Suomen Lakimiesliitto
Uudenmaankatu 4–6 B
00120 Helsinki

Liikenne- ja viestintäministeriö
kimmo.kiiski@lvm.fi
mikko.karhunen@lvm.fi

LVM/417/03/2013 Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry (jäljempänä Lakimiesliitto) lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

# Lausunnon pääkohdat

* Lain kokonaisuudistus on kannatettava
* Hallinnon ja rikosprosessin raja tulisi määrittää esityksessä selkeämmin
* Liikennevirhemaksun käänteinen näyttötaakka yhdistettynä vaikeutettuun muutoksenhakuun on ongelmallista oikeusturvan kannalta
* Muutos aiheuttaisi ongelmatilanteita, joissa samoja asioita käsiteltäisiin sekä yleisissä että hallintotuomioistuimissa.

### Yleistä

Nykyinen tieliikennelaki on osittain vanhentunut ja osin vaikeaselkoisesti kirjoitettu. Tieliikenteen sääntelyn tulee myös vastata yhteiskunnalliseen ja teknologiseen kehitykseen. Lain kokonaisuudistus on kannatettavaa.

Esitys sisältää oikeusjärjestelmämme kannalta merkittäviä muutoksia, joiden valmistelu ei ole ollut riittävän perusteellista. Esityksessä ollaan siirtämässä tuomiovaltaa pois riippumattomilta tuomioistuimilta sekä yleisten tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien liikennerikkomusten tutkiminen tuomioistuimissa siirrettäisiin hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi. Lakimiesliitto vastustaa esitystä näiltä osin jäljempänä kerrotuilla perusteluilla.

### Tuomiovallan käyttö tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella

Luonnoksesta ilmenee selvästi, että lainvalmistelutyö on sen periaatteellisesta merkittävyydestä huolimatta tehty kiireellä. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslakivaliokunnan kannan (esim. PeVL 12/1993 vp ja PeVL 7/2010 vp) mukaan tavallisella lailla voidaankin säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön. Lakimiesliitto toteaa, että tuomiovallan käytön laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava varsin pidättyvästi. Tältä osin Lakimiesliitto viittaa erityisesti siihen, että poliisille on luonnoksessa annettu laaja harkintavalta määritellä 160 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohdissa, kuuluuko liikennevirhekäyttäytyminen rikosoikeudellisen arvioinnin vai hallintosanktion alaisuuteen.

Liikennevirhemaksun soveltamisalaa koskevan 160 §:n perusteluissa ei ole selvennetty, mitä sen 3 momentin 3 ja 4 kohdan mukaisilla ”omiaan aiheuttamaan muunlaista kuin vähäisenä pidettävää vaaraa tai haittaa” taikka ”on osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä” on tarkoitettu. Näiltä osinhan kysymys on keskeisestä rajanvedosta, jossa liikenteenvalvoja (lähinnä poliisimies) ratkaisee, onko kysymyksessä rikos vai liikennevirhemaksun perustava rikkomus. Hallinnon ja rikosprosessin välinen raja tulee määrittää mahdollisimman selkeästi itse lakitekstiin, mutta myös sen perusteluihin. Lakimiesliiton käsityksen mukaan kysymyksessä ei ole aiemmin mainittu vähämerkityksellinen poikkeus rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön, eikä esitystä voida ainakaan sellaisenaan hyväksyä.

Esitysluonnoksessa on myös esitetty, että lakiluonnos vastaisi paremmin perustuslain, kansainvälisten sopimusten ja EU:n lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin. Esityksessä ei kuitenkaan perustella miten uudistuksella vastattaisiin paremmin kansainvälisten sopimusten ja EU:n lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin. Esityksessä tulisi valmistelun läpinäkyvyys huomioon ottaen avoimesti yksilöidä, mihin EU-normeihin tai kansainvälisten sopimusten normeihin tämä väite perustuu

### Oikeusturvasta

Esityksen mukaan liikennerikkomusten osalta luovuttaisiin syyttömyysolettamasta, ja liikennerikkomusta koskeva todistustaakka olisi jatkossa syyttäjän sijasta liikennevirhemaksun saajalla silloin, kun rikkomus on todettu ajoneuvoa pysäyttämättä. Luonnoksen perusteella liikennevirhemaksun määränneeltä viranomaiselta ei edellytettäisi näyttöä edes siitä, onko väitettyä rikkomusta ylipäätään tapahtunut. Siinä tapauksessa, että liikennevirhemaksu perustuisi ajoneuvokohtaiseen liikennerikkomukseen, liikennevirhemaksun saajan olisi käytännössä lähes mahdotonta esittää näyttöä siitä, ettei väitettyä liikennerikkomusta ole tapahtunut.

Käännetyn näyttötaakan lisäksi ja sen myötä oikeusturvaa heikentää varsin selvästi luonnoksessa esitetty käsittelymenettely, joka olisi luonnoksen mukaan pääosin kirjallista, suullisen käsittelyn ollessa selvä poikkeus. Kun näyttötaakka on käännetty muutoksenhakijalle, hänen olisi käytännössä mahdotonta pelkästään kirjallisessa prosessissa saada liikennevirhemaksu kumotuksi. Nykyisin rikesakkomenettelyissä ja rangaistusvaatimuksen vastustamista koskevissa menettelyissä ratkaistavat asiat ovat lähes poikkeuksetta edellyttäneet suullista käsittelyä, jotta asia voidaan oikeellisesti ratkaista. Useimmissa asioissa kysymys on väitteen esittäjän uskottavuuden arvioinnista, eikä se onnistu kirjallisessa prosessissa. Yleisesti on myös havaittu, että maallikon on huomattavasti helpompaa saada oikeus ymmärtämään asiansa, kun hän voi esittää sen suullisesti. Maallikoiden laatimat kirjelmät ovat usein epäselviä, vaikka suullisessa käsittelyssä asiat ovat selvinneet varsin helposti.

Käytännössä oikeusturvaa heikentäisi myös se, että liikennevirhemaksun saattamisesta tuomioistuimen käsiteltäväksi peritään tuomioistuinmaksu. Tämä siitäkin huolimatta, ettei maksua peritä, jos valitus menestyy, sillä oikeudenkäyntimaksu olisi yli kymmenkertainen suhteessa pienimpään liikennevirhemaksuun. Näin ollen liikennevirhemaksun saanut saattaa jättää valittamatta siitä katsoen riskien olevan suuremmat kuin saatava hyöty siinäkin tapauksessa, että hän olisi katsonut menetelleensä liikenteessä oikein.

Liikennevirhekäyttäytymisen arviointi kahdessa eri tuomioistuinlinjasa saattaisi aiheuttaa myös omat ongelmansa. Erityisesti näin olisi esimerkiksi silloin, kun yleiset tuomioistuimet ja hallintotuomioistuimet arvioisivat samankaltaista liikennekäyttäytymistä eri tavalla – yleiset tuomioistuimet liikennerikossäännöksiä ja hallintotuomioistuimet liikennerikkomussäännöksiä tulkitessaan. Tämä heikentäisi oikeuskäytännön ennakoitavuutta ja toisi liikenteenkäyttäjille epävarmuutta.

Liikenneasioiden sanktiojärjestelmä muuttuu vieläkin hankalammaksi hahmottaa, kun otetaan huomioon vireillä oleva sakkomenettelyn soveltamisen laajentamista koskeva lainsäädäntöhanke (OMML 54/2016), jossa esitetään ajokieltoseuraamuksen määräämistä kaikilta osin poliisille. Tällöin, jos molemmat lainsäädäntöhankkeet hyväksytään ehdotetun kaltaisena, liikennevirhekäyttäytymistä koskevat asiat menisivät kolmeen eri järjestelmään: ajokieltoseuraamukset poliisille, liikennevirhemaksua koskevat hallintopäätökset hallinto-oikeuksiin ja tavalliset liikennerikosasiat yleisiin tuomioistuimiin. Kysymyksessä olisi selvästi kansalaisten oikeusturvaa heikentävästä muutoksesta, kun järjestelmän hahmottaminen on juristillekin työlästä. Viitaten viimeksi mainitun lainsäädäntöhankkeen 5.2.2017 oikeusministeriölle antamaansa lausuntoon Lakimiesliitto toteaa, etteivät ehdotetut muutokset taatusti lisää myöskään lainsäätäjän tavoittelemaa tehokkuutta.

## Säännösten soveltamisen ongelmakohdista

Esityksestä ei ilmene selvästi, voitaisiinko ehdotettua liikennevirhemaksumenettelyä soveltaa asioihin, joissa on aiheutunut vahinkoa esimerkiksi toiselle tienkäyttäjälle, liikenneopasteille tai maastolle? Säännöksen soveltamisalaa koskeva 160 § tai sen perustelut eivät anna tälle aukotonta selitystä. Esityksessä mainintaan, että rikosjutun ohessa selvitetään asianosaisten yksityisoikeudelliset vaatimukset, hallintoasioissa näin ei tehdä ja että rikoksiin sovelletaan esitutkintapakkoa, hallinnollisten tekojen ollessa kyseessä tällaista tutkintapakkoa ei olisi sekä että poliisilla on kuitenkin loppupelissä harkintavalta siitä, käynnistyykö liikenneasiassa esitutkinta vai ei. Käsiteltäisiinkö liikennevirhemaksua koskevassa asiassa sanktio hallintotuomioistuimessa ja mahdollinen yksityisoikeudellinen vaatimus yleisissä tuomioistuimissa?

Miten toimittaisiin silloin, jos poliisi ja asianomistaja olisivat eri mieltä siitä, onko kysymyksessä liikennerikos vai rikkomus? Jos poliisi katsoo esitutkintaa käynnistämättä menettelyn liikennerikkomukseksi, asianomistaja liikennerikokseksi ja vastaaja ei katso menetelleensä lainkaan virheellisesti. Tällöin menettely olisi liikennerikkomuksena muutoksenhakuasiana hallinto-oikeudessa, asianomistajan toissijaisen syyteoikeuden perusteella liikennerikosasiana vahingonkorvausvaatimuksineen käräjäoikeudessa, ja vastaaja pyrkisi parhaansa mukaan vastaamaan eri suunnista tuleviin lausumapyyntöihin haasteisiin. Mikä merkitys olisi tässä kohtaa ne bis in idem periaatteella?

## Hallinto-oikeuksien kannalta arvioituna

Luonnos hallituksen esitykseksi tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sisältää hallinto-oikeuden näkökulmasta merkittävimpänä muutoksena tieliikenteen vähäisten rikkomusten seuraamusjärjestelmän uudistamisen. Luonnoksen mukaisen liikennevirhemaksun käyttöönotto merkitsisi tällä hetkellä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän piiriin kuuluvien liikennerikkomuksista määrättävien rangaistusseuraamusten muuttumista hallinnollisiksi seuraamuksiksi ja samalla muutoksenhaun ohjautumista oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen hallinto-oikeuksiin.

Maksua koskeva muutoksenhaku on ehdotuksessa esitetty toteuttavan siten, että maksuun voi ensin hakea oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta ja oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Ehdotuksen mukaan myös ajokorttilakia muutettaisiin tieliikennelain seuraamusjärjestelmää uudistettaessa. Ajokorttilain muutosehdotuksen mukaan ajokorttiseuraamus olisi mahdollista määrätä myös tiettyjen liikennevirhemaksulla käsiteltävien liikennerikkomusten oheisseuraamuksena.

Luonnoksessa esitetty muutos olisi varsin merkittävä kansalaisten oikeusturvan kannalta. Virhemaksun soveltamisala tekotyypeittäin olisi ehdotuksessa laajempi kuin nykyisessä rikesakkojärjestelmässä käsiteltävät teot. Hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä henkilön syyllisyyttä tutkimatta. Tekoon syyllistymisen tutkiminen jäisi mahdollisen muutoksenhaun varaan, jossa asianosaisen olisi esitettävä perusteita siitä, että ei ole syyllistynyt tekoon (käännetty todistustaakka). Voimassa olevassa järjestelmässä rikesakkoa voi vastustaa perusteita esittämättä. Ehdotettu muutos on ongelmallinen perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman kannalta. Kuten luonnoksessa on tuotu esiin, eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena ehdotusta hallinnollisen sanktion tahallisuudesta ja tuottamuksesta riippumattomasta vastuusta ja käännetystä todistustaakasta hallinnollisen seuraamusmaksun, öljypäästömaksun osalta (PeVL 3/2015 vp). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan myös vähäiset hallinnolliset liikennerikkomukset ovat rikoksia ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta. Ihmisoikeussopimus ei kiellä oletusten käyttöä näyttöratkaisua harkittaessa, jos valtio noudattaa suhteellisuusperiaatetta ottamalla huomioon asian merkityksen ja puolustuksen oikeudet. Kansalaisten todellisten oikeusturvatakeiden kannalta on ongelmallista, että mahdollisesti valituksen käsittelystä hallinto-oikeudessa määrättävä oikeudenkäyntimaksu olisi useimmissa tapauksissa suurempi kuin virhemaksun määrä. Rikesakkomaksun käsittelystä ei ole peritty maksuja.

## Liikennesääntöjä koskevat säännöskohtaiset havainnot

4 §

Lakimiesliitto kannattaa tieliikenteessä ja tieliikennelaissa sovellettavien yleisten periaatteiden kirjaamista lakiin. Liitto kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei luottamusperiaatetta ole mainittu ennakointivelvollisuutta koskevassa 4 §:ssä. Lakimiesliiton mielestä luottamusperiaate ja ennakointivelvollisuus liittyvät olennaisesti toisiinsa, mistä myös hallituksen esityksessä lähdetään perustelutekstin nojalla, mutta liiton näkemyksen mukaan luottamusperiaate on ensisijainen. Pelkän ennakointivelvollisuuden nostaminen lakitekstiin voi hämärtää tienkäyttäjien keskinäisten velvollisuuksien suhteen, mistä voi seurata ongelmallisia tulkintoja ennakointivelvollisuuden ulottuvuudesta. Kun perustelutekstissä nostetaan erityisesti esiin varautuminen toisen tienkäyttäjän liikennesääntöjen vastaiseen menettelyyn, on vaarana, että vastuuta esimerkiksi liikenneonnettomuudesta saatetaan sälyttää myös muille kuin sen aiheuttajalle.

6 §

Säännöstä tulisi muuttaa 2 momentin osalta seuraavasti: "Ajoneuvo on kyettävä pysäyttämään ajoneuvon käyttämän tien osan edessä näkyvällä vapaalla osalla". Näin sen vuoksi, että esimerkiksi kuorma-autolla kevyen nelipyörän takana ajettaessa voi tietä olla näkyvissä kilometreittäin, joten ei voida ajatella, että ajoneuvo olisi pysäytettävissä vain tien näkyvällä osalla, vaan liikenneturvallisuus vaatii, että se tulee kyetä pysäyttämään vapaalla tienosalla.

7 §

Säännökseen 2 momenttiin tulisi lisätä: "eikä liikkua siten, että se vaikuttaa ajoneuvon hallittavuuteen…", koska puutteellisesti sidotun kuorman liikkuminen aiheuttaa vuositasolla lukuisia ajoneuvon hallinnan menetyksiä, ajoneuvon kaatumisia ja vaaratilanteita.

20 §

Säännöksessä tulisi kieltää moottoripyörällä ja vastaavalla ajoneuvolla ajaminen kaistojen välissä siten, ettei sivusuunnassa jää riittävää sivuttaisetäisyyttä ajoneuvojen väliin.

23 §

3 momentin kääntymistä koskevassa tilanteessa ongelmia voi syntyä tilanteissa, joissa risteävällä ajoradalla on ajosuunnassa kaksi tai useampia ajokaistoja ja jossa oikealle kääntyvä jatkaa uloimmalle kaistalle kääntyäkseen ja samanaikaisesti vastakkaisesta suunnasta tulee vasemmalle kääntyvä, jonka on vaikea tietää, että mille kaistalle oikealle kääntyvä ryhmittyy. Tällöin tämä joutuu vaaratilanteen tai onnettomuuden välttääkseen odottamaan risteysalueella tai sitä ennen, että selviää mille kaistalle oikealle kääntyvää menee. Selkeämpää olisi, että aina on käännyttävä sen puolimmaiselle kaistalle, minne on kääntymässä.

31 § tai 33 §

4 momentiksi tai tieliikennelaissa muuhun kohtaan tulisi lisätä säännös, jonka mukaan ohittajan ollessa vastaantulevan liikenteen kaistalla liikenteenohjauslaitteella osoitettu nopeusrajoitus saadaan tilapäisesti ylittää, jos ohituksen turvallinen suorittaminen sitä edellyttää.

Nykyisessä lainsäädännössä on lähdetty siitä hyvän tarkoituksen omaavasta periaatteesta, ettei ohittaessakaan saada ylittää nopeusrajoitusta. Tämän periaatteen noudattaminen saattaa kuitenkin käytännössä johtaa hengenvaarallisiin tilanteisiin kuten nokkakolareihin. Sen vuoksi liikenneturvallisuuden näkökulmasta tästä periaatteesta olisi tehtävä kohtuullinen poikkeus.

33 §

Säännökseen tulisi lisätä 4. momentti, jossa säädettäisiin kaikkein hitaimmille ajoneuvoille (leikkuupuimurit, moottorityökoneet ja traktorit) pysähtymisvelvollisuus ohituksen helpottamiseksi, jos taakse alkaa kertyä jonoa. Tilojen kasvaessa pellot sijaitsevat yhä kauempana maatilan talouskeskuksesta, joten maantiesiirtymät tulevat entisestään kasvamaan ja tämä ongelma lisääntymään.

36 §

1 momentin mukainen pysäköinti tien vasemmalle puolelle kaksisuuntaisella tiellä taajamassa aiheuttaa helposti vaaratilanteita, ja tätä ei tulisi sallia. Tämä aiheuttaa ongelmia tilanteessa, jossa pysäköitäessä autoa ei saada kerralla oikeaan paikkaan ja oikeaan asentoon. Olosuhteet muuttuvat varsinkin keskustoissa ja äkkiä ollaan tilanteessa, jossa pysäköidään ajoneuvoa vastaantulevan liikenteen kaistalla ajoneuvon keula tulevien ajoneuvojen suuntaan. Näkyvyys on huono lähdettäessä liikkeelle tien vasemmalta puolelta, kuljettajan istuessa ajoneuvossa vasemmalla puolella. Tällöin edessä voi olla toinen ajoneuvo, joka estää näkemästä oikealla puolella olevalle ajoradalle. Samanaikaisesti pitäisi huomioida takaoikealta saapuvat ajoneuvot. Lisäksi vastaan tulevan auton kuljettajalle ei ole ennalta arvattavaa, että autojen välistä voi yht'äkkiä ilmestyä auton keula. Nykysäännösten mukaan, jos pysäköity auto lähtee tien reunasta autojen välistä varomattomasti, samaa kaistaa ajava auto pahimmassa tapauksessa törmää viistoon auton kylkeen. Uuden säännön mukaan samassa tilanteessa tapahtuu nokkakolari. Mahdolliset pysäköintiä ja pysäyttämistä säätelevät liikennemerkit ovat suunnassa, jossa kuljettaja ei ole käynyt niitä toteamassa. Ajoneuvon heijastimet ovat takana, jolloin ne tässä pysäköinnissä osoittavat väärään suuntaan.

164 §

Hallituksen esityksessä esitetään ylinopeudesta langetettavan liikennevirhemaksun porrastusta käyttäen rajana 60 kilometrin tuntinopeusrajoitusta. Vaikka perusteluissa taajama-alueella ajettuja ylinopeuksia kuvataan kohdeltavan ankarammin, erot ovat varsin mitättömiä eivätkä lainkaan ota huomioon ylinopeuden eriasteista vaarallisuutta erilaisilla nopeusrajoitusalueilla taajamassa. Esityksen mukaan saman suuruinen liikennevirhemaksu seuraa ajosta 60 km/h 30 kilometrin nopeusrajoitusalueella kuin ajosta 150 km/h moottoritiellä, vaikka ensiksi mainitussa ylinopeus on peräti kaksinkertainen nopeusrajoitukseen nähden.

Lakimiesliiton mielestä oikeudenmukaisempi ja liikenneturvallisuudenkin kannalta parempi seuraamuksen määräämisperuste olisi ylinopeuden prosentuaalinen suuruus nopeusrajoitukseen verrattuna. Näin taajama-alueiden alhaiset nopeusrajoitukset voisivat saada niille kuuluvaa kunnioitusta tuntuvamman seuraamusuhkan takia.

165 §

Luonnoksen 160 §:n 3 momentin 3 mukaan liikennevirhemaksua ei saa määrätä, jos rikkomus on ollut omiaan aiheuttamaan muunlaista kuin vähäisenä pidettävää vaaraa tai haittaa. Momentin 4 kohdan mukaan liikennevirhemaksua ei määrätä myöskään, jos rikkoja on menettelyllään osoittanut piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä.

Viimeksi mainitun kohdan osalta Lakimiesliitto toteaa, että milloin liikennevirhemaksu voitaisiin ylipäänsä määrätä, kun lähtökohtaisesti kaikki luonnoksessa esitetyt liikennerikkomukset osoittavat tekijässään jonkinasteista piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä. Näin on erityisesti 165 §:n liikennevalon osoittaman velvollisuuden noudattamatta jättämisestä, kun nykyisellään ns. punaisia päin ajaminen tuomitaan monesti törkeänä liikenneturvallisuuden vaarantamisena ja vähintään perusmuotoisena. Lakimiesliitto esittää vakavasti pohdittavaksi, voidaanko tällaisesta virhekäyttäytymisestä tuomita vain liikennevirhemaksu?

175 §

Säännöksellä, että ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä on liikennevirhemaksusta vapaa, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt liikennerikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä, ja että käyttövastaava on vastuusta vapaa ilmoittamalla, kenen käytössä moottorikäyttöinen ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä taikka ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi on anastettu, asettaa näyttötaakan teon tekijästä omistajalle, haltijalle tai käyttövastaavalle, mikä on poikkeus nykyisestä, että viranomaisella on näyttötaakka. Kun teosta voi seurata myös ajokieltoa, näyttötaakka tulisi olla viranomaisella.

Ongelmallista on myös se, että esityksessä ei ole pohdittu esitetyn 175 §:n suhdetta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 17 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus kieltäytyä todistamasta läheistään vastaan.

Lisäksi haltijavastuuseen liittyvää kansainvälistä vertailua ja oikeuskäytäntöä olisi tullut käsitellä laajemmin ja monipuolisemmin. Miksi haltijavastuu on nähty niin ongelmalliseksi monissa maissa, että sitä ei ole otettu käyttöön? Byrokratian purkaminen ei ole riittävä peruste syyttömyysolettaman murtamiselle.

Jore Tilander
Toiminnanjohtaja