

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle mikroliikkumista koskevaksi lainsäädännöksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle mikroliikkumista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 12/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sofia Johansson, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Juuso Suomento, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia, tieliikennelakia, ajoneuvolakia ja ajoneuvojen siirtämisestä annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2025.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Liikenne- ja viestintävaliokunta on 19.3.2025 päättänyt pyytää eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiantuntijakuulemisessa esil-

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2025 vp

le tulleista ikärajaa koskevista näkökulmista, joita koskevia ehdotuksia ei sisälly hallituksen esitykseen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Liikenteen palveluista annettuun lakiin (jäljempänä liikennepalvelulaki) ehdotetaan lisättäväksi uusi mikroliikennepalvelun tarjoamista koskeva 2 a luku. Uuteen lukuun otetaan mikroliikennelupaa koskevat säännökset. Tieliikennelakiin ehdotetaan lisättäväksi hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu säännös liikennejuopumuksesta moottorilla varustetulla polkupyörällä tai kevyellä sähköajoneuvolla sekä sen noudattamisen valvontaa ja seuraamuksia koskevia säännöksiä. Esityksen yleisenä tavoitteena on parantaa liikenneturvallisuutta ja liikenteen esteettömyyttä. Tavoitteena on varmistaa liikenneturvallisuuden positiivinen kehitys mikroliikkumisen yleistyessä. Tavoitteena on lisätä sääntelyn ennalta estävyyttä siten, että mikroliikenteessä tapahtuvat liikenne rikkomukset ja -rikokset sekä niistä aiheutuvat onnettomuudet ja vaaratilanteet vähenisivät.

Mikroliikennelupa

(2) Liikennepalvelulain uuteen 2 a lukuun sisältyvät mikroliikennelupaa koskevat säännökset. Luvussa säädetään, että yhteiskäyttöisten kevyiden sähköajoneuvojen tai polkupyörien vuokralle tarjoaminen kunnan hallinnoimalla alueella edellyttää, että palveluntarjoajalla on voimassa oleva mikroliikennelupa. Mikroliikenneluvan myöntää se kunta, jonka alueella palvelua tarjotaan. Laissa säädetään luvan hakemisesta ja sen myöntämisestä. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta.

(3) 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). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta 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, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Viranomaisen toimivallan liittyy toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin. Olenaisista on muun muassa se, että lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla (ks. PeVL 13/2014 vp, s. 2).

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2025 vp

(4) Elinkeinovapautta koskevan arvioinnin kannalta merkittävä on erityisesti liikennepalvelulain 18 e §:n 2 momentin mahdollisuus asettaa lupaehdoissa määrällisiä rajoituksia ajoneuvoille (ks. myös PeVL 31/2006 vp, s. 2—3). 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 tulee säännöksen mukaan olla ajallisesti tai alueellisesti rajattuja. Kyse ei ole siten yleisestä mahdollisuudesta asettaa mikroliikenteen palveluntarjoajan harjoittamalle liiketoiminnalle määrällisiä rajoituksia. Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, ettei elinkeinovapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuuden kannalta nyt arvioitavana olevassa sääntely-yhteydessä voida elinkeinonharjoittajalle asettaa sellaisia lukumäärällisiä rajoituksia, jotka johtavat liiketoiminnan toimintaedellytysten lakkaamiseen. Näin säädettyinä laissa asetetaan kuntien harkinnalle lupaviranomaisena merkittäviä reunaehtoja, jotka olennaisesti kaventavat lupaehdoista elinkeinonharjoittajalle aiheutuvia elinkeinovapauden rajoituksia. Ehdotettu sääntely ei muodostu tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

(5) Hallituksen esityksen (s. 95) mukaan ehdotettu sääntely ei antaisi kunnille mahdollisuutta rajoittaa palveluntarjoajien määrää kunnan alueella. Kuntien ei ole jatkossakaan mahdollista esimerkiksi kilpailuttaa toimijoita tai rajata katutilaa vain tietyille yrityksille mikroliikenneluvalla. Mikroliikennelupa myönnetään kaikille sitä hakeneille toimijoille, jotka tarjoavat yhteiskäyttöisiä ajoneuvoja vuokralle liikennepalvelulain 18 b §:ssä tarkoitettuun tavoin ammattimaisesti ja joiden aiempaa mikroliikennelupaa ei ole liikennepalvelulain 18 f §:n nojalla viimeksi kuluneen vuoden aikana peruutettu tai joiden toimitusjohtajaa tai vastuunalaista yhtiömiestä ei ole määrätty liiketoimintakieltoon eikä väliaikaiseen liiketoimintakieltoon.

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että ehdotetun liikennepalvelulain 18 d §:n sanamuoto jättää kunnan harkintavallan laajuuden jossain määrin epäselväksi. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä täsmentää ehdotettua sääntelyä esimerkiksi niin, että eri momenteissa säädetään yhtäältä luvan myöntävästä viranomaisesta ja toisaalta siitä, että lupa myönnetään, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Ikäraja

(7) Liikennepalvelulain 18 e §:n 2 momentin mukaan kunta voi liittää lupaan liikenneturvallisuuden, liikenteen esteettömyyden taikka kadun tai muun yleisen alueen kunnossa- ja puhtaanapidon kannalta välttämättömiä ajallisia tai alueellisia ehtoja, jotka koskevat kuljettajien ikävaatimuksia. Esityksen (s. 97) mukaan ikärajojen asettamiseen liittyvillä lupaehdoilla suojellaan lapsia ja nuoria mikroliikennepalveluiden riskeiltä.

(8) Liikennepalvelulain 18 e §:n 1 ja 2 momentin mukaisten lupaehtojen tulee säännöksen sanamuodon mukaan olla ajallisesti tai alueellisesti rajoitettuja. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että 18 e §:n 2 momentin ikävaatimukset poikkeavat luonteeltaan muista säännöksessä tarkoitetuista lupaehdoista. Niitä on vaikea pitää ajallisina tai alueellisina säännöksen tarkoittamassa merkityksessä. Tämä on merkityksellistä arvioitaessa kyseistä lupaehtoaa elinkeinovapauden kannalta. Elinkeinovapauden kannalta ongelmattomana ei voi pitää sitä, että

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2025 vp

sääntely mahdollistaa elinkeinon harjoittamista koskevan sääntelyn varsin merkittävänkin kunta-kohtaisen eriytymisen.

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole toisaalta myöskään vaikeuksitta ajateltavissa, että lapsia ja nuoria koskevat mikroliikennepalveluiden riskit olisivat olennaisesti erilaisia eri kuntien välillä. Mahdollisuus kuntakohtaiseen vaihteluun esimerkiksi vuokrattavien sähköpotkulautojen ikärajoissa ei perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ole tältä osin ongelmallista. Yhdenvertaisuuden kannalta perusteltuna ei voida toisaalta pitää myöskään sitä, että oikeus kuljettaa sähköajoneuvoa ikärajoja koskevien lupaehtojen seurauksena määräytyisi eri tavoin sähköajoneuvon omistuspohjan perusteella. Perustuslakivaliokunnan mielestä vuokrattujen ja yksityisomisteisten sähköajoneuvojen kuljettajia tulee tältä osin kohdella yhdenmukaisesti.

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollisista kuljettajien ikävaatimuksista on edellä mainituista ja perustuslain 80 §:ään liittyvistä syistä välttämätöntä säätää laissa. Ehdotettua 1. lakiehdotuksen 18 e §:n 2 momenttia on muutettava siten, ettei kunnan ole mahdollista liittää lupaan kuljettajien ikävaatimuksia koskevia ehtoja. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

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

(11) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 17 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kielto kuljettaa moottorilla varustettua polkupyörää tai kevyttä sähköajoneuvoa päihtyneenä. Sääntely perustuu alkoholin suhteen promillerajaan, joka on rikoslain 23 luvun 3 §:n rattijuopumussäännöstä vastaavasti 0,5 promillea. Huumausaineiden suhteen sääntely perustuu rattijuopumussäännöksen tapaan nollarajaan.

(12) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 164 §:ään sisältyy lain rikkomisesta määrättävä uusi hallinnollinen maksusanktio lain rikkomisen seuraamuksena. Moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettajalle voidaan määrätä 17 a §:n tahallista rikkomisesta 200 euron liikennevirhemaksu.

(13) Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 9/2018 vp, s. 4) 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 kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen.

(14) Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei sääntelyn tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely täyttää täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan valiokunnan käytännössä hallinnollisille seuraamusmaksuille asetetut vaatimuk-

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2025 vp

set. Valiokunnan mielestä ehdotettu seuraamusmaksun suuruus ei myöskään muodostu oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta ongelmalliseksi.

(15) 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.

(16) Ehdotettu sääntely merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämä puuttuminen ei kuitenkaan muodostu kovin pitkälle kohdehenkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen meneväksi, kun otetaan huomioon kokeiden luonne ja tarkoitus niiden avulla selvittää laissa kielletyn toiminnan tunnusmerkistön täyttyminen. Tältä osin ratkaisevaa ei valiokunnan mielestä ole, onko kyseessä rikosoikeudellisesti sanktioitu teko vai laissa kielletty hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu teko.

(17) Ehdotukset kiellosta kuljettaa kevyttä sähköajoneuvoa päihtyneenä, siihen liittyvästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta sekä kokeesta alkoholin tai muun huumausaineen toteamiseksi eivät muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntopyyntö

(18) Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Säännös täydentää perustuslain 74 §:n säännöstä (PNE 1/1999 vp, s. 23).

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntopyyntöön ei sisälly ikärajaa koskevaa valiokunnassa valmisteltua mahdollista muutosehdotusta, vaan pyyntö koskee yleisellä tasolla perustuslakivaliokunnan kannanottoa eräistä mahdollisista ikärajaa koskevista erotteluista. Perustuslakivaliokunnan mukaan valiokunnan perustuslain 74 §:n mukaisiin tehtäviin ei kuulu ennakoivan arvion tekeminen esimerkiksi jonkin tulevaisuudessa mahdollisesti annettavan lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin (PeVL 20/2013 vp, s. 4, ks. myös PeVL 23/2021 vp, PeVL 26/2022 vp). Siten perustuslakivaliokunta ei arvioi liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntopyynnössä esitettyjä sääntelyvaihtoehtoja enemmälti kuin mitä edellä on 1. lakiehdotuksen 18 e §:n yhteydessä tehty.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2025 vp

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 18 e §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 11.4.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Elisa Gebhard sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen