

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan tieliikennelaki korvattaisiin uudella tieliikennelailla, jonka keskeiset osat koskevat liikennesääntöjä ja ajoneuvon käyttämistä liikenteessä. Mainituilta osin kysymys on liikennepoliittisesta päätöksenteosta, jota ei ole aihetta käsitellä Korkeimman oikeuden toimesta.

Yleisten tuomioistuinten näkökulmasta esityksen tärkeimmät ehdotukset koskevat liikennevirhemaksua. Nykyinen rikosoikeudelliseen järjestelmään kuuluva liikenne rikkomus ja siihen liittyvä rikesakko ja summaarisessa sakkomenettelyssä määrättävä sakko dekriminisoitaisiin ja uudessa järjestelmässä liikennevirhemaksu olisi hallinnollinen rangaistus määrätystä tieliikennelain säännösten rikkomisista. Ehdotus on periaatteellisesti ja käytännöllisesti hyvin merkittävä. Sen toteutuminen merkitsisi satojentuhansien liikenne rikosasioiden siirtymistä hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin.

Käsittelen tässä lausunnossani lähinnä niitä kysymyksiä, jotka ovat yhteydessä siirtymiseen hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään.

Hallinnollisen seuraamusjärjestelmään siirtyminen

Siirtyminen kaikissa liikenne rikkomuksissa rikosoikeudellisista seuraamuksista hallinnollisiin seuraamuksiin on edellä todetulla tavalla käytännössä ja myös periaatteellisesti hyvin merkittävä muutos. Muutoksen suuruuteen nähden sen perustelut ovat yllättävän ohuet. Perustelut nojautuvat pääasiassa oletettuihin viranomastyön säästöihin. Ymmärrettävin ja uskottavin perustelu on mahdollisuus teknisen liikennevalvonnan lisäämiseen, mutta se ei riitä perustelemaan näin laajaa muutosta. Monet säästötavoitteet olisivat saavutettavissa myös nykyisellä järjestelmässä sitä kehittämällä tai kohdentamalla järjestelmä muutos pienempään osaan liikenne rikkomuksia. Systeemimuutos aiheuttaa jäljempänä todettavia ongelmia, joita valmistelussa ei ehkä ole aivan ymmärretty.

Ensiksikin ei ole aivan helppoa arvioida, milloin teko on vain liikenne rikkomus ja milloin siihen sisältyy tai se on oikeammin luonnehdittavissa liikenteen vaarantamiseksi. Esimerkiksi sellainenkin ylinopeus, joka esityksen mukaan olisi liikenne rikkomus ja siten liikennevirhemaksulla rangaistava, voi joissakin olosuhteissa täyttää liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistön. Vastaavia tilanteita voi hyvinkin esiintyä esimerkiksi myös punaista valoa päin ajettaessa.

Sinänsä voidaan toki osoittaa sellaisia luonteeltaan teknisiä liikennesääntöjen rikkomisia, kuten ajoneuvon teknisiä vaatimuksia koskevat säännökset, joiden rikkominen olisi riittävästi

rangaistavissa kiinteällä sakolla ja vaikkapa hallinnollisessa järjestyksessä, mutta näin pitkä loikka rikosoikeudellisesta järjestelmästä hallinnollisiin seuraamuksiin, aiheuttaa etuihin nähden merkittäviä ongelmia. Huomiota kiinnittää myös se, että järjestelmien päällekkäisyyttä ja huonoa yhteensopivuutta ei ole juurikaan arvioitu säännöskohtaisissa perusteluissa. Esimerkiksi tieliikennelain 160 §:n, joka järjestelmien valinnan kannalta keskeinen, perusteluissa tyydytään lähinnä toistamaan lakitekstiä. Eivätkä siinä mainitut ne bis in idem-sääntöä koskevat maininnat sisällä mitään tulkinta-apua.

Liikennevirhemaksua koskevien yleisperusteluiden mukaan (s. 147) liikennevirhemaksua ei määrättäisi, jos rikkomus on ollut omiaan aiheuttamaan muunlaista kuin vähäistä vaaraa tai haittaa. Säännökseen (160 §) tällaista rajoitusta ei sisälly. Tarkoitus lienee, että mainitun pykälän 4 momentin 3 kohdan kieltö määrätä liikennevirhemaksu, jos tienkäyttäjää epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta, on tarkoitettu sulkemaan muut kuin vähäiset rikkomukset hallinnollisen järjestelmän ulkopuolelle. Onkin totta, että liikenneturvallisuuden vaarantamisen edellytyksiin kuuluu, ettei säännöstä sovelleta tekoihin, jotka ovat omiaan aiheuttamaan ainoastaan vähäisen vaaran (RL 23:1, 1 ja 4). Niin kuin edellä jo totesin, aina ei ole helppoa arvioida, milloin teko aiheuttaa vain vähäistä vaaraa.

On syytä huomata, että hallinnollisten seuraamusten tien valinta lukitsee käsittelyn tälle linjalle. Jos seuraamukseksi on määrätty liikennevirhemaksu, syytteen nostaminen liikenneturvallisuuden vaarantamisesta lähtökohtaisesti estyy. Outo tilanne voi syntyä myös toisin päin. Jos linjaksi valitaan rikosoikeudellinen seuraamuslinja, mutta käsittelyn yhteydessä ilmeneekin, että vain hallinnollisen sanktion taso olisi perusteltu, yleinen tuomioistuimien ei voi tällaista ratkaisua tehdä.

Ehdotettu muutos todennäköisesti käytännössä kasvattaa rankaisematonta tilaa liikennevirhemaksun ja liikenneturvallisuuden vaarantamisen välillä. Sellaisesta sääntörikkomuksesta, joka ei aiheuta mitään vaaraa tai uhkaa, saa – ehkä entistä helpommin – liikennevirhemaksun, kun taas pienet kolarit jäänevät reaktiokynnyksen alapuolelle.

Muutoksenhaku

Siirtyminen hallinnollisiin seuraamuksiin muuttaisi ratkaisevasti tavallisten liikennevirhemaksujen käsittelyä myös siinä, että liikennevirhemaksun saaneella olisi hallinnollisessa menettelyssä todistustaakka syyttömydestään. Tällä hetkellä sakon vastustaminen merkitsee sitä, että näyttövelvollisuus siirtyy syyttäjälle, jonka asiana on hankkia näyttö, joka esitetään toimivaltaisessa käräjäoikeudessa. Käytännössä lähimmässä käräjäoikeuden istuntopaikassa.

Ehdotuksen toteutuminen merkitsisi sitä, että liikennevirhemaksun esimerkiksi väistämisvelvollisuuden rikkomisesta saanut tienkäyttäjä, joka pitää poliisin havaintoa virheellisenä, joutuisi haastamaan todistajan tai todistajat kuultavaksi lähimpään hallinto-oikeuteen. Toki tämä edellyttäisi, että hallinto-oikeus pitäisi suullista käsittelyä tarpeellisenä. Käräjäoikeuksissa suulliset käsittelyt ovat rutiinia. Hallinto-oikeuksissa suulliset käsittelyt ovat selvästi vähemmän käytössä kuin yleisissä tuomioistuimissa. Ongelmia aiheutunee myös siitä, että hallinto-oikeuksilla on huomattavasti vähemmän toimipaikkoja kuin käräjäoikeuksilla. Lapin maakunnassa määrättyjä liikennevirhemaksuja koskevat valitukset käsiteltäisiin ilmeisesti Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa Oulussa. Tämä tuskin voi olla vaikuttamatta todistelua vaativan asian käsittelykynnykseen. Joku voi pitää ongelmallisena myös sitä, että monissa tapauksissa

oikeudenkäyntimaksu on suurempi kuin valituksen kohteena oleva liikennevirhemaksu. Tällaisia tilanteita toki on muutoksenhaussa nytkin.

Esitutkintapakon poistuminen

Rikosten muuttuminen hallinnollisiksi rikkomuksiksi poistaisi myös rikoksiin liittyvän esitutkintapakon. Tällä on suuri käytännön merkitys sellaisten liikennekolarien vastuusuhteiden selvittelyssä, joissa liikenneturvallisuuden vaarantaminen on ollut vain vähäistä ja joissa näin ollen samalla teolla ei ole tehty toista rikosta eli syyllistytty liikenneturvallisuuden vaarantamiseen rikoslain 23 luvun 1 §:n 1 momentin tarkoittamassa merkityksessä. niin kuin edellä on todettu, liikenneturvallisuuden vaarantamisen ulkopuolelle on rajattu teot, jotka ovat omiaan aiheuttamaan ainoastaan vähäisen vaaran (RL 23:1, 1 ja 4).

Sen arvioiminen, milloin teko on omiaan aiheuttamaan ainoastaan vähäisen vaaran, ei ole aina helppoa. Nykyjärjestelmässä poliisi tutkii sellaisetkin pienet kolarit, joita se on kutsuttu selvittämään ja samalla saa riittävän tietopohjan sen arvioimiseksi, onko asiassa syyllistytty liikenneturvallisuuden vaarantamiseen. Niissäkin tapauksissa, joissa rikosta ei katsota tehdyn, poliisin tekemät selvitykset antavat hyvän pohjan vahingonkorvausvelvollisuuden arvioimiselle, joka tapahtuu usein vakuutusyhtiön tai vakuutusyhtiöiden avustuksella.

Järjestelmän etuna on se, että se turvaa selvittelyvoimaltaan heikomman osapuolen asemaa. Kolarin osapuoli, joka kokee toisen pakenevan vastuutaan, saa poliisin paikalle tekemään selvityksen. Suomen rikosoikeudellisen järjestelmän vahvuuksiin on kuulunut asianomistajan taloudellisten menetysten ja korvausvastuun selvittäminen yhteiskunnan toimesta tai ainakin tuella. Muutos merkinnee tämän avun ratkaisevaa supistumista. Pahimmillaan se voi merkitä sitä, että vahingonkorvausvelvollisuus ei jakaudu oikein tai että se joudutaan selvittämään erillisellä, kalliilla oikeudenkäynnillä merkittävine oikeudenkäyntikuluriskeineen.

Se voi johtaa myös siihen, että kolarien selvittämiseen joudutaan nykyistä enemmän käyttämään maksullista oikeusapua, vaikka oikeudenkäynti vältettäisiinkin.

Edellä esitettyyn nähden herättää huolta se perusteluissa oleva lausuma (s. 156), että liikenneturvallisuuden vaarantamisesta olisi edelleen kysymys, jos joku tienkäyttäjä olisi loukkaantunut onnettomuudessa. On selvää, että liikenneturvallisuuden vaarantamisesta voi olla kysymys, vaikka kukaan ei ole loukkaantunut. Jos loukkaantumista aletaan pitää ratkaisevana kynnyksenä, poliisille tulee suuri kiusaus olla lähtemättä liikkeelle muita onnettomuuksia selvittämään.

Kuvaamani ongelma vähenisi, jos eduskunta kiinnittäisi huomiota asiaan ja edellyttäisi esitutkintakynnyksen pitämistä riittävän alhaalla.

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen

Niin kuin esityksen perusteluissakin on arvioitu, tieliikenteen automaattivalvonnassa on käytännössä nykyisinkin jossain määrin käännetty todistustaakka, koska ylinopeussakko voidaan määrätä kameravalvonnassa otetun valokuvan perusteella ja ajoneuvon omistajan, haltijan tai pysyvän käyttäjän on vastustettava sakkoa, jos hän katsoo, ettei ole kuljettanut ajoneuvoa kuvan

osoittamassa tilanteessa. Tällöin pohjana kuitenkin on jo todettu ylinopeus tunnistettavalla autolla.

Esityksen mukaan tällainen automaattivalvontaan perustuva ajoneuvon rekisteriin merkittyyn ajoneuvon omistajan, haltijan tai pysyvään käyttäjään kohdistuva vastuu laajenisi olennaisesti. Automaattisen valvonnan perusteella voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamus myös turvavyön käyttämättä jättämisestä, punaista valoa päin ajamisesta tai etuajo-oikeutta, väistämisvelvollisuutta ym. liikennemerkien osoittaman määräyksen noudattamatta jättämisestä samoin kuin häiritsevää tai tarpeetonta ajoa koskevan kiellon noudattamatta jättämisestä. Valtaosin kuvattujen velvollisuuksien rikkomisista on varmaankin kohtalaisen luotettavasti automaattivalvonnalla todettavissa ja niihin liittyy liikenneturvallisuutta vaarantava vaikutus, mutta ainakin tarpeettoman ajon osalta lienee vaikea väittää liikenneturvallisuuden perustelevan automaattivalvontaa ja siihenkin liittyvää käännettyä todistustaakkaa.

Samoin kuin voimassa olevassa rikesakkolaissa, ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu voitaisiin määrätä myös sellaisesta rikkomuksesta, joka on havaittu muuten kuin automaattivalvonnassa, mutta ajoneuvoa pysäyttämättä. Tuon säännöksen perusteluissa (HE 16/2005), todettiin, että säännös täydentäisi nykyisiä menettelysäännöksiä mahdollistamalla sen, että myös perinteistä liikennevalvontaa voitaisiin suorittaa poliisin voimavaroja säästävästi siten, että ajoneuvoa ei aina tarvitsisi välttämättä pysäyttää. Sääntelyssä on muutenkin perusteltua niin sanottu tekniikkaneutraalisuus eli se, että lain soveltamismahdollisuuksia ei rajata teknisen valvontatavan perusteella. Jättämällä säännösten soveltamisala valvontatavan osalta avoimeksi myös välttyttäisiin tulkintaristiriidoilta, joita käytännössä saattaisi aiheutua pohdittaessa sitä, onko valvontamenetelmää pidettävä poliisilain teknistä valvontaa koskevien säännösten mukaisena automaattisena valvontana vai ei.

Tiedossani ei ole, onko tätä muuhun kuin automaattivalvontaan perustuvaa rikesakon määräämistä käytännössä käytetty, mutta sen yhdistäminen ehdotettuun hallinnolliseen muutoksenhakuun saattaa aiheuttaa kohtuuttomia käytännön tilanteita. Poliisin näköhavaintoon perustuvasta liikennevirhemaksusta valittaminen edellyttää sitä, että määräyksen saanut tienkäyttäjä haastaa todistajan kuultavaksi hallinto-oikeuteen. Parhaiten tällaisen näkemyserimielisyyden pystyy selvittämään kuulemalla näköhavainnon tehnyttä poliisia ja toisen näköhavainnon tehnyttä todistajaa mahdollisimman välittömästi. Edellä käsitelty hallinto-oikeuksien käytäntöön ja hallinto-oikeusverkoston harvuuteen liittyvät ongelmat korostuvat tällaisessa tilanteessa.

Oman ongelmansa voi aiheutua myös siitä, että yhä enemmän on pyrkimystä ajoneuvojen yhteiskäyttöön. Osa näistä käyttömuodoista on sellaisia, että kirjanpito siitä, kenellä ajoneuvo kulloinkin on, voi olla epätarkkaa.

Edellä kuvaamani ongelmat olisivat olennaisesti vähäisempiä, jos ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun edellytykseksi aina asetettaisiin tekninen tallenne, josta virhe ilmenisi riidattomasti. Hyvä tallenne ymmärtääkseni usein auttaa huomattavasti myös tekijän henkilöllisyyden varmistamisessa.

Ajokielto liikenne rikkomusten seuraamuksena

Esityksen mukaan ajokiellon käyttöä seuraamuksena olennaisesti lisättäisiin. Ajo-oikeuden menettäminen on seuraus, jonka käytännön vaikutukset vaihtelevat. Joissakin tilanteissa ajo-oikeuden menettäminen merkitsee työnteon estymistä. Käytäntö on osoittanut, että kun menettäminen seuraa useammasta liikenne rikkomuksesta, vaaraan menettää ajo-oikeus suhtaudutaan joskus vakavasti vasta, kun menettäminen on tosiasia. Korkeimmassa oikeudessa esiintyy joskus juttuja, joissa pyydetään parin vuoden takaisen ylinopeussakon purkamista, koska autoa on jonkin ylinopeussakon tuomitsemistilanteessa kuljettanutkin toinen henkilö. Ajoneuvon omistaja ei ole kuitenkaan pitänyt tarpeellisena reagoida sakkoon tuolloin, mutta herää kun ajo-oikeus menee. Kun ajo-oikeuden menettäminen useamman liikenne rikkomuksen seuraamuksena määrätään nykyisinkin hallinnollisessa järjestyksessä, luulisi näitä tapauksia olevan enemmän hallinto-oikeuksissa.

Esimerkki kuitenkin osoittaa, että muutoksenhakukynnyksen kohoaminen kohtuuttoman korkealle voi aiheuttaa myös asiallisesti perusteettomia lopputuloksia, joilla kuitenkin on yksilön kannalta suuri merkitys.

Lakitekkinen huomautus liikennevirhemaksun soveltamisalasta

Liikenne rikkomuksen käsitettä ei nähdäkseni ole esityksessä määritelty, vaikka liikennevirhemaksu ehdotetun tieliikennelain 160 §:n 1 momentin mukaan saadaan määrätä vain tieliikennelaissa säädettyjen liikenne rikkomusten seuraamuksensa. Ehdotetuista 162 – 172 §:stä ilmenevät tieliikennelaissa tarkoitetut sellaiset rikkomukset, jotka on selvästikin tarkoitettu olemaan laissa tarkoitettuja liikenne rikkomuksia. Jostain syystä vain 166 ja 172 §:ssä käytetään rikkomuksesta nimeä liikenne rikkomus. En nopealla katsomisella havainnut epätarkkuudesta aiheutuvan mitään ongelmaa, mutta selvempää olisi tietysti määritellä käsite tai toistaa sana liikenne rikkomus tarpeellisissa yhteyksissä.

Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta eräitä oikeudenaloja koskevasta rikosoikeuden erityisestä osasta. Yksi tällainen oikeudenala on tieliikenne, joten maakunnalla on oikeus säätää esimerkiksi liikenne rikosten tunnusmerkistöistä. Ahvenanmaalla onkin oma maakunnan liikenne rikoslaki.

Sen sijaan yleinen rikosoikeus ja rikosprosessi kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Näin ollen Ahvenanmaan maakunnan rikosoikeudellinen järjestelmä nojaa yleisen rikosoikeuden osalta valtakunnan lainsäädäntöön, minkä vuoksi esimerkiksi seuraamusjärjestelmää koskevat muutokset saattavat aiheuttaa maakunnan lainsäädännön soveltamisessa ongelmia.

Yhteys muuhun säädösvalmisteluun

Rangaistusluonteisten hallinnollisten sanktioiden kehittäminen on vireillä myös oikeusministeriön keväällä 2017 asettamassa työryhmässä (OM 7/41/2017), jonka työ on vielä kesken. Tuosta selvityksestä olisi todennäköisesti suurta hyötyä edellä kuvattujen ongelmien ratkaisemisessa.