7.5.2018

Eduskunta
Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 180/2017 vp)

Liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijana vastaan lakivaliokunnan kysymyksiin seuraavasti:

-Totesitte kuulemisessa, että perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 9/2018 vp) johdosta ehdottamienne ratkaisujen vaikutuksia ja tietojärjestelmäkustannuksia ei ole vielä saatu selvitettyä poliisihallituksen kanssa. Tämä liittyy erityisesti valitsemaanne ratkaisuun, jossa ylinopeutta ajaneet henkilöt aina kuvataan ja kuva lähetetään heille päätöksen mukana. Valiokunta pyytää teitä selvittämään asiaa poliisihallituksen ja tarvittavien muiden tahojen kanssa ja antamaan tästä selvitystä valiokunnalle.

Poliisihallitus on antanut lausunnon perustuslakivaliokunnan lausunnon käytännön vaikutuksista erityisesti tietojärjestelmien kannalta. Lausunto on tämän vastauksen liitteenä.

-Kuulemisessa esittämänne 1-5 km/h ylinopeuksiin ja ohjeistukseen perustuvaan puuttumiskynnykseen liittyen esitettiin valiokunnassa, että perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 9/2018 vp) johdosta nykyinen ohjeistus ja puuttumiskynnys ei sellaisenaan voi perustuslakivaliokunnan kannan johdosta säilyä ja, että poliisin ohjeistusta on tältä osin muutettava. Lakivaliokunta pyytää teitä selvittämään poliisihallituksen kanssa millaista muutosta edellä mainittu edellyttää nykyiseen ohjeistukseen ja puuttumiskynnykseen ja toimittaman tästä selvitystä lakivaliokunnalle.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy Poliisihallituksen lausunnossaan esittämään näkemykseen siitä, että poliisilla tulee jatkossakin olla mahdollisuus ohjeistaa valvontaa puuttumiskynnyksen osalta. Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä erityisesti näkemystä ohjeistuksen oikeudellisista rajoista.

-Selvittää vielä kirjallisesti perustellen minkä takia vastineessa on päädytty 176 §:n osalta valitsemaan perustuslakivaliokunnan ”kolmas vaihtoehto” eli tekijän valokuvaaminen aina ja kuvan lähettäminen päätöksen mukana.

Lakivaliokunnalle on esitetty harkittavaksi 1. lakiesityksen muuttamista perustuslakivaliokunnan esittämän kolmannen vaihtoehdon mukaisella tavalla. Muutokset olisi lakisystemaattisista syistä asianmukaista tehdä lisäämällä 161 §:ään uusi 2 momentti ja 173 §:ään uusi 3 momentti.

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

Vaihtoehto 3 toteuttaisi annetuista vaihtoehdoista parhaiten hallituksen esityksen tavoitteita tehostaa sanktion määräämistä, lisätä kiinnijäämisriskiä ja sitä kautta parantaa liikenneturvallisuutta. Vaihtoehto 3 tarkoittasi edelleen liikenteen vähäisimpien rikkomusten käsittelyä hallintomenettelyssä. Hallintomenettely on pääsääntöisesti kirjallista menettelyä, mikä tarkoittaa, että järjestelmä toteuttaisi oikeuden saatavuutta vähäisissä asioissa paremmin kuin suullinen käsittely yleisessä tuomioistuimessa. Virhemaksupäätöksen käsittely tapahtuisi kokonaisuudessa hallintoviranomaisessa, käytännössä poliisissa, jossa hallinnoidaan jatkossa mm. kaikki ajokieltoseuraamukset. Valokuvan tai muun tallenteen, josta rikkomukseen syyllistynyt olisi mahdollista tunnistaa, liittäminen virhemaksua koskevaan päätökseen olisi käytännössä toteutettavissa, mutta voisi edellyttää tietojärjestelmien kehittämistä.

Vaihtoehto 1 tarkoittaisi voimassa olevan liikennerikkomusten seuraamusjärjestelmän säilyttämistä. Vaihtoehdossa 2 rikesakkomenettely siirtyisi hallinnolliseksi menettelyksi. Molemmat vaihtoehdot edellyttäisivät lakiesitysten kokonaisvaltaista uudelleen arviointia ja valmistelua.

-Vastineen s. 7 ja asianomistajan toissijainen syyteoikeus: Miten käytännössä on asianomistajan toissijaisen syyteoikeuden laita? Vastineessa tuodaan ilmi, että hallintomenettelyssä suostumusta ei hankita tai automaattivalvonnassa sitä ei voi hankkia. Mutta periaatteellisemmalla tasolla, onko niin, että sitä ei ole mahdollista käyttää, jos liikennevirhemaksu määrätään? Ja mikä on tilanne käytännössä, jos asianosaiset ovat tilanteessa paikan päällä, mutta poliisi päättää asianomistajan toiveesta huolimatta määrätä virhemaksun? Asiaa käsitellään myös vastineen sivulla 32. Mitä käytännössä ja asiaosaisen toissijaisen syyteoikeuden "toiveen" osalta merkitsee vastineessa mainittu mahdollisuus hallintolainkäyttölain 6 §:ssä tarkoitettuun muutoksenhakuun. Tutkisiko hallinto-oikeus silloin sen, oliko kyseessä rikos, eikä virhemaksua olisi pitänyt määrätä?

Kysymyksellä viitataan ROL 1 luvun 14 §:n 1 momentin asianomistajan syyteoikeuteen rikosasiassa. Liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen ei sovellettaisi rikosoikeudenkäyntilakia. Yhtäältä on kyse ainakin siitä, että liikennerikkomus ei enää olisi rikosasia ja toisaalta siitä, että liikennevirhemaksuasiassa (hallintoasiassa) ei ole asianomistajaa.

Jos teko täyttää liikenneturvallisuuden vaarantamisen tai muun rikoksen tunnusmerkistön, on asia käsiteltävä rikosprosessissa, jolloin asianomistajalla on kaikki tähän prosessiin kuuluvat oikeudet, mukaan lukien toissijainen syyteoikeus. Jos teosta on määrätty liikennevirhemaksu, estää kaksoisrangaistavuuden kielto rangaistuksen määräämisen rikosprosessissa.

Periaatteessa on mahdollista, että mahdollinen asianomistaja ja liikennettä valvova viranomainen ovat eri mieltä siitä, soveltuuko tekoon rikoksen tunnusmerkistö vai täyttääkö teko hallinnollisen liikennerikkomuksen tunnusmerkistön.

Käytännössä on todettava, että liikennerikkomuksena sanktioidut teot ovat sellaisia, että kysymys voi vain harvoin tulla edes arvioitavaksi. Jos tieliikennelain vastainen teko on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle, se täyttää liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistön.

Jos teosta aiheutuu vahinkoa ulkopuolisille, arvioidaan tekoa käytännössä pääsääntöisesti liikenneturvallisuuden vaarantamisena.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että liikenteen valvojalla on hallintolain 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Tähän kuuluu muun muassa sen selvittäminen, onko teko aiheuttanut muille henkilöille vaaraa tai vahinkoa, jolloin liikennevirhemaksun määräämisen asemesta on käynnistettävä rikosprosessi.

Jos viranomainen on määrännyt liikennevirhemaksun vastoin mahdollisen asianomistajan näkemystä, on tällä oikeus hakea ratkaisuun muutosta, ensin oikaisuvaatimuksella ja sitten valituksella hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa paitsi se, johon päätös on kohdistettu, myös se, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Jos teon johdosta olisi ollut syytä epäillä rikosta ja viranomaisen olisi tullut näin esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti toimittaa esitutkinta, olisi liikennevirhemaksun määräämisestä tullut ehdotetun tieliikennelain 160 §:n 4 momentin 1 kohdan perusteella luopua. Säännöksen mukaan liikennevirhemaksua ei saa määrätä, jos tienkäyttäjää epäillään samasta teosta esitutkinnassa vireillä olevassa rikosasiassa. Liikennevirhemaksua koskeva päätös on tällöin poistettava ja asian käsittelyä jatkettava rikosprosessissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että liikennerikkomuksia koskeva sääntely on rikosoikeudellisiin rangaistussäännöksiin nähden toissijaista. Toissijaisuus ilmaistaan 160 §:n 4 momentissa epäsuorasti ("tienkäyttäjää epäillään samasta teosta"). Ratkaisu on perusteltu syyttömyysolettaman vuoksi. Ei olisi tarkoituksenmukaista esimerkiksi säätää nimenomaisesti, että liikennevirhemaksua ei voida määrätä teon täyttäessä rikoksen tunnusmerkistön, koska tällöin liikenteen valvoja joutuisi jo rikosprosessin käynnistäessään kumoamaan syyttömyysolettaman todetessaan teon olevan liikennerikkomuksen asemesta rikos. Tässä vaiheessa on kuitenkin kyse vasta rikosta koskevasta epäilystä.

-Vastineen s. 7 käsitellään myös professori Vuorenpään esitystä, jonka mukaan esitykseen olisi otettava säännös, jonka mukaan rikosprosessiin ei saa ryhtyä, jos asiassa on annettu rikemaksu. Vastineessa todetaan, että säännös ei ole tarpeellinen, koska virhemaksua ei pääsääntöisesti voi määrätä rikoksesta. Mutta mikä olisi tilanne, jos myöhemmin saadun selvityksen mukaan asiaa olisikin arvioitava ankarammin niin, että käsillä olevan uuden tiedon mukaan kyse olisi ollut rikoksesta. Eikö tällaisia tilanteita varten kyseistä säännöstä tarvita vai soveltuuko siinä yleiset periaatteen ne bis in idemistä?

Kysymykseen on vastattava, että tilanteeseen soveltuvat yleiset periaatteet kaksoisrangaistavuuden kiellosta (ne bis in idem). Esimerkiksi pysäköintivirhemaksun, joukkoliikenteen tarkastusmaksun ja ylikuormamaksun kohdalla ei ole professori Vuorenpään tarkoittamaan lainsäädäntöä, vaikka pysäköintivirhe, matkaliputta matkustaminen ja ylikuormalla ajaminen voivat täyttää myös rikoksen tunnusmerkistön.

-Ulkomaalaisten sakkojen täytäntöönpano: Tähän liittyen on selvitystä vastineen sivuilla 13 ja 21. Onko niin, että CBE direktiivissä on kyse vain tiedon hankinnasta eikä seuraamusten täytäntöönpanosta ulkomailla? Vastineessa todetaan myös, että EU:n sakkopuitepäätöstä sovelletaan sekä hallinto- että rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Lakivaliokunta pyytää selvittämään, pitääkö tämä paikkansa ja esittääkö valtioneuvosto, että hallituksen esityksessä tarkoitetut liikennevirhemaksut kuuluisivat EU:n sakkopuitepäätöksen soveltamisalaan ja millä perusteella? Mikäli eivät kuulu, merkitseekö esityksessä ehdotettu ratkaisu sitä, että mahdollisuudet tieliikenteen rikkeistä määrättyjen seuraamusten (nykyisin rikosoikeudelliset sakot) perimisen mahdollisuudet ulkomailta heikkenevät? Jos heikkenevät, miksi tästä huolimatta hallituksen esityksessä tarkoitettu sääntelymalli on perusteltu?

CBE-direktiivissä on kyse vain tiedonvaihdosta, ei täytäntöönpanosta.

Vastineessa todetaan sakkopuitepäätöksen soveltuvan sekä hallinto- että rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Vastineessa ei kuitenkaan lausuta, että hallituksen esityksessä tarkoitettu liikennevirhemaksut kuuluisivat sakkopuitepäätöksen soveltamisalaan.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista taloudellisiin seuraamuksiin tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2005/214/YOS (24.2.2005) 1 artiklan a alakohdan iii alakohdasta ilmenee, että puitepäätöstä sovelletaan rikosten lisäksi myös muihin "lainrikkomuksina rangaistaviin tekoihin". Tämä edellyttää kuitenkin, että henkilöllä on ollut tilaisuus saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa. Liikennevirhemaksua koskevat asiat käsitellään hallintotuomioistuimissa, joten puitepäätös ei tältä osin tule sovellettavaksi.

Sitä vastoin vastineessa todetaan (s. 22), että hallintolain 63 §:n mukaan hallintoasian toimeksianto toimitetaan ulkomaille hallintolain tai asianomaisen vieraan valtion lainsäädännön mukaan, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista muuta johdu. Tiedossa ei ole tällaista sopimusta tai velvoitetta, joka estäisi tiedoksiannon hallintolain mukaan. Liikennevirhemaksua koskevan päätöksen täytäntöönpanosta esitetään säädettäväksi sakkotäytäntöönpanolain mukaan.

-Vastineen s. 27 viitataan Liikenneturvan kysymykseen siitä, miksi rikesakkojärjestelmää ei olisi voitu kehittää. Vastineessa todetaan, että syyttäjän todistustaakka eli käytännössä kuvauspakko on estänyt. Lisäksi todetaan, että uudistuksen myötä mukaan voi tulla myös kaksipyöräisten valvonta. Lakivaliokunta tiedustelee, miten tämä vastineessa esitetty argumentti suhtautuu vastineen pykäläehdotuksiin, jotka on tehty PeVL lausunnon johdosta (jatkossakin on voitava selvittää oikea tekijä kameratallentesta, PeVL s. 7) ja joiden myötä järjestelmässä on kuvauspakko? Jääkö ainoaksi perusteeksi hallinnollisten rikkomusten järjestelmälle ultima ratio –argumentti, eli rikosoikeusjärjestelmää ei ole perusteltua käyttää vähäisiin tekoihin?

Lakihankkeessa on arvioitu myös mahdollisuutta rikesakkojärjestelmän kehittämiseen. Hallituksen esityksestä ilmenevillä perusteluilla on päädytty liikennerikkomuksien seuraamukseksi esittämään hallinnollista sanktiota ja sen järjestelmää.

Vastineessa todetaan, että ” Suomen prosessuaalinen järjestelmä vaikuttaa siihen, että automaattista liikennevalvontaa ei ole esitetty laajennettavaksi muihin kuin ylinopeus- ja bussikaistarikkomuksiin. Vastineessa ei ole todettu, että syyttäjän todistustaakka eli käytännössä kuvauspakko olisi estänyt järjestelmän kehittämisen. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi (s. 141), että prosessin kehittäminen mahdollistaa valvonnan teknisen kehittämisen. Hallinnolliset järjestelmät ovat Euroopassa yleisiä ja tekniikka on monipuolista.

Vastineessa todetaan, että automaattisen valvonnan piiriin voisiva tulla rekisteröidyt kaksipyöräiset ajoneuvot. Virke, joka on kirjattu hallituksen esityksen sivulle 142, on osin harhaanjohtava. Kaksipyöräiset ajoneuvot, esim. moottoripyörät ovat tälläkin hetkellä automaattisen valvonnan piirissä, mutta rekisterikilven sijainti ajoneuvon takaosassa ja kypäräpakko estävät kuljettajan tunnistamista. On selvää esim. moottoripyöräilijöitä valvotaan ja että esim. moottoripyöräilijöihin kovien ylinopeuksien tapauksissa kohdistetaan esitutkintatoimenpiteitä. Esitetty hallinnollinen järjestelmä olisi mahdollistanut ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun kohdentamisen pelkän rekisteritiedon perusteella myös moottoripyörän omistajalle, haltijalle tai muulle käyttäjälle. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ajoneuvon kuljettajan tulee olla kuitenkin tunnistettavissa valokuvasta tai muulla tavalla. Ainakin valokuvaamalla tapahtuva tunnistaminen on hankalaa suojakypärän vuoksi.

On korostettava sitä, että vain ajoneuvokohtaisessa liikennevirhemaksupäätökseen perusteena olisi perustuslakivaliokunnan mukaan tunnistettavissa oleva ajoneuvon kuljettaja. Liikennerikkomus ja liikennerikkomukseen syyllinen kuljettaja on edelleen mahdollista pyrkiä selvittämään esitutkintatoimenpitein.

Kuten esim. professori Melander lausunnossaan toteaa, ultima ratio -periaatteella tulee olla tärkeä merkitys yhteiskunnallisen kontrollin oikeudellisen luonteen valinnan kannalta.

-Vastineessa ei ilmeisesti huomioitu Tuomariliiton kysymyksiä siitä, kuka valvoo virhemaksuihin perustuvassa järjestelmässä julkista etua. Eli kuka voi hakea muutosta, jos asia olisikin pitänyt käsitellä rikosasiana? Tällaisiin tilanteisiin liittyen nostetaan esiin myös ongelma siitä, että hallinto-oikeus ei voine kuitenkaan määrätä rikosseuraamusta eikä käräjäoikeus hallinnollista seuraamusta.

Kysymys liittyy liikenne- ja viestintäministeriön vastineessa KHOn kohdalla lausuttuun. KHOn mukaan lakiin olisi syytä ottaa säännös liikenteenvalvojan jatkovalitusoikeudesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on todennut ehdotuksesta, että jatkovalitusoikeuteen ei ole tarvetta, koska kyse on tieliikenteen kaikkein vähäisimmistä rikkomuksista, esim. liikennemerkin noudattamatta jättämisestä tai vähäisistä ylinopeuksista. KHO lausuu, että poliisilla on jatkovalitusoikeus ajokieltoasiassa, mitä voidaan pitää asian luonne huomioon ottaen välttämättömänä. Esim. pysäköintivirhemaksuun, joukkoliikenteen tarkastusmaksuun tai ylikuormamaksuun ei ole jatkovalitusoikeutta.

-Vastineessa ei kommentoitu professori Melanderin huomioita siirtymäsäännöksestä ja lievemmän lain periaatteesta.

Professori Melanderin lausunnon mukaan 1. lakiesityksen 195 §:n 7 momentin siirtymäsäännös on muotoiltu vastaavaksi kuin äskettäin rahanpesulainsäädännön yhteydessä hieman vastaavassa tilanteessa säädetty rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 9 luvun 8 §:n 5 momentissa tarkoitettu siirtymäsäännös. Mainittu säännös muotoiltiin eduskunnan lakivaliokunnan lausunnossaan esittämän (LaVL 3/2017 vp, s. 12–14) pohjalta nykyiseen muotoonsa. Nyt käsillä olevan 1. lakiehdotuksen 195 §:n 5 momentin siirtymäsäännös on sinänsä muotoiltu vastaavaksi kuin edellä mainittu rahanpesulain siirtymäsäännös.

Kuten Melander lausuu, muotoilussa on pyritty ottamaan huomioon lievemmän lain periaatetta koskevan KP-sopimuksen 15 artiklan 1 kappaleen asettamat vaatimukset.

Eduskunnan lakivaliokunnan rahanpesulain osalta edellyttämä ja käsillä olevassa esityksessä tieliikennelakiin ehdotettu muotoilu pitää Melanderin mukaan sisällään olettaman siitä, että dekriminalisointi ei tällaisessa tilanteessa merkitse, että suhtautuminen rangaistavaksi säädettyihin tekoihin tai laiminlyönteihin olisi lieventynyt (LaVL 3/2017 vp, s. 13 ja käsillä olevan esityksen s. 285). Ottaen kuitenkin edellä hallinnollisen sanktiojärjestelmän ja rikosoikeudellisen järjestelmän käytön liittymästä teon moitittavuuden yleiseen arviointiin ja yhteiskunnan suhtautumiseen sanottu huomioon, kysymys ei ole aivan näin yksiselitteisen selvä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttämisen ilmentäessä ja välittäessä enemmän moitittavuutta kuin hallinnollisen sanktiojärjestelmän.

Perusteltua professori Melanderin mukaan saattaisi näin olla, että kysymystä lievemmän lain soveltamisesta käsillä olevassa tilanteessa arvioitaisiin lievemmän lain periaatetta koskevan rikoslain 3 luvun 3 §:n 2 momentin pääsäännön mukaisesti eli siten, että jos seuraamusta määrättäessä on voimassa toinen laki kuin rikosta tehtäessä, sovelletaan kuitenkin uutta lakia, jos sen soveltaminen johtaa lievempään lopputulokseen. Lähtökohtaisesti tämä tarkoittaisi, että uuden lain tultua voimaan ”tuomittavista” vanhan lain voimassaoloaikana tehdyistä teoista tulisi määrätä liikennevirhemaksu.

Valittua siirtymäsäännöstä on kommentoitava professori Melanderin lausunnossaan toteamalla tavalla, että tämänkaltainen toteutustapa ei liene käytännössä mahdollinen, vaikka se ilmentäisi paremmin lievemmän lain periaatteen sisältöä siirtymässä rikosoikeudellisesta järjestelmästä hallinnollisten sanktioiden käyttöön.

Professori Melander osoittaa lausunnossaan myös yleisempää kritiikkiä voimassa olevaan rikoslain 3 luvun 2 §:n säännökseen poikkeuksista lievemmän lain periaatteesta. Poikkeuksia ei kuitenkaan ole arvioitu tieliikennelain kokonaisuudistuksen yhteydessä

-Vastineen sivulla 3 olevat kommentit perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 9/2018 vp, s. 8) eivät vaikuta täysin vastaavan perustuslakivaliokunnan esittämään kritiikkiin. Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan mm. muotoiluihin ”voidaan antaa”

huomautus ja seuraamus ”saadaan jättää määräämättä” ja tähän kritiikkiin vastaa vastineen ehdotukset sidotusta harkinnasta seuraamuksen määräämättä jättämisessä. Mutta yleisesti PeV kritisoi yleistä harkinnanvaraisuutta todeten, että:
” Liikennevirhemaksu vaikuttaa olevan harkinnanvarainen seuraamus, koska ehdotetun tieliikennelain 160 §:n ja 161 §:n mukaan liikennevirhemaksu "saadaan" määrätä. Lakiehdotuksen 165 §:n mukaan "kuljettajalle voidaan määrätä" liikennevirhemaksu suurimman sallitun nopeuden tahallisesta tai huolimattomuudesta tapahtuneesta ylityksestä. Myös varoituksen antaminen ja toimenpiteistä luopuminen on tarkoituksenmukaisuusharkintaista.”

Vastineessa vastataan tähän kritiikkiin toteamalla (s. 3), että 165 §:n 1 ja 2 mom ovat sopusoinnussa 160 §:n 3 ja 5 mom kanssa, koska liikennevirhemaksua ei ole ”määrättävä”. Tämä ei kuitenkaan ole relevantti vastaus PeV:n kritiikiin siitä, että ongelmana on juuri on yleinen harkinnanvaraisuus.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan havainto liikennevirhemaksun harkinnanvaraisuudesta on oikea ("voidaan", "saadaan"). Tältä osin osalta esityksen nimenomaisena tarkoituksena on, liikennerikkomuksiin ei enää sovellettaisi rikosoikeudellisiin rangaistussäännöksiin liittyvää esitutkintapakkoa (ks. HE:n kohta ”Esitutkintapakon poistuminen”).

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Esimerkiksi poliisin oikeus asettaa tehtävät tärkeysjärjestykseen ei vapauta suorittamasta asian vaatimaa esitutkintaa. Tutkinnan toimittamatta jättämiseen on muutenkin suhtauduttava pidättyväisesti. (Ks. HE 222/2010 vp.).

Tarkoituksena on, että liikenteen valvojalla ei olisi samanlaista ehdotonta velvollisuutta viedä prosessia eteenpäin aina, kun syytä epäillä liikennerikkomusta. Harkinta ei kuitenkaan olisi vapaata. Toimintaa ohjaisivat muun muassa yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet kuten tarkoitussidonnaisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate, samoin kuin poliisilain 1 luvussa säädetyt periaatteet (suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate). Harkinnassa olisi myös otettava huomioon perustuslakivaliokunnan huomio siitä, että erillinen kiinteämääräisen maksun säätäminen rikkomuksille, joista ei ole tarkoitus määrätä liikennevirhemaksua, on lähtökohdiltaan kyseenalaista.

Vähäisimpiä rikkeitä, sidottua oikeusharkintaa ja puuttumiskynnystä käsitellään erikseen oikeusministeriön vastineessa.

- PeVL lausunnon johdosta esitätte vastineenne sivulla 3 uutta 161 §:n 2 momenttia koskien kuulemista/selvityksen antamista ennen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä seuraavasti:
161 § 2 mom:
”Ennen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä asianosaiselle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen.”

Vastineessa ei ole kuitenkaan mitään perusteluja miksi ehdottamanne säännös on tuollainen kuin se on, eli miksi kuulemista on tarpeen rajoittaa ja juuri ehdotetulla tavalla ja miksi se on hyväksyttävää. Laittaisitteko tästä selvitystä.

Kysymykseen on vastattava, että perustuslakivaliokunnan lausunnon 9/2018 vp mukaan perustuslain 21 §:n 2 momentin säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia siinä lueteltuihin hyvän hallinnon osatekijöihin (HE 309/1993 vp). Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Perustuslakivaliokunta lausuu, että ”kun hallituksen esitys ei sisällä kuulemista koskevaa erityissääntelyä, tulee hallintolain 34 §:n 1 momentti sovellettavaksi”.

Näiltä osin on esitetty 1. lakiesityksen 161 §:ään lisättäväksi erityissääntelyä kuulemisesta ja asianosaisen selvityksen antamisesta silloin, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Automaattiselle liikenteenvalvonnalle on tyypillistä, ettei kuljettajaa tavata eikä hänen henkilöllisyyttään ole muutoin mahdollista kohtuullisin keinoin selvittää. Koska ajoneuvoa ei pysäytetä, kuljettajaa ei ole mahdollista kuulla. Toisaalta olettamaan perustuva seuraamuksen määräämismenettely olisi massaluonteista ja asian selvittäminen summaarista, mitä ilmentää muun muassa vuosittain nykyään annettavien ehdollisten rikesakkojen suuri määrä. Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista. (PeVL 9/2018 vp, PeVL 57/2010 vp).

Näin ollen ajoneuvon omistajan, haltijan tai muun käyttäjän kuuleminen aina ennen ajoneuvokohtaista virhemaksua koskevan päätöksen määräämistä voisi vaarantaa automaattisen liikennevalvonnan tarkoituksen. Esitettävä sääntelymalli vastaa näiltä osin voimassa olevaa sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 15 §:n mukaista menettelyä. Myöskään pysäköinninvalvonnassa ajoneuvon omistajaa, haltijaa tai muuta käyttäjää ei pääsäännön mukaan kuulla ennen valvojan maksumääräystä.

Säännös on muotoiltu samaan tapaan kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 22 §:n 2 momentissa, jonka mukaan tilaisuus selvityksen antamiseen on varattava vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt vastaavan ratkaisun myös HE:ssä 97/2017 vp (veronkantolain 27 §:n 2 momentti ja 72 §:n 2 momentti), joka säädettiin sekin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 39/2017 vp).

- Teknisen valvonnan osalta esitätte uutta 2 momenttia 180 §:ään. Onko paikka oikea. Oliko paikan tarkoitus ehkä olla 181 §:n uusi 2 momentti?

Vastineessa on kirjoitusvirhe. Uuden momentin oikea paikka on 181 §:n 2 momentti.

- 183 §:n (ajon estäminen päihtymyksen vuoksi) esitätte vastineessa s. 36, että vastaavaa estämisvaltaa ja harkintavaltaa valvojalla on esimerkiksi ajoneuvon kuormauksen ja kuljettajan väsymyksen osalta. Laitatteko tarkemmat säännösviitteet tästä.

- 183 § (ajon keskeyttäminen päihtymisen vuoksi). Lausuntopalautteessa on tuotu esiin, että säännös on epämääräinen mm. puuttumiskynnyksen, harkintavallan ja ajon jatkamisen oikeuden suhteen. Lisäksi on tuotu esiin mm. kysymys siitä mikä on seuraamus, jos

keskeyttämisestä huolimatta jatkaa ajoa ja mitä ovat poliisin mahdollisuuden puuttua tähän. Sisällyttäkää kirjalliseen täydennykseenne kattavampaa vastausta ja selvitystä tästä 183 §:stä esiin nousseisiin kysymyksiin sekä myös asianmukaisin pykäläviittauksin ne seikat, jotka valiokunnassa suullisesti totesitte mm. suhteesta väsyneenä ajamiseen, seuraamuksiin jne.

Voimassa olevan tieliikennelain (267/1981) 63 §:n mukaan ajoneuvoa ei saa kuljettaa se, jolta sairauden, vian, vamman tai väsymyksen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä puuttuvat siihen tarvittavat edellytykset. Tieliikennelain 87 §:n mukaan ajoneuvo on kuormattava siten, ettei kuorma voi vaarantaa henkilöitä, vahingoittaa omaisuutta, laahata maata, pudota tielle, pölytä häiritsevästi tai aiheuttaa muuta siihen verrattavaa haittaa taikka synnyttää tarpeetonta melua.

1. lakiesitys sisältää vastaavat säännökset ajoneuvon kuljettajalta edellytettävästä kunnosta ja muista edellytyksistä (17 §) sekä kuormaamisesta (6 §).

Voimassa olevan tieliikennelain 93 §:n mukaan ajoneuvo on poliisimiehen antamasta merkistä pysäytettävä. Kuljettaja on lisäksi velvollinen noudattamaan poliisimiehen ajoneuvon kunnon, varusteiden ja kuormituksen tarkastamiseksi antamia määräyksiä sekä sallimaan ajoneuvon liikennekelpoisuuden tarkastamisen. Vastaava toimivalta on sisällytetty 1. lakiesityksen 182 §:ään. Sen lisäksi päihtymyksen osalta on täsmennetty 1. lakiesityksen 183 §:ssä liikenteenvalvojan toimivaltuutta alkoholista päihtyneen kuljettajan osalta.

Poliisin toimivaltuuksista liikenteenvalvonnassa säädetään myös poliisilaissa (872/2011). Lain 1 luvun 11 §:n mukaan poliisimiehellä on poliisilaissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltuutta käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja.

Poliisilain 2 luvussa säädetään yleisesti poliisin toimivaltuuksista. 2 luvun 11 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi, siirtää kulkuneuvo tai määrätä se siirrettäväksi, jos se on perusteltua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Luvun 17 §:ssä säädetään voimakeinojen käyttämisestä.

Niskoittelusta liikenteenvalvojaa vastaan säädetään rikoslain 16 luvun 4, 4a ja 4b pykälässä. Niskoittelusta voidaan tuomita mm. se, joka jättää noudattamatta poliisimiehen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka tehtävän suorittamiseksi toimivaltansa rajoissa antaman käskyn tai kiellon, taikka jättää noudattamatta poliisilain 2 luvun 11 §:n 1 momentissa tarkoitetun, poliisimiehen kulkuneuvon pysäyttämiseksi tai siirtämiseksi antaman selvästi havaittavan merkin tai määräyksen.

- Ja oliko niin, että 183 tai 17 §:n perusteella ei ole mahdollista määrätä rangaistusta alkoholielementtiin liittyen? Ja tämä johtuu siitä, että RL 23:3 ja 4 ovat lex specialis? Ja alle 0,5 promillen tilanteiden osalta kyseessä on turvaamistoimi. Onko kuitenkin "väsymystilanteista" edelleen mahdollista määrätä seuraamus. Mihin (säännösviitteet) tämä perustuu toisaalta nykyisin ja toisaalta esityksen mukaan?

Kysymykseen on vastattava niin, että rikoslain 23 luvun 3 ja 4 § ovat liikennejuopumusta koskevia erityissäännöksiä (lex specialis), jotka sääntelevät tyhjentävästi moottorikäyttöisiin ajoneuvoihin ja raitiovaunuihin liittyvän liikennejuopumusta koskevan rangaistusvastuun. Ajoneuvon kuljettaminen päihtyneenä ei tämän vuoksi täyttäisi liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistöä silloinkaan, kun alkoholipitoisuus alittaa rikoslain 23 luvun 3 §:ssä säädetyn promillerajan. 1. lakiesityksen 183 §:n toimivaltuus olisi hallinnollinen turvaamistoimi. Liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että lakivaliokunta kiinnittäisi tähän lausunnossaan huomiota.

Väsymyksestä olisi myös esityksen mukaan mahdollista määrätä rangaistus liikenneturvallisuuden vaarantamisena rikoslain 23 luvun 1 tai 2 §:n mukaan. Esim. rikoslain 23 luvun 1 §:n mukaan joka tienkäyttäjänä tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tieliikennelakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle, on tuomittava liikenneturvallisuuden vaarantamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

- Edustaja Tavion kysymykset:

Rikosten muuttuminen hallinnollisiksi rikkomuksiksi poistaisi rikoksiin liittyvän esitutkintapakon. Tällä on suuri merkitys sellaisten liikennekolarien vastuusuhteiden selvittelyssä, joissa liikenneturvallisuuden vaarantaminen on ollut vain vähäistä ja joissa näin ollen samalla teolla ei ole tehty toista rikosta eli syyllistytty liikenneturvallisuuden vaarantamiseen. Aiheuttaako tieliikennerikosten vähentyminen sen, että poliisi saapuu nykyistä harvemmin selvittämään asiaa kolaripaikalle, jos kolarin osapuolet eivät pääse yksimielisyyteen syyllisyydestä?

Esitys poistaisi tieliikenteen vähäisimpien rikkomuksiin liittyvän esitutkintapakon. Näitä rikkomuksia käsitellään tällä hetkellä rikesakkorikkomuksina. Vähäisimmät rikkomukset, esim. liikennemerkin noudattamatta jättäminen, eivät ole omiaan vaarantamaan toisen (tienkäyttäjän) turvallisuutta. Tieliikenteen rikkomusten siirtyminen käsiteltäviksi liikennevirhemaksulla rikesakon sijaan ei siten johtaisi siihen, että poliisi saapuisi nykyistä harvemmin kolaripaikalle.

Hallituksen esityksen mukaan (s.156) liikennerikkomukset ovat tälläkin hetkellä niitä asioita, joiden esitutkintaa rajoitetaan prosessiekonomisista syistä tutkinnanjohtajien päätöksillä. Esityksessä todetaan myös (s.156), että liikenneonnettomuuteen osallisella olisi edelleen mahdollisuus vaikuttaa liikennerikoksen tutkinnan käynnistymiseen. Esitutkintalain 3 luvun 1 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on viipymättä kirjatta ilmoitus, kun esitutkintaviranomaiselle ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi. Saman luvun 3 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty.

- Miten paljon käräjäoikeuksissa käsitellään nykyään vuositasolla sellaisia asianomistajavaatimuksia sisältäviä tapauksia, jotka jatkossa eivät enää olisi tieliikennerikoksia?

Oikeusministeriltä saatujen tietojen mukaan käräjäoikeuksissa määrättiin vuonna 2016 liikennerikkomuksesta päärikoksena 316 päiväsakkoa ja 407 rikesakkoa sekä jätettiin tuomitsematta 25 henkilöä ja hylättiin 18 syytettä.

Yksi asia raukesi. Yhteensä syyksi luettuja liikennerikkomuksia oli 1 630, hylättyjä syytteitä 54 ja rauenneita syytteitä 15.

Käräjäoikeuksien osuus kaikista syyksi luetuista liikennerikkomuksista oli siten 0,6 % prosenttia. Voidaan arvioida, että osa tapauksista saattaisi siirtyä rangaistaviksi liikenneturvallisuuden vaarantamisina syistä, joita on kuvattu tarkemmin vastineessa professori Matti Tolvasen lausunnon kohdalla.

- Edelliseen kysymykseen viitaten, lisääntyvätkö uuden lain myötä riita-asian oikeudenkäynnit kolarien vahingonkorvausvastuun ratkaisemisesta?

Edellisen vastauksen perusteella on arvioitavissa, että muutos ei merkittävässä määrin vaikuta riita-asioiden lukumäärään.

Edellä mainittujen lisäksi lakivaliokunta pyytää vielä LVM:ää ja OM:ää toimittamaan vastineessa esitettyjen pykälämuutosehdotusten osalta yksityiskohtaiset pykälämuutosehdotukset siltä osin kuin vastineeseen ei niitä sisälly. Näitä ovat ainakin:

-Vastineen s. 13: 174 § ja tiedoksiantotapaehdotus

Lisättäisiin 1. lakiesityksen 174 §:ään uusi 2 momentti:

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, liikennevirhemaksu liitteineen voidaan lähettää rikkomukseen syyllistyneelle postitse hänen ilmoittamaansa tai ajoneuvoliikennerekisteristä ilmenevään osoitteeseen, jos kyseessä on moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tehty liikennerikkomus, johon syyllistyneen henkilöllisyys on välittömästi todettu. Liikennevirhemaksu on tällöin lähetettävä viipymättä ja viimeistään kahden viikon kuluessa rikkomuksen tekopäivästä.

-Vastineen s. 17: Rajavartiolaitoksen rikostorjunta ja sen yhteensovittaminen tähän esitykseen

Muutettaisiin rajavartiolain (578/2005) 20 § 1 momentin 1. virke:

Rajavartiolaitos valvoo kuljettajien ajokuntoisuutta ja ajoneuvojen liikennekelpoisuutta sekä tieliikennelain (/) säännösten noudattamista rajanylityspaikalla.

- Vastineen s. 21: ORK muutosehdotus ja sakkotäytäntöönpanolain soveltamisalapykälä.

Lisättäisiin sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 1 momenttiin uusi 12 kohta:

12) liikennevirhemaksu.

- Vastineen s. 13: 161 §:ään lisäys viestintälaitteen käytöstä

Lisättäisiin 1. lakiesityksen 161 §:ään uusi 6 kohta:

6) viestintälaitteen käyttöä koskevan kiellon noudattamatta jättämistä.

Kimmo Kiiski
Liikenneneuvos

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