

Lakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 103/2017 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 37/2017 vp
- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 22/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Jari Pajunen, sisäministeriö
- budjettineuvos Riku Jylhänkangas, valtiovarainministeriö
- liikenneneuvos Kimmo Kiiski, liikenne- ja viestintäministeriö
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- käräjätuomari Maritta Pakarinen, Helsingin käräjäoikeus
- ylituomari Ritva Isomoisio, Turun hallinto-oikeus
- neuvotteleva virkamies Virpi Jalkanen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- kihlakunnansyyttäjä Pieti Kannala, Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto
- poliisitarkastaja Konsta Arvelin, Poliisihallitus
- ylikomisario Pasi Back, Sisä-Suomen poliisilaitos
- osastopäällikkö Kimmo Pylväs, Liikenteen turvallisuusvirasto
- toimitusjohtaja Pasi Nieminen, Autoliitto ry
- asianajaja Antti Riihelä, Suomen Asianajajaliitto
- professori Dan Frände
- professori Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2017 vp

- Oikeusrekisterikeskus
- Liikenneturva
- Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- Suomen tuomariliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia ja ajokorttilakia sekä eräitä muita näihin muutoksiin liittämiä 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 rajauksia. Tällaisen valituksen käsittelyssä noudatettavia menettelysäännöksiä 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 päättämään laajennettaisiin. Muutoksenhaku ajokieltopäätöksiin tapahtuisi vaatimalla oikaisua ja valittamalla sen jälkeen hallinto-oikeuteen. Ajokieltomenettelyä annettaisiin muitakin tarkentavia säännöksiä.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 aikana.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse sakkomenettelyn käyttöalan tosiasiallisesta laajentamisesta siirtämällä toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen kaikilta osin poliisille. Muutoksen johdosta rattijuopumuksia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä. Ajokielto määrätään syyksi lukevan ratkaisun pohjalta hallinnollisessa menettelyssä.

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2017 vp

Voimassa olevan sakkomenettelylain (754/2010) 1 §:n mukaan sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä voidaan määrätä sakkorangaistus rikkomuksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Esityksessä ei ehdoteta tähän muutosta. Rikoslain 23 luvun 3 §:ssä tarkoitettusta rattijuopumuksesta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Näin ollen rattijuopumus voitaisiin enimmäisrangaistusta koskevan ehdon perusteella jo nykyisin käsitellä sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyn käytön estää kuitenkin voimassaolevan lain mukaan sellainen pakollinen oheisseuraamus, jota ei voida määrätä tuomioistuimen ulkopuolella. Tällainen seuraamus on esimerkiksi ajokielto, kun se määrätään ajokorttilain (386/2011) 64 §:n 1 momentin nojalla rattijuopumuksen oheisseuraamuksena. Esityksessä ehdotetaan edellä todetuin tavoin ajokiellon määräämistä koskevan toimivallan siirtämistä kaikilta osin poliisille (2. lakiehdotus), jolloin rattijuopumuksia voidaan myös tosiasiallisesti käsitellä sakkomenettelyssä.

Lakivaliokunta pitää esityksessä ehdotettua sakkomenettelyn käyttöalan laajentamista perusteltuna. Valiokunta yhtyy esityksen perusteluissa (HE, s. 4) esiin tuotuun näkemykseen siitä, että tuomioistuimet ratkaisevat nykyisin runsaasti selviä ja yksinkertaisia rattijuopumusrikoksia, jotka soveltuvat käsiteltäviksi sakkomenettelyssä. Valiokunta katsoo, että sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen mahdollistaa tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen resurssien kohdentamisen niihin asioihin, joiden käsittely tuomioistuimessa on muun muassa oikeusturvasyistä tarpeen. Esitys myös turvaa tätä kautta kansalaisten oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Esityksessä ehdotetaan myös, että sakkomenettelyn käytön edellytyksesi säädettyä epäillyn suostumusta kevennetään siten, että tunnustamista ja seuraamuksen hyväksymistä koskevista suostumuksen osatekijöistä luovutaan (1. lakiehdotus, 4 §:n 1 mom.). Voimassa olevan lain mukaan sakkomenettelyn käyttäminen edellyttää, että epäilty tunnustaa teon ja hyväksyy siitä määrättävän seuraamuksen sekä luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Ehdotuksen myötä epäillyn tulisi siten ainoastaan luopua oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostua asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä. Esitetyn muutoksen vastapainoksi ehdotetaan, että epäilty voi valittaa tuomioistuimeen jatkossa ilman valitusperusteiden rajauksia. Myös tällaisen valituksen käsittelyssä noudatettavia menettelysäännöksiä muutetaan.

Lakivaliokunta pitää ehdotettua epäillyn suostumuksen keventämistä ja muutoksenhakumahdollisuuden laajentamista perusteltuna. Esityksen perustelujen mukaan (HE, s. 4) sakkomenettelylain voimaannon yhteydessä on käynyt ilmi, että epäillyn neliosainen suostumus tekee menettelystä tarpeettoman raskaan, mikä on omiaan vähentämään menettelyn käyttöä. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että sakotustilanteessa epäillyllä saattaa olla ymmärrys itse tapahtumainkulusta, mutta hänellä ei välttämättä ole selvää käsitystä menettelynsä tunnusmerkistön mukaisuudesta, tahallisuuskysymyksistä tai mahdollisista vastuuvapausperusteista. Seuraamuksen oikeellisuuttakin saattaa maallikon ainakin tapahtumahetkellä olla hyvin vaikea arvioida. Esityksen perusteluista (HE, s. 4) ilmi käyvin tavoin nykyinen sääntely rajoittaa myös muutoksenhakua ja sitä kautta epäillyn oikeusturvaa. Jos henkilö on pätevästi tunnustanut teon ja hyväksynyt seuraamuksen, hän ei voimassaolevien säännösten mukaan voi enää muutoksenhakuvaiheessa tehokkaasti kiistää syyllistymistään tekoon tai arvioida seuraamusta olennaisesti toisin kuin hyväksymässään määräyksessä.

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2017 vp

Edellä selostetun valossa valiokunta katsoo olevan asianmukaista, että suostumus kohdistuu esityksen myötä jatkossa yksinomaan asian käsittelyjärjestykseen. Ehdotettu valitusoikeuden laajennus ja muutoksenhakusäännösten selkeyttäminen ovat valiokunnan näkemyksen mukaan myös tärkeitä. Lakivaliokunta on jo sakkomenettelyä koskevan uudistuksen voimaansapanoa koskevassa mietinnössään (LaVM 12/2016 vp) pitänyt tärkeänä tarkastella mahdollisuuksia menettelyn keventämiseen oikeusturvaa kuitenkin vaarantamatta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi sakkomenettelyn käytön yleiseksi edellytykseksi vaatimus asian selvyydestä ja yksinkertaisuudesta (1. lakiehdotus, 1 §). Lisäys ei merkitse asiallista muutosta sakkomenettelyssä nykyisin käsiteltävien asioiden kannalta, koska sama vaatimus ilmenee välillisesti suppean esitutkinnan edellytyksistä (HE, s. 59). Joissakin tapauksissa käytännön syyt voivat kuitenkin vaatia esitutkinnan toimittamista täydellisenä. Lakivaliokunta pitää perusteltuna, että vaatimus lisätään lakiin sen estämiseksi, ettei sakkomenettelyssä ratkaista asioita, joita ei voida pitää selvinä ja yksinkertaisina.

Esityksessä ehdotetaan poliisin ajokieltoimenettelyä yksinkertaistettavaksi siten, että kuuleminenmenettely voidaan käynnistää jo tapahtumapaikalla (2. lakiehdotus, 76 a §:n 2 mom.). Lisäksi väliaikaisessa ajokiellossa olevan henkilön ajokieltoa koskeva päätös voidaan esityksen mukaan antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona (2. lakiehdotus, 76 a §:n 3 mom.). Myös poliisin mahdollisuuksia määrätä väliaikainen ajokielto päättymään laajennetaan (2. lakiehdotus, 72 §). Muutoksenhaku ajokieltopäätöksiin tapahtuu esityksen mukaan vaatimalla oikaisua ja valittamalla sen jälkeen hallinto-oikeuteen (2. lakiehdotus, 95 a §). Lakivaliokunta pitää ehdotettuja menettelysäännöksiä kannatettavina.

Liikenne- ja viestintävaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (LiVL 22/2017 vp) esittänyt lakivaliokunnan harkittavaksi säännöstä väliaikaisen ajokiellon kestolle kansalaisten yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ehdotetaan ajokorttilain (2. lakiehdotus) 72 §:ään lisättäväksi säännös, jonka mukaan poliisi voi määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään, jos tähän on esimerkiksi rikosasian käsittelyn kesto huomioiden painava syy ja ajokieltoon liittyvä rikosasia on vireillä tuomioistuimessa. Valiokunta katsoo, että ehdotetulla säännöksellä kyetään huomioimaan esimerkiksi sellaiset tilanteet, joissa väliaikainen ajokielto voisi muodostua kohtuuttoman pitkäksi. Väliaikaisen ajokiellon kestoa koskevalle sääntelylle ei valiokunnan näkemyksen mukaan ole tämän esityksen yhteydessä tarvetta.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esityksessä ehdotettuja lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Lakivaliokunta puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Tietojärjestelmät

Lakivaliokunta on esitystä käsitellessään arvioinut ajokieltoasian käsittelyssä tarvittavien tietojen siirtymistä eri viranomaisten välillä sekä sitä, siirtyykö tieto riittävän nopeasti asian joutuisan käsittelyn ja menettelyn sujuvuuden vaatimalla tavalla. Tämä on merkityksellistä muun muassa asianosaisten oikeusturvan kannalta. Asian arvioinnin kannalta oleellisia ovat tarvittavat tietojärjestelmiin tehtävät uudistukset. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että esimerkiksi po-

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2017 vp

liisilla ei ole ajokieltoasioiden käsittelyä varten asiankäsittelyjärjestelmää, vaan päätöksenteko tapahtuu paperiprosessissa. Valiokunta on arvioinut myös sitä, tulisiko uudistuksen voimaantulo sitoa samaan aikatauluun tieliikennelain kokonaisuudistuksen kanssa ja tietojärjestelmämuutokset toteuttaa osana suurempaa kokonaisuutta.

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

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen valmistelussa on käyty läpi vaikutukset tietojärjestelmiin sekä tiedonsaantioikeuksia ja ilmoituksia koskeviin säännöksiin.

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

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

Edellä todetun valossa lakivaliokunta katsoo, että esityksen voimaannon kannalta on tärkeää, että asianomaiset viranomaiset toteuttavat nämä vähimmäismuutokset tietojärjestelmiin viipymättä. Uudistukset tulee toteuttaa siten, että tarvittavat tiedot viranomaisten välillä kyetään toimittamaan mahdollisimman nopeasti. Saadun selvityksen mukaan oikeushallinnon osalta vähimmäismuutosten edellyttämät resurssit on jo huomioitu valtiontalouden kehyksissä. Sisäministeriön hallinnonalan osalta lisäresurssitarve tulee kuitenkin vielä tarvittaessa huomioida esimerkiksi lisätalousarviossa. Lakivaliokunta painottaa, että välttämättömiinkin muutoksiin on osoitettava riittävät voimavarat, jotta menettelyistä saadaan toimivat ja ne kyetään toteuttamaan aikataulussa.

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan mahdolliset laajemmat tietojärjestelmien kehittämishankkeet on suunniteltava ja resursoitava erikseen, eikä niitä ole perusteltua kytkeä nyt käsiteltävänä olevan esityksen voimaantuloon. Lakivaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että laajemmat tieto-

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2017 vp

järjestelmien kehittämishankkeet saadaan mahdollisimman pian käyntiin, ne suunnitellaan asianmukaisesti ja myös niitä varten osoitetaan tarvittavat resurssit.

Sakon muunto

Ehdotetun uudistuksen myötä perustekomuotoiset rikoslain 23 luvun 3 §:ssä tarkoitetut rattijuopumukset voidaan käsitellä sakkomenettelyssä. Tärkeää rattijuopumusta uudistus ei koske. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että voimassaolevan rikoslain 2 a luvun 6 §:n 4 momentin mukaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä annettua sakkorangaistusta ei muunneta vankeudeksi. Tällaista sakkoa ei muunneta vankeudeksi silloinkaan, kun tuomioistuimien on tuominnut sen muutoksenhakuasteena. Säännös on saanut nykyisen asiallisen sisältönsä lailla 578/2008 (HE 164/2007 vp), jolla tehtiin muuntokelvottomiksi tuolloin rangaistusmääräysmenettelyssä määrätty sakot. Rikesakot olivat jo aikaisemmin olleet muuntokelvottomia.

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan lähtökohta siitä, että muita kuin tuomioistuimen tuomitsemia sakkoja ei voi muuntaa vankeudeksi, on muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunkäytännön valossa asianmukainen ja perusteltu. Lakivaliokunta on käsitellessään esitystä laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:n sekä rikoslain 2 a luvun muuttamisesta (HE 291/2014 vp) todennut mietinnössään (LaVM 36/2014 vp), että perustuslakivaliokunta on jo 1980-luvulla katsonut, että ainoastaan tuomioistuimen tuomitsemat sakot voivat välillisestikään johtaa vankeusrangaistukseen (PeVL 1/1982 vp). Perustuslakivaliokunta on toistanut kantansa myöhemmin (ks. esim. PeVL 7/2010 vp). Se, että rangaistusmääräysmenettelyssä tuomitut sakot on aiemmin voitu muuntaa vankeudeksi, on johtunut siitä, että laki rangaistusmääräysmenettelystä (692/1993) on poikkeuslaki ja säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Sen sijaan uusi sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010) on säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Esityksen perusteluissa (HE, s. 52) on arvioitu, että esitys vähentää sakkovankien lukumäärää noin 14 vangilla. Oikeusministeriö on kuitenkin asian valiokuntakäsittelyssä tarkentanut arviota siten, että rattijuopumuksen perustunnusmerkistön osalta muuntorangaistusta suorittaisi nykyään noin 6 vankia. Näin ollen muutos koskee varsin vähäistä määrää rattijuopumukseen syyllistyneitä.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan rattijuopumuksesta sakotetut henkilöt eivät tällä hetkellä muodosta erityisen ongelmallista ryhmää muuntorangaistuksen kannalta, vaan sakko saadaan lähes aina perittyä rahana. Rattijuopumuksesta tuomitut ovat tyypillisesti vakituudessa työsuhteessa ja ajavat omistamallaan henkilöautolla. Yleisesti ottaen muuntorangaistusta suorittamaan joutuvat ovat varattomia, päihdeongelmaisimpia ja useimmiten vakavasti syrjäytyneitä. Nyt käsiteltävän esityksen muuntorangaistukseen liittyvät vaikutukset koskevat vain kaikista syrjäytyneimpiä rikoksentekejiä, jotka ovat edellä todetun valossa rattijuopumukseen syyllistyneiden joukossa poikkeus.

Edellä selostettu huomioiden lakivaliokunta arvioi, että esityksellä ei siten tältä osin ole merkittävää vaikutusta rikollisuustilanteeseen, yleiseen lainkuuliaisuuteen tai rikosoikeudellisen järjestelmän hyväksyttävyyteen. Näin on erityisesti sen vuoksi, että seuraamuksen määrääminen sa-

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2017 vp

malla nopeutuu, mikä on puolestaan omiaan tehostamaan rangaistusten ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Edellä todetusta huolimatta lakivaliokunta on periaatteellisista syistä huolissaan siitä, että rattijuopumusten osalta käytettävissä olevat tosiasialliset seuraamukset vähenevät siltä osin kuin sakkomenettelyssä tuomittua sakkoa ei voida muuntaa vankeudeksi. Lakivaliokunta katsoo, että muuntorangaistusjärjestelmää tulee jatkossa yleisesti arvioida. Tällaisessa arviossa voidaan kiinnittää huomiota muun muassa muuntorangaistusprosessiin joutuvien henkilöiden erityispiirteisiin, kuten päihdeongelmiin. Esimerkiksi hoitoseuraamustyyppistä mallia on perusteltua arvioida.

Ohjeistus ja koulutus

Lakivaliokunta korostaa, että rattijuopumusten siirtyessä käsiteltäväksi sakkomenettelyssä ja ajo-kieltoseuraamusten määräämisen toimivallan siirtyessä kaikilta osin poliisille on kiinnitettävä huomiota soveltamiskäytännön yhtenäisyyteen eri puolilla maata. Seuraamuksia määrättäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Yhtenäisyys on tarpeen varmistaa muun muassa koulutuksen ja koko maata koskevien yhtenäisten ohjeiden avulla.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan poliisin sakkokäsikirja sisältää ohjeistuksen, jonka mukaan asiaa ei tule käsitellä summaarisessa menettelyssä tilanteissa, joissa toistuva syyllistyminen rikkomuksiin osoittaa tekijässä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että rattijuopumuksen uusimistilanteissa asia käsitellään tarvittaessa tavanomaisessa rikosprosessissa tuomioistuimessa, jolloin myös sakon muuntaminen on mahdollista. Lakivaliokunta painottaa, että uudistuksen täytäntöönpanon yhteydessä ohjeistuksen päivittämisellä ja koulutuksella tulee varmistaa, että rattijuopumusten seuraamuskäytäntö vastaa tuomioistuinten vallitsevaa oikeuskäytäntöä niin rangaistuksen ankaruuden kuin rikosten uusimistapausten osalta. Valiokunta korostaa, että esityksen tarkoituksena ei ole lieventää eikä ankaroittaa rattijuopumusrikosten rangaistustasoa.

Sakotettavan tulojen selvittäminen

Voimassa olevassa sakkomenettelylaissa on omaksuttu malli, jossa päiväsakon rahamäärää eli käytännössä ennen kaikkea epäillyn tuloja koskevat selvitykset käsittelee syyttäjä. Tähän ei esityksessä ehdoteta muutosta. Lakivaliokunta toteaa selvyuden vuoksi, että myös poliisilla on oikeus tehdä arvio sakotettavan tuloista niistä saatavan selvityksen perusteella rikoslain 2 a luvun 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Epäilty voi sakotustilanteessa esittää selvitystä myös älylaitteen avulla esimerkiksi esittämällä sähköisen palkkalaskelman verkkopankista, jolloin voidaan välttää asian siirtäminen tältä osin syyttäjän käsiteltäväksi.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Esityksessä tarkoitettun sakkomenettelylain (1. lakiehdotus) 36 §:ssä säädetään ylimääräisestä muutoksenhausta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sakkomenettelyssä on sattunut inhimillisiä virheitä ja tarvetta ylimääräiseen muutoksenhakuun on ollut.

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2017 vp

Lakivaliokunta on esityksen käsittelyssä pohtinut, tulisiko 36 §:ään sisällyttää tarkentava säännös siitä, että sakon antanut viranomainen on oikeutettu hakemaan ylimääräisenä muutoksenhakuuna muutosta rikesakko-, sakko- tai rangaistusmääräykseen. Hallituksen esityksessä ei ylimääräiseen muutoksenhakuun oikeutettujen piirin osalta ehdoteta muutosta tai tarkennusta suhteessa voimassa olevaan säännökseen.

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

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

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

Edellä selostetun perusteella lakivaliokunta katsoo, että koska ylimääräiseen muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on laaja, ei muutoksenhakulegitimaatiota ole tarkoituksenmukaista täsmällisesti rajata lainsäädännössä. Valiokunnan näkemyksen mukaan sakkomenettelylain 36 §:n tarkoituksena kuitenkin on, että edellä kuvatun käytännön ilmentämien periaatteiden mukaisesti sakkomenettelyssä ylimääräistä muutoksenhakua voi sakotetun eduksi hakea muun muassa vaatimukseen tai määräyksen antanut viranomainen, kuten poliisi tai syyttäjä.

Ajokieltoa koskevan päätöksen tiedoksi

Esityksessä ehdotettu ajokorttilain (2. lakiehdotus) 76 a § koskee menettelyä rikosperusteisessa ajokieltoasiassa. Pykälän 3 momentin mukaan, jos kuljettaja on ajokieltopäätöstä tehtäessä väliaikaisessa ajokiellossa tai hänellä ei muusta syystä ole ajo-oikeutta, pykälän 1 momentissa tarkoitettua ajokieltoa koskeva päätös saadaan toimittaa hänelle tiedoksi kirjeellä postitse. Lakivaliokunta on esitystä käsitellessään arvioinut sitä, miltä osin lainsäädäntö mahdollistaa viranomaiselle ilmoitetun sähköpostiosoitteen hyödyntämisen ajokieltopäätöksen tiedoksiannossa 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallinnollisessa menettelyssä määrättäviin ajokieltoihin sovelletaan hallintolakia (434/2003). Valiokunta korostaa, että ajokorttilain 76 a §:n 3 momenttiin ehdotettu säännös, jonka mukaan ajokieltoa koskeva päätös saadaan tietyin ehdoin toimittaa kuljettajalle tiedoksi kirjeellä postitse, tarkoittaa tavallista tiedoksiantoa, josta säädetään hallintolain 59 §:ssä ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003, asiointilaki) 19 §:ssä.

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2017 vp

Hallintolain 59 §:n mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Todisteellinen tiedoksianto toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan, luovutetaan tiedoksianton vastaanottajalle tai tämän edustajalle tai toimitetaan haastetiedoksiantona (60 §).

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n mukaan tavallisessa tiedoksiannossa asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan esimerkiksi sähköpostia.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n mukaan, jos asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, tiedoksiantoon on kuitenkin sovellettava mitä 18 §:ssä tai tiedoksiannosta muutoin säädetään eli sähköinen tiedoksianto on suoritettava todisteellisesti. Viranomaisen on tällöin ilmoitettava, että asiakirja on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta, ja asianosaisen tai tämän edustajan on tunnistauduttava asiakirjaa noutaessaan (18 §:n 1 ja 2 momentti).

Lain esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, miten rikosten seuraamuksia tai ajokieltoja koskevat ratkaisut suhtautuvat tähän yksityisyyden suojaan koskevaan poikkeussääntöön. Hallituksen esityksen (HE 17/2002 vp, 19 §:n yksityiskohtaiset perustelut) mukaan viranomaisten tulee erityisesti huolehtia siitä, että tiedoksiantotapa ei johda salassa pidettävän aineiston paljastumiseen tai että ulkopuoliselle voisi sen vuoksi paljastua asianomaisesta, tämän läheisistä tai toiminnasta arkaluontoinen seikka, kuten esimerkiksi taloudellisiin vaikeuksiin joutuminen tai terveydentilaa koskeva tieto.

Ajokieltoja koskevat ratkaisut eivät lähtökohtaisesti ole salassa pidettäviä. Ne saattavat kuitenkin poikkeuksellisesti sisältää esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 26 kohdassa tarkoitettuja tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista tai tietoja rikoksen uhrista.

Lakivaliokunta toteaa, että ajokieltoa koskevat ratkaisut voidaan siten ajokorttilain 76 a §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa pääsääntöisesti antaa tiedoksi myös sähköpostilla. Jos ratkaisuun kuitenkin poikkeuksellisesti sisältyy salassa pidettäviä tietoja, on se annettava tiedoksi esimerkiksi kirjeellä postitse tai siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:ssä säädetään (todisteellinen sähköinen tiedoksianto). Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että sähköposti on tarvittaessa asianmukaisesti salattava (ns. turvaposti).

Yhteensovittaminen

Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 145/2017 vp). Kyseisessä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi osin samoja lakeja kuin nyt käsiteltävässä sakkomenettelyä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 103/2017 vp). Mainitussa liikenteen palveluista annettua lakia koskevassa esityksessä ehdotetaan myös kumottavaksi ajoneuvoliikennerekisteristä annettu laki (541/2003), jota nyt käsiteltävässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esitykset tulee yhteensovittaa käsiteltäessä liikenteen palveluista annettua lakia kos-

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2017 vp

kevaa hallituksen esitystä (HE 145/2017 vp). Yhteensovitusstarve koskee ajokorttilain (386/2011) 101 §:n 2 momenttia, tieliikennelain (267/1981) 106 §:ää sekä ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain (541/2003) 17 §:n 2 momentin 2 kohtaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 103/2017 vp sisältyvät 1.—6. lakiehdotuksen.

Helsingissä 28.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

Valiokunnan mietintö LaVM 14/2017 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksen HE 103/2017 vp myötä poliisin sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin siirtämällä toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen kaikilta osin poliisille. Muutoksen johdosta rattijuopumuksia käsiteltäisiin sakkomenettelyssä.

Nykyään rattijuopumustuomio annetaan käräjäoikeudessa, jolloin maksamatta jäävä sakko muutetaan vankeudeksi. Poliisin sakkomenettelyssä määrättyä rattijuopumussakkoa ei kuitenkaan voida muuttaa vankeudeksi, vaikka sakko jäisi maksamatta eikä sitä saada perittyä.

Jos rattijuoppo ei maksa sakkoaan, hän voi hallituksen esityksen myötä selvitä rikoksestaan kokonaan vailla rangaistusta. Hallituksen esitys on omiaan lisäämään rattijuopumusten määrää ja vähentämään liikenneturvallisuutta.

Samalla rattijuopumusseuraamusten käsittely poliisin sakkomenettelyssä heikentää oikeusturvaa. Hallituksen esityksen perusteluna oikeusturvan heikentämiselle on fiskaalinen peruste eli rahan säästäminen. On myös kyseenalaista oikeusjärjestelmän yhdenmukaisuuden ja rikoslain eheyden kannalta, että esityksessä rattijuopumuksen rangaistusseuraamus käsitellään yleisten oikeusasteiden kautta ja ajokieltoseuraamuksen valituskäsittely hallinto-oikeuspuolella.

Säästöjen tavoittelu hallituksen esittämällä tavalla on hyvin lyhytnäköistä oikeuspolitiikkaa. Oikeusvaltiossa ei toimita siten, että säästösyiden takia ei rattijuopumuksesta laiteta rikollista vankilaan.

Lisäksi tuomiovallan käytön enenevä siirtäminen poliisille lisää poliisityön vaativuutta ja työmäärää, mikä vähentää hallituksen toimien kokonaissäästöjä.

Toisena hallituksen tavoitteena on, että tuomioistuimet voivat keskittyä ydintehtäviinsä. Käytännössä hallituksen esitys päinvastoin murentaa periaatetta tuomiovallan kuulumisesta tuomioistuimille.

Valtion talousarvion valmistelun yhteydessä on otettu huomioon, että hallituksen esitys toteutuessaan vähentäisi oikeuslaitoksen työmäärää. Jos tuomioistuinten määrärahoja pienennetään arvioituja säästöjä vastaavalla summalla, ei tuomioistuinten mahdollisuus keskittyä ydintehtäviinsä voi mitenkään parantua hallituksen esityksellä.

Lain säätäminen ei ole järkevää, ellei lain rikkomisesta seuraa rangaistusta. Tällainen laki ei myöskään toimi rikoksia ennaltaehkäisevästi.

Oikeudenkäytön julkisuudenkin kannalta on huolestuttava kehityssuunta, että yhä suurempi osa rikosasioista siirretään pois tuomioistuimista. Oikeudenkäytön läpinäkyvyys on yhteydessä oikeuslaitoksen nauttimaan kansalaisluottamukseen.

**Valiokunnan mietintö LaVM 14/2017 vp
Vastalause**

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,
että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 28.11.2017

Ville Tavio ps
Johanna Ojala-Niemelä sd
Sanna Marin sd
Katja Hänninen vas
Johanna Karimäki vihr
Antero Laukkanen kd