Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen

13.2.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Lausuntopyyntö 3.1.2018 (LaV ke 14.2.2018 klo 9.30)

Hallituksen esitys 180/2017 vp (tieliikennelaki)

1 Johdanto

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 180/2017 vp).

Oikeusministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa. Oikeusministeriö on valmistelussa kiinnittänyt huomiota ennen kaikkea hallinnollisiin seuraamuksiin sekä oikeusturvaan ja suhteellisuusvaatimukseen, rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja esityksen vaikutuksiin.

2 Hallinnolliset seuraamukset

2.1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että muun muassa liikennerikkomusta koskeva rangaistussäännös kumottaisiin ja korvattaisiin hallinnollisella seuraamusmaksulla, liikennevirhemaksulla.

Oikeusministeriö toteaa, että liikennevirhemaksun käyttöönotto merkitsee huomattavaa muutosta liikenteen seuraamusjärjestelmään ja rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään yleisestikin. Maksu korvaisi suurimman osan rikesakoista ja merkitsisi rikosoikeudellisten rangaistusten käytön huomattavaa vähenemistä.

Liikennevirhemaksun käyttöönotto toteuttaa hallituksen pitkän aikavälin linjauksia seuraamusjärjestelmän kehittämisestä. Esimerkiksi oikeudenhoidon uudistamisohjelman vuosille 2013 - 2025 (OMML 16/2013, s. 35 -

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

36) mukaan selvitetään edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle. Valtioneuvoston tieliikenneturvallisuuden parantamiseksi tehdyn periaatepäätöksen (15.12.2016) mukaan liikennerikkomusten seuraamuksina otetaan käyttöön hallinnolliset maksut.

2.2 Lähtökohtana dekriminalisointi ja tarvittavin osin yhteensovittaminen

Oikeusministeriö pitää tärkeänä sitä esityksessä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan hallinnollisten seuraamusten käyttöalaa laajennettaessa *samalla kumotaan vastaavia tekoja koskevat rangaistussäännökset*. Näin vältetään järjestelmien päällekkäisyydestä aiheutuvia ongelmia ja turvataan muun muassa kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutuminen.

Esitys merkitsee siten liikennerikkomusten dekriminalisointia. Kysymys ei kuitenkaan ole depenalisoinnista eli seuraamuksista luopumisesta, koska rikosoikeudelliset rangaistukset korvataan hallinnollisilla seuraamuksilla.

Koska vakavimmat liikennerikokset on edelleen tarpeen säilyttää rikosoikeudellisen järjestelmän piirissä, on järjestelmät sovitettava yhteen niin, ettei liikennerikoksia ja -rikkomuksia käsitellä tarpeettomasti useassa menettelyssä. Järjestelmän tulee tältä osin olla myös riittävän selväpiirteinen.

Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että lakivaliokunta korostaisi lausunnossaan näitä lähtökohtia.

Järjestelmien yhteensovittaminen on esityksessä järjestetty siten, että liikennevirhemaksu on luonteeltaan toissijainen seuraamus. Ehdotuksen 160 §:n 4 momentin mukaan liikennevirhemaksua ei saisi määrätä muun muassa, jos tienkäyttäjää epäillään "samasta teosta" (1 kohta) tai "samalla teolla tehdystä" rikoksesta (3 kohta). Säännöksen 1 kohta kattaa varsinaisen kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem) tarkoittamat tapaukset. Säännöksen 3 kohta on sitä vastoin laajempi ja kattaa muut yhdellä kertaa tehdyt teot (ideaalikonkurrenssi).

Jos kuljettajaa epäillään esimerkiksi rikoslain 23 luvussa tarkoitetusta rattijuopumuksesta ja tieliikennelaissa tarkoitetusta hallinnollisesta liikennerikkomuksesta, ei häntä vastaan käynnistetä kahta rinnakkaista prosessia, vaan hallinnollinen seuraamus väistyy ja rattijuopumus tutkitaan rikosprosessissa.

2.3 Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu

Esityksen mukaan liikennevirhemaksu voitaisiin eräissä tilanteissa määrätä kuljettajaa selvittämättä (ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu). Virhe-

maksusta vastaisi muun muassa ajoneuvon omistaja, jollei hän esimerkiksi saata todennäköiseksi, että hän ei ole tehnyt liikennerikkomusta (käännetty todistustaakka).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muun muassa pysäköintivirhemaksun kohdalla seuraamusjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta sinänsä mahdollisena perustaa seuraamusmaksun määrääminen tietyin edellytyksin käännettyyn todistustaakkaan (PeVL 57/2010 vp). Oikeusministeriön käsityksen mukaan ajoneuvokohtainen käännettyyn todistustaakkaan perustuva liikennevirhemaksu on omaksuttavissa liikennerikkomuksiin, kun oikeasuhtaisuuden ja oikeusturvan vaatimukset on huomioitu. Ankarampien seuraamusten kuten ajokiellon osalta on oikeusturvasyistä perusteltua edellyttää, että ajoneuvon kuljettaja valokuvataan. Esitys on valmisteltu näistä lähtökohdista.

Oikeusministeriö toteaa, että perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvän oikeasuhtaisuuden vaatimus ja perustuslaissa turvattu oikeusturva ovat viime kädessä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joiden tulkinta ratkaistaan perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta ei ole vielä antanut esityksestä lausuntoaan.

2.4 Syyttömyysolettama

Hallinnolliset seuraamukset eivät saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi (ks. esim. PeVL 39/2017 vp viitteineen).

Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota hallituksen esityksen lausumaan (s. 139), jonka mukaan sanktio määrättäisiin tutkimatta maksun saavan henkilön syyllisyyttä. Perusteluiden mukaan liikenteenvalvoja määräisi maksun liikennerikkomuksen objektiivisten seikkojen perusteella ja syyllisyyden tutkiminen jäisi mahdollisen muutoksenhaun kuten oikaisuvaatimuksen tai valituksen varaan.

Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että lausuma koskee vain ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua eli automaattista liikennevalvontaa. Jos seuraamus määrätään tavanomaisessa liikennevalvonnassa, on liikenteen valvojan hallintolain 31 §:n mukaisesti huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, mihin näissä tapauksissa sisältyy myös syyllisyys.

Oikeusministeriö ehdottaa, että lakivaliokunta kiinnittäisi tähän lausunnossaan huomiota.

3 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 16/2013 vp ja 26/2002 vp). Tieliikennelain säännösten rikkominen on rangaistavaa liikenneturvallisuuden vaarantamisena (rikoslaki 23 luku 1 §) tai törkeänä liikenneturvallisuuden vaarantamisena (2 §). Liikennesääntöjä on siten arvioitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siihen sisältyvän korostetun täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta.

Rikosoikeuden lisäksi laillisuusperiaate koskee myös hallinnollisia seuraamuksia. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 10/2016 vp ja PeVL 9/2012 vp, s. 2/II). Sääntöjen täsmällisyys tulee tämän vuoksi arvioitavaksi myös siltä osin kuin niiden rikkominen voi johtaa liikennevirhemaksun määräämiseen.

Yleiset liikennesäännöt koskettavat kaikkia kansalaisia ja sääntöjä on noudatettava nopeatempoisessa liikenneympäristössä. Tämä merkitsee, että sääntelyn täsmällisyyteen ja selkeyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Oikeusministeriö on perusvalmistelussa, lausunnossaan liikenne- ja viestintäministeriölle ja jatkovalmistelussa kiinnittänyt huomiota lukuisiin sääntelyn yksityiskohtiin.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin vielä huomiota siihen, että lakiehdotus sisältää useita käskyn muotoon kirjoitettua säännöksiä (esim. 31.1 §: "[e]dellä kulkeva ajoneuvo on ajoneuvolla ohitettava vasemmalta"), jotka eivät merkitse toimintavelvollisuutta vaan kieltoa (paremmin: "[e]dellä kulkevan ajoneuvon saa ajoneuvolla ohittaa vain vasemmalta").

4 Tieliikenteen periaatteet (2 luku)

Tieliikennelain 2 lukuun esitetään koottavaksi tieliikennelainsäädännön yleiset periaatteet. Perusteluiden (s. 142) mukaan periaatteille olisi ominaista yleisemmällä tasolla tapahtuva tienkäyttäjien ohjaaminen, liikennesäännöissä olisi puolestaan kyse yksiselitteisemmistä ja ehdottomista käyttäytymisen normeista.

Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että myös periaatteet ovat luonteeltaan velvoittavia ja tienkäyttäjien on lähtökohtaisesti noudatettava myös niitä. Periaatteet eroavat kuitenkin säännöistä siten, että ne eivät ole ehdottomia, niiden soveltaminen edellyttää usein tapauskohtaista punnintaa ja ne voivat esimerkiksi ohjata sääntöjen tulkintaa.

5 Ajoneuvon kuljettajaa koskevat yleiset vaatimukset (17 §)

Ehdotetun tieliikennelain 17 §:n mukaan ajoneuvoa ei saa ajaa se, jolta muun muassa päihtymyksen vuoksi puuttuvat siihen tarvittavat edellytykset.

Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, ettei esityksen tarkoituksena ole muuttaa sitä lähtökohtaa, että päihtyneenä ajamisesta määrätään seuraamus siten kuin rikoslain 23 luvun 3 ja 4 §:ssä säädetään. Rattijuopumusta koskevat säännökset ovat liikennejuopumusta koskevia erityissäännöksiä (*lex specialis*) eikä päihtyneenä ajamisesta siis määrättäisi esimerkiksi liikennevirhemaksua tai rangaistusta liikenneturvallisuuden vaarantamisesta. Päihtymystä koskeva säännös onkin merkityksellinen lähinnä ajon keskeyttämistä koskevan 183 §:n säännöksen näkökulmasta.

Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että lakivaliokunta kiinnittäisi tähän lausunnossaan huomiota.

6 Esityksen vaikutukset

Esitys merkitsee huomattavaa muutosta myös oikeuslaitoksen kannalta. Merkittävä osa rikesakoista korvautuu hallinnollisilla seuraamuksilla, joita koskeva muutoksenhaku käsitellään yleisten tuomioistuinten asemesta hallinto-oikeuksissa. Rikesakkoasioita on nykyisin käsitelty käräjäoikeuksissa verrattain vähän. Esityksessä todetaan, että jos muutoksenhaku lisääntyy, asioiden kokonaismäärä hallinto-oikeuksissa kasvaa. Vastaavasti asioiden kokonaismäärän kasvu lisää muutoksenhaussa käsiteltävien asioiden lukumäärää.

Uuden lainsäädännön vaikutuksia asiamääriin ja muutoksenhakuun on vaikea arvioida. Jos uusi lainsäädäntö johtaa muutoksiin asiamäärissä, on tämä tarvittaessa otettava huomioon muun muassa hallinto-oikeuksien ja Oikeusrekisterikeskuksen resursseissa.