Tuomas Ojanen
8.3.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Arvioinnin kohde ja lähtökohdat

Kuulemispyynnön yhteydessä tulleen tarkastelun rajauksen mukaisesti valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteena on seuraavassa yhtäältä ehdotettu sääntely ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta. Toisaalta arvioinnin kohteena on lakiehdotuksen 165 §:n säännös, jossa säädettäisiin liikenteenohjauslaitteen tai ajoneuvoluokan mukaan määräytyvän nopeusrajoituksen rikkomuksista ja niiden seuraamuksista niin, että seuraamuksen rahamäärä vaihtelisi 5 kilometrillä tunnissa tapahtuvan ylityksen mukaan.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 295-298) on selostettu varsin laajasti ja seikkaperäisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua sekä siihen liittyvän ankaran vastuun, ml. käännetyn todistustaakan, valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia. Lisäksi esityksen valmistelua selostavassa jaksossa 5 on selostettu lausuntopalautetta ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta ja käännetystä todistustaakasta. Kuten jaksosta ilmenee, lausuntopalaute on ollut kriittistä osaksi valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisista syistä.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevien valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtien ohella on käsillä olevien kysymysten arvioinnissa syytä ottaa huomioon vuoden 2017 valtiopäivillä annetut lausunnot PeVL 39/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp, joita esityksessä ei ole käsitelty. Nämä lausunnot paitsi kokoavat yhteen valiokunnan linjauksia lainvastaisista teoista määrättävistä sanktioluontoisista hallinnollisista seuraamuksista myös tuovat esiin erityisiä näkökohtia, joiden valossa tuottamuksesta riippumatonta vastuuta kohtuullistavia säännöksiä on arvioitava määrättäessä sanktioluontoisia seuraamuksia automatisoidusti nopeassa aikataulussa. Merkitystä on tällöin ollut muun muassa edellytyksillä, joiden mukaan ilman tahallisuus- tai tuottamusarviointia määrättävä sanktioluontoinen seuraamus voidaan jättää määräämättä, jos laiminlyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy tai jos seuraamuksen määrääminen olisi tulkinnanvaraisessa tai epäselvässä tilanteessa olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Koska sääntely seuraamuksen määräämättä jättämisestä kohtuullistaa tuottamuksesta riippumatonta vastuuta ja koska tällaisella sääntelyllä on merkitystä myös seuraamuksen oikeasuhtaisuuden kannalta, valiokunta on edellyttänyt, että viranomaisen harkinta päätettäessä seuraamuksesta määräämättä jättämisestä on oltava sidottua harkintaa

(oikeusharkintaa), jolloin seuraamus jätetään määräämättä säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täyttyessä (ks. tarkemmin PeVL 49/2017 vp ja PeVL 39/2017 vp).

Edellä selostetut valiokunnan linjaukset ovat syntyneet verotukseen liittyvien sanktioluontoisten hallinnollisten seuraamusten yhteydessä: lausunnossa PeVL 49/2017 vp oli kysymys enintään 15000 euron suuruisesta myöhästymismaksusta, jos ilmoitusvelvollinen oli laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittaa tietyssä määräajassa tiettyjä tietoja Verohallinnolle; lausunnossa PeVL 39/2017 vp oli puolestaan kysymys prosenttiperusteisen veronkorotuksen määräämisestä ilman verovelvollisen menettelyn tuottamuksellisuutta tai tahallisuutta. Silti lausunnoista ilmeneviä valtiosääntöoikeudellisia linjauksia voidaan nähdäkseni soveltaa nyt käsillä olevien kysymysten arviointiin.

Korostan kuitenkin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisenä seikkana, että ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun tai lakiehdotuksen 165 §:n mukaisesta nopeusrajoituksen rikkomisesta seuraavan liikennevirhemaksun suuruus vaihtelisi 20-200 euron välillä. Näin ollen liikennevirhemaksut olisivat merkittävästi pienempiä verrattuna lausunnoissa PeVL 49/2017 vp ja PeVL 39/2017 vp esillä olleisiin myöhästymismaksuun ja veronkorotukseen. Liikennevirhemaksujen pienuudelle on nähdäkseni osaltaan annettava valtiosääntöoikeudellista painoa, kun *kokonaisuutena* arvioidaan ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua perustuslain 21 §:n kannalta.

Arvio ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämisestä säädettäisiin lakiehdotuksen 161 §:ssä, joka tarkoittaisi kiinteän maksun käyttämisen soveltamisalan laajentumista ylinopeuksista ja luvattomasta ajamisesta joukkoliikennekaistalla erilaisten liikennesääntöjen, kuten punaisen liikennevalon ja läpiajokieltojen, noudattamatta jättämiseen.

Nähdäkseni lakiehdotuksen 161 § täyttää lainvastaisista teoista määrättävien seuraamusten lakitasoiselta sääntelyltä edellytettävät täsmällisyyden ja selkeyden vaatimukset. Säännösehdotuksesta ei ole myöskään huomauttamista oikeasuhtaisuuden kannalta. Ylipäätään ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on annettava painoa sille, että kysymys on tieliikenteestä, jossa ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräytymisperusteet, kuten punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen, sisältävät ainakin monelta osin myös perustuslain perusoikeussäännöksiin palautuvia perusteita tienkäyttäjien hengen ja terveyden suojasta heidän omaisuutensa suojaan (ks. yleisesti kriminalisoinneista perustuslain kannalta PeVL 48/2017 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys liittyy kuitenkin ennen muuta lakiehdotuksen 176 §:ään, jossa säädettäisiin vastuusta ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta. Pykäläehdotuksen mukaan

liikennerikkomuksen seurauksena määrätystä ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaisivat ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Ajoneuvon omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä olisivat kuitenkin vastuusta vapaita, jos he saattaisivat todennäköiseksi, että eivät olleet tehneet liikennerikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut muuten edellytyksiä. Käyttövastaavalta edellytettäisiin vastuusta vapautumiseksi, että hän ilmoittaa, kenen käytössä ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä taikka ajoneuvo tai sen rekisterikilpi oli anastettu.

Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 276) ajoneuvon ”omistajan, haltijan tai tilapäisen käyttäjän vastuuvapausperuste olisi esimerkiksi se, että he ilmoittavat valvontaviranomaiselle ajoneuvoa rikkomuksen tekohetkellä kuljettaneen henkilön nimen ja yhteystiedot taikka kenen käytössä ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä. Omistajalla, haltijalla, tilapäisellä käyttäjällä on käytännössä usein tieto siitä, kenen käytössä ajoneuvo oli ollut. Vastuuvapausperuste voisi esimerkiksi olla se, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi oli anastettu ja anastuksesta olisi tehty ilmoitus poliisille.” Edelleen perustelujen mukaan vastuusta vapautuminen edellyttäisi ”omistajalta, haltijalta tai tilapäiseltä käyttäjältä selvitystä vaatimuksensa tueksi, esimerkiksi valvontaviranomaisen teknisen valvonnan valokuvaa, matkalippuja tai muuta kirjallista taikka henkilöltä hankittua selvitystä siitä, että hän ei ollut kuljettanut ajoneuvoa rikkomuksen tekohetkellä. ”

Vastuuta ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta on eritelty varsin laajasti ja seikkaperäisesti esityksen säätämisjärjestysperusteluissa s. 295-298 perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Kuten esityksestä, samoin kuin esityksessä mainitsematta jääneistä tuoreista perustuslakivaliokunnan lausunnoista PeVL 39 ja 49/2017 vp, ilmenee, perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut pitävänsä ns. ankaraan vastuuseen ja ns. käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena. Valiokunnan myötävaikutuksella on kuitenkin säädetty myös sellaisista hallinnollisista sanktioista, joiden määräämisessä ei nimenomaisesti edellytetä tekijän tuottamusta tai tahallisuutta (ks. kootusti PeVL 39/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp) tai joissa määräämismenettely on massaluonteista ja asian selvittäminen summaarista, eikä rikkeen tehneen henkilöllisyyttään ole mahdollista kohtuullisin keinoin selvittää (PeVL 57/2010 vp). Lausunnoissaan PeVL 39/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp valiokunta on lisäksi antanut valtiosääntöoikeudellista painoa kokonaisarviossa säännöksille, joiden nojalla ilman tahallisuus- tai tuottamusarviointia määrättävä seuraamus voidaan jättää määräämättä.

Lakiehdotuksen 176 § sisältää pitkälti samanlaisen konstruktion vapautumisesta vastuusta ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta kuin mitä perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan ajoneuvon omistajan tai haltijan vastuusta vapautumiselta pysäköintivirhemaksun maksuvelvollisuudesta (omistaja tai haltija on vastuusta vapaa saattaessaan ”todennäköiseksi”, ettei ole itse tehnyt lainvastaista tekoa). Käsillä oleva

ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu rinnastuu pysäköintivirhemaksuun myös sikäli, että ne ovat euromääräisesti suurin piirtein samaa luokkaa ja että molemmissa määräämismenettely on perusteiltaan massaluonteista ja asian selvittäminen summaarista. Kummassakin tapauksessa on nähdäkseni hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta myös valtiosääntöoikeudellisesti(kin) hyväksyttävistä syistä olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista.

Kun edellä olevan lisäksi otan huomioon säätämisjärjestysperusteluissa käsitellystä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiosta asiassa *Falk v Alankomaat* ilmenevän sekä sen, että nyt on kysymys tieliikenteestä, jossa ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräytymisperusteet, kuten punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen, sisältävät ainakin monelta osin myös perustuslain perusoikeussäännöksiin palautuvia perusteita tienkäyttäjien hengen ja terveyden suojasta heidän omaisuutensa suojaan, ehdotettu sääntely ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta ei nähdäkseni kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta ainakaan säätämisjärjestykseen vaikuttavalla tavalla.

> Perustuslain 21 §:n takia voisi kuitenkin vielä harkita vastuun vapautumisen ”kynnyksen” madaltamista, koska vastuusta vapautumisen edellytykseksi asetettu todennäköisyyden vaatimus (”…on kuitenkin vastuusta vapaa, jos hän saattaa *todennäköiseksi*, että hän ei tehnyt liikennerikkomusta tai että virhe- maksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä”) asettaa vastuusta vapautumisen edellytykset erityisesti syyttömyysolettama huomioiden korkealle. (Syyttömyysolettaman kannalta olisi perustellumpaa, jos omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä on vastuusta vapaa, jos hän ”vain” osoittaa, ettei hän ole tehnyt rikkomusta asettamatta erikseen osoittamiselle mitään todennäköisyyden vaatimusta. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että todennäköisyyden vaatimus on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ks. PeVL 57/2010 vp).)
>
> Vastuusta vapautumisen kynnyksen madaltamisen ohella (tai sijasta) voisi myös harkita nyt vain perusteluista ilmenevän nostamista pykälätekstiin ainakin siltä osin kuin kysymys on siitä vapautusperusteesta, että omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä ilmoittavat valvontaviranomaiselle ajoneuvoa rikkomuksen tekohetkellä kuljettaneen henkilön nimen ja yhteystiedot taikka kenen käytössä ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä.
>
> Lopuksi ehdotetun 176 §.n suhde muualla lakiehdotuksesta liikennevirhemaksusta säädettävään jää jossain määrin epäselväksi erityisesti siltä osin kuin kysymys on liikennevirhemaksun määräämistä koskevan lakiehdotuksen 160 §:n 4 momentista (”Seuraamus saadaan jättää määräämättä, jos liikennerikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta.”), varsinkin kun 160 §:n 4 momentissa esille tuodut seikat ovat sellaisia, joilla voisi olla merkitystä 176 §:ssä

säädetyn vastuun arvioinnissa.

Lakiehdotuksen 165 § Nopeusrajoituksen rikkominen moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tai raitiovaunulla

Pykälässä säädettäisiin ylinopeusrikkomuksista ja niiden seuraamuksista. Nopeusrajoitukset osoitetaan liikenteenohjauslaitteella tai ajoneuvoluokalla voi olla erityinen nopeusrajoitus. Niistä säädettäisiin 99–101 §:ssä. Samalla teolla tehdystä liikenteenohjauslaitteella osoitetusta ylinopeudesta ja ajoneuvo- kohtaisesta ylityksestä voisi määrätä vain yhden virhemaksun. Rikkomusten asteikkoja tarkistettaisiin niin, että seuraamuksen rahamäärä vaihtelisi 5 kilometrillä tunnissa tapahtuvan ylityksen mukaan.

En pidä ehdotettua sääntelyä juurikaan merkityksellisenä perustuslain kannalta. Vaikka ehdotetun sääntelyn tarkoituksenmukaisuus (tai rationaalisuus) saattaa sinänsä herättää kysymyksiä, tarkoituksenmukaisuuskysymys ei nähdäkseni ole tässä yhteydessä perusteiltaan valtiosääntöoikeudellinen (vrt. esim. perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi; siinä yhteydessä tarkoituksenmukaisuusvaatimus on jo säännösperusteisesti (valtiosääntö)oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä on arvioitava tapauskohtaisesti).

Lakiehdotuksen 165 §:ssä on huomionarvoista, että sen mukaan liikennevirhemaksun määrääminen suurimman sallitun nopeuden tahallisesta tai huolimattomuudesta tapahtuneesta ylityksestä olisi *harkinnanvaraista* ("… kuljettajalle voidaan määrätä"). Sinänsä pykäläehdotuksen suhde liikennevirhemaksuista muualla säädettäväksi ehdotettavaan jää epäselväksi erityisesti siltä osin kuin on kysymys lakiehdotuksen 165 §:n suhteesta 160 §:ään. Nähdäkseni 165 §:ssä voisi viitata 160 §:stä ilmenevään viranomaisen harkintavaltaa määrittävinä seikkoina siltä osin kuin 160 §:ssä säädettäisiin siitä, että jos liikennerikkomus on vähäinen, siitä voidaan liikennevirhemaksun määräämisen sijaan antaa suullinen tai kirjallinen huomautus.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan edellä selostetun lausuntokäytännön valossa olisi perusteltua, että lakiehdotuksen 160 §:n 4 momentissa säädettyihin edellytyksiin liittyvä viranomaisen harkinta olla määräämättä liikennevirhemaksua olisi (ainakin) tässä tapauksessa *sidottua* harkintaa (oikeusharkintaa), so. seuraamus moottorikäyttöisen ajoneuvon tai raitiovaunun kuljettajalle suurimman sallitun nopeuden tahallisesta tai huolimattomuudesta tapahtuneesta ylityksestä olisi jätettävä määräämättä säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täyttyessä.

Helsingissä 8. päivänä maaliskuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki