Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Erityisasiantuntija Katariina Paakkanen

10.01.2020 VN/750/2020

Eduskunnalle

Viite: EDUSKUNNAN KIRJELMÄ 56/2014 vp

Selvitys eduskunnalle rattijuopumuksen promillerajoista

1 Johdanto

Eduskunta on kirjelmässään 10.3.2015 (56/2014 vp) edellyttänyt hallitukselta selvitystä, jossa sekä perustunnusmerkistön mukaisen rattijuopumuksen että törkeän rattijuopumuksen promillerajan tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan kokonaisvaltaisesti eri näkökohdat huomioon ottaen. Oikeusministeriö on laatinut tämän selvityksen vastauksena eduskunnan kirjelmään.

2 Yleistä rangaistavuutta koskevasta arvioinnista

Rangaistusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on rikosten ehkäiseminen ja niistä aiheutuvien kärsimysten ja kustannusten minimoiminen. Tämän vuoksi on rangaistuksia koskevassa arvioinnissa tarkasteltava myös rikollisuustilannetta: Rikollisuustilanne ja sen kehitys muodostavat lähtökohdan, jolla rangaistusjärjestelmän mahdollisia muutoksia tai säilyttämistä voidaan perustella. Muita rangaistusjärjestelmän muutoksia arvioitaessa huomioon otettavia tekijöitä ovat muun muassa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvä suhteellisuusvaatimus, hyväksyttävyysvaatimukseen sisältyvä painavaa yhteiskunnallista tarvetta koskeva edellytys ja rikosoikeudellinen ultima ratio -periaate, jotka myös edellyttävät rangaistuksilta tiettyjä vaikutuksia, jotta rankaisemista voitaisiin pitää oikeutettuna. Hyöty-haitta -punninnan periaate puolestaan edellyttää, että rikosoikeudellisten toimien hyötyjä eli rangaistusten vaikutuksia on konkreettisesti verrattava toimenpiteisiin liittyviin haittoihin ja kustannuksiin. Myös tällaista arviointia ja punnintaa varten on tarkasteltava rangaistusten vaikutuksia.

Rangaistusten vaikutukset on perinteisesti jaettu kahteen osaan:

− yleisestävä vaikutus (yleispreventio), jolla tarkoitetaan rangaistusten yleistä ennalta estävää vaikutusta koko väestöön

− erityisestävä vaikutus (erityispreventio), jolla tarkoitetaan rangaistuksen vaikutuksia rangaistuun henkilöön itseensä.

Yleispreventio voidaan jakaa välittömään yleispreventioon, joka syntyy ennen kaikkea rangaistuksen pelotevaikutuksesta, sekä välilliseen yleispreventioon, joka on seurausta rangaistusten moraalia ja tapaa luovasta ja ylläpitävästä vaikutuksesta. Erityispreventio voidaan puolestaan jakaa varoitukseen, kuntoutukseen ja vaarattomaksi tekemiseen eli eristämiseen. Erityisprevention vaikutukset ovat kahdensuuntaisia ja ne voidaan tiivistää seuraavasti: uusintarikollisuutta voidaan vähentää erilaisilla toimintaohjelmilla (mm. kognitiivisbehavioraaliset menetelmät) sekä päihdeohjelmilla ja -hoidoilla, erityisesti osana vapaudessa toteutettavia yhdyskuntaseuraamuksia. Rangaistusten täytäntöönpano vankilassa on kuitenkin yleensä haitallista, sillä se lisää uusintarikollisuutta, ei vähennä sitä. Vankeuden haitallista vaikutusta voidaan toimintaohjelmin vähentää, mutta ei poistaa. Toisaalta vankeuteen liittyvä eristäminen vähentää rikollisuutta rangaistuksen täytäntöönpanon aikana.

Prevention vaikutuksia voidaan kuvata rangaistusjouston käsitteellä. Sillä tarkoitetaan, kuinka monta prosenttia rikoskäyttäytyminen muuttuu, jos rangaistukset ankaroituvat yhdellä prosentilla (ns. marginaalipreventio). Jos jousto olisi esimerkiksi –1, merkitsisi 50 prosentin korotus rangaistuksiin rikosten vähenemistä 50 prosentilla. Käytännössä rikoskäyttäytyminen on kuitenkin selvästi joustamattomampaa. Rikoskäyttäytymisen muutokset ovat suhteessa pienempiä kuin rangaistusten muutokset.

Rikosten rangaistusjouston suuruudesta on tutkimuskirjallisuudessa esitetty lukuisia arvioita. Tilastoitua kokonaisrikollisuutta ja vankilukuja koskevien analyysien perusteella on muun muassa arvioitu, että rangaistusten pituus ei käytännössä vaikuttaisi laisinkaan rikosten määrään. Tämä merkitsisi, että jousto olisi nolla. Eräissä katsauksissa on puolestaan arvioitu, että jousto voisi olla suuruusluokaltaan –0,2...–0,4 (esim. Spelman 2000), joissakin tutkimuksissa on päädytty yksittäisten rikosten osalta suurempiinkin arvoihin aina –0,7:ään asti (esimerkiksi Levitt 1996; Johnson & Raphael 2010, Buonanno & Raphael 2013). Toisaalta monissa tutkimuksissa päädytään selvästi pienempiin tuloksiin –0,1...–0,2 (esim. Marvell & Moody 1994 ja Johnson & Raphael 2012). Rangaistusjärjestelmän ns. epäjatkuvuuskohtia koskevissa analyyseissa on saatu tuloksia, jotka viittaavat jouston olevan noin –0,1:n suuruusluokkaa (Lee & McCrary 2009 ja 2017; ks. myös Abrams 2012 ja Helland & Tabarrok 2007).

Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista esittää kattavaa katsausta rangaistusjoustoja koskevaan tutkimukseen. Tutkimustiedon perusteella voidaan tehdä lähinnä se johtopäätös, että tutkimusnäyttö on riittämätöntä

tarkan arvon määrittämiseksi. Toisaalta voidaan päätellä, että jousto on todennäköisesti verrattain pieni, ei kuitenkaan olematon eli 0. Käytännössä rangaistusjärjestelmää koskevassa kustannus-hyötyanalyysissa voidaan olettaa rikosten rangaistusjouston olevan suuruusluokaltaan -0,1. Oletus on kuitenkin luonteeltaan lähinnä suuntaa antava. Jousto voi vaihdella eri rikoslajeittain, ja voidaan arvella, että päihtymys voi alentaa yleispreventioon liittyvää joustoa. Tällä asialla on merkitystä erityisesti rattijuoppoutta koskevassa sääntelyssä.

Arvioinnissa huomioon otettavaa

Muun muassa lainsäädännön arviointineuvosto on lausuntokäytännössään katsonut, että hallituksen esityksen perusteluista pitäisi pystyä vähintään karkealla tasolla päättelemään, ylittävätkö lain hyödyt siitä aiheutuvat kustannukset. Kvantitatiivisia arvioita tehtäessä huomiota tulisi kiinnittää siihen, mikä vaikutus ehdotetulla lain muutoksella tulisi toteutuessaan olemaan verrattuna tilanteeseen, jossa lakia ei muuteta, tai jossa toteutettaisiin jokin toinen, vaihtoehtoinen muutos. Tällöin arvioitavaksi tulee, kuinka paljon yhteiskunnan on perusteltua panostaa kyseessä olevan rikostyypin torjuntaan. Vakavien rikoksen torjuntaan voidaan panostaa enemmän resursseja kuin lievimpien rikosten ehkäisemiseen, mutta rikoksia ei voida käytettävissä olevilla rajallisilla resursseilla ehkäistä hinnalla millä hyvänsä. Ennen kaikkea on arvioitava vaihtoehtoisia keinoja: vaikka katsottaisiin, että yhteiskunnan on perusteltua sijoittaa jonkin rikostyypin ehkäisemiseen tietty summa rahaa, on arvioitava, voitaisiinko sama lopputulos saavuttaa tehokkaammin tai edullisemmin muilla keinoin taikka perusoikeuksia vähemmän rajoittavasti. Tähän kysymykseen pelkkä rangaistuksia koskeva kustannus-hyöty -analyysi ei anna suoraa vastausta, vaan muita toimenpidevaihtoehtoja on arvioitava erikseen ja verrattava rangaistuksia koskeviin tuloksiin. Rattijuopumusten kohdalla harkittavaksi tulee erityisesti valvonnan tehostaminen ja sen merkitys ei-toivotun käytöksen vähenemiseen.

Rikoksentorjunta

Rikoksentorjunta voidaan jaotella esimerkiksi yksilön kehitystä tukeviin toimiin, rikosten tilannetorjuntaan (esimerkiksi alkoholin saatavuuden sääntely ravintoloissa) ja muihin rikosten tekoympäristöä koskeviin toimiin (esimerkiksi puistojen suunnittelu ja valaistus), yhteisölliseen rikoksentorjuntaan ja viranomaiskontrollin kautta toteutettaviin toimenpiteisiin. Toimenpiteiden suuntautumisen osalta voidaan erottaa koko väestöön kohdistuvat ennaltaehkäisevät toimet (primääripreventio), varhainen puuttuminen tiettyihin riskiryhmiin (sekundääripreventio) ja toimet, jotka kohdistuvat rikoksiin syyllistyneisiin tai niistä epäiltyihin henkilöihin (uusintarikollisuuden vähentäminen, tertiääripreventio).

3 Lainsäädännön nykytila

Rattijuopumus moottoriajoneuvolla on porrastettu kahteen muotoon pääosin veren tai uloshengitysilman alkoholipitoisuuden mukaan. Lisäksi huumausaineiden osalta käytössä on nollaraja. Nykyiset rattijuopumuksen määrittävät rajat ovat olleet alkoholin osalta käytössä vuodesta 1994 lähtien, jolloin veren alkoholipitoisuuden raja törkeässä rattijuopumuksessa laskettiin 1,5 promillesta 1,2 promilleen. Vuonna 2003 voimaan tuli huumausaineiden nollaraja.

Nykyisin rattijuopumuksesta säädetään rikoslain 23 luvun 3 §:ssä seuraavasti:

Joka kuljettaa moottorikäyttöistä ajoneuvoa tai raitiovaunua nautittuaan alkoholia niin, että hänen verensä alkoholipitoisuus ajon aikana tai sen jälkeen on vähintään 0,5 promillea tai että hänellä tällöin on vähintään 0,22 milligrammaa alkoholia litrassa uloshengitysilmaa, on tuomittava rattijuopumuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Rattijuopumuksesta tuomitaan myös se, joka kuljettaa moottorikäyttöistä ajoneuvoa tai raitiovaunua käytettyään huumausainetta niin, että hänen veressään on ajon aikana tai sen jälkeen käytetyn huumausaineen vaikuttavaa ainetta tai sen aineenvaihduntatuotetta. Tämän momentin säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, jos mainittu aine tai aineenvaihduntatuote on peräisin lääkevalmisteesta, jota kuljettajalla on ollut oikeus käyttää.

Rattijuopumuksesta tuomitaan niin ikään se, joka kuljettaa moottorikäyttöistä ajoneuvoa tai raitiovaunua käytettyään muuta huumaavaa ainetta kuin alkoholia taikka tällaista ainetta ja alkoholia niin, että hänen kykynsä tehtävän vaatimiin suorituksiin on huonontunut.

Luvun 4 §:ssä säädetään törkeästä tekomuodosta seuraavasti:

Jos rattijuopumuksessa

1) rikoksentekijän veren alkoholipitoisuus on vähintään 1,2 promillea tai hänellä on vähintään 0,53 milligrammaa alkoholia litrassa uloshengitysilmaa, tai

2) rikoksentekijän kyky tehtävän vaatimiin suorituksiin on tuntuvasti huonontunut taikka

3) rikoksentekijä on käyttänyt muuta huumaavaa ainetta kuin alkoholia tai tällaista ainetta ja alkoholia niin, että hänen kykynsä tehtävän vaatimiin suorituksiin on tuntuvasti huonontunut,

ja olosuhteet ovat sellaiset, että rikos on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle, rikoksentekijä on tuomittava törkeästä rattijuopumuksesta vähintään 60 päiväsakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Säädöksen esitöissä rattijuopumuksen osalta suojeltavana oikeushyvänä on katsottu olevan liikenneturvallisuus, jolla tarkoitetaan lähinnä liikenteeseen osallistuvien hengen ja terveyden suojaa (ks. HE 32/1997 vp). Säännökset kattavat sekä alkoholirattijuopumuksen että huumaantuneena ajamisen samoin kuin ajamisen alkoholin ja muun huumaavan aineen yhteisvaikutuksen alaisena. Huumaavalla aineella tarkoitetaan myös suorituskykyä heikentävää lääkettä (ks. määritelmäsäännös 23 luvun 12 §:n 2 kohta).

4 Rangaistuskäytäntö

Rattijuopumuksen perustunnusmerkistön täyttävästä teosta määrätään pääsääntöisesti sakkorangaistus. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2018 sakkojen osuus tuomioista, joissa rattijuopumus oli ainoana tai yhtenä useammasta rikoksesta, oli 88 prosenttia (6 225 kappaletta 7 046:sta oikeudessa tuomitusta). Vuonna 2018 rattijuopumuksesta määrättiin keskimäärin 53 päiväsakkoa.

Tilastojen mukaan, vuonna 2018 törkeän rattijuopumuksen yleisin rangaistus on ollut ehdollinen vankeus (77 % tapauksista). Ehdollisen vankeuden keskimääräinen kesto on ollut 3,5 kuukautta. Ehdolliseen vankeuteen liitetään lähes aina tehosteeksi oheissakko (98 prosenttia tapauksista). Ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittiin 8 prosentissa tapauksia ja vankilarangaistuksen kesto on ollut keskimäärin 3,5 kuukautta. Sakkoa on tuomittu törkeästä rattijuopumuksesta 1 % tapauksista.

Varsinaisen rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi rattijuopumusrikokseen syyllistynyt määrätään ajokorttilain mukaan ajokieltoon. Jos ajokieltoon määrättävä sitä pyytää, hänelle voidaan tietyin edellytyksin määrätä alkolukolla valvottu ajo-oikeus.

Tilastot eivät sisällä tapauksia, joissa rattijuopumuksella on aiheutettu toisen henkilön kuolema. Jos rattijuopumusrikos johtaa sivullisen henkilön kuolemaan, tuomitaan rikoksentekijä rattijuopumusrikoksen (ja mahdollisen liikenneturvallisuuden vaarantamisrikoksen) ohella pääsääntöisesti kuolemantuottamuksesta tai törkeästä kuolemantuottamuksesta (rikoslain 21 luvun 8 ja 9 §). Kuolemantuottamuksen perustunnusmerkistön rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta, törkeän tekomuodon asteikko vankeutta vähintään 4 kuukautta ja enintään 6 vuotta.

Rangaistusasteikko määräytyy tällöin yhteistä rangaistusta koskevien rikoslain 7 luvun säännösten mukaisesti.

Helsingin yliopiston yhteydessä toimiva Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti on oikeusministeriön pyynnöstä selvittänyt rattijuopumuksiin liittyvien kuolemantuottamusten rangaistuskäytäntöä (Niemi, Hannu & Saarinen, Ville, 2017: Rattijuopumus- ja kuolemantuottamusrikosten yhdistelmästä määrätyt rangaistukset, selvitysmuistio 23.10.2017, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti). Vuosina 1999—2015 annettiin yhteensä 242 rattijuopumusrikoksen ja kuolemantuottamusrikoksen käsittävää rikostuomiota. Tuomituista 75 prosenttia sai rangaistuksen törkeästä rattijuopumuksesta ja 45 % tapauksista luettiin syyksi sekä törkeä kuolemantuottamus että törkeä rattijuopumus. Viimeksi mainituissa tapauksissa (n=108) 56 prosenttia vastaajista tuomittiin ehdottomaan vankeuteen, 2 % yhdyskuntapalveluun ja 43 % ehdolliseen vankeuteen. Ehdottoman vankeuden keskipituus oli vajaat 2 vuotta (22 kk), ehdollisen vankeuden 1 v 4 kk. Ehdollista vankeutta tehostetaan pääsääntöisesti joko yhdyskuntapalvelulla tai oheissakolla. Vuoden 2020 alusta on tullut voimaan uusi rikoslain 6 luvun 10 §, jossa ehdollisen vankeuden oheisseuraamusvaihtoehdoksi on säädetty rikoksen 21 vuotta täytettyään tehneille valvonta, johon voi sisältyä päihdekuntoutusta.

5 Kokemuksia muista rikoksen ehkäisykeinoista

Tie selväksi –toimintamallilla on pyritty puuttumaan rattijuopumusrikoksiin. Mallin ideana on tarjota alle 25-vuotiaille rattijuopumuksesta kiinnijääneille tukea ja ohjausta matalan kynnyksen ja nopean puuttumisen periaatteilla. Toimintamallissa poliisi sekä sosiaali- ja terveystoimi tekevät yhteistyötä päihdeongelmien ehkäisemiseksi ja liikenneturvallisuuden parantamiseksi mini-intervention keinoin. Keskeinen työväline toimintamallissa on sosiaali- tai terveydenhuollon järjestämä päihdekeskustelu, jossa käsitellään rattijuopumuksen taustalla mahdollisesti vaikuttavia päihde-, mielenterveys- tai sosiaalisia ongelmia. Poliisi ottaa rattijuopumuksesta kiinni jääneiden kuulustelun yhteydessä puheeksi alkoholin aiheuttamat liikenneriskit ja kertoo mahdollisuudesta osallistua päihdekeskusteluun. Toimintamallissa on kaksi keskeistä periaatetta. Matalan kynnyksen periaate tarkoittaa mahdollisimman helppoa päihdekeskusteluun menoa. Toimintamallin lähtökohtana on, että viranomaiset koordinoivat ajanvarauksen ja yhteydenoton asiakkaan puolesta. Nopean puuttumisen periaate puolestaan tarkoittaa konkreettisesti avun tarjoamista jo kuulustelutilanteessa. Ajanvaraus ja varsinainen päihdekeskustelu järjestetään mahdollisimman pian.

Toimintamallia pilotoitiin 1.6.2009—31.5.2010 viidellä poliisilaitoksella, jotka olivat Hämeenlinna, Jyväskylä, itäinen poliisipiiri Helsingissä, Savonlinna ja Rovaniemi. Hankkeesta tehdyn arvioinnin (Kekki 2011) perusteella hankkeen ohjausryhmä suositti toimintamallin vakinaistamista koko Suomeen. Arvioinnin mukaan hankkeessa onnistuttiin kehittämään uudenlainen toimintatapa rattijuopumukseen puuttumiseksi moniammatillisena yhteistyönä. Yhtenä keskeisenä tuloksena oli, että päihteiden käytön puheeksi otto ja mini-interventiotoiminta ovat mielekäs toimenpide ja käyttökelpoinen työväline myös sosiaalityön asiakaskontakteissa. Rattijuopumusepäily rikollisoikeudellisena ja moitittavaa käyttäytymistä koskevana kysymyksenä tarjoaa hedelmällisen tilaisuuden puuttua asiakkaan mahdolliseen päihdeongelmaan ja havahduttaa hänet huomaamaan päihteiden käytön aiheuttamat riskit hänelle itselleen ja muille. Selkeää näyttöä hankkeen vaikuttavuudesta päihteiden käytön ja rattijuopumukseen viittaavaan riskikäyttäytymisen vähenemisestä ei kuitenkaan saatu. Herkimmin tarjottuun tukeen tarttuivat ensikertalaiset ja hanke tavoitti nuoria, jotka eivät ole vielä minkään palvelujärjestelmän piirissä.

6 Rikollisuustilanne

Tietoa rattijuopumuksen yleisyydestä saadaan ns. ratsiatutkimuksista, joita on tehty Uudellamaalla vuodesta 1979 lähtien ja koko maassa vuodesta 1990. Tutkimuksissa puhallutetaan kaikki tarkastuspisteen ohi ajavat kuljettajat. Poliisin tietoon tulleiden rattijuopumusrikosten lukumäärä vaihtelee vuosittain sen mukaan, kuinka paljon rattijuopumusvalvontaa harjoitetaan. Tämän vuoksi rattijuopumusrikollisuuden todellista kehitystä ei voida arvioida yksinomaan ilmi tulleiden rikosten määrien pohjalta. Tilastoja on koottu mm. Helsingin yliopiston vuonna 2019 ilmestyneessä julkaisussa Rikollisuustilanne 2018 (Hannu Niemi & Petri Danielsson, toim. Petri Danielsson 2019). Tässä selvityksessä esitetyt luvut perustuvat valtaosin tähän julkaisuun ja tilastokeskuksen tuottamaan materiaaliin.

Rattijuopumuksiin syyllistyneiden osuus ratsiatutkimuksissa puhalletuista kuljettajista on ollut pääsääntöisesti laskeva koko mittaushistorian 1990-luvulta lähtien ja vuodesta 2004 eteenpäin rattijuopumukseen syyllistyneiden osuus kuljettajista on joka vuosi pienentynyt. Vuonna 2018 tehdyssä koko maan kattavassa ratsiatutkimuksessa rattijuoppoja oli 0,13 % (98 308 tarkastetusta kuljettajasta). Vuonna 2017 sama osuus oli 0,12% (107 566 tarkastetusta kuljettajasta).

Alkoholia "maistelleiden", eli alkoholia nauttineiden, mutta rattijuopumusrajan alittaneiden osuus on sen sijaan vaihdellut. Määrät olivat noin 0,5-0,6 % luokkaa tarkastetuista kuljettajista vuosina 1990-1997, mutta kasvoivat 2000-luvulle tultaessa niin, että huippuvuonna 1999 määrä oli jo yli 1 prosentin. Vuosina 2004-2014 osuus kuitenkin laski takaisin vuoden 1997 tasolle, josta se on taas noussut. Tämän nousun jälkeen maistelleiden osuus kääntyi vuonna 2017 laskuun, mutta on jälleen noussut vuonna 2018. Vuonna 2018 näitä kuljettajia oli 0,78 % tutkituista kuljettajista.

Poliisin tietoon tulleesta rikollisuudesta rattijuopumusrikokset ovat myös määrällisesti vähentyneet. Määrällisesti rattijuopumukset ovat vähentyneet noin viidenneksen (18 %) viimeisen kymmenen vuoden aikana (23 202 rattijuopumusrikosta vuonna 2009, 19 006 rattijuopumusrikokseen vuonna 2018). Alkoholiin liittyvien rattijuopumusten osalta lasku on ollut melko tasaista vuodesta 2011 lähtien ja näiden rikosten määrä on vähentynyt lähes puolella vuosina 2003-2018. Sen sijaan huumeisiin liittyvä rattijuopumusrikosten määrä on kasvanut vuodesta 2012, ja näiden rikosten määrä on lähes nelinkertaistunut vuoteen 2018 mennessä verrattuna vuoteen 2003, jolloin käyttöön otettiin ns. nollaraja. Vaikka myös sekakäyttötapaukset (alkoholin ja huumaavien aineiden käyttö) ovat lisääntyneet, näiden määrä on huomattavan vähäinen verrattuna pelkkään alkoholiin tai huumeisiin liittyviin rattijuopumuksiin ja niiden määrän kasvutrendi ei ole ollut suoraviivaista. Pelkkään alkoholiin liittyvien rattijuopumusten osuus oli poliisiin tietoon tulleista tapauksista 59 % vuonna 2018, eli selvästi useammin kuin joka kolmannessa tapauksessa kuljettajaa epäiltiin huumaantuneena ajamisesta. Huumetapauksista aiheutuneiden kuolemantapausten ja loukkaantumisten määrät eivät kuitenkaan ole lisääntyneet merkittävästi.

Poliisin tietoon tulleista rattijuopoista 38 prosenttia oli syyllistynyt törkeään rattijuopumukseen. Määrä on vähentynyt 41 % viimeisen 10 vuoden aikana. Pääosa huumetapauksista luokiteltiin tavalliseksi rattijuopumukseksi, mutta sekakäyttötapaukset jakaantuivat tavallisiin ja törkeisiin rattijuopumuksiin. Perusmuotoisen rattijuopumuksen osalta huume- ja sekakäyttötapauksia oli vuonna 2018 kaikkiaan 60 % tavallisista rattijuopumustapauksista, kun vastaava osuus törkeissä rattijuopumuksissa oli ainoastaan 9,3 %. Rattijuopumuksen perusmuodoksi kirjatuista tapauksista siis jo enemmistö on huumetapauksia. Tämä osaltaan selittää myös törkeiden rattijuopumusten osuuden pienenemistä.

Vuonna 2018 veren alkoholipitoisuuden määrittämiseksi tehtiin 6 598 laboratoriokoetta ja otettiin 7 584 hengitysilmanäytettä. Rangaistavuuden rajan alittaneita veri- ja hengitysilmanäytteitä oli näistä 13 % vuonna 2018. Törkeään rattijuopumukseen syyllistyneiden osuus oli 52 % ja perusmuotoisena

rattijuopumuksena rangaistavia oli 35 %. Rangaistavuuden rajan alittaneiden näytteiden osuus on hieman kohonnut viimeisen parin vuoden aikana (10 % vuonna 2010, 9,1 % vuonna 2012, 11,2 % vuonna 2013, 11,1 % vuonna 2014, 11,6 % vuonna 2015, 12,1 % vuonna 2016 ja 13,1 vuonna 2017). Törkeän rattijuopumuksen osuudet ovat sitä vastoin laskeneet (55 % vuonna 2013, 55,3 % vuonna 2014, 54,2 % vuonna 2015 ja 53,4 % vuonna 2016, ja 51,8 % vuonna 2017).

Uusintarikollisuus ja kiinnijääminen

Liikennevahinkojen tutkijalautakuntien (OTI 2017) mukaan kuolemaan johtaneista rattijuopumukseen syyllistyneistä 27 % oli saanut vähintään yhden tuomion rattijuopumuksesta edellisen vuoden aikana vuosina 2012-2016. On esitetty myös arvioita, että joka kolmas vuosina 1993-2007 rattijuopumuksesta kiinni jäänyt uusi tekonsa mainittuna aikana, ja 15 vuoden tarkastelujaksolla uusimisprosentiksi on arvioitu jo noin 50. Uusimisriski on arvioitu korkeammaksi myös mm. huumeiden käyttäjillä ja niillä, joiden veren alkoholipitoisuus oli keskimääräistä korkeampi, sekä niillä, jotka jäivät kiinni arkipäivisin ja päiväsaikaan. Nämä tutkimukset vahvistavat odotusta, jonka mukaan rikoksen uusimisriski on suurin päihderiippuvaisilla kuljettajilla. Toinen merkittävä rattijuopumuksiin syyllistyvä ryhmä ovat ns. ongelmakuljettajat, joille on ominaista moniongelmainen elämäntilanne, runsas alkoholin käyttö ja välinpitämättömyys muiden turvallisuudesta ja yhteiskunnan normeista. On arvioitu, että alkoholiongelmista kärsivien kuljettajien osuus rattijuopoista on noin puolet. (ks. Niemi & Danielsson 2019, s.157)

Rattijuopumustapausten todettuun määrään vaikuttaa myös poliisin valvonnan laajuus. Vuonna 2018 poliisiratsiassa oli jäänyt kiinni 13 % puhalletuista ja huumetestatuista henkilöistä. Muita kiinnijäämistilanteita ovat ilmianto (21 %), poikkeava ajotapa (13 %) ja liikennevahinko (14 %). Huomattava osa rattijuopoista jää kiinni ajovirheiden, liikennevahinkojen tai –rikkomusten yhteydessä. Mm. näiden tekijöiden vuoksi poliisin rattijuopumusvalvontaan käyttämä tuntimäärä ei täysin vastaa rattijuopumuksesta kiinni jääneiden määrää: esimerkiksi vuonna 2014 poliisi käytti rattijuopumusvalvontaan huomattavan paljon työtunteja (n. 250 000). Vuosina 2015-2018 työtuntimäärä on ollut noin 175 000 ja 200 000 välissä ja vuonna 2012 noin 200 000. Kuitenkin rattijuopumustapausten määrässä on vuosina 2012- 2014 havaittavissa selkeää laskua (21 459 tapausta vuonna 2011, 17 608 tapausta vuonna 2014), jonka jälkeen määrät ovat pysyneet melko saman suuruisina (n. 17 300 ja 19 000 välillä).

7 Kansainvälistä vertailua

Suurimmissa osassa muita EU/EFTA –maita on käytössä myös 0,5 promillen raja rattijuopumuksen osalta. Poikkeuksen tähän sääntöön tekevät mm. Norja ja Ruotsi, joissa rattijuopumuksen alaraja on 0,2 promillea sekä Englanti, missä alaraja on 0,8 promillea. Eräissä Itä-Euroopan maissa (Tšekki, Unkari, Romania, Slovakia) on käytössä ns. nollatoleranssi, jolloin muodollinen promilleraja on 0. Näissä maissa ei kuitenkaan yleensä pidetä pohjoismaiseen tapaan liikenneratsioita (sobriety checkpoints), joissa kaikki tarkastuspisteen ohi ajavat autoilijat puhallutetaan (lähde: WHO Global Health Observatory Data Repository, 2012). Vaikka promilleraja on näissä maissa muodollisesti matala, aktualisoituu vastuu rattijuopumusrikoksesta lähinnä onnettomuuksissa, joiden yhteydessä suoritetaan esitutkinta ja asianosaiset puhallutetaan.

Rikollisuustilanteen osalta Euroopassa on järjestetty yhteisiä ratsiatutkimuksia vuodesta 1998 lähtien. Vuoden 2012 jälkeisistä ratsioista ei ole kuitenkaan saatavissa maakohtaisia tietoja. Vuonna 2012 joulukuussa tehdyssä Euroopan laajuisessa tutkimuksessa alkoholirattijuopumukseen oli syyllistynyt keskimäärin 1,1 % ja huumausaineita oli käyttänyt keskimäärin 0,2 %. Saman vuoden kesäkuussa luvut olivat 1,8 % ja 0,3 %. Huumausaineiden osalta eri maiden testausmenetelmät ja niiden luotettavuus voivat kuitenkin vaihdella, joten tuloksien oikeellisuus on näiltä osin epävarmaa. Rattijuopumuksien osalta tuloksia voidaan pitää luotettavampana, joskin niitä rasittavat erilaiset promillerajat, tieolosuhteet, sekä erilainen lainsäädäntö, joka ei esimerkiksi Englannissa mahdollista kuljettajien satunnaista puhalluttamista.

Suomessa ja Norjassa on saatu vuosittain kaikkein alhaisimmat rattijuopumusosuudet. Vastaavasti varsinkin Englannissa, mutta myös eteläisen Euroopan maissa rattijuopumukseen syyllistyneiden osuudet liikennevirrassa ovat olleet moninkertaiset Suomeen, Norjaan ja Ruotsiin verrattuna, kun mittaukset on toteutettu mahdollisimman vertailukelpoisesti eri maissa .

Tehtyjen tutkimusten mukaan rattijuopumus on kuitenkin monissa maissa selkeästi yleisempää kuin Suomessa. Suomi ja Norja ovatkin saaneet tutkimuksissa vuosittain kaikkein alhaisimmat rattijuopuneiden osuudet: esimerkiksi vuonna 2012 Englannissa (UK, 3,3 %), Tanskassa (0,8 %), Kreikassa (1,3 %), Ranskassa (2,2 %) ja Italiassa (1,2%) on mitattu moninkertaisia osuuksia rattijuopumukseen syyllistyneitä Suomeen (0,2%), Norjaan (0,3 %) tai Ruotsiin (0,3 %) verrattuna. European Transport Safety Council (ETSC 2018) on koonnut maakohtaisia tietoja tienvarsiratsioiden puhallutuksissa rattijuopumukseen syyllistyneistä vuosina 2010 – 2015. Nämä viranomaislähteisiin perustuvat tiedot eivät ole vertailukelpoisia, vaan ne ovat lähinnä suuntaa-antavia. Kuitenkin voidaan kaikkine esitettyjen tietojen perusteella arvioida, että muissa

maissa rattijuopumus on näiden tutkimusten perusteella yhtä yleistä tai selvästi yleisempää kuin Suomessa ja näin Suomen rattijuopumustaso on ollut Euroopan mittakaavassa matala. (ks. Niemi & Danielsson 2019).

8 Henkilövahingot rattijuopumustapauksissa

Rattijuopumusonnettomuuksissa on 2010 -luvulla kuollut vuosittain 30—74 henkilöä (30 henkeä vuonna 2018). Rattijuopumusonnettomuuksissa kuolee tyypillisesti rattijuoppo itse. Vuosina 2016—2018 näitä tapauksia on ollut noin kolme neljännestä rattijuopumukseen liittyvistä kuolemista. Samalla aikavälillä noin viidesosa menehtyneistä on ollut juopuneiden matkustajia ja 2—7 prosenttia sivullisia. Viimeisen kolmen vuoden aikana rattijuopumustapauksissa on vuosittain loukkaantunut 491—572 henkeä (491 vuonna 2018). Näistä noin 60 %:ssa loukkaantunut on ollut rattijuoppo itse, noin 25 %:ssa matkustaja ja 17 %:ssa sivullinen.

Poliisin tietoon tulleiden kuolemantuottamusten määrä on 2000-luvulla alentunut. Poliisin tietoon tulleet rattijuopumuksen yhteydessä tapahtuneet kuolemantuottamusrikokset ovat vähentyneet 2010-luvulla noin viidenteen osaan siitä, miten paljon näitä rikoksia oli 1980-luvulla.

9 Nykytilan arviointia

Rattijuopumusonnettomuudet ovat vähentyneet ja alkoholia nauttineiden osuus liikennevirrassa on laskenut jo useamman vuoden ajan. Myös alkoholia nauttineiden suhteellinen osuus kaikista ilmi tulleista rattijuopumustapauksista on laskenut. Sekä rattijuopumusonnettomuuksissa kuolleiden että loukkaantuneiden määrä on 2000-luvulla ollut myös laskussa. Tämän lisäksi poliisin tietoon tulleet rattijuopumusrikokset ovat vähentyneet, ja rattijuopumus on vähentynyt suhteessa autokantaan, liikennesuoritteeseen ja alkoholin kulutukseen.

Kansainvälisessä vertailussa Suomen nykyinen rattijuopumuksen promilleraja vastaa EU/EFTA -maiden valtavirtaa. Rattijuopumus on Suomessa kansainvälisesti verrattuna harvinaista, ja kuolleisuus rattijuopumusonnettomuuksissa selvästi EU-/EFTA-maiden keskiarvoa matalampi. Kuolemaan johtaneissa onnettomuuksissa yleensä rattijuoppo kuolee onnettomuudessa itse ja kokonaan sivullisia uhreja on jo useiden vuosien ajan kuollut alle 10 vuodessa.

Poikkeuksen rattijuopumusten määrän vähenevään trendiin tekevät huumausaineiden alaisena tehdyt rattijuopumukset: alkoholin alaisena tehtyjen rattijuopumusten suhteelliset ja absoluuttiset määrät ovat viimeisten vuosien aikana vähentyneet, mutta huumausaineiden alaisena tehdyt vastaavat rikokset ovat taas lisääntyneet sekä absoluuttisesti että suhteessa kaikkiin rattijuopumustapauksiin. Nykyään huumeiden alaisena perusmuotoiseen rattijuopumukseen syyllistyneiden osuus ylittää alkoholin vaikutuksen alaisena tehdyt perusmuotoisten rattijuopumusten määrän.

10 Yhteenveto ja suositukset

Rattijuopumuksia koskevat promillemäärät

Rattijuopumusrikosten promillerajoja tarkasteltaessa olennaisia kysymyksiä ovat rattijuopumuksen perustunnusmerkistön promillemääräinen alaraja, sekä rajanveto raatijuopumuksen ja törkeän rattijuopumuksen välillä. Jälkimmäinen määrittää myös rajanvetoa sakon ja vankeuden välillä, mitä on pidettävä rangaistuskäytännön kannalta keskeisenä.

Ensinnäkin voidaan kiinnittää huomiota siihen, että rikollisuuskehitykseen perustuvia syytä muuttaa promillerajoja ei ole, sillä rattijuopumusten määrä on viime vuosien aikana tasaisesti laskenut. Lasku on ollut suurinta alkoholin vaikutuksen alaisena tehtyjen tekojen osalta, kun taas huumausaineen vaikutuksen alaisena tehdyt rattijuopumusrikokset ovat olleet nousussa. Alkoholin promillerajojen tiukennus ei vaikuttaisi tähän huumausaineisiin liittyvien rattijuopumusten määrän kasvuun. Rattijuopumusten määrän vähentämisessä keskeinen kysymys vaikuttaakin tilastotietojen valossa olevan se, kuinka juuri huumausaineisiin liittyviä rattijuopumustapauksia voitaisiin vähentää.

Suomen nykyiset rattijuopumuksen promillerajat vastaavat EU/EFTA –maiden valtavirtaa. Rattijuopumus on Suomessa kansainvälisesti verrattuna lisäksi harvinaista, ja kuolleisuus rattijuopumusonnettomuuksissa selvästi EU-/EFTA-maiden keskiarvoa matalampi.

Rattijuopumuksen promillerajojen vaikutuksia liikennekäyttäytymiseen on selvitetty sekä kotimaisissa että kansainvälisissä tutkimuksissa. Yleisen (0,5 ‰) tai törkeän (1,2 ‰) promillerajan muuttamisen turvallisuushyödyistä ei kuitenkaan ole selvää näyttöä. Esimerkiksi törkeän rattijuopumuksen promillerajan alentamisella vuonna 1994 ei ollut havaittavaa vaikutusta rattijuopumuksien esiintymiseen. Myöskään Ruotsista ja Norjasta saadut

kokemukset eivät tue sitä ajatusta, että promillerajan laskeminen vähentäisi rattijuopumusrikollisuutta kokonaisuutena

Perusmuotoisen rattijuopumuksen osalta myöskään kuljettajien, joiden veran alkoholipitoisuus on 0,2—0,49 promillea, ei voida katsoa olevan erityinen riski liikenteelle, johon olisi perusteltua liittää rikosoikeudellinen rangaistusseuraamus. Törkeän rattijuopumuksen osalta taas lähes kaikissa kuolemaan johtaneissa onnettomuuksissa veren alkoholipitoisuus ylittää törkeän rattijuopumuksen rajan 1,2 ‰. Huomattavan suuri osa kuolemaan johtaneista rattijuopumusvahingoista sattuu rikoksen uusijoille. Koska uusimisriski on odotettavasti suuri erityisesti päihderiippuvaisilla kuljettajilla, ei ole todennäköistä, että promillerajojen laskemisella olisi mainittavaa ennaltaehkäisevää vaikutusta näihin rikoksiin. Myöskään rattijuopumuksiin usein syyllistyvien, lain normeja kohtaan välinpitämättömästi suhtautuvien ns. ongelmakuljettajien ryhmän osalta promillerajojen laskemisella tuskin olisi mainittavaa ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Promillerajan lasku johtaisi sen sijaan todennäköisesti rikosoikeudellisen järjestelmän kustannusten kasvuun. Nyt kiinnijäämisriskiä on voitu pitkällä aikavälillä kasvattaa, ja viime vuosikymmenien rattijuopumusten määrän vähentymisen taustalla on esitetty olevan erityisesti valvonnan lisääminen. Promillerajan alentamisen myötä poliisi taas joutuisi käyttämään liikennevalvonnan rajallisia resursseja uusien, entistä lievempien tapausten tutkintaan. Lievempien tapausten käsittely vähentäisi poliisin mahdollisuuksia valvoa törkeitä rattijuopumusrikoksia ja muita vakavia liikennerikoksia.

Yleisen promillerajan laskemisella on arvioitu olevan signaalivaikutus, joka vahvistaisi yleistä rattijuopumuksen vastaista asenneilmapiiriä. Promillerajan muutos merkitsisi kuitenkin samalla, että sääntelyssä tulisi otettavaksi 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 moitittavaksi kokemista ja antaa viestin siitä, että vähäinen alkoholin käyttö liikenteessä olisi vain rikkomus. Tällöin myös tavallisen ja lievän rattijuopumuksen raja hämärtyisi.

Rikollisuustilanne, rattijuopumukseen liittyvät liikenneonnettomuusriskit ja rattijuopumussääntelyä koskeva tutkimusnäyttö eivät edellä kuvatun perusteella viittaa tarpeeseen muuttaa törkeän rattijuopumuksen tai perusmuotoisen rattijuopumuksen promillerajaa.

<u>Muita keinoja rattijuopumusrikollisuuden vähentämiseen</u>

Promillerajojen muutoksille ei yllä esitetyn perusteella siis vaikuta olevan perusteita. Rattijuopumuksen ehkäisyn kannalta on kuitenkin tärkeää pyrkiä vähentämään uusintarikollisuutta. Tähän tavoitteeseen voidaan pyrkiä seuraamusjärjestelmän osalta muun muassa kehittämällä ehdollisen vankeuden sisältöä. Ehdollisen vankeusrangaistuksen sisältöön on tehty muutoksia muun muassa vuoden 2020 alusta voimaan tulleessa uudistuksessa, jonka mukaan myös rikoksen 21 vuotta täytettyään tehneet voidaan tuomita valvontaan ehdollisen vankeuden tehosteeksi. Valvonta sisältää tapaamisia valvojan kanssa sekä tarvittaessa osallistumista esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen järjestämään ohjelmatoimintaan, jolla pyritään ehkäisemään rikoksen uusimista. Valvonta voi sisältää lisäksi avohoitoa tai kuntoutusta. Samassa uudistuksessa nostettiin myös tuomittavissa olevan yhdyskuntapalvelun määrää 90 tunnista 120 tuntiin. Tällaiset toimet ovat yhteensopivia myös oikeusministeriön teettämän oikeustajututkimuksen tulosten kanssa, joiden mukaan väestö kannattaa yhdyskuntaseuraamusten nykyistä laajempaa käyttöä.[1]

Rattijuopumusrikollisuuteen voidaan puuttua myös muilla kuin rikoslakia koskevilla muutoksilla. Esimerkiksi 1.6.2020 voimaan tulevan uuden tieliikennelain (180/2017 vp) 183 §:n mukaan liikenteenvalvoja voi vastaisuudessa kieltää ja tarvittaessa estää moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajaa kuljettamasta ajoneuvoa, jos tämän havaitaan nauttineen alkoholia ja päihtymys selvästi vaikuttaa kuljettajan ajokykyyn, mutta ei ole todennäköisiä syitä epäillä rattijuopumusrikosta. Ajo voidaan estää siihen saakka, kunnes kuljettajan elimistössä ei enää olisi havaittavaa määrää alkoholia. Käytännössä nämä toimet kohdistuvat 0,2—0,5 promillen humalatilassa ajoneuvoa kuljettaviin henkilöihin.

Uusi alkolukkolaki tuli voimaan 30 päivänä joulukuuta 2016. Uudistuksen tavoitteena oli lisätä alkolukkojen käyttöä ajokiellon vaihtoehtona ja laskea alkolukko-ohjelman hintaa. Rattijuopumusten ehkäisemiseksi tulisi harkita alkolukkoja koskevan uudistustyön jatkamista jo toteutetun uudistuksen suuntaviivojen mukaisesti siten, että alkolukko-ohjelman kustannukset laskisivat edelleen.

[1] Ks. https://oikeusministerio.fi/artikkeli/-/asset_publisher/undersokning-om-rattskanslan-medborgarnas-uppfattningar-om-en-lamplig-straffniva-varierar