

20.02.2017

POL-2016-18514

Oikeusministeriö

## **Poliisihallituksen lausunto sakkomenettelyn laajentamista koskevan työryhmän mietinnöstä**

### *Yleistä*

Mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia ja ajokorttilakia sekä eräitä muita näihin muutoksiin liitännäisiä lakeja. Sakkomenettelyn soveltamisala ehdotetaan laajennettavaksi rikoksiin, joista säädetty rangaistus on enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta, lukuun ottamatta lapsen houkuttelemista seksuaalisiin tarkoituksiin. Lisäksi sakkomenettelyn soveltamisalaan ehdotetaan lisättäväksi eräitä rikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta. 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 menettelysääntöjä muutettaisiin.

Toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen ehdotetaan siirrettäväksi kaikilta osin poliisille. Ajokielto määrättäisiin syyksi lukevan ratkaisun pohjalta hallinnollisessa menettelyssä. Uudistuksen yhteydessä poliisin ajokieltoimenettelyä 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 päätymään laajennettaisiin. Muutoksenhaku ajokieltopäätöksiin tapahtuisi vaatimalla oikaisua ja valittamalla sen jälkeen hallinto-oikeuteen. Ajokieltoimenettelystä annettaisiin muitakin tarkentavia sääntöjä.

Poliisihallitus on ollut edustettuna mietinnön laatineessa työryhmässä. Poliisihallitus pitää mietinnössä esitettyjä muutoksia kannatettavina ja perusteltuina. Työryhmän toimeksiannosta johtuvien rajoitusten takia esitettyjä muutoksia ei kuitenkaan voi pitää kaikilta osin riittävinä, vaan muun muassa liikenteen seuraamusjärjestelmää koskevaa lainsäädännön kehitystyötä on välttämätöntä jatkaa edelleen nopeassa aikataulussa.

Esitettyjen muutosten toteuttamiseen liittyy merkittäviä aikatauluriskejä. Lisäksi kustannus- ja tietojärjestelmävaikutusten arviointia on tarpeellista

täsmentää jatkovalmistelussa. Näihin seikkoihin palataan jäljempänä lausunnossa.

#### *Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen*

Poliisihallitus pitää mietinnön mukaista sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista kannatettavana mietinnössä esitetyillä perusteilla.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen mietinnön mukaisesti lisää käytännön poliisityötä tekevien virkamiesten vastuuta rikosprosessin kokonaisuudesta sekä asettaisi heidän ammattiosaamiselleen uudenlaisia vaatimuksia. Tällaiset merkittävät muutokset työprosessissa edellyttävät kattavaa koulutusta, mikä tulee huomioida mahdollisten muutosten vaikutusten arvioinnissa sekä voimaantuloaikataulussa.

#### *Epäillyn suostumus*

Poliisihallitus kannattaa epäillyn suostumusta koskevan sääntelyn keventämistä mietinnössä esitetyllä tavalla ja yhtyy asiassa työryhmän perusteluihin.

Esitetyistä kevennyksistä huolimatta sakkomenettely jäisi monimutkaiseksi ja käytettävyydeltään huonommaksi kuin aiemmin voimassa olleet rangaistusmääräysmenettely ja rikesakkomenettely. Mietinnössä esitetyt muutokset prosessin keventämiseksi ovat tarpeellisia ja niiden hyväksyminen mietinnössä esitetystä muodosta on kannatettavaa. Poliisihallituksen käsityksen mukaan kuitenkin kehitystyötä tulee edelleen jatkaa aidosti yksinkertaisen ja summaarisen menettelyn aikaansaamiseksi vähäisten rikkomusten käsittelemiseksi.

#### *Muutoksenhaku sakkomenettelyssä*

Poliisihallitus kannattaa mietinnössä esitettyjä muutoksia sakkomenettelyyn. Esitetyt muutokset selkeyttäisivät sakkomenettelylain epäselväksi jäänyttä muutoksenhakua koskevaa sääntelyä. Odotettavissa tosin on, että valitusperusteiden avaaminen tulee myös lisäämään valitusten määrää, mikä osaltaan lisää kaikkien sakkomenettelyyn osallisten viranomaisten työmäärää.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010) tuli voimaan 1.12.2016. Uudesta sakkomenettelystä on vielä varsin vähän kokemusta. Jo nyt voidaan kuitenkin todeta, että tarve jonkinlaiselle poliisin itseoikaisua koskevalle säännökselle on olemassa. Nykysääntelyn mukaan poliisin tekemät virheet rikesakkomääräyksissä ja sakkomääräyksissä joudutaan tavallisesti käsittelemään ylimääräisenä muutoksenhakuasiana. Lain mahdollistaman virheen korjaamisen soveltamisala on varsin suppea. Nopeatempoisessa poliisin kenttätoiminnassa inhimilliset virheet sakkomenettelyssä eivät kuitenkaan ole harvinaisia, kun käsiteltävien asioiden massa on suuri ja menettely monimutkainen. Poliisin tekemistä selvistä virheistä johtuvat ylimääräiset muutoksenhaut kuormittavat tarpeettomasti sekä tuomioistuimia että poliisia.

Kumotun rikesakkomenettelystä annetun lain 11 § 2 momentin mukaan poliisipiirin päällikkö saattoi poistaa rikesakon, jos määräyksessä tarkoitettu teko ei ollut rikesakkoteko tai määräys oli muutoin perusteeton. Sakkomenettelylain muutoksenhakua tai virheen korjaamista koskeviin säännöksiin olisi syytä lisätä säännös, jonka perusteella poliisi ja syytjä voivat omasta tai sakotettavan aloitteesta oikaista ratkaisussaan olevaa selkeää virhettä sakotettavan eduksi niin, että määräys poistetaan tai seuraamusta lievennetään.

### *Ajokielto*

Mietinnössä esitettyjen ajokieltoseuraamuksia koskevien toimivaltamuutosten seurauksena poliisi määräisi rikosperusteisen ajokieltoseuraamuksen sakkomenettelyssä tai tuomioistuimessa annetun syyksi lukevan ratkaisun pohjalta hallinnollisessa menettelyssä. Poliisi määräisi siis kaikki ajokieltoseuraamukset jatkossa. Tämä tarkoittaisi noin 40 000 päätöstä vuosittain, kun poliisi on nyt tehnyt vuosittain n. 23 000 päätöstä. Nykyisen toimintamallin mukaan toimittuna, uusien poliisille siirtyvien asioiden käsittely edellyttäisi noin 7–10 henkilötyövuoden lisäystä.

Poliisille siirtyvien tehtävien aiheuttamaa lisätyötä on mietinnössä pyritty huomioimaan muutoksilla, jotka yksinkertaistaisivat ajokorttimenettelyä. Muutoksia on esitetty liittyen kuljettajan kuulemiseen sekä päätöksen tiedoksiantoon.

Valmistelun yhteydessä Poliisihallitus on tuonut esille, että sillä on valmiudet toimia jatkossa ajokieltoviranomaisena sillä edellytyksellä, että hallinnollista menettelyä kevennetään merkittävästi ja oleellisesti. Nyt esitetyt muutokset eivät tällaista keventämistä tarkoita. Ajokorttilain ajokieltoja koskevien muutosten valmistelu tulisi aloittaa liikenne- ja viestintäministeriön toimesta yhteistyössä Poliisihallituksen ja Liikenteen turvallisuusviraston kanssa välittömästi, jotta myös nämä säännökset ja tekniset kehittämistoimet saataisiin valmiiksi mahdollisimman pian sakkomenettelyn laajentamista koskevien säännösten voimaantulon jälkeen. Tekninen kehitys sakkomenettelyn aikataulussa on jo nyt mahdotonta.

Mietinnössä on myös esitetty, että kaikkien ajokieltoasioiden osalta otettaisiin käyttöön oikaisumenettely. Voimassaolevan ajokorttilain mukaan poliisin tekemistä päätöksistä haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Muutosta on haettu vain noin 600 päätöksestä vuosittain. Oikaisumenettelyn mahdollistamisen voidaan ennakoida lisäävän muutoksenhaun määrää. Oikaisumenettely on hallinto-oikeusmenettelyyn verrattuna vaivattomampi muutoksenhaun muoto ja se on maksuton. Lisäksi on syytä huomioida, että jatkossa poliisille siirtyvien ajokieltoasioiden seurauksena oikaisumenettelyn piirissä on vuosittain noin 17 000 päätöstä enemmän kuin nykyisen muutoksenhaun piirissä. Aiheutuvan lisätyön määrää on erittäin vaikea ennakoida, koska ei ole olemassa kokemuspohjaa siitä, missä määrin ajokiellon saaneet henkilöt tulevat hakemaan oikaisua.

Ilman merkittävää ajokieltoimenettelyn keventämistä muistiossa esitettyjen muutosten toteuttamisella tulee olemaan resurssivaikutuksia poliisille.

### *Esityksen vaikutukset ja voimaantulo*

Työryhmän mietinnössä on arvioitu esitysten vaikutuksia sekä mahdollista voimaantuloaikataulua. Esitetyt arviot ovat oikeansuuntaisia, mutta tarkkuudeltaan riittämättömiä. Käytössä olevilla tiedoilla tarkempien arvioiden tekeminen on ollut mahdotonta. Jatkovalmistelussa on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää selvittää esitettyjen muutosten toteuttamisen eri vaihtoehdot, niiden kustannukset sekä mahdolliset aikataulut yksityiskohtaisesti. Keskeisessä asemassa tässä arvioinnissa ovat tietojärjestelmäratkaisut. Valmistelussa tulee huomioida myös mahdollisten eri ratkaisujen suhde käynnissä oleviin eri hallinnonalojen tietojärjestelmähankkeisiin sekä muihin lainsäädäntöhankkeisiin, kuten tieliikennelain kokonaisuudistukseen sekä mahdolliseen ajokieltojen laajempaan uudistukseen.

Haasteet tietojärjestelmien osalta liittyvät yhtäältä siihen, että on varmistettava tuomioistuimien ratkaisutietojen siirtyminen luotettavalla tavalla ajokiellosta päättävälle virkamiehelle ja toisaalta siihen, että tällä hetkellä poliisilla ei ole ajokieltojen käsittelyä varten asianhallintajärjestelmää.

Raportissa on kuvattu jonkin verran tietojärjestelmiin aiheutuvia muutostarpeita, mutta tosiasiallisesti niitä on hyvin vaikea arvioida, koska tuleva menettely on ollut osin arvailujen varassa. Myös se on vielä selvittämättä, mikä tosiasiallinen mahdollisuus poliisilla on päivittää nykyisiä järjestelmiä vastaamaan uusia vaatimuksia tai muodostuisivatko muutuskustannukset niin korkeiksi, että niitä ei ole järkevää tehdä väliaikaisena ratkaisuna.

Toteuttamisen kannalta suurin kysymysmerkki on resurssit. Poliisi pystyy ehkä jossain määrin määrittelemään järjestelmille asetettavat vaatimukset, mutta POL-IT:n ja erityisesti TUVE/Valtorin resurssit ovat hyvinkin epävarmoja. Lisäksi tähän liittyy myös rajapintoja OM:n, Trafín ja ORK:n järjestelmiin. Myös nämä ovat hyvin työllistäviä ja vaativat henkilöresursseja kaikista viranomaisista. Tällä on erittäin suuri vaikutus aikatauluun. On vaikea uskoa, että muutoksia saataisiin tehtyä vuoden 2018 aikana. Tarvittavien tietojärjestelmä uudistusten edes vuoden 2019 aikana tullee olemaan hyvin haasteellista.

Se, minkälaisiin ratkaisuihin tietojärjestelmien suhteen päädytään, vaikuttaa olennaisella tavalla myös esitettyjen muutosten vaikutuksiin viranomaisten työmäärään. Ensiarvoisen tärkeää on, että mahdollisten muutosten voimaantuloaikataulua ei ratkaista lopullisesti ennen kuin on olemassa riittävän yksityiskohtaista tietoa siitä, miten muutokset käytännössä toteutetaan ja mitkä ovat niiden kustannukset.

#### Muut seikat

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että ajokieltojen laajempaan uudistukseen sekä yleensä tieliikenteen seuraamusjärjestelmän kokonaisvaltaista tarkastelua ja edelleen kehittämistä jatketaan liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Työryhmän esittämien muutosten toteuttamisessa tulee huomioida käynnissä tai suunnitteilla olevat tietojärjestelmähankkeet sekä muut lainsäädäntöhankkeet.

Poliisijohtaja

Timo Saarinen

Poliisitarkastaja

Matti Högman

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 20.02.2017 klo 14:59. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Oikeusministeriö

Tiedoksi

Poliisihallitus, esikunta  
Poliisihallitus, resurssiyksikkö  
Sisäministeriö  
Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen  
Poliisiylitarkastaja Anne Aaltonen  
Poliisiylitarkastaja Minna Gråsten  
Poliisiylitarkastaja Mika Heinilä  
Poliisiylitarkastaja Samppa Holopainen  
Poliisiylitarkastaja Heikki Lausmaa  
Poliisiylitarkastaja Niina Uskali  
Poliisitarkastaja Juhani Ruutu  
Ylitarkastaja Risto Niskanen  
Lainsäädäntöneuvos Ville Hinkkanen, oikeusministeriö  
Poliisitarkastaja Jari Pajunen, sisäministeriö