

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 180/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- liikenneneuvos Kimmo Kiiski, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen, oikeusministeriö
- professori Leena Halila
- professori Mikael Hidén
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Mikko Vuorenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tieliikennelaki. Ehdotetulla lailla toimeenpannaan valtioneuvoston tekemä periaatepäätös tieliikenteen turvallisuudesta. Samalla muutetaisiin useita siihen liittyviä lakeja.

Lait on tarkoitettu pääosin tulemaan voimaan vuoden 2019 aikana. Ehdotetussa tieliikennelaissa on joitain siirtymäaikaa koskevia säännöksiä.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettuja säännöksiä arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta, 7 §:n oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:n liikkumisvapautta, 15 §:n omaisuuden suojaa, 20 §:n vastuuta ympäristöstä ja 21 §:n oikeusturvaa koskevan perusoikeussääntelyn kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen perusratkaisut ja arvioinnin valtiosääntöiset lähtökohdat

Hallituksen esityksessä tieliikennelaiksi kootaan uuteen tieliikennelakiin liikenteessä käyttäytymistä koskevat säännökset, kuten liikenteen yleiset periaatteet, liikennesäännöt ja ajoneuvojen käyttämistä tiellä koskevat säännöt. Laissa säädetään myös liikenteenohjauksesta ja liikenteenohjauksessa käytettävistä laitteista ja merkeistä sekä lain rikkomisesta määrättävästä liikennevirhemaksusta. Sääntelyä uudistamalla pyritään vastaamaan nykyistä paremmin perustuslain, kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen valtiosääntöoikeudellisesti keskeisimmät kysymykset liittyvät tieliikennelakiehdotuksen 6 luvun säännöksiin liikennevirhemaksusta määrättävästä liikennevirhemaksusta ja kyseisen sääntelyn suhteeseen perustuslakivaliokunnan käytäntöön hallinnollisista seuraamuksista ja oikeusturvasta.

Ehdotuksen myötä tieliikennelain seuraamusjärjestelmä perustuisi vakavimpia tekoja lukuun ottamatta nykyisin sovellettavan rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän sijasta hallinnollisen seuraamusjärjestelmän varaan. Liikennevirhemaksu on luonteeltaan hallinnollinen seuraamusmaksu, ja sen määräämisessä sovelletaan hallintolakia.

Uudistus on poikkeuksellisen laajakantoinen ja periaatteellisesti merkittävä. Vuonna 2016 automaattisessa liikennevalvonnassa määrättiin yli 216 000 ehdollista rikesakkoa, jotka korvautuisivat jatkossa hallinnollisessa menettelyssä määrättävällä liikennevirhemaksulla. Hallinnollisten seuraamusten käyttöala lainsäädännössä on lisääntynyt, ja niiden on katsottu soveltuvan ennen kaikkea tilanteisiin, joissa on kysymys vähäisistä rikkomuksista tai laiminlyönneistä ja joissa maksun määrääminen voi tapahtua verraten yksinkertaisessa menettelyssä hallintoviranomaisessa. Liikennevirhemaksun käyttöönotto merkitsee huomattavaa muutosta myös rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kannalta, koska maksu korvaisi suurimman osan rikesakoista ja merkitsisi rikosoikeudellisten rangaistusten käytön huomattavaa vähenemistä. Liikennevirhemaksun käyttöönotto toteuttaa hallituksen pitkän aikavälin linjauksia hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle rikosoikeudellisten keinojen sijasta (ks. esim. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013—2025, OML 16/2013, s. 35—36).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä liikennevirhemaksun kaltaisia maksuja ei ole pidetty perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroina kuin maksuinakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättävinä sanktioluonteisina hallinnollisina seuraamuksina. Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 2/2017 vp, s. 4—5, PeVL 14/2013 vp ja PeVL 17/2012 vp). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Näistä syistä laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. esim. PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2018 vp

Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei sääntelyn tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp).

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Muutoksenhaku liikennevirhemaksusta ohjautuu ehdotuksen mukaan hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakujärjestelmään. Voimassa olevan lain mukaan henkilö voi vastustaa ehdollista rikesakkomääräystä, ja vastustamisen jälkeen asian käsittely etenee rikosasiaan. Rikesakkojen korvaaminen liikennevirhemaksuilla merkitsee siten huomattavaa muutosta yksilön oikeusturvan näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut pitävänsä ns. ankaraan vastuuseen ja käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 49/2017 vp, PeVL 2/2017 vp s. 5, PeVL 15/2016 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp, s. 7/I). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja 81 §:n 1 momentin näkökulmasta huomiota myös siihen, ettei massaluonteisessa toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa (ks. PeVL 39/2017 vp ja PeVL 35/2005 vp).

Siirtyminen rikosoikeuden käytöstä hallinnollisiin seuraamuksiin ei merkitse, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet ja syytetyt vähimmäisoikeudet olisivat seuraamuksen määräämistä koskevassa menettelyssä merkityksettä. Ihmisoikeustuomioistuin on erityisesti tulkittessaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvää rikossyytteen käsitettä luonut erityiset kriteerit sille, milloin seuraamuksen määräämistä on pidettävä rikossyytteen päättämisenä ihmisoikeussopimuksen tarkoittamassa mielessä (Engel ym. v. Alankomaat, 8.6.1976). Näissä ns. Engel-kriteereissä painotetaan teon kansallisen luokittelun lisäksi yhtäältä rikkomuksen luonnetta ja toisaalta seuraamuksen luonnetta ja ankaruutta arvioituna autonomisesti suhteessa kansalliseen oikeusjärjestykseen. Hallinnolliset rikkomukset muistuttavat rikosoikeudellisia rikoksia, koska hallinnolliset seuraamukset sisältävät rikosoikeudellisille rangaistuksille luonteellisia rankaisullisia ja ennaltaehkäiseviä piirteitä (ks. esim. Öztürk v. Saksa, 21.2.1984, kohta 53).

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen valtiosääntöisen tarkastelun lähtökohdaksi voidaan hallituksen esityksen perustelut huomioiden ottaa se, että liikennevirhemaksussa on kyse rangaistusluonteisesta seuraamusmaksusta, jonka määrääminen lukeutuu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvien rikossyytettä koskevien määräysten alaan, ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen määräykset mm. syyttömyysolettamasta ja itsekriminointikiellosta koskevat myös ehdotettua hallinnollista seuraamusjärjestelmää. Kyseiset periaatteet sisältyvät myös perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (ks. esim. PeVL 39/2014 vp,

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2018 vp

s. 4 ja PeVL 7/2014 vp, s. 7). Koska liikenne rikkomusten seuraamusjärjestelmään kuuluu rahamääräisten seuraamusten ohella myös ajokielto, yksinomaista merkitystä ei valiokunnan mielestä voi antaa seuraamusmaksun vähäisyydelle.

Seuraamusjärjestelmän muutoksen yleinen arvio

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ei ole aiemmin ollut ehdotusta, jossa olisi ehdotetussa mitataavassa siirretty rikosoikeudellisen järjestelmän soveltamisalan piiriin kuuluvia tekoja hallinnollisen sanktiojärjestelmän piiriin. Rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia. Maksuseuraamuksetkin voivat toimia yleisestävasti, jolloin niiden teho perustuu muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen.

Esityksessä ehdotettua sanktiojärjestelmän muutosta perustellaan muun muassa oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan sisältyvällä tavoitteella laajentaa hallinnollisen sanktiojärjestelmän käyttöä rikosoikeuden alaan kuuluvissa teoissa. Rikosoikeudellista järjestelmää ei tulisi rasittaa sisällyttämällä sen piiriin kaikkein lievimpiä yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja. Lisäksi ehdotuksen taustalla vaikuttavat menettelyn keventämiseen liittyvät tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat, minkä ohella tehokas liikenne rikkomusten seuraamusjärjestelmä on omiaan vaikuttamaan liikenneturvallisuuteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle järjestelmätason muutokselle on olemassa hyväksyttävät perusteet.

Oikeusturva

Ehdotus ja sen merkitys perustuslain kannalta

Tieliikennelakiehdotuksen 160 §:ssä säädetään liikennevirhemaksusta, ja liikennevirhemaksulla sanktoidut teot määritellään tarkemmin 162—172 §:ssä siten, että niissä viitataan tieliikennelain aineellisiin säännöksiin. Ehdotetuissa 162—172 §:ssä sanktoidun käyttäytymisen edellytykseksi asetetaan syyksiluettavuutta koskeva edellytys eli seuraamuksen määrääminen kytketään teon tahallisuuteen tai tuottamuksellisuuteen. Ehdotus ei näiltä osin perustu tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen, eikä se siten ole syyttömyysolettaman kannalta ongelmallinen.

Liikennevirhemaksu voidaan hallituksen esityksen mukaan eräissä tilanteissa määrätä perustuen oletettamaan ajoneuvon kuljettajasta. Tieliikennelakiehdotuksen 161 §:ssä tarkoitettussa ajoneuvo-kohtaisessa liikennevirhemaksussa on kysymys automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista säännöksessä tarkemmin määritellyistä rikkomuksista. Tieliikennelakiehdotuksen 176 §:n mukaan ajoneuvo-kohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaa ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Näistä kolme ensin mainittua olisivat kuitenkin vastuusta vapaita, jos he pystyisivät saattamaan todennäköiseksi, että he eivät olleet tehneet liikenne rikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ole ollut edellytyksiä. Käyttövastaava puolestaan olisi vastuusta vapaa ilmoittamalla, kenen käytössä ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä ollut, tai ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi oli anastettu.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2018 vp

Ehdotus merkitsee paitsi omistajan, haltijan, tilapäisen käyttäjän tai käyttövastaavan vastuuoletamaa liikennerikkomuksesta myös heille asetettua vastuuta itse osoittaa syyttömyytensä tekoon. Tällainen oletama, jota ehdotuksessa kutsutaan käännetyksi todistustaakaksi, on lähtökohtaisesti ongelmallinen suhteessa perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen sisältämään syyttömyysolettamaan. Tieliikennelakiehdotuksen 176 §:n säännös on sen uudistuksen tavoitteen vastainen, jonka mukaan sääntelyä uudistamalla pyritään vastaamaan paremmin perustuslain asettamiin vaatimuksiin.

Ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskeva sääntely on merkityksellistä paitsi oikeusturvaan sisältyvän syyttömyysolettaman kannalta (ks. esimerkiksi PeVL 4/2004 vp, s. 7/II) ja hyvän hallinnon, myös oikeasuhtaisuuden vaatimuksen näkökulmasta.

Ehdotuksen arviointi syyttömyysolettaman kannalta

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt ehdotetun kaltaista 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 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 lainsäätämisympäristön käyttämiselle (PeVL 57/2010 vp, s. 3—4).

Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu ei rinnastu kaikissa suhteissa pysäköintivirhemaksuun. Perustuslakivaliokunta antoi lausunnossaan ensinnäkin merkitystä sille, että pysäköintivalvonnalle oli tyypillistä, ettei ajoneuvon pysäköintyä henkilöä tavata tai hänen henkilöllisyyttään ole muutoin mahdollista kohtuullisin keinoin selvittää. Vaikka liikennevirhemaksussakin on kyse massamittaisesta maksun määräämismenettelystä esimerkiksi automaattisessa nopeusvalvonnassa todettujen ylinopeuksien osalta, se määrätään seuraamukseksi teoista, jotka ovat yleisesti ottaen huomattavasti moitittavampia kuin pysäköintivirheet. Lisäksi toistuvat liikennevirhemaksut voivat johtaa ajo-oikeuden menettämiseen.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan vastuuoletamat eivät saa 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). Ihmisoikeustuomioistuin on hallituksen esityksessään mainitussa Falk-ratkaisussa (19.10.2004) sinänsä hyväksynyt ehdotettua muistuttavan haltijavastuun. Tuomioistuin viittasi siihen, että syyttömyysolettama ei ole absoluuttinen oikeus, vaan oikeusjärjestys voi operoida erilaisilla oletuksilla. Olennaista kuitenkin on, että tällaiset oletamat mahtuvat suhteellisuuden rajoihin ottaen punninnassa huomioon asian merkittävyyden ja puolustuksen oikeudet. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan keinojen tuli olla oikeassa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin nähden. Tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että tavoitteena ollut liikenneturvallisuuden edistäminen oli toteutettu teknisellä valvonnalla ja haltijavastuun tarkoitus oli varmistaa, että tekohetkellä tunnistamatta jäänyt kul-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2018 vp

jettaja voitiin saattaa rangaistusvastuuseen ilman liiallista taakkaa ("unacceptable burden") viranomaisille.

Ehdotetun liikennevirhemaksun määräämisessä sovelletaan hallintolakia, mutta menettelyn valtiösääntöisessä arvioissa on kiinnitettävä erityistä huomiota myös rikosprosessuaalista oikeusturvaa koskeviin perustuslaillisiin vaatimuksiin. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut sitä, ettei seuraamuksen perustuminen objektiivisen vastuun periaatteelle saa johtaa syyttömyysolettaman vastaiseen menettelyyn, samoin kuin ei myöskään puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan (esim. PeVL 49/2017 vp ja PeVL 15/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä käänteisen todistustaakan kaltaisen vastuun laaja-alainen asettaminen ajoneuvon omistajalle, haltijalle tai käyttövastaavalle ei ole täysin ongelmaton syyttömyysolettaman kannalta eikä se myöskään sovi hyvin yhteen sen keskeisen oikeusvaltiollisen vaatimuksen kanssa, että seuraamus rikkomuksesta tulee kohdistaa nimenomaan rikkomuksen tekijään. Siirtyminen rikosoikeudellisesta järjestelmästä hallinnolliseen sanktiojärjestelmään voi jo sinänsä merkitä oikeusturvan tason heikentymistä. Voimassa olevan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 18 §:n mukaan henkilö voi vastustaa ehdollista rikesakkomääräystä eikä hän tarvitse tähän erityisiä perusteita. Vastustamisen jälkeen asia etenee rikesakkomenettelyn sijasta normaalina rikosasiانا. Vailla merkitystä ei ole sekään, että liikennevirhemaksuasian käsittelystä hallinto-oikeudessa peritään jatkossa tuomioistuinmaksulain 2 §:n mukaan 250 euron maksu. Nykyään rikesakkoasian käsittelystä käräjäoikeudessa ei peritä maksua.

Ehdotuksen arviointi hyvän hallinnon kannalta

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset (viranomaisen selvittämisvelvollisuus). Perustuslakivaliokunnan mielestä mainittu hallintolain säännös merkitsee hallinnollisten seuraamusten suhteen sitä, että menettely ei ole lähtökohtaisesti käännettyyn todistustaakkaan perustuvaa (ks. PeVL 32/2005 vp, s. 3).

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 276) todetaan, että on tärkeää, että liikennevirhemaksu kohdentuu oikealle henkilölle, koska liikennevirhemaksu voisi toistuvina rikkomuksina johtaa ajo-oikeuden menettämiseen. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan "vastuusta vapautuminen edellyttää 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." Hallituksen esityksessä myös esitetään, että automaattisessa liikennevalvonnassa on periaatteessa jälkikäteen hyvät mahdollisuudet selvittää liikenne rikkomuksen oikea tekijä kameratallenteesta (ks. esim. HE:n selostus Ruotsin käytännöstä, s. 117). Automaattinen liikenteen valvonta tulee hallitukselta saadun selvityksen mukaan perustumaan nykyisenkaltaiseen valvontaan vastaisuudessakin muun muassa siksi, että vakavien liikenne rikosten näyttäminen toteen ilman valokuvaavaa järjestelmää olisi hankalaa ja edellyttäisi raskaita tutkintatoimia.

Vaikkei asia ilmene säännöksestä ja vaikka ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu voi toistuvasti johtaa ajo-oikeuden menettämiseen, vastuuolettamaan perustuva 176 §:n mukainen ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu olisi mahdollista määrätä pelkästään ajoneuvon rekisteritieto-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2018 vp

jen perusteella (ks. esim. HE s. 154 ja 299). Tämä tarkoittaa nykyisten teknisten valvontajärjestelyjen puitteissa sitä, että viranomaisen määrää olettamaan perustuvan seuraamuksen eikä hyödynnä päätöksenteossa hallussaan olevaa tietoa tekijän syyllisyydestä tai syyttömyydestä. Ehdotus ei sisällä myöskään sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain kaltaisia keinoja turvata totuudenmukainen ratkaisu jälkikäteen, koska oikaisuvaatimusmenettelyssäkin vastuu määräytyy ilmeisesti 176 §:n mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hyvän hallinnon kannalta on erittäin kyseenalaista, voiko nykyisenkaltaisen valvontamenettelyn jatkaminen olla ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukainen liiallinen taakka viranomaiselle Falk-ratkaisussa tarkoitetulla tavalla. Viitaten edellä viranomaisten hallintolain mukaisesta selvitysvelvollisuudesta lausuttuun perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että automaattisessa liikenteenvalvonnassa vastaisuudessakin turvataan hallituksen esityksen perustelulausumien mukaisesti jälkikäteen mahdollisuudet selvittää liikennerikkomuksen oikea tekijä kameratallenteesta.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeiden kannalta arvioituna 176 §:n ajoneuvoikohtaisen liikennevirhemaksun määräämiseen liittyvä menettely ei ole oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukainen silloin, kun viranomaisella on hallussaan automaattiseen liikennevalvontaan perustuva näyttö tekoon syyllistyneestä henkilöstä, eikä se menettelyn missään vaiheessa ole velvollinen hyödyntämään sitä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on muutettava 176 §:n ajoneuvoikohtaista liikennevirhemaksua koskeva sääntely tässä suhteessa hyvän hallinnon ja oikeusturvan paremmin turvaavaksi. Tämä on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ottaen huomioon valiokunnan edellä esittämä 176 §:n arvostelu syyttömysolettaman kannalta yksinkertaisin tapa saattaa ehdotus perustuslainmukaiseksi on poistaa 176 § ehdotuksesta. Perustuslakivaliokunnan tehtäviin ei kuulu sen arviointi, aiheuttaisiko tämä tarpeen täydentää esitystä jossakin muussa suhteessa. Toinen vaihtoehto poistaa viranomaisen selvitysvelvollisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyvä ongelma on muuttaa ehdotusta siten, että 176 §:n vastuuvapauden ja vastuun selvittämisen edellytyksiä muutetaan. Jos henkilölle on määrätty vastuuolettaman perusteella ajoneuvoikohtainen liikennevirhemaksu ja hän sitä vastustaa, hallintoviranomaiselle pitää perustaa lakisääteinen velvoite selvittää teko ja siihen syyllistynyt henkilö. Selvityksen niin edellyttäessä puutteelliseen näyttöön perustuva liikennevirhemaksu pitää voida poistaa. Kolmas vaihtoehto on kytkeä vastuuta koskeva sääntely ajoneuvon haltijan tosiasialliseen puolustautumismahdollisuuteen ja edellyttää ajokorttilakia koskevan 6. lakiehdotuksen 65 §:n 3 momenttia mukaillen, että rikkomuksen tekijä valokuvataan tai tallennetaan vastaavalla teknisellä järjestelmällä siten, että hänet olisi voitu tunnistaa, ja että kuva tai muu tallenne annetaan ajoneuvon haltijalle päätöksen yhteydessä tiedoksi.

Muita menettelyyn liittyviä kysymyksiä

Automaattinen liikennevalvonta perustuu teknisellä valvonnalla tehtävään tiedonhankintaan. Teknisestä valvonnasta säädetään poliisilain 4 luvun 1 §:ssä. Säännöksen mukaan teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa ajoneuvoihin, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai yleisöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Säännöksen 2 momentin mukaan poliisi saa siitä ennalta il-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2018 vp

moitettuaan suorittaa yleisellä paikalla tai yleisellä tiellä teknistä valvontaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi, rikoksesta epäillyn tunnistamiseksi sekä erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutosta poliisilakiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan asiantila ei ole ongelmaton, koska todettu poliisilain 4 luvun 1 §:n 2 momentin toimivaltuus, johon automaattinen liikenteenvalvonta perustuu, koskee rikoksia, joita liikennevirhemaksulla sanktioitavat teot eivät ehdotuksen mukaan enää ole.

Hallituksen esityksessä ehdotetuista säännöksistä ei käy ilmi, miten asianosaista on tarkoitus kuulla ennen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä, vai onko tarkoituksena se, että kuuleminen tapahtuisi varsinaisesti vasta oikaisuvaatimusmenettelyssä. Ehdotetun liikennevirhemaksun määräämisessä sovelletaan edellä todetun mukaisesti hallintolakia.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuun hyvään hallintoon kuuluu oikeus tulla kuulluksi. Perustuslain säännös ei perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia siinä lueteltuihin hyvän hallinnon osatekijöihin (HE 309/1993 vp, s. 74/II), Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentissa säädetään eräistä poikkeuksista kuulemisvelvollisuuteen (ks. myös PeVL 49/2017 vp). Nämä poikkeukset eivät perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ole sovellettavissa liikennevirhemaksua määrättäessä. Kun hallituksen esitys ei sisällä kuulemista koskevaa erityissääntelyä, tulee hallintolain 34 §:n 1 momentin säännös sovellettavaksi.

Tieliikennelakiehdotuksen 165 §:ssä säädetään nopeusrajoituksen rikkomisesta. Säännöksen 1 kohdan mukaan enintään 5 kilometrillä tunnissa tapahtuneesta ylityksestä määrätään 70 euron liikennevirhemaksu. Hallituksen esitys merkitsee, että vähäiselle ylinopeudelle, josta ei nykyisen puuttumiskynnyksen vuoksi sakoteta, säädetään erillinen kiinteämääräinen liikennevirhemaksu. Sääntelyä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös tieliikennelakiehdotuksen 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 liikenne rikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta.

Liikennevirhemaksu vaikuttaa olevan harkinnanvarainen seuraamus, koska ehdotetun tieliikennelain 160 §:n ja 161 §:n mukaan liikennevirhemaksu "saadaan" määrätä. Lakiehdotuksen 165 §:n mukaan "kuljettajalle voidaan määrätä" liikennevirhemaksu suurimman sallitun nopeuden tahallisuudesta tai huolimattomuudesta tapahtuneesta ylityksestä. Myös varoituksen antaminen ja toimenpiteistä luopuminen on tarkoituksenmukaisuusharkintaista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on epäselvää erityisesti, kun otetaan huomioon edellä todettu säännös vähäisimmistä rikkeistä ja nykyisestä puuttumiskynnyksestä. Valiokunnan mielestä erillinen kiinteämääräisen maksun säätäminen rikkomuksille, joista ei ole tarkoitus määrätä liikennevirhemaksua, on lähtökohdiltaan kyseenalaista. Perustuslakivaliokunta on tuoreessa käy-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2018 vp

tännössään korostanut (PeVL 39/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp), että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämättä jättäminen on sidottua oikeusharkintaa. Tämän käytännön valossa lakiehdotuksen 160 §:n 3 ja 5 momentissa säädettyihin edellytyksiin liittyvän viranomaisen harkinnan antaa huomautus tai olla määräämättä liikennevirhemaksua tulee olla ainakin edellä todetussa tilanteessa sidottua oikeusharkintaa. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä tarkoin harkita, miten sääntelyä voidaan muutoinkin muuttaa ehdotettua ennakoitavammaksi.

Rikosoikeuden piiriin jäävät teot

Vakavammat tieliikennelain aineellisten normien rikkomistapaukset tulevat arvioitaviksi rikoslain 23 luvun mukaisina liikenne rikoksina. Tieliikennelakiehdotuksesta puuttuu kuitenkin säännös, jossa viitataan rikoslain 23 luvussa tarkoitettuihin liikenne rikoksiin (vrt. voimassa olevan tieliikennelain 98—102 §). Rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitettu liikenneturvallisuuden vaarantaminen on eräänlainen blankorikossäännös, jollaisia perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähtökohtaisesti pidetty ongelmallisina.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että blankorikossääntelyn osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I ja myös PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Ehdotettu sääntely ei tältä osin täytä valiokunnan blankorikossääntelylle asettamia vähimmäisvaatimuksia, koska tieliikennelakiehdotuksesta ei käy ilmi sen säännösten rikkomisen rangaistavuus. Tieliikennelakiehdotukseen tulee lisätä asianmukaiset viittaukset rikoslakiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 176 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 25.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2018 vp

jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen