Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen

8.5.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Asiantuntijapyyntö 7.5.2018 (LaV ke 9.5.2018 klo 9.30)

Lisälausunto hallituksen esityksestä 180/2017 vp (tieliikennelaki)

Sisältö

1 Voimassa oleva sääntely 2
2 Hallituksen esitys 3
3 Perustuslakivaliokunnan lausunto 3
4 Oikeusministeriön kanta 4
4.1 Poliisilla on toimivalta antaa puuttumiskynnystä koskevia ohjeita 4
4.2 Huomautus vai liikennevirhemaksu 4
4.3 Huomautuksen alaraja 5
4.4 Tekninen varmuusvähennys 6
4.5 Lopuksi 7

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä sekä oikeusministeriöltä lisälausuntoa hallituksen esityksestä 180/2017 vp.

Valiokuntaneuvos Monto on ilmoittanut (sähköposti 5.5.2018), että pyyntö koskee nopeusrajoituksen ylittämistä 1—5 km/h:llä (TLL 165 §), mahdollisuuksia puuttumiskynnystä koskevaan poliisin ohjeistukseen sekä ohjeistuksen ja puuttumiskynnyksen muuttamistarvetta ehdotetun lainsäädännön ja perustuslakivaliokunnan lausunnon (9/2018 vp) valossa. Oikeusministeriöltä pyydetään erityisesti näkemystä ohjeistuksen oikeudellisista rajoista tässä asiassa.

Oikeusministeriö toteaa, että sillä on ollut lausuntoa valmistellessaan käytössään poliisiylijohtaja Seppo Kolehmaisen lausunto lakivaliokunnalle (7.5.2018, POL-2018-362, ID-18171630).

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

Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että säädettävän lainsäädännön kannalta (*de lege ferenda*) nopeusrajoituksiin liittyvä puuttumiskynnys on ensi sijassa liikennepoliittinen kysymys eikä oikeusministeriöllä ole tämän vuoksi puuttumiskynnyksen tarkoituksenmukaista tasoa koskevaa kantaa. Oikeusministeriö arvioi VkN Monton pyynnön mukaisesti ainoastaan puuttumiskynnyksen säätelyn oikeudellisia reunaehtoja hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan lausunnon rajoissa.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

1 Voimassa oleva sääntely

Nopeusrajoituksista säädetään muun muassa tieliikennelain (267/1981) 25 §:ssä, sen nojalla annetussa liikenneministeriön päätöksessä yleisistä nopeusrajoituksista (263/1988), ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun asetuksen 3 §:ssä ja tieliikenneasetuksen (281/1982) 3 luvussa (liikennemerkit).

Tieliikennelain 103 §:n mukaan *liikennerikkomuksesta* tuomitaan se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tieliikennelakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Rikesakosta eräiden ylinopeuksien seuraamuksena säädetään rikesakkorikkomuksista annetun lain (986/2016) 7 §:ssä. Säännöksen mukaan suurimman sallitun nopeuden ylityksestä enintään 15 km/h:llä määrätään pääsääntöisesti 140/170 euron rikesakko, ylityksestä yli 15 km/h:llä ja enintään 20 km/h:llä 170/200 euron rikesakko.

Tieliikennelaki sisältää erityisen toimenpiteistä luopumista koskevan säännöksen. Jos liikennerikkomus on olosuhteet huomioon ottaen vähäinen, voi poliisimies tieliikennelain 104 §:n mukaan muihin toimenpiteisiin ryhtymättä antaa rikkomukseen syyllistyneelle huomautuksen.

Tieliikennelain 108 a §:n mukaan Poliisihallitus antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita tieliikennelain tai sen nojalla annettujen säännösten mukaan poliisille kuuluvien toimenpiteiden suorittamisesta.

Poliisihallitus on 5.9.2016 antanut *ohjeen nopeusvalvonnan puuttumisrajasta* (POL-2016-8939, ID-1565023553).

Ohjeen mukaan yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää puuttua tietyn suuruiseen nopeudenylitykseen samalla tavalla (s. 2). Ohjeessa todetaan, että poliisi ei voi antaa kenellekään lupaa ajaa lievääkään ylinopeutta. Poliisin tuleekin mahdollisuuksien mukaan puuttua kaikkeen ylinopeudella

ajamiseen. Jos valvontaresurssien riittämättömyys ja muut valvontaolosuhteet kuitenkin vaativat puuttumisrajan nostamista tai laskemista, tulee sen tapahtua ohjeessa todettuja periaatteita noudattaen.

Ohjeen mukaan nopeudenvalvontalaitteen näyttämästä nopeudesta on vähennettävä laitteiden mittaustarkkuuteen liittyvä tekninen varmuusvähennys 3 km/h. Teknisen varmuusvähennyksen vähentämisen jälkeen rikesakko annetaan nopeusrajoituksen ylittämisestä vähintään 7 km/h. Huomautusmenettelyä käytetään nopeuden ylityksen ollessa 3—6 km/h. Ohjeen mukaan merkille pantavaa on, että huonoissa olosuhteissa on joskus syytä puuttua myös alle nopeusrajoitusten mukaisiin ajonopeuksiin.

2 Hallituksen esitys

Hallituksen esitykseen 180/2017 vp sisältyvä 1. lakiehdotuksen mukaan *nopeusrajoituksista* säädettäisiin muun muassa tieliikennelain 9 ja 99—101 §:ssä sekä liitteissä 3 ja 5.

Nopeusrajoituksiin liittyvistä *liikennerikkomuksista* säädettäisiin lain 165 §:ssä. Pääsäännön mukaan suurimman sallitun nopeuden ylityksestä enintään 5 km/h:llä voitaisiin määrätä 50/70 e:n liikennevirhemaksu, yli 5 km/h:llä ja enintään 10 km/h:llä 100/140 e:n liikennevirhemaksu, yli 10 km/h:llä ja enintään 15 km/h:llä 140/170 e:n liikennevirhemaksu ja yli 15 km/h:llä ja enintään 20 km/h:llä 170/200 e:n liikennevirhemaksu.

Toimenpiteistä luopumisesta säädettäisiin 160 §:n 3 momentissa. Jos liikennerikkomus on vähäinen, siitä voidaan liikennevirhemaksun määräämisen sijaan antaa suullinen tai kirjallinen huomautus. Liikenne- ja viestintäministeriö on vastineessaan ehdottanut, että säännöksen soveltamisedellytys muutettaisiin sidotuksi harkinnaksi ("on — — annettava").

3 Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 9/2018 (s. 8) todennut, että hallituksen esitys merkitsee, että vähäiselle ylinopeudelle, josta ei nykyisen puuttumiskynnyksen vuoksi sakoteta, säädettäisiin erillinen kiinteämääräinen liikennevirhemaksu ("enintään 5 kilometrillä tunnissa tapahtuneesta ylityksestä").

Valiokunnan mielestä sääntely on epäselvää erityisesti, kun otetaan huomioon säännös vähäisimmistä rikkeistä ja nykyisestä puuttumiskynnyksestä. Valiokunnan mielestä erilli[s]en kiinteämääräisen maksun säätäminen rikkomuksille, joista ei ole tarkoitus määrätä liikennevirhemaksua, on lähtökohdiltaan kyseenalaista.

Valiokunnan mukaan toimenpiteistä luopumisen tulee ainakin eräissä tilanteissa olla sidottua oikeusharkintaa. Lisäksi liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä tarkoin harkita, miten sääntelyä voidaan muutoinkin muuttaa ehdotettua ennakoitavammaksi (s. 9).

4 Oikeusministeriön kanta

4.1 Poliisilla on toimivalta antaa puuttumiskynnystä koskevia ohjeita

Oikeusministeriö toteaa, että viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta. Ohje voi olla luonteeltaan esimerkiksi suositus. Ohjeet eivät ole oikeussääntöjä eivätkä myöskään oikeudellisesti sitovia. (Ks. PeVM 5/2013 vp s. 3/II, PeVL 30/2005 vp s. 6, PeVL 20/2004 vp s. 4/I, PeVL 17/2004 vp s. 4/I ja PeVL 6/2003 vp s. 4/I).

Ehdotetun tieliikennelain 181 §:n mukaan lain noudattamista valvoo poliisi. Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan paikallispoliisin tehtävänä on muun muassa valvoa liikennettä ja toimia liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Poliisihallituksen tehtävänä on johtaa ja valvoa poliisitoimintaa (4 §:n 2 momentin 1 kohta).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan Poliisihallitus voi siten antaa poliisille liikenteen valvontaa koskevia suositusluonteisia ohjeita ilman erillistä tätä koskevaa valtuussäännöstä.

Oikeusministeriö toteaa vielä, että erillisen valtuussäännöksen säätäminen ei ole perusteltua siitäkään syystä, että perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti katsonut (ks. viittaukset edellä), että ohjeiden antamista koskevat valtuussäännökset ovat omiaan hämärtämään oikeudellisesti sitovien sääntöjen ja suositusluontoisten ohjeiden välistä eroa.

4.2 Huomautus vai liikennevirhemaksu

Ylinopeutta koskeviin rikkomuksiin liittyy erilaista harkintaa. Ensinnäkin voidaan tunnistaa kysymys siitä, kuinka suuresta nopeusylityksestä määrättäisiin liikennevirhemaksu ja kuinka suuresta ylityksestä huomautus. Tällöin arvioitavana on, milloin liikennerikkomusta on pidettävä ehdotetun tieliikennelain 160 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla vähäisenä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 9/2018 vp, s. 8) erillisen kiinteämääräisen maksun säätäminen rikkomuksille, joista ei ole tarkoitus määrätä liikennevirhemaksua, olisi lähtökohdiltaan kyseenalaista.

Vähäisyyden arvioinnissa on siten kiinnitettävä huomiota siihen, että valvonnassa määrätään tosiasiallisesti liikennevirhemaksuja myös enintään 5

km/h:n nopeusylityksistä. Uuden sääntelyn valossa ei voida pitää asianmukaisena esimerkiksi nykyisen ohjeen mukaista ratkaisua, jossa kaikkia enintään 6 km/h:n ylityksiä pidetään säännönmukaisesti vähäisinä.

Jos huomautuksen ja liikennevirhemaksun rajasta annetaan yleinen ohje, on perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen lähdettävä siitä, että liikennevirhemaksuja määrättäisiin ainakin alimman asteikon ylärajalla eli 5 km/h:n nopeusylityksistä. Tätä pienemmistä nopeusylityksistä (ylitys enintään 4 km/h) voitaisiin määrätä huomautus.

Tämä merkitsee, että taloudelliseen seuraamukseen eli liikennevirhemaksuun tai rikesakkoon liittyvää **puuttumiskynnystä olisi laskettava nykyisestä vähintään kahdella kilometrillä tunnissa (7 km/h —> 5 km/h).**

Toisaalta lienee mahdollista ohjeistaa puuttumista myös hienojakoisemmin, kunhan erottelulla on esimerkiksi lain tavoitteisiin kuten liikenneturvallisuuteen liittyvät perusteet. Tällöin voitaisiin esimerkiksi soveltaa taajamassa matalampaa kynnystä ja taajaman ulkopuolella korkeampaa, maantiellä tai kadulla matalampaa ja moottoritiellä korkeampaa tms. Puuttuminen ei kuitenkaan voi olla mielivaltaista. Ohjeistuksessa on kiinnitettävä huomiota ennakoitavuuteen, mitä myös perustuslakivaliokunta korostaa (s. 9).

Nopeusrajoituksiin liittyvien erottelumahdollisuuksien osalta on huomattava, että ehdotetussa 165 §:ssä säädettäisiin erillisistä asteikoista enintään 60 km/h:n nopeusrajoituksille ja tätä suuremmille nopeusrajoituksille. Myös yli 60 km/h:n nopeusrajoitusalueilla olisi siten puututtava 5 km/h:n ylityksiin.

4.3 Huomautuksen alaraja

Valvontatoiminnan kannalta merkityksellinen on myös huomautuksen alaraja.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä sellaisesta toimenpiteistä luopumisesta, joka ei johtaisi minkäänlaiseen reaktioon. Sitä vastoin lähtökohtana on rikosprosessuaalista laillisuusperiaatetta ilmentävä esitutkintapakko.

Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun on syytä epäillä, että rikos on tehty. Esitutkintatoimenpiteet voidaan olosuhteiden sitä edellyttäessä asettaa tärkeysjärjestykseen (11 §:n 3 momentti). Poliisin oikeus asettaa tehtävät

tärkeysjärjestykseen ei kuitenkaan vapauta suorittamasta asian vaatimaa esitutkintaa (ks. HE 222/2010 vp, 3 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Poliisin voimassa oleva ohje kiinnittää puuttumisrajan osalta huomiota valvontaresurssien riittämättömyyteen ja valvontaolosuhteisiin ("Jos valvontaresurssien riittämättömyys ja muut valvontaolosuhteet vaativat puuttumisrajan nostamista tai laskemista").

Ohjeen on tältä osin ymmärrettävä viittaavan ennen muuta valvonnan suuntaamiseen ylipäätään ja siihen, että valvontaa ei pääsääntöisesti kohdisteta kaikista vähäisimpiin nopeusylityksiin. Tällöin ei myöskään synny syytä epäillä rikosta. Jos rikosta on syytä epäillä, ei esitutkinnasta ole mahdollista luopua kuin laissa säädetyllä perusteella.

Oikeusministeriö toteaa, että liikennevirhemaksun määrääminen olisi harkinnanvaraista ("voidaan määrätä") eikä liikennerikkomuksia enää koskisi esitutkintapakko. Harkinta ei kuitenkaan olisi vapaata. Toimintaa ohjaisivat muun muassa hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (tarkoitussidonnaisuus, yhdenvertaisuus) ja poliisilain (872/2011) 1 luvussa säädetyt periaatteet.

Näiden puitteissa valvontatoimintaa olisi mahdollista ohjata vastaavaan tapaan kuin nykyään. Oikeusministeriö ei näe estettä esimerkiksi sille, että valvontatoimintaa suunnataan nykyiseen tapaan valvontaresurssien ollessa riittämättömiä esimerkiksi vähintään 3 km/h:n nopeusylityksiin. **Puuttumisen alinta rajaa ei siten tarvitsisi muuttaa.**

Oikeusministeriö toteaa vielä selvyyden vuoksi, että LVM:n vastineessa ehdotetulla muutoksella toimenpiteistä luopumista koskevaan säännökseen ("voidaan — — antaa — — huomautus" —> "on — — annettava — — huomautus") ei ole vaikutusta tähän kysymykseen. Toimenpiteistä luopumista koskeva säännös on yksittäistapauksellinen poikkeus seuraamuksen määräämistä koskevaan säännökseen, eikä sillä ole itsenäistä vaikutusta sanktioidun käyttäytymisen alaan tai valvonnan suuntaamiseen.

4.4 Tekninen varmuusvähennys

Oikeusministeriö toteaa vielä selvyyden vuoksi, että kysymys teknisestä varmuusvähennyksestä liittyy valvontalaitteiston luotettavuuteen eikä siirtyminen rikosoikeudellisista seuraamuksista hallinnollisiin anna aihetta arvioida kynnystä uudelleen. Jos valvontalaitteisto edellyttää nykyään 3 km/h:n vähennystä, on vähennyksen tekeminen perusteltua jatkossakin.

Huomautus voitaisiin näin ollen antaa esimerkiksi silloin, kun valvontalaitteen mittaustulos ylittää nopeusrajoituksen 6—7 km/h:llä ja liikennevirhemaksu määrätä, kun mittaustulos ylittää nopeusrajoituksen vähintään 8 km/h:llä.

4.5 Lopuksi

Tieliikennelain valvonnan, mukaan lukien ylinopeusvalvonnan, tarkempi suunnittelu ja ohjaaminen kuuluu poliisin tehtäviin. Koska valvonnan järjestämisestä on kuitenkin helpompi keskustella, jos käsillä on konkreettinen esimerkki, esitetään seuraavassa yksi esimerkki siitä, mitä edellä todettu voisi tarkoittaa käytännössä.

Oikeusministeriö toteaa, ettei se näe oikeudellista estettä esimerkiksi seuraavanlaiselle valvontaa koskevalle ohjaukselle.

Nopeusylitys ennen teknistä varmuusvähennystä

nopeusylitys	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10—> km/h
Nykytila	ei valvota, jos ei resursseja					huomautus				rikesakko
Esimerkki	ei valvota, jos ei resursseja					huomautus		liikennevirhemaksu		

Nopeusylitys teknisen varmuusvähennyksen jälkeen

nopeusylitys	3	4	5	6	7 —> km/h
Nykytila	huomautus				rikesakko
Esimerkki	huomautus		liikennevirhemaksu		