

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen

7.3.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite: Lausuntopyyntö 16.2.2018 (PeV to 8.3.2018 klo 10.00) ja Vkn Marttusen viesti 2.3.2018

Hallituksen esitys 180/2017 vp (tieliikennelaki)

1 Johdanto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä tieliikennelaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 180/2017 vp).

Oikeusministeriötä on pyydetty arvioimaan yleisen lainsäädäntökehityksen kannalta hallituksen esityksessä ehdotettua *sanktiojärjestelmän muutosta*, jossa tapahtuu määrällisesti ja periaatteellisesti merkittävä siirtymä rikriminalisoinneista hallinnollisten sanktioiden käyttöön. Erityisesti valiokunta on pyytänyt arvioimaan, miten *oikeusturva* ja *hyvän hallinnon periaatteet* toteutuvat ehdotuksessa ja olisiko esitystä joltain osin perustuslaillisista syistä muutettava ne paremmin huomioiviksi.

2 Sanktiojärjestelmän muutos ja hallinnolliset seuraamukset

Esityksessä ehdotetaan, että muun muassa liikenne rikkomusta koskeva rangaistussäännös kumottaisiin ja korvattaisiin hallinnollisella seuraamusmaksulla, liikennevirhemaksulla.

Oikeusministeriö toteaa, että liikennevirhemaksun käyttöönotto merkitsee huomattavaa muutosta liikenteen seuraamusjärjestelmään ja rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään yleisestikin. Maksu korvaisi suurimman osan rikesakoista ja merkitsisi rikosoikeudellisten rangaistusten käytön huomattavaa vähenemistä.

Liikennevirhemaksun käyttöönotto toteuttaa hallituksen pitkän aikavälin linjauksia seuraamusjärjestelmän kehittämisestä. Esimerkiksi oikeudenhoidon uudistamisohjelman vuosille 2013—2025 (OMML 16/2013, s. 35—36)

C:\Users\stina.nurmikoski\AppData\Local\Microsoft\Windows\NetCache\Content.Outlook\WI02MU0A\HE_180_2017_PeV_TLL.docx

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

mukaan selvitetään edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle. Valtioneuvoston tieliikenneturvallisuuden parantamiseksi tehdyn periaatepäätöksen (15.12.2016) mukaan liikennერიkkomusten seuraamuksina otetaan käyttöön hallinnolliset maksut.

Rangaistuksen tarkoituksena on osoittaa yhteiskunnallista paheksuntaa ja moitetta, jolloin aiheutetaan suurempi kärsimys kuin neutraalimmilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Massarikkomuksissa rangaistusten moraalialuova ja vahvistava vaikutus heikkenee, mikä heikentää myös yleisestävyyttä ja voi vaikuttaa kielteisesti lainkuuliaisuuteen yleisemminkin. Vähiten haitallisiin ja vähiten moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia. Maksuseuraamuksetkin voivat toimia yleisestävästi, jolloin niiden teho perustuu muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen (ks. esimerkiksi Koskinen, Pekka & Repo, Sanna, 2001. Hallin[n]olliset maksuseuraamukset vähäisten lainrikkomusten seuraamuksena. Arviomuistio).

Jo rikosoikeuskomitea (KM 1976:72) esitti sakkojärjestelmän eriyttämistä ankarahkoihin päiväsakkorangaistuksiin ja massarikollisuuteen sovellettaisiin, kiinteään rahamäärään vahvistettaviin maksuluonteisiin seuraamuksiin. Komitea arvioi, että kaikkia tuolloin rangaistavaksi säädettyjä tekoja ei voida pitää vakavuudeltaan tai moitittavuudeltaan ankarammin rangaistaviin rikoksiin verrattavina. Maksuja olisi komitean ehdotuksen mukaan sovellettu kielteisyydeltään vähäisiin, mutta kuitenkin haitallisiin tekoihin.

Oikeusministeriö pitää siten kannatettavana esityksen lähtökohtaa, jonka mukaan liikennერიkkomus muutettaisiin hallinnolliseksi rikkomukseksi.

Oikeusministeriö pitää tältä osin lisäksi tärkeänä sitä esityksessä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan hallinnollisten seuraamusten käyttöalaa laajennettaessa *samalla kumotaan vastaavia tekoja koskevat rangaistussäännökset*. Näin vältetään järjestelmien päällekkäisyydestä aiheutuvia ongelmia, turvataan kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutuminen ja vähennetään sanktiokumulaatiosta aiheutuvia haittoja. Koska vakavimmat liikennერიkokset on edelleen tarpeen säilyttää rikosoikeudellisen järjestelmän piirissä, on järjestelmät sovittava yhteen niin, ettei liikennერიkoksia ja -rikkomuksia käsitellä tarpeettomasti useassa menettelyssä. Järjestelmän tulee tältä osin olla myös riittävän selväpiirteinen.

3 Oikeusturva ja hyvän hallinnon periaatteet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon osa-alueista ehdotetun liikennevirhemaksun määrittämisessä merkityksellisiä ovat ennen kaikkea syyttömyysolettama ja oikeus tulla kuulluksi sekä oikeus hakea muutosta.

3.1 Käännetty todistustaakka ja ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu

Esityksen mukaan liikennevirhemaksu voitaisiin eräissä tilanteissa määrätä kuljettajaa selvittämättä (ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu). Virhemaksusta vastaisi muun muassa ajoneuvon omistaja, jollei hän esimerkiksi saata todennäköiseksi, että hän ei ole tehnyt liikenneriikkomusta (käännetty todistustaakka).

Oikeusministeriö toteaa, että ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua ja käännettyä todistustaakka koskeva sääntely on merkityksellistä paitsi oikeusturvaan sisältyvän syyttömyysolettaman kannalta (ks. esimerkiksi PeVL 4/2004 vp s. 7/II), myös oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ajoneuvokohtainen käännettyyn todistustaakkaan perustuva liikennevirhemaksu on sinänsä omaksuttavissa liikenneriikkomuksiin, jos oikeasuhtaisuuden ja oikeusturvan vaatimukset on huomioitu.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muun muassa pysäköintivirhemaksun kohdalla seuraamusjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta sinänsä mahdollisena perustaa seuraamusmaksun määrääminen tietyin edellytyksin käännettyyn todistustaakkaan (PeVL 57/2010 vp). Lakiehdotus ei kuitenkaan ole suoraan verrannollinen perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa käytännössä käsiteltyihin tapauksiin.

Asian arvioinnin kannalta on merkityksellistä muun muassa se, että ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen perustuu massaluonte-

seen pitkälle automatisoituun menettelyyn. Toisaalta massaluonteisessa-
kaan toiminnassa ei saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeus-
turvaa (ks. PeVL 49/2017 vp viitteineen).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut pitävänsä ns. ankaraan
vastuuseen ja käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen
määräämistä syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 49/2017 vp, PeVL
2/2017 vp s. 5, PeVL 15/2016 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp s. 7/I).
Toisaalta valiokunnan myötävaikutuksella on säädetty sanktioista, joiden
määrääminen ei nimenomaisesti edellytä tekijän tuottamusta tai tahalli-
suutta (PeVL 57/2010 vp, PeVL 32/2005 vp). Tuottamuksesta riippumatto-
man vastuun kannalta valiokunta on pitänyt merkityksellisinä muun muassa
säännöksiä seuraamuksen määräämättä jättämisestä (PeVL 39/2017 vp s.
4, PeVL 49/2017 vp).

Ehdotuksen mukaan vastuu ajoneuvokohtaisesti liikennevirhemaksusta ei
olisi poikkeuksetonta, vaan lakiehdotuksen 176 §:ssä säädettäisiin perus-
teista, joiden täytyessä omistaja, haltija tai käyttäjä vapautuisi vastuusta.
Maksun määrääminen ei siten perustuisi ankaraan vastuuseen, vaan ajo-
neuvon haltijalla olisi ns. puhdistautumismahdollisuus.

Lakiehdotus sisältää prosessuaalisia oikeuksia turvaavat säännökset liiken-
nevirhemaksun määräämättä jättämisestä (1. LE 160 §:n 4 momentti). Eh-
dotuksen mukaan tieliikennelaissa säädettäisiin myös toimenpiteistä luo-
pumisesta vähäisissä tapauksissa (160 §:n 3 momentti) ja kohtuullisuuspe-
rustein (5 momentti).

Oikeusturvan osatekijöitä ovat paitsi ratkaisujen muodollinen lainmukai-
suus ja ennustettavuus, myös niiden sisällöllinen oikeellisuus ja kohtuulli-
suus.

Tältä osin merkityksellistä on muun muassa se, kuinka ankariin seuraamuk-
siin käännetty todistustaakka ehdotetaan liitettäväksi. Ehdotuksen mukaan
suurin liikennevirhemaksu olisi 200 euroa.

Oikeusministeriö toteaa, että ankarampien seuraamusten kuten ajokiellon
osalta on oikeusturvasyistä perusteltua edellyttää ylimääräisiä oikeusturva-
takeita. Ajokiellon osalta esityksessä ehdotetaan, että ajoneuvon kuljettaja
on valokuvattava tai tallennettava vastaavalla teknisellä järjestelmällä si-
ten, että hänet olisi voitu tunnistaa. Tämä viranomaisen selvitysvelvolli-
suuta koskeva säännös turvaa maksun saajan tosiasiallisia mahdollisuuksia
esittää puhdistautumista koskevaa näyttöä.

3.2 Oikeus tulla kuulluksi

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuun hyvään hallintoon kuuluu oikeus tulla kuulluksi. Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta hallintoasioissa. Pykälästä ilmenevän pääsäännön mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Perustuslain 21 § ei perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia siinä lueteltuihin hyvän hallinnon osatekijöihin (HE 309/1993 vp, s. 74/II), ja yleislakina hyvän hallinnon perusteita sekä menettelyä hallintoasioissa määrittävän hallintolainkin sääntelyyn asianosaisen kuulemisesta sisältyy eräitä poikkeuksia kuulemisvelvollisuudesta. Myös hallintolain esitöissä viitataan siihen, että hallinnonalakohtaiset erityispiirteet saattavat vastaisuudessakin edellyttää hallintolaista poikkeavaa sääntelyä (ks. HE 72/2002 vp, s. 53). Toisaalta valiokunta on kuitenkin edellä mainitulla tavalla kiinnittänyt huomiota siihen, ettei verotuksen kaltaisessa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai verovelvollisen oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp, s. 2/I).

Esimuutoksen mukaan ajoneuvokohtainen virhemaksu muistuttaisi ehdollista rikesakkoa, josta säädetään nykyään sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2019) 3 luvussa. On kuitenkin syytä huomata, että ehdollista rikesakkoa koskevassa menettelyssä asianosaisen kuuleminen ei toteudu samaan tapaan kuin hallintolaissa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdollista rikesakkoa koskevassa menettelyssä ei käytännössä kuulla sakotettavaa ennen rikesakon lähettämistä, vaan rikesakkomääräys lähetetään lain 17 §:n mukaisesti postitse ajoneuvoliikennerekisteristä ilmenevään osoitteeseen. Sakotettavan oikeus tulla kuulluksi toteutuu vasta jälkikäteen niin, että hän voi vastustaa saamaansa rikesakkomääräystä (18 §).

Lakiehdotus sisältää sakkomenettelylain 17 §:ää muistuttavan säännöksen, jonka mukaan ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskeva päätös lähetetään postitse tai annetaan sähköisenä tiedoksiantona ajoneuvoliikennerekisteristä ilmenevään osoitteeseen. Oikeus tulla kuulluksi toteutuisi jälkikäteen osana oikaisuvaatimusmenettelyä.

Jos tarkoituksena on ehdollista rikesakkoa koskevan käytännön mukaisesti, ettei ajoneuvon haltijaa pääsääntöisesti kuulla ennen päätöksen tekemistä,

olisi esitystä perusteltua *täydentää nimenomaisella kuulemista koskevalla poikkeussäännöksellä*.

Tällainen säännös voitaisiin muotoilla esimerkiksi samaan tapaan kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 22 §:n 2 momentissa, jonka mukaan tilaisuus selvityksen antamiseen on varattava vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt vastaavan ratkaisun myös HE:ssä 97/2017 vp (veronkantolain 27 §:n 2 momentti ja 72 §:n 2 momentti), joka säädettiin valiokunnan myötävaikutuksella (PeVL 39/2017 vp).

Automaattinen liikenteen valvonta on verovalvonnan tavoin pitkälti automatisoitua, liikennevirhemaksun enimmäismäärä (200 e) on verrattain pieni ja vastaa tulotietojärjestelmästä annetussa laissa säädettyä summaa. Oikeusturvan kannalta merkityksellistä on myös se, että tekojen moitittavuus on verrattain vähäinen ja lakiehdotus sisältää edellä kuvatuin tavoin säännökset maksun määräämättä jättämisestä.

3.3 Selvittäminen ja syyttömyysolettama

Hallinnolliset seuraamukset eivät saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi (ks. esim. PeVL 39/2017 vp viitteineen).

Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota hallituksen esityksen lausumaan (s. 139), jonka mukaan sanktio määrättäisiin tutkimatta maksun saavan henkilön syyllisyyttä. Perusteluiden mukaan liikenteenvalvoja määräisi maksun liikenne rikkomuksen objektiivisten seikkojen perusteella ja syyllisyyden tutkiminen jäisi mahdollisen muutoksenhaun kuten oikaisuvaatimuksen tai valituksen varaan.

Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että lausuma koskee vain ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua eli automaattista liikennevalvontaa ja siltäkin osin vain kuljettajan henkilöllisyyttä. Jos seuraamus määrätään tavanomaisessa liikennevalvonnassa, on liikenteen valvojan hallintolain 31 §:n mukaisesti huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, mihin näissä tapauksissa sisältyy myös syyllisyys. Vastaavasti ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua määrättäessäkin vastuu asian selvittämisestä on maksun määräävällä viranomaisella. Viranomaisen on selvitettävä muun muassa rikkomuksen laatu, teko aika ja -paikka, muut rikkomuksen kannalta tarvittavat tiedot sekä ajoneuvon yksilöinti.

3.4 Oikeusturva ja liikennevirhemaksun täytäntöönpanokelpoisuus

Tieliikennelakia koskeva lakiehdotus tai sen perustelut eivät sisällä nimenomaista lausumaa siitä, milloin liikennevirhemaksu tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. Ehdotetun tieliikennelain 178 §:n 1 momentin mukaan liikennevirhemaksun ja ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun täytäntöönpanosta säädettäisiin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

Oikeusministeriö toteaa, että liikennevirhemaksua ja ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskeva päätös on syytä panna täytäntöön vasta kun se on saanut lainvoiman. Ratkaisu olisi linjassa muun muassa hallintolainkäytölain (586/1996) 31 §:n 1 momentista ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 2 §:n 1 momentista ilmenevän periaatteen kanssa (ks. myös PeVL 4/2004 vp s. 7/I—8/I ja PeVL 32/2005 vp s. 4/II).

Tämä ei edellytä muutoksia lakiehdotuksiin, mutta asia olisi syytä *selventää esimerkiksi liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnön perusteluissa*.