

Liikenne- ja viestintävaliokunta keskiviikko 06.06.2018 klo 12:15 / HE 180/2017 vp / Asiantuntijapyyntö

Alla olevan pyynnön johdosta Suomen tuomariliitto ry toteaa, että se on toimittanut liikenne- ja viestintävaliokunnalle oma-aloitteisen lausunnon 8.3.2018. Tämä lausunto, joka on samanaikaisesti toimitettu myös lakivaliokunnalle, on merkitty saapuneeksi liikenne- ja viestintävaliokunnan pöytäkirjaan 15.3.2018. Liitolla ei ole aihetta muuttaa näkemyksiään eduskuntakäsittelyssä sittemmin tapahtuneen johdosta, minkä vuoksi liitto viittaa sellaisenaan tuohon lausuntoon. Selvyyden vuoksi edellä mainittu lausunto toimitetaan ohessa uudelleen.

Ystävällisin terveisin

Kimmo Vanne
Suomen tuomariliitto ry:n puheenjohtaja



Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle
Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 180 / 2017 vp)

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry (jäljempänä ”Tuomariliitto”) pyytää kunnioittavasti, että yllä mainittua asiaa valiokunnassa käsiteltäessä otetaan huomioon liiton seuraavassa esitettävä lausunto:

Yleistä Tuomariliitto pitää sinänsä myönteisenä nykyisen, osittain vanhentuneen ja monilta osin vaikeaselkoisesti kirjoitetun tieliikennelain kokonaisvaltaista uudistamista.

Hallituksen esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista oikeusjärjestelmämme kannalta merkittävimmät sisältyvät **liikennevirhemaksua** koskevaan ehdotettuun tieliikennelain 6 lukuun ja muutoksenhakua sanottuun maksuun koskevaan ehdotettuun lain 193 §:ään, jolla nykyisin yleisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvien liikenne rikkomusten tutkiminen tuomioistuimissa siirrettäisiin hallintotuomioistuinten tehtäväksi. Ehdotetut muutokset ovat sekä periaatteellisesti että liikennevirhemaksun soveltamisalaan siirrettäväksi ehdotettujen liikenne rikkomusten suureen määrään nähden merkittäviä.

Tuomariliitto on hallituksen esitysluonnoksesta liikenne- ja viestintäministeriölle 16.5.2017 antamassaan lausunnossa todennut, että **uudistuksia ei pidä tehdä hinnalla millä hyvänsä ja että ne eivät saa vaarantaa prosessin perusperiaatteita eivätkä klassisia oikeudenmukaisuusarvoja, kuten yhdenvertaisuutta, ennustettavuutta ja suhteellisuutta**, mihin on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan oikeusasiamies lakivaliokunnan Suomi 100 -juhlaseminaarissa 9.3.2017. Valitettavasti hallituksen esityksessä suurin osa Tuomariliiton lausunnossaan esittämästä kritiikistä on jätetty täysin huomiotta.

Liikennevirhemaksu

Lähtökohdat

Liikennevirhemaksun säätämistä koskeva ehdotus on kriminaalipoliittisesti merkittävä. Entinen rikos muuttuisi hallinnolliseen virhemaksuun johtavaksi rikkomukseksi. Enää seuraamuksen suuruuteen eivät vaikuttaisi tulot, vaan maksu olisi kaikille sama. Ehdotus on omiaan edelleen **murtamaan sitä seuraamusjärjestelmämme vakiintunutta perusperiaatetta, että taloudellisten seuraamusten tulee olla suhteutettuja rikkomukseen syylistyneen henkilön maksukykyyn**. Esityksen perusteluista ei ilmene, onko muutosehdotusta valmisteltaessa ylipäänsä pohdittu sitä, mitkä hyväksyttävät oikeuspoliittiset tai liikenneturvallisuuspoliittiset perusteet puoltaisivat edellä mainitusta periaatteesta luopumista ja tulosidonnaisten sakkorangaistusten laajamittaista korvaamista kiinteämääräisillä hallinnollisilla virhemaksuilla, joilla on dramaattisesti erilainen merkitys niiden kohteeksi joutuville vähätuloisille kuin jopa miljoonaluokan vuosituloja saaville. Näihin näkökohtiin Tuomariliitto on kiinnittänyt huomiota jo esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa, mutta esityksen sisältöön tai perusteluihin lausunnolla ei ole ollut mitään vaikutusta.

Oikeusjärjestelmämme rakentuu keskeisesti hallinnollisten asioiden sekä rikos- ja riita-asioiden erottelulle: hallinnollisia asioita ratkaisevat hallintotuomioistuimet ja muun muassa rikosasioita yleiset tuomioistuimet. Hallituksen esityksessä **tätä keskeistä periaatetta pyritään murtamaan**. Tuomariliiton käsityksen mukaan se, että liikenne rikkomukset ehdotetaan sanktioitavaksi hallintopäätöksellä, osoittaa jo itsessään lainvalmistelusta vastaavien mitä ilmeisimmin säästösyihin perustuvaa välinpitämättömyyttä mainitusta järjestelmämme perusperiaatteesta.

Esityksestä ilmenee selvästi, että **lainvalmistelutyö on sen periaatteellisesta merkittävydestä huolimatta tehty kiireellä ja huolimattomasti**. Tätä kuvaavana yksityiskohtana voidaan mainita, että hallituksen esityksen sivulla 105 väitetään edelleen, että rikesakosta säädetään rikesakkorikkomuksista annetussa laissa (756/2010), vaikka tuo laki on kumottu ja korvattu 1.12.2016 voimaan tulleella samannimisellä, mutta laajemmalla lailla (986/2016), ja vaikka tästä on huomautettu jo Tuomariliiton esitysluonnoksesta antamassa lausunnossa. Vastaavia virheitä sisältyy hallituksen esitykseen kautta linjan.

Niin ikään 1.12.2016 voimaan tulleen sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010, sakkomenettelylaki) myötä **menettelyä seuraamusten määräämisessä on jo kevennetty**, minkä vaikutusta oikeudenhoidon tehokkuuteen ei ole selvitetty suhteessa nyt esitettyyn liikennevirhemaksuun. Tästä huolimatta esitetään jälleen uutta maksumenettelyä, jonka soveltamisala tekotyypeittäin olisi ehdotuksessa laajempi kuin nykyisessä rikesakkojärjestelmässä käsiteltävät teot.

Toiseksi Tuomariliiton käsityksen mukaan ehdotettu liikennevirhemaksua koskeva sääntely on kirjoitusasunsakin perusteella jokseenkin virheellisesti samaistettu nykyisin käytössä oleviin hallinnollisiin sanktioihin, *pysäköintivirhemaksuun* ja *ylikuormamaksuun*, jotka perustuvat perin erilaiseen virhekäyttäytymiseen kuin pääosa nyt ehdotetun lain mukaan liikennevirhemaksuun johtavista liikenne rikkomuksista.

Tuomariliitto toteaa, että jo näistä lähtökohdista käsin on selvää, että

säädöshanke vaatii perinpohjaista jatkovalmistelua. **Hallituksen esityksessä ehdotetuista uudistuksista tulisi tässä vaiheessa luopua ja palauttaa asia perusteelliseen jatkovalmisteluun.**

Perustuslainmukaisuus, EU:n lainsäädännön mukaisuus ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisuus

Esityksessä on väitetty, että sääntelyä uudistamalla vastattaisiin paremmin perustuslain, kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin.

Väittäjä ei esitetyn liikennevirhemaksun osalta pidä paikkaansa.

Ensinnäkin esityksessä **luovuttaisiin liikenne rikkomusten osalta syyttömyysolettamasta**, ja liikenne rikkomusta koskeva todistustaakka olisi jatkossa liikennevirhemaksun saajalla, kun se nykyisin on syyttäjällä.

Tälläkin hetkellä tosin rikesakon määrääminen ajoneuvon kuljettajaa selvittämättä automaattisessa liikennevalvonnassa havaituista rikkomuksista on sakkomenettelylain 14 §:n nojalla rajoitetusti mahdollista, mutta ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu voitaisiin ehdotetun tieliikennelain 161 §:n nojalla määrätä huomattavasti useammissa tapauksissa, minkä lisäksi oikeusturvatakeet olisivat nykyistä huomattavasti heikommät.

Liikennevirhemaksun määränneeltä viranomaiselta ei edellytettäisi näyttöä edes siitä, onko väitettyä rikkomusta ylipäättään tapahtunut. Siinä tapauksessa, että liikennevirhemaksu perustuisi ajoneuvokohtaiseen liikenne rikkomukseen, liikennevirhemaksun saajan olisi käytännössä lähes mahdotonta esittää näyttöä siitä, ettei väitettyä liikenne rikkomusta ole tapahtunut. Tämä johtaisi absurdiin tilanteeseen, jossa **tekoon syylistymisen tutkiminen jäisi mahdollisen muutoksenhaun varaan, jossa asianomaisen olisi esitettävä perusteita sille, että ei ole syylistynyt tekoon. Oikeusjärjestyksellemme vieras on seuraamuksen saajalle asetettavan käänteisen todistustaakan lisäksi se, että näyttövelvollisuus asetettaisiin sille, jolla olisi vähemmän mahdollisuuksia näytön esittämiseen.**

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun saajalle voitaisiin edes ajatella asetettavaksi todistustaakka enintään siltä osin kuin kysymys on auton kuljettajan henkilöllisyydestä liikenne rikkomuksen hetkellä. Useimmissa tapauksissa tämä saattaisi kuitenkin tarkoittaa sitä, että asianomaisen olisi virhemaksulta välttyäkseen ilmoitettava läheisensä kuljettajaksi. Tämä olisi puolestaan ongelmallista sen vuoksi, että sen voidaan katsoa olevan ristiriidassa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:ään kirjatun itsekriminointisuojaan periaatteen kanssa, joka periaate kattaa epäillyn itsensä lisäksi myös hänen läheisensä.

Esitetyt muutokset ovat perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta huomattava heikennys nykytilaan nähden.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslakivaliokunnan kannan (esim. PeVL

12/1993 vp ja PeVL 7/2010 vp) mukaan tavallisella lailla voidaankin säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti Tuomariliitto toteaaakin, että tuomiovallan käytön laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava varsin pidättyvästi. Vaikka esitysluonnokseen verrattuna hallituksen esityksessä tieliikennelain 160 §:stä onkin poistettu kaikkein tulkinnanvaraisimmat liikennevirhemaksun soveltamisalan ja rikosoikeudellisen menettelyn rajankäyntiin liittyvät elementit, poliisille ollaan antamassa laaja harkintavalta määritellä, kuuluuko liikennevirhekäyttäytyminen rikosoikeudellisen arvioinnin vai hallintosanktion alaisuuteen. **Tuomariliiton mielestä kysymys ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkoitetusta vähämerkityksestä poikkeuksesta rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön.**

Se, millä tavalla liikennevirhemaksujen sanktiojärjestelmää uudistamalla vastattaisiin paremmin kansainvälisten sopimusten ja EU:n lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin, jää esityksessä vaille perusteluja. Jos näin kerran väitetään, lainvalmistelijoiden olisi valmistelun läpinäkyvyys huomioon ottaen avoimesti yksilöitävä, mihin EU-normeihin tai kansainvälisten sopimusten määräyksiin tämä väite perustuu. Tuomariliitto uskoo, että tällaisia normeja tuskin on olemassa, sillä lähtökohtaisestihan sekä EU-normistoissa että kansainvälisissä sopimuksissa säädetään vähimmäissuojasta, jota etenkin Pohjoismaissa on täydennetty kansallisella oikeusturvaa lisäävällä sääntelyllä.

Päinvastoin kuin on esitetty, esitys liikennevirhemaksusta olisi ainakin osittain kansainvälisten sopimusten vastainen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan myös vähäiset hallinnolliset liikennevirhemaksut ovat rikoksia ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta. Ihmisoikeussopimus ei kiellä oletusten käyttöä näyttöratkaisua harkittaessa, jos valtio noudattaa suhteellisuusperiaatetta ottamalla huomioon asian merkityksen ja puolustuksen oikeudet. Viitaten edellä lausumaansa Tuomariliitto katsoo, että oletama rikkomuksen tapahtumisesta **ylittää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tarkoitetut kohtuulliset rajat käännetyn todistustaakan soveltamiselle**, varsinkin kun liikennevirhemaksun saajan on monissa tapauksissa **mahdotonta esittää näyttöä syyttömyytensä tueksi**, mikä viimeksi mainittu ilmaus itsessäänkin on oikeusjärjestyksemme perusperiaatteiden vastainen.

Oikeusturvasta

Käännetyn todistustaakan lisäksi ja sen myötä **oikeusturvaa heikentää varsin selvästi esitetty muutoksenhakumenettely, joka olisi pääosin kirjallista** (HE s. 154). Suullinen käsittely olisi selvä poikkeus, kuten esitysluonnoksessa (HE-luonnos s. 178) vielä selvästi todettiin. Hallituksen esityksen perusteluissa tätä on hämärretty. Kun näyttötaakka on käännetty muutoksenhakijalle, hänen olisi käytännössä mahdotonta pelkäänsä kirjallisessa prosessissa saada liikennevirhemaksu kumotuksi. Tämä olisi **olennainen heikennys nykytilanteeseen**, jossa rikesakko-menettelyissä ja rangaistusvaatimuksen vastustamista koskevilla menettelyillä ratkaistavat asiat on käytännössä poikkeuksetta käsitelty suullisesti istunnossa. Kysymyshän on useimmissa asioissa väitteen esittäjän uskottavuuden arvioinnista, mikä ei kirjallisessa prosessissa yk-

sinkertaisesti onnistu. Yleisesti on myös havaittu, että maallikon on huomattavasti helpompaa saada tuomioistuin ymmärtämään asiansa, kun hän voi kertoa sen suullisesti: ajoittain maallikoiden kirjelmistä ei saa mitään selvää, mutta istunnossa asiat ovat voineet selvitä varsin helposti.

Hallituksen esityksen sivulle 154 on kirjattu seuraava väite: *”Hallintomenettely ja hallintolainkäyttö ovat lähtökohtaisesti rikosoikeudellista menettelyä yksinkertaisempia, ne ovat pääosin kirjallista menettelyä. Muutoksenhaku tapahtuu pääsäännön mukaan kirjallisessa tai sähköisessä prosessissa, mikä tarkoittaa, että se on helpommin saavutettavissa.”* Kun tätä kirjausta tarkastellaan edellisessä kappaleessa todetun valossa, ei voida sulkea pois sitä johtopäätöstä, että lainvalmistelussa tarkoituksena on nimenomaisesti ollut tukkia muutoksenhakutie käytännössä. Mikä merkitys on ”helposti saavutettavissa” olevalla muutoksenhaualla, kun jo alun perin on selvää, ettei muutoksenhaku tule menestymään kirjallisessa prosessissa?

Käytännössä oikeusturvaa heikentäisi myös se, että liikennevirhemaksun saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi olisi maksullista. Rikesakkomääräyksen vastustamisesta eikä luonnollisesti myöskään syyttäjän nostaman syytteen käsittelystä peritä maksuja. Käsittelyn maksullisuus heikentäisi oikeusturvaa siitä huolimatta, ettei maksua peritä, jos valitus menestyy, sillä varsinkin pienempien virhemaksujen yhteydessä oikeudenkäyntimaksu olisi moninkertainen suhteessa itse liikennevirhemaksuun. Näin ollen liikennevirhemaksun saanut saattaisi jättää valittamatta siitä – katsoen riskien olevan suuremmat kuin saatava hyöty – siinäkin tapauksessa, että hän olisi katsonut menettelleensä liikenteessä oikein.

Tuomariliitto katsookin, että edellä mainittuja seikkoja koskevilla säännösesityksillä pyritään tosiasiasa tehokkuus- ja säästösyistä estämään kansalaisia pääsemästä oikeuksiinsa. Tässä kohtaa on huomattava, että suurimmalle osalle kansalaisista ainut kokemus tuomioistuintoiminnasta liittyy liikennevirhekäyttäytymisiin. Sen vuoksi **koko lainkäytön hyväksyttävyyden sekä luottamus tuomioistuinlaitokseen voi vaarantua pelkästään sen johdosta, että tehokkuus- ja säästösyistä kansalaisilta käytännössä pyritään epäämään oikeussuojakeinojensa käyttäminen.** Luottamuksen ja legitimitetin saavuttaminen on pitkällisen työn tulos, kun taas niiden menettäminen voi tapahtua hyvinkin nopeasti.

Lisäksi liikennevirhekäyttäytymisen rikosoikeudellinen arviointi on jo pitkään ollut yleisten tuomioistuinten tehtävä. Tästä lähtökohdasta käsin yleisillä tuomioistuimilla on myös paras asiantuntemus siitä.

Liikennevirhekäyttäytymisen arviointi kahdessa eri tuomioistuinlinjassa saattaisi myös aiheuttaa ongelmia. Erityisesti näin olisi esimerkiksi silloin, kun yleiset tuomioistuimet ja hallintotuomioistuimet arvioisivat samankaltaista liikennekäyttäytymistä eri tavalla – hallintotuomioistuimet liikenneerikkomussäännöksiä ja yleiset tuomioistuimet liikenneerikossäännöksiä tulkitessaan. Tämä heikentäisi luonnollisesti oikeuskäytännön ennakoitavuutta ja toisi tienkäyttäjille epävarmuutta.

Liikenneasioiden sanktiojärjestelmä muuttuu tavalliselle kansalaiselle vieläkin mahdollisemmaksi hahmottaa, kun otetaan huomioon 1.6.2019 voimaan tuleva sakkomenettelyn soveltamisen laajentaminen

(laki 95/2018), jonka yhteydessä ajokieltoseuraamuksen määrääminen siirtyy kaikilta osin poliisille. **Jatkossa liikennevirhekäyttäytymistä koskevat asiat menisivät siten kolmeen eri järjestelmään:** ajokielto-seuraamukset poliisille ja sieltä muutoksenhakuna hallinto-oikeuksiin, liikennevirhemaksua koskevat hallintopäätökset niin ikään – mutta eri menettelyssä – hallinto-oikeuksiin ja tavalliset liikennetrikasasiat yleisiin tuomioistuimiin. Kysymys olisi selvästi kansalaisten oikeusturvaa heikentävästä muutoksesta, kun järjestelmän hahmottaminen on juristillekin työlästä. Tuomariliitto toteaa, etteivät nyt ehdotetut muutokset taatusti lisää myöskään lainsäätäjän tavoittelemaa tehokkuutta.

Säännösten soveltamisen ongelmakohdista

Keskeisimpiä ongelmakohtia ehdotetussa sääntelyssä on **suhtautumisen punaista osoittavan liikennevalo-opasteen ilmaiseman pysähtymisvelvollisuuden rikkomiseen moottorikäyttöisten ajoneuvojen kohdalla**. Ehdotetun tieliikennelain 166 §:n mukaan seuraamuksena olisi 100 euron liikennevirhemaksu, kun nykyisellään ns. punaisia päin ajaminen tuomitaan *monesti törkeänä liikenneturvallisuuden vaarantamisena ja vähintään perusmuotoisena*. Esityksestä ei ilmene, **mitkä ovat perusteet näin lievään suhtautumiseen** tähän säännönmukaisesti liikenneturvallisuutta varsin vakavasti vaarantavaan rikkomustyyppiin.

Esityksestä ei ilmene selvästi, voitaisiinko ehdotettua liikennevirhemaksumenettelyä soveltaa asioihin, joissa on aiheutunut vahinkoa esimerkiksi toiselle tienkäyttäjälle, liikenneopasteille tai maastolle. Liikennevirhemaksun soveltamisalaa koskeva 160 § tai sen perustelut eivät anna tälle aukotonta selitystä. Kun yksityisoikeudellisten vaatimusten olemassaoloa ei ole 160 §:ssä mainittu esteenä liikennevirhemaksun määräämiselle, mutta toisaalta vahingon syntyminen usein viitannee ainakin rikoslain 23 luvun 1 §:n mukaisen liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistön täyttymiseen, ehdotetun sääntelyn selkeys jättää toivomisen varaa. Esityksessä mainitaan muun muassa (s. 156), että rikosjutun ohessa selvitetään asianosaisten yksityisoikeudelliset vaatimukset, hallintoasioissa näin ei tehdä, ja että rikoksiin sovelletaan esitutkintapakkoa, hallinnollisten tekojen ollessa kyseessä tällaista tutkintapakkoa ei olisi.

Tuomariliitto huomauttaa siitä, että ehdotettu sääntely johtaa tilanteeseen, jossa liikennevirhemaksua koskevassa asiassa sanktio käsiteltäisiin hallintotuomioistuimessa ja mahdolliset samaan menettelyyn perustuvat yksityisoikeudelliset vaatimukset puolestaan yleisissä tuomioistuinmissa. Kysymys olisi tuomioistuinten työllistämisestä samassa asiassa kahteen kertaan, minkä järkevyyttä on varsin vaikea nähdä.

Ongelmia voidaan ennakoida syntyvän myös, **jos poliisi ja asianomistaja ovat eri mieltä siitä, onko kysymyksessä liikennetrikas vai -rikkomus**. Vaikka ehdotettu 160 §:n 4 momentti on selvä parannus esitysluonnokseen verrattuna, vieläkin ehdotettu sääntely ei vaikuta ongelmattomalta. Tilanne saattaa olla esimerkiksi sellainen, että poliisi käynnistämättä esitutkintaa katsoo menettelyn liikennetrikomukseksi ja antaa liikennevirhemaksun ennen kuin asianomistaja voi toissijaisen syyte-oikeutensa nojalla panna vireille liikennetrikasasian. **Epäselvää on, mikä on tällaisessa tilanteessa asianomistajan syyte-oikeuden ja ne bis in idem -periaatteen suhde.**

Yleisestäävydestä

Tuomariliitto katsoo, että **liikenneerikkomusten dekriminalisointi** poistaa tekojen moitittavuutta, mikä **antaa väärän viestin tienkäyttäjille**. Selvää myös on, että liikennevirhemaksun enimmäismäärät ovat suurimpiin tuloluokkiin kuuluvien kohdalla täysin riittämättömiä ennaltaehkäisemään liikenneerikkomuksia, erityisesti ylinopeuserikkomuksia. Nyt, kun liikenneturvallisuuden vaarantamisen seuraamukset on kytketty rikosten tekijän tuloihin, ei tätä ongelmaa ole, sillä yleisestäävyyden näkökulmasta seuraamuksen on tunnettava samanlaiselta tulotasosta riippumatta.

Esitysluonnoksen säästötavoitteista

Kaikki edellä mainitut seikat huomioon ottaen liikenneerikkomusten saataminen hallintopäätöksillä ratkaistavaksi ei ole ymmärrettävissä muutoin kuin säästö- ja tehokkuustavoitteiden näkökulmasta. Tämä ilmenee myös hallituksen esityksestä, vaikka uudistukselle on esitetty muitakin perusteita tämän lähtökohdan hämärtämiseksi. Valtiontaloudelliset tavoitteet eivät kuitenkaan voi olla keskeinen peruste seuraamussääntelyn uudistamiselle.

Lisäksi **vaikutusarviointi on tehty puutteellisesti. Se perustuu monilta osin epävarmoihin odotuksiin ja jopa väärin lähtökohtiin**. Hallinto-oikeuden käsittelykustannusten arvioinnin osalta hallituksen esityksessä on viitattu (s. 160) hallinto-oikeuksien mittaristotyöryhmän arvioon eri asiaryhmien vaatimasta työmäärästä (Hallinto-oikeuksien mittaristotyöryhmän mietintö, oikeusministeriön julkaisusarja *Mietintöjä ja lausuntoja* 55/2011). Selvyyden vuoksi todettakoon, että *mittaristotyöryhmä ei ole edellä mainitussa mietinnössä määritellyt ratkaisujen keskimääristä kustannusta*. Tästä Tuomariliitto on huomauttanut jo esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa, mutta tämä on hallituksen esitystä annettaessa jätetty huomiotta.

Esityksestä ei ilmene, mihin perustuu arvio pysäköintivirhemaksujen, joukkoliikenteen tarkastusmaksun ja ylikuormamaksun keskimääräisestä kustannuksesta 318,60 euroa. Joka tapauksessa arvio siitä, että liikenneerikkomusasiat olisivat vaativuudeltaan (yksinkertaisuudeltaan) ja käsittelykustannuksiltaan näihin rinnastettavissa, on väärä. Esitetty arvio keskimääräisestä kustannuksesta on vielä enemmän virheellinen niissä tilanteissa, joissa liikennevirhemaksua koskevassa valitusasiassa toimitettaisiin suullinen käsittely hallinto-oikeudessa. **Oikeusturvanäkökohdat edellyttäisivät käytännössä suullisen käsittelyn omaksumista pääsäännöksi myös hallinto-oikeuksissa, mikä veisi pohjan lakiesityksen säästölaskelmilta.**

Tuomariliitto tähdentää, että nykyään sekä liikenneerikkomukset että liikenneerikokset tutkitaan viime kädessä kaikki yleisissä tuomioistuimissa. Yleisillä tuomioistuimilla on pitkät perinteet liikennevirheikäyttäytymisten arvioinnista ja virheikäyttäytymisten käsittely on pitkän kokemuksen myötä muodostunut hyvin kustannustehokkaaksi. Siirtymävaiheen työmäärän lisäyksen lisäksi liikenneerikkomusten ja liikenneerikosten käsittelyn eriyttäminen eri tuomioistuinlinjoihin aiheuttaisi päällekkäistä työmäärää myös jatkossa. Lisäksi se edellyttäisi näitä asioita käsitteleviltä mo-

lempien linjojen oikeuskäytännön seuraamista. Todellista hyötyä on vaikea nähdä.

Liikenne-rikkomusten siirtäminen käsiteltäväksi eri tuomioistuinlinjassa kuin liikenne-rikokset ei käytännössä tehosta tuomioistuinten toimintaa eikä siitä seuraa todellista säästöä, vaan seuraukset ovat pikemminkin päinvastaisia. Hallituksen esityksessä ei ole edes pyritty arvioimaan siirtämisen vaikutuksia kahteen eri tuomioistuinlinjaan.

Tuomariliitto pitää poissuljettuna vaihtoehtona, että julkista tuomiovaltaa voitaisiin siirtää tuomioistuimista pois poliisin sihteerille, kuten hallituksen esityksessä (s. 157) on kaavailtu tehtäväksi. Tuomariliitto ei siten pidä mahdollisena, että liikennevirhemaksun määräjänä voisi teknisesti olla poliisissa työskentelevä toimistosihtööri, edes sillä edellytyksellä, että poliisipäällystö valvoisi virhemaksun määräämistä. Tältä osin ei ole siis saatavissa säästöjä.

Muutoksenhausta

Esityksessä ei ole ehdotettu säädettävän siitä, kenellä olisi oikeus tehdä oikaisuvaatimus maksun määräämisestä ja kenellä olisi oikeus valittamalla hakea muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen. Ehdotetussa tieliikennelain 193 §:ssä viitataan oikaisuvaatimuksen osalta hallintolaissa säädettyyn ja siihen annetusta päätöksestä valittamisen osalta hallintolainkäyttölaissa säädettyyn.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisella on 6 §:n 2 momentin mukaan lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Hallintolainkäyttölain 6 a §:n mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimus päätökseen saa hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on 6 §:n tai muun lain mukaan valitusoikeus asiassa. Voimassa olevassa järjestelmässä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa on säädetty, että poliisilaitoksen päällikön tulee poistaa rikesakkomääräys ja ilmoittaa asia viralliselle syyttäjälle, jos rikesakko on määrätty rikkomuksesta, josta rikesakko ei ole riittävä seuraamus. Esityksessä ei siten ole muutoksenhaun näkökulmasta otettu huomioon, voiko liikennevirhemaksun määräämiseen ylipäänsä hakea muutosta ja kenellä olisi oikeus hakea muutosta sellaisessa tilanteessa, jossa maksu on määrätty teosta, joka olisi tullut käsitellä rikosasianä. Esityksessä ei ole pohdittu sitä, mikä taho valvoo julkista etua näissä tilanteissa.

Liikennevirhemaksun määräämistä koskevassa valitusasiassa hallinto-tuomioistuin voisi viime sijassa joutua arvioimaan rikoslain säännösten nojalla, onko teosta voitu määrätä virhemaksu vai onko kyseessä muussa menettelyssä käsiteltävä, yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluva asia. Vastaavasti käräjäoikeus ei olisi toimivaltainen määräämään seuraamusta tieliikennelain vastaisesta menettelystä, mikäli kyseessä ei olisi ollut rikoslaissa tarkoitettu liikenne-rikos.

Esityksessä on arvioitu (s. 157 - 158), että kattavampi tieliikenteen valvontajärjestelmä voisi johtaa määrättävien seuraamusten lisääntymiseen ja että oikaisumenettely voisi laskea kynnystä hakea muutosta liikenne rikkomuksiin. Esityksessä on lisäksi viitattu (s. 158) sisäministeriön arvioon siitä, että liikennevirhemaksun käyttöönotto voisi johtaa vuosittain yli 10 000 oikaisuvaatimukseen.

Esityksessä on todettu (s. 160), että hallinto-oikeuksissa käsiteltävien liikennevirhemaksuihin liittyvien muutoksenhakuasioiden lukumäärää on vaikea arvioida ennakolta. Sen arvioiminen, minkä hallinto-oikeuden tuomiopiirin alueella asioita tulisi käsittelemään, on vielä vaikeampaa. Esityksessä on kuitenkin arvioitu, että muutoksenhakuasioita käsiteltäisiin hallinto-oikeuksissa yhtä paljon kuin rikesakkoasioita yleisissä tuomioistuimissa nykyisin. Sen mukaan (s. 159) viime vuosina käräjäoikeuksissa on käsitelty noin 200 rikesakkoasiaa. Oikaisuvaatimusten arvioituun edellä todettuun määrään nähden arviota hallinto-oikeuksiin tulevien muutoksenhakuasioiden määrästä ei Tuomariliiton käsityksen mukaan voida pitää kovinkaan todennäköisenä.

Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönotto ja muutoksenhaku hallinto-oikeuksiin saattaa jossain määrin alentaa muutoksenhakukynnystä nykyiseen verrattuna. Toisaalta oikeudenkäyntimaksun suuruus todennäköisesti tosiasiallisesti rajoittaa muutoksenhakua silloin, kun määrätty liikennevirhemaksu on tuomioistuin käsittelystä määrättävää maksua pienempi. Oikeudenkäyntimaksujen korottaminen vuoden 2016 alusta lukien on johtanut siihen, että esimerkiksi pysäköintivirhemaksua koskevat valitukset, joissa intressi on rahamäärältään alhainen, ovat hallinto-oikeuksissa vähentyneet todella merkittävästi, käytännössä lähes loppuneet. Oikeudenkäyntimaksun määrä hallinto-oikeudessa (250 euroa tällä hetkellä) huomioon ottaen on epäiltävissä, että maksu voi useissa tapauksissa estää kansalaisten todellisen oikeusturvatakeiden saatavuuden liikennevirhemaksuasioissa. Lisäksi on otettava huomioon, että ajokorttilain 65 §:n nojalla poliisi määrää ajokiellon toistuvien rikkomusten osalta erillisellä päätöksellä, johon tyytymättömän on valitettava tuosta päätöksestä erikseen, ja myös tästä valitusasian käsittelystä määrätään mahdollisesti oikeudenkäyntimaksu.

Hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaan valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Esitysluonnoksenkin mukaan asioiden lukumäärää olisi vaikea arvioida. Helsingin poliisilaitos määrää nykyisin automaattisessa liikennevalvonnassa kaikki ehdolliset rikesakot. Jos myös ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksua koskevat päätökset tehtäisiin Helsingin poliisilaitoksessa, valtaosa muutoksenhakuasioista keskittyisi Helsingin hallinto-oikeuteen. Esitys sisältää mainitun forum-säännöksen osalta hallinto-oikeuksien kannalta merkittävää epävarmuutta ja ennakoimattomuutta. Hallinto-oikeuksien resurssitarve riippuisi siitä, millä tavalla poliisi organisoisi toimintansa. Tällainen **järjestely voi pahimmillaan johtaa yhden tai useamman hallinto-oikeuden töiden uudelleenjärjestelyyn nopealla aikavälillä ja sitä kautta käsittelyaikojen merkittävään pidentymiseen.**

Ehdotettu toimivaltasäätely voisi ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun osalta johtaa asianosaisen kannalta kohtuuttomuuteen

tilanteissa, joissa hallinto-oikeudessa toimitetaan suullinen käsittely. Muutoksenhakija voisi joutua matkustamaan suulliseen käsittelyyn hyvin kauas. On myös otettava huomioon, että poliisin ajokorttilain nojalla tekemän ajokieltoon määräämispäätöksen voi usein ratkaista toinen poliisiviranomainen kuin ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrännyt poliisi. Liikennevirhemaksun määräämisen ja ajokieltopäätöksen osalta toimivaltaisia voivat olla eri hallinto-oikeudet.

Hallinto-oikeuksien työmäärän ennakoitavuuden ja myös asianosaisten kannalta ehdotettua sääntelyä parempana on pidettävä vaihtoehtoa, jossa muutoksenhaku ohjautuisi hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä on liikennevirhemaksun saaneen henkilön kotipaikka. Vaihtoehtoisesti asioiden tasapuolista jakautumista eri hallinto-oikeuksiin voisi edistää muutoksenhaun ohjautuminen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä liikennevirhemaksun määräämiseen johtanut teko on tehty. On joka tapauksessa selvää, että **mikäli muutos toteutetaan ehdotetussa muodossa, hallinto-oikeuksien resursseista ja koulutustarpeesta on huolehdittava siitä riippumatta, millä tavoin valitukset alueellisesti kohdistetaan.** Liikennevirhemaksuja koskevien asioiden käsitteleminen hallinto-oikeuksissa vaatii käytännössä **useiden henkilötyövuosien resurssilisäystä.**

Lopuksi

Hallituksen esitys jatkaa sitä valitettavaa lainsäädännön kehityskulkua, jossa valtion säästötarpeet määrittävät lopputuloksen ja jossa pyritään ajoittain varsin keinotekoisesti perustelemaan taustalla olevia säästötavoitteita tehokkuus- ja oikeusturvanäkökohdilla, vaikka tosiasiallisesti kysymys on selvästi kansalaisten oikeusturvaa heikentävästä muutoksesta. Tällaiseen toimintatapaan on syytä suhtautua erityisen torjuvasti silloin, kun kysymys on rikosoikeudellisten tai niitä läheisesti muistuttavien sanktioiden säätämisestä. **Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että kansalaisten oikeusturva taataan käytännössä, ei vain näennäisesti säännöksissä. Jos lainsäätäjä haluaa ensiksi mainittua, sen on hyväksyttävä, että oikeusvaltion ylläpitäminen ja kehittäminen vaatii varoja.** Ottaen huomioon ne varat, jotka oikeudenhoitoomme on varattu, ja verrattaessa niitä muiden Pohjoismaiden vastaaviin, tällä kehityksellä joudutaan jossain vaiheessa vakavasti kysymään, voidaanko Suomea enää pitää oikeudenhoidon osalta pohjoismaisena oikeusvaltiona.

Yksityiskohtaiset huomautukset

Tuomariliitto on esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa esittänyt muutosehdotuksia lukuisiin tuolloin ehdotettuihin säännöksiin. Nämä muutosehdotukset on hallituksen esityksessä jätetty huomiotta lukuun ottamatta sitä, että enimmäisylinopeuksia, joista vielä voidaan määrätä liikennevirhemaksu, on alennettu esitysluonnokseen verrattuna. Tuomariliitto ei pidä tarkoituksenmukaisena enää eduskuntakäsittelyssä toistaa näitä huomautuksia. Tuomariliitto viittaa vastuuta ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta koskevalta osalta edellä käännetystä todistustaakasta esittämiinsä kriittisiin näkökohtiin. Tuomariliitto haluaa kuitenkin kiinnittää edellä todetun lisäksi huomiota vielä muutamiin yksityiskohtiin.

Ehdotetun *tieliikennelain* 95 §:n 1 momentin mukaan lapsen mukana

matkustava holhooja tai huoltaja on vastuussa siitä, että alle 15-vuotiaasta lasta kuljetetaan asianmukaista turvalaitetta käyttäen, ja tämän velvollisuuden laiminlyönnistä heille voitaisiin ehdotetun lain 167 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla määrätä 70 euron liikennevirhemaksu. Holhoustoimesta annetun lain tultua voimaan 1.12.1999 ”holhoojan” nimike on siirtynyt oikeushistoriaan. Ainakaan uusia lakeja säädettäessä termiä ei siis tulisi enää käyttää. Tuomariliitto toteaa, että säännösten kirjoitustavasta myös johtuu, ettei sellainen lapsen vanhempi, joka ei ole lapsen huoltaja, ole vastuussa turvalaitteen käyttämisestä eikä hänelle voida sen käyttämisen laiminlyönnin vuoksi määrätä liikennevirhemaksua, ellei hän samalla ole ajoneuvon kuljettaja, jolloin hänellä on tuo vastuu ehdotetun 95 §:n 1 momentin toisen virkkeen nojalla.

Ehdotetun *tieliikennelain* 165 §:n 3 momentin muotoilu on epäselvä. Tuomariliitto olettaa säännöksen tarkoittavan, että mopoilijalle voidaan suurimman sallitun nopeuden ylittämisestä vähintään 10 kilometrillä ja enintään 15 kilometrillä tunnissa määrätä 100 euron liikennevirhemaksu. Säännöksen sanamuoto voidaan kuitenkin tulkita niinkin, että mopoilijan liikennevirhemaksu on 100 euroa **aina**, kun ylinopeus on ollut enintään 15 kilometriä tunnissa (jolloin liikennevirhemaksu pienimpien ylinopeuksien kohdalla olisi suurempi kuin autoilijoilla). Epäselvää on myös, onko liikennevirhemaksu mopoilijan kohdalla lainkaan mahdollinen, jos ylinopeus on yli 15 kilometriä tunnissa. Säännöksen sanamuoto mahdollistaa tulkinnan, että mopoilijalle ei voida suuremmasta ylinopeudesta määrätä liikennevirhemaksua, mutta myös sellaisen tulkinnan, että suurempien ylinopeuksien kohdalla liikennevirhemaksu on sama kuin muilla moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajilla. Kun säännöksen yksityiskohtaiset perustelutkaan (s. 273) eivät tarjoa näihin tulkintakysymyksiin mitään vastausta, säännöstä tulisi tarkentaa.

Ehdotetun *tieliikennelain* 166 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan 100 euron liikennevirhemaksu voidaan määrätä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajalle, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo mitä ”74 §:ssä säädetään liikennevalon noudattamisesta”. Tuomariliiton käsityksen mukaan varsinainen velvoite noudattaa liikenteenohjauslaitteita, muun muassa liikennevaloja, sisältyy ehdotetun lain 8 §:n 2 momenttiin. Ehdotetussa 74 §:ssä on sen 1 momentissa liitteeseen viittaamalla selostettu liikennevalo-opastimien kuvat ja tarkoitus ja lisäksi muissa momenteissa on kerrottu, mitä liikennevalo-opasteita kunkin tienkäyttäjär ryhmän on ensi- ja toissijaisesti noudatettava. Vastaava huomautus koskee myös jalankulkijan rikkomuksia koskevan ehdotetun 163 §:n 1 kohtaa sekä moottorittoman ajoneuvon kuljettajan rikkomuksia koskevan ehdotetun 164 §:n 3 kohtaa.

Edellä lausuttu koskee myös ehdotetun *tieliikennelain* 166 §:n 1 momentin 15 kohtaa, jossa on viitattu 84 ja 87 §:ssä tiemerkin noudattamisesta säädettyyn. Näistä säännöksistä 84 § sisältää tiemerkin määritelmän ja 87 § viittauksen liitteeseen tiemerkin kuvista sekä niiden tarkoituksesta ja sijoittamisesta. Sitä paitsi epäselväksi jää, miksi asianomainen kohta ei sisällä viittauksia myös 85 ja 86 §:iin. Tarkoitus ei voine olla, että esimerkiksi sulkuviivan (85 §:n 2 momentissa viitatus liitteen 4 taulukon 1 kuva 3) ylittämistä ei voitaisi määrätä liikennevirhemaksua.

Turussa 8.3.2018

Tuomariliiton puheenjohtaja,
hovioikeudenneuvos

Kimmo Vanne