

Asia: LVM/417/03/2013

Hallituksen esitysluonnos tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Asia: Turun hovioikeuden lausunto hallituksen esitysluonnoksesta tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitysluonnos on niin laaja, että hovioikeuden on mahdollista antaa siitä lausunto vain liikennevirhemaksua koskevilta osin. Lausuntonaan, joka on valmisteltu hovioikeudenneuvos, osastonjohtaja Kirsi Kanervan, hovioikeudenneuvos Mika Koivusen ja hovioikeuden esittelijä Antti Ristimäen muodostamassa työryhmässä, hovioikeus esittää kohteliaimmin seuraavan.

Ehdotuksen pääasiallisesta sisällöstä

Esitysluonnoksen ensimmäisellä sivulla esitetty väittämä siitä, että esitetyt uudistukset vastaisivat paremmin perustuslain vaatimuksiin, ei liikennevirhemaksujen seuraamusten käsittelyä koskevilta osilta pidä paikkaansa. Esitysluonnoksessa luovuttaisiin liikennevirhemaksujen osalta syyttömyysolettamasta ja liikennevirhemaksusta koskeva todistustaakka olisi jatkossa syyttäjän sijasta liikennevirhemaksun saajalla. Tämä merkitsi perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta huomattavaa heikennystä nykyiseen oikeustilaan nähden.

Yleisperusteluista

Kappale 4.2 – Esityksen vaikutukset, liikennevirhemaksujen seuraamusjärjestelmän uudistaminen

Esitysluonnoksen sivulla 176 todetaan, että ”Euroopan unionin lainsäädäntö luo painetta kehittää rikosoikeudellisia rangaistuksia joustavampia seuraamusmuotoja, kuten erilaisia hallinnollisia maksuseuraamuksia”. Toteamus on perustelematon. Mikäli liikennevirhemaksujärjestelmään siirtymisen tarvetta perustellaan EU-oikeuden vaatimuksilla, tulee hallituksen esityksessä yksilöidä, mitkä EU-säädökset edellyttävät siirtymistä nykyisestä rikesakkojärjestelmästä hallinnolliseen liikennevirhemaksujärjestelmään.

Kappale 4.3 – Esityksen vaikutukset, arvio hallinnollisen seuraamusjärjestelmän taloudellisista vaikutuksista ja vaikutuksista viranomaisen toimintaan

Tienkäyttäjää koskevaan kappaleeseen sivulla 178 on syytä lisätä maininta siitä, että tuomioistuimain 9 §:n 3 kohdan nojalla oikeudenkäyntimaksua ei perittäisi, jos hallinto-oikeus muuttaa liikennevirhemaksua koskevaa päätöstä muutoksenhakijan eduksi.

Esitysluonnoksen arvio vaikutuksista syyttäjä- ja tuomioistuinlaitokseen on puutteellinen. Arvio taloudellisista vaikutuksista tuomioistuimiin on niin suurpiirteinen ja epätarkka, ettei siitä voida vetää merkityksellisiä johtopäätöksiä. Liikennevirhemaksuja koskevan muutoksenhakumenettelyn siirtämisellä virastosta toiseen, eli yleisistä tuomioistuimista hallintotuomioistuimiin, ei lähtökohtaisesti saavutettaisi säästöjä tuomioistuinlaitoksessa. Jatkossa liikennevirhemaksuja koskevaa muutoksenhakua käsiteltäisiin sekä hallintotuomioistuimissa että yleisissä tuomioistuimissa, koska rikosasioista säädettyssä järjestyksessä käsiteltävät liikennevirhemaksut käsiteltäisiin edelleen yleisissä tuomioistuimissa. Muutoksen toteuttaminen aiheuttaisi hallintotuomioistuimille väistämättä lisäkuluja, joista esitysluonnoksessa ei ole mainintaa.

Sakkomenettelyä on viime aikoina kehitetty ottamalla syyttäjänvirastoissa AIPA-tietojärjestelmän sakko-osio (ns. sakko-AIPA) valtakunnalliseen käyttöön 16.2.2017 alkaen. Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu, miten liikennevirhemaksuja koskevan muutoksenhaun siirtäminen hallintoprosessiin vaikuttaa sakko-AIPAn käyttöön ja sillä tavoiteltujen hyötyjen toteutumiseen. Esitysluonnoksesta ilmenevässä pyrkimyksessä digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi on kokonaan jätetty huomiotta tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksessa jo tapahtunut ja oikeusministeriön hankkeina kehitettävänä oleva lainkäytön digitalisoituminen. Esitysluonnoksen tavoitteena ei tule olla päällekkäisten tai rinnakkaisten menettelytapojen luominen, josta väistämättä aiheutuisi huomattavia taloudellisia menetyksiä.

Riippuvuus muista esityksistä (kappale 6)

Esitysluonnoksen sivulla 185 on mainittu, että EU:n tietosuojalainsäädännön edellyttämällä lakimuutoksilla voi olla vaikutusta esitettävän liikennevirhemaksun kannalta. Hovioikeus huomauttaa, ettei esitysluonnoksessa ole lainkaan arvioitu, minkälaisia nämä vaikutukset ovat. EU:n tietosuoja-asetuksen vaikutus pitäisi arvioida hallituksen esityksessä, koska sen vaikutus liikennevirhemaksujen määräämismenettelyyn voi olla merkittävä.

Suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä

Kuten esitysluonnoksen sivulla 307 on todettu, esityksen 173 §:n mukaisen

ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun saaneen olisi itse osoitettava maksuvelvollisuudesta vapautumisen peruste. Menettelyssä noudatettaisiin käännettyä todistustaakkaa.

Esitysluonnoksen mukaisessa menettelyssä maksun määränneeltä viranomaiselta ei edellytettäisi näyttöä edes siltä osin kuin kysymys on siitä, onko väitettyä rikkomusta ylipäättään tapahtunut. Esitysluonnoksen mukainen menettely on tältä osin ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa. Ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun saajan olisi käytännössä lähes mahdotonta esittää näyttöä siitä, ettei väitettyä liikenne rikkomusta ollut tapahtunut, ellei hän pysty dokumentoimaan, missä hänen ajoneuvonsa on väitetyn rikkomuksen aikaan liikkunut ja millä nopeudella.

Esitysluonnoksessakin viitatus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan tieliikenne rikkomuksista seuraamuksia määrättäessä näyttövelvollisuutta voidaan alentaa perustamalla näyttö oletuksille, edellyttäen kuitenkin, että oletuksille perustuvia säännöksiä sovellettaessa pysytään kohtuullisissa rajoissa. Esitetyn tieliikennelain 6 luvun säännökset ovat sovellettavissa siten, että ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun määräämismenettelyssä voidaan olettaa rikkomuksen tapahtuneen, ellei virhemaksun saaja esitä näyttöä tämän oletettaman horjuttamiseksi. Hovioikeuden käsityksen mukaan oletettava rikkomuksen tapahtumisesta ylittää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tarkoitetut kohtuulliset rajat käännetyn todistustaakan soveltamiselle.

Hovioikeus katsoo, että ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun saajalle tulisi asettaa todistustaakka vain siltä osin kuin kysymys on auton kuljettajan henkilöllisyydestä liikenne rikkomuksen hetkellä. Sen sijaan todistustaakka siitä, onko liikenne rikkomusta ylipäättään tapahtunut, on asetettava sille maksun määränneelle viranomaiselle, jonka valvonnassa rikkomus on väitetysti havaittu. Mikäli virhemaksun saaja kiistäisi liikenne rikkomusta tapahtuneen, maksun määränneeltä viranomaiselta tulisi edellyttää näyttöä väitetyn liikenne rikkomuksen tapahtumisesta.

Pykäläkohtaiset kommentit – tieliikennelain 6 luku

160 § – Soveltamisala

Liikennevirhemaksun soveltamisalaa tulisi täsmentää. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, missä menettelyssä liikenne rikkomus käsiteltäisiin, jos rikkomukseen sovellettaisiin 160 §:n 2 momentin 3 tai 4 kohtaa. Mikäli tarkoituksena on, että 3 tai 4 kohtien soveltuessa liikenne rikkomus käsiteltäisiin rikosasioista säädettyssä järjestyksessä, tulisi esityksessä selventää 3 ja 4 kohtien suhdetta saman momentin 1 kohtaan. Lisäksi hovioikeus huomauttaa, että 160 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole mainintaa 160 §:n 2 momentin 3 ja 4 kohdista. Yleisperusteluissa (s. 169-170) mainitaan 160 §:n 2 momentin 3 ja 4 kohdat, mutta kyseisessä yleisperusteluiden kohdassa vain toistetaan ehdotetun pykälän sisältö. Ehdotetun 160 §:n perusteella olisi kovin tulkinnanvaraista, milloin liikenne rikkomus johtaisi hallinnolliseen virhemaksuun ja milloin sitä käsiteltäisiin rikoksena. Hallinto- ja rikosprosessin välinen raja tulee määrittää 160 §:ssä selkeämmin muun muassa sen vuoksi, että liikenne rikkomuksista langetettavien seuraamusten käsitteleminen rinnakkain hallinto- ja rikosprosessissa saattaa johtaa ongelmiin ne bis in idem -periaatteen kannalta.

Ehdotetun 160 §:n 2 momentin 4 kohta muistuttaa sisällöltään rikoslain 6 luvun 5 § 1 momentin 5 kohdassa säädettyä rangaistuksen koventamisperustetta. Mikäli liikenne rikkomus tulisi ehdotetun 160 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti käsiteltäväksi rikosasioista säädettyssä järjestyksessä, voitaisiin rikosten uusimisen osoittama rikoksen tekijän ilmeinen piittaamattomuus lain kielloista ja käskyistä ottaa huomioon jo voimassa olevan rikoslain mukaan rangaistuksen koventamisperusteena. Ehdotetussa muodossa 160 §:n 2 momentin 4 kohta soveltuu huonosti sääntelemään sitä, milloin liikennevirhemaksua ei saisi määrätä, koska lähtökohtaisesti 161-171 §:ssä säädettyihin rikkomuksiin syyllistyminen osoittaisi aina tienkäyttäjässä jonkinasteista piittaamattomuutta lain kielloista tai käskyistä.

173 § – Ajoneuvo kohtainen liikennevirhemaksu

Pykälän 3 kohdassa oleva viittaus tieliikenneläissa tarkoitettua kieltoa, rajoitusta tai määräystä osoittavan liikennemerkin noudattamatta jättämisestä on liian avoin.

Esitetyn 173 §:n perusteella jää epäselväksi, minkä suuruinen ajoneuvo kohtainen liikennevirhemaksu kustakin rikkomuksesta määrätään. Pykälän 1-5 kohdissa tulisi olla tyhjentävät viittaukset vastaaviin 161-171 §:n liikenne rikkomuksia koskeviin säädöksiin.

174 § – Ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun tiedoksianto

Ehdotetun 174 §:n mukaan ajoneuvo kohtainen liikennevirhemaksu on lähetettävä viipymättä ja viimeistään 30 päivän kuluessa rikkomuksen tekopäivästä. Ottaen huomioon pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttu siitä, kuinka ajoneuvo kohtaisten liikennevirhemaksujen

käsittelyn automatisointi mahdollistaisi nopean tiedoksiannon, 30 päivän määräaika virhemaksun lähettämiseksi vaikuttaa tarpeettoman pitkältä.

Mitä pidempi aika kuluu väitetyn rikkomuksen ja virhemaksun tiedoksisaannin välillä, sitä huonommat mahdollisuudet ajoneuvon omistajalla, haltijalla, tilapäisellä käyttäjällä tai käyttövastaavalla on esittää näyttöä siitä, ettei hän ollut syyllistynyt liikenne rikkomukseen. Mikäli virhemaksun saaja kiistäisi syyllistyneensä liikenne rikkomukseen, hänen olisi ehdotetun tieliikennelain perusteella kyettävä esittämään näyttöä 30 päivän takaisesta liikennetapahtumasta, josta hän saa mahdollisesti ensimmäisen kerran tiedon vasta vastaanottaessaan virhemaksun. Kun ehdotuksessa lisäksi asetetaan liikenne rikkomusta koskeva näyttötaakka ajoneuvo kohtaisen virhemaksun saajalle, on ehdotettu 30 päivän määräaika virhemaksun lähettämiseksi tienkäyttäjän oikeusturvan kannalta kohtuuttoman pitkä. Jotta virhemaksun saajalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus muutoksenhakuun, on määräaika ajoneuvo kohtaisen liikenne virhemaksun lähettämiseksi säädettävä huomattavasti ehdotettua lyhyemmäksi.

175 § – Vastuu ajoneuvo kohtaisesta liikenne virhemaksusta

Ehdotetussa tieliikennelain 175 §:ssä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava voisi vapautua vastuusta silloin, kun heille on määrätty 173 §:ssä tarkoitettu ajoneuvo kohtainen liikenne virhemaksu. Ehdotetun 175 §:n sanamuodon mukaan omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava on 175 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä ”vastuusta vapaa”. Ehdotetun 6 luvun säännöksistä ei kuitenkaan ilmene, mitä tämä vastuusta vapautuminen konkreettisesti tarkoittaa ajoneuvon omistajan, haltijan, tilapäisen käyttäjän tai käyttövastaavan maksuvelvollisuuden kannalta.

Hovioikeus katsoo, että 175 §:n mukaisesta vastuusta vapautumisesta tulee seurata, että ajoneuvon omistajan, haltijan, tilapäisen käyttäjän tai käyttövastaavan maksuvelvollisuus valtiota kohtaan poistetaan ja hänen mahdollisesti valtiolle jo suorittamansa maksu palautetaan hänelle riippumatta siitä, onko liikenne rikkomuksen tosiasiasa tehneen kuljettajan henkilöllisyys selvitetty ja onko kuljettaja täyttänyt oman maksuvelvollisuutensa valtiota kohtaan.

180 § – Maksuaika

Ehdotetun 180 §:n mukaan liikenne virhemaksu on suoritettava siinä säädetyssä määräajassa riippumatta siitä, onko liikenne virhemaksua koskevaan päätökseen haettu muutosta. Liikenne virhemaksu päätöksen saajan oikeusturva edellyttää, että hänellä on käytettävissään tehokas muutoksenhaku keino liikenne virhemaksua koskevaan päätökseen. Tämän vuoksi ehdotettua 180 §:ä tulisi täsmentää siten, että liikenne virhemaksu olisi suoritettava 180 §:n tarkoittamassa määräajassa vain siinä tapauksessa, että liikenne virhemaksu päätöksen saaja ei vaadi päätökseen oikaisua.

182 § – Takautumisoikeus

Ehdotetun 182 §:n mukainen kuljettajaan kohdistuva takautumisoikeus ei riitä turvaamaan ajoneuvon omistajan, haltijan, tilapäisen käyttäjän tai käyttövastaavan oikeussuojan tarvetta, mikäli ajoneuvon omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava on 175 §:ssä säädetyllä tavalla vapautettu vastuusta. Vastuusta 175 §:n nojalla vapautuneen henkilön sijasta valtion on kannettava riski siitä, että liikennerikkomuksen tehnyt kuljettaja on maksukyvytön tai maksuhaluton. Olisi perustuslain 21 §:n vastaista, jos vastuusta vapautuneen henkilön täytyisi oikeussuojaa saadakseen ryhtyä perintätoimiin kuljettajaa kohtaan ja mahdollisesti kärsiä aiheettomasti maksamansa liikennevirhemaksu tappionaan, mikäli perintätoimet osoittautuisivat tuloksettomiksi.

Ehdotetun lain perusteella jää epäselväksi, miten 182 §:n mukainen takautumisoikeus olisi täytäntöönpantavissa, mikäli liikennerikkomuksen tehnyt kuljettaja ei täytä takautumisoikeuteen perustuvaa maksuvelvollisuuttaan ajoneuvon omistajalle, haltijalle tai tilapäiselle käyttäjälle vapaaehtoisesti.

Hovioikeuden presidentti Kenneth Nygård

Virtanen Jussi
Turun hovioikeus