

Lausunto

4.11.2024

VN/26458/2023
VN/26458/2023-OM-46

Liikenne- ja viestintäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi mikroliikkumista koskevaksi lainsäädännöksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi liikenteen palveluista annettuun lakiin säännökset kuntien myöntämästä mikroliikenteen (mm. sähköpotkulaudat) luvasta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi tieliikennelakiin promilleraja kevyen sähköajoneuvon ja moottorilla varustetun polkupyörän kuljettamiseen sekä sanktioitavaksi tämän rikkominen liikennevirhemaksuin. Tieliikennelaisissa säädettäisiin myös poliisimiehelle, rajavartiomiehelle tai tullimiehelle toimivalta määrätä kuljettaja kokeeseen, joka tehdään tämän mahdollisesti nauttiman alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi sekä toimivalta kohdistaa moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettajaan henkilönkat-sastus.

Oikeusministeriö on ollut edustettuna esitysluonnosta valmistelleessa työryhmässä, minkä lisäksi valmistelun kuluessa oikeusministeriön virkamiehet ovat esittäneet esitysluonnoksesta huomioita. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

1. lakiehdotus: laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Mikroliikennelupa

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, että yhteiskäyttöisten kevyiden sähköajoneuvojen tai polkupyörien vuokralle tarjoaminen kunnan alueella edellyttäisi jatkossa, että palveluntarjoajalla on voimassa oleva mikroliikennelupa.

Hakemukseen sisällytettävistä tiedoista sekä tiedoissa tapahtuvista muutoksista ilmoittamisesta säädettäisiin 18 c §:ssä. Perusteluiden mukaan ”Kunta ei voisi vaatia palveluntarjoajalta muita tietoja, jotta luvan hakeminen ja hakemuksen käsittely säilyisivät mahdollisimman yksinkertaisina.” Perustelu vaikuttaa olevan ristiriidassa hallintolain selvitysvollisuuden kanssa (HL 31 § ”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.”), minkä lisäksi perustelulausumilla ei voida säätää.

Lupaehtojen valvomiseksi on ilmoitettava ainoastaan palveluntarjoajan nimessä ja yhteystiedoissa tapahtuvista muutoksista. Säännös merkitsisi siis sitä, että esimerkiksi ajoneuvojen lukumäärien muutoksista ei tarvitsisi ilmoittaa.

Kunnan olisi 18 d §:n 1 mom. mukaan ”ratkaistava luvan myöntämistä koskeva hakemus viipymättä.” Säännös tulee poistaa päällekkäisenä hallintolain ja PL 21 §:n kanssa. Laissa ei säädettäisi

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

lainkaan luvan myöntämisen edellytyksistä, vaan lupa myönnettäisiin kaikille, jotka ovat toimittaneet 18 c §:ssä tarkoitetut tiedot sisältävän hakemuksen, ellei kunta ole peruuttanut hakijan mikroliikennelupaa viimeksi kuluneen vuoden aikana. Lupa myönnettäisiin ”enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.” Säännöksen perusteella jää epäselväksi, mihin perustuen kunta tekee harkinnan siitä, minkä pituisen luvan se myöntää. Ehdotettua säännöstä tulisi pyrkiä täsmentämään, joko säätämällä luvan pituudesta täsmällisesti tai niistä kriteereistä, jonka perusteella luvan pituus määräytyy. Pykälän 2 momentin määritelmä ”viimeksi kuluneen vuoden aikana” on epätäsmällinen, sillä siitä ei käy ilmi, mistä ajankohdasta tämä lasketaan.

Kuten luonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu ja kuvattu, luvanvaraisuus on rajoitus PL 18.1 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailla vaadittavat yleiset edellytykset: rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Viranomaisen toimivallan liittää lupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin, eikä lupaviranomaista voida valtuuttaa määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla. (esim. PeVL 31/2006 vp ja siinä viitatu – ks. myös luonnoksen osion 11.4 ensimmäisessä kappaleessa selostettu). Rajoitusten elinkeinotoimintaan tulisi olla välttämättömän tarpeen vaatimia, minkä vuoksi säännöstä olisi syytä tarkentaa muotoon ”jotka ovat liikenneturvallisuuden, esteettömyyden tai tien kunnossapidon kannalta välttämättömiä”. (ks. myös PeVL 67/2002 vp).

Ehdotuksen 18 b §:n 2 mom. mukaan ”Kunnan vuokraustoiminnassa on noudatettava niitä liikenneturvallisuuden ja esteettömyyden turvaamiseksi asetettuja mikroliikenneluvan lupaehtoja, jotka ovat voimassa kunnan hallinnoimalla alueella.” Perusteluissa on selostettu kunnallisia määräyksiä sekä kunnallista säädösvaltaa mm. järjestyssääntöjen antamiseen (s. 47). Teknisenä huomiona: säännöksen muotoilu viittaa edelleen tällaisiin kunnallisiin määräyksiin (”noudatettava – jotka ovat voimassa”). Vaikuttaa siltä, että ehdotettua 18 e §:ää mikroliikenteen lupaehtoista olisi perusteltua täsmentää vastaamaan paremmin säännöksen perusteluja sekä vaatimusta perusoikeusrajoituksen täsmällisyyteen kuten myös luvan ehtojen perustumisesta riittävän täsmällisiin lain säännöksiin. Pykälään omaksuttu muotoilu ”Kunta voi liittää mikroliikennelupaansa sellaisia ajoneuvojen käyttöön ja lukumääriin liittyviä lupaehtoja, jotka ovat liikenneturvallisuuden, esteettömyyden tai tien kunnossapidon kannalta tarpeellisia.” on varsin väljä ja jättää kunnalle merkittävän harkintavallan perusoikeusrajoituksen sisällöstä. Perusteluissa mainitaan nimenomaisesti mm. ajonopeudet, käyttöajat ja pysäköinti, joita ei säännöksessä kuitenkaan mainita. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluja olisi asianmukaista täydentää arviolla siitä, että lupasääntely täyttää myös 11.4 luvun ensimmäisessä kappaleessa selostetun perustuslakivaliokunnan käytännön.

Valvonta ja muutoksenhaku

Mikroliikennelupaa koskeva sääntely ehdotetaan lisättäväksi liikenteen palveluista annettuun lakiin. Perusteluiden mukaan kunnallisen viranomaisen päätökseen haettaisiin oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa ja oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhausta säädetään oikeudenkäynnistä hallintolaissa annetussa laissa. On syytä huomioida, että voimassa olevan liikennepalvelulain mukaan toimivaltaisia viranomaisia eivät ole kunnan viranomaiset. Ensinnäkin kunnan viranomaisen päätökseen sovelletaan kuntalain säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta, jollei lailla erikseen toisin säädetä (kuntal. 133 §). Mikäli arvioidaan, että liikennepalvelulakiin ehdotetuista kunnan päätöksistä haetaan oikaisua hallintolain järjestyksessä sekä haetaan muutosta hallintovalituksella, tulee tästä nimenomaisesti säätää (aineellinen viittaus, ks. Lainkirjoittajan opas osio 12.13.2). On lisäksi syytä arvioida, omaksutaanko oikaisuvaatimusmenettely, sillä muihin liikenteen palveluista annetun lain nojalla tehtyihin luvan tai hyväksymispäätöksen peruuttamisiin, muuttamisiin tai rajoittamisiin ei sovellettaisi oikaisuvaatimusmenettelyä 242 §:n nojalla.

Lupaehtojen noudattamista valvoisi se kunta, joka on myöntänyt mikroliikenneluvan palveluntarjoajalle. Valvontatoimivaltuuksia olisivat huomautus, kehoitus ja peruuttaminen (18 e §). Ilmeisesti näiden toimien on arvioitu olevan riittäviä ja tehokkaita lupaehtojen määräysten noudattamiseksi.

Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellinen PL 121 §:n kannalta. Luonnokseen ei kuitenkaan sisälly varsinaista arvioida ehdotusten suhteesta kunnalliseen itsehallintoon.

2. lakiehdotus: laki tieliikennelain muuttamisesta

Liikennejuopumus sähkömoottoriajoneuvolla ja liikennevirhemaksu (17 a § ja 164 §)

Tieliikennelakiin ehdotettaisiin lisättäväksi säännös liikennejuopumuksesta sähkömoottoriajoneuvolla ja tästä seuraava 200 euron liikennevirhemaksu. Tällä hetkellä ns. tankoituus on sanktioitu rikoslain 23 luvun 9 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan joka tienkäyttäjänä kuljettaa moottoritonta ajoneuvoa, moottorilla varustettua polkupyörää tai kevyttä sähköajoneuvoa alkoholin tai muun huumausaineen vaikutuksen alaisena ja siten aiheuttaa vaaraa toisen turvallisuudelle, on tuomittava *liikennejuopumuksesta moottorittomalla ajoneuvolla* sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi. Liikennevirhemaksuun ehdotetaan sanktioitavaksi moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettaminen siten, että veren alkoholipitoisuus on 0,5 promillea.

Perusteluissa todetaan, että "Muutoksella selkeytettäisiin jo tällä hetkellä voimassa olevaa moottoritomien ajoneuvojen kuljettajia koskevaa liikennejuopumussääntelyä lisäämällä tieliikennelakiin moottorilla varustetun polkupyörän ja kevyen sähköajoneuvon kuljettajaa koskeva promilleraja, jonka rikkomisesta voidaan määrätä liikennevirhemaksu." (s. 24). Oikeusministeriö painottaa, että toisin kuin perusteluissa todetaan, kyse ei ole voimassa olevan sääntelyn selkeyttämisestä vaan uuden rajoituksen (promilleraja) sekä uuden sanktioinnin (liikennevirhemaksu promillerajan rikkomisesta) säätämisestä, jotka koskevat tilanteita, joissa ei aiheuteta vaaraa toisen turvallisuudelle. Perusteluja tulisi muuttaa tämän mukaisesti. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusista polkupyörän, moottorilla varustetun polkupyörän sekä kevyen sähköajoneuvon kuljettajiin kohdistettavista tukintavaltuuksista (puhallutus, verikoe). Koska kyse on merkittävistä uusista toimivaltuuksista sekä perusoikeuksien rajoittamisesta, on nämä ehdotukset syytä mainita selkeästi esityksen pääasiallisessa sisällössä (s. 1).

Esitysluonnoksessa (Muut toteuttamisvaihtoehdot -jakso, s. 49) todetaan, että "Nykyinen sääntely ei ole riittävän ennaltaestävää, koska se mahdollistaa päihtyneenä ajamiseen puuttumisen vasta silloin, kun liikenneturvallisuutta vaarantava teko on jo tapahtunut. Promillerajan asettamisella tavoitellaan sitä, että kuljettaja ei edes lähtisi ajamaan päihtyneenä." Oikeusministeriö huomauttaa, että RL 23:9:n, kuten muunkin rikosoikeudellisen sääntelyn, tarkoitettu vaikutusmekanismi on ennen kaikkea yleispreventio eli yleisesti rikoksia ennalta estävä vaikutus. Esityksen mukainen vastakkainasettelu RL 23:9:n ja promillerajasääntelyn kanssa ei siten vaikuta aivan asianmukaiselta, ja oikeusministeriö katsoo, että perusteluja tulisi tältä osin muuttaa.

Esitysluonnoksessa (Nykytila ja sen arviointi -jakso, s. 20) todetaan RL 23:9:ää koskien seuraavasti: "Sääntelyn ongelmallisuus liittyy siihen, ettei päihtymystä voida mitata luotettavasti puhalluskokeella tai verikokeella." Ottaen huomioon, ettei esitykseen sisälly ehdotusta kyseisen säännöksen muuttamisesta, oikeusministeriö ei pidä ilmaisua aivan asianmukaisena ja katsoo, että perusteluja tulisi tältä osin muuttaa.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa (Nykytila ja sen arviointi -jakso, s. 20) oleva toteamus "Käytännössä konkreettista vaaraa aiheutuu, kun päihtynyt kuljettaja törmää muihin tienkäyttäjiiin tai aiheuttaa läheltä piti -tilanteen" on liian kapea-alainen luonnehdinta siitä, milloin kyseen voidaan katsoa olevan konkreettista vaaraa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että rikoslain 23 luvun 9 §:ssä edellytetty konkreettinen vaara voi olla käsillä esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö kyyditsee toista polkupyörällä tai tilanteessa, jossa henkilö luo konkreettisen onnettomuusvaaran muulla liikennesääntöjen vastaisella menettelyllä.

Moottorittomalla ajoneuvolla päihtyneenä ajaminen on konkreettista vaaraa toisen turvallisuudelle aiheuttaessaan jo nykyään rikosoikeudellisesti rangaistavaa. Rikosoikeudellinen sääntely edellyttää muun muassa painavaa yhteiskunnallista tarvetta ja rikosoikeuden käytön viimesijaisuutta. Erityisesti näiden perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja kriminalisointiperiaatteisiin kuuluvien kriteerien kannalta oikeusministeriö ei ole valmistelun aikana pitänyt promillerajasääntelyä perusteltuna, ottaen huomioon, että sen käytössä olevan selvityksen perusteella sähköpotkulautailijoiden onnettomuuksissa loukkaantuvat pääasiassa kyseiset henkilöt itse. Oikeusministeriö katsoo, että vähemmän moitittavia tekoja koskeva ehdotettu hallinnollisesti sanktioitu promillerajasääntely voi, mikäli sen osalta perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttyvät, täydentää moitittavampia tekoja koskevaa rikosoikeudellista RL 23:9:n mukaista sääntelyä. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja kriminalisointiperiaatteiden vuoksi oikeusministeriö pitää hallinnollisesti sanktioitua promillerajasääntelyä lähtökohtaisesti parempana vaihtoehtona kuin tällaisen promillerajasääntelyn ehdottamista rikosoikeudelliseen järjestelmään, mikä valmistelun aikana oli yksi arvioitavista vaihtoehdoista. Liikenteen turvallisuuden edistämisen ja sähköpotkulautoihin liittyvien onnettomuuksien vähentämisen näkökulmasta

keskeistä on panna merkille tieliikennelain muut säännökset ja sanktiot, kuten esimerkiksi liikenne-sääntöjen noudattaminen.

Uusi liikennevirhemaksu, joka on luonteeltaan rangaistusluonteinen seuraamusmaksu, merkitsee perusoikeusrajoitusta, minkä vuoksi tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset sekä seuraamusmaksuihin liittyvät erityiset oikeusturvavaatimukset. Oikeusministeriö korostaa, että kyse ei ole vain hallinnollisesta seuraamuksesta (kuten esim. s. 65) vaan nimenomaan rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamuksesta, johon liittyy erityisiä oikeusturvavaatimuksia (ks. Lainkirjoittajan opas 12.10.5, erit. syyttömyysolettama, itsekriminointisuoja ja kaksoisrangaistavuuden kielto) ja joka monilta osin rinnastuu rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Luonnoksessa on tehty selkoa promillerajan ja sen rikkomisen sanktioinnin välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta, hyväksyttävistä syistä, oikeusturvaedellytyksistä, täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä suhteesta muihin hallinnollisiin seuraamuksiin ja rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Siinänsä silmiinpistävää on, että ehdotettua uutta seuraamusmaksusääntelyä perustellaan liikenneturvallisuudella, vaikka RL 23:9:ssa on nykyisellään kriminalisointu moottorittoman ajoneuvon, moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettaminen alkoholin tai muun huumausaineen vaikutuksen alaisena siten, että menettely aiheuttaa vaaraa toisen turvallisuudelle. Perusteluissa todetaan muun muassa: "Esimerkiksi sähköpotkulaudan tai moottorilla varustetun polkupyörän, jonka rakenteellinen nopeus on yli 15 kilometriä tunnissa, kuljettaminen kovassa humalatilassa keskustassa on aina tyyppillisesti sellaista, josta voi aiheutua vaaraa muille suojattomille tienkäyttäjille " (s. 65)

Esityksessä olisi hyvä tehdä selkoa siitä, minkä verran RL 23:9 mukaisista teoista on annettu rangaistuksia ja toisaalta arviota siitä, mikä olisi ehdotettujen sanktiointien määrä. Perusteluissa tuodaan esiin, että "Nykyiset moottorittomien ajoneuvojen liikennejuopumusta koskevat rangaistussäännökset ovat johtaneet epätarkoituksenmukaiseen soveltamiskäytäntöön. Nykyinen sääntely on johtanut siihen, että suuri osa liikenneturvallisuuksiin vaarantavista liikennejuopumuksista jää rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuolelle ja rangaistuksetta." (s. 62) Kirjauksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, onko ongelma soveltamiskäytäntö vai lainsäädäntö.

Luonnoksen säätämisyhteistyöperusteluissa on pohdittu seuraamusmaksujen tavoitetta: "Selvää näkemystä ei ole siitä, mikä on hallinnollisten seuraamusmaksujen itsenäinen tavoite. Usein hallinnollisten seuraamusmaksujen säätämisen yhteydessä viitataan seuraamusmaksujen ennaltaehkäisevään tehoon tai tarkemmin seuraamusmaksujen yleis- ja erityispreventiiviseen luonteeseen - - Koska perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 46/2021 vp, 12 kohta), on luontevaa, että myös tämän esityksessä ehdotettavien seuraamusmaksujen tavoitteet kytketään liikenneturvallisuuden sekä vahingollisen toiminnan ennaltaehkäisyyn eli preventioon." (s. 73) Oikeusministeriö toteaa, että hallinnolliset seuraamusmaksut ovat nimenomaan lainsäädännön rikkomisen johdosta määrättäviä luonteeltaan rangaistusluonteisia seuraamuksia, jotka rinnastuvat rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Niissä kyse ei ole lainmukaisen oikeustilan palauttamisesta, vaan jälkikäteisestä puuttumisesta lain säännöksen rikkomiseen.

Seuraamusmaksu on lähtökohtaisesti suhteessa muihin hallinnollisiin seuraamuksiin viimesijainen ja se soveltuu tilanteisiin, joissa muita hallinnollisia seuraamuksia ei voida pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina. Kuten luonnoksen perusteluissa on selostettu, hallinnollisten sanktioiden voidaan katsoa soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa on kyse moitittavuudeltaan verraten vähäisistä tai muista sellaisista alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä ja joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Tällaisissa tilanteissa menettelyyn ei tyyppillisesti liity muita asianosaisia, ja seuraamuksen määrääminen ei edellytä erityisiä tutkinnallisia toimivaltuuksia. Ehdotonta estettä sille, että seuraamusmaksuihin liitettäisiin mahdollisuus hallinnollisiin pakkokeinoihin ja erityisiä tutkintavaltuuksia, ei sellaisenaan ole, mutta oikeusministeriö painottaa, että moitittavuudeltaan vähäiset seuraamusmaksusäännökset on tarkoitettu keskeisesti sellaisten tekojen sanktiointiin, jotka eivät edellytä erityistä tutkintaa tai erityisiä tutkintavaltuuksia (vrt. TLL:n nykyiset liikennevirhemaksuun liitetyt teot). Ehdotuksessa sen sijaan liitettäisiin 200 euron seuraamusmaksuun sanktioituun tekoon merkittävät poliisin tutkintavaltuuksia, jotka mahdollistaisivat ensinnäkin ilman epäilyä sähköpotkulautailijan määräämisen puhallutukseen, ja mikäli tämä kieltäytyy puhallutuksesta, tämän viemisen verikokeisiin, jos on todennäköisiä syitä epäillä, että tämä on rikkonut 17 a §:n säännöksiä. Tällaisten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvien uusien toimivaltuuksien oikeasuhtaisuus sekä niiden liittäminen rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaan vähemmän moitittavuutta osoittaviin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin on keskeinen kysymys arvioitaessa ehdotettujen toimivaltuuksien suhdetta perustuslakiin. Kysymyksiä hallinnollisista pakkokeinoista on kuitenkin arvioitava erikseen. Kyseessä on jossain määrin uudenlainen tulkintatilanne.

Koska uusi liikennejuopumuksesta määrättävä seuraamusmaksu sisällytettäisiin tieliikennelakiin, tulisi siihen sovellettavaksi liikennevirhemaksuja koskevat tieliikennelain 6 luvun säännökset, jotka käsittelevät mm. määräämättä jättämistä, päätöksen sisältöä, maksuaikaa ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2018 vp).

Lakiteknisenä huomiona ehdotettu uusi 164 §:n 2 momentti ei ole yhdenmukainen pykälän otsikon kanssa. Pykälän otsikon mukaan siinä säädetään moottorittoman ajoneuvon ja eläimen kuljettajan rikkomuksista. Ehdotettu 2 momentti puolestaan koskee moottorilla varustettua polkupyörää ja sähköajoneuvoa, eikä siten vastaa pykälän otsikkoa (moottorittomat). Lisäksi luonnoksen perusteluissa on vielä jonkin verran edellisten pykäläluonnosten perusteluja, esimerkiksi s. 65 (tahallaan tai huolimattomuudesta).

Esitysluonnoksessa (s. 65) käsitellään Segwayta koskevaa korkeimman oikeuden ratkaisua ja todetaan, että ”Kyseisessä tapauksessa pidettiin kiistattomana sitä, että tällainen toiminta on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle (KKO 2011:28)”. Oikeusministeriö huomauttaa, ettei kyseisessä ratkaisussa toiminnan vaarallisuus ole ollut korkeimman oikeuden arvioitavana, vaan korkeimmassa oikeudessa oli kyse siitä, oliko mainittu henkilökuljetin rikoslain 23 luvun 12 §:n 3 kohdassa tarkoitettu moottorikäyttöinen ajoneuvo ja oliko henkilö siten sitä kuljettaessaan syyllistynyt korkeaan rattijuopumukseen (ratkaisun kohta 3).

Koe nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi (183 a §)

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi tieliikennelaissa poliisimiehelle, rajavartiomiehelle ja tullimiehelle toimivalta määrätä polkupyörän, moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettajan kokeeseen tähän mahdollisesti nauttiman alkoholin tai muun huumaavan aiheen toteamiseksi. Perusteluissa todetaan, että säännöksen on tarkoitus mahdollista massaluonteinen testaaminen, eikä se edellyttäisi epäilyä päihtyneenä ajamisesta. (s. 77).

Pakkokeinolain 9:2.1:n ensimmäisen virkkeen mukaan moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettaja tai *muussa RL 23 luvussa tarkoitettussa tehtävässä toimiva* voidaan määrätä kokeeseen, joka tehdään tämän mahdollisesti nauttiman alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi. Viitatussa RL 23 luvussa säädetään muun ohella vesiliikenne-, ilmailiikenne- ja junaliikennejuopumuksesta. Näiden kaikkien osalta soveltamisalaan kuuluu kuljettamisen ja/tai ohjaamisen lisäksi *muu toimiminen* esimerkiksi liikennevälineen turvallisuuteen liittyen. PKL 9:2.1:n ensimmäisessä virkkeessä mainitun *muussa tarkoitettussa tehtävässä toimivan* voidaan katsoa viittaavaan muun ohella ainakin juuri edellä mainittuihin muissa tehtävissä toimivaan henkilöön. Esitysluonnoksen mukaan poliisilla ei ole oikeutta määrätä muita kuin moottorikäyttöisten ajoneuvojen ja raitiovaunun kuljettajia nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi suoritettavaan kokeeseen (s. 25). Esitysluonnoksesta jää epäselväksi viimeksi mainitun päätelmän perusteet. Tässä yhteydessä oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelua koskevaan työryhmämietintöön (s. 55–58, 2022:1).

RL 23:9:ssä säädetään liikennejuopumuksesta moottorittomalla ajoneuvolla. Lainsäädäntötasolla ei vaikuta täysin selvältä se, kattaako PKL 9:2.1:n maininta ”*muussa RL 23 luvussa tarkoitettussa tehtävässä toimiva*” myös RL 23:9:n mukaisen toiminnan. Pakkokeinolain esitöissä ei myöskään vaikutettaisi selvennettävään mainintaa tai sen soveltamisalaa tarkemmin. Tätä olisi syytä tarkastella tarkemmin ja esitysluonnoksen selvitys tältä osin vaikuttaisi puutteelliselta. PKL 9:2.1:n ensimmäisen virkkeen sanamuodon mukaisesti kuitenkin – ottaen huomioon myös edellä mainitut muut tehtävät RL 23 luvussa – vaikuttaisi siltä, että PKL 9:2.1 ei kattaisi RL 23:9:ää. Lisäksi RL 23:9:ssä ei ole erikseen säädettyä promillerajaa (edellytyksenä vain vaaran aiheuttaminen toisen turvallisuudelle), joka myös puhuisi sen puolesta, että PKL 9:2 ei kattaisi RL 23:9:ää.

Luonnoksessa ehdotettu tieliikennelain muutos merkitsisi sitä, että tieliikennelaissa säädettäisiin laajasta puhallutusoikeudesta, vaikka pakkokeinolain mukaisesti vastaava puhallutusoikeus ei tällä hetkellä vaikuttaisi olevan mahdollinen sinänsä vakavammaksi katsotun RL 23:9:n osalta. Tieliikennelakiin ehdotettuun puhallutusoikeuteen liittyy siten jossain määrin perusteeton epäsuhta pakkokeinolain edellä kuvattuun nykytilaan verrattuna. Sama koskee myös 183 b §:ään ehdotettua oikeutta henkilönkatsastukseen. Tätä voidaan lähtökohtaisesti pitää haastavana ja jännitteisenä ratkaisuna, joka johtuu keskeisesti siitä, että luonnoksessa on kyse tieliikennelain muuttamisesta eikä siinä tarkastella laajemmin seuraamusten ja pakkokeinojen johdonmukaista kokonaissystematiikkaa huomioiden voimassa oleva rikoslain 23:9 §. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että todettu epäsuhta puhallutusoikeuden osalta (puhallutusoikeus mahdollinen vain lievempiin seuraamusmaksuihin liittyen) selostettaisiin ja arvioitaisiin esitysluonnoksessa täsmällisemmin sekä kuvattaisiin ehdotetun sääntelyn vaikutuksia.

Luonnoksen perusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu, että ehdotettu henkilönkatsastusta koskeva sääntely on merkityksellistä PL 7 §:n ja 21 §:n kannalta. Edelleen luonnoksessa on tehty selkoa voimassa olevasta sääntelystä henkilönkatsastuksen ulottamisesta tilanteisiin, joissa kyse ei ole rikoksesta epäiltyyn henkilöön kohdistettavasta pakkokeinosta, joka tehdään rikoksen selvittämiseksi, ja näitä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 53/2006 vp painottanut, että PL 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei pykälän 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilökohtaista koskemattomuutta rajoittavan lain tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen sekä muutenkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (PeVL 12/1998 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunta toteaa, että ”perustuslaissa ei ole säädetty erityisistä kvalifikaatioista niille rikoksille, joiden selvittämiseksi on sallittua säätää mahdollisuudesta toimittaa henkilöntarkastus. Perusoikeusrajoituksiin kohdistuvasta oikeasuhtaisuuden vaatimuksesta kuitenkin johtuu, ettei tarkastusvaltuutta voida kytkeä kuinka vähäisiin rikkomuksiin tahansa. Pakkokeinojen käyttö vähäisissä rikoksissa ei yleensä ole suhteellisuusperiaatteen mukaista, kuten esityksen perusteluissa oikein todetaan.” (PeVL 53/2006 vp). Mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta toteaa, että kun käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa oli kysymys poliisin yleisestä — eikä esimerkiksi tietyn erityisen alueen tai tilaisuuden perusteella rajatusta — valtuudesta puuttua varsin vähäisestä rikkomuksesta epäiltyyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, ei sääntely valiokunnan mielestä asettanut riittäviä säädösperusteisia takeita valtuuden oikeasuhtaiselle käytölle. Samasta syystä kasvaa riski toimittaa henkilöntarkastus mielivaltaisesti. Valtuuden käytön edellytyksenä olevaa näyttökynnystä (”on syytä epäillä”) on siksi välttämättä nostettava ehdotetusta, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä. (PeVL 53/2006 vp).

Valiokunta on lisäksi katsonut mahdolliseksi säätää tavallisella lailla henkilöntarkastuksen toimittamisesta liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisessä annetussa laissa tarkoitetun sakolla rangaistavan valvontalaiterikkomuksen selvittämiseksi (PeVL 6/1998 vp). Arvioinnissa perustuslakivaliokunta pani painoarvoa liikennevalvonnan tarpeille ja liikenneturvallisuuden edistämisen pyrkimykseen, joiden vuoksi se katsoi olevan hyväksyttyä puuttua rikkomuksesta epäiltyyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä välttämättömänä yhteiskunnallisen tarpeen kannalta. Lisäksi tarkastus voitiin ehdotuksen perusteella toimittaa vain hyvin konkreettisen rikosepäilyn ”erittäin todennäköiset perusteet” johdosta.

Edellä mainituista perustuslakivaliokunnan lausunnoista poiketen, nyt ehdotetussa laissa on kyse siitä, että pakkokeinolakia vastaavat toimivaltuudet ehdotetaan lisättäväksi rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaan lievempää moitittavuutta osoittavaan hallinnolliseen seuraamusmaksuun. Ehdotuksessa ainoastaan henkilönkatsastuksen toimittaminen liitetään edellytykseen ”todennäköisiä syitä epäillä”, kun taas koe nautitun alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi on mahdollista ilman minkäänlaista kynnystä. Perusteluissa todetaan, että säännöksen on tarkoitus mahdollista massaluonteinen testaaminen, eikä se edellyttäisi epäilyä päihtyneenä ajamisesta. (s. 77).

Kun otetaan huomioon se, että tarkastusvaltuutta ei voida kytkeä kuinka vähäisiin rikkomuksiin tahansa ja se, että kyse on vähemmän moitittavasta hallinnollisesta seuraamusmaksusta, ehdotetun 183 a §:n massaluonteisen testaamisen, eli puhallutusoikeuden kohdistaminen polkupyörän, moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettajaan, oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys jää ehdotuksen vielä epäselväksi. Myöskään perusteluissa ei tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi ehdotettu massaluonteinen testaaminen olisi välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Säätämisympäristöperusteluissa esimerkiksi korostetaan: ”Muutoksella laajennetaan viranomaisten toimivaltuuksia vain siten kuin on välttämätöntä päihtyneenä ajamisesta aiheutuvien liikenneturvallisuusriskien ehkäisemiseksi ja niiden selvittämiseksi.” Mikäli ehdotetulle massatestaamiselle ei kyetä esittämään oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta asianmukaisia perusteluja, olisi perusteltua jatkovalmistelussa tarkastella kynnyksen säätämistä puhalluttamisoikeuden käytölle (esim. ”syytä epäillä”).

Harkittaessa ehdotettua jossain määrin perustavanlaatuistakin muutosta nykytilaan verrattuna huomiota tulee edellä esiin nostetun perusoikeuspunninnan lisäksi kiinnittää erityisesti siihen, että pakkokeinolain 1 luvun 2 §:n mukaisen suhteellisuusperiaatteen mukaan pakkokeinoja saadaan käyttää vain, jos pakkokeinon käyttöä voidaan pitää puolustettavana ottaen huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tärkeys sekä rikoksesta epäillylle tai muille pakkokeinon käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaaminen ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Lain 1 luvun 3 §:n mukaisen vähimmän haitan periaatteen mukaan taas pakkokeinon käytöllä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä käytön tarkoituksen saavuttamiseksi eikä pakkokeinon käytöllä saa aiheuttaa kenellekään tarpeettomasti vahinkoa tai haittaa. Nämä samat pakkokeinolain 1 luvun yleiset periaatteet on syytä ottaa huomioon arvioissa siitä huolimatta, että toimesta ei

säädettäisi pakkokeinolaisissa. Perusteluissa todetaankin, että poliisilain sääntely edellyttää mm. suhteelli-suusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen noudattamista. On kuitenkin syytä huomata, että poliisilain sääntely ei ole täysin yhtenevä pakkokeinolain 1 luvun yleisten periaatteiden kanssa (mm. hienotunteisuusperiaate). Tämä on syytä huomioida esityksen jatkovalmistelussa.

Polkupyörän kuljettajaan kohdistettava koe

Tieliikennelakiin ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus määrätä myös polkupyörän kuljettaja kokeeseen nautitun alkoholin tai muun huumausaineen toteamiseksi, vaikka ehdotettu promillerajasääntely ei koskisi polkupyörän kuljettajaa. Polkupyöräilijään ei kuitenkaan saada kohdistaa 183 b §:ään ehdotettua henkilönkatsastusta, joka sisältäisi tarkkuusalkometrikokeen tai verinäytteen ottamisen. Perusteluna polkupyörän kuljettajaan kohdistettaviin hallinnollisiin pakkokeinoin esitetään sitä, että ”Pykälän tarkoituksena olisi mahdollistaa myös muun kuin moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan ajokunnon selvittäminen luotettavasti tieliikenteessä liikenneturvallisuuden parantamiseksi.” (s. 66).

Arviointia polkupyörän kuljettajaan kohdistettavan kokeen perustuslainmukaisuudesta (joihin ei kohdistuisi 17 a §:n mukaista promillerajasääntelyä) ei ole tehty luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Ehdotettua 183 a §:n toimivaltaa perustellaan säätämisyjärjestysperusteluissa keskeisesti 17 a §:n promillerajan valvomisella ja 164 §:n promillerajan rikkomisesta määrättävällä seuraamusmaksulla, jotka eivät koskisi kuitenkaan polkupyöräilijää.

Kaikkiin polkupyöräilijöihin ulotettavan puhallutusoikeuden oikeasuhtaisuus ja hyväksyttävyyys (ja yleisemmin perusoikeuksien rajoitusedellytysten täytyminen) jää esitysluonnoksessa hyvin kyseenalaiseksi. Koska puhallutusoikeus ei liittyisi tieliikennelaisissa säädetyn veloitteen valvomiseen tai rikkomuksen selvittämiseen eikä puhallutusoikeuteen olisi liitetty mitään kynnystä, oikeusministeriö katsoo, ettei ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta eli keskeisesti sen oikeasuhtaisuutta, hyväksyttävyyttä ja välttämättömyyttä ole tältä osin riittävästi osoitettu siten, että säännöstä voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Tällaisia keinoja ei tulisi säätää käytettäväksi kevyin perustein eikä sellaisiin tilanteisiin, joissa sillä ei olisi konkreettista hyötyä. Epäselvää muun ohella on se, jäisikö esimerkiksi henkilön humalatilaa koskevan kynnyksen arviointi liikennevalvontaa suorittavan esitutkintaviranomaisen harkittavaksi ja päätettäväksi.

Esityksessä ei myöskään vaikutettaisi tarkemmin selvittävän sitä, voisiko poliisi tosiasiasa voimassa olevan lain perusteella estää polkupyörän kuljettajan ajon, jos kyse olisi RL 23:9:n mukaisesta tilanteesta. Epätodennäköiseltä vaikuttaa sellainen tilanne, jossa kyse olisi RL 23:9:ssä tarkoitettua tankojuopumuksesta, mutta poliisi antaisi henkilön jatkaa ajoa, joka olisi jo arvioitu aiheuttavan vaaraa toisen turvallisuudelle. Toisaalta selvää on, että voimassa olevassa TLL 183 §:ssä ei erikseen mainita polkupyörän kuljettamisen estämistä. Edellä mainittu huomioon ottaen ongelmallonta ei kuitenkaan olisi säätää polkupyörän kuljettajan puhalluttamisesta ilman konkreettista rajaa ainoastaan sen mahdollistamiseksi, että voitaisiin estää ajo päihtymyksen vuoksi. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että edellä mainittujen muiden seikkojen lisäksi jatkovalmistelussa selvittäisiin muita keinoja nyt kuvatun asiatilan mahdolliseksi muuttamiseksi.

Henkilönkatsastus (183 b §)

PKL 8:32.1:n mukaan rikoksesta epäillylle saadaan tehdä henkilönkatsastus esimerkiksi tiedon tai seikan löytämiseksi tietyin edellytyksin, jos on todennäköisiä syitä epäillä häntä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta, taikka rattijuopumuksesta tai huumausaineen käyttörikoksesta. Jollei epäilyyn ole todennäköisiä syitä, edellytetään sitä, että erittäin pätevin perustein voidaan olettaa löytyvän esimerkiksi edellä mainittu rikoksen selvittämiseen löytyvä tieto tai seikka. Luvun 30 §:n 2 kohdan mukaan henkilönkatsastus käsittää katsastettavan kehon tarkastamisen, verinäytteen tai muun näytteen ottamisen taikka muun kehoon kohdistuvan tutkimuksen. Henkilönkatsastus on esimerkiksi veren alkoholipitoisuuden tai huumausaineen käytön toteamiseksi tehtävä verikoe.

Henkilönkatsastus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan ja myös 10 §:ssä turvattuun yksityisyyden suojaan (PeVL 36/2002 vp s. 3). Tästä johtuen pääsääntöisesti edellytetään rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Muut pakkokeinolain 8 luvun 32 §:n 1 momentissa mainitut rikokset ovat sellaisia, joiden selvittämisessä näytteen ottamisen muodossa tapahtuvasta henkilönkatsastuksesta on erityistä hyötyä.

Edellä ehdotetun 183 a §:n yhteydessä todettu huomioon ottaen myöskään henkilönkatsastus kokeen suorittamisen turvaamiseksi tai luotettavan koetuloksen saamiseksi ei vaikuttaisi olevan mahdollista

PKL 9:2:n perusteella RL 23:9:n mukaisissa tilanteissa. Samat huomiot kuin mitä edellä 183 a §:ään ehdotetun suhteesta voimassa olevaan pakkokeinolakiin on todettu siten pätevät nyt käsiteltävän ehdotetun 183 b §:n osalta. Epäsuhta korostuu erityisesti henkilökatsastuksen osalta, sillä kyse on merkittävämmän henkilön koskemattomuuteen puuttuvasta toimesta.

Rikosoikeudellinen vastuukäräjä sekä sanktioinnin, puhallutuskokeen ja henkilökatsastuksen ulottaminen alaikäisiin

Rikoslain 3 luvun 4 momentin mukaan rangaistusvastuun edellytyksenä on, että tekijä on teon hetkellä täyttänyt viisitoista vuotta ja on syyntakeinen. Tieliikennelain 160 §:n 4 momentin 5 kohdan mukaan liikennevirhemaksua ei saa määrätä, jos liikenne rikkomuksen tekijä ei tekohetkellä ole täyttänyt viittätoista vuotta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että lapseen kohdistuvista poliisin pakkokeinovaltuuksista säättämiseen samoin kuin valtuuksien käyttöön tulee valiokunnan mielestä suhtautua kaiken kaikkiaan pidättyvästi. ”Poliisiviranomaisen puuttuminen rikkomuksesta epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on valiokunnan arvion mukaan erityisesti lapsen näkökulmasta verraten järeä toimenpide etenkin jos — kuten ehdotuksen perusteella on mahdollista — pakkokeinoon turvaudutaan julkisesti yleisellä paikalla.” (PeVL 53/2006 vp).

Ehdotettu sääntely ei vaikuta selvästi rajaavan toisaalta promillerajasääntelyä eikä myöskään mahdollisuutta puhalluttamiseen ja henkilökatsastukseen lainkaan iän osalta (vrt. rikosoikeudellinen vastuukäräjä). Sääntely vaikuttaisi siten mahdollistavan laajasti kaikkien polkupyöräilijöiden, sähköpotkulautailijoiden ja sähköpyöräilijöiden puhalluttamisen iästä riippumatta ilman minkäänlaista epäilykynnystä, sekä määräämisen henkilökatsastukseen (esim. verikoe), mikäli on todennäköisiä syitä epäillä 17 a §:n rikkomista. Vaikuttaa siltä, että luonnoksessa ei ole hahmotettu ehdotetun sääntelyn ulottumista myös lapsiin. Oikeusministeriö painottaa, että säännöspäätöksistä tulisi varmistua siitä, että 183 a ja 183 b §:ään ehdotetut toimivaltuudet eivät ulottuisi alle 15-vuotiaisiin. Lisäksi ehdotetun sääntelyn vaikutuksia alaikäisiin ei ole luonnoksessa havaittu ja tarkasteltu. Jatkovalmistelussa on välttämätöntä tarkastella huolellisesti ehdotetun sanktioinnin sekä pakkokeinojen ulottamista alaikäisiin huomioiden mm. edellä viitattu perustuslakivaliokunnan lausunto. Vaikutusarvioinnissa tulee huomioida ehdotetun sääntelyn vaikutukset lapsiin.

Ajon estäminen päihtymyksen vuoksi

Edellä lausunnossa on todettu, että ehdotetun 183 a §:n, niiltä osin kuin se kohdistuu polkupyörän kuljettajaan, suhde perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymiseen jää kyseenalaiseksi. Polkupyörän kuljettajaan ei kohdistu promillerajasääntelyä. Luonnoksessa ei ole myöskään tehty selkoa siitä, minkä vuoksi polkupyöräilijän ajon estäminen päihtymyksen vuoksi edellyttäisi polkupyörän kuljettajan määräämistä kokeeseen nautitun alkoholin tai muun huumausaineen toteamiseksi. Ajon estämistä päihtymyksen vuoksi ei ole myöskään käsitelty esityksen säätämisperusteluissa, vaikka kyse on uudesta toimivallasta jossain määrin rajoittaa henkilön liikkumisoikeutta.

Liikennevirhemaksun korotus 40 eurosta 60 euroon

Tieliikennelain 164 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että moottorittoman ajoneuvon kuljettajalle voidaan määrätä nykyisen 40 euron sijaan 60 euron liikennevirhemaksua. Korotusta on perusteltu ainoastaan ”liikennevirhemaksun korottamisen tavoitteena on toimia ennaltaehkäisevästi siten, että moottorittomien ajoneuvojen käyttöön liittyvät rikkeet vähenisivät ja liikenneturvallisuus paranee.” (s. 75). Esitykseen olisi asianmukaista lisätä perustelut sille, minkä vuoksi nykyinen seuraamusmaksu ei toimi ennaltaehkäisevästi ja millä perusteella ehdotetaan mainittua 60 euroa.

Seuraamusmaksujen täytäntöönpano

Luonnoksessa ehdotetaan tieliikennelakiin uutta rangaistavaa tekoa liikennejuopumus sähkömoottoriajoneuvolla. Rikkomuksen seuraamuksena olisi liikennevirhemaksu. Liikennevirhemaksujen täytäntöönpano tapahtuu sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisesti, ja uuden rikkomuksen vuoksi määrättäviin liikennevirhemaksuihin sovellettaisiin jo olemassa olevia säännöksiä. Uusi rikkomus ei siten edellytä muutoksia liikennevirhemaksun täytäntöönpanoa koskeviin säännöksiin.

Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu vuosittain määrättävien uusien liikennevirhemaksujen määrää. Voinee olettaa, että ehdotettuja liikennevirhemaksuja saatetaan määrätä kohtuullisen paljonkin. Vaikka liikennevirhemaksut tulevat Oikeusrekisterikeskukselle täytäntöön pantaviksi sähköisesti, voi varsinkin suuri määrä uusia maksuja vaikuttaa Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan. Jatkovalmistelussa tulisikin arvioida, muutoksen vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle. Erityisesti mahdolliset määräraha-vaikutukset tulisi arvioida ja huomioida hallituksen esityksen vaikutusarviossa.

3. lakiehdotus, laki ajoneuvolain muuttamisesta

Ajoneuvorikkomuksesta määrättävä liikennevirhemaksu (195 §)

Ajoneuvolain liikennevirhemaksun käyttöalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että liikennevirhemaksu olisi sanktioitu, jos ei-moottorikäyttöisen ajoneuvon (polkupyörä) sekä moottorilla varustetun polkupyörän tai kevyen sähköajoneuvon kuljettaja, omistaja tai haltija tahallaan tai huolimattomuudestaan ”rikkoo, mitä säädetään ajoneuvon tai hinattavan ajoneuvon rakennetta, varusteita tai kuntoa koskevassa 3 §:ssä, 7 a §:n 1–3 momentissa tai 12 §:n 1 momentissa”. Seuraamusmaksu olisi suuruudeltaan 40 euroa.

Ehdotetun uuden sanktioinnin välttämättömyys, oikeasuhtaisuus ja täsmällisyys herättävät kysymyksiä.

Perusteluissa uutta sanktiointia on perusteltu hyvin ohuesti oikeastaan vain toteamalla ”maksusanktion soveltamisala laajentamisella pyritään vaikuttamaan siihen, että tiellä käytettäisiin vain sellaisia ajoneuvoja, jotka ovat turvallisia” (s. 72–73). Lisäksi perusteluissa on todettu, että sanktiointi on oikeasuhtaista.

Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole täsmällisesti perusteltu, minkä vuoksi tulee säätää uusi seuraamusmaksu koskemaan polkupyöriä, moottorilla varustettuja polkupyöriä ja kevyitä sähköajoneuvoja (ks. Lako 12.10. Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet, erit. perustelu sille, mikä on tarkalleen ottaen se painava yhteiskunnallinen tarve ko. veloitteiden sanktioiden osalta, sekä sanktioinnin välttämättömyys). Maininnat turvallisuudesta jäävät ulkopuoliselle lukijalle varsin avoimiksi.

Edelleen luonnoksen perusteluita lukemalla jää varsin epäselväksi se, mikä on sanktioitu teko. Sääntämisympäristöperusteluissa arvioidaan, että 195 §:ssä säädetäisiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti sitä tekotyyppistä, joka olisi sanktioitu rikkomuksena.” Laillisuusperiaate edellyttää kuitenkin myös sitä, että itse veloitteen tulee olla täsmällinen: sanktioinnin on oltava ennakoitavaa siten, että henkilö tietää, miten toimimalla seuraamuksena on liikennevirhemaksu (esim. polkupyörällä ajaminen ilman valoa). Esimerkiksi lain 3 §:n veloite ajoneuvon yleisistä turvallisuusvaatimuksista on vaikeasti lukijalle avautuva, etenkin kun siihen ehdotetaan lisättäväksi uusi sanktiointi. Jatkovalmistelussa tulee täydentää luonnosta näiltä osin.

Mitä edellä 2. lakiehdotuksen osalta on todettu seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta, koskee myös uusia ajoneuvorikkomuksesta määrättäviä liikennevirhemaksuja.

4. lakiehdotus, laki ajoneuvojen siirtämisestä

Ajoneuvojen siirtämisestä annetun lakiin lisättäisiin mikroliikenneluvan haltijan ajoneuvon siirtämisestä koskeva uusi 5 a §, joka mahdollistaisi kunnalle toimivallan suorittaa väärin pysäköidyn ajoneuvon lähi- tai varastosiiro välittömästi. Se, kumpi siirto ajoneuvolle tehdään, jäisi ehdotuksen mukaan siirron suorittavan viranomaisen harkintavaltaan. Lisäksi säännös jättää harkintavaltaa siihen, suoritetaanko siirtoa vai ei (”voi suorittaa”) – vs. ajoneuvolain 5 §:n 4 momentti, joka on muodoltaan pakottava, kun kyse on liikenneturvallisuudelle vaaran aiheuttamisesta (”poliisi on velvollinen välittömästi siirtämään”) sekä harkinnanvarainen, kun pysäköinti aiheuttaa huomattavaa haittaa tien käytölle tai muulle liikenteelle.

Lähisiirto merkitsee ajoneuvon siirtämistä sijaintipaikan välittömään läheisyyteen, kun taas varastosiirolla tarkoitetaan ajoneuvon siirtämistä kunnan osoittamaan varastoon. Ehdotettu siirtosäännös ei koskisi tilanteita, joissa kyse on haitan aiheuttamisesta tai vaaran aiheuttamisesta liikenneturvallisuudelle, vaan lupaehtojen noudattamatta jättämistä tai ilman voimassa olevaa mikroliikennelupaa pysäköimisestä. Palveluntarjoajan näkökulmasta sillä, siirretäänkö ajoneuvo lähisiirtona vai varastosiiirtona, on merkittävä vaikutus tämän toimintaan, minkä vuoksi elinkeinotoiminnan rajoittamisen kannalta vaikuttaa perustellulta säännösperusteisesti rajata viranomaisen harkintavaltaa siten, että ensisijaisesti lupaehtojen vastaisesti pysäköity ajoneuvo siirrettäisiin lähisiirtona ja vain jos tämä ei ole mahdollista, voitaisiin tehdä varastosiiro (huom. mm. siirtokustannukset). Ehdotetun 5 a §:n siirroissa ei välttämättä ole kyse 5 §:n 4 momentissa tarkoitetuista tilanteista.

Huomio kiinnittyy lisäksi perusteluiden arviointiin: ”- - viranomaisilla on jo tällä hetkellä varsin kattavat keinot väärin pysäköityjen kevyiden sähköajoneuvojen siirtämiseen. - - Siirtolain muuttaminen siten, että väärin pysäköity kevyt sähköajoneuvo tulisi siirtää välittömästi, voisi lisätä pysäköintiä valvovien viranomaisten työtä kohtuuttomasti ja samalla se asettaisi eri ajoneuvoluokat eriarvioiseen asemaan tavalla, jota ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.” (s. 50). Ehdotetun sääntelyn

tarpeellisuus – ja siten myös edellä mainittu varastosiirtojen oikeasuhtaisuus – jää perustelujen valossa vielä epäselväksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeesta

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uudenlaista sääntelyä, jossa mahdollistettaisiin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin liitettävää pakkokeinolaille tyypillisiä toimivaltuuksia. Voidaan siten yhtyä esitysluonnoksen toteamukseen siitä, että perustuslakivaliokunnan lausunto on tarpeen. Tässä kirjauksessa on perusteltua yksilöidä, miltä osin kyse on sellaisesta uudesta tulkintatilanteesta, josta perustuslakivaliokunnan lausunto on tarpeen. Kirjauksessa olisi perusteltua mainita myös kuntien mikroliikennelupaa koskevan sääntelyn täsmällisyys suhteessa elinkeinonharjoittamisen vapauden rajoittamiseen.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

VN/26458/2023-OM-46

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: