

Asia: LVM/417/03/2013

## Hallituksen esitysluonnos tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausunto LVM:n luonnoksesta tieliikennelaiksi

Luonnoksessa esitetään kahta keskeistä tienkäyttäjien oikeusasemaan vaikuttavaa muutosta: pienten liikennerikkeiden siirtoa hallinnolliseen prosessiin ja merkittävää siirtymistä tekijävastuusta haltijavastuuseen. Kumpikin jo yksin olisi huomattava muutos ja yhdessä toteutettuna merkitsee vaikeasti hahmotettavaa mullistusta tienkäyttäjien asemaan lain edessä. Käsittelen näitä erikseen ja tarkastelen lisäksi tienkäyttäjien kohtelun tasa-arvoisuutta ja esitän muutamia muita huomioita.

#### Haltijavastuu liikennerikkeissä

LVM:n esityksessä annetaan ymmärtää, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) olisi hyväksynyt haltijavastuun Falk vs. Hollanti -päätöksessään. EIT kuitenkin toteaa, että haltijavastuuseen johtavan valvonnan on palveltava tärkeää liikenneturvallisuusintressiä ja haltijavastuu voi olla hyväksyttävää vain, kun valvontaa ei voi muutoin tehokkaasti toteuttaa ("poliisilla ei olisi ollut mitään mahdollisuutta pysäyttää autoa kuljettajan selvittämiseksi"). Lisäksi haltijalla on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot.

On ilmeistä, että kuljettajan identiteetin selvittämisen ja seuraamusten kohdentamisen kuljettajaan on oltava pääsääntönä ja haltijavastuu voi tulla kyseeseen vain rajatuin edellytyksin. Lähinnä kyseeseen voisi tulla erityisen vilkkaat tai ahtaat liikennepaikat, joissa turvallinen pysäyttäminen voi olla mahdotonta. Samoin mm. pysäköintirikkeissä kuljettajaa ei voi yleensä selvittää.

Falk-päätöksessä on käsitelty 1990-luvulla tehtyä rikettä. Automaattisten valvontalaitteiden kehitys mahdollistaa nykyään yleensä kuvaamisen edestä päin, jolloin kuljettajan tunnistaminen on mahdollista vilkkaassakin liikenteessä. Esim. Suomessa kuljettajan tunnistamiseen soveltuvia kameroita on asetettu jopa Kehä I:n ja Kehä III:n kaltaisille vilkkaille moottoriväylille. Kun kuljettaja voidaan näin tunnistaa, kaventuu haltijavastuun soveltamisala entisestään.

Haltijavastuun soveltamisen yhtenä edellytyksenä on painava liikenneturvallisuusintressi. Kuten esityksestäkin ilmenee, liikenneturvallisuus on vain yksi liikennesäännöllä turvattava intressi. Pelkkää liikennesäännöistä poikkeamista ei voi yleisesti pitää painavana intressinä vaan valvottavan säännön rikkomisella pitäisi olla olennaista vaikutusta liikenneturvallisuuteen (ts. vaaratilanteita ja onnettomuuksia) ja valvonnan olisi oltava tehokas keino tilanteen parantamiseksi. Esimerkiksi luvaton ajo bussikaistalla voi häiritä liikenteen sujuvuutta mutta se ei ole merkittävä liikenneturvallisuusongelma. On vielä huomattava, että moni poikkeama voi olla vaarallinen vilkkaassa liikenteessä mutta jokseenkin harmiton hiljaisessa liikenteessä (esim. kääntymisrajoitukset voivat olla tällaisia).

Ainakaan esitetyssä laajuudessa haltijavastuuta ei voi pitää EIT:n Falk-päätöksen mukaisena. Kuljettajan tunnistamista ei pidettäisi ensisijaisena tavoitteena, haltijavastuuta ei rajattaisi vain liikenneturvallisuuden kannalta olennaisiin asioihin. eikä haltijavastuuseen johtavan valvonnan edellytettäisi olevan liikenneturvallisuuden kannalta tehokasta. Vaarana on, että esitetty haltijavastuu vain johtaisi autoilijoiden rankomiseen epäolennaisista poikkeamista ilman todellista liikenneturvallisuusintressiä. Paino olisi helposti rangaistuksilla pehmeämmän puuttumisen sijasta.

Haltijavastuu poikkeaisi lähtökohtaisesti oikeuslaitoksen yleisesti noudattamasta syyttömyysolettamasta. Esitys vieläpä nostaisi haltijan näyttökynnyksen kohtuuttomaksi. Kun rikosprosessissa edellytetään yleensä teon tahallisuutta eikä syyllisyydestä saa jäädä varteenotettavaa epäilystä, esityksen mukaan haltijan olisi vastuusta vapautuakseen osoitettava syyttömyytensä todennäköiseksi. Esimerkiksi epäluotettavalla valvontalaitteella todetut rikkeet voisivat jäädä haltijoiden vahingoksi, jos laite kuitenkin toimii enimmäkseen oikein.

Tehokkaiden oikeussuojakeinojen turvaamiseksi olisi tärkeää, että kaikessa automaattivalvonnassa todetuista rikkeistä annettaisiin kuljettajalle välitön, yksikäsitteinen palaute (esim. salaman välähdys). Tällöin kuljettaja voisi itse tehdä tilanteesta välittömiä havaintoja, joilla voi olla merkitystä rikkeen myöhemmässä arvioinnissa.

Liikenneasioiden siirto hallinto-oikeuksille

LVM:n esityksessä valtaosa pienistä liikennesrikkeistä siirrettäisiin rikosprosessista hallinnolliseen prosessiin, jolloin asioiden käsittely siirtyisi yleisistä oikeusistuimista hallinto-oikeuksiin. Siirrolle ei oikein esitetä muuta perustetta kuin jouhevampi asioiden käsittely. Liikennesrikkeissä on kuitenkin

yleensä kyse konkreettisista teoista ja niiden tuomittavuuden mittaamisesta eikä hallinnollisista kysymyksistä. Mielestäni ne soveltuvatkin lähtökohtaisesti varsin huonosti hallinnolliseen prosessiin. Se, että maksu voitaisiin määrätä ilman tutkintaa, loukkaisi todennäköisesti syyttömyysolettamaa: viranomaisen on sentään voitava osoittaa väitetty rike tapahtuneeksi ennen maksun määräämistä.

Kiinnittäisin huomiota myös siihen, että hallinto-oikeuksilla on autoiluasioissa erittäin huono maine. Autoverokysymyksissä hallinto-oikeuksia KHO:ta myöten on nöyryytetty lukuisia kertoja, kun EU-tuomioistuimessa on tuomittu hallinto-oikeuksien hyväksymät menettelyt EU-oikeuden vastaisiksi. Hallinto-oikeudet ovat säännönmukaisesti asettuneet kiistakysymyksissä valtion kannalle vaikka Suomen toiminta on ollut ilmeisen asiatonta – vieläpä veroasioissa joiden ratkomisen pitäisi olla hallinto-oikeuksien ydinosaa. Yleiset tuomioistuimet ovat sittemmin todenneet hallinto-oikeuksien ratkaiseen asioita niin ilmeisesti EU-säännösten vastaisesti, että ovat tuominneet valtion jopa vahingonkorvausvastuuseen jo lainvoiman saaneissa asioissa.

Katsonkin, että autoilijoiden asioissa hallinto-oikeudet ovat menettäneet asemansa riippumattomina ja puolueettomina tuomioistuimina. Hallinto-oikeus ei olisi edes ratkaisemassa liikennevirheasioita ensimmäisenä asteena ilman ennako-oletuksia vaan käytännössä arvioisi, onko maksun vielä oikaisuvaatimuksen jälkeenkin määrännyt viranomainen toiminut oikein, aivan kuten autoverasioissa se arvioi tullin määrämisen veron asiallisuutta.

Nähdäkseni ei ole suuria periaatteellisia esteitä, etteikö liikennekysymysten käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa voisi tehostaa. Rikosoikeudellinen sakkoprosessi on toiminut vuosikymmenet vähintäänkin kohtuullisesti. Oikeuskäytäntö pysyisi jatkossakin johdonmukaisena KKO:n säilyessä ainoana ylimpänä tuomioistuimena liikenneasioissa. Seuraamuskäytäntö pysyisi myös suoraan sidoksissa muuhun rangaistuskäytäntöön eivätkä liikenne rikkomukset erkanisi kokonaan muusta lainkäytöstä. Suurille muutoksille ei myöskään ole painavaa liikenneturvallisuusintressiä.

Tienkäyttäjien tasa-arvoisuus lain edessä

Turvallinen liikenne edellyttää kaikkien osapuolten yhteispeliä. Jokaisen on kannettava oma vastuunsa liikenteen turvallisuudesta. Liikenteessä ei saa olla vapaamatkustajia eikä kaikkea vastuuta voi säilyttää jollekin ryhmälle. Tämä edellyttää sitä, että myös seuraamuskäytännössä pyritään edes kohtuulliseen yhteismitallisuuteen.

LVM:n esityksen rangaistussäännökset kuitenkin kohtelevat eri tienkäyttäjiryhmiä kohtuuttoman epätasa-arvoisesti. Esimerkiksi ehdotettu laaja haltijavastuu koskisi yksinomaan moottorikäyttöisiä ajoneuvoja eikä polkupyörällä ajettu ylinopeus näyttäisi olevan lainkaan rangaistavaa. Jos

tulevaisuudessa valvonta perustuu yhä laajemmin automaattisiin menetelmiin, kevyt liikenne jää lähes kokonaan seuraamusjärjestelmän ulkopuolelle.

Nähdäkseni kevyen liikenteen erittäin kevyille seuraamuksille moottoriliikenteeseen verrattuna ei ole asiallisia perusteita. Etenkin vilkkailla alueilla kevyt- ja moottoriliikenne on erotettu, jolloin autoilijat ovat varsin hyvin suojassa törmäyksissä mutta kevyen liikenteen väylillä pyöräilijöillä ja jalankulkijoilla ei ole juuri mitään teknistä suojaa keskinäisissä törmäyksissä. Pyörä voi aiheuttaa jalankulkijalle vakavia, jopa kuolemaanjohtavia vammoja ja pelkkä kaatuminenkin voi olla kohtalokas. On perin vaikeaa nähdä perusteita sille, miksi autoilijan pikku kömmähdyksistäkin pitäisi haltijalle määrätä seuraamusmaksu mutta pyöräilijä saisi vaarantaa muiden ja itsensä terveyttä karkeastikin käytännössä seuraamuksitta.

On merkillepantavaa, että kevyen liikenteen onnettomuuksien todelliset seuraamukset eivät ilmene virallisista liikenneonnettomuustilastoista kovin hyvin. Sairaanhoidon tilastoista on voitu havaita, että esimerkiksi vakavasti loukkaantuneita pyöräilijöitä tulee hoitoon lähes samassa määrin kuin autoilijoita mutta näistä vain pieni osa kirjaantuu myös liikenneonnettomuustilastoihin. Liikennesuoritteeseen nähden pyöräily aiheuttaakin huomattavan paljon henkilövahinkoja. Pyöräilijöillä on myös asenneongelmaa: puutteellinen infra ja väylällä olevat jalankulkijat koetaan häiriöksi mutta vika ei koskaan ole pyöräilijän oloihin nähden liiallisessa tilannenopeudessa.

Tienkäyttäjän asema liikenteessä ei perustu useinkaan vapaaseen, omaan valintaan vaan taustalla voi vaikuttaa painavia sosioekonomisia syitä. Läheskään kaikki eivät voi aina itse vapaasti valita, kulkevatko kävellen, pyörällä vai autoilevatko. Autoilu voi olla välttämätöntä esim. asuinpaikan, sosiaalisten tai ammatillisten syiden vuoksi. Autoiluun kohdistettu painostus voi näin tosiasiaassa merkitä ihmisten syrjintää erilaisista sosioekonomiseen asemaan liittyvistä syistä. Keskustassa työskentelevälle kaupunkilaiselle autoilu voi olla valinnaista ylellisyyttä mutta monessa muussa asemassa se voi olla elinehto. Siksi rangaistusjärjestelmän eroillekin on oltava tosiasialliset, suhteellisuusperiaatteen mukaiset perusteet.

Muita huomioita

- Autonomisten järjestelmien tutkimus- ja kehitystyö ei edellytä ajoneuvossa olevasta kuljettajasta luopumista. Ajatus ajoneuvossa olevasta, ajoneuvoa hallitsevasta kuljettajasta sisältyy tieliikennelain ohella myös ajoneuvolakiin. Autonomisten järjestelmien tosiasiallista suorituskykyä tulevaisuudessa on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida, joten olisi rationaalista edellyttää toistaiseksi kuljettajaa mutta valmistautua lakimuutoksiin, jos ajoneuvossa olevasta kuljettajasta luopuminen joskus osoittautuu välttämättömäksi. Jos hyväksytään kuljettajan sijoittuminen ajoneuvon ulkopuolelle, on tärkeää että vastuullinen kuljettaja on aina tavoitettavissa.

- Pyöräilykypärä ja jalankulkijan heijastin pimeällä ovat keskeisen tärkeitä kevyen liikenteen turvavarusteita ja niiden käytön tulisi olla pakollista ja sanktioitua vastaavin perustein kuin autoilijoiden turvavyön ja moottoripyöräilijöiden kypärän. Kaupunkipyörien osalta voitaisiin säätää poikkeuksesta mutta vastineeksi niiden havaittavuutta liikenteessä olisi parannettava esim. ajovalopakolla moottoriajoneuvojen tapaan. Sähköavusteisilta pyöriltä tulisi aina edellyttää ajovalojen käyttämistä ja ne tulisi muutenkin rinnastaa moottoriajoneuvoihin.

- Talvirenkaiden käytön nykyinen sääntely on verraten hyvin oikeaan osunutta ja ehdotettu muutos voisi tosiasiallisesti lisätä keliin sopimattomien renkaiden käyttöä. Käytännössä autoilijat vaihtavat renkaat vain kerran eivätkä souda ja huopaa kelien mukaan. Nyt talvirenkaat vaihdetaan, kun autolla joutuu ensi kerran ajamaan liukkaalla kelillä, ja kesärenkaat, kun ei uskota enää liukkaita esiintyvän. Jos liukkauden riski pikkuteilläkin johtaisi määräykseen talvirenkaiden käytöstä, talvirenkaiden käyttö todennäköisesti vain lisääntyisi nykyisestä.

Lumiketjujen käytön voisi hyväksyä vaihtoehdoksi talvirenkaille tilapäisissä siirroissa tai ohimenevän liukkauden vallitessa, ainakin kun se voi tapahtua aiheuttamatta muulle liikenteelle olennaista haittaa. Koska lumiketjuilla saa yleisesti ajaa enintään 50 km/h, olisi perusteltua kieltää niiden käyttö valtateillä ruuhka-aikoina (esim. arkisin klo 6-9 ja 15-18).

Marko Santala