

7.2.2018

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle tieliikennelaki ja eräksi siihen liittyviksi lakeiksi (HE 180/2017 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitun hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyyn liittyen. Liikenne- ja viestintäministeriön nimeämänä asiantuntijana lausun asiassa seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tieliikennelaki, jolla toteutettaisiin pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Ehdotetulla lailla toimeenpantaisiin osin valtioneuvoston vuonna 2016 tekemää periaatepäätöstä tieliikenteen turvallisuudesta. Samalla muutettaisiin useita tieliikennelakiin liittyviä lakeja.

Uudessa tieliikennelaissa koottaisiin yhteen liikenteessä käyttäytymisen säännöt. Näitä olisivat muun muassa liikenteen yleiset periaatteet, liikennesäännöt ja ajoneuvojen käyttämistä tiellä koskevat säännöt. Myös liikenteenohjauksesta ja liikenteenohjauksessa käytettävistä laitteista ja merkeistä sekä lain rikkomisesta määrättävästä liikennevirhemaksusta ja sen järjestelmästä säädettäisiin.

Uuden lain tavoitteena on poistaa tieliikenteen lainsäädäntöä rasittavaa tulkinnanvaraisuutta ja puutteellisuuksia sekä saattaa lainsäädäntö johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi. Uuden sääntelyn avulla on paremmin mahdollista ylläpitää ja edistää liikenneturvallisuutta, liikenteen sujuvuutta, tienkäyttäjien yhdenvertaisuutta, vaikuttaa ympäristön tilaan myönteisesti sekä mahdollistaa tieliikenteen automaatiota. Sääntely uudistettaisiin vastaamaan paremmin perustuslain, kansainvälisten tieliikenteen sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamia vaatimuksia.

Yleisiä lähtökohtia

Esitettävän lainsäädännöllä on merkitystä perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kannalta. Merkityksellisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus, 7 §:n oikeus elämään, 9 §:n liikkumisvapaus, 15 §:n omaisuuden suoja, 20 §:n vastuu ympäristöstä sekä 21 §:n oikeusturva. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Perusoikeuksia ei ole mahdollista toteuttaa kaikissa tilanteissa ehdottomasti ja täysimääräisesti. Niitä tulee voida myös rajoittaa tietyissä olosuhteissa, esimerkiksi jonkin toisen tienkäyttäjän perusoikeuden turvaamiseksi. Perusoikeusrajoituksen on perustuttava

lakiin ja sen tulee olla täsmällinen, tarkkarajainen, hyväksyttävä sekä suhteellisuusperiaatteen ja kansainvälisten sopimusvelvoitteiden mukainen. Lisäksi oikeusturvajärjestelyjen tulee olla riittävät.

Siksi esitettävän lainsäädännön säätämisyjärjestystä arvioitaessa on pidettävä selvänä lähtökohtana sitä, että tienkäyttäjän perusoikeuksia on rajoitettava ainakin liikenneturvallisuuden sekä sujuvan, yhdenvertaisen ja ympäristöystävällisen liikenteen vuoksi. Jos näin ei olisi, liikkuminen voisi olla mielivaltaa ja kaaosta. Rajoitusten tehosteeksi on tarpeellista säätää sanktioita.

Tieliikenteessä on usein kyse tienkäyttäjien keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuudesta. Julkisella vallalla on velvollisuus suojata kaikkien tienkäyttäjien perusoikeuksia luomalla yhteiskunnallisin toimenpitein mahdollisimman turvallinen liikenneympäristö. Perusoikeuksien suojaamiseen eivät tällöin riitä vain lainsäädännölliset keinot, esimerkiksi liikennesäännöt, vaan perusoikeuksia tulee suojata esimerkiksi liikennesuunnittelun, rakentamisen ja tienpidon keinoin. Liikennevalvonnan ja lainkäytön tehtävä on puuttua liikenteen sääntöihin ja perusoikeuksiin kohdistuviin loukkauksiin.

Liikennevirhemaksu ja sen järjestelmä

Hallitus esittää vähäisten liikenne rikkomusten seuraamukseksi pääosin nykyisen rikosalan käyttöalan kattamista hallintosanktiolla, liikennevirhemaksulla. Ehdotuksessa on kyse laajasta dekriminialisoinnista, jossa luovuttaisiin kokonaan rikosoikeudesta tieliikenteen vähäisimpien rikkomusten kontrollissa. Sanktiojärjestelmän uudistaminen olisi merkityksellinen erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden kannalta.

Hallituksen valitsema sääntelymalli tukisi yleistä kriminalipolitiikan tavoitetta käyttää rikosoikeutta vain silloin, kun sen käytölle on painavat *ultima ratio* -perustelut, esimerkiksi perusoikeuksien suojeleminen ja turvaaminen. Reformin tavoitteena on, että lievien rikkomusten rangaistusjärjestelmä on tehokas, tarkoituksenmukainen ja ekonomisen sekä riittävällä tavalla oikeusturvallinen. Tässä merkityksessä ehdotettavan sääntelyn tulee täyttää perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat vaatimukset.

Hallinnollinen sanktiomalli ei ole vieras tieliikenteen sääntelylle. Hallinnollista sääntelymallia on käytetty ensinnäkin silloin, kun sillä on ollut tarkoitus täydentää rikosoikeusjärjestelmää, jolloin tavoitteena on ollut lisätä kontrollin tehokkuutta. Tehokkuusnäkökohdat painottuivat esimerkiksi tieliikenteen ylikuormamaksusta säädettyä (HE 185/1988 vp). Hallinnollisen sanktion valinta on myös voinut johtua joko ei-toivotun käytöksen yleisyydestä ja moitittavuuden vähäisyydestä aiheutuneesta prosessiekonomisesta järjestyttävistä tai yksinomaan pyrkimyksestä tehostaa tietynlaiseen käyttäytymiseen puuttumista. Tällöin rikosoikeus on arvioitu tehottomaksi ja joustamattomaksi. Esimerkki tällaisesta on tieliikenteen pysäköintivirhemaksusta säätäminen (HE 130/1969 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on jo melko laaja lausuntokäytäntö hallinnollisen sanktiosta säätämisen yleisistä perusteista. Näiltä osin voidaan mainita esimerkiksi se, että hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. (PeVL 28/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot, PeVL 32/2005 vp) Valiokunta on myös katsonut, että taloudellisen seuraamuksen määrittämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. (PeVL 28/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot)

Edellä mainitun lisäksi voidaan todeta, että hallinnollisen seuraamuksen sallittavuutta on arvioitava sanktioihin soveltuvan arvioinnin lisäksi samalla tavalla kuin perusoikeuksien

rajoittamista yleensäkin ja niiden lisäksi sovellettavaksi tulevat myös perustuslailliset hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.

Perustuslakivaliokunta on usein kiinnittänyt huomiotaan siihen, että hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista eli suhteellisuusperiaatteen mukaista (PeVL 15/2014 vp ja PeVL 17/2012 vp sekä siinä mainitut lausunnot). Oikeasuhtaisuuteen ovat liittyneet yleensä kysymykset lievien laiminlyöntien sanktioinnista (PeVL 58/2010 vp) ja seuraamusten porrastamisesta rikkomuksen vakavuuden perusteella (PeVL 11/2009 vp). Valiokunta on pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana muun muassa sitä, että varsin vähäisenä pidettävistä laiminlyönneistä seuraavan laiminlyöntimaksun suuruuden ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp).

Uudesta liikennevirhemaksusta säädetään 1. lakiesityksen 6 luvussa. Liikennevirhemaksu määrättäisiin hallintoviranomaisen, useimmin poliisin toimesta. Muutoksenhaun esiasteena olisi maksun määränneelle viranomaiselle tehtävä oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta hallintotuomioistuimelta. Maksu pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annettujen säännösten mukaisesti.

Liikennevirhemaksu olisi myös mahdollista määrätä automaattisessa liikennevalvonassa ajoneuvoa pysäyttämättä ajoneuvon omistajalle, haltijalle, tilapäiselle käyttäjälle tai käyttövastaavalle (ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu). Ajoneuvokohtainen virhemaksu muistuttaisi ehdollista rikesakkoa, josta säädetään voimassa olevassa sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010; sakkomenenettelylaki) 3 luvussa.

Laillisuusperiaatteen edellyttämät tarkkarajaiset ja täsmälliset rikkomustunnusmerkitöt on sisällytetty 1. lakiesityksen 162 – 172 §:iin. Virhemaksun määräksi esitettävät rahamäärät vastaavat pääosin voimassa olevan rikesakkorikkomuksista annetun laissa säädettyjä rikesakkojen rahamääriä. Esimerkiksi lievimpien ylinopeuksien osalta rahamäärät laskisivat.

Esitettävä liikennevirhemaksu ja ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu ja niitä koskevat menettelyt eivät hallituksen esityksestä ilmenevin perusteluin ole ristiriidassa perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvaperusoikeuden kannalta, eikä valtiosäännöstä johtuvaa muutakaan estettä uudentyyppisen hallinnollisen seuraamusmaksun, liikennevirhemaksun, laajemmalle käyttöönnotolle rangaistusjärjestelmässä ole olemassa.

Hallituksen esityksessä on kuitenkin laajasti selvitetty niitä erityisesti perustuslaista johtuvia sekä lailla säättämisen vaatimukseen, suhteellisuusperiaatteeseen että oikeusturvaan kiinnittyviä reunaehtoja, jotka uutta sääntelyä säädettäessä on välttämätöntä ottaa huomioon.

Velvollisuudesta myötävaikuttaa liikenne rikkomuksen selvittämiseen virhemaksusta vapautumiseksi

Hallinnollisen sääntelymallin etuna rikosprosessiin verrattuna pidetään prosessuaalista tehokkuutta. Keskeinen hallinnollisen tehokkuuden elementti on niin sanottu ankara vastuu, johon sisältyy käännetty todistustaakka.

Ehdotettavassa sääntelymallissa liikenne rikkomukseen syyllistyneelle asetettaisiin velvollisuus myötävaikuttaa oman asiansa selvittämiseen liikennevirhemaksusta vapautukseen. Myötävaikuttamisvelvoite liittyy erityisesti 1. lakiehdotuksen 176 §:ään, jonka

mukaan liikennevirhemaksu saataisiin määrätä myös ajoneuvolla tehdyn liikennetrikon seuraamuksena, joka on havaittu automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rikosasiassa todistustaakka on kantajalla eli syyttäjällä tai asianomistajalla. Rikosasiassa kantajan tulee näyttää toteen ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa nojautuu. Syyttäjän todistustaakka perustuu lisäksi perustuslain 21 §:n 2 momentin ja ihmisoikeussopimusten syyttömyysolettam-artikloihin. Syyttömyysolettama edellyttää, että rikosasia käsitellään puolueettomassa tuomioistuimessa, joka 1) pyrkii aineelliseen totuuteen, 2) syyttäjällä on todistustaakka, 3) epäselvissä näyttökysymyksissä noudatetaan *in dubio pro reo* -periaatetta ja 4) syyte-tyllä on oikeus esittää vastanäyttöä tai pysyä passiivisena.

Syyttäjän todistustaakasta rikosasiassa seuraa, että epäillyllä ei ole velvollisuutta osoittaa itseään syyttömäksi tai osallistua aktiivisesti syyllisyytensä selvittämiseen (niin sanottu itsekriminalisointikielto tai -suoja). Itsekriminalisointikielto estää epäillyn tai syytetyn velvoittamisen aktiivisesti myötävaikuttamaan syyllisyytensä selvittämiseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt ankaraa vastuuta ja käännettä todistustaakkaa useissa ratkaisuisaan ja todennut, että syyllisyyttä koskevan näyttövelvollisuuden siirtäminen syyttäjältä syytetylle on ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (2) artiklan kanssa (esimerkiksi ratkaisut *Telfner* 20.3.2001 ja *John Murray* 8.2.1996). Artiklan mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Ihmisoikeustuomioistuin on samalla todennut, että rikossyytteen käsittelyn oikeusturvatakeita tulee soveltaa silloinkin, kun kyse on tie-liikennetrikomuksesta määrätystä hallinnollisesta maksuseuraamuksesta. Ratkaisevaa on tällöin se, että rikkomuksesta säädettyä seuraamusta sen luonteen vuoksi on pidettävä rangaistuksena.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman kannalta ongelmallisena ehdotusta siitä, että hallinnollinen sanktio perustuisi tahallisuudesta ja tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen ja käännettynä todistustaakkaan. Valiokunnan mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun, öljypäästömaksun, käsittelyssä oli soveltuvin osin otettava huomioon mahdolliset rinnasteisuudet rikosoikeudelliseen rangaistukseen (PeVL 32/2005 vp). Tällöin perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen syyttömyysolettaman noudattaminen.

Eduskunta ei ole varauksetta myöskään hyväksyt hallinnolliseen sanktiointiin liittyvää ankaraa vastuuta. Esimerkiksi EU:n tullirikkomusdirektiivin laatimiseen liittyvässä kannanotoissa eduskunta katsoi, että ankaraa vastuuta ei pitäisi ainakaan laajalti omaksua hallinnollisten seuraamusten määrittämisessä (U 2/2014 vp ja valiokuntien lausunnot).

Näyttövelvollisuuden siirtämisestä erillään on kuitenkin pidettävä kysymys näyttövelvollisuuden alentamisesta. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan näyttövelvollisuutta voidaan alentaa perustamalla näyttöpresumtioille, oletuksille. Tuomioistuimen mukaan oletuksille perustuvat rangaistussäännökset eivät riko ihmisoikeussopimuksen 6 (2) artiklaa, mikäli säännöksiä sovellettaessa pysytään kohtuullisissa rajoissa. (*Salabiaku* 7.10.1988 ja em. *Telfner*).

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sen, että syyttäjä vaatii syytetyltä selitystä syyttömyytensä tueksi, katsotaan siirtävän todistustaakan syytetylle, mikä puolestaan on lähtökohtaisesti ristiriidassa syyttömyysolettaman kanssa. (esim. HE 16/2005 vp)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Iso-Britanniaa koskeneen *O'Halloran ja Francis* – ratkaisun (29.6.2007) perusteella voidaan kuitenkin myös todeta, että tieliikenteessä on syyllisyysperiaatteen kannalta jotain erityistä. Tapauksessa oli kyse kuljettajan kuvaa tallentamattomasta automaattisesta liikennevalvonnasta ja siihen liittyvästä, erikseen sanktoidusta velvollisuudesta ilmoittaa auton kuljettaja viranomaiselle. Valittajan mukaan velvollisuus rikkoi ihmisoikeussopimuksen mukaiseen itsekriminontikieltoon sisältyvää oikeutta olla vaiti. Vastaavat oikeudet johtavat perustuslain 21 §:ssä säädetyllä tavalla myös hallinnollisiin seuraamuksiin liittyvään menettelyyn.

Itävaltaa koskeneessa *Weh*-ratkaisussa (8.4.2004) tuomioistuin oli jo aiemmin viitannut siihen, että itsekriminointikiellon kannalta tällaisessa velvollisuudessa ei ole ongelmaa. Kyse ei ollut muusta kuin velvollisuudesta ilmoittaa ajoneuvon kuljettajan nimi. *O'Halloran ja Francis* –ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin lausui, että järjestely ei tuhonnut syyttömyysolettamaa ja oikeutta olla vaiti, koska moottoriajoneuvolla liikenteeseen osallistuminen merkitsi liikenteeseen sisältyvien sääntöjen hyväksymisen.

Ihmisoikeustuomioistuin on myös Hollantia koskeneessa *Falk*-ratkaisussa (19.10.2004) hyväksynyt ajoneuvon omistajan ja haltijan vastuun ajoneuvolla tehdystä rikkomuksesta tilanteessa, jossa liikenteenvalvonnan maksusanktio kuuluu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan rikossyytteen alaan. *Falk*-ratkaisu oli hakijan kannalta kielteinen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskeva ratkaisu, mutta siinä tehdyt linjaukset ovat sittemmin vaikiintuneet.

Ihmisoikeustuomioistuin totesi ratkaisussaan, että myös vähäiset hallinnolliset liikenne-rikkomukset ovat rikoksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta. Säännös siitä, että henkilö oli rikosasiassa oletettava syyttömäksi ja että syyttäjällä oli todistustaakka, ei kuitenkaan ollut ehdoton näyttöön vaikuttavista oletuksista johtuen. Euroopan ihmisoikeussopimus ei kiellä oletusten käyttöä näyttöratkaisua harkittaessa tieliikenne-rikkomuksissa, jos valtio noudattaa suhteellisuusperiaatetta ottamalla huomioon asian merkityksen ja puolustuksen oikeudet.

Ihmisoikeustuomioistuin totesi suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta tapauksessa, että säännöksellä pyrittiin edistämään liikenneturvallisuutta niin, että liikenne-rikkomukset, jotka oli havaittu teknisin tai muin keinoin ja joiden tekijän henkilöllisyyttä ei voitu selvittää tapahtuma-aikaan, eivät jäisi rankaisematta. Myös se oli tärkeää, ettei viranomaisille aiheudu kohtuuttomia vaikeuksia syyttämistä ja rangaistusten määräämisestä. Ihmisoikeustuomioistuin mukaan sanktion saaneella oli oikeus valittaa seuraamuksesta tuomioistuimelle. Hollannin lain mukaan henkilöllä, jolle maksu oli määrätty, oli myös oikeus tehdä väite siitä, että poliisilla oli ollut mahdollisuus kuljettajan henkilön selvittämiseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei Hollannin rikesakkolain säännös, jonka nojalla ajoneuvon rekisteröidyn omistajan oli otettava vastuu siitä, että hän oli antanut toiselle luvan käyttää autoaan, ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (2) artiklan kanssa yhteen sopimaton.

Vuonna 2010 pysäköinninvalvonnasta annettua lakia säädettäessä (HE 57/2010 vp) perustuslakivaliokunta viittasi *Falk*-ratkaisuun. Valiokunnan mukaan hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että menettely on oikeusturvan edellyttämissä rajoissa mahdollisimman yksinkertaista. Tällöin syyttömyysolettamasta

on mahdollista tinkiä ja todistustaakka voidaan asettaa ajoneuvon omistajalle tai haltijalle. Valiokunta kuitenkin edellytti, että omistaja tai haltija oli säädettyä vastuusta vapaaksi saattaessaan todennäköiseksi, ettei ole itse pysäköinyt ajoneuvoa väärin.

Valiokunnan lausuman edellyttämällä tavalla 1. lakiesityksen 176 §:n 2 momentin mukaan ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä on virhemaksusta vapaa, jos hän saattaisi todennäköiseksi, että hän ei tehnyt liikenne rikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä. Ajoneuvon käyttövastaava olisi vastuusta vapaa ilmoittamalla, kenen käytössä moottorikäyttöinen ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä taikka ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi on anastettu. Viime mainittu vapautusperuste vastaisi voimassa olevaa lakia.

Ajokielto liikennevirhemaksun oheisseuraamuksena

Voimassa olevan ajokorttilain (386/2011) 65 §:n 1 momentissa säädetään ajokiellosta toistuvien liikenne rikkomusten ja -rikosten seuraamuksena. Hallitus pitää selvänä, että lievienkin tieliikenteen rikkomusten järjestelmä edellyttää ajo-oikeusseuraamusta silloin, kun rikkomukset ovat toistuvia ja merkityksellisiä liikenteen sujuvuuden, ympäristövaikutusten sekä liikenneturvallisuuden kannalta. Ajokorttiseuraamuksella on erityistä ennalta estävää merkitystä, joka ei ole välittömästi riippuvainen henkilön tulotasosta.

Siksi 6. lakiesityksen 65 §:ssä ehdotetaan ajokieltoa myös liikennevirhemaksun oheisseuraamukseksi. Sääntelyä uudistettaisiin kuitenkin niin, että toistuvana rikkomuksen ajo-oikeuteen eivät enää vaikuttaisi pienimmät ylinopeusrikkomukset, eräät ajoneuvo-laissa (1090/2002) säädetty ajoneuvorikkomukset eivätkä liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) ja ajokorttilaissa säädetty asiakirjarikkomukset.

Sen lisäksi säädetäisiin, että ajokorttilain 65 §:n 1 momenttia sovellettaessa otettaisiin huomioon vain rikkomukset, joista on määrätty 1. lakiesityksen 161 §:ssä tarkoitettu ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu, jos rikkomuksen tekijä on valokuvattu tai vastavalla teknisellä järjestelmällä tallennettu automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä siten, että hänet olisi voitu tunnistaa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole ottanut aiemmin kantaa siihen, millainen suhde ajokiellon määräämisellä on perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevaan 3 §:ään tai oikeusturvaa koskevaan 21 §:ään. Perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen perustuslakivaliokunta on katsonut koskevan myös muita rikosoikeudellisia seuraamuksia kuin rangaistuksia. (PeVL 31/2002 vp)

Kansallisessa lainsäädäntö- ja oikeuskäytännössä rikokseen perustuvia ajokieltoja on vakiintuneesti pidetty ensi sijassa ajo-oikeuteen kohdistuvina turvaamistoimina, joilla pyritään estämään uusien rikosten tekeminen eikä niinkään rankaisemaan tehdystä rikoksesta (HE 104/2004 vp, HE 36/2008 vp, KKO 2006:101, KKO 2010:29, KKO 2011:3).

Toisaalta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja taannehtivuuskiellon on katsottu koskevan ajokieltoseuraamusta (KKO 2005:132, KKO 2007:77), ja huomiota on kiinnitetty ajokiellon liikkumisvapautta ja elinkeinovapautta rajoittaviin vaikutuksiin (LIVM 19/2004 vp, ja HE 212/2010 vp). Hallintolainkäytössä on lausuttu poliisin määräämän, liikenneturvallisuuden vaarantamiseen perustuvan ajokiellon olevan paitsi hallinnollinen turvaamistoimenpide, myös rikoksen seuraamus (KKO 2009:60).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on lausunut menettelyn turvaamistoimenpide-luonteesta. Ihmisoikeustuomioistuin on *Escoubet*-ratkaisussa (28.10.1999) todennut, että välittömästi ja objektiivisin perustein ilman syyllisyysarviota tehtävä ajokortin peruuttaminen ei ollut rikosoikeudellinen rangaistus, vaan turvaamistoimenpide. Ajokiellon lyhyt kesto ei ollut edellyttänyt toisenlaista arviota. Ihmisoikeustuomioistuin on Ruotsia koskeneessa ratkaisussa *Nilsson* (13.12.2005) arvioinut ajokiellon luonnetta rikosoikeudellisena rangaistuksena *ne bis in idem* -soveltamistilanteessa ja kiinnittänyt huomiotaan ajokiellon tarkoitukseen. Kun teon ja ajokiellon määräämisen välillä oli kulunut lähes vuosi, tuomioistuimen mukaan oli selvää, että muiden tielläliikkujien turvaamiseen liittyvien turvaamisperusteluiden ohella käsillä oli rangaistuksellinen elementti. Sen lisäksi ajokiellon kesto – 18 kuukautta – oli asian kannalta niin olennainen tekijä, että ajokieltoa oli pelkästään sen perusteella pidettävä luonteeltaan rikosoikeudellisena rangaistuksena.

Ajokielto voidaan kansallisesti samastaa hallintoluvan peruuttamiseen. Hallintolupa on päätös, jolla viranomaisen yksittäistapauksessa sallii muuten kielletyn tai julkisoikeudellisten rajoitusten alaisen toiminnan. Ajokorttilain 6 §:n 1 momentin mukaan ajo-oikeus alkaa, kun ajokortti luovutetaan.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisuihmissaan ottanut kantaa erilaisten lupien peruuttamiseen. Elinkeinolupien ollessa kyseessä on suhteellisen tavallista, että elinkeinotoiminnassa tapahtunut lainvastainen, mahdollisesti rangaistava teko johtaa seuraamuksen ohella luvan peruuttamiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneen käytännön mukaan kyseessä ei kuitenkaan yleensä ole rangaistus.

Ajokorttiseuraamusten osalta oikeuskäytäntöä on erityisesti *ne bis in idem* –periaatteen osalta. Periaatteen tulisi rajoittaa lainkäytön ohella lainsäätäjän toimintavapautta estämällä saman teon tai laiminlyönnin kontrollin (uudelleen tutkinnan ja rankaisemisen) samanaikaisesti sekä rikosoikeudellisella rangaistuksella että hallinnollisella sanktiolla.

Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2014:95 oli kyse neljästä ylinopeusrikkomuksesta, joista henkilölle oli määrätty kahden kuukauden ajokielto. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan henkilön ajokieltoa koskevassa harkinnassa ei tullut arvioida yksittäisten tekojen moitittavuutta sinänsä, vaan sitä, täyttikö henkilö kyseisten tekojen jälkeenkin ne vaatimukset, joita ajo-oikeuden haltijalta vaaditaan, ja täyttääkö hän ajo-oikeuden edellytykset. Vaikka rike- ja päiväsakot sekä ajokielto on ylinopeuksien perusteella määrätty eri menettelyissä, ajokiellon määrääminen kuuluu korkeimman hallinto-oikeuden mukaan Suomen oikeuden mukaisesti toistuvien ylinopeuksien seuraamuksiin. Siksi ajokiellon määräämisessä ei ollut kysymys kielletystä uudesta oikeudenkäynnistä samassa asiassa. Näin ollen ajokieltoa määrättäessä henkilöä ei ollut syytetty tai rangaistu uudelleen rikoksesta, josta hänet oli jo lainvoimaisesti tuomittu. Tämän vuoksi ajokieltoon määräämisessä toistuvien liikenne rikkomusten perusteella ei ollut kysymys *ne bis in idem* -kiellon vastaisesta seuraamuksesta, eivätkä henkilölle aiemmin määrätty rikesakot ja sakkorangaistukset olleet esteenä henkilön määräämisessä ajokieltoon.

Edellä mainituilla perusteluilla ajokieltoseuraamuksen liittämiseksi myös liikennevirhemaksuun ei olisi estettä.

Kimmo Kiiski
Liikenneneuvos