

EDUSKUNNAN
LIIKENNEVALIOKUNTA

Helsingissä,

29 päivänä toukokuuta 1981

Lausunto n:o 4

Lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on 17 päivänä helmikuuta 1981 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti liikennevaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 19 rikesakkolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Lauri Valkonen ja lainsäädäntöneuvos Jukka Laaksonen oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Harri Cavén liikenneministeriöstä, poliisitarkastaja Olli Urponen sisäasiainministeriöstä, oikeusneuvosmies Markku Pohjola Helsingin raastuvanoikeudesta, liikkuvan poliisin päällikkö Knut Aas, apulaispoliisimestari Matti Vanne Helsingin poliisilaitoksesta, toimitusjohtaja Ilpo Krootila Liikenneturvasta, tekniikan tohtori Markku Salusjärvi Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan edustajana, asiamies Olavi Ruutu Moottoriliikenteen Keskusjärjestöstä, toimitusjohtaja Toivo Ruotsalainen ja lakimies Seppo Sava Suomen Kuorma-autoliitosta, toimitusjohtaja Heimo Jaakkola Autoliitosta, toiminnanjohtaja Hannu Mäkipeska Linja-autoliitosta, varapuheenjohtaja Tuomas Aarnio Enemmistö ry:stä, puheenjohtaja Helmer Viiala Suomen Moottoriliitosta, tutkija Jussi Sauna-aho Suomi pyöräilee 1980-luvulla kampanjan edustajana, apulaisprofessori Matti Syvänen, poliisineuvos Paavo Rautkallio poliisiopistosta, insinööri Lasse Hantula Liikennevaikutusyhdistyksestä, professori Raimo Lahti ja oikeusneuvos Henrik Grönqvist.

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen rikesakkolaiksi, jossa säänneltäisiin uuden rikosluokituksen seurauksen, rikesakon, yleinen soveltamisala sekä määräämis- ja täytäntöönpanomenettely. Rikoslakiin ja sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi uuden rangaistusseuraamuksen käyttöönotosta johtuvat muutokset.

Ehdotetun rikesakkolain mukaan on vielä erikseen laissa säädettävä, mihin rikkomuksiin

rikesakkoa sovelletaan. Hallituksen esityksen mukaan rikesakkoa on aluksi tarkoitus soveltaa vain tieliikenne rikkomuksiin. Tätä varten ehdotetaan säädettäväksi laki rikesakosta tieliikenteessä.

Laki rikesakosta tieliikenteessä sisältäisi ehdotuksen mukaan valtuutussäännöksen, jonka nojalla rikesakon tarkempi soveltamisala määritellään asetuksessa, ja rikesakon määräämistä rajoittavan yleisen säännöksen. Valtuutussäännöksen mukaan rikesakko voidaan asetuksella säätää seuraamukseksi sellaisesta tieliikennelain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomisesta, josta aiheutuvaa vaaraa tai haittaa on yleensä pidettävä vähäisenä. Rikkomuksen pitää lisäksi olla helposti todettavissa ja määriteltävissä. Toisen säännöksen mukaan poliisimies ei voisi määrätä rikesakkoa, milloin liikenne rikkomuksesta on aiheutunut tai voinut aiheutua muunlaista kuin vähäisenä pidettävää vaaraa tai haittaa taikka rikkoja on osoittanut piittaamattomuutta tai välinpitämättömyyttä tieliikennelainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä tai määräyksiä kohtaan.

Valiokunnalle on esitetty oikeusministeriön työryhmän laatima alustava luonnos asetukseksi, jossa rikesakon soveltamisala tarkemmin määriteltäisiin. Asetusluonnoksen mukaan eri tieliikenne rikkomuksista määrättävän rikesakon suuruus vaihtelisi kolmestakymmenestä markasta sataanviiteenkymmeneen markkaan. Asetusluonnoksen mukaan rikesakon soveltamispiiriin kuuluisivat lähes kaikki moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan teot, jotka tieliikennelain mukaan ovat rangaistavia liikenteen vaarantamisena tai liikenne rikkomuksina. Tärkeimmät poikkeukset ovat suurimman sallitun ajonopeuden ylittäminen vähintään 20 kilometrillä tunnissa sekä ohitusta, pysäkiltä lähtevän linja-auton väistämistä ja kevyen liikenteen varomista koskevien liikennesääntöjen rikkomiset.

Lisäksi rikesakon soveltamispiiriin kuuluisivat eräät jalankulkijan ja polkupyöräilijän tekemät rikkomukset.

Liikennevaliokunta on tarkastellut asiaa ensisijaisesti uuden tieliikennelain seuraamusjärjestelmän näkökulmasta. Valiokunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tieliikenneriikkomusten seuraamusjärjestelmän kannalta tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina.

Valiokunta on todennut uutta tieliikennelakia koskevan hallituksen esityksen johdosta antamassaan mietinnössä n:o 4 (1980 vp.) tieliikennelain rangaistusseuraamuksista seuraavaa: "Valiokunnan mielestä rangaistusseuraamukset olisi määrättävä nykyistä porrastetummin teon vaarallisuuden ja haitallisuuden mukaan. Erityisesti valiokunta korostaa riittävän lievän käytännön omaksumista tieliikenteessä runsaasti esiintyviin tahattomiin ja vähäisiin rikkomuksiin. Huomautusmenettelyn käyttöä rikkomustapauksissa olisi laajennettava. Eriksen on selvittettävänä lieviin liikenneriikkomuksiin sovellettava rikemaksujärjestelmä, jonka käyttöönottoa valiokunta kiirehtii". Erityisen tarpeellisena valiokunta piti sakkorangaistuksen korvaamista rikemaksulla sellaisten rikkomusten kuin turvavyön ja suojakypärän käyttövelvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksena.

Valiokunta korosti edellä mainitussa mietinnössään joustavaa suhtautumista vähäisiin rikkomuksiin ja huomautusmenettelyn laajaa soveltamista. Valiokunta piti rangaistusvaatimuksesta luopumista ja huomautusmenettelyn käyttöä erityisen perusteltuna silloin, kun kuljettajalle annetaan jokin huomautusta täydentävä kehutus kuten ajoneuvon kuntoa koskeva korvaamääräys tai ajoasiakirjan näyttökehoitus.

Hallituksen ehdottama rikesakkolainsäädäntö vastaa pääperiaatteiltaan valiokunnan aikaisempia kannanottoja. Hallituksen esityksessä ehdotetaan tosin rikosoikeudellista sakkoseuraamusta hallinnollisen maksuseuraamuksen sijasta, mutta näillä seuraamusmuodoilla on tuskin käytännössä merkitsevää eroa.

Uudistuksen ongelmallisin kysymys on rikesakon käyttöalan rajausta, mihin valiokunta ei aikaisemmin ole yksittäiskohtaisesti ottanut kantaa.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa rikesakon käyttöala määritellään varsin väljästi. Rikesakon suuruus ja sen sovel-

tamisalaan kuuluvat rikkomukset jäisivät pääosin asetuksella määrättäviksi. Poliisille annettaisiin laaja harkintavaltia seuraamusten valinnassa. Jos poliisimiehen toteama rikkomus kuuluu asetuksella määriteltyn rikesakon soveltamisalueeseen, poliisimies voisi antaa rikkomuksen johdosta huomautuksen, määrätä rikesakon tai ryhtyä toimiin muun rangaistuksen määräämiseksi.

Uudistuksen täytäntöönpanossa on valiokunnan mielestä kiinnitettävä erityistä huomiota toisaalta tieliikennelain mukaisen huomautusmenettelyn säilyttämiseen ja toisaalta seuraamusjärjestelmän riittävään tehokkuuteen.

Rikesakon käyttöönotto ei saa johtaa valvonnan suuntaamiseen liikenneturvallisuuden kannalta epäolennaisiin kohteisiin eikä liialliseen pikurikkeistä sakottamiseen. Huomautusmenettelyä on edelleen sovellettava tieliikennelain mukaisessa laajuudessa. Valiokunta edellyttää, että poliisille annetaan huomautusmenettelyn käyttämisestä riittävän tarkat yleisohjeet.

Rikesakon ja sitä ankarampien seuraamusten soveltaminen on rajattava siten, etteivät yleiseen liikenneturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat liikennesäännösten rikkomiset pääse lisääntymään. Rikesakko soveltuu vain lievien rikkomusten seuraamukseksi, koska sen kiinteä markkamäärä on säädettävä niin pieneksi, että sakon maksaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyistä riippumatta.

Poliisimies ei ehdotuksen mukaan saa määrätä rikesakkoa, milloin rikkomuksesta on aiheutunut tai voinut aiheutua muunlaista kuin vähäisenä pidettävää vaaraa tai haittaa taikka rikkoja on osoittanut piittaamattomuutta tai välinpitämättömyyttä tieliikennelainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä ja määräyksiä kohtaan. Säännöksestä ilmenevä periaate on oikea, mutta säännöksen tasapuolinen ja yhtenäinen soveltaminen voi käytännössä tuottaa vaikeuksia. Poliisin soveltamiskäytäntöä on pyrittävä ohjaamaan koulutustoiminnan ja yleisohjeiden avulla. Silti erityisesti piittaamattoman suhtautumisen toteaminen yksittäisen rikkomuksen perusteella on usein mahdotonta.

Nykyisessä liikenneriikkomusten seuraamusjärjestelmässä piittaamattomuus, joka ilmenee toistuvana säännösten rikkomisena, otetaan huomioon aiokortin peruuttamisperusteena. Hallituksen esityksen mukaan rikesakkoja ei ole kuitenkaan tarkoitus rekisteröidä, joten toistuvakaan rikkominen ei tule ajokorttiviranomaisen tietoon eikä rikesakkoja muutenkaan

uuden tieliikennelain mukaan voitaisi ottaa huomioon ajokortin peruuttamista harkittaessa. Näin ollen uuden tieliikennelain ajokortin peruuttamista koskevat säännökset menettävät suurelta osin merkityksensä, jos rikesakkoa sovelletaan laajasti myös moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljetettaessa tehtyihin tieliikennelainsäädännön rikkomisiin. Valiokunnan mielestä kysymystä ajosääntöjen rikkomisiin liittyvien rikesakkojen rekisteröinnistä olisi vielä harkittava. Rekisteröinnistä ei aiheutuisi merkittävää lisätyötä, koska rikesakon määräämistä koskevat tiedot on joka tapauksessa ilmoitettava täytäntöönpanoviranomaisille.

Valiokunnan tietoon saatettu, rikesakon soveltamista koskevan asetuksen luonnos on alustava, eikä valiokunta sen vuoksi ota kantaa sen yksityiskohtiin. Rikesakon soveltamisala on lopullista asetusta laadittaessa määriteltävä tarkoin laissa olevan valtuutussäännöksen edellytysten mukaiseksi.

Nopeusrajoitusten rikkomiset muodostavat

lähes puolet poliisin tietoon tulleista liikenne rikkomuksista. Jotta rikesakon käyttöala ei jäisi tarpeettoman suppeaksi, valiokunta pitää tarpeellisenä rikesakon soveltamista myös lieviin ylinopeusrikkomuksiin, joissa ylitys on enintään 20 kilometriä tunnissa. Muihin kuin vähäistä vaaraa aiheuttaviin nopeusrajoitusten rikkomisiin olisi edelleen sovellettava nykyisiä seuraamuksia.

Ehdotetun rikesakkolain yksityiskohtiin valiokunnalla on kaksi huomautusta. Rikesakon maksuajaksi olisi 8 §:ssä säädettävä kaksi viikkoa määräyksen tiedoksi saamisesta. Lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentissa on käytettävä poliisiasetuksen mukaisesti termiä poliisipiirin ohjesääntö.

Edellä esitetyn perusteella liikennevaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin ottaen huomioon edellä tehtyt huomautukset.

Liikennevaliokunnan puolesta:

Alvar Saukko

Pekka Luukkainen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saukko, varapuheenjohtaja Vähäkangas, jäsenet Bärlund, Fred, Hietala, Juhantalo, Knuuttila, Koskinen,

Palmunen, Rehn, Ruotsalainen, Rönholm, Torikka, Tuominen ja Viljanen sekä varajäsenet Impiö ja Pohto.

Eriävä mielipide

Liikenneturvallisuustyössä ja liikennekulttuurin parantamisessa saavutettuja hyviä tuloksia ei saisi vaarantaa tieliikennelainsäädännön seuraamusjärjestelmän laaja-alaisella muuttamisella, mitä ehdotettu rikesakon käyttöönotto merkit-

see. Muutokset olisi suoritettava varoen ja niiden seurauksia tarkkaillen.

Näistä syistä olemme ehdottaneet, että rikesakon soveltamista koskevat kohdat valiokunnan lausunnossa korvataan seuraavalla tekstillä,

joka vastaa valtioneuvoston asettaman liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan hyväksymää kannanottoa:

”Koska rikesakko määrätään samansuuruisena kaikille rikkojan maksukyvyistä riippumatta, rikesakon markkamäärä on sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vuoksi pidettävä suhteellisen pienenä. Toistuvakaan rikesakot eivät johtaisi ajokortin peruuttamiseen, koska rikesakkoja ei rekisteröitäisi eikä niitä muutenkaan ole otettu huomioon uudessa tieliikennelaissa ajokortin peruuttamisperusteina. Näistä syistä rikesakko olisi ajosääntöjen rikkomisiin sovellettuna useimmille ajoneuvon kuljettajille ratkaisevasti nykyisiä seuraamuksia lievempi. Vastaavasti seuraamusjärjestelmän yleisestävä teho heikkenisi erityisesti toistuvan sääntöjen rikkomisen suhteen.

Valiokunta pitää tarpeellisena rikesakon soveltamisen rajaamista niin, etteivät yleiseen liikenneturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat liikennesäännösten rikkomiset pääse lisääntymään. Nykyinen liikenneriikosten seuraamusjärjestelmä, joka perustuu pääasiallisesti päiväsakoihin ja rikkomusten toistuessa ajokortin peruuttamisen uhkaan, on käytännössä osoittautunut tehokkaaksi keinoksi liikenneturvallisuussäännösten noudattamisen ylläpidossa.

Rikesakkoa ei pitäisi soveltaa liikenneturvallisuuden kannalta keskeisten ajotapasääntöjen rikkomisiin. Tähän ryhmään kuuluvat mm. ohitusta, väistämistä, ajonopeutta ja kevyen liikenteen varomista koskevat säännöt. Vaikka esimerkiksi nopeusrajoituksen rikkominen voi yksittäisenä tekona vaikuttaa vähäiseltä, ylinopeuksien yleistyminen ja melko pienikin keskinopeuksien nousu heikentäisivät ratkaisevasti liikenneturvallisuutta. Liikennekäyttäjien ohjauksella ja ajonopeuksien hillinnällä saavutettuja myönteisiä tuloksia ei saisi vaarantaa seuraamusjärjestelmän muutoksia.

Tieliikenteessä esiintyy runsaasti myös sellaisia rikkomuksia, joihin rikesakko ilmeisen hyvin soveltuu. Rikesakon soveltamispiiriin soveltuvat säännöt, jotka on annettu lähinnä tienkäyttäjän oman turvallisuuden edistämiseksi, pelkästään vähäistä haittaa aiheuttavat teot ja tavallisesti huomaamattomuudesta johtuvat rikkomukset. Mainitunlaisia rikkomuksia ovat esimerkiksi turvavyön ja suojakypärän käytön lai-

minlyönti, vähäiset puutteet ajoneuvon kunnossa ja varustuksessa, ajovalojen käytön unohtaminen sekä jalankulkijan ja pyöräilijän pikku rikkeet. Pienten rikkeiden käsittelyssä ei kuitenkaan ole tarpeen korvata nykyistä huomautusmenettelyä rikesakolla, vaan huomautusmenettelyä voidaan soveltaa uuden tieliikennelain edellyttämässä laajuudessa.

Ehdotettuja rikesakkosäädöksiä olisi eduskunnassa tarkistettava siten, että rikesakon soveltamisala rajataan turvallisuuskäsitteiden mukaisesti. Tieliikennelain säännökset, joihin rikesakkoa sovelletaan, olisi erikseen laissa tai asetuksessa luoteltava”.

Lisäperusteluina esitämme vielä seuraavaa:

Rikesakon laajaa soveltamista on perusteltu muun muassa Ruotsin esimerkillä. Ruotsin kokemukset rikesakon kaltaisesta seuraamuksesta, jota sovelletaan ylinopeusrikkomuksiin, antavat kuitenkin aiheen epäillä tällaisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta. Ruotsissa nopeusrajoitusten rikkominen on erittäin paljon yleisempää kuin Suomessa. Ruotsalainen liikenneturvallisuuskomitea (trafiksäkerhetsutredningen DsK 1980:6) onkin äskettäin ehdottanut ylinopeuksien rangaistusseuraamusten koventamista sakkoja korottamalla ja mahdollisesti ajokortin peruuttamisia lisäämällä. Ehdotusta perustellaan arviolla, jonka mukaan Ruotsin yleisillä teillä säästettäisiin 150 ihmishenkeä vuodessa, jos ylinopeudet saataisiin vähentymään niin, että vain 5 % kuljettajista ylittää suurimman sallitun nopeuden.

Rikesakon tapaisia seuraamuksia on käytössä monissa muissakin maissa. Sakot kuitenkin säännönmukaisesti rekisteröidään ja toistuvaan rikkomiseen puututaan ajokorttiseuraamuksin. Nyt käsiteltävän ehdotuksen mukaan rikesakkoja ei rekisteröitäisi, mistä seuraa, että rikesakon laaja soveltaminen myös ajotaparikkomuksiin romuttaisi uuden tieliikennelain sisältämän ajokortin peruuttamisjärjestelmän ja vaikeuttaisi puuttamista pittaamattomaan, toistuvaan sääntöjen rikkomiseen.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme kunnioittaen,

että tässä eriävässä mielipiteessä esitetty huomautukset otettaisiin huomioon ballituksen esitystä käsiteltäessä.

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 1981

Juhani Vähäkangas
Unto Ruotsalainen

Aarne Koskinen

Sakari Knuuttila
Kaj Bärnlund

Risto Tuominen
Pertti Hietala

Mikko Rönholm