12.2.2018

Eduskunta
Lakivaliokunta

Lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 180/2017 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitun hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyyn liittyen. Valiokunta pyytää erityisesti lausuttavan ehdotettavasta liikennevirhemaksusta ja sen järjestelmästä. Ministeriön nimeämänä edustajana lausun asiassa seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tieliikennelaki, jolla toteutettaisiin pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Ehdotetulla lailla toimeenpantaisiin osin valtioneuvoston vuonna 2016 tekemää periaatepäätöstä tieliikenteen turvallisuudesta. Samalla muutettaisiin useita tieliikennelakiin liittyviä lakeja.

Uudessa tieliikennelaissa koottaisiin yhteen liikenteessä käyttäytymisen säännöt. Näitä olisivat muun muassa liikenteen yleiset periaatteet, liikennesäännöt ja ajoneuvojen käyttämistä tiellä koskevat säännöt. Myös liikenteenohjauksesta ja liikenteenohjauksessa käytettävistä laitteista ja merkeistä sekä lain rikkomisesta määrättävästä liikennevirhemaksusta ja sen järjestelmästä säädettäisiin.

Uuden lain tavoitteena on poistaa tieliikenteen lainsäädäntöä rasittavaa tulkinnanvaraisuutta ja puutteellisuuksia sekä saattaa lainsäädäntö johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi. Uuden sääntelyn avulla on paremmin mahdollista ylläpitää ja edistää liikenneturvallisuutta, liikenteen sujuvuutta, tienkäyttäjien yhdenvertaisuutta, vaikuttaa ympäristön tilaan myönteisesti sekä mahdollistaa tieliikenteen automaatiota. Sääntely uudistettaisiin vastaamaan paremmin perustuslain, kansainvälisten tieliikenteen sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamia vaatimuksia.

Yleistä liikennevirhemaksusta ja sen järjestelmästä

Voimassa olevassa tieliikennelain 103 §:ssä säädetty liikennerikkomus-säännös on todettu lainvalmistelussa ongelmalliseksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Säännös on niin sanottu blanko-säännös, joka tarkoittaa, että mikä tahansa tieliikennelain säännösten vastainen tekeminen ja laiminlyöminen on liikennerikkomuksena rangaistavaa. Tieliikennelaista ei siksi ole mahdollista tyhjentävästi hahmottaa sitä, mikä on lain mukaan rikkomuksena rangaistavaa ja mikä ei.

Lainsäädäntöä uudistettaessa on ollut kolme vaihtoehtoa: hallintosanktiot, rikosoikeudelliset seuraamukset tai sanktioinnista luopuminen. Liikennerikkomusten seuraamusvaih-

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

toehtoja ovat tällöin nykyisen rikesakon käyttöalan kattaminen hallintosanktiolla tai voimassa olevan kiinteän maksujärjestelmän, rikesakkojärjestelmän, edelleen kehittäminen. Kolmannen vaihtoehdon, rangaistusluonteisista seuraamuksista luopuminen kokonaan, ei ole ollut realistinen vaihtoehto.

Hallitus on päätynyt esittämään vähäisten liikennerikkomusten seuraamukseksi pääosin nykyisen rikesakon käyttöalan kattamista hallintosanktiolla, liikennevirhemaksulla. Ehdotuksessa on kyse laajasta dekriminalisoinnista, jossa luovuttaisiin kokonaan rikosoikeudesta tieliikenteen vähäisimpien rikkomusten kontrollissa. Sanktiojärjestelmän uudistaminen olisi merkittävä kriminaalipoliittinen ratkaisu ja merkityksellinen erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden ja 15 §:n omaisuuden suojan kannalta.

Hallituksen valitsema sääntelymalli tukisi yleistä kriminalipolitiikan tavoitetta käyttää rikosoikeutta vain silloin, kun sen käytölle on painavat *ultima ratio* -perustelut, esimerkiksi perusoikeuksien suojeleminen ja turvaaminen. Reformin tarkoitus on, että lievien rikkomusten rangaistusjärjestelmä on tehokas, tarkoituksenmukainen ja ekonominen sekä riittävällä tavalla oikeusturvallinen. Tässä merkityksessä ehdotettavan sääntelyn tulee täyttää perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat vaatimukset.

Voimassa oleva tieliikenteen lievien rikkomusten seuraamus, rikesakko, säädettiin lakiin vuonna 1983. Rikesakon vaihtoehtona oli hallinnollinen rikemaksu. Tähän vaikutti muun ohella se, että muassa Rikosoikeuskomitea oli esittänyt jo vuonna 1976, että rangaistukset vähäisistä teoista tuli korvata maksuseuraamuksilla. Sittemmin erityisesti Euroopan unionin lainsäädäntö on luonut painetta kehittää rikosoikeudellisia rangaistuksia joustavampia seuraamusmuotoja, kuten erilaisia hallinnollisia maksuseuraamuksia. Tällaisia on nykyisin runsaasti Suomen lainsäädännössä, esimerkiksi vero- ja kilpailulainsäädännössä.

Hallinnollinen sanktiomalli ei ole uusi tieliikenteessäkään. Sen valintaan on vaikuttanut historiassa pääosin kaksi seikkaa: Hallinnollista mallia on ensinnäkin käytetty silloin, kun sillä on ollut tarkoitus täydentää rikosoikeudellista järjestelmää, jolloin tavoitteena on ollut lisätä valvonnan tehokkuutta. Tehokkuusnäkökohdat ovat painottuneet esimerkiksi tieliikenteen ylikuormamaksusta säädettäessä. Toiseksi hallinnollisen sanktion valinta on voinut johtua joko ei-toivotun käytöksen yleisyydestä ja moitittavuuden vähäisyydestä aiheutuneesta prosessiekonomisesta tarpeesta tai yksinomaan pyrkimyksestä tehostaa tietynlaiseen käyttäytymiseen puuttumista. Tällöin rikosoikeus on arvioitu liian tehottomaksi ja joustamattomaksi. Esimerkki tällaisesta on tieliikenteen pysäköintivirhemaksu, jota koskeva sääntely oli seurausta 1960-luvun autoistumisesta ja sen myötä tapahtuneesta pysäköintivirheiden lisääntymisestä.

Rikesakkoja määrätään runsaasti vähäisten liikennerikkomusten, erityisesti ylinopeuksien seuraamuksena. Poliisin tietojärjestelmän mukaan Suomessa määrättiin vuonna 2016 yhteensä 334 072 rikesakkoa, joista automaattisessa liikennevalvonnassa ehdollisia rikesakkoja 216 407. Rikesakkojärjestelmää valmisteltaessa arvioitiin, että rikesakon käyttöönotto olisi vähentänyt päiväsakkojen käyttöä. Käytännössä rangaistusten kokonaismäärä on kuitenkin lisääntynyt rikesakon käyttöönoton jälkeen, mikä on ollut seurausta liikenteen määrän lisääntymisestä ja sen myötä liikenteen valvonnan, erityisesti automaattisen liikenteenvalvonnan laajentumisesta ja tehostumisesta.

Liikennevirhemaksu ja sen määräämismenettely pääpiirteittäin

Liikennevirhemaksusta ja sen menettelystä säädettäisiin 1. lakiesityksen 6 luvussa ja muutoksenhausta virhemaksua koskevaa päätökseen 1. lakiesityksen 7 luvun 183 §:ssä.

Ehdotettava virhemaksu voitaisiin määrätä esitettävässä laissa määriteltyjen liikennerikkomusten rangaistuksena tienkäyttäjälle, jos teosta ei muualla laissa säädettäisi ankarampaa rangaistusta. Liikenteen rikoksista säädetään edelleen rikoslain 23 luvussa sekä liikenteen erityislainsäädännössä. Rikkomuksina arvioitavien tekotyyppien soveltamisala hieman laajenisi nykyisestä: virhemaksulla olisi mahdollista käsitellä enemmän rikkomuksia kuin mitä voimassa olevan lain mukaan rikesakolla on mahdollista käsitellä. Uusi virhemaksu olisi rikesakon kaltainen kiinteä maksu ja se määrättäisiin tienkäyttäjälle. Maksun määrä vaihtelisi teon moitittavuuden mukaan.

Virhemaksun määräisi liikenteenvalvoja, yleensä poliisimies. Myös rajavartiomies ja tullimies voisi määrätä virhemaksun toimialallaan. Maksun saisi valtio.

Liikennevirhemaksua ei saisi määrätä, jos:
- tienkäyttäjää epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa,
- tienkäyttäjälle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio,
- tienkäyttäjää epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta,
- rikkomus käsitellään pysäköinninvalvonnasta annetun lain mukaisessa järjestyksessä, tai
- liikennerikkomuksen tekijä ei tekohetkellä ole täyttänyt viittätoista vuotta.

Maksua ei määrättäisi, jos rikkomus on ollut omiaan aiheuttamaan muunlaista kuin vähäisenä pidettävää vaaraa tai haittaa. Vähäisestä rikkomuksesta voisi myös määrätä kirjallisen tai suullisen huomautuksen tai maksun määräämisestä voisi luopua kokonaan.

Liikennevirhemaksusta vastuussa olevan kuljettajan selvittämiseksi voitaisiin tarvittaessa suorittaa poliisilain (872/2011) 6 luvussa säädetty poliisitutkinta. Poliisitutkinta mahdollistaa muun muassa osallisen kuulustelemisen.

Liikennerikkomustunnusmerkistöt olisi jaettu kaikkia tienkäyttäjiä koskeviin rikkomuksiin, jalankulkijoita koskeviin rikkomuksiin ja ajoneuvon kuljettajaa koskeviin rikkomuksiin. Virhemaksun suuruus vaihtelisi tienkäyttäjäryhmittäin 20 – 200 euron välillä. Korkeimpia maksut olisivat ylinopeusrikkomuksissa.

Maksun määrä perustuisi pääosin voimassa olevan rikesakkorikkomuksista annetun lain mukaisiin rahamääriin. Ylinopeusrikkomuksissa rahamäärät kuitenkin laskisivat. Ylinopeusrikkomusten maksutasoja olisi myös porrastettu nykyistä enemmän. Erottelu tehtäisiin 5 kilometrillä tunnissa välein niin, että alle 60 kilometrillä tunnissa rajoitusalueella maksu olisi minimissään 70 euroa ja suurimmillaan 200 euroa. Yli 60 kilometrillä tunnissa rajoitusalueella virhemaksu olisi alhaisempi nousten 50 eurosta 170 euroon.

Liikennevirhemaksua koskevasta päätöksestä ei ensivaiheessa haettaisi muutosta valittamalla, vaan päätökseen tulisi vaatia oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallintooikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Pääsäännön mukaan virhemaksu olisi suoritettava 14 päivän kuluessa. Ajoneuvon omistajalla, haltijalla tai tilapäisellä käyttäjällä olisi oikeus saada suorittamansa virhemaksu liikennerikkomuksen tehneeltä kuljettajalta, jollei maksua ole palautettu.

Liikennevirhemaksun ja ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun täytäntöönpanosta säädettäisiin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Päätöksen täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Liikennevalvojan ja tuomioistuimen olisi ilmoitettava päätöksestään Oikeusrekisterikeskukselle. Oikeusrekisterikeskukselle olisi ilmoitettava myös päätöksestä, jolla liikennevirhemaksua on alennettu tai maksu on poistettu.

Liikennevirhemaksu olisi mahdollista määrätä myös kuljettajaa selvittämättä tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tehdystä, automaattisen liikennevalvonnan yhteydessä havaitusta rikkomuksesta. Maksun määräisi tällöin vain poliisi. Menettely vastaisi voimassa olevaa sakkomenettelylain 3 luvussa säädettyä niin sanottua ehdollisen rikesakon määräämistä. Esitettävässä laissa sanktiosta käytetään nimitystä ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu.

Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu voitaisiin automaattisessa valvonnassa tai muuten kuljettajaa selvittämättä määrätä:
1) henkilökohtaisen turvalaitteen käyttämättä jättämisestä,
2) punaisen liikennevalon noudattamatta jättämisestä,
3) etuajo-oikeutta, väistämisvelvollisuutta; kieltoa, rajoitusta tai määräystä osoittavan liikennemerkin noudattamatta jättämisestä tai sääntöliikennemerkin noudattamatta jättämisestä
4) ajoneuvokohtaisen nopeusrajoituksen noudattamatta jättämisestä sekä häiritsevää tai tarpeetonta ajoa taikka joutokäyntiä koskevan kiellon noudattamatta jättämisestä.

Ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskeva päätös lähetettäisiin postitse tai annettaisiin sähköisenä tiedoksiantona ajoneuvoliikennerekisteristä ilmenevään ajoneuvon omistajan, haltijan, tilapäisen käyttäjän tai käyttövastaavan osoitteeseen. Päätös olisi lähetettävä viipymättä ja viimeistään 30 päivän kuluessa rikkomuksen tekopäivästä. Päätökseen olisi merkittävä päivä, jolloin se annettiin postin kuljetettavaksi. Asianomaisen henkilön katsottaisiin saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun virhemaksu oli annettu postin kuljetettavaksi.

Liikennerikkomuksen seurauksena määrätystä, rajattuihin tekotyyppeihin kohdentuvasta ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaisi ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä olisi kuitenkin vastuusta vapaa, jos hän saattaisi todennäköiseksi, että hän ei ollut tehnyt liikennerikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei muuten ollut edellytyksiä. Käyttövastaava olisi vastuusta vapaa ilmoittamalla, kenen käytössä moottorikäyttöinen ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä taikka ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi oli anastettu. Viime mainittu menettely vastaisi nykytilannetta.

Esitystä valmisteltaessa on myös arvioitu kaikkia tieliikenteen rikkomustyyppisiä tunnusmerkistöjä, joiden seuraamuksena on rikesakkorikkomuksista annetussa laissa (986/2016) säädetty seuraamukseksi rikesakko. Näistä rikkomuksista säädetään ajoneuvolaissa, liikenteen palveluista annetussa laissa sekä ajokorttilaissa. Tieliikenteen vähäisten rikkomusten järjestelmän toimivuuden ja koherenssin kannalta on tarkoituksenmukaista ja perusteltua, että kaikista tieliikenteen vähäisimmistä rikkomuksista olisi seuraamuksena liikennevirhemaksu.

Uuden seuraamusjärjestelmän vaikutusten arviointia

Liikennerikkomusten seuraamusjärjestelmän yhteiskunnallinen tehtävänä on palvella liikennejärjestelmän tärkeimpiä tavoitteita, liikenneturvallisuutta, liikenteen sujuvuutta ja ympäristövaikutusten edistämistä.

Uusi hallinnollinen liikennerikkomusten seuraamusjärjestelmä tarkoittaisi, että tieliikennelain vähäinen rikkominen siirtyisi pois rikosoikeudellisesta rangaistusjärjestelmän piiristä, mikä muuttaisi rikkomusten moitittavuuden asteen ja luonteen. Kuten edellä on todettu, tämä tarkoittaisi käytännössä, että Suomessa tehtäisiin vuosittain satoja tuhansia rikoksia vähemmän.

Vaikka rikesakkoa ja sitä koskevaa menettelyä on edellä kuvattu tehokkaaksi, rikesakkojärjestelmän toimivuutta on myös arvosteltu. Sakkojen kokonaismäärä on lisääntynyt rikesakon käyttöönoton jälkeen, vaikka alkuperäinen tavoite oli päinvastainen. Tähän on vaikuttanut liikennevalvonnan automaatio 2000-luvun puolivälistä lukien, mikä myös selittää määrättyjen rangaistusten määrän selvän kasvun. Samalla on moitittu, että rikesakolla rangaistavat ylinopeudet ovat menettäneet rikosluonnettaan. Vähäisen ylinopeuden ajamista ei välttämättä enää pidetä kovin moitittavana ja rikoksena rankaisemisen arvoisena. Toki on myös niin, että liikenneturvallisuustilanne on parantunut samaan aikaan Suomessa.

Vaikutuksia tienkäyttäjiin

Hallitus on arvioinut, että liikennevirhemaksu ja sen järjestelmä voisi parantaa kaikkien tienkäyttäjien liikenneturvallisuutta. Tilanteessa, jossa poliisin fyysisen liikennevalvonnan määrän ei arvioida lisääntyvän tai edes pysyvän viime vuosien tasolla, automaattista valvontaa olisi mahdollista kohdentaa useiden liikennesääntöjen rikkomisiin. Tällä olisi vaikutusta tienkäyttäjään kohdistuvan kiinnijäämisriskin kannalta. Sääntöjen noudattamisen valvonnalla on erityistä merkitystä liikenneturvallisuuden kannalta. Taajamien liikenneturvallisuus voisi parantua, koska automaattista valvontaa olisi mahdollista kohdentaa kustannustehokkaasti myös siellä. Näin toimien olisi liikenteenvalvojien, erityisesti poliisin resursseja mahdollista kohdentaa vakavampien liikennerikosten valvontaan ja tutkintaan.

Tehdyn arvion mukaan uusi hallinnollinen menettely liikennerikkomuksen seuraamuksen määräämisessä nopeuttaisi sanktiomenettelyä. Automatiikkaan hyödyntäen voitaisiin valvontaa ja seuraamuksen tiedoksiantoa ja täytäntöönpanoa toteuttaa ja kohdentaa pelkästään ajoneuvojen rekisteritietojen perusteella. Seuraamuksen määräämisen nopeutuminen ja menettelyn yksinkertaistuminen voisi parantaa tienkäyttäjän oikeusturvaa.

1. lakiesityksen 193 §:n 1 momentin mukaan liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen voisi vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan. Hallinnollinen muutoksenhaku olisi kirjallista eikä edellyttäisi tienkäyttäjän läsnäoloa rikkomusasian pääkäsittelyssä käräjäoikeudessa kuten rikesakkoasiassa. Suullinen käsittely olisi mahdollinen hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan myös liikennevirhemaksuasiaa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä.

Muutoksenhaku liikennevirhemaksua koskevaan oikaisuvaatimusasiassa annettuun päätökseen olisi lähtökohtaisesti maksullista tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015) säädetyllä tavalla. Oikaisuvaatimuksen tekeminen päätöksen tehneelle liikenteenvalvojalle olisi maksutonta. Oikeudenkäyntimaksua ei kuitenkaan perittäisi liikennevirhemaksua koskevassa asiassa, jos valituksenalainen päätös muuttuisi hallintotuomioistuimessa muutoksenhakijan eduksi. Oikeusapulain nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta eikä viranomaisen toimenpiteistä suoritettavista maksuista vapautetuilta peritä maksua, eikä myöskään yksittäistapauksessa, jos maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

Liikennerikkomusten rahamääräinen sanktiotaso pysyisi rikesakosta liikennevirhemaksuun siirryttäessä pääsääntöisesti ennallaan. 1. lakiesityksen 165 §:n mukaan ylinopeuksien sanktiotaso kuitenkin laskisi hieman

1. lakiesityksen 160 §:n 3 momentin mukaan liikennerikkomuksesta määrättävää liikennevirhemaksua ja rikoksesta määrättävää sakkoa ei yhdistettäisi toisiinsa. Tämä vaikuttaisi hieman sanktiotasoa alentavasti. Uudella sääntelyllä korostettaisiin liikennerikkomuksen toissijaisuutta rikokseen verrattuna. Muutos ei välttämättä kuitenkaan johtaisi merkittävään sanktiotason muutokseen, koska rikoslain mukaan rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttimiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen nähden. Tapauksissa, joissa on rikosoikeudellisesti rangaistavan käyttäytymisen ohella syyllistytty liikennerikkomuksiin, voisi uuden sääntelyn myötä arvioida olevan käsillä myös keskimääräistä suurempi syyllisyys, vaikka hallinnollinen rikkomus ei laillisuusperiaate huomioon ottaen voisikaan välittömästi vaikuttaa rangaistuksen mittaamiseen.

6. lakiesityksen 65 §:n 1 momentin mukaan ajo-oikeuteen toistuvina rikkomuksina eivät enää vaikuttaisi pienimmät ylinopeudet, eräät ajoneuvolaissa säädetyt ajoneuvorikkomukset eivätkä liikenteen palveluista annetussa laissa ja ajokorttilaissa säädetyt asiakirjarikkomukset. Myös tämä muutos alentaisi sanktiotasoa. Ajo-oikeuteen vaikuttavina toistuvina rikkomuksina ei uudistuksen jälkeen huomioitaisi rikkomuksia, joista on määrätty ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu, jollei rikkomuksen tekijää ole valokuvattu tai vastaavalla teknisellä järjestelmällä tallennettu automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä siten, että hänet olisi voitu tunnistaa. Tämä vastaisi nykytilannetta.

Vaikutuksia liikenteenvalvojien toimintaan

Esitettävällä muutoksella olisi käytännöllisiä ja resurssivaikutuksia liikenteenvalvojien toiminnan kannalta, erityisesti poliisin toiminnan kannalta.

Uusi hallinnollinen sanktiojärjestelmä tarkoittaisi, että esimerkiksi lievissä tieliikenteen onnettomuustilanteissa, joissa ei olisi kyse rikoslain 23 luvussa tarkoitetusta liikennerikoksesta, poliisilla ei käynnistäisi esitutkintaa. Sisäministeriön mukaan tämä mahdollistaisi poliisissa henkilöstöresurssien uudelleen kohdentamista.

Poliisilaitokset käsittelevät tällä hetkellä automaattisessa liikennevalvonnassa noin 20 000 virka-apupyyntöä rikesakkojen tiedoksiantoihin liittyen. Jos näitä virka-apupyyntöjä ei enää olisi, toisi se poliisille resurssisäästöjä noin 5-10 henkilötyövuotta.

Ajoneuvokohtaista virhemaksua koskevan päätöstä varten ei yrityksiltä tiedusteltaisi ajoneuvojen kuljettajaa tiedustelukirjeellä, jos ajoneuvon haltijaksi on merkitty oikeushenkilö. Jos tiedusteluista luovuttaisiin, säästäisi tämä noin 70 000 euroa vuodessa. Aikasäästöä tästä kertyisi noin neljän henkilötyövuoden verran.

Automaattisessa valvonnassa määrättyjä rikesakkoja vastustetaan ensi vaiheessa noin kahdeksassa prosentissa tapauksista. Jos liikennevirhemaksuja koskevia oikaisuvaatimuksia tulisi saman verran kuin nykyisen ehdollisen rikesakon vastustamisia, pysyisi näiden käsittelyyn käytettävä aika viranomaisessa samana. Sisäministeriön arvion mukaan liikennevirhemaksujärjestelmän käyttöönotto voisi johtaa vuosittain yli 10 000 oikaisuvaatimuksen käsittelyyn. Käsittelyn edellyttämien henkilöstöresurssien määrää on ennakolta vaikea arvioida.

Uusi liikennevirhemaksu edellyttäisi poliisin, Liikenteen turvallisuusviraston ja Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmien kehittämistä ja uudistamista. Liikennevirhemaksun edellyttämä tietojärjestelmä kehitettäisiin samalla sakkomenettelyn ja ajokieltoasioiden hallinnoinnin uudistamisen (HE 103/2017 vp) edellyttämän tietojärjestelmän uudistamisen yhteydessä.

V*aikutuksia syyttäjään ja tuomioistuimiin*

Käräjäoikeuksien käsiteltäväksi saatettujen rikesakkojen käsittely edellyttää syyttäjän ja käräjäoikeuksien toimenpiteitä. Rikesakkoja on käsitelty viime vuosina tuomioistuimissa noin 200 kertaa, enimmillään noin 450 kertaa vuodessa.

Yksi syyteharkintaratkaisu maksoi oikeusministeriön mukaan syyttäjälle vuonna 2014 keskimäärin 322 euroa. Syyttäjän osallistuminen tuomioistuinkäsittelyyn maksoi noin 204 euroa syytettä kohden. Vuonna 2014 rikosasian käsittely kirjallisessa menettelyssä käräjäoikeudessa kustansi tuomioistuinlaitokselle noin 595 euroa ratkaisua kohden ja istuntokäsittely noin 850 euroa ratkaisua kohden.

Oikeusministeriön mukaan käräjäoikeuden käsiteltäväksi saatetun rikesakon käsittelyn kustannus on syyttäjälle ja tuomioistuimelle laskennallisesti yhteensä 1376 euroa. Rikesakon käsittelystä syytäjälle ja tuomioistuinlaitokselle aiheutuva kustannus on siten noin 275 000 – 620 000 euroa vuodessa (1376 euroa x 200–450 asiaa). Näitä mainittuja lukuja on pidettävä maksimiarvioina, koska liikennerikkomukset ovat usein keskivertoratkaisuja yksinkertaisempia.

Jos liikennevirhemaksu tulisi käyttöön, muutoksenhaku tapahtuisi käräjäoikeuksien sijaan hallinto-oikeudessa. Oikeusministeriön mukaan keskimääräisen asian käsittely hallinto-oikeudessa maksoi vuonna 2014 noin 1 620 euroa. Hallinto-oikeuksien mittaristotyöryhmän mukaan muun muassa hallinnollisista sanktioista pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu ja ylikuormamaksu kuuluvat vähiten työläimpiin asioihin, joiden keskimääräinen kustannus on noin 318,60 euroa ratkaisua kohden.

Hallinto-oikeuksien kustannusarviot eivät sisällä kuultavan viranomaisen kustannuksia. Jos muutoksenhaku siirtyisi hallinto-oikeuksiin, tulisi lukuihin lisätä erityisesti poliisin kustannuksia prosessiin osallistumisesta.

Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien liikennevirhemaksuihin liittyvien muutoksenhakuasioiden lukumäärä on vaikea arvioida ennakolta. Sen arvioiminen, minkä tuomiopiirin alueella asioita käsiteltäisiin, on myös vaikeaa. Jos kuitenkin liikennevirhemaksujen muutoksenhakuasioita käsiteltäisiin saman verran hallinto-oikeuksissa kuin tällä hetkellä rikesakkoasioista käräjäoikeuksissa, laskennallinen vuosikustannus hallinto-oikeuksille olisi yhteensä noin 64 000 – 143 000 euroa vuodessa (318 euroa x 200–450 asiaa).

Selvää on pidettävä vaikutusten kannalta sitä, että jos rikkomusasioiden määrä lisääntyisi uuden järjestelmän käyttöönoton jälkeen, myös muutoksenhaku lisääntyisi. Jos rikkomusten kokonaismäärä vähenisi, muutoksenhaku oletettavasti myös vähenisi. Vielä melko uudella tuomioistuinmaksulailla on kuitenkin ollut esimerkiksi pysäköintivirhemaksuasioista tehtyjen valitusten määrää selvästi vähentävä vaikutus.

Liikennevirhemaksu ja sen järjestelmä perustuslain kannalta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on jo melko laaja lausuntokäytäntö hallinnollisen sanktiosta säätämisen yleisistä perusteista. Näiltä osin voidaan mainita esimerkiksi se, että hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. (PeVL 28/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot, PeVL 32/2005 vp) Valiokunta on myös katsonut, että taloudellisen seuraamuksen määräämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. (PeVL 28/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot)

Edellä mainitun lisäksi voidaan todeta, että hallinnollisen seuraamuksen sallittavuutta on arvioitava sanktioihin soveltuvan arvioinnin lisäksi samalla tavalla kuin perusoikeuksien rajoittamista yleensäkin ja niiden lisäksi sovellettavaksi tulevat myös perustuslailliset hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.

Perustuslakivaliokunta on usein kiinnittänyt huomiotaan esimerkiksi siihen, että hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista eli suhteellisuusperiaatteen mukaista (PeVL 15/2014 vp ja PeVL 17/2012 vp sekä siinä mainitut lausunnot). Oikeasuhtaisuuteen ovat liittyneet yleensä kysymykset lievien laiminlyöntien sanktioinnista (PeVL 58/2010 vp) ja seuraamusten porrastamisesta rikkomuksen vakavuuden perusteella (PeVL 11/2009 vp). Valiokunta on pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana muun muassa sitä, että varsin vähäisenä pidettävistä laiminlyönneistä seuraavan laiminlyöntimaksun suuruuden ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp).

Esitettävä liikennevirhemaksu ja ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu ja niitä koskevat menettelyt eivät hallituksen esityksestä ilmenevin perusteluin ole ristiriidassa perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvaperusoikeuden kannalta, eikä valtiosäännöstä johtuvaa muutakaan estettä uudentyyppisen hallinnollisen seuraamusmaksun, liikennevirhemaksun, laajemmalle käyttöönotolle rangaistusjärjestelmässä ole olemassa.

Hallituksen esityksessä on kuitenkin laajasti selvitetty niitä erityisesti perustuslaista johtuvia sekä lailla säätämisen vaatimukseen, suhteellisuusperiaatteeseen että oikeusturvaan kiinnittyviä reunaehtoja, jotka uutta sääntelyä säädettäessä on välttämätöntä ottaa huomioon.

Kimmo Kiiski
Liikenneneuvos