisi myöskään kuljettaa siten, että kuljettajan veressä on ajon aikana tai sen jälkeen huumausaineen vaikuttavaa ainetta tai sen aineenvaihduntatuotetta (2. lakiehdotuksen 17 a §:n 2 momentti).

38. Esityksessä (s. 17) on todettu, että sähköpotkulautaonnettomuudet tapahtuvat pääsääntöisesti yöllä ja onnettomuuden aiheuttanut kuljettaja on usein päihtynyt. Edellä todetun mukaisesti esityksessä selostettujen sairaanhoitopiireistä saatujen tietojen mukaan jopa puolet tapaturmiin joutuneista potilaista on ollut alkoholin vaikutuksen alaisena, ja päihtyneiden prosenttiosuus kasvaa yöaikaan tapahtuneissa onnettomuuksissa. Yleisin onnettomuustyyppi on Suomessa ollut sähköpotkulautailijan kaatuminen, jolloin kysymys on yksinomaan mikroliikennevälineen kuljettajan loukkaantumiseen johtaneesta onnettomuudesta. Selvältä esityksessä esitettyjen tietojen perusteella vaikuttaa, että päihtyneiden osuus mikroliikenneonnettomuuksissa on huomattava. Esityksessä (s. 17) esitettyjen tietojen mukaan polkupyöräilyssä aiheutuneiden onnettomuuksien suhteen päihtyneiden merkitys on vähäisempi.

39. Esityksessä on nähdäkseni esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, minkä vuoksi mikroliikenteessä on perusteltua omaksua päihtymystä koskevaa rikosoikeudellista sääntelyä. Ehdotettu sääntely koskisi sekä kevyitä sähköajoneuvoja että moottorilla varustettuja polkupyöriä. Esityksessä (s. 73) todetun mukaisesti sekä kevyiden sähköajoneuvojen että moottorilla varustettujen polkupyörien painot ovat kasvaneet ja ajoneuvojen nopeudet ovat tavallisesti yli 20 kilometriä tunnissa. Näiden kulkuneuvojen painot ja ajonopeudet ovat merkityksellisiä niihin liittyvien liikenneonnettomuuksien mahdollisesti aiheuttamien vahinkoseurausten kannalta. Vaikuttaa näin perustellulta ulottaa liikennejuopumussääntely koskemaan sekä kevyitä sähköajoneuvoja että moottorilla varustettuja polkupyöriä. Ehdotettu sääntely perustuisi alkoholia koskien promilliraja, mitä voidaan pitää hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä koskevan sääntelyn tarkkuutta koskevan vaatimuksen (esim. PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3 ja PeVL 10/2016 vp, s. 7) kannalta ennakoitavana. Huumausaineita koskevin osin sääntely perustuisi rikoslain 23 luvun 3 §:n 2 momentin tapaan nollarajaan.

40. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraali hallinnollinen seuraamus. Vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on valiokunnan mukaan tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia. Valiokunnan mukaan tällaiset seuraamukset voivat toimia yleisestävasti niiden tehon perustuessa muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen. Näihin yleisiin näkökohtiin liittyen eduskunnan perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että rikosoikeudellista järjestelmää ei tule rasittaa sisällyttämällä sen piiriin kaikkein lievimpiä yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja (PeVL 9/2018 vp, s. 4; ks. myös LaVL 9/2018 vp, s. 3).

41. Tieliikenteessä on siirrytty laajasti hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöön vähäisten rikkomusten seuraamuksena. Tähän ja rikosoikeudellisen järjestelmän viimesijaisuuteen liittyviin näkökohtiin pohjautuen liikennejuopumusta moottorilla varustetulla polkupyörällä tai kevyellä sähköajoneuvolla koskevan säännöksen perustuminen hallinnolliseen seuraamusmaksusääntelyyn on nähdäkseni perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Valittu sääntelymalli on myös johdonmukainen suhteessa tieliikennelaissa omaksuttuun muuhun seuraamussääntelyyn. Lisäksi esitysluonnoksessa valitun sääntelymallin etuna voidaan nähdä se, että näin voitaisiin hyödyntää tieliikennelakiin jo sisältyvää hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä koskevaa yleistä sääntelyä, joka on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2018 vp). Nähdäkseni ehdotettu seuraamussääntely sanktioitavaksi säätämistä koskevin osin myös täyttää eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisille seuraamusmaksuille asettamat ennen muuta perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin perustuvat edellytykset, koska asiaa

koskevasta hallinnollisesta seuraamusmaksusta säädettäisiin tieliikennelaissa ja tieliikennelaki sisältää perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyt säännökset muun muassa liikennevirhemaksun määräämisestä ja määräämättä jättämisestä.

Päihtymystilan selvittäminen

42. Esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen 183 a §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen mahdollisuudesta tehdä koe nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi 15 vuotta täyttäneelle polkupyörän, moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettajalle.

43. Esitysluonnoksessa ehdotetaan jokseenkin poikkeuksellista sääntelyä, jonka mukaan tieliikennelaissa säädettäisiin pakkokeinojen kaltaisista toimivaltuuksista. Kysymys olisi lähtökohtaisesti rikostutkinnassa käytettävien pakkokeinotoimivaltuuksien kaltaisen toimivaltuuden kytke misestä hallinnollisesti sanktioituun rikkomukseen. Sinänsä eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan esimerkiksi tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (esim. PeVL 2/2017 vp, s. 3 ja PeVL 39/2005 vp, s. 2). Hallinnolliseen seuraamusmaksuun voi liittyä myös turvaamistoimenpide. Tielikennelaissa tarkoitettu liikennevirhemaksu voi tietyin edellytyksin johtaa ajokorttilaissa (386/2011) tarkoitettuun ajokieltoon. Hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun rikkomukseen voi näin jo voimassa olevan sääntelyn nojalla liittyä tiettyjä sellaisia toimivaltuuksia tai liitännäisseuraamuksia, jotka tavallisesti on liitetty rikosoikeudellisesti rangaistavaksi säädettyyn tekoon.

44. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään arvioinut päihdetestausta koskevaa sääntelyä (esim. PeVL 25/2022 vp, PeVL 38/2013 vp, PeVL 28/2004 vp, PeVL 12/2006 vp, PeVL 10/2004 vp). Valiokunta on katsonut päihdetestausta koskevan sääntelyn olevan merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Lisäksi valiokunta on katsonut sillä puututtavan myös perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja rajoitettavan henkilön itsemääräämisoikeutta (PeVL 25/2022 vp, 5 kohta). Tällaisesta toimivaltuudesta on sädetävä lailla ja sääntelyn tulee muutenkin täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 25/2022 vp, 7 kohta).

45. Esityksessä ehdotettua arvioitaessa on huomattava, että pakkokeinot tai niitä muistuttavat toimivaltuudet ovat perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelykohde, joista säädettäessä on sovitettava yhteen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamia seikkoja rikosten selvittämisen ja muiden vastaavien painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa ja jossa korostuvat vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, välttämättömyydestä sekä oikeusturvasta (PeVL 98/2022 vp, 1 kohta). Edellä todettu lähtökohta puoltaa varovaisuutta yksilön perusoikeuksiin puuttuvista toimivaltuuksista hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioitujen tekojen yhteydessä säädettäessä.

46. Suomessa puhalluskoetta on rikosoikeudellisissa sääntely-yhteyksissä pidetty perinteisesti henkilönkatsastuksena (ks. esim. HE 18/1992 vp, s. 6/I ja HE 222/2010 vp, s. 310/II), koska se sisältää henkilöön kohdistuvan näytteen ottamisen (ks. pakkokeinolain 8 luvun 30 §:n 2 kohta). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä henkilönkatsastusta on pidetty perustuslain 7

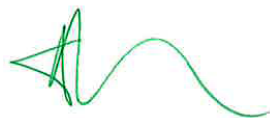
§:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan puuttuvana toimenpiteenä (esim. PeVL 36/2002 vp, s. 3/I). Aiemmassa lausuntokäytännössään valiokunta on sinänsä pitänyt puhalluskokeeseen alistumisvelvollisuutta verraten vähäisenä puuttumisena henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PeVL 4/1986 vp, s. 3/II). Vastaavasti valiokunta on pitänyt myös esimerkiksi DNA-tunnisteen määrittämiseksi tarvittavan näytteen ottamista varsin lievänä puuttumisena henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PeVL 36/2002 vp, s. 3/II, PeVL 7/1999 vp, s. 2/I ja PeVL 7/1997 vp, s. 2/II).

47. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esityksessä (s. 92) todetun mukaisesti aiemmassa lausuntokäytännössään pitänyt liikennevalvonnan tarpeita ja liikenneturvallisuuden edistämistä sellaisina painavina yhteiskunnallisina tarpeina, joiden vuoksi puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen henkilöntarkastuksen muodossa on ollut hyväksyttävää (PeVL 6/1998 vp, s. 3/II). Yleisemmin liikenneturvallisuuden parantamista ajoneuvon kuljettajan päihdyttävän aineen vaikutuksen alaisena ajamista ehkäiseviä toimenpiteitä toteuttamalla on pidetty hyväksyttävänä tavoitteena, kun valiokunta on arvioinut kuljettajan velvollisuutta alistua puhalluskokeeseen (PeVL 4/1986 vp, s. 3/II).

48. Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen vaikuttaa sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdolliselta säätää tieliikennelaissa velvollisuudesta alistua puhalluskokeeseen, joka on suhteellisen vähäinen perusoikeuksia rajoittava toimenpide. Lähtökohtaisia valtiosääntöoikeudellisia esteitä kytkeä tämänkaltaisen toimivaltuus hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun rikkomukseen ei vaikuta olevan, koska kysymys olisi suhteellisen vähäisestä puuttumisesta ja puuttuminen perustuisi painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Sääntelyä voidaan nähdäkseni pitää myös oikeasuhtaisena, koska ehdotettu sääntely ei sisällä mahdollisuutta verikokeen ottamiseen. Jos sääntely sen sijaan tällaisen mahdollisuuden sisältäisi, kysymys olisi nähdäkseni esityksessäkin (s. 94) todetun mukaisesti huomattavasti merkittävämmästä perusoikeusrajoituksesta ottaen lisäksi huomioon, että rajoitus saattaisi tällöin kohdistua myös laajemmin henkilökohtaiseen vapauteen, jos henkilö jouduttaisiin viemään verinäytteen ottoon. Ehdotettua sääntelyä voidaan näin nähdäkseni pitää oikeasuhtaisena siihen nähden, että kysymys on pakkokeinon kaltaisen toimivaltuuden liittämistä hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun tekkoon, jollaista tulisi lähtökohtaisesti pitää poikkeuksellisenä.

49. Esityksessä (s. 91) on kiinnitetty huomiota siihen, että Suomessa tarkkuusalkometrillä suoritettava koe on katsottu pakkokeinolain 8 luvun 30 §:n 2 kohdassa tarkoitetuksi henkilönkatsastukseksi. Esityksessä on nähdäkseni tältä osin esitetty asianmukaisia perusteita sille, minkä vuoksi tarkkuusalkometrillä tehtävää puhalluskoea ei tulisi arvioida esimerkiksi verikokeen ottamiseen rinnastuvana henkilönkatsastuksena. Pikemmin saattaisi olla syytä arvioida, että tarkkuusalkometrillä suoritettu puhalluskoe on perusoikeuksiin puuttuvalta luonteeltaan seulonta-alkometrillä suoritettuun kokeeseen rinnastuva, jolloin kysymys on verraten vähäisestä puuttumisesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Helsingissä 28.3.2025



Sakari Melander
rikosoikeuden professori