Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen

OM 6/41/2006
13.10.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Oikeusministeriön vastine hallituksen esityksestä 115/2016 vp annettujen lausuntojen johdosta (sakkomenettelyn voimaanpano)

Sisällys

1 Sakkomääräyksen käyttöala 2
2 Sähköinen vs. koneellinen allekirjoitus 3
3 Puhelintiedoksianto 4
4 Automaattinen kameravalvonta 5
5 Laki rikesakkorikkomuksista ja aineelliset säännökset 6
6 Seuraamukset 7
7 Ajokielto 9
8 Suostumus ja muu sakkomenettelyn kehittäminen 9
9 Viranomaisten työmäärä ja resurssit 10
10 Tietojärjestelmät 12
11 Lainsäädäntötekniikka ja uudistuksen aikataulu 12

Oikeusministeriön käytössä on ollut sisäministeriön, valtiovarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, Helsingin käräjäoikeuden, Suomen Asianajajaliiton, valtakunnansyyttäjän, Poliisihallituksen ja professori Mikko Vuorenpään lausunnot.

Lausunnonantajat kannattavat uudistusta koskevan lainsäädännön voimaanpanoa tai heillä ei ole huomauttamista esityksen sisällöstä. Lausunnoissa kiinnitetään kuitenkin huomiota lainsäädännön yksityiskohtiin ja tehdään ehdotuksia menettelyn kehittämiseksi. Useat lausunnonantajat kiinnittävät huomiota epäillyn suostumukseen menettelyn edellytyksenä, tästä mahdollisesti aiheutuvaan lisätyöhön ja resurssitarpeisiin. Nämäkin lausunnonantajat kuitenkin katsovat, että lakien voimaanpano on perusteltua.

Oikeusministeriö katsoo, että uudistuksen voimaanpano esityksen mukaisesti on edelleen perusteltua. Oikeusministeriö ehdottaa kuitenkin harkittavaksi, että lakivaliokunta:

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

— selventäisi mietintönsä perusteluissa sakkomääräyksen käyttöalaa liikenneturvallisuuden vaarantamisen osalta (ks. kohta 1, s. 2—3)
— täsmentäisi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 24 §:n 1 momentin säännöstä vastaavalla tavalla kuin 8 §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi (sähköisesti—>koneellisesti; s. 3—4)
— täsmentäisi rikoslain 2 a luvun 3 §:n 3 momentin säännöksessä päiväsakon kokonaisrahamäärään tehtävien korotusten keskinäisen järjestyksen (s. 7—9)
— kiinnittäisi huomiota siihen, että jos epäilty ei anna menettelyyn suostumustaan, asia käsitellään tavanomaisessa rikosprosessissa, jossa määrätty sakkorangaistus voidaan muuntaa vankeudeksi (s. 11—12).

Seuraavassa esitetään oikeusministeriön yksityiskohtaiset kannanotot lausunnoissa esitettyihin huomautuksiin. Lausunnonantajien huomioita ei ole toistettu siltä osin kuin lausunnonantajat ovat ilmoittaneet kannattavansa esityksen hyväksymistä.

1 Sakkomääräyksen käyttöala

Poliisihallitus toteaa, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 §:n 2 momentti sisältää luettelon teoista, joiden perusteella voidaan antaa sakkomääräys. Luetteloon tulisi lisätä selvyyden vuoksi liikenneturvallisuuden vaarantaminen. Liikenneturvallisuuden vaarantaminen kuulunee jo nykyisen sanamuodon mukaan sakkomääräyksen soveltamisalaan. Koska lainkohtaa ei ole kuitenkaan erikseen mainittu sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentissa, jää asia epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan sakkomääräyksessä voidaan määrätä sakkorangaistus sille, joka rikkoo tieliikennelakia (267/1981) tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Säännöksen 2 kohdan perusteella voidaan puolestaan määrätä rangaistus sille, joka rikkoo ajoneuvolakia (1090/2002) tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Rikoslain 23 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan liikenneturvallisuuden vaarantamisesta tuomitaan se, joka tienkäyttäjänä tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tieliikennelakia tai ajoneuvolakia taikka niiden nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohtien sanamuoto kattaa siten rikoslain 23 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun liikenneturvallisuuden vaarantamisen.

Liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevan rikoslain säännöksen 2 momentin 1 kohta sisältyy sitä vastoin sakkomääräyksen soveltamisalaan vain osittain. Säännöksen mukaan liikenneturvallisuuden vaarantamisesta tuomitaan se, joka ollessaan vastuussa aluksen ohjailusta tai aluksen kulun turvallisuuteen olennaisesti vaikuttavassa tehtävässä rikkoo vesiliikennelakia (463/1996) tai sen nojalla annettuja taikka alusten yhteentörmäämisen ehkäisemisestä merellä, sisäisillä kulkuvesillä tai kanavassa annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 §:n 2 momentin 10 kohdan mukaan sakkomääräyksen käyttöala kattaa vesiliikennelain (463/1996) tai sen nojalla annettujen säännöksien tai määräysten rikkomisen. Esimerkiksi sisävesisääntöjen tai meriteiden sääntöjen (kansainvälisistä säännöistä yhteentörmäämisen ehkäisemiseksi merellä vuonna 1972 tehty yleissopimus) rikkominen jäävät kuitenkin sakkomääräyksen käyttöalan ulkopuolelle. Myöskään ilmailulakiin ja junaturvallisuutta koskeviin määräyksiin liittyvät rikoslain 23 luvun 1 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohta eivät sisälly sakkomääräyksen käyttöalaan.

Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että valiokunta toteaisi selvyyden vuoksi mietinnössään, että sakkomääräyksellä voidaan määrätä seuraamus rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, jos teolla on rikottu tieliikennelakia, ajoneuvolakia tai vesiliikennelakia.

2 Sähköinen vs. koneellinen allekirjoitus

Valtakunnansyyttäjä toteaa lausunnossaan, että rangaistusmääräyksen allekirjoittamista koskevaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 24 §:n 1 momenttiin tulee tehdä samanlainen koneellista allekirjoittamista koskeva selventävä muutos kuin esitetään tehtäväksi lain 8 §:ään. Perusteet ovat molemmissa tapauksissa samat.

Oikeusministeriö toteaa, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan vaatimus tai määräys voidaan allekirjoittaa sähköisesti. Hallituksen esityksessä säännöstä ehdotetaan selvennettäväksi siten, että vaatimus tai määräys voitaisiin allekirjoittaa koneellisesti. Sähköisellä allekirjoituksella on vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annetussa laissa (617/2009) oma merkityssisältönsä, jota ei kuitenkaan tässä yhteydessä tarkoiteta. (Ks. HE:n s. 13—14.)

Sama täsmennys on perusteltua tehdä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 24 §:n 1 momenttiin (sellaisena kuin se on laissa 467/2001). Muutettu momentti kuuluisi seuraavasti:

> Syyttäjän on viivytyksettä tarkastettava hänen käsiteltäväkseen tullut sakkovaatimus ja rangaistusvaatimus sekä annettava rangaistusmääräys. Määräys voidaan allekirjoittaa myös koneellisesti. Sakkovaatimukseen perustuvaa rangaistusmääräystä ei saa kuitenkaan antaa ennen kuin kaksi viikkoa on kulunut vaatimuksen tiedoksiannosta.

3 Puhelintiedoksianto

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia kiinnittää huomiota apulaisoikeusasiamiehen kanteluratkaisussaan esittämään käsitykseen, jonka mukaan suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate huomioon ottaen henkilöä ei tulisi pelkästään rikesakon tiedoksiantamisen takia automaattisesti kutsua poliisiasemalle, vaan lainmukaisten tiedoksiantotapojen puitteissa tulisi valita rikesakon saajan kannalta mahdollisimman joustava vaihtoehto. Kanslian käsityksen mukaan voimassa olevan rikesakkomenettelystä annetun lain 8 § voi johtaa turhan jäykkään menettelyyn, joka on vastoin rikesakkomenettelyn yksinkertaistamista. Kanslian käsityksen mukaan sähköisen asioinnin mahdollisuuksia voitaisiin oikeusturvaa vaarantamatta harkita laajennettaviksi (esim. puhelintiedoksianto).

Poliisihallitus toteaa, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 11 §:n mukaan sakkovaatimus, sakkomääräys, rikesakkomääräys ja rangaistusvaatimus on annettava tiedoksi siten, kuin oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään haasteen tiedoksiannosta rikosasioissa. Puhelintiedoksiannon mahdollisuus keventäisi poliisin työtaakkaa merkittävästi muun muassa automaattisessa liikennevalvonnassa havaittujen muiden kuin ehdollisessa rikesakkomenettelyssä käsiteltävien asioiden kohdalla. Yksinkertaisissa ja selvissä, merkitykseltään vähäisemmissä rikosasioissa puhelintiedoksiannon tulisi olla mahdollinen. Lain 11 §:n säännökseen tulisi lisätä virke: "Tiedoksianto voidaan toimittaa myös puhelimitse siten kuin oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 b §:ssä säädetään."

Oikeusministeriö toteaa, että sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan vaatimus ja määräys liitteineen on annettava tiedoksi siten kuin oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään haasteen tiedoksiannosta rikosasioissa.

Oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 §:n mukaan tiedoksianto toimitetaan lähettämällä asiakirja asianosaiselle postitse saantitodistusta vastaan tai kirjeellä, jos voidaan olettaa, että vastaanottaja saa tiedon asiakirjasta ja määräpäivään mennessä palauttaa todistuksen tiedoksiannon vastaanottamisesta. Asiakirjat voidaan lähettää myös sähköisenä viestinä vastaanottajan ilmoittamalla tavalla. Luvun 4 §:n mukaan jos tiedoksiantoa ei ole saatu toimitetuksi tai voidaan pitää ilmeisenä, että sitä ei saada toimitetuksi 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla, tai jos siihen on muu painava syy, tiedoksiannon toimittaa haastemies henkilökohtaisesti tiedoksiannon vastaanottajalle tai jollekin luvun 7 §:ssä tarkoitetulle henkilölle.

Sääntely on siten joustavaa, ja tiedoksianto tulee lähtökohtaisesti suorittaa muulla tavoin kuin henkilökohtaisesti poliisiasemalla.

Oikeusministeriö toteaa, että puhelintiedoksianto ei sovellu käytettäväksi sakkomenettelyssä, koska menettelyyn liittyvät tiedoksiannot sisältävät niin paljon yksityiskohtaisia numero- ja muita tietoja, ettei puhelintiedoksiantoa ole pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Tiedoksi annetaan paitsi tiedot seuraamuksista, maksuajasta (8 §:n 2 momentti), syyksi luetusta rikkomuksesta ja sovelletuista lainkohdista (8 §:n 3 momentin 2 ja 3 kohdat), myös seuraamuksen maksamista varten tarvittavat tiedot kuten tilinumero, pankki ja viitenumero. Etenkään viimeksi mainittujen ilmoittamista puhelimitse ei ole pidettävä perusteltuna.

Kysymystä puhelintiedoksiannosta on käsitelty lakivaliokunnassa jo hallituksen esityksen 94/2009 vp käsittelyn yhteydessä (OM:n vastine 18.3.2010, s. 4). Puhelintiedoksianto jätettiin myös tuolloin sakkomenettelyssä käytettävien tiedoksiantotapojen ulkopuolelle, eikä nyt ole perusteita arvioida asiaa toisin.

4 Automaattinen kameravalvonta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian mukaan käytännössä on ilmennyt tilanteita, joissa valvontakameran kuvasta varmuudella havaitaan, että ajoneuvon omistaja tai haltija ei ole kuljettanut ajoneuvoa (esim. eri sukupuoli) ja rikesakkomääräys lähetetään kuitenkin omistajalle tai haltijalle. Vaikka menettely on lainmukainen, voidaan kysyä, meneekö nopean ja yksinkertaisen prosessin tavoittelu tältä osin liian pitkälle.

Poliisihallituksen mukaan tulisi tarkastella lainsäädäntömuutoksia automaattisen liikennevalvonnan mahdollisuuksien hyödyntämiseksi entistä tehokkaammin. Ehdollisen rikesakkomenettelyn kehittämisellä ja mahdol-

lisella hallinnollisten sanktioiden käytön laajentamisella voitaisiin saavuttaa tehostamishyötyjä sekä kehittää valvontaa teknisillä ratkaisuilla.

Poliisihallituksen mukaan myös sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 15 §:ssä säädetty kahden viikon määräaika käyttövastaavalle osoitettuun tiedusteluun vastaamiselle on osoittautunut käytännön toiminnassa liian tiukaksi. Poliisille aiheutuu merkittävää lisätyötä siitä, että asiaa ei voida käsitellä ehdollisessa rikesakkomenettelyssä vain siitä syystä, että käyttövastaava ei ole ehtinyt vastata tiedustelukirjeeseen. Määräaika tulisi pidentää kolmeen viikkoon ("Jos käyttövastaava ei kolmen viikon kuluessa tiedustelun suorittamisesta vastaa siihen, asian jatkokäsittelyyn sovelletaan, mitä 2 luvussa säädetään.").

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen 94/2009 vp mukaan nyt kysymyksessä olevassa summaaristen rikosprosessimenettelyjen uudistamisessa ei ole tarkoitus puuttua automaattista liikennevalvontaa koskeviin säännöksiin muutoin kuin eräiden uudistukseen liittyvien yksityiskohtien osalta. Automaattiseen liikennevalvontaan liittyviä kysymyksiä tarkastellaan muun muassa liikenne- ja viestintäministeriön johdolla valmisteltavan tieliikennelain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Oikeusministeriö katsoo, että sääntelyn yksityiskohtia ei ole tässä yhteydessä perusteltua muuttaa. Tiedusteluun vastaamiselle säädetyllä lyhyellä määräajalla pyritään vahvistamaan rikkomuksesta epäillyn oikeusturvaa. Koska tietty ajoneuvo saattaa olla jatkuvassa käytössä ja kuljettajina saattavat toimia eri henkilöt, nopealla selvittämisellä edistetään sitä, että muu rikkomuksesta epäilty kuin käyttövastaava voi tekoajankohdan ja muut merkitykselliset seikat vielä muistaen harkita, onko rikesakko perusteltu.

5 Laki rikesakkorikkomuksista ja aineelliset säännökset

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia kiinnittää huomiota ehdotettuun rikesakkorikkomuksista annetun lain 3 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan rangaistaisiin jalankulkua avustavan tai korvaavan liikkumisvälineen käyttäjää, joka menettelee pykälän 1 momentissa kuvatuin tavoin, jos hän tällöin kuljetti liikkumisvälinettä kävelynopeutta nopeammin. Lausunnon mukaan voidaan kysyä, onko ilmaisu "kävelynopeus" riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen käytettäväksi rangaistussäännöksessä. Varmaa joka tapauksessa on, että säännöksen soveltaminen aiheuttaa tulkintaongelmia ja laajaa todistelua yksittäisissä tapauksissa.

Oikeusministeriö toteaa, että kävelynopeuden käsitettä käytetään sekä tieliikennettä koskevassa aineellisessa lainsäädännössä että liikennerikok-

sia koskevissa rangaistussäännöksissä (ks. tieliikennelaki 45 § 2 momentti, 45 a § 2 momentti, rikoslain 23 luvun 9 §:n 2 momentti). Hallituksen esityksen 24/2015 vp (s. 23) mukaan kävelynopeus on suhteellinen käsite ja riippuu yleisen liikennevirran nopeudesta, jolla liikkuminen jalankulkijoiden joukossa voidaan tehdä tieliikennelain 40 §:n vaatimus huomioiden häiriöttä.

Eduskunta on edellyttänyt (EV 110/2015 vp), että hallitus seuraa jalankulkua avustavan tai korvaavan liikkumisvälineen sekä kevyen sähköajoneuvon käyttöä koskevien joko jalankulkijaa tai polkupyöräilijää koskevien säännösten rajanvedon toimivuutta ja vaikutusta liikenneturvallisuuteen ja että hallitus tarvittaessa ryhtyy toimenpiteisiin liikenneturvallisuuden turvaamiseksi. Kävelynopeuteen viittaavan sääntelyn toimivuutta voidaan tarkastella osana tätä seurantaa.

Valtiovarainministeriö viittaa lausunnossaan lausuntokierroksella olleeseen versioon, joka sisälsi säännösehdotuksen toimenpiteistä luopumisesta tapauksissa, joissa ajoneuvoverolain 47 a §:ssä tarkoitettu lisävero harkitaan riittäväksi seuraamukseksi. Valtiovarainministeriö toteaa, ettei oikeusministeriö ottanut tätä koskevaa ehdotusta mukaan lakiehdotukseen, käynnistäneensä oman säädösvalmistelun ajoneuvolain ja ajoneuvoverolain muuttamiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksen katsottiin eri sidosryhmien esittämien poikkeavien näkemysten vuoksi edellyttävän laajempaa perusvalmistelua. Tämän vuoksi ajoneuvoverolakiin tehtävät muutokset päätettiin siirtää erilliseen valtiovarainministeriön johdolla toteutettavaan lainvalmisteluhankkeeseen.

6 Seuraamukset

Poliisihallitus toteaa, että rikoslain 2 a luvun 3 §:n 3 momentti sisältää informatiivisen viittauksen rikoslain 7 luvun 3 a §:ään. Sääntely jättää kuitenkin jonkin verran epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi, tuleeko rikoslain 2 a luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu korotus tehdä ennen kuin rangaistukseen sovelletaan 7 luvun 3 a §:ää. Lainkohtaa olisi tarpeen tältä osin täsmentää. Samoin tulisi sääntelyssä selkiyttää, tehdäänkö rikoslain 2 a luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu korotus myös niissä tapauksissa, joissa rangaistukseen sovelletaan rikoslain 7 luvun 3 a §:ää ja suurimman sallitun nopeuden ylityksestä yksittäisenä rikoksena rangaistaisiin rikesakolla. Myös **Valtakunnansyyttäjänviraston** puheenvuorossa (ks. myös kirjallinen tiivistelmä) pidetään Poliisihallituksen esittämiä täsmennyksiä perusteltuina.

Oikeusministeriö toteaa, että rikoslain 2 a luvun 3 §:n 2 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää, että tietyistä rikoksista määrättävä sakon kokonaisrahamäärä on korotettava samanlaatuisesta rikoksesta määrättävän suurimman rikesakon suuruiseksi. Tästä ns. APR-korotuksesta säädetään päiväsakon rahamäärästä annetun asetuksen (609/1999) 7 §:ssä.[1]

Rikoslain 7 luvun 3 a §:ssä säädetään päiväsakkorangaistukseen tehtävästä ns. rikesakkokorotuksesta ja vertailukorotuksesta. Ehdotetun 3 a §:n 1 momentin mukaan jos kahdesta tai useammasta rikoksesta olisi tuomittava samalla kertaa sakkorangaistus ja rikesakko, rangaistukseksi tuomitaan sakkorangaistus tai yhteinen sakkorangaistus 40 eurolla korotettuna (ns. rikesakkokorotus). Jalankulkijalle tai moottorittoman ajoneuvon kuljettajalle tuomittavaa rikesakkoa ei kuitenkaan oteta huomioon korotusta määrättäessä. Pykälän 2 momentin mukaan jos sakkorangaistus tai yhteinen sakkorangaistus olisi kokonaismäärältään rikesakkoa tai ankarinta rikesakkoa alempi, sakkorangaistus tai yhteinen sakkorangaistus korotetaan rikesakon tai ankarimman rikesakon suuruiseksi ennen 1 momentissa tarkoitetun korotuksen tekemistä (ns. vertailukorotus).

Rikoslain 2 a luvun 3 §:n 3 momentti (755/2010 & 3 LE) sisältää informatiivisen viittauksen 7 luvun 3 a §:ään. Säännöksessä ei kuitenkaan nimenomaisesti säädetä korotusten keskinäisestä suhteesta ja järjestyksestä.

Tarkoituksena on, että 2 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu korotus tehdään ennen 7 luvun 3 a §:ssä säädettyjä korotuksia. Tämän vuoksi oikeusministeriö ehdottaa, että 2 a luvun 3 §:n 3 momentin viittausta täsmennettäisiin seuraavasti:

> Pykälän 2 momentissa tarkoitettu korotus tehdään ennen kuin rangaistukseen sovelletaan 7 luvun 3 a §:ää, jossa säädetään kokonaisrahamäärän korottamisesta määrättäessä yhteistä rangaistusta sakolla ja rikesakolla rangaistavista rikoksista ~~säädetään 7 luvun 3 a §:ssä~~.

Kysymys siitä, tehdäänkö rikoslain 2 a luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu korotus myös niissä tapauksissa, joissa suurimman sallitun nopeuden ylityksestä yksittäisenä rikoksena rangaistaisiin rikesakolla, kuuluu ko. val-

[1] Säännöksen 1 momentin mukaan tieliikennelaissa (267/1981) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetyn suurimman sallitun nopeuden ylityksestä tuomittavan sakon vähin kokonaisrahamäärä on mopoilijalle 100 euroa ja muulle moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajalle 200 euroa. Säännöksen 2 momentin mukaan vesiliikennelaissa (463/1996) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetyn suurimman sallitun nopeuden ylityksestä tuomittavan sakon vähin kokonaisrahamäärä vesikulkuneuvon kuljettajalle on 120 euroa.

tuussäännöksen nojalla valtioneuvoston toimivaltaan. Oikeusministeriö toteaa, että tarvetta selventää päiväsakon rahamäärästä annetun asetuksen 7 §:n säännöstä tältä osin tarkastellaan uudistukseen liittyvän asetusvalmistelun yhteydessä.

7 Ajokielto

Poliisihallituksen mukaan poliisitoiminnan tehostamisen ja valtion kokonaisedun kannalta olisi hyvin tärkeää ajokieltomenettelyn kehittämistä ja yksinkertaistamista kokonaisuutena. Ajokieltoprosessia keventävillä lainsäädäntömuutoksilla olisi mahdollista edistää tärkeitä hallitusohjelmaan kirjattuja päämääriä, kuten digitalisaatiota sekä byrokratian purkamista ja hallinnollisen taakan keventämistä.

Oikeusministeriö toteaa, että ajokieltoja koskeva lainsäädäntö kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan. Ajokieltoa koskevaa lainsäädäntöä tarkastellaan liikenne- ja viestintäministeriössä, kun tieliikennelain kokonaisuudistus on valmistunut. Myös sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen yhteydessä (ks. jäljempänä kohta 8) tarkastellaan ajokieltomenettelyn yksityiskohtia ja mahdollisuuksia menettelyn yksinkertaistamiseen.

8 Suostumus ja muu sakkomenettelyn kehittäminen

Sisäministeriön mukaan on tärkeää, että lainsäädäntö saadaan voimaan ja lainsäädännön jatkokehittäminen poliisitoimen näkökulmasta tehokkaammaksi voidaan aloittaa. Ministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että menettelyn yksinkertaistaminen huomioidaan sakkomenettelyn jatkokehittämisessä, jotta menettely pystytään toteuttamaan mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. Tällä vähennettäisiin sakkomenettelyn aiheuttamia lisäkustannuksia poliisille ja muutoinkin edistettäisiin pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteita kuten normien purkua.

Myös **valtiovarainministeriön** mukaan laajemmat säästöt saavutettaisiin hallitusohjelman mukaisella rangaistusmääräysten käyttöalan laajentamisella.

Poliisihallituksen mukaan on erittäin tärkeää, että uuden menettelyn yksinkertaistamista tarkastellaan valmisteilla olevan soveltamisalan laajentamisen yhteydessä huolellisesti. Menettelyä on mahdollista yksinkertaistaa ja viranomaisten työtä vähentää lain yksityiskohtia muuttamalla. Ensiarvoisen tärkeää olisi tarkastella kriittisesti uuden menettelyn työllistä-

vintä elementtiä eli suostumusedellytystä ja arvioida, onko suostumuksen edellyttäminen epäillyn oikeusturvan kannalta välttämätöntä.

Helsingin käräjäoikeuden mukaan se, että suostumusta menettelyyn ei edellytettäisi, ei vaarantaisi epäillyn oikeusturvaa.

Oikeusministeriö toteaa, että se on 8.6.2016 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on arvioida tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvan rikosasioiden summaarisen menettelyn soveltamisalan laajentamista (OM 4/41/2016). Työryhmän työssä tulee tarkastella myös sakon määräämistä koskevan menettelyn yksityiskohtia ja mahdollisuuksia menettelyn yksinkertaistamiseen ottaen huomioon erityisesti perustuslaista seuraavat rajoitukset. Työssä arvioidaan muun muassa suostumusta koskevaa edellytystä, muutoksenhakua ja mahdollisuuksia sääntelyn keventämiseen.

Lainvalmistelu on osa pääministeri Sipilän hallituksen strategisen ohjelman täytäntöönpanoa. Hallitusohjelman mukaan alioikeuksista siirretään summaariseen menettelyyn rikosasiat, joista voi seurata sakkoa tai vankeutta enintään 2 vuotta. Laajentamisella ja keventämisellä tavoitellaan noin 10 miljoonan euron säästöjä (ks. julkisen talouden suunnitelma 2017—2020). Muutokset tulisivat voimaan vuonna 2018.

Oikeusministeriö toteaa, että lausunnonantajien esiin nostamia kysymyksiä tarkastellaan osana tätä lainvalmistelutyötä. Nyt käsiteltävänä oleva voimaanpanolaki on tärkeää hyväksyä hallituksen esityksen mukaisessa aikataulussa, jotta uudistukset voidaan tehdä uuteen menettelyyn. Nykyinen rangaistusmääräysmenettelystä annettu laki on säädetty poikkeuslakina, ja myös tietojärjestelmämuutokset on tehty hyväksytyn lainsäädännön mukaisesti.

9 Viranomaisten työmäärä ja resurssit

Poliisihallitus katsoo, että toisin kuin hallituksen esityksessä todetaan, poliisille tietojärjestelmäuudistuksista ja koulutuksesta aiheutuneita kuluja ei ole otettu huomioon poliisin toimintamenoissa eikä niihin ole osoitettu määrärahoja, vaan poliisi on toteuttanut toimet omaa toimintaansa sopeuttamalla. Lisäksi Poliisihallitus katsoo, että esityksellä on pysyviä viranomaisten työmäärää lisääviä vaikutuksia, jotka aiheutuvat siitä, että asian käsitteleminen sakkomenettelyssä edellyttää epäillyn suostumusta. Poliisihallituksen arvion mukaan muutos lisää poliisin tehtäviä tai tehtäväsidonnaisuutta arviolta yhteensä noin 21 henkilötyövuotta (1,2 milj. e) vuosittain. Työmäärän lisäystä ei Poliisihallituksen mukaan ole erikseen

huomioitu poliisin määrärahoissa, ja poliisille tulee osoittaa pysyvä resurssilisäys, joka mahdollistaa lisääntyvän työmäärän hoitamisen.

Myös **sisäministeriön** mukaan poliisin työaikaa sitoutuu sakkomenettelyyn nykyistä enemmän lähinnä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 4 §:ssä edellytetyn epäillyn suostumuksen vuoksi.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotetut uudistukset on tarpeen toteuttaa valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Helsingin käräjäoikeuden mukaan ongelmakohtana on otettava huomioon se, että sakkomenettelylaissa on asetettu sakkomääräysten ja rikesakkomääräysten antamisen edellytykseksi rikkomuksesta epäillyn suostumus. Uusi laki merkitsee syyttäjille ja tuomioistuimiin käsiteltäväksi tulevien varsinaisten rikosasioiden määrien radikaalia kasvua. Käräjäoikeuden arvion mukaan käsittelyyn tulee paljon näpistyksiä sekä pieniä päihdeongelmaisten, asunnottomien ja muiden hankalasti tiedoksiantoa varten tavoitettavien vastaajien syyteasioita. Käräjäoikeuden mukaan lopputulos tulee olemaan ristiriidassa sen esityksessä viitatun periaatteen kanssa, että pyrkimyksenä on päästä rajallisten viranomaisvoimavarojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön ja pyrkiä rikosasioiden käsittelyssä yksinkertaisiin menettelytapoihin, joissa mahdollisuuksien mukaan karsitaan työvaiheita, kunhan oikeusturvan toteutumiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Käräjäoikeus katsoo, että rikosasioiden lukumäärän huomattavaa kasvua ei ole otettu määräraha-arvioissa riittävällä tavalla huomioon.

Suomen Asianajajaliitto arvioi, että käräjäoikeuksien täystutkintaan tulee jatkossa paljon pieniä päihdeongelmaisten, asunnottomien ym. hankalasti tiedoksiantoa varten tavoitettavien vastaajien ratkaisun uhalla -syyteasioita. Liiton mukaan tuomioistuinten automaattiseen täystutkintaan tuotavien juttujen tulisi olla aidosti riitaisia, minkä vaatimuksen täyttäisi jo mahdollisuus valittaa rikesakoista.

Oikeusministeriö toteaa, että on varhaista arvioida, kuinka usein suostumus jatkossa jää antamatta. Tuomioistuinten kirjallisesta menettelystä saatujen kokemusten valossa ei ole aihetta olettaa, että suostumuksia jäisi merkittäviä määriä saamatta. Suostumuksen voi antaa myös jälkikäteen, ja suostumukseksi katsotaan muun muassa sakon maksaminen kokonaan tai osaksi 30 päivän kuluessa tiedoksiantamisesta.

On myös huomattava, että jos epäilty ei anna menettelyyn suostumustaan, asia käsitellään tavanomaisessa rikosprosessissa ja tällöin seuraamus

määrätään yleisessä tuomioistuimessa. Jos käräjäoikeuden määräämää sakkorangaistusta ei saada perityksi, se muunnetaan vankeudeksi siten kuin rikoslain 2 a luvussa säädetään. Tämä on merkityksellistä erityisesti maksukyvyttömien sakotettavien osalta. Siltä osin kuin asiat eivät ole aidosti riitaisia, muuntorangaistuksen uhka on omiaan vähentämään käräjäoikeuksiin päätyvien tapausten lukumäärää.

(Ks. suostumuksen osalta myös edellä kohdassa 8 todettu.)

Hallituksen esityksestä ilmenevän valtioneuvoston kannan (s. 10) mukaan uudistus voidaan sekä OM:n että SM:n hallinnonalalla toteuttaa valtion talousarvion 2016 ja julkisen talouden suunnitelman vuosille 2017—2020 määrärahojen puitteissa.

10 Tietojärjestelmät

Helsingin käräjäoikeuden mukaan uusia säännöksiä voidaan alkaa soveltaa vasta, kun tietojärjestelmien toimivuus on varmistettu.

Oikeusministeriö toteaa että, tietojärjestelmien toteutukset ovat pääosin valmistuneet ja järjestelmien testaus on käynnissä. Tavoitteena on, että lait voisivat tulla voimaan 1 päivänä joulukuuta 2016.

Hallituksen esityksen mukaan voimaanpanolain (1 LE) voimaantuloajankohta on jätetty avoimeksi. Tällöin tasavallan presidentti määrää lain vahvistaessaan, milloin uudistukseen liittyvät lait tulevat voimaan. Tietojärjestelmämuutosten valmistumisen tilanne otetaan huomioon voimaantuloajankohdasta päätettäessä. Perustuslain 77 §:n 1 momentin mukaan presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi.

11 Lainsäädäntötekniikka ja uudistuksen aikataulu

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että esitys edustaa lainsäädäntöteknisesti tyyliä, jota ei voida lähtökohtaisesti pitää kovin kannatettavana. Lainsäädännön tempoilevuus varsinkaan rikosoikeuden tai rikosprosessioikeuden alalla ei ole toivottavaa. Käsillä olevassa esityksessä kumotaan tai muutetaan säännöksiä, jotka ovat hyvin tuoreita tai jotka eivät vielä edes ole tulleet voimaan.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esitys koskee vuonna 2010 hyväksytyn uudistuksen voimaanpanoa. Kuuden vuoden voimaanpanoaikataulu on ollut valitettava, mutta sitä ei voida oikeusministeriön käsityksen mukaan pitää erityisen tempoilevana. Voimaantulon viivästyminen on kui-

tenkin johtunut tietojärjestelmistä, joiden kehittäminen on ollut välttämätöntä.

Lähtökohtana on ollut, että tietojärjestelmät laaditaan hyväksytyn lainsäädännön perusteella. Lain täytäntöönpanon suunnittelussa ja tietojärjestelmien on havaittu eräitä lähinnä teknisluonteisia yksityiskohtia, joita voimaanpanoa koskevalla esityksellä ehdotetaan vielä täsmennettäviksi. Se, että osaa vuonna 2010 hyväksytyistä muutoslaeista ei voida saattaa voimaan, vaan ne korvataan uusilla muutoslaeilla, johtuu ennen kaikkea siitä, että kyseessä oleva lainsäädäntö on muiden uudistusten yhteydessä sittemmin kumottu tai siihen on tehty niin paljon muita muutoksia, että vanhan muutoslain voimaanpanoa sellaisenaan ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena.