

Eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO

Hallituksen esitysluonnoksesta tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 180/2017 vp)

Kiitämme tilaisuudesta lausunnon antamiseen otsikossa mainitussa asiassa. Rajoitumme tarkastelemaan pääasiassa esitykseen sisältyvää tieliikenteen seuraamusjärjestelmää ja sen menettelytapasäännöksiä, mutta kiinnitämme myös huomiota moniin lakiesityksen epäkohtiin.

Luvun 4 (liikenteenohjaus) ja luvun 5 (ajoneuvon käyttäminen) sisältämät säännökset liikennemerkeistä, tiemerkinnoista sekä ajoneuvojen mitoista ja massaista sisältävät monia teknisiä määritelmiä, joita muutetaan teknisen kehityksen myötä ja joista on aiheutonta säätää lailla. Niiden muutostarve teknisen kehityksen myötä on huomattavasti nopeampaa ja useammin tapahtuvaa kuin esimerkiksi varsinaisten liikennesääntöjen muutostarve. Kuten lakiesityksessä (s. 301) todetaan, perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.

Lain laajaa sisältöä tarkasteltaessa havaitaan sen lukujen 4 - 6 sisältävän asiallisesti samoja säännöksiä, kuin voimassa olevat asetukset ajoneuvojen käytöstä tiellä (1257/1992), laki sakon ja rikesakon määräämisestä (27.8.2010/754) ja laki rikesakkorikkomuksista (18.11.2016/986). Liikenneturva on ehdottanut, että liikennevirhemaksusta voitaisiin säätää omassa laissaan, jolloin tieliikennelaista tulisi rakenteeltaan hieman kevyempi. Me ehdotamme että ajoneuvoa koskevat säännökset tulisi säätää ajoneuvolain muutoksina. Näin varsinaiset tieliikennesäännöt saisivat tieliikennelaissa niille kuuluvan pääpainon.

Luvussa 6 on ansiokkaasti kirjoitettu nykyisen liikennetunnusmerkkien tunnusmerkistö perustuslain 8 §:n edellyttämällä täsmällisyydellä. Esitys rikesakon soveltamisalaa radikaalisti supistavasta liikennevirhemaksusta sen sijaan sisältää merkittävän rikosoikeudellista järjestelmäämme koskevan muutoksen, joka tulisi tuoda eduskuntaan omana itsenäisenä esityksenä eikä liikennesääntöuudistuksen kylkiäisenä. Oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön valmistelu (OM038:00/2017), jossa yhteydessä rikesakon soveltamisalaa laajemminkin selvittävä uudistus voitaisiin valmistella. Silloin selvitettäisiin sekä rikesakkojärjestelmän että uudenlaisten hallinnollisten virhemaksujen soveltamisalaa, yleisiä periaatteita ja asemaa oikeusjärjestelmässä koskevat ongelmat.

Pidämmekin tärkeänä, että perustuslakivaliokunnalta pyydetään lausunto erityisesti seuraavista seikoista:

- sisältääkö lakiesitys sellaista teknistä ja vähäisiä yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, joka olisi aiheellista siirtää liikenne- ja viestintäministeriön ja sitä alempien viranomaisten norminantovaltaan; ja
- ovatko liikennevirhemaksuun liittyvä käännetty todistustaakka ja siitä määrättyyn seuraamukseen perustuva ajokieltoseuraamus perustuslain 8 §:ssä säädetyn laillisuusperiaatteen ja 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvatakeiden vastaisia.

Nykytilasta ja tavoitteista

Liikennevirhemaksut ja seuraamusjärjestelmä

Esitetty liikennevirhemaksu merkitsee olennaista muutosta rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmäämme. Oman tieliikennettä koskevan hallinnollisen seuraamusjärjestelmän luominen on aiheutonta, koska meillä on hyvin toimiva rikesakkojärjestelmä ja, jos sellaiseen halutaan siirtyä, muutos on valmisteltava oikeusministeriössä korvaamaan ja laajentamaan nykyisen rikesakon käyttöaluetta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä seuraamuksen nimelle ei ole annettu ratkaisevaa painoa, vaan sen sisällölle (EIT Öztürk-ratkaisu 21.2.1984). Tätä mieltä on ollut myös eduskunnan perustuslakivaliokunta esimerkiksi lausunnossaan PeVL 9/2012 vp.. Rikosasiassa todistustaakan kääntäminen syytetylle voidaan perustaa oletuksiin, kunhan pysytään kohtuullisissa rajoissa. Katsomme siten, että esitetyn kaltainen käännetty todistustaakka loukkaa kansalaisten perusoikeuksia ja voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. Voimassa oleva ehdollinen rikesakko on toiminut hyvin ja sen kiistämisiä esiintyy hyvin vähän.

Esityksessä ei ole muutoinkaan esitetty perusteltua aihetta siirtyä sellaiseen hallinnolliseen sanktiojärjestelmään, jossa poikettaisiin rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta ja oikeusturvan takeista. Kun rikesakon tärkein käyttöalue on tieliikenteen rikkomukset, niin miksi tästä hyvin toimivasta järjestelmästä luovutaan vain ja ainoastaan tieliikenteen rikkomusten osalta? Kysymys on rikosoikeudellisesti, kriminaalipoliittisesti ja lakiteknisesti niin olennaisesta muutoksesta, että sellainen tulisi valmistella erikseen oikeusministeriössä.

Esitetyllä liikennevirhemaksulla ei myöskään saavuteta mitään olennaista etua nykyiseen rikesakkojärjestelmään verrattuna. Rikesakkomenettelyssäkin poliisin ei tarvitse selvittää sakotettavan tuloja. Rikesakon soveltamisalueen laajentaminen mahdollistaisi suuremman määrän ehdollisen rikesakkomenettelyn käytön, joka tehostaisi ylinopeusvalvontaa. Päiväsakkoja käytettäisiin vain muissa kuin vähäistä vaaraa aiheuttavissa liikenneturvallisuuden vaarantamisrikoksissa. Uusien tietojärjestelmän perustamiskustannuksia ei esityksen perusteluissa ole pystytty tarkasti arvioimaan. Usein arviot on näissä hankkeissa ylitetty.

Lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa liikennevirhemaksu olisi ulotettu myös 21 – 30 km/h ylinopeuksiin asti. Miksi siitä on lopullisessa esityksessä luovuttu, vaikka juuri niiden osalta olisi saavutettu tehokkuuden parantamista? Niissäkin on yleensä kysymys vähäisistä rikkomuksista, joiden osalta tuloihin perustuva päiväsakotus johtaa teon moitittavuuteen nähden kohtuuttoman ankaraan rangaistukseen, mikä on saanut julkista huomiota jopa ulkomailla.

Ajokielto toistuviin rikkomuksiin perustuvana seuraamuksena tulisi toteuttaa kehittämällä eurooppalaisten mallien mukainen pistejärjestelmä, kuten eduskuntakin on toistamiseen eri yhteyksissä lausunut.

Yksityiskohtaisemmat huomautukset

1.1 Tieliikennelaki

Luku 2 Tieliikenteen periaatteet

4 § Tienkäyttäjän ennakointivelvollisuus. Perustelujen mukaan tieliikenteessä vakiintunut ja korkeimman oikeuden hyväksymä luottamusperiaate säilyisi, mutta säännösteksti sen kuitenkin kumoaisi korostamalla ennakointia. Perustelujen ja säännöstekstin välillä on siten selkeä ristiriita. Esitämme, että korostetusti ennakointivelvollisuutta koskeva 4 § poistetaan lakiesityksestä ja perusteluissa mainittu luottamusperiaate jätetään vakiintuneen oikeuskäytännön varaan.

5 § Turvallinen ajoneuvon kuljettaminen: Säännöksen 1 momentin viimeinen lause säilyttää kuljettajalle ankaran vastuun ajoneuvon hallinnasta. Näin ei voi olla, minkä vuoksi esitämme 1 momentin kirjoittamista seuraavaan muotoon:

”Ajoneuvon ja raitiovaunun nopeus ja etäisyys toiseen tienkäyttäjään on sovittava sellaisiksi, että ajoneuvon hallinta kyetään säilyttämään tien kunto, sää, keli, näkyvyys, ajoneuvon kuormitus ja kuorman laatu sekä muut olosuhteet huomioon ottaen kaikissa ennakoitavissa olevissa liikennetilanteissa”.

Säännöksen 2 momenttiin jäisi siten vain seuraava nykyisessäkin laissa oleva lause: ***”Ajoneuvo ja raitiovaunu on voitava pysäyttää edessä olevan tien näkyvällä osalla.”***

Luku 4 Liikenteenohjaus

Tämä luku sisältää runsaasti aiemmin asetustasolla annettuja säännöksiä, mikä aiheuttaa tarpeettomasti täysimittaisen lainsäädäntövalmistelun asioista, jotka yleensä ovat teknisluontoisia ja perustuvat usein kansainvälisiin sopimuksiin tai EU-lainsäädäntöön. Esitämme, että tieliikennelakiin otettaisiin vain nykyistä lakia vastaavat liikenteenohjausta koskevat säännökset ja asetustason säännökset jätetään edelleen asetukseen.

Luku 5 Ajoneuvon käyttäminen

Tämäkin luku sisältää runsaasti aiemmin asetustasolla annettuja säännöksiä, mikä tarpeettomasti rasittaa lainsäädännön valmistelua. Esitämme, että tieliikennelakiin otettaisiin vain nykyistä lakia vastaavat liikenteen ohjausta koskevat säännökset, ja asetustason säännökset jätettäisiin edelleen ajoneuvojen käyttöasetukseen.

Säännökset sisältävät monia teknisiä määritelmiä, joita muutetaan teknisen kehityksen myötä ja joita on tarpeetonta säätää lailla. Ajoneuvojen painoja ja mittoja ym. koskevat säännökset soveltuisivat sitä paitsi paremmin ajoneuvolakiin kuin tieliikennelakiin.

143 § Säännöksen 1 ja 2 momentteihin on lisättävä ruotsinkielinen muoto ”Skolskjuts”.

Luku 6 Liikennevirhemaksu

Luvun nimi kuvastaa kaikkia liikennemuotoja, mutta tosiasiaa koskee vain tieliikennettä. Oikea nimitys olisi siten *tieliikennevirhemaksu*. Sekin on oikeastaan virheellinen, sillä kysymys ei ole liikenteeseen liittyviä oikeuksia tuottavasta maksusta vaan selkeästi liikennesääntöjen rikkomiseen perustuvasta rangaistusseuraamuksesta.

Jos luku 6 säilytetään lakiesityksessä, niin luvun 6 otsikoksi tulisi muuttaa *Tieliikenteen rikkomukset*, poistaa 160 – 161 §:t ja 173 – 180 §:t kokonaan ja muulta osin sana ”liikennevirhemaksu” korvata sanalla ”rikesakko”. Liikennevirhemaksusta luopuminen merkitsisi muutosta myös ajoneuvolakiin ja ajokorttilakiin ehdotettuihin muutoksiin ja tekisi tarpeettomaksi liikenteen palveluista annetun lain ja rikoslain 2 a luvun 3 §:n muutokset sekä rikesakkorikkomuksista annetun lain eräiden säännösten kumoamisen

165 § sisältää ylinopeusrikkomuksia koskevat rangaistussäännökset nykyisestä sääntelystä merkittävästi poikkeavalla tavalla. Suomessa poliisi määrää rikesakon vasta 7 km/h ylinopeudesta, Ruotsissa 6 km/h ylinopeudesta. Vähäisiin nopeusrajoitusten ylityksiin ei ole tarvetta puuttua, jotta kuljettajat voisivat nopeusmittarin tarkkailun sijasta keskittyä muun liikenteen tarkkailuun. Poliisin puuttumiskynnys voisi edelleen perustua poliisin ohjeistukseen.

Suomi on ainoa Länsi-Euroopan maa, jonka sanktiojärjestelmässä ei ole kiinteätä sakkoa vähintään 40 km/h ylinopeuksiin asti. Siksi nykyisen rikesakon käyttöalueen asteikkoa pitäisi laajentaa aiemman esitysluonnoksen mukaisesti ainakin 21 – 30 km/h ylinopeuksiin sekä jatkaa asteikkoa 40 km/h ylinopeuksiin asti. Esitämme sen vuoksi 165 §:n kirjoittamista seuraavaan muotoon:

Jos suurin sallittu liikenteenohjauslaitteella osoitettu tai ajoneuvokohtainen taikka tämän lain 10 §:n tarkoittama nopeusrajoitus on enintään 60 kilometriä tunnissa, moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajalle voidaan määrätä suurimman sallitun nopeuden tahallisesta tai huolimattomuudesta tapahtuneesta ylityksestä:

- 1) enintään 10 kilometrillä tunnissa 100 euron rikesakko;***
- 2) yli 10 kilometrillä tunnissa ja enintään 20 kilometrillä tunnissa 200 euron rikesakko;***
- 3) yli 20 kilometrillä tunnissa ja enintään 30 kilometrillä tunnissa 300 euron rikesakko;***
- 4) yli 30 kilometrillä tunnissa ja enintään 40 kilometrillä tunnissa 400 euron rikesakko.***

Jos suurin sallittu nopeus on yli 60 kilometriä tunnissa, moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajalle voidaan määrätä suurimman sallitun nopeuden tahallisesta tai huolimattomuudesta tapahtuneesta ylityksestä:

- 1) enintään 10 kilometrillä tunnissa 70 euron rikesakko;***
- 2) yli 10 kilometrillä tunnissa ja enintään 20 kilometrillä tunnissa 140 euron rikesakko;***

3) yli 20 kilometrillä tunnissa ja enintään 30 kilometrillä tunnissa 210 euron rikesakko;

4) yli 30 kilometrillä tunnissa ja enintään 40 kilometrillä tunnissa 280 euron rikesakko.

Matkustajia kuljettavan linja-auton ja vaarallisia aineita kuljettavan paketti- tai kuorma-auton kuljettajalle rikesakko tulee määrätä 1,5 -kertaisena.

Mopoilijalle voidaan kuitenkin määrätä suurimman sallitun nopeuden tahallisesta tai huolimattomuudesta tapahtuneesta ylityksestä enintään 15 kilometrillä tunnissa 100 euron rikesakko.

Linja-auton ja vaarallisia aineita kuljettavan paketti- tai kuorma-auton rangaistusvastuun ankaroittaminen on perusteltua niillä ajettavasta ylinopeudesta aiheutuvan presumoidun vaaran vakavuuden perusteella. Näin on esimerkiksi Saksan Ordnungsgwidrigkeiten-järjestelmässä vastuuta ankaroitettu.

176 §:n mukaan ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaisivat ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Vastuusta vapautuminen edellyttäisi perustelujen mukaan esimerkiksi, että he ilmoittavat poliisille selvityksen siitä, kenen käytössä ajoneuvo on ollut. Varsin outoa olisi, että ko. henkilön pitäisi seuraamuksesta vapautuakseen hankkia valvontaviranomaiselta valokuvaselvitystä, jonka hankinta rikesakkomenettelyssä olisi poliisin asia.

Omistajan, haltijan ja käyttövastaavan asettaminen ilmiantovelvolliseksi hallinnollisella seuraamuksella rangaistavan teon johdosta on ristiriidassa rikoslain 15 luvun 11 §:n kanssa. Sen mukaan rikoksen tekijän suojelemisesta ei tuomita silloin, kun kysymys on 10 §:ssä mainitusta läheisestä tai teosta, josta voi seurata enintään 6 kuukautta vankeutta.

Luku 7 Erinäiset säännökset

Esityksen 173 §:n mukaan liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen annetaan pysäköintivirhemaksun tavoin oikaisuvaatimusohjeet. Sama viranomaislainen harvoin myöntää virheitään, minkä vuoksi vasta oikaisupäätöksestä tehtävän valituksen voidaan katsoa täyttävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 §:n edellytykset. Hallintolainkäyttöasiana valitustie on 193 §:n nojalla hallinto-oikeus, joka ei pysäköintivirheitä lukuun ottamatta ole harjaantunut käsittelemään rikosasioita. Menettely on sitä paitsi maksullista, kun käräjäoikeudessa rikosasian vastaajalta ei peritä oikeudenkäyntimaksua. Kansalaisten oikeusturvan kannalta nykyinen rikesakkojärjestelmä on tälläkin perusteella syytä säilyttää.

Vastustamme 183 §:ssä esitettyä pakkokeinon käyttämistä kuljettajaan, joka ei ole syyllistynyt rikokseen. Alle 0,5 promillen humalatila ei kuolemaan johtaneita onnettomuuksia koskevien tutkimusten mukaan esiinny juurikaan keskimääräistä onnettomuusriskiä suurempana riskinä. Matkan keskeyttäminen aiheuttaisi monissa tapauksissa huomattavia ongelmia poliisin toimintaan sekä kanteluita mielivaltaisista matkan keskeytyksistä. Ehdotetun säännöksen noudattamisen ja soveltamisen valvontamahdollisuus on käytännössä lähes olematon.

Poliisilla on jo nyt mahdollista estää päihtyneeksi epäillyn henkilön ajo esim. tarkistusmittausta varten, millä on aivan riittävä ennalta estävä vaikutus kuljettajiin, jotka nauttivat esimerkiksi ruokailun yhteydessä pienen määrän alkoholia.

Liitteet

Liikennemerkkiluettelo ja muut liitteet ovat alemman tason sääntelyä, jota ei tarvitse lakitasoisesti valmistella ja säätää. Liikennemerkkit perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin ja ne tulisi Ruotsin tavoin säilyttää edelleen asetustasolla.

1.2 Laki ajoneuvolain muuttamisesta

Osa tieliikennelakiin esitetyistä ajoneuvoja koskevista säännöksistä voitaisiin sisällyttää ajoneuvolakiin tai sen nojalla annettavaan asetukseen.

1.3 Laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 luvun kumoamisesta

Vastustamme rikesakon poistamista liikenteen rikkomusten seuraamuksena, joten myös ehdollista rikesakkoa koskevat säännökset on jätettävä voimaan. Järjestelmä on tältä osin toiminut varsin hyvin. Esitetty liikennevirhemaksu siirtäisi myös suuren osan poliisin sakkomääräyksellä sanktioituista teoista liikennevirhemaksun piiriin. Rikesakon käyttöalueen laajentaminen korvaisi kokonaan tämän suurta arvostelua jo säätämisvaiheessaan saaneen sanktiomuodon. Uudistus edellyttää oikeusministeriön lainvalmistelua.

1.4 Laki rikesakkorikkomuksista annetun lain muuttamisesta

Vastustamme liikenteen rikkomusten poistamista rikesakon soveltamisalueesta. Useiden pykälien poistaminen rikesakkorikkomuksista annetusta laista jää torsoksi ja sen soveltamiskäytäntö huomattavan vähäiseksi.

1.5. Laki ajokorttilain muuttamisesta

Ajokorttilakiin esitetty muutos johtuu siirtymisestä hallinnolliseen liikennevirhemaksujärjestelmään. Mikäli esityksemme pitäytymisestä nykyisessä rikesakkojärjestelmässä, esitystä tulisi tältä osin korjata. Olemme myös useissa aiemmissa lausunnoissa esittäneet siirtymistä kansainvälisesti yleiseen pistejärjestelmään, joka ottaisi sekä nykyistä että esitettyä järjestelmää oikeudenmukaisemmin huomioon eri rikkomusten vakavuuden.

Ajokiellon määräämismenettelyssä on oikeusturvaongelma, sillä ajokorttilain 95 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehen päätökseen rattijuopumusrikoksesta epäillyn kuljettajan väliaikaisesta ajokiellosta ei saa valittamalla hakea muutosta (näin KHO 2014:108). Apulaisoikeusasiamies on vuonna 2013 antamassaan ratkaisussa (dnro 1265/4/11) kiinnittänyt huomiota siihen, että ajokielto voi olla voimassa jopa vuoden ilman, että kysymystä sen voimassaolosta voitaisiin saattaa oikeuden käsiteltäväksi. Esimerkiksi vangitsemisasia on käsiteltävä jopa kahden viikon välein ja takavarikkokin on voimassa vain 4 kuukautta, ellei sitä jatketa.

Yhteenveto

Lakiesitys sisältää siis paljon hyvää, mutta myös paljon korjattavaa. Vertailua nykytilanteeseen haittaa se, ettei valitettavasti ainakaan allekirjoittaneiden netistä lataamassa versiossa ole rinnakkaistekstejä. Toivomme, että lakivaliokunta paneutuu esittämiimme epäkohtiin riittävällä vakavuudella. Taustatietona liitämme tähän lausuntoon Matti Tolvasen aiheita koskevan oikeustieteellisen kirjoituksesta teoksessa Oikeutta oikeudenkäynnistä täytäntöönpanoon, Juhlakirja Tuula Linna 60 vuotta (AlmaTalent 2017)

Nykyistä tieliikennelakia säädettäessä eduskunta edellytti, että lain vaikutukset selvitetään määräajan kuluessa tehtävällä tutkimuksella. Nyt tehtävän uudistuksen laajuuden vuoksi vastaavanlainen tutkimus olisi vaadittava tehtäväksi nytkin.

Helsinki, 7.2.2018

Liikenneoikeusyhdistys ry

Risto Tuori
puheenjohtaja

Matti Tolvanen
varapuheenjohtaja

LIITE Matti Tolvasen kirjoitus

lo-lausunto07022018-til-he180-2017lakivaliokunta.docx