Asia: HE 180/2017 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksen lähtökohtana on koota yhteen liikenteessä käyttäytymisen säännöt kuten liikenteen yleiset periaatteet, liikennesäännöt ja ajoneuvojen käyttämistä tiellä koskevat säännöt. Tarkoituksena on säätää myös liikenteenohjauksesta ja liikenteenohjauksessa käytettävistä laitteista ja merkistä sekä lain rikkomisesta määrättävästä liikennevirhemaksusta ja sen järjestelmästä. Sääntelyä uudistamalla pyritään vastaamaan paremmin perustuslain, kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin.

Esitän pyydettynä lausuntona asiassa kunnioittavasti seuraavan. Tarkastelen lausunnossani hallituksen esitystä keskeisesti hallinnollisten seuraamusmaksujen samoin kuin perustuslain 21 §:n kannalta.

1 Hallinnollisen sanktiomaksujärjestelmän käyttöönotto tieliikenteen alalla

Hallinnollisten seuraamus- eli sanktiomaksujen käyttöala on kasvanut tuntuvasti etenkin viime vuosina. Sanktiomaksujen on katsottu soveltuvan erityisesti tilanteisiin, joissa on kysymys varsin vähäisistä rikkomuksista tai laiminlyönneistä, ja joissa maksun määrääminen voi tapahtua verraten yksinkertaisessa menettelyssä hallintoviranomaisessa. Perinteisesti hallinnolliset sanktiomaksut ovat liittyneet dekriminalisointiin – tilanteeseen, jossa aikaisempi pienehkö ja kiinteämääräinen rikosoikeudellinen seuraamus on muutettu luonteeltaan hallinnolliseksi rangaistusluonteiseksi maksuseuraamukseksi.

Sanktiomaksulla voi olla myös kriminalisointeja täydentävä - rikosoikeudelliselle rangaistukselle rinnakkainen - funktio. Esimerkiksi 1970- ja 1980-luvuilla käyttöönotetut ensimmäiset sanktiomaksut – pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu ja ylikuormamaksu – olivat seurausta tieliikenteen voimakkaasta kasvusta, ja niiden katsottiin toimivan tehokkaina seuraamuksina massahallinnon pienemmissä rikkeissä. Viime vuosina hallinnollisten sanktiomaksujen määrän kasvu liittyy erityisesti EU-oikeuden täytäntöönpanoon. Sanktiomaksut voivat vastaavasti olla määrältään ja vaikutuksiltaan hyvinkin suuria – esimerkkinä kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä sanktiomaksut toimivat perinteisessä kontekstissaan eli tieliikenteeseen liittyvinä seuraamuksina. Itse asiassa hallinnolliset sanktiomaksut olivat laajemminkin esillä 1980-luvulla tieliikenteen rangaistusjärjestelmää kehitettäessä. Kehityssuunta käännettiin kuitenkin toisaalle ottamalla sanktiomaksujen sijasta käyttöön uusi rikosoikeudellinen seuraamus, rikesakko. Nyt kehityksessä on palattu alkuperäiselle tielle, mutta usealla tavalla muuttuneissa oloissa. Hallinnollisten sanktiomaksujen käyttöala ja sääntelytilanne on nimittäin kokonaan toisenlainen kuin vuosikymmeniä sitten. Merkillepantavaa nykyisessä kehityksessä on myös se, että kyseiset seuraamukset otettaisiin käyttöön erittäin laajalla alalla, vähäisempiä liikennerikkomuksia koskevina seuraamuksina. Järjestelmän käyttöala laajentuisi siten huomattavasti nykyisestä ja kattaisi aikaisempaa enemmän nykyisen rikesakkojärjestelmän kenttää. Hallituksen esityksessä seuraamusmallin valintaa on perusteltu muun muassa tarkoituksenmukaisuus- ja tehokkuusnäkökohdilla (s. 294). Perustelut ovat varsin niukat, mutta ne vastaavat sitä, miten hallinnollisen sanktiomaksujärjestelmän käyttöönottoa yleensäkin on perusteltu lainsäädännössä. Erona aikaisempaan sanktiomaksukehitykseen on kuitenkin se, että tieliikenneuudistuksen myötä Suomessa otettaisiin iso harppaus kohti yhteiskuntaa, jossa hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen kansalaisille on arkipäiväistä ja kaikkialle ulottuvaa.

Hallinnolliset sanktiomaksut rinnastetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (Engel ym. tapaus, EIT 1976). Tämä koskee lähtökohtaisesti myös määrältään pienempiä sanktiomaksuseuraamuksia. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ollut lausuntokäytännössään samalla peruslinjalla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan (esimerkiksi PeVL 49/2017 vp) tällaiset maksut eivät ole PL 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 2/2017 vp, s. 4—5, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I). Edellä olevasta lähtökohdasta taas seuraa, että sanktiomaksujen oikeusturvatakeiden on täytettävä määrätyt rikosoikeudelliset ja rikosprosessuaaliset vaatimukset siitä huolimatta, että ne sijoittuvat kansallisessa oikeusalajaottelussa hallinnollisten seuraamusten joukkoon.

2 Sanktiomaksujärjestelmälle asetettavista yleisistä vaatimuksista

Sanktiomaksuja ja rikosoikeudellisia rangaistuksia on ollut käytössä rinnakkaisina seuraamuksina jo useita vuosikymmeniä. Aikaisemmin sanktiomaksut ja rikosoikeudelliset rangaistukset saatettiin mieltää toistaan riippumattomiksi seuraamusjärjestelmiksi. Niin kuin edellä on todettu, rangaistusluonteiset hallinnolliset taloudelliset seuraamukset rinnastetaan nykyään asiallisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä, samoin kuin kansallisella tasolla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Rikosoikeuteen nojautuvasta kytkennästä taas seuraa ihmisoikeustuomioistuimen mukaan se, että rikosprosessissa sovellettavat, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvat oikeusturvatakeet tulevat sovellettaviksi myös seuraamusmaksuja koskevassa määräämismenettelyssä hallinto-oikeudellisten menettelyvaatimusten rinnalla. Keskeinen kysymys on tuolloin se, missä laajuudessa rikosprosessuaalisia menettelytakeita voidaan soveltaa hallintomenettelyssä, joissa seuraamusmaksu määrätään, samoin kuin näitä asioita koskevassa muutoksenhaussa hallintotuomioistuimissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa vahvistettuja rikosoikeudellisia takeita ei välttämättä tarvitse soveltaa täysimääräisesti rikosoikeuden ”kovan ytimen” ulkopuolella (ks. Jussila v. Suomi, EIT 2006). Tätä taustaa vasten voidaan todeta, että oikeudenmukaista rikosoikeudenkäyntiä koskevat perusteet on otettava liikennevirhemaksujärjestelmässä huomioon soveltuvin osin, mutta ei välttämättä täysimääräisesti. Yksityisen perustavanlaatuiset oikeusturvatarpeet on kuitenkin turvattava sekä hallintomenettelyssä että muutoksenhaussa.

Se, millaisia oikeusturvavaatimuksia hallinnollisten sanktiomaksujen yhteydessä on noudatettava, on täsmentynyt vähitellen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Kansallisittain erityistä merkitystä on myös niillä linjauksilla, joita eduskunnan perustuslakivaliokunta on tehnyt hallinnollisia sanktiomaksuja koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on kiteyttänyt lausuntokäytännössään sellaisia keskeisiä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä esille nousevia rikos- ja rikosprosessioikeudellisia vaatimuksia, joita hallinnollisissa sanktiomaksuasioissa on vähintäänkin syytä noudattaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on ensinnäkin säädettävä PL 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. esim. PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Vaikka PL 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).

Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp)

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt PL 21 §:n ja 81 §:n 1 momentin näkökulmasta huomiota myös siihen, ettei (asianomaisessa tapauksessa verotuksen kaltaisessa) massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai verovelvollisen oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp, PeVL 39/2017). Valiokunta on toisaalta todennut hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta olevan olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista (PeVL 57/2010 vp).

Tieliikennelakiuudistuksessa ehdotetaan uutta seuraamusmaksujärjestelmää, jossa liikennevirhemaksu määrättäisiin laissa erikseen säädettyjen liikennerikkomusten seurauksena. Ehdotetut liikennevirhemaksut ovat rikosoikeudellisiin rangaistuksiin rinnastettavia hallinnollisia seuraamuksia. Niiden määräämisessä sovelletaan siten hallintolakia, mutta niitä koskevassa menettelyssä on kiinnitettävä erityistä huomiota myös rikosprosessuaalista oikeusturvaa koskeviin vaatimuksiin, joita ovat perustuslakivaliokunnan mukaan ainakin rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Valiokunnan lausuntokäytännöstä käy ilmi, että sanktiomaksuja koskevassa menettelyssä on otettava huomioon muun muassa myös syyttömyysolettama ja itsekriminointikielto.

3 Tarkasteltavana oleva esitys

3.1. Lähtökohdaksi

Merkillepantavaa on yleiseltä kannalta katsottuna ensinnäkin se, että tieliikennelain mukaisen virhemaksun määräisi ennen muuta poliisimies tai poliisin palveluksessa työskentelevä virkamies. Poliisiin toiminnassa sanktiomaksun määrääminen muodostuisi entistä tavanomaisemmaksi. Poliisin olisi siksi kyettävä entistäkin tarkemmin huomioimaan toiminnassaan rikosprosessin ja seuraamusmaksumenettelyn väliset erot ja yhtäläisyydet. Hallituksen esityksessä on omaksuttu myös se perustavanlaatuinen lähtökohta, että ajoneuvokohtainen virhemaksu perustuu käännettyyn todistustaakkaan. Automaattinen liikennevalvonta ei ole uutta, mutta entistä automatisoidumpi seuraamusmaksumenettely vailla kuulemismenettelyä sitä vastoin on. Vapautuakseen virheellisin perustein määrätystä maksuseuraamuksesta yksilöltä vaadittaisiin oma-aloitteisuutta. Vapautus tapahtuisi oikaisuvaatimusmenettelyssä, joka on muutoksenhakua erotuksena ensi asteen hallintopäätöksen tekemisestä.

Oikeus hyvän hallintoon sekä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ovat keskeisiä liikennevirhemaksujärjestelmään liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä. Tieliikennelakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole juuri lainkaan arvoitu seuraamusmaksua koskevaa määräämismenettelyä eikä hallintoprosessuaalista muutoksenhakumenettelyä hyvän hallinnon ja

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Hallituksen esityksessä ei ole riittävissä määrin arvioitu esimerkiksi

- kuulemisen ja kontradiktorisen menettelyn merkitystä
- viranomaisen selvitysvastuuta
- käännetyn todistustaakan ja objektiivisen vastuun välistä suhdetta
- käännetyn todistustaakan ja syyttömyysolettaman merkitystä
- miten syyllisyysvaatimukset (tahallisuus/huolimattomuus) näytetään toteen
- itsekriminointisuojan merkitystä hallintomenettelyssä ja muutoksenhaussa

3.2. Ankara vastuu ja käännetty todistustaakka

Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu perustuisi ankaraan eli objektiiviseen vastuuseen. Objektiivinen vastuu on varsin usein käytössä sanktiomaksuissa, mitä on perusteltu laajemminkin sanktiomaksujärjestelmän tehokkuusnäkökohdilla.[1] Sanktiomaksut voidaan määrätä tuolloin rikosoikeudellista järjestelmää yksinkertaisemmassa ja toimivammassa menettelyssä erityisesti pienempiä lainrikkomuksia koskevissa tilanteissa. Objektiiviseen vastuuseen perustuvia sanktiomaksuja on säädetty myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 57/2010 vp, PeVL 32/2005 vp).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lähtenyt oikeuskäytännössään siitä, että sanktiomaksuvelvollisuuden perustaminen ns. ankaraan vastuuseen on sinänsä mahdollista, eli objektiivisessa vastuussa ei sellaisenaan ole kysymys syyttömyysolettaman vastaisesta menettelystä (esim. Salabiaku v. Ranska, EIT 1988 ja Janosevic v. Ruotsi, EIT 2002). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan faktoja tai lainsäädäntöä koskevat olettamat (*presumtions of fact or of law*) ovat siten hyväksyttäviä syyttömyysolettaman kannalta. Edellytyksenä on tuolloin kuitenkin se, että tällaisille presumtioille asetetaan kohtuulliset rajat, joissa asian vakavuus ja yksityisen puolustautumisoikeudet otetaan huomioon.[2] Olettaman kohteelle on siten annettava mahdollisuus esittää päinvastainen näyttö (ks. Pham Hoang v. Ranska, EIT 1992, kohta 34). Olettama, jota on vaikea kumota, mutta jota vastaan voidaan kuitenkin esittää päinvastainen näyttö, voidaan katsoa pysyvän kohtuullisissa rajoissa.[3]

[1] Esim. HE 77/2005 vp s. 7-8.
[2] Ks. Salabiaku, kohta 28 ja Janosevic, kohta 101.
[3] Ks. Janosevic vastaan Ruotsi, EIT 2002, kohdat 101–104, joissa EIT kiinnitti tässä kohtuusharkinnassaan yhtäältä huomiota subjektiivisiin elementteihin perustuvan puolustautumismahdollisuuksien olemassaoloon sekä toisaalta valtiolliseen intressiin eli tehokkaan verotusjärjestelmän tarpeeseen.

Kyseinen näkemys eroaa perinteisestä rikosoikeudellisesta lähtökohdasta, jossa rangaistuksen määrääminen ei voi nojautua ankaraan vastuuseen.

Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu perustuisi olettamaan ajoneuvon omistajan, haltijan tai tilapäisen käyttäjän vastuusta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään alleviivannut sitä, ettei objektiivisen vastuun käyttäminen saa johtaa syyttömyysolettaman vastaiseen menettelyyn, samoin kuin ei myöskään puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan (esim. PeVL 57/2010 vp, PeVL 15/2016 vp ja PeVL 49/2017 vp). Voi kuitenkin olla ongelmallista puhua ankarasta vastuusta ja käännetystä todistustaakasta seuraamusmaksua koskevan hallintomenettelyn yhteydessä. Toisin kuin hallituksen esityksessä todetaan (s. 295), tässä tilanteessa ei ole kysymys ns. käännetystä todistustaakasta. Hallinnossa käytössä olevan virallisperiaatteen mukaisesti viranomaisella on nimittäin ensisijainen vastuu maksun määräämisen edellytysten selvittämisestä.[4] Tätä vastuuta ei voi siirtää yksityiselle. Viranomaisen selvitystehtävään kuuluu selvityksen hankkiminen myös maksua tarvittaessa kohtuullistavista seikoista. Viranomaisen selvitysvastuu saa sisältöä PL 21 §:n hyvän hallinnon vaatimuksesta, ja sen on oltava riittävää, objektiivista ja tasapuolista.

Asian selvittämisestä säädetään lähemmin hallintolain 31 §:n 1 momentissa, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Saman lainkohdan 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Ehdotetussa laissa esitetään säädettäväksi myös poliisilain 6 luvussa tarkoitetun poliisitutkinnan suorittamisen mahdollisuudesta.

Viranomaisen selvitysvastuu toteuttaa hallinnossa tärkeän virallisperiaatteen vaatimusta. Virallisperiaatteen mukaisesti viranomaisen on näin ollen huolehdittava siitä, että asia tulee ”riittävästi ja asianmukaisesti” selvitetyksi ennen päätöksen tekoa (viranomaisen huolehtimisvelvollisuus). Hallintomenettelyn ensisijaisena tavoitteena on lainmukainen ja sisällöllisesti oikea ratkaisu.[5] Viranomaisen huolehtimisvelvollisuus rajoittaa siten yleisellä tasolla erilaisten faktisten ja juridisten olettamien käyttöä hallintomenettelyssä. Seuraamusmaksut eivät ole asianosaisten vireille panemia asioita, eikä asianosainen siksi ole lähtökohtaisesti velvoitettu myötävaikuttamaan asian selvittämiseen.

Korostettaessa viranomaisen selvitysvastuuta toteutetaan samalla perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tärkeän syyttömyysolettaman olemassaoloa ja merkitystä. Syyttömyysolettama ei kuitenkaan, kuten edellä on esitetty, estä oikeudellisista olettamista säätämistä tai niiden soveltamista käytännössä.

[4] Jo öljypäästömaksun kohdalla perustuslakivaliokunta korosti sitä, ettei ankaraan vastuuseen sisälly ns. käännettyä todistustaakkaa, vaan selvitysvelvollisuus maksun määräämisen perusteista on aina viranomaisella. Ks. PeVL 32/2005 vp s. 3.

[5] Mäenpää 2016 s. 225.

Olisikin ollut suotavaa, että todistustaakkaa olisi hallituksen esityksessä käsitelty hallintoviranomaisia ja hallintotuomioistumia velvoittavan virallisperiaatteen kannalta. Hallintoasioita koskeva selvittämisvastuu tapahtuu tämän periaatteen mukaisesti. On siksi valitettavaa, että viranomaisten selvitysvelvollisuutta ei käsitellä hallituksen esityksessä lainkaan.

Objektiiviseen vastuuseen kuuluu myös suhteellisuusperiaatteen noudattaminen. Tässä tarkoituksessa lainsäädäntöön on tärkeä sisällyttää säännökset mahdollisuudesta määrättävän sanktiomaksun kohtuullistamisesta tai kokonaan määräämättä jättämisestä (PeVL 49/2017 vp, PeVL 39/2017 vp, s. 4, ks. myös PeVL 32/2005 vp). Tällainen sääntely sisältyykin nyt tarkasteltavana olevaan esitykseen. Yksityiselle voi siten asettaa selvitysvastuuta kohtuullisuusnäkökohtien esille tuomisesta – maksun määräämättä jättämisestä tai poistamisesta subjektiivisten syiden nojalla (160 §). Tässä selvitysvastuussa ei ole kysymys käännetystä todistustaakasta eikä syyttömyysolettaman vastaisesta menettelystä. Syyttömyysolettamaan liittyvistä syistä puolustautumisoikeuksien käyttöedellytyksiä ei tule kuitenkaan asettaa liian korkeiksi, mitä on alleviivattu myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Esimerkiksi pysäköintivirhemaksua koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta toi esille sen, että yksityisellä tulee olla reaalisia mahdollisuuksia maksuvelvoitteesta vapautumiseen (PeV 57/2010 vp s. 3).[6]

Esillä olevassa asiassa ajoneuvon omistaja, haltija ja tilapäinen käyttäjä olisivat myös vastuusta vapaita, jos he saattavat todennäköiseksi, että eivät ole tehneet liikennerikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei muutenkaan ole edellytyksiä (176 §). Heillä on siten mahdollisuus esittää vastuuolettaman vastainen näyttö. Näin asetettua näyttövelvollisuutta voidaan pitää syyttömyysolettaman mukaisena (vrt. PeVL 57/2010 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on vielä korostanut sitä (PeVL 39/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp), että sanktiomaksun (kyseisissä tapauksissa veronkorotuksen) määräämättä jättäminen on sidottua harkintaa. Tämän mukaisesti myös esillä olevassa 160 §:n 5 momentissa olisi perusteltua säätää siitä, että seuraamusmaksu jätetään määräämättä (ei siis ”saadaan jättää määräämättä”).

PL 21 §:n 2 momentissa turvattuun hyvään hallintoon kuuluu oikeus tulla kuulluksi. Perustuslain säännös 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 (PeVL 49/2017 vp). Myös hallintolain esitöissä viitataan siihen, että hallinnonalakohtaiset erityispiirteet saattavat vastaisuudessakin

[6] Ks. myös KHO 2015:24.

edellyttää hallintolaista poikkeavaa sääntelyä (PeVL 49/2017 vp, ks. HE 72/2002 vp, s. 53). Toisaalta valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, ettei verotuksen kaltaisessa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai verovelvollisen oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp, s. 2/I).

Hallintolain 34 §:ään sisältyy hyvän hallinnon kannalta keskeinen vaatimus asianosaisen kuulemisesta ennen hallintopäätöksen tekemistä. Kyseisen säännöksen 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Niin kuin perustuslakivaliokunta on selkeästi tuonut esille, sanktiomaksuasioissa – asianomaisessa tapauksessa verotuksen kaltaisessa massaluonteisessakaan toiminnassa – ei saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai verovelvollisen oikeusturvaa.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miten asianosaista olisi tarkoitus kuulla ennen ajoneuvokohtaisen maksuvelvoitteen asettamista, vai onko tarkoituksena se, että kuuleminen tapahtuisi varsinaisesti vasta oikaisuvaatimusmenettelyssä, joka on muutoksenhakua erotuksena ensi vaiheen hallintopäätöksen tekemisestä. Asia on siten ongelmallinen PL 21 §:n hyvän hallinnon vaatimuksen kannalta. Yksityinen voi siten käyttää syyttömyysolettamankin kannalta tärkeitä puolustautumisoikeuksiaan vasta sen jälkeen, kun sanktiomaksu on jo määrätty. Jos kuulemista koskevasta pääsäännöstä on tarkoitus poiketa, siitä olisi ollut perusteltua esittää säädettäväksi laissa.

3.3. Henkilökohtaisesta syyllisyysvaatimuksesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että muun kuin ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen nojautuisi subjektiiviseen eli tahallisuuteen tai tuottamukseen perustuvaan vastuuseen. Perusteluna subjektiivisen vastuun käyttämiselle esityksessä viitataan muun muassa eduskunnan kantaan asiassa U 2/2014 vp ja valiokuntien lausuntoihin. Se, että sanktiomaksu perustuu subjektiiviseen vastuuseen, edellyttää sitä, että hallintoviranomainen selvittää vastuuelementtien olemassa olon. Tämä on edellytyksenä sille, että maksu voidaan määrätä yksityiselle taholle.

Vaikka ankaraa vastuuta käsitellään hallituksen esityksessä lähinnä todistustaakkaa koskevana kysymyksenä, ankaran vastuun käsite on rikosoikeustieteellisessä kirjallisuudessa yhdistetty, ei niinkään käännettyyn todistustaakkaan, vaan henkilökohtaiseen syyllisyysvaatimukseen eli tahallisuus- tai tuottamusvaatimukseen. Suomalaisessa rikosoikeustieteellisessä kirjallisuudessa ankaraa eli ns. objektiivista vastuuta ilman tahallisuus tai tuottamusvaatimusta on pidetty kiellettynä. Syyllisyysperiaatteen (nulla poena sine culpa) mukaan jokaisella on oltava ns. toisintoimimismahdollisuus. Sellaista rangaistusta, joka määrätään riippumatta siitä, olisiko rangaistuksen kohteella ollut mahdollisuus toimia toisin, ei voida pitää oikeudenmukaisena.

Pykäläehdotuksissa 162–172 § esitetyissä rikkomuksissa edellytetään tekijän tahallisuutta tai huolimattomuutta. Nämä rikkomukset rakentuvat toisin sanoen subjektiivisen vastuun varaan. Hallituksen esityksen perusteluissa ei kuitenkaan oteta kantaa tämän subjektiivisen vastuun laatuun ja siihen, kuinka se esimerkiksi suhteutuu rikoslakiin ja rikosoikeuden yleisiin oppeihin sekä anteeksi annettavuuteen ja kohtuullistamiseen.[7] Tahallisuus- tai tuottamusvaatimuksen asettaminen summaarisessa menettelyssä voikin liikennerikkomusten massatyyppisen luonteen vuoksi olla vaikeaa, varsinkin kun tekijän subjektiivista syyllisyyttä ei alun alkaenkaan ole tarkoitus selvittää (HE s. 139). Asiassa jää kaiken kaikkiaan epäselväksi, mitä subjektiivisella vastuulla tarkoitetaan, mikä voi vaikuttaa siihen, että yhdenvertaisuus muodostuu soveltamiskäytännössä vaikeasti toteutettavaksi vaatimukseksi.

Myös subjektiivisen vastuun kohdalla on tärkeä tuoda esiin kuulemisperiaatteen merkitys (HL 34 §). Kun esimerkiksi poliisimies määrää sanktiomaksun tien päällä, voisi ajatella, että kuuleminen voidaan toimittaa samassa yhteydessä. Kuulemistilanteita olisikin ollut perusteltua pohtia laajemmin näiden asioiden yhteydessä. Lähtökohtana on joka tapauksessa se, ettei subjektiiviseen vastuuseen perustuvaa sanktiomaksua voida määrätä kuulematta asianosaista eli maksuvelvollista. Subjektiivisen vastuuseen perustuvan sanktiomaksupäätöksen perusteluissa tulisi myös voida esittää, millä perusteella subjektiivinen vastuuelementti on olemassa. Se, että syyllisyyden tutkiminen ja kuuleminen jäisi muutoksenhaun (oikaisuvaatimusmenettelyn) varaan, on siten ongelmallista PL 21 §:n oikeusturvavaatimuksen kannalta.

3.4 Itsekriminointisuojasta

Viranomaisen selvittämisvastuuseen liittyvää itsekriminointisuojaa on käsitelty hallituksen esityksessä valitettavan vähän. Liikennevirhemaksu on rangaistuksenkaltainen maksuseuraamus, ja käsittelyn aikana on siksi lähtökohtaisesti taattava asianosaisen itsekriminointisuoja, eli oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteen näyttämiseen. On siis tärkeää ottaa huomioon se, että itsekriminointisuoja voi ajankohtaistua liikennevirhemaksumenettelyn aikana, eikä ainoastaan suhteessa mahdolliseen rinnakkaiseen rikosprosessiin.

Itsekriminointisuojasta on säädetty oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi hänet tai hänen läheisensä syyteen vaaraan tai myötävaikuttaisi syyllisyyden selvittämiseen. Lainkohtaa ei lähtökohtaisesti sovelleta hallintomenettelyssä tai -prosessissa. Itsekriminointisuojan on kuitenkin katsottava sisältyvän

[7] PeVL 39/2017 vp ja HE 97/2017 vp s. 50.

PL 21 §:n tarkoittamiin muihin hyvän hallinnon takeisiin.[8] Itsekriminointisuoja liittyy yleisemmin viranomaisen selvitysvastuuseen rangaistusluonteisia seuraamuksia koskevissa asioissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, ettei itsekriminointisuoja estä lakiin perustuvaa velvoitetta, jonka mukaan henkilön on annettava viranomaiselle tietoja tai alistuttava pakollisiin tarkastuksiin tai valvontatoimiin (Saunders v. Iso-Britannia, EIT 1996). Myös perustuslakivaliokunta on arvioinut itsekriminoinitisuojan sisällön samansuuntaisesti lausuntokäytännössään (ks. PeVL 39/2014 vp). Tieliikennelakia koskevan hallituksen esityksen pykäläehdotuksiin ei sisälly sen tyyppisiä tiedonantovelvoitteita, jotka olisivat ongelmallisia itsekriminointisuojan kannalta.

Itsekriminointisuoja voi kuitenkin muodostua ongelmalliseksi erityisesti ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun osalta. Säädösehdotuksen mukaan ajoneuvon omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä olisi vastuusta vapaa, jos hän saattaa todennäköiseksi, ettei hän ole tehnyt liikennerikkomusta tai ettei virhemaksun määräämiselle ollut edellytyksiä. Ajoneuvon käyttövastaava olisi vastuusta vapaa ilmoittamalla, kenen käytössä moottorikäyttöinen ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä taikka ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi on anastettu. Säädösehdotuksessa ei varsinaisesti vaadita, että ajoneuvon omistajan, haltijan tai tilapäisen käyttäjän olisi nimettävä ajoneuvoa kuljettanut henkilö vapautuakseen ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta. Säädösehdotuksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että ajoneuvon omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä olisi vastuusta vapaa, mikäli he ilmoittavat ajoneuvoa rikkomuksen tekohetkellä kuljettaneen henkilön nimen ja yhteystiedot tai kenen käytössä ajoneuvo on rikkomuksen tekohetkellä ollut (s. 276).

Tässä yhteydessä on huomionarvoista, että kuljettaja voi usein olla ajoneuvon omistajan, haltijan tai tilapäisen käyttäjän läheinen henkilö eli perheenjäsen. Itsekriminointisuoja kattaa myös asianosaiselle läheiset henkilöt. Olisikin ollut suotavaa, että hallituksen esityksessä olisi tarkasteltu tämän kaltaista tilannetta. Hallituksen esityksessä olisi yleisimminkin ollut syytä tarkastella itsekriminointisuojaa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön näkökulmasta. Kuljettajan nimeämistä on arvioitu itsekriminointisuojan kannalta erityisesti suuren jaoston ratkaisussa O'Halloran ja Francis vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, EIT 2007. Hakijoita oli pyydetty ajoneuvojen rekisteröityinä haltijoina nimeämään heidän ajoneuvonsa kuljettajan tiettynä ajankohtana tietyssä tilanteessa. Tuomioistuin päätyi tapauksessa siihen, ettei itsekriminointisuojaa ollut loukattu ottaen huomioon mm.

[8] Ks. Mäenpää 2016 s. 238.

tieliikennesääntelyregiimin erityisen luonteen ja pyydetyn tiedon rajallisen luonteen (*the special nature of the regulatory regime in issue and the limited nature of the information sought*).[9]

Itsekriminointisuojan sisällöstä ei ole välttämätöntä säätää tieliikennelain puitteissa. Käytännön lainsoveltamisessa on kuitenkin otettava huomioon asianosaisen oikeus kieltäytyä esittämästä selvitystä omasta tai hänen läheisensä syyllisyydestä liikennerikkomukseen.

Muutoksenhaun kannalta on lisäksi syytä huomata, että itsekriminointisuojasta säätämistä harkitaan tällä hetkellä hallintolainkäyttölakia koskevan uudistuksen yhteydessä.[10] Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään, että uuden lain todistelua koskeviin säännöksiin lisättäisiin säännökset itsekriminointisuojasta.[11] Rangaistusseuraamukseen rinnastuvaa hallinnollista seuraamusta koskevassa asiassa asianosainen voisi esityksen mukaan joissakin tapauksissa kieltäytyä esittämästä hallintotuomioistuimelle selvitystä, joka voisi toimia välittömänä perusteena tällaisen seuraamuksen määräämiselle.[12] Luonnoksessa ehdotetun 7 luvun 16 §:n mukaan asianosainen, todistaja tai muu oikeudenkäynnissä kuultava henkilö voisi kieltäytyä kertomasta seikan, jonka kertominen saattaisi hänet tai hänen läheisensä syytteen tai rangaistuksen luonteisen hallinnollisen seuraamuksen vaaraan. Luonnoksessa viitataan samassa yhteydessä yleisiä tuomioistuimia koskeva vastaavaan säännökseen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:ssä.

Luonnos sisältää myös hyödyntämiskieltoa koskevan säännösehdotuksen (7 luku 17 §). Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin kiellosta hyödyntää lainvastaisesti hankittua selvitystä. Pykäläehdotus vastaa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n säännöksiä, mutta on yleisemmin muotoiltu. Pääsääntönä ehdotetun 1 momentin mukaan olisi, että hallintotuomioistuimen olisi jätettävä hyödyntämättä laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden tai vaitiolo-oikeuden vastaisesti taikka muulla tavoin lainvastaisesti hankittu selvitys. Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan tuomioistuin saisi kuitenkin hyödyntää vapaassa todistusharkinnassa myös lainvastaisesti hankittua selvitystä, kunhan hyödyntäminen ei vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista ottaen huomioon asian laatu, selvityksen hankkimistapaan liittyvä oikeudenloukkauksen vakavuus, hankkimistavan merkitys selvityksen luotettavuudelle, selvityksen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja muut olosuhteet. Ehdotettu

[9] Ks. tuomion kohta 62.
[10] Ks. Oikeusministeriön lausuntopyyntö 17/41/2015 (18.4.2017) ja sen liitteenä lähetetty Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lailla kumottaisiin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki.
[11] Itsekriminointia koskeva säännösehdotus sisältyi jo HE:een 245/2014 vp. Lakivaliokunta kuitenkin esitti ehdotuksesta luopumista mietinnössään LaVM 2/2014 vp. Valiokunta piti ongelmallisena, ettei hallituksen esitys sisältänyt hyödyntämiskieltoa koskevia säännösehdotuksia, vaikka tällaiset on sisällytetty oikeudenkäymiskaareen.
[12] Ks. luonnoksen s. 95.

säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n 3 momentin säännöstä yleisestä hyödyntämiskiellosta.

Helsingissä 8.2.2018

Leena Halila
hallinto-oikeuden professori
Helsingin yliopisto