ITÄ-UUDENMAAN SYYTTÄJÄNVIRASTO

LAUSUNTO

20.02.2018

Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

VIITE EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ 3.12.2017

ASIA Hallituksen esitys HE 180/2017 vp tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi erityisesti seuraamusjärjestelmän kannalta

OLENNAISET MUUTOSEHDOTUKSET SEURAAMUSJÄRJESTELMÄÄN

Seuraamusjärjestelmän kannalta olennaisin muutosehdotus liittyy nykyisen lain 103 § mukaisen liikennerikkomuksen rikosoikeudellisen rangaistavuuden osittaiseen purkamiseen siten, että vähäisistä tieliikennelain rikkomuksista määrättäisiin hallinnollinen, kiinteän suuruinen virhemaksu. Virhemaksua koskevassa muutoksenhaussa noudatettaisiin hallintopäätöksen muutoksenhakumenettelyä siten, että ensiasteen muutoksenhakukeinona olisi oikaisuvaatimus virhemaksun määränneelle poliisille, jonka jälkeen asia olisi mahdollista saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Sama koskisi eräitä muita lakeja, jotka liittyvät läheisesti tienliikenteeseen ja ajoneuvojen käyttämiseen. Selvyyden vuoksi tässä lausumassa puhutaan lähinnä tieliikennelain rikkomisesta, mutta lähtökohtaisesti lausuttu koskee myös muita käsillä olevaan lakiuudistukseen liittyviä lakeja.

LIIKENNERIKKOMUKSEN RANGAISTAVUUDEN PURKAMINEN

Hallituksen esityksessä todetaan ns. blanko-sääntelyn olevan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastaista, minkä vuoksi se on sääntelytapana epätyydyttävä. Tämä sinänsä pitää paikkansa sen vuoksi, että blanko-säännös, joka itsessään ei sisällä tietoa rangaistavasta menettelystä vaan ainoastaan viittauksen muualle lainsäädäntöön, johtaa esityksessäkin todetuin tavoin siihen, että rangaistava menettely on vaikeasti hahmotettavissa. Sääntelyteknisesti esitettyä lakia voidaan pitää jossain määrin selkeämpänä eivätkä rangaistussäännökset (millä tässä viitataan niihin pykäliin, joissa määrätään liikennevirhemaksu) enää ole täysin blanko-säännöksiä, joskaan eivät myöskään täysin selkeitä rangaistussäännösten sisältäessä runsaasti viittauksia itse esitettävän tieliikennelain sisällä.

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan lakimuutoksen liittyvän byrokratian purkamiseen. Seuraamusjärjestelmän osalta tämän tavoitteen toteutuminen on vähintäänkin kyseenalaista. Perustellusti voidaan jopa tulkita uudistuksen lisäävän byrokratiaa.

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto ☎ 029 56 21200 **sähköpostiosoite** ita-uusimaa.sy@oikeus.fi

Päätoimipaikka
Kielotie 21, PL 313
01301 VANTAA
fax 029 56 21240

Järvenpään palvelutoimisto
Mannilantie 26 A, PL 104
04401 JÄRVENPÄÄ
fax 029 56 23207

Porvoon palvelutoimisto
Tulliportinkatu 1, PL 410
06101 PORVOO
fax 029 56 23135

Voimassaolevan lainsäädännön mukaan tieliikennelain rikkomisesta voi sovellettavasta rikosnimikkeestä riippuen rikosoikeudellisena seuraamuksena seurata joko

- vankeusrangaistus,
- käräjäoikeuden tuomitsema sakkorangaistus,
- sakkovaatimus, josta voi seurata rangaistusmääräys tai rikosprosessi yleisessä tuomioistuimessa,
- sakkomääräys, josta voi seurata sakkomääräys tai rikosprosessi yleisessä tuomioistuimessa,
- rikesakkomääräys, josta voi seurata rikesakkomääräyksen maksaminen tai rikosprosessi yleisessä tuomioistuimessa,
- kirjallinen huomautus tai
- suullinen huomautus

Tämän lisäksi on olemassa erilaisia muita epätyypillisempiä hallinnollisia seuraamuksia kuten ylikuormamaksu.

Säädettävän lain mukaan em. seuraamusten ohella voitaisiin määrätä ei-rikosoikeudellinen liikennevirhemaksu, jonka muutoksenhaku edellä kuvatuin tavoin noudattaisi hallinto-oikeudellista muutoksenhakulinjaa. Uusi liikennevirhemaksu ei korvaisi mitään edellä mainituista seuraamuksista. Liikennevirhemaksu tulisi käytännössä liikenteeseen ja ajoneuvoihin kohdistuvassa sääntelyssä rikesakon tilalle rikesakon kuitenkin edelleen jäädessä seuraamukseksi monenlaisissa vähäisissä rikkomuksissa.

Tämä näkemykseni mukaan aiheuttaa seuraamusjärjestelmän pirstaloitumista entisestään, ja tekee yksittäisen tienkäyttäjän kannalta varsin hankalaksi selvittää sen, minkälainen seuraamus mistäkin kielletystä menettelystä määrätään, kuka sen määrää ja miten siihen haetaan muutosta.

LIIKENNEVIRHEMAKSUN MÄÄRÄÄMISEN EDELLYTYKSET JA VAIKUTUKSET VIRANOMAISTEN TYÖMÄÄRÄÄN

Liikennevirhemaksu piiriin tulevien tekojen osalta ei ole erityistä lausuttavaa, mutta kuitenkin selvyyden vuoksi esimerkiksi ajoneuvoverorikkomuksen lisäämistä liikennevirhemaksulla sanktioitaviin tekoihin tulisi vähintäänkin harkita. Muutoinkin lienee tarkoituksenmukaista, että mikäli uusi seuraamuslaji luodaan, lainsäädännön osalta käydään esitettyä tarkemmin läpi se, mitä menettelyjä uusi liikennevirhemaksu voisi koskea.

Verrattuna nykytilanteeseen epäselväksi jää, edellytetäänkö liikennevirhemaksun määräämiseltä sitä, että maksun saaja suostuu menettelyyn tai myöntää rikkeensä, vai voidaanko virhemaksu antaa niissäkin tilanteissa, joissa esimerkiksi ajoneuvon kuljettaja heti riitauttaa poliisin kannan.

Lähtökohtaisesti liikennevirhemaksu koskisi tekoja, joista poliisi

voi nykyisellään antaa rikesakkomääräyksen. Näin ollen voimassa olevakaan laki ei lähtökohtaisesti edellytä toimia syyttäjältä tai tuomioistuimelta niissä tilanteissa, joissa seuraamus maksetaan asianmukaisesti. Uudistus ei käytännössä vähentäisi syyttäjän tai tuomioistuinten työmäärää. Syyttäjän – ja tätä kautta tuomioistuimen – käsittelyyn päätyvien rikesakkoasioiden lukumäärä on nykyisellääänkin varsin pieni; ei edes marginaalinen, vaan käytännössä kyse on yksittäisistä asioista. Edelleen totean uudistuksen perusteluista poiketen kantanani, että nykytilanteessakaan mitään varsinaisia esitutkintatoimia ei suoriteta valtaosassa niistä tilanteista, joissa poliisi määrää rikesakon. Suoranaisesti uudistus ei käsitykseni mukaan siis vähentäisi poliisinkaan työmäärään. Lähinnä huomioiden sen, että oikaisuvaatimusten käsittely ja ilmeisesti myös hallinto-oikeusprosessin asianosaisuus olisi säädettävässä laissa poliisin tehtävä, uudistuksen voidaan katsoa jossain määrin lisäävän poliisin työtä.

POIKKEUKSET LIIKENNEVIRHEMAKSUN MÄÄRÄÄMISESSÄ

Lakiehdotuksen 160 § todetaan ne poikkeukset, joiden käsillä ollessa liikennevirhemaksua ei voi määrätä. Poikkeukset ovat siinä määrin itsestään selviä ainakin kohdissa 1-2 ja 4, että niiden erillinen kirjaaminen lakiin ei ole välttämätöntä. Toisaalta poikkeuksien 1-2 osalta on todettava, että rikkeen havainneella poliisilla ei ole mahdollisuutta selvittää tätä. Edelleen, mikäli sääntely halutaan tältä osin pitää näinkin yksityiskohtaisena, on todettava, että kohtien 1-2 ulkopuolelle jää tilanne, jossa asia ei ole vireillä mutta siitä ei myöskään ole annettu tuomiota tai määrätty seuraamusta (eli käytännössä syyte on hylätty).

Samalla teolla tehtyä rikosta tarkoittava poikkeus 3 on perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Lakiehdotuksessa jää kuitenkin epäselväksi se, miten kyseistä rikkomusta tämän jälkeen käsitellään; tutkintaanko ja ratkaistaanko rikkomus samassa yhteydessä rikoslakirikoksen kanssa ja mikäli näin, mikä vaikutus sillä on seuraamukseen (vrt. nykyisen lain rikesakkokorotus). Edelleen avoimeksi jää se, että mikäli rikkomus käsitellään samassa tuomioistuinkäsittelyssä samalla teolla tehdyn rikoslakirikoksen (sekä saman henkilö muiden mahdollisten rikosten) kanssa, kirjataanko kyseinen rikkomus rikosrekisterille varsinaisten rikosnimikkeiden kanssa. Mikäli ei kirjata, tulee selvittää tuomioistuimen ja rikosrekisteriviranomaisen (Oikeusrekisterikeskus) järjestelmien edellytykset käsitellä rikostuomion ja -rekisteriotteen yhteydessä tekoja, jotka eivät ole rikoksia.

Yleisperustelujen mukaan liikennevirhemaksua ei voitaisi määrätä, mikäli sitä ei voida pitää riittävänä seuraamuksena tai mikäli menettely on vaarantanut toisen tienkäyttäjän turvallisuutta. Nämä perustavanlaatuisen poikkeukset tulee ehdottomasti kirjata 160 §:än.

MUUTOKSENHAKUMEMETTELY

Säädettävän liikennevirhemaksun ensiasteen muutoksenhakukeinona olisi oikaisuvaatimus poliisille eli päätöksen tehneelle viranomaiselle. Tämä ei itsessään ole ongelmallista, mutta tältä osin on turvattava poliisin riittävät resurssit käsitellä oikaisuvaatimuksia säädetyssä määräajassa. Tämän jälkeen virhemaksun määrääminen olisi mahdollista saattaa hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Koska lakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ei ole otettu muuta kantaa esimerkiksi valtion puhevallan käyttämisestä hallinto-oikeudessa, on oletettava, että tämä kuuluisi poliisiviranomaisen tehtäviin.

Nykytilanteen valossa odotettavissa on, että uudenkin lain myötä oikaisuvaatimukset koskisivat lähinnä poliisimiehen mittaaman ylinopeuden tai poliisimiehen havaitseman muun vähäisen rikkeen riitauttamista. Pääsääntöisesti nykyisellään, 1.12.2016 voimaantulleen lain sakon ja rikesakon määräämisestä ja sitä edeltäneen lain ollessa voimassa, muutoksenhaussa riitainen sakkoasia siirtyy yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi menettelyssä, jossa valtion puolesta puhevaltaa käyttää yleinen syyttäjä ja jossa vakiintuneesti otetaan vastaan henkilötodistelua eli käytännössä kuullaan nopeusmittauksen suorittanutta tai muun rikkeen havainnutta poliisimiestä todistajana.

Menettely hallintotuomioistuimessa poikkeaa perusperiaatteiltaan merkittävästi siitä, millaisessa menettelyssä ja mitä periaatteita noudattaen rikosasia ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa. Hallintolainkäyttölaissa on säädetty osapuolten velvollisuudesta selvittää asiaa. Selvittämisvastuu jakautuu hallinto-oikeudessa viranomaisen ja asianosaisen kesken kuitenkin niin, että ensisijainen vastuu ratkaisun perusteista ja sen oikeellisuudesta on viranomaisella, mutta konkreettinen selvittämisvelvollisuus kohdistuu asianosaiseen, eli säädettävän lain kannalta siihen tahoon, joka vaatii muutosta virhemaksuasiaan.

Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että virhemaksun lain rikkomisesta, esimerkiksi lievästä ylinopeudesta, saaneen tulisi todistaa, ettei hän ole rikkonut lakia, siinä missä suurempaa ylinopeutta ajaneen ei tarvitse todistaa mitään, tai muutoinkaan vaikuttaa asian selvittämiseen tai edistää sitä.

MUITA HUOMIOITA

Säädettävässä laissa rikkomukset on pilkottu tienkäyttäjän roolin mukaisesti. Tätä voidaan pitää kannatettavana ratkaisuna, joka selkeyttää erityisesti jalankulkijan ja moottorittoman ajoneuvon kuljettajan asemaa.

Laissa tai sen esitöissä olisi perusteltua tarkentaa moottorittoman ja moottorikäyttöisen ajoneuvon rajanvetoa ja määritelmiä erilaisten pienimoottoristen kulkuneuvojen osalta (sähköavusteinen polkupyörä, Segway ja muut pääosin sähkömoottorikäyttöiset liikennevälineet).

Ajokiellon määräämistä toistuvien rikkomusten perusteella on tarkoitus supistaa. Tältä osin olisi yleisen lainkuuliaisuuden ja liikenneturvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeen, että ajokielto olisi edelleen mahdollinen toistuvien rikkomusten perusteella silloin, kun kuljettajan menettelyä ei voida pitää riittävänä seuraamuksena tai mikäli menettely on vaarantanut toisen tienkäyttäjän turvallisuutta eli käytännössä silloin, kun seuraamusjärjestelmässä siirryttäisiin liikennevirhemaksusta poliisin (tai tuomioistuimen) määräämiin seuraamuksiin.

Kyseenalaistan 175-176 §:ssä tarkoitetun maksun lähtökohtaisen kohdistamisen ajoneuvon omistajalle, haltijalle tai käyttövastaavalle sekä siihen liittyvän käänteisen todistustaakan omaksumisen.

LOPUKSI

Yhteenvetona todettakoon, että mainitulla hallituksen esityksellä ollaan tuomassa uusi seuraamustyyppi rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän rinnalle mitään aiempaa seuramusta täysin poistamatta, mutta siten että se korvaa olennaisilta osin vasta 1.12.2016 voimaantulleessa laissa säädetyn rikesakkomääräyksen.

Esityksen valossa ainoat erot voimassaolevaan rikesakkomääräykseen vaikuttaisi olevan ensinnäkin se, että kyse ei enää olisi rangaistuksesta vaan hallinnollisesti seuraamuksesta sekä se, että muutoksenhakumenettely muuttuu yleisistä tuomioistuimista hallintolinjalle. Kyse olisi kuitenkin edelleen käytännössä aina poliisin antamasta, liikennesääntöjen rikkomiseen perustuvasta maksuvaatimuksesta. Käytännön elämässä liikennevirhemaksulla olisi voimakkaan sanktiollinen luonne riippumatta siitä, että lainsäädäntöteknisesti kyse on hallinnollisesta maksusta.

Muutoksenhakukeinot ja -menettelyjen osalta on pidettävä epätyydyttävänä sitä, että vähäisessä liikennevirhemaksuasiassa näyttötaakka on maksun saajalla sekä sitä, että oikaisuvaatimuksen jälkeinen muutoksenhaku on maksullista toisin kuin nykyisessä järjestelmässä. Muutoksenhaun maksullisuus on ongelmallinen access to court -periaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen (equal access to justice) kannalta.

Edelleen oikeusvaltiollisesta näkökulmasta ongelmalliseksi on nähtävissä näyttötaakka hallintoprosessissa ja se, että virhemaksun saaneen tulisi esittää näyttöä, jolla kykenisi osoittamaan poliisin ratkaisun olleen väärä siinä missä poliisi voi jättäytyä passiiviseksi.

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto

kihlakunnansyyttäjä Eeva Ahola