OM 4/41/2016

OM/LAVO/lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen 13.11.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Asiantuntijapyyntö 7.11.2017 (LaV ti 14.11.2017)

Vastine hallituksen esityksestä 103/2017 vp annettujen lausuntojen johdosta (sakkomenettelyn laajentaminen)

Sisällys

1 Sakkomenettely 3
1.1 Suostumus 3
1.2 Sakotettavan tulojen selvittäminen 4
1.3 Muutoksenhaku 7
1.4 Muut sakkomenettelyn yksityiskohdat 14
1.5 Muuntorangaistus 19
1.6 Sakkojen taso 25
2 Ajokielto 25
2.1 Toimivallan siirto poliisille 25
2.2 Ajokieltomenettely 29
2.3 Väliaikainen ajokielto 34
2.4 Ajokiellon pituus ja muu aineellinen sääntely 36
3 Tietojärjestelmät 37
4 Voimaantulo 41
5 Soveltamiskäytännön yhtenäisyys 41
6 Resurssit 42
6.1 Yleisesti 42
6.2 Poliisi 44
6.3 Syyttäjälaitos ja yleiset tuomioistuimet 45
6.4 Hallinto-oikeudet 49
7 Koulutus 49

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

Oikeusministeriön käytössä on ollut perustuslakivaliokunnan (PeVL 37/2017 vp), liikenne- ja viestintävaliokunnan (LiVL 22/2017 vp), eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, sisäministeriön, valtiovarainministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, Helsingin käräjäoikeuden, Turun hallinto-oikeuden, valtakunnansyyttäjän, Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston, Poliisihallituksen, Sisä-Suomen poliisilaitoksen, Oikeusrekisterikeskuksen, Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi), Suomen asianajajaliiton, Suomen Tuomariliitto — Finlands domareförbund ry:n, Liikenneturvan, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n, Autoliitto ry:n, rikos- ja prosessioikeuden emeritusprofessori Pekka Viljasen ja rikos- ja prosessioikeuden professori Dan Frände lausunto sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, sisäministeriön, valtiovarainministeriön toimittama lisäselvitys.

Lausunnoista ja selvityksistä ilmenee, että *suurin osa lausunnonantajista hyväksyy ehdotuksen perusratkaisut*. Eräät lausunnonantajat esittävät kuitenkin muun muassa ajokieltoihin liittyviä tietojärjestelmiä koskevia kehitysehdotuksia tai kritisoivat tuomioistuinten roolin pienentämistä. Lausunnonantajat tekevät myös sakkomenettelyn muutoksenhakua ja muita sakkomenettelyn yksityiskohtia koskevia lisäehdotuksia. Esityksen vaikutusten osalta lausunnonantajat kiinnittävät huomiota erityisesti muuntorangaistukseen, viranomaisten resursseihin, seuraamuskäytännön yhtenäisyyteen ja koulutukseen.

Osa lausunnonantajista tekee ehdotuksia, jotka koskevat ajokieltoja koskevaa aineellista sääntelyä tai joissa ehdotetaan ajokieltomenettelyn kehittämistä esitystä laajemmin. Nämä ehdotukset eivät kuulu nyt käsiteltävänä olevan esityksen alaan. Esitys koskee ajokieltojen osalta ainoastaan menettelyllisiä kysymyksiä ja niitäkin lähinnä siltä osin kuin muutokset ovat tarpeen esityksen päätavoitteen eli sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen kannalta. Ajokieltojärjestelmän laajempi kehittäminen kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Oikeusministeriö katsoo, että hallituksen esitystä on lausuntojen valossa pidettävä edelleen perusteltuna. Ministeriö ehdottaa kuitenkin harkittavaksi, että lakivaliokunta

— toteaisi selvyyden vuoksi, että poliisilla ja muulla sakkomenettelyyn osallistuvalla virkamiehellä on oikeus tehdä sakkomenettelyssä arvio sakotettavan tuloista niistä saadun selvityksen perusteella rikoslain 2 a luvun 2 §:n mukaisesti (ks. jäljempänä vastineen s. 6—7),

— kiinnittäisi huomiota siihen, että sakkomenettelyssä ylimääräistä muutoksenhakua voi sakotetun eduksi hakea muun muassa vaatimuksen tai määräyksen antanut viranomainen kuten poliisi tai syyttäjä (ks. s. 9—10)
— korostaisi, että uudistuksen täytäntöönpanossa ohjeistuksella ja koulutuksella on varmistettava, että rattijuopumusten seuraamuskäytäntö vastaa jatkossakin vallitsevaa oikeuskäytäntöä niin rangaistusten ankaruuden kuin rikosten uusimisenkin osalta (ks. s. 20—25)
— kiinnittäisi huomiota siihen, että esityksen toimeenpanon kannalta on tärkeää, että Liikenteen turvallisuusvirasto, Poliisihallitus ja oikeushallinto toteuttavat ensi vaiheessa nykyisiin tietojärjestelmiin ne muutokset, jotka ovat lainsäädännön muutosten johdosta välttämättömiä (ks. s. 39—40).

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

1 Sakkomenettely

1.1 Suostumus

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia toteaa, että oikeusasiamies katsoi työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, että juuri voimaan tulleen sakkomenettelyn oikeusturvatakeita olisi tarpeellista, saati välttämätöntä pyrkiä keventämään ja että uudistussuunnitelmasta tulisi luopua. Kanslia saattaa valiokunnan tietoon oikeusasiamiehen lausunnon.

Oikeusministeriö toteaa, että eduskunnan oikeusasiamiehen aikaisemmassa lausunnossa oikeusministeriölle suostumusta arvioidaan ennen kaikkea valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa lakivaliokunnalle sivuutetaan kokonaan perustuslakivaliokunnan esityksestä antama lausunto 37/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että muutoksia voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävinä.

Oikeusministeriö toteaa, että suostumusta koskevien muutosehdotusten keskeiset perustelut esitetään hallituksen esi-

tyksen sivuilla 27—28 (ks. myös s. 45—48). Oikeusturvan kannalta on erityisesti huomattava, että voimassa oleva sääntely rajoittaa epäillyn mahdollisuuksia valita menettely, jossa häntä koskeva asia käsitellään. Erimielisyys johtaa aina epäillylle raskaaseen tavanomaiseen rikosprosessiin, vaikka epäilty hyväksyisi asian ratkaisemisen sakkomenettelyssä. Voimassa oleva sääntely rajoittaa myös epäilyn jälkikäteistä oikeusturvaa. Epäiltyjä ei ole tarkoituksenmukaista ohjata prosessuaalisella lainsäädännöllä lausumaan esimerkiksi seuraamuksesta, vaan oikeusturvan kannalta on perusteltua tarjota heille täysi myöhempi muutoksenhakumahdollisuus ilman, että epäillyt joutuvat kiistämään varhaisessa vaiheessa antamiaan lausumia.

1.2 Sakotettavan tulojen selvittäminen

Valtakunnansyyttäjä toteaa, että kun seuraamuksen hyväksymisestä luovutaan, samalla on muutettava sakkomenettelylain 2 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja 25 §:ää. Kun epäillyn ei enää tarvitse nimenomaisesti hyväksyä seuraamusta ja hänellä on siihen liittyvä täysi muutoksenhakumahdollisuus, summaarista sakkoasiaa ei tule siirtää syyttäjälle yksinomaan epäillyn tuloja koskevan erimielisyyden vuoksi. Jos epäilty ei hyväksy sakkomääräyksen kokonaisrahamäärää, hän joko ei anna suostumustaan sakkomenettelyyn tai valittaa sakkomääräyksestä.

Menettely, jossa sakkoasian käsittely ja ratkaiseminen siirtyy syyttäjälle aina, kun epäilty ja valvontaa suorittava virkamies eivät pääse yksimielisyyteen epäillyn tuloista, on turha, jäykkä ja ennakoimaton. Se tekee syyttäjälaitoksen resurssiarvioinnista lähes mahdottoman. Prosessiekonomisista syistäkin ensimmäisen asiaa käsittelevän viranomaisen tulee ratkaista kaikki toimivaltaansa kuuluviin sakkoasioihin liittyvät erimielisyydet eikä siirtää niitä toiselle viranomaiselle.

Sakkovaatimus tulee antaa vain niissä tilanteissa, joissa epäillylle vaaditaan rangaistusta teosta, joka ei kuulu sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentin mukaan valvontaa suorittavan viranomaisen toimivaltaan.

Sakkomenettelylain 2 §:n 1 momentin 2 kohta tulee muuttaa seuraavasti: "Tässä laissa tarkoitetaan sakkovaatimuksella epäillylle annettavaa vaatimusta, jolla hänelle vaaditaan rikkomuksesta sakkorangaistusta ja menettämisseuraamusta."

Sakkomenettelylain 25 § tulee muuttaa seuraavasti: "Rikkomuksesta epäilty voi toimittaa syyttäjälle kirjallista selvitystä asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisestä seikasta. Rangaistusmääräyksen antajan on otettava huomioon asian ratkaisemiseen vaikuttava selvitys tai muu tällainen hänen tiedossaan oleva seikka. Selvitystä voi toimittaa kunnes asia on ratkaistu."

Merkityksellisen seikan huomioon ottamista sakkoasian ratkaisemisessa ei tule kytkeä suostumukseen. Syyttäjät ovat tähänkin saakka ottaneet huomioon tietoonsa tulleita seikkoja esimerkiksi siitä, että teko ei ole rikos tai päiväsakon lukumäärä ei ole yleisen rangaistuskäytännön mukainen. Pykälän uusi sanamuoto ei estä syyttäjää ottamasta huomioon myös epäillyn maksukykyselvitystä, jos se vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Siihen syyttäjällä on velvollisuus jo rikoslain 2 a luvun 3 §:n 4 momentin perusteella. Suostumuksen ja rahamäärän erikseen mainitseminen sakkomenettelylain 25 §:ssä on tarpeetonta ja ne on poistettava.

Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston mukaan sakkomenettelylain tuloselvitystä koskevat lainkohdat tarkoittavat, että sakkoasia siirretään syyttäjän ratkaistavaksi, jos sakotustilanteessa poliisi ja sakotettava eivät pääse yhteisymmärrykseen tuloista, joiden perusteella päiväsakon rahamäärä lasketaan. Syyttäjälle toimitetut epämääräiset tuloselvitykset sakkoasioissa työllistävät sekä syyttäjiä että syyttäjänsihteereitä siinä määrin, että lainsäädäntöä on tarkistettava. Virasto katsoo, että tuloselvitystä koskevia pykäliä tulisi muuttaa joko siten, ettei pelkkä tuloerimielisyys olisi peruste asian siirtämiselle poliisilta syyttäjälle tai siten, että lakiin lisätään säännös valvontaa suorittavan virkamiehen oikeudesta arvioida sakotettavan tulot annetun selvityksen perusteella. Syyttäjänvirasto katsoo, että kun muutoksenhakua koskevaa sääntelyä uudistetaan, olisi tarkoituksenmukaista että myös tuloja ja siten sakon kokonaisrahamäärää koskeva riita siirrettäisiin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Käytännössä muutos johtaisi siihen, että henkilö voisi suostua sakkomenettelyyn, vaikka olisikin eri mieltä tuloista, jolloin hän voisi joko tyytyä sakkoon tai valittaa ratkaisusta tuomioistuimeen.

Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston mukaan sakkomenettelylakiin tulisi lisätä kohta, jossa nimenomaisesti todetaan, että valvontaa suorittavalla virkamiehellä on oikeus tehdä arvio sakotettavan tuloista annetun selvityksen perusteella (kertomus, sakkolaskuri, tilitiedot älylaitteelta tms.). Sakkoa antavalla virkamiehellä on huomattavasti paremmat lähtökohdat tehdä arvio henkilökohtaisesti tapaamansa sakotettavan tuloselvityksen uskottavuudesta kuin syyttäjällä usein epämääräisten tuloselvitysten perus-

teella. Syyttäjä ei käytännössä voi selvittää, ovatko esimerkiksi yhden kuukauden tuloista toimitetun palkkakuitin tulot sakotettavan ainoat tulot tai millaisia pääomatuloja hänellä on. Tuloselvityksen tekeminen tulisi siis siirtää joko tuomioistuimen tehtäväksi valitus- tai rikosprosessissa ja/tai lisätä valvontaa suorittavan virkamiehen oikeuksia tuloarvion tekemiseen.

Oikeusministeriö toteaa, että sakkomenettelyn on välttämätöntä sisältää mekanismi, jonka avulla varmistetaan sakotettavan tulojen ja muiden päiväsakon rahamäärään vaikuttavien seikkojen asianmukainen selvittäminen. Sakkomenettelyasioita käsitellään esimerkiksi liikennevalvonnassa, jolloin epäillyillä ei ole välttämättä mukana tulojaan koskevia selvityksiä tai asiakirjoja. Asia on tällöin vähintään päiväsakon rahamäärän osalta siirrettävä käsiteltäväksi myöhemmin.

Mallia, jossa tehtäisiin puutteellisen selvityksen varassa ratkaisuja, jotka tiedettäisiin aineellisesti virheellisiksi, ei ole pidettävä asianmukaisena. Tulojen selvittämistä ei voida jättää muutoksenhaun varaan toisin kuin valtakunnansyyttäjä ehdottaa. Rikosprosessuaalisen lainsäädännön tavoitteena on, että ratkaisut ovat alusta lähtien aineelliselta sisällöltään oikeita. Ei voida myöskään pitää prosessiekonomisesti perusteltuna, että henkilöiden, joiden tulot ovat muuttuneet viimeksi toimitetun verotuksen jälkeen, tulisi jättää suostumus sakkomenettelyyn antamatta, mikä johtaisi asian käsittelyyn käräjäoikeudessa.

Oikeusministeriö korostaa, että toisin kuin muutoksenhaussa, epäillyn pyytäessä päiväsakon määräytymisperusteen muuttamista sakkomenettelylain 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla ei ole kysymys riidasta tai muutoksenhausta, vaan siitä että epäilty haluaa toimittaa asian ratkaisemista varten selvitystä, jota hänellä ei juuri sillä hetkellä ole käytettävissään.

Voimassa olevassa sakkomenettelylaissa on omaksuttu malli, jossa päiväsakon rahamäärää eli käytännössä ennen kaikkea epäillyn tuloja koskevat selvitykset käsittelee syyttäjä. Tämä on johdonmukaista, koska syyttäjät käsittelevät joka tapauksessa sakkomenettelyasioita kirjallisesti kansliassa. Syyttäjällä — toisin kuin poliisilla — on siten joka tapauksessa organisaatio sakkomenettelyasioiden kirjallista käsittelyä varten.

Jos tuloselvitysten käsittely siirrettäisiin poliisille, edellyttäisi tämä että poliisille muodostettaisiin rinnakkainen organisaatio sakkomenettelyasioiden kirjallista käsittelyä varten, mitä ei voida pitää prosessiekonomisesti perusteltuna.

Tämän vuoksi esityksessä ei ehdoteta muutoksia päiväsakon rahamäärää koskevien selvitysten käsittelyyn.

Selvyyden vuoksi oikeusministeriö toteaa, että myös poliisilla on luonnollisesti oikeus tehdä arvio sakotettavan tuloista niistä saatavan selvityksen perusteella rikoslain 2 a luvun 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Epäilty voi esittää selvitystä myös älylaitteen avulla esimerkiksi esittämällä sähköisen palkkalaskelman verkkopankista, jolloin voidaan välttää asian siirtäminen tältä osin syyttäjän käsiteltäväksi. Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että valiokunta kiinnittäisi tähän mietinnössään huomiota.

1.3 Muutoksenhaku

Helsingin käräjäoikeus esittää käytännön tapauksista ilmenneen tarpeen perusteella, että virheen korjaamista koskevaa 37 §:ää tarkennettaisiin. Tarkoituksenmukaista olisi, että jokainen viranomainen olisi toimivaltainen hakemaan rajoituksetta muutosta omaan määräykseensä tai oikaisemaan sen itse. Nykytilanne on se, että poliisi joutuu hakemaan sakon poistoa tai muuttamista käräjäoikeudesta tai korkeimmasta oikeudesta 36 §:n mukaisena ylimääräisenä muutoksenhakuna. Inhimilliset virheet poliisin toiminnassa ovat mahdollisia ja virheitä on tullut. Lain 37 §:n mahdollistaman virheen korjaamisen soveltamisala on varsin suppea. Käytännön tapaukset ovat osoittaneet, että teknisistä syistä esimerkiksi syyttäjä ei voi korjata poliisin tekemää selvää virhettä 37 §:n nojalla, vaikka hänellä siihen toimivaltansa puolesta olisi oikeus, ja että kirjoitus- tai laskuvirheen korjaaminen on muutoinkin käytännössä mahdotonta liittyen siihen, miten sakko poliisin järjestelmässä ja niin sanotussa syyttäjien valtakunnallisessa sakkosäkissä kulkee. Poliisin tekemistä selvistä virheistä johtuvat ylimääräiset muutoksenhaut kuormittavat tarpeettomasti sekä tuomioistuimia että poliisia. Ongelma on varsin konkreettinen, poliisiviranomaisten hakemuksia tulee kuukausittain. Käräjäoikeus esittää muutoksenhakua tai virheen korjaamista koskeviin pykäliin lisättäväksi säännöksen, jonka perusteella poliisi tai syyttäjä voisi omasta tai sakotettavan aloitteesta oikaista ratkaisussaan olevaa selkeää virhettä sakotettavan eduksi niin, että määräys poistetaan tai seuraamusta lievennetään.

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa oleva virheen korjaamista koskeva sakkomenettelylain 37 § vastaa olennaisilta osiltaan 11 luvun 9 §:n ja oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 10 §:n säännöksiä itseoikaisusta.

Oikeusvarmuuden vuoksi lainkäyttöratkaisuiden itseoikaisu on lähtökohtaisesti kielletty. Lopullinen ratkaisu sitoo myös ratkaisun tekijää itseään, eikä ratkaisun tekijä voi sitä enää muuttaa. Ratkaisuja muutetaan lähtökohtaisesti vain muutoksenhakukeinoja käyttämällä, ja itseoikaisu on sallittu ainoastaan selvien, teknisluonteisten virheiden korjaamiseksi.

Myöskään käytäntö ei viittaa tarpeeseen laajentaa itseoikaisun alaa. Prosessiekonomisesti on huomattava, että itseoikaisuista olisi joka tapauksessa laadittava perusteltu päätös, joten toimivallan ei vähentäisi esimerkiksi poliisin työmäärää. Ylimääräiset muutoksenhaut voidaan käsitellä tuomioistuimissa verrattain kevyesti kirjallisessa menettelyssä.

Tämän vuoksi oikeusministeriö katsoo, että sakkomenettelyyn ei ole syytä säätää muusta prosessuaalisesta itseoikaisusta poikkeavaa kynnystä.

Helsingin käräjäoikeus esittää käytännön tapauksista ilmenneen tarpeen perusteella, että ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa sakkomenettelylain 36 §:n säännöstä tarkennettaisiin. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevan hakemuksen tullessa käräjäoikeuteen on 36 §:n säännöstä tulkittu niin, että hakemusta ei voida tutkia niin kauan kuin 35 §:ssä säädetty varsinaisen muutoksenhakuaika on käynnissä. Poliisin purkuhakemukset ovat tämän vuoksi joutuneet odottamaan. Vaihtoehtona on ollut poliisin hakemuksen tutkimatta jättäminen tai poliisille tehty suositus siitä, että poliisi pyytäisi sakon saanutta itseään valittamaan. Lain 36 §:n voimassa olevan säännöksen mukaan kun säännöksessä on viittaus oikeudenkäymiskaaren 31 lukuun siinä säädettyjä muutoksenhakuperusteita luettelematta, on hakijoiden ollut lisäksi hyvin vaikea tulkita, milloin ylimääräistä muutoksenhakua on haettava käräjäoikeudelta ja milloin korkeimmalta oikeudelta. Poliisi tekee hakemukset aina käräjäoikeuteen, joka sitten on siirtänyt hakemuksia tarpeen mukaan korkeimman oikeuden käsiteltäväksi. Lain 36 §:ään olisi lisäksi tarpeellista saada auki kirjoitettavat tarkennukset käräjäoikeuden ja KKO:n välisestä toimivallan jaosta ja säännös siitä, että sakon antanut viranomainen on oikeutettu hakemaan ylimääräi-

senä muutoksenhakuna muutosta rikesakko-, sakko- tai rangaistusmääräykseen milloin tahansa (35 §:ssä säädetystä valitusajasta riippumatta).

Oikeusministeriö toteaa, että oikeudenkäymiskaaren 31 luvun mukaiset perusteet koskevat lainvoiman saaneita ratkaisuja. Koska tarkoituksena on, että ratkaisuihin haetaan muutosta ensisijaisesti säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin, on perusteltua että ylimääräinen muutoksenhaku käsitellään vasta ratkaisun tultua lainvoimaiseksi. Näin vältetään myös se, että sama asia olisi vireillä useissa tuomioistuimissa.

Prosessioikeudelliseen lainsäädäntöön ei yleensä sisälly säännöksiä ylimääräistä muutoksenhakua koskevasta muutoksenhakulegitimaatiosta eli siitä, kuka ylimääräistä muutoksenhakua on oikeutettu hakemaan. Kysymystä on sitä vastoin käsitelty oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä.

Korkeimman oikeuden käytännössä tuomarilla on katsottu rikosasiassa olevan oikeus hakea oman ratkaisunsa purkamista syytetyn eduksi (esim. KKO 2014:10 kohta 8, KKO 2013:64, KKO 1991:97, ks. myös KKO 2007:97 ja KKO 1999:81). Ratkaisuista KKO 2007:97 ja 1999:81 ilmenee, että vastaavasti syyttäjällä on aikaisemman lain mukaisessa rangaistusmääräysmenettelyssä ollut oikeus hakea syyttäjän rangaistusmääräysmenettelyssä tekemän ratkaisun purkamista.

Oikeuskirjallisuudessa on osin oikeuskäytännön tuella katsottu lisäksi, että muutoksenhakulegitimaatio voi olla muun muassa päällikkötuomarilla, ylimmillä laillisuusvalvojilla sekä täytäntöönpanoviranomaisilla eli sakon osalta Oikeusrekisterikeskuksella. Oikeus on luonnollisesti myös asianosaisilla, asianomistajalla samoin kuin muilla henkilöillä, jotka ovat ratkaisuun henkilöllisessä suhteessa oikeusvoiman sitomia.

Oikeusministeriö toteaa, että koska ylimääräiseen muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on laaja, ei muutoksenhakulegitimaatiota ole tarkoituksenmukaista täsmällisesti rajata lainsäädännössä. Ehdotetun sakkomenettelylain 36 §:n tarkoituksena kuitenkin on, että edellä kuvatun käytännön ilmentämien periaatteiden mukaisesti sakkomenettelyssä ylimääräistä muutoksenhakua voi sakotetun eduksi hakea

muun muassa vaatimuksen tai määräyksen antanut viranomainen kuten poliisi tai syyttäjä.

Oikeusministeriö ehdottaa lakivaliokunnan harkittavaksi, että se kiinnittäisi viimeksi todettuun seikkaan huomiota mietinnössään.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää muutosta pääkäsittelyn toimittamisvelvollisuuteen (sakkomenettelylain 35 c §). Pääkäsittely tulisi toimittaa vain, jos käräjäoikeus pitää sitä välttämättömänä. Normaali muutoksenhakuoikeus pääkäsittelyineen murentaa merkittävästi sakkomenettelyn summaarisuuden perustaa, ja pääsääntönä tulisi olla kirjallinen menettely. Pääkäsittelyn järjestäminen yksinomaan asianosaisen pyynnöstä, vaikka sekä käräjäoikeus että syyttäjä pitäisivät sitä tarpeettomana, on turhaa.

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto katsoo, ettei suostumuksen jäljelle jäävillä elementeillä ole itsenäistä merkitystä, ja ehdotusta tulisi muuttaa niin, että tuomioistuimella olisi harkintavalta pääkäsittelyn toimittamisesta riippumatta epäillyn vaatimuksesta. Virasto huomauttaa, että hovioikeudella on oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 12—15 §:n mukaan varsin laaja harkintavalta pääkäsittelyn toimittamisen osalta silloinkin, kun asianosainen vaatii pääkäsittelyä. Sakkomenettelyssä ratkaistaan selviä ja yksinkertaisia asioita, joten ei ole perusteltua rajata tuomioistuimen harkintavaltaa pääkäsittelyn toimittamisen osalta. Jos lakiin jätetään velvollisuus toimittaa valitusasiassa suullinen käsittely pyynnöstä, luopuminen oikeudesta suulliseen käsittelyyn menettää merkityksensä ja tuomioistuimen prosessuaalista harkintavaltaa rajataan huomattavalla tavalla yksinkertaisissa rikosasioissa.

Rikos- ja prosessioikeuden emeritusprofessori Pekka Viljanen huomauttaa, että maallikko tuskin osaa pyytää pääkäsittelyä, ellei laadita valituksen tekemistä helpottavaa lomaketta, joka ohjeistaisi pääkäsittelyn tarpeesta. Paljon tulee jäämään käräjäoikeuksien aktiivisuuden varaan. Maallikko voi sitä paitsi toivoa, että kirjallinen valitus riittäisi ja että hän ei joutuisi käräjäoikeuden suulliseen käsittelyyn, mutta käräjäoikeus voikin hänen yllätyksekseen määrätä pääkäsittelyn pidettäväksi. Yllätys voi olla valittajalle niin epämiellyttävä, että hän peruuttaa valituksensa.

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevan sakkomenettelylain 34 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakemuksen käsittelyssä käräjäoikeudessa noudatetaan soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä. Oikeudenkäymiskaaren 8 luvun 3 §:n 3 momen-

tin mukaan riitainen hakemusasia on käsiteltävä hakemusasian istunnossa muun muassa, jos asiaan osallinen sitä vaatii.

Ministeriö katsoo, että sakkoon määrätyn oikeusturvaa ei tule tässä yhteydessä kaventaa rajaamalla oikeutta suulliseen käsittelyyn. Ei ole myöskään viitteitä siitä, että käräjäoikeudet joutuisivat nykyisin järjestämään istuntoja, joita pidettäisiin tarpeettomina.

Muutoksenhaut ovat pääsääntöisesti ratkaistavissa kirjallisessa menettelyssä. Ratkaisu on myös parhaiten sopusoinnussa perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvaperusoikeuden ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18—19/1990) määräysten kanssa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää, että asianomistajan muutoksenhakuun sovelletaan samoja säännöksiä kuin määräyksen saaneella. Summaarinen sakkoasia on rikosasia. Ei ole johdonmukaista, että rikosasian valitusta käsitellään noudattaen hakemusasioiden käsittelyä. Esityksestä ei käy ilmi mitään perusteluja sille, miksi sakkoasian toisen osapuolen (asianomistajan) oikeuksien pitäisi olla rajoitetummat. Kun asianomistajalla kerran on muutoksenhakuoikeus, hänen oikeusturvansa edellyttää samanlaisia oikeuksia kuin epäillyllä sekä valitusperusteiden että noudatettavan menettelyn osalta. Lisäksi jos molemmat ovat valittaneet, noudatetaan joka tapauksessa määräyksen saanutta koskevia sääntöjä. Asianomistajan valituksia ei ole määrällisesti niin paljon, että niiden käsittely noudattaen samaa menettelyä kuin määräyksen saaneen valituksissa olisi merkittävä lisätyömäärä syyttäjälle tai tuomioistuimelle. Sen sijaan kahden erilaisen muutoksenhakumenettelyn rakentaminen tietojärjestelmään on tarpeeton kustannuserä. Myös **Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto** katsoo, että asianomistajaan tulisi soveltaa samoja sääntöjä kuin rikoksesta epäiltyyn. Asianosaisia ei tulisi asettaa prosessuaalisesti eri asemaan asianosaisasemansa perusteella.

Oikeusministeriö toteaa, että asianomistajan ja rikoksesta epäillyn asema poikkeavat toisistaan. Sakkomenettelyn käytön edellytykseksi on säädetty asianomistajan suostumus ennen kaikkea asianomistajan syyte- ja vahingonkorvausoikeuden vuoksi. Kun asianomistaja on antanut menettelyyn suostumuksensa, ei hän enää ole asiaan osallinen. Sakkome-

nettelylakia koskevan hallituksen esityksen 94/2009 vp mukaan esimerkiksi asianomistajan erillistä hyväksymistä konkreettiselle rangaistukselle ei edellytetä. Asianomistajalta ei myöskään vaadita uutta suostumusta, jos syyttäjä päätyy menettelyssä muuhun kuin epäillylle alun perin vaadittuun seuraamukseen. Asianomistajan suostumus kattaa ainoastaan suostumuksen asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

Asianomistajan muutoksenhakuoikeus on siten tarkoitettu ennen kaikkea niihin tilanteisiin, joissa asianomistaja katsoo, että hän ei ole pätevästi antanut suostumustaan.

Esityksen tarkoituksena ei ole muuttaa asianomistajan suostumusta koskevaa sääntelyä siten, että suostumusta edellytettäisiin myös esimerkiksi rangaistuksen muutoksiin, mitä muutoksenhakuoikeuden laajentaminen asianomistajan osalta asiallisesti tarkoittaisi. Ehdotusta ei siten ole pidettävä perusteltuna.

Helsingin käräjäoikeus esittää, että muutoksenhakua koskeviin säännöksiin lisättäisiin säännös siitä, että sakkovalitusta tai ylimääräistä muutoksenhakua käsittelevä tuomioistuin voi määrätä sakon täytäntöönpanon keskeytettäväksi. Käytännössä käräjätuomarit ovat useimmiten menetelleet niin, että potentiaalisesti menestyvän muutoksenhaun eteensä saadessaan he pyytävät sähköpostitse Oikeusrekisterikeskusta keskeyttämään sakon täytäntöönpanon. Valituksesta ei muutoin mene tietoa sakon määränneelle viranomaiselle tai Oikeusrekisterikeskukselle, ja sakon täytäntöönpano etenee, jollei tuomioistuin itse pyydä keskeytystä. Oikeusrekisterikeskus on toistaiseksi suostunut keskeyttämään täytäntöönpanon vapaamuotoisen sähköpostipyynnön perusteella. Lakiteknisesti tällainen säännös on kuitenkin yleensä lainsäädännössä silloin, kun keskeytysoikeus tuomioistuimella on. Sakkomenettelylaissa tällaista säännöstä ei ole.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetulle säännökselle ei ole tarvetta. Lainsäädäntö sisältää jo riittävät säännökset tuomioistuimen oikeudesta keskeyttää sakon täytäntöönpano.

Sakkomenettelylain 38 §:n 1 momentin mukaan sakkomenettelyssä määrätyn seuraamuksen täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

> Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 9 §:n mukaan saatavaa koskevassa ulosottotoimin tapahtuvassa täytäntöönpanossa on soveltuvin osin noudatettava ulosottolain (nykyisin ulosottokaari 705/2007, ks. ulosottokaaren 13 luvun 3 §) säännöksiä maksuvelvoitteen täytäntöönpanosta, jollei sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa toisin säädetä.
>
> Ulosottokaaren 2 luvun 13 §:n mukaan tuomioistuin voi käsittelemänsä valituksen johdosta kieltää lainvoimaa vailla olevan tuomion täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi (keskeytysmääräys). Tuomioistuin voi samalla tarvittaessa määrätä, että jo suoritettu täytäntöönpanotoimi on peruutettava.
>
> Keskeytysmääräyksen antamisesta ja sen vaikutuksesta täytäntöönpanoon on soveltuvin osin voimassa, mitä ulosottokaaren 10 luvun 20—26 §:ssä säädetään. Mainituista pykälistä ilmenee muun muassa, että määräys voidaan antaa asianosaisen pyynnöstä tai tuomioistuimen omasta aloitteesta. Määräyksen antamista ja sisältöä harkittaessa tulee ottaa huomioon täytäntöönpanon vaihe, todennäköisyys valituksen hyväksymiselle, keskeytyksestä tai täytäntöönpanon jatkamisesta osapuolille aiheutuva mahdollinen haitta sekä muut vastaavat seikat (UK 20:21.2).

Oikeusrekisterikeskus kiinnittää huomiota siihen, että koska täytäntöönpanossa ei ole tietoa sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä määrätyn seuraamuksen tosiasiallisesta lainvoimaisuudesta, aikaisempaa useammin saattaisi käydä niin, että ulosottoperinnässä ennätettäisiin myydä epäillyn ulosmittauskelpoista omaisuutta ennen kuin käräjäoikeus on ratkaissut epäillyn tekemän valituksen. Näissä tapauksissa on myös mahdollista, että valtioon kohdistuvat korvausvaatimukset lisääntyvät. Täytäntöönpanotoiminnassa oikeusturvaan liittyvät haitalliset vaikutukset voidaan kuitenkin kokonaan estää, jos käräjäoikeudet antavat täytäntöönpanon keskeytysmääräyksen ennen pääasian ratkaisemista aina, kun on oletettavissa, että valituksen käsittely kestää pitkään.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että kuvatut haitalliset vaikutukset vältetään, jos käräjäoikeudet soveltavat edellä kuvattuja säännöksiä täytäntöönpanon keskeyttämisestä, kuten Oikeusrekisterikeskus toteaakin. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota ulosottokaaren 2 luvun 5 §:n 2 momentin

säännökseen, jonka mukaan pantaessa täytäntöön ei-lainvoimaista maksuvelvoitetta ulosmitattu omaisuus saadaan myydä ilman velallisen suostumusta vain, jos omaisuuden arvo alentuu nopeasti tai omaisuuden hoitokulut ovat korkeat.

Oikeusrekisterikeskus toteaa, että poliisin, Oikeusrekisterikeskuksen ja Liikenteen turvallisuusviraston rekistereissä voi olla epäillyn syyllisyyttä ja rangaistusta koskevaa virheellistä tai puutteellista tietoa, kunnes tieto käräjäoikeuden valituksen johdosta antamasta ratkaisusta on toimitettu ko. rekisterinpitäjälle. Rekisterien tietoja käytetään mm. turvallisuusselvitysten ja eri viranomaisten hoitaman lupahallinnon yhteydessä, kuten myönnettäessä liikennelupia. Kun valittaminen syyllisyysperusteella tulee mahdolliseksi, kohdistuu ongelmallisimpia vaikutuksia oikeusturvan kannalta rekisterinpitotoimintaan.

Oikeusministeriö korostaa, että käytettäessä rekisteritietoja esimerkiksi luotettavuuden arviointiin on kiinnitettävä huomiota ratkaisuiden lainvoimaisuuteen. Oikeusministeriö toteaa, että Oikeusrekisterikeskuksen on tarvittaessa kiinnitettävä tietoluovutusten saajien huomiota siihen, että sakkorekisterin tiedot eivät ole välttämättä lainvoimaisia.

1.4 Muut sakkomenettelyn yksityiskohdat

Helsingin käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että rattijuopumusasioissa tulee tuomioistuimissa eteen seuraamusten osalta useinkin tarvetta suorittaa oikeudellista harkintaa tilanteessa, jossa epäillyllä on aikaisempia liikennejuopumustapauksia. Rattijuopumuksesta ei yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti saa tekojen uusiutuessa vain sakkoa. Asiaa käsiteltäessä on käsillä ajoneuvoliikennerekisterin ote, josta käyvät ilmi epäillyn aikaisemmin saamat liikennejuopumusrangaistukset. Vakiintuneen rangaistuskäytännön mukaan rangaistuslajiksi valitaan sakon sijasta vankeus silloin, kun henkilöllä alkaa olla jo useampia rattijuopumuksia. Esityksestä ei käy ilmi, miten rikoksenuusimistilanteissa on tarkoitus menetellä — jatketaanko sakkolinjalla vai ohjataanko asia esitutkintaan, syyteharkintaan ja tuomioistuimeen. Asialla on luonnollisesti merkitystä yleisestävyyden kannalta. Tarkoitus ei liene se, että rattijuopumusrikosten rangaistustasoa lievennettäisiin. Jos viitatun kaltaiset rattijuopumukset tulkitaan ei-selviksi asioiksi, ei ongelmaa muodostune.

Oikeusministeriö toteaa, että sakkomenettelylain 1 §:n mukaan sakkomenettelyssä voidaan seuraamukseksi määrätä

vain sakkorangaistus, rikesakko tai enintään 1000 euron suuruinen menettämisseuraamus. Rikosuhrimaksusta annetun lain (669/2015) 4 §:n mukaan menettelyssä määrätään myös rikosuhrimaksu.

Jos teosta on rangaistuskäytännön mukaan odotettavissa vankeutta tai muu seuraamus, jota sakkomenettelyssä ei voida määrätä, ei asiaa tule käsitellä sakkomenettelyssä, vaan se on saatettava käsiteltäväksi tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä. Asia on tällöin vietävä syyteharkintaan, vaikka se olisi selvä ja yksinkertainen. Kuten hallituksen esityksestä 94/2009 vp (sakkomenettelylain 1 §:n yksityiskohtaiset perustelut) ilmenee, sakkomenettelyn soveltamisalaa koskeva säännös tai mikään muukaan lain pykälä ei velvoita käsittelemään lain soveltamisalaan kuuluvia rikkomuksia sakkomenettelyssä.

Lisäksi sakkomenettelyssä ei nykyäänkään käytännössä käsitellä asioita, joissa toistuva syyllistyminen rikkomuksiin osoittaa tekijässä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä (ks. jäljempänä s. 23). Sakkokäsikirjaan sisältyvä ohje tulee rattijuopumusten osalta tarvittaessa päivittää siten, että seuraamuskäytäntö vastaa tuomioistuinten vallitsevaa oikeuskäytäntöä uusimistapauksissa.

Helsingin käräjäoikeus toteaa, että esityksestä ei käy ilmi, onko arvioihin laskettu mukaan myös niin sanotut huumeratit vai vain alkoholirattijuopumukset. Erittäin huomattava osa tuomioistuimissa käsiteltävistä rattijuopumuksista on sellaisia, joissa kuljettajan veressä ei ole vain alkoholia, vaan joko yksistään tai yhdessä alkoholin kanssa perinteisiä huumausaineita tai huumausaineeksi luettavia lääkeaineita, joihin kuljettajalla ei ole reseptiä. Näissä tapauksissa kuljettaja täytyy viedä verikokeeseen, josta saadaan kirjallinen lausunto myöhemmin, joten kuljettajalle ei voida antaa heti rangaistusvaatimusta. Käräjäoikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että käytössä olevat rangaistustaulukot perustuvat alkoholipitoisuuslukemiin eivätkä sovellu silloin, kun veressä on muita päihteitä. Sakkomenettelyn käyttäminen sopinee puheena oleviin rattijuopumustapauksiin varsin huonosti. Jos poliisin käytössä olevat huumepikatestit saadaan tarkemmiksi ja luotettavammiksi, vaikuttaa se olennaisesti asiaan.

Oikeusministeriö toteaa, että seuraamuksen määrääminen sakkomenettelyssä pohjautuu oikeuskäytäntöön perustuviin

ohjeisiin, joiden avulla varmistetaan seuraamuskäytännön yhtenäisyys. Verikokeeseen perustuva oikeuslääketieteellinen päihdetutkimus ei sinänsä estä sakkomenettelyn käyttöä. Uudistuksen täytäntöönpanon yhteydessä Poliisihallituksen on selvitettävä, onko huumausainetapauksia varten mahdollista laatia oikeuskäytäntöön perustuvat ohjeet, joiden perusteella tapaukset voidaan arvioida oikeudellisesti selviksi ja yksinkertaisiksi, vai onko tapaukset joiltakin osin tai kokonaan tarpeen käsitellä tavanomaisessa rikosprosessissa.

Valtakunnansyyttäjä huomauttaa, että syyttömyysolettama ja todistustaakka koskevat myös sakkomenettelyssä annettavia ratkaisuja. Tämän vuoksi valtakunnansyyttäjänvirasto esittää, että esityksen perusteluihin lisätään esimerkkejä riittävästä näytöstä eri tilanteissa.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksellä ei ehdoteta muutoksia rikosoikeudelliseen syyttömyysolettamaan tai todistustaakkaan.

Ensinnäkin on huomattava, että tunnustuksella on rikosasioiden käsittelyssä vahva todistusvoima. Erityisesti lievissä rikosasioissa kuten sakkomenettelyssä käsiteltävissä asioissa tunnustetun seikan olemassaolo on vakiintuneesti katsottu riittäväksi näytöksi, jollei asiassa ole tullut ilmi erityistä tunnustusta vastaan puhuvaa seikkaa.

Tunnustuksen puuttuessa riittävän näytön voi ylinopeustapauksissa muodostaa esimerkiksi selvitys nopeusvalvonnassa suoritetusta tutkamittauksesta taikka rattijuopumustapauksissa esimerkiksi selvitys tarkkuusalkometrillä tehdystä puhalluskokeesta tai oikeuslääketieteellisestä päihdetutkimuksesta. Näyttöä on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti. Lain esitöissä ei lisäksi ole perusteltua määritellä tarkasti sitä, mitä on kulloinkin pidettävä riittävä, vaan kysymys on syytä jättää tuomioistuinten oikeuskäytännön varaan. Näytön arviointiin vaikuttavat myös tekninen kehitys ja todistelussa käytettävien mittaustulosten luotettavuus.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sakkomenettelyssä on myös jatkossa kirjattava, perustuuko syyksilukeminen tunnustukseen vai muuhun näyttöön ja dokumentoitava myös tämä muu näyttö. Oikeusministeriö korostaa,

että näytön kirjaaminen on välttämätön edellytys sille, että syyllisyyskysymystä voidaan arvioida esimerkiksi rangaistusmääräystä annettaessa tai mahdollisessa myöhemmässä muutoksenhaussa.

Suomen Asianajajaliiton mukaan tulisi harkita sitä, onko jatkossa enää tarpeellista tai asianmukaistakaan tiedustella ja tehdä nimenomaisia merkintöjä epäillyn tunnustuksesta.

Oikeusministeriö toteaa, että esitutkintalain (805/2011) 1 luvun 2 §:n mukaan esitutkinnassa selvitetään asian laadun edellyttämällä tavalla muun muassa epäilty rikos sekä muut syyteharkintaa ja rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten tarvittavat seikat. Asia on valmisteltava siten, että syyteharkinta voidaan suorittaa asianmukaisesti ja että todistelu voidaan ottaa vastaan yhdellä kertaa tai asia voidaan ratkaista kirjallisessa menettelyssä. Tavanomaisessa rikosasian oikeudenkäynnissä syytettyä kehotetaan ilmoittamaan muun muassa kantansa häntä vastaan esitettyihin vaatimuksiin (laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 5 luku 9 § 1 momentti 1 kohta).

Edellä mainittu sääntely huomioon ottaen on asianmukaista, että epäillylle varataan mahdollisuus ilmaista kantansa asiaan jo esitutkinnassa eli hänelle tarjotaan mahdollisuus ilmoittaa menetelleensä vaatimuksesta ilmenevällä tavalla. Erityisen tärkeää on, että mahdollinen tunnustus kirjataan, jotta se voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon prosessin myöhemmissä vaiheissa.

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto kannattaa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista jatkossa kaikkiin tekoihin, joista on säädetty enintään yhden vuoden kuuden kuukauden pituinen enimmäisrangaistus.

Tältä osin **oikeusministeriö** viittaa hallituksen esityksen sivulla 56 lausuttuun. Lausuntojen johdosta työryhmän esityksestä on päätetty ehdottaa toteutettavaksi vain osa.

Itä-Uudenmaan syytäjänvirasto toteaa, että sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan sakkomääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus, on harhaanjohtava ja johtaa perustellusti siihen käsitykseen, ettei sakkomääräyksellä voida määrätä yli 20 päiväsakon sakkorangaistusta. Viraston tie-

dossa on ainakin kaksi tuomioistuimen ratkaisua valitusasioissa, joista toisessa sakkomääräys on poistettu mainitusta syystä ja toisessa tuomioistuin on todennut, ettei sakkomääräyksellä voida lain mukaan tuomita yli 20 päiväsakon sakkorangaistusta lain perusteluista huolimatta. Virasto katsoo, että pykälää tulisi täsmentää siten, että siitä kävisi selkeämmin ilmi 20 päiväsakon maksimin rikkomuskohtaisuus.

> **Oikeusministeriön** käsityksen mukaan kysymys on parhaillaan vireillä tuomioistuimessa ainakin yhdessä asiassa. Tässä vaiheessa ei ole tarpeen tarkistaa sääntelyä.

Oikeusrekisterikeskuksen mukaan hallituksen esityksessä näyttää jääneen huomioimatta, että myös rikosuhrimaksu on seuraamus, joka voidaan määrätä sakkomenettelylain mukaisessa järjestyksessä.

> **Oikeusministeriön** käsityksen mukaan esityksellä ei ole vaikutusta rikosuhrimaksun määräämiseen. Sakkomenettelyssä määrättäisiin muutosten jälkeen rikosuhrimaksuja kuten nykyisinkin.

Rikos- ja prosessioikeuden emeritusprofessori Pekka Viljanen toteaa, että sakkomenettelylaissa käytetty terminologia on pahasti epäonnistunut (sakkomääräys, sakkovaatimus, rangaistusvaatimus, rangaistusmääräys).

> **Oikeusministeriö** toteaa, että esityksessä ei ehdoteta muutoksia sakkomenettelyyn liittyviin peruskäsitteisiin.

Suomen Tuomariliitto ry näkee uudistuksen pikemminkin heikentävän oikeusturvaa kuin parantavan sitä. Liiton mukaan uudistus johtaa väistämättä sekä rangaistuksen mittaamisessa että ajokiellon määräämisessä summaariseen menettelyyn, jossa tapauskohtaista harkintaa käytetään vähemmän kuin tuomioistuimissa. Liiton mukaan on ilmeistä, että uudistuksen toteutuessa rangaistuksen mittaaminen tapahtuu kaavamaisemmin kuin nykyisin tuomioistuimissa, jolloin rikoslain 6 luvussa säädetyt rangaistuksen mittaamisperusteet, mukaan lukien lieventämis- ja koventamisperusteet, menettävät tosiasiassa merkitystään.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että rangaistuksen mittaamisperusteita sovelletaan sakkomenettelyssä samalla tavoin kuin tavanomaisessa rikosprosessissa. Jos perusteiden soveltamiseen liittyy yksittäistapauksessa sellaista oikeudellista tai muuta epäselvyyttä, jonka johdosta asiaa ei ole pidettävä yksinkertaisena ja selvänä, on asia käsiteltävä tavanomaisessa rikosprosessissa.

Suomen Tuomariliitto ry pitää arveluttavana oikeudenkäytön julkisuuden kannalta, että yhä suurempi osa rikosasioista siirretään pois tuomioistuimista. Liitto korostaa, että käräjäoikeuksissa nykyisin kirjallisessa menettelyssäkin ratkaistavien asioiden kohdalla menettelyn julkisuus toteutuu paremmin kuin sakkomenettelyssä.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen sivulla 56—57 lausuttuun. Sakkomenettelyssä annettuihin ratkaisuihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Sakkomenettelyssä annetut ratkaisut ovat lähtökohtaisesti julkisia.

1.5 Muuntorangaistus

Helsingin käräjäoikeuden mukaan yleisestävyyteen epäilemättä voimakkaasti vaikuttava seikka on se, että sakkomenettelyssä tuomittavaa sakkoa ei lain mukaan saa muuntaa vankeudeksi. **Rikos- ja prosessioikeuden emeritusprofessori Pekka Viljanen** katsoo, että ehdotettu muutos vaikuttaa järjestelmän yleiseen hyväksyttävyyteen. Rikosten käsittely sakkomenettelyssä tarkoittaa, että ne, joilta määrättyä sakkoa ei saada perityksi rahassa, välttyvät tosiasiassa kokonaan rangaistukselta. Tämä on oikeastaan ainoa syy, jonka vuoksi Viljanen suhtautuu ehdotettuun muutokseen varauksellisesti.

Suomen Tuomariliitto ry:n mukaan rikosten ennaltaehkäisyn kannalta erityisen ongelmallista on, että sakkomenettelyssä määrättyjä sakkoja ei voida muuntaa vankeudeksi. Sakkomenettelyssä käsitellyistä rattijuopumuksista voisi tämän vuoksi käytännössä selvitä ilman seuraamuksia. Tämä olisi omiaan rapauttamaan luottamusta rikosoikeudelliseen lainkäyttöjärjestelmään ja heikentämään rangaistusten yleisestävyyttä olennaisella tavalla.

Rikos- ja prosessioikeuden professori Dan Frände katsoo, että rattijuopumus ei ole lievä rikos. Myös lievä päihtymys voi aiheuttaa liikenteessä hyvin vakavia vaaroja ja vahinkoja. Jos rattijuopumus siirretään sakkomenettelyyn, mahdollisuus sakon muuntorangaistukseen sulkeutuu pois. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä kahdesta syystä. Rattijuopumus on vakava rikos, joka altistaa toiset henkilöt liikenteessä huomattaville riskeille. Kriminalisointi perustuu tosin ns. presumoidulle vaaralle, mutta tämä ei tee rikoksesta vähemmän vaarallista, vaan asia on pikemminkin päinvastoin. Rattijuopumus on moraalisesti hyvin paheksuttavaa, ja se, joka ei maksa sakkojaan, on tuomittava sakon muuntorangaistukseen. Muussa tapauksessa yleinen lainkuuliaisuus heikkenee. Lisäperusteeksi voidaan

Fränden mukaan esittää se, että nykypäivän myymälänomistajat eivät anna suostumustaan näpistyksen käsittelemiseksi sakkomenettelyssä. Syynä tähän on se, että tuomioistuimen määräämät sakot mahdollistavat sakon muuntorangaistuksen. Rattijuopumustapauksissa ei ole asianomistajaa, joka voisi estää sakkomenettelyn. Vain siinä tapauksessa, että tekijä on aiheuttanut liikenneonnettomuuden, asianomistaja voi estää sen, että asia ratkaistaan sakkomenettelyssä. Fränden mielestä sakon muuntorangaistusta koskevia sääntöjä tulee muuttaa niin, että sakkomenettelyssä määrätyt sakot rattijuopumuksesta muunnetaan maksamattomien sakkojen osalta vankeudeksi tai koko sakonmuuntojärjestelmä on kumottava.

Oikeusministeriö toteaa, että rikoslain 2 a luvun 6 §:n 4 momentin mukaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädetyssä menettelyssä annettua sakkorangaistusta ei muunneta vankeudeksi. Tällaista sakkoa ei muunneta vankeudeksi silloinkaan, kun tuomioistuin on tuominnut sen muutoksenhakuasteena. Säännös saanut nykyisen asiallisen sisältönsä lailla 578/2008, jolla tehtiin muuntokelvottomiksi tuolloin rangaistusmääräysmenettelyssä määrätyt sakot. Rikesakot olivat jo aikaisemmin olleet muuntokelvottomia. Lainmuutoksen eduskuntakäsittelyn (HE 164/2007 vp) yhteydessä antamassaan vastineessa oikeusministeriö totesi seuraavaa:

”Oikeusministeriö toteaa, että nykyisin sakon muuntorangaistusta suorittamaan joutuvat ovat varattomia, päihdeongelmaisia ja useimmiten vakavasti syrjäytyneitä. Verrattuna muihin vankeihin sakkovangit ovat terveydentilaltaan huonommassa kunnossa ja käyttävät erityisen runsaasti vankeinhoidon terveydenhuollon voimavaroja. Enemmistö sakkovangeista tuomitaan muuntorangaistukseen sen takia, ettei heillä ole varaa maksaa sakkoaan eikä sitä saada ulosotossa perityksi sakotetun vähäisen varallisuuden vuoksi. Sakon muuntorangaistus kohdistuu siten tosiasiassa tähän vaikeasti syrjäytyneiden joukkoon, joka joutuu varattomuutensa vuoksi suorittamaan sakkorangaistusta ankarampaa vankeusrangaistusta rikoksesta, josta ei alun perin ole tuomittu vankeusrangaistusta. Sakon muuntaminen vankeudeksi on erityisen ongelmallista sellaisissa rikoksissa, joiden rangaistusasteikko ei edes mahdollista vankeusrangaistusta. Tällai-

nen rikos on esimerkiksi näpistys, josta tuomittuja muuntorangaistuksia on suoritettu paljon.

Rangaistusmääräysmenettelyä käytetään lähtökohtaisesti lievempien rikosten käsittelyssä ja törkeämmät rikokset menevät tuomioistuinmenettelyyn. Muuntorangaistusuhkan rajaaminen nimenomaan rangaistusmääräysmenettelyssä annettuihin sakkoihin kohdistuisi siten lähtökohtaisesti lievempiin rikoksiin. Näin ollen käsittelymenettelyn valinta ei perustu satunnaisiin seikkoihin, eikä aiheuta yhdenvertaisuusongelmaa.

Ehdotetulla muutoksella ei poistettaisi rangaistusvastuuta. Sakkorangaistusta itsessään ei ehdoteta poistettavaksi. Lisäksi on otettava huomioon se, että rikosta seuraavaan prosessiin ja sakon perintään liittyy monia tosiasiallisia seuraamuksia, jotka voivat olla vaikutuksiltaan sakkorangaistusta ankarampia. Rikoksesta epäillyn kuulustelu, mahdollinen kiinniottaminen sekä ulosotosta aiheutuva luottotietojen menetys seuraavat rikoksesta tällaisissa tapauksissa, vaikka sakkoa ei maksaisikaan."

Tuolloin esitettyjä seikkoja voidaan pitää edelleen relevantteina. Oikeusministeriön arvion mukaan rattijuopumuksesta sakotetut henkilöt eivät tällä hetkellä muodosta erityisen ongelmallista ryhmää muuntorangaistuksen kannalta, vaan sakko saadaan lähes aina perittyä rahana. Rattijuopumusasioiden osittainen siirtyminen sakkomenettelyyn ei siten olennaisesti vaikuttaisi yleiseen lainkuuliaisuuteen tai sakkojen maksamiseen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan muuntorangaistusten yleinen vähentäminen ei ole olennaisesti vaikuttanut sakkojen maksamiseen tai maksumoraaliin. Rattijuopumuksen osalta on aihetta olettaa, että vaikutukset jäävät vielä vähäisemmiksi kuin esimerkiksi näpistysrikoksissa.

Rattijuopumuksesta tuomitut ovat tyypillisesti vakituisessa (!) työsuhteessa ja ajavat omistamallaan henkilöautolla. Kolmannes kiinni jääneistä on tulossa töistä tai matkalla töihin. (Portman ym. 2011.) Tuomitut ovat siten selvästi vähemmän syrjäytyneitä kuin esimerkiksi omaisuusrikoksista tuomitut, ja he maksavat sakkonsa pääsääntöisesti joko va-

paaehtoisesti tai ne saadaan perittyä heiltä ulosottoteitse. Muuntorangaistukseen liittyvät vaikutukset koskevat vain kaikista syrjäytyneimpiä rikoksentekijöitä, jotka ovat siis rattijuopumuksista tuomittujenkin joukossa poikkeus.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että esitys vähentäisi sakkovankien lukumäärää noin 14 vangilla (s. 52). Esityksen arvio perustuu kuitenkin vain rattijuopumuksesta tuomittujen päiväsakkojen lukumäärään, eikä arviossa ole käytetty tarkempia tietoja juuri rattijuopumussakkojen muuntamisesta. Arvio on saattaa tämän vuoksi olla liian korkea, ja todennäköisesti vaikutus vankilukuun jää pienemmäksi.

Kuivajärvi ja Haavisto ovat vuonna 2003 selvittäneet sakkovankien päärikoksia (Sakon muuntorangaistuksen järjestäminen. Selvitysmiesten ehdotus. OMLS 2003:11). Selvityksen mukaan 14.1.2003 vain 6 prosenttia sakkovangeista suoritti muuntorangaistusta rattijuopumusrikoksesta (tuolloin 12 vankia).

Perustunnusmerkistöstä tuomittujen sakkorangaistusten osuus kaikista rattijuopumusrikoksista tuomituista päiväsakoista oli vuonna 2002 (ja vuonna 2016) noin 60 prosenttia. Jos rattijuopumuksen perustunnusmerkistöstä tuomittuja rangaistuksia muunnetaan yhtä usein kuin törkeästä rattijuopumuksesta tuomittuja, voidaan arvioida että rattijuopumuksen perustunnusmerkistön osuus sakkovangeista on ollut noin 7 vankia.

Rattijuopumuksesta annetut tuomiot ovat sittemmin vähentyneet, mikä lienee vähentänyt myös vankimäärää. Perustunnusmerkistön mukaisista rattijuopumusrikoksista tuomittiin vuonna 2016 noin 13 prosenttia vähemmän päiväsakkoja kuin vuonna 2002.

Tällä perusteella voidaan arvioida, että rattijuopumuksen perustunnusmerkistön osalta muuntorangaistusta suorittaisi nykyään noin 6 vankia, joka on selvästi vähemmän kuin esityksessä arvioitu 14.

Kuivajärven ja Haaviston selvitys on jo verrattain iäkäs. Ei ole kuitenkaan syytä uskoa, että muuntorangaistustilanteessa olisi tältä osin tapahtunut merkittäviä muutoksia. Joka ta-

pauksessa tarkemmat tiedot viittaavat siihen, että esityksen vaikutukset jäävät muutamaan vankiin ja hallituksen esitykseen sisältyvää lukua on pidettävä enimmäisarviona.

Esityksellä ei siten arvioida olevan tältä osin merkittävää vaikutusta rikollisuustilanteeseen, yleiseen lainkuuliaisuuteen tai rikosoikeudellisen järjestelmän hyväksyttävyyteen — etenkin kun seuraamuksen määrääminen samalla nopeutuu, mikä on puolestaan omiaan tehostamaan rangaistusten ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Lisäksi on huomattava, että vakavammat rattijuopumustapaukset käsiteltäisiin edelleen tuomioistuimissa. Rikoksenuusijat on lievimmissäkin rikoksissa jo nykyisin ohjattu summaarisen menettelyn asemesta tavanomaiseen rikosprosessiin.

Poliisin sakkokäsikirjan (päivitys POL-2014-12458, 1.10.2014) mukaan asiaa ei tule käsitellä summaarisessa menettelyssä tilanteissa, joissa toistuva syyllistyminen rikkomuksiin osoittaa tekijässä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Ylärajana summaarisen menettelyn käytölle voidaan ohjeen mukaan lähtökohtaisesti pitää kuutta rikkomusta yhden vuoden aikana. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella voidaan myös vähäisemmän aikaisempien rikkomusten määrän katsoa osoittavan tekijässä sellaista piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä, että asiaa ei tule käsitellä summaarisessa menettelyssä.

Oikeusministeriö toteaa, että ohje tulee rattijuopumusten osalta tarvittaessa päivittää siten, että seuraamuskäytäntö vastaa tuomioistuinten vallitsevaa oikeuskäytäntöä uusimistapauksissa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan nykyisen muuntorangaistusjärjestelmän hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että vain tuomioistuimen tuomitsemat sakot voidaan muuntaa vankeudeksi. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on jo 1980-luvulla rikesakkojärjestelmää arvioidessaan katsonut, että muulla kuin tuomarin tai tuomioistuimen päätöksellä ei voi määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen

arvo on sellainen, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvystä riippumatta. Tällaisissa tapauksissa kysymykseen tulevat seuraamukset eivät myöskään saa välittömästi tai välillisesti aiheuttaa tai johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen (PeVL 1/1982 vp).

Myös lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tähän käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n sekä rikoslain 2 a luvun muuttamisesta (HE 291/2014 vp). Lakivaliokunta totesi mietinnössään (LaVM 36/2014 vp) seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta on jo 1980-luvulla katsonut, että ainoastaan tuomioistuimen tuomitsemat sakot voivat välillisestikään johtaa vankeusrangaistukseen (PeVL 1/1982 vp). Perustuslakivaliokunta on toistanut kantansa myöhemmin (ks. esim. PeVL 7/2010 vp). Se, että rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakot on aiemmin voitu muuntaa vankeudeksi, on johtunut siitä, että laki rangaistusmääräysmenettelystä (692/1993) on poikkeuslaki ja säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Sen sijaan uusi sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010) on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Toisin kuin professori Frände toteaa, noin viisi kuudesosaa näpistyksistä käsitellään tuomioistuinten ulkopuolella sakkomenettelyssä. Asianomistajat antavat siis tältä osin pääsääntöisesti sakkomenettelyyn suostumuksensa.

Rikosten vakavuutta koskevien professori Fränden huomioiden osalta oikeusministeriö painottaa, että rattijuopumusta koskevia prosessuaalisia ratkaisuja tulee arvioida samoin perustein kuin kaikkia muitakin yhtä ankarasti rangaistavia rikoksia. Rattijuopumus kuuluu sakkomenettelyn muodolliseen soveltamisalaan jo nykyisin eikä esityksessä ehdoteta tähän muutosta.

Näistä syistä oikeusministeriö ei pidä mahdollisena eikä perusteltuna muuttaa muuntorangaistusta koskevaa sääntelyä siten, että sakkomenettelyssä määrätyt rattijuopumussakot voitaisiin muuntaa vankeudeksi.

Oikeusministeriö katsoo kuitenkin, että muuntorangaistusjärjestelmää voidaan yleisesti arvioida. Tällainen arvio olisi kuitenkin valmisteltava erikseen eikä sitä ole mahdollista kytkeä nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Arviossa voitaisiin kiinnittää huomiota muun muassa muuntorangaistusprosessiin joutuvien henkilöiden erityispiirteisiin kuten päihdeongelmiin.

Oikeusministeriö korostaa lisäksi sitä, että uudistuksen täytäntöönpanossa ohjeistuksella ja koulutuksella on varmistettava, että rattijuopumusten seuraamuskäytäntö vastaa jatkossakin vallitsevaa oikeuskäytäntöä niin rangaistusten ankaruuden kuin rikosten uusimisenkin osalta. Esityksen tarkoituksena ei ole lieventää eikä ankaroittaa rattijuopumusrikosten rangaistustasoa.

Oikeusministeriö ehdottaa lakivaliokunnan harkittavaksi, että se korostaisi edellä todettua mietinnössään.

1.6 Sakkojen taso

Autoliitto ry toteaa, että jos sakkojen korotukset muilla kuin oikeudellisilla perusteilla nousisivat uudestaan esiin, samalla tulisi arvioida sakkomenettelyprosessin soveltuvuus korotettujen seuraamusten käsittelyyn.

Oikeusministeriö toteaa, että eduskunnassa on vireillä sakkojen korottamista koskeva hallituksen esitys 1/2016 vp. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu ehdotettuja korotuksia myös siitä näkökulmasta, voidaanko korotettuja sakkoja määrätä tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä. Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (9/2016 vp), josta ilmenee että ehdotetut korotukset täyttävät suhteellisuuden vaatimukset ja mahtuvat oikeasuhtaisuuden osalta lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin.

2 Ajokielto

2.1 Toimivallan siirto poliisille

Poliisihallitus katsoo, että ajokieltotoimivallan siirto on kritiikille altis eikä sillä olla saavuttamassa hallituksen esityksessä mainittuja tavoitteita kokonaisuudessaan. Poliisihallituksen mukaan muutoksen alkuperäisenä tavoitteena oli, että ajokieltoasiat käsiteltäisiin siellä, missä valtaosa ajokieltorikoksistakin käsitellään. Tuomioistuimen käsiteltäväksi jäävän noin

12 000 ajokieltorikoksen osalta esitettyyn malliin liittyy haasteita. Tämän ryhmän siirtämisellä saavutettavat hyödyt vaikuttavat kyseenalaisilta ja lähinnä päätöslinjan yhtenäisyyteen eikä prosessin tehokkuuteen tai taloudellisuuteen liittyviltä. Muutoksen alkuperäisenä tavoitteena on ollut prosessin sujuvoittaminen ja byrokratian vähentäminen, mutta vaikutukset vaikuttavat osin päinvastaisilta. Poliisihallituksen mukaan ei voida nähdä asianosaisten oikeusturvan näkökulmasta myönteisenä kehityksenä, että asianosainen joutuu asioimaan kahdessa viranomaisessa ja käymään kahta eri prosessia. Myös **Sisä-Suomen poliisilaitoksen** mukaan rikosoikeudellisen menettelyn ja ajokiellon eriyttämisen kokonaisvaikutuksia puolesta ja vastaan tulisi arvioida kriittisesti.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry ei pidä tarkoituksenmukaisena, että ajokielto ja teosta annettava rangaistus määrätään toisistaan erillään. Liitto katsoo, ettei poliisilla tulisi olla oikeutta määrätä ajokieltoa sen jälkeen, kun tuomioistuin on jo arvioinut tekoa ja siitä annettavaa rangaistusta. Tuomioistuimen tulisi itse tehdä myös ajokieltoa koskeva päätös osana teon kokonaisarviointia ja -rangaistusta.

Suomen Tuomariliitto ry toteaa, että sakkomenettelyn laajennukseen ei olisi välttämätöntä nivoa ajokieltoasioiden siirtoa kaikilta osin poliisille. Esitys ei liiton mukaan tältä osin lisää valtion viranomaistoiminnan tehokkuutta. Jos ajokielto määrätään muussa kuin rikosoikeudellisen ratkaisun tekevässä viranomaisessa, tämä edellyttää useita kahteen kertaan tapahtuvia toimia, esimerkiksi asian kirjaamisessa, epäillyn/ajo-oikeuden haltijan kuulemisessa ja ratkaisuvaiheessa (harkinta ja ratkaisun laatiminen), minkä lisäksi muutoksenhaku jakautuu eri tuomioistuinlinjoille teon eri seuraamusten osalta. Tämä aiheuttaa lisäkustannuksia sekä asianosaisille että valtiolle. Määrättäessä ajokielto rikosasian ratkaisun yhteydessä näitä ylimääräisiä työvaiheita ei syntyisi ja ajokiellon pituutta koskevan harkinnan kaikki perusteet olisivat käsillä. Ajokiellon pituutta koskevassa harkinnassa voitaisiin tällöin myös helposti ottaa huomioon ne vastaajan henkilökohtaiset olosuhteet, joilla lain mukaan on merkitystä ajokiellon pituutta harkittaessa. Liitto katsoo, että ajokiellon määrääminen rikoksen perusteella tulisi säilyttää rikosasian yhteydessä tehtävänä lainkäyttöratkaisuna siinäkin tapauksessa, että rangaistusseuraamus ajokiellon määräämisen perusteena olevasta rikoksesta määrättäisiin sakkomenettelyssä. Liiton käsityksen mukaan syyttäjä voisi siinä tapauksessa varsin hyvin sakkorangaistuksen ohella määrätä myös ajokiellon. Sakkovaatimuksessa voisi olla myös poliisin vaatimus ajokiellon pituudesta ja sakotettava voitaisiin

osoittaa toimittamaan syyttäjälle perusteet tuosta vaatimuksesta poikkeamiseen.

Rikos- ja prosessioikeuden professori Dan Frände katsoo, että keskusviranomainen eli Liikenteen turvallisuusvirasto on poliisia parempi vaihtoehto takaamaan sen, että kaikkia rattijuopumuksia kohdellaan ajokiellon suhteen yhdenvertaisesti. Ajokielto on yleensä rattijuopumuksen ankarin seuraamus. Kansalaisten oikeustajun on vaikea hyväksyä alueellisia eroavuuksia ajokiellon osalta. Tarve suullisiin kuulemisiin on käytännössä aivan marginaalinen. Se, joka olisi tyytymätön Liikenteen turvallisuusviraston ajokieltoa koskevaan päätökseen, voi valittaa hallintotuomioistuimeen, joka ratkaisee asian yksinomaan asiakirjojen perusteella.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että esityksen valmistelussa on huolellisesti harkittu erilaisia vaihtoehtoja ajokieltoa koskevan toimivallan järjestämiseksi (ks. HE:n s. 29—39).
>
> Valmistelussa on tarkasteltu muun muassa päätöksenteon järjestämistä, toimivaltaratkaisun suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja perustuslakiin sekä käytännön toimeenpanoon liittyviä seikkoja kuten tietojärjestelmiä ja henkilöresursseja.
>
> Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee (s. 38—39), että ehdotettu malli on selväpiirteinen, se täyttää parhaiten valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot ja sillä saavutetaan ajokieltoja koskeva yhtenäinen muutoksenhaku. Uudistus parantaisi ajokieltojärjestelmän johdonmukaisuutta, ja lisäksi sen voidaan arvioida edistävän seuraamuskäytännön yhdenmukaisuutta ja virtaviivaistavan ajokieltoprosessia. Malli olisi linjassa myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman digitalisaatiota ja säädösten sujuvoittamista koskevien tavoitteiden kanssa.
>
> Jos yleisille tuomioistuimille jätettäisiin ajokieltoja koskevaa toimivaltaa, olisi ajokiellon hallinnollinen luonne vaikeasti perusteltavissa. Jos ajokieltoja määrättäisiin lisäksi sakkomenettelyssä, olisi menettelyyn lisättävä sellaisia hallintoasian käsittelyn oikeusturvatakeita, jotka syyttäjän olisi epätarkoituksenmukaista toteuttaa ja jotka muutoksenhakutien osalta olisivat keinotekoisia.

Muun muassa näistä hallituksen esityksessä tarkemmin selostetuista syistä hallituksen esitystä on tältä osin pidettävä perusteltuna.

Suomen Tuomariliitto katsoo, että esitys on perustuslainmukaisuudestaan huolimatta omiaan murentamaan periaatetta tuomiovallan — ja erityisesti rikosoikeudellisen tuomiovallan — käytön kuulumisesta tuomioistuimille.

Oikeusministeriö toteaa, että rattijuopumus kuuluu sakkomenettelyn muodolliseen soveltamisalaan jo nykyään. Toisin kuin liitto katsoo, ajokiellon määrääminen hallinnollisessa menettelyssä ei ole rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöä (ks. esim. HE:n säätämisjärjestysperustelut s. 73 ja näitä tukeva perustuslakivaliokunnan lausunto). Muutoksella ei siten ole lausunnossa tarkoitettua vaikutusta.

Autoliitto ry:n mukaan esityksen perusteena ja tavoitteena ovat ensisijaisesti valtiontaloudelliset syyt ja tavoitteet. Puhtaasti oikeudellisista lähtökohdista katsottaessa ehdotukset ovat liiton mukaan vieraita elementtejä oikeudenmukaisessa tuomioistuinmenettelyssä. Myös **Suomen Tuomariliitto ry** katsoo, että uudistuksen ainoana tarkoituksena näyttää olevan taloudellisten säästöjen tavoittelu.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen tavoitteena on mahdollistaa tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviinsä siten, että entistä useampia selviä ja yksinkertaisia rikosasioita käsitellään sakkomenettelyssä asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta. Epäillyn suostumuksen osalta tavoitteena on keventää sääntelyä niin, ettei se olisi omiaan rajoittamaan sakkomenettelyn käyttöä vaan turvaisi epäillyn mahdollisuudet valita menettely, jossa häntä koskevaa asiaa käsitellään. Lisäksi tavoitteena on parantaa epäillyn oikeusturvaa ja muutoksenhakumahdollisuuksia. (Ks. HE:n s. 28.) Esityksellä ei ole valtiontaloudellisia tavoitteita.

Suomen Tuomariliitto ry:n mukaan säästöt on arvioitu epärealistisen suuriksi. Joka tapauksessa tilanteessa, jossa tuomioistuinten määrärahoja leikataan arvioituja säästöjä vastaavasti, tuomioistuinten ydintehtävien hoitamiseen ei jää lisää resursseja. Uudistus ei liiton mukaan siten paranna tuomioistuinten mahdollisuuksia keskittyä vaikeiden ja riitaisten lainkäyttöasioiden käsittelyyn, toisin kuin hallituksen esityksessä (esim. s. 50) väitetään. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa esityksessä valtion talousarvi-

oksi vuodelle 2018 (HE 106/2017 vp) tuomioistuinten resursseja ollaan päinvastoin leikkaamassa sakkomenettelyn laajentamisen perusteella, vaikka muutoksen on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2019 eikä säästöjä siten vuonna 2018 edes voisi syntyä.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei itsessään merkitse tai edellytä muutoksia oikeuslaitoksen resursseihin. Esitys vaikuttaa sitä vastoin tuomioistuinlaitoksessa käsiteltävien asioiden rakenteeseen. Tuomioistuinten määrärahoista päätetään erikseen valtion talousarviossa, jonka valmistelussa on tosin otettu huomioon, että esitys toteutuessaan osaltaan vähentäisi oikeuslaitoksen työmäärää. Talousarvioesitykseen sisältyvät vähennykset oikeuslaitoksen toimintamenoihin ovat osa hallitusohjelmaan sisältyvää julkisen talouden sopeutusohjelmaa, eikä vähennysten ajankohta tai suuruuskaan tämän vuoksi täsmää sakkomenettelyn laajentamista koskevaan hallituksen esitykseen.

2.2 Ajokieltomenettely

Sisäministeriö toteaa, että ajo-oikeuspäätösten osalta ajokorttilakia tulee edelleen kehittää. Hallituksen esityksen sivulla 28 todetaan, että ajokorttilainsäädäntöä on tarkoitus tarkastella myöhemmin liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tämä on edelleen tärkeää resurssivaikutusten pienentämiseksi ja toiminnan sujuvoittamiseksi. **Sisä-Suomen poliisilaitos** arvioi, että myös viranomaiselle ilmoitettu sähköpostiosoite voisi tulla kysymykseen ajokieltopäätöksen tiedoksiannossa. Laitoksen mukaan tavanomainen tiedoksianto tulisi laajentaa koskemaan kaikkia muitakin poliisin määräämiä ajokieltoja.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että ajokorttilainsäädännön laajempi kehittäminen kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan eikä sitä koskevia kysymyksiä ole tarkoituksenmukaista tarkastella tämän hallituksen esityksen yhteydessä.

Autoliitto ry:n mukaan Saksassa ja Ruotsissa ajokielto määrätään vasta lainvoimaisen tuomion jälkeen, mikä on liiton mukaan tuomitun oikeussuojan näkökulmasta parempi käytäntö.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että Saksassa ja Ruotsissa on Suomen tapaan käytössä väliaikainen ajokielto, joten ajo-oikeuden haltija saattaa olla käytännössä ilman ajo-oikeutta

lopulliseen ajokieltoa koskevaan ratkaisuun asti. Ajo-oikeuden haltijan oikeusaseman kannalta on eduksi se, että lopullista ajokieltoa koskeva ratkaisu tehdään jo ensimmäisen syyksi lukevan ratkaisun perusteella. Jos ajokielto määrättäisiin vasta lainvoimaisen ratkaisun jälkeen, saattaisivat väliaikaiset ajokiellot pidentyä huomattavasti.

Autoliitto ry:n mukaan ajokieltojen alkaminen ennen niiden perusteena olevien rikosten lainvoimaista toteamista on Suomessa oikeusturvaongelma. Liitto viittaa blogikirjoitukseen Asianajotoimisto Actas Oy:n verkkosivuilla (www.actas.fi/blog/2016/09/11/oikeusturvan-aukko-ajokieltoasioissa/). Mainitussa kirjoituksessa ongelmaksi nähdään se, että henkilö voidaan määrätä väliaikaiseen ajokieltoon, vaikka epäily tai syyte myöhemmin osoittautuu perusteettomaksi, ja että rangaistusvaatimuksen vastustaminen voi johtaa pidempään ajokieltoon.

Oikeusministeriö toteaa, että väliaikainen ajokielto on ajo-oikeuteen kohdistuva turvaamistoimi. Se on tämän vuoksi määrättävä jo rikosta koskevan epäilyn perusteella. Jos teosta ei kuitenkaan nosteta syytettä, syyte hylätään tai jos ajokielto määrätään ehdollisena, on poliisin ajokorttilain 72 §:n 4 momentin (ehdotetun 5 momentin) 1 kohdan mukaan viipymättä palautettava ajokortti ja ilmoitettava ajo-oikeuden jatkumisesta. Väliaikaista ajokieltoa ei siten voida sen tavoitteet huomioon ottaen pitää ongelmallisena.

Rangaistusvaatimuksen vastustamisen osalta kirjoitus käsittelee aikaisempaa, sittemmin kumottua rangaistusmääräysmenettelyä, jonka on korvannut uusi sakkomenettely. Sakkomenettelyssä rangaistusvaatimuksia ei enää vastusteta, vaan rangaistusmääräykseen voi hakea muutosta käräjäoikeudelta. Koska ajokielto määrätään näissä tapauksissa jo alkuperäisen syyksi lukevan ratkaisun eli sakkomenettelyssä syyksi luetun rikoksen perusteella, ei muutoksenhaku enää viivästytä ajokieltoasian käsittelyä. Jos epäilty ei anna sakkomenettelyyn suostumustaan, käsitellään rikosasia käräjäoikeudessa rikosasioiden tavanomaisessa käsittelyjärjestyksessä. Jos käsittely kestää pitkään, voisi poliisi ehdotetun ajokorttilain 72 §:n säännöksen nojalla määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään.

Kirjoituksessa käsitellyistä ongelmista ensimmäinen on siten poistunut uuden sakkomenettelyn käyttöönoton myötä ja toinen ratkeaa, jos nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys hyväksytään.

Poliisihallituksen mukaan ajokiellon pituutta arvioitaessa olisi tarpeellista tietää, mikä osa useammasta teosta määrätystä sakko- tai vankeusrangaistuksesta on seurausta ajokieltorikoksesta ja mikä jostakin muusta rikoksesta. Tätä ei eritellä tuomiossa.

Oikeusministeriö toteaa, ettei yhteisen rangaistuksen määrääminen välttämättä edellytä eri rikosten osuuden tarkkaa erittelyä. Jos rangaistusta ei eritellä, eivät tuomioistuimet voi itsekään perustaa ajokieltoharkintaa tällaiselle erittelylle. Tuomioistuimet ilmoittavat kuitenkin ratkaisuissaan usein muun muassa sen, mitä rikoksista on pidettävä ankarimmin rangaistavana päärikoksena. Lisäksi poliisin käytössä on tarkka syyksi luettu teonkuvaus. Poliisin on siten perustettava ajokieltoharkintansa vastaaviin tosiseikkoihin, joihin tuomioistuinkin voi sen nykyään perustaa.

Suomen Tuomariliitto ry katsoo, että ajokieltoasioiden osalta esitetty muutoksenhakumenettely, jonka mukaan poliisin ajokiellosta tekemään ratkaisuun on ensin haettava oikaisua ja vasta oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen voi hakea muutosta ja jossa muutoksenhaku ohjautuu hallinto-oikeuteen, tulee väistämättä johtamaan muutoksenhaun hidastumiseen. Todennäköisesti melko pitkienkin ajokieltojen kohdalla muutoksenhaku käy hyödyttömäksi ajokiellon päättyessä ennen kuin hallinto-oikeus ehtii ratkaista valitusasian. Lisäksi ajokieltoa koskevan valitusasian käsittelystä hallinto-oikeudessa perittäisiin valittajalta 250 euron oikeudenkäyntimaksu, ellei valituksenalaista päätöstä muuteta. Tämä merkitsee, että ajokieltoasian ensimmäinen tuomioistuinkäsittely muuttuu lähtökohtaisesti maksulliseksi. Valitusasian käsittelyn hitaudella ja maksullisuudella on epäilemättä muutoksenhakua voimakkaasti rajoittava vaikutus. Tämä merkitsee liiton mukaan tosiasiallista heikennystä ajokieltoon määrättävän oikeusturvaan.

Oikeusministeriö toteaa, että vuonna 2016 rattijuopumuksen perustunnusmerkistössä käsittelyaika rikosilmoituksesta käräjäoikeuden ratkaisuun oli keskimäärin 4,5 kuukautta ja käsittelyaika hovioikeudessa keskimäärin 3,1 kuukautta (Tuomioistuinten työtilastot, 2016). Käsittelyaika hovioikeu-

dessa lasketaan asian saapumispäivästä, joten tosiasialliseen käsittelyaikaan on lisättävä valituksen laatimiseen kulunut aika. Keskimääräinen käsittelyaika rikosilmoituksesta muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisuun on siten arviolta 8 kuukautta.

Rattijuopumuksesta määrättävän ajokiellon keskimääräinen pituus on samoin noin 8 kuukautta (ks. HE:n sivu 7). Tämä merkitsee, että jos muutoksenhakutuomioistuin ei ole keskeyttänyt ajokiellon täytäntöönpanoa, on ajokielto keskimäärin kokonaan kärsitty samaan aikaan, kun muutoksenhakutuomioistuin antaa ratkaisunsa.

Ehdotuksen johdosta rattijuopumuksen perustunnusmerkistössä voitaisiin useissa tapauksissa antaa sakkovaatimus heti tapahtumapaikalla. Ajokieltoasia olisi käsiteltävä viipymättä syyksi lukevan ratkaisun antamisen jälkeen (ajokorttilain 76 a §:n 1 momentti). Ajokieltoa koskevasta ratkaisusta voisi vaatia oikaisua ja valittaa hallinto-oikeuteen. Tuomioistuinten työtilastojen mukaan ajokorttia, ajo-oikeutta ja ammattiajolupaa koskevien asioiden keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa vuonna 2016 oli 1,7 kuukautta.

Edellä todetun perusteella voidaan arvioida, että esitys ei heikennä vaan on omiaan parantamaan ajokieltoon määrätyn mahdollisuuksia saada asiansa käsiteltyä muutoksenhakuasteessa ennen määräaikaisen ajokiellon päättymistä.

Suomen Tuomariliitto ry huomauttaa, että Ahvenanmaalla on voimassa erillinen maakuntaa koskeva ajokorttilaki. Jos esitetty uudistus toteutetaan ja käräjäoikeuksissa käsiteltävät ajokieltoasiat siirretään poliisin käsiteltäviksi, maakunnan ajokorttilakia olisi välttämätöntä muuttaa vastaavalla tavalla. Muussa tapauksessa päädyttäisiin tilanteeseen, jossa Manner-Suomessa ajokieltoasiat käsiteltäisiin poliisissa ja muutoksenhakuna hallintotuomioistuimissa, kun taas Ahvenanmaalla toimivaltainen viranomainen olisi vastaavissa asioissa edelleen käräjäoikeus, jonka ratkaisusta valitettaisiin hovioikeuteen. Kun ajokorttilainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, liitolle on epäselvää, millä tavoin tarvittavien muutosten tekeminen maakunnan ajokorttilakiin on tarkoitus varmistaa. Liitto huomauttaa vielä siitä, että maakunnan ajokorttilain 44 §:n 2 momentin mukaan ajokiellon vähimmäiskesto rattijuopumuksesta tuomittaessa on 1 vuosi ja törkeästä rattijuopumuksesta tuomittaessa ja rattijuopumusrikos-

ten uusintatilanteissa 2 vuotta eikä rattijuopumusrikosten kohdalla ole lainkaan säädetty ajokiellolle enimmäisaikaa. Sääntelyn perustuslainmukaisuus on liiton mukaan kyseenalainen (ks. THO 2017:1, 10.1.2017, ään. 4-3), mutta vaikka se myöhemmin todettaisiin KKO:n ratkaisulla perustuslain mukaiseksi, ajokiellon määrääminen on Ahvenanmaalla vielä paljon merkityksellisempi lainkäyttöratkaisu kuin Manner-Suomessa. Liiton käsityksen mukaan ei ole itsestään selvää, että ajokieltoasioita koskevan toimivallan siirron perustuslainmukaisuutta voitaisiin Ahvenanmaan osalta arvioida samalla tavoin kuin Manner-Suomen osalta.

Oikeusministeriö toteaa, että Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat tieliikennettä. Maakunta on käyttänyt toimivaltaansa säätämällä Ahvenanmaan ajokorttilain (körkortslag för Åland, FFS 88/2015), jossa säädetään muun muassa ajokiellosta.

Esityksellä ei siten ole vaikutusta ajokieltoihin Ahvenanmaalla. Ajokiellot määräytyisivät Ahvenanmaalla jatkossakin maakuntalainsäädännön mukaan eikä uudistuksen täytäntöönpano edellytä maakuntalainsäädännön muuttamista. Myöskään kysymys maakuntalainsäädännön perustuslainmukaisuudesta ei siten ole nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kannalta merkityksellinen.

Koska lainkäyttö, esitutkinta ja tuomioiden täytäntöönpano kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan valtakunnan lainsäädäntövaltaan, on Ahvenanmaan asema otettu esityksen valmistelussa huomioon muun muassa siten, että ajokieltoja koskevia tiedonantovelvollisuuksia koskevia säännöksiä ei esitetä kumottaviksi. Yleiset tuomioistuimet voivat näin ollen määrätä ajokieltoja maakuntalainsäädännön perusteella jatkossakin.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry pitää tärkeänä, että uuteen malliin siirryttäessä korostetaan asianosaisen kuulemisen merkitystä ja edellytetään, että poliisilla on tosiasiassa riittävät mahdollisuudet ottaa huomioon seikat, joilla on merkitystä ajokieltopäätöksen tekemiseen kussakin yksittäistapauksessa.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksen mukaan ajokorttilakiin lisättäisiin kuulemisesta nimenomainen säännös (ajokorttilaki 76 a §:n 2 momentti), joka täydentäisi hallintolain

yleisiä säännöksiä. Kuulemiseen liittyvää menettelyä on selostettu tarkemmin myös esityksen perusteluissa. Ajokieltopäätöksen kannalta merkityksellisiin seikkoihin ei ehdoteta esityksessä muutoksia. Poliisi saisi tiedon syyttäjän tai tuomioistuimen ratkaisun tarkasta sisällöstä oikeushallinnon tietojärjestelmästä.

2.3 Väliaikainen ajokielto

Poliisihallitus toteaa, että poliisilta kuluu jatkossa ajokieltoa koskevan päätöksen tekoon arviolta kuukausi tuomioistuimen tekemän päätöksen jälkeen. Asianosaisen näkökulmasta tämä on haastavaa, koska suurimmassa osassa tapauksia hän on tämän kuukauden ajan väliaikaisessa ajokiellossa. Käytännössä tämä tarkoittaa Poliisihallituksen mukaan sitä, että jatkossa suurempi osa ajokieltoon määrättävistä henkilöistä on väliaikaisessa ajokiellossa pidemmän aikaa kuin määrättävä ajokiellon pituus tulisi olemaan.

Oikeusministeriö toteaa, että väliaikaisen ajokiellon kesto on nykyään ollut ongelmallinen lähinnä rattijuopumuksen perustunnusmerkistössä, jossa keskimääräinen käsittelyaika rikosilmoituksesta käräjäoikeuden ratkaisuun on noin 4,5 kuukautta (Tuomioistuinten työtilastot, 2016) ja keskimääräinen ajokiellon pituus noin 8 kuukautta (ks. HE:n sivu 7). Jos käsittelyaika yksittäistapauksessa ylittää ajokiellon pituuden, joutuu tuomioistuin toteamaan väliaikaisen ajokiellon riittäväksi seuraamukseksi.

Koska rattijuopumuksen perustunnusmerkistön täyttävät rikokset siirtyisivät pääsääntöisesti käsiteltäväksi sakkomenettelyssä, määrättäisiin ajokielto niissä olennaisesti nykyistä nopeammin. Esitys siis pikemminkin vähentäisi tapauksia, joissa väliaikainen ajokielto ylittää varsinaisen ajokiellon pituuden.

Esitys siirtäisi ajokiellon määräämistä jonkin verran myöhemmäksi niissä tapauksissa, jotka käsiteltäisiin edelleen käräjäoikeuksissa (esimerkiksi törkeä rattijuopumus ja törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen). Käräjäoikeuksissa käsiteltäisiin kuitenkin jatkossa lähinnä rikoksia, joista määrättävä ajokielto on niin pitkä, ettei viiveellä ole olennaista merkitystä. Esimerkiksi törkeästä rattijuopumuksesta määrättävän ajokiellon pituus on keskimäärin 12,4 kuukautta.

> Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksen yhteydessä ajokorttilain 72 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan poliisi voisi määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään, jos tähän on esimerkiksi rikosasian käsittelyn kesto huomioiden painava syy ja ajokieltoon liittyvä rikosasia on vireillä tuomioistuimessa.

Liikenne- ja viestintävaliokunta kantaa huolta ehdotetun ajokorttilain 72 §:n soveltamisesta. On välttämätöntä, että viranomainen aktiivisesti antaa tiedon päätöksen peruuttamismahdollisuudesta väliaikaisen ajokiellon antamisen yhteydessä. Tämän lisäksi ei ole varmaa, että käytäntö muodostuu samanlaiseksi koko maassa. Valiokunta kiinnittää lakivaliokunnan huomiota kyseisiin epäilyihin ja esittää lakivaliokunnan harkittavaksi säännöstä väliaikaisen ajokiellon kestolle kansalaisten yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. **Autoliitto ry:n** mukaan koska poliisi ei voi päättää väliaikaista ajokieltoa ennen kuin asia on vireillä tuomioistuimessa, voi pääasian vastustaminen tai valittaminen johtaa täysin samanlaisessa teossa ankarampaan ajokieltoon. Tämä ei ole liiton mukaan hyväksyttävää. Liiton mukaan väliaikaisen ajokiellon voimassaolo on ongelmallinen erityisesti niissä tapauksissa, joissa esitutkinta ja tuomioistuinkäsittely venyvät pitkiksi useiden kuukausien prosesseiksi ja lopputuloksena tuomitaan seuraamus, joka ei olisi ollut väliaikaisen ajokiellon perusteeksi riittävä. Näissä tapauksissa ajokielto, joka erityisesti ammattikuljettajien osalta on taloudellisesti ankarampi kuin itse sakko, on kärsitty ennen sen perusteen lainvoimaista tutkimista. Menettelyssä tulisi entistä paremmin huomioida epäillyn selvitys ja vaatimukset ennen väliaikaisen ajokiellon määräämistä. Osittainen oikeussuojakeino olisi määrätä väliaikaiselle ajokiellolle takaraja, jolla turvattaisiin epäillyn oikeussuoja asian pitkittyessä. **Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n** mukaan muutoksessa pitää estää ne kohtuuttomat tilanteet, joissa kuljettaja on määrätty väliaikaiseen ajokieltoon, rikosasian käsittely viivästyy ja lopulta syyte väliaikaisen ajokiellon aiheuttaneesta teosta hylätään.

> **Oikeusministeriö** kiinnittää huomiota siihen, että esityksen yhteydessä ajokorttilain 72 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan poliisi voisi määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään, jos tähän on esimerkiksi rikosasian käsittelyn kesto huomioiden painava syy ja ajokieltoon liittyvä rikosasia on vireillä tuomioistuimessa. Esitys korjaa siten lausunnonantajien esille tuoman ongelman, eikä esimerkiksi vä-

liaikaisen ajokiellon kestoa koskevalle sääntelylle ole tarvetta.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry ehdottaa, että poliisi ei saisi määrätä väliaikaista ajokieltoa, jos on syytä epäillä, että teon seuraamuksena on ehdollisena määrättävä ajokielto.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun ajokorttilain 72 §:n 2 momentin mukaan jos esitutkinnan perusteella on ilmeistä että ajokielto määrätään ehdollisena, poliisi voi määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään jo ennen ajokieltopäätöksen tekemistä. Yhdistyksen ehdottamalle säännökselle ei siten ole tarvetta.

2.4 Ajokiellon pituus ja muu aineellinen sääntely

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan ajokieltojärjestelmän tulee olla johdonmukainen ja oikeudenmukainen sekä kohtuullinen ja yhdenmukainen. Valiokunta kantaa huolta siitä, että ajokielto saattaa tuoda mukanaan muita menetyksiä, jotka kohdistuvat määrättyihin ryhmiin muita raskaammin. Näin ajokielto saattaa tuoda mukanaan ansionmenetyksiä ja kohtuuttomia taloudellisia seuraamuksia pienyrittäjille, ammattikuljettajille, yrittäjäkuljettajille, maanviljelijöille ja muille vastaaville ryhmille. Ajo-oikeuden menettäminen vaikuttaa heidän mahdollisuuksiin turvata elantonsa. Ammattikuljettajien osalta seuraamukset ovat usein kaikista raskaimpia. Ajo-oikeuden menetys saattaa työnantajan irtisanomisen kautta johtaa työsuhteen päättymiseen. Näissä tapauksissa työsuhde tulkitaan päättyneeksi työntekijän syystä, minkä vuoksi työntekijälle määrätään jopa 90 päivän kestoinen karenssi työttömyyspäivärahan suhteen. Valiokunta korostaa, että on syytä tarvittaessa voida käyttää riittävää harkintaa jokaisessa tapauksessa, jossa kumulaation vaara on olemassa. Valiokunta pitää sanktioiden kumulaatiota vakavana ongelmana ja katsoo, että tulee pyrkiä oikeudenmukaisen ja kohtuullisen ajokieltojärjestelmän luomiseen. Hyvänä vaihtoehtona on ehdollisten ajokieltojen käyttö, mutta valiokunta katsoo, että tulee myös pyrkiä joustavampaan järjestelmään. Valiokunta korostaa liikenneturvallisuutta ja sääntöjen noudattamista ja toteaa, että ajokielto on tehokas sanktio lainkuuliaisuuden ylläpitämiseksi. Sen käytön ei kuitenkaan pidä johtaa kohtuuttomaan sanktioiden kumulaation.

Liikenneturva kannattaa hallituksen esitystä, mutta toivoo kokonaisvaltaista ajokorttiseuraamusjärjestelmän uudistamista. Olisi oikea aika liittää kokonaisuuteen myös tieliikennelainsäädännön kokonaisuudistukseen luonnosvaiheessa sisällytetyt liikennerikkomukset. Tässä yhteydessä voi-

taisiin toteuttaa pistejärjestelmä, jonka mukaan liikennerikoksille ja -rikkomuksille annettaisiin pistearvo ottaen huomioon tekojen moitittavuus. Pistejärjestelmällä voitaisiin tukea sitä, että ajokieltokäytäntö olisi eri puolilla maata mahdollisimman yhdenmukainen ja pistearvot voisivat selkiyttää ja yksinkertaistaa ajokieltojärjestelmää.

Liikenneturva pitää tärkeänä, että muutos ei johtaisi käytännössä ajokieltojen lyhentymiseen.

Suomen Tuomariliitto ry:n mukaan on ilmeistä, että ajokiellon keston määrääminen tapahtuu esitetyssä järjestelmässä nykyistä kaavamaisemmin. Tällöin on vaarana, että riittävää painoarvoa vaille jäävät ne ajokorttilain 66 §:n 4 momentin mukaan ajokiellonkestosta määrättäessä huomioon otettavat vaikutukset, jotka toimenpiteellä on ajokieltoon määrättävän toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen. Ajokiellon - toisin kuin varsinaisen rangaistuksen - merkitys vaihtelee huomattavasti sen kohteen asuinpaikan ja muiden olosuhteiden perusteella. Ajokiellon pituuden määrääminen on korostetun yksilöllistä harkintaa, jossa korostuvat rikoksen vakavuuden ja moitittavuuden lisäksi vastaajan lain mukaan huomioon otettavat olosuhteet.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ei ehdoteta muutoksia liikennerikoksia tai ajokieltoja koskevaan aineelliseen sääntelyyn kuten rangaistusten ankaruuteen, ajokieltojen pituuteen tai ehdollisten ajokieltojen määräämisperusteisiin. Ajokieltojärjestelmän laajempi kehittäminen kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan.

3 Tietojärjestelmät

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan tärkeää on, että Liikenteen turvallisuusvirasto, Poliisihallitus ja oikeushallinto toteuttavat ensi vaiheessa nykyisiin tietojärjestelmiin ne muutokset, jotka ovat lainsäädännön muutosten johdosta välttämättömiä. Valiokunta korostaa, että järjestelmiä suunniteltaessa pitää pyrkiä kokonaistaloudelliseen toteutukseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia toteaa, että ehdotus merkitsee ajokiellon osalta etääntymistä siitä periaatteesta, että kaikki rikoksen julkisoikeudelliset seuraamukset on määrättävä samalla kertaa ja samassa menettelyssä. Myös valitusreitti eroaisi. Kanslia toteaa, ettei pysty arvioimaan mahdollisia ongelmia muilta osin, mutta kiinnittää huomiota asian käsittelyn edellyttämien tietoteknisten valmiuksien järjestämiseen. Viime vuosilta on kokemuksia siitä, että lakimuutosten edellyttämät tietotekni-

set järjestelyt ovat viivästyneet, mikä osaltaan on haitannut lakien soveltamista ja laissa tarkoitettujen hyötyjen saamatta jäämistä. Esimerkiksi palautetietojen saaminen tuomioistuimelta poliisille on ensiarvoisen tärkeä seikka niissä tapauksissa, joissa rikosoikeudellisesta seuraamuksesta päättää tuomioistuin ja ajokiellosta muu viranomainen eli poliisi.

Sisäministeriön mukaan tietojärjestelmien muutostyöt edellyttävät lisäresursointia poliisille.

Valtiovarainministeriön mukaan kokonaisuuden toimivuuden kannalta olisi tärkeää tehdä kattava kokonaisselvitys vaadittavista toimenpiteistä tietojärjestelmien osalta. Tulisi selvittää, missä määrin on toiminnallisesti ja taloudellisesti kannattavaa tehdä muutoksia nykyisiin tietojärjestelmiin ja miltä osin mahdollisesti kannattaisi kehittää uudet korvaavat tietojärjestelmät. Siinä tapauksessa, että uudistuksen edellyttämä tietojärjestelmäkehittämisen resurssitarve uudistuksen onnistuneelle läpiviemiselle ei ole vielä kokonaisuudessaan selvillä tai allokoituna, tulisi se selvittää asianomaisten toimijoiden kesken ja asianomaisten ministeriöiden laatia mahdolliset esitykset arvioitavaksi. Tässä tulisi huomioida tietojärjestelmien kehittämiskustannusten lisäksi tietojärjestelmien koko elinkaarikustannukset, jotka tyypillisesti muodostavat suurimman osan kokonaiskustannuksista. Uuden toimintamallin tuomat kokonaissäästöt tietojärjestelmien koko elinkaarien ajalta tulisi arvioida samassa yhteydessä. Lähtökohtana resursoinnissa tulisi kunkin hallinnonalan osalta olla pitäytyminen valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen määrittämissä puitteissa.

Turun hallinto-oikeus korostaa tietojärjestelmien osalta sitä, että kaikkien ajokieltopäätöksen perusteena olleiden tietojen tulee olla myös hallinto-oikeuden käytettävissä valitusta ratkaistaessa. Vaikka hallinto-oikeusprosessissa noudatetaan virallisperiaatetta, hallinto-oikeus ei voi kyseessä olevien ajokieltojen rangaistusluonteisuus huomioon ottaen vapaasti itse hankkia selvitystä tietojärjestelmistä, koska selvitys voi olla epäedullista valittajalle. Poliisin päätösten pitää siis olla hyvin perusteltuja ja poliisin tulee toimittaa hallinto-oikeudelle kaikki poliisin käytettävissä ollut selvitys.

Poliisihallitus toteaa, että ajokieltoasian käsittelyä varten tarvittavien tietojen saamiseen liittyy olennaisia haasteita, koska poliisilla ei ole ajokieltoasioiden käsittelyä varten asiankäsittelyjärjestelmää, vaan päätöksenteko tapahtuu täysin paperiprosessissa. Poliisihallitus toteaa myös, että tuomioistuimet eivät kykene toimittamaan tietojärjestelmistä sähköisessä

muodossa kaikkea ajokieltoasian käsittelyä varten tarvittavaa tietoa (tuomion perustelut).

Oikeusrekisterikeskus katsoo, että olisi asianmukaisempaa, että poliisille toimitettaisiin kaikissa tapauksissa kaikki tarvittavat tiedot niin, että tietojen saaminen yksittäistapauksessa ei jäisi poliisin harkintaan tai että tietojen saaminen riippuisi siitä, pyytääkö poliisi tietoja. Epäiltyjen yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että ajokieltoratkaisut tehdään kaikissa yksittäistapauksissa samanlaisten tietojen perusteella. Poliisilla pitäisi olla myös järjestelmä, johon nämä laajemmat rikosasiaa koskevat tiedot voidaan keskitetysti toimittaa. Tiedonvälitystä ei pitäisi järjestää siten, että poliisille annetaan tekninen käyttöyhteys tuomioistuinten tai syyttäjäviranomaisten sisäiseen käyttöön osoitettuihin rekistereihin.

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi huomauttaa, että tällä hetkellä ajoneuvoliikennerekisteriin tulee tieto lainvoimaisista tuomioistuimen päätöksistä, mikä saattaa kestää muutamia kuukausia. Koska ratkaisutiedon pitää tulla välittömästi poliisin tietoon, ei hallituksen esityksessä ehdotettua menettelyä voida rakentaa Trafin tietojärjestelmien varaan. Tällä hetkellä Trafiin tulevat ratkaisutiedot eivät myöskään sisällä tarkempaa tietoa ratkaisun sisällöstä, mitä poliisi tarvitsee ajokieltopäätöstä tehdessään. Trafin mukaan ehdotetun menettelyn toimivuus edellyttää, että tuomioistuimen, syyttäjän ja poliisin välille rakennetaan tarvittavat tietojärjestelmäyhteydet, jolla tarvittavien ratkaisutietojen vastaanottaminen viipymättä varmistetaan.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry kannattaa muutosehdotusten vaikutusten tarkkaa kokonaisarviointia. On varmistettava, että muutokset ovat tarkoituksenmukaisia myös tietojärjestelmien mahdolliset laajat muutostarpeet huomioiden sekä poliisin ja syyttäjälaitoksen resurssit huomioiden.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen valmistelussa on käyty läpi vaikutukset tietojärjestelmiin sekä tiedonsaantioikeuksia ja ilmoituksia koskeviin säännöksiin.

Esityksen toteuttaminen edellyttää eräitä muutoksia ajokieltoihin liittyviin tietojärjestelmiin. Esityksen voimaantulo ei edellytä esimerkiksi esityksessä kuvattua laajempaa asianhallintajärjestelmää, vaan ensi vaiheessa tarkoituksena on toteuttaa olemassa oleviin järjestelmiin uuden lainsäädännön edellyttämät vähimmäismuutokset.

Seuraamusratkaisuista tarvitaan ensinnäkin palautetieto, joka käynnistää ajokieltomenettelyn. Liikenteen turvallisuusviraston ylläpitämään ajoneuvoliikennerekisteriin tallennetaan jo nykyisin tiedot syyksi luetuista liikennerikoksista ja järjestelmä välittää poliisille jo nykyisin palautetiedon rikoksista, joiden johdosta on käynnistettävä toistuvia rikkomuksia koskeva ajokieltoharkinta. Tätä tiedonvälitystä on tarpeen laajentaa siten, että poliisille ilmoitetaan järjestelmän kautta kaikista ajokieltoon johtavista rikoksista. Tarvittaessa tietojen toimittamista oikeushallinnolta Liikenteen turvallisuusvirastolle voidaan nopeuttaa. Myös muutoksenhakua koskevat tiedot on välitettävä poliisille. Lisäksi poliisi tarvitsee pääsyn syyksi lukevien ratkaisujen tarkempiin sisältöihin. Tämä toteutetaan siten, että Oikeusrekisterikeskus avaa poliisille käyttöliittymän tarvittaviin oikeushallinnon tietojärjestelmiin.

Oikeusministeriö korostaa, että esityksen voimaanpanon kannalta on tärkeää, että asianomaiset viranomaiset toteuttavat nämä vähimmäismuutokset tietojärjestelmiin mahdollisimman ripeästi. Mahdolliset laajemmat tietojärjestelmien kehittämishankkeet on suunniteltava ja resursoitava erikseen, eikä niitä tule kytkeä nyt käsiteltävänä olevan esityksen voimaantuloon.

Oikeusministeriö ehdottaa lakivaliokunnan harkittavaksi, että kiinnittäisi näihin seikkoihin huomiota mietinnössään.

Liikenteen turvallisuusviraston mukaan esityksen yhteydessä olisi järkevää pohtia, miten ajokieltomenettely saataisiin mahdollisimman yksinkertaiseksi, automaattiseksi ja kustannustehokkaisiin tietojärjestelmäratkaisuihin perustuvaksi. Koska virasto ei ole toimivaltainen viranomainen seuraamusjärjestelmän osalta, tulisi prosessin hallinnointi rakentaa kokonaan poliisin tietojärjestelmiin.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ei ehdoteta muutoksia ajo-oikeuksiin liittyvää rekisterinpitoa koskeviin perusratkaisuihin. Esityksessä ehdotettujen muutosten toteuttaminen ei myöskään edellytä tätä. Jos poliisihallinnossa aletaan kehittää uutta ajokieltoja koskevaa asianhallintajärjestelmä, on rekisterilainsäädäntöä tarkasteltava mainitun järjestelmän suunnittelun yhteydessä.

4 Voimaantulo

Poliisihallitus toteaa, että voimaantulo olisi järkevintä sitoa samaan aikatauluun tieliikennelain kokonaisuudistuksen kanssa, koska ajokieltoasioiden tietojärjestelmän selvitystyö on sidottu tähän uudistukseen. **Liikenteen turvallisuusviraston** mukaan muutos edellyttää lisäselvitystä avoinna olevien tietojärjestelmäratkaisuiden osalta. Tämän jälkeen on mahdollista arvioida kustannuksia ja aikataulua tarkemmin. **Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry** katsoo, että ajokieltojen määräämismenettelyn uudistaminen tulisi käsitellä yhdessä tieliikennelainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä, huomioiden sekä ajokieltojärjestelmän että liikennerikkomusten sanktiojärjestelmän muutostarpeet. Liitto kannattaa liikennevirhemaksujärjestelmää.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen valmistelussa on arvioitu mahdollisuuksia liittää voimaantulo esimerkiksi poliisin uuden asianhallintajärjestelmän (PATJA) valmistumiseen tai tieliikennelain kokonaisuudistuksen voimaantuloon. Poliisin asianhallintajärjestelmän käyttöönotto on kuitenkin siirtynyt tarkemmin määrittelemättömään ajankohtaan eikä tieliikennelainkaan voimaantulosta ole tarkkaa tietoa. Voimaantulon sitominen näihin ei siten ole perusteltua. Uudistuksen voimaantulo ei myöskään edellytä yhdistämistä muihin hankkeisiin.

5 Soveltamiskäytännön yhtenäisyys

Liikenne- ja viestintävaliokunta pitää välttämättömänä, että soveltamiskäytännön yhtenäisyyttä seurataan säännöllisesti ja että tarvittaessa ryhdytään riittäviin toimiin.

Poliisihallitus toteaa, että rattijuopumusten käsittelyssä on kiinnitettävä huomiota siihen, että samanlaisia asioita käsitellään maantieteellisestä sijainnista huolimatta samalla tavalla, kuten perustuslaillinen yhdenvertaisuus edellyttää. Poliisin tulisi sakkomenettelyssä noudattaa samanlaista rangaistuskäytäntöä kuin tuomioistuimet ovat noudattaneet tähän asti.

Sisä-Suomen poliisilaitoksen mukaan soveltamisalan laajentamisen yhteydessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että seuraamusten määrittely olisi yhdenmukainen. Tämän varmistaisi selkeä valtakunnallinen ohjeistus. Ohjeistus voisi olla samanlainen kuin mitä Poliisihallitus on antanut toistuvista liikennerikkomuksista tai vakavasta piittaamattomuudesta ajokieltoseuraamusten osalta. Lakiin on sisällytettävä yhtenäistä-

misohjeen mahdollistava toimivaltanormi tai huolehdittava, ettei sellainen laista poistu. Poliisilaitos kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi ampuma-aselaista toimivaltasäännös puuttuu.

Autoliitto ry:n mukaan poliisin toimiminen ajokieltoviranomaisena edellyttää yhdenmukaista ja keskitettyä toimintamallia, jossa koko maahan saadaan samat prosessit ja toimintatavat, joiden pohjana on vallitseva oikeuskäytäntö.

Oikeusministeriö toteaa, että rikoksiin liittyviä seuraamuksia määrättäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja seuraamuskäytännön yhtenäisyyteen. Yhtenäisyys varmistetaan muun muassa koulutuksen ja koko maata koskevien yhtenäisten ohjeiden avulla.

6 Resurssit

6.1 Yleisesti

Valtiovarainministeriö on toimittanut valiokunnalle tiedoksi lausuntonsa työryhmän mietinnöstä. Lausunnossa todetaan muun muassa, että esityksessä on käsitelty sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista esitutkintaviranomaisista ainoastaan poliisin toimintaan vaikuttavana tekijänä. Lisäksi valtiovarainministeriön lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että työryhmän mietintö ei sisällä tarkempia määrärahasiirtoja valtion talousarvioesitykseen. Valtiovarainministeriön mukaan esityksen taloudelliset vaikutukset jäävät huomattavasti pienemmiksi kuin asetetut säästötavoitteet ovat olleet. Hallitusohjelman kokonaissäästötavoitteesta on pidettävä kiinni. Hallitusohjelman velvoitteiden toteuttamiseksi ja julkisen talouden vaikeassa tilanteessa ministeriöiden tulee ennakkoluulottomasti tarkastella ja etsiä keinoja tehostaa hallinnonalansa toimintaa ja rakenteita.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että ehdotuksen julkilausutun poliittisen tavoitteen mukaisesti mahdollisesti toteutuvat säästöt tulisi budjettia koskevan päätöksenteon yhteydessä varata oikeuslaitoksen kehittämiseen.

Oikeusministeriö toteaa, että nyt ehdotetussa muodossa esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia muiden esitutkintaviranomaisten kuin poliisin työmäärään.

Säästötavoitteiden osalta oikeusministeriö viittaa lakivaliokunnan lausuntoon 13/2017 vp (s. 3). Lausunnon mukaan

tuomioistuinten perusrahoituksesta huolehtiminen on tärkeää, jotta tuomioistuimet kykenevät asianmukaisesti täyttämään perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden vaatimukset. Viime kädessä riittämättömät resurssit heijastuvat oikeudenkäyntien kestoon ja laatuun sekä oikeusturvan saatavuuteen. Lausunnon mukaan lakivaliokunta painottaa oikeudenhoidon tärkeyttä ja korostaa, että tuomioistuinlaitos kuuluu valtion ydintoimintoihin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tuomioistuinten voimavaroista huolehditaan myös taloudellisesti niukkoina aikoina.

Suomen Tuomariliitto ry:n mukaan kustannuskysymyksiä arvioitaessa ei ole otettu huomioon sitä, että esitetty rikosoikeudellisen tuomiovallan siirtäminen enenevässä määrin poliisille ja syyttäjille johtaa myös väistämättä vaatimuksiin näiden työn entistä vaativammaksi ja vastuullisemmaksi muuttumisen rahallisesta korvaamisesta, toisin sanoen palkankorotusvaatimuksiin. Tämä puolestaan vaikuttaa suoraan arvioitujen kustannussäästöjen määrään.

Oikeusministeriö toteaa, että poliisi määrää suurimman osan ajokielloista hallinnollisessa menettelyssä jo nykyään. Toisin kuin tuomioistuimet, jotka määräävät ainoastaan määräaikaisia ajokieltoja, poliisi määrää nykyisin ajokieltoja, jotka ovat voimassa toistaiseksi (ajokorttilain 64 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohta sekä 66 §:n 3 momentti). Uudistus ei siten merkitse ajokieltoja koskeviin poliisin tehtäviin olennaisia laadullisia muutoksia. Uudistus keventää ja vähentää syyttäjien työtä, koska rattijuopumusasioiden käsittely kirjallisessa menettelyssä korvautuu rangaistusmääräysten antamisella ja ajokieltoa koskevien vaatimusten käsittely poistuu syyttäjän tehtävistä.

Suomen Tuomariliitto ry toteaa, että säästöjä koskevissa laskelmissa on perusteettomasti otettu huomioon kiinteitä kustannuksia, muun muassa toimitilavuokria, joiden määrään ehdotettu sakkomenettelyn laajennus ei millään tavalla vaikuta.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen laskelmat kuvaavat lähtökohtaisesti pitkän aikavälin vaikutuksia ja perustuvat siten keskimääräisiin kokonaiskustannuksiin. Tämä vastaa vakiintunutta lainvalmistelukäytäntöä samoin kuin valtion laskentatoimen kehitystä.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 §:n 1 momentin mukaan ministeriöiden on suunniteltava hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Valtion kustannuslaskentaa on säännöksen mukaisesti jo useita vuosia kehitetty siihen suuntaan, että toiminnassa tarkastellaan toiminnan kokonaiskustannuksia (esimerkiksi VM:n työryhmämuistiot 1/2006 ja 9/2007 sekä Valtiokonttorin ohje 9.2.2017 VK/1106/04.00.00/2016). Näin varmistetaan, että kustannuslaskennassa otetaan huomioon kaikki kustannukset eli se on sisällöllisesti kattavaa.

Suomen Tuomariliitto ry:n mukaan voidaan yhteenvedonomaisesti todeta, että kustannusvaikutusarvioinnit on tehty ajatuksella, jonka mukaan uudistuksen ylioptimistisiin arvioihin perustuvat laskennalliset säästöt voidaan ottaa huomioon täysimääräisesti ja leikata oikeudenhoidon toimijoiden resursseista, kun taas väistämättä aiheutuvat lisäkustannukset voidaan jättää huomioon ottamatta "vailla merkittäviä vaikutuksia" olevina.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen valmistelussa on noudatettu voimassa olevia hallituksen esityksen laatimisohjeita (OM:n julkaisu 2004:4) ja säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevia ohjeita (OM:n julkaisu 2007:6), joiden mukaan arvioinnissa keskitytään hankkeen olennaisiin vaikutuksiin. Vaikutusarvioinnin yksityiskohtaisuus on suhteutettava odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen.

6.2 Poliisi

Liikenne- ja viestintävaliokunta toteaa, että sen huomiota on kiinnitetty erinäisiin uudistuksen toimeenpanoon liittyviin ongelmakohtiin kuten ajokieltojen moninkertaisiin vaikutuksiin ammattikuljettajien kohdalla. Tämän vuoksi valiokunta suhtautuu kriittisesti uudistukseen ja pitää tärkeänä, että toteutuksessa otetaan huomioon poliisin resurssien riittävyys ja järjestelmän toimivuus. Valiokunta kiinnittää lakivaliokunnan huomiota siihen, että poliisin lisäresurssitarpeiden tarkastelun tulee olla jatkuvaa ja että valtioneuvoston on syytä tarvittaessa reagoida varsinaisten talousarvioiden lisäksi nopeammin myös lisätalousarvioiden puitteissa. Valiokunta korostaa, että toteutuksessa tulee ottaa huomioon poliisin resurssien riittävyys ja järjestelmän toimivuus. Valiokunta kiinnittää lakivaliokunnan huomiota sekä resurssien seurantaan että uudistuksen toteutuksen seurantaan.

Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston mukaan poliisille on taattava riittävät resurssit koulutukseen ja tietojärjestelmämuutoksiin.

Poliisihallitus katsoo, että poliisi tarvitsee 30 henkilötyövuotta hoitaakseen sille siirrettäväksi suunnitellut ajokieltoasiat voimassa olevan lainsäädännön mukaisessa menettelyssä. Kun poliisin lupahallinnon maksuttoman toiminnan henkilötyövuoden hinta on noin 47 000 €, tarkoittaa lisäys arviolta 1,4 miljoonan euron lisärahoituksen tarvetta vuosittain. **Sisä-Suomen poliisilaitoksen** mukaan uudistuksen edellyttämä resurssitarve on tarkoin selvitettävä. Poliisihallituksen näkemys 30 henkilötyövuoden lisäresurssista on varmasti suuruudeltaan oikean suuntainen. **Suomen Tuomariliitto ry:n** mukaan esitetty arvio suppean esitutkinnan lisäämisen mahdollisuuksista (s. 53) on epärealistinen. Jo nyt huomattavassa osassa esityksen mukaan sakkomenettelyyn siirrettävistä rikosasioista esitutkinta suoritetaan suppeana. Lisäksi osassa asioista, jotka esityksen mukaan voitaisiin ratkaista sakkomenettelyssä, olisi joka tapauksessa suoritettava perusteellinen esitutkinta.

> **Oikeusministeriö** viittaa hallituksen esityksen sivuilla 52—53 todettuun ja sisäministeriön lausuntoon liikenne- ja viestintävaliokunnalle. Vaikutusarvioinnin perusteet on selvitetty yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksen todelliset vaikutukset poliisille selviävät kuitenkin vasta lain voimaantulon jälkeen, ja poliisin resursseja tarkastellaan säännönmukaisesti vuosittain osana julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelua.

Suomen Tuomariliitto ry:n mukaan poliisiin kohdistuvat resurssien leikkauspaineet antavat vakavan aiheen epäillä, onko poliisilla ylipäänsä edellytyksiä suoriutua sille siirrettäväksi ajatelluista tuomiovallan käyttötehtävistä.

> **Oikeusministeriö** huomauttaa, että esityksessä ei ehdoteta tuomiovallan siirtämistä poliisille. Sakkomenettelyssä syyttäjä määräisi rangaistuksen rattijuopumuksesta.

6.3 Syyttäjälaitos ja yleiset tuomioistuimet

Valtakunnansyyttäjä toteaa, että laskelmissa on käytetty syyttäjän henkilötyövuoden keskimääräistä hintaa, joka oli vuonna 2015 ollut 85 300 euroa. Valtakunnansyyttäjänvirasto on omissa laskelmissaan käyttänyt 67 800 euron keskimääräistä palkkakustannusta. Valtakunnansyyttäjän mukaan rangaistusmääräyksen kustannuslaskelmasta puuttuu syyttäjänsih-

teerin lisääntyneen työmäärän hinta-arvio. Valtakunnansyyttäjä katsoo, että mikäli hänen esittämänsä muutosesitykset jäävät toteutumatta, kokonaissäästöä ei synny.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että laskelmissa on otettu huomioon erikseen syyttäjien ja muun henkilökunnan työpanos. Hallituksen esityksessä mainittu 85 300 euroa on koko syyttäjälaitoksen työvoiman keskimääräinen yksikkökustannus. Yksikkökustannustieto perustuu kuitenkin yksityiskohtaisempaan laskelmaan, jossa on huomioitu erikseen sekä syyttäjien että muun henkilökunnan käyttämä työaika työajantaseurantatietojen perusteella samoin kuin eri henkilöstöryhmien keskimääräinen palkkakustannus.

Helsingin käräjäoikeus epäilee, muodostuuko muutoshankkeen myötä tosiasiallista työnsäästöä niin paljon kuin mikä esityksessä vaikuttaa olevan lähtökohtana. Sakkomenettelyyn kirjallisesta menettelystä siirtyvät jutut ovat lähtökohtaisesti selkeitä ja yksinkertaisia. Syyttäjän työpanos yksinkertaisen rattijuopumusasian haastehakemuksen laatimiseksi ja käräjäoikeuden työpanos kirjallisen menettelyn haasteen kirjoittamiseksi kansliakäsittelyssä laadittavan tuomion laatimiseksi ei ole aina kovin suuri. Kirjallinen menettely on yleensä varsin rutiiniluontoista ja nopeaa. Kansliahenkilökunnan valmistelutoimet ovat kirjallisessa menettelyssä keskeisiä. Ison osan kirjallisen menettelyn tuomioista antavat tuomioistuinharjoittelua suorittavat käräjänotaarit. Koska sakkomenettelyn voimaantulon jälkeen käräjäoikeuksissa on voitu havaita, että sakkovalituksen käsittelyssä on työtä keskimäärin enemmän kuin selkeän rattijuopumusasian käsittelyssä kirjallisessa menettelyssä tai istunnossa, käräjäoikeuden mielestä on aihetta suhtautua varovaisuudella esitettyihin resurssi- ja kustannussäästöarvioihin. Resurssiarvioissa tulisi ottaa huomioon myös se, että poliisin rattijuopumuksesta epäilemä ja puhalluttama autoilija ei tulisi saamaan sakkolappua suoraan hänet pysäyttäneeltä poliisilta, vaan että menettely olisi kaksivaiheinen. Poliisi antaisi epäillylle rangaistusvaatimuksen, joka on vasta rangaistusesitys. Asia etenisi syyttäjälle, joka antaisi lopullisen rangaistusmääräyksen. Sakottaminen edellyttäisi siten myös jatkossa syyttäjän työpanosta. Käräjäoikeuden mukaan sakkomenettelyn laajentuminen rattijuopumuksiin ja muutoksenhaun laajentaminen lisäävät varsin merkittävästi tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen työtä. Käräjäoikeus toivoo, että muuttuva tilanne otettaisiin riittävällä tavalla huomioon resurssilaskelmissa.

Suomen Tuomariliitto ry katsoo, että hallituksen esityksessä arvioidut laskennalliset säästöt ovat liioiteltuja ja tarkoitushakuisesti esitettyjä. Kyse on paljolti näennäissäästöistä eikä juttujen vaatima työmäärä todellisuudessa juurikaan vähene. Ne asiat, joita ehdotetaan siirrettäviksi pois tuomioistuimista, käsitellään käräjäoikeudessa jo nyt pääsääntöisesti kirjallisessa menettelyssä, joka säästää resursseja. Ajokieltoasioiden hajauttaminen käsiteltäväksi erillään varsinaisesta rikosasiasta olisi päinvastoin omiaan lisäämään kustannuksia.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että arvioissa on otettu huomioon, että rattijuopumukset ratkaistaan pääsääntöisesti kirjallisessa menettelyssä.

Suomen Tuomariliitto ry katsoo, että esityksessä on jätetty täysin arvioimatta, minkä verran valituksia käräjäoikeuksiin olisi ehdotetun sakkomenettelyn laajennuksen jälkeen odotettavissa menettelyssä tehdyistä ratkaisuista. Epäillyn suostumuksen keventäminen ja siihen liittyvä epäillyn valitusperusteiden rajoitusten poistaminen esitetyllä tavalla tulevat väistämättä johtamaan valituksien määrän olennaiseen lisääntymiseen nykytilanteeseen verrattuna. Niin ikään on arvioimatta jätetty, minkä suuruisia kustannuksia muutoksenhausta aiheutuisi.

> **Oikeusministeriön** käsityksen mukaan huomattava osa käräjäoikeuksissa nykyään käsiteltävistä valituksista koskee kysymyksiä, jotka tulisivat uudistuksen johdosta muutoksenhaussa tutkittavien asioiden piiriin. Näiltä osin muutos merkitsisi siten ainoastaan käräjäoikeuden toimivallan lisäämistä eikä vaikuttaisi asiamäärään. Toisaalta on pidettävä todennäköisenä, että valtaosa ratkaisuista perustuisi edelleen tunnustamiseen ja siihen että sakotettu hyväksyy summaarisessa menettelyssä annetun ratkaisun. Tähän viittaavat myös kokemukset aikaisemmasta rangaistusmääräysmenettelystä. Voidaan olettaa, että muutoksenhakualttius sakkomenettelyssä jää vielä aikaisempaa rangaistusmääräysmenettelyä pienemmäksi, koska osa aikaisemmin vastustamiseen johtaneista tapauksista johtaa nykyään suostumuksen antamatta jättämiseen. Muun muassa näistä syistä esitykseen ei sisälly yksityiskohtaista arviota muutoksenhausta.

Suomen Tuomariliitto ry huomauttaa, että esityksessä (s. 51) on arvioitu, että sakkomenettelyyn siirtyisi myös merkittävä osa nykyisin istuntokäsittelyssä käsiteltävistä rattijuopumusasioista. Liiton mukaan tällaisten asioi-

den määräksi on arvioitu noin 700 eli noin 42 % kaikista istunnossa käsitellyistä rattijuopumuksista. Liiton mukaan arvio on (yli)optimistisuudessaan ilmeisen perusteeton. Kun ajo-oikeuden tarpeesta esimerkiksi työn vuoksi on mahdollista esittää selvitystä kirjallisessa menettelyssä, pelkästään ajokiellon kestoon liittyvistä syistä rattijuopumusasioita ei ole tarvetta saattaa istuntokäsittelyyn. Säästövaikutus on liiton mukaan näin ollen selvästi arvioitu olennaisesti liian suuren sakkomenettelyyn siirtyvän juttumäärän perusteella. Säästövaikutuksista poiketen muutoksenhaun aiheuttamat lisäkustannukset, jotka joka tapauksessa vähentävät säästöjä, on jätetty kokonaan arvioimatta. Edellä todetun vuoksi kustannusvaikutukset käräjäoikeuksien osalta on siis arvioitu säästöjen osalta perusteettoman suuriksi, kun taas lisäkustannukset on tietoisesti jätetty kokonaan huomioon ottamatta. **Suomen Asianajajaliiton** mukaan ehdotukseen (kohta 4.3) sisällytetty laskelma lakimuutoksen säästövaikutuksesta käräjäoikeuksissa on yksinkertaistettu ja todennäköisesti ylimitoitettu — erityisesti nyt, kun sakkomenettelyn käyttöalaa on aiempaan ehdotukseen nähden supistettu.

> **Oikeusministeriö** toteaa, että vuonna 2015 rattijuopumuksesta tuomittiin päärikoksena 6507 rangaistusta. Kirjallisessa menettelyssä käsiteltiin noin 4300 asiaa, joten suullisesti käsiteltävien asioiden lukumäärä oli noin 2200.
>
> Ehdotuksesta ilmenee, että noin 700 rattijuopumuksen arvioidaan siirtyvän suullisesta käsittelystä sakkomenettelyyn. Tämä on vajaa kolmannes istunnossa päärikoksena käsitellyistä rattijuopumuksista, ei "42 % kaikista istunnossa käsitellyistä rattijuopumuksista" toisin kuin Suomen Tuomariliitto ry huomauttaa.
>
> On huomattava, että kaiken kaikkiaan rattijuopumuksia luetaan syyksi vuosittain noin 9000. Jos oletetaan, että sivurikoksina rattijuopumukset käsitellään pääsääntöisesti suullisesti, merkitsisi arvio että noin 14 prosenttia nykyisin suullisesti käsitellyistä rattijuopumuksista siirtyisi sakkomenettelyyn.
>
> Vaikka rattijuopumuksia käsitellään nykyään istunnossa muistakin syistä kuin ajokieltoon liittyvien selvitysten esittämiseksi, ei hallituksen esitykseen sisältyvää arviota voida edellä todettu huomioon ottaen pitää ylimitoitettuna.

6.4 Hallinto-oikeudet

Turun hallinto-oikeus toteaa, että ajokieltoasiat eivät kuulu hallinto-oikeuden ydintehtäviin. Hallinto-oikeus kannattaa esitystä sillä edellytyksellä, että hallinto-oikeuksien tehtävien lisääntyminen otetaan huomioon resursoinnissa. Hallinto-oikeus katsoo, että kynnys tehdä poliisille oikaisuvaatimus ajokiellosta on huomattavasti matalampi kuin kynnys valittaa käräjäoikeuden ratkaisusta hovioikeuteen. Esityksessä tarkoitetut ajokiellot ovat myös melko pitkiä, mikä nostaa oikaisuvaatimus- ja valitusherkkyyttä. Vaikka oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöön ottaminen hallinto-oikeuksille nykyisin kuuluvissa ajokieltoasioissa vähentää niiden määrää, on selvää, että ajokieltoasioiden kokonaismäärä nousee.

Suomen Tuomariliitto ry:n mukaan poliisin ajokieltopäätöksiä koskevan muutoksenhaun määrästä esitetty arvio (s. 51) ei ole uskottava. Ilmeistä on, että muutoksenhakualttius olisi suurempi ajokieltopäätösten ollessa poliisin tekemiä kuin nykyisin käräjäoikeuksien vastaavia päätöksiä koskevassa muutoksenhaussa. Tuosta muutoksenhausta hallinto-oikeuksille aiheutuvia resurssitarpeita ei ole hallituksen esityksessä asianmukaisella tavalla arvioitu, vaan ne on kuitattu yksioikoisella väitteellä, että "kokonaisuutena uudistuksella ei siten voida arvioida olevan merkittävää vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään".

Oikeusministeriö toteaa, että hallinto-oikeudet ovat viime vuosina käsitelleet noin 500—600 ajo-oikeuksia koskevaa asiaa. On ilmeistä, että oikaisuvaatimuksen käyttöönotto on omiaan vähentämään asiamäärää. Vaikka joka kolmas ajokieltoon määrätty siirtyvien ajokieltojen osalta vaatisi oikaisua (vrt. nykyinen muutoksenhakualttius 5 %) ja heistä 10 % hakisi edelleen muutosta, jäisi asiamäärä hallinto-oikeuksissa silti enintään nykylukemiin eli noin 600 asiaan.

7 Koulutus

Lukuisat lausunnonantajat painottavat koulutuksen merkitystä. **Liikenne- ja viestintävaliokunta** korostaa, että koulutuksessa tulee erityisesti panostaa siihen, että poliisin tulee ajokieltoa määrätessään tehdä kokonaisarvio, jotta voidaan välttää raskas sanktioiden kumulaatio. **Autoliitto ry:n** mukaan ajokieltotehtävien hoitaminen edellyttää poliisille riittävää oikeudellista koulutusta ja järjestelmien yhteensovittamista. **Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n** mukaan valtuuksien käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti. **Suomen Asianajajaliiton** mukaan perusoikeudeksi katsottavaa asian käsittelyn joutui-

suusvaatimuksen toteutumista tulee menettelyn käytännön organisoinnissa tarkasti valvoa. Menettelyketju väliaikaisesta ajokiellosta varsinaiseen ajokieltoon tulee saada niin tehokkaaksi, että myös ajokielto pystytään tarvittaessa saattamaan tehokkaasti muutoksenhaun kohteeksi. **Suomen Tuomariliitto ry:n** mukaan sakkomenettelyn laajentamisen edellyttämien koulutuksen ja ohjauksen sekä ratkaisutoiminnan tarvittavan seurannan ja valvonnan järjestäminen jäävät hallituksen esityksen perusteella avoimiksi.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen voimaanpano edellyttää koulutusta erityisesti poliisissa. Esityksessä on alustavasti arvioitu, että uudistus edellyttää noin kahden tunnin koulutusta noin 7 000—8 000 henkilölle, mistä aiheutuu noin 500 000 euron kertaluonteinen kustannus.