

Veli-Pekka Viljanen

HE 12/2025 vp mikroliikkumista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 28.3.2025

1. Mikroliikennelupa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan 1. lakiehdotukseen lisättäväksi säännökset mikroliikennepalvelujen tarjoamisesta (2 a luku). Ehdotuksen mukaan yhteiskäyttöisten ajoneuvolain 28 §:n 1 momentissa ja 29 §:ssä tarkoitettujen ajoneuvojen sekä moottorilla varustettujen polkupyörien ammattimaisen vuokralle tarjoamisen edellytyksenä kunnan hallinnoimalla alueella olisi, että palveluntarjoajalla on voimassa oleva mikroliikennelupa (18 b §). Mikroliikenneluvan myöntäisi enintään viideksi vuodeksi kerrallaan hakemuksesta se kunta, jonka alueella ajoneuvoja tarjotaan vuokralle (18 d § 1 mom.). 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 eikä väliaikaiseen liiketoimintakieltoon.

Mikroliikennepalvelujen tarjoamisen luvanvaraistaminen merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettuun elinkeinovapauteen. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuuden lähtökohtainen ongelmallisuus elinkeinovapauden näkökulmasta, mutta katsottiin siitä huolimatta, että luvanvaraisuus voi eräillä aloilla olla edelleen perusteltua erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi (HE 309/1993 vp, s. 67).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä syynä mikroliikenneluvan vaatimiselle mainitaan liikenneturvallisuuden suojaaminen. Perustelujen mukaan julkisella vallalla on velvollisuus suojata kaikkien tienkäyttäjien liikenneturvallisuutta luomalla mahdollisimman turvallinen ja esteetön liikenneympäristö. Esityksessä ehdotetulla mikroliikennelupaa koskevalla sääntelyllä pyritään perustelujen mukaan antamaan kunnille riittävästi työkaluja liikenneturvallisuuden ja esteettömyyden parantamiseksi hallinnoimillaan alueilla (HE, s. 95).

Hallituksen esityksen mukaan Suomessa on viime vuosina loukkaantunut vuosittain arviolta 1600 henkilöä erikoissairaanhoidon tai osastohoidon vaativasti liikenneonnettomuuksissa, joissa on osallisena sähköpotkulautailija. Sairaaloissa osastohoidettujen sähköpotkulautailijoiden osuus vaihtelee sairaanhoitopiireittäin 5–13 prosentin välillä liikenneonnettomuuksissa loukkaantuneiden kokonaismäärästä. Lisäksi sähköpotkualautojen yleistyksellä on kielteistä vaikutusta esimerkiksi iäkkäiden, liikuntarajoitteisten tai näkövammaisten mahdollisuuteen liikkua turvallisesti (HE, s. 15-16). Mikroliikennepalvelujen tarkemmalle sääntelylle on tähän nähden liikenneturvallisuuden edistämiseen liittyviä painavia perusteita. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on esimerkiksi taksiliikenteen osalta katsottu, että liikenne- ja asiakasturvallisuuden vaatimukset sekä turvallisuuteen ja kuluttajansuojaan liittyvät perusteet olivat perusoikeusjärjestelmän kannalta riittäviä oikeuttamaan taksiliikenteen harjoittamisen luvanvaraisuuteen perustuvan sääntelyn (PeVL 31/2006 vp, s. 2, PeVL 46/2016 vp, s. 3).

Ehdotetun sääntelyn mukaan mikroliikenneluvan saamiselle ei asetettaisi muita edellytyksiä kuin, että hakijan lupaa ei ole peruutettu viimeksi kuluneen vuoden aikana eikä palveluntarjoajan toimitusjohtajaa tai vastuunalaista yhtiömiestä ole määrätty liiketoimintakieltoon eikä väliaikaiseen liiketoimintakieltoon. Käsitykseni mukaan kunnalla ei ole lupaa myöntäessään asiassa harkintavaltaa, vaan lupa on myönnettävä, jos 18 d §:n 2 momentissa tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Tällaisenaan pelkkä mikroliikenneluvan vaatiminen laissa tarkoitettujen ajoneuvojen vuokraustoiminnan harjoittamisen edellytyksenä ei näyttäyty kovin merkittävänä elinkeinovapauden rajoituksena.

Elinkeinovapauden näkökulmasta merkittävämpää kuin itse toiminnan luvanvaraistaminen ovat ehdotetut säännökset mikroliikenneluvan lupaehdoista. Ehdotetun 18 e §:n 1 momentin mukaan kunta voi liittää mikroliikennelupaansa liikenneturvallisuuden, liikenteen esteettömyyden taikka kadun tai muun yleisen alueen kunnossa- ja puhtaanapidon kannalta tarpeellisia ajallisia tai alueellisia ehtoja, jotka koskevat vuokrattavien ajoneuvojen ajonopeuksia, pysäköintiä ja käyttöalueita. Pykälän 2 momentin mukaan kunta voisi lisäksi liittää lupaan liikenneturvallisuuden, liikenteen esteettömyyden taikka kadun tai muun yleisen alueen kunnossa- ja puhtaanapidon kannalta välttämättömiä ajallisia tai alueellisia ehtoja, jotka koskevat vuokrattavien ajoneuvojen lukumääriä, käyttöaikoja, käyttösovelluksen ominaisuuksia, kuljettajien ikävaatimuksia ja käyttöä koskevien anonyymisoitujen tietojen välittämistä kunnalle.

Lupaehdot ja niiden tarkoitettua sisältöä on selostettu laajasti ja nähdäkseni perustellusti hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 69-71). Elinkeinovapauden osalta on syytä kiinnittää huomiota erityisesti mahdollisuuteen lupaehdoissa asettaa määrällisiä rajoituksia ajoneuvoille. Yleisesti elinkeinovapauden kannalta ongelmallisena voidaan pitää sitä, jos lupaehdot rajoittavat mahdollisuutta harjoittaa taloudellisesti kannattavasti luvan piirissä olevaa elinkeinoa. Toisaalta ehdotetut lukumäärärajoitteet ovat säännöksen mukaan mahdollisia vain, jos ne ovat välttämättömiä liikenneturvallisuuden, liikenteen esteettömyyden taikka kadun tai muun yleisen alueen kunnossa- ja puhtaanapidon kannalta. Lisäksi tällaisten ehtojen tulisi olla ajallisesti tai alueellisesti rajattuja. Kyse ei ole siten yleisestä mahdollisuutta asettaa mikroliikenteen palveluntarjoajan harjoittamalle liiketoiminnalle määrällisiä rajoituksia. Näin säädettyinä laissa asetetaan kuntien harkinnalle lupaviranomaisena merkittäviä reunaehdot, jotka olennaisesti kaventavat lupaehdoista elinkeinonharjoittajalle aiheutuvia elinkeinovapauden rajoituksia.

Kiinnitän huomiota kuitenkin siihen, että 1. lakiehdotuksen 18 e §:n 2 momentti mahdollistaa lupaehdoissa määrättäväksi kuljettajien ikävaatimuksista. Nähdäkseni tällaiset ikävaatimukset poikkeavat luonteeltaan muista säännöksessä tarkoitetuista lupaehdoista. Niitä on vaikea pitää ajallisina tai alueellisina säännöksen tarkoittamassa merkityksessä. Siten mikroliikenteenharjoittajaan kohdistuvista vaatimuksista ikärajojen noudattamiseen ajoneuvojen vuokraustoiminnassa olisi perusteltua säätää yleisesti suoraan laissa, eikä jättää asiaa kuntien lupaehtojen varaan.

Säännökset mikroliikenneluvan peruuttamisesta vastaavat perustuslakivaliokunnan elinkeinoluvan peruuttamiselle asettamia yleisiä vaatimuksia (ks. esim. PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 58/2010 vp, s. 5-6).

Edellä olevin perustein katson, etteivät 1. lakiehdotuksen säännökset mikroliikennepalvelujen tarjoamisesta ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.

2. Kielto kuljettaa kevyttä sähköajoneuvoa päihtyneenä, siihen liittyvät sanktiot ja niiden noudattamisen valvonta

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 17 a §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi kielto kuljettaa moottorilla varustettua polkupyörää tai kevyttä sähköajoneuvoa päihtyneenä.

Moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettajalle voidaan määrätä 17 a §:n tahallisesta rikkomisesta 200 euron liikennevirhemaksu.

Kyse olisi siis hallinnollisesta seuraamusmaksusta, joka määrättäisiin hallintolain tarkoittamassa järjestyksessä, ei rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Ehdotus täyttää täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan perustuslakivaliokunnan käytännössä hallinnollisille seuraamusmaksuille asetetut vaatimukset. Seuraamusmaksun suuruus ei myöskään näyttyädy oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta ongelmallisena.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia. Maksuseuraamuksetkin voivat toimia yleisestävasti, jolloin niiden teho perustuu muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisen riskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt aikaisemmin valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena, että rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän piiristä siirretään vähäisempiä tekoja hallinnollisten sanktioiden piiriin. Tuolloin arvioitavana oli juuri tieliikennelain säännösten rikkomisen sanktioiminen liikennevirhamaksulla, joka on luonteeltaan hallinnollinen seuraamusmaksu (ks. PeVL 9/2018 vp). Nähdäkseni nyt ehdotettu sääntelyratkaisu kuuluu ja mahtuu vastaavin perustein lainsäätäjän harkintavallan piiriin.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 183 a §:n mukaan poliisimies, rajavartiomies tai tullimies voi määrätä polkupyörän, moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon 15 vuotta täyttäneen kuljettajan kokeeseen, joka tehdään tämän mahdollisesti nauttiman alkoholin tai muun huumausaineen toteamiseksi. Koe on tehtävä hienotunteisesti ja siten, ettei siitä aiheudu tarpeetonta tai kohtuutonta haittaa tutkittavalle. Käytännössä kyse olisi puhalluskokeesta käyttötarkoitukseen sopivalla seulonta- tai tarkkuusalkometrillä tai sylkinäytteen ottamisesta tarkoitukseen soveltuvaa pikatestiä varten.

Vaikka edellä mainittujen kokeiden toteuttaminen merkitseekin sinänsä puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, ei puuttumista voida pitää kovin pitkälle kohdehenkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen menevänä, kun otetaan huomioon kokeiden luonne ja tarkoitus niiden avulla selvittää laissa kielletyn toiminnan tunnusmerkistön täyttyminen.

Tältä osin ei mielestäni ratkaisevaa ole, onko kyseessä rikosoikeudellisesti sanktioitu teko vai laissa kielletty hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu teko. Alkoholin tai muun huumausaineen vaikutuksen alaisena olemista ei voida luotettavasti selvittää ilman mahdollisuutta seulonta- ja tarkkuusalkometrikokeisiin. Tämä on myös yksi oikeusturvatte henkilölle, jota mahdollisesti aiheettomasti epäillään kevyen sähköajoneuvon kuljettamisesta päihtyneenä. Tällaisessa asiayhteydessä en pidä ehdotuksia kiellosta kuljettaa kevyttä sähköajoneuvoa päihtyneenä, siihen liittyvästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta sekä kokeesta alkoholin tai muun huumausaineen toteamiseksi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina. Sama koskee ehdotettua säännöstä, joka oikeuttaa poliisimiehen, rajavartiomiehen ja tullimiehen tarvittaessa kieltämään tai estämään kevyen sähköajoneuvon kuljettamisen päihtyneenä (183 § 2 mom.).

3. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntopyyntö

Liikenne- ja viestintävaliokunta on 19.3.2025 perustuslakivaliokunnalle osoittamallaan kirjeellä pyytänyt perustuslakivaliokuntaa arvioimaan hallituksen esityksen kokonaisarvioinnin lisäksi hallituksen esitystä lausuntopyynnössään tarkemmin yksilöimistään asiantuntijakuulemisessa esillä tulleista ikäraja koskevista näkökulmista, joita koskevia ehdotuksia ei sisälly hallituksen esitykseen.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntopyyntö on jossain määrin ongelmallinen perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta. Sen mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa ”sen käsittelyyn tulevien” lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on siis hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten perustuslainmukaisuus.

Lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan tulisi pitäytyä tässä perustuslain tarkoittamassa lausuntotehtävässä, eikä laajentaa tarkasteluaan sellaisiin ehdotuksiin, joita hallituksen esitys ei varsinaisesti sisällä. Liikenne- ja viestintävaliokunta ei ole myöskään liittänyt lausuntopyyntöönsä ikäraja koskevaa valiokunnassa valmisteltua mahdollista muutosehdotusta, vaan kysyy yleisellä tasolla perustuslakivaliokunnan kannanottoa eräistä mahdollisista ikäraja koskevista erotteluista. Pidän liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntopyyntöä tältä osin hallituksen esityksen ulkopuolelle menevänä ja myös ennenaikaisena, koska lausuntopyyntö ei sisällä liikenne- ja viestintävaliokunnan ehdotusta

hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten muuttamisesta tältä osin. Näin ollen liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntopyyntö ei täytä myöskään eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin edellytyksiä mietintövaliokunnan perustuslakivaliokunnalle osoittamalle lausuntopyynnölle.

Esitän näistä huomautuksista riippumatta seuraavaksi kuitenkin valiosääntöoikeudellisen kannanottoni liikenne- ja viestintävaliokunnan kysymysten johdosta. Ensiksi valiokunta kysyy, näkeekö perustuslakivaliokunta ongelmia valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, mikäli sähköpotkulaudoille ja muille kevyille sähköajoneuvoille säädettäisiin laissa täsmällinen ikäraja 15 – 18 vuoden väliltä joko siten, että ikäraja koskee vain mikroliikenneluvan perusteella vuokralle tarjottavien yleiskäyttöisten kevyiden sähköajoneuvojen käyttöä tai siten, että ikäraja koskisi yleisesti kaikkien kevyiden sähköajoneuvojen kuljettamista, mukaan lukien yksityisomisteiset kevyet sähköajoneuvot. Kolmantena vaihtoehtona on, että edellä mainittu ikäraja säädettäisiin koskemaan vain sähköpotkulautoja, mutta ei muita kevyitä sähköajoneuvoja.

Sinänsä ikärajan asettaminen kevyen sähköajoneuvon kuljettajalle kuuluu lainsäätäjän harkintavaltaan. Ikärajasääntely on ylipäätään tyypillinen keino liikenneturvallisuuden varmistamiseen erilaisten liikennevälineiden kuljettamisen sääntelyssä. Toisaalta jos ikäraja kohdistuu nimenomaan sähköajoneuvon käyttäjään, tulee sen soveltamisalaa määrittäessä ottaa huomioon perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto.

En pidä yhdenvertaisuusperiaate huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna sitä, että oikeus kuljettaa sähköajoneuvoa määräytyisi eri tavoin sähköajoneuvon omistuspohjan perusteella. Ikärajan tulisi ajoneuvon kuljettajaan kohdistuvana koskea yhtäläisesti kaikkia toisiinsa rinnastuvia sähköajoneuvoja riippumatta siitä, onko kysymys vuokratusta vai yksityisomisteisesta ajoneuvosta.

Sen sijaan pidän valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena, että ikärajavaatimus kohdistetaan ainoastaan vuokrattaviin sähköajoneuvoihin, jos kyse on vuokraamisen edellytyksestä, eikä sähköajoneuvon kuljettajaan kohdistuvasta yleisestä vaatimuksesta. Tällöin ikärajavaatimus kohdistuisi nimenomaan mikroliikennepalvelujen tarjoajaan ja asettaisi tämän harjoittamalle ajoneuvon vuokraukselle ehtoja.

Se, voidaanko ikärajavaatimus kohdistaa ainoastaan sähköpotkulautoihin, eikä muihin kevyisiin sähköajoneuvoihin, edellyttäisi erityisiä perusteita, joiden tulisi osoittaa

sähköpotkulautojen erityisluonne muihin kevyisiin sähköajoneuvoihin verrattuna ja ikärajan tarpeellisuus juuri ja vain sähköpotkulautojen osalta.

Liikenne- ja viestintävaliokunta kysyy myös, näkeekö perustuslakivaliokunta ongelmia valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, mikäli ikäraja säädettäisiin laissa koskemaan myös moottorilla varustettuja polkupyöriä joko siten, että ikäraja koskee vain mikroliikenneluvan perusteella vuokralle tarjottavien yhteiskäyttöisten moottorilla varustettujen polkupyörien käyttöä tai siten, että ikäraja koskisi yleisesti kaikkien moottorilla varustettujen polkupyörien kuljettamista, mukaan lukien yksityisomisteiset moottorilla varustetut polkupyörät.

Vastaus tähän kysymykseen on analoginen edellisen vastauksen kanssa. Lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluu sen arvioiminen, tuleeko ikäraja asettaa myös moottorilla varustetuille polkupyörille. Ikäraja ei voi kuitenkaan riippua ajoneuvon kuljettajaan kohdistuvana siitä, onko kyseessä vuokrattu vai yksityisomisteinen moottorilla varustettu polkupyörä.