

04012:00/2001
35/41/2002

OIKEUSMINISTERIÖ

ARVIOMUISTIO

14.6.2001

AJONEUVON HALTIJAVASTUUN TOTEUTTAMINEN VÄHÄISTEN YLINOPEUKSIEN SEURAAMUKSISSA

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Valtioneuvoston periaatepäättös tieliikenteen turvallisuuden parantamiseksi	1
2.	Automaattinen kameravalvonta ja sen hyödyntäminen liikennevalvonnassa Suomessa	1
2.1.	Automaattista liikennevalvontaa koskeva lainsäädäntö	1
2.2.	Automaattisen liikennevalvonnan laajuus	2
2.3.	Nykyinen käytäntö	2
2.4.	Rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettely	3
2.5.	Nopeusvalvonnan ja automaattisen liikennevalvonnan vaikutukset	4
3.	Kansainvälinen vertailu	5
3.1.	Alankomaat	5
3.2.	Iso-Britannia	6
3.3.	Itävalta	6
3.4.	Saksa	6
3.5.	Pohjoismaat	7
4.	Haltijavastuun toteuttaminen	7
4.1.	Tavoitteet ja selvitettävät vaihtoehdot	7
4.2.	Haltijavastuu rikosoikeudellisessa järjestelmässä	8
4.2.1.	Haltijavastuu ilman vapautumismahdollisuutta	8
4.2.2.	Haltijavastuu ja käännetty todistustaakka	8
4.2.3.	Velvollisuus ilmoittaa kuljettaja	9
4.2.4.	Haltijavastuu ja vastustamisvelvollisuus	9
4.3.	Haltijavastuu ja hallinnollinen maksuseuraamus	11
5.	Tiivistelmä	13

AJONEUVON HALTIJAVASTUUN TOTEUTTAMINEN VÄHÄISTEN YLINOPEUKSIEN SEURAAMUKSISSA**1. Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamiseksi**

Valtioneuvosto teki 18.1.2001 periaatepäätöksen tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta. Periaatepäätöksen 24 kohdan mukaan automaattista nopeusvalvontaa laajennetaan pääteillä siten, että ainakin 800 kilometriä päätieverkosta on valvonnan piirissä. Automaattisen valvonnan tehostamiseksi ja laajentamiseksi selvitetään mahdollisuudet valmistella lainsäädäntömuutos, jonka perusteella vähäisten ylinopeuksien seuraamukset voitaisiin määrätä ajoneuvon haltijalle. Nykyisin ylinopeudesta tuomitaan rikkomukseen syylistyneelle eli ajoneuvon kuljettajalle pääsääntöisesti sakkoa tai rikesakkoa.

Oikeusministeriö asetti 9.2.2001 työryhmän selvittämään mahdollisuudet valmistella periaatepäätöksessä tarkoitettu lainmuutos. Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist oikeusministeriöstä ja jäseniksi ylikomisario Kari Rantala sisäasiainministeriöstä, ylitarkastaja Anna-Liisa Tarvainen liikenne- ja viestintäministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa oikeusministeriöstä ja lainsäädäntösihteeri Mari Aalto oikeusministeriöstä, joka toimi myös työryhmän sihteerinä. Työryhmän asiantuntijaksi kutsuttiin lainsäädäntöneuvos Risto Eerola oikeusministeriöstä.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on selvittänyt ajoneuvon haltijavastuun toteuttamista ainoastaan siltä osin kuin kysymys on vähäisistä ylinopeuksista. Työryhmä pitää vähäisinä ylinopeuksina sellaisia ylinopeuksia, joista voidaan määrätä rikesakko. Työryhmä ei ole pohtinut lainmuutoksia tätä suurempien ylinopeuksien eikä muiden automaattisen kameravalvonnan avulla selvitettävien liikenneerikosten osalta. Vähäisten ylinopeuksien seuraamuksina työryhmä on selvittänyt sekä rikosoikeudellisten seuraamusten että hallinnollisten maksuseuraamusten käyttöönoton mahdollisuuksia.

2. Automaattinen kameravalvonta ja sen hyödyntäminen liikennevalvonnassa Suomessa**2.1. Automaattista liikennevalvontaa koskeva lainsäädäntö**

Automaattiseen liikennevalvontaan sovelletaan poliisilain (493/1995) teknistä valvontaa koskevia säännöksiä. Poliisilain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan teknisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisöön, ajoneuvojen kuljettajiin tai jalankulkijoihin kohdistuvaa, teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista.

Poliisilain 29 §:n mukaan poliisilla on oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan suorittaa julkisella paikalla tai yleisellä tiellä teknistä valvontaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi, rikoksesta epäillyn tunnistamiseksi sekä erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi.

Automaattisella kameravalvonnalla saatuihin tietoihin sovelletaan poliisin henkilökistereistä annettua lakia (509/1995) sekä sitä täydentäen yleistä henkilötietolainsäädäntöä.

2.2. Automaattisen liikennevalvonnan laajuus

Poliisin automaattinen liikennevalvonta kattaa tällä hetkellä noin 275 kilometriä yleistä päätieverkkoa. Valvontakohteita on kymmenen ja niistä ilmoitetaan kyltein. Valvottavat tieosuudet ovat yleisimmin 20-30 kilometriä pitkiä ja yhdellä osuudella on yleensä 8-12 valvontapistettä. Jokaisessa valvontakohteessa on kamera, jota siirretään valvontapisteestä toiseen. Laajimmassa valvontakohteessa Turussa (vt 1 Piikkiö-Muurla, vt 180 ns. saaristotie Paraisille sekä Salon liikennevalvontaväylä) valvottava tieosuus on 75 kilometriä pitkä, valvontapisteitä on 16 ja käytössä on kaksi kameralaitteistoa.

2.3. Nykyinen käytäntö

Työvaiheet automaattisessa liikennevalvonnassa on kuvattu liitteenä olevassa kaaviossa (liite 1). Nopeusvalvonta tapahtuu sähkömagneettisen järjestelmän avulla. Laitteet laskevat automaattisesti ajoneuvon nopeuden. Valvontapylvässä oleva kamera laukeaa, jos ajoneuvon nopeus ylittää tietyn, jonkin verran nopeusrajoitusta korkeammaksi määritellyn rajan. Kuva ajoneuvosta otetaan edestä, jolloin kuvassa näkyy sekä rekisteritunnus että kuljettaja. Nopeuden ylitys tallentuu filmin lisäksi myös muistikorttiin.

Se, kuinka usein poliisi käy mittauspaikalla, vaihtelee mittauspaikoittain päivittäisistä käynneistä viikon välien tapahtuviin käynnteihin. Mittauspaikalla raportit puretaan valvontalaitteista levykkeelle kaapelin avulla, ladataan uuden mittauspaikan tiedot valvontalaitteelle, vaihdetaan filmi kameraan sekä viedään valvontalaitteet uuteen mittauspaikkaan.

Toimistossa raportit puretaan levykkeeltä tietokantaohjelmaan, kehitetään negatiivi ja tehdään negatiivin jokaisesta ruudusta kolme videoprinttikuvaa. Matkustajat peitetään kuvista. Kuvassa näkyvän rekisterinumeron perusteella ajoneuvorekisteristä haetaan ajoneuvon haltijan tai omistajan tiedot. Tiedot kuvista ja ajoneuvorekisteristä saaduista tiedoista syötetään tietokantaan, minkä jälkeen ajoneuvon omistajalle tai haltijalle lähetetään tiedustelukirjeet. Jos rekisteriin on merkitty sekä omistaja että haltija, tiedustelukirje lähetetään haltijalle. Oikeushenkilöiden omistamien autojen osalta haltijaa ei yleensä ole merkitty rekisteriin. Jos ajoneuvolla kuitenkin on vakituinen haltija, saattaa hänen henkilöllisyytensä olla merkitty rekisteriin. Jos ajoneuvo on molempien puolisojen nimissä, lähetetään tiedustelukirje kuvasta ilmenevän sukupuolen perusteella toiselle haltijoista.

Jos joko rekisterinumero tai kuljettaja ei selkeästi erotu kuvasta, toimenpiteisiin ei yleensä ryhdytä. Kuvien epäselvyys voi johtua esimerkiksi lumisateesta, rekisteritunnuksen likaisuudesta, aurinkolipasta tai heijastumista tuulilasissa. Epäselvien kuvien

osuus vaihtelee mittauspaikoittain lähes nolasta jopa 25 prosenttiin. Tiedustelukirjeet jätetään lähettämättä myös silloin, jos ajoneuvo on ulkomaisessa rekisterissä. Ulkomaalaisten ajoneuvojen osuus ylinopeutta ajaneista vaihtelee mittauspaikoittain 1 prosentista 7,5 prosenttiin kuvatuista ajoneuvoista. Koska moottoripyöriässä rekisterinumeron on takana ja kuva otetaan edestä, jäävät myös moottoripyörien ylinopeudet automaattisen liikennevalvonnan ulkopuolelle. Moottoripyörien osuus kuvatuista ajoneuvoista on yleensä parin prosentin luokkaa, Joensuussa kuitenkin lähes 15 prosenttia.

Ajoneuvon omistajalle tai haltijalle lähetettävästä tiedustelukirjeestä ilmenee ylinopeuden tapahtuma-aika ja -paikka, ajoneuvon rekisteritunnus, nopeusrajoitus sekä mitattu nopeus. Ajoneuvon omistajaa tai haltijaa kehoitetaan täyttämään ja palauttamaan lomake, jossa ilmoitetaan ajoneuvoa tapahtumahetkellä kuljettaneen henkilön henkilö- ja yhteystiedot sekä se, myöntääkö vai kieltääkö hän rikkomuksen. Lomakkeessa tiedustellaan myös, haluaako vastaanottaja hoitaa asian jossain muussa poliisin toimipisteessä.

Saatuun palautetun lomakkeen poliisi ottaa yhteyttä kuljettajaan ja sopii rangaistusvaatimuksen tai rikesakon tiedoksiannosta. Kuljettaja näkee valvontakameralla otetun kuvan silloin, kun hänelle annetaan sakko tiedoksi. Niille, jotka eivät palauta tiedustelulomakkeita, lähetetään muistutuskirjeet. Jos muistutuskirjettä ei palauta tai jos ajoneuvon omistaja tai haltija ei itse ole kuljettanut autoa, poliisi suorittaa normaalin esitutinnan. Se, kuinka usein ajoneuvon kuljettaja on joku muu kuin ajoneuvon omistaja tai haltija, vaihtelee mittauspaikoittain Juvan 15 prosentista Turun 40 prosenttiin. Tieto perustuu mittauspaikkakunnilla tehtyyn seurantaan.

2.4. Rangaistumääräys- ja rikesakkomenettely

Rikesakko voidaan määrätä, jos nopeusrajoitusta rikotaan moottorikäyttöisellä ajoneuvolla 1-20 kilometrillä tunnissa. Rikesakko on suuruudeltaan 400, 500, 600 tai 700 markkaa riippuen alueen suurimmasta sallitusta nopeudesta sekä nopeuden ylityksen suuruudesta. Rikesakko määrätään rikesakkomenettelyssä.

Jos suurin sallittu nopeus ylitetään yli 20 kilometrillä tunnissa, kuljettajalle määrätään yleensä sakkoa, joka tuomitaan päiväsakkoina. Päiväsakon markkamäärä riippuu sakkotettavan nettokuukausituloista ja päiväsakkojen lukumäärä suurimman sallitun nopeuden ylityksen suuruudesta. Sakkorangaistus määrätään pääsääntöisesti rangaistumääräysmenettelyssä.

Sekä rikesakon että sakon määrääminen edellyttää aina kuljettajan selvittämistä. Automaattisen nopeusvalvonnan avulla havaittua rikettä arvioidaan normaalein, näytön vapaata arviointia koskevin periaattein. Näytöksi riittää yleensä omistajan tai haltijan tunnistaminen ajoneuvon kuljettajaksi rikkomushetkellä otetusta valokuvasta. Kuvasta tunnistaminen ei kuitenkaan ole ainoa mahdollisuus esittää riittävä näyttö rangaistusvaatimuksen tai rikesakkomääräyksen antamiselle. Myös ajoneuvon omistajaa tai haltijaa taikka oikeushenkilön ollessa kyseessä heidän edustajiaan kuulustelemalla voidaan saada näyttöä kuljettajan henkilöllisyydestä.

Poliisi antaa rangaistusvaatimuksen tiedoksi rikoksesta epäillylle. Rikoksen kiistäminen ei sinänsä vaikuta rangaistusvaatimuksen antamiseen. Rangaistusvaatimuksen saanut henkilö voi viikon kuluessa ilmoittaa vastustavansa rangaistusvaatimusta. Jos

rangaistusvaatimusta vastustetaan, syyttäjä saattaa asian käräjäoikeuteen käsiteltäväksi normaalina rikosasian. Jos epäilty ei vastusta rangaistusvaatimusta, syyttäjä antaa hänelle rangaistumääräyksen. Rangaistumääräys on samalla tavoin täytäntöönpanokelpoinen kuin tuomioistuimen antama tuomio.

Rikesakkomenettely vastaa rangaistumääräysmenettelyä muutoin, mutta jos epäilty ei saata poliisin antamaa rikesakkoa käräjäoikeuden tutkittavaksi, rikesakko jää voimaan ilman erillistä syyttäjän vahvistusta.

Vuonna 1999 liikennerikosten kokonaismäärä (liikennejuopumusta lukuun ottamatta) oli 326 550. Puolet liikennerikoksista oli nopeusrajoitusten rikkomisia. Liikennerikosten seuraamukset määrätään pääsääntöisesti rangaistumääräysmenettelyssä, jota käytetään 92 prosentissa tapauksista. Vuonna 1999 liikennerikoksista määrättiin 69 210 rikesakkoa, joista ylinopeuksista 25 379 eli runsas kolmannes.

Ylinopeuksista määrätään rikesakkoa noin 16 prosentissa tapauksista. Automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneiden ylinopeuksien osalta rikesakkojen määrä vaihtelee mittauspaikoittain nolasta lähes 80 prosenttiin riippuen siitä, kuinka suuriin ylinopeuksiin laitteet on säädetty reagoimaan. Yleensä laitteet kuvaavat ajoneuvon silloin, jos suurin sallittu nopeus ylitetään noin 10-15 kilometrillä tunnissa. Pieniä ylinopeuksia ajetaan niin paljon, ettei niihin resurssikysymysten vuoksi pystytä puuttumaan. Osasyynä on myös rikesakkojen lyhyt vanhentumisaika. Rikesakko raukeaa, jollei sitä koskevaa määräystä ole annettu tiedoksi kolmen kuukauden kuluttua rikkomuksen tekopäivästä.

2.5. Nopeusvalvonnan ja automaattisen liikennevalvonnan vaikutukset

Ylinopeudet ovat yleisiä. Eri rajoitusalueilla Euroopan maissa on ylitysten osuuden havaittu olevan 50 km/h alueilla 70-90 %, 60-80 km/h alueilla 60-80 %, 90-100 km/h alueilla 30-50 % ja moottoriteillä 10-30 % (Mäkinen & al., 1999). Ylinopeudet aiheuttavat EU-maissa varovaistenkin laskelmien mukaan 20 % liikennekuolemista. Kun keskinopeus laskee 1 km/h, henkilövahinko-onnettomuudet vähenevät 2-3 % ja kuolemaan johtaneet onnettomuudet 6 % (Ranta & Kallberg, 1996; MASTER, Final report, 1999). Ylinopeuksiin syyllistyneet tekevät myös 4-5 kertaa enemmän muita ajotaparikkomuksia nopeusrajoituksia noudattaviin verrattuna (Mäkinen & al., 1987) ja joutuvat muita useammin suistumisonnettomuuksiin (Mäkinen & Wuolijoki 1999).

Valtatie 1:llä kahden vuoden seurantajakson aikana toteutetun tutkimuksen mukaan automaattinen nopeusvalvonta vähensi ylinopeuksien osuutta 20-50 % ja henkilövahinkoon johtaneiden onnettomuuksien määrää 19 % (Mäkinen & Rathmayer, 1994). Tutkimustulosta tukee ESCAPE-projektin analyysi, jonka mukaan automaattisen liikennevalvonnan vaikutukset loukkaantumisiin ja kuolemaan johtaneissa onnettomuuksissa ovat 18-20 %. Automaattivalvonnan on todettu alentavan keskinopeutta noin 3 km/h. Nopeusvalvonnan vaikutukset ulottuvat noin 3 kilometrin etäisyydelle kamerapylvästä. Suomessa tutkimuksissa ei ole havaittu, että autoilijat merkittävästi hidastaisivat vauhtia valvontakameran kohdalla ja kiihdyttäisivät taas sen ohittamisen jälkeen.

Automaattisen valvonnan käyttökustannukset ovat tavanomaiseen valvontaan verrattuna edullisia. Tavanomainen valvonta on yli kahdeksan kertaa automaattista valvontaa kalliimpaa. Luku sisältää vain käyttökustannukset, ei onnettomuussäästöjä. Auto-

maattivalvonnan lisääminen kattamaan 800 kilometriä päätieverkosta maksaisi investointikustannuksina noin 26 miljoonaa markkaa.

Kuljettajista 88 % pitää automaattista liikennevalvontaa hyväksyttävänä, jos siitä ilmoitetaan kyltein etukäteen.

Automaattinen kameravalvonta on mahdollista toteuttaa tavanomaista valvontaa paremmin myös vilkkaassa liikenteessä ja huonolla säällä, jolloin ajoneuvojen pysäyttäminen on vaikeaa. Kameravalvonnan tehokkuutta lisää helposti siirrettävä laitteisto. Toistaiseksi Suomessa ei ole vielä käytössä autosta käsin tapahtuvaa automaattista liikennevalvontaa, mutta tulevaisuudessa sellainen saatetaan ottaa käyttöön.

Automaattisen kameravalvonnan olisi kuitenkin oltava vain lisämenetelmä eikä poliisin normaalia liikennevalvontaa korvaava toimenpide. Automaattisessa liikennevalvonnassa voidaan havaita vain ylinopeudet, kun taas poliisin toimesta tapahtuvassa liikennevalvonnassa voidaan kiinnittää huomiota myös rattijuopumuksiin ja muihin liikenne rikoksiin.

3. Kansainvälinen vertailu

3.1. Alankomaat

Alankomaissa otettiin vuonna 1989 käyttöön hallinnollinen maksujärjestelmä vähäisissä tieliikenne rikkomuksissa (ns. Lex Mulder). Ylinopeudet kuuluvat hallinnollisen järjestelmän piiriin, jos suurin sallittu nopeus on ylitetty enintään 30 kilometrillä tunnissa. Ajoneuvon rekisteröity haltijaa on vastuussa tieliikenne rikkomuksesta riippumatta siitä, onko hän itse kuljettanut ajoneuvoa. Maksuseuraamus on määrältään kiinteä ja se vaihtelee alueen suurimman sallitun nopeuden ylityksen suuruudesta riippuen 60 guldenista 240 guldeniin (n. 160-650 mk). Maksun määrä nousee, jos sitä ei suoriteta määräajassa. Maksuseuraamuksen lisäksi muita seuraamuksia ei ole. Automaattisessa liikennevalvonnassa kuva ajoneuvosta otetaan takaapäin.

Alankomaat näyttäisi olevan ainoa valtio Euroopassa, jossa ajoneuvon haltija ei voi vapautua seuraamuksesta sillä perusteella, että hän ei ole itse kuljettanut ajoneuvoa rikkomuksen tapahtumahetkellä. Haltija voi vapautua vastuusta vain osoittamalla, että auto oli myyty, otettu luvattomasti käyttöön tai liiketoiminnassa kirjallisella sopimuksella vuokrattu korkeintaan kolmeksi kuukaudeksi. Ajoneuvon haltija voi valittaa poliisin määräämästä maksusta syyttäjälle ja syyttäjän tekemästä päätöksestä edelleen alioikeuteen ja sieltä korkeampiin oikeusasteisiin. Valituksen käsittely edellyttää maksun suorittamista.

Alankomaissa on keskusteltu siitä, täyttääkö haltijalle määrättävä maksu ja menettely maksun määräämisessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset. Ihmisoikeustuomioistuin ei ole toistaiseksi antanut asiasta ratkaisua eikä valituksia tiettävästi ole vireillä.

Lex Mulder ei sisällä erityissäännöksiä oikeushenkilön rangaistusvastuusta. Jos ajoneuvo on rekisteröity oikeushenkilön nimiin, sen edustajaa pyydetään ilmoittamaan kuljettajan henkilöllisyys. Maksuseuraamus lähetetään ilmoitetulle kuljettajalle. Jos kuljettajaa ei ilmoiteta, yhtiössä asiasta vastuussa olevalle henkilölle voidaan määrätä alkuperäistä maksua korkeampi rangaistus.

3.2. *Iso-Britannia*

Iso-Britanniassa liikenne rikoksiin sovelletaan vuoden 1991 Road Traffic Actia. Ajoneuvon kuljettaja on vastuussa liikenne rikkomuksesta, mutta ajoneuvon haltijan oletetaan kuljettaneen ajoneuvoa. Silloin kun automaattisessa liikennevalvonnassa havaitusta rikkomuksesta seuraa kiinteämääräinen sakkorangaistus, ajoneuvon haltijaa lähestytään kirjeitse ja hänelle annetaan mahdollisuus suorittaa 40 punnan (n. 380 mk) suuruinen maksu. Samoin haltijalle kertyy tässä tapauksessa tietty määrä virhepisteitä (penalty points). Automaattisessa liikennevalvonnassa kuva ajoneuvosta otetaan takaapäin.

Vaihtoehtoisesti ajoneuvon haltija voi jättämällä maksun suorittamatta valita tuomioistuinprosessin. Jos ajoneuvon haltijan virhepisteiden määrä ylittää tietyn rajan, asia käsitellään aina tuomioistuimessa. Jos haltija kiistää kuljettaneensa ajoneuvoa, hänellä on velvollisuus kertoa, kuka ajoneuvoa kuljetti. Jos ajoneuvon haltija ei suostu ilmoittamaan kuljettajaa, hän syyllistyy rikokseen, josta seuraa ylinopeussakkoa ankarampi rangaistus. Jos haltija väittää, ettei hän tiedä kuljettajaa, hänellä on todistustaakka siitä, että autoa on käytetty ilman suostumusta tai että auto on varastettu.

Koska varsinaista haltijavastuujärjestelmää ei ole, eivät myöskään oikeushenkilöt ole vastuussa maksun suorittamisesta. Myös esimerkiksi autovuokraamoilla on velvollisuus ilmoittaa poliisille ajoneuvon vuokranneen henkilön nimi.

3.3. *Itävalta*

Itävallassa suurimman sallitun nopeuden ylitykset kuuluvat hallinnollisen maksuseuraamusjärjestelmän piiriin. Ajoneuvon haltijalle lähetetään kehoitus maksaa kiinteämääräinen maksu. Jos maksu suoritetaan määräajassa, ajoneuvon (todellista) kuljettajaa ei selvitetä (Anonymverfügung). Rikkomus ei myöskään kirjaudu rekistereihin eikä sillä ole muita seuraamuksia. Jos maksu jätetään suorittamatta, ajoneuvon kuljettaja selvitetään ja hänelle määrätään seuraamus hallinnollisessa menettelyssä (Verwaltungsstrafverfahren). Oikeushenkilöille seuraamuksia ei määrätä, mutta vakavissa tapauksissa oikeushenkilön edustajan on annettava tiedot kuljettajasta. Automaattisessa liikennevalvonnassa kuva ajoneuvosta otetaan takaapäin.

3.4. *Saksa*

Saksassa ylinopeudet kuuluvat hallinnollisen maksuseuraamusjärjestelmän piiriin. Rikkomuksesta seuraa kiinteä ylinopeuden suuruuden, tapahtumapaikan ja ajoneuvon mukaan määräytyvä 20-450 Saksan markan (n. 60-1370 mk) suuruinen seuraamus, joka voidaan määrätä vain kuljettajalle. Viranomaisilla on velvollisuus selvittää, kuka rikkomuksen tekohetkellä toimi kuljettajana. Automaattisessa liikennevalvonnassa kuva otetaan edestä, koska siinä tulee näkyä sekä ajoneuvo että kuljettaja.

Sakkorangaistuksen lisäksi kuljettaja voidaan määrätä ajokieltoon, jos yli 26 km/h ylinopeuksia on vuoden kuluessa ollut useampia. Lisäksi yli 80 DEM:n sakot kirjataan rekisteriin ja niistä lasketaan virhepisteet. Pistetilin ylittäessä tietyn määrän kuljettajan ajokortti voidaan peruuttaa. Viimeksi mainittua menettelyä ei kuitenkaan pidetä rangaistuksena.

Automaattisessa liikennevalvonnassa havaitusta ylinopeudesta lähetetään ajoneuvon haltijalle kirje, jossa häntä kehoitetaan viikon kuluessa ilmoittamaan, onko hän itse kuljettanut ajoneuvoa. Haltijan on sakon uhallla ilmoitettava vähintään henkilö- ja yhteystietonsa. Sen sijaan hän ei ole velvollinen edistämään asian selvittämistä eikä kiistäessään syyllisyytensä ilmoittamaan ketään toista kuljettajaksi. Haltijalla on velvollisuus toimia todistajana normaalien todistusvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti. Hän voi kieltäytyä todistamasta esimerkiksi silloin, jos kuljettajana on ollut lähisukulainen. Jos kuljettajaa ei saada selvitettyä, ajoneuvon haltijalle voidaan asettaa velvollisuus pitää ajopäiväkirjaa.

3.5. Pohjoismaat

Kaikissa pohjoismaissa ylinopeuksista kuten muistakin rikoksista on syyllisyysperiaatteen mukaisesti vastuussa vain tekijä. Automaattisessa liikennevalvonnassa kuva ajoneuvosta otetaan edestä ja kuvassa tulee rekisterinumeron lisäksi näkyä myös kuljettaja. Liikenne rikokset voivat rangaistuksen lisäksi johtaa ajo-oikeuden menettämistä koskeviin seuraamuksiin.

Tanskassa ajoneuvon haltijalle lähetetään tiedustelukirje siitä, kuka ajoneuvoa on tapahtumahetkellä kuljettanut. Kuva liitetään tiedustelukirjeeseen. Jos haltija tunnustaa itse kuljettaneensa ajoneuvoa, hänelle määrätään sakkorangaistus. Jos haltija ei vastaa kirjeeseen eikä muistutuskirjeeseen tai kiistää kuljettaneensa ajoneuvoa, suoritetaan esitutkinta. Haltijalla on tietyin poikkeuksin velvollisuus kertoa, kuka ajoneuvoa kuljetti (færdselslovens § 65 stk. 1). Jos haltija ei noudata tätä velvollisuutta, hänelle voidaan määrätä sakkorangaistus.

Norjassa ja Ruotsissa kuljettajan selvittäminen alkaa myös ajoneuvon haltijalle lähettävällä tiedustelukirjeellä. Jos kirjettä ei palauteta, suoritetaan normaali esitutkinta. Ajoneuvon haltijalla ei ole velvollisuutta edistää oman rikoksensa selvittämistä. Todistamisvelvollisuus määräytyy yleisten todistamista koskevien säännösten mukaan.

4. Haltijavastuun toteuttaminen

4.1. Tavoitteet ja selvitettävät vaihtoehdot

Automaattisen liikennevalvonnan laajentamisella tähdätään ylinopeuksien vähentämiseen ja sitä kautta liikenneturvallisuuden parantamiseen. Nopeuksien aleneminen vähentäisi erityisesti suistumis- ja kohtausonnettomuuksia ja lieventäisi niiden seurauksia.

Automaattisen liikennevalvonnan laajentaminen kattamaan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti vähintään 800 kilometriä päätieverkosta johtaisi todennäköisesti automaattivalvonnassa havaittujen ylinopeuksien huomattavaan lisääntymiseen.

Automaattisen liikennevalvonnan hyödyntäminen mahdollisimman tehokkaasti edellyttää, että siinä havaittuihin rikkomuksiin sovellettavan menettelyn on oltava mahdollisimman yksinkertainen. Tehokas liikennevalvonta edellyttää myös, että resurssikysymykset eivät ole esteenä vähäisiin ylinopeuksiin puuttumiselle. Menettely ei kui-

tenkaan saa vaarantaa epäillyn perus- eikä ihmisoikeuksia eikä muutoinkaan olla epäoikeudenmukainen.

Työryhmä pitää valtioneuvoston periaatepäätöksessä tarkoitettuina vähäisinä ylinopeuksina sellaisia ylinopeuksia, joista voidaan määrätä rikesakko. Sen vuoksi työryhmä ei ole tarkastellut ajoneuvon haltijan vastuun toteuttamista siltä osin kuin alueen suurin sallittu nopeus on ylitetty yli 20 kilometrillä tunnissa. Näissä rikoksissa on aina selvitettävä ajoneuvon todellinen kuljettaja, jolle sakkorangaistus määrätään päiväsakkoina.

Arviomuistiossa selvitetään ensin erilaisia haltijavastuun toteuttamisvaihtoehtoja osana rikosoikeudellista järjestelmää. Toiseksi tarkastellaan vaihtoehtoa, jossa vähäiset ylinopeudet siirrettäisiin hallinnollinen seuraamusjärjestelmän piiriin.

4.2. Haltijavastuu rikosoikeudellisessa järjestelmässä

4.2.1. Haltijavastuu ilman vapautumismahdollisuutta

Rikesakko on rikosoikeudellinen seuraamus. Rikosoikeudellisen syyllisyysperiaatteen mukaan rangaistus voidaan määrätä vain rikoksen tekijälle. Syyllisyysperiaate on olennainen osa oikeusvaltion rikosoikeudelta järjestelmää, eikä sitä missään olosuhteissa voida sivuuttaa. Rikesakon määrääminen ajoneuvon haltijalle niin, ettei haltija voisi siitä syyttömyydestään huolimatta vapautua, olisi sekä perustuslain että Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vastainen. Sen vuoksi järjestelmä, jossa ajoneuvon haltija aina olisi syyllisyydestään riippumatta vastuussa rikesakon maksamisesta, on mahdoton toteuttaa.

4.2.2. Haltijavastuu ja käännetty todistustaakka

Toiseksi voidaan ajatella järjestelmää, jossa rikesakko määrättäisiin ajoneuvon haltijalle, mutta hän voisi vapautua vastuusta osoittamalla, ettei ole kuljettanut ajoneuvoa. Ajoneuvon haltijan olisi siten näytettävä toteen syyttömyytensä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Perustuslain (731/1999) 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Säännös oli aikaisemmin hallitusmuodon (94/1919) 16 §:n 2 momentissa, jonka perustelujen (HE 309/1993 vp) mukaan säännöksessä tarkoitettuihin oikeussuojatakeisiin kuuluvat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa erityisesti rikoksesta syytetyille taatut oikeudet, kuten oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen.

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään hallituksen esitystä menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (PeVL 33/2000 vp, HE 80/2000 vp) todennut, että käännetty todistustaakka ei ole varauksitta sopusoinnussa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin sisältyvän sen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan henkilöllä on oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen. Perustuslakivaliokunta totesi, että esi-

tyksessä säännös käännetyistä todistustaakasta ei kuitenkaan tuossa tapauksessa koskenut henkilön syyllisyyttä rikokseen, vaan hänen hallussaan olevan omaisuuden alkupe-
rää. Sen vuoksi laki voitiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ajoneuvon haltijan velvollisuus osoittaa, ettei hän kuljettanut ajoneuvoa ylinopeusrik-
komuksen tekohetkellä, tarkoittaisi käännetyin todistustaakan käyttöön ottoa nimen-
omaan syyllisyyskysymyksen osalta. Käännetty todistustaakka olisi siten perustuslain
ja ihmisoikeussopimuksen kannalta vähintäänkin kyseenalainen.

4.2.3. Velvollisuus ilmoittaa kuljettaja

Iso-Britanniassa ja Tanskassa ajoneuvon haltija on kiistettyään itse kuljettaneensa au-
toa pääsääntöisesti velvollinen rangaistuksen uhalla ilmoittamaan kuljettajan. Järjes-
telmä on todistamisvelvollisuuden kannalta arveluttava. Ilmoittamisvelvollisuus tar-
koittaisi sitä, että kuljettaja usein velvoitettaisiin ilmiantamaan sellainen läheisensä,
jota vastaan hän voi kieltäytyä todistamasta. Useinhan ajoneuvon kuljettajana on toi-
minut joko haltija itse tai hänen perheenjäsenensä. Suomen lainsäädäntöön ei myös-
kään sisälly yleistä velvoitetta ilmoittaa rikoksesta. Ilmoittamisvelvollisuus koskee
vain rikoslain 15 luvun 10 §:ssä mainittuja törkeitä rikoksia, joiden ilmoittamatta jät-
täminen on säännöksessä kriminalisoitu. Velvollisuus ei koske läheisiä. Ilmoittamis-
velvollisuuteen perustuva järjestelmä ei myöskään vähentäisi työvaiheita rikesakon
määräämisessä, eikä sen jatkokehittelylle ole perusteita.

4.2.4. Haltijavastuu ja vastustamisvelvollisuus

Neljänneksi voidaan ajatella järjestelmää, jossa ehdollinen rikesakko lähetettäisiin tie-
doksi ajoneuvon haltijalle. Jos haltija haluaa vapautua maksamasta rikesakkoa, hänen
ei tarvitsisi osoittaa, ettei ole kuljettanut ajoneuvoa, vaan riittäisi, että hän ilmoittaa
vastustavansa rikesakon määräämistä. Kiistämistä ei tarvitsisi perustella ja se tulisi
muutoinkin tehdä mahdollisimman yksinkertaiseksi. Kiistämistapauksessa poliisi har-
kintansa mukaan suorittaisi esitutinnan ajoneuvon kuljettajan selvittämiseksi. Jos
haltija sitä vastoin ei reagoi määräajassa tiedoksi saamaansa rikesakkoon, hänen olisi
se suoritettava.

Voitaisiin myös arvioida sitä, tulisiko automaattivalvonnassa otettu kuva lähettää hal-
tijalle jo ehdollisen rikesakon yhteydessä. Tällöin haltijalla ei olisi epäselvyyttä ajo-
neuvon todellisesta kuljettajasta, mikä olisi omiaan vähentämään aiheettomia kiistä-
misiä. Toisaalta kuvan lähettäminen voisi joskus olla ongelmallista yksityiselämän
suojan kannalta. Epäilyllä ei ole totuudessapysymisvelvollisuutta, joten periaatteessa
hän voisi myös totuudenvastaisesti kiistää kuljettaneensa ajoneuvoa. Oletettavaa on,
että näin tulisi perusteetta tapahtumaan kuitenkin vain harvoin. Rikesakon tiedok-
sianto tapahtuisi siten kuin oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään haasteen tie-
doksiannosta rikosasioissa. Tiedoksianto voitaisiin toimittaa postitse saantitodistusta
vastaan, kirjeitse vastaanottotodistuksella tai henkilökohtaisesti.

Edellä kuvattu menettely tarkoittaisi sitä, että ensi vaiheessa näyttövaatimusta ajoneu-
voa kuljettaneen henkilön henkilöllisyydestä alennettaisiin. Järjestelmän ei suoraan
voida katsoa rikkovan syyttömyysolettamaa, koska haltijalla olisi aina yksinkertaisella
ilmoituksella mahdollisuus vaikuttaa siihen, jääkö rikesakko voimaan. Kiistämistapa-

uksessa poliisilla ja syyttäjällä olisi normaalien säännösten mukaisesti velvollisuus näyttää toteen haltijan syyllisyys.

Järjestelmään liittyy kuitenkin myös ongelmia, koska haltija voisi tulla tuomituksi syylliseksi pelkästään sillä perusteella, että hän on ollut passiivinen. Sen vuoksi järjestelmää olisi ehkä täydennettävä jollakin ylimääräisellä muutoksenhakutiellä ainakin niitä tapauksia varten, joissa rikesakkoon reagoimatta jättäminen on johtunut hyväksyttävästä syystä.

Esimerkiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 8 luvun 11 §:n mukaan asia voidaan tutkia ja ratkaista vastaajan poissaolosta huolimatta, jos hänen läsnäolonsa asian selvittämiseksi ei ole tarpeen ja jos hänet on sellaisella uhalla kutsuttu tuomioistuimeen. Tällöin rangaistukseksi voidaan tuomita sakkorangaistus tai enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus. Jos vastaaja saattaa toteen, että hänellä on ollut laillinen este, jota hän ei ole voinut ajoissa ilmoittaa, hänellä on oikeus saada asia uudelleen käsiteltäväksi. Tosin näissä tapauksissa epäiltyä on kuultu esitunnissa ja syyttäjä on esitutkintapöytäkirjan perusteella arvioinut näytön riittävän langettavaan tuomioon.

Vastustamisvelvollisuuteen perustuvan mallin käyttöönotto edellyttäisi sitä, että haltijalle lähetetty rikesakko olisi ehdollinen ja sen vastustaminen johtaisi ensin esitutinnan suorittamiseen, ei tuomioistuinkäsittelyyn. Syyttömyysolettaman kannalta olisi ongelmallista, jos syyttömän henkilön tulisi omilla toimenpiteillään rangaistuksesta vapautuakseen saattaa asia tuomioistuimessa käsiteltäväksi. Nykyisen rikesakkomenettelyn mukaan jos rikesakkomääräyksen saanut henkilö ei tyydy rikesakkoon, hänen on saatettava asia käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Kuljettajan henkilöllisyys ja syyllisyys rikkomukseen on kuitenkin ennen rikesakon antamista selvitetty. Edellä kuvattu järjestelmä rakentuisi epävarmemmalle pohjalle, koska kuljettajan henkilöllisyyttä ei ennen rikesakon lähettämistä sen enempää varmistettaisi. Kuljettajan henkilöllisyyden selvittäminen esitutinnan sijaan tuomioistuimessa aiheuttaisi lisäkustannuksia ja voisi johtaa tuomioistuinten ruuhkaannuttamiseen rikesakkoasioilla.

Ehdollisen rikesakon lähettäminen suoraan haltijalle yksinkertaistaisi rikesakon määräämistä automaattivalvonnassa havaituista ylinopeuksista. Menettely eroaa siinä suhteessa nykyisestä automaattivalvontaan perustuvasta rikesakkomenettelystä, ettei ennen rikesakon tiedoksiantoa tarvitsisi suorittaa suppeaa esitutkintaa, jossa selvitetään ajoneuvon kuljettajan henkilöllisyys. Poliisin ei siis tarvitsisi lähettää haltijalle tiedustelukirjettä ollenkaan eikä rikkomukseen syyllisyytensä tunnustavan ajoneuvon haltijan tarvitsisi missään vaiheessa reagoida asiaan muutoin kun rikesakon maksamalla. Vastustamatta jättäminen aiheuttaisi myös sen, että rikesakko olisi heti täytäntöönpanokelpoinen. Kun haltijoiden osuus ajoneuvon kuljettajista on mittauspaikoilta saatujen tietojen mukaan 60-85 prosenttia, voidaan olettaa, että menettely helpottuisi suunnilleen yhtä suurella osalla niitä tapauksia, joissa seuraamus on rikesakkoa.

Tieliikennelain (267/1981) 75 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla ajokielto voidaan määrätä myös henkilölle, joka toistuvasti on syylistynyt rikesakolla rangaistavaan ylinopeusrikkomukseen. Estettä ei olisi sille, että edellä kuvatun järjestelmän puitteissa rikesakkoon tuomitulle henkilölle voitaisiin määrätä ajokieltoa. Ajokiellon määräämiseen liittyy kuitenkin ongelmia, koska saattaisi käydä niin, että ajoneuvon haltija jättäisi reagoimatta rikesakkoon niissä tilanteissa, joissa ajoneuvoa on kuljettanut hänen läheisensä. Passiivisuus voisi johtaa siihen, että rekisteriin merkitty haltija määrättäisiin ajokieltoon, vaikka hän todellisuudessa ei olisi syylistynyt yhteenkään ri-

kesakolla rangaistavaan ylinopeuteen. Tällaisen tilanteen syntyminen olisi kohtuutonta sekä erityisesti tarkoituksetonta. Sen vuoksi vähimmäisvaatimuksena olisi, että haltijalle ehdollisen rikesakon mukana lähetettävässä kirjeessä kerrottaisiin rikesakon vaikutuksesta ajokiellon määräämiseen. Tällöin haltija olisi tietoinen kaikista rikkomuksen seuraamuksista.

Rikesakko voidaan määrätä vain luonnolliselle henkilölle. Oikeushenkilölle voidaan rikosoikeudellisena seuraamuksena määrätä yhteisösakko, joka tulee kyseeseen vain laissa tyhjentävästi luetelluista törkeistä rikoksista. Jos automaattisessa liikennevalvonnessa kuvattu ajoneuvo on rekisteröity oikeushenkilön nimiin eikä erillistä haltijaa ole merkitty rekisteriin, ajoneuvon kuljettaja on selvittettävä esitutkinnassa. Vastustamisvelvollisuuteen perustuva järjestelmä ei ole mahdollinen niissä tilanteissa, joissa ajoneuvo on rekisteröity oikeushenkilölle.

4.3. Haltijavastuu ja hallinnollinen maksuseuraamus

Vähäiset ylinopeusrikkomukset voitaisiin myös siirtää hallinnollisen maksuseuraamusjärjestelmän piiriin. Tämä tarkoittaisi vähäisten ylinopeuksien dekriminalisointia. Tällöin syyllisyyskysymykseen ei tarvitsisi kiinnittää samaa huomiota kuin rikosoikeudellisessa järjestelmässä. Rikosoikeudesta johtuvia esteitä ei olisi sille, että seuraamus voitaisiin määrätä myös ajoneuvon haltijalle ja oikeushenkilölle. Haltijavastuun toteuttaminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että kysymyksessä ei olisi rikosasian käsittely myöskään Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten mukaan.

Hallinnollisenkaan seuraamusjärjestelmä ei voisi oikeudenmukaisuussyistä olla sellainen, ettei syyttömällä haltijalla olisi mitään mahdollisuuksia vapautua vastuusta.

Pysäköintivirheet siirrettiin hallinnollisen järjestelmän piiriin 1.9.1970 lukien, jolloin laki pysäköintivirhemaksusta (248/1970) tuli voimaan. Pysäköintivirhemaksusta vastaa kuljettajan lisäksi ajoneuvon omistaja tai haltija. Omistaja tai haltija voi vapautua maksun suorittamisesta, jos hän saattaa todennäköiseksi, että ajoneuvo oli ollut luvattomasti kuljettajan käytössä tai ettei hän muusta syystä ole velvollinen vastaamaan maksusta. Laki pysäköintivirhemaksusta säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska maksun määrääminen muulle kuin virheen tekijälle nähtiin ongelmallisena hallitusmuodossa turvatuksi omaisuuden suojan vuoksi (HE 130/1969).

Hallinnollinen maksujärjestelmä voisi toimia esimerkiksi seuraavalla tavalla: automaattisessa liikennevalvonnessa havaitusta enintään 20 kilometriä tunnissa ylinopeudesta lähetettäisiin maksukehoitus suoraan rekisteriin merkitylle haltijalle, joka vastaisi maksun suorittamisesta. Haltijan pitäisi kuitenkin voida vapautua maksun suorittamisesta ainakin, jos auto on otettu luvattomasti käyttöön ja ehkä joissakin muissa tapauksissa, kun auto ei ole ollut hänen käytössään. Jos haltija haluaa vapautua maksusta, hänen tulisi saattaa asia tuomioistuimen - tässä tapauksessa hallinto-oikeuden - käsiteltäväksi ja lisäksi näyttää toteen vapautumisperusteet. Jaksossa 4.2.4. käsitellystä järjestelmästä tämä vaihtoehto eroaisi siten, että toimimisvelvollisuus olisi haltijalla ja siinä käytettäisiin käännettyä todistustaakkaa.

Hallinnollinen maksujärjestelmä olisi poliisille jonkin verran taloudellisesti edullisempi kuin edellisessä jaksossa kuvattu järjestelmä. Itse menettely, jossa poliisi automaattisen kameravalvonnan perusteella lähettää maksukehotuksen haltijalle, olisi tosin sama kuin jaksossa 4.2.4. kuvattu menettely, mutta poliisin ei vastustamistapauksissa

tarvitsisi suorittaa esitutkintaa, vaan haltijan olisi saatettava asia hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Hallinto-oikeuden menettely sitä vastoin voisi muodostua enemmän voimavaroja vaativaksi, koska asian tuomioistuinkäsittely olisi vastustamistapauksissa esitutinnan puuttumisen vuoksi työläämpää. Syyttömälle auton haltijalle tämä menettely olisi paljon raskaampi kuin edellä jaksossa 4.2.4. käsitelty järjestelmä. Haltijan vaatimusten menestyminen hallintotuomioistuimessa saattaisi myös edellyttää oikeudellisen avustajan palkkaamista.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa rikoksesta syytetylle taataan tietyt vähimmäisoikeudet. Ihmisoikeustuomioistuin arvioi itsenäisesti sen, onko kysymys rikosoikeudellisesta menettelystä. Pelkkä rikokseksi aiemmin luonnehditun teon muuttaminen hallinnolliseksi seuraamukseksi ei välttämättä vapautta velvollisuudesta noudattaa rikosoikeudenkäynnille asetettuja vaatimuksia. Rajanvedossa ihmisoikeustuomioistuin kiinnittää huomiota sen lisäksi, miten teko on luonnehdittu valtionsisäisessä oikeudessa, myös teon laatuun sekä seuraamuksen luonteeseen ja ankaruuteen.

Tuomiossa 21.2.1984 *Öztürk v. Saksa* ihmisoikeustuomioistuin totesi, että rikossyytteen käsittelyn oikeusturvatakeita olisi tullut soveltaa silloinkin, kun valittajalle tuomittiin hallinto-oikeudelliseksi seuraamukseksi luokiteltu maksuseuraamus varomattomalla ajolla aiheutetusta ajoneuvojen yhteentörmäyksestä. Tuomioistuin totesi, että teko oli luonteeltaan rikollinen (criminal) ja se oli suurimmassa osassa ihmisoikeussopimukseen liittyneistä valtiosta luokiteltu rikokseksi. Kun seuraamuksen tarkoituksena oli sekä rangaista että pelottaa (punitive and deterrent), ihmisoikeustuomioistuin piti sitä rangaistuksena ja katsoi 6 artiklaa loukatun. Tuomiossa 23.10.1995 *Palaoro v. Itävalta* tuomioistuin päätyi samaan lopputulokseen, kun kysymys oli hallinnollisen maksuseuraamuksen tuomitsemisesta ylinopeusrikkomuksesta (150 km/h 100 km/h alueella ja 197 km/h 130 km/h alueella).

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa luopuminen rikosoikeudenkäynnin oikeusturvatakeista vaikuttaa arveluttavalta. Koska kysymys kuitenkin olisi vain vähäisistä nopeusrajoitusten ylittämistä, tilanne voisi olla toinen kuin yllä kuvatuissa tapauksissa. Toisaalta maksu olisi myös tässä tapauksessa luonteeltaan rangaistuksen luonteinen ja sillä tavoiteltaisiin yleisestävää vaikutusta. Ylinopeudesta seuraavan maksun tulisi olla rikesakkoa pienempi. Jos maksu olisi samansuuruinen kuin rikesakko, voitaisiin väittää, että hallinnollisen järjestelmän käyttöön ottamisella on haluttu välttää rikosoikeudelliseen menettelyyn liittyviä oikeusturvatakeita. Toisaalta maksun pienemmästä markkamäärästä huolimatta ylinopeudet tulisivat todennäköisesti vähemmän kiinnijoutumisriskin kasvaessa.

Hallinnollisen järjestelmän käyttöönotto automaattisessa liikennevalvonnassa havaituista ylinopeuksista johtaisi ilmeisesti kaikkien vähäisten ylinopeuksien dekriminialisointiin ja korvaamisen hallinnollisella seuraamusjärjestelmällä. Jos automaattivalvonnasta havaituista ylinopeuksista määrättäisiin erilainen seuraamus kuin vastaavista muulla tavalla ilmi tulleista ylinopeuksista, voitaisiin järjestelyä pitää perustuslain 6 §:ssä turvatun ihmisten yhdenvertaisuuden vastaisena.

Näin ollen ainoa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta toteuttamiskelpoinen hallinnollinen vaihtoehto näyttäisi olevan, että vähäiset ylinopeusrikkomukset dekriminalisoidisiin ja korvattaisiin hallinnollisella maksuseuraamuksella, jonka todennäköisesti pitäisi olla vastaavia rikesakkoja pienempi.

Ajokieltoseuraamusten liittäminen nyt hahmotellun kaltaisessa menettelyssä määrättyihin maksuihin olisi kuitenkin ainakin jonkin verran ongelmallisempaa kuin jaksossa 4.2.4. käsitellyssä vaihtoehdossa. Tämä johtuu siitä, että todellisuudessa syyttömälle kuljettajalle lopullisesti määrättyjen maksuseuraamusten osuus olisi todennäköisesti suurempi hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä johtuen muun muassa käännetystä todistustaakasta. Jos taas ajokieltoseuraamus liitettäisiin vain muihin kuin automaattisen kameravalvonnan perusteella määrättyihin maksuseuraamuksiin, olisi tämä ratkaisu ongelmallinen sen vuoksi, että sitä voitaisiin pitää perustuslaissa turvatus ihmisten yhdenvertaisuuden vastaisena.

Vähäisten ylinopeuksien dekriminalisointi olisi periaatteellisesti suuri muutos nykyiseen järjestelmään verrattuna. Vaarana on, että sillä annettaisiin kansalaisille vääränlainen viesti ylinopeuden aiheuttamista liikenneturvallisuusriskeistä ja ylinopeusrikkomusten moitittavuudesta. Uudistus tarkoittaisi myös sitä, että todellinen rikkomukseen syylistynyt ei aina joutuisi vastuuseen teosta. Jos päädyttäisiin siihen, että kuljettajaa selvittämättä maksu voitaisiin määrätä myös oikeushenkilölle, saattaisi tämä houkutella rekisteröimään ajoneuvoja oikeushenkilön nimiin. Lisäksi käytännön rajanveto-ongelmia rikosoikeudellisen ja hallinnollisen järjestelmän välillä voisi syntyä silloin, jos muutoin hallinnollisen järjestelmän piiriin kuuluva ylinopeus olisi esimerkiksi ajettu olosuhteissa, joissa ylinopeudella olisi vaarannettu liikenneturvallisuutta (RL 23:1). Liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistön täyttävää rikkomusta olisi arvioitava rikosoikeudellisessa järjestelmässä, vaikka alueen suurin sallittu nopeus olisi ylitetty korkeintaan 20 kilometrillä tunnissa.

5. Tiivistelmä

Työryhmän oikeusvertailevan selvityksen mukaan ajoneuvon haltijan vastuu liikenne-rikkomuksissa ei ole yleiseurooppalainen järjestelmä. Hollanti on tietävästi ainoa Euroopan valtio, jossa ajoneuvon haltija on vastuussa ylinopeusrikkomuksesta myös silloin, kun hän ei ole itse kuljettanut ajoneuvoa. Eräissä muissa Euroopan valtioissa on järjestelmiä, jotka käytännössä johtavat usein siihen, että haltija suorittaa maksun liikenne-rikkomuksesta. Haltija ei kuitenkaan ole vastuussa maksun suorittamisesta, jos hän ei ole rikkomuksen tekohetkellä toiminut auton kuljettajana.

Periaatteessa haltijavastuu voitaisiin edellä selvitetyn perusteella toteuttaa kahdella eri tavalla: joko luomalla järjestelmä, jossa ajoneuvon rekisteriin merkityn omistajan tai haltijan olisi vastustettava rikesakkoa siitä vapautuakseen (jakso 4.2.4. Haltijavastuu ja vastustamisvelvollisuus) tai dekriminalisoimalla vähäiset ylinopeudet ja siirtämällä ne hallinnollisen maksuseuraamusjärjestelmän piiriin (jakso 4.3. Haltijavastuu ja hallinnollinen maksuseuraamus).

Nopeusrajoitusten valvonnan ja liikenneturvallisuuden edistämisen kannalta edellä mainitut vaihtoehdot mahdollistavat nykyistä nopeamman, joustavamman ja vähemmän voimavaroja vaativan puuttumisen havaittuihin ylinopeusrikkomuksiin. Hallinnollisen maksun määräämiseen perustuva järjestelmä olisi kuitenkin lain noudattamisen kannalta epäedullisempi kuin rikesakon käyttöön perustuva järjestelmä. Tämä johtuu siitä, että rikesakon korvaaminen hallinnollisella maksulla merkitsee ylinopeusrikkomusten dekriminalisointia, mikä yhdistettynä seuraamusten lievenemiseen sisältäisi väärän viestin nopeusrajoitusten rikkomiseen liittyvistä riskeistä ja ylinopeusrikkomusten paheksuttavuudesta. Ajokieltoseuraamuksen liittäminen maksuseuraamukseen, joka on määrätty käännettyyn todistustakkaan perustuvassa menettelyssä, on oi-

keudellisesti ongelmallisempaa kuin rikesakkomenettelyssä todettuun ylinopeusrikkomukseen. Ylinopeusrikkomusten seuraamusjärjestelmän teholle on tärkeää, että myös vähäisiin ylinopeusrikkomuksiin liittyy uhka ajo-oikeuden menetyksestä.

Vähäisten ylinopeusrikkomusten dekriminalisoinnin etuna olisi se, ettei poliisin tarvitsisi käyttää rajallisia voimavarojaan toimittaakseen esitutkinnan ylinopeusrikkomukseen syyllistyneen henkilöllisyyden selvittämiseksi, kun haltija kiistää kuljettaneensa ajoneuvoa. Tätä kautta säästyviä voimavaroja poliisi voisi käyttää esimerkiksi muun, vakavamman rikollisuuden selvittämiseen. Tehokkuusedun ydin verrattuna edellä kuvattuun rikesakkojärjestelmän kehittämiseen olisi siinä, että vapautuakseen vastuusta haltijalle säilytetään todistustaakka siitä, että hän ei ole ollut vastuussa ajoneuvolla ajetusta ylinopeudesta. Haltijan olisi hallinto-oikeudessa esitettävä näyttö vapauttamisperusteen olemassaolosta. Tämä on kuitenkin samalla hallinnollisen järjestelmän heikkous oikeudenmukaisuusmielessä. Syyttömän oman aktiivisuuden ja myös resursien varassa olisi, haluaako hän ryhtyä prosessiin vapautuakseen vastuusta. Käytännössä suuri osa syyttömällekin haltijalle määrätyistä seuraamuksista jäisi voimaan. Tämä heikentäisi järjestelmän yleistä hyväksyttävyyttä.

Kunnallinen nopeusvalvonta voidaan toteuttaa sekä rikesakkojärjestelmän että hallinnolliseen maksuseuraamukseen perustuvan järjestelmän puitteissa. Rikesakkovaihtoehdossa poliisi edelleen toimittaisi esitutkinnan, kun haltija vastustaa rikesakon määräämistä, ja hallinnolliseen maksuseuraamukseen perustuvassa järjestelmässä hallinto-oikeus ratkaisisi maksuvelvollisuutta koskevan kysymyksen. Menettelyn osalta kunnallisen valvontaviranomaisen tehtävä rajoittuisi maksukehotuksen lähettämiseen ajoneuvon haltijalle.

Poliisilain 29 § edellyttää, että automaattisesta kameravalvonnasta ilmoitetaan ennakolta. Liikkuvan, poliisiautosta tapahtuvan automaattisen kameravalvonnan helpottamiseksi pykälää olisi tarkistettava. Toisin kuin esimerkiksi julkisten paikkojen videovalvonta, joka kohdistuu jokaiseen paikalla olevaan, automaattinen kameravalvonta kohdistuu vain niihin, jotka rikkovat nopeusrajoituksia eli syyllistyvät rikokseen. Näin ollen voisi olla perusteltavissa, että liikenteen automaattisen kameravalvonnan ehdotomana edellytyksenä ei olisi ilmoittaminen etukäteen. Luonnollisesti etukäteen ilmoittamiseen liittyy myös ennalta estäviä näkökohtia, eikä siitä tulisi kokonaan luopua.

Automaattinen liikennevalvonta

