

Asia: VN/6348/2020-LVM-31

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ajoneuvolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ajoneuvolakia ja liikenteen palveluista annettua lakia sekä eräitä muita lakeja. Muutokset koskevat päästömanipulaatiota sekä automaattisilla ajojärjestelmillä tehtävää testaamista yleisillä teillä. Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan perustettavaksi seuraamuskollegio Liikenne- ja viestintävirastoon sanktioiden ankaruuden ja vallan kolmijako-opin vuoksi.

Oikeusministeriö on lausunnossaan resurssisyistä ja kokonaan kesäloma-aikaan ajoittavasta lausuntoajasta johtuen tarkastellut ainoastaan luonnoksessa ehdotettuja seuraamusmaksuja ja seuraamuskollegiota koskevia säännöksiä lausunnossa todetuina osin.

Seuraamusmaksut (1. LE 189 § ja 195 §)

Lain 189 §:ään sanktioitavaksi teoksi lisättäisiin 6 a §:ssä tarkoitetun päästömanipulaatioon käytettävien järjestelmien myynnin ja asentamisen kieltä (6 kohta) sekä 195 §:ään liikennevirhemaksuina sanktioitavana tekona 7 a §:n 4 momentissa säädetyn kiellon (liikenteessä käytettävän ajoneuvon päästömanipulointi) rikkominen. Seuraamusmaksun suuruus olisi sama kuin jo voimassa olevassa laissa 193 §:ssä säädetty. Sama suuruus omaksuttaisiin myös 195 §:n 4 momenttiin.

Sinänsä seuraamusmaksusäätelylle on osoitettu asianmukaisia perusteluita.

Oikeusturvaperusoikeuden kannalta keskeistä on, että näihin sovelletaan samoja menettely- ja muutoksenhakusäännöksiä kuin lain muihin seuraamusmaksuihin jo nykyisellään.

Luonnoksen sivulla 18 todetaan 189 §:n 6 kohdan näyttötaakasta seuraavasti: ”Esityksessä ehdotetaan, että talouden toimijan osoittaisi sen, että myynnin tai asentamisen kohteena olevan tuotteen asentamisesta ajoneuvoon ei seuraisi, että ajoneuvo ei enää täyttäisi vaatimuksia, jotka olivat Suomessa voimassa ajoneuvon ensimmäisen käyttöönoton ajankohtana tai tätä myöhemmin, jollei niistä ole toisin säädetty tai määrätty. Näyttötaakka asiassa olisi talouden toimijalla. Näyttötaakka olisi siten käänteinen ajoneuvolain muihin näyttövelvoitteisiin nähden. Esityksessä ehdotetaan lisäksi sanktiota talouden toimijalle lainkohdan rikkomisesta. Talouden toimija voitaisiin

määrätä maksamaan seuraamusmaksu, jos se tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoisi 6 a §:ssä tarkoitettua päästömanipulaatioon käytettävien järjestelmien myynnin ja asentamisen kieltoa.”

Seuraamusmaksujen määräämisessä noudatetaan hallintolakia ja esimerkiksi hallintolain 31 §:ää viranomaisen selvitysvastuusta. Rangaistusluonteisuuden johdosta seuraamusmaksumenettelyssä tulee sovellettavaksi myös syyttömyysolettama. Luonnoksessa todettu käänteinen todistustaakka ei ilmene ehdotetuista säännöksistä. Mikäli käänteistä todistustaakkaa ehdotetaan, tulee tästä olla esityksessä asianmukaiset säännökset, ja ehdotus on perusteltava asianmukaisesti PL 21 §:n ja syyttömyysolettaman kannalta. Luonnosta tulisi jatkovalmistelussa näiltä osin selkeyttää (ks. erityisesti, mitä näiltä osin todettu Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, työryhmämietintö OMML 52/2018, s. 30-32).

Ehdotetun 195 §:n uuden 4 momentin mukaan seuraamusmaksun suuruus olisi oikeushenkilölle enintään 30 000 euroa ja luonnolliselle henkilölle enintään 3000 euroa. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että suuruuden määrässä tulisi ottaa huomioon päästömanipuloinnilla saatu taloudellinen hyöty. Tällaista ei ole mahdollista jättää perustelulausumien varaan, vaan seuraamusmaksun määrässä huomioitavista seikoista on erikseen nimenomaisesti säädettävä, koska 193 §, jossa näistä säädetään, vaikuttaa koskevan vain 189-193 §:n mukaisia seuraamusmaksuja. Mikäli seuraamusmaksun suuruus ei ole kiinteä, laissa tulisi säätää seuraamusmaksun suuruuden määrittämisessä huomioitavista seikoista (ks. OMML 52/2018, s. 39). Yksityiskohtana mainittakoon, että määräämistoimivallan osalta säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan 192 a §:ään, jota luonnoksessa ei kuitenkaan ole.

Uusina seuraamusmaksuina 195 §:n 3 momentissa säädettäisiin sanktion määräämisestä ajoneuvon kuljettajalle ja 4 momentissa sanktion määräämisestä ajoneuvon omistajalle tai pysyväle haltijalle, jos ajoneuvoa on muutettu siten, että se rikko 7a §:n 4 momentissa säädettyä kieltoa. Vaikuttaa siltä, että 195 §:n 3 ja 4 momentin mukainen tilanne saattaa olla usein päällekkäinen: ajoneuvon omistaja tai pysyvä haltija on myös ajoneuvon kuljettaja. Kaksoisrangaistavuuden kieltä koskee myös hallinnollisia seuraamusmaksuja, jolloin henkilölle ei voida määrätä sekä 3 että 4 momentin nojalla seuraamusmaksua samasta teosta. Luonnoksen perusteluissa todetaan ”Mikäli kyseessä olisi esimerkiksi raskaan kaluston kuljettaja, joka olisi samalla kuljetusyrityksen omistaja, tulisi asiasta määrätä 195 §:n 4 momentin mukainen liikennevirhemaksu.” Tällainen 4 momentin seuraamusmaksun ensisijaisuus ei ilmene kuitenkaan säännöstekstistä. Ehdotettujen 3 ja 4 momentin suhdetta ja näiden suhdetta kaksoisrangaistavuuden kieltöön tulisi selkeyttää jatkovalmistelussa. Edelleen myös 195 §:n 2 momentissa on sanktioitu mainitun 7 a §:n rikkomisen 70 euron seuraamusmaksuin. Säännöksen suhde 3 ja 4 momenttiin on epäselvä, sillä siinä vaikutetaan sanktioitavan sama teko kuin 3 ja 4 momentissa. Legaliteettiperiaate edellyttää sanktiosääntelyltä täsmällisyyttä, minkä vuoksi 2 momentissa lienee syytä, riippuen siitä, mitä sääntelyllä tavoitellaan, viitata 7 a §:n tiettyihin momentteihin.

Ajoneuvorikkomus (194 §)

Luonnoksessa ehdotetaan ajoneuvolain ajoneuvorikkomusta koskevan 194 §:n soveltamisalan laajentamista myös ehdotetun lain 12 §:n 1 momentissa mainittujen velvoitteiden laiminlyöntiin. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muutoksessa olisi kyse tekniluonteisesta korjauksesta.

Jo voimassa olevan sekä ehdotetun ajoneuvolain 195 §:n nojalla voidaan määrätä 70 euron liikennevirhemaksu 12 §:n 1 momentin velvoitteiden rikkomisesta. Näin ollen ehdotuksen mukaan 12 §:n 1 momentissa mainittujen velvoitteiden rikkomisen voisi samanaikaisesti kuulua sekä 194

§:ssä säädetyn rikosoikeudellisen rangaistuksen että 195 §:ssä säädetyn hallinnollisen sanktion soveltamisalaan. Tällaista seuraamusten kasautumista tulee välttää muun muassa rikosoikeudellinen ne bis in idem –periaate huomioiden. Oikeusministeriö katsoo, että 12 §:n 1 momentin velvoitteiden laiminlyönnin rangaistavuutta tulisi mainituilta osin selkeyttää.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että ajoneuvolain 194 § koskee ajoneuvorikkomukseksi otsikoitua rikosoikeudellista seuraamusta ja liikennevirhemaksua koskevan 195 §:n otsikko viittaa ”ajoneuvorikkomuksesta määrättäviin liikennevirhemaksuihin”. Lisäksi 195 §:n 6 momentin mukaan ”[a]joneuvorikkomuksesta jätetään liikennevirhemaksu määräämättä” säännöksessä määritellyissä tilanteissa. Oikeusministeriö kehottaa selkeyttämään säännösten suhdetta muokkaamalla 195 §:n tai 194 §:n kieliasua mainituilta osin. Vaikka kyseinen käsitteistö on omaksuttu jo voimassaolevaan lakiin, voidaan katsoa, että seuraamussääntely ei ole selkeää, mikäli samaa käsitettä käytetään viittaamaan toisaalta rikosoikeudellisen seuraamuksen ja toisaalta hallinnollisen seuraamuksen piiriin kuuluviin tekoihin (ajoneuvorikkomus).

Seuraamuskollegio (2. lakiehdotus, laki Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain muuttamisesta)

Liikenne- ja viestintävirastosta annettuun lakiin lisättäisiin uusi 7 a § Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegiosta. Kollegion tehtävänä olisi määrätä laissa säädettyjä hallinnollisia seuraamusmaksuja liikenne- ja viestintäministeriön toimialalla (ilmeisesti siten kuin erikseen säädetään). Tarkoituksena on siten siirtää viraston toimivaltaan kuuluvat seuraamusmaksut kollegiolle. Seuraamuskollegio olisi Liikenne- ja viestintävirastossa ja koostuisi kolmesta henkilöstä. Kollegio järjestettäisiin organisatorisesti Liikenne- ja viestintäviraston norminantotoimivallasta erilliseksi (s. 24). Kollegio ilmeisesti olisi valvontaviranomaisen (Liikenne- ja viestintävirasto) toimielin.

Ehdotusta perustellaan vallanjako-opin ja oikeusturvan toteutumisella. Seuraamuskollegiota koskevat ehdotukset ovat keskeisiä, minkä vuoksi ne olisi asianmukaista mainita myös esityksen pääasiallisessa sisällössä sekä käsitellä kollegiota säätämisyjärjestysperusteluissa.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n ja 119 §:n kannalta. Julkisen vallan käyttötehtävän vuoksi seuraamuskollegion yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädetävä lailla. Näihin yleisiin perusteisiin kuuluvat lähinnä toimielimen nimi, toimiala sekä sen pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet (HE 1/1998 vp, s. 174/II, PeVL 12/2004 vp, s. 3/I). Näitä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköitä (PeVL 51/2006 vp, s. 5). Myös lautakuntatyyppisten toimielinten yhteydessä nämä kriteerit on otettava huomioon. Niihin kuuluvat myös säännökset siitä, miten lautakunta asetetaan sekä mikä on sen kokoonpano ja toimikausi (PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot).” (PeVL 24/2018 vp). Ehdotettu sääntely vaikuttaa täyttävän nämä edellytykset. Todettakoon, että tietosuojalain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta ei pitänyt kollegio nimikettä onnistuneena, mutta perustuslaista ei johdu estettä sen käyttämiselle (PeVL 24/2018 vp).

Ajoneuvolain 193 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että viraston sijaan sen seuraamuskollegio määräisi ajoneuvolain 189-192 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun. Näissä säännöksissä tarkoitettu seuraamusmaksu voi olla suuruudeltaan enintään 30 000 euroa, mutta kuitenkin enintään yksi prosentti oikeushenkilön edellisen vuoden tilikauden liikevaihdosta. Jos seuraamusmaksu määrätään luonnolliselle henkilölle, seuraamusmaksu voi olla enintään 3 000 euroa, mutta kuitenkin enintään yksi prosentti hänelle viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan.

Perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että kollegion perustamisen syynä on toisaalta seuraamusmaksun ankaruus mutta ennen kaikkea sanktiotoimivallan ja määräystenantotoimivallan erottaminen virastossa, mikä nähdään mahdollisesti ongelmallisena perustuslain 3 §:n kannalta. Jatkovalmistelussa olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä täsmentämään ja johdonmukaistamaan ehdotusta koskevia perusteluita (tästä tarkemmin jäljempänä). Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluihin olisi syytä lisätä seuraamuskollegiota koskeva osuus.

Luonnoksessa olisi myös asianmukaista selostaa, onko muu Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaan kuuluva seuraamussäntely ajateltu muutettavaksi siten, että toimivalta Liikenne- ja viestintäviraston määräämiin seuraamusmaksuihin siirrettäisiin kokonaisuudessaan ja kaikkien seuraamusmaksujen osalta kollegiolle.

Seuraamusmaksun ankaruus ja vaatimus kollegiaalisesta päätöksenteosta

Luonnoksen mukaan ehdotetut ajoneuvolain 193 §:n mukaiset kollegiolle osoitettavat seuraamusmaksut olisivat suuruudeltaan enintään 3 000 (luonnollinen henkilö) ja 30 000 euroa (oikeushenkilö). Perusteluissa todetaan, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 § edellyttää, että suuruudeltaan huomattavat seuraamusmaksut ei tule olla yhden virkamiehen tehtävänä (PeVL 14/2018 vp). Edelleen perusteluissa todetaan, että ”Vaikka voimassa oleva lainsäädäntö sisältää tiettyjä euromäärältään melko huomattavia seuraamusmaksuja, joiden määrääminen on osoitettu hallintoviranomaiselle ilman kollegiaalista päätöksentekomenettelyä, euromäärältään kymmenien tuhansien seuraamusmaksujen määräämisen menettelyn osoittamista monijäseniselle toimielimelle olisi pidettävä asianmukaisimpana ratkaisuna.”

Luonnoksessa ei ole tehty kattavasti selkoa siitä, minkä suuruisia seuraamusmaksuja Liikenne- ja viestintävirasto muun lainsäädännön perusteella nykyisin voi määrätä eikä siitä, onko näissä kyse määräysten rikkomisesta annettavista seuraamuksista. Koska kyse on merkittävästä ehdotuksesta ja määräämistoimivallan uudelleen organisoinnista, olisi asianmukaista tehdä näistä seikoista selkoa esityksessä (etenkin, kun esityksessä olevat seuraamusmaksut eivät ole määrältään erityisen ankaria eivätkä koske viraston määräysten rikkomista). EU-asetukset yhä enenevässä määrin edellyttävät hyvin merkittävien seuraamusmaksujen määräämistä (esim. digipalvelusäädös), mutta tällaista ei luonnoksessa ole mainittu.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisena sääntelyä, jossa euromäärältään huomattava seuraamusmaksu voitaisiin määrätä ilman esittelyä, jos määräämisen suhteen toimivaltainen taho päättäisi luopua esittelystä (14/2018 vp, s. 19).

Viitatussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2018 vp määräämistoimivallan organisoiminen kollegiaaliseen päätöksentekoon liittyi vähimmäismäärältään ajoneuvolakiin verrattuna satakertaisiin seuraamusmaksuihin. Kyse oli lisäksi keskeisesti muodoltaan Liikenne- ja viestintävirastosta poikkeavasta toimijasta (tietosuojavaltuutettu ja tietosuojavaltuutetun toimisto) sekä tähän organisaatiomuotoon liittyvistä erityispiirteistä. Perustuslakivaliokunta totesi, että asetuksessa säädetyt seuraamusmaksut ovat määrältään huomattavia ja voivat muodostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisiksi, mikä korostaa oikeusturvalle asetettavia vaatimuksia, ja että seuraamuksen määrää arvioitaessa jää merkittävästi harkinnanvaraa. Asetuksen ja lain nojalla toimivalta seuraamusmaksun määräämiseen olisi kuulunut ainoastaan tietosuojavaltuutetulle eli yksittäiselle virkamiehelle (vrt. virasto). Verratessa ehdotettua sääntelymallia PeVL 14/2018 vp ja PeVL 24/2018 todettuun, on kiinnitettävä huomiota toimijoiden (virasto vs. valtuutettu ja tämän toimisto) eroavaisuuksiin.

Muussa lainsäädännössä on osoitettu toimivalta määrätä merkittäviä seuraamusmaksuja kollegiaaliseen päätöksentekoon viranomaisessa (Finanssivalvonta) tai tuomioistuimelle (kilpailulainsäädäntö). Esimerkiksi Finanssivalvonnasta annetussa laissa tiettyjen seuraamusmaksujen määrääminen on osoitettu Finanssivalvonnan johtokunnalle. Lausunnossa PeVL 12/2019 vp perustuslakivaliokunta totesi, että Finanssivalvonnan johtokunnalle ehdotettu seuraamusmaksujen määräämistoimivalta vastasi valiokunnan aiempaa kantaa ("aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon silloin, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 14/2018 vp, s. 19)"). Seuraamusmaksujen suuruus oli luonnollisten henkilöiden osalta enintään 40 000 euroa ja oikeushenkilöiden osalta enintään 4 % rikkomusta edeltäneen vuoden liikevaihdosta eli luonnollisten henkilöiden osalta yli kymmenkertaisesti suurempi kuin ajoneuvolaissa. Samaan aikaan tämän esitysluonnoksen kanssa on lausuttavana myös luonnos luotsauslaiksi, jossa määräämistoimivalta on arvioitu aiheelliseksi osoittaa kokonaisuudessaan kollegiaaliseen päätöksentekoon seuraamusten ankaruuden vuoksi. Luotsauslain sanktioiden enimmäissuuruus olisi 5 000 ja 100 000 euroa.

Voidaan siten katsoa, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa ajoneuvolain ja luotsauslain seuraamusmaksujen ankaruus ei vaikuttaisi edellyttävän näiden määräämistoimivallan organisointia kollegiaalisesti, vaikkei suoranaista estettä ratkaisulle ole. Luonnoksessa (s. 77-78) perustellaan, että kollegiota koskeva säännösehdotus ei ole oikeusturvan kannalta ongelmallinen perustuslakivaliokunnan lausunnot huomioon ottaen. Viitatu lausunnot vaikuttavat pikemminkin puoltavan sitä, että määräämistoimivalta organisoitaisiin ajoneuvolain tapauksissa tavanomaiseen tapaan. On kuitenkin todettava, että perustuslakivaliokunnan arvioitavana ei ole ollut ehdotetun kaltaista sääntelyä eikä tilannetta, jossa näin pieniä seuraamusmaksuja ehdotettaisiin nimenomaan seuraamusten määräämistä varten perustettavan kollegion päätöksentekoon virastossa.

Perustuslain 118 §:n 2 momentin säännöksen esittelijän vastuusta on katsottu viittaavan siihen, että päätöksenteko esittelystä hallintoasioissa (ml. seuraamusmaksujen määrääminen) on yleinen lähtökohta. Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 7 §:n mukaan pääjohtaja ratkaisee virastolle kuuluvat asiat, joita ei ole säädetty tai viraston työjärjestyksellä määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi. Pääjohtaja voi myös ottaa yksittäistapauksessa ratkaistavakseen asian, joka muutoin olisi hänen alaisensa ratkaistava. Mainittu 7 § vaikuttaa antavan mahdollisuuden antaa työjärjestyksellä tästä poikkeavia määräyksiä taikka määräyksiä siitä, että seuraamusmaksun määrääminen osoitetaan jonkun muun kuin pääjohtajan toimivaltaan kuuluvaksi. Epäselväksi jää, minkä vuoksi luonnoksessa ei ole arvioitu esittelymenettelyn käyttöä ja pääjohtajan otto-oikeuden rajoittamista, mikäli ongelmallisena pidetään sitä, että pääjohtaja yksin määrää seuraamusmaksut.

Huomio kiinnittyy ajoneuvolain 195 §:ssä ehdotettuun. Seuraamuksen määräisi tieliikennelain mukaisesti poliisi. Lain 193 §:n mukainen seuraamusmaksu katsotaan luonnoksessa suuruudeltaan niin ankaraksi, että se tulisi määrätä kollegiaalisessa päätöksenteossa. Vaikka 195 §:n mukainen seuraamusmaksu olisi yhtä suuri, ei tämän osalta esitysluonnoksessa ole tehty vastaavaa arviota oikeusturvaongelmista. Luonnoksen perustelut ja ehdotukset ovat näiltä osin epä johdonmukaiset.

Vallan kolmijako ja määräämistoimivallan erottaminen

Ehdotusta seuraamuskollegiosta perustellaan myös PL 21 §:n ja 3 §:n kannalta: "Perustuslain 3 §:n 2 momentin vallanjakoperiaatteen ja 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden kannalta ei ole yksiselitteistä, voiko tietyn alan norminantoviranomainen toimia sekä valvontaviranomaisena että hallinnollisen seuraamusmaksun määräävä viranomaisena tilanteessa, jossa seuraamus määrättäisiin osin sellaisten normien rikkomisesta, jotka seuraamuksen määräävä viranomainen on määritellyt. Tämänkaltaisen viranomaisen toimivallan kasvamiseen liittyvä ongelma on tulisi järjestää

asianomaisen viranomaisen seuraamuksen määräämistoimivaltaa koskevin organisatorisin toimenpitein” (s. 24).

Selkeyden vuoksi todettakoon, että 7a §:ää vastaavaa säännöstä vastaavilla perusteluilla ei ole aiemmin esitetty, eikä tällainen kysymys ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, minkä vuoksi perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on aiheellista. Tietosuojalakia koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota määräämistoimivallan ja selvittämistoimivallan erotteluun: ”Myös tietosuoja-asetuksen nojalla määrättävän hallinnollisen seuraamusmaksun ankaruuteen liittyvät oikeusturvaan ja päätöksentekomenettelyyn kohdistuvat erityisvaatimukset puoltavat vahvasti seuraamusmaksun määräämistoimivallan ja seuraamusmaksun perusteiden selvittämiseen liittyvien tehtävien erottelua toisistaan.” (PeVL 24/2018 vp ja PeVL 14/2018 vp)

Ajoneuvolain seuraamusmaksujen osalta vaikuttaa siltä, että mainitunlaista ongelmaa ei ole, sillä ajoneuvolaissa ei ole sanktioitu määräysten rikkomista. Myöskään luotsauslain 67 §:ssä kyse ei olisi määräysten rikkomisesta määrättävistä sanktioista. Ehdotuksen perustelut eivät siten vaikuta aivan täsmäävän ehdotetun sääntelyn kanssa.

Seuraamusmaksut määrätään hallintomenettelyssä eikä näiden määräämisessä ole kyse tuomiovallan käytöstä. Huomionarvoista on lisäksi se, että hallintomenettelyssä voidaan antaa myös muita yksityisen oikeusasemaan huomattavalla tavalla vaikuttavia päätöksiä kuten takaisinperintä, elinkeinolupien peruuttaminen tai toiminnan kieltäminen sekä uhkasakot. Jos kyse on merkittävästä, kansalliseen lainsäädäntöratkaisuun perustuvasta seuraamuksesta, ei tämä välttämättä enää sovellu hallintomenettelyssä käsiteltäväksi, vaan se tulisi käsitellä rikosprosessissa (ks. OMML 52/2018, s. 27: ”Jos laiminlyönnin tai rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä, rikkomus on erityisen moitittava ja teon selvittäminen edellyttää rikostutkintaan rinnastuvia tutkintavaltuuksia, on rangaistussäännösten puuttuessa pikemminkin harkittava hallinnollisten sanktioiden riittävyttä suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.”).

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Esitöissä määräyksenantovaltuus kiinnitetään sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisiin yksityiskohtiin (HE 1/1998 vp, s. 133). Lähtökohtana siten on, että lainsäätäjä on määräyksenantovaltuudet sääätessään katsonut, että määräykset eivät voi koskea luonteeltaan erityisen merkityksellisiä asioita.

Mikäli lakia alemmanasteisten määräysten rikkominen halutaan sanktioida, tulee tästä nimenomaisesti säädetä. Tällaisen kriminalisoinnin tai sanktioinnin on täytettävä mm. viimesijaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Sanktiointi kiinnittyy keskeisesti sellaisiin olennaisiin rikkomuksiin, jotka on välttämätöntä sanktioida. Koska määräyksenantovaltuuden alaan tulisi kuulua vain sääntelyn kannalta vähäiset yksityiskohdat, voidaan kriittisesti arvioida, ovatko määräyksenantovaltuudet ja niiden nojalla annetut määräykset luonteeltaan sellaisia, että määräysten rikkominen on välttämätöntä sanktioida rangaistusluontoisella seuraamuksella eli täyttyvätkö näiden osalta perusteet sanktioinnille. Seuraamusmaksujen sääntelyperiaatteita koskevassa työryhmämietinnössä on todettu: ”Hallinnollisen sanktion käyttöönotolle on kyettävä esittämään teon haitallisuuteen tai moitittavuuteen liittyvä peruste. Sanktiouhkaa ei ole perusteltua liittää luonteeltaan hyvin vähäisiin lainsäädännön rikkomuksiin tai laiminlyönteihin. Tällaisissa tapauksissa huomautusta tai muita hallinnollisia ohjauskeinoja voidaan pitää valvonnan toteuttamisen kannalta yleensä riittävinä.” (OMML 52/2018 vp, s. 25). Esityksessä olisi

asianmukaista tehdä tarkemmin selkoa viraston määräystenantovaltuuksista ja määräysten rikkomisen sanktioinneista, ottaen huomioon, ettei ehdotetut lait sisällä määräysten rikkomisen sanktiointia. Luonnoksesta ei ilmene konkreettisesti siinä todettu ongelma määräysenantovaltuuden ja sanktiotoimivallan osalta.

Vaikuttaa siltä, että ankaruudeltaan vähäisempien seuraamusmaksujen määrääminen sekä viranomaisen määräystoimivalta nykyisessä muodossaan ei olisi ongelmallinen perustuslain 3 §:n ja 21 §:n kannalta, mutta perustuslaista johtuvaa estettä organisoida päätöksenteko ehdotetulla tavalla ei vaikuta olevan. On painotettava, että mikäli arvioidaan, että perustuslain 3 §:n ja 21 §:n vuoksi määräystenantovalta ja seuraamusten määrääminen on lailla organisoitava ehdotetulla tavalla, voi tällä olla merkittäviä vaikutuksia myös muilla hallinnonaloilla (mahdollisesti esimerkiksi Verohallinto).

Kollegion jäsenet

Seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös tehtäisiin 7 a §:n 2 momentin mukaan esittelystä. Tämä vastaa lausunnoissa PeVL 14/2018 ja 24/2018 otettu kantaa. Jatkovalmistelussa olisi hyvä tehdä selkoa siitä, kuka esittelijänä toimisi.

Perusteluiden mukaan, jos kollegion käsiteltäväksi tulisi seuraamusmaksu, joka perustuisi jonkin kollegion jäsenen valmistelemaan tai esittelemään määräykseen, olisi kyseinen jäsen jäävi käsittelemään asiaa. (s. 71). Jatkovalmistelussa olisi asianmukaista täsmentää, minkä säännöksen nojalla jäsen olisi jäävi. Lisäksi epäselväksi jää, minkä vuoksi tämä koskisi vain määräystä valmistellutta jäsentä eikä myös ministeriön edustajaa ja tämän osallistumista seuraamusmaksua koskevan lainsäädännön valmisteluun.

Ehdotetussa 7 a §:n 4 momentissa säädettäisiin virkavastuusta. Perusteluissa todetaan, että jäsenen henkilökohtaisesta virkavastuusta säättäminen olisi tarpeellista, sillä ”jäsen ei välttämättä ole virkasuhteessa Liikenne- ja viestintävirastoon.” Säännöksen tarpeellisuutta tulisi vielä jatkovalmistelussa arvioida huomioiden, että kollegio on viraston toimielin ja siten osa virastoa, eikä merkittävää julkisen vallan käyttöä (seuraamusmaksujen määrääminen) ole mahdollista antaa viranomaiskoneiston ulkopuoliselle toimijalle (PL 124 §). Koska kollegio on viranomainen, osa valvontaviranomaista ja siinä käytetään merkittävää julkista valtaa (seuraamusmaksujen määrääminen), omaksuttu ajatus siitä, etteivät jäsenet olisi siihen virkasuhteessa, näyttäytyy ongelmallisena.

Esityksessä olisi hyvä tarkentaa varajäsenten kelpoisuusvaatimuksia. Viittaako 3 momentin ”muu jäsen” myös varajäseneseen?

Lopuksi

Edellä on arvioitu, että ajoneuvolain seuraamusmaksujen suuruus ja ankaruus sekä voimassaoleva seuraamusmaksujen määräämistoimivalta eivät luonnoksen perusteluiden valossa vaikuta edellyttävän kollegiaalisesta määräämistoimivallasta säättämistä perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö huomioiden, mutta varsinaista perustuslaista johtuvaa estettä organisoida toimivalta näin ei kuitenkaan vaikuta olevan, kunhan sääntely muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden. Koska ehdotus on kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä yleisemminkin ja muillakin hallinnonaloilla seuraamussääntelyn ja -määräämistoimivallan osalta, eikä perustuslakivaliokunta ole aiemmin käsitellyt vastaavaa ehdotusta, on esitykseen syytä kirjata, että hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Nyman Yrsa
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini
Oikeusministeriö