

Oikeusministeriö

ad 35, 6. 10. 2002
04027:00 / 2002

Helsinki 30.9.2002

davo

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Asia: Rikesakkomenettelyn yksinkertaistaminen automaattisessa liikennevalvonnassa, Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:7. Lausuntopyyntö OM/35/41/2002.

Autoliitto ry kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi asiassa. Lausuntonamme esitämme seuraavaa:

1. Esityksen tavoitteista

Esityksen taustalla on valtioneuvoston 18.1.2001 tekemä periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta, jonka mukaan automaattista nopeusvalvontaa tulee laajentaa pääteillä sekä selvittää mahdollisuudet ylinopeusrikkomusten seuraamusten määräämisestä ajoneuvon haltijalle. Ajonopeuksien alentaminen puolestaan on yksi tärkeimpiä liikenne- ja viestintäministeriön vuosille 2001 - 2005 asettamista liikenneturvallisuuden parantamiskeinoista.

Esityksen konkreettisena tavoitteena on mahdollistaa rikesakon määrääminen automaattisessa liikennevalvonnassa havaituista rikkomuksista nykyistä joustavammin ja nopeammin niin, että menettely vaatisi nykyistä vähemmän poliisin voimavaroja, mutta olisi kuitenkin oikeudenmukainen ja täyttäisi perustuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset.

Lainsäädännön toteuttamiseen ei ole periaatteellisia esteitä, kunhan myös käytännössä toteutetaan työryhmän lausumaa periaatetta, jonka mukaan rikoksesta epäillyn perusoikeuksia ei saa loukata eikä menettelystä saa muutoinkaan tulla epäoikeudenmukainen. Viime kädessä rikosoikeudellinen vastuu rikkomuksesta tulee säilyttää tekoon syyllisellä.

Esityksessä lähdetään siitä, että automaattista valvontaa lisittäisiin nimenomaan valtateilla. Onnettomuustilastojen perusteella ylinopeudella näyttäisi olevan kuitenkin suurin merkitys riskitekijänä taajamanopeuksilla eikä suinkaan valtatieopeuksilla. Siirrettävien automaattikameroiden käyttö taajamissa vaikuttaisi tämän perusteella tehokkaammin liikenneturvallisuuteen kuin kiinteät kamerat pääteillä.

Nopeusrajoitusjärjestelmän toimivuuden kannalta keskeinen asia on riittävä valvonta. Automaattinen valvonta on yksi tapa kehittää valvontaa, mutta sen lisäämistä ei kuitenkaan tule toteuttaa poliisin perinteisen liikennevalvonnan resursseista. Automaattinen valvonta ei puutu välittömästi kuljettajan virheeseen, ei suorita

PostiosoitePL 35
00551 HELSINKI
PankitNORDEA Hki-Senaatintori
200118-229950**Käyntiosoite**Hämeentie 105 A
00550 HELSINKISAMPO
800018-69685**Puhelin**

(09) 7258 4400

Yhteisötunnus: 0201009-3
Yhd.rek.nro: 108558
Kotipaikka: Helsinki**Telefax**

(09) 7258 4460

www.autoliitto.fi
e-mail: autoliitto@autoliitto.fi

puhalluskoetta tai muuten tarkasta kuljettajan tai ajoneuvon kuntoa, eikä se näkymättömänä muutenkaan rauhoita liikennettä.

Työryhmä ei ole ilmeisesti saanut tietoja rikesakkojen jakautumisesta sen mukaan, kuinka suurta ylinopeutta on käytetty. Tutkimuksen mukaan valtaosa, n. 80 %, rikesakoista määrätään 16 - 20 km/h ylinopeuksista (Risto Tuori: Tieliikenteen ylinopeusrikkomukset, Vammala 2002, s. 174). Rikesakkoja määrätään enemmän taajamanopeuksilla kuin valtatie nopeuksilla. Tutkimustulos tukee työryhmän näkemystä siitä, että nykyisillä menettelytavoilla ja voimavaroilla poliisilla ei ole mahdollisuuksia suuressa määrin puuttua vähäisempiin ylinopeusrikkomuksiin.

2. Kommentteja keskeisiin ehdotuksiin

2.1. Soveltamisala

Ehdotuksen mukaan menettelyä sovellettaisiin pääasiassa automaattisessa liikennevalvonnassa havaittujen liikenne rikkomusten käsittelyyn. Muutos mahdollistaisi kuitenkin menettelyn muillakin valvontamenetelmillä havaittujen liikenne rikkomusten käsittelyyn silloin, kun ajoneuvoa ei välittömästi pysäytetä. Tämä saattaisi houkutella poliisin muussakin kuin automaattisessa liikennevalvonnassa havaittujen rikkomusten rankaisemiseen yksinkertaistetulla menettelytavalla.

Työryhmä ei ole selvittänyt, mitä käytännön vaikutuksia yksinkertaistetun menettelyn laajenemisesta automaattisen valvonnan ulkopuolelle voisi olla. Johtaisiko se esimerkiksi siihen, että lyhyessä ajassa tavalla tai toisella toisen omistamalla tai hallitsemalla autolla ajatut neljä rikkomusta aiheuttaisivat epähuomiossa omistajan/haltijan määräämisen aiheuttamaan ajokieltoon? Toisaalta menettely voisi olla hyvä esimerkiksi moottoritiellä tapahtuvassa liikennevalvonnassa, jossa ajoneuvojen pysäyttäminen voi aiheuttaa suuremman vaaran kuin itse rikkomus.

2.2. Uusi tiedoksiantomenettely ja rikesakon vastustaminen

Esitetty uusi tiedoksiantotapa käyttää tavallista kirjettä asettaa liiketaloudellisin periaattein toimivalle Suomen Posti Oyj:lle merkittävän julkisoikeudellisen tehtävän. Ilman saantitodistusta luovutettavan postin todellista kulkua ei pystytä jälkikäteen aukottomasti selvittämään, joten jää pelkästään arvailuksi, tavoittaako kirje ko. rikesakon saaneen henkilön vai ei. Lisää epävarmuustekijöitä aiheutuu normaaleista lomamatkoista, muuttolomoitusten ja ajoneuvorekisteröinnin muutosilmoitusten viivästymisestä siinä määrin, ettei mitenkään voida taata, että jokainen rikesakkomääräys tavoittaisi teko hetken mukaisen oikean ajoneuvon haltijan.

Tällainen virhemahdollisuus on esityksessä tunnustettu ja todettu ilmeisen harvinaiseksi. Sellaisen tapauksen varalta on lakitekstin 13 i §:ssä varattu tilaisuus puolen vuoden kuluessa rikkomuksen tapahtumisesta hakea menetetyt määräjän palauttamista. Aika vaikuttaa liian lyhyeltä ottaen huomioon, että rikesakko-määräyksen tiedoksianto aikaa esitetään pidennettäväksi vuoteen! Normaalityapauksessa yksinkertaistettu menettely aloitettaneen hyvin nopeasti, muutamien päivien tai viikkojen kuluessa, mutta ei liene mahdotonta ajatella, että esimerkiksi kesän vilkkaimpana sesonkiaikana lähettämiset viivästyisivät pitkälle syksyyn. Sen vuoksi esitetyn 13 i §:n määräaika tulisi olla yhdeksän kuukautta, jolloin poliisille jäisi edelleen nykyinen 3 kk:n aika oikean syyllisen selvittämiseen. Eri asia on, kuinka helposti se enää silloin on mahdollista.

Esityksestä saa sen käsityksen, että menetetty määräaika palautetaan hakemuksesta ilman muuta. Hakemuksessa tosin vaaditaan ilmoitettavaksi syy, miksi hakija ei ole voinut määräajassa rikesakkoa vastustaa. Rikoksesta epäillyn oikeusturvan kannalta määräajan palauttamisvaatimus on ehdottoman tärkeä. Toisaalta se antaa mahdollisuuden spekulatiivisiin hakemuksiin, joissa luotetaan ajankulumisen heikentäneen poliisin mahdollisuuksia oikea syyllisen löytämiseen.

Uuden 2a luvun mukaisessa tiedoksiantomenettelyssä vastustamisajaksi esitetään 30 vrk, kun muissa tapauksissa vastustamisaika on vain yksi viikko. Tämä koskee myös niitä esityksessä tarkoitettuja tapauksia, joissa rikesakkomääräys lähetetään postitse sellaiselle rikkomukseen syyllistyneelle, jonka henkilöllisyys on välittömästi todettu.

Esityksen perusteluissa vastustamisaikaa perustellaan rikesakon maksuajalla, joka 2a luvun tilanteissa on 30 päivää, muutoin 2 viikkoa. Tällä logiikalla lain 9 §:n mukainen normaali vastustamisaika tulisi muuttua kahdeksi viikoksi. Yleistä kuluttajansuojaa mukaillen maksu- ja vastustamisaikoja voitaisiin aivan hyvin pidentää kaikkien rikesakkojen osalta 30 päiväksi.

Esityksen perusteluissa ei esitetä mitään syytä vastustamisaikojen erilaiseen pituuteen yksinkertaistetussa ja tavallisessa menettelyssä. Luonnollisesti vastustamiseen on syytä useammin yksinkertaistetussa kuin tavallisessa menettelyssä. Ei kuitenkaan voi välttyä ajatukselta, että esitys samalla todistaa nykyisen viikon vastustusajan armottoman lyhyiden. Sama koskee pysäköinti-virhemaksuja, joissa viikon maksuajan laiminlyönti johtaa pysäköintivirhemaksun korottamiseen kaksinkertaiseksi. Rangaistusmääräysmenettelyssä puolestaan jo teon juridinen arviointi edellyttäisi parempaa tietoa kuin mitä viikossa ehtii saada, sillä eräissä kaupungeissa jo oikeusavustajalta ajan varaaminen voi viedä pidemmän ajan.

2.3. Uuden menettelyn vaikutus ajokiellon määräämiseen

Esityksessä lähdetään siitä, että ajokiellon määräämisen edellytyksiä ei tarvitse muuttaa. Yksinkertaistetussa menettelyssä annettu sakko otetaan huomioon määrättäessä ajokieltoa toistuvien rikkomusten perusteella. Syksyllä 2002 annettujen uusien ohjeiden mukaan ajokiellon pituus voi nousta huomattavasti aiempaa käytäntöä suuremmaksi. Esityksen mukaan rikesakkomääräyksen saajalle on erityisesti ilmoitettava, että seuraamuksena voi olla ajokielto.

Ajokielto vaikuttaa usein autonkäyttäjän olosuhteisiin paljon enemmän kuin rahamääräinen rikesakko. Rikesakon voi maksaa kuka tahansa muukin kuin siihen merkitty rikesakon saaja, mutta ajokielto koskee nimenomaan siihen määrättyä henkilöä. Seuraamuksen kohdistuminen oikeaan rikkomuksen tekijään on siksi vielä tärkeämpi ajokiellon, kuin itse rikesakon osalta. Yrityksissä uudistus antaisi mahdollisuuden kenties siirtää sakkojen maksu ja sen myötä ajokiellon määrääminen esimerkiksi ennestään ajokortittomalle henkilölle.

Tässä tarkoitettu ajokielto on luonteeltaan tieliikennelaissa säädetty hallinnollinen eikä varsinainen rikosoikeudellinen seuraamus. Siksi poliisin ajokiellon määräämis-menettelystään ei ole yhtä tarkkoja määräyksiä kuin tuomioistuinmenettelystä. Käytännössä ajokieltoasiatkin hoidetaan postin välityksellä tavallisina virkakirjeinä, joiden hukkuminen on yhtä todennäköistä kuin rikesakkomääräysten hukkuminen. Toki ajokieltoimenettelyssä ajokortti pyritään aina saamaan fyysisestikin poliisin haltuun, jolloin sen haltija väistämättä tulee siitä tietoiseksi.

Ajokieltoikäytännössä ainoa ero nykyiseen tulisi olemaan siinä, että ajokiellon perusteena oleva teko voi perustua rikkomukseen, johon ajokieltoon määrättävä

henkilö ei ole syyllistynyt. Hänellä on kuitenkin mahdollisuus vastustamalla rikesakkoa välttää myös sen vaikutus ajo-oikeuteen. Vasta käytäntö tulisi osoittamaan, syntykö oikeudenmenetyksiä.

2.4. Poliisilain teknistä valvontaa koskevat säännökset

Esitetty poliisilain muutos vaikuttaa asiallisesti perustellulta. Muutos osoittaa, kuinka vaikeata on säätää yksityiskohtaista lakia niin, ettei sitä tarvitsisi heti muuttaa. Vuonna 1995 annettua poliisilakia on muutettu jo neljä kertaa.

Tekninen kehitys mahdollistaa kansalaisten entistä tarkemman valvonnan. Esitys koskee nyt vain moottoriajoneuvolla tehtyjä rikkomuksia. Johtaako käytäntö kenties siihen, että jossakin vaiheessa moottoriajoneuvon kuljettajat ovat muita ankaramman valvonnan alaisena? Voidaanko valvontatietoja käyttää muuhunkin kuin nyt esitettyihin tarkoituksiin? Käytetäänkö tietoja esim. ajoneuvojen katsastuksesta, rekisteröinnistä tai verotuksesta koskevien säännösten valvontaan? Voivatko väärin osoitteisiin tai väärälle henkilölle (haltijalle) mahdollisesti joutuvat rikesakko-määräykset aiheuttaa haittaa tai vahinkoa yksityishenkilöille? Voidaanko haltijalle antaa tieto siitä, missä hänen omistamansa auto ja sitä kuljettanut henkilö on kulkenut tai onko hänellä ollut matkustajia kyydissä?

Näitä kysymyksiä on syytä harkita, ei pelkästään lain tasolla vaan myös sen käytännön toteutuksen tasolla.

2.5. Ajoneuvojen rekisteröintiä koskevat muutokset

Esityksen mukaan ajoneuvorekisteriin pitäisi aina merkitä ajoneuvon haltijaksi ajoneuvoa käyttävä luonnollinen henkilö (jota sitten sakotettaisiin rikesakko-rikkomuksista). Tällainen henkilö ei kuitenkaan vastaisi liikennevakuutuslain mukaisista velvollisuuksista (esitetty uusi liikennevakuutuslain 3a §). Käytännössä esim. 400 ajoneuvon kuljetusliike voisi ilmoittaa jokaiselle ajoneuvolle yhden henkilön, jolle lähetettäisiin teoriassa jopa 400 samanaikaista rikesakkoa maksettavaksi. Jo neljä ensimmäistä rikesakkoa johtaisi hänet ajokieltoon, mikä mahdollistaisi oikeiden syyllisten ajokorttien säilymisen.

Muutos toteutettaisiin muuttamalla ajoneuvojen rekisteröinnistä annettua asetusta siten, että ajoneuvon pääasiallinen käyttäjä tai heistä tiedot omaava henkilö merkitään rekisteriin ajoneuvon haltijaksi. Työryhmä ei ole ottanut huomioon sitä, että ajoneuvon haltija on ajoneuvolain 9 §:n nojalla vastuussa ajoneuvon kunnosta, rekisteröinnistä ja katsastamisesta. Haltija vastaa myös mm. vuotuisista ajoneuvoveroista. Pahimmassa tapauksessa ison kuljetusliikkeen kaikkien ajoneuvojen haltijaksi merkitty henkilö voisi yrityksen konkurssin johdosta joutua maksamattomien yrityksen ajoneuvoverojen maksumieheksi.

Muutos olisikin kenties yksinkertaisinta toteuttaa niin, että ketään ei merkitä vastoin tahtoaan ajoneuvon haltijaksi vaan erityiseksi, ajoneuvon käytöstä vastaavaksi henkilöksi, jolla ei ole ajoneuvon haltijalle kuuluvia vastuita. Nyt esitetyllä tavalla asiaa ei voi ratkaista.

3. Eräitä muita yksityiskohtaisia huomautuksia

Esityksessä kerrotaan rikesakkojen suuruuden riippuvan (vain) sallitusta nopeudesta ja nopeuden ylityksestä (s. 9). Alin, 50 euron rikesakko voidaan määrätä vain mopolle, joten rikesakon suuruus riippuu myös ajoneuvolajista.

Esityksessä on hyvin pääpiirteisesti kerrottu ylinopeuksien seuraamusmenettelystä muutamissa muissa maissa. Kun harkittavana on aiempien selvitysten perusteella olennainen rikesakkomenettelyä koskeva muutos, olisi ollut tärkeätä suorittaa yksityiskohtaisempi vertailu erityisesti Ruotsin ja Saksan vastaaviin menettelyihin.

Saksassa rikesakon (Verwarnungsgeldbuss) käyttö edellyttää sakotettavan suostumusta ja sakon maksua, joka kiistämisen puuttuessa tulkitaan suostumukseksi. Suostumuksen puuttuminen johtaa esitutkintaan, jossa poliisin on voitava tunnistaa rikkomuksen tekijä. Rikesakon vastustusaika (viikko) lasketaan alkavaksi siitä, kun sakotettava vastaanotti postista rikesakkoa koskevan kirjeen. Ei liene ole olemassa mitään estettä vastaavan saantitodistusta vastaan tapahtuvan menettelyn toteuttamiseksi Suomessa.

Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Saksassa kiinteitä sakkoja annetaan jopa 40 - 50 km/h ylinopeuksista. Suomessa kiinteiden rikesakkojen soveltamisalue rajoittuu 20 km/h ylinopeuksiin. Valtaosa rangaistusmääräyksellä sovitettavista ylinopeusrikkomuksista koskee 20 - 30 km/h ylinopeuksia. Autoliitto onkin jo vuosi sitten tehnyt aloitteen rikesakon käyttöalueen laajentamisesta ylöspäin. Myös liikennevalorikkomukset voitaisiin saattaa rikesakon piiriin. Näillä muutoksilla olisi sakotettavien oikeusturvaa heikentämättä todella suuri sakotusmenettelyä tehostava ja siten myös kiinnijäämisriskiä parantava vaikutus. Omintakeinen järjestelmämme ei ainakaan tähän asti ole auttanut meitä Ruotsin liikenneturvallisuuden tasolle.

4. Ehdotuksen kokonaisarviointia

Ehdotuksessa arvioidut vaikutukset liikenne rikkomusten puuttumisen kynnykseen ja kiinnijäämisriskin alentumiseen riippuvat olennaisesti siitä, kuinka laajalti automaattista valvontaa ja yksinkertaistettua menettelyä tultaisiin käyttämään. Uudistus voi helposti lässähtää siihen, ettei poliisilla kuitenkaan ole voimavaroja uuteen tekniikkaan tai sen käyttämiseen.

Ehdotus tulisi todennäköisesti välittömästi lisäämään valtion sakkotuloja. Pitkällä aikavälillä on mahdollista, että muutos yhdessä sitä koskevan tiedottamisen ja valistuksen kera vähentäisi ylinopeusrikkomusten lukumäärää ja siten parantaisi myös liikenneturvallisuutta. On kuitenkin syytä huomata, että tehostuva valvonta puree ainoastaan niihin vähäisiin ylinopeuksiin, joiden aiheuttama riskikin on vähäisin. Ratkaisuksi näiden katujen ongelmille esitetään nopeusrajoitusten alentamista nykyisestä 50 km/h 40 km/h. Tämän seurauksena ylinopeudet lisääntyvät. Voidaanko tällaista tekoa pitää edes rikoksena ja mitä tällaisen säännön on tarkoitus suojata? Onko vika käyttäjässä vai järjestelmässä, mikäli valtaosa autoilijoista, mittausten mukaan parhaimmillaan 99 %, tekee saman virheen.

Helsingin kaupunki on samalla ilmaissut mielenkiintonsa harjoittaa kunnallista automaattista nopeusvalvontaa, mikäli lainsäädäntö tulevaisuudessa mahdollistaa tällaisen toiminnan. Kunnallinen nopeusvalvonta on rinnastettu kaupungin edustajien puheenvuoroissa pysäköinninvalvontaan. Autoliiton mielestä pysäköintiajan ylittämistä ja siitä seuraavaa maksua ei tule missään tapauksessa rinnastaa ylinopeuteen ja siitä seuraavaan rikosoikeudelliseen rangaistukseen.

Autoliitto katsoo, että Suomeen ei tule luoda kunnallista nopeusvalvontajärjestelmää, mikäli sen tavoitteena on toimia taloudellisesti kannattavalla pohjalla. Poliisi ei ole tähän pystynyt, miten sitten kunnat? Tästä seuraisi todennäköisesti vain valvonnan painottuminen taloudellisesti tuottoisiin kohteisiin, joita ei pidetä liikenneturvallisuuden kannalta olennaisina. Taloudellisen kannattavuuden hakeminen ja siitä päättäjille annettujen lupauksen lunastaminen saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa

nopeusrajoitusjärjestelmää muutettaisiin, jotta kunnallista valvontaa saataisiin taloudellisesti kannattavammaksi. Autoliiton mielestä valvonnan toteuttajan ja nopeusrajoitusjärjestelmän säätäjän tulee olla eri toimijoita, kuten nytkin on.

Uudistusta ei tule toteuttaa selvittämättä tarkemmin ajoneuvorekisteriuudistuksen vaikutuksia haltijan asemaan, rikesakon soveltamisalueen laajentamismahdollisuuksia, tiedoksiantomenettelyä saantitodistusta vastaan ja vastustamisaikojen pidentämistä myös tavallisessa rikesakkomenettelyssä. Samassa yhteydessä on syytä tarkastella myös pysäköintivirhemaksun ja rangaistusmääräyksen määräämismenettelyä.

Kunnioittavasti

Autoliitto ry


Pasi Nieminen
toimitusjohtaja