

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 8.2.2018 KELLO 10.00
HE 180/17 vp tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan uuden tieliikennelain säätämistä. Uudistus on laaja (195 pykälää + liitteet ja liittyviä lakiehdotuksia), mutta valtiosäännön kannalta huomiota vaaativat kysymykset näyttävät tässä lähinnä liittyvän asiaan, jota perustelujen sivulla 147 on kuvattu seuraavasti:

”Tieliikenteen vähäisten rikkomusten seuraamusjärjestelmä uudistettaisiin. Rikesakoista ja niiden järjestelmästä tieliikenteen käyttäytymisen sääntelyssä luovuttaisiin kokonaan ja säädettäisiin uusi, laaja-alainen tieliikenteen sanktiomaksu, liikennevirhemaksu, järjestelmiseen. Ehdotettava virhemaksu voitaisiin määrätä esitettävässä laissa määriteltyjen liikenne rikkomusten rangaistuksena tienkäyttäjälle, jos teosta ei muualla laissa säädettäisi ankarampaa rangaistusta. Liikenteen rikoksista säädetään edelleen rikoslain 23 luvussa sekä liikenteen erityislainsäädännössä. Rikkomuksina esitettävien tekotyyppien soveltamisala laajenisi hieman nykyisestä: virhemaksulla olisi mahdollista käsitellä enemmän rikkomuksia kuin mitä voimassa olevan lain mukaan rikesakolla voidaan käsitellä. Uusi virhemaksu olisi rikesakon kaltainen kiinteä maksu ja se määrättäisiin tienkäyttäjälle. Maksun määrä vaihtelisi teon moitittavuuden mukaan .”

Järjestelyn yhteydessä joudutaan arvioimaan kysymyksiä , jotka yleisellä tasolla koskevat mahdollisuutta määrätä rangaistusluontoisia sanktioita oikeudenkäyntimenettelyn ulkopuolella ja konkreettisesti koskevat yksilön oikeusturvaan kuuluvan syyttömyysolettaman, käännetyn todistustaakan torjumisen ja ns. kaksoisrangaistavuuden (ne bis in idem) kiellon sisältöä. Näitä kysymyksiä on verraten laajasti käsitelty esityksen perustelujen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys– jaksossa. Minulla ei ole merkittävää yleistä huomautettavaa niihin päätelmiin, joihin tässä tarkastelussa on päädytty eikä myöskään esitettyihin perusteluihin. Pidän kuitenkin aiheellisena esittää joitakin edellä tarkoitettuihin kysymyksiin liittyviä näkökohtia.

Edellä tarkoitettuja, rangaistusluontoisten sanktioiden määräämisvaltaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty tai kosketeltu useissakin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Tässä voidaan erikseen mainita joitakin kannanottoja. Ulkomaalaislakia koskeneessa lausunnossa pevl 4/04 vp valiokunta tarkasteli mm. liikenteenharjoittajalle säädettyä velvollisuutta varmistua siitä, että kuljetettavalla on maahantuloon vaadittavat asiakirjat, ja tämän velvollisuuden sanktioksi säädettyä seuraamusmaksua. Valiokunta totesi seuraamusmaksusta mm.:

”Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu määrätään 173 §:n rikkomisesta. Seuraamusmaksu on suuruudeltaan 3 000 euroa kuljetettua henkilöä kohden. Seuraamusmaksu ei ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksukaan vaan lain rikkomiseen liittyvä rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Se on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Tästä näkökulmasta on oleellista, että seuraamusmaksua sääntelevä 179 § perustaa liikenteenharjoittajalle ns. ankaran vastuun ja se rakentuu ns. käännetyn todistustaakan varaan. Tämä on lähtökohtaisesti ongelmallista perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman kannalta (HE 309/1993 vp, s. 74/II).

..... Puutteen merkitystä tosin lieventää 182 §:n se säännös, jonka mukaan seuraamusmaksu on poistettava, jos ulkomaalainen saa jäädä maahan siksi, että hänelle myönnetään oleskelulupa pakolaisuuden, suojelun tarpeen tai tilapäisen suojelun perusteella. Tämä sääntely ei kuitenkaan estä sitä, että liikenteenharjoittajan tulee maksaa seuraamusmaksu sen määräämisen lainvoimaisuuden puuttumisesta huolimatta ja riippumatta maahan kuljetetun mahdollisesta suojelun tarpeesta. Valiokunta pitää edellä esitetyn perusteella tällaista tilannetta kokonaisuutena ottaen perustuslain 21 §:n vastaisena. Lakiehdotus voidaan tältä osin kuitenkin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos seuraamusmaksun perimisen edellytykseksi säädetään maksun määräämisen lainvoimaisuus. Näin luodaan muutoksenhakuteitse riittävät takeet oikeusturvajärjestelyjen asianmukaisuudesta.”

Lausunto pevl 32/05vp koski aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen estämistä koskevaa lakia ym. Valiokunta totesi ehdotetusta öljypäästömaksusta mm.:

”...Maksu määrätään hallinnollisena seuraamuksena öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta sisäisillä aluevesillä, aluemerellä ja Suomen talousvyöhykkeellä. Päästöä edellytetään olevan objektiivista näyttöä, mutta muuten maksu määrätään tahallisuudesta tai tuottamuksellisuudesta riippumatta. Määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisistä päästöistä maksua ei määrätä.

Öljypäästömaksua ei ole pidettävä rikosoikeudellisena rangaistuksena, vaan se on luonnehdittavissa sanktioluontoiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi. Koska siihen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, on sen perusteista säädetty perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla lailla Tämä edellyttää, että laissa täsmällisesti ja selkeästi määrätään muun muassa maksuvelvollisuudesta ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta. Myös lain täytäntöönpanon perusteista tulee säätää lain tasolla.

.....Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on asianmukaista ja täyttää lakitasoiselta sääntelyltä vaadittavan täsmällisyyden ja selkeyden vaatimukset.”

Lausunto pevl 57/10 vp koski esitystä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Valiokunta tarkasteli lausunnossaan lyhyesti esityksessä ehdotetun pysäköintivirhemaksun määrittämiseen liittyviä täsmällisyys- ja oikeusturvavaatimuksia ja käsitteli sitten laajahkosti syyttömyysolettaman merkitystä maksun määrittämisen yhteydessä. Valiokunta totesi mm.

”Syyttömyysolettama Pysäköintivirhemaksun ja rengaslukkokorvauksen suorittamisesta vastaa 9 §:n nojalla pysäköintivirheen tehnyt kuljettaja ja virheellisesti pysäköidyn ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija. Viimeksi mainitut voivat vapautua vastuusta, jos he saattavat todennäköiseksi, että ajoneuvo oli pysäköintivirheen tapahtuessa luvottomasti käytössä tai että seuraamuksen määrittämiselle ei ollut perusteita.

Syyttömyysolettama kuuluu osana perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Lisäksi syyttömyysolettamasta määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 artiklan 2 kappaleessa. Kuten esityksen säätämisperusteluissa tuodaan esille, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole pitänyt ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen kanssa ristiriitaisena sitä, että kansallisen lainsäädännön perusteella ajoneuvon omistajalle määrätään liikennerikkomuksesta hallinnollinen seuraamus, josta hän voi vapautua vain osoittamalla ajoneuvon olleen luvatta käytössä. Seuraamuksen määrittäminen oli mahdollisuus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi (Falk v. Alankomaat, päätös 66273/01, 19.10.2004).

Esityksessä katsotaan, että perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnollisen sanktion edellytyksiä koskevan todistustaakan asettaminen ehdotetussa muodossa ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen (PeVL 32/2005 vp, s. 3/II). Päätelmä on valiokunnan käsityksiä yksinkertaistava.

Valiokunta katsoi viitatussa lausunnossa, ettei öljypäästömaksua koskeva päätöksenteko perustu käännettyyn todistustaakkaan ja että siinä noudatetaan syyttömyysolettamaa. Näin ymmärrettynä valiokunta ei katsonut lakiehdotukseen sisältyvän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia (PeVL 32/2005 vp, s. 3/II). ...

Esityksessä tuodaan esille omistajan ja haltijan mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus ja saattaa oikeus- ja näyttökysymykset tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikaisu- ja muutoksenhakukeinoin omistajan tai haltijan ei kuitenkaan ole mahdollista vapautua maksuvelvollisuudesta, vaikka hän osoittaisi jonkun muun syyllistyneen pysäköintivirheeseen. Vastuusta vapautuakseen hänen on saatettava todennäköiseksi, että ajoneuvo oli luvottomasti kuljettajan käytössä. Valiokunta pitää näin asetettua näyttövelvollisuutta perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena.... Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamisrajoissa mahdollisimman yksinkertaista. Tämän vuoksi todistustaakka voidaan asettaa ajoneuvon omistajalle tai haltijalle. Ehdotettua säännöstä on kuitenkin muutettava siten, että omistaja tai haltija on vastuusta vapaa saattaessaan todennäköiseksi, ettei ole itse pysäköinyt ajoneuvoa väärin. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisperusteluissa.”

Lausunto pevl 58/2010 vp koski esitystä jätelaiksi . Valiokunnan suhtautumisesta

esityksessä ehdotettuun laiminlyöntimaksuun voidaan tässä kirjata seuraamuksen oikeasuhtaisuutta koskeva kannanotto. Valiokunta totesi mm.:

”... Tämän tyyppinen seuraamusluonteinen, hallinnollisessa menettelyssä mää- rittävä maksu soveltuu valiokunnan mielestä sinänsä hyvin jätelainsäädännön valvonnan yhteyteen..... Näiden seikkojen vuoksi maksuseuraamusuhalla on ensisijaisesti ennaltaestävä luonne. Valiokunta pitää kuitenkin oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana, että eräistä varsin vähäisenä pidettävistä laiminlyönneistäkin (erityisesti 131 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdassa mainitut laiminlyönnit pitää rekisteriotetta tai siirtoasiakirjaa mukanaan) seuraavan laiminlyöntimaksun suuruus on vähintään 500 euroa.”

Lausunto pevl 9/12 vp koski esitystä ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta. Valiokunta tarkasteli esityksessä ehdotettua seuraamusmaksua, joka työntajan olisi maksettava, jos hän on ottanut työhön laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen. Valiokunta tarkasteli maksua yleisesti , mutta keskittyi sen yhteydessä varsinaisesti *ne bis in idem* – sääntöön (kaksoisrangaistavuuden kieltoon). Valiokunta totesi siinä mm.:

” Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään ns. *ne bis in idem* -säännöstä, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohta ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artikla määräävät periaatteesta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös Suomen perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (HE 309/1993 vp, s. 74/II).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin (ks. esim. Jussila v. Suomi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.11.2006 ja Ruotsalainen v. Suomi 16.6.2009). ...

Työsopimuslakiehdotuksen 11 a luvun 5 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnaissa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Maksua ei voida määrätä myöskään sille, joka samasta teosta on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen. ...

Lähtökohtaisesti ehdotetut säännökset ovat sopusoinnussa *ne bis in idem* -säännön kanssa.....

Ne bis in idem -säännön huomioon ottamiseksi 4 momentin ensimmäistä ja toista virkettä tulee valiokunnan käsityksen mukaan tulkita siten, että samaa tekoa koskevan seuraamusmaksumenettelyn ja rikosprosessin ollessa samanaikaisesti vireillä seuraamusmaksumenettely on keskeytettävä ja luovuttava maksun määräämisestä, jos rikosprosessi päättyy lainvoimaiseen ratkaisuun, joko vapauttavaan tai langettavaan tuomioon. Kaksoisrangaistavuuden kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. ...

Ehdotetun seuraamusmaksun sääntelyssä ei valiokunnan käsityksen mukaan ole

tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen ne bis in idem -säännön noudattamiseksi. Tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin. Lisäksi nykyisessä tilanteessa on otettava huomioon se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntökin on eräiltä kohdin vielä kehittymässä. ...”

Ottaen yhtäältä huomioon perustuslakivaliokunnan käytännön ja hallituksen esityksessä viitatus ihminen oikeustuomioistuimen käytännön ja toisaalta ne bis in idem -säännön mukaisuutta ja seuraamusten oikeasuhtaisuutta toteuttavat rajoitukset, joita sisältyy ehdotettuihin tieliikennelain 160 §:ään ja ajokorttilain 65 §:ään, voidaan nähdäkseni lähteä siitä, että liikennevirhemaksuja yleisesti koskevaan säätelyyn ei tässä liity - kun oikeusturvajärjestelyistä on nähdäkseni huolehdittu - valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Omana kysymyksenään on kuitenkin arvioitava sitä, ovatko ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun - joka siis koskee automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä havaittuja liikenneriikkomuksia (161 §) - määräämistä koskevat järjestelyt sopusoinnussa syyttömyysolettamaa ja käännettyä todistustakkaa koskevien periaatteiden kanssa. Lakiehdotuksen 176 §:n mukaan ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaa ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai (jos omistaja tai haltija on oikeushenkilö) ajoneuvolaissa tarkoitettu käyttövastaava. Vastuuseen voi siten periaatteessa joutua henkilö, joka ei ole syyllistynyt ko. liikenneriikkomukseen. Merkittäväksi kysymykseksi muodostuu tällöin se, minkälaiset mahdollisuudet näin liikennevirhemaksusta vastuuseen joutuvalle on (jos hän ei ole rikkomuksen tekijä) vapautua tästä vastuusta. Ehdotuksen 176 §:n mukaan omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä on kuitenkin vastuusta vapaa ”jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt liikenneriikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä”. En tiedä, mitä tällainen ”todennäköiseksi saattaminen” voi käytännössä tulla merkitsemään tai edellyttämään. Minusta se kuitenkin viittaa johonkin selvästi lievempään vaatimukseen kuin oman syyttömyyden todistamiseen. Saman säännöksen mukaan on käyttövastaava vastuusta vapaa ”ilmoittamalla kenen käytössä moottorikäyttöinen ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä taikka ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi on anastettu”. Aiheettomasti muuten syntyvän vastuun välttäminen (pelkällä) tällaisella ilmoituksella vaikuttaa helposti toteutettavalta asialta ja on nähdäkseni varsin irrallaan ajatuksesta oman syyttömyyden todistamisesta.

Viitatuista syistä katsoisin, että ehdotetut ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksua koskevat järjestelyt eivät ole ristiriidassa syyttömyysolettamaa ja käännetyn todistustaakan

soveltamista koskevien valtiosääntöisten käytäntöjen kanssa. Jos pohditaan sitä, rikkooko ehdotettu järjestely kuitenkin jollakin periaatteellisella tasolla syyttömyysolettamusta vastaan, ei minusta voida sivuuttaa sitä, että kysymys tässä on tarpeellisista, automaattiseen liikennevalvontaan liityvistä massaluontoisista, välttämättä yksinkertaisia menettelyjä edellyttävistä , melko vähäisiin sanktioihin nojaavista ja oikeusturvan huomioon ottavista järjestelyistä.