

Poliisitarkastaja Konsta Arvelin

16.10.2017

POL-2017-27423

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
liv@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 koskettaisivat sakkomenettelyn soveltamisalan selkeyttämistä koskemaan vain yksinkertaisia ja selviä asioita, suostumuksen kaventamista, muutoksenhaun laajentamista epäillyn osalta sekä ajokieltotoimivallan siirtämistä kokonaisuutena poliisille. Näistä uudistuksista ajokieltotoimivallan siirtäminen laajentaisi myös sakkomenettelyn asiallista soveltamisalaa siten, että jatkossa myös rattijuopumukset voidaan käsitellä sakkomenettelyssä niiltä osin, kun kysymys on 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, joka 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 myös 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

Sakkomenettelylakiin ehdotettavat muutokset ovat ennen kaikkea kannatettavia. Poliisin kannalta muutokset koskevat asiallisen soveltamisalan täsmentämistä, suostumuskonstruktion yksinkertaistamista sekä epäillyn muutoksenhakuoikeuden laajentamista koskemaan sakkomenettelyssä annetun määräyksen koko sisältöä.

Sakkomenettelyssä voisi jatkossa käsitellä ainoastaan menettelyn soveltamisalaan kuuluvia *yksinkertaisia ja selviä* rikosasioita. Tämä on ollut menettelyssä lähtökohtana aikaisemminkin, mutta nyt siitä säädettäisiin sakkomenettelylaissa. Aikaisemmin tämä tulkinta on ollut tehtävissä siitä, että sakkomenettelyssä käsiteltävä asia on selvitetty suppeassa esitutkinnassa ja suppeassa esitutkinnassa saa käsitellä vain yksinkertaisia ja selviä asioita.

Sakkomenettelyn haasteellisimmaksi asiaksi kohosi heti menettelyn voimaantulon jälkeen epäillyn suostumus. Suostumuksen sisältö ja merkitys on koettu hankalaksi poliisin sakkomenettelyssä. Lisäksi suostumukseen liittyvä juridinen diskurssi ei ole aina tavoittanut myöskään sakkomenettelyssä ollutta asianosaista, vaikka valvontaa suorittanut virkamies olisi toiminut huolellisesti. Epäillyn suostumus koostuu nykyisin neljästä eri osatekijästä. Lakimuutoksella ehdotetaan, että neljä osatekijää kavennetaan kahteen. Tämä on menettelyn yksinkertaistamisen kannalta erittäin hyvä uudistus.

Sakkomenettelyssä on silmiinpistävää, että useimmiten ja lähes aina ainoastaan epäilty hakee muutosta, jos muutoksenhauille on osoittautunut tarvetta. Nyt tätä muutoksenhakuoikeutta selkeytetään. Epäily voisi jatkossa hakea muutosta saamaansa määräykseen kokonaisuudessaan ja tuomioistuimella on oikeus myös tutkia asia sekä antaa siinä uusi ratkaisu. Uudistus on erittäin kannatettava.

3 Ajokieltoasiat

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 ajokieltorikosten osalta lakiehdotuksessa esitetty ajokieltoja koskeva toimivallansiirto on perusteltu, koska ajokieltoasiasia ei ole syytä viedä tuomioistuimeen, jos sen perustana oleva rikosasia 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.

3.1 Resurssit

Olennainen kysymys on uuteen rinnakkaiseen käsittelyprosessiin sitoutuva resurssi. Hallituksen esityksessä ei ole tuotu esiin säästöjä, jotka tuomioistuimille seuraa ajokieltoasioiden siirtämisestä niissä noin 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 henkilötyövuosi-arvio 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 noin 47 000 €, tarkoittaa 30 henkilötyövuoden lisäys arviolta 1,4 miljoonan lisärahoituksen tarvetta vuosittain.

3.2 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 (noin 14 vrk) tulla kuulluksi. Lisäksi päätöksentekoprosessiin kuluu oma aikansa.

Voidaan arvioida, että jatkossa poliisilta kuluu ajokieltoa koskevan päätöksen 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 sitä, että jatkossa suurempi osa ajokieltoon määrättävistä henkilöistä on väliaikaisessa ajokiellossa pidemmän aikaa, kuin määrättävä ajokiellon pituus tulisi olemaan.

3.3 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 määrättyssä sakko- tai vankeusrangaistuksesta on seurausta ajokielto-rikoksesta 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 toiseen olennaisesti ajo-oikeutta koskevaan lainuudistukseen eli tieliikennelain kokonaisuudistukseen ja sen edellyttämien tietojärjestelmävaatimusten selvittämiseen. Järkevintä olisi sitoa myös tämä samaa aihealuetta koskeva muutos voimaantulon osalta samaan aikatauluun tieliikennelain kokonaisuudistuksen kanssa.