

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
29 päivänä lokakuuta 1981
Lausunto n:o 2

Liikennevaliokunnalle

Liikennevaliokunta on 17 päivänä helmikuuta 1981 päivätyllä kirjeellään eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 20 laiksi ylikuormamaksusta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Lauri Valkonen ja lainsäädäntöneuvos Jukka Laaksonen oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Harri Cavén ja ylinsiinööri Unto Koponen liikenneministeriöstä, jälkimmäinen myös Kuorma-autoliikenteen neuvottelukunnan edustajana, poliisiylitarkastaja Olli Urponen sisäasiainministeriöstä, toimistopäällikkö Pertti Harvola ulkoasiainministeriöstä, vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Jukka Okko oikeuskanslerinvirastosta, toimistoinsinöörit Mikko Ojajarvi ja Maire Kaartama tie- ja vesirakennushallituksesta, toimistopäällikkö Juhani Geitel verohallituksesta, kansliapäällikkö Juhani Rinne ja lääninasessori Marja-Terttu Salo Uudenmaan lääninhallituksesta, päällikkö Knut Aas Liikkuvasta poliisista, hallintoneuvos Martti Mäenpää korkeimmasta hallinto-oikeudesta, johtaja Patrik Törnudd Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta, emeritus professori Inkeri

Anttila, professorit Pekka Koskinen, Raimo Lahti ja Eero Vilkkonen sekä vs. professori Kari-Pekka Tiitinen Helsingin yliopistosta, osastosihteeri Olavi Bäcklund Auto- ja kuljetusalan Työntekijäliitosta, asiamies Kari Pöyhönen Autoliikenteen Työnantajaliitosta, osastopäällikkö Seppo Sainio ja liikenteenharjoittaja Pekka Ripatti Suomen Kuorma-autoliitosta, varatuomari Hannu Kärävä Keskuskauppakamarista, varatuomari Bruno Mattila ja metsänhoitaja Pekka Airaksinen Maataloustuottajain Keskusliitosta, varatuomari Gustav Dahlberg Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta ja puheenjohtaja, nimismies Antero Huhtinen Suomen Nimismiesyhdistys ry:stä.

Valiokunta on tehnyt tutustumismatkan Ruotsiin selvittääkseen Ruotsissa saatuja käytännön kokemuksia ylikuormamaksulain soveltamisesta.

Lakivaliokunta, joka on käsitellyt hallituksen esitystä toimialansa perusteella ensisijaisesti oikeusturva- ja menettelytapakysymyksien osalta, esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

YLEISPERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan parlamentaarisen liikennekomitean mietinnön pohjalta, että otettaisiin käyttöön erityinen ylikuormamaksujärjestelmä, koska nykyinen seuraamusjärjestelmä on epäoikeudenmukainen ja tehoton ylikuormarikkomusten torjunnassa. Ylikuormamaksu olisi hallinnollisessa menettelyssä määrättävä taloudellinen seuraamus, joka pääsääntöisesti kohdistuisi ajoneuvon omistajaan ja korvaisi ylikuormaan tuottaman taloudellisen hyödyn menetyksen. Ylikuormamaksun suuruus

riippuisi ylikuormaan määrästä ja se olisi niin suuri, että ylikuormaan kuljettamista pidettäisiin todennäköisesti kannattamattomana silloinkin, kun todennäköisyys joutua kiinni on vähäinen. Ylikuormamaksu tulisi valtiolle. Ylikuormaan kuljettamisen rangaistavuus kuitenkin säilyisi. Hallituksen esityksen mukaan laki on tarkoitus saattaa voimaan heti, kun eduskunta on sen hyväksynyt.

Valiokunta pitää hallituksen esityksen tavoitteita ja päämääriä hyvinä ja kannatetta-

vina. Ylikuormarikkomusten torjumiseksi on luotava tehokas seuraamusmuoto. Nykyinen seuraamusjärjestelmä on tehoton, koska kuljettajan maksukyvyyn mukaan mitoitettut sakot eivät muodostu riittäväksi pidäkkeeksi ylikuormien ajamiselle. Järjestelmä on myös epäoikeudenmukainen, koska auton omistaja tai pysyvä haltija, joka saa varsinaisen hyödyn ylikuormista, jää yleensä rankaisematta. Auton omistajaa tai pysyvää haltijaa, joka ei ole itse kuljettanut autoa, voidaan syyttää ainoastaan rangaistavaan menettelyyn yllyttämisestä. Rikoslain mahdollistama, ylikuormarikkomuksen tuottaman taloudellisen hyödyn menettämisuraamuskkin jää käyttämättä, koska hyödyn arviointi edellyttäisi aikaa vievää selvitystoimintaa, mihin poliisilla ei ainakaan nykyisin ole riittäviä voimavaroja.

Tarkasteltaessa asiaa oikeusturva- ja menettelytapakysymysten kannalta valiokunnassa on todettu, että hallituksen esityksestä puuttuu periaatteellinen pohdiskelu ehdotetun uuden maksuseuraamuksen suhteesta rikosoikeudelliseen järjestelmään ja kontrollipolitiikan kehittämissäpyrkimyksiin sekä soveltuvuudesta hallintolainkäytön piiriin. Tämän vuoksi valiokunta on erityisesti selvittänyt ylikuormamaksun suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään ja sen kehittämistavoitteisiin sekä toisaalta kysymystä siitä, mikä elin on oikea päättämään ylikuormamaksusta ja mikä on muutoksenhakutie.

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että ylikuormamaksu on hallinnollisessa järjestyksessä pääsääntöisesti ylikuorman kuljettamiseen käytetyn ajoneuvon omistajan tai pysyvän haltijan maksettavaksi määrättävä haitallinen taloudellinen seuraamus. Maksun määrääjänä olisi poliisipiiriin päällikkö tai poliisipiiriin toimenhaltija, jonka lääninhallitus on määrännyt tähän tehtävään. Muutoksenhaku tapahtuisi hallinto-oikeudellista muutoksenhakutietä pitkin ensin läänioikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vastaavanlaisia hallinnollisia maksuseuraamuksia on tähän mennessä säädetty vain kaksi, pysäköintivirhemaksu ja joukko liikenteen tarkastusmaksu. Nämä ovat kuitenkin ehdotettuun ylikuormamaksuun verrattuna taloudelliselta merkitykseltään maksajalle varsin vähäisiä.

Rikosoikeuskomitea on vuonna 1976 valmistuneessa mietinnössään hahmotellut koko rangaistusjärjestelmän tavoitteita ja sen suhdetta muuhun yhteiskunnalliseen kontrolliin. Ko-

mitea korostaa, että rankaisullisiin tarkoituksiin tulisi yleensä pyrkiä käyttämään vain rikoslaissa osoitettuja virallisia rangaistuksia. Muiden rangaistusluonteisten tai rankaisullisia piirteitä sisältävien seuraamusten korvaamista varsinaisilla rangaistuksilla olisi selvitettävä järjestelmällisesti. Komitean mukaan varsinkin korostetusti rankaisulliset tai ankarat, seuraamuksen kohteen elämään ja oikeuksiin tuntuvasti puuttuvat rikoksen perusteella määrättävät seuraamukset olisi, mikäli mahdollista keskitettävä rangaistusjärjestelmään. Komitea korostaa syyllisyysperiaatteen merkitystä rangaistusjärjestelmässä. Kuitenkin komitea kehittää myös vaihtoehtoja, jotka sisältävät yhteisöjen rangaistusvastuun ja merkitsevät olennaista poikkeusta yksilöllistä syyllisyyttä korostavasta periaatteesta. Tällöinkin olisi erityistoimenpitein varmistettava rangaistusten käytössä sovellettavien periaatteiden, kuten lakisidonnaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen, nykyistä parempi huomioon ottaminen kaikkia rankaisullisia seuraamuksia käytettäessä.

Valiokunta pitää arvokkaina näitä rikosoikeuskomitean mietinnössä lausuttuja näkökohtia, joihin myös eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat viitanneet. Tässä vaiheessa on kuitenkin hankalaa luoda oikeudenmukainen ja samalla tehokas ylikuormarikkomusten seuraamusjärjestelmä rikosoikeuskomitean mietinnössä ilmaistun peruslinjan mukaisesti. Tällöin jouduttaisiin mm. ottamaan kantaa yhteisöjen rangaistusvastuuseen ennen kuin kysymystä on periaatteellisella tasolla riittävästi selvitetty.

Ylikuormamaksun seuraamuksen valmistelu on koko ajan 1970-luvun alkupuolelta lähtien perustunut siihen, että uudesta seuraamuksesta pyritään tekemään hallinnollinen maksuseuraamus. Perimmäisenä syynä tähän on ollut se, että ylikuormamaksuseuraamus on pyritty erottamaan rikosoikeudelliselle rangaistukselle tyypillisestä syyllisyysarvostelusta. Syyllisyyden toteennäyttäminen käytännön rikosprosessissa tuo mukanaan usein vaikeita todisteluongelmia. Yhteiskunnan ilmaisema voimakas paheksuminen rangaistuksen muodossa edellyttää tekijän tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden todistamista, minkä epäonnistuminen saattaa johtaa todellisen syyllisen vapautumiseen vastuusta. Hallinnollisenkin seuraamus edellyttää paheksuttavaa tekoa tai laiminlyöntiä, mutta sen perusteeksi riittää objektiivinen tosiseikka siitä, että jotakin normia on rikottu.

Rikosoikeutemme mukaan voidaan vain fyysinen henkilö tuomita rangaistusseuraamukseen. Mikäli rangaistusvastuu olisi kohdistettava oikeushenkilöön, olisi vastuu suunnattava yhteisön johtoon kuuluviin jäseniin ja/tai toimihenkilöihin. Hallinnollinen seuraamus sitä vastoin voidaan kohdistaa myös oikeushenkilöön, kuten erityyppisiin yhtiöihin ja yhdistyksiin. Hallinnollinen seuraamus on siten rikosoikeudellista rangaistusseuraamusta joustavampi ja käyttökelpoisempi sellaisissa rikkomuksissa ja rikoksissa, joihin myös oikeushenkilö voi syyllistyä. Kun seuraamus asetetaan yhteisölle itselleen, tehostetaan maksujärjestelmän vaikutusta.

Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän etuja ovat kohtuullistuttamis- ja anteeksiantosäännökset, jotka eivät automaattisesti sisälly hallintomenettelyyn. Ei kuitenkaan ole estettä sille, että myös hallinnolliseen maksuseuraamukseen liitetään kohtuullistuttamis- ja anteeksiantoperusteet.

Hallituksen esityksen mukaan ylikuormamaksu voitaisiin määrätä kaikista sellaisista ylikuormarikkomuksista, jotka ovat tapahtuneet viimeisen kuuden kuukauden sisällä. Eräissä tapauksissa ylikuormien kuljettaminen voitaisiin todeta jälkikäteen esimerkiksi puutavara-yhtiöiden toimituslaitteista. Rikosprosessissa toistuneet ylikuormarikkomukset käsiteltäisiin jatkettuna rikoksena, josta tuomittaisiin yksi rangaistus. Hallintomenettelyssä tulisi sen sijaan määrätä jokaisesta ylikuormarikkomuksesta oma ylikuormamaksu, mikä voisi johtaa kohtuuttomiin maksuihin. Kohtuullisuusnäkökohtien perusteella hallituksen esitystä tulisiikin muuttaa siten, että ylikuormamaksun määrääminen takautuvasti ei olisi mahdollista.

Voimassa oleva rikoslainsäädäntö ohjaa lain soveltajia luopumaan toimenpiteistä anteeksiannettavissa olosuhteissa tapahtuneesta rikoksesta. Näin ylikuorman kuljettaminenkin voidaan ylikuorman hetkellisyydestä tai muista tällaisista seikoista johtuen katsoa sellaiseksi erittäin lieventävien asianhaarojen vallitessa tehdyksi anteeksiannettavaksi ylikuormarikkeeksi, ettei siitä tule rangaistusseuraamusta. Hallintomenettelyssä ei ole tällaista yleisperiaatetta eikä hallituksen esityksessä ylikuormamaksusta ole myöskään minkäänlaisia anteeksiantoperusteita, jotka sallisivat seuraamuksen määräämättä jättämisen. Hallituksen esitystä olisikin täydennettävä anteeksiantoperusteita koskevilla säännöksillä.

Edellä lausutun perusteella valiokunta katsoo, että jos ylipäätään tässä vaiheessa halutaan toteuttaa ylikuormarikkomuksia tehokkaasti ehkäisevä seuraamus, se voi olla luonteeltaan auton omistajaan tai pysyvään haltijaan kohdistuva rangaistuksellinen maksu, eikä varsinainen syyllisyyssajatusta toteuttava rangaistus. Omasta puolestaan valiokunta pitää sekä liikenneturvallisuuden että tiestön säästön kannalta tärkeänä, että luodaan uusi ylikuormamaksuseuraamus eikä jättäydytä odottamaan rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kokonaisuudistusta. Nyt käsillä olevaa, tarpeellista uudistusta ei pidä sitoa pitkäjänteiseen rikosoikeuden tai seuraamusjärjestelmän kokonaisuudistukseen, koska kokonaisuudistusta odotellen voidaan torjua ja estää lähes kaikki käytännön vaatimat järkevät uudistukset.

Kysymys maksun määrääjästä ja muutoksenhakutiestä on paljolti käytännöllinen. Siihen kuitenkin vaikuttaa, missä määrin syyllisyyskysymys otetaan huomioon maksua määrättäessä. Syyllisyyskysymysten tarkka selvittäminen ja todistelukysymykset edellyttävät tuomioistuinlinjaa jo alusta alkaen. Hallituksen esityksen mukainen järjestelmä ei edellytä, että maksusta päättäisi alioikeus. Koska ylikuormarikkomusten tehokas ennaltaehkäisy edellyttää, että seuraamus määrätään riippumatta teon tahallisuudesta tai tuottamuksen asteesta ja koska itse ylikuorman toteaminen perustuu pääosaltaan selkeisiin mittoihin ja painomääriin, on myös maksun määräämisessä tarkoituksenmukaista pyrkiä mahdollisimman yksinkertaiseen menettelyyn. Täten valiokunta puoltaa hallituksen esityksessä ehdotettua ratkaisua, jonka mukaan maksun määrääminen on poliisin tehtävä.

Kun maksun määrääjänä on poliisi, voidaan muutoksenhakutieksi harkita yhtä lailla tuomioistuinlinjaa ja hallintotuomioistuinlinjaa. Mikäli muutoksenhakutieksi ylikuormamaksun osalta valittaisiin tuomioistuinlinja, olisi maksun suuruudesta johtuen sallittava rajoittamaton muutoksenhaku alioikeudesta hovioikeuteen. Täten eduskunnan käsiteltävänä olevan rikesakkolakiehdotuksen (hallituksen esitys n:o 19) sisältämää periaatetta, jossa yhden miehen alioikeuden käsittely on lopullinen, ei voida soveltaa ylikuormamaksuun.

Oikeusturvan kannalta tuomioistuinlinjan ja hallintotuomioistuinlinjan vertailu on vaikea tehtävä. Hallintotuomioistuinmenettely on vii-

me vuosina huomattavasti kehittynyt. Läänioikeuksissa voidaan nykyisin käyttää myös suullisia kuulusteluja ja muutenkin soveltaa väliä oikeudenkäyntimenettelyä. Hallintolainkäytön organisaatio pystyy antamaan laadullisesti yhtä hyvää oikeusturvaa kuin yleiset tuomioistuimet, joskaan julkisen edun valvontaa ei ole yhtä hyvin järjestetty kuin yleisissä tuomioistuimissa. Hallinto-oikeudellisen linjan sopivuutta arvioitaessa on lisäksi huomattava, että se sisältää tavanomaisten muutoksenhakumahdollisuuksien lisäksi perustevalitusmahdollisuuden. Tämä voisi toteutua vielä ylikuormaksuseuraamuksen täytäntöönpanovaiheessa. Rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän piirissä tällainen ei ole mahdollista.

Voidaan arvioida, että ylikuormamaksusta aiheutuvia muutoksenhakuja ei ilmeisesti olisi kovin paljoa odotettavissa, koska maksun määrittämiseen ei yleensä liity tulkintavaikeuksia tai todisteluongelmia. Myös rangaistusmääräysmenettelyssä saadut kokemukset sekä pohjoismaiset tilastot viittaavat vähäiseen muutoksenhakualttiuteen tämentyyppisissä asioissa.

Kaiken edellä lausutun jälkeen valiokunta katsoo voivansa yhtyä hallituksen esityksen päälinjoihin ja puoltaa esityksen hyväksymistä kuitenkin edellyttäen, että lakiin lisätään kohtuullistuttamis- ja anteeksiantosäännökset.

Lakiehdotuksen kohtuullistuttamiseksi valiokunta ehdottaa, että lain soveltamisala rajoitetaan koskemaan vain liikenteessä tavattavia ajoneuvoja. Tätä varten 1 §:ään olisi lisättävä uusi 3 momentti jäljempänä tarkemmin ilmeväällä tavalla. Tämä lisäys vähentää samalla epäselviä, näyttöä ja todistelua vaativia tapauksia ja näin vähentää myös muutoksenhaun tarvetta.

Anteeksiantosäännös on tarpeen autonomistajan oikeusturvan parantamiseksi. Se voidaan toteuttaa lisäämällä 8 §:ään uusi 3 momentti siten kuin jäljempänä tarkemmin on ehdotettu. Anteeksiantosäännös edesauttaa lainsoveltajia maksun määrittämisestä luopumisen osalta johdonmukaisempaan ja yhdenmukaisempaan käytäntöön.

Lisäksi valiokunta esittää lakiehdotuksen yksityiskohtiin eräitä muita lain selkeän kirjoittamisen ja soveltamisen kannalta tärkeitä muutoksia ja näkökohtia, jotka ilmenevät yksityiskohtaisista perusteluista.

Lopuksi valiokunta toteaa, ettei se pidä nyt ottamaansa kantaa yleisenä periaatteellisenä hyväksymisenä rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten suhteen. Valiokunta pitää tärkeänä, että mikäli tällaisia poikkeuksellisia seuraamuksia ehdotetaan, esitykset on valmisteltava ja perusteltava erittäin hyvin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 §. *Soveltamisala.* Lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa on viitattu vuoden 1957 tieliikennelakiin (143/57). Nytemmin on kuitenkin vahvistettu uusi tieliikennelaki (267/81), joka tulee voimaan 1.4.1982. Kun kansalaisten laintuntumisen ja -noudattamisen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että melko lyhyin väliajoin annetaan uusia samaa oikeudenalaa koskevia perustavaa laatua olevia säännöksiä, valiokunta katsoo, että laki tulisi määrätä voimaan samanaikaisesti uuden tieliikennelain kanssa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momentissa oleva lakiviittaus muutetaan uutta tieliikennelakia koskevaksi.

Hallituksen esittämässä muodossa pykälän 2 momentin soveltaminen johtaisi siihen, että suuri osa maamme traktorijonevohdistelmistä jouduttaisiin ajoneuvokohtaisesti katsasta-

maan sekä määräämään niiden sallitut akseli-, teli- ja kokonaispainot. Katsastuksen alaisiksi tulisivat traktoreiden (noin 210 000) ohella sekä koti- että tehdasvalmisteiset yleisperävaunut ja muut erilaiset perävaunut, lannanlevittimet, kalkinlevittimet, lietelantavaunut, kasvinsuojeluruiskut ym. milloin niitä käytetään oman maatilan ulkopuolella. Katsastustoimenpiteet aiheuttaisivat maatilataloudelle huomattavia lisäkustannuksia sekä katsastusmaksujen että pitkien katsastusmatkojen johdosta. Tämä lisäisi myös katsastusviranomaisten työruuhkaa. Valiokunta ei pidä tällaisia seurauksia asianmukaisina. Toisaalta ylikuormamaksulain tavoitteista johtuu, että lain tulisi koskea tasapuolisesti kaikkia niitä ajoneuvoja, joilla kuljetetaan tavaraa tieliikennelaisissa tarkoitettulla tiellä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että

laki rajoitettaisiin koskemaan vain ammattimaisessa liikenteessä käytettäviä traktoreita ja niiden perävaunuja.

Edellä yleisperusteluissa lausuttuun viitaten valiokunta katsoo, että ylikuormamaksu on syytä määrätä vain silloin, kun viranomainen ylikuorman havaitsee ja toteaa liikenteessä "paikanpäällä". Näin vältetään vanhojen asioiden tutkimiselta ja niiltä kohtuuttomuksilta, joihin hallituksen esityksen mukainen liian kaavamainen järjestelmä saattaisi johtaa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään lisätään uusi 3 momentti, jonka mukaan ylikuormamaksu määrätään vain sellaisesta ylikuormasta, joka todetaan kuljetustehävää suoritettaessa.

3 §. *Maksuvelvollisuudesta vapautuminen.* Hallituksen esityksessä oleva ilmaisu "ajoneuvo oli otettu käyttöön luvattomasti" on epätarkka, koska perustelujen mukaan sillä tarkoitetaan rikoslain 38 luvun 6 a §:ssä säännellyn luvattoman käyttöön ottamisen lisäksi varastamista. Hallituksen esityksessä ei myöskään selvitetä, miten on ajateltu suhtauduttavan ajoneuvon kuljettajan (jonka hallussa ajoneuvo säännönmukaisesti on) auton omistajaan tai haltijaan kohdistamaan omaisuusrikokseen, lähinnä kavallukseen ja luvattomaan käyttämiseen (rikoslain 23 luku ja 36 luvun 6 §:n 1 mom.). Valiokunnan mielestä olisi kohtuutonta pitää ajoneuvon omistajaa tai haltijaa maksuvelvollisena, jos ylikuorman kuljettaminen toteuttaa tällaisen häneen kohdistuvan rikoksen. Näistä syistä valiokunta ehdottaa, että 3 §:n loppuosa kirjoitettaisiin näin: "... ajoneuvo ylikuormaa kuljetettaessa oli ollut luvattomasti kuljettajan käytössä". Vastaavaa sanamuotoa on käytetty pysäköintivirhemaksulain 8 §:ssä.

4 §. *Maksun peruste.* Ylikuorman käsitteellä on lakiehdotuksessa tarkoitettu ylikuormaa myös silloin, kun akseli- tai telipainon kokonaispainon määrästä riippumatta rikotaan tietä tai siltakohtaisia painorajoituksia. Asiasta ei kuitenkaan ole nimenomaista mainintaa lakitekstissä. Valiokunta katsoo, että lain luonteesta johtuen nimenomainen maininta tästä olisi tarpeen, esimerkiksi niin, että 4 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi lause, jonka mukaan ylikuormamaksu määrätään myös tie- ja siltakohtaisten painorajoitusten ylittämisestä. Kun tämän säännöksen osalta on kuitenkin vielä harkittava, miten suhtaudutaan vähäisiin

ylityksiin, valiokunta jättää asian liikennevaliokunnan selvitettäväksi.

5 §. *Maksun suuruus.* Useissa valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota ylikuormamaksun määriin ja ehdotettu maksuporrastuksen lieventämistä tai ylikuormamaksun suuruuden laskemista prosenttiperiaatteen mukaisesti. Toisaalta valiokunnassa on kiinnitetty huomiota rahanarvon alenemisesta johtuvaan maksuseuraamuksen lievenemiseen ja siitä ehkä johtuviin, usein toistuviin lain tarkistustarpeisiin. Yleisistä oikeusperiaatteista kuitenkin johtuu, että kaikki kansalaisille haitalliset maksuseuraamukset on säädettävä laissa. Nämä vastakkaiset näkökohdat huomioon ottaen valiokunta on hallituksen esityksen kannalla ylikuormamaksun määrien ja laskentaperusteiden osalta. Ylikuormamaksun tulee olla verraten tuntuva, jotta lain tavoitteet saavutettaisiin.

7 §. *Kuljetuksen jatkaminen.* Tässä pykälässä ilmaistu käskynormi ylikuorman kuljettamista jatkettaessa määrättävästä uudesta ylikuormamaksusta on huomattavan ankara ja koskee tilanteita, joita omistaja ei aina pysty tehokkaasti valvomaan. Säännös saattaa liiallisen kaavamaisuutensa takia johtaa kohtuuttomiin sovellutuksiin. Pykälän tarkoituksena on antaa viranomaisille riittävän tehokkaat keinot niskuroivan henkilön järjestykseen saattamiseksi tilanteissa, joissa viranomaisen kiellosta huolimatta jatketaan ylikuorman kuljettamista. Pykälän sanamuoto ei kuitenkaan ilmaise perusteluista epäsuorasti ilmenevää hyvää hallintotapaa, jonka mukaan viranomaisen tulisi ensin neuvoa ja ohjata, sen jälkeen turvautua lievempiin keinoihin ja vasta lopuksi käyttää ankaria seuraamuksia. Uuden tieliikennelain 96 §:n 3 momentin mukaan poliisimies voi määrätä ajoneuvon ylikuorman purettavaksi, virheellisen kuormauksen korjattavaksi tai tarvittaessa estää ajon jatkamisen. Tämän säännöksen nojalla liikenteenvalvojalla on valtuudet huolehtia siitä, että ylikuorman kuljettamisen jatkaminen ei ole mahdollista. Vasta jos ohjeita ja kieltoa ei noudateta, voi uuden maksun määrääminen olla mahdollista. Valiokunnan mielestä pykälän sanamuotoa tulisi lieventää ja lisätä pykälään ylikuormamaksun määräjän harkintavaltava osoittava säännös.

8 §. *Maksun määrääjä.* Ylikuormamaksun määrääminen voidaan suurimmissa poliisipiireissä siirtää poliisipiirin päälliköltä jollekin

muulle poliisipäälystystään kuuluvalla virkamiehelle. Hallituksen esityksen mukaan määräyksen antaisi lääninhallitus. Vakiintuneen käytännön mukaan tällaiset määräykset annetaan yleensä ohjesäännössä. Kun ei ole ilmennyt aihetta tästä poikkeamiseen, valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momentti kirjoitetaan rikesakkolakiehdotuksen 23 §:ää vastaavaksi.

Kuten edellä yleisperusteluissa on mainittu, rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän piirissä tunnetaan mahdollisuus anteeksiantoon eli toimenpiteestä luopumiseen asian käsittelyn poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinvaiheessa. Valiokunnan omaksuman kannan mukaan myös puheena olevaan lakiehdotukseen on sisällytettävä vastaava anteeksiantosäännös. Säännöksen sisällön ja ulottuvuuden osalta on huomattava seuraavaa.

Ylikuormamaksulakiehdotuksen 4 §:ään sisältyvä ylikuorman määrittämistä koskeva laskemistapa merkitsee jo sinänsä vähäisten ylikuormarikkomusten jäämistä ylikuormamaksuseuraamuksen ulkopuolelle. Näin ollen ylikuormamaksulaissa ei tarvita tässä suhteessa erityissäännöstä. Sen sijaan on tehtävä mahdolliseksi maksumääräyksen poistaminen erityisestä syystä ja samasta erityisestä syystä annettava maksumääräyksen antavalle viranomaiselle toimivalta jättää yksittäistapauksessa ylikuormarikkomukseen puuttumatta. Tällainen toimenpiteistä luopuminen ei siis perustuisi ylikuormarikkomuksen vähäpätöisyyteen, vaan siihen, että ylikuormaa on kuljetettu anteeksiannettavista syistä. Tällaisina syinä voisivat esimerkiksi olla liikenteenharjoittajan tai kuljettajan saama virheellinen tieto tieviranomaisilta, mittaussäätöjärjestelmien epäkuntoisuus tai virheellisyys taikka liikennemerkkien puuttuminen. Valiokunnan ehdottama uusi säännös soveltuu 8 §:n 3 momentiksi.

Uuden 3 momentin johdosta pykälän otsikkoa on tarkistettava, koska asia saattaa koskea myös maksun määräämistä jättämistä tai poistamista. Uusi otsikko voisi olla "Maksun määrääminen".

10 §. *Ulkomaalaisen ajoneuvon maastapoistumiskielto.* Pykälän säännöksiä ulkomailla rekisteröityjen ajoneuvojen osalta on yleisesti pidetty tarpeellisina. Kuitenkin on huomautettu, että säännökset saattavat johtaa kohututtomuksiin silloin, kun liikenteenvalvoja on havainnut ylikuormaa esimerkiksi kaksoispyörien edellä, jolloin ei ole mahdollisuutta yli-

kuormamaksun suorittamiseen. On katsottu, että ulkomaalaisten ajoneuvojen osalta tulisi olla mahdollista sallia poistuminen maasta esimerkiksi luotettavaa takuuta vastaan. Valiokunta yhtyy tähän käsitykseen ja katsoo, että ajoneuvon maastapoistuminen sunnuntaina tai muuna pyhäpäivänä voitaisiin sallia, mikäli varat talletettaisiin liikenteenvalvojalle tai asetettaisiin muu hyväksyttävä vakuus ylikuormamaksun maksamisesta. Valiokunta ehdottaa tätä koskevan säännöksen lisäämistä pykälän 1 momenttiin.

14 §. *Yhteisön osakkaan ja ulkomaalaisen edustajan vastuu.* Valiokunta toteaa, että pykälän 2 momenttiin sisältyy tietynlainen uusi vastuualue ulkomaalaisen täällä olevalle edustajalle.

15 §. *Muutoksenhaku ja täytäntöönpano.* Valiokunnalle on esitetty, että ylikuormamaksu ei saisi olla täytäntöönpanokelpoinen ennen kuin päätös on tullut lainvoimaiseksi. Tältä osin valiokunta, huomioon ottaen edellä olevat arviot muutoksenhakualttiuden vähäisyydestä, katsoo, ettei esitys anna aihetta muutoksiin, koska lääninoikeus voisi muutoksenhakua käsitellessään määrätä, että täytäntöönpanoa olisi lykättävä. Muutoksenhakija voi tällaista aina muutoksenhakemuksessaan pyytää ja ilmeistä olisi, että lääninoikeus aina myös määräisi täytäntöönpanokeskeytyksen, jos muutoksenhakuus näyttäisi vähänkin perustellulta.

17 §. *Kuljettajan korvausvastuu.* Tämä pykälä on erittäin merkityksellinen koko ylikuormamaksujärjestelmän onnistumiselle. Pykälä sisältää sen periaatteen, että ajoneuvon omistaja on ensisijaisessa vastuussa ylikuormamaksusta. Ajoneuvon kuljettajaan kohdistuva vastuu voidaan toteuttaa tämän pykälän mukaisesti ainoastaan regressikanteella. Tällöinkin ajoneuvon omistajan on kyettävä näyttämään, että ajoneuvon kuljettaja on tahallaan vastoin maksuvelvollisen ohjeita kuljettanut ylikuormaa tai poikennut reitiltä, jolla ylikuormaa olisi saanut kuljettaa. Nimenomaisesti ehdotetaan kiellettäväksi kuljettajan korvausvelvollisuuden laajentaminen tässä suhteessa sopimusteitse. Silti kuljettajakaan ei voi riskittää kuljettaa ylikuormia. Häneen voidaan tieliikennelain ja alemmanasteisten säännösten perusteella kohdistaa rikosoikeudellinen rangaistusseuraamus. Tietyin edellytyksin myös työoikeudelliset seuraamukset voivat soveltua. Valiokunta hyväksyy nämä hallituksen esityksen lähtökohdat

kuljettajan korvausvastuun oikeudenmukaiseksi määrittämiseksi eikä näin ollen voi yhtyä sille tehtyihin esityksiin pykälän sanamuodon muuttamiseksi. Kun kuitenkin on tarkoitus, että muiden mahdollisesti kysymykseen tulevien lakien, kuten työsopimuslain 51 §:n, korvaussäännökset syrjäytyvät, valiokunta ehdottaa, että pykälän sanontaa selvennetään lisäämällä rajoitusta koskeva ilmaus säännökseen ja muuttamalla sanajärjestystä.

Lisäksi on otettava huomioon, että vahingonkorvauslain säännökset virkamiehen korvausvastuusta ovat ehdottomat vahingonkorvauslain 7 luvun 1 §:n säännöksen perusteella. Kun nyt puheena olevalla 17 §:n erityissäännöksellä on tarkoitus syrjäyttää vahingonkorvauslain sanotut säännökset, valiokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi myös viittauksen virkasuhteisiin kuljettajiin kuljettajan korvausvastuun laajentamiskiellon osalta.

18 §. *Vanhentuminen.* Kun ylikuormarikomukset rajoitetaan uudella 1 §:n 3 momentilla koskemaan vain liikenteessä tavattavia

ylikuormia, tulee lakiehdotuksen 18 §:n vanhentumista koskeva säännös tarpeettomaksi. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa pykälän poistamista.

19 §. *Rikosoikeudelliset seuraamukset.* Valiokunnan 1 §:n kohdalla omaksumasta kannasta johtuu, että tämän pykälän kohdalla on sovellettava uuden tieliikennelain rangaistussäännöksiä. Tällöin tulisi sovellettavaksi vuoden 1981 tieliikennelain 103 §, jonka mukaan ylikuorman kuljettamiseen syyllistynyt on tuomittava liikennერიკкомuksesta sakkoon.

Vanhentumista koskevan pykälän poistamisesta johtuu, että pykälä muuttuu 18 §:ksi.

20 §. *Asetuksenantovaltuus.* Edellä sanotusta syystä pykälä muuttuu 19 §:ksi.

21 §. *Voimaantulo.* Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota 1 §:n kohdalla omaksumansa kantaan, jonka mukaan tämä laki tulisi määrätä voimaan samanaikaisesti uuden tieliikennelain kanssa.

Kahden edellisen pykälän kohdalla mainitusta syystä tämä pykälä muuttuu 20 §:ksi.

ERÄITÄ ERILLISKYSYMYKSIÄ

Liikenneluvan peruuttaminen

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota esityksen yleisperusteluissa olevaan lausumaan, jonka mukaan liikennelupaa ei uuden maksujärjestelmän käyttöön ottamisen jälkeen enää saisi peruuttaa yksittäisen tai muutaman ylikuorman kuljettamisen vuoksi, koska tämä johtaisi kohtuuttomaan seuraamusten kasautumiseen. Valiokunta pitää tätä jo vakiintuneeseen käytäntöön perustuvaa kannanottoa tärkeänä ja korostaa sen noudattamisen tärkeyttä.

Verovähennyskelpoisuus ja vakuutusmahdollisuudet

Valiokunta toteaa, että ylikuormamaksu on rangaistuksenluontoinen maksu, jonka tarkoitus on olla varoituksena lainvastaisesta toiminnasta. Tällaista maksua ei voida hyväksyä vero-

tuksessa vähennyskelpoiseksi eikä sitä vastaan voida suojautua vakuutuksin.

Ylikuormaa koskevien asiakirjojen leimaverollisuus

Ylikuormamaksun hallinnollisen luonteen takia valiokunnassa on kiinnitetty huomiota myös leimaverokysymyksiin. Yleisen käytännön nojalla ylikuormamaksua määrittäessä asiakirjat olisivat leimaverosta vapaat. Myös muutoksenhakumenettely lääninoikeuteen olisi maksutonta ja asiakirjat leimaverosta vapaita. Sen sijaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen jätettävät asiakirjat olisi varustettava säädetyllä leimalla. Korkein hallinto-oikeus antaisi myös päätöksensä leimaverolla varustettuna. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on asianmukaista noudattaa tätä leimaverolakiin perustuvaa yleistä käytäntöä ylikuormamaksuasioidenkin osalta.

Edellä sanotun perusteella lakivaliokunta kunnioittaen esittää lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki ylikuormamaksusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Ylikuorman kuljettamisesta tavarankuljettamiseen tarkoitetussa moottoriajoneuvossa tai perävaunussa tieliikennelaissa (267/81) tarkoitettulla tiellä määrätään valtiolle maksettava ylikuormamaksu tämän lain mukaan.

(Poist.) Traktoriin ja sen perävaunuun tätä lakia sovelletaan vain silloin, kun traktoria ja perävaunua käytetään ammattimaisessa liikenteessä.

Ylikuormamaksu määrätään vain sellaisesta ylikuormasta, joka todetaan kuljetustehtävää suoritettaessa.

2 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

3 §

Maksuvelvollisuudesta vapautuminen

Ylikuormamaksua ei määrätä, jos maksuvelvollinen voi saattaa todennäköiseksi, että ajoneuvo ylikuormaa kuljetettaessa oli ollut luvattomasti kuljettajan käytössä.

4—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

7 §

Kuljetuksen jatkaminen

Jos liikenteen valvoja on kieltänyt jatkamasta ylikuorman kuljettamista, mutta sitä jo annetusta maksumääräysilmoituksesta ja kiellosta huolimatta jatketaan, voidaan ylikuormamaksun maksumääräyksen antajan barkinnan mukaan määrätä uusi ylikuormamaksu.

8 §

Maksun määrääminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

Poliisipiirin ohjesäännössä voidaan määrätä, että maksumääräyksen voi poliisipiirin päällikön sijasta antaa muu poliisipiirin toimenhaltija (poist.).

Ylikuormamaksu voidaan yksittäistapauksissa jättää määräämättä tai poistaa, jos ylikuorman kuljettaminen on johtunut olosuhteet huomioon ottaen anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta tai muusta siihen verrattavasta erityisestä syyistä.

9 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

10 §

Ulkomaalaisen ajoneuvon maastapoistumiskielto

Ulkomailla rekisteröity ajoneuvo, jossa todetaan ylikuormasta on määrättävä ylikuormamaksu, ei saa poistua maasta ennen ylikuormamaksun maksamista. Maksumääräyksen antajan barkinnan mukaan tällainen ajoneuvo saa kuitenkin poistua maasta, milloin ylikuormamaksun määrää vastaava rahamäärä on talletettu liikenteenvalvojalle tai asetettu hänelle hyväksyttävä vakuus ylikuormamaksun maksamisesta.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä.)

11—16 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

17 §

Kuljettajan korvausvastuu

Ajoneuvon kuljettaja (poist.) voidaan velvoittaa kokonaan tai osaksi korvaamaan ylikuormamaksu maksuvelvolliselle vain, jos kuljettaja taballaan vastoin maksuvelvollisen oh-

jeita on kuljettanut ylikuormaa tai poikennut reitiltä, jolla kuormaa olisi saanut kuljettaa. Sopimus, virkasäännön määräys tai muu siihen verrattava määräys, jolla laajennetaan kuljetajan korvausvelvollisuutta, on mitätön.

18 §
(Poist.)

18—20 §
(Kuten 19—21 § hallituksen esityksessä.)

Lakivaliokunnan puolesta:

Ingvar S. Melin
(osittain)

Kaarina Suonio
(osittain)

Kaisa Vuorisalo

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Melin (osittain), varapuheenjohtaja Suonio, jäsenet Hirvelä (osittain), Jaakonsaari (osittain), Joutsenlahti (osittain), Kuoppa, Mäkynen (osittain), Nieminen (osittain), Paakkinen (osittain),

Pesälä (osittain), Petäjäniemi (osittain), Pukkio (osittain), Rautiainen, Rytönen (osittain), Skinnari, Starast ja Torikka (osittain) sekä varajäsenet Martikainen (osittain), Pihlajamäki (osittain), Piipari (osittain) ja Zyskowitz (osittain).

Eriävä mielipide

Emme voi kaikilta osin yhtyä valiokunnan enemmistön lausuntoon hallituksen esityksestä laiksi ylikuormamaksusta. Lausunnossa on esitetty monia parannuksia hallituksen esitykseen verrattuna, mutta silti lakiehdotus korjausten jälkeenkin johtaisi eräissä tapauksissa kohutuuttomaan lopputulokseen.

Lakiehdotuksen 3 §:n sisältö on oleellisen tärkeä pyrittäessä estämään tapauksia, joissa ajoneuvon omistaja tai haltija joutuisi maksamaan ylikuormamaksun, vaikka hän on nimenomaisesti kieltänyt ylikuorman kuljettamisen. Lakiehdotuksen 3 §:ään pitäisikin lisätä säännös, jonka perusteella ylikuormamaksua ei peritä, jos ajoneuvon kuljettaja on tahallaan vastoin maksuvelvollisen ohjeita kuljettanut ylikuormaa tai poikennut reitiltä, jolla kuormaa

olisi saanut kuljettaa tai muutoin luvottomasti käyttänyt maksuvelvollisen ajoneuvoa.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä määritellään ylikuormamaksun suuruus. Hallituksen esittämä maksu olisi kansainvälisen vertailunkin mukaan kohtuuttoman ankara. Tämän vuoksi maksua tulisi lieventää vähäisten ylikuormien osalta.

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan ajoneuvon omistaja tai haltija voisi joutua maksamaan ylikuormamaksun moninkertaisena, mikäli ajoneuvon kuljettaja kieltäytyy noudattamasta liikenteenvalvojan määräyksiä. Tällaisen tilanteen varalta liikenteenvalvojalle on annettava valtuudet tarvittaessa määrätä kuorma purettavaksi tai muuten estää kuljetuksen jatkumisen. Vastaava säännös sisältyy uuden tieliikennelain 96 §:ään.

Lakiehdotuksen 14 §:n mukaan avoimen yhtiön osakas ja kommandiittiyhtiön henkilökohtaisesti vastuunalainen yhtiömies sekä kuolinpesän osakas on vastuussa yhtiön maksettavaksi määrätyn ylikuormamaksun suorittamisesta. Mielestämme yhtymien tai kuolinpesien osakkaiden vastuuta ei pitäisi laajentaa heidän tavanomaisesta lakiin perustuvasta mak-

suvelvollisuudesta. Tämän vuoksi 14 §:n 1 momentti on aiheeton.

Edellä sanotun perusteella katsomme, että valiokunnan olisi tullut lausuntonaan ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

L a k i

ylikuormamaksusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 ja 2 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa.)

3 §

Maksuvelvollisuudesta vapautuminen

Ylikuormamaksua ei määrätä, jos maksuvelvollinen voi saattaa todennäköiseksi, että ajoneuvo ylikuormaa kuljettaessa oli ollut luvattomasti kuljettajan käytössä *tabi että ajoneuvon kuljettaja on taballaan vastoin maksuvelvollisen ohjeita kuljettanut ylikuormaa tai poikennut reitiltä, jolla kuormaa olisi saanut kuljettaa.*

4 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa.)

5 §

Maksun suuruus

Ylikuormamaksu on jokaiselta 4 §:n mukaisesti lasketun ylityksen täydeltä sadalta kilolta 50 markkaa. Jokaiselta 2 000 kiloa ylittävältä sadalta kilolta on maksu kuitenkin 100 markkaa ja jokaiselta 4 000 kiloa ylittävältä sadalta kilolta 200 markkaa.

6 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa.)

7 §

Kuljetuksen jatkaminen

Ylikuormamaksun maksumääräyksen antanut liikenteen valvoja voi määrätä ajoneuvon ylikuormaan purettavaksi tai muulla tavoin huolehtia siitä, ettei ylikuormaan kuljettamisen jatkaminen ole mahdollista. Uutta ylikuormamaksua ei kuitenkaan määrätä saman ylikuormaan kuljettamisesta.

8—13 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa.)

14 §

(Poist.) Ulkomaalaisen edustajan vastuu

(1 mom. poist.)

(2 mom. kuten 1 mom. valiokunnan lausunnossa.)

15—20 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa.)

Helsingissä 29 päivänä lokakuuta 1981

Väinö Rautiainen

Anssi Joutsenlahti