Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
8.2.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 180/2017 vp** eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Käsiteltävän olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tieliikennelaki. Tieliikennelaissa koottaisiin yhteen liikenteessä käyttäytymisen säännöt, joita olisivat muun muassa liikenteen yleiset periaatteet, liikennesäännöt ja ajoneuvojen käyttämistä tiellä koskevat säännöt. Lisäksi ehdotettavassa tieliikennelaissa säädettäisiin nykyisestä tieliikennelaista poiketen lain rikkomisesta määrättävästä liikennevirhemaksusta ja sen järjestelmästä. Liikennevirhemaksu olisi hallinnollinen maksuseuraamus.

Esityksessä ehdotettu tieliikenteen seuraamusjärjestelmän uudistaminen sisältää valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä näkökohtia ja keskityn lausunnossani pääasiassa näihin kysymyksiin ja nimenomaan esityksessä ehdotettuun tieliikenteen seuraamusjärjestelmän uudistamiseen.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä tieliikenteen seuraamusjärjestelmän uudistamisesta ja uudistamisen tavoitteista

Yleisesti esityksen tavoitteena (s. 131) on koota yhteen tieliikenteen käyttäytymistä koskeva lainsäädäntö, jolla taas tavoitellaan lainsäädäntöä rasittavan tulkinnanvaraisuuden ja puutteellisuuksien poistamista samoin kuin lainsäädännön saattamista johdonmukaisemmaksi

kokonaisuudeksi. Kysymys on toisin sanoen tieliikennelainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Uudistuksen yleinen tavoite on hyväksyttävä ja kannatettava ennen muuta lainsäädännön selkeyden näkökulmasta. Kannatettavaa on myös muun muassa tieliikenteen yleisten periaatteiden kirjaaminen ehdotetun tieliikennelain 2 lukuun.

Esityksen tavoitteena on myös uudistaa tieliikenteen seuraamusjärjestelmää, koska voimassa olevan tieliikennelain (267/1981) liikennerikkomusta koskeva 103 § (567/2005) on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Liikennerikkomusta koskeva voimassa olevan tieliikennelain 103 § on niin sanottu avoin rangaistussäännös eli blankorikossäännös, joita on eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina. Blankorikossääntely ei sinänsä ole perustuslain kieltämä sääntelytekniikka, mutta rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorikossääntelyyn on syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3 ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on muotoillut blankorangaistussääntelyä koskevia lainsäädännöllisiä vaatimuksia (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I), joihin on myös viimeaikaisessa korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä suhtauduttu siten, että ne asiallisesti ovat rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämiä rikosoikeudelliselle lainsäädännölle asetettuja vähimmäisvaatimuksia (ks. KKO 2015:22).

Selvää sinänsä on, että voimassa oleva tieliikennelain liikennerikkomusta koskeva 103 § on perustuslakivaliokunnan blankorikossääntelyä koskeva käytäntö huomioon ottaen varsin ongelmallinen, koska säännöksestä ei käy lainkaan ilmi, mistä lainsäädännön vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä voi olla seuraamuksena rikosoikeudellinen seuraamus (ks. myös PeVL 10/2016 vp, s. 8). Tieliikenteen seuraamusjärjestelmän uudistamiselle siten, että liikennerikkomusta koskeva säännös uudistetaan, on näin varsin painavat ja hyväksyttävät tavoitteet. Toinen kysymys sen sijaan on, mikä vaihtoehtoinen sääntelymalli asiassa on tarkoituksenmukaista omaksua valtiosääntöoikeudelliset ja kriminaalipoliittiset rajoitteet ja näkökohdat huomioon ottaen.

Hallinnollisia sanktioita koskevan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi tieliikenteen vähäisten rikkomusten seuraamusjärjestelmää siten, että tieliikennerikkomusta koskeva 103 § dekriminalisoitaisiin ja että käyttöön otettaisiin uusi laaja-alainen tieliikenteen sanktiomaksu, liikennevirhemaksu. Kysymys olisi rikkomuskohtaisesti kiinteämääräisestä hallinnollisesta maksuseuraamuksesta, joka voitaisiin määrätä tiettyjen lainvastaisten tekojen seuraamuksena.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ei ole perustuslain 81 §:ssä tarkoitettu vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 15/2016 vp, s. 4, PeVL 28/2014 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 17/2012 vp, s. 5–6, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4, PeVL 10/2016 vp, s. 7–8 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden

perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

Valiokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Kuten edellä on todettu, ehdotettu liikennevirhemaksu on hallinnollinen maksuseuraamus, jollaista sanktiota koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä on arvioitava edellä selostetun perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön asettamien edellytysten valossa.

Ehdotetun seuraamussääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi tieliikenteen vähäisten rikkomusten seuraamusjärjestelmää siten, että tieliikennerikkomusta koskeva 103 § dekriminalisoitaisiin ja että käyttöön otettaisiin uusi laaja-alainen tieliikenteen sanktiomaksu, liikennevirhemaksu. Kysymys olisi rikkomuskohtaisesti kiinteämääräisestä hallinnollisesta maksuseuraamuksesta, joka voitaisiin määrätä tiettyjen lainvastaisten tekojen seuraamuksena. Tältä osin on arvioitava, onko ehdotetulle muutokselle esitettävissä hyväksyttäviä perusteita ja onko ehdotettu muutos valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta asianmukaisesti toteutettu.

Ehdotetun muutoksen hyväksyttävyys. – Kysymys on varsin merkittävästä muutosehdotuksesta ja hallinnollisen sanktiojärjestelmän käyttöalan huomattavasta laajentamisesta. Tällä hetkellä tieliikenteen osalta käytössä on yksinomaan rikosoikeudellinen järjestelmä ja rikosoikeudelliset seuraamukset. Ehdotetulla muutoksilla on myös huomattavia käytännön vaikutuksia. Kuten esityksen perusteluissakin todetaan (s. 138), suurin osa liikennerikoksista tilastoidaan liikennerikkomuksiksi, minkä vuoksi sääntelymallin muuttamisella olisi merkittäviä kriminaalipoliittisia vaikutuksia, koska satojatuhansia nyt rikoksina arvioitavia tekoja siirrettäisiin rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuolelle. Ehdotuksella on näin erittäin huomattavia kriminaalipoliittisia vaikutuksia, joskaan ehdotetussa seuraamusjärjestelmää koskevassa muutoksessa ei ole kysymys yksinomaan kriminaalipoliittisesta tarkoituksenmukaisuuskysymyksestä.

Käsitykseni mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ei ole aiemmin ollut ehdotusta, jossa olisi vastaavassa mittakaavassa ehdotettu rikosoikeudellisen järjestelmän soveltamisalan piiriin kuuluvia tekoja siirrettäväksi hallinnollisen sanktiojärjestelmän piiriin. Rahanpesulainsäädäntöä hiljattain uudistettaessa (HE 228/2016 vp) oli kysymys muun muassa tiettyjen rahanpesulaissa aiemmin rangaistavaksi säädettyjen tekojen dekriminalisoinnista ja siirtämisestä hallinnollisten sanktioiden alaisiksi (HE 228/2016 vp, s. 70), mutta esitystä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa käsiteltäessä ehdotettuja hallinnollisia sanktioita ei tarkasteltu nimenomaisesti dekriminalisoinnin ja hallinnollisten sanktioiden käyttöönoton välisen suhteen näkökulmasta (PeVL 2/2017 vp, s. 4–6). Nyt käsillä oleva ehdotus on myös laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan huomattavasti rahanpesulakia koskenutta ehdotusta merkittävämpi.

Perustelluksi lähtökohdaksi voitaneen asettaa, että tämänkaltaisille rikosoikeudellisen järjestelmän ja hallinnollisten sanktioiden väliseen suhteeseen tehtäville muutoksille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2/I). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan mainittu lähtökohta koskee myös rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tehtäviä muutoksia, koska rangaistuksilla ja rikoslain kielloilla on sisäinen yhteys ja rangaistukset on asetettu tukemaan ja tehostamaan kieltoja (PeVL 9/2016 vp, s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut, että valiokunnan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti (PeVL 48/2017 vp, s. 8). Rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttöalan merkittävä supistaminen ja vastaavasti hallinnollisen sanktiojärjestelmän käyttöalan merkittävä laajentaminen on yhtä lailla merkityksellistä edellä sanotusta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, koska sanktioiduilla kielloilla ja hallinnollisilla sanktioilla on sisäinen yhteys ja sanktiot on asetettu tukemaan ja tehostamaan kieltoja ja koska kysymys on eri sanktiojärjestelmien rajanvetoon liittyvästä kysymyksestä. Rikkomuksiin sovellettavan sanktiojärjestelmän muutoksella on merkitystä myös kysymykseen tulevien oikeusturvajärjestelyjen näkökulmasta. Merkitystä on myös sillä sanktiojärjestelmien rajanvetoon liittyvällä seikalla, että ehdotetun liikennevirhemaksun perusteena olevat teot voivat tietyissä tilanteissa myös rikosoikeudellisen järjestelmän arvioinnin kohteeksi (ehdotettu tieliikennelain 160 §:n 4 momentti).

Esityksessä (s. 130) ehdotettua sanktiojärjestelmään tehtävää muutosta perustellaan muun muassa oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan (Oikeusministeriön julkaisuja 16/2013) sisältyvällä tavoitteella laajentaa hallinnollisen sanktiojärjestelmän käyttöä, minkä lisäksi esityksessä on katsottu (s. 131), että rikosoikeudellista järjestelmää ei tulisi rasittaa sisällyttämällä sen piiriin kaikkein lievimpiä yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja. Lisäksi näyttää siltä, että ehdotuksen taustalla vaikuttavat jossain määrin tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat, jotka liittyvät automaattisen valvonnan käyttöalan laajentamiseen (s. 140–141).

On sinänsä mielenkiintoista, että esityksen perusteluissa ehdotettua sanktiojärjestelmän muutosta ei juuri perustella tai tarkastella liikenneturvallisuuteen liittyvien näkökohtien valossa. Tieliikennerikosten ja -rikkomusten keskeisenä tavoitteena on kuitenkin liikenneturvallisuuden parantaminen ja sitä kautta viime kädessä hengen, terveyden ja omaisuuden suojaaminen. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tosin todetaan (s. 294), että ehdotettu sääntelymalli tukee yleistä kriminaalipolitiikan tavoitetta käyttää rikosoikeutta nimenomaan silloin, kun sen käytölle on painavia esimerkiksi perusoikeuksien suojaamiseen liittyviä perusteluita. Ajatuksena vaikuttaa olevan, että rikoslain 23 luvussa tarkoitetut tieliikennerikokset vaarantamisrikoksina toteuttavat tätä tavoitetta ja nyt hallinnollisten sanktioiden järjestelmin piirin siirrettäväksi ehdotetut

teot ovat pikemmin vähäisempiä tekoja, jotka kuitenkin ovat sanktioinnin arvoisia ja joiden sanktioinnilla tavoitellaan myös liikenneturvallisuuteen liittyviä tavoitteita.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että liikennevirhemaksun käyttöönotolle on sinänsä esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Tässä arviossa on annettava merkitystä sille, että liikennevirhemaksun perusteena olevat teot olisivat monelta osin vähäisiä rikkomusluonteisia tekoja, jotka tälläkin hetkellä ovat käytännössä useimmiten rikesakolla rangaistavia.

Ehdotetun seuraamussääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys. – Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).

Nyt käsillä olevan sääntelyn yhteydessä huomiota on sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden suhteen kiinnitettävä siihen, että jatkossa tieliikenteen sääntöjen rikkominen voisi johtaa rajanvetokysymyksiin hallinnollisen seuraamusjärjestelmän ja rikosoikeudellisen järjestelmän välillä. Tieliikenteen säännöt ovat yleisesti kaikkia tielläliikkujia koskevia ja ne näin koskettavat merkittävissä määrin laajaa joukkoa yksityishenkilöitä lähes päivittäin. Tämä asettaa vaatimuksia myös käytettävälle seuraamusjärjestelmälle ja sen soveltamisen ennakoitavuudelle. Yksityishenkilön kannalta saattaa muodostua epäjohdonmukaiseksi ja vaikeasti hahmotettavaksi, jos samasta teosta voi teon moitittavuuden asteen erilaisuuden mukaan seurata joko hallinnollinen sanktio tai rikosoikeudellinen seuraamus. Käytännössä rajanveto tehtäisiin ennen muuta liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevan rikoslain (39/1889) 23 luvun 1 §:n (545/1999) sisältämän abstraktista vaaraa ilmentävän niin sanotun ”on omiaan” -tunnusmerkin avulla.

Vaikka tieliikenteen seuraamusjärjestelmä muuttuisi monimutkaisemmaksi ja yksilön kannalta vaikeammin hahmotettavaksi, edellä hallinnollisten seuraamusten käyttöönoton hyväksyttävyydestä mainittu huomioon ottaen ehdotettua muutosta voidaan nähdäkseni kuitenkin pitää perusteltuna. Olisi kuitenkin ollut suotavaa, että mainittua rajanvetokysymystä olisi perusteellisemmin tarkasteltu esityksen perusteluissa.

Jatkossa lienee edelleen tarkoitus, että vakavammat tieliikennelain aineellisten normien rikkomistapaukset tulevat arvioitavaksi rikoslain 23 luvun mukaisina liikennerikoksina. Ehdotetusta tieliikennelaista puuttuu kuitenkin säännös, jossa viitataan rikoslain 23 luvussa tarkoitettuihin liikennerikoksiin (vrt. voimassa olevan tieliikennelain 98–102 §). Erityisesti rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitettu liikenneturvallisuuden vaarantaminen on blankorikossäännös, jollaisia eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellä selostetun mukaisesti lähtökohtaisesti pidetty ongelmallisina. Ehdotettu sääntely ei tältä osin täytä valiokunnan blankorikossääntelylle asettamia vähimmäisvaatimuksia (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I ja myös PeVL 10/2016 vp, s. 8), koska ehdotetusta tieliikennelaista puuttuu niin sanottu takaisinkytkentä (”nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus”). Ehdotettuun tieliikennelakiin olisi näin välttämättä lisättävä asianmukaiset viittaukset rikoslakiin.

Ehdotettujen rikkomusten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys. – Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä huomiota hallinnollisella seuraamuksella sanktioitujen tekojen osalta kiinnitetty myös aineellisen sanktioidun käyttäytymisen kuvaavan normin täsmällisyyteen (PeVL 10/2016 vp, s. 8). Tältä osin ehdotus jättää joiltakin osin toivomisen varaa.

Esimerkiksi ehdotetun lain 54 §:ssä tarkoitettu tarpeettoman ja häiritsevän ajon kielto, joka on sanktioitu 171 §:n 1 kohdassa ja jonka osalta voidaan 161 §:n 4 kohdan perusteella määrätä ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu, on varsin avoimesti ja epämääräisesti muotoiltu. Ehdotetun 54 §:n mukaan tarpeeton ja häiritsevä ajoneuvolla ajaminen on kielletty. Ajamisen tarpeettomuutta ja häiritsevyyttä ei säännöksessä määritellä lainkaan. Lainkohdan perusteluiden mukaan (s. 204) kysymys voisi olla muun muassa niin sanotusta korttelirallista tai muusta vastaavasta taajamassa tapahtuvasta päämäärättömästä ja tarpeettomasta ajosta taikka esimerkiksi taajamassa ajettaessa auton äänentoistolaitteiden voimakkaasta käyttämisestä. Ehdotetun lainkohdan perusteella ei kuitenkaan lainkaan voi ennakoida, mikä toiminta on sanktioitua ja sitä olisi näin välttämättä täsmennettävä.

Liikennevirhemaksun sekä ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen ja syyttömyysolettama. – Ehdotetun tieliikennelain 160 §:ssä säädettäisiin liikennevirhemaksusta ja liikennevirhemaksulla sanktioidut teot määriteltäisiin tarkemmin ehdotetun lain 162–172 §:ssä siten, että niissä viitattaisiin tieliikennelain aineellisiin säännöksiin. Ehdotetuissa 162–172 §:ssä sanktioidun käyttäytymisen edellytykseksi asetettaisiin syyksiluettavuutta koskeva edellytys, koska mainituissa säännöksissä tahallinen tai tuottamuksellinen menettely asetetaan pääosin sanktioidun käyttäytymisen edellytykseksi. Ehdotus ei tältä osin siis perustu ankaraan tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen.

> On kuitenkin huomattava, että raitiovaunun kuljettajaa koskevissa ehdotetuissa 166 §:n 3 momentissa ja 167 §:n 4 momentissa ei aseteta syyksiluettavuutta koskevaa vaatimusta. Tätä poikkeavuutta ei esityksessä tarkemmin perustella.

Ehdotetun tieliikennelain 161 §:n mukaan tietyissä tilanteissa voitaisiin määrätä ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu. Käytännössä kysymys olisi automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista säännöksessä tarkemmin määritellyistä rikkomuksista. Ehdotetun lain 176 §:n mukaan ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaisi ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä olisi kuitenkin vastuusta vapaa, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt liikennerikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä. Käyttövastaava sen sijaan olisi vastuusta vapaa ilmoittamalla, kenen käytössä moottorikäyttöinen ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä taikka ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi on anastettu.

Kuten edellä on todettu, eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään vakiintuneesti katsonut, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Valiokunta on aiemmassa käytännössään esimerkiksi pitänyt ankaraan vastuuseen ja käännettyyn todistustaakkaan perustunutta hallinnollista seuraamusta (liikenteenharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu) perustuslain 21 §:n sisältämän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 4/2004 vp, s. 7/I). Öljypäästömaksu taas ei muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, koska sitä koskeva päätöksenteko ei perustunut käännettyyn todistustaakkaan ja seuraamusta määrättäessä noudatettiin syyttömyysolettamaa (PeVL 32/2005 vp, s. 3/II). Pysäköintivirhemaksun osalta valiokunta taas on katsonut, että virhemaksua koskeva todistustaakka voitiin asettaa ajoneuvon omistajalle tai haltijalle, mutta edellytyksenä ehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä oli sääntelyn muuttaminen siten, että omistaja tai haltija on vastuusta vapaa saattaessaan todennäköiseksi, ettei ole itse pysäköinyt ajoneuvoa väärin (PeVL 57/2010 vp, s. 3–4). Hiljattain verotuksen seuraamusjärjestelmää koskevia ehdotettuja muutoksia arvioidessaan valiokunta ei pitänyt tuottamusarviointiin perustuvasta vastuusta luopumista ongelmattomana, mutta katsoi kuitenkin, että sääntely ei muodostunut perustuslain 21 §:n kannalta kokonaisuutena arvioiden ongelmalliseksi ottaen huomioon muun muassa verotusmenettelyn erityisluonne massamenettelynä sekä sääntelyn sisältämät riittävät mahdollisuudet sanktion kohtuullistamiseen (PeVL 39/2017 vp, s. 3–4).

Muut kuin automaattisen liikennevalvonnan yhteydessä määrättävät liikennevirhemaksut määrättäisiin ilmeisesti suoraan rikkomuksen tekijälle ja ehdotettujen säännösten mukaan pääsääntönä olisi sanktion perustuminen subjektiiviseen syyksiluettavuuteen. Näiltä osin ehdotettu sääntely ei muodostu perustuslain 21 §:n asettamien vaatimusten kannalta ongelmalliseksi. Toinen kysymys sinänsä on, että subjektiivisen syyksiluettavuuden arviointi liikennevirhemaksun määräämisessä oletettavasti jäisi suppeaksi ja pikemmin objektiivisista seikoista pääteltäväksi. Jos kysymys on esimerkiksi risteyksessä ajamista koskevan ehdotetun tieliikennelain 28 §:ssä säädetyn velvoitteen rikkomisesta, joka on sanktioitu ehdotetun lain 166 §:n 4 kohdassa, subjektiivinen syyksiluettavuus arvioitaneen käytännössä toteutetun risteysajon perusteella eikä huomiota juuri kiinnitetä tekijän tahdolliseen tai tiedolliseen suhtautumiseen. Toisaalta näin toimitaan jo tällä hetkellä tekijälle mainitunkaltaisen teon perusteella rikesakkoa määrättäessä. Syyksiluettavuutta koskevan vaatimuksen tosiasiallinen selvittäminen on muiden kuin automaattisen liikennevalvonnan yhteydessä määrättävien liikennevirhemaksujen osalta kuitenkin tosiasiallisesti mahdollista, koska liikennevirhemaksu määrätään rikkomukseen syyllistyneelle henkilölle ehdotetun lain 181 §:ssä tarkoitetun liikenteenvalvojan toimesta ja se annetaan ehdotetun lain 174 §:n mukaan tiedoksi rikkomukseen syyllistyneelle henkilökohtaisesti.

Syyttömyysolettamaa koskeva arviointi sen sijaan muodostuu ongelmallisemmaksi ehdotetun lain 161 §:ssä tarkoitetun ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun osalta, koska ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu koskee tilanteita, joissa liikennerikkomus on havaittu automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä. Näissä tapauksissa, kuten edellä on todettu, vastuu liikennevirhemaksusta on ehdotetun lain 176 §:n mukaan ajoneuvon rekisteriin merkityllä omistajalla, haltijalla, tilapäisellä käyttäjällä tai käyttövastaavalla. Ensinnäkin on huomattava, että myös ajoneuvokohtaisen virhemaksun perusteena olevat rikkomukset edellyttävät ehdotetun lain mukaan joko tahallista tai tuottamuksellista käyttäytymistä, koska ehdotettu tieliikennelain 161 § ei ole itsenäinen tietyn teon sanktiointia koskeva säännös vaan siinä tarkoitetut teot sanktioidaan lain 162–172 §:ssä, jotka pääsääntöisesti sisältävät subjektiivista syyksiluettavuutta koskevan vaatimuksen. Toinen asia kuitenkin on, että subjektiivisen syyllisyyden arviointi esimerkiksi automaattisessa liikennevalvonnassa otetun kuvan perusteella ei ole käytännössä mahdollista. Sääntely perustunee tältä osin olettamalle, jonka mukaan ajoneuvon omistaja tai haltija yleensä myös kuljettaa sitä (ks. myös LaVM 14/2005 vp, s. 3, jossa

korostetaan rikesakon osalta vuonna 2005 omaksutun vastaavan järjestelyn oikeusturvatakeiden merkitystä). Kysymyksessä ei näin ole selväpiirteinen ankara vastuu, vaan sitä muistuttava syyllisyyttä koskevalle olettamalle perustuva sääntelyratkaisu, joiden osalta on välttämättä huolehdittava riittävistä oikeusturvatakeista, jotta sääntely olisi perustuslain 21 §:n asettamien vaatimusten kannalta hyväksyttävissä.

Ehdotetun tieliikennelain 176 §:n mukaan ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä voisi vapautua vastuusta, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt liikennerikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä. Sääntelymalli on vastaava kuin pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 9.2 §:ssä, joka on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 57/2010 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta katsoi, että todistustaakan asettaminen ajoneuvon omistajalle tai haltijalle on mahdollista, jos sääntely sisältää mahdollisuuden vastuusta vapautumiseen omistajan tai haltijan saattaessa todennäköiseksi, että ei ole itse pysäköinyt autoa väärin. Valiokunta piti tätä edellytyksenä ehdotetun lain säätämiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 57/2010 vp, s. 3–4).

Nyt käsillä olevaa esitystä valmisteltaessa vaikuttaa lähdetyn siitä, että liikennevirhemaksun osalta asiaa voidaan arvioida samoin perustein kuin pysäköintivirhemaksun osalta, minkä vuoksi ehdotettuun tieliikennelakiin on ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun osalta omaksuttu identtinen sääntelymalli. Ei kuitenkaan ole täysin selvää, että ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua voi arvioida samoin perustein, koska sen perusteena olevat rikkomukset ovat luonteeltaan ja moitittavuudeltaan erilaisia kuin pysäköintivirhe. Ehdotetun tieliikennelain 161 §:ssä tarkoitetut punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen (2 kohta) tai ajoneuvokohtaisen nopeusrajoituksen noudattamatta jättäminen (4 kohta) eivät moitittavuudeltaan rinnastu pysäköintivirheeseen eikä tällöin käännetyn todistustaakan hyväksyttävyyden arviointi ole niin selvää kuin pysäköintivirhemaksun osalta. Tältä osin on huomattava, että automaattisessa liikennevalvonnassa määrättävä rikesakko niin ikään lähetetään ajoneuvon kuljettajaa selvittämättä ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle, haltijalle tai tilapäiselle käyttäjälle (L sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010) 15.1 §). Rikesakkomääräyksen saanut voi kuitenkin kiistää syyllistymisensä rikkomukseen, jolloin hänen on vastustettava rikesakkomääräystä. Vastustamista ei tarvitse perustella (L sakon ja rikesakon määräämisestä 18.1 §).

Nyt ehdotetussa mallissa ajoneuvon rekisteriin merkityn omistajan, haltijan tai tilapäisen käyttäjän olisi vastuusta vapautuakseen saatettava todennäköiseksi, että hän ei tehnyt liikennerikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä. Edellä liikennevirhemaksun perusteena olevan rikkomuksen moitittavuudesta sanottu huomioon ottaen lähtökohtaisesti oikeusturvan vaatimukset paremmin huomioon ottava sääntelymalli olisi enemmän rikesakkoa koskevaa voimassa oikeustilaa muistuttava malli, jossa omistajalle tai haltijalle ei asetettaisi erityisen pitkälle menevää näyttövelvollisuutta (ks. myös PeVL 67/2010 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään, jossa on arvioitu hallinnollisten sanktioiden suhdetta perustuslain 21 §:n sisältämään syyttömyysolettamaan, antanut merkitystä sääntelyä koskevalle kokonaisarvioinnille, jossa on kiinnitetty huomiota muun muassa seuraamuksen kohtuullistamista koskevaan sääntelyyn (PeVL 39/2017 vp, s. 4). Liikennevirhemaksun osalta voidaan ensinnäkin todeta, että se vaikuttaa olevan harkinnanvarainen seuraamus, koska sekä ehdotetun tieliikennelain 160 §:n ja 161 §:n mukaan liikennevirhemaksu ”saadaan” määrätä. Lisäksi asiaa kokonaisuutena arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös ehdotettun

tieliikennelain 160 §:n 3 ja 5 momenttiin. Säännöksen 3 momentin mukaan vähäisen rikkomuksen kysymyksessä ollessa liikennevirhemaksun sijaan voidaan antaa huomautus, kun taas säännöksen 5 momentin mukaan seuraamus saadaan jättää määräämättä, jos liikennerikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta. Toimenpiteistä luopumista koskeva 5 momentin säännös on samamuodoiltaan identtinen pysäköinninvalvonnasta annetun lain 6 §:n kanssa.

Sääntelyn perustuslain 21 §:n kannalta arvioidun hyväksyttävyyden kannalta perustellumpaa olisi nähdäkseni liikennevirhemaksun osalta laajentaa toimenpiteistä luopumista koskevaa sääntelyä, koska liikennevirhemaksun perusteena olevat teot ovat lähtökohtaisesti virhepysäköintiä moitittavampia ja niihin saattaa liittyä monitahoisempia vastuusta vapauttaviin perusteisiin liittyviä kysymyksiä (esim. ylinopeuden ajaminen väitetyssä pakkotilassa) kuin pysäköintivirhemaksuun. Käytännössä tämä saattaa myös tarkoittaa, että rikosoikeudellisten vastuusta vapauttavien perusteiden arviointia niitä koskevien väitteiden seurauksena siirtyy hallintotuomioistuimissa käsiteltäviin liikennevirhemaksua koskeviin muutoksenhakutilanteisiin, mikä voinee olla käytännön kannalta hieman ongelmallista. Toimenpiteistä luopumista koskevan sääntelyn laajentaminen pehmentäisi ajoneuvon omistajalle tai haltijalle asetettua melko pitkälle menevää näyttövelvollisuutta ja se tekisi ehdotetusta sääntelystä kokonaisuutena arvioiden ongelmattomampaa perustuslain 21 §:n kannalta. Mallia voitaisiin ottaa esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) 10 §:stä (540/1982), joka sisältää muotoilultaan hieman laajemman maksusta vapauttamista koskevan säännöksen.[1]

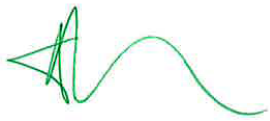
Lisäksi on huomattava, että esityksen yksityiskohtaisista perusteluista (s. 272) saa käsityksen, että mainittu toimenpiteistä luopumista koskeva säännös olisi tarkoitettu lähinnä muuta kuin ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevaksi. Selvää nähdäkseni tulee olla, että toimenpiteistä luopumista koskeva sääntely koskee niin liikennevirhemaksun kuin ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä. Selkeämpää tämän vuoksi olisi, että toimenpiteistä luopumista koskeva sääntely erotettaisiin omaksi säännöksekseen, jossa sen soveltamisala myös selkeästi määriteltäisiin koskemaan myös ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua.

Ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevan sääntelyn täsmällisyys. – Ehdotetun tieliikennelain 161 §:n mukaan ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu saadaan määrätä rikkomuksesta, joka koskee 1) henkilökohtaisen turvalaitteen käyttämättä jättämistä, 2) punaisen liikennevalon noudattamatta jättämistä, 3) etuajo-oikeutta, väistämisvelvollisuutta, kieltoa, rajoitusta tai määräystä osoittavan liikennemerkin noudattamatta jättämistä tai sääntöliikennemerkin noudattamatta jättämistä, 4) ajoneuvokohtaisen nopeusrajoituksen noudattamatta jättämistä tai 5) häiritsevää tai tarpeetonta ajoa koskevan kiellon noudattamatta jättämistä. Mainitunkaltaisten tekojen sanktioinnista ja määrättävän seuraamuksen suuruudesta säädetään tarkemmin ehdotetun lain 162–171 §:ssä, joissa taas viitataan asianomaisiin ehdotettuihin tieliikennelain aineellisiin säännöksiin.

[1] Säännös on muotoiltu seuraavasti: ”Tarkastusmaksu jätetään määräämättä matkustajalle asianmukaisen matkalipun puuttumisen johdosta, jos ilmenee, että lipun puuttuminen on johtunut matkustajan ikä, kehitystaso, terveydentila, mielentila tai muu näihin rinnastettava erityinen seikka huomioon ottaen anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta, ajattelemattomuudesta tai tietämättömyydestä taikka jos tarkastusmaksun määräämistä muusta syystä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana tai perusteettomana.”

Ehdotettu sääntely muodostuu tältä osin monimutkaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi. Selvyyden vuoksi saattaisi olla perusteltua, että ehdotetussa 161 §:ssä viitattaisiin vähintään niihin sanktiosäännöksiin, joissa mainitut teot sanktioidaan. Tällä olisi merkitystä sääntelyn sisältämien viittausketjujen täsmällisyyden näkökulmasta.

Helsingissä 8.2.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi