

Poliisitarkastaja Konsta Arvelin

16.10.2017

POL-2017-27459

Eduskunnan lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi**Poliisihallituksen asiantuntijalausunto: HE 103/2017 vp lait sakon ja rikesakon määräämisen muuttamisesta ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräät niihin liittyvät lait**

1 Aluksi

Hallitus ehdottaa muutettavaksi lakia sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010, *myöhemmin sakkomenettelylaki*), ajokorttilakia (386/2011) sekä eräitä näihin liittyviä lakeja. Keskeiset muutokset ovat sakkomenettelyn soveltamisalan selkeyttäminen koskemaan vain yksinkertaisia ja selviä asioita, suostumuksen yksinkertaistaminen, muutoksenhaun laajentaminen epäillyn muutoksenhakuoikeuden osalta sekä ajokieltotoimivallan siirtäminen kokonaisuutena poliisille. Näistä uudistuksista ajokieltotoimivallan siirtäminen laajentaisi myös sakkomenettelyn tosiasiallista soveltamisalaa siten, että jatkossa myös rattijuopumukset voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä niiltä osin, kun kysymys olisi yksinkertaisesta ja selvästä rikosasiasta.

Lakimuutoksen taustalla on oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintö, jonka työryhmä sai valmiiksi samana päivänä sakkomenettelylain tullessa voimaan eli 1.12.2016. Työryhmän aihealueena oli sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen käsittämään myös sellaisia rikoksia, joissa ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Tämä on ollut eräs hallitusohjelman keskeisiä uudistuksia. Lisäksi työryhmä mietti sakkomenettelylain menettelysäännösten yksinkertaistamista ja suurehkona muutoksena ajokieltotoimivallan siirtämistä poliisille.

Poliisihallitus on ollut osallisena oikeusministeriön työryhmässä ja tuonut osaltaan oman tärkeän panoksensa työryhmätyöskentelyyn. Poliisihallitus on antanut lausunnon oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä.

Tässä lausunnossa esitettävät kannanotot poikkeavat tietyiltä osin työryhmän mietinnöstä sekä siitä annetusta lausunnosta johtuen keskeisesti siitä, että sakkomenettelyn soveltaminen ja siinä todetut haasteet ovat antaneet mahdollisuuden tarkastella asioita kriittisemmin.

Yleisesti voidaan kuitenkin jo todeta, että sakkomenettelylakiin ehdotettavat muutokset ovat kannatettavia. Ne yksinkertaistavat sakkomenettelyä ja sitä myötä myös yksinkertaistavat sakkomenettelyn käyttöä. Ajokieltotoimivallan siirto on kuitenkin kritiikille altis eikä sillä olla saavuttamassa hallituksen esityksessä mainittuja tavoitteita kokonaisuudessaan.

2 Sakkomenettely

2.1 Yleistä

Lakiesityksessä poliisin kannalta keskeisimmät uudistukset sakkomenettelylaissa voidaan esittää seuraavasti:

- Sakkomenettelyssä voitaisiin jatkossa käsitellä vain yksinkertaisia ja selviä asioita.
- Epäillyn suostumus tarkoittaisi jatkossa sitä, että epäilty luopuu oikeudesta tuomioistuinkäsittelyyn ja suostuu sakkomenettelyyn.
- Epäilty voisi hakea muutosta sakkomenettelyssä saamaansa määräykseen kokonaisuudessaan.

Näiden lisäksi muutoksia tehdään muutoksenhakua koskeviin säännöksiin, joilla on vaikutusta tuomioistuimen toimintaan. Säännösmuutoksilla on yksi selkeä tavoite: yksinkertaistaa ja selkeyttää sakkomenettelyä entisestään.

Sakkomenettelylakiin ehdotetut muutokset ovat kaikki poliisin kannalta erittäin kannatettavia. Sakkomenettelylaki on ollut nyt käytössä melkein vuoden ja sakkomenettelylaki on osoittautunut suhteellisen haastavaksi. Haasteita ei ole kohdannut poliisi, vaan koko prosessiketju, mutta poliisi on ollut tässä suhteessa etuoikeutetussa asemalla, koska sakkomenettely ei toimisi ollenkaan, jos poliisi ei käyttäisi sakkomenettelyä siihen soveltuvien rikosasioiden käsittelyssä.

Sakkomenettelyn haasteellisuus on näkynyt erityisesti menettelysäännösten omaksumisessa, joista epäillyn suostumus, sakkomenettelyssä käytettävät sakot (rikesakkomääräys, sakkomääräys, sakkovaatimus ja rangaistusvaatimus) ja sakkojen soveltamisalaan kuuluvat rikkomukset ovat selkeästi poliisin ammattitaidon kannalta tunnistettavia haasteita. Uuden menettelyn omaksuminen on osaltaan voinut lisätä kynnystä käyttää uutta sakkomenettelyä, joka vuorostaan näkyy poliisin kirjoittamien sakkojen lukumäärässä. Näitä lukumääräarvioita on esitetty hallituksen esityksen sivulla 27. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että sakkomenettelyn käyttäminen on parantunut vuoden loppua kohden, mutta ei toivotulla tavalla.

Haasteista huolimatta sakkomenettely on osoittanut tehokkuutensa – poliisin kirjoittaminen sakkojen lukumäärän vähenemisestä huolimatta. Melkein 90 prosenttia annetuista sakoista on rikesakkomääräyksiä ja sakkomääräyksiä, noin 10 prosenttia on syyttäjän ratkaistavaksi meneviä sakkovaatimuksia ja vain vajaa 2 prosenttia on rangaistusvaatimuksia eli sakkomenettelyyn kuuluvia asioita, joissa epäilty ei suostu sakkomenettelyyn. Näistäkin asioista noin 22 prosentissa tapauksista epäilty suostuu sakkomenettelyyn maksamalla saamansa rangaistusvaatimuksen tiedoksianto seuraavan 30 päivän aikana.

2.2 Soveltamisalan tosiasiallinen laajennus

Sakkomenettelylain 1 §:ään ehdotetaan otettavaksi tarkennus siitä, että sakkomenettelyssä käsitellään vain yksinkertaisia ja selviä asioita. Tämä on ollut aina sakkomenettelyn lähtökohtana, koska sakkomenettelyssä käsiteltävät asiat on voitu selvittää suppeassa esitutkinnassa ja suppeassa esitutkinnassa ei saa tutkia kuin yksinkertaisia ja selviä rikosasioita. Lisäksi asioiden vaikeus ja epäselvyys ovat useimmiten vaikuttaneet epäillyn antamaan suostumukseen, joka on jo sellaisenaan lähtökohtaisesti estänyt asian käsitte-

lyn loppuun asti sakkomenettelyssä. Uudistus on kuitenkin hyvä ja selventää sakkomenettelyn soveltamisalaa.

Lausunnon myöhemmässä vaiheessa läpikäyty ajokieltotoimivallan siirtoa koskeva uudistus siirtäisi rikoslain (39/1889) 23 luvun 3 §:n rattijuopumuksia sakkomenettelyyn. Siirtyvien asioiden määräksi on arvioitu noin 5000 asiaa rattijuopumusten kokonaismäärästä. Siirtyviin asioihin vaikuttaa esityksessä mainittu raja-asian yksinkertaisuudesta ja selvyydestä. Rattijuopumusten käsittelyä tuomioistuimen ulkopuolella on mietitty useasti aikaisemminkin, mutta käsittely ei ole ollut mahdollista rattijuopumuksen käsittelyyn kuuluvan ajokieltoprosessin takia.

Sakkomenettelyn piiriin siirtyvä uusi asiaryhmä – rattijuopumukset – on kannatettava uudistus. Sakkomenettelyssä käsiteltäväksi tulevat rattijuopumukset tulevat olemaan valtaosassa tapauksia sellaisia, joissa poliisi on tavannut rattijuopumuksen liikennevalvonnan yhteydessä. Tällainen asia on yksinkertainen ja selvä, koska kaikki tarvittava näyttö veren tai hengitysilman alkoholipitoisuudesta saadaan hankittua heti tai näytteenottoa seuraavan kuukauden kuluessa.

Tämä on nähtävä myös epäillyn kannalta myönteisenä kehityksenä, koska epäillyn ei tarvitse odottaa asian käsittelyä tuomioistuimessa. Tällä on positiivisia vaikutuksia myös rikosoikeusjärjestelmään yleis- kuin erityisestävyyden kannalta.

Rattijuopumusten käsittelyssä on kuitenkin 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. Tätä edesauttaa se, että rattijuopumusasian ratkaisee syyttäjä poliisin antaman sakkovaatimuksen perusteella. Syyttäjällä on sakkomenettelylain mukainen toimivalta ratkaista sakkovaatimus vaatimuksen mukaisena, alentaa vaadittua rangaistusta tai pyytää poliisia antamaan tiedoksi ankarampaan seuraamukseen johtava sakkovaatimus.

2.3 Suostumus

Epäillyn suostumus on ollut yksi merkittävistä uudistuksista, mutta myös merkittävistä haasteista. Suostumuksen merkitys sakkomenettelylle ei ole ollut helppo sakkomenettelyssä toimiville poliiseille siitäkään huolimatta, että suostumus on ollut keskeinen osa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) 5 a luvun kirjallista menettelyä. Suostumuksen merkitys on toisaalta ollut epäselvä myös sakkomenettelyn asianosaisille, koska suostumukseen liittyvä juridinen diskurssi ei jostain syystä aina tavoita tavallista kansalaista.

Nyt ehdotetut muutokset ovat erittäin kannatettavia, koska ne selkeyttävät epäillyn suostumusta entisestään. Tällä on merkittäviä vaikutuksia sakottajiin sekä sakon saajiin. Suostumus tulisi keskittymään sakkomenettelyn kannalta kahteen keskeisimpään asiaan: oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin sekä tuomiovallan siirtoon. Teon tunnistamisen ja seuraamuksen hyväksyminen ovat tähän mennessä olleet yleisin peruste suostumattomuudelle, koska juuri näistä asioista sakkomenettelyssä on erimielisyyttä. Sen sijaan luopuminen tuomioistuin käsittelystä ja suostuminen tuomiovallan käyttöön riippumattoman tuomioistuimen ulkopuolella, ovat merkityksestään huolimatta helpoiten ymmärrettävät kokonaisuudet.

2.4 Muutoksenhaku

Sakkomenettelyn muutoksenhakua ehdotetaan selkeytettäväksi siten, että epäilty voi hakea muutosta koko ratkaisuun. Uudistus on hyvä, koska nykyisin poliisin antama suullinen ja kirjallinen ohjaus muutoksenhakukeinoista ei ole vaikuttanut sakon saajien alttiuuteen yrittää virheellisesti hakea muutosta koko ratkaisuun. Jatkossa epäilty voi hakea muutosta saamaansa määräykseen kokonaisuudessaan ja tuomioistuimien voi tutkia jutun kokonaisuudessaan sekä antaa asiassa uuden ratkaisun.

Sakkomenettelyn muutoksenhaku nykyisellään on muutenkin varsin mielenkiintoinen, koska muutoksenhaku voi kohdistua sakkomenettelyssä tapahtuneeseen menettelyvirheeseen (tuomiovirhe tai pätemätön suostumus) tai väärään lain soveltamiseen. Muutoksenhaussa poistettu sakko ei saa lainvoimavaikutusta eikä res judicata -vaikutusta. Tällaiset sakkoasiat palaavat poliisille uudelleen käsiteltäväksi. Ehdotettu muutos tuo tähän tarpeellisen ratkaisun, koska tuomioistuimien voi tutkia sakkoasian kokonaan sakon saajan hakiessa muutosta.

Muutoksenhakua koskevien menettelysäännösten uudistaminen on yleisesti erittäin kannatettavaa, koska tuomioistuimissa on ollut jossain määrin epäselvää sakkomenettelyn muutoksenhakuasioiden tutkimisessa.

2.5 Esityksen vaikutukset sakkomenettelyyn

Sakkomenettelylakiin tehtävät muutokset edellyttävät tietojärjestelmämuutoksia poliisissa. Tietojärjestelmämuutokset on huomioitu hallituksen esityksessä. Sakkomenettelylain muutokset tarkoittavat kertaluontoisia muutoksia poliisiasiain tietojärjestelmässä, jos poliisiasiain tietojärjestelmä on lain voimaantullessa käytössä. Poliisiasiain tietojärjestelmä on poistuva järjestelmä, jonka tilalle on tulossa Vitja-järjestelmä. Tämän järjestelmän aikataulu on tässä vaiheessa vielä epäselvä.

Käytännössä tietojärjestelmämuutokset ovat suostumusta koskevien osioiden muutoksista, rajapintojen tarkastamisesta sekä muiden varmistusten selvittämisestä. Pelkästään poliisiasiain tietojärjestelmään tehtävät muutokset eivät ole niin massiivisia ja tähän liittyvät osiot hallituksen esityksessä ovat paikkansa pitäviä.

Poliisiasian tietojärjestelmän lisäksi poliisi käyttää yhä enenevissä määrin sakkomenettelyssä sekä väliaikaisten ajokieltojen kirjoittamisessa poliisin operatiiviset lomakkeet -sovellusta (Polo), johon on myös tehtävä sakkomenettelylain muutoksista johtuvat uudistukset. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että olemassa olevien järjestelmien kustannukset tulevat olemaan noin 200 000–500 000 euroa, joka pitää nykyiselläänkin paikkansa. Tässä kustannuksessa on kyse keskeisesti poliisiasiain tietojärjestelmän ja Polon muutoksista.

Hallituksen esityksessä on todettu, että rattijuopumusten käsittely sakkomenettelyssä tuo aikasäästöä yhden jutun käsittelyyn käytettävän ajan osalta. Hallituksen esityksessä esitetyt arviot ovat oikeansuuntaisia, mutta on kuitenkin huomioitava, että rattijuopumus ei aina ole yhden kosketuksen periaatteella hoidettava rikosasia. Rattijuopumuksessa on tavallista, että epäillyn päihtymyksen takia esitutkintatoimenpiteet aloitetaan aikaisintaan seuraavana päivänä. Rattijuopumukseen liittyy vielä kaksi erillistä pakkokeinoja uloshengitysilman ja veren alkoholi- tai huumausainepitoisuuden selvittämisen lisäksi. Näitä ovat a) henkilörekisteröinti sekä b) DNA-näytteenotto henkilörekisteröinnin yhteydessä.

Sakkomenettelyn muutokset tulevat edellyttämään täydennyskoulutusta niiltä osin, kun laki muuttuu. Tällainen koulutus voidaan toteuttaa poliisilaitoksilla paikallistason työpaikkakoulutuksena. Koulutukseen sidottavan resurssin osalta on huomioitava, että sakotus on koko poliisin läpäisevä prosessi. Se ei kosketa pelkästään poliisimiehistöä vaan myös ylintä päällystystä sekä kaikkia siltä väliltä. Hallituksen esityksessä koulutuksen aiheuttamat kustannukset on arvioitu 500 000 euron suuruisiksi ja se on oikeansuuntainen arvio.

3 Ajokieltoasiat

3.1 Yleistä

Ajokorttilakiin ehdotettujen muutosten seurauksena kaikki ajokiellot käsittelee jatkossa poliisi. Hallituksen esityksen mukaan siirtyvien ajokieltoasioiden määrä on noin 17 000. Ajokieltotoimivallansiirtoa koskevan muutoksen alkuperäinen tarkoitus oli ratkaista kysymys siitä, missä käsitellään sakkomenettelyssä käsiteltäviin ajokieltorikoksiin liittyvät ajokiellot. Tavoitteena oli, että ajokieltoasiat käsiteltäisiin siellä, missä valtaosa ajokieltorikoksistakin käsitellään. Lakiehdotus kuitenkin siirtäisi toteutuessaan vain yksinkertaiset ja selvät ajokieltorikosasiat sakkomenettelyyn ja noin 17 000 tapauksesta noin 12 000 ajokieltorikosta käsiteltäisiin edelleen tuomioistuimissa.

Sakkomenettelyyn siirtyvien noin 5000 ajokieltorikoksen osalta lakiehdotuksessa esitetty ajokieltoja koskeva toimivallansiirto on perusteltu, koska ajokieltoasiasiaa ei ole syytä viedä tuomioistuimeen, jos sen perustana oleva rikosasiasia ei siellä käsitellä. Tuomioistuimen käsiteltäväksi jäävän noin 12 000 ajokieltorikoksen osalta esitettyyn malliin liittyy kuitenkin haasteita. Tämän ajokieltoasioiden ryhmän siirtämisellä saavutettavat hyödyt vaikuttavat kyseenalaisilta tai lähinnä päätöslinjan yhtenäisyyteen eikä prosessin tehokkuuteen tai taloudellisuuteen liittyviltä.

Muutoksen alkuperäisenä tavoitteena on ollut prosessin sujuvoittaminen ja byrokratian vähentäminen, mutta vaikutukset vaikuttavat osin päinvastaisilta. Jatkossa noin 12 000 tapausta käsitellään yhden viranomaisen sijaan kahdessa viranomaisessa. Nykyisessä mallissa sekä ajokieltorikos että ajokielto voidaan ratkaista yhdellä päätöksellä nyt ehdotetun kahden käsittelyn ja päätöksen sijaan. Tätä ei voida myöskään nähdä myönteisenä kehityksenä ajokieltoasian asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta, kun asianosainen joutuu asiansa takia asioimaan kahdessa viranomaisessa sekä käymään kahta eri prosessia.

3.2 Resurssit

Olennainen kysymys on uuteen rinnakkaiseen käsittelyprosessiin sitoutuva resurssi. Hallituksen esityksessä ei ole tuotu esiin säästöjä, jotka tuomioistuimille seuraa ajokieltoasioiden siirtämisestä niissä 12 000 tapauksessa, joissa ajokieltorikoksen käsittely jää edelleen tuomioistuimen toimivaltaan. Lähtökohdaksi voidaan ottaa, että näiden ajokieltoasioiden käsittelyyn ei sitoudu olennaista resurssia, koska ne käsitellään samalla päätöksellä ajokieltoa koskevan rikosasian yhteydessä. Lisätyö suhteessa pelkän rikosasian käsittelyyn liittyy käytännössä ajokieltoa koskevan päätöstiedon syöttämisestä tietojärjestelmään. Sen sijaan luotavassa rinnakkaisessa prosessissa käsiteltävien noin 12 000 ajokieltotapauksen käsittelyyn kuuluu poliisissa noin 15 henkilötyövuoden resurssi.

Yllä esitetty henkilötyövuosiarvio perustuu vuoden 2017 kevään ja kesän aikana tehtyyn resurssitarpeen uudelleenarviointiin, jossa on käytetty vuoden 2016 tietoja. Hallituksen

esityksen valmistelussa sivuutetun uuden yksityiskohtaisen laskelman mukaan poliisin kokonaisresurssitarve hallituksen esityksessä siirtyviksi esitettyjen ajokieltoasioiden hoitamiseen on olennaisesti suurempi kuin esitetty 7-10 henkilötyövuotta. Tämän hetkisen laskelman, jossa on huomioitu myös oikaisumenettelyn vaikutus, mukaan poliisi tarvitsee 30 henkilötyövuotta hoitaakseen sille nyt siirrettäväksi suunnitellut ajokieltoasiat voimassaolevan lainsäädännön mukaisessa menettelyssä. Kun poliisin lupahallinnon maksuttoman toiminnan henkilötyövuoden hinta on n. 47 000 €, tarkoittaa 30 henkilötyövuoden lisäys arviolta 1,4 miljoonan lisärahoituksen tarvetta vuosittain.

3.3 Ajokieltoasian käsittelyyn kuluva aika

Esitetyssä mallissa tuomioistuimeen etenevän ajokieltorikoksen osalta ajokieltoasian käsittely voidaan aloittaa vasta, kun tuomioistuin on tehnyt syyksi lukevan päätöksen. Poliisin saatua tiedon tuomiosta, on asianosaiselle varattava kohtuullinen aika (n. 14 vrk) tulla kuulluksi. Lisäksi päätöksentekoprosessiin kuluu oma aikansa.

Voidaan arvioida, että jatkossa poliisilta kuluu ajokieltopäätöksen tekoon arviolta kuukausi tuomioistuimen tekemän päätöksen jälkeen. Asianosaisen näkökulmasta tämä on haastavaa, koska suurimassa osassa tapauksia hän on tämän kuukauden ajan väliaikaisessa ajokiellossa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jatkossa suurempi osa ajokieltoon määrättävistä henkilöistä on väliaikaisessa ajokiellossa pidemmän aikaa, kuin määrättävä ajokiellon pituus tulisi olemaan.

3.4 Tietojärjestelmät

Hallituksen esitys lähtee liikkeelle siitä, että poliisi saa tuomioistuimen ratkaisemien asioiden osalta ajokieltoasian käsittelyä varten tarvittavat tiedot tietojärjestelmien kautta. Tähän liittyy olennaisia haasteita, koska poliisilla ei ole ajokieltoasioiden käsittelyä varten asiantuntijajärjestelmää, vaan päätöksenteko tapahtuu täysin paperiprosessissa. Poliisihallituksen on tarkoitus vielä tämän vuoden aikana käynnistää hanke, jossa yhtenä asiakokonaisuutena selvitetään ajokieltoasioiden käsittelyjärjestelmän toteuttamisedellytyksiä.

Haasteet eivät liity ainoastaan poliisilta puuttuvaan tietojärjestelmään, koska tuomioistuimet eivät kykene toimittamaan tietojärjestelmistä sähköisessä muodossa kaikkea ajokieltoasian käsittelyä varten tarvittavaa tietoa. Ajokieltoasian käsittelyä varten poliisi tarvitsee tuomion perustelut muun muassa harkintaan, joka liittyy ajokiellon määräämisen ehdollisena. Lisäksi ajokiellon pituutta arvioitaessa olisi tarpeellista tietää, mikä osa useammasta teosta määräytyssä sakko- tai vankeusrangaistuksesta on seurausta ajokieltorikoksesta ja mikä jostakin muusta rikoksesta kuten väkivaltarikoksesta. Tätä asiaa ei eritellä tuomioissa.

4 Voimaantulo

Hallituksen esityksen lakimuutokset on ehdotettu tulemaan voimaan vuoden 2019 aikana. Ajokieltoasioiden tietojärjestelmän selvitystyö on sidottu toisen suunnitellun ja ajo-oikeutta olennaisesti koskevan lainuudistuksen eli tieliikennelain kokonaisuudistuksen edellyttämien tietojärjestelmävaatimusten selvittämiseen. Järkevintä olisi sitoa myös tämä samaa aihealuetta koskeva muutos voimaantulon osalta samaan aikatauluun tieliikennelain kokonaisuudistuksen kanssa.