

1. Lausuntopyyntö ja lausunnon sisältö

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa HE 180/2017 vp johdosta. Sanotussa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tieliikennelaki ja eräitä siihen liittyviä lakeja. Keskityn lausunnossani siihen, miten esityksessä ehdotettu liikennevirhemaksun voimaan saattaminen käy yksiin perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten kanssa.

2. Lähtökohta

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät pulmat perustuvat (hieman paradoksaalisesti) lausuntoasiassa siihen, että esityksen tarkoituksena on dekriminalisoida iso joukko vähäisiä liikenne rikkomuksia. Käytännössä tämä tapahtuisi siten, että nykyisin rikesakoilla rangaistavat liikenne rikkomukset muutettaisiin hallinnollisessa menettelyssä käsiteltäviksi, jolloin näistä teoista määrättävän seuraamuksen nimeksi tulisi liikennevirhemaksu.

Keskeinen seikka lausuntoasiassa on, että sanotusta dekriminalisoinnista ei kuitenkaan suoraan seuraa, että EIT 6 artiklassa säädetyistä syytetyn vähimmäisoikeuksista voitaisiin luopua. Tämä johtuu siitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi hallinnollisten sanktioiden luonnetta kansallisena seuraamuksena EIT:n oikeuskäytännössä vahvistettujen niin sanottujen Engel-kriteerien (Engel ym. v. Alankomaat 8.6.1976) perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli sanotut Engel-kriteerit täyttyvät, menettelyssä on EIT:n tulkinnan mukaan kysymys rikosprosessissa, jolloin menettelyssä pitää myös noudattaa EIS 6 artiklassa säädetyt oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvia elementtejä. Näin on siis siitä huolimatta, että jäsenvaltion lainsäädännössä menettely ja siinä määrättävä seuraamus luokiteltaisiin hallinnolliseksi.

Engel-kriteereitä ovat;

- 1) teon oikeudellinen luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan;
- 2) teon ja siitä määrättävän seuraamuksen todellinen luonne; ja
- 3) määrättävissä olevan seuraamuksen ankaruus.

Mikäli ensimmäinen kriteeri täyttyy, eli teko on kansallisen oikeuden mukaan rikos ja siitä on määrätty seuraamus rikosprosessissa, kysymys on EIT:n mukaan aina rikosasiasta.¹ Jos en-

¹ Ks. Siitari-Vanne, Eija, Hallintolainkäytön tehostaminen, Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista s. 536, Jyväskylä 2005.

simmainen kriteeri ei täyty, tilannetta arvioidaan kahden viimeksi mainitun seikan perusteella, jotka ovat lähtökohtaisesti vaihtoehtoisia. Riittävää siis on, että teosta määrättävä seuraamus on luonteeltaan rikosoikeudellinen tai että teosta voidaan määrätä seuraamus, joka koivuudeltaan kuuluu yleensä rikosseuraamusten piiriin. Tällöin luonteeltaan rikosoikeudelliseksi voidaan oikeuskirjallisuuden mukaan katsoa sellainen seuraamus, joka yleisesti sanktioi tietynlaisen käyttäytymisen. Tämän lisäksi rikosoikeudelliseen sanktioon viittaavana piirteenä pidetään sitä, että käytettävällä seuraamuksella on ollut rangaistuksellinen ja ennaltaehkäisevä tarkoitus.² Mikäli pelkästään yhden kriteerin perusteella ei voida päästä selkeään lopputulokseen, EIT arvioi asiaa kokonaisharkinnan perusteella.³

Kuten voidaan havaita, Engel-kriteerit aiheuttavat useita ongelmia. Käytännössä kriteerien täyttymistä arvioitaessa pitää vastata kysymykseen siitä, milloin hallinnollista seuraamusta voidaan pitää sanktioluonteisena. Kaikki hallinnolliset seuraamuksethan eivät ole tällaisia.

Tästä päästäänkin siihen, että yleisellä tasolla ei ole mitenkään kestävästi määriteltävissä, missä menee rajaa rangaistuksena pidettävän ja ei-rankaisullisen hallinnollisen seuraamuksen välillä. Oikeastaan melkein kaikista hallinnollisista seuraamuksista lienee mahdollista sanoa, että seuraamuksella on rangaistuksellinen tai ainakin ennaltaehkäisevä tarkoitus. Ja vastavasti voidaan pitää kokolailla mahdottomana määrittää sitä, missä kulkee raja ankaran ja ei-ankaran hallinnollisen seuraamuksen välillä.

Pulmana siis on, että mainittujen kriteerien perusteella voidaan melkein mikä tahansa hallinnollinen seuraamus ilman enempää perusteluita määritellä rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi toteamalla ainoastaan, että kyseistä seuraamusta on pidettävä sanktioluonteisena tai ankarana tai että seuraamuksella pyritään ennalta ehkäisemään ei-toivottavaa käyttäytymistä.

Sanotusta syystä on etukäteen olla erittäin vaikeata varmuudella määritellä, milloin hallinnollista menettelyä on pidettävä Engel-kriteerien mukaisena rikosasiana. Lausuntoasiassa tämä tarkoittaa sitä, että ikään kuin varmuuden vuoksi arvioin ehdotettuja muutoksia sitä taustaa vasten, että ehdotettua liikennevirhemaksua olisi Engel-kriteerien valossa pidettävä rikosoikeudellisena sanktiona.⁴ Myös esityksen sivulla 297 mainitun Hollantia koskevan Falk-ratkaisun (19.10.2004) perusteella tällainen lähtökohta on perusteltu, sillä kuten esityksenkin sanotusta kohdasta ilmenee, EIT totesi Falk-ratkaisussaan, että myös vähäiset hallinnolliset liikenne rikkomukset ovat rikoksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta.

Yllä sanotun perusteella arvioitavaksi siis tulee, taataanko liikennevirhemaksun määräämismenettelyssä EIS 6 artiklassa asetetut epäillyllä olevat vähimmäisoikeudet. Tältä osin ongelmallisena voidaan pitää ehdotetun tieliikennelain 176 §:n säännöstä siitä, kuka vastaa ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta. Sen sijaan muilta osin katsoisin, että EIS 6 artikla tai PL 21 § eivät aseta perustuslaista tai ihmisoikeussopimuksesta johtuvia esteitä ehdotuksen hyväksymiselle.

² Ks. tarkemmin Siitari-Vanne 2005 s. 536 ja Helenius, Dan, *Ne bis in idem* –kiellon rakenne ja ongelmakohdat viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa. Defensor Legis 2010 s. 768.

³ Ks. Siitari-Vanne 2005 s. 537. Ks. Engel-kriteerien soveltamisesta yksityiskohtaisesti Asp, Petter, *EG:s sanktionsrätt – Ett straffrättsligt perspektiv*. Upsala 1998, s. 320–331 sekä Pellonpää Matti, *Euroopan ihmisoikeussopimus, 4., uudistettu painos* s. 384–392, Jyväskylä 2005. Ks. myös Helenius Dan, *Den straffrättsliga tolkningen av ”ne bis in idem” inom EU och bestämmande av jurisdiktion vid behörighetskonflikter* s. 3–5, *Nordisk Tidskrift för Kriminalvidenskab* 2008 s. 1–20, jossa käsitellään niitä kriteereitä, joiden perusteella hallinnollista menettelyä voidaan pitää rikosprosessina.

⁴ Mikäli liikennevirhemaksu sitä vastoin ei täytä Engel-kriteereitä, EIS 6 artiklassa säädetyt epäillyn vähimmäisoikeudet eivät luonnollisestikaan aiheuta lausuntoasiassa ongelmia, koska tällöin liikennevirhemaksun määräämisessä ei olisi kysymys rikosoikeudellisen seuraamuksen langettamisesta.

3. Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu

Ehdotetun tieliikennelain 176 §:n mukaan ajoneuvokohtaisesti liikennevirhemaksusta vastaisi ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Näistä kolme ensin mainittua olisi kuitenkin vastuusta vapaa, jos he pystyisivät näyttämään todennäköiseksi, että he eivät olleet tehnyt liikenne rikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ole ollut edellytyksiä. Käyttövastaava puolestaan olisi ehdotetun tieliikennelain 176 §:n mukaan vastuusta vapaa, jos ilmoittamalla, kenen käytössä ajoneuvo oli rikkomuksen teko hetkellä ollut tai ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi oli anastettu.

Käytännössä ehdotettua tieliikennelain 176 §:ää voidaan pitää ongelmallisena siitä syystä, että siinä asetetaan todistustaakka liikenne rikkomuksessa epäillylle. Toisin sanoen lainkohdassa on kysymys käännetyistä todistustaakasta, jota voidaan pitää syyttömyysolettaman kannalta pulmallisena silloin, jos liikennevirhemaksu luokitellaan Engel-kriteerien perusteella rikosoikeudelliseksi sanktioksi.

Esityksessä käännetyn todistustaakan omaksumista ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksuja määrättäessä perustellaan sillä, että EIS ei kiellä oletusten käyttöä näyttöratkaisua harkittaessa liikenne rikoksissa, jos valtio noudattaa suhteellisuusperiaatetta ottamalla huomioon asian merkityksen ja puolustuksen oikeudet (s. 297). En ole varma minkä oletusten käyttöön perusteluissa viitataan, mutta otaksun, että oletuksilla sanotussa kohdassa viitataan tosiasiasa näytön arviointiin ei todistustaakkasääntelyyn. Ja jos näin on, niin esityksessä oleva perustelu ei kunnolla osu maaliin. Näytön arvioinnissa on toki ilman muuta sallittua ottaa huomioon esimerkiksi sellainen oletus, että auton omistaja todennäköisesti on myös ajanut autoa liikenne rikoksen tapahtuessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että todistustaakka olisi asiassa kääntynyt, vaan kysymys on siitä, että sanottu oletusta pidetään sanktiota määrättäessä todistustositseikkana, joka tietyin edellytyksin saattaa itsessään riittää näytöksi sanktion määräämiselle, ellei rikkomuksesta epäilty pysty esittämään vastanäyttöä. Näissä tilanteissa ei ole kuitenkaan perusteltua (eikä oikein) puhua käännetyistä todistustaakasta, vaan kysymys on siitä, että rangaistusta vaativa osapuoli on oletuksen avulla onnistunut täyttämään todistustaakkansa, jolloin näyttövelvollisuus siirtyy rikkomuksesta epäillylle.

Tieliikennelain ehdotetussa 176 §:ssä ei kuitenkaan olisi kysymys yllä sanotusta näyttövelvollisuuden siirtymisestä vaan puhtaasti käännetyistä todistustaakasta, mistä syystä sanotun lainkohdan säätämistä olisi syytä jatkovalmistelussa harkita. Tässä harkinnassa voitaisiin erityisesti ottaa huomioon se, että todistustaakan kääntäminen ei tosiasiasa taitaisi juurikaan edes vähentää poliisin velvollisuuksia selvittää ajoneuvon kuljettajaa valvontakameran ottamista kuvista. Näin olisi siitä syystä, että tosiasiasa ajoneuvon haltijan olisi useimmiten helppointa näyttää syyttömyytensä pyytämällä poliisilta valokuva liikenne rikkomuksesta, josta myös ajoneuvoa kuljettava henkilö on tunnistettavissa.⁵ Näin ollen poliisin pitäisi todistustaakan kääntämisestä huolimatta tarkastaa ajoneuvoa kuljettava henkilö valvontakameran kuvasta. Tästä syystä PL 21 §:n ja EIS 6 artiklan kannalta arveluttavaan todistustaakan kääntämiseen ei ole syytä ryhtyä, siitäkään huolimatta, että yksittäisiä EIT:n ratkaisuja ”hyväntah-toisesti” tulkitsemalla käännettyä todistustaakkaa saatettaisiin ehkä pitää EIS:n mukaisena.

⁵ Todistustaakan kääntämistä ei näin ollen voitaisi perustella edes sillä, että rikkomuksesta epäillyn olisi helppointa näyttää syyttömyytensä kuin mitä poliisin on näyttää syyllisyyskysymys toteen.

4. Ne bis in idem –kielto

Ne bis in idem –kiellolla (eli tuomion oikeusvoimalla) tarkoitetaan sitä, että samaa asiaa ei saa tutkia eikä määrätä seuraamusta kahdessa eri menettelyssä. Rikosprosessin sisällä ne bis in idem –kiellon soveltamista on vakiintuneesti pidetty itsestään selvyytenä. Tämä tarkoittaa sitä, että kertaalleen rikosprosessissa ratkaistua asiaa ei ole saanut panna uudelleen vireille rikosprosessuaalisessa järjestyksessä.

Viime aikaisen oikeuskäytännön perusteella ne bis in idem –kielto on saanut merkitystä myös siinä mielessä, että aiemmin hallinnollisessa (eli varsinaiseen rikosprosessiin kuulumattomassa) menettelyssä annetut sanktioluonteiset seuraamukset ovat saattaneet estää rikossyytteen nostamisen ja tutkimisen. Huomattavin esimerkki tässä suhteessa on ollut se, että määrättyjen veronkorotusten katsotaan nykyään estävän veropetosyytteen tutkimisen, mikäli veropetosyytteessä on kysymys samoista verojen välttämistä kuin mistä veronkorotuskin on määrätty. Enää ne bis in idem –kielto ei siis estä asioiden uudelleen käsittelyä vain saman prosessilajin sisällä, vaan nykyisin hallintomenettelyssä määrätty seuraamus voi laukaista ne bis in idem –kiellon soveltamisen rikosprosessissa tai päinvastoin.

Käsillä olevassa lausuntoasiassa on ne bis in idem –kieltoon pyritään reagoimaan tieliikennelain ehdotetussa 160 §:ssä, jossa säädettäisiin muun muassa siitä, että liikennevirhemaksua ei saa määrätä, jos tienkäyttäjää epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, tai jos tienkäyttäjälle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus. Selvyyden vuoksi laissa olisi syytä huomioida myös päinvastainen asetelma eli että *lakiin otettaisiin nimenomainen säännös siitä, että rikosprosessiin ei saisi ryhtyä, mikäli tienkäyttäjälle olisi samasta teosta jo määrätty liikennevirhemaksu.*⁶

Toinen ne bis in idem –kysymys liittyy lausuntoasiassa ajokieltojen määräämiseen silloin, kun ajokieltoon määrättävä on syyllistynyt useisiin liikenne rikkomuksiin. Tässäkin suhteessa ratkaisu suurelta osin perustuu yllä selostettuihin – hyvin tulkinnanvaraisiin – Englekriteereihin. Mikäli ajokielto luokitellaan rikosoikeudelliseksi sanktioksi voidaan pitää ongelmallista, jos liikennevirhemaksun jälkeen toisessa menettelyssä määrätään samaan liikenne rikkomukseen perustuva ajokielto. Esimerkiksi kaikin tavoin kestävältä ei tunnu esityksen sivulla 300 mainitun KHO:n ratkaisun 2014:95 perustelu, jonka mukaan ajokiellon määräämisessä useisiin liikenne rikkomuksiin perustuen ei olisi kysymys uudesta oikeudenkäynnistä.

Kysymys ajokieltojen määräämisestä eri menettelyssä kuin missä ajokiellon perusteena olevasta liikenne rikkomuksesta määrätään muut seuraamukset on kuitenkin erittäin hankala ja tulkinnanvarainen. Tästä syystä pidän tässä yhteydessä riittävänä kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että EIT saattaa hyvinkin tulevassa ratkaisukäytännössään katsoa erillisellä päätöksellä määrättävät ajokieltoseuraamukset ne bis in idem –kiellon vastaisiksi. Ja jos näin käy, meillä nyt jo vakiintuneesti noudatettua menettelyä pitää tältä osin arvioida uudestaan.

⁶ Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vastaavankaltaisten tilanteiden osalta esimerkiksi lakiin erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullikorotuksesta on otettu tällainen rikosprosessimenettelyn estävä oikeushoje silloin, kun samasta rikkomuksesta on jo määrätty veronkorotus (ks. sanotun lain 3.1 §).

4. Yhteenveto

Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita, olisiko tieliikennelain 176 §:än ehdotetusta käännetyistä todistustaakasta syytä luopua.

Rovaniemellä 7.2.2018

Mikko Vuorenpää
Rikosprosessioikeuden professori
Lapin yliopisto