

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia ja ajokorttilakia sekä eräitä muita näihin muutoksiin liitännäisiä lakeja.

Sakkomenettelyn tosiasiallista käyttöalaa ehdotetaan laajennettavaksi siirtämällä toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen kaikilta osin poliisille. Muutoksen johdosta rattijuopumuksia voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä. Ajokielto määrättäisiin syyksi lukevan ratkaisun pohjalta hallinnollisessa menettelyssä.

Sakkomenettelyn käytön yleiseksi edellytykseksi lisättäisiin vaatimus asian selvydestä ja yksinkertaisuudesta. Sakkomenettelyn edellytykseksi säädettyä epäillyn suostumusta kevennettäisiin siten, että tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevista suostumuksen osatekijöistä luovuttaisiin. Tämän vastapainoksi ehdotetaan, että epäilty voisi valittaa tuomioistuimeen jatkossa ilman valitusperusteiden rajoituksia. Tällaisen valituksen käsittelyssä noudatettavia menettelysääntöksiä muutettaisiin.

Poliisin ajokieltomenettelyä yksinkertaistettaisiin siten, että kuulemismenettely voitaisiin käynnistää jo tapahtumapaikalla. Lisäksi väliaikaisessa ajokiellossa olevan henkilön ajokieltoa koskeva päätös voitaisiin antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona. Poliisin mahdollisuuksia määrätä väliaikainen ajokielto päättymään laajennettaisiin. Muutoksenhaku ajokieltopäätöksiin tapahtuisi vaatimalla oikaisua ja valittamalla sen jälkeen hallinto-oikeuteen. Ajokieltomenettelystä annettaisiin muitakin tarkentavia sääntöksiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 aikana.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
2.1.1 Sakkomenettelyn soveltamisala.....	5
2.1.2 Rattijuopumus.....	6
2.1.3 Ajokielto.....	6
2.1.4 Epäillyn suostumus ja sakkomenettelyn suhde perustuslakiin.....	10
2.2 Ulkomaisten lainsäädäntö.....	15
2.2.1 Ruotsi.....	15
2.2.3 Tanska.....	19
2.2.4 Saksa.....	20
2.2.5 Alankomaat.....	22
2.2.6 Ranska.....	23
2.2.7 Belgia.....	24
2.2.8 Englanti ja Wales (Iso-Britannia).....	25
2.2.9 Kokoavia näkökohtia.....	26
2.3 Nykytilan arviointi.....	26
2.3.1 Sakkomenettelyn soveltamisala ja ajokielto.....	26
2.3.2 Epäillyn suostumus.....	27
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	28
3.1 Tavoitteet.....	28
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	28
3.2.1 Sakkomenettelyn soveltamisala.....	28
3.2.2 Ajokielto.....	29
3.2.3 Epäillyn suostumus.....	40
3.2.4 Muutoksenhaku.....	47
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	49
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	49
4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	49
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	50
4.3 Taloudelliset vaikutukset.....	52
5 ASIAN VALMISTELU.....	55
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	57
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	59
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	59
1.1 Laki sakon ja rikesakon määräämisestä.....	59
1 luku Yleiset säännökset.....	59
5 luku Erinäiset säännökset.....	60
1.2 Ajokorttilaki.....	64
7 luku Ajokielto ja muut seuraamukset.....	64
9 luku Erinäiset säännökset.....	68
1.3 Tieliikennelaki.....	69
1.4 Laki ajoneuvoliikennerekisteristä.....	69
1.5 Laki tuomioistuinharjoittelusta.....	69

## HE 103/2017 vp

1.6	Tuomioistuinmaksulaki.....	69
2	VOIMAANTULO.....	70
3	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	70
3.1	Tuomiovallan käyttäminen tuomioistuimen ulkopuolella, yhdenvertaisuus ja laillisuusperiaate .....	70
3.2	Oikeusturva ja epäillyn suostumus .....	72
3.3	Ajokielto menettely.....	73
	LAKIEHDOTUKSET .....	75
1.	Laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta.....	75
2.	Laki ajokorttilain muuttamisesta.....	78
3.	Laki tieliikennelain 106 §:n muuttamisesta .....	83
4.	Laki ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain 17 §:n muuttamisesta.....	84
5.	Laki tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 15 §:n muuttamisesta.....	85
6.	Laki tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta.....	86
	LIITE .....	87
	RINNAKKAISTEKSTIT .....	87
1.	Laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta.....	87
2.	Laki ajokorttilain muuttamisesta.....	92
3.	Laki tieliikennelain 106 §:n muuttamisesta .....	101
4.	Laki ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain 17 §:n muuttamisesta.....	102
5.	Laki tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 15 §:n muuttamisesta.....	103
6.	Laki tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta.....	104

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman (29.5.2015) mukaan hallituskaudella mahdollistetaan tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin. Ohjelman mukaan alioikeuksista siirretään summaariseen menettelyyn rikosasiat, joista voi seurata sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta (hallitusohjelman liite 6, s. 30). Myös oikeudenhoidon uudistamisohjelman vuosille 2013—2025 mukaan rikosprosessia kevennetään näytöllisesti selvissä asioissa ja rikosprosessiketjua tiivistetään (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013, toimenpide 26).

Aikaisemmat summaariset menettelyt korvannut laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010, jäljempänä sakkomenettelylaki) tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta 2016. Sakkomenettelylain soveltamisala on rajattu rikoksiin, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Menettelyssä voidaan määrätä sakkorangaistus ja enintään 1 000 euron menettämisseuraamus. Sakkomenettelyssä ei voida määrätä ajokieltoa, mikä sulkee tosiasiallisesti rattijuopumukset menettelyn soveltamisalan ulkopuolelle enimmäisrangaistusta koskevan ehdon täyttymisestä huolimatta.

Tuomioistuimet ratkaisevat nykyisin runsaasti selviä ja yksinkertaisia rattijuopumusrikoksia, jotka soveltuisivat käsiteltäväksi sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen mahdollistaisi tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen resurssien kohdentamisen niihin asioihin, joiden käsittely tuomioistuimessa on muun muassa oikeusturvasyistä tarpeen, ja turvaisi tätä kautta kansalaisten oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Jotta rattijuopumusrikoksia voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä, on tarpeen tarkastella ajokiellon määräämistä koskevaa sääntelyä. Ajokieltoja koskevien menettelysäännösten tarkistamista puoltavat myös tarve keskittää eri viranomaisiin hajautuneet ajokieltojen menettelyt yhdelle taholle sekä pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisesta ohjelmasta (29.5.2015) ilmenevät tavoitteet julkisten palvelujen digitalisoinnista ja säädösten sujuvoittamisesta (s. 26—27).

Sakkomenettelylain voimaantulon yhteydessä on käynyt ilmi, että sakkomenettelyssä edellytetty epäillyn neliosainen suostumus tekee menettelystä tarpeettoman raskaan, mikä on omiaan vähentämään menettelyn käyttöä. Osin tästä syystä sakkomenettelyssä määrättävien päiväsakkorangaistusten määrä on selvästi vähentynyt aikaisempaan rangaistusmääräysmenettelyyn verrattuna.

Nykyinen sääntely rajoittaa myös muutoksenhakua ja sitä kautta epäillyn oikeusturvaa. Jos henkilö on pätevästi tunnustanut teon ja hyväksynyt seuraamuksen, hän ei voi enää muutoksenhakuvaiheessa tehokkaasti kiistää syyllistymistään tekoon tai arvioida seuraamusta olenaisesti toisin kuin hyväksymässään määräyksessä. Näistä syistä on tarpeen arvioida mahdollisuuksia keventää epäillyltä edellytettävän suostumuksen osatekijöitä ja tämän vastapainona laajentaa hänen muutoksenhakuoikeuttaan. Myös eduskunnan lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että laajentamista koskevan esityksen valmistelussa tarkastellaan mahdollisuuksia menettelyn keventämiseen oikeusturvaa kuitenkaan vaarantamatta (LaVM 12/2016 vp, s. 4).

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### 2.1.1 Sakkomenettelyn soveltamisala

Sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä (jäljempänä sakkomenettely) voidaan määrätä sakkorangaistus rikkomuksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta, sekä rikesakko rikkomuksesta, jonka rangaistukseksi rikesakko on erikseen laissa säädetty. Lisäksi voidaan määrätä enintään 1 000 euron suuruinen menettämisseuraamus. Asia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä silloinkin, kun rikkomuksesta saattaa seurata muu kuin edellä mainittu seuraamus, jos rikkomuksen tehneelle ei vaadita määrättäväksi tätä seuraamusta. Sakkomenettelyssä ei saa käsitellä virkarikosta koskevaa asiaa eikä merilain (674/1994) 20 luvussa tai sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettua asiaa.

Sakkomenettelyn ulkopuolelle jäävät muun muassa rikokset, joista on rangaistuskäytännön mukaan odotettavissa sakkoa ankarampi rangaistusseuraamus, sekä rikokset, joista on tosiasiallisesti määrättävästä seuraamuksesta riippumatta säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta. Myös sellainen pakollinen oheisseuraamus, jota ei voida määrätä tuomioistuimen ulkopuolella, estää sakkomenettelyn käytön. Tällainen seuraamus on esimerkiksi ajokielto, kun se määrätään ajokorttilain 64 §:n 1 momentin nojalla rattijuopumuksen, törkeän rattijuopumuksen, törkeän liikenneturvallisuuden vaarantamisen tai vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen oheisseuraamuksena. Näistä rikoksista rattijuopumus kuuluisi muutoin sakkomenettelyn nykyiseen soveltamisalaan.

Sakkomenettelyn käyttäminen edellyttää myös, että rikkomuksesta epäilty tunnustaa teon ja hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen sekä luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Tämä merkitsee käytännössä asian riidattomuutta, joskaan epäillyn ei tarvitse olla ratkaisijan kanssa samaa mieltä tekoa koskevasta rikosoikeudellisesta arviosta.

Sakkomenettelyn soveltamisalaa ei ole rajoitettu asian laatua koskevilla kriteereillä. Käytännössä menettelyssä käsitellään kuitenkin pääsääntöisesti vain selviä ja yksinkertaisia asioita. Tämä on osaltaan seurausta siitä, että menettely edellyttää epäillyn ja asianomistajan suostumusta, toisaalta siitä, että sakkomenettelyssä käsiteltävissä asioissa toimitetaan lähtökohtaisesti vain suppea esitutkinta.

Uuden sakkomenettelyn käytöstä ei vielä ole tilastotietoa. Koska sakkomenettelylakia säädetäessä ei muutettu menettelyssä tuomittaviin seuraamuksiin tai menettelyn piiriin kuuluviin rikoksiin liittyvää soveltamisalaa, voidaan lukumäärätietojen osalta nojautua suuntaa-antavasti rangaistusmääräysmenettelystä käytettävissä oleviin tietoihin. Tällöin on tosin huomattava, että erityisesti epäillyn suostumuksen edellyttäminen voi vähentää sakkomenettelyssä käsiteltävien asioiden lukumäärää.

Vuonna 2015 rangaistusmääräysmenettelyssä määrättiin 178 550 sakkorangaistusta. Rangaistusmääräysmenettelyn käyttö vaihteli huomattavasti rikosnimikkeittäin. Menettelyn käyttö oli yleisintä liikennesrikoksissa. Liikenneturvallisuuden vaarantaminen (76 102 rangaistusmääräystä vuonna 2015), ajoneuvoverorikkomus (4 510), tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkominen (2 151) ja paljastinlaiterikkomus (1 614) ovat rikoksia, joista 97—100 % ratkaistiin rangaistusmääräysmenettelyssä. Sama koskee ajoneuvorikkomusta ja liikennesrikkomusta, kun

rikesakolla ratkaistut asiat otetaan osuutta laskettaessa huomioon. Kulkuneuvon oikeudettomista kuljettamisista 94 % (11 042) ratkaistiin rangaistusmääräysmenettelyssä.

### 2.1.2 Rattijuopumus

Rattijuopumusrikoksista säädetään rikoslain 23 luvun 3 ja 4 §:ssä. Rattijuopumuksen perustunnusmerkistön (3 §) mukaan tuomitaan muun muassa se, joka kuljettaa moottorikäyttöistä ajoneuvoa nautittuaan alkoholia niin, että hänen verensä alkoholipitoisuus ajon aikana tai sen jälkeen on vähintään 0,5 promillea. Törkeässä rattijuopumuksessa (4 §) veren alkoholipitoisuuden promilleraja on 1,2 promillea. Rattijuopumuksena rangaistavaa on myös moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettaminen huumausaineen käytön jälkeen niin, että kuljettajan veressä on ajon aikana tai sen jälkeen käytetyn huumausaineen vaikuttavaa ainetta tai aineenvaihduntatuotetta (3 § 2 mom.).

Rattijuopumuksesta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi, törkeästä rattijuopumuksesta vähintään 60 päiväsakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Vuonna 2015 rattijuopumuksesta päär rikoksena tuomittiin 6507 henkilöä, 26 syytettyä hylättiin (0,4 % tapauksista). Rattijuopumuksesta tuomittiin pääsääntöisesti sakkorangaistus (5967, 92 % tapauksista), keskimäärin 52 päiväsakkoa. Törkeästä rattijuopumuksesta (7026 syyksi lukevaa päär rikostuomiota) tuomittiin 98 prosentissa tapauksista vankeutta.

### 2.1.3 Ajokielto

#### *Ajokiellon määrääminen*

Ajokielto on ajo-oikeuteen kohdistuva seuraamus, jolla pyritään ehkäisemään ajoneuvon kuljettajan osallistuminen liikenteeseen silloin, kun edellytysten siihen katsotaan puuttuvan. Ajokieltoseuraamuksista säädetään ajokorttilain (386/2011) 7 luvussa.

Muut kuin väliaikaiset ajokieltoseuraamukset voidaan perusteiltaan jakaa kolmeen ryhmään: yleisen tuomioistuimen määräämät rikosperusteiset ajokiellot, poliisilaitosten hallinnollisesti määräämät yksittäisiin tai toistuviin rikoksiin perustuvat ajokiellot sekä sellaiset poliisilaitosten hallinnollisesti määräämät ajokiellot, joilla ei ole liittymää rikoksiin.

*Yleisten tuomioistuinten* toimivaltaan kuuluu ajokiellon määrääminen, kun moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan todetaan syyllistyneen törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, törkeään rattijuopumukseen, rattijuopumukseen tai vaarallisten aineiden kuljetusrikokseen (ajokorttilain 64 §:n 1 momentti).

Tällaisia ajokieltoja määrättiin vuonna 2014 yhteensä 16 121 kappaletta, mukaan lukien ehdollisena määrätty ajokiellot ja valvotut ajo-oikeudet. Vuonna 2015 käräjäoikeudet antoivat törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta 2441 tuomiota (päär rikoksen mukaan), törkeästä rattijuopumuksesta 7026, rattijuopumuksesta 6507 ja vaarallisten aineiden kuljetusrikoksesta 2 (Tilastokeskus).

Yleisen tuomioistuimen määräämä ajokielto on voimassa enintään viisi vuotta. Rattijuopumukseen tai vaarallisten aineiden kuljetusrikokseen syyllistynyt kuljettaja määrätään ajokieltoon vähintään yhdeksi kuukaudeksi, törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen tai törkeään rattijuopumukseen syyllistynyt vähintään 3 kuukaudeksi. Uusintarikollisuutta varten on säädetty korotetuista ajokiellon vähimmäiskestoista, ja käräjäoikeuden käytettävissä on pää-

töstä tehtäessä ajoneuvoliikennerekisterin ote, josta ilmenee kuljettajan ajo-oikeus- ja liikenne-rikoshistoria.

Ehdottoman ajokiellon keskimääräinen kesto oli vuonna 2014 noin 10 kuukautta. Noin kaksi kolmasosaa ehdottomista ajokielloista oli kestoiltaan puolesta vuodesta kahteen vuoteen. Vain 4,6 %:ssa tapauksista ajokielto kesti yli kaksi vuotta. Nämä tiedot perustuvat Tilastokeskuksen aineistoon, jossa ajokieltojen kestot on laskettu tekopäivän ja ajokiellon päättymispäivän välisestä ajasta, koska useimmissa tapauksissa kuljettaja on määrätty tekopäivänä väliaikaiseen ajokieltoon. Ajokieltojen pituus vaihtelee rikosnimikkeen mukaan: rattijuopumuksesta määrättyjen ajokieltojen keskipituus oli 7,8 kk, törkeästä rattijuopumuksesta 12,4 kk ja törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta 8,4 kk. Laskennallisissa keskipituuksissa ei ole huomiotu ratkaisuja, joissa ajokielto on katsottu väliaikaisen ajokiellon vuoksi kokonaan kärsityksi. Tällaisia tapauksia oli 1 518 kappaletta, ja niissä tekopäivän ja tuomion välinen aika oli keskimäärin 7,4 kuukautta. Koska tilastot on laadittu päärikoksen eli vakavimman samalla kertaa syyksi luetun rikoksen mukaan, keskipituuksien ei sisällä myöskään niitä kaikista vakavimpia tapauksia, joissa on liikenne-rikoksen lisäksi luettu syyksi esimerkiksi törkeä kuolemantuottamus.

Ajokielto määrätään rikosasiassa annettavan tuomion yhteydessä. Vastaajalla on mahdollisuus esittää tuomioistuimelle selvitystä ajo-oikeuden tarpeestaan, sillä ajokiellon kestosta määrättäessä otetaan huomioon ne vaikutukset, jotka toimenpiteellä on ajokieltoon määrättävän toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen. Sekä syyttäjällä että vastaajalla on oikeus hakea muutosta ajokieltopäätökseen, joka kuitenkin pannaan täytäntöön valituksesta huolimatta.

*Poliisin* on ajokorttilain 64 §:n 2 momentin mukaan määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon 1) jos hän ei enää täytä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksiä, 2) jos hän ei ole määräajassa toimittanut todistusta harjoitteluvaiheen ja syventävän vaiheen opetuksen saamisesta, eräitä lääkärinlausuntoja, optikon lausuntoa tai todistusta uuden hyväksytyin kuljettajantutkimuksen, ajokokeen tai ajonäytteen suorittamisesta, 3) jos hän on moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan syyllistynyt liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, joka osoittaa vakavaa piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta kohtaan (sisältäen myös tieliikenteen sosiaalilainsäädännön noudattamisen valvontaan tarkoitettujen laitteiden häiritsemisen), 4) jos hän on syyllistynyt kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta taikka 5) jos hänet on ulkomailla tuomittu liikennejuopumuksesta moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tai hän on siellä syyllistynyt tällaiseen tekkoon (ajokorttilain 64 §:n 2 momentti). Tässä mainittuja ajokieltoja määrättiin vuonna 2015 yhteensä 15 940 kappaletta (kohdissa 1—2 tarkoitettuja muita kuin rikosperusteisia ajokieltoja yhteensä 7 504 ja kohdissa 3—5 tarkoitettuja rikosperusteisia ajokieltoja yhteensä 8 436 kappaletta).

Muu kuin rikosperusteinen ajokielto (kohdat 1—2) määrätään olemaan voimassa toistaiseksi. Kohdissa 3—5 tarkoitettujen rikosperusteisten ajokiellon keston on oltava yhdestä kuuteen kuukautta, ja kestoista määrättäessä on otettava huomioon vaikutukset, jotka toimenpiteellä on ajokieltoon määrättävän toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen. Poliisihallitus on antanut vakavaan piittaamattomuuteen liittyvästä ajokiellosta ja varoituksesta valtakunnallisen ohjeen, joka sisältää myös ajokiellon kestoja koskevan taulukon (POL-2016-1770, voimassa 7.3.2016 alkaen). Kestoja koskevat suositukset on luokiteltu teosta annetun sakkorangaistuksen ankaruuden perusteella. Vuonna 2015 vain 6 %:ssa kohdissa 3—5 tarkoitetuista tapauksista ajokiellon kestoksi määrättiin yli 3 kuukautta. Tiedot perustuvat Trafilta 27.6.2016 saatuaan aineistoon.

Poliisin toimivaltaan kuuluu ajokiellon määrääminen myös toistuvista rikkomuksista. Ajokorttilain 65 §:n mukaan poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon, jos hän on vähin-

tään neljästi kahden vuoden tai kolmesti vuoden kuluessa syyllistynyt moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan tietynlaisiin liikennerikkomuksiin tai tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomiseen, liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, liikennepakoon tieliikenteessä, ajoneuvorikkomukseen, kuljettajan ammattipätevyyssäännösten rikkomiseen, paljastinlaiterikkomukseen tai vaarallisten aineiden kuljetusrikkomukseen. Liikenteen turvallisuusvirasto lähettää ajo-oikeuden haltijalle ajoneuvoliikennerekisterin tietojen perusteella muistutuksen ajokiellon määräämisperusteista siinä vaiheessa, kun seuraava teko johtaa ajokieltoharkintaan. Toistuviin rikkomuksiin perustuvia ajokieltoja määrättiin vuonna 2015 yhteensä 7 049 kappaletta. Ajokiellon keston on oltava yhdestä kuuteen kuukautta, ja kestoista määrättäessä on otettava huomioon vaikutukset, jotka toimenpiteellä on ajokieltoon määrättävän toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen. Poliisihallitus on antanut toistuviin rikkomuksiin liittyvästä ajokiellosta ja varoituksesta valtakunnallisen ohjeen, joka sisältää myös ajokiellon kestoja koskevan taulukon (POL-2016-1772, voimassa 7.3.2016 alkaen). Kestoja koskevat suositukset on luokiteltu tekojen lukumäärän ja niistä annettujen rangaistusten ankaruuden perusteella. Vuonna 2015 vain 4 %:ssa tapauksista ajokiellon kestoksi määrättiin yli 3 kuukautta.

Poliisin (poliisilaitosten) määräämät ajokiellot käsitellään hallintolain (434/2003) mukaisesti. Asian käsittelee yleensä henkilön asuinpaikan poliisilaitos. Menettely ajokorttilain 65 §:n mukaisissa asioissa käynnistyy, kun poliisi saa Liikenteen turvallisuusvirastolta tai poliisin tietojärjestelmästä tiedon, että henkilöllä on toistuvia rikkomuksia lainkohdassa mainittu määrä. Vakavaa piittaamattomuutta koskevissa asioissa menettely käynnistyy, kun poliisimiehen määräys väliaikaisesta ajokiellosta ja ajokortti, jos se on saatu poliisiin haltuun, saapuu poliisilaitokselle. Poliisilaitos käsittelee asian pääasiallisesti kirjallisessa menettelyssä ja varaa asianosaiselle hallintolain 34 §:n mukaisen tilaisuuden tulla kuulluksi kohtuullisen ajan kuluessa. Tämä aika on yleensä noin kaksi viikkoa. Jos asianosainen haluaa tulla hallintolain 37 §:n mukaisesti kuulluksi suullisesti, hänen tulee ottaa yhteys poliisilaitokseen sopiakseen käsittelyn ajasta. Poliisihallituksen ohjeiden mukaan kirjallista menettelyä ei tulisi soveltaa 15—17-vuotiaisiin kuljettajiin, vaan vajaavaltaisille ja heidän huoltajilleen lähetetään kutsu suulliseen käsittelytilaisuuteen. Myös uusien kuljettajien kohdalla tulisi ensisijaisesti käyttää suullista kuulemistä. (POL-2016-1770, s. 3—5, ja POL-2016-1772, s. 4—6.) Päätös tehdään kirjallisesti perusteluineen ja valitusosoituksineen, ja se annetaan tiedoksi hallintolain 60 §:n mukaisesti. Päätöksestä on muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen, mutta päätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta (ajokorttilain 95 §:n 3 momentti). Myös poliisilaitoksella voi olla oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden ajokieltoasiassa antamaan päätökseen (KHO 2013:161).

Ajokorttilain 70 §:ssä on säännökset poliisimiehen tai rajavartiomiehen määräämästä *väliaikaisesta ajokiellosta*. Väliaikaisen ajokiellon perusteena voivat olla epäily tai todennäköiset syyt käräjäoikeuden tai poliisin toimivaltaan kuuluvan ajokiellon määräämisen edellytysten täyttymisestä. Silloin kun on kyse käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluvasta rikosepäilystä, väliaikainen ajokielto jatkuu pääsääntöisesti siihen saakka, kunnes käräjäoikeus päättää ajokiellosta. Jos kuitenkin esitutkinnan perusteella on ilmeistä, että käräjäoikeus määrää ajokiellon ehdollisena, poliisi voi määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään. Poliisi voi myös määrätä valvotun ajo-oikeuden ennen kuin käräjäoikeus päättää ajokiellosta, jos alkoholilla valvotusta ajo-oikeudesta annetussa laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Silloin kun on kyse poliisilaitoksen toimivaltaan kuuluvasta ajokiellosta, väliaikaisen ajokiellon määränneen poliisimiehen on viipymättä ilmoitettava päätöksestään poliisilaitokselle, joka tekee edelleen päätöksen ajokiellosta tai väliaikaisen ajokiellon pitämisestä voimassa.

Poliisilaitos voi toimivaltaansa kuuluvien ajokieltojen asemesta antaa tietyin edellytyksin ajokorttilain 73 §:ssä tarkoitetun varoituksen. Tämä mahdollisuus ei koske 64 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja tilanteita. Käräjäoikeus ei voi antaa ajokiellon sijasta varoitusta.



Sen sijaan käräjäoikeus voi ajokorttilain 67 §:ssä säädetyin edellytyksin määrätä ajokiellon ehdollisena. Lisäksi käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluu 69 §:n mukaisen alkolukolla valvotun ajo-oikeuden määrääminen ja sen peruuttaminen.

#### *Ajokieltojärjestelmän taustasta*

Ajokieltojärjestelmän kaksiraiteisuudella on pitkä historia. Esimerkiksi tieliikennelaissa (267/1981) säädettiin alun perin useammasta ajo-oikeuteen kohdistuvasta seuraamuksesta, joista tuomioistuimen toimivaltaan kuului ajokiellon määrääminen ja poliisin toimivaltaan ajokortin peruuttaminen kokonaan, ajokortin peruuttaminen määrääjäksi, uuteen kuljettajan-tutkintoon määrääminen sekä ajokortin poisottaminen ja väliaikainen peruuttaminen. Ajokorttiseuraamusten järjestelmää selkeytettiin 1990-luvun alussa ottamalla käyttöön yhtenäinen ajokielto-niminen seuraamus. Tuolloin poliisin yksittäisen liikennerikoksen perusteella määräämisen ajokieltoseuraamuksen käyttöalaa laajennettiin, mutta toimivaltasuhteiden perusratkaisut jätettiin ennalleen (HE 8/1990 vp, s. 2/II ja 4/II). Vuonna 2005 kaikkien poliisin määräämien ajokieltojen muutoksenhaku yhtenäistettiin hallintolainkäytön piiriin kuuluvaksi (HE 104/2004 vp, s. 19/I). Ajokorttilain säätämisen yhteydessä vuonna 2011 ajokieltojärjestelmään tehtiin eräitä uudistuksia, mutta toimivaltarakenteita hallinnollisten ajokieltojen ja yleisten tuomioistuinten määräämien ajokieltojen välillä ei muutettu. Vuoden 2016 alusta toimivalta ajokortin myöntämiseen ja ajokorttiluvan myöntämiseen ja peruuttamiseen siirrettiin poliisilta Liikenteen turvallisuusvirastolle. Tässä yhteydessä toteutettujen uudistusten yleisenä tavoitteena oli muuttaa ja selkeyttää ajokorttimenettelyssä toimivien viranomaisten toimivallanjakoa siten, että tehtävät vastaisivat mahdollisimman pitkälti viranomaisten ydintehtäviä (HE 313/2014 vp, s. 21/II).

#### *Ajokieltoseuraamuksen oikeudellisesta asemasta*

Ajokiellon oikeudelliseen asemaan liittyy tiettyä epäselvyyttä. Suomen kansallisessa lainsäädäntö- ja oikeuskäytännössä rikokseen perustuviakin ajokieltoja on vakiintuneesti pidetty ensi sijassa ajo-oikeuteen kohdistuvina turvaamistoimina, joilla pyritään estämään uusien rikosten tekeminen eikä niinkään rankaisemaan tehdystä rikoksesta (HE 104/2004 vp, s. 4/I, HE 36/2008 vp, s. 16/I ja 25/II, KKO 2006:101, k. 7, KKO 2010:29, k. 8, KKO 2011:3, k. 3). Toisaalta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja taannehtivuuskiellon on katsottu koskevan ajokieltoseuraamusta (KKO 2005:132, k. 3, KKO 2007:77, k. 5), ja huomiota on kiinnitetty ajokiellon liikkumisvapautta ja elinkeinovapautta rajoittaviin vaikutuksiin (LiVM 19/2004 vp, s. 3, ja HE 212/2010 vp, s. 93/II). Ajokorttilain esitöissä on lähdetty ajokiellon turvaamistoi-miluonteesta. Ajokiellon tehokkuuden on kuitenkin todettu perustuvan yhtäältä sen ennalta estävyyteen ja koettuun kiinnijäämisriskiin — joita voidaan pitää rangaistuksille luonteenomaisina piirteinä — ja toisaalta ajokiellon pituuteen, joka vaihtelee liikennekäyttäytymisen moitittavuuden mukaan (HE 212/2010 vp, s. 12/II). Hallintolainkäytössä on lausuttu poliisin määräämisen, liikenneturvallisuuden vaarantamiseen perustuvan ajokiellon olevan paitsi hallinnollinen turvaamistoimenpide, myös rikoksen seuraamus (KHO 2009:60). Oikeuskirjallisuudessa ajokieltoseuraamuksen luonteesta on esitetty vaihtelevia kantoja. Rikosoikeudellisessa kirjallisuudessa ajokielto luetaan yleensä samaan ”rikosten muiden seuraamusten” ryhmään kuin esimerkiksi konfiskaatio, metsästyskielto ja eläintenpitokielto. Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan uudistuksen esitöissä ajokielto mainitaan rikosoikeudellisena turvaamistoimenpiteenä (HE 44/2002 vp, s. 38/I).

Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa siihen, millainen suhde ajokiellon määräämisellä on esimerkiksi perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevaan 3 §:ään tai oikeusturvaa koskevaan 21 §:ään. Perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen perustusla-

kivaliokunta on katsonut koskevan myös muita rikosoikeudellisia seuraamuksia kuin rangaistuksia (PeVL 31/2002 vp, s. 2/I, vastaten rikoslain 3 luvun 1 §:n 2 momentin säännöstä).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa on tarkasteltu ajokiellon oikeudellista luonnetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, SopS 8/1990) näkökulmasta. Kysymystä on valituksen sisällöstä riippuen arvioitu siltä kannalta, onko ajokieltoseuraamuksen määräämistä koskeva prosessi EIS 6 artiklassa tarkoitettu rikossyyte (asia 27812/95 Malige v. Ranska, tuomio 23.9.1998; asia 26780/95 Escoubet v. Belgia, suuren jaoston tuomio 28.10.1999; asia 31982/96 R. T. v. Sveitsi, päätös 30.5.2000), koskeeko EIS 7 artiklassa tarkoitettu rikosoikeudellisen laillisuusperiaate ajokieltoseuraamusta (asia 1051/06 Mihai Toma v. Romania, tuomio 24.1.2012) ja voidaanko rikoksesta määrätä eri menettelyissä rangaistus ja ajokieltoseuraamus loukkaamatta EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitettua *ne bis in idem* -kieltoa (R.T. v. Sveitsi; asia 59892/00 Maszni v. Romania, tuomio 21.9.2006; asia 73661/01 Nilsson v. Ruotsi, päätös 13.12.2005; asia 41604/11 Boman v. Suomi, tuomio 17.2.2015). Eräissä tapauksissa tietyn ajo-oikeusseuraamuksen on katsottu kuuluvan mainittujen sopimusmääräysten soveltamisalaan, toisissa taas ei. Arvioinnissa on pantu merkittävää painoa sille, onko tietty seuraamus luonteeltaan myös rankaisullinen ja yleisestä (Mihai Toma, k. 21; Malige, k. 39; Nilsson, s. 11).

Suomea koskevan Boman-tuomion (k. 32) myötä on lähdettävä siitä, että myös poliisin määräämä rikosperusteinen ajokielto on ihmisoikeussopimuksen valossa rangaistus ja että sen käsittelyssä on kyse rikossyyteestä. Vaikka tapauksessa asiaa arvioitiin valituksen sisällön vuoksi vain *ne bis in idem* -kiellon kannalta, myös muita rikosasiaa koskevia oikeusturvatakeita, kuten 6 artiklaan sisältyvää syyttömyysolettamaa ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on tämän vuoksi lähtökohtaisesti sovellettava. Toisaalta tämä ei estä käsittelemästä ajokieltoa kansallisella tasolla hallinnollisena seuraamuksena tai turvaamistoinena.

#### 2.1.4 Epäilyllä suostumus ja sakkomenettelyn suhde perustuslakiin

Sakkomenettelylain 3 §:n mukaan sakkomääräyksen antaa poliisimies ja rangaistuspäätöksen syyttäjä. Rikesakon määrää syyttäjä tai poliisimies.

Lain 4 §:n mukaan asia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä, jos rikkomuksesta epäilty 1) tunnustaa teon ja 2) hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen sekä 3) luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja 4) suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Suostumuksen tiedustelun yhteydessä epäilylle on selostettava suostumuksen merkitys. Suostumus annetaan esitutkintaa suorittavalle virkamiehelle tai syyttäjälle. Suostumuksen vastaanottavan virkamiehen on pyrittävä varmistamaan, että epäilty ymmärtää suostumuksensa merkityksen ennen sen antamista. Epäilyllä suostumukseksi katsotaan myös sakon tai rikesakon maksaminen kokonaan tai osaksi 30 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisesta. Epäilty voi peruuttaa suostumuksensa, kunnes asia on ratkaistu. Peruutuksesta on ilmoitettava kirjallisesti syyttäjän kansliaan.

Perustuslain kannalta suostumusta koskeva sääntely on merkityksellistä tuomiovaltaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta.

#### *Tuomiovallan käyttäminen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella*

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tuomiovallan käyttöä koskevaa säännöstä täsmentää perustuslain 7 §:n 3 momentti, jonka mukaan rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää (vain) tuomioistuin.

Sakkomenettely merkitsee poikkeusta tähän lähtökohtaan, koska menettelyssä *tuomiovaltaa käytetään tuomioistuimen ulkopuolella*.

Sakkomenettelylakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 7/2010 vp tuomiovalan käyttämisestä tuomioistuimen ulkopuolella arvioitiin perustuslain 3 §:n 3 momenttia ja niitä näkökohtia vasten, joita valiokunta on esittänyt lausunnoissa 1/1982 vp (rikesakkolaki), 12/1993 vp (rangaistusmääräyslaki) ja 46/2005 vp (erävalvontaa koskeva laki). Perustuslakivaliokunta viittasi vuoden 2010 lausunnossaan PeVL 1/1982 vp:ssä esitettyihin kriteereihin, joiden täyttyessä tuomiovallan siirtämisestä voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä:

— Rikosoikeudellisen tuomiovallan käytöstä tuomioistuinten ulkopuolella on *säädettävä lailla*, jossa *riittävän tarkasti* määritellään asianomaisten *tuomiovallan käyttäjien valtuudet ja sovellettava menettely*.

— Valtuuksien käyttäjien *asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta* on huolehdittava asianmukaisesti ja valvontaa voidaan antaa vain *virkevastuulla toimiville henkilöille*.

— Keskeistä on huolehtia epäilyllä *oikeusturvasta*. Tämän kannalta on tärkeää, ettei tuomioistuimen ulkopuolella määrätä muita kuin *varallisuusarvoisia seuraamuksia*, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on *kohtuullista kaikille* maksukyvyystä riippumatta. Seuraamukset eivät saa välittömästi tai välillisesti *johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen*.

— Henkilöllä on *aina oltava mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi*.

Vuoden 2010 lausunnossa viitattiin myös lausuntoon PeVL 12/1993 vp, jossa todetaan, että tavallisella lailla voidaan säätää vain *rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkittävyyksiä poikkeuksia* rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella. Lausunnon 46/2005 vp mukaan tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on *suhtauduttava pidättyvästi*.

Aiempien lausuntojen siteeraamisen jälkeen valiokunta suoritti esityksen varsinaisen arvioinnin viittaamalla seuraaviin seikkoihin: nykyisin tuomioistuimen ulkopuolella käytetään merkittävästi tuomiovaltaa eikä esityksellä pyritä tätä muuttamaan (s. 3/II); summaarinen käsittely edistää oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä (s. 3/II); olennaista on, että rikkomuksesta epäilty tai asianomistaja, joka ei anna suostumustaan summaariseseen menettelyyn, saa asian tavalliseen rikosasioiden käsittelyyn (s. 3/II); menettelyn soveltamisala on rajattu tietynlaisiin rikkomuksiin ja tietyn suuruisiin seuraamuksiin, joita ei voida muuntaa vankeudeksi (s. 4/I); ehdotettu menettely perustuu epäilyn suostumukselle ja epäilyn on tunnus-tettava teko, hyväksyttävä seuraamus, suostuttava asian käsittelyyn summaarisessa menettelyssä ja luovuttava oikeudesta suulliseen käsittelyyn (s. 4/I); menettelyssä annetusta ratkaisusta on muutoksenhakuoikeus (s. 4/I).

Johtopäätöksenä oli, että ehdotukset merkitsivät parannusta nykytilaan ja *vastasivat pitkälti rikesakkolakia koskevassa lausunnossa esitettyjä näkemyksiä eivätkä olleet valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia* (s. 4/I).

Yhteenvetona nykytilasta voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta näyttää lähestyvän tuomiovallan siirron hyväksyttävyyttä eräänlaisella kokonaisharkinnalla, jossa lausunnossa 1/1982 vp esitetyillä kriteereillä on edelleen varsin suuri merkitys.

Perustuslakivaliokunnan esittämien kriteerien ja arvioinnin perusteella voidaan myös päätellä, että suostumus on merkityksellinen ennen kaikkea epäillyn oikeusturvasta huolehtimisen kannalta, se turvaa (tosiasiallista) mahdollisuutta saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi ja vaikuttaa näin siihen, kuinka vähämerkityksisestä poikkeuksesta on kysymys.

Mitä ilmeisimmin kokonaisharkinnan on johdettava siihen, että siirtoa voidaan pitää tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisenä poikkeuksena. Sen, että vuoden 1993 lausunnossa näin ei ollut mutta vuonna 2010 oli, vaikka menettelyn soveltamisalaa ei samalla kavennettu, voidaan arvioida liittyvän juuri menettelyyn tehtyihin muutoksiin, jotka paransivat epäillyn oikeusturvaa ja samalla vähensivät menettelyssä käytettävää (tuomio)valtaa. Varsinaisessa arvioinnissa kiinnitettiin olennaista huomiota juuri tällaisiin menettelyllisiin seikkoihin (PeVL 7/2010 vp, s. 3/II ja 4/I).

#### *Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin*

Sakkomenettelylakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 7/2010 vp on erillinen ”Suostumus”-otsikolla varustettu jakso (s. 4—5), jossa ei viitata perustuslain 3 §:n vallanjakoa koskevaan säännökseen, vaan *oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään*, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan ja kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 8/1976) 14 artiklaan.

Perustuslain perusoikeuksia koskevaan lukuun sisältyvässä 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Artiklan 3 kohdassa määrätään edelleen rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeuksista. Näihin sisältyy muun muassa oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan (b alakohta), oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitseman oikeudenkäyntiavustajan välityksellä (c), oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat (d).

KP-sopimuksen 14 artiklan mukaan päätettäessä rikossyyttestä henkilöä vastaan jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä. Artiklan 3 kohdassa määrätään rikossyytettä tutkittaessa sovellettavista vähimmäistakeista.

Suostumuksen merkitys kiinnittyy tältä osin *perusoikeuksien rajoittamiseen ja oikeudenkäynnistä luopumiseen*.

Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat vaatimus 1) lailla säätämisestä, 2) lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, 3) rajoituksen hyväksyttävyydestä, 4) rajoituksen suhteellisuudesta (välttämättömyys hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi), 5) perusoikeuden

ydinalueen koskemattomuudesta, 6) oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Suostumuksen suhde perusoikeuksien rajoittamiseen on moniulotteinen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella on selvää, että perusoikeussuoja ei voi aina menettää merkitystään pelkästään siksi, että käsillä on perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumus. Toisaalta suostumuksella voi kuitenkin olla merkitystä sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Tämä niin sanottu *suostumuskonstruktio* voidaan tulkita joko osin rinnasteiseksi perusoikeuksien yleisille rajoitusedellytyksille tai osaksi perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevaa oppia.

Perustuslakivaliokunta viittasi sakkomenettelylakia koskevassa lausunnossa (7/2010 vp) aiempaan kantaansa, jonka mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin saadaan säätää *vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin* (PeVL 35/2002 vp). Lisäksi valiokunta viittasi vakiintuneeseen kantaansa siitä, että *perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voi sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessä arvioinnissa mutta että*

— perusoikeussuojaa *ei voida millaisessa asiassa tahansa* jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta

— oleellista on se, *mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena* tietyssä tilanteessa

— suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvan lain on oltava *tarkka ja täsmällinen*

— tällaisen lain on sisällettävä *säännökset suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta*

— suostumuksen *aitous ja vapaaseen tahtoon perustuminen on varmistettava* ja

— sääntelyn on oltava *välttämätöntä*.

Lisäksi, kun kysymys on oikeusturvasta rangaistusta määrättäessä ja rikosoikeudenkäynnistä luopumisesta,

— suostumuksen *aitouteen ja vapaaehtoisuuteen sekä nimenomaisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota* ja

— on varmistuttava siitä, että suostumuksen antaja *tietää ja ymmärtää suostumuksen merkityksen*. (Aiemmin PeVL 31/2005 vp, s. 3/II, sittemmin myös PeVL 7/2014 vp, s. 5/I.)

Perustuslakivaliokunta totesi ehdotetun sakkomenettelyä koskevan sääntelyn *vastaavan pääosin edellä esitettyjä edellytyksiä*, mutta ehdotti harkittavaksi lisäystä, jonka mukaan virkamiehen on pyrittävä varmistamaan, että epäilty ja asianomistaja ymmärtävät suostumuksensa merkityksen ennen sen antamista (PeVL 7/2010 vp, s. 5/II).

Suostumuksenvarainen perusoikeussuojaan puuttuminen liittyy pidempään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön linjaan, josta esimerkkeinä voidaan mainita perustuslain 21 §:n osalta PeVL 31/2005 vp, s. 3, ja PeVL 4/2010 vp, s. 6/II, ja sen ulkopuolisissa asiayhteydessä

## HE 103/2017 vp

PeVL 27/1998 vp, s. 2/II, PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 37/2005 vp, s. 3, PeVL 16/2010 vp, s. 4/II, ja PeVL 30/2010 vp, s. 6—7.

### *Lainsäädännön syntyhistoria*

Keskeisenä taustana sakkomenettelylain säätämiseksi ja siihen liitettylle suostumuskonstruktiolle oli nimenomainen pyrkimys saattaa summaarinen menettely vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Sekä rikesakkolaki että rangaistusmääräyslaki oli voitu säätää vain perustuslain säätämisyksessä lähinnä tuomiovallan siirtoon liittyvistä syistä. Erävalvontaa koskevassa lausunnossa 46/2005 vp perustuslakivaliokunta totesi poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen viitaten, että hallituksen tuli ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lainsäädännön saattamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Kyseisessä lausunnossa erätarkastajan oikeutta rikesakon määräämiseen ja rangaistusvaatimuksen antamiseen tarkasteltiin seuraavasti (s. 4/I, kursivoinnit tässä):

”Rikesakkomenettelyssä ja rangaistusmääräysmenettelyssä siirretään tuomiovallan käyttöä rikosoikeuden alalla riippumattoman tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Osittain tämän vuoksi rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyä koskevat yleislait on aikoinaan säädetty poikkeuslakeina perustuslain säätämisyksessä (ks. PeVL 1/1982 vp ja PeVL 12/1993 vp). Näiden lakien mukaisia toimivaltuuksia on sittemmin myönnetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisyksessä poliisin lisäksi rajavartiolaitokselle ja tullille. *Tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on valiokunnan mielestä kuitenkin suhtauduttava pidättyvästi.*

Ehdotetulle sääntelylle on sinänsä erävalvonnan erityisluonteeseen liittyviä perusteita. *Merkityksellistä on, että sekä rikesakon määräämiseen että rangaistusvaatimuksen antamisen edellytyksenä on yleislaeissa säädettyjen yleisten edellytysten lisäksi sakon kohteena olevan henkilön kirjallinen suostumus asian käsittelemiseen rikesakko- tai rangaistusmääräysmenettelyssä. Rangaistusvaatimuksen enimmäismäärä on ehdotuksessa rajoitettu 20 päiväsakkoon, eikä sakkorangaistusta saa muuntaa vankeudeksi. Nämä seikat ovat omiaan rajaamaan menettelyjen käyttöalaa siten, ettei sääntely valiokunnan mielestä vaikuta lakiehdotuksen käsitteilyjärjestykseen.*”

Mainitulla lausunnolla on ollut merkitystä sekä toimeksiantona että keskeisenä keinona poikkeuslakijärjestelyn päättämisessä (ks. rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietintö OM 2007:3, s. 16). Suostumuskonstruktion kriteerit haettiin hallituksen esitykseen (HE 94/2009 vp, s. 69—71) kirjallista tuomioistuinprosessia koskevasta lausunnosta PeVL 31/2005 vp, joka tosin on vain osa suostumuskonstruktiota koskevaa pidempää lausuntokäytännön linjaa. Suostumus myös osaltaan mahdollisti tuomiovallan edelleen siirtämisen syyttäjältä poliisimiehille (ks. HE 94/2009 vp, s. 14/I, ja tarkemmin OM 2007:3, s. 17).

Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnössä suostumuksen osatekijöistä mainittiin alun perin vain suostumus summaariseen menettelyyn (OM 2007:3, s. 104). Muun muassa kirjallista menettelyä koskenut lausunto PeVL 31/2005 vp sekä seuraavassa siteerattava eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kritiikki lienevät vaikuttaneet siihen, ettei suostumuskonstruktiota pidetty jatkovalmistelussa tässä muodossaan riittävänä:

”Minun on hyvin vaikea ymmärtää tätä. Onko mietinnössä todella ajateltu, että epäilty voisi pätevästi antaa suostumuksen rangaistuksen määräämiseen rikoksesta, johon hän ei mielestään

ole edes syyllistynyt? Tai että hän suostumuksellaan antaisi avoimen valtakirjan rangaistuksen mittaamiseen?

Käsitykseni mukaan epäillyn pätevä suostumus ei voi tarkoittaa muuta kuin sitä, että hän nimenomaisesti tunnustaa rikoksen ja hyväksyy vaaditun seuraamuksen. Pidän välttämättömänä, että nämä suostumuksen keskeiset elementit ilmenevät lakitekstistä ja myös siitä asiakirjasta, johon suostumus merkitään.

Kiinnitän vertailun vuoksi huomiota siihen, että ROL 5a luvun 1 §:n 1 momentin mukaan kirjallisen menettelyn edellytyksenä on muun muassa se, että vastaaja tunnustaa virallisen syyttäjän syytteessä kuvatun teon sekä käräjäoikeudelle antamallaan nimenomaisella ilmoituksella luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä (2 kohta) sekä se, että vastaaja on teon tehdessään ollut täysi-ikäinen (3 kohta). Näin tarkkoja edellytyksiä on pidetty välttämättöminä siitä huolimatta, että asian ratkaisee tuomioistuin lainoppineen virallisen syyttäjän vaatimuksen perusteella, kun taas ehdotetussa menettelyssä sakkomääräyksen voi ratkaista yksin nuorempi poliisikonstaapeli.”

(Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto 27.8.2007; Dnro 1252/5/07)

## 2.2 Ulkomaiden lainsäädäntö

### 2.2.1 Ruotsi

*Sakkomenettely.* Ruotsissa rangaistusmääräyksellä (*strafföreläggande*; rättegångsbalken, RB, 48 luku) voidaan määrätä sakko ja ehdollinen tuomio (*villkorlig dom*) sekä muu erityinen oikeusseuraamus kuten menettämisseuraamus, suuruudeltaan enintään 500 000 kruunun yritys-sakko ja rahamääräinen korvaus asianomistajalle. Kiinteämääräisiä sakkoja (*normerade böter*) ei rangaistusmääräyksellä voida määrätä. Rangaistusmääräysmenettelyssä voidaan käsitellä rikos, josta säädettyyn rangaistusasteikkoon sisältyy sakkorangaistus. Ankarimpaan enimmäisrangaistukseen perustuvaa rajoitussäännöstä ei ole.

Syyttäjäviranomaisen lokakuussa 2015 julkaisemassa käsikirjassa (Strafföreläggande — RättsPM 2015:4) on kuvattu soveltamisalaa siten, että rikoksen tulee yksittäistapauksessa olla sakolla sovitettavissa ja että seuraamuskäytännön on oltava niin vakiintunutta, että syyttäjän on mahdollista arvioida oikea seuraamus. Tyypillisinä esimerkkeinä rikoksista, joista on säädetty sekä sakko- että vankeusrangaistus ja jotka lähtökohtaisesti silti soveltuvat rangaistusmääräysmenettelyyn, mainitaan ohjeessa muun muassa vahingonteko, kotirauhan rikkominen, laittoman uhkauksen lievemmat muodot (”mindre allvarliga former av olaga hot”), pahoinpitelyn lievemmat muodot (”misshandel, ringa brott”), alkoholijuomien laiton myynti, näpistys ja lievä petos.

Rangaistusvaatimuksen antaa syyttäjä esitutkintapöytäkirjan tai muun aineiston perusteella syyteharkinnan jälkeen. Sen jälkeen se annetaan tiedoksi epäillylle. Poliisi ei osallistu menettelyyn.

Syyttäjä ei saa antaa rangaistusvaatimusta, jos syytteen nostamisen edellytykset eivät ole käsillä. Rangaistusvaatimusta ei myöskään saa antaa, jos siihen ei sisällytetä kaikkia syyttäjän tiedossa olevia saman epäillyn rikoksia, minkä taustalla on yhtenäisrangaistusta koskeva periaate. Esteenä rangaistusvaatimuksen antamiselle on myös asianomistajan ilmoitus siitä, että hän aikoo ajaa rikoksen perusteella muuta kuin maksuvelvollisuutta tarkoittavaa yksityisoikeudellista vaatimusta.

Jos asianomistaja on esittänyt rikokseen perustuvan rahamääräisen yksityisoikeudellisen vaatimuksen ja olosuhteet ovat sellaiset, että syyttäjä on oikeudenkäymiskaaren mukaan velvollinen ajamaan asianomistajan vaatimusta, myös kyseinen vaatimus sisällytetään rangaistusvaatimukseen epäillyn hyväksyttäväksi (RB 48:5a). Jos asianomistaja ei ole antanut tietoa siitä, aikooko hän esittää yksityisoikeudellisen vaatimuksen, häntä on mahdollisuuksien mukaan kehoitettava tekemään ilmoitus määräajassa (strafföreläggandekungörelse 2 §). Rangaistusvaatimusta ei saa tällä välin antaa. Määräajan päätyttyä rangaistusvaatimuksen saa antaa asianomistajan passiivisuudesta huolimatta. Sen sijaan rangaistusvaatimuksen antamiselle katsotaan olevan este, jos on aihetta olettaa epäillyn kiistävän yksityisoikeudellisen vaatimuksen taikka jos vaatimusta ei ole laadittu selkeästi tai sen perusteet eivät käy selvästi ilmi. Myös määrältään huomattavan vaatimuksen katsotaan muodostavan esteen rangaistusmääräysmenettelyn käyttämiselle.

Epäillyn on hyväksyttävä rangaistusvaatimus toimittamalla syyttäjälle selitys, jossa hän tunnustaa teon ja hyväksyy vaaditun seuraamuksen tai seuraamukset. Tietyissä tapauksissa rangaistusvaatimuksen voi hyväksyä myös maksamalla sakon (RB 48:11). Annettu hyväksyntä on vaikutukseton, jos syyttäjä on sittemmin tehnyt haasteen, haastehakemuksen, uuden rangaistusmääräyksen, syyttämättäjättämispäätöksen taikka päätöksen esitutinnan lopettamisesta tai suorittamatta jättämisestä (RB 48:12).

Sakkorangaistuksen sijasta tai ohessa voidaan määrätä ehdollinen tuomio, jos on ilmeistä, että tuomioistuin tuomitsisi sellaisen seuraamuksen. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, jos rikos on tehty alle 18-vuotiaana tai jos on aihetta yhdistää ehdolliseen tuomioon yhdyskuntapalvelu. (RB 48:4.2.)

Hyväksytyllä rangaistusmääräyksellä on lainvoimaisen tuomion oikeusvaikutukset. Hyväksymättä jättäminen johtaa lähtökohtaisesti syytteen nostamiseen. Rangaistusmääräykseen voi hakea muutosta alioikeudelta vain ylimääräisin muutoksenhakukeinoin kantelu- ja purkuperusteilla taikka sillä perusteella, ettei hyväksyminen ollut pätevä.

Vuonna 2014 annettiin noin 32 500 hyväksyttyä rangaistusmääräystä, jotka käsittivät noin 41 300 rikosta. Rikoksista liittyi tieliikenteeseen noin 38 % tapauksista (trafikbrottslagen 9 565 tapausta, trafikförordning 5 968 tapausta), mutta myös huumausainerikollisuudella (22 %) ja varallisuuteen kohdistuvilla rikoksilla (22 %) oli suuri osuus. Pahoinpitelyrikoksia ratkaistiin rangaistusmääräysmenettelyssä vain 266 kappaletta (0,6 %).

Rangaistusmääräyksen lisäksi Ruotsin oikeudenkäymiskaaren 48 luvussa on säädetty järjestyssakkomääräyksestä (*föreläggande av ordningsbot*), jonka voi antaa poliisimies, syyttäjä, tullimies ja rannikkovartiostoon kuuluva virkamies (RB 48:20). Järjestyssakkomenettelyssä voidaan käsitellä sellaisia lieviä rikoksia, joista voidaan tuomita vain kiinteämääräinen sakko-rangaistus ja jotka sisältyvät valtakunnansyyttäjän vahvistamaan listaan (*ordningsbotskatalog*) (RB 48:14). Käytännössä kysymykseen tulevat lähinnä liikenne rikkomukset. Järjestyssakkoa ei voida antaa, jos epäilty kiistää teon tai jos kaikkia käsillä olevia epäillyn tekoja ei voida sisällyttää järjestyssakkomääräykseen. Määräys pyritään lähtökohtaisesti antamaan epäillyn läsnä ollessa, jolloin hänellä on tilaisuus hyväksyä se välittömästi. Muilta osilta järjestyssakkomenettely vastaa pääosin rangaistusmääräysmenettelyä.

*Liikenne rikokset ja ajokielto.* Ruotsissa liikenteen perussäädös on liikenneasetus (trafikförordning 1998). Tavallisimmista liikenne rikkomuksista rangaistaan liikenneasetuksen nojalla. Vakavimmista liikenne rikoksista säädetään laissa eräiden liikenne rikosten rangaistuksista (lag om straff för vissa trafikbrott 1951, liikenne rikoslaki). Liikenneasetuksen mukainen vastuu syrjäytyy, jos teosta voidaan rangaista rikoslain tai liikenne rikoslain nojalla (trafikförordning



14:14). Tieliikenne rikkomuksista rangaistaan pääasiassa tuomioistuinten ulkopuolella joko järjestyssakkomenettelyssä tai rangaistusmääräysmenettelyssä.

Ruotsissa ajo-oikeuteen kohdistuvat seuraamukset ovat ajokortin peruuttaminen, varoitus ja ajo-oikeuden sitominen alkolukon käyttöön (körkortslag, 1998, KL). Ajokortti voidaan peruuttaa KL 5:3:ssa luetelluista syistä, joita ovat erilaiset liikenne rikkomukset (kohdat 1—5), muut vakavat rikokset, jotka eivät välttämättä liity liikenteeseen (kohta 6), sekä terveydelliset ja muut syyt, joiden johdosta kuljettaja ei täytä ajo-oikeuden edellytyksiä (kohdat 7—9).

Ajo-oikeusseuraamukseen johtava rikollinen teko voidaan todeta lainvoimaisella tuomiolla, hyväksytyllä rangaistus- tai järjestyssakkomääräyksellä taikka syyttämättä jättämispäätöksellä (KL 5:1). Mainituissa ratkaisuihin ei voida määrätä ajo-oikeuteen kohdistuvaa seuraamusta, vaan ajo-oikeudesta päättää keskitetysti Liikennevirasto (*Transportstyrelsen*) erillisessä hallinnollisessa menettelyssä rangaistuksen määräämisen jälkeen (KL 7:2.1,7). Liikennevirasto perustaa päätöksensä syyksi lukevasta ratkaisusta ja mahdollisesta muusta käytettävissä olevasta selvityksestä ilmeneviin tietoihin. Ajo-oikeusseuraamuksia koskevista päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen (KL 8:1.1,1). Poliisilla ja syyttäjällä on lisäksi toimivalta ajokortin väliaikaiseen pois ottamiseen (KL 7:4). Tällaisessa tapauksessa Liikenneviraston on viipymättä ratkaistava, palautetaanko ajokortti vai peruutetaanko ajo-oikeus toistaiseksi lopullisen päätöksen tekemistä varten (KL 7:5).

Liikenneviraston päätöksentekomenettelyä on ajo-oikeusseuraamuksia koskevista asioista kevennetty säätämällä mahdollisuudesta päätösehdotuksen (*preliminärt beslut*) antamiseen. Päätösehdotus voidaan antaa, kun on syytä olettaa, että ajo-oikeuden haltija on valmis hyväksymään päätöksen. Päätösehdotuksen hyväksymiselle on asetettava määräaika, jonka kuluessa asian käsittelyä ei saa jatkaa. Hyväksytyllä päätösehdotuksella on lainvoimaisen päätöksen oikeusvaikutukset (KL 7:6). Myös varoitus voidaan antaa päätösehdotuksen kautta. Esitöissä päätösehdotusmahdollisuutta on perusteltu sillä, ettei ajokielto seuraamuksen määräämiselle ollut tarpeen asettaa korkeampia oikeusvarmuuden vaatimuksia kuin rangaistusmääräysmenettelylle (RP 1997/98:124, s. 49).

Peruuttaessaan ajokortin liikenne rikkomuksen tai muun rikoksen johdosta liikennevirasto päättää määräajasta, jonka kuluessa uutta ajokorttia ei saa myöntää (*spärrtid*). Määräaika on vähintään 1 kuukausi ja enintään 3 vuotta (KL 5:6). Aika on kuitenkin päätöspäivästä lukien vähintään 1 vuosi, jos kyseessä on alkoholin käyttöön liittyvä rattijuopumus (muuta huumaavia aineita ei lasketa) tai 2 vuotta, jos kyseessä on törkeä alkoholin käyttöön liittyvä rattijuopumus, henkilö on syyllistynyt useisiin rattijuopumus rikkomuksiin viiden vuoden aikana tai jos rattijuopumukseen syyllistyy alkoholiriippuvaiseksi todettu kuljettaja.

Rattijuopumukseen syyllistyneellä kuljettajalla on mahdollisuus vaihtaa ajokortin peruuttaminen ehdolliseksi suostumalla siihen, että autoon asennetaan alkolukko 1 tai 2 vuoden tarkkailujakson ajaksi, jos hän ei ole samanaikaisesti syyllistynyt muihin rikkomuksiin (KL 5:16)..

Ajokortin peruuttamisajan jälkeen kuljettajan täytyy hakea uutta ajokorttia. Uusi ajokortti on maksullinen ja ehdot sen myöntämiseen vaihtelevat sen mukaan, syyllistykö kuljettaja kyseiseen rikkomukseen väliaikaisen vai pysyvän ajokortin haltijana, kuinka pitkä peruuttamisaika on ollut ja mitkä olivat syyt ajokortin peruuttamiselle (KL 5:14).

### 2.2.2 Norja

*Sakkomenettely.* Rikosasia voidaan Norjassa ratkaista syyttäjän rangaistusmääräyksellä (*forelegg*; straffeprosessloven, SPL, 20 luku), jos asia on syyttäjän käsityksen mukaan ratkaistavissa.

sa sakolla, menettämisseuraamuksella tai tietyillä virkaan tai liiketoimintaan kohdistuvilla seuraamuksilla (SPL 255 §). Määräys voi lisäksi koskea oikeutta kuljettaa moottoriajoneuvoa tai oikeutta suorittaa henkilökuljetuksia korvausta vastaan (SPL 2.1,3 ja 255 §). Tapauksissa, joissa toimivalta syytteen nostamiseen on delegoitu poliisiviranomaiselle, tällä on pääsääntöisesti toimivalta myös rangaistusmääräyksen antamiseen samoissa asioissa (forskrift om ordningen av påtalemyndigheten 20-3 § ja toimivaltaaperusteista SPL 67.2 §).

Rangaistusmääräys voidaan ulottaa myös eräisiin rahakorvauksiin, joita koskeva vaatimus voitaisiin käsitellä rikosasian oikeudenkäynnissä, sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen valtiolle (SPL 256.3 §). Jos syyttäjä pitää vaatimuksen määrän tueksi esitetyjä tietoja riittämättöminä, hän voi sisällyttää määräykseen osan vaatimuksesta. Vaatimuksen täydentämiselle voidaan asettaa määräaika. Henkilölle, joka aikoo esittää enemmän vaatimuksia kuin rangaistusmääräykseen on kirjattu, tulee ilmoittaa, että hän voi saattaa vaatimuksen loppuosaa koskevan asian vireille riita-asioiden käsittelyjärjestyksessä. (Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten 20:2.2.)

Syyttäjän toimivaltaa määräyksen antamiseen ei ole rajattu tiettyihin rikoksiin, mutta käytännössä määräys annetaan vähemmän vakavissa tapauksissa. Vuonna 2014 annettiin noin 53 000 rangaistusmääräystä, joista 39 % tilastoitiin liikenne rikollisuuteen ja 21 % huumausainerikoksiin liittyviksi. Väkivaltarikosten osuus oli noin 2 % (1 261 kappaletta).

Rangaistusmääräysmenettelyssä rikosasiaa tutkitaan normaalissa järjestyksessä, minkä jälkeen syyttäjä tekee päätöksen syytteen nostamisesta taikka asian ratkaisemisesta antamallaan määräyksellä. Asian ratkaiseminen rangaistusmääräyksellä edellyttää epäillyn suostumusta. Epäiltyä kehoitetaan ilmoittamaan asetetussa määräajassa hyväksyykö hän määräyksen (SPL 256.1,5 §). Jos epäilty ei hyväksy määräystä, syyttäjä nostaa syytteen asian käsittelemiseksi tuomioistuimessa (SPL 268 § ja forskrift om ordningen av påtalemyndigheten 20:8). Määräyksen antanutta syyttäjää ylempi syyttäjä voi rikkomuksesta epäillyn eduksi kumota hyväksytyinkin määräyksen, mutta kumoaminen ei voi koskea asianomistajan korvaussaatavaa (SPL 258.1 §). Muutoin hyväksytyllä määräyksellä on tuomion oikeusvaikutukset (SPL 258.2 §). Valittaminen on mahdollista menettelyvirheen, rikoslainsäädännön virheellisen soveltamisen, rikoksen vanhentumisen tai hyväksymisen pätemättömyyden perusteella (SPL 259 §). Valitus johtaa rangaistusmääräyksen hyväksymisen kumoamiseen tai valituksen hylkäämiseen (SPL 260.2 §). Muilta osin noudatetaan valitusta koskevia yleisiä säännöksiä soveltuvin osin (SPL 260.3 §).

Eräiden erityissäännösten perusteella poliisimies ja tullimies voivat määrätä kiinteämääräisen sakan yksinkertaisella määräyksellä (*forenklet forelegg*) (forskrift om ordningen av påtalemyndigheten 20:11). Menettely koskee tieliikenne-, vesiliikenne- ja tullirikkomuksia. Tarkoituksena on, että tällainen seuraamus määrätään välittömästi tekopaikalla. Se voidaan kuitenkin määrätä jälkikäteenkin. Määräys raukeaa, jos rikkomuksesta epäilty ei tapauksesta riippuen hyväksy sitä heti tai asetetussa määräajassa. Hyväksymättä jättäminen johtaa syyttäjän rangaistusmääräyksen antamiseen tai asian käsittelemiseen tavallisessa rikosprosessissa. Syyttäjä voi rikkomuksesta epäillyn eduksi kumota yksinkertaisen määräyksen. Vuonna 2014 annettiin noin 225 000 yksinkertaista määräystä, joista 92 % koski tilastojen mukaan liikenne rikoksia.

*Liikenne rikokset ja ajokielto.* Norjassa tieliikennelain (Lov om vegtrafikk 1965) vastaisesta menettelystä tuomitaan sakkoihin tai korkeintaan yhden vuoden vankeusrangaistukseen, ellei rikoksesta ole muussa lainsäädännössä säädetty ankarampaa rangaistusta (31 §). Samassa tuomioissa tai syyttäjän rangaistusmääräyksessä (*forelegg*) voidaan määrätä syytetty menettämään oikeus ajaa moottorikäyttöistä ajoneuvoa (*tap av retten til å føre førerkortpliktig motorvogn*) tietyksi ajaksi tai pysyvästi, jos liikenneturvallisuus tai yleinen etu sitä edellyttää (33 §).

Ajo-oikeuden menettämiseen johtavia rikoksia ovat rattijuopumus ja ylinopeus sekä muut vakavat rikokset.

Poliisiviranomainen voi tehdä väliaikaisen päätöksen ajo-oikeuden peruuttamisesta (*tilbakekalle*) ja ottaa ajokortin haltuunsa, jos se perustellusta syystä epäilee moottoriajoneuvon kuljettajaa, omistajaa tai omistajan suostumuksella ajoneuvoa hallitsevaa rikoksesta, josta voi seurata ajo-oikeuden menettäminen. Kysymys ajokortin väliaikaisen peruuttamisen jatkamisesta tulee siirtää syyttäviviranomaisen käsiteltäväksi niin pian kuin mahdollista. Jos epäilty ilmoittaa olevansa eri mieltä ajokortin haltuunotosta, kysymys siirretään käräjäoikeudelle, jonka tulee antaa asiassa päätös kolmen viikon kuluessa (33 § 3 kohta). Määräaikaisen ajo-oikeuden menettämistä koskevan päätöksen yhteydessä voidaan määrätä, että ajokortin takaisin saaminen edellyttää uutta ajokoetta.

Jos poliisiviranomaisella on perusteltua aihetta epäillä, että kuljettaja ei enää täytä näköön, terveyteen tai ajokykyyn liittyviä vaatimuksia, joihin sisältyy myös alkoholin, muiden huumausainien tai nukahtamislääkkeiden väärinkäytön kieltä, poliisi voi määrätä kuljettajan lääkärintarkastukseen tai uuteen ajokokeeseen. Poliisiviranomainen voi myös määrätä kuljettajan luovuttamaan ajokorttinsa toistaiseksi, jos katsoo sen välttämättömäksi (34 §).

Norjassa on vuodesta 2004 lähtien ollut käytössä pistejärjestelmä (*prikkelasting*), johon merkitään pistejärjestelmäasetuksen (Forskrift om prikkbelasting, 2003) 2 §:ssä tarkoitetut liikenerikkomukset lukuun ottamatta lievimpiä ylinopeusrikkomuksia. Rikkomustyyppistä riippuen järjestelmään merkittävä pistemenetys on 2 tai 3 pistettä, ja kahdeksan pisteen saavuttaminen tai ylittäminen kolmen vuoden aikana johtaa ajo-oikeuden väliaikaiseen menettämiseen kuudeksi kuukaudeksi (4 §).

### 2.2.3 Tanska

*Sakkomenettely.* Tanskan summaaristen rikosasioiden käsittelyjärjestelmä muistuttaa Ruotsin ja Norjan järjestelmiä. Sakko ja menettämisseuraamus voidaan määrätä tuomioistuinkäsittelyn ulkopuolella. Asian käsittelystä sillä tavalla säädetään prosessilain (retsplejeloven) 832 §:ssä. Syyttäjä voi antaa sakkomääräyksen (*bødeforlæg*) rikkomuksesta, jos se ei hänen arvionsa mukaan johda sakkoa ankarampaan rangaistukseen. Lisäksi eräissä tapauksissa poliisivirkamies voi määrätä liikenerikkomuksista kiinteämääräisen sakon.

Asian käsittely summaarisessa menettelyssä on mahdollista myös usean rikkomuksen tapauksissa. Myös ajo-oikeuteen kohdistuvia seuraamuksia voidaan monissa tapauksissa määrätä summaarisessa menettelyssä (færdselsloven 119 a §).

Seuraamuksen määrääminen summaarisessa menettelyssä voi tulla kysymykseen tapauksissa, joissa rikkomuksesta epäilty myöntää syyllisyytensä ja ilmoittaa olevansa valmis maksamaan sakon asetetussa määräajassa. Käytännössä sakon maksaminen katsotaan riittäväksi epäillyn suostumukseksi. Jos epäilty ei anna suostumustaan, asia käsitellään tuomioistuimessa, jonka ratkaisuun voi hakea muutosta. Hyväksytyllä sakkomääräyksellä on samat vaikutukset kuin lainvoimaisella tuomiolla. Ylemmällä syyttäjällä on kuitenkin oikeus jatkaa asian käsittelyä ja nostaa syyte, samoin kuin syyttämättäjäättämispäätöksen ja sovintoratkaisun jälkeen, jos tätä koskeva päätös annetaan sakkomääräyksen hyväksyneelle tiedoksi kahden kuukauden kuluessa hyväksytystä sakkomääräyksestä (retsplejeloven 724.2 ja 832.3 §).

Vuonna 2014 sakkomääräysmenettelyssä annettiin 124 465 sakkorangaistusta. Näistä 64 % annettiin tieliikennelain (færdselsloven) nojalla ja 27 % muiden erityislakien nojalla. Alle 9 % sakkomääräyksistä oli rikoslakiperusteisia. Tässä ryhmässä selvä enemmistö määräyksistä an-

nettiin omaisuusrikosten perusteella (9 849 kappaletta, 8 % kokonaismäärästä), joista puolestaan enemmistö oli myymälävarkauksia. Väkivaltarikoksia ratkaistiin sakkomääräysmenettelyssä vain 108 kappaletta (0,1 %, joista 64 oli virkamiehen vastustamisia ja 24 lieviä pahoinpitelyjä).

*Liikenne rikokset ja ajokielto.* Tanskassa tieliikenteen perussäännös on liikennelaki (færdselsloven 2009), jonka vastaisesta menettelystä voidaan määrätä ajo-oikeuteen kohdistuvia seuraamuksia. Ajo-oikeusseuraamuksia ovat ehdollinen ja ehdoton ajo-oikeuden menettäminen, ajokielto sekä ajo-oikeuden sitominen alkoholukon käyttöön.

Liikennelain 125 §:ssä luetelluista rikkomuksista ajo-oikeus tuomitaan menetetyksi ehdollisena (*betinget frakendelse*). Tällöin kuljettajalla on kolmen vuoden koeaika, jonka aikana hän ei saa syyllistyä liikenne rikkomuksiin, joista voidaan määrätä ajo-oikeuden menettäminen. Ajo-oikeus tuomitaan menetettäväksi ehdottomana (*ubetinget frakendelse*, 126 §), jos kyse on asetta vakavammasta rikkomuksesta, jos kuljettaja syyllistyy useampaan rikkomukseen, joista ehdollinen ajo-oikeus voitaisiin tuomita menetettäväksi, tai jos kuljettaja on aikaisemmin tuomittu menettämään ajo-oikeutensa. Ehdottoman ajo-oikeuden menettämisen vähimmäiskesto on 6 kuukautta ja enimmäiskesto 10 vuotta. Rattijuopumukseen tai huumausaineiden vaikutuksen alaisena ajamiseen syyllistyneelle ajo-oikeuden menettämisen vähimmäiskesto on 3 vuotta (128 §). Ajo-oikeus voidaan tuomita pysyvästi menetetyksi, jos kuljettajan syyllistyy vakavaan ajovirheeseen aiheuttaen vakavia henkilövahinkoja ja kuljettajan aikaisempi ajokäyttäytyminen antaa aihetta olettaa, että ajo-oikeuden pysyvä menettäminen on välttämätöntä liikenneturvallisuuden ja rikosten torjunnan kannalta (128 § 3 kohta).

Jos kuljettaja syyllistyy ensimmäisen kolmen vuoden aikana ajo-oikeuden saamisen jälkeen rikkomukseen, josta voidaan määrätä ehdollinen ajokielto, hänet voidaan ehdollisen ajo-oikeuden menettämisen sijasta määrätä ajokieltoon (*kørselsforbud*, 127 §). Ajo-oikeuden takaisinsaamiseksi ajokieltoon määrätyn on suoritettava erityinen ajo-opetus sekä teoria- ja ajokoe uudestaan.

Ajo-oikeuteen kohdistuvista seuraamuksista päättää tuomioistuin (119 §). Lain 119 a §:ssä säädetään kevennetystä menettelystä (1 kohta) ja kirjallisesta menettelystä (2 kohta), joita voidaan tietyissä lievissä tapauksissa käyttää täysimääräisen tuomioistuinkäsittelyn sijasta. Poliisi voi väliaikaisesti keskeyttää ajo-oikeuden, jos se epäilee kuljettajaa rikkomuksesta, josta seuraa ehdoton ajo-oikeuden menettäminen (130 §). Ajo-oikeuden takaisinsaannin edellytyksenä on teoria- ja ajokokeen uusiminen, rattijuopumus- tai huumausainetapauksissa lisäksi erillisen opetuskurssin (*ANT-kursus*) suorittaminen. Rattijuopumuksen johdosta ehdottomaan ajokieltoon määrätty voi teoria- ja ajokokeen sekä ANT-kurssin suoritettuaan hakea poliisilta ajo-oikeutensa merkitsemistä alkoholukojärjestelmään (132 §). Jos veren alkoholipitoisuus on ollut yli 2 promillea tai jos rattijuopumusrikoksia on useita, alkoholukojärjestelmään siirtyminen on kuljettajalle pakollista (60 §).

Tanskassa on käytössä myös eräänlainen pistemerkintäjärjestelmä (*klippekortsystem*), jonka tarkoituksena on kohdistaa moite sellaiseen vaaralliseen liikennekäyttäytymiseen, joka ei yksittäisenä tekona johda ajo-oikeusseuraamusten määräämiseen (Forslag til Lov om ændring af færdselsloven 2003/1 LSF 98 s.5).

#### 2.2.4 Saksa

*Sakkomenettely.* Saksassa ei ole tuomioistuimen ulkopuolista summaarista rikosprosessia, sillä Saksan perustuslain mukaan vain tuomioistuin voi määrätä rikosoikeudellisen rangaistuksen. Useat vähäisenä pidetyt rikkomukset, erityisesti lievemmät liikenne rikkomukset, on jätetty ri-

kosoikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Sen sijaan niitä pidetään järjestyksirikkomuksina (*Ordnungswidrigkeiten*), joista seuraa rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaan hallinnollinen sakko (*Geldbuße*). Järjestyksirikkomuksia sääntelee oma lakinsa (*Ordnungswidrigkeitengesetz*, OWiG). Järjestyksirikkomuksia koskevista maksu- ja ajokieltoseuraamuksista on julkaistu luettelo (*Bußgeldskatalog*). Osa rattijuopumusrikoksista kuuluu luetteloon. Muutoinkin järjestelmän soveltamisalaan kuuluu pääosin liikennesrikkomuksia. Soveltamisalassa on kuitenkin myös useita yleiseen järjestykseen liittyviä rikkomuksia (esimerkiksi luvaton kokoontuminen, meluaminen, luvaton prostituution harjoittaminen ja väärän henkilötiedon antaminen; OWiG 111—129 §).

Järjestyksirikkomuksia koskevat asiat kuuluvat hallintoviranomaisten ratkaistaviksi lukuun ottamatta eräitä tapauksia, joissa syyttäminen on säädetty syyttäjän ja tuomitseminen yleisten tuomioistuinten tehtäväksi (OWiG 35 §). Syyttäjä voi tilanteesta riippuen myös jatkaa hänelle tulleen rikosasian käsittelyä järjestyksirikkomusasiaina tai siirtää asian hallintoviranomaiseen (OWiG 38—44 §).

Järjestyksirikkomusmenettelyssä sovelletaan suurelta osin rikosprosessilakia (OWiG 46 §, *Strafprozeßordnung* 1987). Menettelyn aloittaminen ja päättäminen ovat toimivaltaisen viranomaisen harkinnassa (OWiG 47 §). Esitutinnan hoitavat poliisiviranomaiset, joilla on tutkinnan suorittamisessa pitkälti samat oikeudet ja velvollisuudet kuin normaalia rikosasiaa käsiteltäessä (OWiG 53 §).

Järjestyksirikkomuksesta on säädetty seuraamukseksi hallinnollinen sakko, jonka määrä on vähintään viisi euroa ja yleensä enintään tuhat euroa (OWiG 17 §). Ennen kuin toimivaltainen viranomainen päättää sakon määräämisestä, on epäillylle varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä vastaan esitetystä syytteestä (OWiG 55 §). Sakon määrääminen ei edellytä epäillyn suostumusta, mutta epäilty voi vastustaa sakkoa kahden viikon kuluessa, jolloin hallintoviranomainen joko itse poistaa sakon tai siirtää asian syyttäjälle, joka toimittaa asian toimivaltaiselle alioikeudelle (OWiG 67—69 §). Jos alioikeus katsoo, että asia voidaan ottaa käsittelyyn, se voi toimittaa suullisen pääkäsittelyn ja antaa asiassa tuomion, jolloin voidaan määrätä alkupeleistä järjestyssakkoa ankarampi seuraamus (OWiG 66.2 ja 71 §). Jos alioikeus pitää asiaa ilmeisen puutteellisesti selvitetynä, se voi myös palauttaa asian hallintoviranomaisen käsiteltäväksi (OWiG 69.5 §). Alioikeus voi lisäksi ratkaista asian antamalla päätöksen (*Beschluss*), jos se ei pidä suullista käsittelyä tarpeellisena eivätkä syyttäjä tai epäilty tätä vastusta. Näin toimiessaan alioikeus voi muun muassa vapauttaa epäillyn, vahvistaa sakon tai lopettaa syytteen käsittelyn, mutta ei kuitenkaan korotata sakkoa (OWiG 72 §).

Järjestyssakon määräämiseen toimivaltainen viranomainen voi määrätä myös enintään kolmen kuukauden mittaisen ajokiellon, jos järjestyksirikkomuksesta on säädetty tällainen seuraamus. Ajokortin peruuttaminen sen sijaan kuuluu yksinomaan tuomioistuimen toimivaltaan. Järjestyssakkomenettelyssä voidaan lisäksi määrätä muun muassa menettämisseuraamus.

Lisäksi Saksassa on tuomioistuimen toimivaltaan kuuluva rangaistusmääräysmenettely (*Strafbefehlsverfahren*; *Strafprozeßordnung* 407—412 §).

*Liikennesrikokset ja ajokielto.* Saksassa siirryttiin vuonna 1952 järjestelmään, jossa vähäiset tieliikennesrikokset käsitellään järjestyksirikkomuksina. Lievät massaluontoiset liikennesrikokset dekriminalisoitiin ja siirrettiin hallintoviranomaisten toimivaltaan. Vain törkeämmät teot kuuluvat edelleen rikosoikeudellisen järjestelmän piiriin. Kriminalisoidut liikennesrikokset ovat rikoslaissa (*Strafgesetzbuch* 1998) ja niiden seuraamuksina on sakkoa tai vankeutta. Rikoksina käsitellään erityisesti vakavat liikennesrikokset, joissa on vaarannettu tai vahingoitettu muita tienkäyttäjiä.

Ajo-oikeuteen kohdistuvia seuraamuksia ovat ajokortin peruuttaminen ja ajokielto. Tieliikennelaissa säädetään lisäksi virhepistejärjestelmästä, jossa pisteiden kertyminen virhepisterekisteriin (*Fahreignungsregister*) voi johtaa ajokortin peruuttamiseen. Ajokielto on rikoksen tai järjestysrikkomuksen täydentävä rangaistus (*Nebenstrafe*). Ajokortin peruuttaminen taas tulkitaan rikosoikeudelliseksi turvaamistoimeksi (*Maßregel der Besserung und Sicherung*).

Ajokiellon määrääminen tuomioistuimessa on tuomioistuimen harkinnan varassa, järjestysrikkomuksissa ajokielto seuraa suoraan hallinnollisista sakoista annetun rangaistusluettelon määräyksistä. Hallinnollisen ajokiellon pituus ja mahdolliset ajo-oikeuteen vaikuttavat virhepisteet määräytyvät luettelon mukaan. Ajokielto määrätään vähintään 1 kuukaudeksi ja enintään 3 kuukaudeksi, jonka aikana viranomaisen säilyttää ajokorttia. Ajokiellon päättymisen jälkeen ajokortti palautetaan kuljettajalle.

Ajokortin peruuttamisesta voi päättää vain tuomioistuin. Ajokortti voidaan peruuttaa esimerkiksi tieliikenteen vaarantamisen tai rattijuopumuksen seurauksena. Peruuttamisen yhteydessä määrätään 6 kuukauden—5 vuoden pituinen määräaika, jonka kuluessa uutta ajokorttia ei voida myöntää. Määräajan päättymisen jälkeen uutta ajokorttia haetaan samoin säännöin kuin ensimmäistä ajokorttia haettaessa.

Uudistetussa, 1.5.2014 voimaan tullessa, virhepistejärjestelmässä huomioidaan rikkomukset, jotka voivat välittömästi vaikuttaa liikenneturvallisuuteen. Rikkomukset on lueteltu tyhjentävästi ajolupa-asetuksessa (*Fahrerlaubnis-Verordnung*). Rikkomukset pisteytetään 1—3 pisteellä ja ajokortin peruuttamisen raja on 8 pistettä.

#### 2.2.5 Alankomaat

*Sakkomenettely.* Alankomaissa syyttäjä voi antaa rangaistusmääräyksen rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi enintään kuusi vuotta vankeutta. Menettelyssä voidaan määrätä muun muassa sakkorangaistus, enintään 180 tunnin yhdyskuntaseuraamus ja ajokielto. (*Wetboek van Strafvordering* 257 a §.) Eräissä tapauksissa muille virkamiehille on annettu toimivaltaa lievempien seuraamusten määräämiseen (257 b §). Menettelyn oikeusturvatakeita on porrastettu siinä määrättävän konkreettisen seuraamuksen perusteella. Esimerkiksi yli 2 000 euron rahamääräiseen seuraamukseen johtava määräys voidaan antaa vain, jos syyttäjä on kuullut avustajan avustamaa epäiltyä. Samoin yhdyskuntaseuraamuksen tai ajokiellon sisältävä rangaistusmääräys voidaan antaa vain, jos syyttäjä on kuullut epäiltyä. Kuulemisesta on laadittava kirjallinen raportti. (257 c §.) Epäilty voi vastustaa rangaistusmääräystä määräajassa, jolloin asia siirtyy tuomioistuinkäsittelyyn (257 e §).

Lisäksi Alankomaissa on lähinnä liikenerikkomuksia koskeva hallinnollinen seuraamusjärjestelmä.

*Liikenerikokset ja ajokielto.* Alankomaissa tieliikenteen perussäädöksiä ovat vuoden 1994 tieliikennelaki (*Wegenverkeerswet*) ja vuoden 1990 asetus liikennesäännöistä ja -merkeistä (*Reglement verkeersregels en verkeerstekens*). Periaatteessa pääsääntö tieliikennelakia koskevien rikkomusten käsittelyssä on rikosprosessi, mutta käytännössä rikkomukset käsitellään tuomioistuinten ulkopuolella.

Vähäiset tieliikenerikkomukset siirrettiin vuonna 1989 rikosoikeudellisesta menettelystä hallinnolliseen menettelyyn lailla liikennesäännösten hallinnollisesta toimeenpanosta (*Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften*, Mulder-laki). Useimmat liikenerikkomukset käsitelläänkin tässä hallinnollisessa menettelyssä. Teko, joka muuten käsiteltäisiin hallinnollisena rikkomuksena, on Mulder-lain 2 artiklan mukaan rikos, jos sillä on aiheu-

tettu henkilö- tai esinevahinkoja. Tieliikenteen rikoksista säädetään tieliikennelaisissa, ja vakavimmat teot käsitellään aina rikosasioina.

Alankomaissa voidaan määrätä sakon lisäksi ajokielto vakavampien rikkomusten seuraamukseksi. Tieliikennelaisissa on vuodesta 2002 lähtien säädetty lisäksi toistuvien liikenne rikkomusten seuraamusjärjestelmästä, joka koskee pääsääntöisesti uusia kuljettajia. Järjestelmässä huomioidaan ensinnäkin liikennesääntöjen rikkominen, josta aiheutuu henkilö- tai esinevahinkoja, sekä kuolemaan johtaneet onnettomuudet. Lisäksi otetaan huomioon yli 30 km/h:n ylinopeus (moottoritiellä yli 40 km/h), liian pieni ajoetäisyys, vaaran aiheuttaminen liikenteessä ja yli 1,3 %:n rattijuopumus.

Jos kuljettaja syyllistyy 3 rikkomukseen 5 vuoden kuluessa siitä, kun hän on saanut ajo-oikeuden, on seurauksena väliaikainen ajokielto siihen asti, kunnes kuljettaja on suorittanut ajokokeen ja teoriakokeen autokoulussa. Jos ajokyky todetaan puutteelliseksi, on seurauksena ajo-oikeuden menetys. Kuljettajantutkinto (ajokoe + teoriakoe) on tällöin suoritettava uudelleen. 5 vuoden tarkkailujaksoa ei pidennetä rikkomusten seurauksena, eivätkä merkinnät ole voimassa sen jälkeen.

Vuodesta 2011 alkaen rattijuopumus on huomioitu riippumatta siitä, kauanko kuljettajalla on ollut ajo-oikeus. Jos kuljettaja syyllistyy 5 vuoden aikana kahdesti päihteiden käyttöön ajon aikana, ja jos toisella kerralla promille määrä ylittää 1,3 ‰, on seurauksena ajo-oikeuden menetys. Ajo-oikeuden palauttamiseksi kuljettajantutkinnon ajokoe on suoritettava uudelleen. Tarkkailujakso alkaa ensimmäisestä päihderikkomuksesta.

#### 2.2.6 Ranska

*Liikenne rikokset ja ajokielto.* Tieliikenteen perussäännökset ovat tieliikennelaisissa (Code de la route 2000). Tieliikennelaisissa tai rikoslaissa (Code pénal) mainituista rikkomuksista (*infractions*) on seuraamuksina sakkoa, vankeutta tai ajo-oikeuteen kohdistuvia seuraamuksia. Myös yhdyskuntapalveluseuraamus on mahdollinen (Code pénal, artikla 131-22). Seuraamusjärjestelmä on porrastettu niin, että lievemmät rikkomukset voidaan käsitellä hallinnollisissa menettelyissä ja vain vakavammat rikkomukset tulevat tuomioistuinten arvioitavaksi.

Ajoluvan menettämisseuraamuksista (*retrait du permis de conduire*) säädetään tieliikennelain artiklassa L224 (Interdiction de délivrance, rétention, suspension et annulation, L224-1 – L224-18). Ajoluvan menettämisseuraamus voidaan tuomita muun rangaistuksen oheisseuraamuksena tai ainoana seuraamuksena tieliikenne rikkomuksesta tai -rikoksesta. Hallintoviranomainen tai tuomioistuin voi määrätä ajoluvan menetettäväksi määräajaksi, jonka jälkeen ajolupa palautetaan kuljettajalle. Myös poliisi voi määrätä ajoluvan menetettäväksi väliaikaisena turvaamistoimena.

Tuomioistuimen voi määrätä ajoluvan mitätöitäväksi, minkä jälkeen kuljettajan on haettava uusi ajolupa. Mikäli ajoluvan peruuttaminen johtuu alkoholin tai huumaavien aineiden käytöstä, kuljettajan on ajoluvan takaisin saamiseksi tai uuden ajoluvan hankkimiseksi läpäistävä säädetyt testit (*un examen ou une analyse médicale, clinique, biologique et psychotechnique*, L224-14).

Poliisilla on oikeus ottaa ajolupa välittömästi haltuunsa (*rétention du permis de conduire*), jos ajoneuvon kuljettaja syyllistyy tieliikenne rikkomukseen, kuten ajamiseen alkoholin tai huumeiden vaikutuksen alaisena tai yli 40 km/h:n ylinopeuteen, tai jos poliisi epäilee kuljettajan aiheuttaneen kuolemaan johtaneen onnettomuuden. Ajoluvan haltuunotto on turvaamistoimi, ja poliisiviranomainen tekee sen yleensä puhalluskokeen tai siitä kieltäytymisen perusteella

taikka rutiininomaisen tarkastuksen yhteydessä. Ajoluvan haltuunotto voi kestää korkeintaan 72 tuntia, jonka aikana poliisiviranomaisen tulee ilmoittaa asiasta hallintoviranomaiselle (*préfet*) tai syyttäjälle ajoluvan hallinnollista tai rikosoikeudellista lakkauttamista (*suspension*) varten.

Ajoluvan lakkauttaminen voi olla hallintoviranomaisen määräämä hallinnollinen seuraamus tai tuomioistuimen määräämä rikosoikeudellinen seuraamus. Ajoluvan lakkauttaminen voi seurata poliisiviranomaisen tekemää haltuunottoa taikka tuomioistuin tai hallintoviranomainen voi määrätä sen omasta aloitteestaan todetessaan rikkomuksen, jonka seurauksena ajolupa voidaan lakkauttaa määräajaksi. Hallinnollinen ajoluvan lakkauttaminen (*suspension administrative*) tulee kyseeseen vakavista tieliikennelain vastaisista menettelyistä tai lääketieteellisistä syistä. Hallinnollisen ajoluvan lakkauttamisen enimmäiskesto on 6 kuukautta, mutta vakavimmissa rikkomuksissa kesto voidaan pidentää enintään vuoden mittaiseksi (L224-8). Määräajan täytyessä ajolupa palautetaan kuljettajalle, ellei asiaa ole siirretty tuomioistuimelle rikosoikeudellista lakkauttamista varten.

Rikosoikeudellinen ajoluvan lakkauttaminen (*suspension judiciaire*) on tuomioistuimen määräämä rikosoikeudellinen seuraamus vakavista tieliikennelain tai rikoslain vastaisista menettelyistä. Seuraamuksen määrää poliisituomioistuin (*tribunal de police*), vakavimmissa rikoksissa rikostuomioistuin (*tribunal correctionnel*). Rikosoikeudellisen lakkauttamisen enimmäiskesto on 3 vuotta. Jos teolla on aiheutettu henkilövahinkoja, on enimmäiskesto 5 vuotta. Uusimistapauksissa seuraamus voidaan määrätä kaksinkertaisena. Mahdollinen edeltävä hallinnollinen lakkautusaika vähennetään kokonaiskestosta.

Ajoluvan peruuttaminen (*annulation*) on vakavin ajo-oikeuteen kohdistuva seuraamus tieliikennelain tai rikoslain vakavasta rikkomisesta. Peruuttamisessa kuljettaja menettää ajolupansa pysyvästi ja saa määrätyn peruuttamisajan täytyttyä hakea itselleen uutta ajokorttia. Rikostuomioistuin määrää peruuttamisesta yleensä harkintansa mukaan, vakavimmissa ja toistuvissa rikoksissa ajokortti on peruutettava. Peruuttamisesta seuraavien kesto vaihtelee 6 kuukauden ja 3 vuoden välillä rikoksen vakavuudesta riippuen. Vakavimmista, henkilövahinkoja aiheuttaneista rikoksista tuomioistuin voi määrätä enintään 5 tai 10 vuoden peruutuksen. Peruuttamisajan täytyttyä kuljettajan on haettava ajolupaa sekä suoritettava teoria- ja ajokoe kuten ajolupaa ensimmäistä kertaa haettaessa.

Ranskassa on myös käytössä pistejärjestelmä (*points du permis de conduire*, L223). Ajoluvan haltijalla on ajoluvan saadessaan 6 pistettä, ja vuosittain lisätään 2 pistettä. Maksimimäärä 12 pistettä saavutetaan kolmen vuoden koeajan jälkeen. Jokainen rikkomus vähentää pisteitä 1–6 pisteellä rikkomuksen vakavuudesta riippuen. Useasta rikkomuksesta samalla kertaa tuomitava suurin mahdollinen menetys on kuitenkin 8 pistettä (R223-2). Pistemäärän putoaminen nolnaan johtaa ajoluvan mitätöimiseen (*invalidation*). Kuuden kuukauden määräajan (uusimistapauksissa 12 kk) jälkeen kuljettajan on käytävä lääkärintarkastuksessa ja suoritettava teorian koe uudelleen. Kolmen vuoden koeaikana mitätöidyn ajoluvan haltijan on lisäksi suoritettava ajokoe uudelleen.

## 2.2.7 Belgia

*Liikenne rikokset ja ajokielto.* Tieliikenteen perussäännös on laki tieliikennepoliisista (Loi relative à la police de la circulation routière 1968). Tieliikennelaisissa määriteltyjen rikkomusten seuraamuksena on 29 artiklan mukaan sakkoa tai vankeutta, ja vakavimpien rikkomusten osalta oheisseuraamuksena ajo-oikeuden menettäminen (*déchéance*). Rikoslaisissa (Code pénal 1867) tarkoitetuista tieliikenne rikoksista on seuraamuksena sakkoa tai vankeutta (artiklat



406—407 ja 419—420). Tieliikenne rikkomukset ja -rikokset käsitellään tuomioistuimessa, joka päättää myös ajo-oikeuden menettämisestä.

Poliisiviranomaisella on oikeus ottaa ajokortti välittömästi haltuunsa (*retrait immédiat du permis de conduire*) tieliikennelain 55 artiklassa määritellyistä syistä. Ajokortin haltuunotto on luonteeltaan turvaamistoimenpide liikenneturvallisuutta vaarantavan ajon estämiseksi. Haltuunoton kesto on korkeintaan 15 päivää, jonka kuluessa poliisituomioistuimen (*tribunal de police*) tulee tutkia edellytykset ajo-oikeuden menettämiseksi. Haltuunottoaika vähennetään automaattisesti menettämisseuraamuksesta, jos ajo-oikeuden menettäminen tuomitaan määräajaksi.

Ajo-oikeuden menettämisestä (*déchéance*) säädetään tieliikennelain 38 artiklassa. Ajo-oikeuden menettämisseuraamuksesta päättää tuomioistuin. Ajo-oikeuden menettämisseuraamuksen kesto on vähintään 8 päivää ja enintään 5 vuotta. Vakavimmista rikkomuksista menettämisseuraamus voidaan määrätä viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Tuomiossa voidaan määrätä, että ajo-oikeuden takaisinsaannin ehtona on ajokykyä tai terveyttä mittaavien kokeiden suorittaminen. Jos ajo-oikeudelle on tuomiossa asetettu tiettyjä rajoituksia (alkolukko, kategoria- ja aikarajoitukset), kokeiden läpäisy on välttämätön ehto ajo-oikeuden palauttamiselle. Samoin vakavampien rikosten osalta kokeiden läpäisy on pakollista.

## 2.2.8 Englanti ja Wales (Iso-Britannia)

*Liikenne rikokset ja ajokielto.* Englannissa ja Walesissa liikenne rikkomusten seuraamusjärjestelmä on pääasiassa rikosoikeudellinen. Pysäköintivirheistä ja oikeudettomasta bussikaistalla ajamisesta voidaan kuitenkin vaihtoehtoisesti määrätä hallinnollisia rangaistusmaksuja. Rangaistusmaksun määrää paikallisneuvosto (*Local council*) ja Lontoon alueella Transport of London. Keskeisiä säädöksiä ovat vuoden tieliikennelaki 1988 (Road Traffic Act 1988) ja tieliikenteen rikoslaki 1988 (Road Traffic Offenders Act 1988).

Useimmiten liikenne rikkomuksen seuraamuksena on kiinteämääräinen sakko (*fixed penalty*). Poliisi tekee tällöin epäilylle tarjouksen, jonka hyväksymällä tämä voi välttyä tuomioistuinkäsittelyltä. Vakavimmat rikkomukset käsitellään tuomioistuimessa. Fixed penalty -sakkotarjouksen antaminen on poliisin harkinnan varassa, ja kaikki rikkomukset voidaan viedä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Käytännössä tuomioistuimen käsiteltäviksi viedään suoraan vain vakavimmat rikkomukset, tai kun on tarve määrätä ajokielto. Poliisilla ei ole toimivaltaa määrätä henkilöä ajokieltoon. Lievimmissä liikenne rikkomuksissa valvontaa suorittava poliisi voi antaa suullisen varoituksen.

Ylinopeustapauksissa poliisi voi harkintansa mukaan tarjota mahdollisuutta osallistua ajonopeuksia käsittelevälle kurssille (*speed awareness course*). Yleensä mahdollisuutta tarjotaan nuorille kuljettajille. Suorittamalla kurssin hyväksytyksi epäilty välttyy sakolta ja virhepisteiden merkitsemiseltä. Kurssi on kuitenkin maksettava itse, ja sen hinta on yleensä vähintään yhtä suuri kuin kiinteämääräinen ylinopeussakko olisi. Koulutukseen voi osallistua kolmen vuoden sisällä vain kerran.

Suurimmassa osassa liikenne rikkomuksista rangaistus koostuu sakosta ja ajokortille merkittävistä virhepisteistä, joiden kertyminen voi johtaa ajokieltoon. Ajokielto voidaan lisäksi määrätä suoraan eräiden rikosten seuraamuksena. Ajokielto on tällöin säädetty pakolliseksi tai tuomioistuimen harkinnasta riippuvaksi seuraamukseksi. Törkeimmät liikenne rikkomukset johtavat automaattisesti ajo-oikeuden menettämiseen eikä niitä käsitellä virhepistejärjestelmässä.

Virhepisteitä voidaan määrätä sekä tuomioistuimen päätöksellä että kiinteämääräisen sakon määräämisen yhteydessä. Maksamalla kiinteämääräisen sakon epäilty hyväksyy myös ajokortille merkittävät virhepisteet. Jos uudet pisteet johtaisivat ajokieltoon, rikkomus on käsiteltävä tuomioistuimessa.

Uusilla kuljettajilla on 2 vuoden koeaika, jonka aikana kerätyt 6 pistettä johtavat ajokortin peruuttamiseen. Tämän jälkeen on haettava uutta väliaikaista ajo-oikeutta ja suoritettava kuljettajantutkinto uudelleen.

#### 2.2.9 Kokoavia näkökohtia

Sakkomenettelyn osalta oikeusvertailuun on valittu maita, joissa on pääpiirteiltään suomalaista järjestelmää muistuttava kokonaan tuomioistuimen ulkopuolinen summaarinen rikosprosessi. Lisäksi on eräiden maiden osalta esitelty liikenne rikosten seuraamusjärjestelmää.

Vertailun tiedoista on suunta-antavasti pääteltävissä, että erityisesti liikenne rikoksia käsitellään yleisesti summaarisissa menettelyissä. Missään vertailumaassa ei kuitenkaan ole täysin Suomen järjestelmän kaltaista sakkomenettelyä, jossa poliisilla on varsin merkittävä rooli ja jossa esitutkinta voidaan toimittaa tavallista suppeammin ja rangaistusvaatimus antaa tiedoksi jo tapahtumapaikalla. Esimerkiksi Ruotsin järjestelmässä rikosasiaa tutkitaan tavanomaisessa esitutkinnassa, minkä jälkeen syyttäjä antaa epäillyn hyväksyttäväksi rangaistusvaatimuksen poliisin osallistumatta menettelyyn. Eroja on myös menettelyjen soveltamisaloissa samoin kuin siinä, edellyttääkö summaarisen menettelyn käyttäminen epäillyn aktiivista suostumusta vai onko riittävänä pidetty mahdollisuutta vastustaa annettua määräystä jälkikäteen.

Myös Euroopan maiden perusratkaisut ajokielto menettelyn suhteen eroavat toisistaan. Eräissä maissa ajo-oikeuteen liittyvä seuraamus määrätään hallinnollisessa menettelyssä rikosprosessissa annetun syyksi lukevan ratkaisun pohjalta, kun taas toisissa seuraamus voidaan määrätä summaarisessa tai tavanomaisessa rikosprosessissa tai hallinnollisessa rikosprosessissa.

### 2.3 Nykytilan arviointi

#### 2.3.1 Sakkomenettelyn soveltamisala ja ajokielto

Tuomioistuimet ratkaisevat nykyisin runsaasti selviä ja yksinkertaisia sakkoasioita, jotka soveltuisivat käsiteltäväksi sakkomenettelyssä. Tämä sitoo tarpeettomasti tuomioistuinten resursseja ja aiheuttaa asianosaisille viivytystä asian käsittelyyn. Myös syyttäjälle syytteen nostaminen selvässä ja yksinkertaisessa asiassa on työläämpää kuin rangaistusvaatimuksen tarkistaminen ja rangaistusmääräyksen vahvistaminen.

Nykytilan merkittävimpanä käytännön ongelmana voidaan pitää sitä, että riidattomissakin rattijuopumusasioissa ajokielto ja siten koko rikosasia on käsiteltävä tuomioistuimessa. Tilanne ei ole tyydyttävä, kun sitä arvioidaan suhteessa pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategiasta ohjelmasta (29.5.2015) ilmeneviin tavoitteisiin mahdollistaa tuomioistuinten keskittymisen ydintehtäviin sekä siirtää sakkomenettelyn soveltamisalaan aiempaa suurempi osa rikosasioista.

Tuomioistuimissa määrätään pelkästään rattijuopumuksista vuosittain lähes 6 000 sakkorangaistusta, joista valtaosa soveltuisi ratkaistavaksi sakkomenettelyssä, jollei ajokiellon määräämistoimivaltaa koskeva sääntely edellyttäisi asioiden saattamista tuomioistuimeen. Tämä sitoo oikeuslaitoksessa tarpeettomasti resursseja ja aiheuttaa asianosaisille ajanhukkaa, kun selvä asia on kierrätettävä kolmen viranomaisen kautta.

Nykytilaa voidaan pitää myös hajanaisena ja osin epäjohtonmukaisena. Toimivalta ajokieltojen määräämiseen on jaettu käräjäoikeuden ja poliisilaitosten välillä siten, ettei rinnakkaisen toimivallan tilanteita ole. Esimerkiksi rattijuopumukset on aina käsiteltävä tuomioistuimessa. Toisaalta silloin, kun rikosasian vastaaja tuomitaan käräjäoikeudessa liikenneturvallisuu den vaarantamisesta tai kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta, ajokielto voidaan määrätä vain poliisilaitoksella käräjäoikeuden ilmoittama sille tuomiostaan. Nykyinen hajautettu järjestelmä ei ole myöskään kustannustehokkuuden ja yhdenmukaisen seuraamuskäytännön kannalta ihanteellinen. Lisäksi poliisilaitosten hallinnollinen ajokielto menettely on nykyisellään varsin raskas eikä perustu nykyaikaisiin tietojärjestelmä ratkaisuihin.

### 2.3.2 Epäillyn suostumus

Sakkomenettelylain säännökset menettelyn perustumisesta epäillyn suostumukseen täyttävät epäilemättä perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vaatimukset.

Suostumusta koskeva sääntely on kuitenkin verrattain raskasta, mikä on omiaan vähentämään suostumusten antamista. Jos epäilty ei jostakin syystä anna suostumustaan asian käsittelemiseen sakkomenettelyssä, siirtyy asian käsittely tavanomaiseen rikosprosessiin, mikä kuormittaa sekä poliisia että oikeuslaitosta.

On vaikea arvioida, kuinka usein suostumus uudessa sakkomenettelyssä jää antamatta verrattuna aikaisempaan rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyyn. Tuomioistuinten kirjallisesta menettelystä saatujen kokemusten valossa ei ole aihetta olettaa, että suostumuksia jäisi sakkomenettelyssä merkittäviä määriä antamatta. Suostumuksen voi antaa myös jälkikäteen, ja suostumukseksi katsotaan muun muassa sakon maksaminen kokonaan tai osaksi 30 päivän kuluessa tiedoksiantamisesta.

Poliisihallitus ja sisäministeriö arvioivat ennen sakkomenettelyn käyttöönottoa, että tavanomaiseen rikosprosessiin siirtyisi vuosittain jopa 12 000 asiaa, jotka aikaisemmin olisi käsitelty summaarisessa rangaistusmääräys- tai rikesakkomenettelyssä. Ensimmäisten kuukausien tilastojen perusteella voidaan arvioida, että käyttöönotto ei ole siirtänyt merkittävää määrää asioita tavanomaiseen rikosprosessiin. Sakkomenettelyssä määrätään kuitenkin selvästi vähemmän päiväsakkorangaistuksia kuin aikaisemmassa rangaistusmääräysmenettelyssä, minkä voidaan arvioida osaltaan johtuvan menettelyn monimutkaisuudesta. Poliisihallituksen tietojen mukaan poliisi käsitteli sakkomenettelyssä tammi—heinäkuussa 2017 yhteensä 100 938 seuraamusta (pois lukien automaattinen liikennevalvonta), mikä on 23 prosenttia vähemmän kuin edellisenä vuonna samaan aikaan rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyssä.

Tältä kannalta ongelmallisena on pidettävä erityisesti tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevaa sääntelyä. Jos epäilty kiistää teon tai ei hyväksy seuraamusta, asiaa ei voida käsitellä sakkomenettelyssä, vaikka epäilty antaisi suostumuksensa sakkomenettelyn käyttöön ja luopuisi oikeudestaan suulliseen oikeudenkäyntiin.

Tilanne poikkeaa esimerkiksi tavanomaisesta muutoksenhausta ja rajoittaa epäillyn valinnanmahdollisuuksia. Tavanomaisessa rikosprosessissa — samoin kuin hallintomenettelyssä ja -lainkäytössä — henkilö voi olla ratkaisun perustana olevista tosiseikoista, hänelle määrätystä seuraamuksesta tai voimassa olevan oikeuden sisällöstä eri mieltä kuin asian ratkaiseva tuomioistuin tai viranomaisena, mutta tyytyä tästä huolimatta tuomioistuimen ratkaisuun tai viranomaisen päätökseen. Käytössä ei ole muutoksenhakupakkoa, vaan ratkaisun kohde voi arvioida muutoksenhaun tarkoituksenmukaisuutta.

Sakkomenettelyssä epäillyllä ei ole erimielisyystilanteessa mahdollisuutta tyytyä poliisin tai syyttäjän ratkaisuun, vaan erimielisyys johtaa aina epäillylle raskaaseen tavanomaiseen rikosprosessiin, vaikka epäilty olisi valmis asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

Sääntely rajoittaa myös muutoksenhakua ja sitä kautta epäillyn oikeusturvaa. Jos henkilö on pätevästi tunnustanut teon ja hyväksynyt seuraamuksen, ei hän voi enää muutoksenhakuvaiheessa tehokkaasti kiistää syyllistymistään tekoon tai arvioida seuraamusta olennaisesti toisin kuin hyväksymässään sakko- tai rangaistusmääräyksessä.

### 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

#### 3.1 Tavoitteet

*Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen* tavoitteena on pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman (29.5.2015) mukaisesti mahdollistaa tuomioistuinten keskittymisen ydintehtäviinsä siten, että entistä useampia selviä ja yksinkertaisia rikosasioita voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta.

Tarkoituksena on mahdollistaa rattijuopumusten tosiasiallinen käsittely sakkomenettelyssä siten, että samalla johdonmukaistetaan ajokieltomenettelyjen kokonaisuutta ja tehostetaan menettelyä. Eri tahot ovat valmistelussa tuoneet esiin, että ajokieltojärjestelmään liittyy myös laajempia muutostarpeita, joita ei kuitenkaan tässä yhteydessä voida toteuttaa. Ajokorttilainsäädäntöä on tarkoitus tarkastella myöhemmin liikenne- ja viestintäministeriön johdolla.

*Epäillyn suostumusta* koskevan esityksen tavoitteena on keventää suostumukseen liittyvää sääntelyä siten, ettei se olisi omiaan rajoittamaan sakkomenettelyn käyttöä, vaan se turvaisi epäillyn mahdollisuudet valita menettely, jossa häntä koskevaa asiaa käsitellään. Toisena tavoitteena on parantaa epäillyn oikeusturvaa ja muutoksenhakumahdollisuuksia siten, että tuomioistuimessa tapahtuvassa muutoksenhaussa voitaisiin käsitellä syyllisyyteen ja seuraamukseen liittyviä kysymyksiä, vaikka epäilty olisikin antanut sakkomenettelyyn suostumuksensa.

#### 3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

##### 3.2.1 Sakkomenettelyn soveltamisala

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman (29.5.2015) mukaan hallituskaudella mahdollistetaan tuomioistuinlaitoksen keskittymisen ydintehtäviin ja siirretään sakkomenettelyn soveltamisalaan rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään kaksi vuotta vankeutta. Keskeisenä reunaehtona sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiselle ovat tuomiovallan käyttöä ja oikeusturvaa koskevat perustuslain vaatimukset. Tavallisella lailla voidaan säätää tuomioistuinten käyttämästä tuomiovallasta vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia (PeVL 12/1993 vp ja PeVL 7/2010 vp).

Sakkomenettelyssä ei voida määrätä vankeusrangaistusta. Sakko- ja vankeusrangaistuksen välinen harkinta kuuluu tuomioistuinten ydintehtäviin. Tämän vuoksi sakkomenettelyn soveltamisalaan kuuluvien rikosten on oltava joko rikoksia, joista useimmiten tai käytännössä aina määrätään sakkorangaistus, tai vähintään sellaisia rikoksia, joiden joukosta on oikeuskäytännöstä johdettavin selkein ja objektiivisin kriteerein erotettavissa konkreettisia tekotyyppisiä, jotka voidaan helposti tunnistaa sakolla sovitettaviksi. Yhtäältä tämä on tärkeää käytännön syistä: sakkomenettelyssä toimivilla viranomaisilla on oltava käytössään selkeä ohjeistus, joilla sakkomenettelyyn soveltuvat tapaukset tunnistetaan myös sakkoseuraamuksen valinnan kannalta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu sen tärkeyttä, että tuomioistuin-

laitoksen ulkopuolisen tuomiovallan käytön yhdenmukaisuus turvataan asianmukaisesti, mikä voi tapahtua esimerkiksi yleisohjein ja valvonnalla (PeVL 1/1982 vp, s. 5/II). Toisaalta ratkaisuperusteiden selvyydellä on merkitystä arvioitaessa tuomiovallan siirron hyväksyttävyyttä. Tätä ilmentää muun muassa tuomioistuinten kansliahenkilökunnan ratkaisutoimivaltaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto, jossa pidettiin välttämättömänä ratkaisuvallan rajaamista vain asioihin, jotka ovat ratkaisuedellytyksiltään yksiselitteisiä (PeVL 4/1993 vp).

Perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevan sääntelyn kannalta merkityksellisenä voidaan pitää myös asioiden oikeudellista ja näytöllistä yksinkertaisuutta ja selvyyttä. Tuomiovallan käyttö tuomioistuimen ulkopuolella voidaan helpommin arvioida vähämerkityksiseksi poikkeukseksi tuomiovallan käyttöä koskevaan sääntelyyn, jos se koskee sekä asiatyyppejä että konkreettisten asioiden osalta vain rikoksia, joita voidaan pitää yksinkertaisina ja selvinä. Tätä päätelmää tukee osaltaan edellä mainittu tuomioistuimen kansliahenkilökunnan ratkaisutoimivaltaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto. Ratkaisuedellytysten täyden yksiselitteisyyden sijasta voidaan kuitenkin oikeudellisen koulutuksen saaneen, rikosasioihin perehtyneen syyttäjän tapauksessa pitää riittävänä asian yksinkertaisuutta ja selvyyttä. Menettelyn soveltamisalaan on siten syytä pyrkiä saattamaan ensisijaisesti vain sellaisia rikostyyppisiä, joissa myös käytännössä esiintyy tyyppillisesti selviä ja yksinkertaisia tapauksia.

Edellä todetun valossa voidaan pitää perusteltuna, että sakkomenettelyn tosiasialliseen soveltamisalaan ehdotetaan lisättäväksi rikoslain 23 luvun 3 §:ssä tarkoitettut rattijuopumukset.

Menettelyn soveltamisalaa laajennettaessa on kiinnitettävä huomiota myös menettelyn piiriin tuleviin konkreettisiin asioihin. Vaikka muun muassa suppean esitutinnan käyttöä koskeva sääntely (sakkomenettelylain 7 § ja esitutkintalain 3 luvun 14 §) ilmentää ajatusta siitä, että sakkomenettely on tarkoitettu käytettäväksi lähinnä selvissä ja yksinkertaisissa asioissa, ei yksinkertaisuus ja selvyys ole voimassa olevan lainsäädännön mukaan menettelyn käyttämisen edellytys.

Tuomiovallan käyttöä koskevan perustuslain säännöksen merkitystä sakkomenettelyn kannalta voidaan pienentää säätämällä sakkomenettely nimenomaisesti käytettäväksi vain sellaisissa (konkreettisissa) asioissa, joita voidaan pitää yksinkertaisina ja selvinä. Tällaisella säännöksellä ei käytännössä olisi merkitystä nykyisen käyttöalan osalta, koska menettelyä käytetään pääsääntöisesti vain suppean esitutinnan yhteydessä. Näiden osalta säännöksen merkitys olisi siten lähinnä periaatteellinen. Sitä vastoin säännös koskisi asiallisesti ennen kaikkea niitä rattijuopumusrikoksia, joiden yhteydessä toimitetaan täydellinen esitutkinta. Säännöksellä korostettaisiin, että selvyyttä ja yksinkertaisuutta tulisi tarvittaessa arvioida myös kunkin yksittäistapauksen kannalta.

Ratkaisu toteuttaa siten käytännössä tavoitteen, jonka mukaan mahdollistetaan tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin.

### 3.2.2 Ajokielto

Rattijuopumuksen siirtäminen sakkomenettelyn tosiasialliseen soveltamisalaan edellyttää käytännössä vähintään sitä, että ainakin rattijuopumukseen liittyvän ajokiellon määrääminen siirretään tavalla tai toisella muun kuin käräjäoikeuden toimivaltaan. Ratkaisumallia on haettava kiinnittäen huomiota yhtäältä perustuslaista ja ihmisoikeusvelvoitteista johtuviin reunaehtoihin ja toisaalta ajokieltomenettelyjen johdonmukaisuuteen ja tehokkuuteen. Seuraavassa arvioidaan kahta toteuttamisvaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa ajokiellot jäsenettäisiin kansallisesti hallinnollisiksi seuraamuksiksi, jotka Liikenteen turvallisuusvirasto tai poliisiviranomainen (jäljempänä ajokieltoviranomainen) määräisi kaikissa tapauksissa jälkikäteen

tuomion, rangaistusmääräyksen, sakkomääräyksen tai rikesakkomääräyksen (jäljempänä syyksi lukevan ratkaisu) perusteella. Tuomioistuinten toimivalta ajokieltojen määräämiseen poistettaisiin. Toisessa vaihtoehdossa ajokielto voitaisiin puolestaan määrätä sakkomenettelyssä annettavan ratkaisun yhteydessä. Tämä merkitsisi sitä, että syyttäjällä ja tuomioistuimella olisi osin rinnakkaista toimivaltaa ajokieltojen määräämiseen.

### 3.2.2.1 Ajokiellon määrääminen hallintoasiana Trafissa tai poliisihallinnossa

#### *Miten menettely järjestettäisiin?*

Hallinnollisessa ratkaisumallissa rikosasia ratkaistaisiin ensin sakkomenettelyssä tai rikosasioiden tavallisessa käsittelyjärjestyksessä. Kuljettajalle voitaisiin menettelyn alkuvaiheessa ilmoittaa, että syyksi lukeva ratkaisu tulee johtamaan tai voi johtaa ajokieltoon, josta päätetään erikseen. Poliisimies voisi nykyiseen tapaan määrätä väliaikaisen ajokiellon, mutta varsinainen ajokieltoasia ratkaistaisiin rikosasiassa annetun ratkaisun pohjalta jälkikäteen ajokieltoviranomaisessa, jolle tieto liikenne rikoksesta välittyisi automaattisesti tietojärjestelmien avulla. Ratkaisu vastaisi Ruotsissa käytettävää järjestelmää.

Jotta hallintomenettely ei muodostuisi pitkäkestoiseksi ja raskaaksi, tulee löytää ratkaisu, jossa kuulemismenettely käynnistyisi jo rikostutkinnan alkaessa eikä vasta syyksi lukevan ratkaisun jälkeen. Kuljettajalle voitaisiin esimerkiksi rikostutkinnan alkaessa ilmoittaa mahdollisuudesta toimittaa määräajassa ajokieltoviranomaiselle sellaiset ajokiellon kestoon ja lajiin mahdollisesti vaikuttavat selvitykset ja kannanotot, jotka nykyisin voidaan esittää tuomioistuimelle tai poliisille. Määräajan lausuman antamiseen tulisi kuitenkin päätyä vasta syyksi lukevan ratkaisun antamisen jälkeen. Pyynnön alkolukolla valvotun ajo-oikeuden määräämisestä voisi esittää vielä syyksi lukevan ratkaisun jälkeen ajokieltoviranomaiselle, vaikka poliisi voisi nykyiseen tapaan määrätä sen myös jo esitutkinnan yhteydessä.

Kuljettaja saisi vaatia viranomaisen ajokieltopäätöksestä oikaisua ja valittaa tämän jälkeen hallinto-oikeuteen. Sellaisissa tilanteissa, joissa ajokieltoasiassa olisi jo tehty päätös, kun ajokiellon perustana oleva syyksi lukeva ratkaisu kumotaan muutoksenhaussa, ajokielto olisi tietojärjestelmästä välittyvän palautetiedon perusteella kumottava ilman tarvetta asianosaisaloitteeseen muutoksenhakuun. Syyksi lukevan ratkaisun lainvoimaisuuden odottaminen ei olisi jatkossakaan tarkoituksenmukaista.

Siltä osin, kuin kysymys on poliisilaitosten toimivaltaan nykyisin kuuluvasta toistuviin rikkomuksiin perustuvasta ajokiellosta, muutosta nykytilaan ei aiheutuisi, jos ajokieltoviranomaisena olisi poliisi. Poliisi voisi kuitenkin sisäisellä päätöksellä kehittää ajokieltojen menettelyä yhdenmukaiseksi kaikissa tapauksissa. Tiedoksiantomenettelyä kehitettäisiin niin, että ajokieltoon määrätyn ollessa väliaikaisessa ajokiellossa, päätös ajokiellosta voitaisiin antaa tavalliseen tiedoksiantona todisteellisen tiedoksiannon sijaan. Suurta muutosta ei tältä osin myöskään aiheutuisi, vaikka ajokieltoviranomaisena toimisi Liikenteen turvallisuusvirasto. Rikkomusten kertymisen seuranta ja asioiden vireille tulo perustuu nimittäin nykyisinkin Trafän hallinnoimiin tietojärjestelmiin. Kun kysymys on nykyisin poliisilaitosten toimivaltaan kuuluvista ajokorttilain 64 §:n 2 momentin mukaisista asioista, poliisimies ilmoittaisi väliaikaisesta ajokiellosta poliisilaitoksen sijasta Trafille, jos siitä tulisi toimivaltainen ajokieltoviranomainen.

Tässä vaihtoehdossa olisi huolehdittava siitä, että ajokieltoviranomaisella olisi mahdollisuus ottaa huomioon ne tekijät, jotka poliisilaitokset ja tuomioistuimet tällä hetkellä ottavat huomioon ajokiellosta päättäessään. Ajokiellon kestoa lukuun ottamatta suurin osa ajokieltoon liittyvästä ratkaisutoiminnasta on kuitenkin luonteeltaan sellaista, että siihen liittyy vain vähäistä harkintavaltaa. Esimerkiksi käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa ajokielto on aina

määrättävä, ellei rangaistusta jätetä tuomitsematta. Alkolukolla valvottu ajo-oikeus on puolestaan riippuvainen kuljettajan pyynnöstä ja muodollisten edellytysten täyttymisestä, ei sen sijaan ehdollisen ajokiellon harkinnanvaraisten edellytysten täyttymisestä. Ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanon edellytykset on tarkasti määritelty, lukuun ottamatta rangaistuksen tuomitsematta jättämistä koskevaa harkinnanvaraista poikkeusta. Ajokieltoviranomaisen harkintavaltata koskisivat käytännössä lähinnä ajokiellon kestoja ja sitä, täytyvätkö edellytykset ajokiellon määräämiselle ehdollisena. Vastaavasti poliisilaitoksen toimivaltaan nykyisin kuuluvissa tapauksissa eniten harkintaa vaativia seikkoja ovat ajokiellon keston lisäksi se, onko asiassa perusteet antaa ajokiellon sijasta pelkkä varoitus (ajokorttilain 73 §), ja se, muodostaako liikenneturvallisuuden vaarantaminen perusteen ajokiellon määräämiselle eli osoittaako teko vakavaa piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta kohtaan.

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi ajokieltoviranomaisella olisi oltava käytössään tarvittava tieto sekä vakiintuneesta seuraamuskäytännöstä että teon ja tekijän olosuhteista. Viranomaisen voisi seuraamuksen keston mittaamisessa ja lajin valinnassa käyttää apunaan joko nykyisiä ohjeita tai uutta koottua, tarvittaessa aiempaa tarkempaa ohjeistusta. Keskitäminen yhdelle viranomaiselle voisi edistää yhdenmukaista seuraamuskäytäntöä.

Toisaalta tekijään ja tekoon liittyvät olosuhteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon. Ajokiellon kestoista määrättäessä merkitystä on sekä *toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen liittyvillä ajokiellon vaikutuksilla*, joilla osaltaan pyritään sanktiokumulaation välttämiseen, että *tekojen vakavuudella ja moitittavuudella* liikenneturvallisuuden kannalta (LiVM 19/2004 vp, s. 2–3). Ajokieltojen vähimmäiskestoja koskevissa säännöksissä otetaan liikenneturvallsuussyistä huomioon lisäksi *rikosten uusiminen* (HE 104/2004 vp, s. 13). Ajokieltoviranomaisen ottaisi toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen liittyvät vaikutukset huomioon sen aineiston pohjalta, mitä kuljettaja halutessaan toimittaisi sille määräajassa. Uusiminen otettaisiin automaattisesti huomioon ajoneuvoliikennerekisteristä ilmenevien tietojen perusteella. Tekojen vakavuuden ja moitittavuuden arviointi perustuisi käytännössä ennen muuta syyksi luetun rikoksen nimikkeeseen ja siitä määrätyn rangaistuksen ankaruudelle.

Sellaisessa tyyppitapauksessa, jossa rikosasiassa on ollut käsiteltävänä vain yksittäinen rattijuopumus tai muu liikennetrikos eikä kuljettaja toimita ajo-oikeuden tarpeesta selvitystä, ajokieltoasian valmistelussa olisikin mahdollista pitkälti hyödyntää tietotekniikkaa sekä seuraamuksen lajin että sen keston osalta. Toisaalta etenkin vakavammassa tapauksissa intressi tapauskohtaiselle punninnalle kasvaa, jotta seuraamukset eivät kokonaisuutena muodostu suhteettoman ankariksi ja jotta esimerkiksi useasta rikoksesta määrätyn yhteisen rangaistuksen tapauksissa otettaisiin huomioon vain liikenteeseen liittyvät rikokset. Ajokieltoviranomaisella tulisikin aina olla mahdollisuus saada syyksi lukeva ratkaisu käyttöönsä, ja tietojärjestelmäteitse saatavissa olevan, liikennetrikosta koskevan tiedon tulisi olla nykyistä kattavampaa. Jos ajokieltoviranomaisena olisi poliisi, estettä ei myöskään olisi sille, että poliisimies voisi kirjata poliisiin ajokieltoasioissa käyttämään tietojärjestelmään alustavan ehdotuksen ajokiellon kestoista jo tapahtumapaikalla.

#### *Arviointi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta*

Euroopan ihmisoikeussopimus ei estä käsittelemästä hallinnollisesti sellaista seuraamusta, jota on sopimuksen valossa pidettävä rikosoikeudellisena. Olennaista on, että kulloinkin soveltuvia sopimusmääräyksiä noudatetaan, eikä se, millaisen kansallisen nimikkeen ja menettelyn alla näin tehdään. Ajokieltoa koskevien menettelynäkökohtien kannalta oleellisia sopimusmääräyksiä ovat EIS 6 artikla (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) ja EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla (kaksoisrangaistavuuden kielto, ne bis in idem -kielto).

Asioissa *Nilsson v. Ruotsi* ja *Boman v. Suomi* on todettu, ettei ajokiellon määrääminen hallinnollisesti rikosprosessin jälkeen loukannut *ne bis in idem* -kieltoa. Tämä perustettiin erityisesti siihen, että vaikka ajokielto oli EIS:n tarkoittama rangaistus (*Boman*-tuomion k. 32), sen määrääminen perustui suoraan käräjäoikeudessa annettuun ratkaisuun eikä merkinnyt syyllisyyskysymyksen uutta tutkimista, vaan menettelyt muodostivat yhtenäisen kokonaisuuden (k. 43).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edelleen ratkaisussaan *A ja B v. Norja* (suuren jaoston tuomio 15.11.2016, asiat 24130/11 ja 29758/11) tarkentanut niitä kriteereitä, joiden perusteella arvioidaan, onko menettelyissä kysymys yhdenmukaisesta kokonaisuudesta ("coherent whole", k. 121).

Yhdenmukaisella kokonaisuudella tarkoitetaan, että rikosoikeudellisella ja hallinnollisella menettelyllä on oltava riittävän läheinen asiallinen ja ajallinen yhteys toisiinsa ("a sufficiently close connection — — in substance and in time", kohdat 113—134).

Ajallisen yhteyden osalta merkityksellistä on muun muassa se, että epäiltyä on pyrittävä suojaamaan prosessiin liittyvältä epävarmuudelta ja viiveiltä (k. 134). Ajallisen yhteyden vaatimus täytyisi, koska ajokieltoa koskeva asia ratkaistaisiin viipymättä rikosasiaa koskevan syyksi lukevan ratkaisun jälkeen.

Asiallisen yhteyden kannalta sekä menettelyiden tavoitteiden että tavoitteiden saavuttamiseen käytettävien keinojen tulee olla toisiaan täydentäviä. Eri menettelyiden on abstraktisti ja konkreettisesti liitettävä käyttäytymisen eri puoliin. (Kohta 132, ensimmäinen luetelmakohta.) Edellytys täytyy, koska rikosprosessissa määrättävät seuraamukset ovat luonteeltaan rankaisuvia ja niiden tavoitteena on ennen kaikkea rikosten ennaltaehkäisy. Hallinnollisessa menettelyssä määrättävän, turvaamistoimiluonteisen ajokiellon tavoitteena on sitä vastoin estää uusia liikenne rikoksia ja parantaa liikenneturvallisuutta. Rikosseuraamukset puuttuvat asiallisesti epäillyn varallisuuteen tai vapauteen, ajokiellossa on puolestaan hallintoluvasta, joka koskee henkilön oikeutta ajoneuvon kuljettamiseen.

Toiseksi, menettelyn on oltava kohteeksi joutuvien henkilöiden ennakoitavissa sekä lainsäädännön perusteella että käytännössä (k. 132, toinen luetelmakohta). Jo nykyään on yleisesti tiedossa, että syyksi luetun liikenne rikoksen seurauksena voi olla poliisin määräämä ajokielto. Säätelyratkaisu ilmeni lisäksi lainsäädännöstä.

Kolmanneksi ihmisoikeustuomioistuimen mukaan on erityisesti vältettävä samojen todisteiden uudelleenkeräämistä ja -arviointia. Yhdessä menettelyssä vahvistetut tosiseikat on riittävän vuorovaikutuksen kautta pyrittävä ottamaan huomioon muissa menettelyissä. (Kohta 132, kolmas luetelmakohta.) Tämä edellytys täytyy, koska syyksi lukemiseen liittyviä kysymyksiä käsiteltäisiin vain rikosprosessissa. Toisaalta rikosprosessissa ei olisi tarpeen käsitellä ajokiellon edellytyksiin liittyviä seikkoja.

Viimeisenä edellytyksenä on, että ensimmäisessä menettelyssä vahvistettu seuraamus huomioidaan myöhemmässä menettelyssä siten, että seuraamukset eivät kokonaisuutena aiheuta epäillylle kohtuutonta taakkaa. Tämä edellytys toteutuu varmimmin, jos ensimmäinen seuraamus otetaan huomioon jälkimmäisen seuraamuksen mittaamisessa. (Kohta 132, neljäs luetelmakohta.) Tämän kokonaiskohtuullisuuden vaatimuksen varmistavat osaltaan ajokieltoa koskevat kohtuullistamissäännökset sekä rangaistuksen määräämistä koskevat rikoslain säännökset.



Ajokieltoasioiden keskittäminen hallinnolliseen menettelyyn ei siten olisi ongelmallinen *ne bis in idem* -kiellon kannalta, kunhan huolehditaan siitä, ettei syyllisyyskysymystä käsitellä kahdessa prosessissa.

Asiaa on lisäksi arvioitava suhteessa tuomioistuimeen pääsyä ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan EIS 6 artiklaan. *Malige*-tuomiosta ilmenevin tavoin ajo-oikeuteen liittyvän seuraamuksen määrääminen voi viedä asian 6 artiklan rikosoikeushaaran piiriin. Tämän kannalta olennaista on, että hallintoviranomainen voi määrätä hallinnollisesti seuraamuksen, jota on ihmisoikeussopimuksen kannalta pidettävä rikosoikeudellisena rangaistuksena, kunhan päätöksestä on muutoksenhakumahdollisuus 6 artiklan vaatimukset täyttävään tuomioistuimeen (*Malige*, k. 45; asia 8544/79 *Öztürk v. Saksa*, suuren jaoston tuomio 21.2.1984, k. 56; *Hennings v. Saksa*, k. 26). *Malige*-tapauksessa 6 artiklaa ei katsottu loukatun ensi sijassa sen vuoksi, että ajo-oikeusseuraamuksen perustana ollut rikos oli tutkittu 6 artiklan vaatimukset täyttävässä tuomioistuinmenettelyssä siten, että valittaja tiesi langettava tuomion johtavan myös ajo-oikeuteen liittyvään seuraamukseen (k. 48). Tarkemmin täsmentämätön merkitys annettiin myös sille, että ajo-oikeusseuraamusta koskevan hallintopäätöksen laillisuus oli vielä mahdollista riitauttaa hallintotuomioistuimessa (k. 50).

Sellainen järjestelmä, jossa rikosasian ratkaisemisen jälkeen hallintoviranomainen ratkaisee ajokieltoasian, ei siten olisi ongelmallinen myöskään EIS 6 artiklan kannalta. Edellytyksenä saattaa olla se, että vastaaja on rikossyytettä vastaan puolustautuessaan tiennyt langettavan ratkaisun johtavan ajokieltoseuraamukseen hallinnollisessa prosessissa (ks. *Malige*, k. 47—48). Ajokieltopäätöksen laillisuus voitaisiin riitauttaa hallintotuomioistuimessa, jossa syyllisyyskysymystä ei kuitenkaan *ne bis in idem* -kiellon vuoksi tulisi voida avata (ks. myös nykytilasta KHO 2013:161).

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan määräys syyttömyysolettamasta ei ole merkityksellinen, kunhan lopullista ajokieltoseuraamusta ei määrätä ennen syyksi lukevaa ratkaisua.

#### *Arviointi perustuslain kannalta*

Ajokieltojen määräämismenettelyn kannalta ratkaiseva perustuslakikysymys liittyy siihen, voidaanko vallanjaon ja oikeusturvan (perustuslain 3 ja 21 §) kannalta rikosperusteinen ajokieltoseuraamus määrätä riippumattoman tuomioistuimen ulkopuolella ja millä edellytyksillä. Perustuslakivaliokunnan kannanottoa nimenomaan ajokielloista ei ole. Varsinaisen rikosoikeudellisen tuomiovallan osalta perustuslakivaliokunta on korostanut pidättyvää suhtautumista tuomiovallan siirtämiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle (PeVL 46/2005 vp ja PeVL 7/2010 vp) ja todennut, että tavallisella lailla voidaan säätää vain vähämerkityksisiä poikkeuksia tuomiovallan käyttöön tuomioistuimissa (PeVL 12/1993 vp) ja että tuomioistuimen ulkopuolella voidaan määrätä vain varallisuusarvoisia seuraamuksia (PeVL 1/1982 vp ja PeVL 7/2010 vp).

Toisaalta silloin, kun kyseessä on ollut hallinnollinen — vaikka rangaistukseen asiallisesti rinnastuvakin — seuraamus, lähestymistapa on ollut olennaisesti sallivampi eikä viittauksia edellä mainittuihin reunaehtoihin ole tehty (ks. esim. PeVL 57/2010 vp, s. 2, ja PeVL 9/2012 vp, s. 2). Valiokunta on todennut, että hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä laintasoisesti ja että määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Hallinnollisten maksuseuraamusten osalta laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Myös muiden kuin hallinnollisten maksuseuraamusten tapauksessa lainsäätäjän määrittelemälle seuraamuksen luonteelle on annettu merkitystä. Tämä ilmenee esimerkiksi liiketoimintakieltoa koskevasta lausunnosta (PeVL

12/1985, s. 3). Kurinpitoseuraamuksia on arvioitu perustuslain 124 §:n mukaisena merkittävänä julkisen vallan käyttönä mutta ei välttämättä tuomiovallan käyttönä (siviilipalveluslakia koskeva PeVL 18/2007 vp, s. 7/I).

Jos ajokieltoseuraamus aiempaa selkeämmin määriteltäisiin hallinnolliseksi turvaamistoimeksi ja menettely järjestettäisiin hallinnollisesti, rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskeva perustuslain sääntely ei perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan valossa vaikuta merkitykselliseltä. Ajokieltomenettelyn olisi kuitenkin luonnollisesti täytettävä hallintoasian käsittelyä koskevat, muun muassa perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset. Kuljettajalle tulisi varata tilaisuus tulla kuulluksi, ja hänellä olisi oltava muutoksenhakuoikeus hallintotuomioistuimeen. Ajokiellon perusteista olisi jatkossakin säädettävä täsmällisesti ja laintasoisesti. Ajokieltotoimivallan olisi perustuslain 124 § huomioon ottaen oltava Liikenteen turvallisuusvirastolla tai poliisiviranomaisilla eikä esimerkiksi Trafín yksityisellä palveluntarjoajalla.

#### *Toteuttamisen arviointi*

Lainsäädännöllisesti vaihtoehto edellyttää ajokorttilain 7 luvun uudistamista siten, että toimivalta ajokieltojen määräämiseen siirretään kaikissa tapauksissa samalle viranomaiselle ja että eräistä muista menettelyyn liittyvistä seikoista annetaan säännökset.

Vaihtoehdon toteuttaminen edellyttäisi myös tietojärjestelmämuutoksia ja niihin liitännäisiä säädösmuutoksia. Kysymys on ennen muuta siitä, että kaikista ajokieltoon vaikuttavista tuomioistuinten, syyttäjien ja poliisimiesten seuraamusratkaisuista tarvittaisiin ajokieltoviranomaiselle sellainen palautetieto, joka käynnistäisi ajokieltomenettelyn. Lisäksi ajokieltoviranomaisella tulisi olla pääsy syyksi lukevien ratkaisujen sisältöihin. Trafín ylläpitämään ajoneuvoliikennerekisteriin tallennetaan jo nykyisin tiedot syyksi lukevista liikennetrikosratkaisuista. Toteuttamisvaihtoehto edellyttäisi kuitenkin pääsyä nykyistä tarkempaan, tekoa ja siitä määrättyä seuraamusta koskevaan tietoon. Lisäksi tulisi luoda mahdollisimman automatisoitu mekanismi, jolla syyksi lukevan ratkaisun kumoutuminen muutoksenhaussa tuottaisi ajokiellon peruuttamispäätökseen johtavan palautetiedon.

Ajokieltoviranomaisella tulisi olla riittävät henkilöstöresurssit, jotta ajokieltoasiat kyettäisiin käsittelemään joutuisasti huolimatta siitä, että ajokieltoasiaa päästään käsittelemään vasta syyksi lukevan ratkaisun antamisen jälkeen. Käsittelytoimintaa voitaisiin priorisoida sen perusteella, onko kuljettaja väliaikaisessa ajokiellossa ja onko kyse teosta, josta määrätään tyyppillisesti vain lyhyehkö ajokielto. Viivästyviä rikosasian käsittelyjä silmällä pitäen voitaisiin luoda yleinen mahdollisuus väliaikaisen ajokiellon päättämiseen ennen syyksi lukevaa ratkaisua. Sinällään ajokieltoasioiden keskittämisen yhdelle substanssin hyvin tuntevalle viranomaiselle voidaan arvioida virtaviivaistavan prosesseja verrattuna tilanteeseen, jossa lukuisat eri puolella maata olevat viranomaiset ja tuomioistuimet käsittelevät kukin pienehkön määrän tapauksia. Asianosaisnäkökulmasta on myös huomattava, että rattijuopumusrikoksia voitaisiin jatkossa käsitellä tuomioistuimen sijasta sakkomenettelyssä, minkä voidaan arvioida lyhentävän käsittelyn kokonaiskestoa.

Jos Liikenteen turvallisuusvirastosta tulisi ajokieltoviranomainen, olisi lisäksi löydettävä ratkaisu, jolla suullinen kuuleminen voidaan tarvittaessa toteuttaa.

Jos poliisilaitoksista tulisi kaikissa tapauksissa toimivaltainen ajokieltoviranomainen, on huomattava, että nykyinen poliisin hallinnollinen ajokieltomenettely on melko raskas eikä pohjaudu nykyaikaiseen tietojärjestelmäratkaisuun. Vaihtoehdon toteuttamisen yhteydessä olisi-kin digitalisoitava ajokieltomenettely ja mahdollisuuksien mukaan kevennettävä sitä poliisilaitosten kuormittumisen välttämiseksi. Kuulemismenettelyä voitaisiin edellä esitetyin tavoin

keventää siten, että se käynnistettäisiin jo heti esitutinnan alussa. Epäillylle voitaisiin tuolloin ilmoittaa, että mahdollinen syyksi lukeva ratkaisu tulee johtamaan ajokieltoon, jonka kestoon ja lajiin liittyvistä seikoista hän voi halutessaan lausua ajokieltoviranomaiselle joko heti tai viimeistään tietyssä määräajassa syyksi lukevan ratkaisun antamisesta. Menettelyn keventämisessä on huomioitava paitsi perustuslaista (oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös), myös ihmisoikeussopimuksesta seuraavat reunaehdot. Kun suomalaista ajokieltoa on *Boman*-ratkaisun vuoksi pidettävä EIS:n tarkoittamana rangaistuksena ja sen käsittelyä lähtökohtaisesti rikossyytteen käsittelynä, syyttömyysolettama edellyttää, ettei varsinaista ajokieltoseuraamusta määrätä ennen syyllisyyskysymyksen ratkaisemista. Jos syyllisyyskysymystä tutkittaisiin sekä ajokieltoasian että myöhemmän rikosasian käsittelyn yhteydessä, syntyisi ongelma suhteessa *ne bis in idem* -kieltoon.

Jos kuulemismenettelyä yksinkertaistetaan, käytössä pitäisi myös olla helppo tapa tallentaa ajokieltoasioissa käytettävään tietojärjestelmään epäillyn toimittama selvitys (tai epäillyn poliisimiehelle ajokiellosta lausumat seikat, jos tällaisen kuulemistavan mahdollistaminen harkitaan tarkoituksenmukaiseksi). Ajokieltoviranomaisessa nähtäisiin tällöin nopeasti, onko kuljettaja toimittanut ajo-oikeuden tarvetta koskevaa selvitystä tai muuta lausumaa tälle varatussa määräajassa, ja jos on, se otettaisiin huomioon. Sama koskee alkoholukkoa koskevaa pyyntöä.

Ajokieltoasian ratkaisusovelluksen tulisi ajoneuvoliikennerekisterin tietojen perusteella automaattisesti huomioida rikoksen uusimisen vaikutus ajokiellon kestoon ja esimerkiksi ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanoon. Tarvittaessa sovellus voisi yksinkertaisten massatapausten osalta luoda liikennerekistä koskevan palautetiedon perusteella ehdotuksen siitä, kuinka ankarana ajokieltoseuraamus tulisi määrätä. Toisaalta estettä ei myöskään ole menettelyn järjestämiselle siten, että poliisimies voisi ainakin selvien tapausten esitutkinnassa jo merkitä poliisilaitosten ajokieltoasioissa käyttämään sovellukseen taulukkoon perustuvan ehdotuksensa ajokiellon kestosta. Asian ratkaisemisessa voitaisiin hyödyntää tätä ehdotusta, jos teko ei ole syyksi lukemisessa osoittautunut muuksi kuin esitutkinnan alussa eikä esimerkiksi epäillyn toimittamasta selvityksestä muuta johdu. Päätösasiakirjan luominen ja lähettäminen voitaisiin mahdollisimman pitkälti digitalisoida. Myös päätösten tiedoksiantoa voitaisiin keventää niissä tapauksissa, joissa kuljettaja osaa odottaa ajokieltopäätöstä ja joissa hän on teon vuoksi jo väliaikaisessa ajokiellossa tai muutoin vailla ajo-oikeutta.

Ajokieltopäätökseen voitaisiin vaatia oikaisua ja oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voitaisiin valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuksien edellytykset arvioida ajokieltopäätösten lainmukaisuutta tulisi turvata, ja jos Trafi toimisi ajokieltoviranomaisena, forum tulisi järjestää kuljettajan kotipaikan mukaiseksi. Ajokieltoasiat eivät sinänsä ole hallinto-oikeuksille vieraita, koska kaikkien poliisilaitoksen toimivaltaan kuuluvien ajokieltojen muutoksenhaku on vuodesta 2005 kuulunut niiden toimivaltaan. Muutoksenhakualttiutta voisi vähentää ajokiellon keston ja lajin perusteita koskevan, vakiomuotoisen kirjallisen informaation antaminen kuljettajalle samassa yhteydessä, kun häntä tiedotetaan kuulemismahdollisuudesta.

### 3.2.2.2 Ajokiellon määrääminen sakkomenettelyssä

*Miten menettely järjestettäisiin?*

Tässä toteuttamisvaihtoehdossa syyksi lukevana ratkaisuna olisi käytännössä joko syyttäjän rangaistusmääräys tai tuomioistuimen tuomio, ei poliisimiehen sakkomääräys. Esimerkiksi rattijuopumuksesta määrätään nimittäin yleensä selvästi 20 päiväsakkoa ankarampi rangaistus ja törkeän liikenneturvallisuuden vaarantamisen osalta näin on jo siitä säädetyn rangaistusasteikon perusteella. Muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen syyttömyysolettamaa ja *ne bis in idem* -kieltoa koskevien määräysten vuoksi ei voida lähteä siitä, että poliisimies voisi

lopullisesti ratkaista ajokieltoasian heti kiinni jäämisen hetkellä summaarisella ajokieltomääräyksellä syyllisyyskysymyksen jatkaessa syyttäjälle tai tuomioistuimeen. Sen sijaan poliisimiehen toimivalta väliaikaisen ajokiellon määräämiseen tulisi säilyttää.

Mikäli asia ratkaistaisiin rangaistumääräyksellä, syyttäjä määräisi samalla ajokiellosta. Syyttäjän toimivaltaan kuuluvan ehdottoman ajokiellon enimmäiskesto voitaisiin tarvittaessa rajoittaa. Vaaditun ajokiellon laji ja kesto tulisi kirjata jo sakko- tai rangaistusvaatimukseen, jotta kuljettajalla on sakkomenettelyä koskevan suostumuksen antamista arvioidessaan tiedossaan kaikki olennaiset seikat. Poliisimiehen tulisi tällöin ennen vaatimuksen tiedoksiantoa ottaa huomioon ajoneuvoliikennerekisteristä ilmenevä aiempi liikennerekollisuus sekä alustavasti tiedustella ajo-oikeuden välttämättömyydestä. Hänen tulisi myös riittävän kattavasti tuntee ajokieltojen kestoja koskeva seuraamuskäytäntö.

Epäillyllä tulisi olla mahdollisuus toimittaa ajokiellon keston ja lajin valinnassa vaikuttavaa selvitystä syyttäjälle, jonka tulisi ottaa se sakkomenettelylain 25 §:n mukaisesti huomioon ennen määräyksen antamista. Jos syyttäjä katsoisi, että ajokielto on annettava ankarampana kuin on vaadittu, sovellettaisiin lain 27 §:ää uuden vaatimuksen antamisesta. Ajokieltoa koskeva muutoksenhaku määräytyisi lain 5 luvun säännösten mukaisesti. Esimerkiksi syyttäjälle toimitetun, ajokiellon keston vaikuttavan merkityksellisen selvityksen huomioimatta jättäminen voisi tulla arvioitavaksi muutoksenhaussa. Oikeusturvan vuoksi sekä suostumuksen pätemättömyyteen liittyvien valitusten välttämiseksi rattijuopumuksesta epäillyn suostumuksen pyytämistä tulisi humalatilasta riippuen tarvittaessa lykätä (HE 94/2009 vp, s. 47/II). Lykkääminen olisi tarpeen myös tilanteessa, jossa ajokiellon lajin tai keston valintaa rasittaa jokin sellainen epäselvyys, jonka selvittäminen kenttätilanteessa ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista.

Alkolukkojen käytön lisääminen on ollut lainsäätäjän yleisenä tavoitteena (LiVM 16/2016 vp, s. 4). Pyrkimyksellä saattaa rattijuopumukset sakkomenettelyn piiriin ei tule vaarantaa tätä tavoitetta. Kuljettajan tulisikin voida pyytää alkolukkoa missä tahansa sakkomenettelyn vaiheessa ja häntä tulisi menettelyn kuluessa informoida tästä mahdollisuudesta. Alkolukolla valvotun ajo-oikeuden määrääminen voisi kuitenkin tarpeettomasti monimutkaistaa syyttäjän toimintaa sakkomenettelyasiassa. Jos alkolukkoajokortin määrääminen syyttäjän toimesta ei ole tarkoituksenmukaista, asia tulisi joko siirtää tavalliseen rikosasioiden käsittelyjärjestykseen taikka alkolukon osalta takaisin poliisille, ellei poliisi ole jo määrännyt alkolukolla valvottua ajo-oikeutta. Viimeksi mainitussa tilanteessa ratkaistavaksi jää vielä se, kuka päättää tällöin alkolukkoon liittyvästä ehdollisesta ajokiellosta koeaikoineen.

#### *Arviointi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta*

Yllä ensimmäisen, hallinnollisen toteuttamisvaihtoehdon yhteydessä mainittujen näkökohtien vuoksi myöskään syyttäjän päätös ajokiellosta ei olisi EIS 6 artiklan kannalta ongelmallinen, kunhan vastaajalla on halutessaan oikeus saada ajokieltoasia artiklan vaatimukset täyttävän tuomioistuimen käsiteltäväksi. *Ne bis in idem* -kielto ei tässä vaihtoehdossa ajankohtaistu. Sama viranomaismääräys samasta teosta sekä rangaistuksen että ajokieltoseuraamuksen samalla kertaa, eikä samaan tekoon liittyvää syyllisyyskysymystä tutkita kahdessa eri linjassa. Syyttömyysolettaman kannalta ongelmaa ei synny, koska ajokieltoa ei määrätä ennen kuin syyttömyysolettama on laillisesti kumottu sakkomenettelyssä tai tuomioistuimessa annetulla ratkaisulla.

*Arviointi perustuslain kannalta*

Jos ajokiellosta tehtäisiin syyttäjän rangaistusmääräykseen sisältyvä seuraamus, olisi varsin vaikeaa jäsentää ajokiellot kansallisella tasolla hallinnollisiksi eikä rikosoikeudellisiksi seuraamuksiksi. Ristiriitaisuutta syntyisi muun muassa suhteessa rangaistusmääräyksen nimikkeeseen, sakkomenettelyn luonteeseen sekä syyttäjän tosiasialliseen toimivaltaan ja tehtävänkuvaan. Lisäksi tuomioistuimet määräsivät edelleen ajokieltoja samoista rikosnimikkeistä rikosoikeudellisen syytteen käsittelyn osana. Jos syyttäjän käsittely- ja ratkaisutoiminta saatettaisiin tosiasiallisesti vastaamaan hallintoasian käsittelyä, hallintolain mukainen menettely toisi syyttäjälle myös uusia velvollisuuksia ja loisi varsin keinotekoisien hallinnollisten muutoksenhakutien syyttäjän ajokieltopäätöksiin, rangaistusmääräystä koskevan muun muutoksenhaun tapahtuessa käräjäoikeuteen. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan valitus hallintoviranomaisen päätökseen määrätä hallinnollinen seuraamus on ymmärrettävä hallintolainkäyttö eikä riita- tai rikosasiaksi (PeVL 4/2005 vp, s. 2).

Vaihtoehtoa olisikin todennäköisesti arvioitava suhteessa tuomiovallan käyttöä koskeviin perustuslain säännöksiin. Ajokieltoa tarkasteltaisiin tällöin lähtökohtaisesti samoja kriteereitä vasten, joita perustuslakivaliokunta on summaarisen rikosprosessin yhteydessä muutoinkin käyttänyt. Tällöin olisi perusteltava, minkä vuoksi ajokieltojen määrääminen on vain rajattu ja vähämerkityksinen poikkeus tuomiovallan käyttöön ja minkä vuoksi ajokielto on vain varallisuusarvoinen seuraamus (PeVL 1/1982 vp ja PeVL 7/2010 vp). Viimeksi mainitun seikan perusteltavuus edellyttäisi, että perustuslakivaliokunnan viittausten varallisuusarvoisiin seuraamuksiin tulkittaisiin tarkoittavan ennen kaikkea muita seuraamuksia kuin vapaudenmenetystä. Rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön ydinaluetta on vapausrangaistuksen määrääminen, mikä käy ilmi muun muassa perustuslain 7 §:n 3 momentin säännöksestä. Ajokielto ei merkitse vapaudenmenetystä, vaan kyse on eräänlaisesta hallintoluvan peruuttamisesta.

*Toteuttamisen arviointi*

Lainsäädännöllisesti vaihtoehdon toteuttaminen edellyttäisi muutoksia sakkomenettelylakiin, ajokorttilakiin ja tarvittaviin tietojärjestelmiä koskeviin säädöksiin. Epäilty voi nykyisin toimittaa kahden viikon määräajassa syyttäjälle selvitystä päiväsakon rahamäärän määräytymisperusteesta. Vastaavan mahdollisuuden tulisi koskea ajokiellon keston vaikuttavaa selvitystä sekä mahdollista alkolukolla valvottua ajo-oikeutta koskevaa pyyntöä tai ehdollisen ajokiellon edellytysten täyttymistä koskevaa selvitystä. Koska muutos koskisi sekä sakko- että rangaistusvaatimusta, tätä koskevat täydennykset tulisi tehdä sekä lain 8 §:ään että 9 §:ään. Samasta syystä 24 §:ssä mainittu kahden viikon odotusaika tulisi säätää koskemaan myös rangaistusvaatimukseen perustuvaa rangaistusmääräystä silloin, kun on vaadittu ajokieltoseuraamusta. Selvityksen sisällöstä voitaisiin säätää 25 §:ssä. Niitä tapauksia varten, joissa ajokielto määrättaisiin vaadittua ankarampana tai lievempänä, tehtäisiin 27 ja 28 §:ään ajokieltoa koskeva lisäys.

Ajokorttilain 64 §:n 1 momenttiin lisättäisiin syyttäjän toimivalta ajokiellon määräämiseen niiden rikosten osalta, jotka tulisivat sakkomenettelyn piiriin. Myös ehdollisen ajokiellon määrääminen sekä ehdollisen ajokiellon täytäntöönpano tulisi saattaa syyttäjän toimivaltaan, mikä edellyttäisi muutosta lain 67—68 §:ään. Alkolukolla valvotun ajo-oikeuden määrääminen tulisi joko jättää vain poliisin ja käräjäoikeuden toimivaltaan, tai syyttäjälle pitäisi antaa toimivalta sen määräämiseen muuttamalla lain 67 a ja 68 a §:ää, sellaisina kuin ne ovat alkolukolain-säädännön uudistuksen tultua voimaan (731/2016). Jos syyttäjälle ei annettaisi tällaista toimivaltaa, alkolukkoa pyytävän epäillyn asia voitaisiin käsitellä sakkomenettelyn puitteissa vain, jos poliisi on määrännyt alkolukolla valvotun ajo-oikeuden jo ennen rangaistusmääräyksen an-

tamista. Tällöin ilmeisesti poliisin tulisi voida määrätä myös alkolukkoon liittyvän ehdollisen ajokiellon kestosta koeaikoineen.

Poliisilaitosten toimivaltaan nykyisin kuuluvat ajokiellot jäisivät täysin ennalleen, eikä niistä olisi jatkossakaan tarpeen ottaa mainintaa sakkomenettelylakiin. Sellainen vaihtoehto, jossa sakkomenettelyn piiriin saatettavista uusista liikennerikoksista varsinaisen rangaistuksen määräisi syyttäjä ja ajokiellon määräisi tämän pohjalta poliisilaitos hallinnollisessa menettelyssä, kuuluu yllä arvioidun hallinnollisen toteuttamisvaihtoehdon piiriin.

Vaihtoehdon toteuttaminen edellyttäisi muutoksia tietojärjestelmiin. Nykyisin tuomioistuinten käyttämä rikostuomiojärjestelmä lähettää tiedon määrätystä ajokiellosta sen täytäntöönpanoa varten. Syyttäjien käyttämään sovellukseen tulisi luoda vastaava ajokieltoratkaisut mahdollistava toiminto, joka lähettää tiedon ratkaisusta täytäntöönpanoa varten. Poliisin järjestelmiin tulisi luoda tarvittavat ominaisuudet ajokieltovaatimuksen esittämistä varten.

Vaihtoehdon toteuttaminen edellyttäisi syyttäjien kouluttamista ajokieltoasioihin. Nykyisin syyttäjät eivät osallistu ajokieltoimenettelyyn muuten kuin esittämällä sitä koskevan vaatimuksen tuomioistuimelle. Vaikka vaihtoehto olisi siinä suhteessa joutuisa, että ajokieltoasia tulisi sakkomenettelyn puitteissa ratkaistuksi, itse menettely kuitenkin hidastuisi paitsi syyttäjän, myös poliisin toiminnan osalta. Poliisin tulisi sakko- tai rangaistusvaatimuksen tiedoksiantotilanteessa pystyä huomioimaan ajokiellon keston ja lajiin sekä seuraamusikäntöön liittyvät seikat. Syyttäjän työ ei vastaavissa määrin vähentyisi, sillä syyttäjän tulisi tarkistaa, että vaadittu ajokielto vastaa ainakin ajokorttilain pakottavia säännöksiä, ja ottaa huomioon epäillyn mahdollisesti toimittama lisäselvitys. Yleisesti tiedossa on epäiltyjen herkkä suhtautuminen liikennerikoksissa nimenomaan ajokieltoseuraamukseen. Ajokiellon sisällyttäminen sakkomenettelyyn olisi siten omiaan alentamaan epäiltyjen halukkuutta suostua sakkomenettelyyn ja se heikentäisi mahdollisuuksia asian rakentavaan selvittämiseen tiedoksiantotilanteessa. Vastavasti se voisi lisätä syyttäjään kohdistuvia yhteydenottoja, suostumusten peruuttamisia ja sakkomenettelylain mukaisia muutoksenhakuja. Tällaiset seikat vähentäisivät sakkomenettelyn prosessiekonomisia etuja ja sakkomenettelyn piiriin siirtyvien asioiden todellista lukumäärää. Vaihtoehto myös hajaannuttaisi tällä hetkellä kaksiraiteista ajokieltojärjestelmää entisestään.

### 3.2.2.3 Vaihtoehtojen vertailu ja johtopäätös

Yhteenvetona ajokieltoseuraamuksen keskittämisestä ratkaistavaksi *hallintoasioina* valtakunnallisessa tai paikallisessa ajokieltoviranomaisessa (Liikenteen turvallisuusvirasto, Poliisin liikenneturvallisuuskeskus tai alueelliset poliisilaitokset) voidaan todeta, että uudistus vaatii melko laajoja muutoksia lainsäädäntöön ja jonkin verran tietojärjestelmämuutoksia. Hallintovaihtoehto kuitenkin parantaisi ajokieltojärjestelmän johdonmukaisuutta, ajokieltoimenettelyiden ollessa nykyisin sirpaloituneena kaikkiin maan poliisilaitoksiin ja tuomioistuimiin. Sen voidaan arvioida edistävän seuraamusikäntöön yhdenmukaisuutta sekä virtaviivaistavan ajokieltoprosessia, kunhan ajokieltoviranomaiselle osoitetaan asioiden ruuhkautumisen välttämiseksi riittävät henkilöstöresurssit ja tietojärjestelmäratkaisut saatetaan mahdollisimman pitkälti tukemaan päätöksentekoa. Kuulemismenettelyä olisi syytä yksinkertaistaa erityisesti, jos toimivalta tulisi alueellisille poliisilaitoksille. Ratkaisu olisi linjassa pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman (29.5.2015) digitalisaatiota ja säädösten sujuvoittamista koskevien tavoitteiden kanssa. Sellaisissa tapauksissa, joissa suullinen kuuleminen olisi tarpeen, vaihtoehto olisi ongelmallinen sikäli kuin ajokieltoviranomaisen olisi valtakunnallinen. Tuomioistuinmenettelyyn verrattuna myös syyttäjän toiminnasta johtuva kontradiktoriaalinen elementti poistuisi, mikä seikka tosin koskee myös sakkomenettelyvaihtoehtoa, jossa syyttäjä toimisi tuomarin roolissa.

Ajokieltomenettelyn muuttaminen hallinnolliseksi ei heikennä oikeusturvaa, kunhan ajokieltoviranomaisella on mahdollisuus saada käyttöönsä ajokiellon keston ja lajin valinnassa tarvittava informaatio. Tyyppitapausten osalta ajokielloasian valmistelussa vaikuttaisi olevan mahdollista pitkälti nojautua tietotekniikkaan. Vaihtoehto mahdollistaisi ajokieltoseuraamuksen hallinnollisen ja turvaamistoimiluonteen jäntevöittämisen ja on perustuslain kannalta selvästi ongelmattomampi kuin ajokieltujen integroiminen sakkomenettelyyn. Sillä, valitaanko hallintovaihtoehdon sisällä keskitetty vai hajautettu ratkaisu, ei todennäköisesti ole perustuslain kannalta juurikaan merkitystä, ainakaan jos ajokiello alueellisen poliisilaitoksen määräämäänkin ymmärretään nimenomaan sen lupahallinnolliseen eikä rikostutkinnalliseen toimintoon liittyvänä asiana. Hallintovaihtoehto vaikuttaa olevan paremmin linjassa muun muassa oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013—2025 (toimenpide 25, s. 35) ilmenevän tavoitteen kanssa, joka koskee sen selvittämistä, tulisiko hallinnollisten sanktioiden käyttöalaa laajentaa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta ratkaisu vaikuttaa vastaavalla tavalla ongelmattomalta kuin sakkomenettelyvaihtoehto.

Toisesta toteuttamisvaihtoehdosta, jossa ajokiello voitaisiin määrätä sakkomenettelyssä, voidaan yhteenvetona todeta, että uudistus vaatisi jonkin verran lainsäädäntö- ja tietojärjestelmämuutoksia. Vaihtoehto lisäisi entisestään ajokieltomenettelyiden sirpaloituneisuutta eikä olisi myöskään seuraamuskäytännön yhdenmukaisuuden kannalta tarkoituksenmukainen. Syyttäjälaitos tulisi perusteellisesti kouluttaa ajokielloasioihin, ja syyttäjillä tulisi lähtökohtaisesti olla tekniset valmiudet kaikkien erityyppisten ajo-oikeusseuraamusten määräämiseen. Tuomioistuimilla tulisi säilyttää syyttäjälaitoksen kanssa rinnakkainen toimivalta. Syyttäjät toimisivat siten eräänlaisena uutena väliportaan ajokiello- ja alkoholukotoimistona.

Sakkomenettelyvaihtoehdon etuna olisi joutuisuus siinä suhteessa, että ajokiello tulisi kerralla ratkaistuksi sakkomenettelyn puitteissa. Toisaalta se hidastaisi sakkomenettelyä kyseisen menettelylajin tyyppitapaukseen verrattuna merkittävästi, mukaan lukien vaatimuksen tiedoksianto, jossa poliisimiehen tulisi selvittää ajokieltovaatimuksen keston ja lajin kannalta keskeiset seikat yhteisymmärryksessä mahdollisesti päihytyneen epäillyn kanssa. Syyttäjän olisi kontrolloitava vaaditun ajokieltoseuraamuksen lainmukaisuus ja käsiteltävä epäillyn mahdollisesti toimittama lisäselvitys, mikä saattaisi osassa tapauksista merkitä tosiasiaa kaksinkertaista työtä poliisin ja syyttäjän välillä. Ajokieltoseuraamuksen koettu psykologinen merkitys huomioon ottaen suostumus koko sakkomenettelyyn voisi monessa tapauksessa jäädä antamatta tai tulla peruutetuksi ilman, että tämä vastaa epäillyn tosiasiallista tarkoitusta. Vaihtoehdon toteuttaminen on perustuslain kannalta selvästi epävarmempi kuin edellä käsitelty hallinnollinen vaihtoehto, koska perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan summaarisessa rikosprosessissa voidaan määrätä vain varallisuusarvoisia seuraamuksia. Ajokiellon hallinnollinen luonne olisi tässä vaihtoehdossa vaikeasti perusteltavissa ja edellyttäisi menettelyyn ilmeisesti myös sellaisia hallintoasian käsittelyn oikeusturvatakeita, jotka syyttäjän olisi epätarkoituksenmukaista toteuttaa (esimerkiksi suullinen kuuleminen pyydettyä tai jotka muutoksenhakutien osalta olisivat keinotekoisia (muutoksenhaku ajokiellon osalta hallinto-oikeuteen ja muilta osin käräjäoikeuteen). Mahdollisesti vieläkin epävarmempaa perustuslain kannalta olisi ajokieltotoimivallan delegoiminen poliisimiehelle. Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta sakkomenettelyvaihtoehto vaikuttaa vastaavalla tavalla ongelmattomalta kuin ajokiellon määrääminen hallinnollisessa menettelyssä.

Edellä mainittujen näkökohtien valossa paras vaihtoehto perustuslain, toteutettavuuden ja ajokieltomenettelyiden johdonmukaisuuden kannalta on ajokieltoseuraamuksen käsitteleminen hallinnollisesti joko keskitetyssä tai hajautetussa viranomaisessa. Kumpikin vaihtoehto edellyttää melko laajaa kertapanostusta lainsäädäntö- ja tietojärjestelmämuutoksiin.

Valinta Trafín ja poliisihallinnon välillä jää tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella ratkaistavaksi. Hallituksen esityksessä 313/2014 vp ajokieltoasioiden on katsottu vastaavan pikemminkin poliisin kuin Trafín ydintehtäviä (s. 24) ja poliisin alueorganisaation on katsottu sopivan niiden käsittelyyn paremmin (s. 25). Se, että poliisi käsittelee jo nyt merkittävän osan ajokieltoasioista, puhuu poliisin parempien käytännön valmiuksien puolesta. Nämä seikat puoltavat vaihtoehtoa, jossa kaikki ajokiellot määrätään poliisihallinnossa.

### 3.2.3 Epäillyn suostumus

Mahdollisuuksia keventää suostumukseen liittyvää sääntelyä voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta.

Ensinnäkin voidaan arvioida mahdollisuuksia luopua suostumuksesta kokonaan ja palata vastustuksenvaraiseen malliin. Tällöin menettelyn käyttäminen ei edellyttäisi myöskään tunnistamista tai seuraamuksen hyväksymistä.

Jos suostumuksesta luopuminen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, voidaan toiseksi tarkastella mahdollisuuksia keventää suostumuksen antamiseen liittyvää menettelyä: 1) suostumuksen tiedusteleminen ja sen merkityksen selostaminen (sakkomenettelylain 4 §:n 1 momentti), 2) pyrkimys sen varmistamiseen, että epäilty ymmärtää suostumuksen merkityksen (lain 4 §:n 2 momentti) ja 3) suostumuksen antaminen (lain 4 §:n 1 tai 4 momentti).

Kolmanneksi voidaan arvioida suostumukseen sisältyvien aineellisia osatekijöiden keventämistä: 1) teon tunnistaminen, 2) seuraamuksen hyväksyminen, 3) luopuminen oikeudesta suulliseen käsittelyyn ja 4) suostuminen asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

Muutoksenhakuun liittyvät järjestelyt ovat riippuvaisia suostumusta koskevasta ratkaisusta, joten niitä käsitellään suostumukseen liittyvien kysymysten jälkeen.

#### 3.2.3.1 Suostumuksesta luopuminen eli palaaminen vastustuksenvaraiseen malliin

Suostumuskonstruktiosta luopuminen edellyttäisi valtiosäännön kannalta ainakin seuraavaa kahta asiaa, jotta tavallinen lainsäätämisyjärjestys voisi tulla kysymykseen:

1. tuomiovallan käytön kannalta (perustuslain 3 §) olisi löydettävä muut perustelut sille, mikä vuoksi kyse on ”tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisestä” poikkeuksesta ja miten perustuslakivaliokunnan kriteeristöissä (PeVL 1/1982 vp ja myöhemmät lausunnot) esiintyvä vaatimus oikeusturvasta on taattu; ja
2. olisi perusteltava, että oikeusturvaa (perustuslain 21 §) koskevat perusoikeuksien rajoitusedellytykset täytyvät, vaikka käsillä ei ole epäillyn suostumusta.

#### *Tuomiovallan siirto*

Tuomiovallan siirron osalta on havaittavissa, että perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut perustuslain 3 §:n 3 momenttia pelkkänä organisatorisena vallanjakonormina, vaan antanut tässäkin yhteydessä merkitystä oikeusturvalle osana tuomiovallan siirron hyväksyttävyyden arviointia (PeVL 1/1982 vp, s. 4/I, PeVL 7/2010 vp, s. 3—4). Toisin sanoen näyttää siltä, että 3 §:n 3 momentti ja 21 § kietoutuvat toisiinsa perustuslakivaliokunnan käytännössä osin täsmennyttämättömällä tavalla.



Jotta suostumuksesta voitaisiin luopua, tulisi perustuslain 3 §:n 3 momenttia tulkita siten, että säännöksen kaltaisen vallanjakonormin suhteen oikeusturvalla, perusoikeussuojalla ja siihen liittyvällä suostumuskonstruktioilla ei ole merkitystä. Tällöin suostumuksen merkitystä tarkasteltaisiin vain 21 §:n mukaisten oikeuksien rajoittamisen kannalta.

Ratkaisu edellyttäisi kuitenkin selvää muutosta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevään tulkintaan, koska perustuslakivaliokunnan lausunnot ilmentävät suostumuksen vaikuttavan tuomiovallan käyttöä koskevaan valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.

Toinen vaihtoehto olisi lähteä siitä, että oikeusturvajärjestelyillä ja suostumusedellytyksestä aiheutuvalla viranomaisen harkinta- ja toimivallan kaventumisella on merkitystä myös tuomiovallan siirron kannalta, mutta perustella, miksi vastustuksenvarainen summaarinen menettely kuitenkin täyttää oikeusturvavaatimukset ja merkitsee vain vähämerkityksistä tuomiovallan siirtoa, vaikka vuonna 1993 annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa näin ei katsottu olevan. Perusteleminen olisi kuitenkin vaikeaa — etenkin jos otetaan huomioon, että esityksessä ehdotetaan myös sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista.

Perustuslakivaliokunnan olemassa oleva lausuntokäytäntö ei viittaa siihen, että kumpikaan vaihtoehto tulisi kysymykseen.

#### *Perusoikeuksien rajoittaminen*

Perusoikeuksia voidaan sinänsä rajoittaa muissakin tilanteissa kuin kohteena olevan henkilön suostumuksella. Jotta rajoitus olisi säädettävissä tavallisella lailla, on rajoituksen kuitenkin lähtökohtaisesti täytettävä perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneet seitsemän yleistä perusoikeuksien rajoitusedellytystä.

Yleiset rajoitusedellytykset sisältävät osin päällekkäistä ainesta suostumuskonstruktioon liitettyjen edellytysten kanssa (lailla säätämisen vaatimus, vaatimus täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, vaatimus välttämättömyydestä/suhteellisuudesta; molemmissa tapauksissa myös ihmisoikeusvelvoitteita on noudatettava). Erikseen tulisi kuitenkin perustella, miksi perusoikeuden ydinalue jää koskemattomaksi, vaikka asia ratkaistaan kokonaan tuomioistuimen ulkopuolella, ja miten oikeusturvavaatimus täytyy oikeusturvaa koskevaa perusoikeutta rajoitettaessa.

Erityisen ongelmalliseksi muodostuu tältä kannalta perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyvä vaatimus perusoikeusrajoituksen välttämättömyydestä. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

On vaikea perustella, miksi epäillylle olisi välttämätöntä antaa syyttömyysolettaman kumoava syyksi lukeva ratkaisu ilman oikeudenkäyntiä hänen suostumuksestaan riippumatta, vaikka suostumus *olisi tosiasiallisesti helposti selvitettävissä epäillyltä kysymällä*.

Rangaistuksen määrääminen tuomioistuimen ulkopuolella epäillyn suostumuksesta riippumatta ei siten ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkoittamassa mielessä välttämätöntä, koska menettely voidaan ongelmitta järjestää myös perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Kun epäillyllä on joka tapauksessa aina oikeus asian käsittelyyn tuomioistuimessa, ei voida pitää tässä tilanteessa välttämättömänä pakottaa epäiltyä tuomioistuimen ulkopuoliseen rikos-

## HE 103/2017 vp

prosessiin hänen vastustuksestaan huolimatta ja tarjota tuomioistuinkäsittelyn mahdollisuutta vasta epäillyn saatua ensin yhden syyksi lukevan ratkaisun.

Tilanne poikkeaa tältä osin esimerkiksi tieliikenteen automaattisesta kameravalvonnasta, jossa suostumuksen tiedusteleminen olisi tosiasiallisesti olennaisesti vaikeammin järjestettävissä. Ajoneuvoa ei valvonnassa pysäytetä eikä epäiltyä esitutkinnan yhteydessä kuulla säännönmukaisesti suullisesti. Tämän vuoksi rikesakon määrääminen ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista liikenne rikkomuksista (ns. ehdollinen rikesakko, sakkomenettelylain 3 luku) ei edellytä rikesakkomääräyksen saaneen henkilön nimenomaista suostumusta. Sakkomenettelylain 18 §:n mukaan jos rikesakkomääräyksen saanut henkilö kiistää syyllisyytensä rikesakkomääräyksessä tarkoitettuun rikkomukseen tai jos hän pitää sitä muulla tavalla perusteettomana, hänen tulee vastustaa saamaansa rikesakkomääräystä.

Näyttää siltä, että asia ei olisi järjestettävissä pelkästään sen opin varaan, jonka mukaan ”perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin” (PeVL 35/2002 vp, s. 2/II, PeVL 7/2010 vp, s. 5/I, PeVL 59/2014 vp, s. 2/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 74, jossa tällainen lausuma mainitaan 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa). Viimeksi mainittu lausunto PeVL 59/2014 vp, joka koski jatkokäsittelylupajärjestelmän olennaista laajentamista, tosin näyttää jättävän selvää liikkumavaraa: ”Lainsäätäjällä on valtiosääntöoikeudellista harkintavaltaa säännellä perustuslain 21 §:ssä tarkoitetuista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, koska ne turvataan 2 momentin sanamuodon mukaisesti ’lailla’.” (s. 4/II.) Tämä kuitenkin liittyi olennaisesti 2 momentissa mainittuun oikeuteen hakea muutosta.

Perustuslain 21 §:n 2 momentti merkitsee perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I) ns. turvaamisvelvoitetta, joka asettaa lainsäätäjälle positiivisen toimintavelvoitteen ja on velvoittavuudeltaan astetta tiukempi kuin sääntelyvaraus (”sen mukaan kuin lailla säädetään”) tai lakiviittaus (”oikeudesta — — säädetään lailla”). On vähintäänkin epävarmaa, voidaanko 2 momentin turvaamisvelvoitetta, joka koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita (kuten oikeus hakea muutosta), tulkita siten, että se loisi liikkumavaraa myös suhteessa 1 momentissa säädettyyn oikeuteen, joka koskee tuomioistuimeen pääsyä ylipäätään. Vaikka näin katsottaisiin olevan, kysymyksessä tulisi tällöinkin olla vähäinen poikkeus, joka ei muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eikä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on tosin todettu, että esimerkiksi rangaistusmääräysmenettelystä annetussa laissa säädetty menettely täyttäisi tuomioistuimeen pääsyä koskevan 1 momentin vaatimukset, koska syytetyllä on aina oikeus saada rangaistusmääräysasia tuomioistuimen käsiteltäväksi (HE 309/1993 vp).

*Johtopäätöksenä* voidaan todeta, että suostumuskonstruktion poistaminen kokonaan tai osittain voi olla tavanomaisessa säätämisympäristössä hyvin vaikeaa.

### 3.2.3.2 Suostumukseen liittyvän menettelyn keventäminen

Koska suostumuksesta luopumista on edellä kuvatuin perustein pidettävä vaikeasti toteutettavana, on seuraavaksi tarkasteltava suostumukseen liittyvää menettelyä.

Menettelyn osalta sakkomenettelyn suostumuskonstruktion osatekijät eivät vaikuta ylittävän perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyjä kriteerejä. Valiokunnan käytäntö viittaa

vahvasti siihen, ettei hiljainen suostumus (vastustamatta jättäminen) riitä, koska suostumuksen *aitous* on varmistettava (esim. PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 37/2005 vp, s. 3/II, PeVL 30/2010 vp, s. 7/I) ja rikosoikeudenkäynnin kontekstissa suostumuksen *nimenomaisuuteen* on lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota (PeVL 31/2005 vp, s. 3/II, PeVL 7/2010 vp, s. 5/II, PeVL 7/2014 vp, s. 4/II).

Tämä poikkeaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa vastustuksen-varaiseen summaariseen rikosprosessiin ja hiljaiseen luopumiseen on eräin reunaehdoin suhtauduttu hyväksyvästi, olipa kyse oikeudesta tuomioistuinkäsittelyyn ylipäänsä tai tuomioistuimenmenettelyn puitteissa oikeudesta suulliseen käsittelyyn ja oikeudenkäynnissä läsnäoloon.

Esimerkiksi EIT:n asiassa 12129/86 Hennings v. Saksa antamasta tuomiosta (tuomio 16.12.1992, k. 26) käy ilmi, ettei ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa loukkaa sellainen summaarinen rikosprosessi, jossa henkilöllä on mahdollisuus valittaa asiasta tarvittaessa tuomioistuimelle. Tuomioistuinkäsittelyn puitteissa luopumista läsnäolosta oikeudenkäynnistä tai suullisesta käsittelystä on käsitelty muun muassa asioissa 11855/85 Håkansson ja Sturesson v. Ruotsi (tuomio 21.2.1990, k. 66—68), 38978/97 Salomonsson v. Ruotsi (tuomio 12.11.2002, k. 34—35), 56581/00 Sejdovic v. Italia (suuren jaoston tuomio 1.3.2006, k. 86—87), 18114/02 Hermi v. Italia (suuren jaoston tuomio 18.10.2006, k. 73—75) ja 4268/04 Panovits v. Kypros (tuomio 11.3.2009, k. 68). Luopumisen on tässä oikeuskäytännössä katsottu voivan tapahtua myös hiljaisesti, kunhan tosiasioiden perusteella on selvää, että luopuminen on tehty, ja henkilö on voinut kohtuudella ennakoida menettelynsä seuraukset. Lisäksi edellytetään, että luopumiseen liittyy asian merkitykseen nähden riittävät oikeudelliset vähimmäistakeet ja ettei se ole vastoin tärkeää julkista intressiä. Pätevän luopumisen on eräissä tapauksissa katsottu olleen käsillä, kun suullista käsittelyä koskevaa pyyntöä ei ollut esitetty. Alaikäisen tekemään luopumiseen on liitetty korostuneita vaatimuksia.

Vaikka perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että rikosprosessuaalisen perusoikeussuojan suostumusperusteisessa rajoittamisessa kiinnitetään erityistä huomiota suostumuksen nimenomaisuuteen, kirjallista määrämuotoa ei kuitenkaan ole Suomessa edellytetty. Suostumus voidaan antaa sakkomenettelyssä esimerkiksi suullisesti (HE 94/2009 vp, s. 31/II). Myös sakkomenettelylain 4 §:n 4 mukainen maksusuoritus on aktiivisena toimenä suostumuksen aitoutta osoittava toimi, kun epäilyllä on joka tapauksessa tieto maksun merkityksestä ja seurauksista (ks. sakkomenettelylain 4 § ja 9 §:n 2 momentti).

Koska perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan suostumuksen aitous ja vapaaseen tahtoon perustuminen on varmistettava, ei voida myöskään ajatella, että epäilylle jätettäisiin selostamatta suostumuksen merkitys. Tietoa siitä, mihin suostutaan, voidaan pitää välttämättömänä esiasteena sille, että voidaan pätevästi suostua johonkin.

Sitä sakkomenettelylakiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta otettua säännöstä, jonka mukaan on pyrittävä varmistamaan, että epäilty ymmärtää suostumuksensa merkityksen ennen sen antamista, voidaan pitää rajatapauksena, koska perustuslakivaliokunta esitti tätä ”harkittavaksi” (PeVL 7/2010 vp, s. 5/II). Tässä on kysymys kirjallista menettelyä koskevassa lausunnossa omaksutusta lisävaatimuksesta, joka koskee nimenomaan rikosoikeudenkäynnin oikeusturvatakeista luopumista (PeVL 31/2005 vp, s. 3/II). Tämä vaatimus on toistettu tunnustamisoikeudenkäyntiä koskevassa lausunnossa PeVL 7/2014 vp, s. 5, joten vaatimuksesta irtisanoutuminen vaikuttaa hankalalta. Yhtäältä tunnustamisoikeudenkäynnissä ja kirjallisessa menettelyssä voidaan määrätä ankarampia seuraamuksia kuin sakkomenettelyssä, toisaalta taas sakkomenettelyssä luovutaan koko tuomioistuinkäsittelystä eikä vain jostakin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijästä.

Joka tapauksessa ei voida pitää asianmukaisena, että suostumuksia annettaisiin tilanteessa, jossa epäilty ei ymmärrä suostumuksen merkitystä. Näin ollen on selvää, että jonkinlainen velvollisuus ymmärryksen varmistamiseen säilyisi säännöksen sanamuodosta riippumatta.

### 3.2.3.3 Suostumuksen aineellisten osatekijöiden keventäminen

Epäillyn suostumus sisältää neljä aineellista osatekijää: a) teon tunnustaminen, b) teosta määrättävä seuraamuksen hyväksyminen, c) luopuminen oikeudesta suulliseen käsittelyyn ja d) suostuminen asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

Osatekijät jäävät perustuslakivaliokunnan lausunnossa 7/2010 vp vähälle huomiolle. Tuomiovallan siirtoa koskevassa lausunnon osassa osatekijät luetellaan (s. 4/I), kun taas perusoikeuden rajoittamista koskevassa osuudessa viitataan vain siihen, että ”suostumus summaarisen menettelyn käyttämiseen merkitsee luopumista asian käsittelystä tuomioistuimessa” (s. 5/I).

#### *Luopuminen oikeudesta suulliseen käsittelyyn ja suostuminen sakkomenettelyyn*

Voidaan päätellä, että erityisen vahva liittymä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvaa koskevan perusoikeuden rajoittamiseen on suullisesta tuomioistuinkäsittelystä luopumisella (c) ja summaariseen menettelyyn suostumisella (d).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin ydinalue on sakkomenettelyn kannalta oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenkäynnin suullisuus on puolestaan keskeinen osa 2 momentin mukaan turvattavia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin oikeusturvatakeita. Suostumus merkitsee näistä oikeuksista luopumista, ainakin käsittelyn ensimmäisessä vaiheessa.

Tältä osin voidaan ilmeisesti pohtia korkeintaan sitä, olisivatko nämä kaksi asiallisesti pitkälti päällekkäistä suostumuksen osatekijää yhdistettävissä.

Kirjallista menettelyä koskevassa säännösehdotuksessa (HE 271/2004 vp, s. 91) ei erikseen mainittu suullisesta käsittelystä luopumista, vaan ehdotus kuului: ”Vastaaja tunnustaa virallisen syyttäjän syytteessä kuvatun teon ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä.” Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotusta oli kuitenkin ”aiheellista täydentää maininnoilla vastaajan suostumuksen — — oikeudellisesta merkityksestä muotoilemalla — —: ’ — — sekä käräjäoikeudelle antamallaan nimenomaisella ilmoituksella luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä’ ” (PeVL 31/2005 vp, s. 3—4).

Asiallisesti ottaen edellytykset ovat kuitenkin saman asian kaksi eri puolta, mikä ilmenee välillisesti myös perustuslakivaliokunnan lausunnosta. Luopuminen suullisesta käsittelystä merkitsee (tässä tapauksessa) suostumusta sakkomenettelyyn ja päinvastoin.

Vaikka viittaus toiseen osatekijään poistettaisiin, olisi suostumuksen silti asiallisesti ottaen merkittävä myös toisen täyttymistä. Itse asiassa luopumisen kohteita voidaan tunnistaa useampiakin. Suostuessaan sakkomenettelyyn epäilty luopuu paitsi oikeudestaan suulliseen oikeudenkäyntiin, pääsääntöisesti myös esimerkiksi oikeudestaan kuulustella todistajia (ks. EIS 6 artiklan 3 kohta) ja oikeudestaan olla läsnä oikeudenkäynnissä (KP-sopimus 14 artikla 3 kohta d alakohta). Näin ollen kohtien yhdistäminen ei vaikuta perustellulta.

*Teon tunnustaminen*

Toisin kuin suullisesta käsittelystä luopumisella ja sakkomenettelyyn suostumisella, teon tunnustamista koskevalla edellytyksellä ei vaikuta olevan välitöntä yhtymäkohtaa perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeuksiin.

Lainsäädäntöhistorian perusteella voidaan päätellä, että edellytys on perua tuomioistuinten kirjallista menettelyä koskevasta sääntelystä, jonka lähtökohta on ollut erilainen. Kuten hallituksen esityksestä 271/2004 vp ilmenee, tuomioistuinten kirjallinen menettely otettiin käyttöön tarkoituksena säätää erityinen summaarinen menettely *tunnustettuja* rikosasioita varten. Lähtökohtana oli siis se, että käsillä oli tunnustettuja tekoja, jotka oli perusteltua käsitellä kevenetyssä menettelyssä.

Sakkomenettelyssä tilanne on toinen. Menettelyn erityisenä tarkoituksena ei ole käsitellä tunnustettuja asioita, vaan yksinkertaisia ja selviä asioita, joista määrätään sakkorangaistus ja joista ei ole säädetty ankaraa rangaistusta. Myös osa aikaisemmissa rangaistumääräys- ja rikesakomenettelyissä käsitellyistä teoista kiistettiin, mutta tämä ei estänyt asian käsittelemistä, jos käsillä oli muutoin riittävä näyttö syyksi lukevaa ratkaisua varten.

Voidaankin arvioida, että tunnustusta koskeva edellytys kopioitiin sakkomenettelyä koskevaan lainsäädäntöön kirjallisesta menettelystä ilman, että sen merkitystä valmistelussa olennaisesti kyseenalaistettiin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies tosin totesi lausunnossaan (27.8.2007; Dnro 1252/5/07) olevan vaikea ymmärtää, että epäilty voisi pätevästi antaa suostumuksen rangaistuksen määräämiseen rikoksesta, johon hän ei mielestään ole edes syyllistynyt. Apulaisoikeusasiamiehen kannanoton lienee kuitenkin ymmärrettävä kritisoivan ennen kaikkea epäillyn kuulemista koskevia järjestelyitä. Kannanotto on lausunnossa kytketty apulaisoikeusasiamiehen näkemykseen, jonka mukaan epäillyltä ei tuolloin käsitellyssä ehdotuksessa edellytetty selvää kannanottoa syyllisyys- ja seuraamuskysymyksiin.

Käytettävän tuomiovallan arvioinnin osalta on merkityksellistä myös se, että kirjallisessa menettelyssä voidaan tuomita huomattavasti sakkomenettelyä ankarampia seuraamuksia, myös vankeusrangaistuksia. Sakkomenettelyssä voidaan määrätä vain sakkorangaistus tai rikesakko tietyistä lievistä rikkomuksista taikka enintään 1000 euron menettämisseuraamus.

On huomattava, että tunnustuksen edellyttäminen rajoittaa olennaisesti epäillyn valinnanmahdollisuuksia. Kuten edellä kohdassa "Nykytilan arviointi" kuvataan, tavanomaisessa rikosprosessissa henkilö voi olla ratkaisun perustana olevista tosiseikoista tai voimassa olevan oikeuden sisällöstä eri mieltä kuin asian ratkaiseva tuomioistuin, mutta tyytyä tästä huolimatta tuomioistuimen ratkaisuun. Jos tunnustamista koskevasta edellytyksestä luovutaan, epäilty voisi myös sakkomenettelyssä halutessaan asiallisesti hyväksyä syyksilukemisen ja välttää näin raskaamman tuomioistuinprosessin, vaikka olisikin ratkaisun perustana olevista tosiseikoista eri mieltä.

Edellytyksestä luopumista ei ole pidettävä ongelmallisena myöskään oikeusturvan tai rikosasioissa noudatettavan virallisperiaatteen kannalta. Virallisperiaate ei merkitse, että tunnustuksen puuttuminen tai teon kiistäminen sinänsä edellyttäisi asian käsittelyä tuomioistuimessa. Toisaalta rangaistusvaatimuksen myöntäminenäkään ei sido rikosasian ratkaisijaa.

Vaatimuksilla teon tunnustamisesta ja seuraamuksen hyväksymisestä on kuitenkin liittymäkohtia tuomiovallan siirtoon: mitä riidattomammasta asiasta on kysymys, sitä todennäköi-

semmin käsillä on ”tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksinen poikkeus”. Ei voida kiistää sitä, että tietyn teon syyksi lukeminen ja tietyn seuraamuksen määrääminen on olennainen osa rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöä. Tunnustamisesta luopuminen vaatisikin mitä ilmeisimmin vastinparikseen mahdollisuutta vielä hakea muutosta tunnustukseen perustumattomaan summaariseen ratkaisuun määrääjässä niin, että asiaa voitaisiin käsitellä tuomioistuimessa myös syyllisyyskysymyksen osalta (vrt. sakkomenettelylain 5 luvun mukainen muutoksenhakumahdollisuus, jossa valitusperusteita on rajattu).

#### *Seuraamuksen hyväksyminen*

Seuraamuksen hyväksyminen on siinä mielessä erityinen suostumuksen elementti, että sitä — toisin kuin muita neliosaisen suostumuksen osatekijöitä — ei ole edellytetty kirjalliseen menettelyyn (PeVL 31/2005 vp) tai syyteneuvotteluun (PeVL 7/2014 vp). Samalla seuraamuksen hyväksymisen voidaan olettaa olevan useimmille epäillyille kaikkein vaikeimmin hyväksyttävissä oleva elementti, siinä missä tuomioistuinkäsittelystä luopumista ja sakkomenettelyn käyttöä sinänsä ei välttämättä koeta lähtökohtaisen negatiiviseksi asiaksi.

Seuraamuksen hyväksymisellä näyttää olevan vain vähäinen liittymä oikeusturvaperusoikeuteen (perustuslain 21 §) ja siten suostumusten valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin vakiintuneesti liitettyihin edellytyksiin (esimerkiksi nimenomaisuus). Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet eivät edellytä, että seuraamuksen tarkka määrä olisi tarkasti ennakoitavissa. Seuraamuskäytännön yhdenmukaisuus ja ennakoitavuus liittyvät sitä vastoin perustuslain 8 §:n ilmentämään rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen. Nämäkään säännökset eivät kuitenkaan edellytä täydellistä ennakoitavuutta.

Sen sijaan seuraamuksen hyväksyminen vaikuttaa tuomiovallan siirron vähämerkityksisyyden arvioinnissa. Koska tuomiovallan siirron hyväksyttävyyttä näyttää viime kädessä pohjautuvan kokonaisarviointiin, seuraamuksen nimenomaisen hyväksymisen poistaminen on kuitenkin vähemmän ongelmallinen kuin muiden elementtien poistaminen. Poistoa ei ole pidettävä ongelmallisena, jos epäilty joka tapauksessa tietää määrättävän tai vaadittavan seuraamuksen ennen suostumuksen antamista — erona olisi vain se, ettei epäillyn tarvitsisi erikseen ilmaista seuraamusta koskevaa nimenomaista hyväksyntää. Etukäteinen tieto määrättäväksi tulevasta seuraamuksesta olisi erityisen tärkeä poliisimiehen ratkaisovaltaan kuuluvissa asioissa, joihin ei, toisin kuin syyttäjän ratkaistavaksi eteneviin asioihin, liity suostumuksen peruuttamismahdollisuutta.

Seuraamuksen hyväksymisen poistamista suostumuksen edellytyksistä puoltavat myös tuomio-oikeellisuutta koskevat näkökohdat. Epäilty — säännönmukaisesti maallikko — tuntee tapahtumainkulun, mutta hänellä ei yleensä ole edellytyksiä arvioida pätevästi esimerkiksi menettelyn ja rangaistussäännökseen sisältyvän tunnusmerkistön vastaavuutta, tahallisuutta tai tuottamusta, vastuuvapausperusteita, toimenpiteistä luopumisen mahdollisuutta tai rangaistuksen mittaamisen oikeellisuutta. Näistä syistä epäilty ei välttämättä osaa tuoda esiin saati vedota sellaisiin seikkoihin, joilla voisi olla teon rangaistavuuden tai rangaistuksen mittaamisen kannalta ratkaiseva merkitys. Samoista syistä epäilty voi antaa suostumuksensa, vaikka sakkomääräys olisi jossakin suhteessa oikeudellisesti perusteeton tai virheellinen. Epäiltyjä ei siten ole tarkoituksenmukaista ohjata nimenomaisesti lausumaan seuraamuksesta, vaan oikeusturvan kannalta on perusteltua tarjota heille täysi myöhempi muutoksenhakumahdollisuus myös seuraamuksen osalta ilman että epäillyt joutuvat muutoksenhaussa kiistämään varhaisessa vaiheessa antamia lausumia.

Oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta on olennaista nimenomaan se, että epäillyllä on riittävät tiedot hänelle vaaditusta seuraamuksesta, jotta hän voi arvioida tarvettaan puolustautua. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jokaisella rikoksesta syytetyllä on oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä. Sopimusmääräyksen b alakohdan mukaan jokaisella on oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan. Tämäkin puoltaa sääntelyratkaisua, jossa sakkomenettelyn käyttö ei edellytä epäiltyä nimenomaista seuraamusta koskevaa lausumaa, vaan jossa hänelle turvataan mahdollisuus harkita oikeudellisia kannanottojaan ja tarvittaessa saattaa asia myöhemmin muutoksenhaun kautta tuomioistuimen käsiteltäväksi.

#### 3.2.3.4 Yhteenveto

Toteuttamiskelpoisimpina ja perustuslain kannalta ongelmattomimpina vaihtoehtoina voidaan suostumuksen osalta pitää *tunnustuksen ja seuraamuksen hyväksymisen poistamista* suostumuksen osatekijöistä. Muutoksen voidaan arvioida myös tosiasiallisesti olevan omiaan vaikuttamaan epäiltyjen halukkuuteen antaa suostumuksia. Toisaalta muutoksen vaikutusta ei voida myöskään liioitella. Koska nimenomaan seuraamuksen voidaan arvioida olevan monelle epäillylle tärkein kysymys, suostumus voisi silti jäädä monessa tapauksessa antamatta seuraamuksesta kerrottaessa. Vaikka suostumus annettaisiin, seurauksena saattaisi olla suostumusten peruuttamisia tai sakkomenettelylain 5 luvun mukaisia muutoksenhakuja, kun epäilty jälkikäteen arvioi seuraamuksen merkitystä uudelleen.

Lisäksi voitaisiin mahdollisesti *yhdistää* suullisesta käsittelystä luopumista ja sakkomenettelyyn suostumista koskevat edellytykset sekä harkita *suostumuksen merkityksen ymmärtämisen varmistamista* koskevan säännöksen kumoamista. Näillä muutoksilla ei kuitenkaan olisi menettelyyn asiallisia vaikutuksia, eikä niiden voida arvioida olennaisesti lisäävän suostumusten antamista. Muutoksia ei tämän vuoksi voida pitää perusteltuina.

#### 3.2.4 Muutoksenhaku

Tunnustuksen ja seuraamuksen hyväksymistä koskevien edellytysten poistamisesta seuraa, että myös muutoksenhakua koskevaa sääntelyä on muutettava.

Tämä on tarpeen ensinnäkin sen vuoksi, että tunnustus ja seuraamuksen hyväksyminen ovat yhteydessä perustuslain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettua tuomiovallan käyttöä koskevaan kokonaisarvioon. Muutoksenhakuperusteita avartamalla voidaan kompensoida sitä vaikutusta, jonka tunnustuksen ja seuraamuksen hyväksymisen poistamisella on tuomiovallasta poikkeamista koskevaan kokonaisarvioon. Voidaan arvioida, että näin muutettua sakkomenettelyä olisi edelleen pidettävä vain vähämerkityksisenä poikkeuksena tuomiovallan käyttöä koskevana perustuslain 3 §:n 3 momentin säännökseen.

Toisaalta muutoksenhakuperusteiden avartaminen on yleisemmin perusteltua myös sakotettavien oikeusturvan näkökulmasta.

Muutos voidaan toteuttaa siten, että valitusperusteita koskeva 35 §:n 1 momentin yksityiskohtainen säännös valitusperusteista epäillyn osalta kumotaan ja sallitaan valittaminen muun muassa syyksilukemisesta ja seuraamuksesta. Muutoksen olisi johdonmukaisuussyistä koskettava kaikkia epäiltyjä siitä riippumatta, onko epäilty sakkomenettelyssä tunnustanut syyllisyytensä, kiistänyt sen vai jättänyt lausumatta asiasta.

Valitusperusteiden rajauksista luopumisen myötä on tarpeen arvioida myös epäillyn valituksen käsittelyssä noudatettavia menettelysääntöjä. Vaikka epäilty on sakkomenettelyssä luopunut oikeudenkäynnistä, on tärkeänä lähtökohtana kuitenkin pidettävä sitä, että käräjäoikeus on toimivaltainen tutkimaan tosiasia- ja oikeuskysymyksiä sekä kumoamaan tai muuttamaan alemman asteen päätöksen kokonaisuudessaan (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten asiassa 16718/90 Palaoro v. Itävalta antama tuomio 23.10.1995, k. 43).

Nykyisin sakkomenettelylain muutoksenhakusäännöksissä viitataan hakemuskäyttöä koskevaan oikeudenkäymiskaaren 8 lukuun. Hakemusasian käsittelyssä noudatetaan täydentävästi riita-asioiden menettelysääntöjä (8 luvun 13 §). Kun esityksen mukaan epäillyn valituksen johdosta myös koko rikosasia voisi tulla käsiteltäväksi käräjäoikeudessa, oikeudenkäymiskaaren 8 lukua ei voida pitää tältä osin soveliaana menettelysäännöstönä.

Toisaalta menettelystä ei voida säätää yksinomaan viittaamalla siihen, mitä rikosasioiden käsittelystä on säädetty. Asia tulee nimittäin vireille epäillyn aloitteesta eikä syyttäjän haastehakemuksella. Epäilyllä on mahdollisuus määrittää valituksensa kohde, eikä esimerkiksi menettelyvirhettä tai seuraamuksen mittaamiseen liittyvää seikkaa ole välttämättä tarkoituksenmukaista käsitellä yhtä laajasti kuin valituksia, joissa syyllistyminen määräyksessä tarkoitettuun tekoon on kiistetty.

Menettely eroaisi tässä suhteessa rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain (692/1993) mukaisen rangaistusvaatimuksen vastustamisen seurauksena olleesta oikeudenkäynnistä. Se muistuttaisi lähtökohdiltaan pikemminkin kumotun rikesakkomenettelystä annetun lain (66/1983) mukaista tuomioistuinkäsittelyä, jota on käsitteellisesti pidetty muutoksenhakuna (LaVM 5/1982, s. 4).

Käräjäoikeuteen valitetaan nykyisin sakkomenettelyssä annettujen ratkaisujen lisäksi muun muassa kurinpitorangeistuksista siten kuin sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014) säädetään. Lain 7 luvussa on säädetty muutoksenhakumenettelystä. Vaikka useat luvun säännöksistä ilmentävät kurinpitomenettelyyn liittyviä erityispiirteitä, ne muilta osin pitkälti vastaavat hovioikeusmenettelyä koskevien säännösten sisältöä.

Myös sakkomenettelyn muutoksenhaun lähtökohtia voidaan soveliaimmin hakea hovioikeusmenettelystä. Suullinen käsittely tulisi kuitenkin järjestää aina asianosaisen sitä pyytäessä tai käräjäoikeuden harkitessa sen omasta aloitteestaan tarpeelliseksi. Sakkomenettelyssä annetun ratkaisun pohjana ei nimittäin vielä ole tuomioistuimen suorittamaa näyttöharkintaa eikä käräjäoikeuden tuomion kaltaista perusteltua asiakirjaa. Suullisen käsittelyn edellytysten lisäksi myös valituskirjelmän sisällöstä ja täydennyttämisestä olisi syytä antaa auki kirjoitetut säännökset, ottaen huomioon, että sakkomenettelyssä annetusta määräyksestä valittavat epäillyt ovat useimmiten maallikoita. Muilta osin voitaisiin viitata tarpeellisiin hovioikeusmenettelyä koskeviin säännöksiin. Jäljelle jääviltä osin voitaisiin täydentävästi noudattaa, mitä rikosasian käsittelystä käräjäoikeudessa on säädetty.

Koska asianomistajan käytössä olevia valitusperusteita ei laajennettaisi, tarvetta nykyisten menettelysääntöjen muuttamiseen ei tältä osin ole. Sama koskee ylimääräistä muutoksenhakua koskevia menettelysääntöjä. Niissä tilanteissa, joissa sekä epäilty että asianomistaja ovat valittaneet, tulisi noudattaa epäillyn valituksen käsittelyä koskevia menettelysääntöjä. Asianomistajan valituksen osalta olisi syytä selvittää, että syyttäjää on pidettävä asiaan osallisena.



### 3.3 Keskeiset ehdotukset

*Sakkomenettelyn tosiasiallista soveltamisalaa* ehdotetaan laajennettavaksi siirtämällä toimivalta *ajokieltoseuraamusten* määräämiseen poliisille. Ajokieltoseuraamus määrättäisiin sakkomenettelyssä tai tuomioistuimessa annetun syyksi lukevan ratkaisun pohjalta hallinnollisessa menettelyssä. Uudistuksen yhteydessä poliisin ajokieltomenettelyä nykyaikaistettaisiin ja siihen liittyvää kuljettajan kuulemistä yksinkertaistettaisiin siten, että kuulemismenettely voitaisiin käynnistää jo tapahtumapaikalla ennen syyksi lukevan ratkaisun antamista. Väliaikaiseen ajokieltoon määrätylle tai muutoin vailla ajo-oikeutta olevalle lopullinen päätös ajokiellosta voitaisiin antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona eli kirjeellä postitse. Poliisiin mahdollisuuksia määrätä väliaikainen ajokielto päättymään laajennettaisiin. Muutoksenhaku ajokieltopäätöksiin tapahtuisi vaatimalla oikaisua ja valittamalla sen jälkeen hallinto-oikeuteen. Ajokieltomenettelystä annettaisiin säännökset niiden tilanteiden varalta, joissa syyksi lukeva ratkaisu on kumoutunut tai muuttunut muutoksenhaussa. Ehdotus on laadittu siitä lähtökohdasta, että tietojärjestelmiin liittyviä perusratkaisuja ei muuteta, jolloin ajokiellon määrääminen perustuu ennen kaikkea ajoneuvoliikennerekisterin tietoihin.

Sakkomenettelyn käytön yleiseksi edellytykseksi ehdotetaan säädettäväksi vaatimus rikosasian *selvyydestä ja yksinkertaisuudesta*. Vaatimus ilmenee nykyisin vain välillisesti suppean esitutinnan edellytyksistä.

Sakkomenettelyn edellytykseksi säädettyä *epäillyn suostumusta* kevennettäisiin siten, että tunnustamisesta ja seuraamuksen hyväksymisestä suostumuksen osatekijöinä luovuttaisiin. Epäillylle olisi kuitenkin suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä nykyiseen tapaan ilmoitettava odotettavissa olevasta seuraamuksesta.

Sakkomenettelyyn liittyviä *valitusperusteita* koskeva säännös kumottaisiin epäillyn osalta, ja sakko- tai rangaistusmääräykseen voisi hakea muutosta valittamalla käräjäoikeuteen. Tällaisten valitusten käsittelyssä noudatettavia menettelysäännöksiä muutettaisiin. Asianomistajan osalta valitusperusteet ja valitusasian käsittelyjärjestys säilyisivät ennallaan. Syyttäjän roolia asianomistajan valituksen käsittelyssä selvennettäisiin.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset koskevat ennen kaikkea oikeusturvaa. Sakkomenettelyn käytön laajentaminen nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä ja parantaa siten oikeuden saatavuutta, koska asioiden käsittely sakkomenettelyssä on keskimäärin nopeampaa kuin tuomioistuimissa. Tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevan edellytyksen poistaminen suostumuksen aineellisista osatekijöistä lisää rikoksista epäiltyjen mahdollisuuksia valita menettely, jossa heidän asiansa käsitellään, ja muutoksenhakuperusteiden laajentaminen parantaa määräyksen saaneiden oikeusturvaa.

Sakkomenettelyn käytön laajentaminen saattaa vähäisessä määrin heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän rikoksia ennalta ehkäisevää vaikutusta rattijuopumuksen osalta (yleis- ja erityispreventio). Sakkomenettelyyn ei liity yhtä voimakasta leimaavaa pelotevaikutusta kuin rikosasian käsittelyyn käräjäoikeudessa. Toisaalta suurin osa rattijuopumuksista käsitellään käräjäoikeudessa nykyisin kirjallisessa menettelyssä.

Sakkomenettelyssä määrättyjä maksamattomia sakkorangaistuksia ei voida muuntaa vankeudeksi, mikä laskee sanktioankaruutta ja vähentää muuntorangaistuksen erityisestävää vaikutusta.

tusta menettelyn piiriin siirtyvissä asioissa. Toisaalta muuntorangaistusten lukumäärään aikaisemmin tehdyillä vähennyksillä ei Suomessa ole ollut havaittavaa vaikutusta sakkorikollisuuteen (Hinkkanen 2010). Lisäksi ehdotetut muutokset johtavat seuraamuksen määräämiseen entistä nopeammin, mikä on omiaan lisäämään rangaistusten rikoksia ennalta ehkäisevää vaikutusta. Kokonaisuutena ehdotuksilla ei näistä syistä arvioida olevan merkittävää vaikutusta rikollisuustilanteeseen, rikosentorjuntaan tai liikenneturvallisuuteen.

Ajokieltoimenettelyn kehittäminen keventää ajokieltoon määrättävän hallinnollista taakkaa, sillä ajokieltoasian käsittely tapahtuisi pääsääntöisesti ns. ensimmäisen kosketuksen periaatteella. Ajokieltoon määrätyn olisi vain harvoissa tapauksissa tarpeen asioida viranomaisessa ajokieltoasian käsittelyn vuoksi useampia kertoja. Ajokieltoon määräämisen automatisointi ja digitalisointi sekä menettelyn yksinkertaistaminen yhdenmukaistaisi menettelyä sekä ajokieltojen pituuksia eri poliisilaitosten välillä ja turvaisi siten ajokieltoon määrättyjen yhdenvertaista kohtelua.

Sakkomenettelyssä määrätystä sakoista 79 prosenttia ja käräjäoikeuksissa tuomituista sakkorangaistuksista 81 prosenttia määrätään miehille (aik. rangaistusmääräysmenettely 2015). Uudistus vaikuttaa siten ennen kaikkea miesten asemaan.

#### 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitys merkitsisi arviolta noin 5 000 rattijuopumusta koskevan asian siirtymistä tuomioistuinten kirjallisesta menettelystä sakkomenettelyyn. Muutos vähentäisi syyttäjien ja tuomioistuinten *työmäärää* ja parantaisi siten oikeuslaitoksen mahdollisuuksia keskittyä sen ydintehtäviin eli vaikeiden ja riitaisten asioiden käsittelyyn.

Sakkomenettelyn laajentamisen yhteydessä toimivalta määrätä ajokielto siirtyisi tuomioistuimilta poliisille. Tuomioistuimet määräsivät vuonna 2015 yhteensä 17 191 ajokieltoa ja poliisi noin 23 000.

Poliisihallitus on antanut ohjeita eri ajokielto tapausten käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Yhden ajokieltoasian käsittelyyn kuluu nykyisin työaikaa noin 45–60 minuuttia. Ajokieltoimenettelyyn sitoutuu tällä perusteella poliisissa noin 10–14 henkilötyövuotta. Jos menettelyä ja siihen liittyvää työtapaa ei muutettaisi, uusien poliisille siirtyvien asioiden käsittely veisi samalla laskuperusteella arvioituna noin 7–10 henkilötyövuotta. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin ajokieltoimenettelyn keventämistä, minkä johdosta poliisille aiheutuvan työmäärän lisäyksen voidaan arvioida olevan jonkin verran edellä esitettyä pienempi. Muutos edellyttää ajokieltoon liittyvien tietojärjestelmien uudistamista. Jos järjestelmä uudistukset toteutetaan laaja-alaisesti, arvioidaan ajokieltojen siirron lisäävän poliisin työmäärää 3–5 henkilötyövuotta.

Esitys edellyttää muun muassa poliisin POLO-järjestelmän muuttamista siten, että ajokieltoasioita on teknisesti mahdollista käsitellä sakkomenettelyn yhteydessä. Lisäksi keventäminen edellyttää asianhallintajärjestelmän luomista ajokieltoasioiden käsittelyä varten. Nykyinen poliisin ajokieltoprosessi perustuu paperiasiakirjoihin. Järjestelmällä automatisoitaisiin muun muassa tiedonvaihto väliaikaisen ajokiellon määränneen poliisimiehen ja hallinnollisen ajokieltopäätöksen sekä mahdollisen muutoksenhaun käsittelevän poliisivirkamiehen välillä, ja järjestelmä on välttämätön myös sähköisen arkiston luomiseksi. Kehittämistyössä arvioidaan, onko asianhallintajärjestelmä mahdollista rakentaa jonkin jo olemassa olevan asianhallintajärjestelmän pohjalta.

Lisäksi on muun muassa varmistettava, että tuomioistuimien ratkaisut, jotka koskevat rikoksia, joista on määrätty väliaikainen ajokielto, tulevat poliisin tietoon automaattisesti, sekä automaattisesti ilmoitukset ajokielloista Liikenteen turvallisuusviraston tietojärjestelmään.

Uuden menettelyn käyttöönotto edellyttää koulutusta poliisihallinnossa.

Vuonna 2015 rattijuopumuksesta tuomittiin päärikoksena 6 507 rangaistusta, joista sakkoja oli 5 967. Kirjallisessa menettelyssä käsiteltiin noin 4 300 asiaa. Voidaan arvioida, että mahdollisuus käsitellä asia nopeasti sakkomenettelyssä johtaisi siihen, että myös osa nykyisin istuntokäsitteilyyn johtavista tapauksista siirtyisi sakkomenettelyn piiriin. Tähän vaikuttaisi myös se, että rikosprosessin yhteydessä ei enää käsiteltäisi kysymystä ajokiellosta, vaan poliisi määräisi ajokiellon syyksilukevan ratkaisun perusteella myöhemmin erikseen. Suullisesti käsiteltävissä tapauksissa lienee nykyisin suurelta osin kysymys ennen kaikkea ajokiellon edellytysten arvioinnista.

Kaikkien rikosperusteisten ajokieltojen siirtyminen yleisistä tuomioistuimista hallintolainkäytön piiriin on omiaan lisäämään ajokieltoa koskevia valituksia *hallinto-oikeuksissa*. Toisaalta oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönotto vähentää valitusten määrää.

Hallinto-oikeudet ovat viime vuosina käsitelleet vuosittain noin 500–600 ajo-oikeusasioita koskevaa asiaa, mikä tarkoittaa että noin 2,4 prosenttia poliisin määräämistä ajokielloista johtaa nykyisin muutoksenhakuun. Jos oletetaan, että kaikki poliisin nykyisin määräämistä ajokielloista valittavat vaatisivat jatkossa oikaisua ja oikaisua vaativien osuus myös uusissa ajokieltoasioissa (17 000) vastaisi nykyisin käsiteltäviä asioita, tehtäisiin oikaisuvaatimuksia jatkossa vuosittain noin 1 000.

Koska poliisin toimivaltaan siirtyvät ajokiellot olisivat kuitenkin pidempiä kuin poliisin nykyisin määräämät ajokiellot, saattaisi muutosta hakevien osuus olla suurempi. Käräjäoikeuksissa käsitellyistä liikennerikosasioista noin 5 prosenttia johtaa muutoksenhakuun hovioikeudessa (RL 23 luku; Tilastokeskus, Oikeustilastollisen vuosikirjan taulu 6.6 tilastovuodelta 2012). Jos muutoksenhakualttius poliisille siirtyvien ajokieltojen osalta olisi samaa luokkaa, merkittäisi tämä noin 1 400 oikaisuvaatimusta. Näiden käsittely vaikuttaisi poliisin työmäärään.

Niissä asiaryhmissä, joissa oikaisuvaatimus on jo käytössä, vain pieni osa oikaisuvaatimuksista johtaa kuitenkin edelleen valitukseen (ks. HE 230/2014 vp). Asiaryhmissä, joissa intressi on suurin, valitusaste on nykyisin ollut suuruusluokaltaan noin 10 prosenttia. Tällä perusteella voidaan arvioida, että hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi tulisi jatkossakin enintään joitakin satoja ajokieltoa koskevia valituksia, kuten nykyäänkin. Lisäksi valituksen kohteena olevat päätökset ovat todennäköisesti yksityiskohtaisemmin perusteltuja, mikä vähentää hallinto-oikeuden työmäärää valitusten käsittelyssä.

Kokonaisuutena uudistuksella ei siten arvioida olevan merkittävää vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään.

Uudistus vähentäisi *vankilukua* ja Rikosseuraamuslaitoksen työmäärää, koska sakkomenettelyssä määrättyjä sakkorangaistuksia ei voida muuntaa vankeudeksi. Rattijuopumuksen keskirangaistus on noin 50 päiväsakkoa. Jos siirtyvien rikosten lukumäärä on edellä arvioidut 5000, siirtyisi noin 250 000 päiväsakkoa tuomioistuimista sakkomenettelyyn. Käräjäoikeuksissa määrättiin vuonna 2015 yhteensä 1 470 000 päiväsakkoa (Tilastokeskus), joten muuntokelpoisten sakkojen lukumäärä vähenisi noin 17 prosenttia.

Noin 20 prosenttia muuntorangaistuksista koskee kuitenkin uhkasakkoja (Haavisto & Kuivajärvi 2003), joten sakkovankien määrä ei laskisi yhtä voimakkaasti kuin muuntokelpoisten päiväsakkojen määrä. Jos oletetaan, että muuntorangaistusten osuus rattijuopumusrikoksissa vastaa kaikkien sakkorikosten keskiarvoa, vähenisi sakkovankien määrä arviolta 14 prosenttia.

Sakkovankien päivittäinen keskimäärä oli 52 vuonna 2015. Lisäksi muuntorangaistusta suoritti tutkintavankeuden tai vankeusrangaistuksen ohella keskimäärin 50 vankia. Sakkovankien päivittäinen keskimäärä laskisi siten noin 7 vangilla ja sakon muuntorangaistusta suorittavien rangaistus- ja tutkintavankien lukumäärä samoin noin 7 vangilla.

Lainsäädäntöön ehdotetuilla muutoksilla ei ole itsessään välitöntä vaikutusta viranomaisten *organisaatioon ja henkilöstöön*. Työmäärän muutokset voidaan kuitenkin ottaa huomioon esimerkiksi oikeuslaitoksen organisaation kehittämisessä. Oikeuslaitoksen käytössä olevista resursseista päätetään erikseen valtion talousarviossa.

### 4.3 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudelliset vaikutukset liittyvät ennen kaikkea julkiseen talouteen. Sakkomenettelyn käyttö on syyttäjä- ja tuomioistuineläytöksen kannalta edullista verrattuna tavanomaiseen rikosprosessiin, ja sakkomenettelyn kustannukset ovat täydellistä esitutkintaa pienemmät. Muuntokelpoisten sakkorangaistusten väheneminen laskee rangaistusten täytäntöönpanon kustannuksia. Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia yksityiseen talouteen eli elinkeinoelämään ja kotitalouksiin.

Muutoksen vaikutusta *poliisin* kustannuksiin on vaikea arvioida. Hallituksen esityksen todelliset vaikutukset poliisille selviävät vasta lain voimaantulon jälkeen. Poliisin tutkimien rikosten määrä säilyisi ennallaan, mutta sakkomenettelyssä käsiteltävien rikosten osuus kasvaisi. Toisaalta poliisin tehtäväksi tulisi ajokiellon määrääminen ja oikaisuvaatimusten käsittely.

Sakkomenettelyssä käsiteltävän rikkomuksen selvittämiseksi toimitetaan esitutkintalain mukainen suppea esitutkinta, jossa selvitetään ainoastaan ne seikat, jotka ovat välttämättömiä sakkovaatimuksen, rangaistusvaatimuksen tai sakkomääräyksen antamiseksi. Esitutkinnassa on kuitenkin aina kuuluttava asianomistajaa ja rikkomuksesta epäiltyä. (SML 7 §.) Toisaalta esitutkintalain mukaan yksinkertaisissa ja selvissä asioissa esitutkinta saadaan muutenkin suorittaa suppeana, jos teosta ei ole yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa (esitutkintalaki 3 luku 14 § 1 mom.).

Suppean esitutkinnan kustannusten voidaan arvioida olevan jossakin määrin pienemmät kuin täydellisen esitutkinnan. Suppeassa esitutkinnassa ei ole tutkinnanjohtajaa, ja kuulustelukertomukseen merkitään vain kuulusteltavan lausuman pääsisältö, joka voidaan kirjata kuulustelupöytäkirjan sijasta myös muuhun asiakirjaan (esitutkintalaki 11 luku 2 § 1 mom.). Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan kaikkien rikosten esitutkintakustannukset vuonna 2013 olivat keskimäärin 401 e/poliisin tietoon tullut rikos (Rikollisuustilanne 2013). Tutkintaan käytettävät resurssit vaihtelevat rikostyypeittäin. Liikennerikosten esitutkinta (pl. liikennerikonus) maksoi vuonna 2012 keskimäärin 180 e/rikos, muiden massarikosten (mm. liikenne-rikonus) esitutkinta 32 e/rikos.

Sisäministeriön arvion mukaan (muistio 11.6.2015/SM1529815) uudistus vähentäisi poliisin kustannuksia lähinnä silloin, kun epäillylle voitaisiin antaa suoraan rangaistus- tai sakkovaatimus rikoksen tekopaikalla. Rattijuopumusten osalta tämä voisi tarkoittaa lähinnä tapauksia, joissa alkoholi todetaan tarkkuusalkometrillä ja joihin ei liity rikoksia, jotka edellyttävät käsitelyä tuomioistuimessa.

Tilastokeskuksen pakkokeinotilastojen mukaan vuonna 2016 humalatilán tutkimus tarkkuusalkometrillä tehtiin 4403:lle rattijuopumuksen perustunnusmerkistöstä epäillylle. Noin 65 prosenttia poliisin tietoon tulleista rattijuopumusepäilyistä johtaa syyksi lukevaan tuomioon, jossa rattijuopumus on päärikoksena. Tällä perusteella voidaan arvioida, että työ määrä vähenisi vuosittain noin 2900 tapauksessa.

Jos oletetaan, että yhteen tapaukseen käytetään nykyään eri työvaiheineen neljä tuntia enemmän kuin sakkomenettelyyn liittyvässä suppeassa esitutkinnassa (vrt. HE 291/2014 vp, s. 18, jossa suppean esitutkinnan työ määräksi on arvioitu 6 tuntia), on säästö työ määrässä noin 12 000 tuntia eli 7 henkilötyövuotta. Jos henkilötyövuoden hinta on 56 000 e/v, tehostaa uudistus poliisin työtä esitutkinnan osalta noin 0,4 milj. e/v.

*Ajokiellon* osalta esityksen arvioidaan lisäävän poliisin työ määrää ja kustannuksia noin 0,2—0,3 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä edellyttää tietojärjestelmien uudistamista. Ennen ajokieltoa koskevan asianhallintajärjestelmän valmistumista ajokieltoasioiden käsittelyyn tarvitaan kuitenkin noin 7—10 henkilötyövuoden lisäresurssi, mikä kumoaa esitutkinnasta aiheutuvan työ määrän vähennyksen. On lisäksi huomioitava, että esitutkinnasta aiheutuva työ määrän vähennys ja toisaalta ajokielto menettelystä aiheutuva lisäresurssitarve ei koske poliisissa samaa henkilöstöryhmää.

Aikaisemman lain (692/1993) mukaisen *rangaistus määräyksen vahvistamisen kustannukset syyttäjälaitokselle* olivat noin 7—8 e/kpl (Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Rikollisuustilanne 2013 ja syyttäjälaitoksen Tarmo-tilastot). Yhden syyttäjälaitoksen henkilötyövuoden nettomenot vuonna 2015 olivat noin 85 300 euroa (nettomenot 43,95 milj. e/515 htv). Vuoden 2015 työ ajanseurantatilastojen (Tarmo) mukaan syyttäjälaitos käytti aikaisemman lain mukaiseen rangaistus määräysmenettelyyn yhteensä 17,6 henkilötyövuotta, joka vastaa noin 1,449 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 syyttäjälaitos käsitteli 180 775 aikaisemman lain mukaista rangaistus määräysasiaa, joten yhden (aikaisemman lain mukaisen) rangaistus määräyksen kustannukseksi syyttäjälaitokselle voidaan laskea 8,02 euroa (0,02 htv). Uuden sakkomenettelyn on arvioitu vähentävän syyttäjälaitoksen työ määrää noin 4 henkilötyövuotta. Syyttäjän ratkaistavaksi on arvioitu uudessa menettelyssä jäävän vuosittain noin 26—28 prosenttia aikaisemman lain mukaisista asioista, mikä tarkoittaisi vuoden 2015 tietojen perusteella noin 50 000 asiaa (ks. HE 94/2009 vp). Uuden sakkomenettelylain mukaisella rangaistus määräyksellä määrättävän sakon yksikkökustannukseksi muodostuisi siten 22,39 euroa (=13,6 htv / 17,6 htv \* 1,449 milj. e / 50 000).

*Syyteharkinnan ja syyteen tuomioistuinkäsittelyn* kustannukset syyttäjälaitokselle ovat keskimäärin 526 e/syyte (OPTL, 2013), kirjallisessa menettelyssä kuitenkin vain 131 e/syyte (las-kettu VKSV:n toimittamista luvuista 2016 ja TAE 2017:n tiedoista). Rikosasioiden kirjalliseen menettelyyn käytetty syyttäjälaitoksen työ määrä vuonna 2015 oli 26,2 henkilötyövuotta ja tätä vastaava osuus nettomenoista 2,3 miljoonaa euroa. Kirjallisessa menettelyssä käsiteltiin 17 581 asiaa, joten yksikkökustannukseksi saadaan 131 euroa (=2,3 milj. e / 17581). Näin las-kettu kustannus sisältää muun muassa henkilöstö- ja toimitilakustannukset, hallinnon ja toimituspalvelut sekä palkallisen poissaolon kustannukset.

Edellä arvioidun 5 000 asian siirtyminen käräjäoikeuksien kirjallisesta menettelystä sakkomenettelyyn merkitsee siten syyttäjälaitoksen kustannusten vähenemistä noin 0,6—0,7 miljoonalla eurolla vuodessa.

Yksinkertaisten rikosasioiden käsittelykustannuksista *käräjäoikeuksissa* on käytettävissä syyttäjälaitosta vähemmän tietoa. Esimerkiksi eri rangaistuslajien tuomitsemisesta menettelytavan

mukaan ei ole käytettävissä tilastoja. Voidaan kuitenkin olettaa, että huomattava osa sakkorangaistuksista tuomitaan käräjäoikeuksissa kirjallisessa menettelyssä.

Tuomioistuinten työajanseurantajärjestelmä Tarmon mukaan kirjallisesti ratkaistavien rikosasioiden käsittelyn kokonaiskustannukset vuonna 2015 olivat 2,5 miljoonaa euroa. Luku sisältää muun muassa henkilöstökustannukset sivukuluineen ja toimitilakustannukset. Kun mukaan jyvitetään asioiden vireille tulon, kanslian jälkitöiden, tiedoksiantojen, tukitoimintojen, it-vakiopalveluiden ja kehittämisen samoin kuin palkallisen poissaolon kustannukset, saadaan kokonaiskustannukseksi 8,197 miljoonaa euroa ja yksikkökustannukseksi 426 e/asia (laskennalliset 19 219 asiaa, jossa otettu huomioon myös käsittelyratkaisut).

Viidentuhannen kirjallisessa menettelyssä käsitellyn asian poistuminen käräjäoikeuksista laskee siten käräjäoikeuksien kustannuksia arviolta 2,1 miljoonalla eurolla vuodessa.

On huomattava, että edellä esitetyt oikeuslaitosta ja poliisia koskevat yksikkökustannukset kuvaavat keskimääräisiä rikosasioita. Sakkomenettelyyn siirtyvät jutut olisivat todennäköisesti luonteeltaan keskimääräistä yksinkertaisempia, joten summia on pidettävä maksimiarvioina.

*Rikosseuraamuslaitoksen nettotoimintamenot* vuonna 2015 olivat 64 970 euroa/vanki. Sakkovankien väheneminen 14 vangilla laskee siten rangaistusten täytäntöönpanokustannuksia noin 0,9 miljoonaa euroa vuodessa. Niin sanottujen muuttuvien kustannusten osuus tästä on 0,1 miljoonaa euroa vuodessa (7 800 euroa/vanki), joka sisältää vankien ylläpidosta aiheutuvat kulut, mutta ei henkilöstön palkkausta tai toimitiloja.

*Tietojärjestelmät.* Edellä kuvattujen pysyvien muutosten lisäksi uudistus aiheuttaa kertaluonteisia tietojärjestelmäkustannuksia.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen edellyttää muutoksia poliisin tietojärjestelmiin (nykyisin käytössä olevat Patja ja POLO sekä valmisteilla oleva Vitja).

Ajokiellon määräämistä koskevat muutokset edellyttävät poliisin POLO-järjestelmään muutoksia, joiden kustannukset ovat arviolta 50 000—100 000 euroa. Uuden poliisin ajokorttiasioiden asianhallintajärjestelmän rakentamisen voidaan arvioida maksavan vähintään 1—2 miljoonaa euroa ja vievän useita vuosia. On kuitenkin mahdollista, että asianhallinta voidaan väliaikaisesti järjestää jonkin jo olemassa olevan hallinnollisen asianhallintajärjestelmän yhteyteen. Tällöin poliisi tarvitsee ajokieltoasioiden käsittelyä varten 7—10 henkilötyövuoden resurssin siihen saakka, kunnes varsinainen asianhallintajärjestelmä on käytössä ja menettely on tosiasiaa keventynyt. Tämä väliaikainen tarve vastaa esitutinnan supistamisesta aiheutuvaa työmäärän säästöä, mikä merkitsee, että uudistus vaikuttaa poliisin työmäärää ja siten kustannuksia vähentävästi vasta asianhallintajärjestelmän valmistuttua. Olemassa olevien järjestelmien päivittämiskustannukset ovat poliisin osalta noin 200 000—500 000 euroa.

Edellä esitetyt ajokiellon määräämistä koskevat muutokset vaikuttavat myös Liikenteen turvallisuusviraston järjestelmiin tehtäviin muutoksiin. Liikenteen turvallisuusvirasto ylläpitää ja hallinnoi ajoneuvoliikennetietojärjestelmää, jossa ajo-oikeuksia ja ajokieltoja hallinnoidaan. Esitetyt muutokset edellyttävät, että nykyistä automatisoitua tiedonvaihtoprosessia Liikenteen turvallisuusviraston ja tuomioistuinten välillä puretaan ja vastaavasti poliisin manuaalista toiminnallisuutta tietojärjestelmässä lisätään. Näiden muutosten on arvioitu maksavan noin 200 000 euroa. Lisäksi kehitystyö sitoo Liikenteen turvallisuusviraston omaa työvoimaa kaksi henkilötyövuotta.

## HE 103/2017 vp

Lisäksi oikeuslaitoksen järjestelmiin tehtävistä muutoksista aiheutuu kustannuksia 70 000—100 000 euroa.

*Koulutus.* Esityksen mukaisen uudistusten kouluttaminen edellyttää poliisissa alustavan arvion mukaan noin kahden tunnin koulutusta noin 7 000—8 000 henkilölle, mikä merkitsee 9—10 henkilötyövuoden resurssivaikutusta. Jos henkilötyövuoden hinta on 56 000 e/v, aiheutuu poliisihallinnolle uudistuksen kouluttamisesta noin 500 000 euron kertaluonteinen kustannus.

*Yhteenveto.* Taulukossa 1 esitetään uudistuksen pitkäaikaiset valtion kustannuksia vähentävät vaikutukset. Kuvatut kustannussäästöt ovat luonteeltaan laskennallisia ja sisältävät paitsi lyhyellä aikavälillä muuttuvat kustannukset, myös kiinteät kustannukset.

Taulukko 1. Yhteenveto esityksen pitkäaikaisista valtion kustannuksia vähentävistä vaikutuksista.

Poliisi (ajokieltoja koskevan asianhallinta- järjestelmän valmistumisesta lähtien)	-0,1...-0,2 milj. e/v
Syyttäjälaitos	-0,6...-0,7 milj. e/v
Tuomioistuimet	-2,1 milj. e/v
Rangaistusten täytäntöönpano	-0,9 milj. e/v
Yhteensä	-3,7... -3,9 milj. e/v

Lisäksi muutoksista aiheutuu poliisille kertaluonteisia koulutuskustannuksia noin 0,5 miljoonaa euroa sekä oikeushallinnolle, poliisille ja Liikenteen turvallisuusvirastolle kertaluonteisia tietojärjestelmäkustannuksia suuruusluokaltaan 1,5—2,9 miljoonaa euroa.

Esitetyt laskennalliset kustannussäästöt eivät sellaisenaan merkitse tai edellytä muutoksia oikeuslaitoksen resursseihin. Syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten toimintamäärärahoista päätetään erikseen valtion talousarviossa, jonka valmistelun yhteydessä on kuitenkin otettu huomioon, että esitys toteutuessaan osaltaan vähentäisi oikeuslaitoksen työmäärää. Syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten määrärahoja ehdotetaan esityksen yhteydessä käsiteltävässä talousarvioehdotuksessa tarkistettavaksi etupainotteisesti jo vuonna 2018.

### 5 Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 8 päivänä kesäkuuta 2016 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvan rikosasioiden summaarisen menettelyn soveltamisalan laajentamista ja valmistella sitä koskevat säännösehdotukset. Työryhmässä oli oikeusministeriön lisäksi edustus sisäministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, Helsingin käräjäoikeudesta, Valtakunnansyyttäjänvirastosta, Poliisihallituksesta ja Suomen Asianajajaliitosta. Työryhmään nimettiin 19 päivänä elokuuta asiantuntija Liikenteen turvallisuusvirastosta ajokieltoasioita varten. Näihin asioihin liittyen työryhmä kuuli myös Poliisihallituksen, Aipa-hankkeen ja Oikeusrekisterikeskuksen edustajia. Työryhmän mietintö valmistui 30 päivänä marraskuuta 2016.

Työryhmän ehdotuksesta pyydettiin lausunto oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta, oikeusministeriön tietohallintoyksiköltä, sisäministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Helsingin hovioikeudelta, Itä-Suomen hovioikeudelta, Pirkanmaan käräjäoikeudelta, Varsinais-Suomen käräjäoikeudelta, Helsingin hallinto-oikeudelta, Valtakunnansyyttäjänvirastolta, Itä-

Uudenmaan syyttäjänvirastolta, Pohjanmaan syyttäjänvirastolta, Poliisihallitukselta, Helsingin poliisilaitoksen Liikenneturvallisuuskeskukselta, Lapin poliisilaitokselta, Oulun poliisilaitokselta, Tullilta, Rajavartiolaitokselta, Metsähallitukselta, Rikosseuraamuslaitokselta, Oikeusrekisterikeskukselta, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafilta, Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry:ltä, Suomen Asianajajaliittoa, Auktorisoidut Lakimiehet ry:ltä, Suomen Syyttäjähdistys ry:ltä, Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry:ltä, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:ltä, Tulliliitto ry:ltä, Tullivirkamiesliitto ry:ltä, Rajaturvallisuusunioni ry:ltä, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry:ltä, Autoliikenteen Työntekijäliitto ry:ltä, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:ltä, Linja-autoliitto ry:ltä, Suomen Paikallisliikenne- liitto – Finlands Lokalförbund r.y.:ltä, Suomen Taksiliitto r.y.:ltä, Autoliitto ry:ltä, Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutilta, rikos- ja prosessioikeuden professorilta (emer.) Pekka Viljaselta, rikos- ja prosessioikeuden professorilta Matti Tolvaselta (Itä-Suomen yliopisto), rikosprosessioikeuden professorilta Mikko Vuorenpäältä (Lapin yliopisto) ja valtiosääntöoikeuden professorilta Veli-Pekka Viljaselta (Turun yliopisto). Korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle varattiin tilaisuus antaa lausunto.

Lausuntoja saapui 33 kappaletta, ja niistä on julkaistu tiivistelmä (Oikeusministeriön mietintö- ja lausuntoja 34/2017). Lausuntopalaute oli lukumääräisesti myönteistä, mutta sisällöltään ristiriitaista. Palautteen merkittävimmät kohdat koskivat työryhmän esityksen perustuslainmu- kaisuutta.

Erityisesti palautteessa käsiteltiin työryhmän ehdotusta laajentaa sakkomenettelyn sovelta- misala rikoksiin, joista säädetty rangaistus on enintään yksi vuosi kuusi kuukautta ja eräisiin rikoksiin, joista on säädetty enimmäisrangaistukseksi kaksi vuotta vankeutta. Työryhmän esi- tys merkitsisi tuomiovallan siirtämistä entistä suuremmassa määrin tuomioistuineläitokselta syyttäjälle. Keskeinen kysymys palautteessa on, merkitseekö työryhmän esitys vain vähämer- kityksellistä ja sallittua poikkeusta perustuslain 3 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, vai onko työryhmän esitys ristiriidassa säännöksen kanssa. Parhaiten sakkomenettelyn katsottiin soveltuvan muun muassa liikenne- ja rattijuopumusrikoksiin. Lausuntopalautteessa nousivat esiin myös muuntorangaistus ja ylei- sestävyys, Rajavartiolaitoksen ja Tullin asema, rikosuhrimaksu ja voimaantulon aikataulu.

Suostumuksen keventämistä ja muutoksenhakua koskevia esityksiä ehdotettiin useissa lausun- noissa toteutettaviksi sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisesta riippumatta.

Lausuntojen johdosta työryhmän esityksestä on päätetty ehdottaa toteutettavaksi tässä vai- heessa vain osa. Sakkomenettelyn soveltamisalaa rajaavan enimmäisrangaistuksen muutos on rajattu esityksen ulkopuolelle. Tämän johdosta esityksessä ei ole tarpeen tarkastella myöskään rikosprosessia koskevia EU-direktiivejä. Rajauksen johdosta myös suuri osa lausuntopalaut- teessa esitetyistä yksityiskohtaisista huomioista jää nyt annettavan esityksen kannalta merki- tyksettömiksi.

Lausuntopalaute on pyritty ottamaan huomioon ennen kaikkea perustelulausumin. Lausunto- jen johdosta esitykseen on muun muassa lisätty tuomioistuinmaksuja koskeva lakiehdotus, hallinto- ja rikosprosessin suhdetta ajokorttilaissa on täsmennetty ja sakkomenettelylakiin on lisätty säännös syyttäjän roolista asianomistajan valituksen käsittelyssä. Hallinto-oikeuksien ja poliisin työmäärää koskevaa arviota on tarkennettu.

Osa lausunnonantajista arvioi uudistuksen heikentävän rikosasioiden käsittelyn *julkisuutta*. Tältä osin voidaan todeta, että sakkomenettelyasioiden julkisuus määräytyy jatkossakin viran- omaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 3 kohdan mukaan. Esitutkin- taa koskevat asiakirjat tulevat pääsääntöisesti julkisiksi, kun asian käsittelyn lopettamisesta on



tehty päätös, esimerkiksi annettu sakko-, rikesakko- tai rangaistusmääräys (ks. HE 30/1998 vp, s. 89—90).

Lausuntopalautteessa ehdotettiin *itseoikaisua* koskevan sääntelyn laajentamista sekä muutoksia *tuloselvityksiä ja sakon maksamista* koskevaan sääntelyyn. Näiltä osin menettelyyn ei esityksessä ehdoteta muutoksia. Itseoikaisun osalta sääntely vastaa pääsääntöisesti muuta rikosprosessia, eikä tilanne viittaa siihen, että ylimääräisessä muutoksenhaussa jouduttaisiin ratkaisuun runsaasti asioita, jotka olisi tarkoituksenmukaista käsitellä itseoikaisun avulla. Tuloselvityksiin ja maksamiseen liittyvät kysymykset koskevat ennen kaikkea viranomaisten käytännön työmenetelmiä ja tietojärjestelmiä, joita ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä tässä vaiheessa laajasti uudistamaan.

Jatkovalmistelussa on tarkasteltu Valtakunnansyyttäjänviraston ehdotusta, jonka mukaan lakiin tulisi lisätä *todistustaakkaa* koskeva säännös niiden tilanteiden varalta, joissa epäilty ei tunnusta tekoa.

Suomessa perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että syyttömyysolettama kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (esim. PeVL 60/2010 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp). Myös lakina voimassa olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Ihmisoikeussopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen (22/1990 vp, s. 7) mukaan syyttömyysolettama merkitsee, että syyttäjän on pystyttävä näyttämään rikossyyte toteen. Syyttömyysolettama on lisäksi vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 48 artiklan 1 kohdassa ja KP-sopimuksen 14 artiklan 2 kohdassa.

Kansallisessa lainsäädännössä todistustaakasta ja näyttökynnyksestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 3 §:ssä, jonka mukaan rikosasiassa kantajan on näytettävä ne seikat, joihin hänen rangaistusvaatimuksensa perustuu. Tuomion, jossa vastaaja tuomitaan syylliseksi, edellytyksenä on, ettei vastaajan syyllisyydestä jää varteenotettavaa epäilyä. Syyttömyysolettamasta ja rikosoikeudellisesta syyllisyysperiaatteesta ei ole kansallisesti luovuttu edes määrätessä rikesakko ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista liikenne rikkomuksista, mistä säädetään sakkomenettelylain 3 luvussa (ks. esimerkiksi LaVM 14/2005 vp, s. 3/I).

Syyttömyysolettama ja syyttäjän todistustaakka on siten ilman eri mainintaa voimassa myös sakkomenettelyssä, eikä yksittäisen viittaussäännöksen lisääminen olisi omiaan selventämään oikeustilaa.

*Ahvenanmaan* maakunnan hallitukselta pyydettiin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 33 §:n mukaisesti lausunto sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentin 14 kohtaa koskevasta ehdotuksesta. Maakunnalla ei ollut ehdotuksesta huomautettavaa.

## 6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteilla tieliikennelain kokonaisuudistus. Jos esityksiä käsitellään eduskunnassa samanaikaisesti, on kokonaisuudistukseen sisältyvät muutokset tarvittaessa sovittava yhteen tämän esityksen kanssa käsiteltäessä esityksistä sitä, jonka on tarkoitus tulla voimaan myöhemmin. Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteilla myös

## **HE 103/2017 vp**

liikenteen palveluista annetun lain II vaihetta koskeva hallituksen esitys, joka saattaa vaikuttaa muun muassa ajoneuvoliikennerekisteristä annettuun lakiin (LE 4).

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1 Laki sakon ja rikesakon määräämisestä

##### 1 luku Yleiset säännökset

**1 §.** *Lain soveltamisala.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi kaikkia sakkomenettelyasioita koskeva vaatimus asian yksinkertaisuudesta ja selvyydestä. Lisäys ei merkitsisi asiallista muutosta sakkomenettelyssä nykyisin käsiteltävien asioiden kannalta, koska sama vaatimus on ilmennyt välillisesti suppean esitutkinnan edellytyksistä. Joissakin tapauksissa käytännön syyt voivat kuitenkin vaatia esitutkinnan toimittamista täydellisenä. Myös lain 33 §:n mukaisessa syyttäjälaitteisessa sakkomenettelyssä esitutkinta on voitu toimittaa täydellisenä. Näin ollen vaatimus on tarpeen lisätä lakiin sen estämiseksi, ettei sakkomenettelyssä ratkaista asioita, joita ei voida pitää selvinä ja yksinkertaisina.

Sakkomenettelyssä käsiteltävän asian tulisi olla yksinkertainen ja selvä sekä näytöllisessä että oikeudellisessa suhteessa. Ratkaisevaa olisi se, että asia on ratkaisun antamishetkellä yksinkertainen ja selvä. Kysymys on ennen kaikkea asian ratkaisijan kuten poliisimiehen tai syyttäjän arviosta. Sillä, että epäilty kiistää teon, ei olisi olennaista merkitystä selvyyden arvioinnissa, jos asiassa olisi muutoin käsillä vahva näyttö. Epäilty tai asianomistaja voisi näissä tilanteissa halutessaan jättää suostumuksensa antamatta, jolloin asia käsitellään tavanomaisessa rikosprosessissa.

Kuten nykyäänkin, myös selvä ja yksinkertainen asia voitaisiin viedä syyteharkintaan ja käsitellä normaalissa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä. Näin voidaan nykyisin menetellä esimerkiksi silloin, jos epäilty on aikaisemmin toistuvasti syyllistynyt samanlaisiin rikoksiin.

**3 §.** *Toimivaltaiset virkamiehet ja sakkomääräyksen soveltamisala.* Pykälän 2 momentin 3 kohta kumottaisiin, koska ajoneuvojen katsastusluvista annettu laki (1099/1998) on kumottu ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetulla lailla (957/2013). Pykälässä ei ole tarpeen viitata uuteen lakiin, koska se ei sisällä itsenäisiä rangaistussäännöksiä. Momentin 11 kohdassa korjattaisiin viittaus kumottuun vesikulkuneuvorekisteristä annettuun lakiin (976/2006) viittaukseksi vesikulkuneuvorekisteristä annettuun lakiin (424/2014).

Pykälän 2 momentin uudeksi 14 kohdaksi lisättäisiin selvyyden vuoksi säännös, jonka perusteella sakkomääräystä voitaisiin käyttää myös tapauksissa, joissa rikotaan säännöksen 1—13 kohtia vastaavia Ahvenanmaan maakunnan säädöksiä. Vastaavuudella ei tässä tarkoiteta, että säännöksen tulisi olla identtinen valtakunnan lainsäädännön kanssa tai että teon tulisi olla rangaistava valtakunnan lainsäädännön mukaan, vaan yleisemmin sääntelyn kohdetta.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat lainkäyttöä ottaen huomioon lain 25 ja 26 §:n säännökset, joissa säädetään hallintolainkäytöstä. Rikoslainkäyttöön kuuluva sakkomenettely samoin kuin sakkomääräyksen soveltamisala kuuluvat siten valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Säännös on tarpeen, koska osa pykälässä viitatuista aineellisista rikoslainsäädännöstä koskee oikeudenaloja, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä (21 kohta). Itsehallintolain pykälän 25 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan

lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Maakunta on käyttänyt rikosoikeudellista toimivaltaansa muun muassa tieliikenteen osalta. Tieliikennettä koskevia rangaistussäännöksiä sisältyy esimerkiksi liikennerikoksista annettuun maakuntalakiin (trafikbrottslag för landskapet Åland, 2004:28).

**4 §. Epäillyn suostumus.** Pykälän 1 momentissa säädetyistä suostumuksen osatekijöistä ehdotetaan poistettavaksi teon tunnustaminen ja määrättävän seuraamuksen hyväksyminen. Menettelyn edellytyksenä säilyisi, että epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä.

Epäillyltä tiedusteltaisiin jatkossakin, tunnustaako hän teon. Epäilty voisi jättää vastaamatta tai kiistää teon, mutta asia voitaisiin tästä huolimatta käsitellä sakkomenettelyssä, jos hän antaisi siihen suostumuksensa. On huomattava, että näissä tilanteissa syyksi lukevan ratkaisun edellytyksenä olisi, että tunnustuksen sijaan on käsillä muuta näyttöä, jonka johdosta syyllisyydestä ei jää varteenotettavaa epäilyä (ks. myös yleisperustelujen luku 5, Asian valmistelu).

Pykälän 4 momentin mukaan epäillyn suostumukseksi katsotaan myös sakon tai rikesakon maksaminen kokonaan tai osaksi 30 päivän kuluessa rangaistusvaatimuksen tiedoksiantamisesta. Pykälän 1 momentin muutoksesta seuraisi, että 4 momentissa tarkoitettu ns. maksamalla suostuminen ei enää merkitsisi teon tunnustamista, vaan ainoastaan luopumista oikeudesta suulliseen käsittelyyn ja suostumista asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Jos tekoa ei ole tunnustettu, olisi rangaistusvaatimuksen siten perustuttava riittävään muuhun näyttöön.

Epäillyn ei enää tarvitsisi nimenomaisesti lausua hyväksyvänsä seuraamusta. Pätevän suostumuksen edellytyksenä olisi kuitenkin se, että epäillylle olisi nykyiseen tapaan ilmoitettava menettelyssä määrättävä seuraamus suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä. Momentin loppuun lisättäisiin tätä koskeva säännös. Epäilty olisi näin ollen tietoinen odotettavissa olevasta seuraamuksesta ja voisi arvioida suostumuksen antamista esimerkiksi suhteessa seuraamuksen ankaruuteen.

5 luku Erinäiset säännökset

**34 §. Muutoksenhaku.** Pykälän 2 momentista poistettaisiin muutoksenhakumenettelyä koskeva jälkimmäinen virke. Menettelystä säädettäisiin luvun myöhemmissä pykälissä, ja menettely riippuisi siitä, onko kysymyksessä epäillyn valitus vai asianomistajan valitus tai ylimääräinen muutoksenhaku.

**35 §. Valitus.** Pykälän 1 momentista poistettaisiin epäillyn osalta säännökset valitusperusteista. Epäilty voisi hakea 34 §:n 1 momentissa tarkoitettuun määräykseen muutosta vastaavilla perusteilla kuin käräjäoikeuden ratkaisusta valitetaan hovioikeuteen. Valituksessa voitaisiin esimerkiksi riitauttaa määräyksen perustana oleva tapahtumakulku tai valitus voisi koskea epäillylle määrättyä seuraamusta tai näytön arviointia. Epäilty voisi luonnollisesti perustaa valituksensa myös nykyisen lain mukaisiin perusteisiin eli kanteluperusteisiin, väärään lain soveltamiseen tai suostumuksensa pätemättömyyteen. Asianomistajan osalta valitusperusteet säilyisivät ennallaan.

Pykälän 2 momentti säilyisi ennallaan (HE 94/2009 vp, s. 47—48).

**35 a §. Valituskirjelmä.** Pykälässä säädettäisiin epäillyn ja asianomistajan valituskirjelmästä. Säännöksen tarkoituksena on ennen kaikkea helpottaa kirjelmän laatimista. Tarkoituksena ei ole, että valittaminen yleensä edellyttäisi avustajaan tukeutumista, vaan että maallikko voisi itse laatia kirjelmän säännöksen perusteella. Säännöstä ei tämän vuoksi ole tarkoitettu tulkitta-

vaksi ahtaasti. Valituskirjelmässä tulisi mainita ainakin määräys, johon muutosta haetaan, sitä koskevat muutosvaatimukset perusteineen sekä valittajan nimi, prosessiosoite ja muut yhteystiedot. Valituskirjelmä olisi allekirjoitettava ja siihen olisi liitettävä jäljennös valituksen kohteena olevasta määräyksestä. Jos valittaja ei ole saanut määräysasiakirjaa tai sen oheistaminen ei muuten ole mahdollista, valituksen kohteena oleva määräys olisi muulla tavoin tarkasti yksilöitävä. Tämä voisi tapahtua liittämällä jäljennös rangaistusvaatimuslomakkeesta tai ilmoittamalla siitä ilmenevä perintätunnus. Valittaja voisi tarvittaessa nimetä todistelua tai esittää pyynnön suullisen käsittelyn toimittamisesta. Suullinen käsittely merkitsisi asiallisesti pääkäsittelyä. Valituskirjelmän sisällöstä olisi kuitenkin syytä säätää mahdollisimman yleistajuisin käsittein. Pyyntö voitaisiin esittää myös myöhemmässä vaiheessa. Lisäksi silloin, kun määräyksen saaja valittaa, käräjäoikeuden olisi ehdotetun 35 c §:n mukaisesti pyynnöstä riippumattakin järjestettävä tarvittaessa pääkäsittely.

**35 b §.** *Valituksen täydentäminen ja tutkimatta jättäminen.* Pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin pitkälti hovioikeusmenettelyä vastaten kehotuksesta täydentää valitusta sekä kehotuksen noudattamatta jättämisen seurauksesta. Jos valitus olisi täydennyksen jälkeenkin puutteellinen, asianosaiselle saataisiin erityisestä syytä varata uusi tilaisuus sen täydentämiseen. Koska sakkomenettelyssä annetusta ratkaisusta voidaan tyypillisesti valittaa ilman avustajan apua, erityistä syytä koskevaa edellytystä ei tulisi tulkita ahtaasti. Arvioitaessa 2 momentin mukaan, onko valitus niin puutteellinen, ettei se kelpaa oikeudenkäynnin perustaksi käräjäoikeudessa, tulisi ottaa huomioon, että asia tulee vasta valituksen myötä ensi kertaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Siten kynnyksen tutkimatta jättämiselle tulisi olla verrattain korkealla. Lisäksi pykälän 3 momentissa säädettäisiin valituksen tutkimatta jättämisestä muulla kuin valituksen puutteellisuuteen liittyvällä perusteella. Momentissa tarkoitettu tilanne olisi käsillä esimerkiksi, kun hakemuksesta ilmenee suoraan, että valitus on tehty vasta sille varatun määräajan päätyttyä tai että valittajalla ei ole muutoksenhakuoikeutta (ks. myös HE 33/1997 vp, s. 57)

**35 c §.** *Muu menettely määräyksen saajan valittaessa.* Valitusasian jatkomenettely riippuisi siitä, onko kysymys määräyksen saajan valituksesta (35 c §) vai asianomistajan valituksesta (35 d §). Pykälää edeltävät 34, 35, 35 a ja 35 b § koskisivat molemmien tyyppisiä valitusasioita.

Pykälän 1 momentin tarkoituksena olisi, että käräjäoikeus olisi valitusta tutkiessaan samassa roolissa kuin hovioikeus tutkiessaan käräjäoikeuden rikostuomion johdosta tehtyä valitusta ja että käräjäoikeus voisi valituksen ja vastauksen sisällöstä riippuen mukauttaa käsittelytapaa. Momentti muodostuisi viittauksesta eräisiin oikeudenkäymiskaaren 26 luvun säännöksiin sekä kahdesta erityissäännöksestä, jotka koskisivat pääkäsittelyn järjestämistä ja esitutinnan toimittamista.

Ensimmäisen erityissäännöksen mukaan käräjäoikeuden olisi toimitettava pääkäsittely, jos asianosainen sitä pyytää tai käräjäoikeus pitää sitä tarpeellisena. Asianosaisella tarkoitetaan valittajaa ja tämän vastapuolta. Jos pääkäsittelyä ei ole pyydetty eikä käräjäoikeus pidä sitä tarpeellisena, asia voitaisiin ratkaista kirjallisesti kansliassa. Pääkäsittelyn toimittaminen ei välttämättä olisi tarpeen esimerkiksi silloin, kun valituksen kohteena on vain määrätty seuraamus, jos asia on ratkaistavissa valituksen ja siihen annetun vastauksen pohjalta. Sen sijaan asiassa, jossa valittaja on kiistänyt syyllisyytensä tai osaksikin riitauttanut valituksenalaisen määräyksen perustana olevan tapahtumakulun, pääkäsittely olisi aina toimitettava.

Toisen erityissäännöksen mukaan syyttäjän olisi huolehdittava, että asiassa toimitetaan esitutkinta muutoksenhakuasian käsittelyn edellyttämässä laajuudessa. Syyttäjä saisi tiedon valituksesta käräjäoikeuden pyytäessä häneltä vastausta, ja hän voisi tältä pohjalta arvioida esitutinnan toimittamisen tarvetta ja laajuutta. Esitutinnan täydentäminen ei välttämättä olisi tarpeen,

jos kysymys olisi esimerkiksi vain päiväsakon rahamäärää tai yksittäistä menettelyvirhettä koskevasta valituksesta. Sitä vastoin esitutkinta olisi toimitettava ainakin tapauksissa, joissa määräyksen saaja kiistää syyllistyneensä rikokseen tai vaatii seuraamuksen alentamista sillä perusteella, ettei hänen tekonsa ole vastannut määräyksen antaneen virkamiehen käsitystä. Tällöin esitutkinnassa olisi noudatettava tavanomaisen rikosasian esitutkinnan säännöksiä, eikä siinä voitaisi esimerkiksi sakkomenettelylain 7 §:n 2 momentin mahdollistamalla tavalla jättää noudattamatta esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentin ja 13 ja 16 §:n säännöksiä. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että tulkkaus-, tiedonsaanti- ja avustajadirektiivien mukaisia oikeuksia sovelletaan asian siirryttyä tuomioistuimen käsiteltäväksi. On huomattava, että syyttäjällä on muutoksenhakumenettelyssäkin todistustaakka määräyksen saajan syyllisyydestä. Syyttäjän on siten valittajan kiistäessä syyllisyytensä esitettävä tuomioistuimelle syyksi lukemisen kannalta riittävä näyttö. Luonnollisesti syyttäjä voisi myöntää valittajan muutosvaatimuksen, jos esitutkinnassa tai muutoin käy ilmi, että valitus on perusteltu.

Valitusasian käsittelyn kohteena olisi sakkomenettelyssä annetussa määräyksessä tarkoitettu asia valituksessa ja mahdollisessa vastauksessa vedotulta osalta (viittaus oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1 §:ään). Tutkittavana olisi, onko määräystä muutettava ja jos on, miten. Rangaistusmääräystä muuttavaa pääasiaratkaisua ei tehtäisi suorana muutoksena itse määräykseen, vaan se annettaisiin tuomiona. Valituksen johdosta voidaan myös olla muuttamatta määräystä tai poistaa se (ks. HE 94/2009 vp, s. 47). Määräyksen saajan valituksen käsittelyssä noudatettaisiin yleistä periaatetta siitä, ettei ratkaisua muutettaisi valittajan vahingoksi (HE 94/2009 vp, s. 47). Oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n 2 momenttia koskevan viittauksen perusteella jos sakkomenettelyssä annettuun määräykseen haetaan muutosta ainoastaan rangaistusseuraamuksen osalta, käräjäoikeus ei ilman erityistä syytä tutkisi, onko valittaja syyllistynyt hänen syykseen luettuun tekoon. Tällainen syy voisi olla käsillä, jos käräjäoikeus havaitsee, ettei määräyksen saaja ole syyllistynyt hänen syykseen luettuun tekoon (ks. myös LaVM 79/1993 vp, s. 5).

Kirjallista vastausta määräyksen saajan valituksen johdosta pyydetäisiin syyttäjältä ja, silloin kun rikoksessa on asianomistaja, lähtökohtaisesti myös häneltä. Vastausta ei tarvitsisi pyytää, jos tämä on ilmeisen tarpeetonta (viittaus oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 3 §:ään). Näin voi olla erityisesti asianomistajan osalta, jos valituksessa esitettyjen seikkojen perusteella on ilmeistä, ettei ratkaisu tule muuttumaan (ks. myös HE 105/2009 vp, s. 66). Samoin olisi, jos valitus koskee vain päiväsakon rahamäärän määräytymistä. Tällaisessa asiassa asianomistajalla ei voi olla omaa intressiä. Selvää on, että vastausta ei myöskään pyydetäisi, jos valitus jätettäisiin 35 b §:n nojalla tutkimatta.

Vastauksen sisällöstä, sen täydennyttämisestä sekä tiedoksiannosta valittajalle olisi voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 4–6 §:ssä säädetään hovioikeusmenettelyssä annettavasta vastauksesta. Vastauksessa olisi ilmoitettava kysymyksessä oleva asia, tieto muutosvaatimuksen myöntämisestä tai vastustamisesta sekä käsitys valittajan vaatimuksen perusteista ja seikat, joihin vastauksen antaja haluaa nojautua. Lisäksi vastauksessa ilmoitettaisiin yhteystiedoista, todistelusta sekä mahdollisesta pyynnöstä toimittaa suullinen käsittely. Pyyntöä ei tarvitsisi kuitenkaan perustella. Todistelun osalta on huomattava, että syyttäjällä on muutoksenhaussakin todistustaakka määräyksen saajan syyllisyydestä.

Käräjäoikeudella olisi mahdollisuus pyytää tarvittaessa asianosaiselta myös kirjallista lausumaa (viittaus oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 8 §:ään). Lähtökohtaisesti tämä ei kuitenkaan olisi sakkomenettelyvalituksessa tarpeen, vaan epäselvyydet olisi tarkoituksenmukaisempaa käsitellä pääkäsittelyssä.

Asian tehokkaan käsittelyn mahdollistamiseksi käräjäoikeuden tulisi voida soveltaa samoja pääkäsittelyyn kutsumiseen ja siitä pois jäämisen seurauksiin liittyviä säännöksiä kuin hovioikeus (viittaus oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 17—23 §:ään). Syyttäjän olisi aina oltava läsnä pääkäsittelyssä. Pääkäsittelyssä noudatettaisiin pitkälti tavanomaisia käräjäoikeuden rikosasian pääkäsittelyn menettelysääntöjä (ehdotettu 2 momentti). Pääkäsittely kulku kuitenkin poikkeaisi valitusasian luonteesta johtuen jossain määrin tavallisesta rikosasiasta, minkä vuoksi momentissa viitattaisiin oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 24 §:ään. Viitattu pykälä jättää sen 2 momentista ilmenevin tavoin harkintavaltaa.

Tiedoksiantotavasta olisi voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 28 §:ssä säädetään. Kehotukset, kutsut ja ilmoitukset voitaisiin siten eräitä pykälässä mainittuja tapauksia lukuun ottamatta toimittaa asianosaisen ilmoittamaan prosessiosoitteeseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että muissa kuin 1 momentin ja siinä viitattujen oikeudenkäymiskaaren 26 luvun säännösten pohjalta ratkaistavissa menettelykysymyksissä noudatettaisiin täydentävästi käräjäoikeudessa rikosasioiden käsittelyssä yleisesti sovellettavia menettelysääntöjä. Esimerkiksi tulkkauksen ja kääntämisen osalta noudatettaisiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvun säännöksiä. Määräyksen saanut valittaja rinnastuisi rikosasian vastaajaan syyttäjän ajamassa rikosasiassa. Näin ollen hänelle olisi annettava valitusasiassa annettavan tuomion käännös siten kuin mainitun luvun 3 §:ssä on säädetty. Sama koskisi mainitun luvun 2 §:n mukaista oikeutta tulkkaukseen. Tulkkausdirektiivin johdosta olisi kuitenkin tarpeen säätää erikseen, että valituksen kohteena olevan määräyksen kääntämisestä koskisi haastehakemuksen kääntämisestä vastaava velvollisuus. Tällä tavoin varmistettaisiin, että valittaja tuntee häntä koskevan asian, vaikkei hänelle olisi sakkomenettelyn aikana annettu määräyksestä käännöstä. Erityissäännöksen taustalla on se, että tulkkausdirektiivin sakkomenettelyä koskeva soveltamisalarajaus ei ole voimassa enää rikosasian siirrettyä tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Pykälän 3 momentissa selvennettäisiin, että epäillyn tekemän valituksen johdosta vastapuolena olisi aina syyttävä, vaikka valitus koskisi poliisimiehen antamaa sakkomääräystä tai rikesakkomääräystä. Asianosaiset voisivat kuitenkin nimetä määräyksen antaneen poliisimiehen todistajaksi. Mahdollisella asianomistajalla tulisi epäillyn valituksen johdosta olla osapuolen asema. Vastaus voitaisiin kuitenkin 1 momentissa viitatus oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 3 §:ssä mukaisesti jättää pyytämättä silloin, kun se on ilmeisen tarpeetonta.

**35 d §. Muu menettely asianomistajan valittaessa.** Pykälässä säädettäisiin nykytilaa vastaten siitä, että jos ainoastaan asianomistaja on valittanut sakkomenettelyssä annetusta määräyksestä, sovellettaisiin oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä. Asianomistajan käytössä olevat valitusperusteet olisivat rajatumpia ja teknisluonteisempia kuin määräyksen saajalla. Tämän vuoksi asianomistajan valituksen käsittelytavan ei tarvitse olla vastaavalla tavalla rikosprosessin kaltainen kuin määräyksen saajan valituksen johdosta käynnistyvässä menettelyssä. Toisaalta myös oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännökset mahdollistavat suullisen kuulemisen tarvittaessa. Säännöksen toisessa virkkeessä selvennettäisiin, että syyttäjää ja määräyksen saanutta epäiltyä pidettäisiin asiaan osallisina, joita kuultaisiin asian käsittelyssä (ks. oikeudenkäymiskaaren 8 luvun 6 §). Syyttäjän tehtävänä olisi huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla, kuten yleisesti sakkomenettelyssä ja muissakin rikosasioissa (ks. laki syyttäjälaitoksesta, 439/2011, 6 §:n 1 momentti). Momentissa myös selvennettäisiin, että jos sekä asianomistaja että epäilty ovat valittaneet, noudatettaisiin ehdotetun 35 c §:n säännöksiä.

**36 §.** *Ylimääräinen muutoksenhaku.* Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin selvyyden vuoksi 35 §:n muuttamisesta aiheutuva tekninen muutos. Suostumuksen pätemättömyyteen perustuva ylimääräinen muutoksenhaku olisi jatkossakin mahdollista.

Pykälän 2 ja 3 momentti säilyisivät ennallaan (HE 94/2009 vp, s. 48).

Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin ylimääräisen muutoksenhaun käsitteilyssä noudatettavasta menettelystä. Säännös vastaa asiallisesti 34 §:n 2 momentin poistettavaksi ehdotettua jälkimmäistä virkettä.

## 1.2 Ajokorttilaki

7 luku Ajokielto ja muut seuraamukset

**64 §.** *Ajokieltoon määrääminen.* Pykälän 1 momentissa toimivalta ajokiellon määräämiseen siirrettäisiin käräjäoikeudelta poliisille. Kun epäilty on sakkomenettelyssä tai rikosasioiden tavallisessa käsittelyjärjestyksessä annetussa ratkaisussa todettu syyllistyneen momentissa tarkoitettuun rikokseen, poliisi käynnistäisi hallinnollisen ajokieltoimenettelyn tietojärjestelmästä välittyvän, rikosta koskevan palautetiedon saapuessa. Tieliikennelain 106 §:n perusteella tuomioistuimella ja poliisilla sekä pykälään ehdotetun lisäyksen perusteella myös syyttäjällä on velvollisuus ilmoittaa ajoneuvoliikennerekisteriin tieto muun muassa liikennerekosten johdosta määrättyistä rangaistuksista. Pykälän mukaan tuomioistuimen, ja siihen ehdotetun lisäyksen mukaan myös syyttäjän, on tallennettava tieto oikeushallinnon ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään, jonka kautta tiedot välitetään ajoneuvoliikennerekisteriin. Ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain (541/2003) 17 §:n nojalla rekisteriin tallennetun salassa pidettävän tiedon saa luovuttaa poliisille ajokorttiasioiden ja ajo-oikeuteen liittyvien asioiden käsittelyä varten. Koska poliisi olisi ajokorttilakiin ehdotettujen muutosten johdosta velvollinen tekemään ajokieltopäätökset, sillä olisi tehtävänsä suorittamiseksi velvollisuus käyttää ajoneuvoliikennerekisteristä annettuun lakiin perustuvaa tiedonsaantioikeuttaan. Sikäli kuin poliisi tarvitsisi ajokieltopäätöksen tekemisessä yksityiskohtaisempia tietoja syyksi lukevan ratkaisun sisällöstä, poliisilla on henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain (761/2003) voimassa olevan 13 §:n perusteella oikeus saada tehtäviensä suorittamista varten salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkoina tarpeellisia tietoja, kuten tietoja rikasioissa annetuista ratkaisuista ja niiden lainvoimaisuudesta.

Momentissa muutettaisiin myös syyllisyyden toteamista koskevaa sanamuotoa siten, että syyllisyyden on oltava todettu ennen ajokiellon määräämistä. Syyksi lukemista koskevan ratkaisun ei tarvitsisi kuitenkaan olla lainvoimainen ennen ajokieltoasian ratkaisemista. Tilanteista, joissa syyksi lukeva ratkaisu kumoutuisi sakkomenettelylain mukaisessa tai tavanomaisessa muutoksenhaussa, säädettäisiin ehdotetussa 76 b §:ssä.

Jos kuljettajalle olisi ehdotetun 76 a §:n 2 momentin mukaisesti varattu tilaisuus tulla kuulluksi jo esitutinnan yhteydessä, kuljettajaa ei olisi tarpeen kuulla uudelleen ennen ajokieltopäätöksen tekemistä. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että määräaika lausuman antamiselle saataisiin määrätä päättymään vasta syyksi lukevan ratkaisun antamisen jälkeen.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan muutettavaksi 3 ja 4 kohdan sanamuotoja siten, että niistä ilmenisi järjestys, jonka mukaan ajokieltopäätös tehdään vasta sakkomenettelyssä tai tuomioistuimissa annetun syyksi lukevan ratkaisun pohjalta. Näissäkään tapauksissa lainvoimaisuutta ei kuitenkaan olisi tarpeen odottaa. Erityisesti sakkomenettelylain mukaisen muutoksenhajan umpeutumisen odottaminen pitkittäisi ajokieltoimenettelyä tarpeettomasti.



**65 §.** *Ajokieltoon määrääminen toistuvien rikkomusten perusteella.* Pykälän 1 momentin sanamuotoa muutettaisiin 64 §:n muutosten kanssa yhdenmukaiseksi siten, että momentissa tarkoitettujen rikkomusten on oltava todettu sakkomenettelyssä tai tuomioistuimessa annetuilla ratkaisuilla. Toisaalta ratkaisujen lainvoimaisuutta ei tässäkään edellytettäisi. Pykälän 3 momentti kumottaisiin, koska ajokiellon välitöntä täytäntöönpanoa koskevat säännökset keskitettäisiin johdonmukaisuuden vuoksi 66 §:n 3 momenttiin.

**66 §.** *Ajokiellon kesto.* Pykälän 2 momenttiin otettaisiin johdonmukaisuussyistä 64 ja 65 §:ää yhteisesti koskeva säännös siitä, että ajokieltopäätös on määrättävä pantavaksi täytäntöön välittömästi. Momentin viimeisessä virkkeessä täsmennettäisiin, että ajokieltopäätös pannaan täytäntöön, vaikka itse ajokieltopäätös tai sen perustana olevassa rikosasiassa annettu ratkaisu ei olisi vielä lainvoimainen. Muutoksenhaussa tapahtuvan syyksi lukemisen kumoutumisen vaikutuksesta säädettäisiin uudessa 76 b §:ssä. Ajokiellon keston liittyvää sääntelyä ei muutettaisi sisällöllisesti (ks. HE 212/2010 vp, s. 72).

**67 §.** *Ehdollinen ajokielto.* Pykälän 1 ja 3 momentissa muutettaisiin ehdollisen ajokiellon määräämiseen toimivaltaisen viranomaisen nimi. Säännösten asiallista sisältöä ei muutettaisi (ks. HE 212/2010 vp, s. 73).

**67 a §.** *Alkolukolla valvottu ajo-oikeus.* Pykälän 1 ja 2 momenttiin tehtäisiin ajokieltotoimivallan poliisille siirtämisestä aiheutuvat tekniset muutokset. Säännösten asiallista sisältöä ei muutettaisi (ks. HE 68/2016 vp, s. 32).

**68 §.** *Ehdollisen ajokiellon täytäntöönpano.* Pykälään tehtäisiin ajokieltotoimivallan poliisille siirtämisestä aiheutuvat tekniset muutokset. Lisäksi täsmennettäisiin, että ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanoon johtavan rikollisen teon on täytynyt tulla todetuksi sakkomenettelyssä tai tuomioistuimessa annetulla ratkaisulla eikä sitä koskeva vireillä oleva esitutkinta vielä riittäisi. Toisaalta syyksi lukevalta ratkaisulta ei edellytettäisi lainvoimaisuutta. Koska syyttämättä jättäminen ei ole syyllisyyden toteava ratkaisu eikä voi siten toimia perusteena ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanolle, ei ole syytä laajentaa tuomitsematta jättämistä koskevaa poikkeusta syyttämättä jättämiseen tai sakkomenettelylain 30 §:n 1 momentissa tarkoitettuun toimenpiteestä luopumiseen. Lisäksi täsmennettäisiin, että täytäntöönpanoa koskeva päätös pannaan täytäntöön, vaikka se tai sen perustana olevassa rikosasiassa annettu ratkaisu ei olisi vielä lainvoimainen. Muutoin pykälään ei tehtäisi asiallisia muutoksia (ks. HE 212/2010 vp, s. 73).

**68 a §.** *Alkolukolla valvotun ajo-oikeuden voimaan saattaminen ja päättymisen.* Pykälän 1, 3 ja 4 momenttiin tehtäisiin ajokieltotoimivallan poliisille siirtämisestä aiheutuvat tekniset muutokset. Säännösten asiallista sisältöä ei muutettaisi (ks. HE 68/2016 vp, s. 32—33).

**69 §.** *Alkolukolla valvotun ajo-oikeuden peruuttaminen.* Pykälän 1 ja 2 momenttiin tehtäisiin ajokieltotoimivallan poliisille siirtämisestä aiheutuvat tekniset muutokset. Lisäksi 2 momentissa oikaistaisiin 68 a §:n 2 momenttia koskeva viittaus mainitun pykälän 3 momenttiin kohdistuvaksi. Asiallisia muutoksia ei tehtäisi (ks. HE 68/2016 vp, s. 33—34). Koska toimivalta olisi jatkossa poliisilla, tarvetta ei enää olisi poistettavaksi ehdotetuille 3 ja 4 momentin menettelysäännöksille. Poliisin olisi kuitenkin kuultava kuljettajaa hallintolain mukaisesti, jotta muun muassa 2 momentissa tarkoitettua hyväksyttävän syyn arviointi olisi mahdollista.

**70 §.** *Väliaikaiseen ajokieltoon määrääminen.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan oikaistavaksi 5 ja 6 kohdan virheelliset viittaukset. Alkolukkouudistuksen tultua voimaan momentin 5 kohdassa tarkoitettu pyynnöstä säädetään ajokorttilain 69 §:n 2 momentin 1 kohdan asemesta 69 §:n 1 momentissa. Momentin 6 kohdassa tarkoitetuista teoista ei säädetä 69 §:n 2 momentin 2 kohdassa vaan osin muutetussa muodossa 69 §:n 1 momentissa.

**72 §.** *Väliaikaisen ajokiellon kesto.* Pykälän nykyiseen 1—4 momenttiin tehtäisiin ajokielto-toimivallan poliisille siirtämisestä aiheutuvat tekniset muutokset. Näiltä osin säännösten asiallista sisältöä ei muutettaisi (ks. HE 212/2010 vp, s. 73, HE 144/2012 vp, s. 21, HE 313/2014 vp, s. 61, ja HE 68/2016 vp, s. 34), lukuun ottamatta sakkomenettelylain 30 §:n mukaisen tilanteen huomioimista voimassa olevan 4 momentin 1 kohdassa.

Pykälään lisättäisiin *uusi 3 momentti*, jonka johdosta nykyinen 3—5 momentti siirtyisivät 4—6 momentiksi. Uuden 3 momentin mukaan poliisi voisi eräissä tapauksissa kuljettajan perustellusta pyynnöstä määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään, vaikka ajokieltoon liittyvää rikosasiaa ei olisi vielä ratkaistu tuomioistuimessa. Ehdottomana edellytyksenä olisi, että asia on vireillä tuomioistuimessa. Edellytys johtuu ensinnäkin siitä, että sakkomenettelyssä käsiteltävät asiat ratkaistaan varsin joutuisasti eikä vastaavaa tarvetta väliaikaisen ajokiellon päättymismääräykselle ole. Toisaalta jos tuomioistuin olisi pyyntöön mennessä jo ehtinyt antaa ratkaisunsa, varsinainen ajokieltoasia olisi ehdotetun 76 a §:n mukaisesti ratkaistava viipymättä. Tämän vuoksi on perusteltua rajata ehdotettu säännös tuomioistuimessa vireillä oleviin tapauksiin. Harkinnanvaraisena lisäedellytyksenä väliaikaisen ajokiellon ennenaikaiselle päättämiseksi olisi, että tähän on rikosasian käsittelyn kesto, epäillyn liikennerikoksen vakavuus, 66 §:n 4 momentissa mainitut vaikutukset tai muut seikat huomioiden painava syy. Säännöksellä ei ole tarkoitus vaikuttaa monissa tuomioistuimissa noudatettavaan käytäntöön, jonka mukaan ajokieltoon johtavat rikosasiat pyritään käsittelemään joutuisasti. Tavoiteltavana voidaan pitää sitä, että tuomioistuimeenkaan etenevissä liikennerikostapauksissa ajokieltoimenettelyn teko-päivästä luettava kokonaiskesto ei pidentyisi.

Väliaikaisen ajokiellon kärsitty kesto olisi luonnollisesti otettava huomioon lopullisen ajokiellon kestosta määrättäessä ajokorttilain 66 §:n 5 momentin mukaisesti, vaikkei väliaikainen kielto olisikaan ollut keskeytyksettä voimassa.

**76 a §.** *Menettely rikosperusteisessa ajokieltoasiassa.* Pykälässä säädettäisiin eräistä rikosperusteiseen ajokieltoimenettelyyn liittyvistä seikoista. Muilta osin menettelyssä noudatettaisiin jatkossakin hallintolain säännöksiä. Vaikka ajokiellon määräämistä koskevaa asiaa voidaankin osin käsitellä samanaikaisesti esitutinnan kanssa, ei ajokieltoasia ole osa esitutkintaa tai rikosprosessia vaan tästä erillinen hallintoasia. Hallintolaki tulee tämän vuoksi sovellettavaksi ajokiellon määräämiseen (ks. hallintolaki 2 §, vrt. 4 §:n 1 mom.).

Pykälän 1 momentissa ilmaistaisiin päätöksentekoa koskevat ajalliset reunaehdot. Ajokielto voitaisiin määrätä aikaisintaan, kun sakkomenettelyssä tai tavanomaisessa rikosprosessissa on annettu ajokiellon edellytyksenä oleva syyksi lukeva ratkaisu. Ratkaisun ei kuitenkaan tarvitsi olla lainvoimainen. Erityisesti sakkomenettelyssä annettujen ratkaisujen valitusajan umpeutumista ei olisi tarkoituksenmukaista odottaa, koska tästä aiheutuisi asian käsittelyyn tarpeettomia viiveitä ja koska sakkomenettelyssä annettujen ratkaisujen lainvoimaisuustiedoista ei ole keskitettyä tietojärjestelmäratkaisua. Ajokieltoasia olisi käsiteltävä ilman kuljettajan aloitetta ja viipymättä sen jälkeen, kun syyksi lukeva ratkaisu on annettu. Sitä ei luonnollisesti voitaisi ratkaista ennen kuin asianosaista on kuultu. Säännös ei estäisi tarvittaessa valmistelemasta ajokieltoasiaa jo ennen syyksi lukevan ratkaisun antamista.

Pykälän 2 momentin alussa säädettäisiin selvyuden vuoksi yleisestä velvollisuudesta varata kaikissa tapauksissa kuljettajalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen ajokieltopäätöksen tekemistä. Tämän jälkeen säädettäisiin mahdollisuudesta kuulla ajokieltopäätöksen kohdetta yhden kosketuksen periaatteen mukaisesti. Tämä tarkoittaisi sitä, että kuljettajalle ilmoitettaisiin tilaisuudesta tulla kuulluksi jo esitutinnan aikana, vaikka varsinainen ajokieltoasia ei olisi vielä vireillä. Mahdollisuus olisi tärkeä, jotta ajokieltoasioiden käsittelyssä voitaisiin välttää tarpeettomat viiveet.

Riippumatta siitä, onko kyseessä jo esitutinnan aikana vai vasta syyksi lukevan ratkaisun jälkeen käynnistettävä kuuleminen, kuulemisen sisältö ja muoto ratkeaisivat hallintolain perusteella. Kuljettajalle ilmoitettaisiin kuulemisen tarkoitus ja se, missä määräajassa hän voi lausua asiasta. Ilmoitus voisi tapahtua standardilomakkeella. Määräajan pituudesta ei olisi tarpeen säätää laissa erikseen. Hallintolain 33 §:n mukaan selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika, jota voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Kuulemiselle varatun määräajan olisi kaikissa tapauksissa päätyttävä vasta kohtuullisen ajan kuluttua syyksi lukevan ratkaisun antamisesta, koska sanottu ratkaisu on hallintolain 34 §:ssä tarkoitettua asian ratkaisuun vaikuttavaa selvitystä. Myös ennen syyksi lukevaa ratkaisua toimitettu selvitys luonnollisesti otettaisiin huomioon. Käytännössä kuljettajan lausumistarve liittyisi useimmiten ajo-oikeuden välttämättömyyteen. Itse rikokseen liittyvät seikat käsiteltäisiin sakkomenettelyssä tai tavanomaisessa rikosprosessissa. Kuljettaja ei voisi tältä osin ajokieltoimenettelyssä kyseenalaistaa syyksi lukevassa ratkaisussa tehtyjä päätelmiä, mutta voisi halutessaan kiinnittää ajokieltoviranomaisen huomiota sellaisiin tuomiosta tai muusta ratkaisusta ilmeneviin seikkoihin, joiden katsoo esimerkiksi puoltavan mahdollisimman lyhyttä ajokieltoa.

Momentti mahdollistaisi luonnollisesti myös sen, että kuuleminen käynnistettäisiin tavallisen hallintoasian tapaan vasta ajokieltoasian tultua vireille eli syyksi lukevan ratkaisun antamisen jälkeen. Näin voi olla tarpeen menetellä esimerkiksi toistuvien rikkomusten tapauksissa sekä sellaisissa yksittäisissä rikosasioissa, joihin liittyy jo esitutkinnassa tavanomaista epäselvempiä kysymyksiä. Jos ajokieltoasian ratkaisijalle on epäselvää, onko kuljettajalle varattu tilaisuus tulla kuulluksi jo esitutinnan aikana vai ei, kuljettajaa olisi vielä kuultava hallintolain mukaisesti.

Kuljettaja voisi hallintolain 37 §:n mukaisesti oma-aloitteisesti pyytää suullista käsittelyä.

Pykälän 3 momentissa mahdollistettaisiin rikosperusteisten ajokieltopäätösten tiedoksianto kirjeitse eräissä tilanteissa. Vastaanottajan katsottaisiin hallintolain 59 §:n 2 momentin mukaisesti saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

Kirjetiedoksiantoa voidaan pitää hyväksyttävänä, jos kuljettaja on päätöstä tehtäessä väliaikaisessa ajokiellossa. Tällöin ajokieltopäätöksen tekeminen ei tule hänelle yllätyksenä, vaan merkitsee asiallisesti ennen kaikkea tietoa ajo-oikeuden palautumisen ajankohdasta. Myöskään muusta syystä vailla ajo-oikeutta olevien henkilöiden osalta ei ole estettä kirjetiedoksiannolle, koska ajokieltopäätöksellä ei ole merkittävää vaikutusta tällaisten henkilöiden oikeuksiin. Kirjetiedoksiantoa on pidetty hyväksyttävänä myös muun muassa rikosvastuun perustavien rikesakkomääräysten tapauksessa (sakkomenettelylain 11 ja 17 §). Sen sijaan päätöksentekohetkellä ajo-oikeuden omaavien henkilöiden kannalta ajokieltopäätökset ovat niin merkittäviä päätöksiä, että tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti siten kuin hallintolaissa säädetään.

**76 b §.** *Rikosasiaa koskevan muutoksenhaun vaikutus ajokieltoon.* Ratkaisutoiminnan joutuisuuden turvaamiseksi ajokieltopäätöksen tekemisen edellytyksenä ei olisi, että rikosasiassa annettu ratkaisu on saanut lainvoiman. Osassa tapauksista liikenne rikosta koskeva syyksi lukeminen saattaa kumoutua joko sakkomenettelylain mukaisessa muutoksenhaussa tai tavanomaista rikostuomiota koskevassa muutoksenhaussa. Kuljettajan syyksi saatetaan myös lukea lievempi liikenne rikos kuin alemmassa asteessa. Tällaisissa tilanteissa ei voida pitää tyydyttävänä sitä, että kuljettajan olisi itse vaadittava ajokieltopäätöksen muuttamista. Niinpä näissä tapauksissa poliisin olisi 1 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaisesti viipymättä omasta aloitteestaan kumottava ajokielto. Käytännössä poliisi saisi tiedon syyksi lukemisen muuttamisesta tietojärjestelmästä, sillä tuomioistuimilla on tieliikennelain 106 §:n mukaan velvolli-

suus ilmoittaa ajoneuvoliikennerekisteriin muun ohella tieto liikennetrikoksen johdosta määräämistään rangaistuksesta, rangaistuksen määräämättä jättämisestä ja syytteen hylkäämisestä. Momentti kattaisi paitsi syyksi lukemisen kumoutumisen, myös rikosnimikkeen muuttumisen. Kaikissa tapauksissa nimikkeen muuttuminen ei välttämättä antaisi aihetta päätöksen muuttamiseen, minkä vuoksi momentin jälkimmäinen virke olisi ensimmäistä virkettä joustavampi. Poliisin ei tarvitsisi momentissa tarkoitetuissa tilanteissa erikseen kuulla kuljettajaa, jos ajokieltopäätöstä muutetaan hänen edukseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista muutoksista. Kysymys voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa kuljettajan syyksi luetun rikoksen nimike ei ole muutoksenhaussa muuttunut, mutta kuljettaja katsoo teon tulleen arvioiduksi siinä kuitenkin olennaisesti lievempänä kuin alemmassa asteessa. Tällaisissa tilanteissa voidaan pitää riittävänä, että aloitteen tekeminen jäisi kuljettajalle. Hän voisi osoittaa asiasta poliisilaitokselle kirjallisen pyynnön, joka käsiteltäisiin hallintoasiana. Poliisilla on henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 13 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla oikeus saada tietoja tuomioistuinten rikosasioissa antamien ratkaisujen sisällöistä.

Pykälän 3 momentissa olisi 2 momentin kaltainen säännös niitä tilanteita varten, joissa jokin 65 §:ssä tarkoitetun ajokiellon perustaneista syyksi lukemisista on muutoksenhaussa kumottu. Rikosasiassa annetun ratkaisun oikeellisuutta ei sen sijaan voitaisi hallintomenettelyssä kyseenalaistaa (ks. myös KHO 2013:161).

Pykälän 4 momentin mukaan 2 ja 3 momentissa tarkoitettu pyyntö olisi tehtävä kirjallisesti. Pyyntö esitettäisiin ajokieltopäätöksen tehneelle viranomaiselle.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi siitä, että poliisi saa omasta aloitteestaankin tehdä 2 ja 3 momentissa tarkoitetun muutoksen aiempaan ajokieltopäätökseensä. Lisäksi säädettäisiin siitä, ettei kuljettajaa tarvitse ennen viran puolesta 1—3 momentin nojalla tehtävää päätöstä kuulla, jos ajokieltopäätöksen muuttaminen koituu kuljettajan eduksi. Tällaisessa tilanteessa kuljettajalla ei voida katsoa olevan intressiä kuulluksi tulemiseen (ks. myös HE 72/2002 vp, s. 96/II). Momentin viimeisessä virkkeessä säädettäisiin poliisin oikeudesta tehdä uusi ajokieltopäätös 1—3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa muutoksenhaun estämättä. Poliisi saisi rikosasiaa koskevien muutosten johdosta tehdä uuden päätöksen ajokiellosta, vaikka ajokieltoa koskevaa asiaa käsiteltäisiin oikaisuvaatimusmenettelyssä tai hallintotuomioistuimessa taikka jos hallintotuomioistuin olisi muutoksenhaun johdosta jo ratkaissut asian. Poliisi ilmoittaisi tällöin ajokieltoasian uudelleen käsiteltäväksi ottamisesta hallintotuomioistuimelle.

## 9 luku Erinäiset säännökset

**95 a §.** *Muutoksenhaku ajokieltoasiassa.* Ehdotetut säännökset olisivat ensisijaisia 95 §:n muutoksenhakusäännöksiin nähden. Ne koskisivat kaikkia 7 luvussa tarkoitettuja päätöksiä, siis myös esimerkiksi poliisimiehen määräämiä väliaikaisia ajokieltoja (vrt. KHO 2014:108). Päätöksen kohteen olisi ensin vaadittava päätökseen oikaisua. Säännökset oikaisuvaatimuksen määrääjasta ja muodosta, käsittelyn kiireellisyydestä ja muista menettelyyn liittyvistä seikoista ilmenisivät hallintolain 7 a luvusta. Oikaisuvaatimus olisi tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti. Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen olisi riippuvainen korkeimman hallinto-oikeuden myöntämästä valitusluvasta. Myös viranomaisen valitus edellyttäisi valituslupaa (ks. poliisin valitusoikeudesta KHO 2013:161).

**101 §.** *Ilmoitukset ajoneuvoliikennerekisteriin.* Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tuomioistuimen lisäksi myös syyttäjälle ja poliisille velvollisuus ilmoittaa ajoneuvoliikennerekisteriin tieto syyksi lukemistaan ajokorttilain 64 §:n mukaisista rikoksista. Tuomioistuin ja syyttäjä käyttäisivät oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetussa laissa tarkoitettua ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmää. Ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen on tärkeää, koska ajokieltomenettelyn käynnistyminen perustuisi ajoneuvoliikennerekisterin rikostietoihin. Poliisille tulisi saamansa uuden toimivallan mukaisesti uusia ilmoitusvelvollisuuksia myös alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen määrittämisen sekä ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanon osalta. Ajokiellon ja eräiden muiden ajo-oikeuteen kohdistuvien seuraamusten osalta poliisilla on ilmoitusvelvollisuus jo nykyisen 1 momentin 4 kohdan perusteella.

### 1.3 Tieliikennelaki

**106 §.** *Ilmoitus liikenne rikosta koskevasta päätöksestä.* Pykälään lisättäisiin syyttäjän velvollisuus ilmoittaa ajoneuvoliikennerekisteriin tieto liikenne rikoksen ja liikenne rikkomuksen johdosta määrittämistään rangaistuksesta. Syyttäjää koskeva lisäys tehtäisiin myös ratkaisu- ja päätös ilmoitusjärjestelmää koskevaan toiseen virkkeeseen.

### 1.4 Laki ajoneuvoliikennerekisteristä

**17 §.** *Salassa pidettävät tiedot ja niiden luovuttaminen.* Pykälän 2 momenttiin tehtävän lisäyksen perusteella rekisteriin talletetun salassa pidettävän tiedon saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa poliisille paitsi ajokorttiasioiden, myös ajo-oikeuteen liittyvien asioiden käsittelyä varten. Sanamuoto vastaisi momentin 3 kohtaa, jonka mukaan salassa pidettävän tiedon saa luovuttaa tuomioistuimelle ajo-oikeuteen liittyvien asioiden käsittelyä varten. Mainittu 3 kohta on tarpeen säilyttää, koska ajo-oikeuteen liittyviä asioita käsiteltäisiin jatkossakin hallintotuomioistuimissa.

### 1.5 Laki tuomioistuinharjoittelusta

**15 §.** *Kaksi kuukautta virassa olleen käräjänotaarin toimivalta käräjäoikeudessa.* Sakkomenettelylain mukaisen muutoksenhaun on tarkoitettu kuuluvan käräjänotaarin toimivaltaan (HE 94/2009 vp, s. 40). Tuomioistuinharjoittelusta annetussa laissa ei ole asiallisesti muutettu käräjäoikeuslain 17 §:n mukaista käräjänotaarin toimivaltaa (HE 7/2016 vp, s. 128). Koska sakkomenettelylain mukaisen muutoksenhaun luonnetta ehdotetaan kuitenkin eräiltä osin muutettavaksi, käräjänotaarin toimivallasta on syytä antaa pykälän 1 momentissa uusi erityissäännös. Ehdotettu säännös koskisi sekä sakkomenettelylain 35 §:n mukaisia valituksia että lain 36 §:n mukaisia ylimääräisiä muutoksenhakuja. Kaksi kuukautta virassa olleella käräjänotaarilla olisi toimivalta näiden muutoksenhakujen käsittelyyn ilman eri määräystä.

### 1.6 Tuomioistuinmaksulaki

**5 §.** *Maksuttomat suoritteet.* Pykälässä säädetään asioista, joiden käsittelystä tuomioistuimissa ei peritä oikeudenkäynti- eikä hakemusmaksuja. Pykälän 7 kohtaan lisättäisiin säännös, jonka mukaan maksua ei perittäisi käräjäoikeudessa käsiteltävissä sakon ja rikesakon määrittämisestä annetun lain mukaisissa muutoksenhakuasioissa. Maksuttomuus koskisi sekä 35 §:n mukaista valitusta että 36 §:n mukaista ylimääräistä muutoksenhakua.

Muutos on luonteeltaan tekninen. Muutoksenhaun maksuttomuudesta säädetään nykyään eräistä tuomioistuinten hakemusmaksuista annetun oikeusministeriön asetuksen (1744/2015) 2 a §:ssä. Koska osaa muutoksenhauista ei enää käsiteltäisi oikeudenkäymiskaaren 8 luvussa

säädetyssä hakemusasioiden käsittelyjärjestyksessä, on maksuttomuutta koskeva säännös siirrettävä lain tasolle.

## **2 Voimaantulo**

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan vuoden 2019 aikana.

Pääministeri Sipilän hallituksen strategisen ohjelman (ohjelman liite 6, s. 30) mukaan uudistus tulee voimaan "esimerkiksi vuoden 2018 aikana". Voimaantulo riippuu ennen kaikkea tietojärjestelmämuutosten aikataulusta. Uudistus edellyttää tietojärjestelmien kehittämistä ja kehitystyön uudelleenpriorisointia erityisesti Poliisihallituksessa ja Liikenteen turvallisuusvirastossa. Myös oikeushallinnon järjestelmiä on muutettava. Virastoissa on käynnissä merkittäviä kehityshankkeita, mistä syystä esityksen mukaisia muutoksia voidaan alkaa toteuttaa aikaisintaan vuonna 2018.

Rikosprosessuaalisissa säännöksissä lähtökohta on, että niitä sovelletaan siitä ajankohdasta, kun laki on tullut voimaan. Prosessuaalisilla säännöksillä ei pääsääntöisesti ole taannehtivaa vaikutusta syytetyn eduksi. Tämä merkitsee, että sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisella ei ole vaikutusta esimerkiksi niihin lain voimaantulon jälkeen määrättäviin muuntorangaistuksiin, joiden perustana oleva sakko on määrätty ennen lain voimaantuloa tavanomaisessa rikosprosessissa. Toisaalta ennen lain voimaantuloa tehty rikos, joka uudistuksen myötä siirtyy sakkomenettelyn soveltamisalaan, voidaan lain voimaantulon jälkeen käsitellä sakkomenettelyssä.

## **3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

### **3.1 Tuomiovallan käyttäminen tuomioistuimen ulkopuolella, yhdenvertaisuus ja laillisuusperiaate**

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuint, ylimpänä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Perustuslain 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa rikosasioissa käyttää korkein oikeus, joka valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tavallisella lailla voidaan säätää vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia (PeVL 12/1993 vp ja PeVL 7/2010 vp). Tuomiovallan käytön edelleen laajentamiseen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyvästi (PeVL 46/2005 vp). Tuomioistuimen ulkopuolista summaarista menettelyä koskevia reunaehtoja on käsitelty erityisesti lausunnoissa PeVL 1/1982 vp ja PeVL 7/2010 vp. Näiden ja eräiden muiden lausuntojen sisältöä on selostettu edellä jaksossa 2.1.3 ja niiden merkitystä on arvioitu jaksossa 3.2.

Sakkomenettelyn tosiasiallista soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi rattijuopumusrikoksiin siirtämällä ajokiellon määräämistä koskeva toimivalta poliisille. Lisäksi epäillyn suostumusta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että suostumuksen edellytyksistä poistettaisiin teon tunnustaminen ja seuraamuksen hyväksyminen.

Sakkomenettely kokonaisuutena merkitsee poikkeusta perustuslain 3 §:n 3 momentin säännökseen. Poikkeusta voidaan kuitenkin edelleen pitää rajoitettuna ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisenä seuraavista syistä.

Rattijuopumus sisältyy sakkomenettelyn muodolliseen soveltamisalaan jo nykyisin. Ehdotuksessa asetettaisiin lisäksi sakkomenettelyn käytön yleiseksi edellytykseksi vaatimus asian selvyydestä ja yksinkertaisuudesta. Rattijuopumus on rikostyyppi, jossa tällaisia tapauksia esiintyy myös käytännössä ja jossa on oikeuskäytännön perusteella laadittavissa viranomaisille selkeät ohjeet sakkorangaistuksen riittävyuden, tunnusmerkistön täyttymisen ja muiden tarvittavien seikkojen osalta.

Kuten sakkomenettelyssä nykyäänkin, tuomioistuinten rangaistuskäytäntöön perustuvien ohjeiden avulla varmistetaan perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Valtakunnallisten ohjeiden avulla varmistetaan, että esitutkintaviranomaisten soveltamiskäytännöt eivät alueellisesti erkanne toisistaan eivätkä tuomioistuinten soveltamiskäytännöstä. Laintasoinen säännös rangaistuskäytännön yhtenäisyyden vaatimuksesta rikoslain 6 luvun 3 §:n 1 momentissa koskee myös sakkomenettelyä.

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Säännöksen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Laillisuusperiaatteen olennainen osa on korostettu täsmällisyysvaatimus (ks. PeVL 31/2002 vp s. 2 ja PeVM 25/1994 vp s. 8/I). Esitys ei merkitse tähän poikkeusta eikä edellytä aineellisen rangaistussääntelyn uudelleenarviointia. Rattijuopumusta koskevan harkintavallan osalta on sekä käytännön yhdenmukaisuuden että sääntelyn täsmällisyyden kannalta huomattava, että rattijuopumuksen seuraamusikäntä on vakiintunut ja verrattain kaavamainen ja että tarve yksilölliselle rangaistuksen mittaamiselle tosiasiaa vähäinen. Myöskään tunnusmerkistöön täyttymisen arviointiin ei yleensä liity merkittäviä harkintavallan käyttöä edellyttäviä kysymyksiä.

Laissa on jatkossakin tarkasti määritelty sakkomenettelyssä toimivien virkamiesten valtuudet ja sovellettava menettely, eikä ehdotukseen sisälly piirteitä, jotka heikentäisivät virkamiesten asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta huolehtimista. Menettelyn piiriin tulevat rattijuopumusrikokset kuuluisivat oikeudellisen koulutuksen saaneen syyttäjän ratkaisutoimivaltaan, eikä sääntely siten merkitse laajennusta tuomiovallan käyttöön oikeutettujen viranomaisten piiriin.

Teon tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevien edellytysten poistaminen ei laajenna tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella käytettävän tuomiovallan merkitystä. Asianosaisten oikeusturva otetaan sakkomenettelyssä jäljempänä perustuslain 21 §:ää koskevassa jaksossa selostettavin tavoin huomioon ja sitä ehdotetaan eräiltä osin parannettavaksi. Koska epäilty antaa suostumuksensa tietoisena sen merkityksestä, hänellä on mahdollisuus peruuttaa suostumus ja hänellä on ehdotuksen mukaan, nykytilasta poiketen, muutoksenhakuoikeus tuomioistuimeen ilman valitusperusteiden rajauksia, vaikka hän olisi suostunut asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä.

Tuomiovallan käytön ydinalue jää ehdotuksen mukaan koskemattomaksi. Sakkomenettelyssä ei voida jatkossakaan määrätä vapaudenmenetystä, eikä menettelyssä annettavaa sakkorangaistusta voida muuntaa vankeudeksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ei johdu estettä muutoksille, koska epäillyllä on aina oikeus saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

### 3.2 Oikeusturva ja epäillyn suostumus

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Artiklan 3 kohdassa määrätään edelleen rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeuksista.

Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan mukaan päätettäessä rikossyytteestä henkilöä vastaan jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä. Artiklan 3 kohdassa määrätään rikossyytettä tutkittaessa sovellettavista vähimmäistakeista.

Sakkomenettelyyn suostuva epäilty luopuu oikeudenkäynnistä ja suullisesta käsittelystä. Sakkomenettelyn käyttäminen tulee kysymykseen vain, jos epäilty nimenomaisesti suostuu asian ratkaisemiseen menettelyssä ja luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn. Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi sakkomenettelyn käyttöedellytyksistä vaatimukset teon tunnustamisesta ja siitä määrättävän seuraamuksen hyväksymisestä.

Perusoikeuksien rajoittamista ja suostumusta on tarkasteltu edellä jaksoissa 2.1.3 ja 3.2.3. Esityksen arvioinnin kannalta on olennaista, että suostumuskonstruktion perustuva sakkomenettely on arvioitu perusoikeuksien kannalta hyväksyttäväksi jo sakkomenettelylain säätämisen yhteydessä (HE 94/2009 vp ja PeVL 7/2010 vp). Koska suullisesta käsittelystä luopumista ja sakkomenettelyyn suostumista koskevia edellytyksiä ei ehdoteta poistettaviksi eikä suostumuksen antamista koskeviin menettelysääntöihin tehdä muutoksia, perustuslain 21 § ei ole ehdotuksen arvioinnissa välittömästi merkityksellinen. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tarkastelu ei siten ole tarpeen.

Teon tunnustamisen poistamisella on kuitenkin välillinen merkitys epäillyn oikeusturvan kannalta. Epäillyn oikeussuojan tarve on suurempi silloin, kun hänelle määrätään seuraamus teosta, jota hän ei tunnusta. Seuraavien näkökohtien johdosta teon tunnustamisen ja seuraamuksen hyväksymisen poistaminen sakkomenettelyn edellytyksistä on sopuisuudessa perustuslain kanssa.

Epäillyllä on ennen suostumuksen antamista tiedossaan, mistä teosta häntä epäillään ja minkä suuruisen seuraamuksen määräämiseen suostumuksen antaminen johtaa. Niin ikään epäilty tietää, että suostumuksen antaminen johtaa asian ratkaisemiseen ilman tuomioistuinkäsittelyä. Sääntely edellyttää virkamieheltä sitä, että epäillylle selostetaan suostumuksen merkitys sen tiedustelemisen yhteydessä ja että pyritään varmistamaan, että epäilty ymmärtää suostumuksensa merkityksen ennen sen antamista. Mahdollisuus ratkaista tiettyjä rikosasioita ilman tuomioistuinkäsittelyä ei ole kansalaisten näkökulmasta yllättävä tai vaikeaselkoinen vaan yleisesti tunnettu asia. Siltä osin kuin kyse on syyttäjän ratkaisuvaltaan kuuluvista asioista, epäillyllä on myös mahdollisuus peruuttaa suostumuksensa asian ratkaisemiseen asti. Peruuttaminen johtaa asian käsittelyyn rikosasioiden tavallisessa käsittelyjärjestyksessä.



Lisäksi suostumusta koskevien muutosten vastapainona kaikille epäillyille annettaisiin nykyisestä poiketen mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen suostumuksensa perusteella annetuista määräyksistä ilman, että valitusperusteita rajattaisiin. Tämä oikeus olisi riippumaton siitä, onko epäilty sakkomenettelyn yhteydessä tunnustanut teon vai ei. Tuomioistuimessa voitaisiin esimerkiksi riitauttaa määräyksen perustana oleva tapahtumakulku tai määrätyn seuraamuksen ankaruus. Tämä parantaisi epäillyn oikeusturvaa, koska hänellä olisi syyksi lukemisen hetkeen nähden sekä etukäteinen että jälkikäteinen mahdollisuus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos henkilö on nykyisessä menettelyssä pätevästi tunnustanut teon ja hyväksynyt seuraamuksen, hän ei voi enää muutoksenhakuvaiheessa tehokkaasti kiistää syyllistymistään tekoon tai arvioida seuraamusta olennaisesti toisin kuin hyväksymässään määräyksessä. Ehdotetun mukaisessa menettelyssä epäillyllä olisi myös nykyistä enemmän aikaa perehtyä hänelle määrätyn seuraamuksen ja syyksi lukemisen perusteisiin, vaikka hän olisi suostunut menettelyyn.

Ehdotetut muutokset eivät käänneä todistustaakkaa eivätkä madalla syyksi lukemisen kynnystä myöskään sakkomenettelyssä. Epäillyltä tiedustellaan osana esitutkintaa, tunnustaako hän teon, ja tunnustuksen puuttuessa käsillä on aina oltava näyttö, jonka perusteella epäillyn syyllisyydestä ei jää asian ratkaisijalle varteenotettavaa epäilyä.

Se seikka, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 31/2005 vp arvioitavana olleessa kirjallisessa tuomioistuinprosessissa edellytetään teon tunnustamista, ei ole ehdotuksen arvioinnissa merkityksellinen. Toisin kuin kirjallisen tuomioistuinprosessin, tuomioistuimen ulkopuolisen summaarisen menettelyn erityisenä tarkoituksena ei ole tunnustettujen asioiden käsittely. Sen tarkoituksena on sen sijaan sellaisten yksinkertaisten ja selvien asioiden käsittely, joista määrätään sakkorangaistus. On myös huomattava, että sakkomenettelyssä määrättävät seuraamukset ovat huomattavasti lievempiä kuin kirjallisessa menettelyssä määrättävät seuraamukset.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta riittävää on, että epäillyllä on mahdollisuus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä voi tapahtua myös vastustamalla rangaitusmääräystä, joka on annettu epäillyn tähän suostumatta (esim. asia 12129/86 Hennings v. Saksa, tuomio 16.12.1992). Tällöin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on edellytetty, että tuomioistuin on valituksen johdosta toimivaltainen tutkimaan tosiasia- ja oikeuskysymykset sekä kumoamaan tai muuttamaan alemman asteen päätöksen kokonaisuudessaan (esim. asia 16718/90 Palaoro v. Itävalta, tuomio 23.10.1995, k. 43). Vaikka ehdotuksen mukaan sakkomenettelyssä annettu määräys perustuu siihen, että epäilty on vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti jo luopunut oikeudestaan oikeudenkäyntiin, epäillyille tarjottaisiin edellä mainitut kriteerit täyttävä muutoksenhakumenettely. Todistustaakka olisi muutoksenhakumenettelyssäkin syyttäjällä.

### 3.3 Ajokieltomenettely

Esityksessä ehdotetaan, että poliisiviranomaiset määräisivät jatkossa hallinnollisesti kaikki ajokiellot sen jälkeen, kun tuomioistuimessa tai sakkomenettelyssä on ensin todettu kuljettajan syyllistyminen tiettyyn liikenne rikokseen. Ajokieltoratkaisu perustuisi suoraan tällaiseen syyksilukemiseen, eikä poliisin toimivaltaan kuuluisi ajokiellon perustana olevan teon rikosoikeudellinen arviointi.

Lainsäätäjä on tarkoittanut ajokiellon turvaamistoimenpiteeksi (HE 104/2004 vp, s. 4/I, HE 36/2008 vp, s. 16/I ja 25/II) ja kanta on myös oikeuskäytännössä vakiintunut (KKO 2006:101, k. 7, KKO 2010:29, k. 8, KKO 2011:3, k. 3). Lainsäätäjän valtiosääntöoikeudellinen harkintavalta viranomaisten toimivallan järjestämisessä ei ole hallinnollisten turvaamistointen ja mui-

den hallinnollisten seuraamusten tapauksessa yhtä sidottua kuin arvioitaessa rikosoikeudellisten rangaistusten määräämistä. Se, että eräitä ajokieltoseuraamuksia on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä pidetty rangaistuksina, ei vaikuta kansallisten toimivaltajärjestelyjen arviointiin. Myös tiettyjä veronkorotuksia on pidetty ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä rangaistuksina, eikä perustuslakivaliokunta ole tämän johdosta edellyttänyt seuraamuksen määräämiseen toimivaltaisen viranomaisen uudelleenarviointia (PeVL 17/2013 vp). Näistä syistä ehdotus ei ole merkityksellinen tuomiovallan käyttöä koskevan perustuslain 3 §:n kannalta.

Sen sijaan ehdotusta on arvioitava niitä vaatimuksia vasten, joita perustuslaista johtuu hallintoasian käsittelylle ja päätöksen kohteena olevan henkilön oikeusturvalle. Tällöin on otettava huomioon, että ajokieltopäätökset voivat olla kansalaiselle merkittäviä päätöksiä perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden ja eräissä tapauksissa 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden toteutumisen kannalta.

Ehdotuksen arvioinnissa on olennaista, että toimivalta ajokiellon määräämiseen säilyisi viranomaisella ja että ajokieltopäätöksen kohteena olevan henkilön oikeusturvasta on asianmukaisesti huolehdittu. Poliisiviranomaisen päätökseen sovellettaisiin hallintolain hallintopäätöstä koskevia säännöksiä, päätöksen kohdetta olisi kuultava ja hän saisi vaatia päätöksen oikaisua sekä edelleen hakea hallinto-oikeudelta muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen. Laissa olisi jatkossakin selkeät säännökset ajokiellosta ja sen perusteista. Jos liikennerikoksen syyksilukeminen kumoutuisi rikosprosessin muutoksenhaussa, ajokieltoviranomaisen olisi omasta aloitteestaan määrättävä ajokielto päätymään.

Poliisin määrättäväksi siirtyvät ajokiellot olisivat keskimäärin pidempiä kuin poliisin nykyisin määräämät rikosperusteiset ajokiellot. Poliisi määrää kuitenkin jo nykyään voimassa olevan lainsäädännön nojalla ajokieltoja, jotka ovat voimassa toistaiseksi (ajokorttilaki 66 §:n 3 momentti). Poliisille nyt siirrettäväksi ehdotettujen ajokiellojen kesto olisi enintään viisi vuotta.

Menettely ei loukkaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjassa tarkoitettua kaksoisrangaistavuuden kieltoa, sillä poliisihallinnon ajokielto- ja rikosratkaisu perustuisi suoraan rikosasiassa annettuun ratkaisuun eikä siinä voitaisi tehdä päätelmiä syillisyydestä (asia 41604/11 Boman v. Suomi, tuomio 17.2.2015, k. 43). Se olisi sopusoinnussa myös ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan kanssa. Epäillyllä olisi nimittäin ensiksi oikeus puolustautua rikossyytettä vastaan artiklan vaatimukset täyttävässä oikeudenkäynnissä tietoisena siitä, että laissa on säädetty ajokielto tiettyjen liikennerikosten syyksi lukemisen seuraukseksi. Toiseksi hänellä olisi oikeus saattaa vielä ajokieltoasia erikseen hallintotuomioistuimeen (asia 27812/95 Malige v. Ranska, tuomio 23.9.1998, k. 48—50).

Näiden seikkojen perusteella lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Erityisesti tuomiovallan käyttämiseen ja oikeusturvaan liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

## Laki

### sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 3 §:n 2 momentin 3 kohta,  
*muutetaan* 1 §:n 1 momentin johdantokappale, 3 §:n 2 momentin 11 ja 13 kohta, 4 §:n 1 momentti, 34 §:n 2 momentti sekä 35 ja 36 § sekä  
*lisätään* 3 §:n 2 momenttiin uusi 14 kohta ja lakiin uusi 35 a—35 d § seuraavasti:

1 §

*Lain soveltamisala*

Tämän lain mukaisessa menettelyssä voidaan yksinkertaisessa ja selvässä asiassa määrätä seuraamukseksi:

---

3 §

*Toimivaltaiset virkamiehet ja sakkomääräyksen soveltamisala*

---

Rangaistusmääräyksen antaa syyttäjä. Sakkomääräyksen antaa poliisimies. Sakkomääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus ja menettämisseuraamus sille, joka rikko:

---

11) vesikulkuneuvorekisteristä annettua lakia (424/2014);

---

13) rikoslain 28 luvun 3 §:ää;

14) Ahvenanmaan maakunnan säädöstä, joka vastaa 1—13 kohdassa tarkoitettua säännöstä.

---

4 §

*Epäillyn suostumus*

Asia voidaan käsitellä tämän lain mukaisessa menettelyssä, jos rikkomuksesta epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä (*epäillyn suostumus*). Suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä epäillylle on selostettava suostumuksen merkitys ja ilmoitettava menettelyssä määrättävä seuraamus.

---

34 §

*Muutoksenhaku*

---

Käräjäoikeudelle tehtävän muutoksenhaun tutkii määräyksestä ilmenevän rikkomuksen teko-  
paikan käräjäoikeus, joka on päätösvaltainen, kun siinä on lainoppinut jäsen yksin.

35 §

*Valitus*

Edellä 34 §:n 1 momentissa tarkoitettun määräyksen saaja voi hakea muutosta määräykseen käräjäoikeudelta valittamalla. Asianomistaja voi hakea muutosta määräykseen käräjäoikeudelta valittamalla joko oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:ssä säädetyillä perusteilla tai sillä perusteella, että määräys perustuu väärään lain soveltamiseen tai ettei hän ole pätevästi antanut tämän lain 4 tai 5 §:ssä tarkoitettua suostumusta.

Valitus sakkomääräyksestä ja rikesakkomääräyksestä on tehtävä 30 päivän kuluessa määräyksen tiedoksiantamisesta. Valitus rangaistusmääräyksestä tehdään 60 päivän kuluessa suostumuksen antopäivästä. Valitus rangaistusmääräyksestä saadaan kuitenkin aina tehdä 30 päivän kuluessa määräyksen antamisesta. Jos sakkomääräys tai rikesakkomääräys on annettu 12 §:n 2 momentin mukaisesti, sovelletaan, mitä valituksesta rangaistusmääräyksestä säädetään.

35 a §

*Valituskirjelmä*

Valituskirjelmässä, joka osoitetaan asianomaiselle käräjäoikeudelle, on mainittava:

- 1) rikesakkomääräys, sakkomääräys tai rangaistusmääräys, johon muutosta haetaan;
- 2) miltä kohdin määräykseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväiksi;
- 3) perusteet, joilla muutosta vaaditaan;
- 4) mahdolliset todisteet, joihin halutaan nojautua, ja mitä kullakin todisteella halutaan näyttää toteen;
- 5) mahdollinen pyyntö suullisen käsittelyn toimittamisesta käräjäoikeudessa;
- 6) valittajan nimi ja hänen laillisen edustajansa tai asiamiehensä taikka avustajansa yhteystiedot sekä se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon asiaa koskevat kehotukset, kutsut ja ilmoitukset voidaan valittajalle lähettää; sekä
- 7) valittajan sekä mahdollisen todistajan tai muun kuultavan puhelinnumero ja muut yhteystiedot.

Valituskirjelmä on valittajan tai, jollei hän ole sitä laatinut, sen laatijan allekirjoitettava.

Valituskirjelmään on liitettävä jäljennös valituksen kohteena olevasta määräyksestä tai, jos tämä ei ole mahdollista, valituksen kohteena oleva ratkaisu on muulla tavoin yksilöitävä. Kirjelmään on liitettävä myös mahdolliset muut asiakirjat, joihin valittaja vetoaa.

35 b §

*Valituksen täydentäminen ja tutkimatta jättäminen*

Jos valitus on puutteellinen ja sen täydentäminen on oikeudenkäynnin jatkamiseksi tarpeen, valittajaa on kehotettava korjaamaan puute käräjäoikeuden määräämässä ajassa. Samalla on ilmoitettava, mikä seuraamus kehotuksen laiminlyömisestä voi olla. Jos valitus on täydennyk-

senkin jälkeen puutteellinen, saadaan asianosaiselle erityisestä syystä varata uusi tilaisuus sen täydentämiseen.

Jos valittaja ei noudata valituksen täydentämistä koskevaa kehotusta ja valitus on niin puutteellinen, ettei se kelpaa oikeudenkäynnin perustaksi kärjäoikeudessa, valitus jätetään tutkimatta.

Valitus on jätettävä heti tutkimatta, jos sen tutkimiselle on muu kuin 1 momentissa tarkoitettu este.

35 c §

*Muu menettely määräyksen saajan valittaessa*

Määräyksen saajan valituksen käsittelyssä kärjäoikeudessa noudatetaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1 §:ssä, 2 §:n 2 momentissa sekä 3—6, 8, 17—24 ja 28 §:ssä säädetään valituksen käsittelystä hovioikeudessa. Pääkäsittely on toimitettava, jos asianosainen sitä pyytää tai jos kärjäoikeus pitää sitä tarpeellisena. Syyttäjän on huolehdittava, että valituksen johdosta toimitetaan esitutkinta muutoksenhaun edellyttämässä laajuudessa.

Muilta osin menettelyssä noudatetaan, mitä rikosasian käsittelystä kärjäoikeudessa säädetään. Valituksenalaisen määräyksen kääntämisestä on voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvussa säädetään haastehakemuksen kääntämisestä.

Määräyksen saajan valituksen vastapuolena pidetään syyttäjää ja mahdollista asianomistajaa.

35 d §

*Muu menettely asianomistajan valittaessa*

Asianomistajan valituksen käsittelyssä kärjäoikeudessa noudatetaan oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä. Syyttäjää ja epäiltyä pidetään asiaan osallisina. Jos sekä asianomistaja että epäilty ovat valittaneet, noudatetaan 35 c §:n säännöksiä.

36 §

*Ylimääräinen muutoksenhaku*

Edellä 34 §:n 1 momentissa tarkoitettuun määräykseen voidaan hakea muutosta oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa mainituilla perusteilla. Muutosta voidaan hakea myös sillä perusteella, että rikkomuksesta epäilty tai asianomistaja ei ole pätevästi antanut 4 tai 5 §:ssä tarkoitettua suostumusta.

Ylimääräisen muutoksenhaun tutkii kärjäoikeus. Korkein oikeus tutkii kuitenkin oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8, 8 a, 9 tai 9 c §:ään perustuvan muutoksenhaun.

Hakemus kärjäoikeudelle on tehtävä vuoden kuluessa määräyksen antopäivästä. Hakemus voidaan kuitenkin tehdä määräajasta riippumatta, jos määräystä annettaessa henkilöä on käsitelty toisena henkilönä tai väärällä nimellä.

Ylimääräisen muutoksenhaun käsittelyssä kärjäoikeudessa noudatetaan oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_ .

2.

## Laki

### ajokorttilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
kumotaan ajokorttilain (386/2011) 65 §:n 3 momentti,  
muutetaan 64 §:n 1 momentti ja 2 momentin 3 ja 4 kohta, 65 §:n 1 momentin johdantokapale, 66 §:n 2 momentti, 67 §:n 1 ja 3 momentti, 67 a §:n 1 ja 2 momentti, 68 §, 68 a §:n 1, 3 ja 4 momentti, 69 §, 70 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, 72 § ja 101 §:n 2 momentti,  
sellaisina kuin niistä ovat 64 §:n 1 momentti, 66 §:n 2 momentti, 68 § ja 101 §:n 2 momentti laissa 1081/2012, 67 §:n 1 ja 3 momentti, 67 a §:n 1 ja 2 momentti, 68 a §:n 1, 3 ja 4 momentti sekä 69 § laissa 731/2016 ja 72 § osaksi laeissa 1081/2012, 70/2015 ja 731/2016, sekä  
lisätään lakiin uusi 76 a, 76 b ja 95 a § seuraavasti:

#### 64 §

##### *Ajokieltoon määrääminen*

Poliisin on määrättävä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettaja ajokieltoon, jos tämän on todettu syyllistyneen rikoslain 23 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, 3 §:ssä tarkoitettuun rattijuopumukseen tai 4 §:ssä tarkoitettuun törkeään rattijuopumukseen taikka mainitun lain 44 luvun 13 §:ssä tarkoitettuun vaarallisten aineiden kuljetusrikokseen. Ajokielto voidaan jättää määräämättä, jos moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajaa ei tuomita edellä mainitusta teosta rangaistukseen.

Poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon:

3) jos hänen on todettu moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan syyllistyneen rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun liikenneturvallisuuden vaarantamiseen ja teko osoittaa vakavaa piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta kohtaan;

4) jos hänen on todettu syyllistyneen rikoslain 23 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta; tai

#### 65 §

##### *Ajokieltoon määrääminen toistuvien rikkomusten perusteella*

Poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon, jos on todettu, että tämä on vähintään neljästi kahden vuoden tai kolmesti vuoden kuluessa syyllistynyt moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan:

#### 66 §

##### *Ajokiellon kesto*

Ajokielto on voimassa enintään viisi vuotta. Ajokieltopäätöksessä on mainittava ajokiellon viimeinen voimassaolopäivä. Edellä 64 ja 65 §:ssä tarkoitettu ajokielto on määrättävä panta-

vaksi täytäntöön välittömästi, kun päätös ajokiellosta on tehty. Ajokieltopäätös pannaan täytäntöön sitä tai sen perustana olevaa rikosasiaa koskevasta valituksesta huolimatta.

---

67 §

*Ehdollinen ajokielto*

Poliisi voi, jollei yleinen etu muuta vaadi, määrätä 64 §:n 1 momentissa tarkoitetusta teosta ajokiellon ehdollisena, jos ajo-oikeus on ajokieltoon määrättävälle ammatin takia välttämätön tai jos siihen on muu erityisen painava syy eikä teosta ole aiheutunut vaaraa toisten turvallisuudelle. Ajokiellon keston sovelletaan, mitä 66 §:ssä säädetään.

---

Jos ajokielto määrätään ehdollisena, poliisin on määrättävä myös koeaika, jonka pituus on vähintään vuosi ja enintään kolme vuotta. Koeaika alkaa ehdollisen ajokiellon sisältävän päätöksen antamisesta ja päättyy ajokieltopäätöksessä määrättyinä päivinä.

---

67 a §

*Alkolukolla valvottu ajo-oikeus*

Poliisin on määrättävä 67 §:n 2 momentissa tarkoitettuun rattijuopumukseen tai törkeään rattijuopumukseen syyllistyneelle alkolukolla valvottu ajo-oikeus, jos ajo-kieltoon määrättävä sitä pyytää. Alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen määrättävällä tulee olla vakituinen asuinpaikka Suomessa ja hän ei saa olla muusta syystä ajokiellossa. Valvottuun ajo-oikeuteen määrittämisessä ei sovelleta 67 §:n 1 momentissa säädettyjä ehdollisen ajokiellon harkinnanvaraisia edellytyksiä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua rikoksesta epäilty voi pyytää jo esitutkinnan aikana alkolukolla valvottua ajo-oikeutta, vaikka rikosasiaa ei olisi vielä ratkaistu.

---

68 §

*Ehdollisen ajokiellon täytäntöönpano*

Poliisin on määrättävä ehdollisena määrätty ajokielto pantavaksi täytäntöön, jos on todettu, että ajokieltoon määrätty on syyllistynyt koeaikana 64 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon. Ehdollisena määrätty ajokielto voidaan kuitenkin jättää määräämättä täytäntöön pantavaksi, jos kuljettajaa ei tuomita 64 §:n 1 momentin tarkoittamasta teosta rangaistukseen. Määrättyä ehdollinen ajokielto täytäntöön pantavaksi ajokiellon viimeinen voimassaolopäivä on ajokielloista pisimpään voimassa olevan ajokiellon viimeinen voimassaolopäivä. Ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanoa koskeva päätös pannaan täytäntöön sitä tai sen perustana olevaa rikosasiaa koskevasta valituksesta huolimatta.

Ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanoa koskevassa päätöksessä on mainittava ne seikat, joiden nojalla ehdollisena määrätty ajokielto määrätään pantavaksi täytäntöön. Jollei ehdollisena määrättyä ajokieltoa ole yhden vuoden kuluessa koeajan päättymisestä määrätty pantavaksi täytäntöön, se on rauennut.

68 a §

*Alkolukolla valvotun ajo-oikeuden voimaan saattaminen ja päätyminen*

Rikosasian ratkaisemisen jälkeen tai esitutinnan aikana määrätyn alkolukolla valvotun ajo-oikeuden voimaan saattamiseksi valvottavan on esitettävä poliisille todistus siitä, että hän on käynyt lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön luona keskustelemassa päihteiden käytöstä, niiden vaikutuksista terveyteen sekä päihteiden käyttöön liittyvistä hoitomahdollisuuksista.

Poliisi voi muuttaa ajo-oikeuden koeajaksi niin, että se sisältää oikeuden kuljettaa yhteen tai useampaan luokkaan kuuluvia ajoneuvoja valvotun ajo-oikeuden ajan. Ryhmän 2 ajokortti-luokkia sisältävä ajo-oikeus voidaan pysyttää voimassa myös ilman B-luokkaan kuuluvan ajoneuvon ajo-oikeutta, mutta ajokorttiin on tällöin merkittävä rajoitus, että se on voimassa vain Suomessa. Poliisin muuttama ajo-oikeus palautuu ennalleen, kun poliisi palauttaa valvotun ajo-oikeuden päättyessä hallussaan olevan aiempaa ajo-oikeutta vastaavan ajokortin.

Valvottu ajo-oikeus alkaa kun ajokortti tai väliaikainen ajokortti annetaan valvottavalle ja päättyy poliisin sille määräämän koeajan päättymispäivänä. Jos valvottavalle ei luovuteta väliaikaista ajokorttia tai hän ei hae valvottua ajo-oikeutta vastaavaa ajokorttia, valvottu ajo-oikeus päättyy ehdollisen ajokiellon koeajan päättymispäivänä.

69 §

*Alkolukolla valvotun ajo-oikeuden peruuttaminen*

Poliisin on peruutettava alkolukolla valvottu ajo-oikeus ja määrättävä ehdollinen ajokielto kokonaisuudessaan pantavaksi täytäntöön, jos valvottava koeaikana pyytää peruuttamaan valvontaa koskevan määräyksen, taikka ilman hyväksyttävää syytä rikkoo alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen sisältyvää rajoitusta:

- 1) kuljettamalla muuta kuin 68 a §:n 3 momentin mukaan sallittua ajoneuvoa; tai
- 2) vaikuttamalla alkolukon toimintakykyyn alkolukolain 7 §:n 3 momentin vastaisesti.

Jos ajokieltoon määrättävä on asetettu väliaikaiseen ajokieltoon 1 momentin nojalla ennen ajokieltomääräystä ja hän edelleen pyytää alkolukolla valvotun ajo-oikeuden määräämistä, poliisin on ratkaistava, onko teolle tai laiminlyönnille ollut 1 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä syy.

70 §

*Väliaikaiseen ajokieltoon määrääminen*

Poliisimies voi määrätä ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokieltoon ja ottaa ajokortin tai, jos ajokorttia ei ole vielä luovutettu, kuljettajantutkintotodistuksen haltuunsa:

- 5) 69 §:n 1 momentissa tarkoitettua pyynnön peruuttamisen vuoksi; taikka
- 6) jos on syytä epäillä ajo-oikeuden haltijaa 69 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettusta teosta.



72 §

*Väliaikaisen ajokiellon kesto*

Edellä 70 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa väliaikainen ajokielto jatkuu, kunnes 64 §:n mukainen ajokieltopäätös tehdään. Edellä 70 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa poliisin on viipymättä päätettävä, pidetäänkö väliaikainen ajokielto voimassa. Jos on todennäköistä, että väliaikaiseen ajokieltoon määrätty on syyllistynyt 70 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun tekoon, väliaikainen ajokielto on pidettävä voimassa, kunnes 64 §:n mukainen ajokieltopäätös tehdään.

Jos esitutinnan perusteella on ilmeistä, että ajokielto määrätään ehdollisena, poliisi voi määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään tai, jos 67 a §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät, määrätä alkolukolla valvotun ajo-oikeuden jo ennen ajokieltopäätöksen tekemisestä.

Poliisi voi muulloinkin perustellusta pyynnöstä määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään, jos tähän on rikosasian käsittelyn kesto, epäillyn liikennerikoksen vakavuus, 66 §:n 4 momentissa mainitut vaikutukset tai muut seikat huomioiden painava syy ja ajokieltoon liittyvä rikosasia on vireillä tuomioistuimessa.

Edellä 70 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa väliaikaiseen ajokieltoon määränneen poliisimiehen on viipymättä ilmoitettava toimenpiteestä ajokiellosta päättävälle poliisille. Tämän on viipymättä 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa päätettävä ajokiellosta tai 4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa väliaikaisen ajokiellon pitämisestä voimassa. Poliisin on tehtävä edellä tarkoitettu päätös myös siinä tapauksessa, että ajo-oikeuden voimassaolo on jo päätynyt väliaikaiseen ajokieltoon määräämisen jälkeen.

Poliisin on viipymättä palautettava ajokortti tai annettava väliaikainen ajokortti ja ilmoitettava ajo-oikeuden jatkumisesta ajo-oikeuden haltijalle, jos:

1) 70 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettusta teosta ei nosteta syytettä tai syyte hylätään tai jos teosta määrätään ajokielto ehdollisena taikka jos syyttäjä jättää teosta rangaistusmääräyksen antamatta sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 30 §:n 1 momentin nojalla;

2) 70 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ajokieltoa ei määrätä; tai

3) 70 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa väliaikaista ajokieltoa ei pidetä voimassa.

Edellä 70 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa väliaikainen ajokielto jatkuu, kunnes poliisi päättää alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta.

76 a §

*Menettely rikosperusteisessa ajokieltoasiassa*

Edellä 64 §:n 1 momentissa, 2 momentin 3 ja 4 kohdassa sekä 65 §:ssä tarkoitettu ajokielto saadaan määrätä, kun mainituissa lainkohdissa tarkoitettua tekoa koskeva rikesakkomääräys, sakkomääräys, rangaistusmääräys tai tuomio on annettu. Ajokieltoasia on käsiteltävä viipymättä tällaisen ratkaisun antamisen jälkeen.

Kuljettajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ajokieltoasiasta ennen sitä koskevan päätöksen tekemistä. Tilaisuudesta tulla kuulluksi saadaan ilmoittaa jo ennen 1 momentissa tarkoitettua syyksi lukevan ratkaisun antamista heti, kun kuljettajalle on ilmoitettu, että häntä epäillään ajokieltoon johtavasta rikoksesta.

Jos kuljettaja on ajokieltopäätöstä tehtäessä väliaikaisessa ajokiellossa tai hänellä ei muusta syystä ole ajo-oikeutta, 1 momentissa tarkoitettua ajokieltoa koskeva päätös saadaan toimittaa hänelle tiedoksi kirjeellä postitse.

76 b §

*Rikosasiaa koskevan muutoksenhaun vaikutus ajokieltoon*

Jos ratkaisu, jolla 64 §:n 1 momentissa tai 2 momentin 3 tai 4 kohdassa tarkoitettu teko on luettu kuljettajan syyksi, on muutoksenhaun johdosta kumottu, poliisin on viipymättä omasta aloitteestaan kumottava ajokielto. Jos muutoksenhaun johdosta kuljettajan syyksi on luettu muu edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitettu rikos kuin ajokieltopäätöksen perustana on ollut, poliisin on viipymättä omasta aloitteestaan arvioitava, onko aiemmin annetun ajokieltopäätöksen muuttamiseen aihetta, ja annettava tarvittaessa uusi päätös.

Jos muutoksenhaussa on tapahtunut 64 §:n 1 momentissa tai 2 momentin 3 tai 4 kohdassa tarkoitettujen teon arviointiin tai siitä määrättyyn seuraamuksen nähden muu kuin tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettu muutos, poliisi voi kuljettajan pyynnöstä muuttaa ajokieltopäätöstä.

Jos jokin 65 §:ssä tarkoitettuun ajokieltoon johtaneista syyksi lukevista ratkaisuksista on muutoksenhaun johdosta kumottu, poliisi voi kuljettajan pyynnöstä muuttaa ajokieltopäätöstä.

Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettu pyyntö on tehtävä kirjallisesti.

Poliisi saa omasta aloitteestaankin tehdä 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen muutoksen aiempaan ajokieltopäätökseensä. Kuljettajaa ei tarvitse ennen 1—3 momentissa tarkoitettujen päätöksen tekemistä kuulla, jos muutos tapahtuu hänen edukseen. Poliisi saa tehdä 1—3 momentissa tarkoitettujen päätöksen ajokieltoa koskevan muutoksenhaun estämättä.

95 a §

*Muutoksenhaku ajokieltopäätökseen*

Sen estämättä, mitä 95 §:ssä säädetään, 7 luvussa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

101 §

*Ilmoitukset ajoneuvoliikennerekisteriin*

---

Salassapitosäännösten estämättä tuomioistuimen, syyttäjän ja poliisin on ilmoitettava ajoneuvoliikennerekisteriin tieto 64 §:ssä mainitun rikoksen johdosta määräämistään rangaistuksesta, ajokiellosta tai ajokieltovaatimuksen hylkäämisestä, alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen määräämisestä taikka ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanosta. Muutoksenhakutuomioistuimen on ilmoitettava myös rangaistuksen määräämistä jättämisestä tai sitä koskevan syytteen hylkäämisestä, jos tuomioistuin on muutoksenhaun yhteydessä kumonnut tai poistanut aiemmin tuomitun tai määrätyn rangaistuksen, josta on merkintä ajoneuvoliikennerekisterissä. Tuomioistuimen ja syyttäjän on tallennettava tieto oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetussa laissa (372/2010) tarkoitettuun ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään, josta se välitetään ajoneuvoliikennerekisteriin.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä            kuuta 20     .

3.

**Laki**

**tieliikennelain 106 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* tieliikennelain (267/1981) 106 §, sellaisena kuin se on laissa 1082/2012, seuraavasti:

106 §

*Ilmoitus liikenne rikokosta koskevasta päätöksestä*

Salassapitosäännösten estämättä poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen on ilmoitettava ajoneuvoliikennerekisteriin tieto moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessa tehdyn liikenne rikoksen ja liikenne rikkomuksen johdosta määräämistään rangaistuksesta taikka rangaistuksen määräämättä jättämisestä tai sitä koskevan syytteen hylkäämisestä, jos tuomioistuimella on muutoksenhaun yhteydessä kumonnut tai poistanut aiemmin tuomitun tai määrätyn rangaistuksen, josta on merkintä ajoneuvoliikennerekisterissä. Tuomioistuimen ja syyttäjän on tallennettava tieto oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetussa laissa (372/2010) tarkoitettuun ratkaisu- ja päätös ilmoitusjärjestelmään, jonka kautta tiedot välitetään ajoneuvoliikennerekisteriin. Ajokieltoihin ja niiden perusteina oleviin liikenne rikoksiin ja liikenne rikkomuksiin liittyvästä viranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta säädetään ajokorttilaissa (386/2011).

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_ .

4.

**Laki**

**ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain 17 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain (541/2003) 17 §:n 2 momentin 2 kohta seuraavasti:

17 §

*Salassa pidettävät tiedot ja niiden luovuttaminen*

Rekisteriin talletetun salassa pidettävän tiedon saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa:

-----  
2) poliisille ja puolustusvoimille ajokorttiasioiden ja ajo-oikeuteen liittyvien asioiden käsittelyä varten;  
-----

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_  
kuuta 20 \_\_\_\_.

5.

**Laki**

**tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 15 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* tuomioistuinharjoittelusta annetun lain (674/2016) 15 §:n 1 momentin 4 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1005/2016, sekä  
*lisätään* 15 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 1005/2016, uusi 5 kohta seuraavasti:

15 §

*Kaksi kuukautta virassa olleen käräjänotaarin toimivalta kärjäoikeudessa*

Oltuaan virassa kaksi kuukautta käräjänotaari saa ilman eri määräystä toimia kärjäoikeuden puheenjohtajana:

- 
- 4) yhden tuomarin istunnossa sakon muuntorangaistusasiassa;
  - 5) sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 5 luvussa tarkoitetun valituksen ja ylimääräisen muutoksenhaun käsittelyssä.
- 

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20\_\_\_\_.

6.

## Laki

### tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* tuomioistuinmaksulain (1455/2015) 5 §:n 7 kohta seuraavasti:

5 §

*Maksuttomat suoritteet*

Tämän lain mukaista maksua ei peritä:

7) sakon muuntorangaistusta koskevissa asioissa eikä käräjäoikeudessa käsiteltävissä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisissa muutoksenhakuasioissa;

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_  
kuuta 20 \_\_\_\_\_.

Helsingissä 19 päivänä syyskuuta 2017

**Pääministeri**

**Juha Sipilä**

Oikeusministeri Antti Häkkänen

## 1.

**Laki****sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 3 §:n 2 momentin 3 kohta,

*muutetaan* 1 §:n 1 momentin johdantokappale, 3 §:n 2 momentin 11 ja 13 kohta, 4 §:n 1 momentti, 34 §:n 2 momentti sekä 35 ja 36 § sekä

*lisätään* 3 §:n 2 momenttiin uusi 14 kohta ja lakiin uusi 35 a—35 d § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

1 §

*Lain soveltamisala*

Tämän lain mukaisessa menettelyssä voidaan seuraamukseksi määrätä:

-----

*Voimassa oleva laki*

3 §

*Toimivaltaiset virkamiehet ja sakkomääräyksen soveltamisala*

Rangaistusmääräyksen antaa syyttäjä. Sakkomääräyksen antaa poliisimies. Sakkomääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus ja menettämisseuraamus sille, joka rikkoo:

3) ajoneuvojen katsastusluvista annettua lakia (1099/1998) tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä;

11) vesikulkuneuvorekisteristä annettua lakia (976/2006);

13) rikoslain 28 luvun 3 §:ää.  
(uusi)

*Ehdotus*

1 §

*Lain soveltamisala*

Tämän lain mukaisessa menettelyssä voidaan yksinkertaisessa ja selvässä asiassa määrätä seuraamukseksi:

-----

*Ehdotus*

3 §

*Toimivaltaiset virkamiehet ja sakkomääräyksen soveltamisala*

Rangaistusmääräyksen antaa syyttäjä. Sakkomääräyksen antaa poliisimies. Sakkomääräyksessä voidaan määrätä seuraamukseksi enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus ja menettämisseuraamus sille, joka rikkoo:

(kumotaan)

11) vesikulkuneuvorekisteristä annettua lakia (424/2014);

13) rikoslain 28 luvun 3 §:ää;  
14) Ahvenanmaan maakunnan säädöstä,

joka vastaa 1—13 kohdassa tarkoitettua säännöstä.

Voimassa oleva laki

4 §

*Epäillyn suostumus*

Asia voidaan käsitellä tämän lain mukaisessa menettelyssä, jos rikkomuksesta epäilty tunnustaa teon ja hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen sekä luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä (*epäillyn suostumus*). Suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä epäillylle on selostettava suostumuksen merkitys.

Ehdotus

4 §

*Epäillyn suostumus*

Asia voidaan käsitellä tämän lain mukaisessa menettelyssä, jos rikkomuksesta epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen tämän lain mukaisessa menettelyssä (*epäillyn suostumus*). Suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä epäillylle on selostettava suostumuksen merkitys ja ilmoitettava menettelyssä määrättävä seuraamus.

Voimassa oleva laki

34 §

*Muutoksenhaku*

Käräjäoikeudelle tehtävän muutoksenhaun tutkii määräyksestä ilmenevän rikkomuksen tekopaikan käräjäoikeus, joka on päätösvaltainen, kun siinä on lainoppinut jäsen yksin. *Muutoksenhakemuksen käsittelyssä käräjäoikeudessa noudatetaan soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakeusasioiden käsittelystä.*

Voimassa oleva laki

35 §

*Valitus*

Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:ssä säädettyjen perusteiden lisäksi tämän lain 34 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräyksestä voidaan valittaa käräjäoikeuteen myös sillä perusteella, että määräys perustuu väärään lain soveltamiseen taikka rikkomuksesta epäilty tai asianomistaja ei ole pätevästi antanut 4 tai 5 §:ssä tarkoitettua suostumusta.

Ehdotus

34 §

*Muutoksenhaku*

Käräjäoikeudelle tehtävän muutoksenhaun tutkii määräyksestä ilmenevän rikkomuksen tekopaikan käräjäoikeus, joka on päätösvaltainen, kun siinä on lainoppinut jäsen yksin.

Ehdotus

35 §

*Valitus*

*Edellä 34 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräyksen saaja voi hakea muutosta määräykseen käräjäoikeudelta valittamalla. Asianomistaja voi hakea muutosta määräykseen käräjäoikeudelta valittamalla joko oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:ssä säädettyillä perusteilla tai sillä perusteella, että määräys perustuu väärään lain soveltamiseen tai ettei hän ole pätevästi antanut tämän lain 4 tai 5*



Valitus sakkomääräyksestä ja rikesakko-  
määräyksestä on tehtävä 30 päivän kuluessa  
määräyksen tiedoksiantamisesta. Valitus ran-  
gaistusmääräyksestä tehdään 60 päivän kulu-  
essa suostumuksen antopäivästä. Valitus ran-  
gaistusmääräyksestä saadaan kuitenkin aina  
tehdä 30 päivän kuluessa määräyksen anta-  
misesta. Jos sakkomääräys tai rikesakkomää-  
räys on annettu 12 §:n 2 momentin mukaises-  
ti, sovelletaan, mitä valituksesta rangaistus-  
määräyksestä säädetään.

*Voimassa oleva laki*

*§:ssä tarkoitettua suostumusta.*

Valitus sakkomääräyksestä ja rikesakko-  
määräyksestä on tehtävä 30 päivän kuluessa  
määräyksen tiedoksiantamisesta. Valitus ran-  
gaistusmääräyksestä tehdään 60 päivän kulu-  
essa suostumuksen antopäivästä. Valitus ran-  
gaistusmääräyksestä saadaan kuitenkin aina  
tehdä 30 päivän kuluessa määräyksen anta-  
misesta. Jos sakkomääräys tai rikesakkomää-  
räys on annettu 12 §:n 2 momentin mukaises-  
ti, sovelletaan, mitä valituksesta rangaistus-  
määräyksestä säädetään.

*Ehdotus*

35 a §

### **Valituskirjelmä**

*(uusi)*

*Valituskirjelmässä, joka osoitetaan asian-  
omaiselle käräjäoikeudelle, on mainittava:*

*1) rikesakkomääräys, sakkomääräys tai  
rangaistusmääräys, johon muutosta haetaan;  
2) miltä kohdin määräykseen haetaan muu-  
tosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan teh-  
täviksi;*

*3) perusteet, joilla muutosta vaaditaan;*

*4) mahdolliset todisteet, joihin halutaan  
nojautua, ja mitä kullakin todisteella halu-  
taan näyttää toteen;*

*5) mahdollinen pyyntö suullisen käsittelyn  
toimittamisesta käräjäoikeudessa;*

*6) valittajan nimi ja hänen laillisen edusta-  
jansa tai asiamiehensä taikka avustajansa  
yhteystiedot sekä se postiosoite ja mahdolli-  
nen muu osoite, johon asiaa koskevat keho-  
tukset, kutsut ja ilmoitukset voidaan valitta-  
jalle lähettää; sekä*

*7) valittajan sekä mahdollisen todistajan  
tai muun kuultavan puhelinnumero ja muut  
yhteystiedot.*

*Valituskirjelmä on valittajan tai, jollei hän  
ole sitä laatinut, sen laatijan allekirjoitetta-  
va.*

*Valituskirjelmään on liitettävä jäljennös  
valituksen kohteena olevasta määräyksestä  
tai, jos tämä ei ole mahdollista, valituksen  
kohteena oleva ratkaisu on muulla tavoin yk-  
silöitävä. Kirjelmään on liitettävä myös  
mahdolliset muut asiakirjat, joihin valittaja  
vetoaa.*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

35 b §

**Valituksen täydentäminen ja tutkimatta jättäminen**

(uusi)

*Jos valitus on puutteellinen ja sen täydentäminen on oikeudenkäynnin jatkamiseksi tarpeen, valittajaa on kehotettava korjaamaan puute käräjäoikeuden määräämässä ajassa. Samalla on ilmoitettava, mikä seuraamus kehotuksen laiminlyömisestä voi olla. Jos valitus on täydennyksenkin jälkeen puutteellinen, saadaan asianosaiselle erityisestä syystä varata uusi tilaisuus sen täydentämiseen.*

*Jos valittaja ei noudata valituksen täydentämistä koskevaa kehotusta ja valitus on niin puutteellinen, ettei se kelpaa oikeudenkäynnin perustaksi käräjäoikeudessa, valitus jätetään tutkimatta.*

*Valitus on jätettävä heti tutkimatta, jos sen tutkimiselle on muu kuin 1 momentissa tarkoitettu este.*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

35 c §

**Muu menettely määräyksen saajan valituksessa**

(uusi)

*Määräyksen saajan valituksen käsittelyssä käräjäoikeudessa noudatetaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1 §:ssä, 2 §:n 2 momentissa sekä 3—6, 8, 17—24 ja 28 §:ssä säädetään valituksen käsittelystä hovioikeudessa. Pääkäsittely on toimitettava, jos asianosainen sitä pyytää tai jos käräjäoikeus pitää sitä tarpeellisena. Syyttäjän on huolehdittava, että valituksen johdosta toimitetaan esitutkinta muutoksenhaun edellyttämässä laajuudessa.*

*Muilta osin menettelyssä noudatetaan, mitä rikosasian käsittelystä käräjäoikeudessa säädetään. Valituksenalaisen määräyksen kääntämisestä on voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvussa säädetään haastehakemuksen kääntämisestä.*

*Määräyksen saajan valituksen vastapuolella pidetään syyttäjää ja mahdollista asian-*

Voimassa oleva laki

(uusi)

Voimassa oleva laki

36 §

*Ylimääräinen muutoksenhaku*

Edellä 34 §:n 1 momentissa tarkoitettuun määräykseen voidaan hakea muutosta oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa mainituilla perusteilla. Muutosta voidaan hakea myös tämän lain 35 §:ssä tarkoitettulla suostumusta koskevalla perusteella.

Ylimääräisen muutoksenhaun tutkii kärjäoikeus. Korkein oikeus tutkii kuitenkin oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8, 8 a, 9 tai 9 c §:ään perustuvan muutoksenhaun.

Hakemus kärjäoikeudelle on tehtävä vuoden kuluessa määräyksen antopäivästä. Hakemus voidaan kuitenkin tehdä määräajasta riippumatta, jos määräystä annettaessa henkilöä on käsitelty toisena henkilönä tai väärällä nimellä.

(uusi)

omistajaa.

Ehdotus

35 d §

***Muu menettely asianomistajan valittaessa***

*Asianomistajan valituksen käsittelyssä kärjäoikeudessa noudatetaan oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä. Syyttäjää ja epäiltyä pidetään asiaan osallisina. Jos sekä asianomistaja että epäilty ovat valittaneet, noudatetaan 35 c §:n säännöksiä.*

Ehdotus

36 §

*Ylimääräinen muutoksenhaku*

Edellä 34 §:n 1 momentissa tarkoitettuun määräykseen voidaan hakea muutosta oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa mainituilla perusteilla. Muutosta voidaan hakea myös *sillä perusteella, että rikkomuksesta epäilty tai asianomistaja ei ole pätevästi antanut 4 tai 5 §:ssä tarkoitettua suostumusta.*

Ylimääräisen muutoksenhaun tutkii kärjäoikeus. Korkein oikeus tutkii kuitenkin oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8, 8 a, 9 tai 9 c §:ään perustuvan muutoksenhaun.

Hakemus kärjäoikeudelle on tehtävä vuoden kuluessa määräyksen antopäivästä. Hakemus voidaan kuitenkin tehdä määräajasta riippumatta, jos määräystä annettaessa henkilöä on käsitelty toisena henkilönä tai väärällä nimellä.

*Ylimääräisen muutoksenhaun käsittelyssä kärjäoikeudessa noudatetaan oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä.*

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

---

## 2.

**Laki****ajokorttilain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* ajokorttilain (386/2011) 65 §:n 3 momentti,  
*muutetaan* 64 §:n 1 momentti ja 2 momentin 3 ja 4 kohta, 65 §:n 1 momentin johdantokapale, 66 §:n 2 momentti, 67 §:n 1 ja 3 momentti, 67 a §:n 1 ja 2 momentti, 68 §, 68 a §:n 1, 3 ja 4 momentti, 69 §, 70 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, 72 § ja 101 §:n 2 momentti,  
 sellaisina kuin niistä ovat 64 §:n 1 momentti, 66 §:n 2 momentti, 68 § ja 101 §:n 2 momentti laissa 1081/2012, 67 §:n 1 ja 3 momentti, 67 a §:n 1 ja 2 momentti, 68 a §:n 1, 3 ja 4 momentti sekä 69 § laissa 731/2016 ja 72 § osaksi laeissa 1081/2012, 70/2015 ja 731/2016, sekä  
*lisätään* lakiin uusi 76 a, 76 b ja 95 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

64 §

64 §

*Ajokieltoon määrääminen**Ajokieltoon määrääminen*

Käräjäoikeuden on määrättävä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettaja ajokieltoon, jos hänen todetaan syyllistyneen rikoslain 23 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, 3 §:ssä tarkoitettuun rattijuopumukseen tai 4 §:ssä tarkoitettuun törkeään rattijuopumukseen taikka rikoslain 44 luvun 13 §:ssä tarkoitettuun vaarallisten aineiden kuljetusrikokseen. Ajokielto voidaan jättää määräämättä, jos moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajaa ei tuomita edellä mainitusta teosta rangaistukseen.

Poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon:

3) jos hän on moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan syyllistynyt rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, joka osoittaa vakavaa piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta kohtaan;

4) jos hän on syyllistynyt rikoslain 23 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta; tai

*Poliisin* on määrättävä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettaja ajokieltoon, jos *tämän on todettu* syyllistyneen rikoslain 23 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, 3 §:ssä tarkoitettuun rattijuopumukseen tai 4 §:ssä tarkoitettuun törkeään rattijuopumukseen taikka *mainitun lain* 44 luvun 13 §:ssä tarkoitettuun vaarallisten aineiden kuljetusrikokseen. Ajokielto voidaan jättää määräämättä, jos moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajaa ei tuomita edellä mainitusta teosta rangaistukseen.

Poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon:

3) jos *hänen on todettu* moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan *syyllistyneen* rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun liikenneturvallisuuden vaarantamiseen *ja teko* osoittaa vakavaa piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta kohtaan;

4) jos *hänen on todettu syyllistyneen* rikoslain 23 luvun 10 §:ssä tarkoitettuun kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta; tai

*Voimassa oleva laki*

65 §

*Ajokieltoon määrääminen toistuvien rikko-*  
*musten perusteella*

Poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon, jos ajo-oikeudenhaltija on vähintään neljästi kahden vuoden tai kolmesti vuoden kuluessa syyllistynyt moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan:

*Ajokielto on määrättävä pantavaksi täytäntöön välittömästi, kun päätös ajokiellosta on tehty.*

*Ehdotus*

65 §

*Ajokieltoon määrääminen toistuvien rikko-*  
*musten perusteella*

Poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon, jos *on todettu, että tämä* on vähintään neljästi kahden vuoden tai kolmesti vuoden kuluessa syyllistynyt moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan:

*(ks. 66 §:n 3 momentti)*

*Voimassa oleva laki*

66 §

*Ajokiellon kesto*

Ajokielto on voimassa enintään viisi vuotta. *Käräjäoikeuden* päätöksessä on mainittava ajokiellon viimeinen voimassaolopäivä. *Käräjäoikeuden* päätös pannaan täytäntöön valituksesta huolimatta.

*Ehdotus*

66 §

*Ajokiellon kesto*

Ajokielto on voimassa enintään viisi vuotta. *Ajokieltopäätöksessä* on mainittava ajokiellon viimeinen voimassaolopäivä. *Edellä 64 ja 65 §:ssä tarkoitettu ajokielto on määrättävä pantavaksi täytäntöön välittömästi, kun päätös ajokiellosta on tehty. Ajokieltopäätös* pannaan täytäntöön *sitä tai sen perustana olevaa rikosasiaa koskevasta* valituksesta huolimatta.

*Voimassa oleva laki*

67 §

*Ehdollinen ajokielto*

Käräjäoikeus voi, jollei yleinen etu muuta vaadi, määrätä ajokiellon ehdollisena, jos ajo-oikeus on ajokieltoon määrättävälle ammatin takia välttämätön tai jos siihen on muu erityisen painava syy eikä teosta ole aiheutunut vaaraa toisten turvallisuudelle. Ajokiellon keston sovelletaan, mitä 66 §:ssä säädetään.

Jos ajokielto määrätään ehdollisena, kärä-

*Ehdotus*

67 §

*Ehdollinen ajokielto*

*Poliisi* voi, jollei yleinen etu muuta vaadi, määrätä 64 §:n 1 momentissa tarkoitetusta teosta ajokiellon ehdollisena, jos ajo-oikeus on ajokieltoon määrättävälle ammatin takia välttämätön tai jos siihen on muu erityisen painava syy eikä teosta ole aiheutunut vaaraa toisten turvallisuudelle. Ajokiellon keston sovelletaan, mitä 66 §:ssä säädetään.

Jos ajokielto määrätään ehdollisena, poliisi-

jäoikeuden on määrättävä myös koeaika, jonka pituus on vähintään vuosi ja enintään kolme vuotta. Koeaika alkaa ehdollisen ajokiellon sisältävän päätöksen antamisesta ja päättyy käräjäoikeuden päätöksessä määrättyinä päivinä.

sin on määrättävä myös koeaika, jonka pituus on vähintään vuosi ja enintään kolme vuotta. Koeaika alkaa ehdollisen ajokiellon sisältävän päätöksen antamisesta ja päättyy *ajokiellon päätöksessä* määrättyinä päivinä.

*Voimassa oleva laki*

67 a §

*Alkoholukolla valvottu ajo-oikeus*

Käräjäoikeuden on määrättävä 67 §:n 2 momentissa tarkoitettuun rattijuopumukseen tai törkeään rattijuopumukseen syyllistyneelle alkoholukolla valvottu ajo-oikeus, jos ajokiellon määrättävä sitä pyytää. Alkoholukolla valvottuun ajo-oikeuteen määrättävällä tulee olla vakituinen asuinpaikka Suomessa ja hän ei saa olla muusta syystä ajokiellossa. Valvottuun ajo-oikeuteen määräämisessä ei sovelleta 67 §:n 1 momentissa säädettyjä ehdollisen ajokiellon harkinnanvaraisia edellytyksiä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua rikoksesta epäilty voi pyytää jo esitutinnan aikana poliisilta alkoholukolla valvottua ajo-oikeutta ennen kuin käräjäoikeus päättää asiasta.

*Ehdotus*

67 a §

*Alkoholukolla valvottu ajo-oikeus*

*Poliisin* on määrättävä 67 §:n 2 momentissa tarkoitettuun rattijuopumukseen tai törkeään rattijuopumukseen syyllistyneelle alkoholukolla valvottu ajo-oikeus, jos ajo-kieltoon määrättävä sitä pyytää. Alkoholukolla valvottuun ajo-oikeuteen määrättävällä tulee olla vakituinen asuinpaikka Suomessa ja hän ei saa olla muusta syystä ajokiellossa. Valvottuun ajo-oikeuteen määräämisessä ei sovelleta 67 §:n 1 momentissa säädettyjä ehdollisen ajokiellon harkinnanvaraisia edellytyksiä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua rikoksesta epäilty voi pyytää jo esitutinnan aikana alkoholukolla valvottua ajo-oikeutta, *vaikka rikosasiaa ei olisi vielä ratkaistu.*

*Voimassa oleva laki*

68 §

*Ehdollisen ajokiellon täytäntöönpano*

Käräjäoikeuden on määrättävä ehdollisena määrätty ajokiello pantavaksi täytäntöön, jos ajokiellon määrätty syyllistyy koeaikana 64 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon. Ehdollisena määrätty ajokiello voidaan kuitenkin jättää määräämättä täytäntöön pantavaksi, jos kuljettajaa ei tuomita 64 §:n 1 momentin tarkoittamasta teosta rangaistukseen. Määrättäessä ehdollinen ajokiello täytäntöön pantavaksi ajokiellon viimeinen voimassaolopäivä on ajokielloista pisimpään voimassa olevan ajokiellon viimeinen voimassaolopäivä. Käräjäoikeuden päätös pannaan täytäntöön valituksesta huolimatta.

*Ehdotus*

68 §

*Ehdollisen ajokiellon täytäntöönpano*

*Poliisin* on määrättävä ehdollisena määrätty ajokiello pantavaksi täytäntöön, jos *on todettu, että* ajokiellon määrätty *on syyllistynyt* koeaikana 64 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon. Ehdollisena määrätty ajokiello voidaan kuitenkin jättää määräämättä täytäntöön pantavaksi, jos kuljettajaa ei tuomita 64 §:n 1 momentin tarkoittamasta teosta rangaistukseen. Määrättäessä ehdollinen ajokiello täytäntöön pantavaksi ajokiellon viimeinen voimassaolopäivä on ajokielloista pisimpään voimassa olevan ajokiellon viimeinen voimassaolopäivä. *Ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanoa koskeva päätös pannaan täytän-*

Käräjäoikeuden päätöksessä on mainittava ne seikat, joiden nojalla ehdollisena määrätty ajokielto määrätään pantavaksi täytäntöön. Jollei ehdollisena määrättyä ajokieltoa ole yhden vuoden kuluessa koeajan päättymisestä määrätty pantavaksi täytäntöön, se on rauennut.

*Voimassa oleva laki*

68 a §

*Alkoholukolla valvotun ajo-oikeuden voimaan saattaminen ja päättäminen*

Käräjäoikeuden tai esitutinnan aikana poliisin määräämän alkoholukolla valvotun ajo-oikeuden voimaan saattamiseksi valvottavan on esitettävä poliisille todistus siitä, että hän on käynyt lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön luona keskustelemassa päihteiden käytöstä, niiden vaikutuksista terveyteen sekä päihteiden käyttöön liittyvistä hoitomahdollisuuksista.

Poliisi voi muuttaa ajo-oikeuden *käräjäoikeuden määräämäksi* koeajaksi niin, että se sisältää oikeuden kuljettaa yhteen tai useampaan luokkaan kuuluvia ajoneuvoja valvotun ajo-oikeuden ajan. Ryhmän 2 ajokorttiluokkia sisältävä ajo-oikeus voidaan pysyttää voimassa myös ilman B-luokkaan kuuluvan ajoneuvon ajo-oikeutta, mutta ajokorttiin on tällöin merkittävä rajoitus, että se on voimassa vain Suomessa. Poliisin muuttama ajo-oikeus palautuu ennalleen, kun poliisi palauttaa valvotun ajo-oikeuden päättyessä hallussaan olevan aiempaa ajo-oikeutta vastaavan ajokortin.

Valvottu ajo-oikeus alkaa kun ajokortti tai väliaikainen ajokortti annetaan valvottavalle ja päättyy käräjäoikeuden sille määräämän koeajan päättymispäivänä. Jos valvottavalle ei luovuteta väliaikaista ajokorttia tai hän ei hae valvottua ajo-oikeutta vastaavaa ajokorttia, valvottu ajo-oikeus päättyy ehdollisen ajokiellon koeajan päättymispäivänä.

*töön sitä tai sen perustana olevaa rikosasiaa koskevasta valituksesta huolimatta.*

*Ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanoa koskevassa päätöksessä on mainittava ne seikat, joiden nojalla ehdollisena määrätty ajokielto määrätään pantavaksi täytäntöön. Jollei ehdollisena määrättyä ajokieltoa ole yhden vuoden kuluessa koeajan päättymisestä määrätty pantavaksi täytäntöön, se on rauennut.*

*Ehdotus*

68 a §

*Alkoholukolla valvotun ajo-oikeuden voimaan saattaminen ja päättäminen*

*Rikosasian ratkaisemisen jälkeen tai esitutinnan aikana määrätyn alkoholukolla valvotun ajo-oikeuden voimaan saattamiseksi valvottavan on esitettävä poliisille todistus siitä, että hän on käynyt lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön luona keskustelemassa päihteiden käytöstä, niiden vaikutuksista terveyteen sekä päihteiden käyttöön liittyvistä hoitomahdollisuuksista.*

Poliisi voi muuttaa ajo-oikeuden koeajaksi niin, että se sisältää oikeuden kuljettaa yhteen tai useampaan luokkaan kuuluvia ajoneuvoja valvotun ajo-oikeuden ajan. Ryhmän 2 ajokorttiluokkia sisältävä ajo-oikeus voidaan pysyttää voimassa myös ilman B-luokkaan kuuluvan ajoneuvon ajo-oikeutta, mutta ajokorttiin on tällöin merkittävä rajoitus, että se on voimassa vain Suomessa. Poliisin muuttama ajo-oikeus palautuu ennalleen, kun poliisi palauttaa valvotun ajo-oikeuden päättyessä hallussaan olevan aiempaa ajo-oikeutta vastaavan ajokortin.

Valvottu ajo-oikeus alkaa kun ajokortti tai väliaikainen ajokortti annetaan valvottavalle ja päättyy *poliisin* sille määräämän koeajan päättymispäivänä. Jos valvottavalle ei luovuteta väliaikaista ajokorttia tai hän ei hae valvottua ajo-oikeutta vastaavaa ajokorttia, valvottu ajo-oikeus päättyy ehdollisen ajokiellon koeajan päättymispäivänä.

## Voimassa oleva laki

## 69 §

*Alkoholukolla valvotun ajo-oikeuden peruuttaminen*

Käräjäoikeuden on peruutettava alkoholukolla valvottu ajo-oikeus ja määrättävä ehdollinen ajokiello kokonaisuudessaan pantavaksi täytäntöön, jos valvottava koeaikana pyytää peruuttamaan valvontaa koskevan määräyksen, taikka ilman hyväksyttävää syytä rikkoo alkoholukolla valvottuun ajo-oikeuteen sisältyvää rajoitusta:

- 1) kuljettamalla muuta kuin 68 a §:n 2 momentin mukaan sallittua ajoneuvoa; tai
- 2) vaikuttamalla alkoholukon toimintakykyyn alkoholukolain 7 §:n 3 momentin vastaisesti.

Jos ajokielloon määrättävä on asetettu väliaikaiseen ajokielloon 1 momentin nojalla ennen *käräjäoikeuden* ajokiellomääräystä ja hän edelleen pyytää alkoholukolla valvotun ajo-oikeuden määräämistä, *käräjäoikeuden* on *rattijuopumusasian käsittelyn yhteydessä* ratkaistava, onko teolle tai laiminlyönnille ollut 1 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä syy.

*Jos väliaikainen ajokiello perustuu 1 momentissa tarkoitettuun alkoholukolla valvottuun ajo-oikeuteen sisältyvän rajoituksen rikkomiseen, poliisin on ilmoitettava ajokiellosta syyttäjälle, jonka on esitettävä alkoholukolla valvotun ajo-oikeuden peruuttamista ja tehtävä ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanoa koskeva vaatimus käräjäoikeudelle. Vaatimus esitetään sille tuomioistuimelle, jonka piirissä valvottava asuu tai pysyvästi oleskelee.*

*Asia voidaan käräjäoikeudessa käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa, ja syyttäjän tulee olla istunnossa läsnä. Asia voidaan käsitellä ja ratkaista valvottavan poissaolosta huolimatta. Jos oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 a luvun 1 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät, asia voidaan ratkaista myös pääkäsittelyä toimitamatta. Muutoin menettelyyn sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa säädetään.*

## Ehdotus

## 69 §

*Alkoholukolla valvotun ajo-oikeuden peruuttaminen*

*Poliisin* on peruutettava alkoholukolla valvottu ajo-oikeus ja määrättävä ehdollinen ajokiello kokonaisuudessaan pantavaksi täytäntöön, jos valvottava koeaikana pyytää peruuttamaan valvontaa koskevan määräyksen, taikka ilman hyväksyttävää syytä rikkoo alkoholukolla valvottuun ajo-oikeuteen sisältyvää rajoitusta:

- 1) kuljettamalla muuta kuin 68 a §:n 3 momentin mukaan sallittua ajoneuvoa; tai
- 2) vaikuttamalla alkoholukon toimintakykyyn alkoholukolain 7 §:n 3 momentin vastaisesti.

Jos ajokielloon määrättävä on asetettu väliaikaiseen ajokielloon 1 momentin nojalla ennen ajokiellomääräystä ja hän edelleen pyytää alkoholukolla valvotun ajo-oikeuden määräämistä, *poliisin* on ratkaistava, onko teolle tai laiminlyönnille ollut 1 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä syy.

*(kumotaan)*



Voimassa oleva laki

70 §

*Väliaikaiseen ajokieltoon määrääminen*

Poliisimies voi määrätä ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokieltoon ja ottaa ajokortin tai, jos ajokorttia ei ole vielä luovutettu, kuljettajantutkintotodistuksen haltuunsa:

5) 69 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun pyynnön peruuttamisen vuoksi; taikka

6) jos on syytä epäillä ajo-oikeuden haltijaa 69 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta teosta.

Ehdotus

70 §

*Väliaikaiseen ajokieltoon määrääminen*

Poliisimies voi määrätä ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokieltoon ja ottaa ajokortin tai, jos ajokorttia ei ole vielä luovutettu, kuljettajantutkintotodistuksen haltuunsa:

5) 69 §:n 1 momentissa tarkoitetun pyynnön peruuttamisen vuoksi; taikka

6) jos on syytä epäillä ajo-oikeuden haltijaa 69 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetusta teosta.

Voimassa oleva laki

72 §

*Väliaikaisen ajokiellon kesto*

Edellä 70 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa väliaikainen ajokielto jatkuu, kunnes *käräjäoikeus* päättää ajokiellosta. Edellä 70 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa poliisin on viipymättä päätettävä, pidetäänkö väliaikainen ajokielto voimassa. Jos on todennäköistä, että väliaikaiseen ajokieltoon määrätty on syyllistynyt 70 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun tekoon, väliaikainen ajokielto on pidettävä voimassa, kunnes *käräjäoikeus* päättää ajokiellosta.

Jos esitutinnan perusteella on ilmeistä, että *käräjäoikeus* määrää ajokiellon ehdollisena, poliisi voi määrätä väliaikaisen ajokiellon päätymään tai, jos 67 a §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät, määrätä alkolukolla valvotun ajo-oikeuden jo ennen kuin *käräjäoikeus* päättää ajokiellosta.

(uusi)

Edellä 70 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa

Ehdotus

72 §

*Väliaikaisen ajokiellon kesto*

Edellä 70 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa väliaikainen ajokielto jatkuu, kunnes *64 §:n mukainen ajokieltopäätös tehdään*. Edellä 70 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa poliisin on viipymättä päätettävä, pidetäänkö väliaikainen ajokielto voimassa. Jos on todennäköistä, että väliaikaiseen ajokieltoon määrätty on syyllistynyt 70 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun tekoon, väliaikainen ajokielto on pidettävä voimassa, kunnes *64 §:n mukainen ajokieltopäätös tehdään*.

Jos esitutinnan perusteella on ilmeistä, että *ajokielto määrätään ehdollisena*, poliisi voi määrätä väliaikaisen ajokiellon päätymään tai, jos 67 a §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät, määrätä alkolukolla valvotun ajo-oikeuden jo ennen *ajokieltopäätöksen tekemisestä*.

*Poliisi voi muulloinkin perustellusta pyynnöstä määrätä väliaikaisen ajokiellon päätymään, jos tähän on rikosasian käsittelyn kesto, epäillyn liikenne rikoksen vakavuus, 66 §:n 4 momentissa mainitut vaikutukset tai muut seikat huomioiden painava syy ja ajokieltoon liittyvä rikosasia on vireillä tuomioistuimessa.*

Edellä 70 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa

tarkoitetuissa tapauksissa väliaikaiseen ajokieltoon määränneen poliisimiehen on viipymättä ilmoitettava toimenpiteestä ajokiellosta päättävälle poliisille. Tämän on viipymättä 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa päätettävä ajokiellosta tai 4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa väliaikaisen ajokiellon pitämisestä voimassa. Poliisin on tehtävä edellä tarkoitettu päätös myös siinä tapauksessa, että ajo-oikeuden voimassaolo on jo päättynyt väliaikaiseen ajokieltoon määräämisen jälkeen.

Poliisin on viipymättä palautettava ajokortti tai annettava väliaikainen ajokortti ja ilmoitettava ajo-oikeuden jatkumisesta ajo-oikeuden haltijalle, jos:

1) 70 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettusta teosta ei nosteta syytettä tai syyte hylätään tai jos teosta määrätään ajokielto ehdollisena;

2) 70 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ajokieltoa ei määrätä; tai

3) 70 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa väliaikaista ajokieltoa ei pidetä voimassa.

Edellä 70 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa väliaikainen ajokielto jatkuu, kunnes käräjäoikeus päättää alkukolla valvotusta ajo-oikeudesta.

*Voimassa oleva laki*

*(uusi)*

tarkoitetuissa tapauksissa väliaikaiseen ajokieltoon määränneen poliisimiehen on viipymättä ilmoitettava toimenpiteestä ajokiellosta päättävälle poliisille. Tämän on viipymättä 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa päätettävä ajokiellosta tai 4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa väliaikaisen ajokiellon pitämisestä voimassa. Poliisin on tehtävä edellä tarkoitettu päätös myös siinä tapauksessa, että ajo-oikeuden voimassaolo on jo päättynyt väliaikaiseen ajokieltoon määräämisen jälkeen.

Poliisin on viipymättä palautettava ajokortti tai annettava väliaikainen ajokortti ja ilmoitettava ajo-oikeuden jatkumisesta ajo-oikeuden haltijalle, jos:

1) 70 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettusta teosta ei nosteta syytettä tai syyte hylätään tai jos teosta määrätään ajokielto ehdollisena *taikka jos syyttäjä jättää teosta rangaistumääräyksen antamatta sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 30 §:n 1 momentin nojalla;*

2) 70 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ajokieltoa ei määrätä; tai

3) 70 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa väliaikaista ajokieltoa ei pidetä voimassa.

Edellä 70 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa väliaikainen ajokielto jatkuu, kunnes *poliisi* päättää alkukolla valvotusta ajo-oikeudesta.

*Ehdotus*

76 a §

#### ***Menettely rikosperusteisessa ajokieltoasiassa***

*Edellä 64 §:n 1 momentissa, 2 momentin 3 ja 4 kohdassa sekä 65 §:ssä tarkoitettu ajokielto saadaan määrätä, kun mainituissa lainkohdissa tarkoitettua tekoa koskeva rikesakkomääräys, sakkomääräys, rangaistumääräys tai tuomio on annettu. Ajokieltoasia on käsiteltävä viipymättä tällaisen ratkaisun antamisen jälkeen.*

*Kuljettajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ajokieltoasiasta ennen sitä koskevan päätöksen tekemistä. Tilaisuudesta tulla kuulluksi saadaan ilmoittaa jo ennen 1 momentissa tarkoitettua syyksi lukevan ratkaisun*

antamista heti, kun kuljettajalle on ilmoitettu, että häntä epäillään ajokieltoon johtavasta rikoksesta.

Jos kuljettaja on ajokieltopäätöstä tehtäessä väliaikaisessa ajokiellossa tai hänellä ei muusta syystä ole ajo-oikeutta, 1 momentissa tarkoitettua ajokieltoa koskeva päätös saadaan toimittaa hänelle tiedoksi kirjeellä postitse.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

76 b §

**Rikosasiaa koskevan muutoksenhaun vaikutus ajokieltoon**

(uusi)

Jos ratkaisu, jolla 64 §:n 1 momentissa tai 2 momentin 3 tai 4 kohdassa tarkoitettu teko on luettu kuljettajan syyksi, on muutoksenhaun johdosta kumottu, poliisin on viipymättä omasta aloitteestaan kumottava ajokielto. Jos muutoksenhaun johdosta kuljettajan syyksi on luettu muu edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitettu rikos kuin ajokieltopäätöksen perustana on ollut, poliisin on viipymättä omasta aloitteestaan arvioitava, onko aiemmin annetun ajokieltopäätöksen muuttamiseen aihetta, ja annettava tarvittaessa uusi päätös.

Jos muutoksenhaussa on tapahtunut 64 §:n 1 momentissa tai 2 momentin 3 tai 4 kohdassa tarkoitettun teon arviointiin tai siitä määrättyyn seuraamuksen nähden muu kuin tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettu muutos, poliisi voi kuljettajan pyynnöstä muuttaa ajokieltopäätöstä.

Jos jokin 65 §:ssä tarkoitettuun ajokieltoon johtaneista syyksi lukevista ratkaisuista on muutoksenhaun johdosta kumottu, poliisi voi kuljettajan pyynnöstä muuttaa ajokieltopäätöstä.

Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettu pyyntö on tehtävä kirjallisesti.

Poliisi saa omasta aloitteestaankin tehdä 2 ja 3 momentissa tarkoitettun muutoksen aiempaan ajokieltopäätökseensä. Kuljettajaa ei tarvitse ennen 1—3 momentissa tarkoitettun päätöksen tekemistä kuulla, jos muutos tapahtuu hänen edukseen. Poliisi saa tehdä 1—3 momentissa tarkoitettun päätöksen ajokieltoa koskevan muutoksenhaun estämättä.

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

95 a §

***Muutoksenhaku ajokieltopäätökseen***

*(uusi)*

*Sen estämättä, mitä 95 §:ssä säädetään, 7 luvussa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

101 §

101 §

***Ilmoitukset ajoneuvoliikennerekisteriin***

***Ilmoitukset ajoneuvoliikennerekisteriin***

---

Salassapitosäännösten estämättä tuomioistuimen on ilmoitettava ajoneuvoliikennerekisteriin tieto 64 §:ssä mainitun rikoksen johdosta määräämistään rangaistuksesta, ajokiellosta tai ajokieltovaatimuksen hylkäämisestä, alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen määräämisestä taikka ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanosta. Muutoksenhakutuomioistuimen on ilmoitettava myös rangaistuksen määräämistä jättämisestä tai sitä koskevan syytteen hylkäämisestä, jos tuomioistuin on muutoksenhaun yhteydessä kumonnut tai poistanut aiemmin tuomitun tai määrätyn rangaistuksen, josta on merkintä ajoneuvoliikennerekisterissä. Tuomioistuimen on tallennettava tieto oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetussa laissa (372/2010) tarkoitettuun ratkaisuja päätösilmoitusjärjestelmään, josta se välitetään ajoneuvoliikennerekisteriin.

---

---

Salassapitosäännösten estämättä tuomioistuimen, *syyttäjän ja poliisin* on ilmoitettava ajoneuvoliikennerekisteriin tieto 64 §:ssä mainitun rikoksen johdosta määräämistään rangaistuksesta, ajokiellosta tai ajokieltovaatimuksen hylkäämisestä, alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen määräämisestä taikka ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanosta. Muutoksenhakutuomioistuimen on ilmoitettava myös rangaistuksen määräämistä jättämisestä tai sitä koskevan syytteen hylkäämisestä, jos tuomioistuin on muutoksenhaun yhteydessä kumonnut tai poistanut aiemmin tuomitun tai määrätyn rangaistuksen, josta on merkintä ajoneuvoliikennerekisterissä. Tuomioistuimen *ja syyttäjän* on tallennettava tieto oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetussa laissa (372/2010) tarkoitettuun ratkaisuja päätösilmoitusjärjestelmään, josta se välitetään ajoneuvoliikennerekisteriin.

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

## 3.

**Laki****tieliikennelain 106 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan tieliikennelain (267/1981) 106 §, sellaisena kuin se on laissa 1082/2012, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

106 §

106 §

*Ilmoitus liikenne rikokosta koskevasta päätöksestä*

*Ilmoitus liikenne rikokosta koskevasta päätöksestä*

Salassapitosäännösten estämättä poliisin ja tuomioistuimen on ilmoitettava ajoneuvoliikennerekisteriin tieto moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessa tehdyn liikenne rikoksen ja liikenne rikkomuksen johdosta määräämistään rangaistuksesta taikka rangaistuksen määräämistä jättämisestä tai sitä koskevan syytteen hylkäämisestä, jos tuomioistuim on muutoksenhaun yhteydessä kumonnut tai poistanut aiemmin tuomitun tai määrätyn rangaistuksen, josta on merkintä ajoneuvoliikennerekisterissä. Tuomioistuimen on tallennettava tieto oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetussa laissa (372/2010) tarkoitettuun ratkaisu- ja päätös ilmoitusjärjestelmään, jonka kautta tiedot välitetään ajoneuvoliikennerekisteriin. Ajokieltoihin ja niiden perusteina oleviin liikenne rikoksiin ja liikenne rikkomuksiin liittyvästä viranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta säädetään ajokorttilaissa (386/2011).

Salassapitosäännösten estämättä poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen on ilmoitettava ajoneuvoliikennerekisteriin tieto moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessa tehdyn liikenne rikoksen ja liikenne rikkomuksen johdosta määräämistään rangaistuksesta taikka rangaistuksen määräämistä jättämisestä tai sitä koskevan syytteen hylkäämisestä, jos tuomioistuim on muutoksenhaun yhteydessä kumonnut tai poistanut aiemmin tuomitun tai määrätyn rangaistuksen, josta on merkintä ajoneuvoliikennerekisterissä. Tuomioistuimen ja syyttäjän on tallennettava tieto oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetussa laissa (372/2010) tarkoitettuun ratkaisu- ja päätös ilmoitusjärjestelmään, jonka kautta tiedot välitetään ajoneuvoliikennerekisteriin. Ajokieltoihin ja niiden perusteina oleviin liikenne rikoksiin ja liikenne rikkomuksiin liittyvästä viranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta säädetään ajokorttilaissa (386/2011).

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

4.

**Laki**

**ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain 17 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain (541/2003) 17 §:n 2 momentin 2 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

17 §

*Salassa pidettävät tiedot ja niiden luovuttaminen*

Rekisteriin talletetun salassa pidettävän tiedon saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa:

2) poliisille ja puolustusvoimille ajokorttiasioiden käsittelyä varten;

*Ehdotus*

17 §

*Salassa pidettävät tiedot ja niiden luovuttaminen*

Rekisteriin talletetun salassa pidettävän tiedon saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa:

2) poliisille ja puolustusvoimille ajokorttiasioiden ja ajo-oikeuteen liittyvien asioiden käsittelyä varten;

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

5.

## Laki

### tuomioistuinharjoittelusta annetun lain 15 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan tuomioistuinharjoittelusta annetun lain (674/2016) 15 §:n 1 momentin 4 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1005/2016, sekä lisätään 15 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 1005/2016, uusi 5 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

15 §

*Kaksi kuukautta virassa olleen käräjänottaarin toimivalta käräjäoikeudessa*

Oltuaan virassa kaksi kuukautta käräjänotaari saa ilman eri määräystä toimia käräjäoikeuden puheenjohtajana:

4) yhden tuomarin istunnossa sakon muun-  
torangaistusasiassa.  
(uusi)

*Ehdotus*

15 §

*Kaksi kuukautta virassa olleen käräjänottaarin toimivalta käräjäoikeudessa*

Oltuaan virassa kaksi kuukautta käräjänotaari saa ilman eri määräystä toimia käräjäoikeuden puheenjohtajana:

4) yhden tuomarin istunnossa sakon muun-  
torangaistusasiassa;  
5) sakon ja rikesakon määräämisestä an-  
netun lain (754/2010) 5 luvussa tarkoitetun va-  
lituksen ja ylimääräisen muutoksenhaun kä-  
sittelyssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

6.

**Laki**

**tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan tuomioistuinmaksulain (1455/2015) 5 §:n 7 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

5 §

5 §

*Maksuttomat suoritteet*

*Maksuttomat suoritteet*

Tämän lain mukaista maksua ei peritä:

Tämän lain mukaista maksua ei peritä:

7) sakon muuntorangaistusta koskevissa  
asioissa;

7) sakon muuntorangaistusta koskevissa  
asioissa *eikä käräjäoikeudessa käsiteltävissä  
sakon ja rikesakon määräämisestä annetun  
lain (754/2010) mukaisissa muutoksenhaku-  
asioissa;*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20