Veli-Pekka Viljanen

HE 180/2017 vp TIELIIKENNELAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 16.2.2018

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tieliikennelaki. Valtiosääntöoikeudellisesti esityksen keskeisimmät kysymykset liittyvät tieliikennelakiehdotuksen 6 luvun säännöksiin liikennerikkomuksesta määrättävästä liikennevirhemaksusta. Ehdotus merkitsisi sitä, että tieliikennelain rikkomisen seuraamusjärjestelmä rakennettaisiin kokonaan uudelleen nykyisen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän sijasta hallinnollisen sanktiojärjestelmän varaan. Uudistus on poikkeuksellisen laajakantoinen. Tätä osoittaa jo se, että esityksen mukaan vuonna 2016 Suomessa määrättiin automaattisessa liikennevalvonnassa yli 216 000 ehdollista rikesakkoa (ks. HE, s. 153), jotka nyt korvautuisivat – muiden liikennerikkomuksista annettujen rikesakkojen ohella – hallinnollisessa järjestyksessä annettavalla liikennevirhemaksulla.

Rikesakkojen korvautuminen liikennevirhemaksuilla merkitsee huomattavaa muutosta erityisesti yksilön oikeusturvan näkökulmasta. Muutoksenhaku liikennevirhemaksusta ohjautuisi hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän mukaisesti niin, että ensi vaiheessa päätökseen olisi haettava oikaisua hallintolain mukaisesti. Oikaisupäätöksestä voitaisiin valittaa hallinto-oikeuden, jonka päätöksestä voitaisiin edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta vain jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (193 §). Aikaisemmin oikeusturvatiet ovat liikennerikkomuksista ohjautuneet rikosprosessin periaatteiden mukaisesti yleisiin tuomioistuimiin.

Vaikka liikennevirhemaksu ei olisikaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä rikosoikeudellinen seuraamus, ei tämä merkitse sitä, etteikö liikennerikkomusten uutta seuraamusjärjestelmää olisi arvioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan vastaavalla tavalla kuin nykyistä liikennerikkomuksiin sovellettavaa rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Siten liikennevirhemaksua on hallinnollisen sanktion luonteestaan huolimatta arvioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mielessä rangaistuksena, joka tulee ottaa huomioon kaksoisrangaistuksen kieltoa arvioitaessa. Samoin ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan mää-

räykset rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta tulee ottaa huomioon myös arvioitaessa liikennevirhemaksua rangaistuksenluonteisena seuraamuksena. Lisäksi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen määräykset syyttömyysolettamasta ja kyseisen artiklan sisältämä itsekriminointikielto koskevat myös nyt ehdotettua hallinnollista seuraamusjärjestelmää. Kyseiset periaatteet sisältyvät myös perustuslain 21 §:n säännöksiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista (ks. esim. PeVL 7/2014 vp, s. 7, PeVL 39/2014 vp, s. 4).

Vaikka lähtökohtaisesti perustuslain perusoikeussäännöksistä ei johdu ehdotonta estettä korvata liikennerikkomusten nykyinen rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä hallinnollisella sanktiojärjestelmällä, on kuitenkin ilmeistä, että muutos on haitallinen yksilön oikeusturvan kannalta. Rikosprosessiin sisältyy sellaisia sisään rakennettuja oikeusturvatakeita, joita ei vastaavalla tavalla esiinny hallintoprosessissa (esim, käsittelyn suullisuus, todistelumahdollisuudet jne.). Tältä osin on huomattava, että ehdotus koskee käytännössä erittäin laajaa joukkoa rikkomuksia, jotka näin ollaan luokittelemassa rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Merkittävyydeltään liikennevirhemaksu olisi aivan toista luokkaa kuin nykyiset hallinnolliset sanktiot, kuten ylikuormamaksu ja pysäköintivirhemaksu. Tämä korostaa esityksen mukanaan tuomien oikeusturvan heikennysten kielteisiä vaikutuksia.

Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisimmat ehdotukset koskevat ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä (161 §) ja siihen liittyen vastuuta ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta (176 §). Edellisen pykälän mukaan liikennevirhemaksu saadaan määrätä myös moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tehdyn pykälässä erikseen luetellun liikennerikkomuksen seuraamuksena, joka on havaittu liikennevalvonnassa tai muutoin pysäyttämättä. Jälkimmäisen pykälän mukaan liikennerikkomuksen seurauksena määrätystä ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaa ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Hän on kuitenkin vastuusta vapaa, jos hän ”saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt liikennerikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä”. Käyttövastaavan vastuuvapaus edellyttää, että hän ilmoittaa, kenen käytössä ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä tai että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi on anastettu.

Ehdotus merkitsee presumptiota omistajan, haltijan, tilapäisen käyttäjän tai käyttövastaavan vastuusta liikennerikkomuksesta ja heille asetettua käännettyä todistustaakkaa eli heidän tulee itse osoittaa syyttömyytensä (= sen todennäköisyys) liikennerikkomukseen. Tällainen käännetty todistustaakka on lähtökohtaisesti ongelmallinen suhteessa perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen sisältämään syyttömyysolettamaan.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin käsitellyt vastaavantyyppistä tilannetta pysäköintivirhemaksun yhteydessä. Tuolloin tarkastelun kohteena oli ehdotus, jonka mukaan ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija olisivat voineet vapautua vastuusta, jos he saattavat todennäköiseksi, että ajoneuvo oli tapahtuessa luvattomasti käytössä tai seuraamuksen määräämiselle ei ollut perusteita. Valiokunta piti näin asetettua näyttövelvollisuutta perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena. Valiokunnan mielestä säännöstä oli muutettava siten, että omistaja tai haltija oli vastuusta vapaa saattaessaan todennäköiseksi, ettei ollut itse pysäköinyt ajoneuvoa väärin. Valiokunta piti tällaista muutosta edellytyksenä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämiselle (PeVL 57/2010 vp, s. 3-4).

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnossaan merkitystä sille, että pysäköinninvalvonnalle oli tyypillistä, ettei ajoneuvon pysäköinyttä henkilöä tavata tai hänen henkilöllisyyttään ole muutoin mahdollista kohtuullisin keinoin selvittää. Lisäksi valiokunta korosti, että pysäköintivirhemaksun määräämismenettely on massaluonteista ja asian selvittäminen summaarista, mitä ilmentää muun muassa vuosittain annettavien pysäköintivirhemaksujen suuri määrä. Valiokunnan mielestä hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista, jonka vuoksi todistustaakka voitiin asettaa ajoneuvon omistajalle tai haltijalle (PeVL 57/2010 vp, s. 3).

Nyt käsiteltävänä oleva ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu ei ole kuitenkaan täysin rinnastettavissa pysäköintivirhemaksuun. Tältäkin osin on tietysti kyse massamittaisesta maksun määräämismenettelystä, esimerkiksi automaattisessa nopeusvalvonnassa todettujen ylinopeuksien osalta. Toisaalta liikennevirhemaksu määrättäisiin seuraamukseksi teoista, joiden moitittavuus on yleisesti ottaen huomattavasti pysäköintirikkomusta suurempaa (esim. punaisen liikennevalon tai liikennemerkin noudattamatta jättäminen). Lisäksi automaattisessa liikennevalvonnassa ainakin periaatteessa on jälkikäteen hyvät mahdollisuudet selvittää liikennerikkomuksen oikea tekijä kameratallenteesta (ks. esim. HE:n selostus Ruotsin käytännöstä, s. 117). Huomionarvoista on myös, että ehdotettu muutos nykytilaan on huomattava. Voimassa olevan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 18 §:n mukaan henkilö voi vastustaa ehdollista rikesakkomääräystä eikä hän tarvitse tähän erityisiä perusteita. Vastustamisen jälkeen asia etenee rikesakkomenettelyn sijasta normaalina rikosasiana. Lisäksi nykyisen ehdollisen rikesakon soveltamisala on olennaisesti kapeampi kuin ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun (ks. edellä mainitun lain 14 § verr. 1. lakiehdotuksen 161 §).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännössä on tosin pidetty mahdollisena syyttömyysolettamaa koskevan 6 artiklan 2 kappaleen estämättä asettaa tiettyjä laillisia presumptioita, jotka poikkeuksellisesti siirtävät näyttötaakan vastaajalle. Lailliset presumptiot eivät saa kuitenkaan ylittää tiettyjä järkeviä rajoja eivätkä asettaa vastaajaa kohtuuttomaan tilanteeseen, vaan hänellä tulee olla mahdollisuus puolustautumiseen sekä lähtökohtaisen olettaman kumoamiseen (ks. esim. Hirvelä – Heikkilä, Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön, 2013, s. 276-277). Ihmisoikeustuomioistuimen admissibility-päätöksessä Falk v. Alankomaat, 19.10.2004) hyväksyttiin hollantilaisen lainsäädäntö, jonka mukaan vastuu liikennerikkomuksesta voitiin lähtökohtaisesti asettaa rekisteröidylle omistajalle, jolla oli kuitenkin mahdollisuus tietyin laissa säädetyin edellytyksin – osoittamalla toisen henkilön olevan vastuussa rikkomuksesta – vapautua vastuusta. Ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin korosti voimakkaasti oikeasuhtaisuuden merkitystä arvioitaessa presumtion hyväksyttävyyttä. Falk-päätöksen perusteella hallituksen esityksessä ehdotetun kaltaista sääntelymallia ei ilmeisesti sellaisenaan voida pitää suorastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen vastaisena.

Tämä ei poista sitä tosiasiaa, että ehdotettu käänteisen todistustaakan laaja-alainen asettaminen ajoneuvon omistajalle tai haltijalle tai vastaavalle on lähtökohtaisesti ongelmallinen syyttömyysolettaman kannalta sekä vähintään jännitteisessä suhteessa sen keskeisen oikeusvaltiollisen vaatimuksen kanssa, että seuraamus rikkomuksesta tulee kohdistaa nimenomaan rikkomuksen tekijään. Siirtyminen rikosoikeudellisesta järjestelmästä hallinnolliseen sanktiojärjestelmään merkitsee jo sinänsä oikeusturvan tason heikentymistä, kuten olen edellä todennut. Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu merkitsisi ehdotetussa muodossa lisäksi sitä, että liikennerikkomuksista johtuvat seuraamukset tulisivat merkittävässä määrin kohdistumaan muihin kuin rikkomusten varsinaisiin tekijöihin. Tämän ei tarvitsisi olla välttämätön seuraus järjestelmämuutoksesta.