

Liikenne- ja viestintäministeriö

Oikeusministeriön lausunto tieliikenteen automaation edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia koskevasta arviomuistiosta

Liikenne- ja viestintäministeriö on 28.3.2024 päivättyllä lausuntopyynnöllään pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa tieliikenteen automaation edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia koskevasta arviomuistiosta.

Vastauksena lausuntopyyntöön oikeusministeriö lausuu seuraavaa:

Rikosoikeudellisesta seuraamusjärjestelmästä

Yleisiä lähtökohtia

Oikeusministeriö toteaa, että arviomuistiossa arvioidut muutokset ovat laajoja niin periaatteellisella kuin käytännön tasolla. Liikennetrikokset ovat jo pitkään muodostaneet yli puolet kaikista poliisin tietoon tulleista rikoksista. Esimerkiksi vuonna 2023 liikenneturvallisuuden vaarantaminen oli yleisin viranomaisten tietoon tullut rikosnimike. Rikkomusmäärien ollessa näin suuria on selvää, että seuraamusjärjestelmän toimivuudella on huomattava merkitys sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta. Liikenteeseen liittyvillä rikkomuksilla ja rikoksilla voi olla merkittävä vaikutus muun ohella ihmisten henkeen ja terveyteen. Liikenne on samalla keskeinen osa yhteiskunnan arkipäiväistä toimintaa, jolloin sääntelyn toimivuudella on huomattavan laajoja vaikutuksia.

Oikeusministeriö painottaa, että jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota kriminalisointiperiaatteiden huolelliseen punnintaan ja perustella mahdollisten uusien rangaistussäännösten tarvetta sekä erilaisia vaihtoehtoja näille. Sanotun kannalta huomionarvoista on muun ohella se, että suurin osa liikennetrikoksista tilastoidaan nykyään liikennetrikokemuksiksi. Kyse on rikosoikeudellisen sääntelyn ulkopuolisesta tieliikenteen vähäisten rikkomusten seuraamusjärjestelmästä, jossa tieliikennelain vähäisestä rikkomisesta määrättävä liikennevirhemaksu on hallinnollinen sanktio. Arviomuistiossakin todettuun

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

tapaan liikennevirhemaksu voidaan määrätä vain luonnolliselle henkilölle. Arviomuistion mukaan yrityksiin kohdistuvien seuraamusten ala tulee uudistusten myötä kasvamaan. Koska suurin osa liikenne-rikoksista tilastoidaan liikenne rikkomuksiksi, jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmän väliseen suhteeseen sekä niiden soveltuvuuteen oikeushenkilöihin.

Oikeusministeriö katsoo, että tulevan sääntelyn laajentaminen hallinnollisten seuraamusten suuntaan on jatkoselvittämisen arvoinen. Rikosoikeudellista puuttumista tulee yleisesti pitää viimesijaisena vaihtoehtona (nk. ultima ratio -periaate). Rikosoikeudellista reagointia ei ole lähtökohtaisesti perusteltua kohdistaa myöskään lieviin rikkomuksiin. Samalla on huomattava, että oikeushyvien tehokas suojaaminen voi puoltaa myös rikosoikeudellisia keinoja. Sanottu korostaa kriminalisointiperiaatteiden punninnan tarvetta jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö painottaa lisäksi, että myös rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusmaksua koskevan sanktiosääntelyn on täytettävä muun ohella viimesijaisuuteen ja välttämättömyyteen kiinnittyvät vaatimukset. Myös tieliikennelain rikkomisesta määrättävä liikennevirhemaksu on katsottava hallinnolliseksi sanktioksi. Hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä on huomioitava perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset, ja sanktiosääntelyn on siten täytettävä vaatimukset muun muassa sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaisesti hallinnollisille sanktioille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko sanktiointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi eli onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi. Hallinnollisten sanktioiden tulee lisäksi lähtökohtaisesti olla viimesijaisia suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin.

Arviomuistiossa todetaan (s. 30), että ”hallinnollinen seuraamusjärjestelmä ei kuulu rikosoikeudellisen oikeusturvajärjestelmän piiriin”. Jatkovalmistelussa on syytä nostaa esille, että rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset voivat tietyiltä osin olla muun muassa menettelyllisesti ja oikeusturvavaatimusten kannalta rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jos ne täyttävät Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen (SopS 18–19/1990) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä tällaiselle rinnastukselle asetetut kriteerit (nk. Engel-kriteerit) (ks. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 52/2018).

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on aiheellista tarkastella myös muiden, mahdollisesti uusien, hallinnollisten seuraamusten ja keinojen sekä turvaamistoimenpiteiden, kuten ajokiellon, mahdollista tarvetta ja soveltuvuutta uuteen sääntelyyn. Erilaisilla seuraamuksilla ja seuraamusjärjestelmillä voi arviomuistiossakin todettuun tapaan olla erilaisia tavoitteita. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota arviomuistion seuraavaan kohtaan (s. 67): ”Nykyinen seuraamusjärjestelmä perustuu siihen, että kuljettaja vastaa ajoneuvon käyttäytymisestä liikenteessä. Jatkossa yrityksiin kohdistuvien seuraamusten ala kasvaa. Tällöin väistämättä kasvaa myös hallinnollisten seuraamusten merkitys suhteessa rikosperusteiseen vastuuseen. Samalla myös seuraamusjärjestelmän tavoitteet muuttuvat jossakin määrin. Rangaistuksen asemesta pyrittäisiin painottamaan seuraamuksia, joiden avulla voitaisiin välttää tapahtuneen kaltaiset liikennevahingot, ja siten pyrkiä parantamaan liikenneturvallisuutta.” Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän ydintehtävänä on ennaltaehkäistä epätoivottavaa menettelyä. Rangaistusuhkien yksi keskeinen, vaikkakaan ei ainoa, hyväksyttävyyden mittari on niiden kyky vaikuttaa toimijoiden käyttäytymiseen ennakkollisesti. Kyseisen

vaikutuksen punninta on keskeisessä asemassa mahdollisten rangaistussäännösten tarpeen ja puolletavuuden perustelemisessa.

Arviomuistion mukaan (s. 44) ”Yleinen oikeustaju edellyttää, että jokainen osapuoli voi tietää velvollisuutensa ja oikeutensa etukäteen. Epätietoisuus oikeuksista ja velvollisuuksista voi viime kädessä johtaa jopa liikenneturvallisuuden vaarantumiseen.” Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi syytä korostaa myös rikosoikeudellista syyllisyysperiaatetta ja sen vaatimuksia, jotka ovat läheisessä yhteydessä laillisuusperiaatteeseen. Syyllisyysperiaate edellyttää muun ohella teon syyksiluettavuutta eli sitä, että tekijä toimii tahallisesti tai tuottamuksellisesti. Tekijällä on lisäksi oltava kyky ja tilaisuus toimia tekotilanteessa toisin, jotta häntä voitaisiin moittia ja rangaista teosta. Suomalainen rikosoikeusjärjestelmä ei toisin sanoen tunne niin kutsuttua ankaraa vastuuta. Rangaistavuuden vähimmäisedellytyksenä on huolellisuusvelvoitteen moitittava rikkominen, jolloin pikemminkin tapaturmaan kuin tuottamukseen perustuvasta teosta ei rangaista. Vaatimuksilla on yhteys myös seuraamusjärjestelmän ennalta estävään vaikutukseen. Mikäli tekijä ei voi vaikuttaa käyttäytymiseensä tai teon syntymiseen, ei siihen voida vaikuttaa myöskään rangaistusuhan tai muunkaan sääntelyn ohjausvaikutuksella.

Oikeusministeriö katsoo, että eri toimijoihin kohdistettavien huolellisuusvelvoitteiden määrittelemineen syyllisyys- ja laillisuusperiaatteiden vaatimukset täyttävästi vaatii huolellista jatkovalmistelua. Esimerkiksi perinteinen kuljettajakeskeinen seuraamusjärjestelmä perustuu siihen, että kuljettaja vastaa ajoneuvon käyttäytymisestä liikenteessä (s. 67). Huolellisuusvelvoitteiden mahdollinen rikkominen tapahtuu tällöin liikenteessä. Automaattiajamisen tarjoajan kohdalla lähtökohta voi olla toinen. Huolellisuusvelvoite voisi kohdistua esimerkiksi ohjausjärjestelmien asianmukaiseen suunnitteluun, jolloin rikosoikeudellisen (ja muunkin) vastuun kannalta merkittävät ratkaisut olisi tehty ajallisesti ja paikallisesti erillään syntyneestä onnettomuudesta. Huolellisuusvelvoitteet ja niiden rikkomisen arviointi voivat toisin sanoen olla huomattavan erilaisia puheena olevasta toimijasta riippuen. Tilanteet edellyttänevätkin uusia ja erillisiä säännöksiä, joiden tulee täyttää muun ohella laillisuusperiaatteen vaatimukset sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä.

Oikeusministeriön mukaan jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että oikeushenkilön rangaistusvastuu ei ole täysin erotettavissa luonnollisista henkilöistä. Arviomuistion mukaan (s. 56) ”Lähtökohtana on, että jokaisella Suomessa itsestään ajavaksi katsottavalla ajoneuvolla on oltava takanaan toimija, joka on vastuussa sen käyttäytymisestä liikenteessä. On syytä lähteä siitä, että kyseeseen voi tulla yritys tai yhteisö, ei luonnollinen henkilö. Useimmiten nämä toimijat lienevät automaattisten ajojärjestelmien suunnittelijoita tai valmistajia tai ajoneuvon valmistajia, jotka vastaavat tuotteen kokonaisturvallisuudesta.” Huomiota on kuitenkin kiinnitettävä siihen, että oikeushenkilön rangaistusvastuu palautuu aina lopulta luonnolliseen henkilöön. Oikeushenkilöä ei pidetä rikoksen tekijänä, vaan oikeushenkilö tuomitaan aina jonkun luonnollisen henkilön sen toiminnassa tekemän rikoksen perustella. Riittävää ei myöskään ole, että oikeushenkilön toiminnassa on tehty rikos. Lisäksi on pystyttävä osoittamaan, että oikeushenkilön toiminnassa on menetelty moitittavasti ja että tällä menettelyllä on yhteys rikoksen tapahtumiseen.

Oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei siis ole nykyisin mahdollista erottaa täysin luonnollisen henkilön toiminnasta edes niin kutsutun anonyymien syyllisyyden tilanteissa. Toisin sanoen silloinkin, kun syyllistä luonnollista henkilöä ei tiedetä, on osoitettava, ettei rikoslain 9 luvun 2 §:ssä mainittua huolellisuutta ja varovaisuutta ole noudatettu ja että rikos on tapahtunut sen seurauksena taikka että oikeushenkilön johto on ollut osallisena rikokseen tai sallinut rikoksen tekemisen. Edelleen on osoitettava, että rikos täyttää lain edellyttämän syyksiluettavuusvaatimuksen (HE 35/1993 vp, s. 34). Oikeushenkilön toiminnan huolimattomuuden ohella on siis kyettävä osoittamaan myös se, että niin kutsuttu anonyymi tekijä

on toiminut esimerkiksi törkeän huolimattomasti. Oikeusministeriö painottaa, että jatkovalmistelussa onkin kiinnitettävä huomiota siihen, että sääntely ei tosiasiallisesti merkitse siirtymistä niin kutsuttuun ankaraan vastuuseen. Tällaista ei Suomen rikosoikeusjärjestelmä tunne.

Eri toimijoiden rooleista ja vastuusta

Valmiudessa oleva kuljettaja

Arviomuistion mukaan ”Automaattisen ajoneuvon dynaaminen hallinta on joko kuljettajalla tai automaattisella ajojärjestelmällä. Kullakin hetkellä dynaaminen hallinta on siis jommallakummalla. Sellaista vaihtoehtoa ei ole, että dynaamista hallinta voisi olla jaettu.” Ajoneuvon dynaaminen hallinta on kuljettajalla muun muassa silloin, kun kuljettaja valvoo automaattisen ajojärjestelmän toimintaa tai liikenneympäristöä siten, että tavoitteena on kyky puuttua välittömästi tai lyhyellä varoitusajalla ajoneuvon ajamiseen. Kuljettajan osalta siis riittää, että vain 3-kohta, valvontavastuu, toteutuu, jotta ajoneuvon dynaaminen hallinta on kuljettajalla (s. 51).

Jäljempänä arviomuistiota (s. 60–61) on toisaalta todettu, että ”Ajoneuvossa sisällä olevaa vastuullista henkilöä edellyttävien automaattisten ajoneuvojen turvallisuuteen liittyy seuraavissa automaation kehitysvaiheissa vielä epävarmuuksia, joiden johdosta valmiudessa olevalle kuljettajalle on syytä osoittaa myös tiettyjä velvollisuuksia. Vaikka automaattisten ajoneuvojen turvallisuus ei voi perustua siihen, että ajoneuvossa oleva vastuullinen henkilö olisi järjestelmän ”varajärjestelmä”, vaan ajojärjestelmän on viime kädessä pystyttävä saattamaan ajoneuvo turvalliseen tilaan, saattaa ajojärjestelmä tuottaa siirtopyynnön, johon valmiudessa olevan kuljettajan on pystyttävä asianmukaisella tavalla vastaamaan. — — Kuljettajan olisi siten pidättäydyttävä sellaista muuhun kuin ajamiseen liittyvistä toiminnoista, jotka estäisivät tai hidastaisivat dynaamisen hallinnan ottamista. Kuitenkin sellaisten ajoneuvojärjestelmään integroitujen ruutujen seuraaminen, jotka mahdollistavat ajojärjestelmän tuottamien viestien ja siirtopyyntöjen välittömän näkymisen valmiudessa olevalle kuljettajalle, lienee mahdollista.”

Valmiudessa olevan kuljettajan velvollisuuksien määrittelyssä on syytä olla mahdollisimman täsmällinen ja tarkkarajainen. Mikäli esimerkiksi ajoneuvojärjestelmän tarkkaileminen asetetaan kuljettajan nimenomaiseksi velvollisuudeksi, kyseinen velvollisuus muistuttaa ajoneuvon dynaamisen hallinnan 3-kohdan tunnusmerkkiä eli valvontavastuuta. Valvontavastuusta ja täten ajoneuvon dynaamisesta hallinnasta on arviomuistion (s. 51) mukaan kyse silloin, kun kuljettaja valvoo automaattisen ajojärjestelmän toimintaa siten, että tavoitteena on kyky puuttua välittömästi tai lyhyellä varoitusajalla ajoneuvon ajamiseen. Dynaamiseen hallintaan liittyvien ja muiden näiden ulkopuolisten velvollisuuksien välinen suhdetta on toisin sanoen syytä tarkentaa.

Mikäli dynaamiseen hallintaan liittyvistä velvollisuuksista on erotettavissa muita ajonaikaisia vastuita, on syytä myös tarkentaa, miten vastuu jakautuu tilanteissa, joissa sekä valmiudessa olevan kuljettajan että automaattisen ajojärjestelmän (tarjoajan) toiminnassa tapahtuu rikkeitä. Oikeusministeriö kiinnittää jatkovalmistelun huomiota siihen, että eri toimijoiden velvollisuuksien ja niiden välisten suhteiden määrittelyssä on noudatettava laillisuusperiaatteen edellyttämää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Automaattiajamisen tarjoaja

Oikeushenkilön rangaistusvastuun lähtökohtia on tarkasteltu edellä. Oikeushenkilöä ei itsessään pidetä rikoksentehtäjänä. Oikeushenkilö voidaan tuomita sellaisesta rikoksesta, jonka luonnollinen henkilö on tehnyt oikeushenkilön toiminnassa. Oikeusministeriö katsoo, että kyseinen lähtökohta tulee huomioida

esimerkiksi määriteltäessä etäohjaajan ja oikeushenkilön vastuiden ulottuvuutta. Arviomuistiossa on todettu tältä osin esimerkiksi seuraavaa (s. 69): ”Etäohjaamisen osalta liikennevirhemaksut tulevat hyvin kyettyihin kyseeseen, mutta etäkuljettajan mahdollisuutta joutua vastuuseen ajoneuvon tekemästä liikennerikkomuksesta saattaa olla syytä rajoittaa ”tavanomaiseen” kuljettajaan verrattuna, koska etäkuljettajan mahdollisuutta hoitaa ajoneuvon etäkuljettamista turvallisella tavalla määrittävät pitkälti hänen työntekijänsä työn tekemiselle tarjoamat puitteet.” Oikeusministeriö katsoo, että oikeushenkilöiden vastuun painottamisen ei tule kuitenkaan merkitä oikeushenkilön yksinomaista ja ankaraan vastuuseen perustuvaa rangaistusvastuuta. On mahdollista, että esiintyy tilanteita, joissa oikeushenkilön toiminta on järjestetty asianmukaisesti, mutta tästä huolimatta etäohjaaja rikkoo huolellisuusvelvollisuuttaan. Etäohjaajan ollessa konkreettisesti vastuussa hänen hallitsemastaan ajoneuvosta myös hänen huolellisuusvelvollisuudelle ja tämän rikkomiselle tulee kyetä antamaan myös itsenäistä painoarvoa.

Arviomuistion mukaan (s. 57, 73) ”Ehdotuksissa on lähdetty siitä, että automaattiajamisen tarjoajana toimivaa organisaatiota ei tarkasti lainsäädännön tasolla määriteltäisi, vaikka tiettyjä kriteereitä toimijalle asetetaan. Käytännössä ainakin lähitulevaisuudessa automaattiajamisen tarjoaja olisi todennäköisesti ajoneuvon valmistaja. – – Yleensä vaihtoehtona mainitaan automaattisen ajojärjestelmän valmistaja, minkä lisäksi myös esimerkiksi etähallintapalvelun tarjoaja voisi mahdollisesti toimia myös automaattiajamisen tarjoajana. Säännöksissä ei nimettäisi tiettyjä toimijoita siksi, että tulevaisuuden eri liiketoimintamallien kehittymistä ei haluta rajoittaa.” Oikeusministeriö painottaa laillisuusperiaatteen edellyttävän sääntelyltä sellaista täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Eri palveluntarjoajilla ja toimijoilla voi olla osin erilaisia ja osin päällekkäisiä velvollisuuksia. Rangaistusvastuu edellyttää kuitenkin sitä, että kunkin vastuullisen toimijan velvollisuudet ovat ennakoitavissa ja tarpeeksi tarkasti lainsäädännössä määriteltäviä.

Arviomuistion mukaan automaattiajamisen tarjoaja lienee useimmiten johonkin muuhun maahan kuin Suomeen sijoittautunut toimija (s. 57). Oikeusministeriö kehottaa kiinnittämään jatkovalmistelussa huomiota rikoslain soveltamisalaa määrittäviin säännöksiin. Laissa ei esimerkiksi oteta suoraan kantaa oikeushenkilön kansallisuuteen, eli siihen, voidaanko ainoastaan ”suomalaiset” oikeushenkilöt tuomita yhteisöosakkoon Suomen rikoslain nojalla. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkökanta, jonka mukaan rikoslain 9 luvun rangaistusvastuun piiriin kuuluvien oikeushenkilöiden on joko oltava perustettuja Suomessa tai niillä on oltava pääasiallinen toimipaikkansa Suomessa.¹ Problematiikka on jatkovalmistelussa syytä nostaa esille, mihin liittyy läheisesti esimerkiksi arviomuistiossa esitetty mahdollisuus nimenomaisen toimiluvan edellyttämisestä (s. 74). Samaten huomionarvoista on myös se, että oikeushenkilön rangaistusvastuun soveltamisala ulottuu vain tiettyihin oikeushenkilön toiminnassa tehtyihin rikoslakirikoksiin.

Osastopäällikkö

Ville Hinkkanen

¹ Ks. Dan Helenius, Oikeushenkilön rangaistusvastuu Suomen ulkopuolella tehdyistä rikoksista. *Defensor Legis* 4/2015, s. 774–775.

Erityisasiantuntija

Jalo Vatjus-Anttila

Jakelu

LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

VN/12724/2021-OM-143

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: