

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2008:4

*Kuntien osallistuminen
automaattiseen liikennevalvontaan*

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2008:4

*Kuntien osallistuminen
automaattiseen liikennevalvontaan*

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2008

ISSN 1458-6452
978-952-466-756-2 (nid.)
978-952-466-757-9 (PDF)
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
16.6.2008

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Kuntien osallistumista automaattiseen liikennevalvontaan käsitellyt työryhmä		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
Puheenjohtaja: lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola Sihteeri: erityisasiantuntija Mikko Vuorenpää		Toimielimen asettamispäivä 30.10.2007	
Julkaisun nimi Kuntien osallistuminen automaattiseen liikennevalvontaan			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Oikeusministeriö asetti 30.10.2007 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotukset siitä, miten voitaisiin lisätä poliisin ja kuntien yhteistyötä automaattisessa liikennevalvonnassa.</p> <p>Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki poliisin ja kuntien välisestä yhteistoiminnasta automaattisessa liikennevalvonnassa. Laki sisältäisi yleiset, laaja-alaiset puitteet yhteistyölle ja mahdollistaisi kunnan osallistumisen liikennevalvontaan. Lailla ei ole tarkoitus muuttaa voimassaolevaa järjestelmää viranomaisten vastuunjakoa koskevilta osin, vaan lähtökohtana edelleen olisi se, että liikennevalvonnasta vastaavana viranomaisena toimii poliisi. Kunnan osallistuminen liikennevalvontaan perustuisi vapaaehtoisuuteen ja se edellyttäisi kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön suostumusta. Osallistuminen tapahtuisi muutenkin poliisin ohjauksessa ja valvonnassa. Yhteistyö voisi käsittää tietojenvaihtoa, poliisin avustamista valvontakohteiden valintaa, valvonnan teknistä toteuttamista sekä valvonnassa kertyneen materiaalin purkamista ja muuta toimistotyötä. Laissa olisi myös säännös siitä, että valvontaan osallistuvalla kunnalla olisi oikeus saada valtion varoista korvaus valvontaan käyttämistään tarpeellisista kuluista.</p> <p>Vuonna 2006 tuli voimaan niin sanottu kevennetty rikesakkomenettely, joka mahdollistaa automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneesta ylinopeudesta ja joukko-liikennekaistalla ajosta määrättävän rikesakon lähettämisen auton kuljettajaa selvittämättä suoraan auton haltijalle. Mietinnössä ehdotetaan otettavaksi lakiin mainittuun menettelyyn rajautuva säännös, jonka mukaan myös poliisin toimistohenkilöstöön kuuluvalla tai valvontaan osallistuvan kunnan virkamiehellä olisi toimivalta rikesakon määräämiseen. Edellytyksenä olisi, että kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö on tehnyt asiasta päätöksen ja todennut, että virkamiehellä on tehtävän edellyttämä koulutus ja taito.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Rikesakkomenettely, liikenne rikkomukset			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 29/41/2007, OM044:00/2007			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:4		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-756-2 (nid.) 978-952-466-757-9 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta 15,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
16.6.2006

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Arbetsgruppen som behandlat kommunernas deltagande i den automatiska trafikövervakningen		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
Ordförande: lagstiftningsråd Katariina Jahkola Sekreterare: specialssakkunnig Mikko Vuorenpää		Datum då organet tillsattes 30.10.2007	
Publikation (även den finska titeln) Kommunernas deltagande i den automatiska trafikövervakningen (Kuntien osallistuminen automaattiseen liikennevalvontaan)			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Justitieministeriet tillsatte 30.10.2007 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att avfatta förslag till hur samarbetet mellan polisen och kommunerna ska kunna ökas vid den automatiska trafikövervakningen</p> <p>I betänkandet föreslås det att det stiftas en lag om samarbete mellan polisen och kommunerna vid den automatiska trafikövervakningen. I lagen ska ingå allmänna, vida ramar för samarbetet och den ska göra möjlig kommunernas deltagande i trafikövervakningen. Lagen syftar inte till att ändra det gällande systemet när det gäller myndigheternas ansvarsfördelning, utan utgångspunkten ska fortsättningsvis vara att det är polisen som i egenskap av myndighet ansvarar för trafikövervakningen. Kommunernas deltagande i trafikövervakningen ska grunda sig på frivillighet och det ska förutsätta samtycke av polischefen vid polisinsättningen i häradet. Deltagandet ska också i övrigt ske under polisens tillsyn och styrning. Samarbetet ska kunna omfatta utbyte av information, bistånd till polisen, valet av övervakningsobjekten, det tekniska genomförandet av övervakningen samt genomgång av det material som samlats in vid övervakningen och annat kontorsarbete. I lagen ska också ingå en bestämmelse om att en kommun som deltar i övervakningen har rätt att få ersättning för sina behövliga kostnader för övervakningen.</p> <p>År 2006 trädde i kraft det s.k. nedbantade ordningsbotsförfarandet som gör det möjligt att en ordningsbot som föreläggs för överhastighet eller för körning på ett körfält för allmänna kommunikationsmedel kan sändas direkt till innehavaren av fordonet utan att föraren reds ut. I betänkandet föreslås det att det i lagen ska tas in en bestämmelse som angränsar till det nämnda förfarandet. Enligt bestämmelsen ska också en tjänsteman som hör till polispersonalen eller en kommunal tjänsteman i en kommun som deltar i övervakningen ha befogenhet att förelägga en ordningsbot. Förutsättningen ska vara att polischefen vid polisinsättningen i häradet har fattat beslut om saken och konstaterat att tjänstemannen har den utbildning och skicklighet som behövs för uppgiften.</p>			
Nyckelord Ordningsbotsförfarande, trafikförseelser			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 29/41/2007, JM044:00/2007			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2008:4		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-756-2 (häft.) 978-952-466-757-9 (PDF)
Sidoantal	Språk finska	Pris 15,00 €	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 30 päivänä lokakuuta 2007 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotukset siitä, miten voitaisiin lisätä poliisin ja kuntien yhteistyötä automaattisessa liikennevalvonnassa.

Työryhmän tuli ensinnäkin tarkastella sitä, miten kuntia voitaisiin kannustaa aktiiviseen yhteistyöhön poliisin kanssa automaattisen liikennevalvonnan teknisessä toteuttamisessa ja valvontakohteiden valitsemisessa. Toiseksi piti pohtia sitä, tulisiko rikesakkomenettelystä annettua lakia täydentää siten, että kunnille myönnettäisiin valtuudet määrätä rikesakkoja vuonna 2006 voimaantulleessa kevennyksessä menettelyssä, joka mahdollistaa automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneesta ylinopeudesta ja joukko-liikennekaistalla ajosta määrättävän rikesakon lähettämisen suoraan auton haltijalle. Kolmanneksi työryhmän oli valmisteltava ehdotukset siitä, miten liikennevalojen noudattamisen valvontaa voitaisiin tehostaa nykyisestä.

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki poliisin ja kuntien välisestä yhteistoiminnasta automaattisessa liikennevalvonnassa. Laki sisältäisi yleiset, laaja-alaiset puitteet yhteistyölle ja mahdollistaisi kunnan osallistumisen liikennevalvontaan. Lailla ei ole tarkoitus muuttaa voimassaolevaa järjestelmää viranomaisten vastuunjakoja koskevilta osin, vaan lähtökohtana edelleen olisi se, että liikennevalvonnasta vastaavana viranomaisena toimii poliisi. Kunnan osallistuminen liikennevalvontaan perustuisi vapaaehtoisuuteen ja se edellyttäisi kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön suostumusta. Osallistuminen tapahtuisi muutenkin poliisin ohjauksessa ja valvonnassa. Se voisi käsittää poliisin avustamisen valvontakohteiden valinnassa, valvonnan teknisessä toteuttamisessa sekä valvonnassa kertyneen materiaalin purkamisessa ja muussa toimistotyössä. Laissa olisi myös säännös siitä, että valvontaan osallistuvalla kunnalla olisi oikeus saada valtion varoista korvaus valvontaan käyttämistään tarpeellisista kuluista.

Toiseksi mietinnössä ehdotetaan rikesakkomenettelystä annetun lain täydentämistä siten, että rikesakon automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneesta ylinopeudesta tai joukkoliikennekaistalla ajosta voisi määrätä myös poliisin toimistohenkilöstöön kuuluva tai valvontaan osallistuvan kunnan virkamies. Edellytyksenä olisi, että kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö on tehnyt asiasta päätöksen ja todennut, että virkamiehellä on tehtävän edellyttämä koulutus ja taito.

Kolmanneksi työryhmä pohti sitä, miten liikennevalojen noudattamista voitaisiin nykyistä tehokkaammin valvoa. Työryhmä tuli siihen tulokseen, että ehdotettu yhteistoimintamalli poliisin ja kuntien välillä mahdollistaisi sen, että valvonnan määrää voitaisiin lisätä nykyisestä ja sen seurauksena myös liikennevalojen valvonta olisi nykyistä tehokkaampaa. Lisäksi toimistohenkilöstön määrän lisääminen valvontamateriaalin purkamiseen lisäisi poliisin tietoon

tulevien liikennevalorikosten määrää. Sitä vastoin työryhmä ei nähnyt perustetta lieventää suhtautumista liikennevalorikoksiin niin, että ne olisi muutettu rikesakoilla rangaistaviksi teoiksi.

Työryhmän toimikausi päättyy 20.6.2008.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola oikeusministeriöstä ja jäsenenä ylikomisario Heikki Ihalainen sisäasiainministeriöstä, lakimies Jenny Koivisto Suomen Kuntaliitosta, varajäsenenään liikenneinsinööri Silja Siltala Suomen Kuntaliitosta, asianajaja Anu Ryyränen Suomen Asianajajaliitosta, hallitusneuvos Anna-Liisa Tarvainen liikenne- ja viestintäministeriöstä, professori Matti Tolvanen Joensuun Yliopistosta sekä erityisasiantuntija Mikko Vuorenpää oikeusministeriöstä, joka toimi myös työryhmän sihteerinä.

Työryhmä on kokoontunut seitsemän kertaa. Valmistelun aikana on järjestetty kuulemistilaisuuksia, joihin on kutsuttu Helsingin kaupungin, Helsingin poliisilaitoksen, Lahden kaupungin, Oulun kaupungin, Porin kaupungin, Tampereen kaupungin ja valtiovarainministeriön edustajia. Mietintöön sisältyviä tietoja on lisäksi saatu muilta viranomaisilta.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä kunnioittavasti luovuttaa yksimielisen mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 16 päivänä kesäkuuta 2008

Katariina Jahkola

Heikki Ihalainen

Silja Siltala

Anu Ryyränen

Anna-Liisa Tarvainen

Matti Tolvanen

Mikko Vuorenpää

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poliisin ja kuntien välisestä yhteistoiminnasta automaattisessa liikennevalvonnassa. Lain tavoitteena on parantaa liikenneturvallisuutta edistämällä kuntien osallistumista automaattiseen liikennevalvontaan. Lakiin otettaisiin säännökset liikennevalvontayhteistyön edellytyksistä ja toteuttamistavoista. Valvontaan osallistuminen olisi vapaaehtoista ja siitä olisi tehtävä sopimus kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön ja asianomaisen kunnan välillä. Yhteistyö voisi käsittää liikenneturvallisuuden edistämiseksi tarpeellisen tietojen vaihtamisen ja avustamisen valvontakohteiden valinnassa sekä valvonnan teknisessä toteuttamisessa. Edelleen kunnan virkamiehet voisivat toimia poliisin apuna automaattisessa liikennevalvonnassa kertyneen materiaalin purkamisessa ja muussa toimistotyössä. Valvontaan osallistuvalla kunnalla olisi oikeus saada valtion varoista korvaus valvontaan käyttämistään tarpeellisista kuluista.

Rikesakkomenettelystä annettuun lakiin lisättiin vuonna 2006 voimaan tulleet säännökset niin sanotusta kevennetystä rikesakkomenettelystä, jota noudatetaan ajoneuvoa pysäyttämättä paljastuneiden liikenne rikkomusten käsittelyssä. Säännökset mahdollistavat automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneesta ylinopeusrikkomuksesta tai liikennesääntöjen vastaisesta ajosta joukkoliikennekaistalla määrätyn rikesakon lähettämisen kuljettajaa selvittämättä auton rekisteriin merkitylle haltijalle. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lakiin säännös, jonka mukaan mainituissa tilanteissa myös poliisin toimistohenkilökuntaan kuuluvalla virkamiehellä tai liikennevalvontaan osallistuvalla kunnan virkamiehellä olisi toimivalta rikesakkomääräyksen antamiseen. Edellytyksenä olisi, että kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö on tehnyt asiasta päätöksen ja todennut, että virkamiehellä on tehtävään tarvittava koulutus ja taito. Rikesakon määräämiseen toimivaltainen virkamies voisi myös antaa kirjallisen huomautuksen vähäisestä liikenne rikkomuksesta.

Ehdotettujen lakien olisi tultava voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 Johdanto	3
2 Nykytila	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	4
<i>Automaattinen liikennevalvonta</i>	4
<i>Kuntien osallistuminen automaattiseen liikennevalvontaan</i>	9
<i>Tiehallinnon ja poliisin välisestä yhteistyöstä automaattisessa liikennevalvonnassa</i> .	10
2.2 Ulkomaiden lainsäädäntö	10
Pohjoismaat	11
Saksa	11
Alankomaat ja Iso-Britannia	13
2.3 Nykytilan arviointi	13
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	14
<i>Kuntien ja poliisin yhteistyö automaattisessa liikennevalvonnassa</i>	14
<i>Liikennevalvonnan tehostamisen keinoja</i>	18
4 Esityksen vaikutukset	19
4.1 Taloudelliset vaikutukset	19
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	23
5 Asian valmistelu	23
6 Riippuvuus muista esityksistä	24
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	26
1 Lakiehdotusten perustelut	26
1.1 Laki poliisin ja kuntien välisestä yhteistoiminnasta automaattisessa liikennevalvonnassa	26
1.2 Laki rikesakkomenettelystä	29
2 Voimaantulo	30
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	30
1. Laki poliisin ja kuntien välisestä yhteistoiminnasta automaattisessa liikennevalvonnassa	35
2. Laki rikesakkomenettelystä annetun lain 13c ja 13 j §:n muuttamisesta	37

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poliisin ja kuntien välisestä yhteistoiminnasta automaattisessa liikennevalvonnassa (jäljempänä yhteistoimintalaki). Lailla pyritään parantamaan liikenneturvallisuutta tehostamalla liikennevalvontaa siten, että kunnat voisivat nykyistä aktiivisemmin avustaa poliisia automaattisessa liikennevalvonnassa ja siinä paljastuneiden liikenneriikosten selvittämisessä.

Huhtikuussa 2006 rikesakkomenettelystä annettuun lakiin (66/1983, jäljempänä rikesakkolaki) lisättiin uusi 2a luku (59/2006). Luku sisältää säännökset niin sanotusta kevennetystä rikesakkomenettelystä, jota voidaan soveltaa rikesakolla rangaistaviin ylinopeuksiin, joissa sallittu ajonopeus on ylitetty enintään 20 kilometrillä tunnissa, sekä liikennemerkkien vastaiseen ajoon linja-auto- tai raitiovaunukaistalla. Uudistuksella luotiin yksinkertaistettu, poliisin voimavaroja säästävä menettely, jota noudatetaan silloin, kun rikkomus on havaittu ajoneuvoa pysäyttämättä. Pääasiassa säännökset soveltuvat automaattisessa liikennevalvonnassa havaittujen rikkomusten käsittelyyn. Kevennetyssä rikesakkomenettelystä rikesakko voidaan lähettää kuljettajaa selvittämättä rikkomukseen käytetyn auton rekisteriin merkitylle haltijalle.

Tähänastiset kokemukset kevennetyistä rikesakkomenettelystä ovat olleet myönteisiä. Se on osaltaan mahdollistanut automaattisen liikennevalvonnan laajentamisen valtioneuvoston asettamien tavoitteiden mukaisesti ja sitä kautta vähentänyt ylinopeuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö päättivät vuoden 2007 lokakuussa tehostaa toimenpiteitä liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Yhtenä toimenpiteenä oikeusministeriö asetti työryhmän selvittämään, miten kunnat voisivat nykyistä aktiivisemmin poliisin tukena osallistua automaattiseen liikennevalvontaan.

Vuoden 2008 maaliskuussa julkaistiin valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle (Liikennepoliittikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma

vuoteen 2020, VNS 3/2008 vp) Selonteossa muun ohella korostetaan automaattisen liikennevalvonnan merkitystä liikenneturvallisuustyössä ja esitetään, että kuntien osallistuminen valvontatyöhön olisi tehtävä mahdolliseksi.

Ehdotetussa yhteistoimintalaissa olisivat säännökset poliisin ja kunnan välisen liikennevalvontayhteistyön yleisistä edellytyksistä ja toteuttamistavoista. Yhteistoiminta käsittäisi liikenneturvallisuuden edistämiseksi tarpeellisen tietojenvaihdon sekä sen, että kunta voisi avustaa poliisia valvontakohteiden valinnassa sekä valvonnan teknisessä toteuttamisessa. Lisäksi avustaminen voisi käsittää automaattisessa liikennevalvonnassa kertyneen materiaalin purkamista ja muuta toimistotyötä.

Esityksessä ehdotetaan myös lisättäväksi rikesakkolakiin säännös, jossa valtuutettaisiin poliisin toimistohenkilöstöön kuuluva virkamies tai liikennevalvontaan osallistuvan kunnan virkamies antamaan rikesakkomääräys liikennesakkomuksesta, joka käsitellään kevennytyssä rikesakkomenettelyssä. Edellytyksenä olisi, että kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö on tehnyt asiasta päätöksen ja todennut, että virkamiehellä on tehtävään tarvittava koulutus ja taito. Tarve tällaiseen menettelyyn riippuisi erityisesti liikennesakkomusten määrästä sekä poliisin omien voimavarojen riittävydestä ja voisi aktualisoitua lähinnä suurimmissa kaupungeissa. Rikesakon määräämiseen toimivaltainen virkamies voisi myös antaa kirjallisen huomautuksen vähäisestä liikennesakkomuksesta.

Vielä esityksessä ehdotetaan, että liikennevalvontaan osallistuvalla kunnalla olisi oikeus saada valtion varoista korvaus valvontaan käyttämistään tarpeellisista kuluista.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Automaattinen liikennevalvonta

Lainsäädännön tasolla automaattisesta nopeusvalvonnasta säädetään poliisilain 28 ja 29 §:ssä sekä rikesakkomenettelystä annetun lain 2a luvussa. Poliisilain 28 § 1 momentin 1 kohdassa tekninen valvonta määritellään jatkuvaksi tai toistuvaksi yleisöön, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai ajoneuvoihin kohdistuvaksi, teknisellä laitteella tapahtuvaksi katseluksi tai

kuunteluksi sekä äänen tai kuvan automaattiseksi tallentamiseksi. Poliisilain 29 §:ssä säädetään puolestaan siitä, että 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.

Säännöksiä automaattisesta liikennevalvonnasta sekä teknisiä toteuttamistapoja on tarkemmin selostettu oikeusministeriön työryhmämietinnössä 2003:7 ”Rikesakkomenettelyn yksinkertaistaminen automaattisessa liikennevalvonnassa” sekä hallituksen esityksessä 16/2005 vp.

Kevennettyä rikesakkomenettelyä koskeva rikesakkolain 2a luku sisältää säännökset menettelystä rikesakon määräämiseksi ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista liikennesääntörikkomuksista. Luvussa säädetään automaattisessa liikennevalvonnassa noudatettavasta menettelystä määrättäessä rikesakkoja lievistä ylinopeusrikoksista sekä liikennesääntöjen vastaisesta ajosta linja-auto- tai raitiovaunukaistalla. Muutoksilla mahdollistettiin rikesakon lähettäminen kuljettajaa selvittämättä rikkomukseen käytetyn auton rekisteriin merkitylle omistajalle tai haltijalle. Kevennyksessä rikesakkomenettelyssä poliisi suorittaa esitutkinnan kuljettajan selvittämiseksi vain siinä tapauksessa, että rikesakkoa vastustetaan.

Käytännön tasolla automaattinen liikennevalvonta aloitettiin ensin kokeiluluontoisena vuonna 1992 ja säännöllisesti vuonna 1996. Vuodesta 2002 lähtien toiminta on laajentunut merkittävästi. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta 9.3.2006) edellytetään, että vuoteen 2010 mennessä automaattinen liikennevalvonta kattaa 3000 tiekilometriä sekä 25 valvonta-autoa.

Tällä hetkellä poliisi ja tiehallinto ovat rakentaneet noin 800 kiinteän valvonnan pistettä, jotka kattavat noin 2800 kilometriä. Pisteissä kierrätetään 70 kameraa. Poliisilla on kiinteän valvonnan lisäksi käytössä 15 automaattivalvontalaittein varustettua autoa sekä 4 matkalaukkumallista siirrettävää laitetta.

Edellä mainitun periaatepäätöksen toteuttaminen merkitsee, että poliisin käyttöön tulee yhteensä noin 100 kameraa vuoteen 2010 mennessä.

Poliisiylijohtajan päätöksellä Suomeen perustettiin 1.6.2006 seitsemän liikenneturvallisuuskeskusta, joiden sijoituspaikat ovat Helsinki, Hyvinkää, Lahti, Pori, Tampere, Leppävirta ja Oulu. Samalla päätöksellä Helsingin poliisilaitokselle sekä poliisin lääninjohdoille annettiin tehtäväksi ohjata keskuksiin riittävästi henkilöstöä jo olemassa olevista voimavaroista.

Kesäkuun 2007 alussa automaattivalvonnan tehtävissä Suomessa oli 35 poliisimiestä ja 12 toimistovirkailijaa. Henkilöstöä on pystytty lisäämään vähitellen. Nopea henkilöstön lisäys ei nykytilanteessa ole mahdollista. Automaattinen liikennevalvonta ja sen laajentaminen edellyttää, että henkilökuntaa on riittävästi käsittelemään valvonnassa paljastuneita liikenne rikoksia.

Vuonna 2004 poliisi sakotti automaattisessa liikennevalvonnassa 13 800 kuljettajaa, vuonna 2005 noin 38 000 kuljettajaa ja vuonna 2006 noin 48 000 kuljettajaa. Vuoden 2006 aikana kamerat tekivät 93 500 työtuntia ja kameroiden valvonta-aikana noin 14,5 miljoonaa autoa ohitti kiinteän valvontapisteen tai valvonta-auton.

Vuonna 2007 otettiin käyttöön automaattivalvonnan toimisto-sovellus. Sovellusta kokeiltiin kolmessa liikenneturvallisuuskeskuksessa (Helsinki, Lahti ja Pori) ja otettiin koko maassa käyttöön 1.10.2007. Sovellus on mahdollistanut uusina seuraamuksina huomautuksen ja kevennetyn rikesakkomenettelyn käyttämisen. Sovellus on toiminut hyvin ja myös nopeuttanut tapausten käsittelyä. Sovelluksessa on myös virka-apu toiminto, joka mahdollistaa kuvien siirron liikenneturvallisuuskeskuksesta poliisipiiriin sakon tai rikesakon tiedoksi antamista varten.

Vuoden 2007 alusta on automaattisessa nopeusvalvonnassa otettu käyttöön myös laiterekisteri, jonka avulla voidaan seurata muun muassa laitteiden käyttötunteja sekä kuvattavaa ajoneuvomäärää.

Vuonna 2007 poliisin automaattivalvonnassa käsiteltiin noin 90 000 tapausta, joista annettiin noin 15 000 huomautusta ja 32 500 kevennetyssä menettelyssä määrättyä rikesakkoa. Sakkoja annettiin noin 22 000 ja muita rikesakkoja noin 18 000.

Syyskuussa 2007 poliisi suoritti automaattivalvontaa normaalia tehokkaammin etenkin valtatie 51:llä. Kameran valvonta-aika kokeilussa oli noin 520 tuntia. Tehovalvonnan kanssa samanaikaisesti tiedotusta lisättiin tuntuvasti. Tehokkaampi valvonta oli osa liikenneministeriön Lintu-ohjelmaan liittyvää tutkimusta, jossa selvitettiin nykyistä alemman puuttumiskynnyksen vaikutusta liikenneturvallisuuteen ja kuinka paljon tehokas automaattivalvonta tarvitsee työvoimaa.

Valvontajakson aikana kameran ohitti noin 130 000 autoa. Huomautuksia jaettiin noin 2200 autoilijalle. Rikesakko annettiin noin 450 autoilijalle. Yli 20 km/h ylinopeutta ajoi ainoastaan 74 autoilijaa, joista vain 13 autoilijaa ajoi yli 30 km/h ylinopeutta. Noin 1500 huomautusta jäi kuitenkin lähettämättä, koska ajoneuvolla ei ollut haltijana tai omistajana luonnollista henkilöä, eikä huomautusta voida toistaiseksi lähettää yhtiöille. Näissä tapauksissa poliisi on noudattanut menettelyä, jossa oikeushenkilön edustajalle on soitettu tai edustaja on kutsuttu poliisilaitokselle kuultavaksi, jolloin liikennesääntöjä rikkonut kuljettaja on voitu selvittää suppeassa esitutkinnassa. Kuljettajan selvittämisen jälkeen hänelle on voitu antaa rikesakko normaalissa rikesakkomenettelyssä.

Pelkästään oikeushenkilöiden omistamien tai hallinnassa olevien ajoneuvojen suhteen ongelmana on siis se, että ajoneuvon tosiasiallinen käyttäjä ilmenee ajoneuvorekisteristä vain silloin, jos ajoneuvon omistajana on luonnollinen henkilö. Jos ajoneuvon omistajana tai haltijana sitä vastoin on oikeushenkilö, ajoneuvon pääasiallinen käyttäjä ei vielä ilmene ajoneuvorekisteristä. Edellä selostetun rikesakkolain 2a luvun säätämisen yhteydessä muutettiin myös ajoneuvon rekisteröintiä koskevia säännöksiä siten, että niissä tapauksissa, joissa ajoneuvon omistajaksi tai haltijaksi ei ole rekisteröity luonnollista henkilöä, rekisteriin on ilmoitettava käyttövastaava. Ajoneuvorekisterin rekisteröintiudistusten viiveistä johtuvista syistä käyttövastaavaa koskevien lainmuutosten voimaantuloa on laeilla 1315 – 1318/2007 lykätty siten, että muutokset tulevat voimaan vasta vuoden 2011 alussa. Käyttövastaavaa koskevien säännösten voimaantultua kuljettajan selville saaminen helpottuu myös niissä tilanteissa, joissa auto on rekisteröity pelkästään oikeushenkilön nimiin.

Vuonna 2007 kamerat valvoivat yhteensä hieman yli 200 000 työtuntia. Kameroiden valvonta-aikoina noin 26,3 miljoonaa ajoneuvoa on ohittanut kameran valvoman valvontapisteen. Valvonta on siis tehostunut merkittävästi vuoden aikana.

Vuoden 2008 toukokuun 15 päivään mennessä on poliisin liikenneturvallisuuskeskuksista lähetetty noin 63 000 seuraamusta. Näistä 15 000 oli huomautuksia, 31 000 kevennyssä menettelyssä määrättyjä rikesakkoja, 7 500 rikesakkoja sekä 9 500 rangaistusvaatimuksia.

Kevennyssä rikesakkomenettelyssä annettuja rikesakkomääräyksiä on vuoden 2008 toukokuun 15 päivään mennessä vastustettu alle 500 tapauksessa eli vajaassa 1,5 % tapauksista. Useimmissa tapauksissa vastustamiset ovat olleet perusteltuja ja johtuneet siitä, että rikesakkomääräyksen saanut ei ollut itse toiminut auton kuljettajana. Samana aikana hieman yli 12 miljoonaa ajoneuvoa on ohittanut toiminnassa olevan kiinteän tai siirrettävän valvontapisteen. Kameroiden valvontatunteja on vuoden 2008 toukokuun 15 päivään mennessä ollut hieman yli 100 000. Vuonna 2007 vastaavana aikana valvontatuntien määrä oli 54 000.

Automaattinen liikennevalvonta ei ole rajoittunut pelkästään nopeusvalvontaan, vaan kameravalvontaa on hyödynnetty myös joukkoliikennekaistalla ajamisen ja liikennevalojen noudattamisen valvonnassa. Joukkoliikennekaistalla ajamista on valvottu pääkaupunkiseudulla. Valvontaa on suoritettu poliisin hankkimilla siirrettävillä kameroilla. Esimerkiksi Espoossa saatiin joukkoliikennekaistojen valvontaan tarkoitetun kameraparin avulla kuvattua 170 rikkomusta tunnissa.

Automaattista, kiinteillä valvontapisteillä suoritettavaa yhdistettyä liikennevalo- ja nopeusvalvontaa tehdään Helsingissä, Jyväskylässä, Tampereella ja Lahdessa. Poliisin tekemien selvitysten mukaan kameravalvonta on tehokas keino paitsi hillitä ajonopeuksia, myös vähentää liikennevalorikoksia. Esimerkiksi Helsingissä oleva Kaivokadun kamera kuvaa tunnissa noin 30 ylinopeusrikettä ja 1-2 liikennevalorikkomusta.

Menettelynä ajoneuvon omistajalle tai haltijalle kevennyssä rikesakkomenettelyssä lähetetty rikesakko on ollut toimiva ratkaisu ja autoilijat ovat vastustaneet saamiaan rikesakkoja harvoin. Useimmiten vastustamisen syy myös on ollut perusteltu ja johtunut siitä, että haltija ei ole toiminut auton kuljettajana.

Kuntien osallistuminen automaattiseen liikennevalvontaan

Poliisilain 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on muun muassa rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Muiden rikosten ohella lainkohta kattaa myös tieliikenne rikollisuuden. Nykysäännösten mukaan liikennevalvonnasta vastaavana viranomaisena toimii poliisi.

Rikesakkomenettelyn yksinkertaistamista koskevia lainmuutoksia valmistellut työryhmä selvitti laajalti suurimpien kuntien ja kunta-asioista vastaavien valtakunnallisten tahojen sekä Tiehallinnon näkemyksiä siitä, kenellä pitäisi olla päävastuu liikennevalvonnasta. Selvä enemmistö vastanneista katsoi, että liikennevalvonnasta vastaavana viranomaisena tulee olla poliisi, ja kunnat voisivat korkeintaan vapaaehtoisesti osallistua valvontaan, jos korvauserusteista pystytään sopimaan. Lisäksi pidettiin tärkeänä sitä, että ehdotetut uudistukset toteutetaan siten, että ajoneuvon haltijan vastuuta lisätään, mutta ei kuitenkaan luovuta rikosoikeudellisesta syyllisyysperiaatteesta, jonka mukaan liikenne rikkomukseen syyllistynyt ajoneuvon kuljettaja viime kädessä vastaa rikkomuksesta. Näitä lähtökohtia korostettiin myös lakiehdotusten (HE 16/2005 vp) eduskuntakäsittelyssä.

Lainsäädännön tasolla Suomessa ei ole säännöksiä kuntien osallistumisesta liikennevalvontaan. Käytännössä poliisi ja kunnat kuitenkin tekevät liikenneturvallisuusasioissa yhteistyötä. Liikenneturvallisuusasioiden yhteydessä poliisin ja kunnan edustajat ovat neuvotelleet muun muassa keinoista, joilla kolarialttiit liikenneonnettomuuspaikat saadaan turvallisemmiksi. Jotkut kunnat ovat avustaneet poliisia liikennevalvonnassa tai sen kohdentamisessa. Varsinaista automaattista liikennevalvontaa taloudellisesti avustaneita kuntia ovat tähän mennessä olleet Helsinki, Lahti ja Tampere. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kokemukset poliisin ja kuntien välisestä liikennevalvontayhteistyöstä ovat olleet myönteisiä.

Helsingissä kaupunki on osallistunut automaattiseen liikennevalvontaan ostamalla Kaivokadulle liikennevalvontakameran, jonka hinta asennuksineen on ollut noin 100 000 euroa. Kamera välittää automaattisesti ylinopeutta ja päin punaista liikennevaloa ajaneiden ajoneuvojen tunnistetiedot poliisin liikenneturvallisuuskeskukseen Pasilaan, jossa poliisi on käsitellyt saamansa informaation omassa toimistojärjestelmässään. Kaupungin aikomuksena on laajentaa tällaista yhteistyötä. Parhailtaan Helsingin kaupunki ja poliisi ovat

valmistelemassa liikennevalvontaa koskevaa vastuunjakosopimusta, jossa olisi määräyksiä muun muassa liikennevalvontakameroiden kunnossapidosta.

Lahdessa käytössä on puolestaan malli, jossa kaupunki maksaa Vääksyntien valvonnan energiakustannuksia. Tämän lisäksi kaupunki on ostanut kaksi automaattisessa kameravalvonnassa käytettävää kameratolppaa, jotta Vääksyntien valvontajakso saataisiin pidennetyksi kaupungin alueelle.

Tampereen kaupungin alueella on automaattista liikennevalvontaa käytetty sekä maanteiden että kaupungin katujen liikennevalvonnassa jo vuodesta 1996 alkaen. Valvonta kohdistuu liikennevalo-ohjatuissa liittymissä sekä liikennevalojen noudattamiseen että ajonopeuksiin. Tampereella on käytössä 13 kaupungin ostamaa kameratolppaa, joita tolppia kohden on yksi poliisin ostama kameralaitte. Lisäksi Tampereen poliisilla on käytössä yksi siirrettävä valvontakamera.

Tiehallinnon ja poliisin välisestä yhteistyöstä automaattisessa liikennevalvonnassa

Tiehallinto ja poliisi toimivat aktiivisessa yhteistyössä maanteillä suoritettavassa automaattisessa liikennevalvonnassa. Tältä osin vastuunjako poliisin ja Tiehallinnon välillä on pääpiirteissään toteutettu siten, että Tiehallinto hankkii omalla kustannuksellaan kameratolpat tienvarsille ja poliisi asentaa kustannuksellaan valvontakamerat tolppiin. Yhteistyön kehittämistä koskevassa sisäasiainministeriön poliisiosaston ja Tiehallinnon välisessä sopimuksessa on yksilöity tarkemmin yhteistyön piiriin kuuluvia asioita. Yhteistyön piiriin kuuluu automaattivalvonnan toteuttamisen ja valvontakohteiden valitsemisen lisäksi muun ohella tietojenvaihto liikenteen määrästä ja ajonopeuksista sekä liikenneonnettomuuksista. Osapuolet sopivat automaattivalvonnan kehittämisestä lähemmin vuosittain määrärahojen ja henkilöresurssien puitteissa. Tämän valtakunnallisen sopimuksen lisäksi yhteistyö poliisin ja Tiehallinnon välillä perustuu poliisin lääninjohdon ja tiepiirien tasolla tehtäviin sopimuksiin.

2.2 Ulkomaiden lainsäädäntö

Ajoneuvon haltijavastuuta tarkastelleen työryhmän mietinnössä (2003:7) on kattava oikeusvertaileva katsaus liikenne rikkomusten valvonnasta, liikenne rikkomusten oikeudellisista seuraamuksista sekä näiden seuraamusten määräämisessä noudatettavasta

menettelystä. Tässä mietinnössä oikeusvertailu voidaan näin ollen kohdistaa kuntien mahdollisiin liikennevalvonnallisiin tehtäviin tietyissä valtioissa. Yleisenä oikeusvertailevana huomiona voidaan tältä osin todeta, että kuntien osallistuminen liikennerikoksista määrättävien seuraamusten antamiseen on harvinaista. Tosin vertailua vaikeuttaa valtioiden järjestelmien erilaisuus. Tehtäväjako kuntien ja valtion viranomaisten tehtäväjako on eri valtioissa järjestetty eri tavoin.

Pohjoismaat

Pohjoismaissa liikennerikkomusten käsittelyä ei ole siirretty kunnallisille viranomaisille. Norjassa automaattista liikennevalvontaa kuitenkin suoritetaan tielaitoksen ja poliisin välisenä yhteistyönä siten, että tielaitos huolehtii automaattivalvonnan teknisestä toteutuksesta ja toimittaa valvonnan tulokset poliisille, joka huolehtii esitutkinnasta ja sakkojen määräämisestä.

Ruotsissa poliisin toimintaa selvittänyt komitea on esittänyt sen selvittämistä, että automaattisessa kameravalvonnassa havaitut ylinopeusrikkomukset siirrettäisiin hallinnollisen maksujärjestelmän piiriin (SOU 2001:87). Tällaisen ratkaisun arvioitiin säästävän poliisin voimavaroja sekä lisäävän valvonnan tehokkuutta ja todellista kiinnijäämisriskiä. Esitystä ei ole kuitenkaan toteutettu.

Saksa

Automaattista liikennevalvontaa EU maissa koskevan tutkimuksen (*"ESCAPE" Enhanced Safety Coming from Appropriate Police Enforcement*) osana selvitettiin muiden kuin poliisiviranomaisten suorittamaan liikennevalvontaan liittyviä seikkoja. Selvityksen mukaan Saksassa liikennerikkomusten käsittely on eräissä osavaltiossa määrätty kunnallisten viranomaisten tehtäväksi. Kunnat voivat myös määrätä seuraamuksia vähäisistä liikennerikkomuksista sekä osallistua ajokieltojen määräämiseen. Saksassa ei ole haltijavastuuta, vaan liikennerikkomukseen perustuvan hallinnollisen maksuseuraamuksen määrääminen edellyttää aina rikkomukseen syyllisen selvittämistä. Tätä periaatetta noudatetaan myös kunnallisessa liikennevalvonnassa paljastuneiden rikkomusten tutkinnassa. Hallinnollista maksua koskevasta päätöksestä voidaan myös valittaa tuomioistuimeen, jossa tapaus käsitellään yksinkertaistetussa menettelyssä, mutta noudattaen rikosasioiden

käsittelyssä noudatettavia periaatteita. Saksa eroaa Suomesta siinä, että siellä rikosoikeudellisia menettelysäännöksiä noudatetaan myös niissä tapauksissa, joissa liikenne rikkomusten käsittely on säädetty hallintovirkamiesten tehtäväksi.

Käytäntö ja tehtävien jako kuntien ja poliisin kanssa vaihtelee eri osavaltioissa. Asianomaisen osavaltion hallituksen päätöksestä riippuen kunnat voivat hoitaa valvonnan osa-alueet suhteellisen itsenäisesti tai yhteistyössä poliisin kanssa. Poliisin apua yleensä tarvitaan koulutuksessa sekä jatkotutkintaa vaativien tapausten käsittelyssä. Valvontaa suorittavat kunnat rahoittavat toiminnan itse ja ne voivat kattaa valvontakustannukset sakkotuloista. Suurimmassa osassa osavaltioita valvontakustannukset on voitu kattaa kokonaisuudessaan sakkotuloilla. Joissakin osavaltioissa valvonta on taloudellisesti kannattavaa.

Tieteellistä tutkimusta kunnallisen nopeusvalvonnan eduista ja haitoista on Saksassa tehty vähän. Hajanaisten, eri osavaltioita koskevien tutkimustulosten perusteella yleiskuva kunnallisen nopeusvalvonnan toimivuudesta on hyvä. Suurimpana hyötynä pidetään sitä, että valvonnan määrää on kunnallisen liikennevalvonnan ansiosta voitu lisätä. Poliisin kannalta etuna on se, että siirtäessään nopeusvalvontavastuun kunnalle, poliisin voimavaroja vapautuu muihin tehtäviin. Toisaalta taas epäkohtana on se, että poliisi joutuu siirtämään toimivaltuuksiaan ja antamaan koulutusta kunnallisille viranomaisille saamatta kunnilta mitään vastineeksi. Toisena ongelmana kunnallisessa liikennevalvonnassa koetaan sekavuuden ja tehottomuuden uhka. Tienkäyttäjille saattaa jäädä epäselväksi kuka valvova viranomainen on. Tehottomuutta taas voi esiintyä tilanteissa, joissa kommunikointi poliisin ja kunnallisten viranomaisten välillä ei toimi eikä poliisin asiantuntemusta hyödynnetä riittävästi. Tilanteissa, joissa toiminnan yhteensovittaminen on puutteellista, nopeusvalvontaa saatetaan suorittaa ajallisesti tai maantieteellisesti liian lähekkäin. Koska kunnallisilla viranomaisilla ei yleensä ole mahdollisuutta pysäyttää ajoneuvoa, järjestelmän heikkoutena pidetään sitä, että ylinopeusrikkomuksia vakavampiin rikoksiin, kuten rattijuopumukseen, ei voida puuttua kunnallisessa valvonnassa. Siihen, että sakkotulot ohjataan valvontaa suorittavalle kunnalle, todettiin myös liittyvän riski, että valvontaa tehdään taloudellisen edun hankkimiseksi. Jos liikennevalvonnalla tähdätään taloudelliseen kannattavuuteen, selvityksen mukaan järjestelmän yleinen hyväksyttävyyden todennäköisesti laskee ja pitkällä tähtäimellä myös liikenneturvallisuus kärsii. Tärkeimpänä valvonnan päämääränä ja kriteerinä valvontakohteiden valitsemisessa tulee olla liikenneturvallisuusnäkökohdat. Saksassa on tehty vähän tutkimuksia kunnallisen liikennevalvonnan hyväksyttävyydestä kansalaisten

keskuudessa. Kunnille osoitettujen kyselyjen perusteella noin 80 % kuntalaisista piti järjestelmää hyvänä. Hyväksyttävyyttä lisää se, että valvontapisteet sijoitetaan kohteisiin, joissa liikenneturvallisuudesta huolehtimista pidetään erityisen tärkeänä, kuten koulujen ja päiväkotien lähistölle.

Alankomaat ja Iso-Britannia

Alankomaissa kunnat osallistuvat muun muassa järjestyssääntöjen valvontaan. Asteittain ne ovat ottaneet hoitaakseen myös joitakin liikennevalvontaan liittyviä tehtäviä. Varsinaiseen kunnalliseen nopeusvalvontaan ja seuraamusten määräämiseen suhtaudutaan kuitenkin käytännössä torjuvasti, koska kunnat eivät ole valmiita hankkimaan nopeusvalvonnassa tarvittavia kalliita laitteita.

Eryyisenä ongelmana Alankomaissa on se, että kukin kunta saa vapaasti päättää siitä minkälaisia rikkeitä se alueellaan valvoo. Tästä on puolestaan ollut seurauksena se, että kunnallisen valvonnan, mukaan lukien liikennevalvonta, muodot vaihtelevat kaupungista toiseen. Tämä taas on ollut omiaan vähentämään kansalaisten luottamusta valvontajärjestelmään.

Iso-Britanniassa Lontoon alueella liikennevalvontaa suorittaa poliisiviranomaisten ohella Transport for London –niminen yhteisö. Muilla paikkakunnilla alueelliset viranomaiset voivat osallistua liikennevalvontaan. Alueellisilla viranomaisilla on myös oikeus antaa kiinteämääräisiä sakkoja havaitsemistaan pysäköintivirheistä, mutta ei ylinopeusrikkomuksista.

2.3 Nykytilan arviointi

Perusratkaisu, jossa poliisilla on päävastuu liikennesääntöjen valvonnassa, on toimiva ja se turvaa parhaiten liikennesäädösten yleisestävän vaikutuksen toteutumisen. Toimiakseen tehokkaasti kiinnijäämisriskin kannalta pelkästään poliisin valvonnan varaan perustuva järjestelmä edellyttää kuitenkin sitä, että poliisilla on käytössään riittävä määrä voimavaroja valvontaa varten.

Erityisesti taajama-alueilla liikenneturvallisuuden parantamiseksi säädettyjen nopeusrajoitusten noudattamisen valvontaa ei vielä ole pystytty järjestämään riittävän tehokkaasti. Myös suojatie- ja muut onnettomuudet ovat lisänneet ihmisten toiveita paremmasta liikenteen valvonnasta, jonka avulla myös kiinnijäämisriskiä ja sitä kautta liikennesääntöjen noudattamista pystytään lisäämään.

Liikennevalvonnan kiinnijäämisriskiä voitaisiin parantaa lisäämällä poliisin ja kuntien välistä liikennevalvontayhteistyötä. Suomessa tällaisen yhteistyön muodot ovat olleet jossain määrin epäyhtenäisiä ja jäsentymättömiä. Automaattisen liikennevalvonnan laajentamisesta ja tähänastisesta yhteistyöstä poliisin ja kuntien välillä käytännössä saadut positiiviset kokemukset puoltaisivat sitä, että yhteistyömahdollisuuksia lisätään. Toisaalta liian kaavamaisia järjestelyjä on pyrittävä välttämään, koska kunnallisen osallistumisen tarve vaihtelee kunnan koosta ja liikennemääristä riippuen.

Keskeisenä kysymyksenä automaattisessa nopeusvalvonnassa on valvonnassa kertynyttä materiaalia käsittelevän toimistohenkilöstön riittävyys. Yksi tämän uudistuksen keskeisimmistä tavoitteista onkin turvata se, että henkilöstöä olisi tarpeeksi käytettäväksi automaattisessa liikennevalvonnassa saadun aineiston purkamiseen ja muuhun toimistotyöhön.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Kuntien ja poliisin yhteistyö automaattisessa liikennevalvonnassa

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa liikenneturvallisuutta edistämällä kunnan ja poliisin välistä yhteistyötä liikennevalvonnassa.

Tarvetta ei ole muuttaa voimassaolevan järjestelmän perusratkaisuja, joten uudistuksen jälkeenkin päävastuu liikennevalvonnasta säilyisi poliisilla. Edellä selostetun mukaisesti tähänastiset kokemukset myös kevennetystä rikesakkomenettelystä ovat olleet myönteisiä. Uudistuksella on säästynyt poliisin voimavaroja rikesakolla rangaistavien liikenne rikkomusten käsittelyssä. Myös rikesakkojen vastustamisia on ollut vähän. Menettely on osaltaan mahdollistanut automaattisen liikennevalvonnan laajentamisen ja sitä kautta se on parantanut liikenneturvallisuutta.

Yhteistyö voitaisiin toteuttaa erilaisten vaihtoehtojen pohjalta.

Ensinnäkin voitaisiin ajatella mallia, jossa kunnalle myönnettäisiin oikeus avustaa poliisia valvontakohteiden valinnassa ja automaattisen liikennevalvonnan teknisessä toteuttamisessa sekä valvontamateriaalin purkamiseen liittyvässä toimistotyössä, mutta ei myönnettäisi toimivaltaa määrätä rikesakkoja automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneista liikennesrikkomuksista. Vaihtoehto voitaisiin toteuttaa säätämällä laki kunnan ja poliisin välisestä liikennevalvontayhteistyöstä. Tämänkaltainen yhteistyö vastaisi pitkälti sitä, mikä jo nyt on käytännössä mahdollista, joskin yhteistyön edellytysten ja toteuttamistapojen kirjaaminen lakiin voisi selkeyttää nykytilannetta.

Toiseksi voitaisiin harkita ensimmäistä vaihtoehtoa pidemmälle menevää mallia, jonka mukaan kunnan virkamies voisi osallistua edellisessä vaihtoehdossa mainittujen toimenpiteiden lisäksi kevennyksessä rikesakkomenettelyssä määrättyjen rikesakkojen antamiseen. Toimivalta rikesakkomääräyksen antamiseen voitaisiin antaa myös poliisin omaan toimistohenkilökuntaan kuuluvalla virkamiehelle. Perustuslaista johtuvista syistä sakotusoikeuden tulisi kuitenkin olla tarkoin rajattu ja sen tulisi tapahtua kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön päätöksellä sekä muutoinkin poliisin ohjauksessa ja valvonnassa. Mikäli rikesakon saanut vastustaisi saamaansa rangaistusta, vastustus osoitettaisiin aina poliisille, jolloin menettelyyn sovellettaisiin normaaleja rikesakkomenettelyä koskevia säännöksiä. Toisin sanoen kunnan virkamiehen tai poliisin toimistohenkilökuntaan kuuluvan virkamiehen toimivaltuus kattaisi vain rikesakkomääräyksen antamisen kevennyksessä rikesakkomenettelyssä.

Myös tämä malli voitaisiin toteuttaa säätämällä poliisin ja kuntien yhteistoimintaa käsittelevä laki. Vaihtoehto edellyttäisi myös rikesakkolain 13 c §:n täydentämistä siten, että valvontaan osallistuva muu virkamies kuin poliisimies voisi antaa rikesakkomääräyksen. Lisäksi rikesakkolain 13 j §:än olisi lisättävä säännös siitä, että liikennevalvontaan osallistuva muu virkamies kuin poliisimies voisi antaa mainitussa lainkohdassa tarkoitettua kirjallisen huomautuksen vähäisestä rikkomuksesta.

Ratkaisuvaihtoehto ei vaatisi erillisen automaattisessa nopeusvalvonnassa tarvittavan toimistojärjestelmän perustamista nopeusvalvontaan osallistuvaan kuntaan, vaan valvonta ja siinä paljastuneiden rikkomusten käsittely voitaisiin toteuttaa poliisin toimistojärjestelmän

puitteissa. Toimintojen päällekkäisyyttä tulisikin välttää paitsi kustannussyistä, myös siksi, ettei olisi riskiä siitä, että samasta rikkomuksesta määräisi rikesakon sekä poliisin että kunnan organisaatioon kuuluva virkamies. Se, että valvontamateriaalin purkaminen ja rikkomusten käsittely tapahtuisi poliisin toimistojärjestelmässä, myös helpottaisi yhteistyötä niissä tilanteissa, joissa on tarve puuttua rikesakkorikkomusta vakavampiin rikoksiin. Tällöin rikkomusta käsittelevän virkamiehen tulisi siirtää asia poliisille.

Ratkaisu eri vaihtoehtojen välillä tulee tehdä ennen muuta silmällä pitäen ratkaisumallin vaikutusta kiinnijäämisriskiin. Tämä johtuu siitä, että pyrittäessä rikosoikeuden keinoin vaikuttamaan kansalaisten liikennekäyttäytymiseen, on kiinnijäämisriskiä pidettävä tärkeimpänä muuttujana. Käytännössä tämä tarkoittaa siis sitä, että mitä suuremmaksi ihmiset kokevat kiinnijäämisriskin sitä todennäköisemmin he pidättyvät liikenne rikosten tekemisestä. Siten kiinnijäämisriskin lisääminen on tehokas keino parantaa liikenneturvallisuutta.

Molemmat ratkaisuvaihtoehdot lisäisivät kiinnijäämisriskiä. Näin on siksi, että kumpikin ratkaisumalli mahdollistaisi sen, että liikennevalvontaa voitaisiin laajentaa ja tehostaa erityisesti valvontaan käytettävissä olevien voimavarojen lisääntymisen seurauksena. Molemmat vaihtoehdot myös mahdollistaisivat sen, että poliisin voimavaroja voitaisiin siirtää automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneita rikesakkorikkomuksia vakavampien liikenne rikosten selvittämiseen. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa myös rikesakon määräämiseen toimivaltaisia poliisimiehiä vapautuisi muihin tehtäviin.

Kiinnijäämisriskin ohella toisena keskeisenä kriteerinä on myös se, kumman ratkaisuvaihtoehdon voidaan parhaiten ajatella kannustavan kuntia osallistumaan liikennevalvontaan. Tässä suhteessa tärkeänä tekijänä voidaan pitää valittavan ratkaisumallin joustavuutta. Lainsäädäntövaiheessa on vaikea etukäteen löytää yhtä liikennevalvontamallia, joka soveltuisi sekä isoille että pienemmille kunnille. Voidaan esimerkiksi arvioida, että osallistuminen kameravalvonnassa kertyneen materiaalin purkamiseen ja rikesakkojen antamiseen sekä lähettämiseen saattaa osoittautua tarpeelliseksi suuremmissa kaupungeissa, kun taas pienemmille ja liikennemäärältään vähäisemmille kunnille voi riittää pelkkä osallistuminen automaattisessa liikennevalvonnassa käytettävien laitteiden hankintaan ja niiden sijoituspaikan suunnitteluun. Toisaalta kuntia ei tulisi velvoittaa osallistumaan ehdotetussa yhteistoimintalaissa säädettyihin liikennevalvonnan muotoihin, vaan mahdollista olisi sekin, että valvonnasta huolehtisi pelkästään poliisi. Siksi esityksessä ehdotetaan

jälkimmäistä, laaja-alaisen yhteistyön mahdollistavaa ratkaisua. Siinä siis yhteistoimintalailla luotaisiin yhteistyön yleiset edellytykset ja puitteet, mutta lisäksi mahdollistettaisiin se, että kunnan osallistumisen voisi laissa säädetyin rajoituksin ulottua myös kevennetyssä rikesakkomenettelyssä määrättävien rikesakkojen antamiseen.

Arvioitaessa yhteistyömallin kannustavuutta keskeinen merkitys on lisäksi sillä, miten järjestelyn rahoitus toteutetaan. Kuntien kannustaminen osallistumaan liikennevalvontaan edellyttäisi myös sitä, että valvontaan osallistuva kunta saisi valtion varoista korvauksen valvontaan käyttämistään tarpeellisista kustannuksista. Jäljempänä selostetun mukaisesti voidaan myös arvioida, että liikennevalvontaan osallistumisesta kunnalle korvattavat kulut tulisivat moninkertaisesti katetuiksi sakkotulojen ja vähentyneiden onnettomuuskustannusten muodossa.

Valittu vaihtoehto on toteutettava rikosoikeudenkäyntimenettelyä koskevien Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain mukaisesti. Siksi erityisesti rikesakotusoikeutta koskevien säännösten tulee käyttöalaltaan olla tarkoin rajattuja. Ehdotettuihin säännöksiin sisältyisi useita soveltamisalan rajoituksia. Toimivalta rikesakkomääräyksen antamiseen rajoittuisi tilanteisiin, joissa kyse on rikkomuksista, joihin sovelletaan kevennettyä rikesakkomenettelyä. Menettely on jo nykyisin varsin summaarista, koska lähtökohtana on se, että rikesakko voidaan lähettää kuljettajaa selvittämättä ajoneuvon haltijalle. Myös seuraamuksena voisi olla vain joko kirjallinen huomautus tai kiinteämääräinen rikesakko, jonka suuruudeksi tällä hetkellä rikesakkorikkomuksista annetussa asetuksessa (610/1999) on säädetty enintään 115 euroa. Menettelyssä jo nykyisin hyödynnetään automaattista toimisto-ohjelmaa, johon on muun ohella syötetty ohjeet ylinopeuksista seuraavien rikesakkojen määristä ja myös siitä, milloin rikkomuksesta voisi seurata pelkästään huomautus.

Ehdotettavien uudistusten mukaan toimivalta rikesakon antamiseen olisi vain virkavastuulla toimivalla henkilöllä, ja lisäksi edellyttäen, että kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö on tehnyt asiasta päätöksen ja todennut, että henkilöllä on tehtävän vaatima koulutus ja taito. Järjestely tapahtuisi muutenkin poliisin ohjauksessa ja valvonnassa. Kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö valvoisi muun muassa sitä, että puuttumiskynnys ja sakotuskäytäntö ovat yhtenäisiä. Uusilla säännöksillä ei myöskään vaarannettaisi rikesakkomääräyksen saaneen oikeusturvaa. Riippumatta siitä, onko rikesakkomääräyksen

antanut poliisimies vai muu virkamies, rikesakkomääräyksen saaneella henkilöllä olisi hyvin yksinkertaisella vastustamisilmoituksella oikeus saada asia käsiteltyksi normaalissa rikesakkomenettelyssä ja tuomioistuimessa, kuten nykyisin.

Liikennevalvonnin tehostamisen keinoja

Aikaisemmin selostetun mukaisesti myös liikennevalojen noudattamista voidaan valvoa kameroin. Automaattisen liikennevalvonnan on todettu estävän liikennevalorikoksia tehokkaasti. Valvontaa voitaisiin tehostaa ensinnäkin poliisin ja kuntien yhteistyön lisäämisellä. Toiseksi voitaisiin harkita kevennetyn rikesakkomenettelyn ulottamista myös liikennevalorikkomuksiin.

Molemmat vaihtoehdot voisivat edistää kiinnijäämisriskiä. Toisaalta pelkkä kevennetyn rikesakkomenettelyn käyttöönotto ei lisäisi kiinnijäämisriskiä, koska se on riippuvainen myös valvonnan määrästä. Automaattivalvonnan lisääminen edellyttää sitä, että valvontaan on käytettävissä riittävästi voimavaroja. Erityisesti sen turvaamiseksi yhteistyön tehostaminen kuntien ja poliisin välillä on perusteltua. Kuntien ja poliisin välinen valvontayhteistyö aikaisemmin kuvatulla tavalla olisi omiaan estämään myös liikennevalorikoksia ilman, että vähäisinä pidettävät liikennevalorikokset muutettaisiin rikesakolla rangaistavaksi.

Nykyisin liikennevalorikoksista ei ole säädetty päiväsakkorangaistusta lievempää seuraamusta. Liikennevalorikosten siirtämistä kevennetyn rikesakkomenettelyn piiriin voitaisiin etenkin rikoslain yleisestävän vaikutuksen kannalta pitää ongelmallisena ratkaisuna. Näin on siksi, että keskeisenä yleisestävyyden tehokkuuden edellytyksenä on oikeuskirjallisuudessa vakiintuneesti pidetty muun muassa rangaistuksien mieltämistä moitteeksi sekä rangaistavaksi määrättyjen tekojen kokemista paheksuttaviksi. Mikäli liikennevalorikokset siten muutettaisiin vain rikesakolla rangaistaviksi, seurauksena saattaisi olla, että ihmiset eivät enää pitäisi punaista liikennevaloa päin ajamista yhtä paheksuttavana ja vakavana tekona kuin aiemmin.

Lainsäätäjän suhtautumista punaista liikennevaloa päin ajamiseen kuvaa se, että teko on kriminalisoitu ylinopeusrikosta ankarammin sikäli, että liikenneturvallisuuden vaatiman pysähtymisvelvollisuuden laiminlyönti tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta toteuttaa rikoslain 23 luvun 2 §:n mukaan törkeän liikenneturvallisuuden vaarantamisen

tunnusmerkistön ilman lisäedellytyksiä. Ylinopeus sitä vastoin täyttää törkeän liikenneturvallisuuden tunnusmerkistön vain siinä tapauksessa, että kyse on huomattavasta sallitun enimmäisnopeuden ylittämisestä. Voimassaolevassa laissa rangaistus törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta on vähintään 30 päiväsakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Näin ollen punaista liikennevaloa päin ajamisen muuttaminen rikesakkorikkomukseksi merkitsisi selvästi linjan lieventymistä suhtautumisessa rikoksen moitittavuuteen, eikä tätä voida pitää hyväksyttävänä.

Toinen vaihtoehto olisi se, että laissa tehtäisiin ero vähäisen ja vakavamman pysähtymisvelvollisuuden noudattamatta jättämisen välillä ja vain vähäinen tekemuoto lievennettäisiin rikesakolla rangaistavaksi. Käytännössä rajanveto olisi kuitenkin automaattisessa liikennevalvonnassa erityisesti näyttöongelmien vuoksi vaikeaa.

Mainittujen ongelmien vuoksi esityksessä ei ehdoteta liikennevalorikosten lieventämistä rikesakkorikkomuksiksi. Sitä vastoin muut yhteistoimintalain mukaiset toimintamuodot poliisin ja kuntien välillä soveltuisivat myös liikennevalojen noudattamisen valvontaan. Yhteistoimintalaissa tarkoitettu yhteistyö käsittäisi myös sen, että valvontaan osallistuva kunnan virkamies tekisi poliisille ilmoituksen ja näin siirtäisi poliisin tutkittavaksi automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneen, rikesakkorikkomusta vakavamman liikennesrikoksen, kuten punaista liikennevaloa päin ajamisen.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla lainsäädännöllä kunnille ei asetettaisi uusia velvoitteita, vaan kyse olisi vapaaehtoisuuteen perustuvasta yhteistyöstä. Jos kunta päättää osallistua liikennevalvontaan ehdotetun lain mahdollistamalla tavalla, siitä aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia. Etukäteen ei ole tiedossa sitä, kuinka moni kunta osallistuisi liikennevalvontayhteistyöhön. Varmaa tietoa ei ole myöskään esimerkiksi siitä, miten aktiivisesti valvontaan osallistuvat kunnat tulisivat toimimaan. Uudistuksella aikaan saadut säästöt syntyisivät etenkin parantuneen liikenneturvallisuuden ja vähentyneiden onnettomuustapausten kautta. Tähtäkään osin ei kuitenkaan ole mahdollista esittää tarkkoja lukuja.

Automaattiseen liikennevalvontaan käytettävä kiinteä kamera tolppineen ja asennuksineen maksaa 10 000 eurosta ylöspäin. Helsingin Kaivokadun laitteiston hinta on ollut noin 100 000 euroa. Tehokkaimmillaan kiinteisiin kameroihin perustuva valvonta on silloin, kun kymmentä kiinteätä tolppaa kohden on käytettävissä yksi kamera, jota voidaan siirtää tolppasta toiseen. Kun yksittäisen kameran hinta on 30 000 euroa ja tolpan ja asennuksen 10 000 euroa, tällaisen kymmenen tolpan ja yhden kameran yhdistelmän hinnaksi muodostuu 130 000 euroa.

Siirrettävän kameran hinta on noin 35 000 euroa ja auto tällaista kameraa varten maksaa puolestaan noin 55 000 euroa. Tällaisen yhdistelmän kokonaiskustannus nousee siten noin 90 000 euroon.

Liikennevalvonnassa työskentelevän toimistovirkailijan palkkakustannukset ovat noin 40 000 euroa vuodessa. Vastaavasti uuden henkilöstön koulutus automaattiseen liikennevalvontaan liittyviin tehtäviin aiheuttaa kustannuksia, joiden tarkka määrä ei ole tiedossa.

Uudistuksen tulopuolelle kuuluisivat ensinnäkin valvonnan tehostumisesta aiheutuvat sakkotulot. Vuonna 2005 liikenne rikoksista annettiin yhteensä 108 652 rikesakkomääräystä, joista 67 586 määrättiin ylinopeusrikkomuksista. Vuonna 2006 vastaavat luvut olivat puolestaan 106 027 rikesakkoa, joista 67 698 perustui nopeusrajoitusten rikkomiseen.

Tilastokeskukselta saatujen tietojen mukaan liikenne rikoksista määrättyjen rikesakkojen rahakertymä vuonna 2005 oli noin 8 400 000 euroa ja vuonna 2006 noin 8 200 000 euroa. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että vuonna 1999 vastaava luku oli vajaat 3 070 000 euroa ja vuosina 2000-2002 liikenne rikoksista määrättyistä rikesakoista kertyi yli 7 000 000 euroa vuodessa.

Automaattisesta liikennevalvonnasta saatujen tähänastisten kokemusten perusteella voidaan arvioida, että ehdotettujen uudistusten mahdollistama liikennevalvonnan tehostuminen ainakin ensivaiheessa lisäisi valtion sakkotuloja. Toisaalta uudistusten tavoitteena on ennen muuta parantaa liikenneturvallisuutta ja hillitä ajonopeuksia, joka toteutuessaan pitkällä tähtäimellä merkitsisi sitä, että rikesakkoja ylinopeuksista määrättäisiin nykyistä vähemmän.

Sakkotulojen ohella ehdotettu uudistus saisi aikaan taloudellisia etuja onnettomuuskustannusten vähenemisen takia. Tältä osin voidaan liikenteen ajokustannusten laskentamallien perusteella arvioida, että kuolemaan johtanut onnettomuus maksaa yhteiskunnalle keskimäärin 2 205 000 euroa, henkilövahinkoon johtanut onnettomuus 471 000 euroa ja omaisuusvahinko-onnettomuus 2 700 euroa. Onnettomuuskustannusten vähenemiseen perustuvia säästöjä voidaan näin ollen pitää merkittävinä.

Esityksen taloudellisiin vaikutuksiin liittyvä kysymys on myös automaattisesta liikennevalvonnasta aiheutuneiden kustannusten jakaminen. Kuntien saaminen aktiivisesti mukaan liikennevalvontatyöhön edellyttää, että valvonnasta kunnalle aiheutuneet kustannukset korvataan. Valvonnasta kunnalle aiheutuvien kulujen korvaaminen olisi perusteltua myös siksi, että kunta tekisi osan siitä valvontaan liittyvästä työstä, joka muuten olisi poliisin tehtävänä. Toisaalta myös poliisin toimintamäärärahat tulisi mitoittaa niin, että ne riittävät valvonnasta aiheutuvien menojen kattamiseen. Valtiontaloudellisesti automaattiseen liikennevalvontaan käytetyt kulut tulevat moninkertaisesti takaisin paitsi sakkotulojen muodossa, niin ennen muuta liikenneonnettomuuksien vähentymisen takia. Näin ollen voidaan arvioida, että ehdotetuista uudistuksista valtiolle aiheutuisi kokonaistaloudellisesti enemmän säästöjä kuin menoja.

Liikennevalvonnasta aiheutuvien kustannusten korvaamisessa päämääränä ei tule kuitenkaan olla taloudellisen voiton hankkiminen. Kameravalvonnan rahoitus tulisi toteuttaa siten, että järjestely on sopusoinnussa liikenneturvallisuustavoitteen kanssa. Järjestelmään, jossa valvontaa suoritetaan taloudellisen edun tavoittelemiseksi, liittyy myös vaara siitä, että järjestelmän yleinen hyväksyttävyyttä heikkenee. Siksi järjestelmän rahoittamisessa lähtökohtana tulee olla se, että valvonnasta aiheutuvat suoranaiset kulut korvataan.

Rahoituksen toteuttamiseksi voitaisiin harkita eri vaihtoehtoja. Kulut voitaisiin korvata valvontaan osallistuvalla kunnalla esimerkiksi laite- ja henkilöstökustannuksista tehtyihin laskelmiin tai jälkikäteen toteutuneisiin kustannuksiin perustuvana kokonaiskorvauksena. Nykyjärjestelmää vastaisi pitkälti se, että poliisi omista toimintamäärärahoistaan maksaisi kunnalta ostamansa palvelun (esimerkiksi toimistotyö) ja suoritettut laiteinvestoinnit. Tämä luonnollisesti edellyttäisi sitä, että poliisilla on riittävästi määrärahoja käytettäväksi liikennevalvontaan.

Kunnille aiheutuvien kustannusten korvaamista voitaisiin myös harkita toteutettavaksi siten, että valvonnasta kunnalle aiheutuneet menot korvattaisiin liikennerikoksista kertyneistä sakkotuloista. Siihen, että veroluonteiset maksut tai sakkotulot valtion talousarviossa edellytettäisiin käytettäväksi tiettyyn tarkoitukseen, on suhtauduttu Suomessa yleensä varauksellisesti. Valtiontaloudellisesti on pidetty tärkeänä sitä, että järjestelmä on joustava. Jos kunnan kustannukset olisi katettava sakkoina perityistä tuloista, edellytettäisiin myös tietoteknisiä muutoksia sakkojen perintäjärjestelmiin.

Käytännössä on kuitenkin toteutettu sen kaltaisia ratkaisuja, joissa veroluonteisilla maksuilla kerättäviä varoja ohjataan tiettyyn tarkoitukseen. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita Viestintäviraston perimien viestintämarkkinamaksujen käsittely valtion talousarviossa. Valmisteltaessa viestintämarkkinalain muuttamista perustuslakivaliokunta katsoi antamassaan lausunnossa (PeVL 3/2003 vp), että viestintämarkkinamaksut, joihin myös tietoturvamaksut lukeutuvat, ovat valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroja. Maksujen veroluonteisuudesta seurasi, että niiden ”korvamerkintä” Viestintävirastolle ei ollut mahdollista. Eduskunta kuitenkin vastauksessaan (69/2004 vp) edellytti, että tietoturvamaksulla kerättävät varat ohjataan lyhentämättöminä kattamaan Viestintäviraston toiminnasta aiheutuvia kuluja. Valtion talousarviossa perityistä maksuista verotuloihin tuloutettu määrä on otettu huomioon Viestintäviraston toimintamenomomentin määrärahan mitoituksessa.

Vastaavasti sakkotulojen kohdalla voitaisiin harkita sen kaltaista ratkaisua, että niistä tietty määrä otettaisiin huomioon esimerkiksi poliisin liikennevalvontaan käytettävien toimintamenomäärärahojen mitoituksessa. Tästä määrärahasta voitaisiin maksaa myös kunnan osallistumisesta liikennevalvontaan aiheutuvia kuluja edellä selostetun mukaisesti.

Oikeusvertailuna voidaan todeta, että muun muassa Saksassa ja Iso-Britanniassa on sovittu kameravalvonnan rahoittamisesta siten, että valvonnasta aiheutuvien kulujen kattamiseen voidaan käyttää sakkotuloja. Jos sakkovaroja kertyy kustannuksia enemmän, ne on käytettävä valvontalaitteistojen ylläpitoon ja uusien laitteiden hankintaan. Myös Ranskassa automaattivalvonnan toiminnan kautta saatavat sakkotulot ohjataan automaattisen liikennevalvonnan toiminnan laitteisiin sekä henkilöstökuluihin. Esimerkiksi Ranskan automaattivalvonta on maksanut 100 miljoonaa euroa ja tuottaa vuosittain 375 miljoonaa euroa ilman onnettomuuksien vähenemisestä aiheutuvia säästöjä.

Työryhmä ei toimeksiantonsa puitteissa ole tehnyt tarkempia ehdotuksia siitä, miten budjettiteknisesti valvontaan osallistuvan kunnan kulut korvattaisiin. Toimeksiannossa edellytetäänkin, että sen jälkeen kun työryhmä on laatinut ehdotuksensa, selvitetään se, voitaisiinko rikesakkotuloja käyttää valvonnasta kunnalle aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Edellä selostetun mukaisesti ehdotettujen uudistusten lähtökohtana kuitenkin tulisi olla se, että valvontaan osallistuvalla kunnalla olisi oikeus saada valtion varoista korvaus valvontaan käyttämistään tarpeellisista kuluista.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on edistää kunnallisten viranomaisten osallistumista liikennevalvontaan. Mikäli tavoite toteutuu, se vaikuttaa poliisin ja kuntien väliseen tehtävänjakoon liikennevalvonnassa. Näin olisi etenkin niissä tapauksissa, joissa kunnalliset virkamiehet antaisivat rikesakkomääräyksiä, joiden antaminen automaattisessa liikennevalvonnassa on tähän asti kuulunut vain ainoastaan poliisimiesten tehtäviin. Tämän lisäksi vaikutuksia tehtävien jakoon aiheutuisi siitä, että kunnalliset viranomaiset rikesakkomääräyksiä antamatta avustaisivat poliisia automaattisessa liikennevalvonnassa kertyneen materiaalin purkamisessa.

5 Asian valmistelu

Kuntien osallistumista automaattiseen liikennevalvontaan on aikaisemmin pohdittu muun muassa ajoneuvon haltijavastuun toteuttamista käsittelleen työryhmän mietinnössä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:7). Kunnallisen liikennevalvonnan osalta mietinnössä pidettiin vapaaehtoisuuteen perustuvaa yhteistyömallia poliisin ja kuntien välillä mahdollisena, jolloin kunnat voisivat halutessaan avustaa poliisia automaattivalvonnan toteuttamisessa siten, että valvonta tapahtuisi poliisin valvonnassa ja ohjauksessa.

Tämä esitys on valmisteltu oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Aikaisemmin selostetun mukaisesti työryhmän asettaminen on osa liikenne- ja viestintäministeriön, oikeusministeriön, sisäasiainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön lokakuussa 2007 hyväksymiä toimenpiteitä liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Taustalla on myös valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko VNS 3/2008 vp, jossa muun ohella edellytetään, että kuntien osallistuminen liikennevalvontatyöhön olisi tehtävä mahdolliseksi.

Työskentelynsä aikana työryhmä on kuullut Helsingin kaupungin ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen edustajia sekä Porin ja Tampereen kaupungin edustajia. Lahden ja Oulun kaupungin ovat lähettäneet työryhmälle kirjallisen lausunnon. Lisäksi on kuultu valtiovarainministeriön edustajaa. Työryhmä on saanut esitykseen sisältyviä tietoja myös eräiltä muilta viranomaisilta.

Kuulemistilaisuuksissa tuotiin yleisesti esiin poliisin rajalliset voimavarat liikennevalvontaan liittyvänä ongelmana. Kuultavien mielestä yhtenä keinona puuttua tähän ongelmaan olisi kannustaa kuntia osallistumaan omalla alueellaan liikennevalvontaan. Tähän liittyen kuultavat suhtautuivat myös lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että liikennevalvontaan osallistuessaan myös muut kuin poliisimiehet voisivat määrätä rikesakkoja automaattisessa liikennevalvonnassa esiin tulleista ylinopeusrikkomuksista sekä oikeudettomasta joukkoliikennekaistalla ajosta. Toisaalta tuotiin esiin myös se, että tarve tällaiseen menettelyyn voisi aktualisoitua lähinnä vain suurimmissa kaupungeissa.

Sitä vastoin kuultavat suhtautuivat lähtökohtaisen kielteisesti siihen, että lievät liikennevalorikokset muuttuisivat rikesakolla rangaistavaksi teoiksi. Helsingin kaupungin edustaja toisaalta katsoi, että myös liikennevalorikkomuksista pitäisi voida määrätä rikesakko. Tampereen kaupungin edustaja piti kiinnijäämisriskiä seuraamuksen suuruutta merkittävämpänä tekijänä suhtautumisessa liikennevalorikoksiin.

Kuultavana olleet kuntien edustajat olivat yhtä mieltä siitä, että automaattiseen liikennevalvontaan osallistumisesta aiheutuvat kustannukset pitäisi valtion varoista korvata kunnille. Valtiovarainministeriön edustaja piti kysymystä kustannusten korvaamisesta ongelmallisempänä ja kiinnitti huomiota muun ohella siihen, että sakkotuloja ei verojen tavoin valtion talousarviossa tulisi rajata käytettäväksi tietynlaisten menojen korvaamiseen.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmä esittää mietinnössään (Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietintö, oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:3), että rikesakkolain 2a luku siirrettäisiin mietinnössä ehdotetun sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä annetun lain 3 lukuun. Koska rikesakkolain 2a luvun sisältöä ei siirron yhteydessä muutettaisi, rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöllä ei

asiasisällön osalta ole vaikutuksia tähän esitykseen. Teknisesti tässä esityksessä ehdotetut muutokset on sisällytettävä uuden sakko- ja rikesakkomääräysmenettelystä annetun lain 3 lukuun, edellyttäen, että ehdotukset eduskunnassa hyväksytään. Myös ehdotetun yhteistoimintalain viittaussäännökset on tarkistettava.

Poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992) tehtyjen muutosten johdosta paikallispoliisia johtaa nykyisin aikaisempaa poliisipiirin päällikköä vastaava kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö. Sen seurauksena myös sakko- ja rikesakkomenettelystä ehdotetun lain säännökset poliisipiirin päällikön tehtävistä olisi kauttaaltaan, esimerkiksi rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn kokonaisuudistuksen yhteydessä, tarkistettava.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki poliisin ja kuntien välisestä yhteistoiminnasta automaattisessa liikennevalvonnassa

1 §. *Lain tarkoitus.* Pykälän mukaisesti lain tarkoituksena on edistää liikennesääntöjen noudattamisen valvontaa kunnan ja poliisin välisen yhteistoiminnan avulla. Yleisperusteluissa selostetun mukaisesti lailla pyrkimyksenä on luoda nykyistä selkeämmät edellytykset ja puitteet poliisin ja kuntien väliselle liikennevalvontayhteistyölle ja siten parantaa liikenneturvallisuutta.

2 §. *Yleiset edellytykset.* Pykälä sisältäisi yleiset edellytykset kunnan mahdollisuudesta osallistua automaattiseen liikennevalvontaan. Edellytyksenä olisi ensinnäkin se, että kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö on siihen antanut suostumuksensa ja toiseksi se, että osallistumista olisi pidettävä tarpeellisena. Yleisperusteluissa selostetun mukaisesti yhteistyö toteutettaisiin muuttamatta voimassaolevan järjestelmän perusteita, joiden mukaan ensisijainen vastuu liikennevalvonnasta on poliisilla. Näin ollen on luontevaa, että kunnan osallistuminen toteutettaisiin aina kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön suostumuksella. Estettä ei toisaalta olisi sille, että aloite liikennevalvontaan osallistumiseksi tulisi kunnalta.

Tarveharkinnassa merkityksellisiä seikkoja olisivat esimerkiksi kunnan asukasmäärä, liikenteen vilkkaus ja liikenneonnettomuuksien määrä. Myös poliisin mahdollisuudet suorittaa automaattista liikennevalvontaa asianomaisessa kunnassa tulisi ottaa huomioon.

Pykälässä todettaisiin myös se, että osallistuessaan liikennevalvontaan kunta toimisi poliisin valvonnassa ja ohjauksessa. Tämä tarkoittaisi sitä, että kunta ja poliisi toimisivat 1 §:ssä tarkoitetun yhteistoimintatavoitteen mukaisesti, mutta poliisilla olisi kuitenkin liikennevalvonnasta ensisijaisesti vastaavana viranomaisena viimekätinen päätösvalta kaikissa automaattiseen liikennevalvontaan liittyvissä kysymyksissä. Lähtökohtana tulisi olla, että käytäntö liikenne rikoksiin puuttumisessa ja rikesakkojen määräämisessä määräytyisi samojen

ohjeiden mukaisesti riippumatta siitä, suorittaako poliisi valvontaa yksin vai yhteistyössä kunnan kanssa.

3 §. Yhteistoiminnan sisältö. Pykälässä säädettäisiin yhteistoiminnan sisällöstä. Ensinnäkin yhteistyö käsittäisi liikenneturvallisuuden edistämiseksi tarpeellisten tietojen vaihtamista poliisin ja valvontaan osallistuvan kunnan välillä. Tietoja tulisi vaihtaa esimerkiksi liikennemääristä, ajonopeuksista ja liikenneonnettomuuksista. Tämänkaltaista tietojenvaihtoa laajalti tehdään jo nykyisin kuntien ja poliisin välillä. Toiseksi yhteistoiminnan piiriin voisi kuulua se, että poliisi ja kunta neuvottelisivat valvontakohteiden valinnasta. Kolmanneksi yhteistyö voisi käsittää valvonnan tekniseen toteuttamiseen liittyviä tehtäviä eli sopimista siitä, kuinka useita ja minkä tyyppisiä kameroita liikennevalvontaan hankittaisiin. Jos kysymys olisi siirrettävistä kameroista, yhteistyö voisi käsittää sen, missä paikoissa ja mihin kellonaikoihin kamerat olisivat käytössä sekä poliisin avustamisen siirrettävällä kameralaitteistolla tapahtuvan valvonnan toteuttamisessa.

Neljänneksi kunnan osallistuminen voisi käsittää myös poliisin avustamisen automaattisessa liikennevalvonnassa kertyneen materiaalin purkamisessa ja muussa toimistotyössä, kuten rikesakkomääräysten lähettämisessä. Tämän tyyppinen avustaminen voisi kohdistua kameravalvonnassa kertyneen materiaalin purkamiseen valvonnassa paljastuneiden liikenne rikosten selvittämiseksi riippumatta siitä, onko kyseessä esimerkiksi ylinopeusrikkomus tai punaista liikennevaloa päin ajaminen. Liikennevalvontaan osallistuvan kunnan virkamiehen tulisi siirtää poliisimiehen tutkittavaksi ne tapaukset, joissa on syyllistytty rikesakkorikkomusta vakavampaan liikenne rikokseen.

Lisäksi säännöksessä olisi viittaus rikesakkolain 2a lukuun, jossa säädettäisiin valvontaan osallistuvan kunnan virkamiehen toimivallasta antaa rikesakkomääräys valvonnassa paljastuneesta ylinopeusrikkomuksesta tai joukkoliikennekaistalla ajoa koskevasta liikenne rikkomuksesta. Selvyyden vuoksi myös yhteistoimintalakiin kirjattaisiin ne rikkomukset, joiden osalta rikesakkomääräyksen antaminen voisi rikesakkolain nojalla tulla kyseeseen. Avustaminen muussa toimistotyössä sitä vastoin voisi edellä selostetun mukaisesti voisi olla laaja-alaisempaa.

4 §. Yhteistoiminnan yksityiskohdat. Pykälässä edellytettäisiin, että tehtävänjaon yksityiskohdista ja toiminnan yhteensovittamisen yksityiskohdista olisi tehtävä sopimus

kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön ja valvontaan osallistuvan kunnan välillä. Sopimuksessa tulisi tarkemmin määritellä se, miten 3 §:ssä tarkoitetut tehtävät jaetaan liikennevalvontaan osallistuvan kunnan ja poliisin välillä. Sopimuksessa olisi hyvä olla määräyksiä myös valvontalaitteiston kunnossapitoon liittyvästä tehtävänjaosta.

Kaiken kaikkiaan tehtävät tulisi sovittaa yhteen niin, että päällekkäisiä toimintoja vältettäisiin. Yleisperusteluissa selostetun mukaisesti valvonnassa kertyneen materiaalin käsittely ja menettely rikesakkojen määräämisessä ja niiden lähettämisessä tulisi toteuttaa poliisin toimintajärjestelmän puitteissa ilman, että kuntaan perustettaisiin rinnakkaista järjestelmää.

Sopimuksessa tulisi määritellä myös se, minkä tyyppisiä valvontalaitteistoja hankitaan ja mihin niitä sijoitetaan. Tärkeää olisi huolehtia siitä, että hankittavat valvontakamerat ovat yhteensopivia poliisin järjestelmien kanssa. Myös lakia alemmanasteiset määräykset ja sisäasiainministeriön ohjeistus hankittavista laitteista ja niiden kustannuksista tulisi ottaa huomioon.

5 §. Kustannusten korvaaminen. Pykälässä säädettäisiin siitä, että automaattiseen liikennevalvontaan osallistuvalla kunnalla olisi oikeus saada liikennevalvonnasta aiheutuneet kustannuksensa katetuksi valtion varoista. Edellytyksenä olisi, että kustannukset ovat olleet tarpeellisia. Kustannusten luokittelu tarpeellisiksi edellyttäisi sitä, että tehdyt hankinnat ovat olleet 4 §:ssä tarkoitetun sopimuksen mukaisia. Esimerkiksi valvontakameroiden tulisi olla yhteensopivia poliisin järjestelmien kanssa ja niiden tulisi vastata sisäasiainministeriön ohjeita.

Tarkempia määräyksiä kustannusten määräytymisestä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Asetukseen voitaisiin ottaa säännöksiä esimerkiksi velvollisuudesta kilpailuttaa hankittavat valvontalaitteistot sekä korvattavien kustannusten enimmäismääristä. Lähtökohtana tulisi olla, että tehdyt hankinnat myös kustannuksiltaan olisivat sisäasiainministeriön ohjeiden mukaisia.

6 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta. Lain olisi tultava voimaan mahdollisimman pian.

1.2 Laki rikesakkomenettelystä

13c §. Pykälän *1 momentissa* on säännös, jonka mukaan nykyisin vain poliisimies on toimivaltainen antamaan rikesakkomääräyksen 13a §:ssä tarkoitetuista rikkomuksista.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa valtuutettaisiin myös poliisin toimistohenkilökuntaan kuuluva virkamies tai yhteistoimintalain mukaan valvontaan osallistuvan kunnan virkamies antamaan rikesakkomääräys 13a §:ssä tarkoitetuissa rikesakkorikkomuksissa. Tällaisia rikkomuksia olisivat siis suurimman sallitun nopeuden ylittäminen enintään 20 kilometrillä tunnissa tai liikennemerkkien vastainen ajo linja-auto- tai raitiovaunukaistalla. Sen lisäksi, että rikesakkomääräyksen antamiseen valtuutetun tulisi olla virkavastuulla toimiva henkilö, hänellä tulisi olla tehtävään tarvittava koulutus ja taito, minkä kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö olisi erillisellä päätöksellä todennut. Henkilön perehdyttäminen tehtävään ja arviointi taitojen riittävydestä olisi siten kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön vastuulla. Jäljempänä selostetun mukaisesti virkamies, jolla on toimivalta antaa rikesakkomääräys, voisi myös antaa kirjallisen huomautuksen vähäisistä rikkomuksista.

Menettelyssä muutoin noudatettaisiin rikesakkolain 2a luvun säännöksiä. Siten muulla kuin poliisikoulutuksen saaneella virkamiehellä ei olisi toimivaltaa antaa rikesakkomääräystä normaalissa rikesakkomenettelyssä käsiteltävästä rikkomuksesta. Jos siis rikesakon saanut henkilö 13f §:n mukaisesti vastustaisi saamaansa rikesakkomääräystä, asia palautuisi normaaliin rikesakkomenettelyyn eli määräytyisi rikesakkolain 2, 3 ja 4 luvun säännösten mukaisesti.

13j §. Voimassa olevan pykälän 1 momentissa säädetään siitä, että jos 13 a §:n 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu rikkomus on olosuhteet huomioon ottaen vähäinen, rikkomukseen käytetyn ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle, haltijalle tai tilapäiselle käyttäjälle voidaan muihin toimenpiteisiin ryhtymättä antaa kirjallinen huomautus. Huomautuksen antaa poliisimies, ja se lähetetään huomautuksen saaneen henkilön ajoneuvoliikennerekisteristä ilmenevään osoitteeseen.

Pykälään ehdotetaan tehtäväksi lisäys, jonka mukaan huomautuksen voisi antaa myös sellainen virkamies, jolla 13c §:n 2 momentin nojalla toimivalta antaa rikesakkomääräys.

Huomautuksen antaminen oikeusvaikutuksiltaan on rikesakon määräämistä lievempi toimenpide, joka on osoittautunut hyödylliseksi keinoksi parantaa ihmisten ajokäyttäytymistä. Siksi on johdonmukaista ja liikenneturvallisuuden edistämiseksi perusteltua, että huomautuksen voisi poliisimiehen lisäksi antaa muu rikesakkomääräyksen antamiseen oikeutettu virkamies.

2 Voimaantulo

Tarkoituksena on, että ehdotettu yhteistoimintalaki ja rikesakkolakiin ehdotetut muutokset tulisivat voimaan samanaikaisesti. Lakien olisi tultava voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Julkisen vallan käytöstä säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Siinä edellytetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Julkisen vallan käsite sisältää muun ohella yksipuoliset hallintopäätökset, joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin sekä poliisitoimen ja viranomaisen oikeuden määrätä ulkopuolisille seuraamuksia (HE 1/1998) Automaattinen liikennevalvonta ja rikesakkomenettely ovat selvästi perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua julkisen vallan käyttöä, joten siitä tulee määrätä laissa. Julkisen vallan tehtäviä voidaan laissa siirtää muille kuin valtion viranomaisille, kunhan varmistetaan oikeusvaltioperiaatteen ulottuminen toimintaan. Myös perustuslain 121 §:ssä, jossa säädetään kunnallisesta itsehallinnosta, edellytetään, että kunnille annettavista tehtävistä tulee määrätä laissa. Ehdotetut säännökset kuntien mahdollisuudesta avustaa poliisia automaattisessa liikennevalvonnassa ja sinä paljastuneiden rikesakkorikkomusten käsittelyssä täyttävät mainittujen perustuslain säännösten mukaiset vaatimukset laintasoisesta sääntelystä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt hyväksyttävänä sitä, että lievissä massarikosasioissa, kuten tieliikenne rikkomuksissa, seuraamuksen voi määrätä muu kuin oikeusviranomainen. Menettelyn on kuitenkin täytettävä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset muun ohella rikoksesta epäillyn oikeudesta saattaa asia käsiteltäväksi sellaiseen tuomioistuimeen, joka noudattaa 6 artiklan vaatimuksia laillisesta oikeudenkäynnistä (Özturk v. Saksa ja Palaoro v. Itävalta).

Perustuslain 21 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta saattaa asia toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja hakea muutosta tehtyyn päätökseen. Nyt ehdotetuilla säännöksillä ei rajoitettaisi tätä oikeutta, vaan riippumatta siitä, määrääkö rikesakon poliisimies vai muu virkamies, rikesakon saaneella olisi oikeus saada asia käsiteltyksi normaalissa rikesakkomenettelyssä. Lisäksi oikeusturvan takeena olisivat säännökset kevennettyyn rikesakkomenettelyyn soveltuvasta menetetyt määräajan palauttamisesta. Henkilön oikeusturvaan ei näin ollen uudistuksella puututtaisi.

Oikeusturvanäkökohdat ovat merkityksellisiä myös tarkasteltaessa ehdotettujen säännösten suhdetta perustuslain 3 §:n 3 momenttiin, joka sisältää säännöksen tuomiovallan kuulumisesta riippumattomille tuomioistuimille. Rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä tuomiovallan käyttöä on siirretty syyttäjälle ja poliisille. Tuomiovallan siirtämisen ja muutoksenhakukiellon vuoksi rangaistusmääräyslaki ja rikesakkolaki on aikanaan säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmä on esittänyt rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyn korvaamista uudella lainsäädännöllä. Työryhmän mietinnössä on pohdittu myös rikesakkomenettelyn ja perustuslain välistä suhdetta ja katsottu, että sen ehdottama lainsäädäntö voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (OMTR 2007:3 s. 16-23).

Poikkeuslakina säädettyä lakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jollei muutos laajenna alkuperäistä poikkeusta (HE 1/1998 vp). Säättämisyjärjestyksen kannalta merkityksellistä näin ollen on se, laajennetaanko uudistuksella aikanaan rikesakkoa säädettyä tehtyä perustuslakipoikkeusta. Lähtökohtana rikesakkolain 2a lukua säädettyäessä oli se, että normaaliin rikesakkomenettelyyn ei puututtu, mutta mahdollistettiin menettelyn käynnistyminen automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneiden lievien ylinopeuksien ja liikennesääntöjen vastaisen joukkoliikennekaistalla ajon selvittämiseksi siten, rikesakko lähetetään kuljettajaa selvittämättä auton haltijalle. Rikesakkomääräyksen saaneen henkilön kannalta merkityksellistä ei kevennyksessä menettelyssä ole niinkään se, onko rikesakkomääräyksen antanut poliisi vai muu virkamies, vaan ennen muuta se, että henkilö voi yksinkertaisella ilmoituksella vastustaa saamaansa rikesakkoa, jolloin menettely raukeaa. Vastustamisesta seuraa, että asia käsitellään normaalissa rikesakkomenettelyssä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on katsottu, että sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka merkitsevät perustuslakipoikkeuksen

vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (esim. PeVL 24/1994 vp ja 21/1995 vp). Ehdotetut uudistukset rajoittuisivat rikesakkolain 2 a luvussa säädettyyn kevennettyyn rikesakkomenettelyyn eikä niillä muutettaisi rikesakkomenettelyä tai edes 2 a luvussa tarkoitetun menettelyn luonnetta.

Tältä osin voidaan myös tarkastella seuraavia kriteerejä, joihin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota aikanaan rikesakkolakia säädettäessä.

- 1) Mikäli rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö osaksikin tapahtuu tuomioistuinten ulkopuolella, asiasta on säädettävä lailla, jossa riittävän tarkasti määritellään asianomaisten tuomiovallan tosiasiallisten käyttäjien valtuudet ja sovellettava menettely;
- 2) Valtuuksien käyttäjien asiantuntemuksesta sekä valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti. Riittävän valvonnan ja vastuun toteuttaminen edellyttää, että tällaisia valtuuksia voidaan antaa vain virkavastuulla toimiville henkilöille;
- 3) Tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvan tosiasiallisen rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön yhdenmukaisuus on asianmukaisesti turvattava.

Ehdotetut säännökset valtuuttaisivat muun virkamiehen kuin poliisimiehen antamaan rikesakkomääräyksen hyvin rajoitetusti. Tämä olisi sallittua vain kun kyse on rikesakon määräämisestä automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneiden ylinopeusrikkomusten sekä joukkoliikennekaistalla ajoa koskevista rikkomuksista, joiden suhteen jo kevennetyn rikesakkomenettelyn käyttöönotto merkitsi siirtymistä normaalia rikesakkomenettelyä kaavamaisempaan ja summaarisempaan menettelyyn. Rikesakkolain 2a luvussa on myös yksityiskohtaiset säännökset noudatettavasta menettelystä ja edellä selostetun mukaisesti asianosaisen oikeudesta vastustaa saamaansa rikesakkoa. Ehdotettujen säännösten voidaan siten katsoa olevan sopusoinnussa kohdan 1 vaatimuksen kanssa.

Myös kohdissa 2 ja 3 mainitut vaatimukset täyttyisivät, koska rikesakkomääräyksen allekirjoittamiseen valtuutettu henkilö toimisi virkavastuulla sekä poliisin johdon ja valvonnan alaisuudessa. Edellytyksenä olisi myös, että hänellä on tehtävän vaatima pätevyys ja koulutus.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 46/2005 vp ottanut kantaa tuomioistuinten ulkopuoliseen tuomiovallan käyttöön erävalvontalain 14 §:n valmistelun yhteydessä. Pykälässä mahdollistetaan se, että erätarkastajalla on oikeus määrätä rikesakko, jos sakon kohteena oleva antaa kirjallisen suostumuksen asian käsittelemiseksi rikesakkomenettelyssä. Tietyin edellytyksin asia on mahdollista käsitellä myös rangaistusmääräysmenettelyssä.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 46/2005), että mainittu pykälä voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä seikkoja, jotka ovat omiaan rajaamaan menettelyn käyttöalaa. Tällaisina seikkoina perustuslakivaliokunta mainitsi rikesakon ja rangaistusmääräyksen antamisen yleisten edellytysten lisäksi vaatimuksen henkilön kirjallisesta suostumuksesta asian käsittelyyn rikesakko- tai rangaistusmääräysmenettelyssä, rangaistusvaatimuksen enimmäismäärän rajaamisen 20 päiväsakkoon sekä sen, ettei sakkorangaistusta saa muuntaa vankeudeksi.

Nyt ehdotetut säännökset rikesakotusvaltuuksien myöntämisestä muulle virkamiehelle kuin poliisille, ovat suppeampia kuin erävalvontalain 14 §:ssä ehdotetut valtuudet. Myös viranomaisen harkintavalta seuraamusten suhteen olisi erätarkastajiin verrattuna rajoitetumpaa. Erävalvojien käsiteltäviksi voi tulla lukuisia eri tyyppisiä ja luonteisia rikoksia, jotka edellyttävät monipuolista rikosoikeudellista harkintaa. Nyt ei ole kyse tällaisesta, vaan edellä selostetun mukaisesti laissa hyvin suppeaksi rajatusta toimivallasta. Jo tästä syystä myöskään suostumus-kriteerin ei ole tulkittava edellyttävän perustuslainsäätämisyjärjestyksestä. Toisaalta se, että henkilö kevennetyssä rikesakkomenettelyssä hyväksyy saamansa rikesakon, merkitsee samalla suostumusta siihen menettelyyn, jossa rikesakko on määrätty. Asianosaisella säilyy aina oikeus vastustamalla rikesakkoa saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Henkilön suostumuksen osalta erona erävalvonnan yhteydessä ja kevennetyssä rikesakkomenettelyssä annettavien rikesakkojen määräämisessä on se, että erävalvonnassa henkilö antaa etukäteen suostumuksensa rikesakkomenettelyyn, kun taas kevennetyssä rikesakkomenettelyssä henkilöllä on oikeus vastustaa saamaansa rikesakkoa ja sitä kautta saada asia käsiteltyksi tuomioistuimessa. Kevennetyssä rikesakkomenettelyssä valittu malli ”jälkikäteisestä” oikeudesta saattaa asia rikosasiassa toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi vastaa useimmissa muissa Euroopan valtioissa omaksuttua ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset täyttävää menettelyä yksinkertaisissa rikosasioissa.

Edellä olevan perusteella ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset.

1. Laki poliisin ja kuntien välisestä yhteistoiminnasta automaattisessa liikennevalvonnassa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää poliisin ja kuntien välistä yhteistoimintaa automaattisessa liikennevalvonnassa.

2 §

Yleiset edellytykset

Kunta voi kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön suostumuksella omalla alueellaan osallistua automaattiseen liikennevalvontaan sekä siinä paljastuneiden rikkomusten käsittelyyn. Edellytyksenä on, että osallistumista on liikenneturvallisuuden edistämiseksi pidettävä tarpeellisena. Osallistuessaan liikennevalvontaan kunta toimii poliisin valvonnassa ja ohjauksessa.

3 §

Yhteistoiminnan sisältö

Yhteistoiminta voi käsittää liikenneturvallisuuden edistämiseksi tarpeellisten tietojen vaihtamista, valvontakohteiden valintaa, valvonnan teknistä toteuttamista sekä valvonnassa kertyneen materiaalin purkamista ja muuta toimistotyötä. Valvontaan osallistuvan kunnan virkamiehen toimivallasta antaa rikesakkomääräys automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneesta ylinopeusrikkomuksesta tai liikennemerkkien vastaisesta ajosta linja-auto- tai raitiovaunukaistalla säädetään rikesakkomenettelystä annetun lain 2a luvussa.

4 §*Yhteistoiminnan yksityiskohdat*

Tehtävänjaon yksityiskohdista ja toiminnan yhteensovittamisesta sekä valvontalaitteiston hankkimisesta on tehtävä sopimus kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön ja valvontaan osallistuvan kunnan välillä.

5 §*Kustannusten korvaaminen*

Tämän lain mukaan automaattiseen liikennevalvontaan osallistuvalla kunnalla on oikeus saada valtion varoista korvaus valvontaan käyttämistään tarpeellisista kuluista. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset kustannusten määräytymisestä.

6 §*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan

päivänä

kuuta 20 .

2. Laki rikesakkomenettelystä annetun lain 13c ja 13 j §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rikesakkomenettelystä 21 päivänä tammikuuta 1983 annetun lain (66/1983) 13c § ja 13j §, sellaisena kuin ne ovat laissa 59/2006, seuraavasti:

13c §

Rikesakkomääräyksen antaa poliisimies.

Myös muulla poliisin henkilöstöön kuuluvalla virkamiehellä tai poliisin ja kuntien yhteistoiminnasta automaattisessa liikennevalvonnassa annetun lain (/) nojalla valvontaan osallistuvan kunnan virkamiehellä on toimivalta antaa rikesakkomääräys tässä luvussa säädettyjen edellytysten ja menettelysääntöjen mukaisesti. Edellytyksenä on, että kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö on tehnyt asiasta päätöksen ja todennut, että virkamiehellä on tehtävään tarvittava koulutus ja taito.

Rikesakkomääräys on annettava kirjallisena, ja antajan on allekirjoitettava se. Rikesakkomääräys voidaan allekirjoittaa myös koneellisesti.

Rikesakkomääräyksestä tulee ilmetä:

- 1) rikesakkomääräyksen saaneen henkilötiedot;
- 2) rikkomuksen tekoaika ja -paikka, rikkomuksen laatu sekä sovellettavat lainkohdat;
- 3) rikesakon määrä ja päivämäärä, johon mennessä rikesakko on maksettava;
- 4) selostus rikesakkomääräyksen saaneelle rikkomuksesta mahdollisesti aiheutuvista muista seuraamuksista, kuten ajokiellosta; sekä
- 5) selostus siitä, miten rikesakkomääräystä vastustettaessa tulee menetellä ja miten asiaa tällöin käsitellään.

13j §

Jos 13a §:n 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu rikkomus on olosuhteet huomioon ottaen vähäinen, rikkomukseen käytetyn ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle, haltijalle tai tilapäiselle käyttäjälle voidaan muihin toimenpiteisiin ryhtymättä antaa kirjallinen huomautus.

Huomautuksen antaa poliisimies tai muu virkamies, jolla 13 c §:n 2 momentin mukaan on toimivalta rikesakkomääräyksen antamiseen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__ .

1. Lag om samarbete mellan polisen och kommunerna vid den automatiska trafikövervakningen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att främja samarbetet mellan polisen och kommunerna vid den automatiska trafikövervakningen.

2 §

Allmänna förutsättningar

En kommun kan med samtycke av polischefen vid polisinsättningen i häradet på sitt eget område delta i den automatiska trafikövervakningen samt i behandlingen av de förseelser som där kommer fram. Förutsättningen är att ett deltagande ska anses behövligt med hänsyn till främjandet av trafiksäkerheten. Då en kommun deltar i trafikövervakningen verkar den under polisens tillsyn och styrning.

3 §

Innehållet i samarbetet

Samarbetet kan omfatta ett utbyte av uppgifter som är nödvändiga för att främja trafiksäkerheten, valet av övervakningsobjekt, ett tekniskt genomförande av övervakningen samt en genomgång av det material som samlats in vid övervakningen och annat kontorsarbete. Angående befogenheten för en kommunal tjänsteman att utfärda ett ordningsbotsföreläggande för en sådan överhastighetsförseelse eller för en sådan körning på ett busskörfält eller spårvagnsfält i strid med vägmärken som har uppdagats vid den automatiska trafikövervakningen föreskrivs i 2 a kap. i lagen om ordningsbotsförfarande.

4 §

Detaljerna i samarbetet

Angående detaljerna i fråga om uppgiftsfördelningen och samordning av verksamheten samt anskaffning av övervakningsapparatur ska det slutas ett avtal mellan polischefen vid polisinsättningen i häradet och den kommun som deltar i övervakningen.

5 §

Ersättning för kostnader

En kommun som enligt denna lag deltar i automatisk trafikövervakning har rätt att av statsmedel få ersättning för de behövliga kostnaderna för övervakningen. Närmare bestämmelser om hur kostnaderna bestäms utfärdas genom förordning av statsrådet.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den

20 .

2. Lag om ändring av 13 c och 13 j § i lagen om ordningsbotsförfarande

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 21 januari 1983 om ordningsbotsförfarande (66/1983) 13 c och 13 j §, sådana de lyder i lag 59/2006, som följer:

13 c §

Ett ordningsbotsföreläggande utfärdas av en polisman.

Också en annan tjänsteman som hör till polispersonalen eller en kommunal tjänsteman som med stöd av lagen om samarbete mellan polisen och kommunerna vid den automatiska trafikövervakningen har befogenhet att utfärda ett ordningsbotsföreläggande i enlighet med de förutsättningar och förfaranderegler som föreskrivs i detta kapitel. Förutsättningen är att polischefen vid polisinspektionen i häradet har fattat beslut om saken och konstaterat att tjänstemannen har den utbildning och skicklighet som behövs för uppgiften.

Ett ordningsbotsföreläggande skall utfärdas skriftligen och undertecknas av utfärdaren. Föreläggandet kan också undertecknas maskinellt.

Av ett ordningsbotsföreläggande ska framgå

- 1) personuppgifter om den som har fått föreläggandet,
- 2) tiden och platsen för förseelsen, förseelsens art och de lagrum som tillämpas,
- 3) ordningsbotens belopp och det datum när ordningsboten senast skall betalas,
- 4) de eventuella övriga påföljder som förseelsen kan medföra för den som fått föreläggandet, såsom körförbud, och
- 5) vilket förfarande som ska tillämpas om den som fått föreläggandet motsätter sig ordningsboten och hur ärendet då handläggs.

13 j §

Om en förseelse som avses i 13 a § 1 eller 2 punkten med hänsyn till omständigheterna är ringa, kan den som registrerats som ägare, innehavare eller tillfällig användare av det fordon som använts vid förseelsen ges en skriftlig anmärkning, utan att några andra åtgärder vidtas. Anmärkningen ges av en polisman eller en annan tjänsteman som enligt 13 c § 2 mom. har befogenhet att utfärda ett ordningsbotsföreläggande och sänds till personen i fråga på den adress som framgår av fordonstrafikregistret.

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2008

1. Kidutuksen kriminalisointi
2. Lait eurooppalaisesta vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä ja eurooppalaisesta maksamismääräysmenettelystä
3. Yhdistyslain tarkistaminen
4. Kuntien osallistuminen automaattiseen liikennevalvontaan