

HELSINGIN HOVIOIKEUS

Lausunto

20.4.2017



Liikenne- ja viestintäministeriölle

Hallituksen esitysluonnos tieliikennelaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Viite: LVM:n lausuntopyyntö LVM/417/03/2013

1. Aluksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt hovioikeudelta lausuntoa tieliikennelain kokonaisuudistusta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Luonnoksen mukaan voimassa oleva tieliikennelaki korvattaisiin uudella tieliikennelailla, jossa säädettäisiin muun ohella liikennesäännöistä sekä ajoneuvojen käyttämistä koskevista säännöistä. Liikennesääntöjen tai ajoneuvon käyttämistä koskevien ehdotusten osalta hovioikeus toteaa, että kysymys on pitkälti liikennepoliittisesta päätöksenteosta tai voimassaolevien säännösten kodifioimisesta tieliikennelakiin eikä hovioikeudella ole aihetta lausua luonnoksesta tältä osin.

Yleisten tuomioistuinten näkökulmasta keskeisin luonnoksen esitys on liikennevirhemaksua koskeva sääntely. Ehdotuksen mukaan nykyinen rikosoikeudelliseen järjestelmään kuuluva liikenne rikkomus ja siihen liittyvä rikesakko tai summaarisessa sakkomenettelyssä määrätävä sakko dekriminalisoitaisiin ja jatkossa liikennevirhemaksu olisi hallinnollinen rangaistus erikseen määritettävistä tieliikennelain säännösten rikkomisista. Liikennevirhemaksu olisi hallinnollinen seuraamus eikä sitä koskisi voimassa oleva summaarista sakkomenettelyä koskeva lainsäädäntö. Ehdotus on periaatteellisesti hyvin merkittävä ja toteutuminen merkitsisi vuositasolla jopa noin 400.000 liikenne rikosta koskevan asian siirtymistä hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin.

Hovioikeus toteaa, että tieliikennelain uudistamisen kanssa samanaikaisesti on ollut valmiilla oikeusministeriön hallinnonalalla summaarista sakkomenettelyä koskeva laajentamisehdotus (OM:n lausuntopyyntö OM 4/41/2016). Lisäksi oikeusministeriö on 21.3.2017 (OM 7/41/2017) asettanut työryhmän valmistelemaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa lainsäädäntöä. Näillä molemmilla hankkeilla on vaikutusta tieliikennelain valmisteluun erityisesti liikennevirhemaksua koskevilta osin.

Hovioikeus lausuu erityisesti liikennevirhemaksua koskevilta osin seuraavan.

2. Liikennevirhemaksu

Luonnoksessa rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten hyötyjä ja haittoja ei juurikaan käsitellä. Molempia järjestelmiä pidetään mahdollisena ja valinnassa päädytään ilman järjestelmien välistä punnintaa hallinnollisen sanktioinnin puolelle. Eräänä perusteena (luonnos s. 155) näyttää olevan ajatus siitä, että teknisen liikennevalvonnan lisääntyessä

hallinnollisen sanktion määrääminen käy helpommin kuin rikosoikeudellisen seuraamuksen määrääminen. Luonnoksen perustelut hallinnollisen sanktion käyttöönotolle eivät kuitenkaan ole vakuuttavat.

Voimassa olevassa tieliikennelain 8 luvussa on liikenne rikoksia koskevat säännökset. Lain 98-101 §:ssä viitataan rikoslain säännöksiin niiden rikosten osalta, joista on säädetty rikoslain liikenne rikoksia koskevassa luvussa. Tieliikennelain 103 §:ssä on liikenne rikkomusta koskeva rangaistussäännös, jonka nojalla rangaistaan tieliikennelain tai sen nojalla annettujen muiden säännösten rikkomisesta. Voimassa olevassa järjestelmässä esimerkiksi suurimman sallitun nopeuden ylittäminen voi täyttää lievissä ylinopeustilanteissa liikenne rikkomuksen tunnusmerkistön ja asia käsitellään summaarisessa sakkomenettelyssä. Suuremmisissa ylinopeuksissa asiaa käsitellään liikenneturvallisuuden vaarantamisena sakkomenettelyssä tai rikosprosessissa tuomioistuimessa.

Luonnoksessa esitetään luovuttavaksi liikenne rikkomusta koskevasta rikosoikeudellisesta järjestelystä ja tilalle ehdotetaan hallinnollinen liikennevirhemaksu (luonnoksen 160 §). Esitys ei vaikuttaisi rikoslain 23 luvun sääntelyyn. Liikennesääntöjen vastainen menettely voi täyttää myös esimerkiksi liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistön ja tällainen asia käsiteltäisiin rikosasiaan vastaavalla tavalla kuin nykyisinkin. Esitys merkitsisi hyvin suurta muutosta voimassa olevaan järjestelmään, koska suurin osa sakkomenettelyssä käsiteltävistä asioista siirtyisi hallinnollisen sanktioinnin piiriin. Tällainen uudistus edellyttäisi huolellista arviointia, jota nyt ei ole tehty.

Hovioikeus toteaa, että tieliikennelain säännösten rikkomisessa voi olla useissa kohdin kysymys ajoneuvoa tai sen varusteita koskevien määräysten rikkomisesta. Tällaisissa tilanteissa kysymys on yleensä luonteeltaan pikemminkin hallinnollisesta rikkomuksesta kuin rikoksesta ja hallinnollinen sanktio sopisi näihin tilanteisiin hyvin. Toisaalta näitä rikkomuksia on jo nykyisin käsitelty tehokkaassa rikesakkomenettelyssä eikä hallinnollinen sanktio tuo tähän menettelyyn erityisiä lisäetuja.

Liikennesääntöjen rikkomisen voi tilanteesta riippuen olla rikkomustasoinen, mutta toisessa tilanteessa menettely voi täyttää esimerkiksi liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevan rangaistussäännöksen tunnusmerkistön. Usein liikennesääntöjen rikkomista koskevissa tilanteissa samankaltainen menettely voi asteittain vakavoitua, jolloin voi olla vaikea arvioida, milloin teko ansaitsee ainoastaan hallinnollisen sanktion ja milloin taas kysymys on liikenne rikoksesta ja rikosoikeudellisessa järjestelmässä käsiteltävästä asiasta. Selvää on, että luonnoksen mukaisen liikennevirhemaksun määräisi suurimmassa osassa tapauksista poliisi, joten poliisilla olisi ehdotuksen mukaisen järjestelmän toteutuessa käytettävissä liikennevirhemaksu hallinnollisena sanktiona, sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukainen rangaistus- tai sakkovaatimus tai vakavampien tapausten saattaminen syyteharkintaan. Erilaisten menettelytapojen rinnakkaisuudesta aiheutuvia ongelmia luonnoksessa ei ole pohdittu.

Hallinnollisen sanktion kohdalla noudatettava menettely poikkeaisi huomattavasti nykyisin käytettävissä olevasta summaarisesta sakkomenettelystä. Hallinnollinen sanktio voitaisiin ehdotuksen mukaan määrätä huomattavasti kevyemmässä menettelyssä kuin nykyisin käytössä olevassa sakkomenettelyssä. Noudatettavien menettelyjen erilaisuus voi johtaa kansalaisten kannalta ongelmallisiin tilanteisiin. Hallinnollinen sanktio ei esimerkiksi edellytä suostumusta ja muutoksenhaku on kansalaisen oman aktiivisuuden varassa. Sakkomenettelyssä käsiteltävä asia edellyttää suostumusta ja suostumuksen puuttumisen jälkeen syyttäjän täytyy nostaa asiassa syyte ja asia käsitellään tuomioistuimessa. Kun jatkossakin näyttäisi olevan mahdollista, että poliisilla olisi varsin suuri harkintavalta sen suhteen, mitkä asiat käsiteltäisiin hallinnollisena sanktiona ja mitkä puolestaan summaarisessa sakkomenettelyssä, samankaltainen asia voidaan siten käsitellä eri puolella Suomea eri tavoin riippuen siitä,

minkälaisen menettelytavan poliisi asiassa valitsee. Selvää on, että hallinnollisen sanktion määräämisestä täytyisi olla tarkat menettelysäännökset ja tätä ilmeisesti pohditaan edellä todetussa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa lainsäädäntöä valmisteluvassa työryhmässä.

Liikennevirhemaksua koskevilla asioilla muutoksenhakuasiat käsitellään ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksen perusteella maksun määränneessä viranomaisessa ja oikaisuvaatimuksen perusteella annetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuksiin tulisi siten käsiteltäväksi uutena asiaryhmänä aikaisemmat liikenne rikosasiat. Valitusasetelmasta johtuen valittajan velvollisuutena olisi näyttää oma syyttömyytensä, joten tilanne nykyiseen verrattuna muuttuisi huomattavasti. Toisaalta yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäisiin samankaltaisia liikenne rikosasioita silloin, kun hallinnollisen sanktion käyttö ei ole tullut kysymykseen. Yleisissä tuomioistuimissa todistustaakka on luonnollisesti syyttäjällä. Asioiden käsittelyn hajauttaminen kahteen erilaiseen prosessiin ei vaikuta loppuun saakka harkitulta.

Hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudenkäyntimenettelyn välinen suhde on myös jätetty kokonaan pohtimatta. Tieliikennelain keskeinen sisältö koskee liikennesääntöjä ja niiden noudattamista. Ehdotuksen mukaan esimerkiksi suurimman sallitun nopeuden ylittämisestä tai liikennesääntöjen vastaisesta menettelystä määrättäisiin liikennevirhemaksu. Liikennevirhemaksun määräisi poliisi (185 §) ja muutoksenhaku tapahtuisi oikaisuvaatimuksen jälkeen hallintolainkäyttöä koskevassa järjestyksessä (178 ja 179 §). Luonnoksen mukaan liikennevirhemaksua ei määrättäisi esimerkiksi silloin, jos asia käsiteltäisiin rikosasioista säädettyssä järjestyksessä. Esimerkiksi jos poliisin käsityksen mukaan on selvää, että asiassa tulee nosta syyte, liikennevirhemaksua ei määrättäisi ja poliisin esitutkinnan jälkeen syyttäjä nostaisi syytteen. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan otettu kantaa niihin tilanteisiin, joissa syyte on nostettu ja liikennesääntöjen vastainen toiminta tulisi näytetyksi, mutta asiassa jäisi näyttämättä liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistön edellyttämä abstrakti vaarantaminen (on omiaan -kriteeri). Tällöin syyte liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ei menestyisi, mutta tuomioistuimella ei ole myöskään mahdollisuutta määrätä lievemmin arvioidusta menettelystä liikennevirhemaksua. Tällä hetkellä syyttäjällä on aina mahdollisuus esittää toissijainen syyte liikenne rikkomuksesta, jolloin liikennesääntöjen vastainen toiminta voi tulla rangaistavaksi liikenne rikkomuksena liikenneturvallisuuden vaarantamisen edellyttämän on omiaan -kriteerin täyttymättä jäämisestä huolimatta. Uudistuksen jälkeen syyte tulisi tällaisissa tilanteissa hylättäväksi ja asiaa ei voida enää käsitellä myöskään hallinnollisessa menettelyssä. Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta tilanne on ongelmallinen. Mikäli hallinnollisia sanktioita halutaan ottaa käyttöön, hallinnollisen järjestelmän ja rikosoikeudellisen järjestelmän välinen rajapinta tulisi huolellisesti arvioida ja säännellä.

Periaatteellisesti ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että huomattava osa nykyisin rikosoikeudelliseen järjestelmään kuluneesta menettelystä siirtyy käsiteltäväksi muutoksenhau johdosta hallintotuomioistuimissa.

3. Lopuksi

Hovioikeus pitää ongelmallisena, että hallinnollisen sanktion käyttöönottoa esitetään tieliikennelain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Hallinnollisen sanktion käyttöön liittyviä periaatteellisia kysymyksiä ei ole luonnoksessa tarkemmin käsitelty eikä pohdittu myöskään sitä, missä kaikissa muissa tilanteissa hallinnollinen sanktio tulisi kysymykseen. Hovioikeus toteaa, että lukuisissa muissa laeissa säilyisi edelleen rikkomusta koskeva rikosoikeudellinen sanktio. Ei ole pidettävä toivottavana, että samankaltaisia rikkomuksia käsitellään yhtäältä hallinnollisena sanktiota ja toisen lain kohdalla rikkomuksena rikosoikeudellisena sanktiona. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa tulisi pohtia ensin laajemmin kuin pel-

kästään tieliikennelain uudistamisen yhteydessä.

Edellä esitetyt esimerkit osoittavat, että hallinnollisiin sanktioihin siirtymistä ei ole asian vaatimalla tavalla ehdotuksessa pohdittu. Hallinnollisiin sanktioihin siirtymiseen liittyy merkittäviä ongelmia eikä sanktiojärjestelmän uudelleen arviointia ole mahdollista tehdä tieliikennelain uudistamisen yhteydessä esitettyjen niukkojen perustelujen pohjalta. Tieliikennelain uudistamisen yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista siirtyä hallinnollisiin sanktioihin.



Hovioikeuden presidentti

Mikko Könkkölä