

Asia: LVM/417/03/2013

Hallituksen esitysluonnos tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite: Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 15.2.2017 (LVM/417/03/2013) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavaa:

Lain soveltamisala

Hallituksen esityksen luonnoksessa on ehdotetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteluissa viitattu siihen, mitä muualla lainsäädännössä on säädetty maantiestä, kadusta ja yksityisestä tiestä. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että jonkin alueen kuuluminen muualla lainsäädännössä määriteltyyn tiealueeseen ei välttämättä tee alueesta yleiseen liikenteeseen tarkoitettua tai yleisesti liikenteeseen käytettyä aluetta siten kuin tieliikennelaissa olevassa tien määritelmässä tarkoitetaan. Esimerkiksi katualueeseen voi sisältyä viherkaistoja, joita ei ole tarkoitettu liikenteeseen ja jotka tulkitaan maastoliikenteessä tarkoitetuksi maastoksi. Tämä olisi ehkä syytä tuoda selvemmin esiin lakiehdotuksen perusteluissa, sillä muualla lainsäädännössä oleviin tiealueen määritelmiin on toisinaan vedottu perusteluna väitteille, joiden mukaan maastoliikennelakia ei sovellettaisi tien välittömästi liittyvillä viheralueilla.

Ehdotetun lain 89 §:n 2 momentin mukaan lain 90 ja 92 – 96 §:n turvalaitteita ja suojalaitteita koskevia säännöksiä sekä 141 ja 144–149 §:n henkilökuormitusta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettamiseen maastoliikennelain (1710/1995) 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettussa maastossa. Näitä säännöksiä ei siten sovellettaisi sellaisilla tieliikennelaissa tarkoitettujen tien ulkopuolisilla alueilla, jotka on tarkoitettu moottoriajoneuvoliikenteeseen ja joita ei sen vuoksi katsota maastoksi. Ehdotus merkitsisi muutosta voimassa olevaan oikeustilaan, sillä voimassa olevan tieliikennelain 6 luvussa olevan 92 §:n 1 momentin mukaan saman luvun säännöksiä, jotka koskevat muun muassa henkilökuormitusta sekä turva- ja suojalaitteita, sovelletaan ”kaikkein ajoneuvoliikenteeseen tiellä ja muualla”. Esitysluonnoksesta ei ilmene, onko edellä kerrottu rajausta tarkoittava.

Lain soveltaminen tiealueen ulkopuolella

Voimassa olevassa lain ja myös ehdotetun lain mukaan liikenteen ohjauslaitteita koskevia säännöksiä sovelletaan tiellä. Pysäköinnistä tiealueen ulkopuolelle ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa ei siten voida määrätä pysäköintivirhemaksua sillä perusteella, että ajoneuvo on pysäköity liikenteen ohjauslaitteella annetun pysäköintiä koskevan kiellon tai rajoituksen vastaisesti. Nykyisin tällaiseen pysäköintiin voidaan puuttua tieliikennelain 28 §:n 3 momentin nojalla. Ehdotettuun lakiin ei sisälly vastaavaa säännöstä. Tällaiselle säännökselle on kuitenkin edelleen tarve, koska maastoliikennelain ja pelastuslain pysäköintikiellot koskevat vain osaa tiealueen ulkopuolisista alueista.

Nykyisen tieliikennelain 28 §:n 3 momentissa tarkoitettua yksityistä aluetta ei ole laissa määritelty. Lainkohdan esitöissä (HE 20/2002 vp) on todettu vain, että "koska järjestyslain soveltamisalue on yleinen paikka, on tarkoituksenmukaisempaa, että pysäköintiä yksityisellä paikalla koskeva säännös olisi tieliikennelaissa, jossa on muutkin pysäköintikiellot ja jossa on kaksi muutakin säännöstä, joita sovelletaan muualla kuin tiellä." Kun yleinen paikka määritellään järjestyslaissa alueen käytön ja käyttötarkoituksen eikä omistussuhteiden perusteella, on samojen periaatteiden katsottu olevan sovellettavissa myös yksittäisen alueen käsitteen määrittelyyn etenkin, kun lain esitöissä ei ole tuotu esiin, että tarkoitus olisi ollut rajata pysäköintivirhemaksun käyttöalaa jättämällä sääntelyn ulkopuolelle sellaisia alueita, joille pysäköinnistä oli aiemmin voitu määrätä pysäköintivirhemaksu järjestyssääntöön perustuvan pysäköintikiellon rikkomisesta.

Hallinto-oikeuden havaintojen mukaan tieliikennelain 28 §:n 3 momenttia on kunnallisessa pysäköinninvalvonnassa sovellettu myös tapauksissa, joissa pysäköinti on tapahtunut kunnan tai muun julkisyhteisön hallitsemalla tiealueen ulkopuolisella alueella, kuten rajatun henkilöpiirin käytössä olevalla viraston sisäpihalla, varuskunta-alueella tai kadulla tehtävän työn vuoksi liikenteeltä suljetulla alueella. Lainkohdan soveltaminen tällaisiin tapauksiin on hyväksytty myös Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä.

Yksityiselle alueelle pysäköintiä koskevan säännöksen puuttuminen vaikuttaa myös siihen, voidaanko ilman kiinteistön omistajan tai haltijan lupaa pysäköity ajoneuvo siirtää ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain nojalla. Ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain 5 §:n 2 momentissa säädetään, että jos ajoneuvo on pysäköity pysäköimistä koskevan säännöksen vastaisesti yksityiselle alueelle tai maastoon, kunta tai kunnallinen pysäköinninvalvoja suorittaa lähi- tai varastosiiirron kahden vuorokauden kuluttua alueen omistajan tai haltijan perustellusta pyynnöstä. Säännöksen sanamuodon mukaan siirto tulee siten kysymykseen vain siinä tapauksessa, että ajoneuvo on pysäköity pysäköimistä koskevan säännöksen vastaisesti. Ajoneuvon siirto ei siten mainitun lainkohdan mukaan voi perustua pelkästään kiinteistönomistajan antamiin määräyksiin.

Jos säädettävään lakiin otetaan pysäköimistä tiealueen ulkopuolella koskeva pysäköintikielto, olisi toivottavaa, että säännöksen soveltamisala määriteltäisiin nykyistä selkeämmin. Tämä on tärkeää paitsi edellä käsiteltyjen tulkintaongelmien välttämiseksi myös siitä syystä, että kysymys alueen luonteesta vaikuttaa olennaisesti siihen, millaisia pysäköintiä koskevia säännöksiä alueella sovelletaan. Nykyisen lain 28 §:n 3 momentissa tarkoitettuja kiinteistön omistajan tai haltijan määräyksiä ei tarvitse ilmaista liikennemerkillä, vaan ne voidaan osoittaa muullakin tavalla. Lainkohdassa säädetty velvollisuus ilmaista pysäköimistä koskevat määräykset selvästi havaittavalla tavalla ei myöskään koske lainkohdassa säädettyä pysäköintikieltoa sinänsä (ks. AOA 13.2.2005, dnro 1904/4/04). Alueen tulkitseminen yksityiseksi alueeksi vaikuttaa voimassa olevan lain mukaan myös siihen, oikeuttaako vammaisen pysäköintilupa poikkeamaan alueella voimassa olevasta pysäköintikiellosta. Alueen luonnetta ei välttämättä voi päätellä siellä olevista merkeistä ja opasteista, mikä on nykyisen sääntelyn voimassa ollessa voinut olla tienkäyttäjän näkökulmasta ongelmallista etenkin, jos alue on tulkittu yksityiseksi pelkästään sen omistussuhteiden perusteella.

Tähän liittyviä ongelmia ilmentää korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2016:203, jossa pysäköintivirhemaksu poistettiin sillä perusteella, että vammaisen pysäköintiluvan haltija oli voinut perustellusti erehtyä Finavia Oyj:n hallitseman lentokenttäalueen luonteesta ja luulla sitä yleiseksi alueeksi. Lähtökohtana tulisi olla, että tieliikennelaisissa tarkoitettulla tiellä voimassa olevat alueen omistajan tai haltijan asettamat pysäköimistä koskevat kiellot tai rajoitukset osoitettaisiin liikenteen ohjauslaitteilla riippumatta alueen omistussuhteista.

Vaikka nykyisen sääntelyyn liittyy edellä kuvattuja ongelmia, hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että laissa edelleen säädettäisiin myös tiealueen ulkopuolisia alueita koskevasta pysäköintikiellosta. Vaikka kiinteistön omistajan tai haltijan on mahdollista turvautua myös yksityisten pysäköinninvalvontayritysten palveluihin, kiinteistön omistajalla tai haltijalla voi olla tarvetta turvautua myös poliisin tai kunnallisen pysäköinninvalvonnan apuun alueellaan tapahtuvaan luvattomaan pysäköintiin puuttumiseksi. Ei liene myöskään perusteltua, että osa julkisyhteisöjen hallitsemista tiealueen ulkopuolisista alueista jäisi kokonaan pysäköimistä ja pysäköinninvalvontaa koskevan sääntelyn ulkopuolelle.

Ehdotetun tieliikennelain 38 §:n 8 kohdassa kiellettäisiin pysäköinti pelastustiellä. Pysäköinti pelastustielle on jo kielletty pelastuslaissa. Tämän vuoksi olisi syytä harkita, onko erillinen vain tiellä sovellettavaksi tuleva säännös ylipäättään tarpeellinen.

Pysäköintialueelle pysäköintiä koskevat säännökset

Voimassa olevan lain 28 §:n 1 momentin 6 kohdassa kielletään pysäköinti 1) merkityn pysäköintipaikan vieressä ja 2) merkityllä pysäköintipaikalla siten, että ajoneuvo osittainkin jää kullekin ajoneuvolle merkityn paikan ulkopuolelle.

Ehdotetun lain 38 §:n 6 kohdassa kiellettäisiin ajoneuvon pysäköinti siten, että ajoneuvo on osittain liikenteen ohjauslaitteella osoitetun pysäköintipaikan ulkopuolella. Säännös poikkeaa siten eräiltä osin edellä kohdassa 1 selostetusta kiellosta. Ehdotettu säännös näyttäisi kieltävän pysäköintipaikan viereen pysäköinnin vain siinä tapauksessa, että ajoneuvo on osittain myös pysäköintipaikalla. Tätä muutosta ei ole perusteltu esityksen perusteluissa.

Ehdotetun lain 38 §:n 7 kohdassa käytetään ilmaisua "pysäköintialue" ja nykyisen lain vastaavassa säännöksessä ilmaisua "pysäköintipaikka". Yleiskielessä pysäköintialueella tarkoitetaan yleensä yhtenäistä pysäköintiin varattua aluetta. Tällaisella alueella voi käytännössä olla useampia merkillä 521 osoitettuja pysäköintipaikkoja, joita koskevat eri rajoitukset. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan merkki E2 (pysäköintipaikka) olisi ajoradan ulkopuolella voimassa koko pysäköintialueella, ellei tiemerkinnoin toisin osoiteta. Esitysluonnoksesta ei yksiselitteisesti ilmene, onko ehdotetun lain 38 §:n 7 kohdan tarkoitettu koskevan myös tällaisia tiemerkinnoilla merkin E2 vaikutusalueen ulkopuolelle rajattuja pysäköintialueen osia. Ehdotetun lain käsitteitä olisi näistä syistä perusteltua selventää esimerkiksi lakiehdotuksen perusteluissa.

Hallinto-oikeus kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotetun lain 38 §:n 7 kohdassa ei yhtä selvästi kuin voimassa olevassa laissa kielletä ajoneuvon pysäköimistä siten, että ajoneuvo jää osittain ajoneuvolle merkityn paikan ulkopuolelle, vaikka tätä tarkoittava kiello on sinänsä johdettavissa myös ehdotetusta säännöksestä ja ajoneuvojen sijoitusta pysäköintipaikalla määrittäviä liikenteen ohjauslaitteita koskevista säännöksistä.

Risteystä koskeva sääntely

Hallinto-oikeus pitää kannatettavana ehdotusta risteysten määrittämisestä laissa. Ehdotettu määritelmä saattaa kuitenkin aiheuttaa ongelmia liikennemerkkien vaikutusalueita koskevia säännöksiä tulkittaessa. Nykyistä lakia sovellettaessa merkkien 371 ja 372 vaikutusalueen ei ole katsottu päättyvän risteävään kevyeen liikenteen väylään (ks. esim. Uudenmaan LO 28.11.1989 t. 1742/II). Kevyen liikenteen väylän ja ajoradan risteymää ei siis ole pidetty tieliikenneasetuksessa tarkoitettuna kadun tai yleisen tien risteysnä, vaikka kevyen liikenteen väyläkin voi olla katu tai yleinen tie. Tukea tällaiselle tulkinnalle on ollut saatavissa risteyspysäköintiä koskevan tieliikennelain 27 §:n 2 momentin 2 kohdasta. Risteystä ei ole laissa erikseen määritelty, mutta mainitun lainkohdan sanamuoto viittaa siihen, että risteyksellä tarkoitetaan ajoratojen risteämää, liittymää tai haarautumaa sekä niiden muodostamia alueita. Ehdotettua sääntelyä olisi tältä osin ehkä syytä selvittää esimerkiksi merkin C37 sanallista selitystä täydentämällä.

Liikennevirhemaksu

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan rikesakot ovat viime vuosina työllistäneet tuomioistuimia noin 200 kertaa vuodessa. Enimmillään rikesakkoasioita on käsitelty tuomioistuimissa noin 450 kertaa vuodessa. Ehdotetun lain tavoitteena on tehostaa ja laajentaa liikennevalvontajärjestelmää. Tämän vuoksi on mahdollista, että myös tieliikenne rikkomuksista määrättyjen seuraamusten riitauttaminen lisääntyy. Valitusten määrää vähentää toisaalta asian käsittelystä tuomioistuimissa nykyisin perittävä 250 euron oikeudenkäyntimaksu. Rikesakon korvaavaan liikennevirhemaksuun voisi hakea muutosta oikaisuvaatimuksella ja edelleen valittamalla hallinto-oikeuteen. Ehdotetun lain hyväksyminen tulisi lisäämään hallinto-oikeuksissa vireille tulevien asioiden määrää, eikä varmuutta ole siitä, että vaikutukset hallinto-oikeuksien työmäärään jäisivät vain vähäisiksi. Tämän vuoksi on tärkeää, että asian jatkovalmistelussa ja lainsäädännön toimeenpanon seurannassa kiinnitetään riittävästi huomiota lainsäädännön uudistuksen vaikutuksiin hallinto-oikeuksien toimintaan.

Ehdotettu liikennevirhemaksua koskeva sääntely vastaisi monilta osin nykyisin käytössä olevia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä. Hallinto-oikeus pitää tätä hyvänä ratkaisuna samoin kuin sitä, että liikennevirhemaksu pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetyssä järjestyksessä. Viimeksi mainittu seikka merkitsee sitä, että liikennevirhemaksusta ei voisi tehdä perustevalitusta hallinto-oikeudelle. Tätä voidaan pitää hyvänä asiana, koska perustevalituksen pitkä valitusaika soveltuu huonosti liikenne rikkomusten seuraamuksia koskevaan muutoksenhakuun. Maksun määräämisen johtaneiden tapahtumien selvittäminen voi olla vaikeaa, jos maksuun on haettu muutosta vasta useita vuosia sen määräämisen jälkeen.

Muita huomioita

Hallinto-oikeus pitää kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan liikuntarajoitteisen pysäköintitunnuksella ei saisi pysäköidä sellaiselle alueelle tai paikalle, joka on osoitettu liikennemerkillä vain tiettyjen, erityisten ajoneuvojen pysäköintiin. Nykyisen sääntelyn ongelmana on se, että tällaisen pysäköinnin luvallisuus riippuu siitä, onko pysäköimistä koskeva rajoitus osoitettu merkillä 372 tai 373 ja lisäksi vai merkin 521 lisäksi.

Hämeenlinnassa 6. päivänä huhtikuuta 2017

Jussi-Pekka Lajunen

Ann-Mari Pitkäranta

hallinto-oikeustuomari

hallinto-oikeuden ylituomari

Pitkäranta Ann-Mari

Hämeenlinnan hallinto-oikeus - Hallinto-oikeustuomari Jussi-Pekka Lajunen
ja ylituomari Ann-Mari Pitkäranta