

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 31/2014 vp

Kansalaisaloite: Rattijuoppouden rangaistuksia on tiukennettava (KAA 3/2014 vp)

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä kesäkuuta 2014 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi kansalaisaloitteen Rattijuoppouden rangaistuksia on tiukennettava (KAA 3/2014 vp)(M 5/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Ville Hinkkanen, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Jari Pajunen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Miettinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Ismo Tuominen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hovioikeudenlaamanni Allan Ahnger, Turun hovioikeus
- kärjätuomari Ann-Sofie Högström, Länsi-Uudenmaan kärjäoikeus
- valtiosyyttäjä Christian Lundqvist, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- johtava kihlakunnansyyttäjä Jouko Nurminen, Sisä-Suomen syyttäjänvirasto

- poliisijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- ylikomisario Janne Kangas, Pohjanmaan poliisilaitos
- ylilääkäri Timo Seppälä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- asianajaja Antti Riihelä, Suomen Asianajajaliitto
- asianajaja Risto Tuori, Autoliitto ry
- apulaisprofessori Sakari Melander.

Julkinen kuuleminen

Lakivaliokunta järjesti 16 päivänä lokakuuta 2014 kansanedustajille ja tiedotusvälineille sekä verkkolähetyksen kautta yleisölle suunnatun julkisen kuulemistilaisuuden, jossa kuultavina olivat seuraavat henkilöt:

- aloitteen tekijä Jorma Sonninen, avustajinaan Tuomo Sallinen ja Jukka Syrjänen
- toimitusjohtaja Anna-Liisa Tarvainen, Liikenneturva
- erikoissuunnittelija Hannu Niemi, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

KANSALAISALOITE

Kansalaisaloite "Rattijuoppouden rangaistuksia on tiukennettava" sisältää ehdotuksia lainvalmisteluun ryhtymisestä. Rattijuoppojen rangaistusten keinoiksi ehdotetaan:

- Rattijuopon ajoneuvon välitöntä haltuunottamista valtiolle riippumatta siitä, kenen ajoneuvo on.
- Mahdollisimman varhaista puuttumista ongelmaan. Ensimmäistä kiinnijäämistä pitäisi seurata ajokielto ja hoitoonohjaus.

Seuraavien kiinnijäämistien seurauksena olisi tilanteen mukainen pakkohoito ja rangaistuksena ehdoton vankeus.

- Rattijuoppojen aiheuttamat kuolemantapaukset pitää tulkita tapoiksi ja loukkaantumiset tapon yrityksiksi.
- Rattijuoppouden promillerajan laskemista.
- Rattijuopon ilmoittamatta jättäminen pitää tehdä rangaistavaksi.

Kansalaisaloitteen perustelut kuuluvat seuraavasti: "Me allekirjoittaneet kansalaiset koemme, että oikeustajuumme on loukattu. Luottamuksemme Suomeen oikeusvaltiona horjuu rattijuoppojen liian lievien rangaistusten vuoksi. Jopa kuolemantapauksia aiheuttaneiden ratti-

juoppojen rangaistukset jäävät usein pienemmiksi kuin esim. talousrikollisten. Näin rattijuoppojen aiheuttamia valtavia inhimillisiä kärsimyksiä vähätellään ja yhteiskuntaamme kalvaa ongelmaa, alkoholismia, väheksytään."

Aloitteen tekijät esittivät julkisessa kuulemisessa, että asiaa harkittuaan he haluavat muuttaa eräitä aloitteen kohtia, koska ne ovat joko kohtuuttomia tai oikeudellisesti tai käytännöllisesti vaikeita toteuttaa. Kansalaisaloitelain (12/2012) 5 §:n 3 momentin mukaan aloitetta ei kuitenkaan saa muuttaa kannatusilmoitusten keräyksen alkamisen jälkeen. Tämän vuoksi lakivaliokunta arvioi aloitetta siinä muodossa, jossa se on eduskunnalle toimitettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Kyseessä on ensimmäinen rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuva kansalaisaloite. Kansalaisaloitteessa sen sisältämiä ehdotuksia perustellaan sillä, että "luottamus Suomeen oikeusvaltiona horjuu rattijuoppojen liian lievien rangaistusten vuoksi".

Suomalaisen kriminaalipolitiikan keskeisenä perusteena on pitkään ollut se, että ollakseen legitiimi rikosoikeudellisen järjestelmän tulee heijastaa kansalaisten oikeustajua. Rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan tulee perustua siihen, että ihmiset kokevat normiston omakseen, kunnioittavat ja arvostavat sen sisältöä sekä pitävät sitä sellaisenaan seuraamisen arvoisena. Kansalaisaloite välineenä on tästä näkökulmasta rikosoikeudellisen lainsäädännön kannalta tärkeä toimintakanava.

Selvää toisaalta on myös se, että ollakseen hyväksyttävää ja legitiimiä lainsäädännön on täytettävä tietyt oikeudelliset reunaehdot, jotka seuraavat perustuslaista, lainsäädännön perusperiaatteista sekä oikeudenalakohtaisesta sääntelytraditiosta.

Lakivaliokunta toteaa tarkastelun aluksi, että kansalaisaloitteella on puututtu vakavaan yhteiskunnalliseen ongelmaan ja tavoite torjua rattijuopumuksia on ilman muuta kannatettava. Rattijuopumus on merkittävä liikenneturvallisuusongelma ja sen torjumiseen tulee panostaa riittävällä tavalla. Rattijuopumusta ei tule hyväksyä missään muodossa. Tosiasia on kuitenkin, että mikäli ongelmaan olisi helppoja ratkaisuja, niin ne olisi jo toteutettu. Valiokunnan mielestä rattijuopumus on olennaisesti alkoholi- ja terveystaloudellinen ongelma: siihen syyllistyvät ovat tutkimusten mukaan useimmiten alkoholin suurkuluttajia ja päihderiippuvaisia. Rikosoikeus on viimeinen keino ratkaista tämänkaltaista yhteiskunnallista ongelmaa.

Rattijuopumuksen yleisyys

Koska vain pieni osa rattijuopumuksista tulee ilmi, poliisin tilastoimat rikokset eivät anna riittävää kokonaiskuvaa rattijuopumusrikosten yleisyydestä. Rattijuopumuksen kokonaismäärää on sen vuoksi mitattu myös tienvarsitutkimusten (ns. ratsiatutkimukset) avulla, jolloin on mahdollista selvittää, miten paljon rattijuoppoja tavataan liikennevirrassa joillakin tieosuuksilla määrättyinä aikoina. Näiden tutkimusten avulla

saadaan tietoa ennen muuta rattijuopumuksen kehityksestä ja alueellisista eroista, kun tutkimukset toistetaan samanlaisina vuosittain vertailukelpoisissa olosuhteissa.¹

Valtakunnallisten ratsiatutkimusten mukaan rattijuopumukseen syyllistyneitä tavattiin liikennevirrassa keskimäärin 0,20 % vuosina 1988—1999. Suurin osuus eli 0,25 % mitattiin vuonna 1990. Tämä osuus on vähentynyt niin, että vuosina 2005—2013 se vaihteli 0,11 %:n ja 0,15 %:n välillä. Kun vuonna 1990 yksi jokaisesta noin 400 autoilijasta syyllistyi rattijuopumukseen, vastaava osuus on nyt yksi noin 800 autoilijasta. Rattijuopumus on näin mitattuna vähentynyt 40—50 % vuoden 1990 tasosta. Uudellamaalla vastaavia ratsiatutkimuksia on tehty jo vuodesta 1979 lähtien. Niissä korkeimmat rattijuopumuksen osuudet saatiin tutkimusten alkuvuosina (0,5 %), mikä on yli kaksi kertaa niin paljon kuin viimeisenä mittausvuonna 2012 saatu 0,2 %:n osuus.

Maistelleiden eli alle 0,5 promillen kuljettajien määrä kasvoi nopeasti valtakunnallisten tutkimusten mukaan vuodesta 1997 alkaen 1 %:n tasolle, mutta on sen jälkeen taas vähitellen laskenut noin 0,6 %:iin liikennevirrassa. Noin yksi

150—200 autoilijasta on siten nauttinut alkoholia niin, että se näkyy näissä mittauksissa.

Poliisin tietoon tullessa rikollisuudessa 1990-luvun puolivälissä alkanut rattijuopumusten kasvu pysähtyi vuonna 2007, ja rattijuopumusrikosten määrä on vähentynyt selvästi sen jälkeen. Merkille pantavaa on se, että alkoholitapaukset ovat ajanjaksolla 2004—2013 vähentyneet 42 %:lla, mutta huumetapaukset ovat lisääntyneet 53 %:lla. Huumetapausten kasvu selittyy suurelta osin huumeita koskevan nollarajan käyttöön ottamisella vuonna 2003. Tämä kriminalisoinnin laajennus vaikutti luonnollisesti myös muutoin tilastoitujen rikosten määrän kasvuun. Alkoholitapausten osuus on kuitenkin edelleen selvästi suurin (78 % vuonna 2013).

Poliisin tietoon tulleita rattijuopumuksia oli vuonna 2013 ennätyksellisen vähän eli noin 18 000. Poliisin tietoon tulleita rattijuopumustapauksia oli tuolloin 40 % vähemmän kuin vuonna 1990 (noin 30 000 rikosta).

Ilmi tulleen rattijuopumusrikollisuuden määrään vaikuttavat liikennevalvonnan määrä ja sen suuntaaminen. Ratsioissa jää vuosittain kiinni arviolta joka kolmas—neljäs rattijuoppo. Seuraavaksi yleisin kiinnijäämisen syy on ilmiänto. Muita ilmitulotapoja ovat poliisin havaitsemat ajotapavirheet ja liikenneonnettomuudet. Kiinnijäämisriskiksi on arvioitu 30 km:n pituisella ajomatkalla 1:227. Poliisi puhalluttaa oman arvionsa mukaan vuosittain noin 1,5—2,0 miljoonaa autoilijaa. Puhallutusten määrä on nyttemmin lakkautetun Liikkuvan poliisin tietojen perusteella kolminkertaistunut 25 vuodessa. On siis huomattava, että tilastoidun rattijuopumusrikollisuuden määrä on vähentynyt siitä huolimatta, että kiinnijäämisen todennäköisyys on kasvanut. Autokantaan suhteutettaessa tilastoidun rattijuopumusrikollisuuden määrä on viimeksi kuluneen 10 vuoden aikana puolittunut ja suhteessa liikennemääriin vähentynyt reilun kolmanneksen. Rattijuopumusrikokset ovat vähentyneet niin ikään suhteessa alkoholin kulutukseen runsaan neljänneksen viimeisen viiden vuoden aikana.

¹ Seuraavissa jaksoissa esitetyt tilastotiedot perustuu seuraaviin lähteet: Impinen, Antti 2011: Arrested Drunk Drivers. Trends, Social Background, Recidivism and Mortality. Research 63. National Institute for Health and Welfare. Department of Alcohol, Drugs and Addiction and University of Helsinki. The Health Institute, Department of Public Health; Löytty, Marita 2013: Alkoholirattijuopumus tieliikenteessä ja juopumuksen yleisyys ilma-, juna- ja vesiliikenteessä. Liikenteen analyysit. Teema-analyysi. Trafin julkaisuja 11/2013; Niemi, Hannu 2014: Liikenne rikokset, s. 167-193. Julkaisussa Rikollisuustilanne 2013. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 266/2014; Portman, Maria & Penttilä, Antti & Haukka, Jari & Eriksson, Peter & Gunnar, Teemu & Kuoppasalmi, Kimmo & Koskimaa, Heikki 2011: Rattijuopon profiili ja uusimisen riskitekijät. Tuloksia rattijuopumuksen esiintyvyydestä ja kehityksestä Uudenmaan ratsiatutkimuksesta vuosina 1990—2008. Liikenneturvallisuuden pitkän aikavälin tutkimus- ja kehittämisohjelma. LINTU-julkaisuja 1/2011.

Rattijuopumusunnettomuudet

Liikenteessä kuoli noin 260 ihmistä sekä vuonna 2012 että vuonna 2013. Loukkaantuneiden määrä oli noin 6 700 vuonna 2013. Liikenteessä kuolleita ja loukkaantuneita on ollut yhtä vähän kuin nyt viimeksi 1950-luvulla.

Rattijuopumustapauksissa kuoli 57 henkilöä vuonna 2013. Vuosina 2009—2013 on kuollut noin 20—40 ihmistä vähemmän vuodessa kuin 2000-luvun alkupuolella. Loukkaantuneiden määrä on laskenut vastaavasti 44 % vuodesta 2004. Vuonna 2013 rattijuopumustilanteissa loukkaantui 680 ihmistä. Rattijuopumusunnettomuuksissa kuolleiden osuus on ollut vuosittain noin neljännes (24 % vuosina 2004—2013) ja loukkaantuneiden noin kymmenesosa (11 % vuosina 2004—2013) kaikista samana vuonna tieliikenneonnettomuuksista kuolleista ja loukkaantuneista. Tämä osuus on viime vuosina jonkun verran vähentynyt edeltävään aikaan verrattuna. Rattijuopumusunnettomuuksissa kuolleista selvän enemmistön muodostavat rattijuoppo itse tai hänen matkustajansa. Sivullisia näissä tilanteissa on kuollut vuosittain keskimäärin kuusi (8 % kuolleista) viimeisen 10 vuoden aikana. Vuonna 2012 kuoli 8 sivullista ja vuonna 2013 ei kuollut yhtään sivullista. Loukkaantuneista sivullisia on ollut keskimäärin 133 (14 % loukkaantuneista) vuodessa vastaavana aikana. Vuonna 2012 loukkaantuneita sivullisia oli 72 ja vuonna 2013 heitä oli 118.

Suomessa ongelmana on kuljettajien todennäköisesti suurempi päihtyneisyyden aste kuin monissa muissa maissa, joissa rattijuopumukseen syyllistytään useammin kuin Suomessa. Kuolemaan johtaneissa rattijuopumusunnettomuuksissa rattijuopot ovat pääosin yli 1,2 promillen humalatilassa (liikennevahinkojen tutkimuslautakuntien selvitysten mukaan 82 % vuosina 2009—2013), ja tästä joukosta lähes puolet oli vähintään 2 promillen humalassa.

Rattijuopumuksen aiheuttamat kustannukset

Inhimilliset kärsimysten lisäksi rattijuopumuksen taloudelliset kustannukset yhteiskunnalle ovat merkittävät. Loukkaantumisen kustannuk-

set jaotellaan pysyvään vammaan (1 079 000 euroa), vaikeaan tilapäiseen vammaan (248 000 euroa) ja lievään tilapäiseen vammaan (49 000 euroa). Keskimäärin loukkaantumisen kokonaiskustannukset ovat 241 000 euroa/loukkaantuminen. Rattijuopumusunnettomuudessa kuolleen henkilön aineelliset menetykset yhteiskunnalle ovat noin 1 919 000 euroa.

Rattijuopumukseen liittyvän poliisin hälytystehtävän kustannus on arviolta 119 euroa yhtä rikosta kohti. Liikenne rikosten esitutkinnan kustannuksen on arvioitu olevan 156 euroa per rikos. Lisäksi rikoksista koituu kustannuksia syyttäjä- ja tuomioistuinlaitokselle. Yhden rikoksen syyteharkinnan kustannukset ovat keskimäärin 322 euroa ja syytteen tuomioistuin käsittelyn keskimäärin 204 euroa. Kirjallisessa menettelyssä yhden asian ratkaisu tuomioistuimessa maksaa keskimäärin 595 euroa ja käräjäoikeuden suullisessa käsittelyssä ratkaistu rikosasia noin 850 euroa. Myös rangaistuksen täytäntöönpano aiheuttaa kustannuksia. Yhdyskunta-seuraamusten yksikköhinnat ovat tyypillisesti joitakin tuhansia euroja; esimerkiksi yhdyskuntapalvelu maksaa 2 800 euroa (34,08 euroa/tunti). Yhden vankivuoden hinta on puolestaan noin 68 000 euroa.

Lakivaliokunta kuitenkin toteaa, että yksikin rattijuopumusunnettomuudessa kuollut tai vammautunut uhri on liikaa.

Kansalaisaloitteen sisältämien ehdotusten arviointi

Ajoneuvon haltuunotto

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että rattijuopon ajoneuvo tulisi ottaa välittömästi valtion haltuun riippumatta siitä, kenen ajoneuvo on.

Lakivaliokunta toteaa, että poliisi voi jo nykyään välittömästi takavarikoida rattijuopon auton ja tuomioistuin voi määrätä auton menettäväksi, jos se on tarpeen uusien rikosten ehkäisemiseksi. Rikoslain (jäljempänä myös RL) 10 luvun 5 §:n 2 momentin 2 kohdan (875/2001) mukaan rikoksen kohteena ollut esine tai omaisuus voidaan tuomita kokonaan tai osaksi menettetyksi, jos menettämisestä on tarpeen

uusien rikosten ehkäisemiseksi ja esine on erityisen sovelias rikoksen kohteeksi.

Korkein oikeus on ratkaisuissaan KKO 2005:75, 2005:76 ja 2007:85 katsonut, että rattijuopumusrikokseen syyllistyneen ajoneuvo voidaan tuomita valtiolle menetetyksi. Ratkaisujen mukaan RL 10:5.2:n edellytykset voivat täytyä, jos tekijä on aikaisemmista rangaistuksista ja ajokielloista huolimatta syyllistynyt toistuvasti uusiin rattijuopumusrikoksiin siten, että nämä muut seuraamukset ovat osoittautuneet tehottomiksi. Lisäksi on edellytetty, että rattijuopumusten määrän ja toistumistiheyden perusteella on todennäköistä, että henkilö syyllistyy jatkossakin rattijuopumukseen, jos ajoneuvoa ei tuomita valtiolle menetetyksi.

Jos esinettä ei voida tuomita menetetyksi sen vuoksi, että se kuuluu muulle kuin rikoksenteijälle, rikoksenteijä voidaan tuomita menettämään esineen rahamääräinen arvo (RL 10:8.1). Tällainen arvokonfiskaatio ei ole omiaan estämään rikoksen uusimista rattijuopumusrikoksissa (ks. HE 80/2000 vp).

Menettämisseuraamuksesta päättää tuomioistuim, mutta poliisilla on toimivalta ottaa ajoneuvo heti valtion haltuun ja takavarikoida se. Pakkokeinolain (806/2011) 7 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan esine voidaan takavarikoida, jos on syytä olettaa, että se tuomitaan menetetyksi. Takavarikoimisesta päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies (PKL 7:7), mutta esineen haltuunotosta voi päättää poliisimies (PKL 7:8.1).

Lakivaliokunnan mielestä voimassa oleva lainsäädäntö täyttää kansalaisaloitteen vaatimuksen siitä, että toistuvasti rattijuopumuksiin syyllistyneet tuomitaan menettämään ajoneuvonsa valtiolle. Valiokunta kuitenkin katsoo, että käytännössä erityisen ongelman muodostavat henkilöt, jotka jatkuvasti syyllistyvät rattijuopumusrikoksiin. On sinänsä ilmeistä, että seuraamusjärjestelmän uskottavuuden kannalta tapauksissa, joissa rangaistus ei näytä tehoavan, voi olla perusteltua nykyistä useammin määrätä ajoneuvon menettämisseuraamus. Useampikerhtaistenkin rattijuopumusrikoksiin syyllistyvien kohdalla ajoneuvon menettämisseuraamusta on

kuitenkin oikeuskäytännössä harvemmin käytetty. Osasyynä tähän käytäntöön on saattanut olla se, että menettämisseuraamus voidaan määrätä vain syyttäjän sitä koskevan vaatimuksen perusteella. Edellä mainittujen korkeimman oikeuden ratkaisujen myötä rattijuopumukseen toistuvasti syyllistyneiden ajoneuvon konfiskointi on ollut aiempaa laajemmin esillä rattijuopumusrikosten tuomioistuinkäsittelyissä. Valiokunta pitää kehitystä myönteisenä, mutta katsoo, että hallituksen on syytä selvittää, kuinka usein rattijuopon ajoneuvo tuomitaan oikeuskäytännössä valtiolle menetetyksi. Mikäli ilmenee, ettei menettämisseuraamusta käytetä lain sallimassa laajuudessa, asiaan tulee valiokunnan mielestä rikosprosessiviranomaisten koulutuksessa ja sitä kautta käytännössä kiinnittää huomiota.

Seuraamukset

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että rattijuopumukseen tulisi puuttua mahdollisimman varhain. Kansalaisaloitteen mukaan "ensimmäistä kiinnijäämistä pitäisi seurata ajokielto ja hoitoonohjaus. Seuraavien kiinnijäämistien seurauksena olisi tilanteen mukainen pakkohoito ja rangaistuksena ehdoton vankeus."

Ajokielto. Ajokorttilain (386/2011) 64.1 §:n mukaan käräjäoikeuden on määrättävä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettaja ajokieltoon, jos hänen todetaan syyllistyneen rattijuopumukseen tai törkeään rattijuopumukseen. Käytännössä rattijuopumustilanteissa poliisi määrää ajokorttilain 70 §:n perusteella väliaikaisen ajokiellon. Tältä osin voimassa oleva lainsäädäntö on kansalaisaloitteessa ehdotetun mukainen.

Hoitoonohjaus. Rattijuopumukseen liittyvä hoitoonohjaus on nykyään kytketty ajokortin terveysvaatimuksiin: alkoholin jatkuva väärinkäyttö on este ajo-oikeuden säilyttämiselle. Lääkärillä on velvoite ilmoittaa päihderiippuvuudesta poliisille.

Ajokorttilain 12 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ajokorttilupa myönnetään, jos hakijaa ei alkoholin tai muun huumaavan aineen jatkuvan väärinkäytön vuoksi ole katsottava kuljettajana

liikenteelle vaaralliseksi. Säännöksen 2 momentin mukaan alkoholin jatkuva väärinkäyttö ei kuitenkaan ole esteenä ajokorttiluvan myöntämiselle, jos ajokorttiin liitetään ehto alkolukon käytöstä.

Ajokorttilain 20 §:n mukaan jos on syytä epäillä, ettei ajo-oikeuden haltija enää täytä ajokortin terveysvaatimuksia tai ettei hän terveydentilansa vuoksi enää kykene kuljettamaan turvallisesti sellaista ajoneuvoa, jonka ajo-oikeus hänellä on, poliisi voi määrätä kuljettajan määräjassa toimittamaan lääkärinlausunnon terveysvaatimusten täyttymisestä.

Ajokorttilain 21 §:n mukaan sen estämättä, mitä tietojen salassapitovelvollisuudesta säädetään, lääkärin on todetessaan ajo-oikeuden haltijan terveydentilan muuten kuin tilapäisesti heikentyneen siten, ettei hän enää täytä lain 17 tai 18 §:ssä tarkoitettuja terveysvaatimuksia, ilmoitettava siitä poliisille. Lain 17 §:n 1 momentin 3 kohdassa ja 18 §:n 1 momentin 4 kohdassa viitataan ajokorttidirektiivin liitteeseen III, jonka mukaan ajokorttia ei saa antaa eikä uudistaa hakijoille tai kuljettajille, jotka ovat alkoholiriippuvaisia tai jotka eivät kykene pidättäytymään ajamisesta alkoholin vaikutuksen alaisena.

Tieliikenteen turvallisuuden parantamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (5.12.2012) mukaan alle 25-vuotiaille rattijuopumuksesta kiinnijääneille tarjotaan mahdollisuus osallistua päihdetilannetta koskevaan kartoitukseen terveys- tai sosiaaliviranomaisen kanssa Tie selväksi -mallin mukaisesti. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että hoitoonohjaus toteutetaan periaatepäätöksen mukaisesti.

Päihdehoitoa järjestetään myös rikosseuraamusten täytäntöönpanon yhteydessä. Päihdekuntoutusohjelmiin osallistuu vuosittain noin 400 vankia, joista noin 300 osallistuu akkreditoituihin ohjelmiin. Rattijuopumuksesta tuomituille soveltuvia akkreditoituja päihdeohjelmia ovat mm. Kiskon yhteisöhoito, Antiriippuvuudet, Kalterit Taakse, Matkalla muutokseen, Vankiloiden yhteisökuntoutusohjelma ja Vaasan vankilan kristillisen päihdekuntoutusosaston ohjelma. Rattijuopumuksesta tai törkeästä rattijuopumuksesta tuomituille vangeille kokeiltiin vuosi-

na 2009—2011 Naarajärven vankilassa päihteenkäytön lopettamisohjelmaa yhteistyössä Myllyhoitoyhdistys Ry:n kanssa RAY:n tuella. "Selvä kaista" ohjelman suoritti kokeilun aikana 140 vankia. Toimintaa on jatkettu Naarajärven vankilassa kokeiluhankkeen jälkeen. Vuosina 2012—2014 siihen on 30.9.2014 mennessä ohjattu yhteensä 134 vankia.

Myös yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon sisältönä ovat yhdyskuntaseuraamusta suorittavan valvontatapaamiset valvojan kanssa, päihteettömyyden edellyttäminen, valvonta ja tukeminen sekä erilaiset toimintaohjelmat, joilla edistetään tuomitun sosiaalista selviytymistä ja pyritään ehkäisemään uusintarikollisuutta. Yhdyskuntapalvelurangaistuksesta enintään 30 tuntia voidaan suorittaa osallistumalla Rikosseuraamuslaitoksen järjestämään tai hyväksymään toimintaan tai sosiaali- tai terveydenhuollon julkisen tai yksityisen palveluntuottajan järjestämään, avohoitona toteutettavaan hoitoon. Yhdyskuntapalveluun rattijuopumuksesta tuomituille on myös Rikosseuraamuslaitoksessa käytössä liikenneturvaohjelma, joka keskittyy päihdyneenä ajamisen kysymyksiin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Rikosseuraamuslaitoksella on käytettävissään riittävät resurssit seuraamuksiin liittyvien päihdeohjelmien toteuttamiseen.

Pakkohoito. Aloitteessa tarkoitettu pakkohoito eli tahdosta riippumaton hoito on merkityksellistä useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta.

Perustuslain (731/1999) 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Säännöksen 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetään liikkumisvapaudesta ja 10 §:n 1 momentissa puolestaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta. Perusoikeuksien rajoitusten on täytettävä muun muassa välttämättömyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaati-

mukset sekä oikeusturvalle asetettavat edellytykset (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Tahdosta riippumattomasta hoidosta säädetään muun muassa mielenterveyslaissa (1116/1990) ja päihdehuoltolaissa (41/1986). Tahdosta riippumattomaan hoitoon liittyvien rajoitusten tarkoituksena on potilaan sairauden hoito sekä viime kädessä perustuslain 19 §:ssä säädetyn välttämättömän huolenpitoa koskevan oikeuden turvaaminen (ks. HE 113/2001 vp ja PeVL 34/2001 vp).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla tapahtuva mielenterveyden hoitoon liittyvä vapaudenriisto edellyttää lääketieteellistä selvitystä. Mielenterveyden häiriön on oltava sitä laatua, että se edellyttää pakkohoitoa (ks. esimerkiksi Stojanovski v. Makedonia 22.10.2009, kohta 31). Alkoholismin osalta on edellytetty muun muassa, että vapaudenriistoa lievemmat keinot eivät ole riittäviä ja olosuhteet edellyttävät vapaudenriistoa (esimerkiksi Witold Litwa v. Puola 4.4.2000, kohta 78—79).

Lakivaliokunnan mielestä on selvää, että tahdosta riippumattoman hoidon automaattinen liittäminen toistuvien rattijuopumusrikosten seuraamukseksi olisi perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaista.

Ehdoton vankeus. Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että seuraavien kiinnijäämisten rangaistuksena tulisi olla ehdoton vankeus.

Rattijuopumuksesta (RL 23:3, 1198/2002) voidaan tuomita enintään kuusi kuukautta vankeutta ja törkeästä rattijuopumuksesta (RL 23:4, 1198/2002) kaksi vuotta vankeutta. Kuolemantapauksissa rikoslaki mahdollistaa jo nykyään huomattavan ankarien rangaistusten tuomitsemisen (ks. taulukko). Esimerkiksi törkeästä rattijuopumuksesta, törkeästä kuolemantuottamuksesta ja törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta tuomittava enimmäisrangaistus on 9 vuotta vankeutta. Lakivaliokunta toteaa, että rikosten rangaistusasteikot on määritettävä tekojen haitallisuuden ja paheksuttavuuden eli niiden rangaistusarvon mukaan (esim. LaVM 3/1998 vp). Nykyisiä rangaistusasteikkoja voidaan pitää tässä valossa perusteltuina.

Rangaistusten vähimmäis- ja enimmäispituus eri rikosten yhdistelmätilanteissa

		Lisäksi liik.turv.vaar.	Lisäksi törkeä liik. turv. vaar.
Rattijuopumus + kuolemantuottamus	1—240 ps, 14 pv—2 v 6 kk	1—240 ps, 14 pv—3 v	30—240 ps, 14 pv—4 v
Törkeä rattijuopumus + kuolemantuottamus	60—240 ps, 14 pv—4 v	60—240 ps, 14 pv—4 v	60—240 ps, 14 pv—4 v
Rattijuopumus + törkeä kuolemantuottamus	4 kk—6 v 6 kk	4 kk—7 v	4 kk—8 v 6 kk
Törkeä rattijuopumus + törkeä kuolemantuottamus	4 kk—8 v	4 kk—8 v 6 kk	4 kk—9 v

Valintaa ehdollisen ja ehdottoman vankeuden välillä sen sijaan koskee rikoslain 6 luvun 9 § (515/2003), jonka mukaan määräaikainen, enintään kahden vuoden vankeusrangaistus voidaan määrätä ehdolliseksi (ehdollinen vankeus), jollei rikoksen vakavuus, rikoksesta ilmenevä tekijän syyllisyys tai tekijän aikaisempi rikollisuus

edellytä ehdottomaan vankeuteen tuomitsemista. Rattijuopumuksen osalta yhdyskuntapalvelu on myös mahdollinen seuraamus, koska rikoslain 6 luvun 11 §:n (515/2003) mukaan rikoksentekijä, joka tuomitaan pituudeltaan määrättyyn, enintään kahdeksan kuukauden ehdottomaan vankeusrangaistukseen, tuomitaan sen si-

jasta yhdyskuntapalveluun, jollei ehdottomien vankeusrangaistusten, aiempien yhdyskuntapalvelurangaistusten tai muiden painavien syiden ole katsottava olevan esteenä yhdyskuntapalveluun tuomitsemiselle. Mahdollisena seuraamuksena rattijuopumuksesta voi olla myös rikoslain 6 luvun 11 a §:n mukainen valvontarangaistus.

Enemmän kuin puolet (57 %) tuomituista rattijuopumusrikoksista oli vuonna 2012 törkeitä rattijuopumuksia. Perustunnusmerkistön mukaisia rattijuopumuksia oli 43 prosenttia. Tavallisesta rattijuopumuksesta (RL 23:3) sakko on nykyisin lähes yksinomainen rangaistus (94 %). Törkeän rattijuopumuksen (RL 23:4) normaali-rangaistuslaji (72 % tuomituista rangaistuksista) on 1—5 kuukauden mittainen ehdollinen vankeus (96 % ehdollisista). Melkein aina (97 %) ehdolliseen vankeusrangaistukseen liitetään tehosteeksi oheissakko. Ehdotonta vankeutta tuomitaan noin 10 prosentissa tapauksista. Yhdyskuntapalvelun ja valvontarangaistuksen yhteenlaskettu osuus on noin 15 prosenttia. Ehdottomista vankilarangaistuksista 94 prosenttia on 1—8 kuukauden mittaisia. Sakkoa tuomitaan törkeästä rattijuopumuksesta 3—4 prosentissa tapauksista.

Poikkeuksena edellä todetusta ovat tapaukset, joissa liikennejuopumukseen liittyy kuolemantuottamus. Yhdistelmästä kuolemantuottamus ja törkeä rattijuopumus normaali-rangaistuslajina on ehdoton vankeus, ja rangaistuksen pituudet vaihtelevat noin puolesta vuodesta neljään vuoteen vankeutta. Tällaisissa tapauksissa tuomitaan siis useiden vuosien vankeusrangaistuksia myös käytännössä. Törkeästä rattijuopumuksesta ja törkeästä kuolemantuottamuksesta tuomitaan keskimäärin vajaat 3 vuotta vankeutta. Tapaukset ovat harvinaisia, koska yleensä kuolemaan johtaneessa rattijuopumustapauksessa rattijuoppo kuolee onnettomuudessa itse. Kokonaan sivullisia uhreja kuolee vuosittain alle 10.

Vankiloissa istuu päivittäin noin 250—400 rattijuopumusrikoksesta tuomittua.

Valiokunta ei edellä todetun perusteella pidä perusteltuna, että uusimistilanteissa rattijuopoudesta tulisi aina tuomita ehdoton vankeus-

rangaistus. Valiokunnan mielestä kansalaisaloitteessa on kuitenkin kiinnitetty aivan oikein huomiota siihen, että rangaistukset mitataan useimmiten rangaistusasteikon alemmasta päästä. Tämä liittyy siihen, että rattijuopumuksen — kuten myös kaiken muun rikollisuuden — luonteeseen kuuluu se ominaispiirre, että lieviä rikoksia esiintyy enemmän kuin törkeämpiä rikoksia.

Koska rattijuopumusten rangaistuskäytännön kohdistuu kuitenkin kansalaisaloitteesta-kin ilmenevällä tavoin arvostelua, valiokunta pitää perusteltuna, että hallitus laatii selvityksen rattijuopumuksen rangaistuskäytännöstä. Selvityksessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota kuolemantapauksiin päätyneiden rattijuopumusten rangaistuskäytäntöön ja vähimmäis- ja enimmäisrangaistuksiin.

Toisaalta mahdollisuudet vaikuttaa rattijuopumuksiin rangaistuksia koventamalla ovat heikot tai olemattomat. Rattijuopumusten osalta ei ole olemassa tutkimusnäyttöä siitä, että rangaistusten kiristäminen vaikuttaisi rattijuopumusten määrään. Rangaistuksia tehokkaammin rattijuopumuksiin voidaan vaikuttaa muilla toimenpiteillä.

Valiokunnan mielestä rangaistuskäytännön ohjaaminen kuolemaan johtaneissa rattijuopumustapauksissa on mahdollista ilman lainmuutosta esimerkiksi korkeimman oikeuden ohjaavan rangaistuskäytännön avulla. Tältä osin myös syyttäjien rooli on tärkeä, koska hakemalla muutosta rangaistuksen määrästä syyttäjät osallistuvat välillisesti oikeudenmukaisen rangaistuskäytännön muodostumiseen.

Myös julkinen keskustelu rangaistuskäytännön oikeudenmukaisuudesta yksittäistapauksissa ja yleisesti on hyvin tärkeää. Julkinen keskustelu voi toisaalta johtaa yleisen oikeustajun muutosten kautta vähitellen myös rangaistuskäytännön muutoksiin. Erityisesti uhrien omaisten tuntemukset ongelmien vähättelystä ovat hyvin ymmärrettäviä. Tähän liittyen valiokunta pitää myös tärkeänä, että rattijuopumusten uhrien tukijärjestelmistä pidetään huolta ja että tuomioistuimet kiinnittävät erityisluonteisissa

tilanteissa korostunutta huomiota tuomioiden perusteluihin.

Rattijuoppojen aiheuttamien kuolemantapausten rikosoikeudellinen arviointi

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että "rattijuoppojen aiheuttamat kuolemantapaukset pitää tulkitapaiksi ja loukkaantumiset tapon yritykseksi". Ehdotus on sekä valtiosääntöoikeudellisesti että rikosoikeudellisesti ongelmallinen. Rikosoikeudellinen vastuu edellyttää syyksiluettavuutta. Rikoslain 3 luvun 5 §:n (515/2003) mukaan rangaistusvastuun edellytyksenä on tahallisuus tai tuottamus. Syyksiluettavuuden taustalla on yksi rikosoikeuden perustavista periaatteista, syyllisyysperiaate, joka voidaan viime kädessä kytkeä perustuslain 1.2 §:ssa tarkoitettuun ihmisarvon loukkaamattomuuteen.

Rikoslain 21 luvun 1 §:ssä (578/1995) tarkoitettu tappo on vain tahallisena rangaistava. Tuottamuksesta aiheutuneet kuolemantapaukset voivat tulla rangaistavaksi rikoslain 21 luvun 8 §:ssä (578/1995) tarkoitettuna kuolemantuottamuksena tai luvun 9 §:ssä tarkoitettuna törkeänä kuolemantuottamuksena (578/1995). Lainsäädännössä on näin omaksuttu selkeä linja kuolemaan johtavien tekojen tai laiminlyöntien rikosoikeudellisesta arvioinnista. Lisäksi tuottamuksellisesti aiheutettuja ruumiinvammoja ja sairauksia voidaan arvioida RL 20 luvun 10 §:ssä (578/1995) tarkoitettuina vammantuottamusrikoksina.

Jos henkilö kuljettaa moottorikäyttöistä ajoneuvoa rattijuopumusta koskevassa sääntelyssä tarkoitettulla tavalla päihtyneenä ja samalla aiheuttaa toisen henkilön menehtymisen, tekoa arvioidaan toisen henkilön menehtymisen suhteen pääsääntöisesti kuolemantuottamusrikoksena. Mahdollista on näissäkkin tilanteissa rikosoikeudellisesti arvioida kuolemantapausta tahallisenä henkirikoksena, jos ajoneuvoa kuljettaneen henkilön tahallisuus täyttyy eli jos hän on tarkoittanut surmata toisen henkilön tai pitänyt toisen henkilön kuolemaa vähintään tekonsa varsin todennäköisenä seurauksena.

Jos sen sijaan kategorisesti katsottaisiin, että rattijuopumukseen syyllistyneen henkilön

aiheuttama kuolemantapaus tulisi rikosoikeudellisesti arvioida tahallisenä henkirikoksena, kysymys olisi syyllisyysperiaatetta loukkaavasta sääntelystä. Syyllisyysperiaate edellyttää kaikissa tilanteissa vaatimusta subjektiivisesta syyksiluettavuudesta eli sitä, että teko voidaan lukea tekijälleen syyksi joko tahallisenä tai tuottamuksellisenä. Tappo edellyttää kaikissa tapauksissa, että tekijä on aiheuttanut toisen kuoleman tahallaan. Kansalaisaloitteen ehdotus olisi tämän vaatimuksen kanssa selkeässä ristiriidassa, koska se tarkoittaisi tietyn teon syyksilukemista tahallisenä tekona tilanteissa, joissa tekoon ei sisälly surmaamistahallisuutta. Edellä esitetyin perustein kansalaisaloitteen sisältämä ehdotus on tältä osin oikeudellisesti mahdoton.

Sama koskee kansalaisaloitteessa ehdotettua rattijuoppojen aiheuttamien loukkaantumisten tulkittamista tapon yritykseksi. Pääsääntöisesti kysymys on tuottamuksellisesti aiheutetuista henkilövahingoista, joita rikosoikeudellisesti arvioidaan vammantuottamusrikoksina. Näiden tekojen arviointi tapon yrityksinä olisi syyllisyysperiaatteen vastaista, koska tapon yritys tekona edellyttää tahallisuutta.

Valiokunta toteaa myös, että rattijuopumusrikoksen ja henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen edellytykset arvioidaan kumpikin erikseen. Henkeen ja terveyteen kohdistuvissa rikoksissa seurausten aiheuttamisen tapa on yleensä avoin, eikä tunnusmerkistöissä mainita niiden aiheuttamisen tapaa tai kontekstia.

Promillerajat

Nykyistä pääosin verenalkoholipitoisuuden määrään perustuvaa rattijuopumuslainsäädäntöä, joka tuli voimaan vuonna 1977, on muutettu sen jälkeen niin, että törkeän rattijuopumuksen raja laskettiin 1,5 promillesta 1,2 promilleen vuonna 1994 ja vuonna 2003 tuli voimaan ns. huumausaineiden nollaraja eli vähäinenkin määrä huumausainetta tai sen aineenvaihduntatuotetta veressä ajava syyllistyy rattijuopumukseen.

Tämän jälkeen on toistuvasti käyty keskustelua siitä, pitäisikö alkoholipitoisuuden promillerajaa alentaa 0,5 promillesta 0,2 promilleen.

Myös lakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mielipiteet jakautuivat puolesta ja vastaan.

Hyötyjä ja haittoja punnittaessa on syytä miettiä rikosoikeudellisten keinojen suhdetta muihin mahdollisesti tehokkaampiin tapoihin vaikuttaa rattijuopumusrikollisuuteen. Näin on erityisesti, kun mietitään asiaa liikenneturvallisuuden näkökulmasta. Promillerajoja koskevassa keskustelussa riidattomana on pidetty sitä, että rajan alentamisella voisi olla myönteinen signaalivaikutus ja että alkoholi ja moottoriajoneuvon kuljettaminen eivät sovi koskaan yhteen. Erimielisyyttä on sen sijaan ollut siitä, mikä merkitys tälle näkökohdalle tulee lainsäädännössä antaa.

Kysymystä promillerajan alentamisesta on valtioneuvostossa viimeksi käsitelty perinpohjaisesti tieliikenneturvallisuuden parantamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen valmistelun yhteydessä vuonna 2012. Valmistelussa päädyttiin siihen, että nykyinen rattijuopumuksen promilleraja on perusteltu, eikä rajoja muuteta tällä hallituskaudella. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kuitenkin todetaan, etteivät päihteet ja tieliikenne sovellu yhteen, koska vähäinenkin määrä alkoholia tai muuta päihdettä heikentävät kykyä toimia ajoneuvon kuljettajana. Pienetkin alkoholimäärät muihin psykoaktiivisiin aineisiin yhdistettynä lisäävät onnettomuusriskiä keskimäärin mahdollisesti yhtä paljon kuin suuret alkoholipitoisuudet veressä. Lakivaliokunta toteaa, että mainitun periaatepäätöksen lähtökohdat ovat edelleen voimassa ja perusteltuja. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston periaatepäätöksen valmistelussa nykyisen promillerajan säilyttämiselle on oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan esitetty seuraavia perusteita:

1) Nykyinen promilleraja (0,5 ‰) on liikenneonnettomuusriskin kannalta perusteltu. Lähes kaikissa kuolemaan johtaneissa onnettomuuksissa alkoholipitoisuus ylittää törkeän rattijuopumuksen rajan (1,2 ‰). Kuljettajat, joiden veren alkoholipitoisuus on 0,2—0,49 promillea, eivät ole sellainen erityinen riski lii-

kenteelle, johon olisi perusteltua liittää rikosoikeudellinen rangaistusseuraamus.

2) Promillerajan laskemisen turvallisuus-
hyödyistä ei ole näyttöä. Myöskään Ruotsista ja Norjasta saadut kokemukset eivät tue sitä, että promillerajan laskeminen vähentäisi rattijuopumusrikollisuutta kokonaisuutena.

3) Rikollisuuskehitykseen perustuvia syitä muuttaa rangaistuksia tai promillerajoja ei ole: rattijuopumusunnettomuudet ovat vähentyneet ja alkoholia nauttineiden osuus liikennevirrassa on laskenut. Sekä rattijuopumusunnettomuuksissa kuolleiden että loukkaantuneiden määrä on 2000-luvulla ollut laskussa. Myös poliisin tietoon tulleet rattijuopumusrikokset ovat vähentyneet.

4) Promillerajan laskeminen aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia esitutkintaviranomaisille ja oikeuslaitokselle. Promillerajan alentamisen myötä poliisi joutuisi käyttämään liikennevalvontaan käytettävissä olevia rajallisia resursseja uusien, entistä lievempien tapausten tutkintaan. Lievempien tapausten käsitteleminen vähentäisi poliisin mahdollisuuksia valvoa törkeitä rattijuopumusrikoksia ja muita vakavia liikenne rikoksia.

5) Promillerajan laskemisella on arvioitu olevan ns. signaalivaikutus, joka vahvistaisi yleistä rattijuopumuksen vastaista asenneilmapiiriä. Promillerajan muutos merkitsi kuitenkin samalla sitä, että sääntelyssä tulisi käytännöllisistä syistä ottaa käyttöön ns. lievää rattijuopumusta koskeva rikkomustyyppinen säännös, joka kokonaisuutena lieventäisi rangaistuksia. Säännöksen valvominen olisi vaikeaa ja kiinnijäämisriski olisi siten nykyistä pienempi. Tällainen muutos saattaisi heikentää rattijuopumusrikosten moitittavuutta ja antaa viestin siitä, että vähäinen alkoholin käyttö liikenteessä

olisi vain rikkomus. Tavallisen ja lievän rattijuopumuksen raja hämärtyisi.

Perusoikeuksien rajoittamista koskeviin lähtökohtiin sisältyvästä perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyysvaatimuksesta seuraa, että kriminalisoinnille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan rikosoikeutta ei tule käyttää tilanteissa, joissa kriminalisoinnilla olisi lähinnä symbolinen merkitys (esim. PeVL 5/2009 vp ja PeVL 29/2001 vp). Lakivaliokunta on puolestaan edellyttänyt, että säädettävän kriminalisoinnin tulee olla ennaltaehkäisevä eli uuden rangaistussäännöksen on voitava perustellusti olettaa edes jossain määrin vaikuttavan tarkoitetulla tavalla (LaVL 9/2004 vp). Vakiintuneisiin kriminalisointiperiaatteisiin kuuluvan hyöty-haitta-punninnan periaatteen mukaan kriminalisoinnilla saavutettavien hyötyjen on oltava aiheutuvia haittoja suurempia. Käytettävissä olevat tiedot promillerajan laskemisen vaikutuksista viittaavat siihen, että muutos ei välttämättä täyttäisi näitä edellytyksiä.

Edellä mainituista syistä lakivaliokunta ei pidä perusteltuna käynnistää lainvalmistelua promillerajan laskemiseksi. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että hallitus laatii selvityksen, jossa sekä perustunnusmerkistön mukaisen rattijuopumuksen että törkeän rattijuopumuksen promillerajan tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan kokonaisvaltaisesti eri näkökohdat huomioon ottaen. Valiokunta ehdottaa jäljempänä, että eduskunta hyväksyy tästä lausuman.

Rattijuopon ilmoittamatta jättämisen kriminalisointi

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että "rattijuopon ilmoittamatta jättäminen pitää tehdä rangaistavaksi".

Rikoslain 15 luvun 10 §:ssä säädetään törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä. Säännöksen mukaan rangaistavaa on tiettyjen hankkeilla olevien rikosten ilmoittamatta jättäminen. Rattijuopumusta tai törkeää rattijuopumusta ei ole säännöksessä mainittu. Lähtökohta suoma-

laisessa rikosoikeudessa on, että yleistä velvollisuutta ilmoittaa rikoksia viranomaisille tai niille, joihin rikokset kohdistuvat, ei ole, koska tämänkaltaisen laaja ilmoitusvelvollisuus ei olisi Suomen oikeusjärjestykseen soveltuva (HE 6/1997 vp, s. 41/I). Tiettyjen törkeimpien rikosten ilmoittamatta jättäminen on tästä huolimatta säädetty rangaistavaksi, mutta säännöksen soveltamisala on rajattu mahdollisimman suppeaksi kattaen lähinnä erittäin vakavia ja luonteeltaan harkittuja rikoksia sekä rikoksia, jotka sisältävät järjestelmällistä valmistelua (HE 6/1997 vp, s. 42/I).

Edellä esitetyt perustelut törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä koskevan kriminalisoinnin rajaamiselle ja pitämislle mahdollisimman suppeana ovat edelleen perusteltuja. Säännös on syytä rajata koskemaan vain tiettyjen törkeimpien rikosten ilmoittamatta jättämisestä. Rattijuopumus tai törkeä rattijuopumus eivät ole tällaisia törkeimpiä rikoksia. Niiden sisällyttäminen säännökseen olisi epäjohtomukaista ja säännöksen taustalla olevan perustavanlaatuisen tavoitteen vastaista sekä Suomen oikeusjärjestykseen soveltumaton. Edellä esitetyn vuoksi kansalaisaloitteesta tältä osin ehdotettu malli ei ole toteuttamiskelpoinen.

Valiokunta viittaa lisäksi Liikenneturvan TNS Gallupilta tilaamiin kyselytutkimuksiin, joiden mukaan 92 prosenttia vastaajista todennäköisesti ilmoittaisi poliisille, jos tuntematon henkilö lähtisi ajamaan juopuneena (1—3/2012, 4—5/2013). Ilmoittamisen sääntelylle ei siten vaikuttaisi olevan merkittävää asiallistakaan tarvetta.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa rattijuopouden ehkäisyyn

Yleiset näkökohdat

Lakivaliokunta pitää tärkeänä tieliikenteen turvallisuuden parantamista ja rattijuopumuksien ennaltaehkäisyä. Valiokunnan käsityksen mukaan edellä rattijuopumuksen yleisyyttä ja rattijuopumasonnettomuuksia käsiteltäessä esitetyt tiedot osoittavat, että ilmiöön on yhteis-

kunta- ja oikeuspoliittisin keinoin mahdollista vaikuttaa.

Valiokunta katsoo, että Suomen lainsäädäntö vastaa jo nykyään varsin pitkälti kansalaisaloitetta, eikä aloitteessa ehdotettujen toimenpiteiden pohjalta ole perusteltua käynnistää lainvalmistelua. Kansalaisaloitteella on kuitenkin nostettu tärkeitä kysymyksiä keskustelun kohteeksi. Julkinen keskustelu ja kampanjointi viestivät, ettei alkoholi liikenteessä ole hyväksyttävää. Tämän kansalaisaloitteen yhteydessä käyty ja käytävä keskustelu on omiaan vaikuttamaan rattijuopumuksen vastaiseen asenneilmapiiriin ja edistämään liikenneturvallisuustyötä.

Suomessa on tehty pitkään suunnitelmallista ja tavoitteellista liikenneturvallisuustyötä, jonka johdosta tieliikenteessä on voitu säästää lukuisia ihmishenkiä. Rattijuopumusonnettomuuksiin liittyvien kuolemien ja loukkaantumisten määrä on laskussa, samoin poliisin tietoon tullut rattijuopumusrikollisuus ja ratsiatutkimuksista ilmenevä kokonaisrikollisuus. Lakivaliokunnan mielestä yhteiskunnan resurssit tulee kohdistaa ennen kaikkea sellaisiin keinoihin, joiden tiedetään olevan vaikuttavia ja tehokkaita ja joiden hyödyt ylittävät selvästi toimiin liittyvät kustannukset.

Valiokunnan käsityksen mukaan rattijuopumuksia voidaan ehkäistä ennen kaikkea edistämällä alkolukon käyttöä ja panostamalla liikenteen valvontaan. Myös päihdepolitiikka ja erityisesti päihdeongelmien hoito ja ehkäisy, samoin kuin alkoholin kokonaiskulutus ovat yhteydessä rattijuopumukseen. Erityisen tärkeää on nuorten hoitoonohjaus.

Suurin vaikuttavuus rattijuopumusrikoksiin olisi saavutettavissa alkolukkojen yleistymisellä. Tältä osin valtioneuvoston tulisi toimia aktiivisesti EU:ssa alkolukon saamiseksi pakolliseksi varusteeksi uusiin ajoneuvoihin.

Valiokunnan ehdotukset

Valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy kuusi kansalaisaloitteeseen liittyvää lausumaa.

Alkolukko. Suomi on ollut Euroopassa edelläkävijä alkolukon käytössä. Suomessa alkolukon

käyttö aloitettiin vuonna 2005, jolloin käynnistettiin rattijuopumukseen syyllistyneille kuljettajille tarkoitettu kokeilu alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta. Valvottu ajo-oikeus vakinaistettiin vuonna 2008, minkä jälkeen alkolukon käyttö on vähitellen yleistynyt.

Alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen määrättyjen osuus kaikista rattijuopumuksesta tuomituista on kuitenkin edelleen varsin alhainen. Vuonna 2012 käräjäoikeuksissa tuomittiin rattijuopumusrikoksista yhteensä 16 080 henkilöä (Tilastokeskus) ja valvottuja ajo-oikeuksia myönnettiin 511 (Trafi). Alkolukolla valvotun ajo-oikeuden asemaa on tämän vuoksi tarpeen vahvistaa.

Tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen (5.12.2012) mukaan valvotun ajo-oikeuden asemaa tulisi vahvistaa niin, että tuomioistuimien määrää valvotun ajo-oikeuden rattijuopumukseen syyllistyneen annettua siihen suostumuksensa. Nykyisin rattijuopumuksesta epäilty joutuu erikseen pyytämään valvottua ajo-oikeutta (ks. Laki alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta 2.1 §, 439/2008), minkä vuoksi valvottuja ajo-oikeuksia jää määräämättä, vaikka edellytykset muutoin täytyisivät. Lakivaliokunta pitää voimassa olevan lain muuttamista perusteltuna.

Edellä todetun perusteella valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy lausuman siitä, että hallituksen on ryhdyttävä kiireellisesti toimiin alkolukon käytön lisäämiseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*). Viranomaisaloitteeseen perustuvalla lainsäädännöllä pyrittäisiin osaltaan alkolukkojen yleistymiseen.

Ajon keskeyttäminen. Pakkokeinolaissa (806/2011), tieliikennelaissa (267/1981) tai poliisilaissa (872/2011) ei tällä hetkellä säädetä nimenomaisesti ajon keskeyttämisestä taikka ajoneuvon avainten haltuun ottamisesta tai takavarikoimisesta rattijuopumustapauksissa.

Pakkokeinolain 7 luvun 1 §:ssä säädetään takavarikoimisen edellytyksistä ja 8 §:ssä haltuunottamisesta takavarikoimista varten. Rattijuopumusrikoksissa säännöksiä voidaan kuitenkin soveltaa lähinnä silloin, kun rikoslain 10 lu-

vun mukaiset edellytykset menettämisseuraamukselle täyttyvät.

Tieliikennelain 63 §:ssä (387/2011) säädetään ajoneuvon kuljettajaa koskevista yleisistä vaatimuksista. Säännöksen mukaan ajoneuvoa ei saa kuljettaa se, jolta sairauden, vian, vamman tai väsymyksen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä puuttuvat siihen tarvittavat edellytykset. Säännökseen ei kuitenkaan liity erityisiä turvaamistoimia, vaan säännöksen rikkominen on rangaistavaa tieliikennelain 103 §:n (567/2005) mukaisena liikennერიკkomuksena.

Tieliikennelain 92 m §:ssä (401/2005) säädetään pakkokeinoista tieliikenteen sosiaalilainsäädännön noudattamisen osalta. Säännöksen 2 momentin mukaan jos on perusteltua syytä epäillä, että kuljettaja on rikkonut ajoaikoja, taukoja tai lepoaikoja koskevia ajo- ja lepoaika-asetuksen tai ajopiirturiasetuksen säännöksiä tai AETR-sopimuksen määräyksiä, poliisi-, tull- tai rajavartiolaitos voi estää kuljettajaa jatkamasta ajoa, kunnes säädetty tai määrätty tauko tai lepoaika on pidetty.

Poliisilain 2 luvun 10 §:ssä säädetään rikoksilta ja häiriöiltä suojaamisesta. Säännöksen 2 momentin mukaan henkilö voidaan ottaa kiinni, jos paikalta poistaminen on todennäköisesti riittämätön toimenpide "eikä rikosta voida muuten estää taikka häiriötä tai vaaraa muuten poistaa". Esitöiden (HE 224/2010 vp, s. 79/I) mukaan säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen poliisilain (493/1995) 20 §:n 3 momenttia. Tätä aikaisempaa säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 57/1994 vp) mukaan vaaran poistamisella voidaan tarkoittaa esimerkiksi ajoneuvon pyrkivän henkilön ajoon lähden estämistä ottamalla ajoneuvon avaimet tilapäisesti poliisimiehen tai muun henkilön haltuun. Säännöksen sanamuoto mahdollistaa sellaisen tehtävän mukaisen toiminnan, jolla häiriön aiheuttajan tai rikokseen todennäköisesti syylistyvän henkilön toiminta voidaan estää vapaudenriistoa selvästi lievemmin keinoin.

Säännöksen soveltamista rajoittaa sen 1 momentti, jossa luetellaan ne rikostyypit, joiden estämiseksi säännöksen mukaisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä. Oikeus paikalta poistami-

seen syntyy vain silloin, jos henkilön uhkausten tai muun käyttäytymisen perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen taikka aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkussaan (26.1.2001, 1877/4/99) katsonut, että koska aikaisemman poliisilain 20 §:n mukaisilla toimenpiteillä puututaan keskeisiin perusoikeuksiin kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, on niiden edellytyksiä tulkittava ahtaasti. Apulaisoikeusasiamies on arvioinut, että esimerkiksi pelkästään ajo-oikeutta ajon ei voitane katsoa aiheuttavan säännöksessä tarkoitettua välitöntä vaaraa yleiselle turvallisuudelle. Epäillyn rattijuopumuksen kohdalla tilanne saattaa apulaisoikeusasiamiehen mukaan kuitenkin usein olla toisenlainen.

Vähäinenkin määrä alkoholia tai muuta päihdettä saattaa toisinaan heikentää henkilön kykyä toimia ajoneuvon kuljettajana. Päihteettömään tieliikenteeseen pyrkivä liikennepoliitikko edellyttää, että päihteiden käyttöön liikenteessä voidaan tarvittaessa puuttua myös turvaamistoimin. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy lausuman, jonka mukaan valtioneuvoston piirissä on valmisteltava lainsäädäntöehdotukset siitä, että valvontaviranomaiselle annetaan toimivalta keskeyttää alkoholin tai muun päihdyttävän aineen vaikutuksen alaisena ajoneuvoa kuljettavan henkilön ajo, vaikka teko ei sellaisenaan täyttäisi rattijuopumusrikoksen tunnusmerkistöä (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*). Edellytyksenä tulisi tällöin olla, että päihtymys selvästi vaikuttaa kuljettajan ajokykyyn. Ajon keskeyttäminen olisi luonteeltaan turvaamistoimi, eikä kriminalisointi eikä siihen liittyisi rangaistusseuraamuksia. Toimenpide ei johtaisi myöskään ajo-oikeusseuraamukseen. Viranomaisen hallinnollisella toimenpiteellä, ajon mahdollisella keskeyttämisellä ja avainten poisottamisella, voitaisiin yksittäistapauksissa mahdollisesti välttää onnetto-

muuksia ja sillä saattaisi myös olla jonkinasteinen päihteiden käyttöä ja määrää tieliikenteessä vähentävä vaikutus.

Selvitys promillerajojen tarkoituksenmukaisuudesta. Valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy lausuman, että hallitus laatii selvityksen, jossa sekä perustunnusmerkistön mukaisen rattijuopumuksen että törkeän rattijuopumuksen promillerajan tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan kokonaisvaltaisesti eri näkökohdat huomioon ottaen (*Valiokunnan lausumaehdotus 3*).

Selvitys rangaistuskäytännöstä ja -asteikoista. Valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy lausuman, että hallituksen tulee laatia selvitys rattijuopumuksen rangaistuskäytännöstä. Selvityksessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota kuolemantapauksiin päätyneiden rattijuopumusten rangaistuskäytäntöön ja vähimmäis- ja enimmäisrangaistuksiin (*Valiokunnan lausumaehdotus 4*).

Nuorten rattijuopumuksesta epäiltyjen päihdetilanteen kartoitus. Hallitus on valmistellut rattijuopumuksesta kiinnijääneille alle 25-vuotiaille mahdollisuutta osallistua päihdetilannetta koskevaan kartoitukseen sosiaali- ja terveysviranomaisen kanssa Tie selväksi -mallin mukaisesti (Valtioneuvoston periaatepäätös kolmannesta sisäisen turvallisuuden ohjelmasta 14.6.2012 ja valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta 5.12.2012).

Tie selväksi -mallin kokeiluissa tavoitteena on ollut kehittää poliisin ja sosiaalitoimen toimintatapoja motivoida rattijuopumuksesta epäiltyjä henkilöitä hallitsemaan päihteiden käyttöönsä ja muuttamaan riskikäyttäytymistään siten, että uusintarattijuopumukset vähenisivät. Kyse on nopean puuttumisen mallista, jossa poliisin ja sosiaaliviraston kiinteällä yhteistyöllä nuoren päihdetilanteesta keskustellaan hänen kanssaan mahdollisimman nopeasti

kiinnijäämisen jälkeen. Poliisille ja sosiaalitoimelle on jo laadittu toimintaohjeet ja tarvittavat lomakkeet, joilla kiinnijäänyt rattijuoppo saatetaan viivytyksettä päihdekeskusteluun ja tarvittaessa päihdehoitoon.

Mallin jatkovalmistelussa on päädytty siihen, että erityisesti alle 25-vuotiaiden rattijuoppojen päihdekeskustelut voitaisiin käynnistää koko maassa ilman lainsäädäntömuutoksia. Erillisten hankkeiden toteuttamisen sijasta on nähty tarkoituksenmukaisempaan koota samantyyppisiä toimintamalleja yhteen. Alle 25-vuotiaiden rattijuopumuksia koskevan hankkeen varten otettavien yhteistyökumppani on Ankkuri-malli, jossa poliisi ja sosiaali- ja terveystoimi puuttuvat alaikäisten rikolliseen käyttäytymiseen, selvittävät nuoren asiakkaan elämäntilannetta ja avun tarvetta kokonaisvaltaisesti ja ohjaavat nuoren tarkoituksenmukaisen avun/tuen piiriin.

Valiokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että sekä Ankkuri- että Tie selväksi -malli tulisi panna toimeen valtakunnallisesti yhteistyössä poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa.

Edellä todetun perusteella valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy lausuman siitä, että hallituksen on tehostettava nuorten rattijuopumuksesta epäiltyjen päihdetilanteen kartoitusta ja siihen liittyviä jatkotoimia (*Valiokunnan lausumaehdotus 5*).

Kokonaisvaltainen toimenpideohjelma rattijuoppouden ehkäisemiseksi. Suomessa on tehty pitkään suunnitelmallista ja tavoitteellista liikenneturvallisuustyötä. Valtioneuvosto on hyväksynyt 5.12.2012 periaatepäätöksen tieliikenteen turvallisuuden parantamiseksi. Toimenpideohjelman alun perustelujen mukaan ohjelma sisältää vuosina 2012–2014 valmisteltavia toimenpiteitä. Lakivaliokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy lausuman, että hallitus valmistelee uuden kokonaisvaltaisen periaatepäätöksen liikenneturvallisuuden parantamiseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus 6*).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että kansalaisaloitteeseen sisältyvät ehdotukset lainvalmisteluun ryhtymisestä hylätään ja

että hyväksytään kuusi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisesti toimiin alkoholun käytön lisäämiseksi.*
2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee lainsäädäntöehdotukset siitä, että valvontaviranomaiselle annetaan toimivalta keskeyttää alkoholin tai muun päihdyttävän aineen vaikutuksen alaisena ajoneuvoa kuljettavan henkilön ajo, vaikka teko ei sellaisenaan täyttäisi rattijuopumusrikoksen tunnusmerkistöä.*

3. *Eduskunta edellyttää, että hallitus laatii selvityksen, jossa sekä perustunusmerkistön mukaisen rattijuopumuksen että törkeän rattijuopumuksen promillerajan tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan kokonaisvaltaisesti eri näkökohdat huomioon ottaen.*
4. *Eduskunta edellyttää, että hallitus laatii selvityksen rattijuopumuksen rangaistuskäytännöstä. Selvityksessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota kuolemantapauksiin päätyneiden rattijuopumusten rangaistuskäytäntöön ja vähimmais- ja enimmäisrangaistuksiin.*
5. *Eduskunta edellyttää, että hallitus tehostaa nuorten rattijuopumuksesta epäiltyjen päihdetilanteen kartoitusta ja siihen liittyviä jatkotoimia.*
6. *Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee uuden kokonaisvaltaisen periaatepäätöksen liikenneturvallisuuden parantamiseksi.*

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Stefan Wallin /r
jäs. James Hirvisaari /m11
Mikael Jungner /sd (osittain)
Arja Juvonen /ps
Johanna Ojala-Niemelä /sd (osittain)
Aino-Kaisa Pekonen /vas
Jaana Pelkonen /kok

Arto Pirttilahti /kesk
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /vihr (osittain)
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps
Peter Östman /kd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.