

Tieliikenteen automaation seuraamussäätely

Prof. Sakari Melander
Tammikuu 2025

Sisällys

1. ALUKSI	1
2. TIELIIKENTEEN SEURAAMUSSÄÄNTELYN TAVOITE	1
3. SANKTIOSÄÄNTELYN VIIMESIJAISSUUS JA SANKTIOJÄRJESTELMIEN VÄLINEN SUHDE	4
4. SANKTIOJÄRJESTELMÄ TIELIIKENTEESSÄ	7
5. SANKTIOJÄRJESTELMÄN VALINTAA KOSKEVA ARVIOINTI	9
6. VERTAILEVIA NÄKÖKOHTIA.....	11
6.1. RUOTSI.....	11
6.2. ISO-BRITANNIA.....	12
6.3. SAKSA.....	12
6.4. RANSKA.....	13
7. HAHMOTELMA SANKTIOSÄÄNTELYKSI	14
7.1. ALUKSI	14
7.2. AUTOMAATTIAJAMISEN TARJOAJA.....	14
7.2.1. Automaattiajamisen tarjoajan sijoittautumisen merkitys seuraamussääntelyn kannalta	14
7.2.2. Automaattiajamisen tarjoajaan kohdistettava seuraamussääntely	15
7.3. VALMIUDESSA OLEVA KULJETTAJA.....	20
7.4. ETÄHALLINTAPALVELUN TARJOAJA.....	23
7.5. ETÄHALLINTAA TEKEVÄ	28

1. Aluksi

Tässä muistiossa hahmotellaan tieliikenteen automaation aiheuttamia mahdollisia muutoksia sovellettavaan seuraamussääntelyyn. Muistion pohjana on liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltu tieliikenteen automaation edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia Suomessa koskeva arviomuistio (jäljempänä arviomuistio).¹ Muistion tarkoituksena on ensinnäkin arvioida yleisesti tieliikenteen automaatiosta johtuvia tieliikenteen seuraamussääntelyn järjestelmätason muutoksia ja seuraamussääntelyä koskevia yleisiä edellytyksiä. Toiseksi muistion tarkoituksena on luonnostella niitä muutoksia, joita tieliikenteen automatisaatio aiheuttaa sanktoidun tai rangaistavan käyttäytymisen aineelliselle sisällölle. Muistiossa ei esitetä luonnoksia konkreettisiksi rangaistus- tai sanktiosäännöksiksi. Muistiossa sen sijaan hahmotellaan alustavasti ja lähtökohtaisesti suhteellisen periaatteellisella tasolla kysymystä siitä, miten tieliikenteen seuraamussääntelyä olisi tarkoituksenmukaista muuttaa ja kohdentaa tieliikenteen automaation seurauksena. Lisäksi muistiossa esitetään luonnostelma siitä, mikä olisi sanktiosääntelyn alustavasti arvioitu aineellinen ala tieliikenteen automaation keskeiset toimijat huomioon ottaen. Tarkoitus on, että tämän luonnostelman pohjalta sanktiosääntelyn käytännön valmistelu on mahdollista niin sanktiosääntelyn aineellisen alan kuin sanktion rahallisen määrän suhteen. Lisäksi muistiossa kiinnitetään huomiota siihen, minkälaista muuta sääntelyä hallinnollinen sanktiointi edellyttää. Seuraamussääntelyn lisäksi muistiossa kiinnitetään huomiota elinkeinovapautta koskevan perustuslain (731/1999) 18 §:n säännöksen merkitystä suhteessa automaattiajamisen tarjoajaan ja etähallintapalvelun tarjoajaan kohdistettavaan mahdolliseen toimilupasääntelyyn.

2. Tieliikenteen seuraamussääntelyn tavoite

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan rikosoikeudelliselle sääntelylle on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.² Esimerkiksi uhrin suojele³ sekä tiettyjen muiden

¹ Tieliikenteen automaation edellyttämät lainsäädäntömuutokset Suomessa. Arviomuistio 28.3.2024. Liikenne- ja viestintäministeriö.

² Alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II. Ks. myös esim. PeVL 9/2016 vp, s. 4 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7–8.

³ PeVL 6/2014 vp, s. 2.

heikommassa asemassa olevien ryhmien⁴ sekä eri oikeushyviin liittyvät turvallisuusnäkökohdat⁵ ovat osaltaan muodostaneet hyväksyttäviä perusteita harkita kriminalisointia.

Myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin lukeutuvan hyväksyttävyyysvaatimuksen asettamat edellytykset. Hyväksyttävyyysvaatimus edellyttää, että perusoikeusrajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.⁶ Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn suhteen hyväksyttävyyysvaatimus edellyttää, että seuraamussääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa seuraamusmaksun käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi.⁷ Seuraamusmaksusääntelyn hyväksyttävyyttä on näin arvioitava suhteessa asianomaisen alan sääntelytavoitteisiin ja siihen, mitä intressejä ja tavoitteita alan valvontajärjestelmällä pyritään toteuttamaan.

Liikennettä koskevilla säännöstöillä pyritään edistämään liikenteen turvallisuutta ja takaamaan liikenteen tarpeellinen joustavuus.⁸ Sittemmin tieliikennettä koskevan sääntelyn tavoitteet ovat edellä mainittujen lisäksi liittyneet myös tienkäyttäjien yhdenvertaisuuden ylläpitämiseen ja edistämiseen, myönteisten ympäristövaikutusten edistämiseen ja tukemiseen sekä tieliikenteen automaatioon valmistautumiseen sekä sen edistämiseen.⁹

Tieliikenteen seuraamussääntelyn tarkoituksena on ollut nimenomaan liikenneturvallisuuden ylläpitäminen ja edistäminen. Liikenneturvallisuutta ei sinänsä itsessään ole pidetty rikosoikeudellisen järjestelmän suojaamana itsenäisenä oikeushyvinä vaan liikenneturvallisuus toimii apukäsitteenä, kun liikenteeseen liittyvällä seuraamussääntelyllä turvataan viime kädessä henkeä, terveyttä ja omaisuutta.¹⁰ Liikenneturvallisuutta voidaan kuitenkin käyttää käsitteenä määriteltäessä tieliikenteen seuraamussääntelyn yleistä tavoitetta käsitteen vakiintuneisuuden vuoksi. Myös tieliikenteen automaatioon liittyvän seuraamussääntelyn tavoite on syytä määritellä samoin kuin tieliikenteeseen liittyvän sääntelyn tavoite yleisesti. Tieliikenteen automaatioon liittyvän uuden seuraamussääntelyn tavoitteena on näin ensisijaisesti liikenneturvallisuuden ylläpitäminen ja edistäminen.

Tieliikenteeseen liittyvä rikosoikeudellinen sääntely on perinteisesti rakentunut vaarantamisvastuun varaan. Kysymys on siitä, että pelkkä sääntöjen ja määräysten rikkominen on säädetty

⁴ PeVL 17/2006 vp, s. 3/l.

⁵ Esim. PeVL 20/2002 vp ja PeVL 26/2014 vp, s. 2.

⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5/l.

⁷ Ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 24.

⁸ HE 23/1997 vp, s. 2/l.

⁹ HE 180/2017 vp, s. 131.

¹⁰ Matti Tolvanen, Tieliikenne rikokset ja kriminaalipolitiikka. Helsinki 1999.

rangaistavaksi. Liikenne rikokset ovat perinteisesti olleet abstraktista vaaraa edellyttäviä rikoksia. Rikossäännösten soveltaminen ei tällöin edellytä, että teolla olisi yksittäistapauksessa aiheutettu vaaraa, vaan teon on oltava sellainen, että se tyypillisesti johtaa vahinkoseurauksiin.¹¹ Voidaan arvioida, että etenkin rikosoikeudellisen sääntelyn suhteen rangaistavuuden perustuminen abstraktiseen vaaraan on edelleen perusteltua, koska tieliikenne rikoksia koskevan rikoslain (39/1889) 23 luvun uudistamisen tavoitteena on ollut ulottaa vaaran abstraktisuuteen perustuva sääntelyratkaisu koskemaan kaikkia liikennemuotoja.¹² Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että rangaistavan käyttäytymisen aineellinen ala ei ulotu liian laajalle ja että sääntely ei ala muistuttaa rikosoikeudelle vierasta niin sanottua ankaraa vastuuta.¹³

Tieliikenteen automaatiassa on kysymys erittäin merkittävästä liikennettä koskevasta kehityksestä, joka tulee monella tavalla muuttamaan yksilöiden arkipäivään kuuluvaa elämäntilannetta. Arviomuistiossa omaksutun näkemyksen mukaan tavoitteeksi tulee ensinnäkin asettaa automaattisten ajoneuvojen laajamittainen käyttö yleisillä teillä Suomessa. Arviomuistiossa omaksutun näkemyksen mukaan kehityksessä tulee kuitenkin kiinnittää täysimääräisesti huomiota liikenneturvallisuuden korkean tason varmistamiseen.¹⁴ Liikenneturvallisuuden varmistamisen tavoitteesta ei näin tieliikenteen automaatiokehityksen vuoksi tule tinkiä. Tieliikenteen automaatiota koskevaa seuraamussääntelyä valmisteltaessa sen tavoite on näin lähtökohtaisesti sama kuin tieliikenteen seuraamussääntelyssä muuten. Pyrkimyksenä on liikenneturvallisuuden ylläpitäminen ja edistäminen. Samaan aikaan on otettava huomioon, että automaatiota koskevasta sääntelystä ei tehdä niin raskasta, että se tosiasiaa hidastaisi tieliikenteen automaatiokehitystä. Tähän liittyen merkityksellistä kuitenkin on, että nyt valmisteltavalla tieliikenteen automaatiota koskevalla lainsäädännöllä ja sen sisältämällä seuraamussääntelyllä osaltaan pyritään luomaan liikenneturvallisuuden parhaalla mahdollisella tavalla varmistavaa toimintakulttuuria tieliikenteen automaation keskeisten toimijoiden toimintaan. Tämä perustelee yhtäältä sanktiosääntelyn kohdentamista aidosti moitittavana pidettyyn toimintaan sekä sitä, että sanktiosääntelyn kattavuus automaatiokehityksen ollessa käynnissä ja kehittyessä on riittävän kattavaa liikenneturvallisuuden ja sitä edistävien toimintamallien varmistamiseksi.

¹¹ HE 23/1997 vp, s. 2/II.

¹² HE 23/1997 vp, s. 2/II.

¹³ HE 23/1997 vp, s. 3/I.

¹⁴ Arviomuistio, s. 46.

3. Sanktiosäätelyn viimesijaisuus ja sanktiojärjestelmien välinen suhde

Rikosoikeudellinen sääntely on aina viimesijaista. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen edellyttävän, että kriminalisointi on välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Valiokunnan mukaan tältä osin on arvioitava, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla.¹⁵

Hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä varallisuuteen kohdistuvaa hallinnollista seuraamusmaksua on niin ikään pidetty viimesijaisena. Hallinnollisen seuraamusmaksun tulisi olla viimesijainen hallinnollinen seuraamus alan sääntelytavoitteiden toteuttamiseksi ja intressien suojaamiseksi. Jos sama tavoite voidaan saavuttaa muilla hallinnollisilla seuraamuksilla, niitä olisi ensisijaisesti käytettävä.¹⁶ Hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöä puoltavana on nähty etenkin se, että hallinnollisen ohjauksen keinojen tai rikkomuksen johdosta määrättäviä muita hallinnollisia seuraamuksia ei voida pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina, mutta rikkomusten laatu ei ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä.¹⁷

Rikosoikeudellisen sääntelyn viimesijaisuudesta johtuu, että hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä tulisi pitää ensisijaisena rikosoikeudelliseen sääntelyyn nähden. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä löytyy kuitenkin suhteellisen niukasti kannanottoja suhteesta siitä, miten oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta on arvioitava valintaa rikosoikeudellisen rangaistavuuden ja hallinnollisen sanktioinnin välillä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraali hallinnollinen seuraamus. Vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia. Valiokunnan mukaan tällaiset seuraamukset voivat toimia yleisestävasti niiden tehon perustuessa muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määrittämiseen. Näihin yleisiin näkökohtiin liittyen eduskunnan perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että rikosoikeudellista järjestelmää ei tule rasittaa sisällyttämällä sen piiriin kaikkein lievimpiä yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja.¹⁸ Myös eduskunnan lakivaliokunta on korostanut edellä mainittuja lähtökohtia ja katsonut, että tämänkaltaisen

¹⁵ PeVL 23/1997 vp, s. 2/II.

¹⁶ Ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 25.

¹⁷ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 24–25.

¹⁸ PeVL 9/2018 vp, s. 4.

seuraamusjärjestelmän muutoksen taustalla on myös menettelyn keventämiseen liittyviä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia ja että seuraamusjärjestelmän tehokkuuteen liittyvillä näkökohdilla on myös sääntelyn tavoitteisiin liittyviä positiivisia vaikutuksia.¹⁹

Lähtökohdaksi siis on lainsäädäntökäytännössä asetettu, että rikosoikeudellisen järjestelmän keinoin toteutettu rangaistavaksi säätäminen on viimesijaista ja sen tulee kohdistuva moitittavimpina pidettyihin tekoihin. Hallinnolliset seuraamusmaksut voivat sen sijaan kohdistua myös vähemmän moitittaviin tekoihin. On toisaalta kuitenkin huomattava, että myös hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioitavien tekojen tulee olla moitittavia ja että sanktiointia koskevien yleisten edellytysten on myös täysimääräisesti täytyttävä.

Olennaista on myös, että sanktiointia ei toteuteta päällekkäisesti. Viime kädessä kaksoisrangaistavuuden kiellon ulottuvuus ratkaistaan lainsäädännön soveltamiskäytännössä, mutta jo lainsäädäntövaiheessa on pyrittävä siihen, että sanktiojärjestelmien päällekkäisyydestä ei synny ongelmia ja että kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumisesta pyritään huolehtimaan jo lainsäädäntövaiheessa. Tämä käytännössä edellyttää, että hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöalaa laajennettaessa samalla kumotaan vastaavia tekoja koskevat mahdolliset rikosoikeudelliset rangaistussäännökset.²⁰ Vastaavasti jos tietty teko voi teon moitittavuudesta riippuen olla joko hallinnollisesti sanktioitu tai rikosoikeudellisesti rangaistava, lainsäädännössä on selkeästi määriteltävä, millä edellytyksillä moitittavuudeltaan huomattavampi teko on rikosoikeudellisesti rangaistava. Kysymys on siis hallinnollisesti sanktoidun ja rikosoikeudellisesti rangaistavan teon rajapinnan täsmällisestä ja selkeästä määrittelystä.

Sanktioitu käyttäytyminen saattaa usein liittyä sekä oikeushenkilöiden toiminnassa ilmeneviin että luonnollisten henkilöiden tekemiin tekoihin. Rikoslain 9 luvussa tarkoitettu oikeushenkilön rangaistusvastuu koskee luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vain rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä tekoja, jos oikeushenkilön rangaistusvastuu on tietyn rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon seuraamukseksi säädetty. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ei näin voi kohdistua rikoslain ulkopuoliseen kriminalisointiin.²¹ Tämä merkitsee sitä, että jos tiettyä ei-toivottavaa ja moitittavuudeltaan sanktioinnin arvoista käyttäytymistä tyypillisesti esiintyy oikeushenkilömuotoisen toiminnan yhteydessä, valittavana on joko rikoslakiin sisällytettävä kriminalisointi ja oikeushenkilön rangaistusvastuun kytkeminen siihen tai asianomaista alaa koskevaan erityislakiin sisällytettävä hallinnollista seuraamusmaksua koskeva sääntely. Niissä tilanteissa, joissa sanktioitava teko ei moitittavuudeltaan yllä tasolle, joka edellyttää rikosoikeudellista rangaistavaksi säätämistä, hallinnollinen seuraamusmaksu on tarkoituksenmukainen vaihtoehto.

¹⁹ LaVL 9/2018 vp, s. 3.

²⁰ LaVL 9/2018 vp, s. 3.

²¹ HE 95/1993 vp, s. 28/II.

Hallinnollisten seuraamusten käyttöä voidaan puoltaa vähäisten rikkomusten suhteen myös sillä, että laissa säädettyjen veloitteiden rikkominen on suhteellisen yksinkertaisesti toteen näytettävissä.²² Jos sen sijaan sääntely-ympäristö on monimutkaista ja epäilyyn subjektiiviseen syyllisyyteen liittyvien näkökohtien sekä muihin epäiltyyn tekoon liittyvien olennaisten seikkojen selvittäminen edellyttää tyypillisesti muuta kuin kirjallista selvittämistä, rikosoikeudellinen rangaistavaksi säätäminen on perusteltua, koska edellä mainitut seikat soveltuvat paremmin rikosprosessuaalisessa järjestyksessä selvitettäväksi.²³

Kun on kysymys hallinnollisen seuraamussääntelyn mahdollisesta käyttämisestä rikosoikeudellisen rangaistavuuden vaihtoehtona *ultima ratio* -periaatteen asettamien vaatimusten mukaisesti, huomiota on lainsäädäntökäytännössä todetun mukaisesti kiinnitettävä myös vaihtoehtoisten seuraamusten ennaltaehkäisevään tehoon. Ylipäänsä on voitava edellyttää, että vaihtoehtoisen keinon käyttämisellä on ei-toivottua käyttäytymistä ennaltaehkäisevää vaikutusta, vaikka vaihtoehtoisten keinojen – tai rikosoikeudellisen sääntelyn – preventiivisestä tehosta ei käytännössä ole tietyssä lainsäädäntöhankkeessa saatavissa ennakkollista tutkimustietoa. Tutkimustietoa siitä, että seuraamusten määräämisen tai kiinnijäämisriskin lisääntymistä koskevilla muutoksilla on ollut tai saattanut olla preventiotehoa lisääviä vaikutuksia, on jossain määrin olemassa, joskin tällaiset preventiotehoa lisäävät vaikutukset ovat saattaneet jäädä suhteellisen lyhytaikaisiksi.²⁴ Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa lainsäädännössä lähtökohtana on sinänsä pidetty, että seuraamusmaksuista säätämisen edellytyksenä tulee olla seuraamusmaksujen riittävä preventiivinen teho.²⁵

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on sinänsä todennut, että hallinnolliset seuraamusmaksut voivat toimia yleisestävasti, jolloin niiden teho perustuu muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen.²⁶ Lakivaliokunta on yhtynyt kannanottoon.²⁷ Voidaan näin todeta, että jos lainsäädäntöhankkeessa rikosoikeudellisen sääntelyn vaihtoehtona ehdotetaan hallinnollista sanktiointia, tällaisen sanktioinnin perusteltavuutta tulee arvioida hallinnollisesti sanktioitujen normien rikkomisen valvonnan sekä kiinnijäämisriskin suuruuden kannalta. Tällöin on usein merkitystä sillä, että hallinnollisten seuraamusten määräämisestä vastaa usein tietyn alan valvontaviranomainen, joka muutenkin valvoo normien noudattamista tietyllä erityisalalla. Hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen sanktiovarmuutta tulisi näin arvioida esityksen perusteluissa vähintään arvioimalla kiinnijäämisriskin suuruutta ja sen vaikutusta kiellon ja sen sanktioinnin preventiiviseen tehoon.

²² Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 25.

²³ Ks. myös HE 231/2022 vp, s. 9–10.

²⁴ Tapio Lappi-Seppälä, Rikosten seuraamukset. Helsinki 2000, s. 65.

²⁵ Ks. esim. TaVM 7/2017 vp, s. 12, HaVM 18/2021 vp, s. 12 ja HE 70/2023 vp, s. 80.

²⁶ PeVL 9/2018 vp, s. 4.

²⁷ LaVL 9/2018 vp, s. 3.

Lisäksi sanktiovalintaa tulisi perustella seuraamuksen määräämisen mahdolliseen nopeuteen tai tehokkuuteen liittyvillä näkökohdilla.

4. Sanktiojärjestelmä tieliikenteessä

Tieliikenteen sanktiointi on Suomessa perinteisesti toteutettu rikosoikeudellisen järjestelmän keinoin. Rikoslain 23 luku sisältää säännökset tieliikenne rikoksista, minkä lisäksi tieliikenteessä sovellettavaksi voivat tulla esimerkiksi kuolemantuottamusta ja vammantuottamusta koskevat rikoslain 21 luvun 8–11 §:n säännökset. Rikosoikeudelliset säännökset ovat muutenkin pääasiallisesti henkilölliseltä soveltamisaltaan sillä tavalla yleisiä, että ne voivat tulla sovellettavaksi esimerkiksi tieliikenteen automaatioon liittyviä toimijoita koskien, joskin tiettyjen rikosten luonne niin sanottuna erikoisrikoksena voi rajoittaa rangaistussäännöksen henkilöllistä soveltamisalaa. Automaattiajamisen tarjoajaan voidaan näin esimerkiksi kohdistaa rikosoikeudellinen vastuu petoksesta (rikoslain 36 luvun 1 §) tai markkinointirikoksesta (rikoslain 30 luvun 1 §) rikosoikeudellista vastuuta koskevien yleisten ja säännöskohtaisten erityisten edellytysten täytyessä. Sen sijaan vastuu rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ei välttämättä tule tieliikenteen automaation toimijoiden suhteen kysymykseen, koska rikoslain 23 luvun 12 §:n 1 kohdassa tarkoitetussa tienkäyttäjän määritelmässä ei ole otettu huomioon tieliikenteen automaatiota.

Tieliikenteen seuraamusjärjestelmässä tapahtui vuonna 2020 merkittävä muutos uuden tieliikennelain (729/2018) tullessa voimaan. Tuolloin toteutettiin huomattava siirtymä rikosoikeudellisesta rangaistavuudesta hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöön, kun aiemmin tieliikenne rikokseksi rikesakonuhkaisesti kriminalisoidut teot siirrettiin liikennevirhemaksulla hallinnollisesti sanktioituiksi.²⁸ Tämän jälkeen hallinnollisia seuraamusmaksuja on erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla otettu käyttöön melko laajasti, muun ohessa ajoneuvolaissa (82/2021).

Tieliikenteen automaatio tulee jäljempänä tarkemmin esitettävän mukaisesti merkitsemään tieliikennettä koskevassa sääntelyssä asetettujen velvoitteiden kohdentumista aiempaa laajemmin oikeushenkilömuotoisille toimijoille. Voidaan arvioida, että automaattiajamisen tarjoaja ja ajoneuvon etähallintapalvelun tarjoaja ovat jatkossa keskeisessä asemassa liikenneturvallisuuden toteutumisen kannalta. Liikenneturvallisuuden ylläpitäminen sekä liikenteeseen osallistuvien hengen ja terveyden sekä omaisuuden suoja näin edellyttävät tällaisiin liikenneturvallisuuden toteutumisen kannalta keskeisiin toimijoihin kohdistuvaa riittävää

²⁸ HE 180/2017 vp.

sanktiosääntelyä. Jos oikeushenkilömuotoiseen toimijaan halutaan kohdentaa rikosoikeudellista sääntelyä, kysymys olisi ennen muuta rikoslain 9 luvussa tarkoitettusta oikeushenkilön rangaistusvastuusta, joka tulee rikoslain 9 luvun 1 §:n mukaan kysymykseen vain rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon seuraamuksena. Tällöin kaikki tieliikenteen automaatioon liittyvä oikeushenkilömuotoiseen toimijaan kohdennettava vastuusääntely tulisi sijoittaa rikoslakin tai vaihtoehtoisesti oikeushenkilön rangaistusvastuun rikoslain 9 luvussa säädettyjä edellytyksiä tulisi muuttaa. Vaikka oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva uudistustyö on tätä kirjoitettaessa käynnistetty oikeusministeriössä²⁹, ei liene tarkoituksenmukaista odottaa muita lainvalmisteluhankkeita ja niissä mahdollisesti omaksuttavia uusia sääntelyratkaisuja tieliikenteen automaation sanktiosääntelyä arvioitaessa.

Edellä todettu huomioon ottaen tieliikenteen automaatioon liittyvää etenkin oikeushenkilöihin kohdistuvaa sanktiosääntelyä vaikuttaa perustellulta valmistella nimenomaan hallinnollisia seuraamusmaksuja sisältäväksi. Asiaan vaikuttaa myös se, että tieliikenteen alalla on valmiiksi valvontaviranomainen, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, jolla jo on kokemusta hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä. Liikenne- ja viestintävirastoon on myös 17.2.2024 alkaen perustettu seuraamuskollegio, jonka tehtävänä on liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 7 a §:n (21/2024) mukaan tiettyjen suuruudeltaan 100 000 euron tai sen ylittävien seuraamusmaksujen määrääminen.

Rippumatta siitä, mikä sanktiojärjestelmä tai niiden yhdistelmä valitaan, sanktiojärjestelmän tulee täyttää sille eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset. Rikosoikeudellisen sääntelyn suhteen tämä merkitsee, että sääntelyn on täytettävä rikosoikeuden suhteutettujen perusoikeuksien rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset.³⁰ Mahdollisia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn taas tulee täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johtuvat tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset.³¹ Erityistä huomiota on kiinnitettävä lisäksi siihen, että jos tieliikenteen automaatiota koskeva sääntely toteutetaan erillislailla tai jos tieliikenteen automaatiota koskeva sääntely esimerkiksi tieliikennelaissa eriytetään joko kokonaan tai osaksi omaksi sääntelyksi ja jos tässä sääntelyssä asetetaan rangaistus- tai sanktiouhkaisia velvoitteita, näiden velvoitteiden aineellisen sisällön määrittelevät säännökset on muotoiltava rikossäännöksille ominaisella täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella.³²

²⁹ Ympäristörikosdirektiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistelevalle työryhmälle asetettamis päätös 21.5.2024, VN/10831/2024.

³⁰ PeVL 23/1997 vp, s. 2.

³¹ Näistä esim. PeVL 57/2010 vp, PeVL 9/2012 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 15/2014 vp, PeVL 28/2014 vp, PeVL 10/2016 vp, PeVL 15/2016 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 39/2017 vp, PeVL 9/2018 vp, PeVL 12/2019 vp, PeVL 13/2019 vp, PeVL 21/2020 vp ja PeVL 46/2021 vp.

³² Ks. esim. PeVL 10/2016 vp.

Jos tieliikenteen automaatioon liittyvässä seuraamusjärjestelmää koskevassa valinnassa painotetaan hallinnollisia seuraamusmaksuja, on samalla arvioitava, tuleeko päällekkäisen sanktioinnin välttämiseksi joiltakin osin voimassa olevaa rikosoikeudellista lainsäädäntöä muuttaa tai kumota. Vastaavasti on arvioitava, tuleeko hallinnollisia seuraamusmaksuja sisältävään mahdolliseen valmisteltavaan lainsäädäntöön sisällyttää *ne bis in idem* -kiellon huomioon otettavaa sääntelyä, jos tiedossa on, että esimerkiksi rikosoikeudellinen lainsäädäntö sisältää hallinnollisesti sanktioitavan teon kanssa päällekkäistä sääntelyä. Niin ikään on arvioitava, ovatko hallinnollisten seuraamusmaksujen ja rikosoikeudellisen sääntelyn vastuusubjektit identtiset vai voiko vastuusubjektien erilaisuudesta johtua tarve ylläpitää ainakin osin päällekkäistä sanktio- ja rangaistussääntelyä.

5. Sanktiojärjestelmän valintaa koskeva arviointi

Edellä todetun mukaisesti tieliikenteen automaatiokehityksessä olennaisessa asemassa ovat oikeushenkilömuotoiset toimijat. Erityisesti automaattiajamisen tarjoajan merkitys tulee olemaan huomattava. Automaattiajamisen tarjoaja tulee olemaan vastuussa automaattisen ajojärjestelmän kehittämisestä ja sen käyttöönottamisesta. Samalla tämä merkitsee, että automaattisen ajojärjestelmän kehittämisessä on keskeisesti otettava huomioon liikenneturvallisuuteen liittyviä näkökohtia. Liikenneturvallisuuden varmistamisen kannalta sellaisten automaattisten ajojärjestelmien käyttöönottamista, joiden suhteen ei ole riittävästi varmistuttu automaattisen ajojärjestelmän kyvystä noudattaa liikennesääntöjä ja ottaa huomioon muut tieliikkuajat sekä tieliikenteeseen väistämättä kuuluvat yllätykselliset tilanteet, ei voida pitää hyväksyttävänä. Liikenneturvallisuuden ja näin viime kädessä hengen ja terveyden suojaamiseksi tieliikenteen automaatioon liittyvän sanktiosääntelyn voidaan katsoa perustuvan painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen.

Rikosoikeudessa lähtökohtana on yksilövastuu ja oikeushenkilön rangaistusvastuu tulee kysymykseen vain silloin, jos oikeushenkilön toiminnassa on tehty rikos. Lähtökohtana tällöinkin on, että tiettyyn oikeushenkilössä tietyssä asemassa toimineeseen henkilöön kohdistetaan yksilöllinen rikosvastuu, minkä lisäksi oikeushenkilö tuomitaan yhteisösakkoon. Oikeushenkilön rangaistusvastuun yhtenä edellytyksenä on näin niin sanottu rikosedellytys, jonka mukaisesti oikeushenkilön toiminnassa on tullut tapahtua rikos, jonka suhteen yksilöllisten rikosvastuun edellytysten tulee täytyä. Vaikka tekijän tunnistamista ei välttämättä edellytetä, oikeushenkilön rangaistusvastuu kuitenkin pohjautuu ajatukselle yksilövastuusta. Oikeushenkilön

rangaistusvastuu on myös yksilövastuuseen verrattuna suhteellisen harvoin käytetty seuraamus. Vuosina 2015–2019 yhteisösakko tuomittiin vuosittain 45–60 tapauksessa.³³

Jos tieliikenteen automaation seuraamusjärjestelmä perustuisi rikosoikeudelliseen järjestelmään ja rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, vastuu voisi painottua jatkossakin yksilövastuuseen. Sellaista tilannetta, jossa tietyn alan kehitys ja turvallisuus on pitkälti riippuvaista oikeushenkilömuotoisten toimijoiden toiminnasta mutta jossa sanktiosääntely kohdistuisi pääasiassa yksilöihin, ei voitaisi pitää kohtuullisena, koska tietyssä asemassa tietyssä yhtiössä olevat luonnolliset henkilöt joutuisivat kantamaan rikosoikeudellisen vastuun laajemmin yhtiön toimintaan liittyvistä laiminlyönneistä. Myös vastuun kohdentamisessa juuri tiettyyn yksilöön tai tiettyihin yksilöihin organisaation sisällä saattaisi ilmetä ongelmia.

Tieliikenteessä on vuodesta 2020 alkaen tieliikennelain uudistuksen yhteydessä siirrytty laajasti käyttämään hallinnollisia seuraamusmaksuja. Hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttö on muutenkin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla yleistynyt. Tämä kehitys tukee tieliikenteen automaatioon liittyvän seuraamussääntelyn pohjautumista hallinnollisille seuraamusmaksuille.

Viimeaikaisessa varallisuuteen kohdistuvia seuraamuksia koskevassa tutkimuksessa on pyritty hahmottamaan niitä edellytyksiä, joiden käsillä ollessa hallinnollisiin seuraamusmaksuihin perustuvaa järjestelmää voitaisiin käyttää rikosoikeudellisen järjestelmän sijaan. Hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöä on puollettu seuraavissa tilanteissa:

- Rikkomus ei ole moitittavuudeltaan erityisen merkittävä ja siitä aiheutuu vain suhteellisen vähäistä haittaa;
- Rikkomus kohdistuu valtion intresseihin tai muihin julkisiin intresseihin;
- Rikkomuksen kohteena olevalla teolla ei ole asianomistajaa;
- Rikkomus koskee erityislainsäädännössä asetettujen velvollisuuksien rikkomista;
- Rikkomus tehdään alalla, jota koskevaa aineellista lainsäädäntöä valvoo tietty valvontaviranomainen;
- Rikkomus on suhteellisen helppo näyttää toteen.³⁴

Automaattiajamiseen liittyvien rikkomusten moitittavuus voi sinänsä merkittävästi vaihdella ja tietyistä esimerkiksi automaattiajamisen tarjoajan toteuttamista laiminlyönneistä voi aiheutua merkittäviäkin vahinkoseurauksia. Kaikilla rikkomuksilla ei kuitenkaan ole asianomistajaa. Rikkomukset sinänsä tehtäisiin alalla, jolla toimii tietty valvontaviranomainen ja tällä alalla olisi

³³ Jussi Tapani, Oikeushenkilön rangaistusvastuu – nykytila ja kehittämistarpeet. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2020:22, s. 28.

³⁴ Sakari Melander – Raimo Lahti, Sakkojärjestelmien kehittäminen, Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:23, s. 81.

erityislainsäädäntöä. Rikkomuksen toteennäyttäminen olisi ainakin tietyissä tilanteissa suhteellisen yksinkertaista.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että tieliikenteen automaation suhteen edellä esitetyt näkökohdat suhteellisen vahvasti puoltavat seuraamussäätelyn säätämistä hallinnollisiin seuraamusmaksuihin perustuen. Keskeisimpinä tätä puoltavina seikkoina voidaan nähdä rikosoikeudellisen rangaistavuuden yleinen viimesijaisuuden vaatimus (ultima ratio -periaate), oikeushenkilömuotoisten toimijoiden keskeinen asema tieliikenteen automaatiassa, tieliikenteen seuraamussäätelyssä toteutettu laajempi siirtymä rikosoikeudellisesta säätelystä hallinnolliseen seuraamusmaksusäätelyyn sekä alan valvontaviranomaisen vakiintunut ja alaa tunteva toiminta.

6. Vertailevia näkökohtia

6.1. Ruotsi

Ruotsissa on vuonna 2021 julkaistu laaja muistio tieliikenteen automaation vaikutuksista vastuusäätelyyn.³⁵ Jo vuonna 2018 Ruotsissa julkaistiin aihetta koskenut mietintö³⁶, ja vuoden 2021 muistio on osittain vuoden 2018 mietinnön jatkokehittämistä. Muistiossa hahmoteltu vastuumalli perustuu vastuun jakamiseen valmiudessa olevan kuljettajan, ajoneuvon omistajan ja ajoneuvon valmistajan välillä. Ajoneuvon valmistaja olisi vastuussa markkinoille ja liikenteeseen saatetun ajoneuvon turvallisuudesta. Valmistajan vastuu olisi lähinnä taloudellista vastuuta, esimerkiksi tuotevastuun kannalta. Ajoneuvon omistaja olisi vastuussa esimerkiksi liikennesääntöjen noudattamisesta ja tietyissä tilanteissa muistion mukaan otettaisiin käyttöön omistajaan kohdistettava sanktiomaksu. Jos automaattinen ajoneuvo ei automaattisen ajonjärjestelmän ollessa käytössä noudattaisi liikennesääntöjä, ajoneuvon omistajaan voitaisiin kohdistaa sanktiomaksu. Valmiudessa oleva kuljettaja voitaisiin esimerkiksi tuomita rangaistukseen, jos hän ei ota ajoneuvoa hallintaan automaattisen ajonjärjestelmän tekemän dynaamisen hallinnan siirtopyynnön jälkeen. Valmiudessa olevan kuljettajan tulee myös huolehtia sellaisista tehtävistä, joista automaattinen ajonjärjestelmä ei toistaiseksi voi suoriutua. Tällaisia ovat esimerkiksi siitä huolehtiminen, että autossa olevat lapset ovat asianmukaisesti

³⁵ Ansvarsfrågan vid automatiserad körning samt nya regler i syfte att främja en ökad användning av geostaket, Ds 2021:28.

³⁶ Vägen till självkörande fordon – introduktion (SOU 2018:16).

turvaistuimissa ja että ajoneuvon lastaus on hoidettu turvallisesti. Muistio ei toistaiseksi ole johtanut Ruotsissa lainsäädäntötoimiin.

6.2. Iso-Britannia

Iso-Britanniassa on vuonna 2024 annettu Automated Vehicles Act, jossa säädetään laajasti tieliikenteen automaation siviilioikeudellisista ja rikosoikeudellisista seuraamuksista. Kaikkien automaattisten ajoneuvojen tulee lain mukaan kuulua tietylle auktorisoidulle itseajotaholle (Authorised self-driving entity; ASDE). ASDE on tyypillisesti ajoneuvon valmistaja tai kehittäjä, joka saattaa ajoneuvon markkinoille ja liikenteeseen. ASDE on vastuussa automaattisen ajoneuvon liikennekäyttäytymisestä ja muista lainsäädännöllisistä ajoneuvoa koskevista vaatuksista. Lain mukaan ASDE:hen voidaan kohdistaa sekä siviilioikeudellisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia. Rikosoikeudellinen vastuu tulee kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa ASDE ei luovuta viranomaisille automaattisten ajoneuvojen liikenteessä olemisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja viranomaisille tai on vääristellyt tällaisia tietoja. Kysymys voi tällöin olla myös tilanteesta, jossa ASDE:n automaattinen ajoneuvo on ollut osallisena vakavia seurauksia sisältäneessä liikenneonnettomuudessa. Siviilioikeudellisena seuraamuksena voi tulla kysymykseen esimerkiksi viranomaisen ASDE:hen kohdistama hyvitysvaatus, joka määrätään ASDE:n hallinnoiman automaattisen ajoneuvon aiheuttaman vahinkoihin johtaneen liikenneonnettomuuden perusteella. Jos ASDE ei noudata hyvitysmääräystä, siihen voidaan kohdistaa rikosoikeudellisia seuraamuksia. Automated Vehicles Act sisältää myös valmiudessa olevaan kuljettajaan kohdistuvia uusia rikosoikeudellisia säännöksiä. Valmiudessa oleva kuljettaja voidaan esimerkiksi tuomita rangaistukseen, jos hän toimii valmiudessa olevana kuljettajana ilman vaadittavaa ajo-oikeutta tai käyttää automaattista ajoneuvoa, joka on liikenneturvallisuuden kannalta vaarallisessa kunnossa.

6.3. Saksa

Saksan tieliikennelakia (Straßenverkehrsgesetz (StVG)) on vuonna 2021 muutettu niin, että se sisältää myös automaattisia ajoneuvoja koskevaa sääntelyä. Lain 1a–1l §:ssä säädetään kattavasti automaattisista ajoneuvoista, niihin liittyvistä toimijoista sekä mainittuihin toimijoihin kohdistetuista velvoitteista. Lain tarkoituksena oli mahdollistaa luokkien 4 ja 5 ajoneuvojen liikenteeseen saattaminen Saksassa. Laissa asetetaan velvoitteita automaattisen ajojärjestelmän sisältävän auton kuljettajalle (valmiudessa oleva kuljettaja), tällaisen ajoneuvon valmistajalle sekä auton haltijalle. Lainsäädäntö sisältää esimerkiksi kattavaa sääntelyä siitä, millaisia

vaatimuksia liikenteeseen otettavalle automaattiselle ajojärjestelmälle tulee asettaa. Liikenneturvallisuuden kannalta keskeistä sääntelyä liittyy esimerkiksi siihen, että automaattisen ajojärjestelmän on kyettävä noudattamaan liikennesääntöjä ja siinä on oltava onnettomuuksien ehkäisyjärjestelmä, joka muun muassa väistämättömän liikenneonnettomuuden tilanteessa kykenee minimoimaan oikeushyville aiheutuvat vahingot ja kaikissa tilanteissa asettaa ihmishengen suojaamisen korkeimmalle prioriteettitasolle. Vastuusääntely ainakin toistaiseksi perustuu yksityisoikeudelliselle tuote- ja vahingonkorvausvastuulle. Sääntely sisältää mahdollisuuden kohdistaa ajoneuvon valmistajaan hallinnollisia seuraamusmaksuja asetuksella tarkemmin määriteltävistä teknisluonteisista esimerkiksi ajoneuvon testaamista ja validointia koskevien määräysten rikkomisesta.

Saksalaisessa niin sanotussa Aschaffenburgin tapauksessa oli kysymys tilanteesta, jossa kaistavahdilla varustetun ajoneuvon kuljettaja sai sairauskohtauksen, jonka jälkeen juuri ennen tajuttomaksi tulemistaan hän käänsi ohjauspyörää pyrkien ohjaamaan auton tien sivuun. Auton kaistavahtijärjestelmä kuitenkin käänsi ohjauspyörää takaisin pitääkseen auton tiellä. Tämän seurauksena auto jatkoi matkaansa jarruttamatta erään kylän keskustaasta, jossa se törmäsi jalankulkijoina tien sivussa olleeseen perheeseen. Kaksi sanotun perheen jäsentä menehtyi välittömästi. Asia ei rikosoikeudellisesti edennyt tuomioistuinkäsittelyyn, koska valtakunnansyyttäjänvirastossa katsottiin, että käsillä ei ollut rikosoikeudellisesti arvioitavaa tekoa eikä myöskään ajoneuvon valmistajaan kohdistettavissa olevaa huolellisuusvelvoitteen rikkomista.

6.4. Ranska

Ranskassa on vuonna 2021 annettu automaattisia ajoneuvoja koskevaa lainsäädäntöä, joka mahdollistaa tason 4 ajoneuvojen käyttämisen julkisilla teillä. Ranskan lainsäädännön mukaan täysin automaattisella ajoneuvolla tarkoitetaan ajoneuvoa, jossa on automaattinen ajojärjestelmä, jolla on ajoneuvon dynaaminen hallinta ja joka kykenee reagoimaan kaikkiin liikennetapahtumiin ja vaaratilanteisiin ilman valmiudessa olevalle kuljettajalle tehtävää siirtopyyntöä. Lainsäädännön mukaan valmiudessa oleva kuljettaja ei ole rikosoikeudellisessa vastuussa, jos ajoneuvo on edellä kuvatun kaltaisen automaattisen ajojärjestelmän dynaamisessa hallinnassa. Rikosvastuu kohdennetaan sen sijaan ajoneuvon valmistajaan. Kysymys on käytännössä vain tuottamuksellisia tekoja koskevasta vastuusta.

7. Hahmotelma sanktiosäätelyksi

7.1. Aluksi

Seuraavassa esitetään edellä esitettyihin yleisempiin näkökohtiin perustuva hahmotelma tieliikenteen automaatioon liittyvään lainsäädäntöön sisällytettävästä seuraamussäätelystä. Jäljempänä tieliikenteen automaation sanktiosäätelyn kohteiksi ovat valikoituneet arviomuistiossa mainitut ja arvioidut tieliikenteen automaation keskeiset toimijat: automaattiajamisen tarjoaja, etähallintapalvelun tarjoaja, etähallinnan toteuttaja ja valmiudessa oleva kuljettaja. Sanktiosäätelyn riittävän ja tarkoituksenmukaisen aineellisen alan hahmottamiseksi on hyödynnetty arviomuistiota sekä muistion laatijan käyttöön annettuja automaattiajamista koskevan valmisteltavana olevan erityslain luonnosteltuna säännöksiä. Lisäksi sanktiosäätelyn aineellista alaa hahmotettaessa on kiinnitetty huomiota oikeuskirjallisuudessa esitettyyn sekä edellä jaksossa 6 käsiteltyjen maiden voimassa olevaan tai valmisteltuun lainsäädäntöön.

7.2. Automaattiajamisen tarjoaja

7.2.1. Automaattiajamisen tarjoajan sijoittautumisen merkitys seuraamussäätelyn kannalta

Arviomuistion mukaan automaattiajamisen tarjoajalla tarkoitetaan toimijaa, joka on vastuussa ajoneuvon liikkumisesta tiellä ajoneuvon dynaamisen hallinnan ollessa automaattisella ajojärjestelmällä. Arviomuistion mukaan automaattiajamisen tarjoaja vastaisi ajoneuvon kulkemista tiellä silloin, kun ajoneuvon dynaaminen hallinta on automaattisella ajojärjestelmällä. Arviomuistiossa todetaan lisäksi, että ainakin lähitulevaisuudessa automaattiajamisen tarjoaja olisi käytännössä todennäköisesti ajoneuvon valmistaja. Tämä samalla myös merkitsee, että automaattiajamisen tarjoaja olisi useimmiten muualle kuin Suomeen sijoittautunut toimija.³⁷ Arviomuistion perusteella vaikuttaa selvältä, että tieliikenteen automaation sanktiosäätely tulee keskeisesti kohdistaa nimenomaan automaattiajamisen tarjoajaan.

³⁷ Arviomuistio, s. 57.

Arviomuistion mukaan automaattiajamisen tarjoajalta ei edellytettäisi Suomessa toimilupaa.³⁸ Toisaalta arviomuistiossa todetaan, että tieliikenteen automaatiota koskevan sääntelyn valmistelun edetessä on mahdollista asettaa tässä suhteessa velvoittavampaa sääntelyä eli esimerkiksi edellyttää automaattiajamisen tarjoajalta toimilupaa Suomessa. Arviomuistion mukaan toimiluvan edellyttämisellä olisi se merkittävä etu, että se helpottaisi ja selkiyttäisi mahdollisen seuraamussääntelyn täytäntöönpanoa.³⁹ Tässä muistiossa hahmotellun seuraamussääntelymallin mukaan automaattiajamisen tarjoajaan kohdistettaisiin hallinnollisia seuraamusmaksuja. Automaattiajamisen tarjoajat olisivat edellä todetun mukaisesti todennäköisimmin autojen valmistajia eli käytännössä muualle kuin Suomeen sijoittautuneita toimijoita. Toimilupasääntely antaisi mahdollisuuden esimerkiksi edellyttää ulkomaisen toimijan rekisteröitymistä Suomeen, mikä taas mahdollistaisi hallinnollisen seuraamusmaksun täytäntöönpanotoimien kohdistamisen Suomeen rekisteröityneeseen toimijaan. Seuraamusmaksun täytäntöönpanemiseksi ei näin tarvitsisi turvautua kansainväliseen oikeudelliseen yhteistyöhön.

Jos automaattiajamisen tarjoajalta edellytettäisiin toimilupaa, kysymys olisi valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta rajoittavasta sääntelystä. Tällaisen sääntelyn on täytettävä eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä elinkeinovapautta rajoittavalle sääntelylle asetetut edellytykset. Näitä edellytyksiä käsitellään tarkemmin etähallintapalvelun toteuttajaa koskevassa jaksossa 7.4. Sanotussa jaksossa todettu on soveltuvin osin sovellettavissa myös automaattiajamisen tarjoajaan mahdollisesti kohdistettavaan toimilupasääntelyyn.

7.2.2. Automaattiajamisen tarjoajaan kohdistettava seuraamussääntely

Automaattiajamisen tarjoajan tulisi ensinnäkin vastata siitä, että sen tarjoama automaattinen ajojärjestelmä on liikenneturvallisuuden ylläpitämisen kannalta riittävä. Automaattisen ajojärjestelmän tulee kyetä huolehtimaan siitä, että ajoneuvo noudattaa liikennesääntöjä. Jos automaattinen ajojärjestelmä ei noudata liikennesääntöjä, liikenneturvallisuuden ylläpitäminen edellyttää, että liikennesääntöjen rikkominen on tällaisessa tilanteessa sanktioitua tai rangaistavaa. Lievät liikenne rikkomukset on nykyisin sanktioitu hallinnollisella seuraamusmaksulla, liikennevirhemaksulla. Johdonmukaisuussyistä olisi tarkoituksenmukaista, että automaattisen ajojärjestelmän toteuttamat liikennevirhemaksulla sanktoidut teot olisivat myös liikennevirhemaksulla sanktioituja. Tällöin liikennevirhemaksu tulisi kohdentaa automaattiajamisen tarjoajalle. Tieliikennelain mukaan liikennevirhemaksu määrätään lain 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetulle tienkäyttäjälle. Kohdassa tarkoitettu tienkäyttäjän käsite ei edellytä, että tienkäyttäjä on

³⁸ Arviomuistio, s. 73.

³⁹ Arviomuistio, s. 74.

ajoneuvon sisäpuolella ja kohtaa säädettyä on otettu huomioon tieliikenteen automaatio.⁴⁰ Selvyyden vuoksi vaikuttaa kuitenkin perustellulta nimenomaisesti säätää siitä, että liikennevirhemaksu voitaisiin kohdistaa automaattiajamisen tarjoajaan.

Tässä yhteydessä harkittavaksi arviomuistiossa⁴¹ esitetyn tapaan tulee, olisiko ajoneuvolain 90 §:ssä tarkoitettua käyttövastaavan käsitettä tarkoituksenmukaista muuttaa kattamaan myös oikeushenkilömuotoiset toimijat, kuten automaattiajamisen tarjoajan. Toinen vaihtoehto olisi säätää erikseen automaattiajamisen tarjoajasta vastuusubjektina tai nimenomaisesti laajentaa tieliikennelaissa tarkoitettua tienkäyttäjän käsitettä tässä suhteessa. Voidaan kuitenkin arvioida, että sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä sanktiosääntelyn kohdentumisen selkeyden kannalta tarkoituksenmukaista olisi säätää automaattiajamisen tarjoajan vastuusubjektuudesta nimenomaisesti. Käyttövastaavan käsitteen laajentaminen kattamaan myös automaattiajamisen tarjoajan ei johtaisi lainsäädännön ennakoitavuuden kannalta parhaaseen mahdolliseen tulokseen. Tällöin tieliikennelain 176 §:ää tulisi muuttaa siten, että siinä tarkoitettuna vastuutahona mainittaisiin automaattiajamisen tarjoaja. Automaattiajamisen tarjoaja tulisi myös määritellä tieliikenteen automaatiota koskevassa erityissääntelyssä.

Liikennesääntöjen noudattamista koskevin osin saattaisi olla tarpeen nimenomaisesti säätää, että automaattiajamisen tarjoaja ei ole vastuussa liikennesääntöjen noudattamatta jättämisestä, jos sääntöjen noudattamatta jättäminen johtuu automaattiajamisen tarjoajan kontrolloimattomissa olevasta syystä. Tieliikennelain 160 §:n 5 momentin sääntely (”seuraamus on myös jätettävä määräämättä, jos liikennevirhe on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta”) liikennevirhemaksun määräämättä jättämisestä ei vaikuta tältä osin riittävältä automaattiajamisen tarjoajan asema huomioon ottaen. Vaihtoehtoisesti voisi olla ajateltavissa, että automaattiajamisen tarjoajan kontrollin ulkopuolella olevat sääntöjen noudattamatta jättämisen tilanteet eivät tulisi vastuun piiriin syyksiluettavuusvaatimuksen (tahallisuus tai tuottamus) vuoksi. Sääntelyn ennakoitavuuteen liittyen nimenomaisesta vastuuvapausperusteesta saattaisi kuitenkin olla syytä säätää.

Edellä mainituissa liikennesääntöjen rikkomistapauksissa automaattiajamisen tarjoajalle määrättävät liikennevirhemaksut olisivat oletettavasti samansuuruisia kuin liikennesääntöjen rikkomistilanteissa määrättävät liikennevirhemaksut muuten. Teon moitittavuutta ei näissä tapauksissa lisää se, että vastuusubjekti on oikeushenkilö, koska kysymys on yksittäisistä liikennesääntöjen rikkomistilanteista. Näitä tilanteita koskeva sääntely on jo voimassa olevassa tieliikennelaissa, joten liikennevirhemaksujen aineellista alaa ja suuruutta sekä määräämistä koskevaa sääntelyä ei tarvitsisi muuttaa. Kysymys olisi vain siitä, että tieliikennelaissa tarkoitettun liikennevirhemaksun vastuutahoksi tulisi määritellä myös automaattiajamisen tarjoaja. Kun

⁴⁰ HE 180/2017 vp, s. 180.

⁴¹ Arviomuistio, s. 68.

liikennevirhemaksun vastuusubjektina olisi automaattiajamisen tarjoaja, liikennevirhemaksu kohdistettaisiin oikeushenkilöön. Liikennevirhemaksun kohdistaminen luonnollisen henkilön sijasta oikeushenkilöön voidaan sinänsä pitää periaatteellisesti suhteellisen merkittävänä muutoksena, koska voimassa olevan tieliikennelain mukaan liikennevirhemaksu voidaan kohdentaa vain luonnolliselle henkilölle. Kysymys olisi kuitenkin käytännössä jokseenkin samankaltaisesta tilanteesta kuin tieliikennelaissa tarkoitetussa ajoneuvokohtaisessa liikennevirhemaksussa. Koska tieliikenteen automaatio merkitsee automaattisen ajojärjestelmän käyttöön ottaneen tahon aseman huomattavaa kasvua liikenneturvallisuustoimijana, liikennevirhemaksun kohdentaminen automaattisen ajojärjestelmän käyttöön ottaneeseen oikeushenkilöön on ratkaisuna luonteva.

Yksittäisestä liikennesääntöjen rikkomistilanteesta on erotettava tilanne, jossa automaattiajamisen tarjoajan tarjoaman automaattisen ajojärjestelmän havaitaan olevan sillä tavoin puutteellinen tai virheellinen, että järjestelmä systemaattisesti esimerkiksi jättää huomiotta tietynlaiset liikennesäännöt. Tällaisessa tilanteessa automaattiajamisen tarjoajaan tulisi yksittäisten liikenneriikkomusten lisäksi kohdentaa vastuu järjestelmätason virheestä, jos virhe johtuu automaattiajamisen tarjoajan tahallisesta tai tuottamuksellisesta laiminlyönnistä. Tällöin on kysymys seuraavassa käsiteltävästä tilanteesta.

Toiseksi automaattiajamisen tarjoajan tulisi huolehtia siitä, että sen tarjoama automaattinen ajojärjestelmä on liikenneturvallisuuden varmistamisen kannalta riittävä. Automaattisen ajojärjestelmän tulisi kyetä toimimaan liikenneturvallisuusriskit minimoiden. Jos automaattiajamisen tarjoajan tarjoamassa järjestelmässä havaitaan liikenneturvallisuuden kannalta merkittäviä puutteita, tarjoajaan tulisi voida kohdentaa hallinnollinen seuraamusmaksu. Liikenneturvallisuusriskin realisoitumisen ei tulisi olla seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä vaan seuraamusmaksu tulisi voida määrätä, jos automaattisessa ajojärjestelmässä havaitaan liikenneturvallisuuden kannalta merkityksellisiä puutteita. Kysymys olisi eräänlaisesta vaarantamisvastuusta. Koska kysymys saattaa olla liikenneturvallisuuden kannalta huomattavasta riskistä, seuraamusmaksun tulisi olla euromäärältään tuntuva, joskin kuitenkin siten, että seuraamusmaksun ”asteikossa” otettaisiin riittävästi huomioon ajojärjestelmän puutteiden erilainen moitittavuus. Seuraamusmaksun tuntuvuus merkitsisi käytännössä sitä, että sen määrääminen tulisi osoittaa Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegion toimivaltaan.

Tässä tarkoitetussa tilanteessa tieliikenteen automaatiota koskevassa erityislaissa olisi säädettävä uudesta automaattiajamisen tarjoajaan kohdistettavasta seuraamusmaksusta. Vastaa- vasti sanottuun valmisteltavana olevaan lakiin olisi lisättävä hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen kannalta merkityksellistä yleistä sääntelyä.

Kolmanneksi on kiinnitettävä huomiota tilanteeseen, jossa automaattinen ajojärjestelmä on osallisena vakavassa liikenneonnettomuudessa ja jossa liikenneonnettomuuteen osallinen menehtyy tai vammautuu automaattisen ajojärjestelmän systeemisen tai yksittäistapauksellisen virheen seurauksena. Lienee selvää, että tämänkaltaisessa tilanteessa oikeushyvien suoja edellyttää sanktiosääntelyä, vaikka kysymys olisi automaattista ajojärjestelmää liikenteessä käyttäneen oikeushenkilön laiminlyönnistä tai huolimattomuudesta johtuneesta tapahtumasta. Rikoslain kuolemantuottamusta tai vammantuottamusta koskevan sääntelyn soveltaminen edellyttäisi joko automaattiajamisen tarjoajan organisaatiosta löytyvää vastuusubjektia sekä rikosvastuun yleisten edellytysten täyttymistä tai oikeushenkilön rangaistusvastuun aineellisen alan laajentamista koskemaan kuolemantuottamusta ja vammantuottamusta. Etenkin jälkimmäistä voidaan pitää suhteellisen epätodennäköisenä ja myös epätarkoituksenmukaisena, koska oikeushenkilön rangaistusvastuun aineellisen alan ulottamiseen henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin on Suomessa suhtauduttu kielteisesti. Ensin mainittujen toteutuminen taas saattaisi olla käytännössä hankalaa, minkä lisäksi yksittäisen vastuun kohdentaminen tiettyyn vastuusubjektiin voisi johtaa myös epäoikeudenmukaisiin ja kohtuuttomiin lopputuloksiin, jos tietty automaattiajamisen tarjoajan organisaatiossa toimiva luonnollinen henkilö olisi vastuussa henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista tilanteessa, jossa tällaiset käytännössä ovat hänen vaikutusmahdollisuuksiensa ulkopuolella. Myös rikosvastuun yleiset edellytykset (syyksiluettavuus, syy-yhteys jne.) saattaisivat usein johtaa siihen, että rikosvastuu ei käytännössä juuri toteutuisi. Saattaisi näin olla, että tällaisessakin tilanteessa automaattiajamisen tarjoajaan tulisi kohdentaa hallinnollisia seuraamusmaksuja. Sääntelyn tulisi sisältää mahdollisuus tuntevan seuraamusmaksun määräämiseen. Sääntelyn syyksiluettavuusvaatimus tulisi sitoa tuottamukseen ja törkeän tuottamuksellisen teon tulisi olla ankarammin sanktioitu. Huolimattomuuden aste voidaan toisaalta ottaa huomioon myös laiminlyönnin moitittavuutta arvioitaessa ja hallinnollisen seuraamusmaksun suuruutta määriteltäessä.

Käytännössä kuitenkin olisi niin, että myös vahinkoseurauksiin, hyvin merkittävät seuraukset mukaan lukien, johtavat liikennetapahtumat johtuisivat automaattisessa ajojärjestelmässä olevasta järjestelmätason puutteesta, jos liikennesääntöjen rikkomistilanne olisi ”syyksiluettavissa” automaattiselle ajojärjestelmälle. Kysymys ei näin ole lähtökohtaisesti erilaisesta liikenneturvallisuuden kannalta merkityksellisestä puutteesta automaattisessa ajojärjestelmässä kuin sellaisessa automaattisen ajojärjestelmän puutteesta, joka ei ole johtanut vahinkoseurauksiin. Tieliikenteelle ominaista on, että esimerkiksi kuljettajan tekemä virheellinen ajoliike ei kaikissa tilanteissa aiheuta minkäänlaisia seurauksia tai vahinkoa muille tielläliikkuville, mutta sama virheellinen ajoliike voi toisessa tilanteessa johtaa merkittäviinkin muihin tielläliikkujiin kohdistuviin vahinkoihin. Vastaavasti myös automaattisessa ajojärjestelmässä olevat järjestelmätason virheet voivat tietyissä tilanteissa johtaa hyvin vakaviin seurauksiin, vaikka jossain muussa tilanteessa ne eivät aiheuttaisi seurauksia lainkaan. Edellä todettu puoltaa sitä, että automaattiajamisen tarjoajaan kohdistettua seuraamussääntelyä ei muotoilla

seurausvastuuseen perustuen siten, että esimerkiksi järjestelmätason puutteen johtaessa henkeen ja terveyteen kohdistuviin seurauksiin sovellettaisiin eri säännöstä kuin tilanteessa, jossa sama puute ei johda vahinkoseurauksiin. Erot laiminlyönnin moitittavuudessa, sen aiheuttamissa riskeissä liikenneturvallisuudelle ja tosiasiaissa aiheutuneissa seurauksissa voitaisiin ottaa huomioon seuraamusmaksun määrää arvioitaessa. Tämäkin perustelee sitä, että seuraamuksen enimmäismäärä tulee asettaa suhteellisen tuntuvaksi.

Neljänneksi automaattiajamisen tarjoajan tiettyjen velvollisuuksien laiminlyönti tulisi sanktioida hallinnollisin seuraamusmaksuin. Kysymys olisi esimerkiksi automaattiajamisen tarjoajan laiminlyönnistä raportoida toimivaltaisille viranomaisille sen hallinnoimiin ajoneuvoihin liittyvistä turvallisuuspuutteista, laiminlyönnistä ilmoittaa viranomaisille sen hallinnoimien ajoneuvojen toiminnassa tapahtuneista liikennesääntöjen rikkomistilanteista tai ajoneuvojen turvallisen käytön osoittamiseen liittyvän datan tallentamisen, säilyttämisen ja toimivaltaisille viranomaisille toimittamisen laiminlyönnistä. Tällaisista seuraamusmaksuista ei säädetä tällä hetkellä automaattiajamisen tarjoajaa koskien voimassa olevassa lainsäädännössä, joten asiaa koskevaa sääntelyä tulisi sisällyttää mahdollisesti valmisteltavaan erityislakiin.

Edellä todetun tiettyjen velvollisuuksien laiminlyönnin sanktioinnin suhteen on arvioitava kysymystä itsekriminointisuojusta ja sen mahdollisesta vaikutuksesta velvollisuuksien laiminlyönnin sanktointiin. Kuten tunnettua, itsekriminointisuojusta tarkoitetaan rikoksesta epäillyn tai syytetyn oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. Itsekriminointisuoja on tietyn edellytyksin voimassa myös rikosprosessin ulkopuolella ja se tulee näin sovellettavaksi näiden edellytysten käsiälläollessa myös esimerkiksi hallintomenettelyssä.⁴² Itsekriminointisuojan soveltaminen edellyttää, että tietojenluovutusvelvollisuutta on tehostettu sanktioilla.⁴³ Vaikuttaa näin siltä, että jos automaattiajamisen tarjoaja veloitetaan sanktiouhkaisesti ilmoittamaan viranomaiselle esimerkiksi sen hallinnoimien ajoneuvojen toiminnassa tapahtuneista liikennesääntöjen rikkomistilanteista, tietyissä tilanteissa automaattiajamisen tarjoaja voi olla samalla veloitettu informoimaan viranomaisia sen toiminnassa tapahtuneesta liikennesääntöjen rikkomiseen johtaneesta laiminlyönnistä, joka itsessään on sanktioitu tai jopa säädetty rangaistavaksi. Toisaalta EIT:n ratkaisukäytännössä on todettu, että itsekriminointisuoja ei itsessään tee mahdottomaksi lainsäädäntöä, jossa veloitetaan toimittamaan tiettyjä tietoja viranomaiselle, jos tämä tapahtuu rikosprosessin ulkopuolella.⁴⁴ On näin katsottu, että hallinnolliseen valvontaan liitetty tietojenantovelvollisuus ei sinänsä loukkaa itsekriminointisuoja.⁴⁵ Erityisesti tieliikenteeseen liittyen EIT:n käytännössä on katsottu, että tieliikenteeseen liittyvä yleisvaarallisuus edellyttää kaikkien tieliikenteeseen osallistuvien

⁴² Ks. esim. kilpailulain (948/2011) elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeutta koskeva 38 §, jonka 3 momentin mukaan elinkeinonharjoittajan vastatessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston esittämiin kysymyksiin sitä ei voida velvoittaa myöntämään, että se on toiminut 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan vastaisesti.

⁴³ Ks. esim. J.B. v. Sveitsi, 3.5.2001, 64–66 kohta.

⁴⁴ Weh v. Itävalta, 6.4.2004, 44 kohta.

⁴⁵ HE 29/2018 vp, s. 136, jossa viitataan EIT:n Weh-ratkaisuun.

hyväksyvän tietyt yhteiset säännöt, minkä vuoksi tinkiminen tietyistä oikeuksista, kuten itsekriminointisuojusta, voi tietyin edellytyksin olla mahdollista.⁴⁶ Toisaalta ratkaisussa KKO 2014:67 on katsottu, että tieliikenteessäkin sääntelyä, joka velvoittaa ilmiantamaan itsensä rikoksesta, ei voida puoltaa tieliikenteen erityispiirteillä, eikä tällaisen säännöksen perusteella voitu tuomita rikosvastuuseen. Oma kysymyksensä on, missä määrin itsekriminointisuoja kohdistuu ja voi kohdistua oikeushenkilömuotoiseen toimijaan.

Automaattiajamisen tarjoajaan kohdistettavassa sääntelyssä, joka velvoittaisi raportoimaan ja ilmoittamaan tiettyjä asioita viranomaiselle, olisi kysymys ennen muuta hallinnolliseen valvontaan liittyvästä velvoitteesta, jolla pyritään liikenneturvallisuuden varmistamiseen. Ilmoitus- ja raportointivelvollisuuksilla ja niihin liittyvällä seuraamussääntelyllä olisi näin selvä yhteys liikenteeseen liittyvään yleisvaarallisuuteen ja liikenneturvallisuuden korkean tason varmistamiseen. Asiaa koskeva sääntely ei näin vaikuta ongelmalliselta itsekriminointisuojan kannalta.

Viidenneksi olisi varmistettava, että automaattiajamisen tarjoaja markkinoi automaattista ajojärjestelmäänsä totuudenmukaisesti ja siten, että ajoneuvoja käyttävä ei jää epätietoisuuteen ajojärjestelmän ominaisuuksista ja automaattisen ajojärjestelmän toiminnasta. Tältä osin on tarkemmin arvioitava, miltä osin rikoslain 30 luvun 1 §:ssä tarkoitettu markkinointirikos riittää kattamaan automaattiajamisen tarjoajan markkinointiin liittyvät mahdolliset moitittavat teot. Markkinointirikoksesta tuomitaan se, joka tavaroiden, palveluksien, kiinteistöjen, yksityisen osakeyhtiön arvopapereiden tai muiden hyödykkeiden ammattimaisessa markkinoinnissa antaa markkinoinnin kohderyhmän kannalta merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuotta. Rikoslain 30 luvun 13 §:n mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu koskee markkinointirikosta. Saattaisi kuitenkin olla epäjohtonmukaista, jos automaattiajamisen tarjoajan moitittavaan toimintaan muuten kuin markkinoinnin osalta sovelletaan hallinnollisia seuraamusmaksuja mutta markkinointiin liittyvät teot olisivat rikosoikeudellisesti rangaistavia. Näin myös tältä osin hallinnollinen sanktiointi saattaisi olla tarkoituksenmukaista. Asiaa koskevasta aineellisesta velvoitteesta ja siihen liittyvästä seuraamusmaksusta tulisi säätää valmisteltavana olevassa erityislaissa.

7.3. Valmiudessa oleva kuljettaja

Arviomuiston mukaan valmiudessa olevalla kuljettajalla tarkoitetaan ajoneuvossa sisällä olevaa luonnollista henkilöä, joka voi joko itse kuljettaa ajoneuvoa tai siirtää dynaamisen hallinnan automaattiselle ajojärjestelmälle.⁴⁷

⁴⁶ O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta [GC], 29.6.2007, 57 ja 60–61 kohta.

⁴⁷ Arviomuistio, s. 50.

Lähtökohtana on, että valmiudessa olevaa kuljettajaa koskevat voimassa olevat tieliikennelain säännökset liikennevirhemaksusta ja rikoslain liikenne rikoksia koskevat säännökset. Vastaavasti valmiudessa oleva kuljettaja voisi joutua rikosvastuuseen liikenneonnettomuuden seurauksista esimerkiksi kuolemantuottamusta ja vammantuottamusta koskevien säännösten perusteella, jos rangaistuvastuun yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät. Käytännössä kysymys olisi esimerkiksi tilanteesta, jossa valmiudessa oleva kuljettaja ei huolimattoman toimintansa vuoksi kykene estämään liikenneonnettomuutta, vaikka hänellä olisi ollut kyky ja tilaisuus puuttua ajoneuvon toimintaan ja estää liikenneonnettomuuden ja siihen liittyvien vahinkoseurauksien tapahtuminen. Tällöin olisi kuitenkin jatkossa otettava huomioon, että vastuu liikennesääntöjen noudattamisesta on pääsääntöisesti automaattisella ajojärjestelmällä eikä valmiudessa olevalla kuljettajalla.

Tarkemmin on kuitenkin arvioitava, tuleeko rikoslain sääntelyä tältä osin muuttaa, koska tieliikenteen automaatiota ei ole otettu huomioon liikenne rikoksia koskevassa rikoslain 23 luvun sääntelyssä. Esimerkiksi rattijuopumuksesta tuomitaan rikoslain 23 luvun 3 §:n mukaan se, joka kuljettaa moottorikäyttöistä ajoneuvoa nautittuaan säännöksessä tarkoitetun määrän alkoholia tai käytettyään huumausainetta säännöksessä tarkoitettu tavoin. Ei ole aivan selvää, onko valmiudessa oleva kuljettaja säännöksessä tarkoitettu kuljettaja silloin, kun hän ei toteuta ajoneuvon hallintaan liittyviä toimenpiteitä. Vastaavasti olisi arvioitava, kattaako rikoslain 23 luvun 10 §:ssä tarkoitettua kulkuneuvon kuljettamisen oikeutta sanamuoto valmiudessa olevan kuljettajan, kun säännös soveltuu tilanteeseen, jossa joku kuljettaa, ohjailee tai ohjaa moottorikäyttöistä ajoneuvoa. Selvältä vaikuttaa, että valmiudessa olevan kuljettajan päihtymystilaa tai ajo-oikeutta ei voida arvioida eri perustein kuin ajoneuvon kuljettajan päihtymystilaa tai ajo-oikeutta muuten, koska automaattinen ajojärjestelmä voi antaa ajoneuvon dynaamista hallintaa koskevan siirtopyynnön, jonka jälkeen valmiudessa oleva kuljettaja on vastuussa ajoneuvon dynaamisesta hallinnasta. Tieliikenteen automaatio saattaa näin aiheuttaa muutostarpeita liikenne rikoksia koskevaan sääntelyyn.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän rikoslainsäädännön täsmällisyyden sekä sääntelyn henkilöllisen soveltamisalan ennakoitavuuden kannalta olisi perusteltua, että valmiudessa oleva kuljettaja nimenomaisesti mainittaisiin rikoslain 23 luvun sääntelyssä vastuubjektina. Muutoksia tulisi tältä osin tehdä ainakin seuraaviin säännöksiin:

- rattijuopumus (rikoslain 23 luvun 3 §),
- kulkuneuvon luovuttaminen juopuneelle (rikoslain 23 luvun 8 §) ja
- kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta (rikoslain 23 luvun 10 §).

Rikoslain 23 luvun 12 §:n 1 kohdassa olevaa tienkäyttäjän määritelmää ei tältä osin olisi tarvetta muuttaa. Sanotun lainkohdan mukaan tienkäyttäjällä rikoslain 23 luvussa tarkoitetaan jokaista, joka on tiellä taikka sillä olevassa ajoneuvossa tai raitiovaunussa. Valmiudessa oleva kuljettaja on automaattisen ajoneuvon sisällä ja näin lainkohdassa tarkoitetuin tavoin tiellä.

Lisäksi valmiudessa olevaa kuljettajaa koskien tulisi säätää tietyistä uusista rikosoikeudellisesti ja/tai hallinnollisesti sanktoiduista velvoitteista. Valmiudessa olevan kuljettajan olisi viipymättä otettava ajoneuvo hallintaansa, jos automaattinen ajojärjestelmä tekee dynaamista hallintaa koskevan siirtopyynnön. Liikenneturvallisuuden kannalta on välttämätöntä, että valmiudessa oleva kuljettaja on automaattisessa ajoneuvossa ollessaan siinä määrin valppaana ja toimintakykyinen, että hän voi automaattisen ajojärjestelmän siirtopyynnölle varaaman ajan kuluttua ottaa ajoneuvon dynaamisen hallinnan itselleen. Automaattiset ajojärjestelmät tulisi suunnitella siten, että reagoimattomuus siirtopyyntöön johtaisi siihen, että automaattinen ajojärjestelmä saattaisi ajoneuvon turvalliseen tilaan eli esimerkiksi ajonopeutta maltillisesti hidastaen ohjaisi auton lopulta pysähtymään tien sivuun. Tästä huolimatta liikenneturvallisuuden mahdollisimman korkean tason ylläpitämisen kannalta valmiudessa olevaan kuljettajaan on perusteltua kohdistaa velvoite siirtopyyntöön reagoinnista sekä säätää siirtopyyntöön reagoimattomuus sanktoiduksi. Sanktiointi olisi tarpeen myös liikenneturvallisuuden korkeaa tasoa ylläpitävän liikennekulttuurin luomiseksi tieliikenteen automatisoituessa.

Koska automaattisen ajojärjestelmän tulisi kyetä saattamaan itsensä turvalliseen tilaan, jos dynaamisen hallinnan siirtopyyntöön ei reagoida, reagoimattomuutta koskevan teon moitittavuus ei edellytä rikosoikeudellista rangaistavuutta vaan laiminlyönnin sanktiointia hallinnollisella seuraamusmaksulla voidaan pitää riittävänä. Jos siirtopyyntöön reagoimattomuus sen sijaan on johtanut mahdolliseen vaaratilanteeseen, sovellettavaksi voi tulla rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitettu liikenneturvallisuuden vaarantaminen rikosvastuun yleisten ja erityisten edellytysten täytyessä.

Vastaavasti valmiudessa olevan kuljettajan tulisi olla puuttumatta automaattisen ajojärjestelmän toimintaan, jos järjestelmä ei ole tehnyt ajoneuvon hallintaan ottamista koskevaa pyyntöä ja jos ajojärjestelmään puuttuminen toteutetaan liikenneturvallisuutta vaarantavalla tavalla. Myös tätä tekoa voidaan pitää moitittavuudeltaan sellaisena, joka on perusteltua sanktoida hallinnollisella seuraamusmaksulla. Vakavimmissa ja liikenneturvallisuutta vaarantavissa tapauksissa liikenneturvallisuuden vaarantamista koskeva sääntely voi tulla sovellettavaksi.

7.4. Etähallintapalvelun tarjoaja

Arviomuistion mukaan etähallintapalvelun tarjoajalla tarkoitetaan toimijaa, joka vastaa ajoneuvon etähallinnan järjestämisestä.⁴⁸ Arviomuistiossa todetun mukaisesti ajoneuvon etähallintapalveluja tarjottaessa ja ajoneuvon etähallintaa käytännössä toteutettaessa liikenneturvallisuus on ensi sijassa riippuvaista toiminnan järjestävän yrityksen eli etähallintapalvelun tarjoajan toiminnasta.⁴⁹ Arviomuistiossa esitetään, että Suomessa edellytettäisiin etähallintapalvelun tarjoajalta toimilupaa, jonka myöntäisi Liikenne- ja viestintävirasto. Tämä seikka on otettava huomioon etähallintapalvelun tarjoajaan kohdistettavia mahdollisesti hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioituja velvoitteita asetettaessa, koska tietyissä tilanteissa myös toimiluvan peruuttaminen.

Toimilupasäätelyssä olisi kysymys tiettyä elinkeinoa koskevasta lupasäätelystä ja luvan asettamisesta edellytykseksi tietynlaisen elinkeinon harjoittamiselle. Tällainen säätely merkitsee rajoitusta perustuslain 18.1 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä elinkeinovapautta on pidetty perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus on valiokunnan mukaan poikkeuksellisesti mahdollista. Säätelyn tulee tällöin täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.⁵⁰

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Säätelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan ja missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.⁵¹ Lisäksi viranomaisen toimivallan liittämällä lupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin laintasosiin säännöksiin.⁵² Olennaista tällöin on muun muassa se, että lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla.⁵³

Elinkeinovapauden rajoituksen on perustuttava painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että luvanvaraisuus voi

⁴⁸ Arviomuistio, s. 50.

⁴⁹ Arviomuistio, s. 17.

⁵⁰ Esim. PeVL 31/2006 vp, s. 2, PeVL 19/2009 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 2 ja PeVL 48/2017 vp, s. 2.

⁵¹ Esim. PeVL 48/2017 vp, s. 3, PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 65/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 22/2014 vp, s. 4–5.

⁵² Esim. PeVL 69/2014 vp, s. 2/I ja PeL 13/2014 vp 2/II.

⁵³ Esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2.

eräillä aloilla olla perusteltua erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi.⁵⁴ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä luvanvaraisuutta on pidetty perusteltuna esimerkiksi ampumaratatoiminnan⁵⁵, taksitoiminnan⁵⁶ ja alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen⁵⁷ suhteen. Hyväksyttävänä perusteena on niin ikään pidetty EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseen ja markkinajärjestelyn toimeenpanoon liittyviä perusteita.⁵⁸ Myös perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristöperusoikeuden on katsottu muodostavan hyväksyttävän perusteen elinkeinovapauden rajoittamiselle.⁵⁹

Arviomuistiossa etähallintapalvelun tarjoajaan kohdistettavaa toimilupasääntelyä on perusteltu ennen muuta liikenneturvallisuuteen ja ylipäänsä etähallintapalveluja tarjoajan yrityksen turvallisuuskulttuurin liikenneturvallisuuden kannalta arvioituun merkityksellisyyteen liittyvillä syillä.⁶⁰ Ottaen lisäksi huomioon, että tieliikenteen automaatio tulee merkittävästi muuttamaan tieliikennettä ja näin myös liikenneturvallisuutta, elinkeinonvapautta rajoittavan toimilupasääntelyn voidaan katsoa perustuvan painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen.

Jos valmisteltavana olevassa tieliikenteen automaatiota koskevassa laissa säädettäisiin toimiluvasta, sääntelyn tulisi sisältää ensinnäkin säännös toimiluvan myöntämisen edellytyksistä. Tällä on merkitystä toiminnan ennakoitavuuden kannalta. Jos toimiluvan myöntämisen edellytyksiä koskeva säännös on riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen, toimiluvan hakemista harkitsevat tahot voivat ennakoida viranomaisen lupaharkinnan perusteena olevien seikkojen toteutumista. Toiseksi, jos Liikenne- ja viestintävirastolle katsotaan tarkoituksenmukaiseksi antaa toimivalta liittää toimilupaan tietyn tarkoituksen kannalta välttämättömiä lupaehtoja, näiden lupaehtojen sisällöstä tulee säätää riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Jotta sääntely olisi riittävän tarkkarajainen ja täsmällistä, lupaehtojen sisältö ja tavoitteet tulisi laintasoisesti määritellä riittävän täsmällisesti, minkä lisäksi toimiluvassa annettavat mahdollisesti eriluonteiset ehdot tulisi sitoa valtiosääntöoikeudellisesti riittävän täsmälliseen niiden asettamista koskevaan ehtojen tavoitteisiin sidottuun edellytykseen. Perusteltua olisi lisäksi edellyttää, että ehtojen on oltava esimerkiksi liikenneturvallisuuden ja etähallintapalvelun turvallisen järjestämisen varmistamiseksi välttämättömiä.

Toimiluvan perumisen on eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä katsottu olevan asianomaisen yhteisön oikeusasemaan puuttuvana

⁵⁴ HE 309/1993 vp, s. 67/II.

⁵⁵ Painavat henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja terveyteen liittyvät syyt; PeVL 13/2014 vp, s. 2/II.

⁵⁶ Liikenne- ja asiakasturvallisuuden vaatimukset sekä turvallisuuteen ja kuluttajansuojaan liittyvät perusteet; PeVL 31/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 46/2016 vp, s. 3.

⁵⁷ Terveyshaittojen sekä sosiaalisten haittojen ehkäiseminen; PeVL 48/2017 vp, s. 2–3.

⁵⁸ PeVL 34/2012 vp, s. 2/II.

⁵⁹ PeVL 55/2018 vp, s. 2.

⁶⁰ Arviomuistio, s. 63.

viranomaistoimena jyrkempi kuin haetun luvan epääminen.⁶¹ Ylipäänsä toimiluvan peruminen on valiokunnan käytännössä merkityksellistä perustuslain 18 §:ssä turvatus elinkeinovapauden kannalta. Tämä merkitsee muun ohessa sitä, että toimiluvan perumisen perusteet on määriteltävä lainsäädännössä tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Valiokunta on myös pitänyt tällaisen sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä, että luvan peruuttamismahdollisuus sidotaan vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.⁶²

Arviomuistiossa todetun mukaisesti etähallinnassa toiminnan turvallisuus on keskeisesti riippuvaista tällaisia palveluja tarjoavan toimijan omaksumasta yrityskulttuurista ja siitä, millaiset työkalut ja -olosuhteet se tarjoaa työntekijöilleen.⁶³ Selkeästi tällainen kysymys on esimerkiksi sen varmistaminen, että etähallintapalvelun tarjoaja huolehtii palveluksessaan olevien etähallintaa tekevien riittävän osaamisen ja koulutuksen varmistamisesta. Vastaavasti myös esimerkiksi siitä huolehtiminen, että etähallintapalvelun tarjoaja huolehtii riittävän sen palveluksessa kulloinkin olevan etähallintaa toteuttavan henkilöstön varmistamisesta ja töiden organisoinnista tavalla, että se muun ohessa vähentää väsymystä ja edistää keskittymistä, kuuluvat olennaisesti etähallintapalvelun tarjoajan omaksumaan yrityskulttuuriin. Tämän vuoksi lienee perusteltua, että tällaisia velvollisuuksia ei suoraan ainakaan kategorisen kattavasti hallinnollisesti sanktioitaisi vaan tämänkaltaisten seikkojen toteutuminen voisi tulla luontevammin arvioitavaksi etähallintapalvelun tarjoajan toimilupaa koskevana kysymyksenä. Jos etähallintapalvelun tarjoajan toiminta osoittaa, että edellä kuvatun kaltaisista velvoitteista ei huolehdita, Liikenne- ja viestintävirasto voisi perua tarjoajan toimiluvan, jos tarjoaja ei ole ryhtynyt tietyssä määräajassa riittäviin korjaaviin toimenpiteisiin. Tätä varten tulisi nimenomaisesti säätää Liikenne- ja viestintäviraston etähallintapalvelujen tarjoajien toimintaan ulottuvasta valvontatoimivallasta. Lisäksi on huomattava, että jos on kysymys esimerkiksi töiden organisoinnista tavalla, joka aiheuttaa työntekijöille aiheutonta kuormitusta, etähallintapalvelun tarjoajan toiminta voi tulla arvioitavaksi rikoslain 47 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna työturvallisuusrikoksena, edellyttäen, että toiminta rikkoo aineellista työturvallisuuslainsäädäntöä. Vastaavasti myös esimerkiksi työvuorojen järjestäminen siten, että etähallintaa tekevien henkilöiden riittävistä lepotauoista ei huolehdita, voi tulla työturvallisuusrikoksena rangaistavaksi. Rikoslain 47 luvun 9 §:n mukaan työturvallisuusrikokseen sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään. Etähallintapalvelun tarjoajalle voitaisiin näin tuomita edellä mainitun kaltaisista teoista yhteisösakko oikeushenkilön rangaistusvastuun edellytysten täyttyessä. Työturvallisuusrikoksen mahdollisissa soveltamistilanteissa olisi kuitenkin kysymys ennen muuta yksittäisistä työturvallisuusmääräysten rikkomistilanteista, kun taas automaattiajamista koskevassa

⁶¹ Esim. PeVL 9/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 74/2002 vp, s. 3/II.

⁶² Ks. esim. PeVL 17/2012 vp, s. 2/I.

⁶³ Arviomuistio, s. 17.

valmisteltavana olevassa laissa säädettäisiin liikenneturvallisuuden kannalta välttämättömästä etähallintapalvelutyön turvallisesta järjestämisestä. Sääntelyn soveltamisalta ei näin olisi päällekkäistä.

Etähallintapalvelun tarjoajan tulisi laatia kirjallinen turvallisuusjohtamisjärjestelmä, jossa olisi kiinnitettävä huomiota organisaation vastuujakoon, organisaation kaikilla tasoilla tapahtuvaan valvontaan, henkilöstön osallistumiseen johtamisjärjestelmää koskevaan päätöksentekoon sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmän jatkuvaan parantamiseen.⁶⁴ Tällaisen kirjallisen turvallisuusjohtamisjärjestelmän laatiminen ja sen riittävä kattavuus on syytä asettaa toimiluvan saamisen edellytykseksi. Jos Liikenne- ja viestintävirasto valvontatoiminnassaan havaitsisi, että turvallisuusjohtamisjärjestelmää ei noudateta, etähallintapalvelun tarjoajan toimilupa voitaisiin perua, jos etähallintapalvelun tarjoaja ei ryhdy riittäviin korjaaviin toimenpiteisiin. Jos turvallisuusjohtamisjärjestelmän noudattaminen on laiminlyöty tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan vaaraa liikenneturvallisuudelle, etähallintapalvelun tarjoajaan saattaisi olla perusteltua kohdentaa hallinnollinen seuraamusmaksu. Mahdollisen hallinnollisen seuraamusmaksun suuruuden tulisi tarvittaessa olla suhteellisen tuntuva, koska turvallisuusjohtamisjärjestelmän noudattaminen on etähallintapalvelun liikenneturvallisuuden varmistamiseen liittyvän asianmukaisen järjestämisen kannalta keskeistä.

Etähallintapalvelun tarjoajan tulee varmistaa toimintansa riittävä turvallisuus, koska ajoneuvon etähallinta tapahtuu pääsääntöisesti näköyhteyksien ulkopuolella tietoliikenneyhteyksien varassa. Tällöin myös tietoliikenneyhteyksien riittävän laadun ja häiriöttömyyden varmistaminen on ajoneuvon etähallinnan turvallisuuden takaamiseksi tärkeää.⁶⁵ Käytännössä tämä muun ohessa merkitsee, että etähallintapalvelun tarjoajan olisi huolehdittava tietoliikenneyhteyksiensä luotettavuudesta ja riittävästä nopeudesta, varmistettava tietoliikenneyhteyksiensä toimivuus tilanteessa, jossa pääasiallisesti käytetty tietoliikenneyhteys on toimimaton, sekä varmistettava tietoliikenneyhteyksiensä korkea tietoturva. Tietoliikenneyhteyksien luotettavuuden ja riittävän varayhteyden varmistaminen vaikuttavat velvollisuuksilta, jotka voisivat luontevasti tulla otetuiksi huomioon etähallintapalvelun tarjoajalta edellytettävää toimilupaa koskevassa arvioinnissa. Etähallintapalvelun tarjoajasta johtuvat puutteet yhteyksien käytännön toiminnassa ja esimerkiksi yhteyksien asianmukaisessa päivittämisessä voisivat olla toimiluvan mahdolliseen perumiseen vaikuttavia laiminlyöntejä. Arviomuistiossa on katsottu, että etähallintapalvelun tarjoajan olisi viipymättä ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle sen järjestelmiin kohdistuvasta merkittävästä tietoturvallisuuteen liittyvästä häiriöstä, joka voi aiheuttaa merkittävän vaaran liikenteen turvallisuudelle.⁶⁶ Tällaisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti saattaisi olla syytä sanktioida hallinnollisella seuraamusmaksulla. Tässä on tosin

⁶⁴ Arviomuistio, s. 63.

⁶⁵ Arviomuistio, s. 64.

⁶⁶ Arviomuistio, s. 64.

otettava huomioon edellä itsekriminsointisuojausta esitetty, koska tietoturvallisuuteen liittyvä häiriö etähallintapalvelun tarjoajan järjestelmässä saattaa johtaa myös rikoslain 38 luvun 9 §:ssä tarkoitetun tietosuojaarikosta koskevan säännöksen soveltamiseen. Kysymys olisi ennen muuta sanotun rikoslain säännöksen 2 momentista, jonka mukaan tietosuojaarikoksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta toimii vastoin sitä, mitä säännöksen 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetussa säädöksessä säädetään henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta. Koska tietosuojaarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorangaistussäännös ja näin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, vaikuttaa perustellulta automaattiajamista koskevassa valmisteltavana olevassa erityislaissa nimenomaisesti säätää tietoturvallisuudessa havaittuja puutteita ja ongelmia koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta ja tämän ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin sanktioimisesta hallinnollisin seuraamusmaksuin.

Lopuksi on etähallintapalvelun tarjoajan osalta arvioitava tilannetta, jossa etähallintapalvelun tarjoajan etähallinnoima ajoneuvo rikkoo liikennesääntöjä tai on osallisena tieliikenteessä tapahtuneessa onnettomuudessa, jonka seurauksena aiheutuu omaisuusvahinkoja tai henkeen tai terveyteen kohdistuvia loukkauksia. Etähallinnassa olevan ajoneuvon toteuttama liikennesääntöjen rikkominen voi olla seurausta automaattisen ajojärjestelmän virheestä, jolloin vastuu olisi edellä esitetyn mukaisesti automaattiajamisen tarjoajalla. Jos etähallinnassa olevan ajoneuvon toteuttama liikennesääntöjen rikkominen on seurausta etähallintaan liittyvästä syystä, esimerkiksi etähallintapalvelun tarjoajan työoloja koskevasta laiminlyönnistä tai etähallintapalvelun toteuttamiseen liittyvästä puutteesta, voisi olla ajateltavissa, että etähallintapalvelun tarjoajaan kohdistettaisiin liikennevirhemaksu. Edellä todetun mukaisesti tieliikennelain mukaan liikennevirhemaksu määrätään lain 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetulle tienkäyttäjälle. Kohdassa tarkoitettu tienkäyttäjän käsite ei edellytä, että tienkäyttäjä on ajoneuvon sisäpuolella ja kohtaa säädettäessä on otettu huomioon tieliikenteen automaatio.⁶⁷ Selvyyden vuoksi vaikuttaisi kuitenkin perustellulta nimenomaisesti säätää siitä, että liikennevirhemaksu voitaisiin kohdistaa etähallintapalvelun tarjoajaan.

Myös tilannetta, jossa etähallintapalvelun tarjoajan etähallitsema ajoneuvo on osallisena vakavassa liikenneonnettomuudessa ja jossa liikenneonnettomuuteen osallinen menehtyy tai vammautuu, olisi arvioitava samoin perustein. Jos tällaisessa tilanteessa onnettomuus tapahtuu automaattisen ajojärjestelmän systeemisen tai yksittäistapauksellisen virheen seurauksena, automaattiajamisen tarjoajaan kohdistettaisiin tuntuva hallinnollinen seuraamusmaksu. Jos taas onnettomuus johtuu etähallintapalvelun tarjoajan toiminnasta johtuvasta syystä, esimerkiksi riittävän varautumisen laiminlyönnistä, hallinnollinen seuraamusmaksu tulisi kohdistaa etähallintapalvelun tarjoajaan. Hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäis- ja vähimmäismäärien olisi syytä olla samansuuruinen kuin automaattiajamisen tarjoajaan kohdistettavan

⁶⁷ HE 180/2017 vp, s. 180.

seuraamusmaksun. Erityistä seurausvastuuseen perustuvaa hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä ei kuitenkaan tarvitse valmisteltavana olevaan automaattiajamista koskevaan erityislakiin säätää, koska tässä tarkoitetut tilanteet tulisivat sanktoiduiksi esimerkiksi etähallintapalvelun turvallista järjestämistä koskevan veloitteen laiminlyöntiä koskevin tilanteina. Sellaista tilannetta, jossa henkilövahinkoihin johtanut liikenneonnettomuus aiheutuisi etähallintapalvelun toiminnassa muutoin kuin etähallintapalvelun turvallisuudesta huolehtimisen laiminlyönnin johdosta, ei ole juuri ajateltavissa. Jotta sääntely olisi aukotonta, sanktiosääntelyyn saattaisi kuitenkin olla syytä sisällyttää maininta, jonka mukaan myös muutoin toteutettu etähallintapalvelun järjestämisen asianmukaisuuden laiminlyönti olisi hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitua. Koska kysymys olisi avoimesta tekotapatunnusmerkistä, sille ei tulisi antaa laajaa merkityssisältöä vaan sitä tulisi pikemmin tulkita suppeasti.

7.5. Etähallintaa tekevä

Etähallintaa tekevällä tarkoitetaan arviomuistion mukaan luonnollista henkilöä, joka suorittaa etähallinnan toimenpiteitä etähallintapalvelun tarjoajan palveluksessa.⁶⁸

Edellä todetun mukaisesti liikenneturvallisuudesta etähallinnassa olevia ajoneuvoa käytettäessä vastaisi ennen muuta etähallintapalvelun tarjoaja. Lisäksi merkitystä olisi luonnollisesti myös automaattiajamisen tarjoajan toteuttamilla toimenpiteillä, joka olisi käytännössä ensisijaisesti vastuussa etähallinnassa käytettyjen ajoneuvojen hyödyntämän automaattisen ajojärjestelmän mahdollisista puutteista ja vioista.

On kuitenkin ajateltavissa, että etähallinnassa olevan ajoneuvon aiheuttama liikennerikkomus on seurausta etähallintaa tekevän toiminnasta. Hän on esimerkiksi täysin laiminlyönyt valvontatehtävänsä nukkumalla tai keskittymällä muuhun toimintaan etähallintatehtävässä ollessaan. Tällöin mahdollisesti valmisteltavaan erityislakiin olisi sisällytettävä vähintään viittaussäännös rikoslain liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevaan 23 luvun 1 §:ään. Jos näin tehdään, rikoslain 23 luvun 12 §:n 1 kohdan tienkäyttäjän määritelmää olisi laajennettava kattamaan etähallintaa tekevät. Jos taas voidaan osoittaa, että liikenneonnettomuus, jonka seurauksena esimerkiksi tienkäyttäjä vammautuu tai menehtyy, johtuu etähallinnan toteuttajan laiminlyönnistä, rikoslain 21 luvun kuoleman- ja vammantuottamista koskevat säännökset soveltuvat. Myös rikoslain 21 luvun 13 §:ssä tarkoitettu vaaran aiheuttaminen voi tulla sovellettavaksi. Säännöksen mukaan tuomitaan se, joka huolimattomuudellaan aiheuttaa toiselle ruumiinvamman tai sairauden, joka ei ole vähäinen. Näiltä osin rikoslain sääntelyä ei ole tarvetta muuttaa.

⁶⁸ Arviomuistio, s. 50.

Arviomuistiossakin todetun mukaisesti etähallintaa tekevän on huolehdittava siitä, että hän on jatkuvasti fyysisesti ja psyykkisesti kykenevä hoitamaan tehtävää turvallisesti.⁶⁹ Voitaneen ajatella, että etähallintaa tekevän asema on soveltuvin osin ja tietyin osin rinnasteinen ilmailun maaorganisaatiossa lentoturvallisuuteen vaikuttavassa tehtävässä olevan asemaan. Etähallinnan toteuttaja on vastaavasti merkittävässä liikenneturvallisuuteen vaikuttavassa tehtävässä. Tällöin lienee perusteltua säätää siitä, että etähallintaa tekevä ei saa tehtävässään olla huumaavan aineen vaikutuksen alainen. Rattijuopumusta koskevan sääntelyn muuttaminen tavalla, joka koskisi myös etähallintaa tekevää, ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta, koska sanotun säännöksen soveltamisalaa ei olisi perusteltua laajentaa koskemaan toimijoita, joiden asema ei ole välittömästi rinnasteinen ajoneuvon kuljettajaan. Varteenotettava vaihtoehto voisi sen sijaan olla säätää huumaavan aineen käyttämisestä ajoneuvon etähallinnassa oman rikossäännöksenään ilmailulain (864/2014) 177 §:ää vastaavasti. Ilmailulain sanotun säännöksen mukaan tuomitaan ilma-aluksessa tehtävää suorittava tai maaorganisaatiossa lentoturvallisuuteen vaikuttavassa tehtävässä oleva, joka suorittaa tehtäväänsä, vaikka hänen verensä alkoholipitoisuus on alkoholin nauttimisesta kohonnut tai on käyttänyt alkoholia tai muuta huumaavaa ainetta niin, että sitä on hänen elimistössään havaittava määrä, taikka jos tässä tarkoitettu henkilö rikkoo sotilasilmailuviranomaisen 170 §:n 4 momentin nojalla antamia alkoholin tai muun huumaavan aineen käyttöön liittyviä vaatimuksia. Säännöksen sanamuoto ei ole kaikkein täsmällisin, koska sen perusteella ei ole yksiselitteisesti pääteltävissä, minkä tasoista humalatilaa tai huumaantunutta tilaa säännöksen soveltaminen edellyttää. Joko tapauksessa arvioitavaksi tulisi, omaksutaanko etähallintaa toteuttavan huumaavan aineen käytön suhteen nollatoleranssi vai asetetaanko ainakin alkoholin osalta promilleraja.

Koska etähallinnan toteuttaminen on uusi liikenneturvallisuuden kannalta merkittävä tehtävä, saattaisi olla perusteltua omaksua alkoholin ja muiden päihdyttävien aineiden suhteen nollatoleranssi kyseisessä tehtävässä. Liikenneturvallisuuden korkean tason varmistamisen kannalta voisi olla vaikea perustella, minkä vuoksi etähallintaa tekevä voisi toimia tehtävässään alle 0,5 promillen humalatilassa, mutta esimerkiksi lennontiedottajat ja lentokoneiden huoltomekaanikot⁷⁰ eivät. Vaikuttaa näin perustellulta omaksua etähallintatyötä koskeva täysraittisuuden periaate ilmailulain tapaan.⁷¹

Lopuksi on arvioitava kysymystä siitä, mitä mahdollisuuksia etähallintapalvelun toteuttajalla on selvittää etähallintaa tekevän mahdollinen päihtymystila. Ensinnäkin on huomattava, että työnantajalla eli etähallintapalvelun tarjoajalla on velvollisuus varmistaa etähallintapalvelun turvallisuus turvallisuusjohtamisjärjestelmä laatimalla. Työnantajalla on myös yleinen

⁶⁹ Arviomuistio, s. 65.

⁷⁰ Ks. HE 79/2014 vp, s. 104/II, jossa mainitut tehtävät mainitaan esimerkkeinä ilmailulain 177 §:ssä tarkoitusta lentoturvallisuuteen vaikuttavista tehtävistä.

⁷¹ HE 79/2014 vp, s. 104/II, jonka mukaan ilmailulain 177 §:n lähtökohtana on ”täysraittisuuden periaate”.

velvollisuus huolehtia työn turvallisuudesta, minkä vuoksi päihtyneenä työpaikalla olevan työskentely voidaan estää. Myös etähallintapalvelun tarjoaja voisi ensisijaisena keinona estää päihtyneenä töihin tulevan etähallintaa tekevän työskentelyn tai keskeyttää päihtyneen etähallintaa tekevän etähallintatehtävät.

Toiseksi voidaan arvioida tarvetta puhalluskokeella varmistaa työntekijän mahdollinen päihthemystila. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on päihdetestausta koskevassa lausuntokäytännössään katsonut tällaisen sääntelyn olevan merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Lisäksi valiokunta on katsonut sillä puututtavan myös perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja rajoitettavan henkilön itsemääräämisoikeutta.⁷² Päihdetestauksesta on kuitenkin mahdollista säätää työpaikoilla, jos tarkoituksena on ehkäistä esimerkiksi alkoholinkäytöstä seuraavia liikenneturvallisuutta ja työturvallisuutta vaarantavia tilanteita.⁷³ Päihdetestausta koskevan sääntelyn on tällöin kuitenkin täytettävä perusoikeuksia rajoittavalta sääntelyltä edellytetyt tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimukset.⁷⁴ Lisäksi päihdetestaukseen velvoittamisen mahdollisuus on sidottava päihdetestauksen tavoitteena olevaan riskien minimoimiseen esimerkiksi niin, että testaaminen on työntekijän työtehtävistä johtuvien erityisten vaatimusten vuoksi välttämätöntä hänen työ- tai toimintakykynsä selvittämiseksi. Tällaista päihdetestauksen tarkoituksen sitomista sillä minimoitaviin riskeihin on pidetty edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁷⁵

Merityösopimuslain (756/2011) 13 luvun 19 a §:ään on hiljattain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella lisätty säännös työntekijän velvoittamisesta puhalluskokeeseen aluksella.⁷⁶ Sanotun säännöksen 1 kohdan mukaan työnantaja voi velvoittaa ne työntekijät, jotka työskentelevät tehtävissä, joissa päihtyneenä työskentely voi vaarantaa muiden aluksella olevien henkilöiden hengen, terveyden tai työturvallisuuden taikka aluksen tai ympäristön turvallisuutta, yleiseen työnantajan määrittämänä ajankohtana suoritettavaan puhalluskokeeseen sen selvittämiseksi, ovatko työntekijät alkoholin vaikutuksen alaisina työajalla. Työnantaja voi kuitenkin velvoittaa yksittäisen työntekijän tämän työtehtävästä riippumatta puhalluskokeeseen, jos on perusteltua aihetta epäillä työntekijän olevan alkoholin vaikutuksen alaisena työajalla. Säännöksen 2–4 momentti sisältävät lisäksi sääntelyä työterveyslaissa (1383/2001) tarkoitetusta päihdeohjelmasta puhalluskokeeseen velvoittamisen edellytyksenä, puhalluskokeissa käytettävien laitteiden luotettavuudesta sekä puhalluskokeen tuloksen

⁷² Esim. PeVL 25/2022 vp, 5 kohta, PeVL 38/2013 vp, s. 4/I, PeVL 12/2006 vp, s. 2/II, PeVL 28/2004 vp, s. 3/II ja PeVL 10/2004 vp, s. 2/II.

⁷³ PeVL 25/2022 vp, 6 kohta.

⁷⁴ PeVL 25/2022 vp, 8 kohta.

⁷⁵ PeVL 10/2004 vp, s. 3. Ks. myös PeVL 25/2022 vp, 7 kohta.

⁷⁶ HE 34/2022 vp ja PeVL 25/2022 vp.

tarvittaessa tehtävästä varmistamisesta toisella laitteella ja siitä, että työnantajan on tiedotettava työntekijöitä mahdollisuudesta heidän oikeudestaan vaatia puhalluskokeen tuloksen varmentamista.

Jos valmisteltavana olevaan automaattiajamista koskevaan lakiin lisätään etähallintaa tekeviä koskevaa päihdetestausta koskevaa sääntelyä, se olisi perusteltua laatia merityösopimuslain 13 luvun 19 a §:n mukaisesti. Sääntely olisi syytä kohdentaa vain sellaisiin etähallintapalvelun tarjoajan palveluksessa oleviin työntekijöihin, jotka työskentelevät tehtävissä, joissa päihtyneenä työskentely voi vaarantaa muiden tielläliikkujien hengen tai terveyden taikka etähallintapalvelun turvallisen järjestämisen varmistamisen.

Pakkokeinolain (806/2011) 9 luvun 2 §:ssä säädetään kokeesta nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi. Säännöksen 1 momentin mukaan poliisimies voi määrätä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan tai muussa rikoslain 23 luvussa tarkoitetussa tehtävässä toimivan kokeeseen, joka tehdään tämän mahdollisesti nauttiman alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi. Kokeesta kieltäytymisen taikka kokeen suorittamisen turvaamisen tai luotettavan koetuloksen saamisen vuoksi voidaan toimittaa henkilönkatsastus, johon ei tarvita pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöstä. Koe on tehtävä siten ja sellaisella menetelmällä, ettei siitä aiheudu tarpeetonta tai kohtuutonta haittaa tutkittavalle.

Ei ole ensinnäkään yksiselitteistä, voisiko etähallintaa tekevää pitää säännöksessä tarkoitettuna ajoneuvon kuljettajana tai muussa rikoslain 23 luvussa tarkoitetussa tehtävässä toimivana. Toiseksi sääntelyä, jossa puhalluskokeesta kieltäytyvä voidaan velvoittaa henkilönkatsastukseen, voidaan pitää suhteellisen huomattavana yksilön perusoikeuksiin puuttuvana toimenpiteenä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä henkilönkatsastusta on pidetty perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan puuttuvana toimenpiteenä.⁷⁷ Tarvetta etähallintaa tekevän henkilönkatsastukselle (tarkkuusalkometri tai verikoe) ei vaikuta olevan, koska etähallintapalvelun tarjoajalla on joka tapauksessa työturvallisuuden varmistamiseksi oikeus estää päihtyneeksi epäilemänsä etähallintaa tekevän työskentely. Pakkokeinolain 9 luvun 2 §:n soveltaminen tässä yhteydessä ei muutenkaan vaikuta tarkoituksenmukaiselta, koska siinä tarkoitettun päihdetestin voi toteuttaa vain poliisimies tai säännöksen 2 momentin mukaisin edellytyksin tulli- ja rajavartiolaitos tai Liikenteen turvallisuusviraston liikennettä valvomaan määrätty virkamies. Voidaan myös arvioida, että etähallintapalvelun tarjoajalle säädetty oikeus päihdetestaukseen toimisi siinä määrin ennaltaehkäisevästi, että viranomaisten toimesta toteutettua päihdetestausta ei tarvittaisi. Koska etähallintaa tekevään kohdistetussa säännöksessä ei säädettäisi promillera-
jasta, merityösopimuslain 13 luvun 19 a §:n kaltaista sääntelyä voitaneen pitää riittävänä. Päihdetestauksen ja sen varmistavan testauksen tuloksen ollessa päihtymystilaa osoittava,

⁷⁷ Esim. PeVL 36/2002 vp, s. 3/l.

etähallintapalvelun tarjoaja ilmoittaisi asiasta esitutkinaviranomaiselle, joka toimisi asiassa toimivaltuuksiensa mukaisesti.