PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 180/2017 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin sisältyy pohdintaa julkisen vallalle kuuluvasta perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudesta eli velvollisuudesta suojata yksilöä muiden yksilöiden taholta uhkaavilta perusoikeusloukkauksilta. Tämän todetaan sisältävän velvollisuuden turvata perusoikeuksien tosiasiallista toteutumista aktiivisin toimin. Perusteluissa katsotaan, että tällainen turvaamis- ja toteuttamisvelvollisuus ”merkitsee esimerkiksi julkisen vallan velvollisuutta tieliikennealainsäädännön uudistamiseen perusoikeuksia mahdollisimman täysimääräisesti toteuttavalla tavalla”. Turvaamisvelvollisuuden yhteydessä tarkastellaan myös perusoikeuksien välisiä ristiriitoja. Perustelujen mukaan ”kahden yksityisen henkilön välinen suhde poikkeaa yksilön ja julkisen vallan välisestä suhteesta niin, että yksityisten henkilöiden välisessä suhteessa kumpikin voi olla samanaikaisesti perusoikeuksien haltijana”.Tämä ”voi johtaa perusoikeuksien ristiriitaan, jolloin joudutaan ratkaisemaan, miten perusoikeuksien toteutuminen pyritään turvaamaan”. Ristiriita voi vallita esimerkiksi tienkäyttäjän liikkumisvapauden ja toisen tienkäyttäjän hengen, terveyden ja turvallisuuden suojan välillä. Perusteluissa todetaan, että ”tieliikenteessä olisi mahdotonta toteuttaa täydellistä ja täysin rajoittamatonta liikkumisvapautta ja samanaikaisesti ylläpitää täydellistä liikenneturvallisuutta” ja että ”tieliikennelainsäädännön tehtävänä on löytää tasapaino näiden perusoikeuksien täysimääräiseksi toteuttamiseksi”.

Säätämisjärjestysperusteluissa ei tehdä tämän kaltaisista yleisistä perusoikeuspohdinnoista yksittäisiä säännösehdotuksia koskevia johtopäätöksiä. Pidän kuitenkin näitä pohdintoja ongelmallisina. Ne ilmentävät tendenssiä nähdä kaikki lainsäädäntö perustuslain perusoikeussäännösten lainsäätäjälle asettamien turvaamis- ja toteuttamisvelvollisuuksien täytäntöönpanona. Ne myös nostavat perusoikeuksien vaikutustavoissa etualalle yksityisten välisiä suhteita koskevan niin sanotun horisontaalivaikutuksen, mikä voi johtaa perusoikeuksien ensisijaisen, julkisen vallan ja yksityisten välisiä suhteita koskevan suojavaikutuksen vähättelyyn. Tässä niin sanotussa vertikaalivaikutuksessa

vierastan tieliikennelainsäädännön arvioimista perustuslain takaaman liikkumisvapauden rajoituksena. ”Perusoikeusimperialismi”, perusoikeusnäkökulman liiallinen laajentaminen, vaanii kahdella suunnalla: yhtäältä siinä, että kaikkea lainsäädäntöä luonnehditaan perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi, toisaalta siinä, että kaikessa yksityistä käyttäytymistä sääntelevässä lainsäädännössä nähdään perusoikeuksien takaamien vapauksien rajoittamista, jota on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Hallituksen esityksen keskeisiä uudistuksia on nykyisin rikosoikeudellisen rikesakkojärjestelmän piiriin kuuluvien liikennerikkomusten sanktioiminen hallinnollisella liikennevirhemaksulla, joka voitaisiin määrätä myös ajoneuvokohtaisena liikennevirhemaksuna. Hallituksen esityksen mukaan ”kyse olisi yhteiskunnallisesti merkittävästä dekriminalisoinnista, jossa luovuttaisiin rikosoikeudesta tieliikenteen vähäisten rikkomusten kontrollissa”. Voidaan kysyä, voiko lainsäätäjä vapaasti päättää tällaisesta dekriminalisoinnista ja siirtymisestä rikosoikeudellisesta hallinnolliseen sääntelyjärjestelmään. Dekriminalisointi merkitsee muun muassa, että perustuslain säännökset rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä eivät tule ainakaan välittömästi sovellettaviksi. Kuten jäljempänä lausunnostani käy ilmi, eroja rikosoikeudellisen ja hallinnollisen järjestelmän välillä on tosin kaventanut se, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään yhtäältä edellyttänyt hallinnolliseenkin järjestelmään sovellettavaksi eräitä rikosoikeudellisen järjestelmän oikeusturvatakeita ja toisaalta pitänyt mahdollisena, että poliisi hallintoviranomaisena määrää tuomioistuimen sijasta rikesakon kaltaisesta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Selvää kuitenkin on, että jonkin käyttäytymisen kriminalisointi ilmentää voimakkaammin sen moitittavuutta kuin hallinnollinen sanktiointi ja että kriminalisoinnin korvaaminen hallinnollisella sanktioinnilla viestittää moitittavuusarvioinnin muuttumisesta. Tästä näkökulmasta voidaan kysyä, onko dekriminalisointi esimerkiksi liikenneturvallisuutta vaarantavien ja toisten tienkäyttäjien turvallisuudesta piittaamattomuutta osoittavien ylinopeuksien kohdalla todella perusteltua. Moitittavan käyttäytymisen yleisyyden ei tulisi olla peruste sen dekriminalisoinnille, eikä ylinopeuksia voi nähdäkseni rinnastaa esimerkiksi pysäköintivirheisiin, joita koskeva pysäköintivirhemaksu otettiin käyttöön jo 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa. Dekriminalisoinnin arviointi käyttäytymisen moitittavuuden kannalta ei kuitenkaan ole valtiosääntöoikeudellinen kysymys.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että hallinnollisiin sanktioihin ei sovelleta ainakaan välittömästi perustuslain 8 §:ssä vahvistettua rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Hallinnolliset sanktiot eivät valiokunnan mukaan myöskään ole valtiosääntöoikeudellisia veroja tai

maksuja, eikä niitä koskevia lailla säätämisen vaatimuksia siten voida johtaa perustuslain 81 §:stäkään. Perustuslakivaliokunta on sen sijaan nojannut nämä vaatimukset perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, joka edellyttää julkisen vallan käytön perustuvan lakiin. Lausunnossaan 32/2005 vp valiokunta totesi, että koska öljypäästömaksun määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, sen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla lailla. Tämä edellyttää valiokunnan mukaan, että ”laissa täsmällisesti ja selkeästi määrätään muun muassa maksuvelvollisuudesta ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta”. Myös ”lain täytäntöönpanon perusteista” on valiokunnan mukaan säädettävä lailla. tulee säätää lain tasolla. Lailla säätämistä koskevat vaatimukset on mukailtu perustuslain 81.1 §:n verolakeja koskeva säännöksestä. Perustuslakivaliokunta on noudattanut niitä myös myöhemmässä käytännössään, vaikka niitä ei oikeastaan ole missään yhteydessä perusteltu. Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään yksilöinyt, mikä merkitys hallinnollisten sanktioiden määräämisen luonnehtimisella merkittäväksi julkisen vallan käytöksi on PL 2.3 §:stä johdettavien lailla säätämisen vaatimusten täsmentämisessä. Ilmeistä on, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että merkittävästä julkisen vallan käytöstä on säädettävä kattavammin lain tasolla kuin muusta julkisen vallan käytöstä. (Ks. myöhemmistä lausunnoista PeVL 15/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot) Ilmausta ”merkittävä julkisen vallan käyttö” käytetään perustuslaissa vain 124 §:n viimeisessä virkkeessä, jossa sen avulla rajoitetaan julkisten hallintotehtävien uskomista muille kuin viranomaisille. Tämän säännöksen soveltamisessa perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallinnollisten sanktioiden määräämistä ei, merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävänä, voida siirtää viranomaispiirin ulkopuolelle. Tällaisesta toimivallan siirrosta ei ole kyse nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä.

Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole lähemmin perustellut PL 2.3 §:stä johdettuja lailla säätämisen vaatimuksia, käytäntö on vakiintunut ja on syytä ottaa lähtökohdaksi myös nyt käsiteltävän esityksen arvioinnissa. Sama koskee myös hallinnollisten sanktioiden määräämisen luonnehtimista merkittäväksi julkisen vallan käytöksi.

Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, rahamääräisten hallinnollisten sanktioiden määräämisen kannalta relevantteja perusoikeuksia ovat PL 15 §:n mukainen omaisuudensuoja ja PL 21 §:ssä vahvistetut oikeusturvaperusoikeudet. Julkisen vallan yksipuolisesti määräämänä rahasuorituksena hallinnollista sanktiota on tarkasteltava omaisuudensuojan rajoituksena, ja sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, jotka näin ollen täydentävät valiokunnan PL 2.3 §:stä johtamia lailla säätämisen vaatimuksia. Näihin kuuluvat lakitasoisen sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden

vaatimukset. On ehkä yllättävää, että perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmassa hallinnollisia sanktioita koskevassa lausuntokäytännössään viitannut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Se on kuitenkin edellyttänyt hallinnollisilta sanktioilta oikeasuhtaisuutta ja liittänyt täsmällisyyden PL 2.3. §:n perustelemiin vaatimuksiin.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut, että täsmällisyysvaatimuksen kannalta on riittävää, että laissa vahvistetaan hallinnollisen sanktion enimmäismäärä, kuten hallitus nyt ehdottaa ehdotuksessaan tieliikennelaiksi. Ehdotettuja enimmäissanktioita ei myöskään voida pitää suhteellisuusvaatimuksen kannalta kohtuuttomina. Rikkomukset, joista sanktio voidaan määrätä, on myös määritelty täsmällisyysvaatimusta noudattaen.

Maksuvelvollisen oikeusturvasta säädettäessä on otettava huomioon PL 21 §:ssä vahvistetut oikeusturvaperusoikeudet. Kuten perustuslakivaliokunta totesi öljypäästömaksusta lausunnossaan 32/2005 vp, hallinnollisen sanktion määrääminen on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan hallintolakia. Perustuslain 21 §:n kannalta tämä merkitsee lähtökohtaa, jonka mukaan sovellettavaksi tulevat hallintoasian käsittelyssä noudatettavat oikeusturvatakeet, joita tässä PL 21.2 §:ssä kutsutaan hyvän hallinnon takeiksi. On ehkä yllättävää, että perustuslakivaliokunnan hallinnollisia sanktioita koskevissa aikaisemmissa lausunnoissa tai nyt käsiteltävän hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu, miten usein summaariseksi luonnehdittava ja hallintolain säännöksistä poikkeava maksun määräämismenettely täyttää perustuslain 21.2 §:ssä tarkoitetut hyvän hallinnon takeet.

Oikeustilaa mutkistaa vielä se, että Suomen lainsäädännön hallinnollisiksi sanktioiksi kutsumia seuraamuksia pidetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisessa rangaistuksina, joiden määräämisessä on noudatettava EIS 6 artiklan mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältämiä oikeusturvatakeita, kuten 6(2) artiklan mukaista syyttömyysolettamaa. Kun perusoikeussäännöksiämme on tulkittava ihmisoikeussopimuksen ja sen soveltamiskäytännön kautta, syyttömyysolettama on merkityksellinen myös hallinnollisten sanktioiden määräämisessä ja merkitsee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden ulottamista myös menettelyyn, joka kansallisessa lainsäädännössä määritellään hallintoasian käsittelyksi.

Syyttömyysolettaman kannalta ongelmallinen on ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu. Se voitaisiin määrätä lakiehdotuksen 161 §:ssä luetelluista sellaisista moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tehdyistä liikennerikkomuksista, jotka on havaittu automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten

ajoneuvoa pysäyttämättä. Ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaisi lakiehdotuksen 176 §:n mukaan ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Ajoneuvon rekisteriin merkitty 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 puolestaan olisi vastuusta vapaa ilmoittamalla, kenen käytössä moottorikäyttöinen ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä taikka ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi on anastettu. Ajoneuvokohtaisessa liikennevirhemaksussa noudatettaisiin siten niin sanottua käännettyä todistustaakkaa.

Syyttömyysolettamasta poikettiin jo 1970 voimaan tullessa laissa pysäköintivirhemaksusta. Laki kuitenkin käsiteltiin perustuslain säätämisjärjestyksessä, ja yhtenä syynä vaikeutettuun käsittelyjärjestykseen oli maksun kohdistuminen muuhunkin kuin rikkomukseen syyllistyneeseen. Pysäköintivirhemaksua koskevassa lausunnossaan 57/2010 perustuslakivaliokunta katsoi, että hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta oli olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista ja että tämän vuoksi todistustaakka voitiin asettaa ajoneuvon omistajalle tai haltijalle. Ehdotettua säännöstä oli kuitenkin muutettava siten, että ajoneuvon omistaja tai haltija vapautuu vastuusta saattaessaan todennäköiseksi, ettei ole itse pysäköinyt ajoneuvoa väärin. Perustuslakivaliokunta viittasi EIT:n ratkaisuun tapauksessa *Falk v. Alankomaat*. Siinä EIT ei pitänyt ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen kanssa ristiriitaisena sitä, että kansallisen lainsäädännön perusteella ajoneuvon omistajalle määrätään liikennerikkomuksesta hallinnollinen seuraamus, josta hän voi vapautua vain osoittamalla ajoneuvon olleen luvatta käytössä.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemman syyttömyysolettamaa koskevan käytännön ja EIT:n *Falk* – ratkaisun valossa en pidä ehdotettuja säännöksiä ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta valtiosääntöisesti ongelmallisina.

Porthaniassa 8.2.2018

Kaarlo Tuori