Olli Mäenpää

16.2.2018

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 180/2017 vp)

Ehdotettu siirtyminen rikesakkojärjestelmästä hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään

Esityksen mukaan rikosoikeudellisena rangaistuksena tuomittavan rikesakon sijasta otettaisiin käyttöön hallinnollisina rangaistusseuraamuksina määrättävät liikennevirhemaksu sekä ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu. Nämä hallintosanktiot määräisi hallintoviranomainen, liikenteenvalvoja ja useimmiten poliisi.

Ehdotetulla sääntelymallin muuttamisella siirrettäisiin rikosoikeusjärjestelmästä satojatuhansia rikosoikeudellisesti rangaistavia tekoja hallinnollisen sanktiojärjestelmän kohteeksi. Kysymys on siten hyvin laajamittaisesta dekriminalisoinnista, joka on merkittävä muutos tieliikenteen seuraamusjärjestelmään.

Muutokselle on esitetty varsin painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet. Ne liittyvät yleisellä tasolla siihen, että rikosoikeudellista rangaistusjärjestelmää on perusteltua käyttää vain silloin, kun sille on erityisen painavat perustelut. Menettely hallintosanktioiden määräämisessä on rikosprosessia yksinkertaisempaa, ja oikeusturvan takeet toteutuvat joustavammin. Poliisin resursseja voitaisiin myös kohdentaa vakavampiin rikoksiin.

Perusteltua on myös se, että laajamittainen dekriminalisointi ei kuitenkaan merkitsisi sanktioinnista luopumista, sillä rikosoikeudellisesta rangaistavuudesta siirryttäisiin hallinnollisiin rangaistusseuraamuksiin. Tämä mahdollistaa rikosoikeudellisen rangaistavuuden ja rikosprosessuaalisen tuomioistuinmenettelyn kohdentamisen sellaisiin tekoihin ja laiminlyönteihin, joita voidaan pitää yksilön ja yhteiskunnan kannalta erityisen vaarallisina tai moitittavina taikka joihin rikosoikeudellinen preventio on perusteltua ja tehokasta kohdentaa.

Sanktioitavan toiminnan alaa ei tässä yhteydessä myöskään kavennettaisi, vaan se itse asiassa ehdotuksen mukaan laajenisi jonkin verran hallinnollisten sanktioiden järjestelmässä. Liikennevirhemaksun kohteena olisi ehdotuksen mukaan mahdollista käsitellä enemmän rikkomuksia, kuin mitä voimassa olevan lain mukaan voidaan käsitellä rikesakkomenettelyssä. Toisaalta rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän piiriin kuuluvista liikenteen rikoksista säädettäisiin edelleen rikoslain 23

luvussa ja liikenteen erityislainsäädännössä. Ehdotuksen vaikutuksia rangaistavuuden alaan voidaan pitää maltillisen neutraaleina.

Muutoksella on monenlaisia muitakin vaikutuksia. Keskeisinä voidaan pitää muun muassa oikeudellisia, prosessuaalisia, kriminaalipoliittisia ja hallinnollisia vaikutuksia. Niiden lisäksi muutoksella on vaikutuksia myös sääntelyn kohteiden asemaan ja toimintaan. Ehdotuksen vaikutusarviointeja voidaan pääosin pitää riittävän kattavina ja perusteltuina.

Lainmukaisen menettelyn ja oikeusturvan takeiden kannalta on tärkeä ottaa huomioon, että hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämistä koskeva menettely perustuu hallintolailla tarkoin määriteltyyn menettelyyn. Menettelyyn kohdistuu virkavastuu ja siinä noudatetaan muun muassa asian puolueetonta ja riippumatonta selvittämistä sekä päätöksen perustelemista koskevia vaatimuksia.

Ehdotetulla hallinnollisen rangaistusseuraamuksen käyttöalan laajentamisella ei kuitenkaan siirrettäisi tuomiovaltaa hallintoviranomaisille tai muille kuin viranomaisille siten kuin perusteluissa (s. 139-140) esitetään. Liikennevirhemaksun määrääminen on ehdotuksen mukaan hallinnollisen päätösvallan ja siten toimeenpanovallan käyttämistä. Viranomaisen päätösvalta perustuu lakiin ja päätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi prosessilailla säännellyssä oikeudenkäyntimenettelyssä.

Liikennevirhemaksu hallinnollisena rangaistusseuraamuksena

Hallintosanktioon kohdistuvat prosessuaaliset vaatimukset

Liikennevirhemaksun määräisi liikenteenvalvoja, eli käytännössä useimmiten poliisi. Liikennevirhemaksun voisi ehdotetun tieliikennelain 160 §:n mukaan määrätä kyseisessä laissa säädettyjen liikennerikkomusten seuraamuksena. Tällainen seuraamusmaksu ei ole sen paremmin vero kuin maksu vaan lainvastaisesta teosta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus, joka asiallisesti rinnastuu rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 2/2017 vp, s. 4-5).

Koska hallinnollinen sanktio lähtökohtaisesti rinnastuu rikosoikeudelliseen rangaistukseen, rikosoikeudellista seuraamusta koskevat menettelylliset vaatimukset on otettava huomioon säädettäessä seuraamusmaksun perusteista määräämisestä (esim. PeVL 28/2014 vp). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvion mukaan näitä rikosprosessuaalisia vaatimuksia ei kuitenkaan välttämättä sovelleta täysimääräisesti ja poikkeuksettomasti, kun kyseessä on hallintosanktion määrääminen, sillä hallinnolliset sanktiot eivät kuulu rikosoikeuden ydinalueelle (Jussila v. Suomi, EIT 2006).

Kaikkia rikosprosessuaalisia vaatimuksia ei siten sovelleta sellaisenaan ja poikkeuksettomasti hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämiseen ja sitä koskevaan oikeudenkäyntiin. Liikennevirhemaksua koskevan sääntelyn yhteydessä tällä on merkitystä etenkin arvioitaessa seuraamuksen kohtuullisuutta, selvitysvastuuta

ja subjektiivista syyllisyyttä sekä kaksoisrangaistavuuden rajoituksia koskevia sääntelyehdotuksia. Myös tehokkaaseen oikeusturvaan kohdistuvat vaatimukset korostuvat hallinnollisia sanktioita määrittelevässä seuraamusjärjestelmässä.

Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate

Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämä täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten rangaistusseuraamusten sääntelyyn. Sääntelyn laintasoisuuteen ja tarkkuuteen kohdistuvia vaatimuksia ei kuitenkaan voida sivuuttaa tällaisen seuraamusmaksua koskevan sääntelynkään yhteydessä (esim. PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp). Laintasoisen sääntelyn täsmällisyyden arvioinnissa voidaan todeta, että liikennevirhemaksun perusteena olevat rikkomukset ja laiminlyönnit on määritelty yksityiskohtaisesti ehdotetun tieliikennelain 162-172 §:ssä ja näissä lainkohdissa viitatuissa kiellot ja velvoitteet määrittelevissä säännöksissä Laintasoista sääntelyä voidaan pitää rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta arvioituna riittävän täsmällisenä.

Suhteellisuusperiaate

Hallinnollista rangaistusseuraamusta koskevan sääntelyn pitää täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 28/2014 vp). Sanktioseuraamuksen suhteellisuuden ja kohtuullisuuden kannalta on merkitystä sillä, että liikennevirhemaksu voitaisiin 160 §:n 5 momentin mukaan jättää määräämättä, jos liikennerikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta. Lisäksi jos liikennerikkomus on vähäinen, siitä voidaan 160 §:n 3 momentin mukaan antaa suullinen tai kirjallinen huomautus liikennevirhemaksun määräämisen sijaan. Ehdotettua sääntelyä voidaan lähtökohtaisesti pitää asianmukaisena ja riittävänä takeena suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen perustuisi kuitenkin lakiehdotuksen mukaan lupaviranomaisen harkintaan silloinkin, kun 3 ja 5 momentissa määritellyt kriteerit täyttyvät. Tältä osin olisi suhteellisuusperiaatteen kannalta perustellumpaa, että valvovan viranomaisen harkinta sen päättäessä liikennevirhemaksun määräämättä jättämisestä on sidottua harkintaa. Siten seuraamusmaksu jätettäisiin määräämättä säännöksessä määriteltyjen edellytysten täyttyessä (vrt. PeVL 39/2017 vp, s. 4).

Subjektiivisen syyllisyyden arviointi

Subjektiivista syyllisyyttä koskevan arvioinnin kannalta on merkityksellinen etenkin tieliikennelakiehdotuksen 176 §:n säännös, jonka mukaan liikennerikkomuksen seurauksena määrätystä ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaa ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Haltijan lakisääteinen vastuu ei tosin muodostuisi poikkeuksettomaksi. Ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä olisi säännösehdotuksen mukaan vapaa vastuusta, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei

tehnyt liikennerikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä. Lakiehdotuksen 179 § mahdollistaa lisäksi takautumisoikeuden kohdistamisen liikennerikkomuksen tehneeseen kuljettajaan.

Ensisijaisesti ajoneuvon haltijaan kohdistuvaa seuraamusvastuuta arvioitaessa voidaan ensin todeta, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt ns. ankaraan vastuuseen ja ns. käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp, s. 7, ks. myös PeVL 15/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on käytännössään lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, ettei massaluonteisessakaan hallintomenettelyssä saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (verotusmenettelyn osalta ks. PeVL 35/2005 vp, s. 2).

Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että subjektiivisen syyllisyyden arviointi soveltuu huonosti hallintomenettelyyn, jossa suuri määrä asioita käsitellään ja ratkaistaan kirjallisten selvitysten perusteella nopeassa aikataulussa. Esimerkiksi veronkorotuksen määrääminen osana verotusmenettelyä ja verotusmenettelyn erityisluonne massaluonteisena toimintana sekä seuraamusvastuuseen säännösperusteisesti tehdyt kohtuullistamiset huomioon ottaen veronkorotusta koskeva sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta, vaikka siinä ei sovelletakaan ehdotonta syyttömyysolettamaa ja yksinomaan viranomaiselle kuuluvaa todistustaakkaa (PeVL 39/2017 vp). Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on lisäksi olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista (PeVL 57/2010 vp).

Tieliikennelakiehdotuksen sisältämä sääntely on liikennevirhemaksun osalta rinnastettavissa veronkorotusta koskevaan sääntelyyn etenkin menettelyn laajamittaisuuden ja massaluonteisuuden perusteella. Lisäksi merkitystä on sillä, että liikennevirhemaksua määrättäessä on 160 §:n 5 momentin mukaan mahdollisuus kohtuullisuusarviointiin. Toisaalta maksun määräämättä jättämistä koskevat kriteerit edellyttävät myös tuottamuksen arviointia.

Lisäksi lähtökohtana myös liikennevirhemaksun määräämisessä on, että päätösvaltaa käyttävällä viranomaisella on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi – tässä tapauksessa liikennevirhemaksun määräämiseksi – tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Todistustaakkaa voidaan tällaisessa joukkomittaisen tieliikenteen valvontaan liittyvässä massamenettelyssä määritellä ehdotetulla tavalla syyttömyysolettamaa rajoittaen. Samalla todistustaakkaa voidaan lakiehdotuksen 179 §:n mukaisesti siirtää myös ajoneuvon omistajalle tai haltijalle (vrt. myös pysäköinninvalvonnan osalta PeVL 57/2010 vp). Ehdotusta ei nämä näkökohdat huomioon ottaen voitane pitää ongelmallisena ankaraan vastuuseen ja käännettyyn todistustaakkaan kohdistuvien perus- ja ihmisoikeusvaatimusten kannalta.

Kaksoisrangaistuksen rajoitukset

Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen ja rikosoikeudellisen rangaistusseuraamukseen väliseen suhteeseen kohdistuva kaksoisrangaistuksen kielto ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen uusimman oikeuskäytännön mukaan ole ehdoton (A & B vastaan Norja, EIT 2016). Kaksoisrangaistavuus on mahdollinen, jos hallinnollinen ja rikosoikeudellinen menettely ovat aineellisesti ja ajallisesti riittävän läheisesti yhteydessä toisiinsa.

Näin määräytyvän kaksoisrangaistavuuden rajoituksen kannalta voidaan todeta, että lakiehdotuksen 160 §:n 4 momentti määrittelee kaksoisrangaistavuuden kattavan kiellon suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Tämä on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan mahdollinen sääntelyratkaisu.

Toisaalta tältä kannalta arvioiden 6. lakiehdotuksen 65 §:ään sisältyvää ajokieltoa koskevaa sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena kaksoisrangaistavuuden kannalta. Tämä arvio voidaan esittää riippumatta siitä, miltä osin ja missä tilanteissa ajokieltoon katsotaan sisältyvän rangaistuksellisia ja miltä osin turvaavia piirteitä.

Oikeusturva

Oikeusturvamenettely

Liikennevirhemaksun määräämistä koskevaan päätökseen kohdistuu säännösehdotuksen mukaan kaksivaiheinen muutoksenhakujärjestelmä. Ensi vaiheessa käytössä olisi maksun määränneelle viranomaiselle tehtävä kirjallinen oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta tekemällä valituksen hallinto-oikeuteen. Valitus käsitellään oikeudenkäyntiä hallintoasioissa määrittelevän hallintolainkäyttölain mukaisessa prosessissa.

Liikennevirhemaksun määräämiseen kohdistuvan jälkikäteisen oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että seuraamusmaksua koskevaan päätökseen saa hallintolainkäyttölain nojalla hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tämän toteava asianmukainen oikeusturvasäännös on lakiehdotuksen 193 §:ssä. Oikaisuvaatimusjärjestelmä nopeuttaa ja joustavoittaa selvien virheiden korjaamista.

Valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttävää rajoitusta säännösehdotuksessa voidaan pitää mahdollisena, vaikka kyseessä on hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen (ks. myös PeVL 55/2014 vp).

Tuomioistuinmaksu

Asian käsittelystä hallinto-oikeudessa peritään tuomioistuinmaksulain 2 §:n mukaan 250 euron maksu. Muutoksenhakuasian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa maksaa 500 euroa. Tuomioistuinmaksua voidaan verrata liikennevirhemaksun määrään, joka esimerkiksi ylinopeusrikkomuksissa olisi nopeustasosta riippuen 50 tai 70 euroa ja suurin maksu olisi 200 euroa. Vastaavasti tienkäyttäjän ja moottoriajoneuvon käyttäjän yleisistä rikkomuksista määrättäisiin 100 euron

virhemaksu. Toisaalta esimerkiksi pysäköintivirhemaksut kuuluvat hallinto-oikeuksia melo vähän työllistäviin asioihin, ja niiden keskimääräinen kustannus hallinto-oikeuksissa on noin 318,60 euroa ratkaisua kohden (HE s. 160).

Tuomioistuinmaksua voidaan pitää verrattain suurena suhteessa käsiteltävään intressiin ja oikeudenkäynnistä tuomioistuimelle aiheutuviin kuluihin. Nykyään ei toisaalta rikesakkoasian käsittelystä käräjäoikeudessa peritä maksua. Voimassa olevan lain mukaisen tuomioistuinmaksun määrän suhdetta liikennevirhemaksun määrään voidaan siten arvioida myös kriittisesti. Tuomioistuinmaksua tuskin kuitenkaan voidaan pitää oikeusturvan saamisen esteenä. Maksua ei myöskään peritä, jos sen periminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai jos valituksen kohteena olevaa päätöstä muutetaan muutoksenhakijan eduksi.