

POLIISI AINOANA AJOKIELTOVIRANOMAISENA

Lainsäädännön muutokset ja yleisiä vaikutuksia poliisin toimintaan
Eetu Mattila

4/2019

Tiivistelmä

Tekijä		Tutkinto/kurssi ja opinnäytetyö/nimike
Eetu Mattila		Poliisi (AMK) AMK20164
Julkaisun nimi		Julkisuusaste
Poliisi ainoana ajokieltoviranomaisena - Lainsäädännön muutokset ja yleisiä vaikutuksia poliisin toimintaan		Julkinen
Ohjaajat ja opintoaine/opetustiimi		Opinnäytetyön muoto
Jenna-Lotta Perkiökangas		Oikeusdogmaattinen tutkimus
Tiivistelmä		
<p>Vuoden 2018 alussa hyväksyttiin lakimuutos, jonka johdosta toimivalta kaikkien ajokieltojen määräämisestä siirtyy poliisille. Lakimuutoksen tavoitteena on saada tuomioistuimet keskittymään ydintehtäviinsä ja yhtenäistää ajokieltojen menettely. Ajokieltojen määräämisen toimivallan siirtyessä poliisille, myös perusmuotoinen rattijuopumus on jatkossa mahdollista käsitellä sakkomenettelyssä. Lakimuutos astuu voimaan 1.6.2019</p> <p>Opinnäyte on toteutettu oikeusdogmaattisena eli lainopillisena tutkimuksena. Tutkimuksessa tarkastellaan ajokieltoihin oleellisesti liittyvät lakimuutokset, sekä muutosten aiheuttamia vaikutuksia yleisesti poliisin toimintaan. Työn aineisto koostuu pääosin lainsäädännöstä ja lain valmistelutöistä.</p> <p>Tutkimustulosten perusteella ajokiellot ovat sisällöltään ja edellytyksiltään pysymässä ennallaan. Suurimmat muutokset lainsäädännöllisesti tapahtuvat ajokorttilain 7:nnessä luvussa, jossa tuomioistuimilta on ajokieltojen määräystoimivalta siirretty poliisille. Jatkossa tuomioistuimilla ei ole lainkaan toimivaltaa ajokieltojen suhteen.</p> <p>Muutos vaikuttaa poliisin toimintaan siten, että ajokieltopäätösten määrä on lähes tuplaantunut poliisissa. Samassa ajokieltopäätösten muutoksenhakuun sovelletaan jatkossa oikaisuvaatimusmenettelyä, joka osaltaan työllistää poliisia enemmän. Sakkomenettelyn soveltaminen taas nopeuttaa rattijuopumusrikosten tutkintaa, sekä tekee niiden tutkinnasta kustannustehokkaampaa.</p>		
Sivumäärä	Tarkastuskuukausi ja vuosi	Opinnäytetyökoodi (OPS)
37	Huhtikuu 2019	Amk2016ONT
Avainsanat		
ajokielto, poliisi, lainoppi, sakkomenettely, toimivalta, väliaikainen ajokielto, rattijuopumus, lakiuudistus		

SISÄLLYS

LYHENTEET	2
1 JOHDANTO	3
2 TUTKIMUSKOHTEESTA JA TUTKIMUSMENETELMÄSTÄ	5
3 NYKYINEN LAINSÄÄDÄNTÖ	7
3.1 Ajokielto	7
3.2 Ajokieltoon määrääminen	7
3.3 Ajokiellon kesto	10
3.4 Ehdollinen ajokielto ja alkolukolla valvottu ajo-oikeus	11
3.5 Väliaikainen ajokielto ja väliaikaisen ajokiellon kesto	13
4 AJOKIELTOUUDISTUS 1.6.2019.....	16
4.1 Uudistuksen taustat.....	16
4.2 Uudistukset	18
4.2.1 Ajokieltoon määrääminen, toistuvat rikkomukset ja ajokiellon kesto.....	19
4.2.2 Ehdollinen ajokielto ja alkolukko	20
4.2.3 Väliaikainen ajokielto	21
4.2.4 Menettely rikosperusteisessa ajokiellossa ja muutoksenhaku	22
4.3 Vaikutukset poliisin toimintaan.....	24
5 VAIKUTUKSET SAKKOMENETTELYYN	27
5.1 Epäillyn suostumus sakkomenettelyssä.....	27
5.2 Ajokielto uudistuksen vaikutukset sakkomenettelyyn	28
5.3 Vaikutukset poliisin toimintaan.....	30
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	32
7 POHDINTA	34
LÄHTEET	36

LYHENTEET

AKL	Ajokorttilaki (386/2011)
HE	Hallituksen esitys
ALL	Alkoholilaki (730/2016)
SML	Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010)
RL	Rikoslaki (39/1889)
EV	Eduskunnan vastaus
LaAKL	Laki ajokorttilain muuttamisesta (96/2018)
HLL	Hallintolaki (434/2003)
SakkoTPL	Laki sakon täytäntöönpanosta (672/2002)
ETL	Esitutkintalaki (805/2011)
OM	Oikeusministeriön lausuntotiivistelmä

1 JOHDANTO

Kesäkuun alussa 2019 voimaan astuu lakiuudistus, jonka seurauksena ainoa toimivaltainen viranomaisen ajokieltojen käsittelyyn ja määräämiseen on poliisi. Nykyisin toimivalta ajokieltojen määräyksestä on jaettu poliisin ja tuomioistuinten kesken. Uudistuksen seurauksena myös sakkomenettelyn soveltamisala laajentuu tavallisen RL 23:3 mukaiseen rattijuopumusrikokseen, mikä on herättänyt yleistä keskustelua palstoilla. Uudistus lisää vääjäämättä poliisin työtä varsinkin ajokieltopäätösten puolesta, mutta toisaalta sakkomenettelyyn soveltuvien rattijuopumusrikosten esitukinta yksinkertaistuu ja nopeutuu, mikä puolestaan keventää työtaakkaa siltä osin. Tutkimuksen kirjoitushetkellä lakiuudistus ei ole vielä astunut voimaan, joten käytännön kokemusta uudistuksesta on ollut mahdotonta saada.

Aiheena ajokielto-uudistus herätti itsessäni mielenkiintoa, koska kyseessä on erittäin ajankohtainen aihe, joka vaikuttaa voimaantulon myötä jokaiseen poliisin sektoriin. Lisäksi näin tärkeänä oman tulevaisuuden työurani kannalta perehtyä uudistukseen, joka tulee vaikuttamaan oleellisesti käytännön poliisityöhön. Yksi opinnäytetyöni tavoitteista on näin ollen myös lisätä omaa tietouttani ajokielloista ja siten parantaa omaa ammattitaitoani poliisiurallani. Ajokiellot liittyvät vahvasti liikenteen valvontaan, liikenne rikosten tutkintaan, sekä poliisin lupavalvontasektoriin. Tällöin jokaisella ammattitaitoisella poliisimiehellä tai -naisella on oltava valmiudet hallita ajokiellon määräämisen edellytykset ja tuntea ajokielto menettelyn prosessi.

Ajokielto on turvaamistoimenpide, jolla pyritään estämään kuljettajan osallistuminen liikenteeseen moottorikäyttöisellä ajoneuvolla¹. Osa pitää ajokieltoa vakavampana sanktiona kuin esimerkiksi sakkorangaistusta, sillä ajokielto vaikuttaa vahvasti ihmisen liikkumiseen ja sitä kautta mahdollisesti myös työntekoon. Vastaavasti sakkorangaistus hoidetaan käytännössä vain maksamalla sakko pois, eikä siitä jää sen pidempää murhetta sakon saajalle.

¹ HE 103/2017 s. 6.

Tämä opinnäyte käsittelee ajokieltomenettelyyn oleellisesti liittyvät lakipykälät, sekä niissä kesäkuussa 2019 tapahtuvat muutokset. Ajokieltouudistukseen liittyy myös sakkomenettelyn soveltamisen laajentuminen tavalliseen rattijuopumusrikokseen. Tarkoituksena on myös selvittää, miten uudistus vaikuttaa poliisin toimintaan yleisellä tasolla.

2 TUTKIMUSKOHTEESTA JA TUTKIMUSMENETELMÄSTÄ

Opinnäytetyöni tutkimuskohteena on 1.6.2019 voimaantuleva lainsäädäntö liittyen ajokieltojen määräämiseen ja tämän pohjalta tuleva muutos myös sakkomenettelyyn rattijuopumusrikosten osalta. Tutkimukseni tavoitteena on selvittää näihin asioihin oleellisesti liittyvät lait ja miten kyseiset lait tulevat muuttumaan. Samalla tarkoitus on pohtia miten kyseiset muutokset vaikuttavat poliisin toimintaan. Ajokieltoihin liittyvä lakimuutos vaikuttaa myös sakkomenettelyyn, joten käsittelen myös sitä muutosten osalta. Tarkoitus on avata myös lakimuutoksen taustoja ja syitä, minkä takia tähän muutokseen on ylipäättänsä pyritty.

Tarkoituksena tutkimuksessani on keskittyä nimenomaan lakimuutoksiin vertaamalla kirjoitushetkellä voimassaolevaa lainsäädäntöä 1.6.2019 voimaantulevaan lainsäädäntöön. Tällä tavoin aion saada selkeästi esitettyä lakimuutokset. Ajokieltoihin liittyvän muutosten ohella aion käsitellä erikseen lyhyesti perusmuotoista rattijuopumusrikosta, joka on lakimuutosten toimesta mahdollista käsitellä sakkomenettelyssä 1.6.2019 alkaen. Tärkeimpinä tutkimuskysymyksinä on *miten ajokieltoihin oleellisesti liittyvä lainsäädäntö tulee muuttumaan uudistuksen myötä* ja *miten uudistus vaikuttaa poliisin toimintaan yleisellä tasolla?*

Tutkimusmenetelmänä työssäni käytän oikeusdogmatiikkaa, eli lainoppia. Lainopilla on tutkimusmenetelmänä kaksi päätehtävää: ”Tulkita voimassa olevia säädöksiä ja systematisoida niitä.”² Säädösten systematisoinnilla tarkoitetaan oikeudenalojen käsitteiden, oikeusperiaatteiden ja teoreettisten rakennelmien tutkimista ja jäsentämistä³. Omassa tutkimuksessani keskityn lähinnä tulkitsemaan lakien säännöksiä verraten nykyistä ja tulevia säännöksiä toisiinsa. Samalla tuon niiden eroja esille ja miten ne mahdollisesti vaikuttavat poliisitoimintaan.

Lainopillinen tulkinta tulee perustella sillä tavalla, että se täyttää lainmukaisuuden sekä kansalaisten perustellun oikeusturvaodotuksen vaatimukset. Tällainen vaatimus täyttyy, kun tehty ratkaisu on perusteltu oikeusjärjestyksessä vallitsevasta oikeuslähteopista johdettujen argumenttien avulla. Eli tärkeintä on perustella oikeudellinen tulkinta tavalla, joka osoittaa sen lainmukaiseksi ja muutoinkin hyväksyttäväksi. Erilaiset oikeuslähteet velvoittavat eri

² Aarnio 2011, s. 1.

³ Hirvonen 2011, s. 25.

tavoin ja eri vahvuuksin. Vahvimmat velvoittavat lähteet ovat lainsäädännöt, tuomioistuinten ennakkopäätökset, lainvalmisteluaineisto ja tavanomainen oikeus eli maan tapa. Jotta tutkimuksen esittämällä tulkintakannanotoilla olisi oikeudellisia merkityksiä, niiden perusteet eivät saa radikaalilla tavalla poiketa tuomioistuinten soveltamasta oikeuslähde- ja lain- tulkintaopista.⁴ Vahvasti velvoittavia lähteitä on lainopillisessa tutkimuksessa seurattava tarkkaan, eikä niissä ole suuresti tulkinnan varaa.

Aarnion mukaan lainoppi voi olla sääntökeskeistä, mikä tarkoittaa, että lähtökohtana ovat oikeusjärjestykseen sisältyvät säädökset. Aarnio kuvaa tätä kaikista perinteisimmäksi tavaksi tarkastella lainoppia⁵. Myös tämä tutkimustyö on lähtökohtaisesti sääntökeskeistä, sillä kuten olen aikaisemmin maininnut, aion tutkia juuri nykyistä lainsäädäntöä ajokieltojen osalta ja verrata sitä kesällä 2019 voimaan tuleviin säädöksiin.

Tutkimustyöni rakenneapuna käytän Husan, Mutasen ja Pohjolaisen kirjoittamaa Kirjoitetaan juridiikkaa-teosta, jossa on hyvin kuvattu lainopillisen tutkimustyön eri vaiheita ja työn rakennetta. Teoksen tarkoitus on nimenomaan toimia oppikirjana oikeustieteellistä tutkimustyötä tekeväille, sillä Husan, Mutasen ja Pohjolaisen mukaan julkaisun nimenomaisena tarkoituksena on antaa yleiskuva, millaisia seikkoja oikeustieteiden alaan kuuluvien kirjallisten töiden laadinnassa on syytä ottaa huomioon.⁶

Tutkimuksen kohteena oleva ajokieltouudistus ei ole kirjoitushetkellä voimassa, vaan se astuu voimaan 1.6.2019. Tästä syystä aikaisempia tutkimuksia juuri tähän aiheeseen ei ole ja tässä kohtaa on myös vaikea arvioida lakimuutosten vaikutusta poliisitoimintaan käytännön tasolta. Myös poliisilaitosten omat toimintasuunnitelmat uudistusten varalta ovat vielä kirjoitushetkellä vaiheessa.

⁴ Siltala 2001, s. 24-26

⁵ Aarnio 2011, s. 13.

⁶ Husa, Mutanen ja Pohjolainen 2001.

3 NYKYINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Ajokielto

Nykyisen ajokieltoimenettelyn mukaan toimivalta ajokieltojen määräämisestä on jaettu poliisiin ja käräjäoikeuksien kesken. Ajokorttilain (386/2011) 7 luvussa on säädetty ajokieltojen määräämisestä poliisin ja käräjäoikeuksien osalta. Tässä laissa säädetään tarkemmin tapaukset, jolloin poliisi tai käräjäoikeus on toimivaltainen määräämään varsinaisen ajokiellon.

Yleisesti ajokiellon ajatellaan olevan rangaistus lain rikkomisesta, mutta ajokiellon tarkoituksena on olla turvaamistoimenpide, jolla pyritään estämään ajoneuvon kuljettajan osallistuminen liikenteeseen silloin, kun katsotaan edellytysten puuttumiseen täyttyvän. Ajokiellon tehokkuus perustuu sen ennaltaestävyyteen ja siihen, että ajokielto määrätään välittömästi silloin, kun siihen on edellytykset.⁷ Ajokielto vaikuttaa vahvasti ajokieltoon määrätyn jokapäiväiseen elämään, sillä liikkuminen esimerkiksi töihin toteutetaan useasti autolla, jonka kuljettamiseen vaaditaan Suomessa voimassa oleva ajo-oikeus.⁸ Näin ollen ajokielto voi vaikuttaa esimerkiksi ajokiellossa olevan tuloihin ja sitä kautta elämiseen yleensä.

3.2 Ajokieltoon määrääminen

Ajokieltoon määräämisestä säädetään Ajokorttilain (386/2011) 64§:ssä, joka kuuluu seuraavasti:

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. (28.12.2012/1081)

Poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon:

⁷ HE 212/2010.

⁸ Ks. AKL 6§.

1) jos hän ei enää täytä 12 §:ssä säädettyjä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksiä;

2) jos hän rikkoo 16 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua ehtoa, ei ole toimittanut 20 §:n 4 momentissa tai 112 §:n 3 momentissa tarkoitettua lääkärinlausuntoa laissa säädettyssä määräajassa taikka toimittanut poliisin asettamassa määräajassa 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua lääkärinlausuntoa tai 3 momentissa tarkoitettua optikon lausuntoa taikka todistusta uuden hyväksytyin kuljettajantutkiminnon, ajokokeen tai ajonäytteen suorittamisesta; (6.2.2015/70)

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

5) jos hänet on ulkomailla tuomittu liikennejuopumuksesta moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tai hän on siellä syyllistynyt tällaiseen tekoon.

Edellä 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna tekona on pidettävä myös sitä, että kuljettaja on käsittelemällä tai ulkoisella apuvälineellä häirinnyt tieliikenteen sosiaalilainsäädännön noudattamisen valvontaan tarkoitettua laitetta siten, että se tuottaa virheellistä tietoa hänen ajo- ja lepoajoistaan.

Kyseinen pykälä erottelee selkeästi poliisin ja käräjäoikeuden toimivallan ajokieltojen määräämisessä. Käräjäoikeus määrää ajokiellot rikosasioissa, kuten rattijuopumuksissa, törkeissä rattijuopumuksissa, törkeässä liikenneturvallisuuden vaarantamisessa ja vaarallisten aineiden kuljetusrikoksessa. Ajokieltoon määrääminen kuitenkin vaatii myös sen, että käräjäoikeuden käsittelyssä vastaajan on katsottu syyllistyneen rikokseen. Vaikka vastaajan katsottaisiin syyllistyneen rikokseen, käräjäoikeus voi silti jättää tämän rangaistukseen tuomitsematta, jolloin käräjäoikeus voi jättää myös ajokiellon määräämättä.

Poliisin on määrättävä ajokielto AKL 64§ 2 momentin 1 kohdan mukaan tilanteessa, jossa ajo-oikeuden haltija⁹ ei enää täytä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksiä. Ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään AKL 12§. Poliisin on myös määrättävä AKL 64§ 2 momentin 2 kohdan mukaan ajo-oikeuden haltija ajokieltoon, jos ajokortin tietyt ehdot ja rajoitukset eivät täyty¹⁰. Edellä mainitut poliisin määräämät ajokiellot eivät perustu rikokseen, vaan ovat lähinnä ajo-oikeuden edellytysten valvonnan kautta alkavia ajokieltoja. Tällaisia ajokieltoja kutsutaan hallinnollisiksi ajokielloiksi¹¹. Tällaisen ajokiellon poliisi määrää esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa ajo-oikeuden haltija ei ole toimittanut AKL 20§:n 4 momentissa tai 112§:n 3 momentissa tarkoitettua lääkärinlausuntoa laissa säädettyssä määräajassa.

AKL 64§ 2 momentin 3 kohdan mukaan poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon, jos tämä on moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan syyllistynyt RL 23:1§ mukaiseen liikenneturvallisuuden vaarantamiseen ja osoittaa vakavaa piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta kohtaan. Vakavaa piittaamattomuutta ei ole erikseen määritelty laissa, mutta ”Esimerkkeinä vakavaa piittaamattomuutta osoittavista teoista mainitaan liikennesääntöjen vastaisen väistämisvelvollisuuden noudattamatta jättäminen, ohituskiellon rikkominen, poliisin pysähtymismerkin noudattamatta jättäminen ja suurimman sallitun nopeuden ylittäminen enemmän kuin 30 km/h.¹²”

AKL 64§ 2 momentin 4 kohdan mukaan poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon, jos tämän on todettu syyllistyneen kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta (RL 23:10§) tai jos saman pykälän 2 momentin 5 kohdan mukaan hän on ulkomailla tuomittu liikennejuopumuksesta moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tai on syyllistynyt tällaiseen tekoon.

Poliisille kuuluu myös AKL 65§:n perusteella ajokieltoon määrääminen, kun ajo-oikeuden haltija on syyllistynyt toistuviin rikkomuksiin moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan. Ajokiellon määräämisen perusteet täyttyvät, kun ajo-oikeuden haltija on vähintään neljästi kahden vuoden tai kolmesti vuoden kuluessa syyllistynyt kyseisessä pykälässä lueteltuihin

⁹ AKL 3§ ”ajo-oikeuden haltijalla tarkoitetaan sitä, jolla on voimassa oleva ajokortti tai kuljettajantutkinnon hyväksytystä suorituksesta annettu kuljettajantutkintotodistus.”

¹⁰ Ks. AKL 16§ (6.2.2015/70).

¹¹ Ks. HE 103/2017 s. 6.

¹² HE 104/2004.

rikkomuksiin.¹³ AKL 65§:n mukaiset ja edellä mainitut AKL 64§:n 2 momentin 1 ja 2 kohden mukaiset ajokiellot eivät tule uudistuksen myötä käytännössä muuttumaan lainkaan, joten tässä tutkimuksessa en aio niihin tämän syvemmin perehtyä.

3.3 Ajokiellon kesto

Ajokieltojen kestosta säädetään AKL 66§:ssä. Tämän pykälän 1 ja 2 momentissa on säädetty käräjäoikeuden määräämien ajokieltojen osalta niiden vähimmäiskestoista. Ajokielto voi kuitenkin olla enintään voimassa viisi vuotta ja vähimmäispituus ajokiellolle tämän lain mukaan on yksi kuukausi. Esimerkkeinä rattijuopumukseen syyllistynyt kuljettaja määrätään tämän lain nojalla vähintään yhden kuukauden mittaiseen ajokieltoon ja törkeään rattijuopumukseen syyllistynyt määrätään vähintään kolmen kuukauden mittaiseen ajokieltoon. Lisäksi AKL 66§ määrittelee ajokieltojen pituudet sellaisissa tilanteissa, joissa kuljettaja on syyllistynyt toistuvasti sellaisiin rikoksiin, joista käräjäoikeus määrää ajokiellon.¹⁴

AKL 66§:n mukaan käräjäoikeuden tekemässä ajokieltopäätöksessä on oltava ajokiellon viimeinen voimassaolopäivä ja käräjäoikeuden määräämä ajokielto pannaan täytäntöön, vaikka käräjäoikeudessa syylliseksi todettu valittaisi asiasta hovioikeuteen.

Poliisin määräämien ajokieltojen osalta AKL 66§ 3 momentti määrittelee, että *”AKL 64§:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ajokielto määrätään olemaan voimassa toistaiseksi ja 3-5 kohdassa ja 65§:ssä tarkoitetuissa tapauksissa vähintään yksi ja enintään kuusi kuukautta.”*

Sekä käräjäoikeuden, että poliisin on ajokieltoa määrättäessä otettava AKL 66§ 4 ja 5 momentin mukaan huomioon vaikutukset, jotka ajokielto aiheuttaa ajokieltoon määrättävän toimentuloon ja välttämättömään liikkumiseen. Lisäksi on otettava huomioon aika, jonka kuljettaja on ajokieltoon johtaneen tekonsa vuoksi ollut jo ilman ajo-oikeutta tai jos väliaikainen ajokielto on kestänyt yhtä pitkään tai pidempään, mitä teosta olisi määrätty, on ajokielto katsottava kokonaan kärsityksi.

¹³ AKL 65§ 1 momentti, kohdat 1-7.

¹⁴ Ks. AKL 66§ 1 momentti, kohdat 1-2.

3.4 Ehdollinen ajokielto ja alkolukolla valvottu ajo-oikeus

Ehdollinen ajokielto käytännössä tarkoittaa tarkempaa valvontaa liikenne rikkomusten varalta. Ehdolliseen ajokieltoon määrätty on jo tuomittu rikoksesta, josta olisi mahdollista määrätä ajokieltoa, mutta painavien syiden vuoksi tämä on jätetty varsinaiseen ajokieltoon tuomitsematta. Ehdollisen ajokiellon rinnalla kulkee myös alkolukolla valvottu ajo-oikeus, joka liittyy liikenne rikokseen, joissa ajoneuvon kuljettaja on ollut päihtyneenä.

Ehdollisesta ajokiellosta, sekä alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta säädetään AKL 67§, 67a § ja 68§-69§. Ehdollinen ajokielto on nykyisen Ajokorttilain 67§ mukaan vain kärjäoikeuden määrättävissä. Kärjäoikeus voi määrätä ajokiellon ehdollisena, jos vastaaja on esittänyt ajo-oikeuden olevan hänelle ammattinsa takia välttämätön tai jos hänellä on jokin muu painava syy ajo-oikeuden pitämiseksi, eikä teosta ole aiheutunut vaaraa toisten turvallisuudelle. AKL 67§ 1 momentissa on tuotu esille myös, että ehdolliseen ajokieltoon määrääminen vaatii myös, että ”yleinen etu ei muuta vaadi”¹⁵.

Ehdollisen ajokiellon pituuteen sovelletaan samaa AKL 66§, jota sovelletaan tavallisen ajokiellon keston mittaamiseksi. Ehdolliseen ajokieltoon kärjäoikeuden on määrättävä myös koeaika, jonka pituus vaihtelee AKL 67§ 3 momentin mukaan vuodesta kolmeen vuoteen. Koeaika alkaa siitä, kun ehdollisesta ajokiellosta on annettu päätös ja se päättyy kärjäoikeuden päätöksessä määrättyinä päivinä.

AKL 68§ mukaan kärjäoikeuden on määrättävä ehdollisena määrätty ajokielto pantavaksi täytäntöön, jos ehdolliseen ajokieltoon määrätty syyllistyy koeaikana 64§:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon (esim. törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen). Ehdollisen ajokiellon täytäntöön panemisella tarkoitetaan siis ehdollisen ajokiellon muuttamista varsinaiseksi ajokielloksi, jolloin ajokieltoon määrättyllä ei ole oikeutta kuljettaa moottorikäyttöistä ajoneuvoa.

Ehdollisen ajokiellon kärjäoikeus voi määrätä AKL 67§ mukaan myös rattijuopumus- tai törkeissä rattijuopumustapauksissa, joissa rattijuopumus on johtunut alkoholin nauttimisesta. Ehdollinen ajokielto tällöin edellyttää, että edellä mainittuihin rikoksiin syyllistynyt

¹⁵ Ks. Rautio 2004, jossa käsitellään erittäin tärkeää yleistä etua ja yleistä etua rikosasioiden käsittelyssä.

kuljettaa vain ja ainoastaan sellaista ajoneuvoa, jossa on alkolukko¹⁶. AKL 67 a§ pykälä käsittelee tarkemmin alkolukolla valvottua ajo-oikeutta. Tämän pykälän mukaan käräjäoikeuden on määrättävä rattijuopumukseen tai törkeään rattijuopumukseen syyllistyneelle alkolukolla valvottu ajo-oikeus, jos ajokieltoon määrättävä sitä pyytää. Alkolukolla valvottu ajo-oikeus on näin ollen täysin rikokseen syyllistyneen päätettävissä. Alkolukko on omakustanteinen, joka yleensä hankitaan vuokraamalla. Sen hinta on yleensä suurin syy, minkä vuoksi alkolukkoa ei haluta.

AKL 67 a§:n mukaan alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen määrättävällä tulee olla vakituinen asuinpaikka Suomessa, eikä muita ajokieltoja saa olla samanaikaisesti. Vaikka alkolukolla valvottu ajo-oikeus on käytännössä saman tyyppinen, kuin ehdollinen ajokielto, alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen ei sovelleta 67§:n 1 momentissa säädettyjä ehdollisen ajokiellon harkinnanvaraisia edellytyksiä.

Kuitenkin ennen käräjäoikeuden päätöstä, rattijuopumuksesta tai törkeästä rattijuopumuksesta epäillyllä on mahdollisuus pyytää poliisilta esitutinnan aikana alkolukolla valvottua ajo-oikeutta ennen kuin käräjäoikeus päättää asiasta. Tämä pätee siis, jos kuljettajan epäillään ajaneen alkoholin vaikutuksen alaisena. Luonnollisesti alkolukko ei ole toimiva veressä olevien huumausaineiden paljastamiseen. Myös poliisin on AKL 67a§:n mukaan tarjottava esitutkinnassa epäillylle mahdollisuudesta alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen. Poliisin on tuotava epäillyn tietoon valvonnan sisältö, ehdot ja kustannukset. Samaan pykälään on myös määrätty, että alkolukolla valvottava on vastuussa alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta hänelle aiheutuvista kustannuksista.

Tarkemmin valvotussa ajo-oikeudessa käytettävästä alkolukosta, sen hyväksynnästä ja käytöstä säädetään alkolukolaissa¹⁷.

Alkolukon käyttöönottoon liittyy paljon myös muita AKL:n mukaisia toimenpiteitä. AKL 68 a§:n mukaan Alkolukon hankkimiseksi valvottavan on käytävä lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattilaisen kanssa keskustelemassa päihteiden käytöstä, niiden vaikutuksista terveyteen, sekä päihteiden käyttöön liittyvistä hoitomahdollisuuksista. Tällaisesta käynnistä

¹⁶ Alkolukosta lisää: Ks. Liikenneturva.fi.

¹⁷ ALL (Alkolukkolaki 25.8.2016/730).

on esitettävä todistus poliisille. Lisäksi valvottavan on luovuttava sen hetkisestä ajokortista ja haettava uutta alkolukkoehdon sisältävää ajokorttia Liikenne- ja viestintävirastolta.

Alkolukolla valvotun ajokortti sisältää EU:ssa harmonisoitu erityisehto 69, sekä kansallinen erityisehtomerkintä 111. Kyseiset merkinnät tarkoittavat alkolukon käyttövelvollisuutta. Näillä ehdoilla merkitty ajokortti oikeuttaa kuljettamaan vain alkolukolla varustettuja ajoneuvoja¹⁸.

Tässä pääpiirteet ehdollisesta ajokiellosta ja alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista paneutua näihin asioihin syvemmin, sillä aikaisempaa tutkimusta on tehty ehdollisesta ajokiellosta ja alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta¹⁹. Tarkemmin alkolukolla valvotun ajo-oikeuden voimaan saattamisesta ja päättymisestä, sekä alkolukolla valvotun ajo-oikeuden peruuttamisesta löytyy ajokorttilain 68a§ ja 69§.

3.5 Väliaikainen ajokielto ja väliaikaisen ajokiellon kesto

Väliaikaisesta ajokiellosta säädetään AKL 70§, jonka mukaan poliisimies voi määrätä ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokieltoon ja ottaa poliisin haltuun tämän ajokortin tai kuljettajantutkintotodistuksen:

” 1) jos on todennäköisiä syitä epäillä ajo-oikeuden haltijan syyllistyneen rikoslain 23 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:ssä tarkoitettuun rattijuopumusrikokseen taikka rikoslain 44 luvun 13 §:ssä tarkoitettuun vaarallisten aineiden kuljetusrikokseen;

2) jos on syytä epäillä ajo-oikeuden haltijan syyllistyneen törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen tai rikoslain 23 luvun 3 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettuun rattijuopumusrikokseen;

¹⁸ Valvottu ajo-oikeus (poliisi.fi).

¹⁹ Ks. Niko Hildén 2017: ”Ehdollinen ajokielto ja siihen määräämisen edellytykset”, Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu.

3) jos on todennäköistä, että edellytykset ajokiellon määräämiselle ovat olemassa 64 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetun 16 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisen ehdon rikkomisen vuoksi taikka 64 §:n 2 momentin 3–5 kohdan tai 65 §:n nojalla; (30.12.2015/1614)

4) jos on ilmeistä, että ajo-oikeuden haltijan ajokyky on sairauden tai vian vuoksi tai muusta syystä siinä määrin heikentynyt, että siitä aiheutuu ajon jatkuessa olennaista vaaraa muulle liikenteelle, eikä terveydentilan selvittämistä 20 §:n 1 momentin mukaisesti voida tästä syystä pitää yksinään riittävänä; (6.2.2015/70)

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.”

Lisäksi Rajavartiolaitoksella on myös toimivaltaa määrätä ajo-oikeuden haltija väliaikaiseen ajokieltoon ja ottaa tämän ajokortti haltuunsa²⁰.

Väliaikaisella ajokiellolla ei nimensä mukaisesti ole tiettyä päättymisaikaa, vaan se on ikään kuin siirtymä varsinaiseen ajokieltoon tai toisin sanoen sillä voitaisiin tarkoittaa toistaiseksi voimassa olevaa ajokieltoa. Väliaikaista ajokieltoa ei kuitenkaan pidä sekoittaa varsinaiseen ajokieltoon, joka on määrätty toistaiseksi voimassaolevaksi. Tällainen ajokielto voisi olla esimerkiksi AKL 64§:n 2 momentin 1 kohdan mukaisessa tilanteessa, jossa ajo-oikeudenhaltija ei esimerkiksi täytä enää ajokorttiluvan edellyttämiä terveysvaatimuksia²¹.

Väliaikaisen ajokiellon kestosta säädetään AKL 72§:ssä, jonka mukaan 70§:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa väliaikainen ajokielto jatkuu, kunnes käräjäoikeus päättää ajokiellosta. 70§:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa poliisin on päätettävä, pidetäänkö väliaikainen ajokielto voimassa. Tähän on määrätty samaisen momentin mukaan, että jos on todennäköistä, että väliaikaiseen ajokieltoon määrätty on syyllistynyt edellä mainitun pykälän mukaiseen tekoon, väliaikainen ajokielto on poliisin toimesta pidettävä voimassa, kunnes käräjäoikeus tekee päätöksen ajokiellosta.

²⁰ Ks. AKL 70§ 2 momentti, kohdat 1 ja 2, sekä AKL 71§.

²¹ Ks. AKL 12§.

Poliisi voi määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään, jos on esitutkinnan perusteella ilmeistä, että käräjäoikeus määräisi ajokiellon ehdollisena. Lisäksi poliisi voi määrätä alkolukolla valvotun ajo-oikeuden ennen käräjäoikeuden päätöstä, jos alkolukolla valvotun ajo-oikeuden edellytykset täyttyvät.

Näiden lisäksi AKL 72§ säätelee poliisimiehen ilmoitusvelvollisuudesta hänen määrätessään kuljettajaa AKL 70§:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan mukaisiin väliaikaisiin ajokieltoihin. Näitä en aio omassa tutkimuksessani enempää avata, koska niissä ei tapahdu muutoksia 1.6.2019 voimaan tulevassa uudistuksessa. Myöskään AKL 72§:n 4 momentin mukaisissa ajo-oikeuden palautustilanteissa ei ole tapahtumassa muutoksia, joten en niitä tässä tutkimuksessa käsittele.

4 AJOKIELTOUUDISTUS 1.6.2019

4.1 Uudistuksen taustat

Ajokieltomenettelyn uudistuksen taustalla on jo pitkään vellonut muitakin uudistuksia. Ajokieltomenettelyn uusimista käsiteltiin pienessä roolissa oikeusministeriön lausuntotiivistelmässä vuodelta 2017, jossa käsiteltiin pääasiassa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista. Lausuntotiivistelmässä oli ehdotettu toimivalta ajokieltojen määräämisestä siirrettäväksi kokonaan poliisille tuomioistuinten sijaan. Tällä haluttiin pyrkiä ajokieltomenettelyn yksinkertaistamiseen osittain.²²

Lausuntotiivistelmää varten oli pyydetty uudistuksiin liittyviä kirjallisia lausuntoja erilaisilta organisaatioilta, viranomaisilta, järjestöiltä ja asiantuntijoilta. Lausuntoja oli pyydetty 48 taholta, joista 32 vastasi pyyntöön. Lausuntotiivistelmässä eri tahot olivat lähes yksimielisiä siitä, että olisi hyvä asia ja toivottavaa, jos toimivalta ajokieltojen määräämisestä siirrettäisiin kokonaan poliisille. Lausunnoissa tuotiin esille muun muassa ajokieltojen yhteneväisyys, kun vain yksi taho määräisi kaikki ajokiellot. Toisaalta esille oli myös tuotu sellaista näkökulmaa, että syytetty joutuisi tuomioistuimen antaman rangaistuksen jälkeen vielä odottamaan poliisin päätöstä ajokieltoasiassa²³. Syytetyn kannalta olisi varmasti parempi, että kaikki seuraamukset tulisivat samalla kertaa.

Eduskunnan oikeusasiamies oli omassa lausunnossaan tuonut esille, että tarvittavat tietotekniset valmiudet ajokieltouudistuksen kannalta puuttuvat. Oikeusasiamiehen mukaan poliisin Polo-järjestelmä tarvitsisi päivityksiä, jotta kaikkien ajokieltojen käsittely poliisissa olisi joutavaa, eikä aiheuttaisi ylitsepääsemättömiä vaikeuksia.²⁴

Poliisihallitus toi omassa lausunnossaan esille ajokieltouudistuksen aiheuttamaa huomattavaa lisätyötä, ellei hallinnollista menettelyä kevennetä merkittävästi. Erityisen paljon poliisihallitus oli huolissaan ajokieltoasioiden oikaisumenettelystä. Tällä hetkellä voimassa olevan ajokorttilain mukaan poliisin tekemistä päätöksistä haetaan muutosta hallinto-oikeu-

²² OM 34/2017, kuvailulehti.

²³ OM 34/2017, s.74.

²⁴ OM 34/2017, s.68.

delta. Poliisihallituksen mukaan muutosta on nykyisin mukaisesti haettu noin 600 päätöksestä vuositasolla. Mietinnössä esitettiin, että kaikkien ajokieltoasioiden osalta otettaisiin käyttöön oikaisumenettely, joka on Poliisihallituksen mukaan vaivattomampi muutoksenhaun muoto, kuin muutoksenhaku hallinto-oikeudelta. Lisäksi oikaisumenettely on maksuton. Poliisihallituksen mukaan uudistuksen tuoma ajokieltoasioiden määrä poliisissa kasvaa nykyisestä lisää noin 17 000:lla. Uudistuksesta aiheutuvan lisätyön määrää on vaikea ennakoita, koska ei ole aikaisempaa kokemusta siitä, missä määrin ajokiellon saaneet henkilöt tulevat hakemaan oikaisua.²⁵

Osin lausuntotiivistelmän pohjalta laadittiin Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräiksi näihin liittyviksi laeiksi (HE 103/2017 vp). Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi edellä mainittuja lakeja.

Esityksessä ehdotettiin ajokieltoseuraamusten määräämisen toimivallan siirtymistä kokonaan poliisille. Tämän muutoksen ansiosta sakkomenettelyä voitaisiin laajentaa rattijuopumusrikokseen. Ajokielto määrättäisi syyksi lukevan ratkaisun pohjalta hallinnollisessa menettelyssä. Esityksen tavoitteena oli yksinkertaistaa poliisin ajokieltomenettelyä siten, että kuulemismenettely voitaisiin aloittaa jo tapahtumapaikalla. Lisäksi väliaikaisessa ajokiellossa olevan henkilön ajokieltoa koskeva päätös voitaisiin antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona, sekä poliisin mahdollisuuksia määrätä väliaikainen ajokielto päättymään laajennettaisiin. Muutoksenhaku muutettaisiin aikaisemmasta siten, että muutoksenhaku poliisiin määräämiin ajokieltopäätöksiin tapahtuisi vaatimalla ensin oikaisua ja valittamalla sen jälkeen hallinto-oikeuteen. Uudistusten tavoitteena oli tulla voimaan vuoden 2019 aikana.²⁶

Edellä mainittujen muutosten taustalla on pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma (29.5.2015), jonka mukaan hallituskaudella mahdollistetaan tuomioistuinten keskittyminen niiden ydintehtäviinsä. Perusteluina katsottiin, että nykyisin tuomioistuimissa käsitellään paljon selviä ja yksinkertaisia rattijuopumusrikoksia.²⁷ Nykyisin rattijuopumusrikok-

²⁵ OM 34/2017, s. 76.

²⁶ HE 103/2017, kuvailulehti.

²⁷ HE 103/2017, s. 4.

sesta on määrättävä ajokielto käräjäoikeudessa, mikä estää muuten RL 23:3§ mukaisen rattijuopumusrikoksen käsittelyn sakkomenettelyssä²⁸. Ajokieltojen määräämisen toimivallan siirtyminen poliisille siirtäisi myös perusmuotoiset ja selvät RL 23:3§ mukaiset rattijuopumusrikokset sakkomenettelyn piiriin ja näin vähentäisi tuomioistuinten työtä niiden osalta. Vuonna 2015 rattijuopumuksista päärikoksena tuomittiin 6507 henkilöä koko Suomessa ja näistä tuomittiin pääsääntöisesti sakkorangaistus (5967, 92% tapauksista)²⁹.

Yleisten tuomioistuinten toimivaltaan nykyisin mukaisesti kuuluu ajokiellon määrääminen RL 23:2§ mukaisessa törkeässä liikenneturvallisuuden vaarantamisessa, RL 23:4§ mukaisessa törkeässä rattijuopumuksessa, RL 23:3§ mukaisessa rattijuopumuksessa ja RL 44:13§ mukaisessa vaarallisten aineiden kuljetusrikoksessa. Vuonna 2014 määrättiin tällaisia ajokieltoja yhteensä 16121 kappaletta, sisältäen ehdollisena määrätty ajokiellot ja valvotut ajokieudet.³⁰

4.2 Uudistukset

Eduskunta hyväksyi Helsingissä 8.12.2017 Hallituksen esityksen 103/2017 lakimuutokset ajokorttilakiin ja lakiin sakon ja rikesakon määräämisestä, sekä näihin liittyviin lakeihin sellaisenaan³¹. Presidentti Sauli Niinistö vahvisti edellä mainitut lait 30.1.2018 ja ne määrättiin astumaan voimaan 1.6.2019.

Lakiuudistukset kohdistuivat suurimmilta osin ajokorttilain 7 lukuun ajokieltojen määräämisestä, sekä lakiin sakon ja rikesakon määräämisestä, jossa kevennettiin epäillyn suostumuksen asteikkoa neliportaisesta kaksiportaiseksi. Tämän väliotsikon alla käsittelen ajokorttilakiin liittyviä lakimuutoksia. Sakkomenettelyn muutoksia ja siihen liittyvistä lakimuutoksista käsittelen lyhyesti luvussa viisi.

²⁸ Oikeusministeriö 25.1.2018.

²⁹ HE 103/2017, s.6.

³⁰ HE 103/2017, s.6.

³¹ EV 153/2017.

4.2.1 Ajokieltoon määrääminen, toistuvat rikkomukset ja ajokiellon kesto

Suurimmat lakimuutokset kohdistuivat AKL 64§:ään, jossa käräjäoikeuden toimivalta ajokiellon määräämisestä otettiin kokonaan pois. Uudistuksen voimaan tullessa toimivalta ajokiellon määräämiseen on vain poliisilla. Poliisin on tämän lain nojalla määrättävä moottori-käyttöisen ajoneuvon kuljettaja ajokieltoon, jos tämän on todettu syyllistyneen törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, rattijuopumukseen, törkeään rattijuopumukseen taikka vaarallisten aineiden kuljetusrikokseen. Ajokielto on mahdollista jättää määräämättä, jos vastaajaa ei tuomita edellä mainituista teosta rangaistukseen.

Tämä on käytännössä se suurin muutos, joka AKL 64§:ään tulee. Lisäksi samassa pykälässä on muutettu kolmannen ja neljännen kohdan sanamuotoa, mutta konkreettista muutosta näihin kohtiin ei ole luvassa³².

Myöskään AKL 65§, joka käsittelee ajokieltojen määräämistä toistuvien rikkomusten perusteella, ei tule muuttumaan oleellisesti tämän uudistuksen voimaan tullessa. Kyseisessä pykälässä vain johdantokappaleen sanamuotoa on muutettu, jolla ei ole konkreettista vaikutusta sen sisällön kannalta. Kyseiseen pykälään on kuitenkin tulossa muutoksia 1.6.2020 toisen uudistuksen yhteydessä, jossa 1 momentin rikkeitä koskeva luettelo on osaksi muuttumassa³³.

Ajokiellon kesto ei itsessään tule muuttumaan uudistuksen myötä, sillä maksimi kesto ajokielloille on myös uudistuksen jälkeen viisi vuotta. Nykyiseen verraten, AKL 66§:n uudessa 2 momentissa mainitaan, että ”*Edellä 64 ja 65§:ssä tarkoitettu ajokielto on määrättävä pantavaksi täytäntöön välittömästi, kun päätös ajokiellosta on tehty.*” Käytännössä tämä lisäys ei muuta ajokiellon voimaan asettamista mitenkään, sillä myös nykyisin käräjäoikeudessa määrätään ajokielto astumaan voimaan välittömästi. Lisäksi samassa momentissa mainitaan, että ajokielto laitetaan täytäntöön rikosasiaa tai ajokieltoasiaa koskevasta valituksesta huolimatta, joka on sama menettely kuin nykyisessäkin laissa.³⁴

³² Ks. LaAKL (96/2018) 64§.

³³ Ks. LaAKL (734/2018) 65§.

³⁴ LaAKL (96/2018) 66§.

4.2.2 Ehdollinen ajokielto ja alkolukko

Ehdollisesta ajokiellosta säädetään AKL 67§:ssä, josta muutoksen alla on pykälän 1 ja 3 momentti. Uudistuksen jälkeen poliisi on ainoa toimivaltainen viranomainen määräämään ehdollisen ajokiellon, sekä siihen liittyvän koeajan. Käräjäoikeudella ei siis jatkossa ole lainkaan toimivaltaa ajokieltojen määräämisen suhteen. Ehdollisen ajokiellon edellytykset pysyvät täysin samoina ja ainoa ero nykyiseen on toimivaltainen taho, joka uudistuksen jälkeen on poliisi.³⁵

Ehdolliseen ajokieltoon liittyvän alkolukolla valvotun ajo-oikeuden määrää uudistuksen myötä myös poliisi. Kuten ehdollisen ajokiellon, myöskään alkolukolla valvotun ajo-oikeuden edellytykset eivät muutu nykyisestä. Nykyisin rikoksesta epäilty voi AKL 67a§:n mukaan pyytää poliisilta jo esitutkinnan aikana alkolukolla valvottua ajo-oikeutta, ennen kuin käräjäoikeus päättää asiasta. Uudistuksen myötä poliisin on mahdollista epäillyn pyynnöstä jo määrätä lopullinen alkolukolla valvottu ajo-oikeus, vaikka rikosasiaa ei olisi käräjäoikeudessa vielä ratkaistu.

Ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanoa käsittelevä AKL 68§ päivitetään kokonaan uudestaan. Sisällöltään se muuttuu käytännössä vain toimivaltaisen viranomaisen osalta, joka uudistuksen myötä on poliisi. Lisäksi saman pykälän ensimmäisen momentin alussa käytetään muotoa: ” *Poliisin on määrättävä ehdollisena määrätty ajokielto pantavaksi täytäntöön, jos on todettu, että ajokieltoon määrätty on syyllistynyt koeaikana 64 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon.* ” Nykyisessä AKL 68§:ssä se on muotoiltu näin: ” *Käräjäoikeuden on määrättävä ehdollisena määrätty ajokielto pantavaksi täytäntöön, jos ajokieltoon määrätty syyllistyy koeaikana 64 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon.* ” Hallituksen esityksessä 103/2017 todettiin, että syyllisyyden on oltava todettu sakkomenettelyssä tai tuomioistuimessa ennen ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanoa. Tuomion ei kuitenkaan tarvitse olla lainvoimainen, jotta ehdollinen ajokielto voidaan panna täytäntöön³⁶. Uudistuksen myötä ehdollinen ajokielto pannaan voimaan, vaikka ajokiellosta tai sitä koskevasta rikosasiasta olisi tehty valitus.³⁷

³⁵ LaAKL (96/2018) 67§.

³⁶ HE 103/2017 s.65.

³⁷ LaAKL (96/2018) 68§.

Alkolukolla valvotun ajo-oikeuden voimaan saattamista ja päättymistä käsittelevä AKL 68a§ muuttuu vain toimivaltaisen viranomaisen osalta. Uudistuksen jälkeen toimivaltainen viranomainen on poliisi. Pykälässä oleva asiasisältö pysyy uudistuksen jälkeenkin ennallaan.³⁸

Ajokorttilain 69§:ssä säädetään alkolukolla valvotun ajo-oikeuden peruuttamisesta. Uudistuksen myötä pykälään on tehty tarvittavat muutokset toimivaltaisen viranomaisen osalta. Lisäksi pykälästä poistuu 3 ja 4 momentti. Tämä johtuu siitä, koska poliisi on jatkossa toimivaltainen viranomainen ajokieltojen suhteen. Nykyinen 3 ja 4 momentti käsittelee poliisin ilmoitusvelvollisuudesta syyttäjälle tietyissä tilanteissa, sekä ajokieltoasian käsittelystä tuomioistuimessa. Nämä velvollisuudet poistuvat samalla, kun poliisista tulee toimivaltainen kaikkien ajokieltojen suhteen.³⁹

4.2.3 Väliaikainen ajokielto

Väliaikaisesta ajokiellosta säädetään AKL 70§:ssä, jossa muutetaan pykälän 5 ja 6 kohta. Muutos ei vaikuta pykälän sisältöön, vaan se muuttaa kyseisen pykälän soveltuvaksi AKL 69§:n uudistuksiin. Poliisimiehellä on edelleen sama toimivalta väliaikaisen ajokiellon määräämisen suhteen, kuin nykyisessäkin lainsäädännössä.

Väliaikaisen ajokiellon keston suhteen nykyiseen AKL 71§:ään tehdään tekniset muutokset, jolla toimivalta kaikkien ajokieltojen määräämisestä siirretään poliisille. Teknisten muutosten lisäksi kyseiseen pykälään lisätään kokonaan uusi kolmas momentti ja nykyinen kolmas momentti siirtyy vain neljänneksi momentiksi ja niin eteenpäin. Uusi kolmas momentti käsittelee erityisiä tapauksia, joiden perusteella poliisi voisi määrätä väliaikaisen ajokiellon päättymään, vaikka ajokieltoon liittyvää rikosasiaa ei olisi käsitelty vielä tuomioistuimessa. Tässä momentissa edellytyksiä ovat kuljettajan pyyntö, rikosasian käsittelyn kesto, epäillyn liikenne rikoksen vakavuus, 66§:n 4 momentissa mainitut vaikutukset tai muut seikat huomioiden painava syy. Lisäksi hallitus on esityksessään 103/2017 tuonut esille, että ehdoton edellytys olisi oltava se, että rikosasia on vireillä tuomioistuimessa. Hallituksen mukaan tällä

³⁸ LaAKL (96/2018) 68a§.

³⁹ Ks. AKL 69§.

muutoksella halutaan pyrkiä siihen, että väliaikainen ajokielto ei olisi pidempi, kuin varsinainen ajokielto⁴⁰.

4.2.4 Menettely rikosperusteisessa ajokiellossa ja muutoksenhaku

Laki ajokorttilain muuttamisesta (96/2018) sisältää kaksi täysin uutta pykälää liittyen rikosperusteisiin ajokieltoihin. Tällä lailla ajokorttilakiin lisätään 1.6.2019 pykälät 76a§ (Menettely rikosperusteisessa ajokieltoasiassa) ja 76b§ (Rikosasiaa koskevan muutoksenhaun vaikutus ajokieltoon). Näiden lisäksi ajokorttilakiin lisättiin ajokieltopäätöksen muutoksenhakua koskeva pykälä 95a§. Muutoksenhaku ajokorttilain 7 luvussa tarkoitettuihin tapauksiin tapahtuu uudistuksen jälkeen hallintolain säätämällä tavalla. Ensin haetaan oikaisua poliisin päätökseen itse poliisilta. Poliisin antamasta oikaisupäätöksestä voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä haetaan muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan⁴¹.

Kuten pykälän 76a§ nimestä jo voidaan päätellä, kyseinen pykälä antaa raamit poliisin toimintaan määrätä ajokielto rikosperusteisessa ajokieltoasiassa. Hallituksen esityksen 103/2017 mukaan tämän pykälän tarkoituksena on säätää eräistä rikosperusteiseen ajokieltoimenettelyyn liittyvistä seikoista ja muilta osin menettelyssä noudatetaan hallintolain säännöksiä. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään, milloin rikosperusteinen ajokielto voidaan määrätä. Käytännössä tämä tapahtuu rikoksesta annetun tuomion jälkeen, oli se sitten rikesakkomääräys, sakkomääräys, rangaistusmääräys tai tuomioistuimen antama tuomio. Hallituksen esityksessä tuotiin kuitenkin selkeästi esille, että tuomion ei tarvitse olla vielä lainvoimainen, jotta ajokieltoasia voitaisiin ottaa käsittelyyn. Erityisesti hallitus otti esimerkiksi sakkomenettelyn, jossa olisi turhaa odottaa annettujen ratkaisujen valitusajan umpeutumista. Tämä aiheuttaisi ajokieltojen käsittelyyn turhia viiveitä.⁴²

⁴⁰ HE 103/2017, s.66.

⁴¹ Ks. LaAkl (96/2018) 95a§ ja HE 103/2017 s.68.

⁴² HE 103/2017, s.66.

Saman pykälän toisessa momentissa säädetään kuljettajan kuulemistilaisuudesta. Lähtökohdiana se, että jokaisessa tapauksessa kuljettajalla on oikeus tulla kuulluksi ajokieltoon liittyvässä asiassa ennen ajokieltoasian ratkaisemista⁴³. Tilaisuudesta tulla kuulluksi voidaan ilmoittaa jo esitutkinnan aikana, eikä kuulemista varten tarvitse odottaa syyksi lukevaa ratkaisua.⁴⁴

Kolmannessa momentissa on mahdollistettu ajokieltopäätöksen tiedoksi antaminen kirjeen välityksellä tietyissä tilanteissa. Tällaisia tilanteita olisi, jos kuljettaja on ajokieltopäätöstä tehtäessä jo valmiiksi väliaikaisessa ajokiellossa tai hänellä ei jostakin muusta syystä ole ajo-oikeutta. Tiedoksiantokirjeen katsotaan menneen perille vastaanottajallensa seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Kyseessä olisi näin ollen HLL 59§:n mukainen tavallinen tiedoksianto, jossa määritellään myös edellä mainittu tiedonsaannin ajankohta.

Lähtökohtana on, että koska päätöksen saaja on jo sillä hetkellä väliaikaisessa ajokiellossa, ei uusi ajokieltopäätös tule hänelle yllätyksenä. Tällöin ajokieltopäätöksen tarkoituksena on oikeastaan kertoa, milloin varsinainen ajokielto tulee päättymään. Ajo-oikeudettomien osalta kirjetiedoksiantoa perusteltiin sillä, että ajokieltopäätöksellä ei tällaisessa tapauksessa ole suurta vaikutusta ajo-oikeudettoman henkilön oikeuksiin.⁴⁵

Ajokorttilain 7 lukuun lisätään uudistuksen myötä pykälä 76b§, joka koskee rikosasian muutoksenhaun vaikutusta ajokieltoihin. Tämän pykälän tarkoituksena on sujuvoittaa ajokieltoasian muutosta ilman, että ajokiellossa olevan tarvitsee erikseen poliisilta hakea ajokieltoonsa muutosta. Tällainen tilanne tulee kyseeseen esimerkiksi silloin, kun rikosasian muutoksenhaun tuloksena vastaajan syyksi olisi luettu kevyempi rikos, josta ei olisi aihetta määrätä ajokieltoa. Tällöin poliisille tulleen tiedon syyksi luetun rikoksen perusteella poliisin on omasta aloitteestaan kumottava ajokielto. Muutoksenhaun kautta saadun tuomion ei tarvitse olla lainvoimainen, jotta poliisi voi aloittaa ajokieltopäätöksen muuttamisen.⁴⁶

⁴³ LaAKL (96/2018) 76a§.

⁴⁴ Ks. HE 103/2017, s.66-67.

⁴⁵ HE 103/2017 s.67.

⁴⁶ HE 103/2017 s.67-68.

Samanaikaisesti 2 momentissa on säädetty muista tilanteista, joita ei käsitellä 1 momentissa. Kyseessä voisi olla esimerkiksi sellainen tilanne, jossa kuljettaja on saanut tuomion samasta rikosnimikkeestä, mitä esitutkinnan aikana on jo tutkittu. Rikosasian muutoksenhaun tuloksena rikosnimikettä ei ole lievennetty, mutta esimerkiksi teonkuvaus voisi olla kuljettajan mielestä oleellisesti muuttunut, joka tällöin voisi vaikuttaa myös poliisin tekemään ajokieltopäätökseen. Tällaisessa tilanteessa kuljettajan on kuitenkin itse osattava hakea muutosta poliisin ajokieltopäätökseen, joka on tehtävä kirjallisena.⁴⁷

Pykälän 3 momentissa säädetään tapauksista, jossa AKL 65§ mukainen toistuviin rikkomuksiin perustuva ajokielto voidaan kuljettajan pyynnöstä muuttaa, jos jokin ajokiellon perusteena olleista rikkomuksista on muutoksenhaun johdosta kumottu. Muutos edellyttää nimenomaan kuljettajan omaa pyyntöä.⁴⁸ Viidennessä momentissa säädetään poliisille mahdollisuus tehdä muutoksia myös omasta aloitteestaan edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin. Lisäksi viidennen momentin mukaan kuljettajalle ei tarvitse varata kuulemistilaisuutta ajokieltoasian päätöksentekoon, jos päätös on kuljettajan eduksi.

Näiden lakimuutosten lisäksi kaikkien ajokieltojen siirtäminen poliisille vaatii pieniä muutoksia myös muihin ajokorttilakiin liittyviin lakeihin. Nämä muutokset eivät ole suuria, mutta muutokset olivat pakollisia, jotta uudistus olisi mahdollinen.⁴⁹

4.3 Vaikutukset poliisin toimintaan

Poliisille uudistuksen vaikutukset ovat merkittävät. Tuomioistuimet koko Suomessa määräsivät vuonna 2015 yhteensä 17 191 ajokieltoa ja poliisi noin 23 000. Näin ollen poliisin määräämien ajokieltojen määrä on uudistuksen jälkeen kasvamassa lähes tuplasti. Poliisihallituksen mukaan yhden ajokieltoasian käsittelyyn menee työaikaa noin 45-60 minuuttia. Tällä perusteella on laskettu, että ajokieltojen käsittelyyn sitoutuu poliisissa noin 10-14 henkilötyövuotta. Uudistuksen tuoma työmäärä samalla laskuperusteella on noin 7-10 henkilötyövuotta

⁴⁷ HE 103/2017 s.68

⁴⁸ LaAKL (96/2018) 76b§ 3 momentti

⁴⁹ Ks. LaAKL (96/2018) ja HE 103/2017 s.69-70

lisää. Hallituksen mukaan uudistus edellyttäisi ajokieltoon liittyvien tietojärjestelmien päivittämistä. Jos tietojärjestelmäuudistukset toteutuisivat, kasvaisi poliisin työmäärä hallituksen mukaan vain 3-5 henkilötyövuodella 7-10 henkilötyövuoden sijaan.⁵⁰

Poliisihallitus on myös esittänyt huolensa liittyen ajokieltojen muutoksenhakuprosesseihin ja tuleviin muutostenhaun määriin uudistuksen myötä. Ajokieltouudistuksen myötä muutoksenhaku muuttuu siten, että poliisin antamasta ajokieltopäätöksestä haetaan HLL 95a§:n mukaan oikaisua itse poliisilta.⁵¹ Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen taas haetaan uudestaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Nykyisin poliisin ajokieltopäätöksestä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen ja valitus on maksullinen, joka vuonna 2018 maksoi 250 euroa. Valituksesta ei peritä maksua, jos hallinto-oikeuteen lähetetty valitus muutetaan valittajan eduksi.⁵²

Tuleva oikaisumenettely ajokieltojen muutoksenhakuprosessina on poliisihallituksen mukaan paljon vaivattomampi verrattuna nykyiseen, jonka seurauksena muutoksenhaut todennäköisesti tulisivat lisääntymään. Nykyisin poliisin määräämistä ajokieltopäätöksistä on vuositasolla haettu muutosta noin 600 päätökseen. Tämän lisäksi uudistuksen myötä poliisin käsittelemien ajokieltojen määrä kasvaa nykyisestä vielä noin 17 000:lla. Poliisihallituksen mukaan on vaikeaa ennustaa, kuinka paljon ajokieltopäätöksistä haetaan muutosta uudistuksen jälkeen, koska aiempaa kokemusta tällaisesta menettelystä ajokieltoon liittyvissä asioissa ei ole.⁵³

Hallitus on kuitenkin todennut, että niissä asiaryhmissä, joissa on käytössä oikaisuvaatimus, vain pieni osa johtaa oikaisuvaatimuksesta hallinto-oikeudelle lähetettävään valitukseen. Hallituksen mukaan valitusaste oikaisuvaatimuksista on ollut suuruusluokaltaan noin 10 prosentin luokkaa. Tällä hallitus perustelee sitä, että suurta valitustulvaa ajokieltopäätöksistä uudistuksen jälkeen ei olisi odotettavissa.⁵⁴ Mielestäni hallitus ei kuitenkaan ole ottanut huomioon sitä, miten oikaisuvaatimuksen maksuttomuus ja ylipäättään sen vaivattomuus verrattuna hallinto-oikeuden valitukseen, voisi lisätä poliisin työmäärää ajokieltopäätösten osalta.

⁵⁰ HE 103/2017 s.50

⁵¹ OM 34/2017, s. 76

⁵² Valituksen teko (oikeus.fi)

⁵³ OM 34/2017, s.76

⁵⁴ HE 103/2017 s. 51

Ajokiellolla käytännössä estetään kuljettajan osallistuminen liikenteeseen ajoneuvolla, joka vaikuttaa välittömästi ihmisen kykyyn liikkua liikenteessä. Ajokielto vaikuttaa näin ollen vahvasti ihmisen elämään ja poliisin päätökset saattavat harmittaa vahvasti ajokiellon saanutta. Tällöin uudistuksen myötä tuleva oikaisuvaatimusmenettely ajokieltopäätöksiin saattaa vaikuttaa valitusten määrään kasvavasti. On eri asia sitten, lähteekö oikaisuvaatimuksen poliisille tehnyt kansalainen viemään asiaa pidemmälle hallinto-oikeuteen.

Poliisin tietojärjestelmien päivittämisellä ja uudistamisella saataisiin hallituksen mukaan kevennettyä ajokielto uudistuksen tuomaa resurssimuutosta poliisille. Jo aikaisemmin todettiin, että ajokielto uudistus vaatii poliisilta resurssien lisäämistä ajokieltojen käsittelyihin. Hallituksen esityksessä oleellista oli myös ajokielto menettelyn keventäminen, joka tässä tapauksessa tarkoittaisi tietoteknisiä menetelmiä. Poliisin POLO-järjestelmä pitäisi muuttaa siten, että ajokieltoasioita on mahdollista käsitellä sakkomenettelyn yhteydessä. Ajokieltoasioiden käsittelyä varten tarvittaisiin oma uusi järjestelmänsä, sillä nykyisin poliisin ajokieltoprosessi perustuu pitkälti paperisiin asiakirjoihin. Järjestelmällä haluttaisiin automatisoida tiedonvaihto väliaikaisen ajokiellon määränneen poliisimiehen ja ajokieltopäätöksiä käsittelevän poliisivirkamiehen välillä.

Näiden teknisten muutosten lisäksi on varmistettava, että tuomioistuinten ja poliisin välillä tieto kulkisi automaattisesti tuomioistuinten päätöksistä rikoksista, joissa on määrätty väliaikainen ajokielto.

5 VAIKUTUKSET SAKKOMENETTELYYN

5.1 Epäillyn suostumus sakkomenettelyssä

Ajokielto uudistuksen ohella 1.6.2019 voimaan astuu lakimuutos myös sakkomenettelyn osalta. Muutos koskee sakkomenettelyä koskevan epäillyn suostumuksen asteikon keventämistä. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksena keskittyä sakkomenettelyyn syvemmin, vaan käyn läpi lyhyesti sakkomenettelyssä samanaikaisesti ajokielto uudistuksen kanssa tapahtuvat muutokset. Tarkoitukseni tässä luvussa on keskittyä ajokielto uudistuksen tuomiin vaikutuksiin sakkomenettelyssä.

Nykyisin sakkomenettelyssä epäillyn suostumus on jaettu neljään osaan. Epäillyn on tunnustettava tekonsa, hyväksyttävä siitä määrättävä seuraamus, luovuttava oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuttava asian ratkaisemiseen sakkomenettelyssä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) nojalla. Epäillyn suostumus on osa sakkomenettelyn edellytyksiä sen soveltamiseksi⁵⁵. Epäillyn suostumusten uudistamisen taustalla sakkomenettelyssä on sen nykyisen mallin kokeminen liian raskaaksi. Tämän on todettu vähentäneen suostumusten antamista rikosasioiden käsittelyyn sakkomenettelyssä. Suostumusten antamatta jättäminen taas aiheuttaa sen, että sakkomenettelyyn soveltuva rikosasia käsitellään tavallisessa rikosprosessissa, eli esitutkinnan kautta tuomioistuimeen. Tämä taas kuormittaa sekä poliisia, että oikeuslaitosta⁵⁶.

Uudistuksen myötä sakkomenettelyssä sovellettava epäillyn suostumus muuttuu ”neliportaisesta” ”kaksiportaiseksi”. Jatkossa sakkomenettelyn soveltamiseen epäillyn suostumuksen osalta riittää, jos rikkomuksesta epäilty luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa menettelyssä. Epäillyltä ei jatkossa vaadita sakkomenettelyssä teon tunnustamista eikä hyväksyntää seuraamuksesta. Teon tunnustaminen ja seuraamuksen hyväksyminen nähtiin ongelmallisena sen kannalta, että jos epäilty kiistää teon tai ei hyväksy seuraamusta, asiaa ei voida käsitellä sakkomenettelyssä, vaikka epäilty suostuisi sakkomenettelyn käyttöön ja luo-

⁵⁵ Ks. SML 1§-4§

⁵⁶ HE 103/2017 s.27

puisi oikeudestaan suulliseen käsittelyyn. Teon kiistäminen on aina johtanut raskaaseen rikosprosessiin, johon epäiltykään ei välttämättä teon kiistämisestä huolimatta haluaisi. Käytännössä siis sakon saajalla ei ole erimielisyystilanteessa mahdollisuuttakaan tyytyä poliisin tai syyttäjän ratkaisuun sakkomenettelyssä, vaan asia on hoidettava raskaan rikosprosessin kautta. Teon tunnustaminen ja seuraamuksen hyväksyminen nähtiin ongelmallisena myös siten, että suostuessaan näihin, sakon saaja ei muutoksenhakuvaiheessa enää pysty tehokkaasti kiistämään syyllisyyttään tekoon.⁵⁷

Epäillyn suostumuksen osalta sakkomenettelyn muutoksella pyritään tekemään sakkomenettelystä kevyempi ilman, että se vaikuttaa sakon saajan oikeusturvaan. Pyrkimys on myös siihen, että epäillyllä olisi oikeus valita menettely, jossa häntä koskevaa asiaa käsitellään, eli haluaako epäilty käsitellä sakkomenettelyyn soveltuvan asian sakkomenettelyssä, vai viedä asian tuomioistuimeen saakka. Yhtenä uudistuksen tavoitteena on myös parantaa epäillyn oikeusturvaa ja muutoksenhakua sakkomenettelyssä siten, että syyllisyyteen ja seuraamukseen liittyviä kysymyksiä voitaisiin käsitellä tuomioistuimessa, vaikka epäilty olisi antanut suostumuksensa aiemmin sakkomenettelyyn.⁵⁸

5.2 Ajokielto uudistuksen vaikutukset sakkomenettelyyn

Uudistuksen myötä kaikki ajokiellot siirtyvät poliisin käsiteltäväksi, joka taas mahdollistaa Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman mukaisesti tavallisen RL 23:3§ mukaisen rattijuopumusrikoksen käsittelyn sakkomenettelyssä. SML 1§ 1 momentin 1 kohdan mukaan sakkorangaistus voidaan antaa rikkomuksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Tavallisen rattijuopumusrikoksen rangaistusasteikko RL 23:3§:n mukaan sopii edellä mainittuun sakkomenettelyn käytön edellytykseen. Nykyisin ajokielto rattijuopumuksesta määrätään AKL 64§:n mukaan käräjäoikeudessa. Nykyinen ajokiellon määräämistoimivaltaa koskeva sääntely siis edellyttää, että kaikki rattijuopumusasiat on käsiteltävä tuomioistuimessa⁵⁹.

⁵⁷ HE 103/2017 s. 27-28

⁵⁸ HE 103/2017 s. 28

⁵⁹ HE 103/2017 s. 26

Ajokielto uudistuksen myötä kaikkien ajokieltojen käsittely siirtyy poliisille, jolloin tavallinen RL 23:3§:n mukainen rattijuopumusrikos on mahdollista käsitellä sakkomenettelyssä. Tämä mahdollisuus ei tietenkään tarkoita sitä, että kaikki tavalliset rattijuopumusrikokset käsiteltäisiin sakkomenettelyssä, sillä samaan aikaan uudistuvalla SML mukaisella sakkomenettelyllä on muitakin edellytyksiä sen käytölle, kuin pelkkä rangaistusasteikko⁶⁰. Pyrkimys uudistuksella on siihen, että nykyisin käräjäoikeudessa käsiteltävät tavalliset selvät ja yksinkertaiset rattijuopumusasiat voitaisiin siirtää sakkomenettelyn piiriin.

Rattijuopumusten käsittely sakkomenettelyssä on herättänyt huomiota etenkin muuntorangaistuksen osalta. Tavallisesti RL 23:3§ mukaisesta rattijuopumuksesta käräjäoikeus on tuominnut sakkoa. Vuonna 2015 rattijuopumuksesta päärikoksena tuomittiin 6507 henkilöä, joista sakkorangaistukseen 5967 henkilöä⁶¹. Käräjäoikeuden antama sakkotuomio on RL 2a luvun 4§:n mukaan muuntorangaistuskelpoinen, joka tarkoittaa sitä, tällainen sakkotuomio on mahdollista muuttaa vankeudeksi⁶².

Uudistuksen myötä tavallisen rattijuopumusrikos voidaan käsitellä SML mukaisessa sakkomenettelyssä. Rikoslain 2a luvun 6§:n 5 momentin mukaan tällaisessa menettelyssä tuomittu sakkorangaistus ei ole muuntorangaistuskelpoinen, joten sitä ei voida muuttaa vankeudeksi. Tähän on ottanut kantaa muun muassa rikosoikeuden professorit Dan Frände ja Pekka Viljanen. Fränden mukaan rattijuopumusta pidetään paheksuttavana ja se, joka tuomitaan sakkorangaistukseen eikä maksa sakkojaan olisi tuomittava muuntorangaistukseen. Muuten Fränden mukaan lainkuuliaisuus rattijuopumustapauksessa heikkenee. Myös Viljanen on samoilla linjoilla Fränden kanssa. Viljanen suhtautuu varauksellisesti uudistukseen, sillä hänen mukaansa ne, jotka on sakkomenettelyssä määrätty rangaistukseen, välttävät käytännössä rangaistuksen sillä, etteivät maksa sakkojaan.⁶³ Vaikka poliisin ja syyttäjän määräämät sakkorangaistukset eivät ole muuntorangaistuskelpoisia, ne ovat silti SML:n mukaan ulosotokelpoisia, jolloin maksamattomat sakot on mahdollista ulosmitata maksuhalukkuudesta riippumatta. Ulosotto vaatii kuitenkin aina ulosmitattavaa omaisuutta, eikä henkilön kaikkea

⁶⁰ Ks. SML 1§

⁶¹ HE 103/2017 s. 6

⁶² Ks. RL 2a luku ja SakkoTPL 3. luku

⁶³ suomenuutiset.fi

omaisuutta ole mahdollista ulosmitata. Ulosotosta säädetään tarkemmin ulosottokaareissa (705/2007).

Näihin epäilyksiin hallitus on kuitenkin vastannut esityksessään 178/2018, jossa ehdotetaan, että *”rangaistusmääräyksellä tai sakkomääräyksellä ei voisi käsitellä rikosasiaa, jos sakolettavan aikaisemmat sakkorikokset osoittautuvat niiden toistuvuuden ja samankaltaisuuden perusteella ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä ja niiden rikkomisista määräytyistä seuraamuksista.”* Myös jos rikkomuksesta epäilty olisi rikkomusta edeltävän vuoden aikana jo syyllistynyt vähintään kuuteen sakolla rangaistavaan tekoon, rikkomus käsiteltäisiin tuomioistuimessa. Esityksen tarkoituksena olisi saada toistuvasti sakkorangaistukseen syyllistyvät muuntorangaistuksen piiriin. Tällaisten uudistusten odotetaan tulevan voimaan viimeistään vuonna 2021.⁶⁴

5.3 Vaikutukset poliisin toimintaan

Poliisin työmäärän kannalta sakkomenettelyn laajeneminen tavallisiin rattijuopumustapauksiin on keventävä. Vuonna 2015 rattijuopumuksesta tuomittiin käräjäoikeudessa 6507 rangaistusta, joista sakkoja 5967. Kirjallisessa menettelyssä käsiteltiin noin 4300 tapausta. Hallituksen mukaan voidaan olettaa, että sakkomenettelyn piiriin siirtyisi myös osa sellaisista tapauksista, jotka nykyisin johtavat istuntokäsittelyyn. Tämä merkitsee käytännössä työmäärän vähenemistä varsinkin syyttäjien ja tuomioistuinten osalta. Työmäärän väheneminen osaltansa kohdistuu myös poliisiin, sillä sakkomenettely on halvempi ja nopeampi tapa tutkia rikoksia, kuin täysipainotteinen esitutkinta.⁶⁵

Sakkomenettelyssä käsiteltävän rikkomuksen selvittämiseksi toimitetaan esitutkintalain mukainen suppea esitutkinta, jossa selvitetään ainoastaan ne seikat, jota ovat sakkomenettelyn kannalta välttämättömiä. Hallituksen mukaan suppean esitutkinnan kustannusten voidaan arvioida olevan pienemmät, kuin normaalin esitutkinnan. Suppeasta esitutkinnasta puuttuu normaaliin esitutkintaan verrattuna tutkinnanjohtaja ja kuulustelu kirjataan suppeammin⁶⁶.

⁶⁴ HE 178/2018, kuvailulehti

⁶⁵ HE 103/2017 s. 51

⁶⁶ Ks. ETL 11 luku 2§

Vaikka kustannukset pienenisivät, poliisille tutkintaan tulevien rikosten määrä pysyisi edelleen uudistuksen jälkeenkin ennallaan. Ainoastaan sakkomenettelyssä käsiteltävien rikosten määrä kasvaisi. Kokonaisuutena poliisin työn määrä tuskin on vähenemässä, sillä poliisille on uudeksi tehtäväksi tulossa kaikkien ajokieltojen määrääminen ja oikaisuvaatimusten käsittely.⁶⁷

⁶⁷ HE 103/2017 s.52

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ajokielto uudistus astuu voimaan 1.6.2019. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää muutoksen keskeisiä piirteitä lainsäädännössä, sekä yleisellä tasolla selvittää, miten muutos vaikuttaa poliisin toimintaan. Ajokielto käsitteenä pysyy täysin ennallaan, eikä sen sisältö, edellytykset tai kesto ole muuttumassa lakimuutoksen myötä. Ajokiellon saajalle siis muutokset koskevat lähinnä prosessia, miten ajokielto hänelle määrätään.

Samassa uudistuksessa muutetaan myös sakkomenettelyssä epäillyn suostumuksen osuutta. Lakia sakon ja rikesakon määräämistä koskevan epäillyn suostumuksen osuutta muutettiin siten, että sakkomenettelyn soveltamiseksi epäillyn on jatkossa suostuttava vain asian käsittelyyn sakkomenettelyssä ja luovuttava oikeudestaan suulliseen käsittelyyn. Sakkomenettelyn lakimuutosta käsiteltiin tässä tutkimuksessa hyvin vähäisesti, sillä pääpaino tutkimuksessa oli ajokieltoja koskevassa lainsäädännön muutoksessa.

Lainsäädännön muutoksen tarkoituksena on keskittää kaikkien ajokieltojen määräämistä toimivalta poliisille. Uudistuksen jälkeen siis lainsäädäntö ajokielloista on säädetty siten, että poliisi on ainoa toimivaltainen viranomainen käsittelemään ja määräämään ajokieltoja. Tuomioistuimilla ei jatkossa ole toimivaltaa ajokieltojen suhteen lainkaan. Keskeisimmät muutokset lainsäädännössä on ajokorttilain 7:ssä luvussa, jossa säädetään ajokielloista. Tämän lisäksi lakimuutoksia on tehty ajokieltoihin oleellisesti liittyviin muihin lakeihin. Kaikkien ajokieltopäätösten siirtyminen poliisille mahdollistaa myös perusmuotoisen rattijuopumusrikoksen käsittelyn sakkomenettelyssä, sillä este sakkomenettelyn soveltamiselle nykyisin on vain tuomioistuimen toimivalta ajokieltopäätöksissä.

Suurimmat muutokset ajokieltojen lainsäädäntöön tapahtuu niiden muutoksenhaun osalta. Muutoksenhaun lainsäädäntöä varten ajokorttilakiin säädettiin kokonaan uudet 76b§ ja 95a§. Ajokieltojen muutoksenhaku tapahtuu jatkossa oikaisuvaatimusmenettelyn kautta. Oikaisuvaatimusmenettely tarkoittaa sitä, että poliisin tekemän ajokieltopäätöksen saaja vaatii ensin oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta, eli poliisilta. Oikaisuvaatimusmenettelyssä annetusta poliisin päätöksestä on mahdollisuus vielä valittaa hallinto-oikeuteen.

Lisäksi tuomioistuimilta poliisille siirtyvien ajokieltojen menettelytapaa haluttiin selventää ja tätä varten säädettiin AKL 76a§. Pykälässä säädetään poliisin menettelystä rikosperusteisissa ajokielloissa, minkä mukaan ajokieltoon johtavasta rikoksesta on oltava tuomio, jotta poliisi voi tehdä asiassa ajokieltopäätöksen. Tuomion ei tarvitse olla lainvoimainen.

Poliisin toimintaan uudistus vaikuttaa merkittävästi. Tutkimuksessa todettiin, että ajokieltopäätösten määrä poliisissa lähes tuplaantuu. Ajokieltopäätösten teko painottuu nimenomaan poliisin lupahallinto-sektorille, johon resursseja on vääjäämättä lisättävä uudistuksen myötä. Ajokieltopäätösten myötä poliisin lupahallinto-sektorilla joudutaan tulevaisuudessa vastaamaan myös tyytymättömien ihmisten oikaisuvaatimuksiin ajokieltopäätöksistä. Tämä kasvattaa työn määrää entisestään, sillä nykyisin valitus poliisin ajokieltopäätöksestä tehdään suoraan hallinto-oikeuteen, jolloin valitukset päätöksistä eivät kuormita poliisia. Kaikki hallinto-oikeuteen ajokielloista nykyisen menevät valitukset siirtyvät käytännössä ensin poliisille, minkä lisäksi nykyisin tuomioistuinten ajokieltopäätöksistä tehdyt valitukset siirtyvät myös poliisin käsiteltäväksi.

Poliisin rikostutkintasektorille, sekä valvonta- ja hälytyssektorille ajokielto-uudistus ei käytännössä aiheuta suuria muutoksia. Kentällä on uudistuksen myötä mahdollista poliisimiehen väliaikaisen ajokieltopäätöksen ohella selvittää ajokieltoon määrättävän näkemykset ajokortin tarpeestaan. Tämän tarkoituksena on nopeuttaa asian etenemistä ajokiellon päätöksenteon osalta. Mahdollisuus käsitellä rattijuopumusrikos sakkomenettelyssä nopeuttaa poliisin työtä sekä tutkinnan että kentän osalta, sillä esitutkintaa ei jatkossa välttämättä tarvitse toimittaa täydellisenä epäillyn rattijuopumustapauksen kohdalla. Täydellisen esitutkinnan sijaan perusmuotoisen rattijuopumuksen tutkinta on mahdollista toimittaa suppeana, mikä on täydellistä esitutkintaa nopeampaa ja kustannustehokkaampaa. Vaikka poliisin työ kevenee näiltä osin tutkinnan ja kentän puolelta, en näe, että näiltä sektoreilta olisi mitenkään mahdollista siirtää työvoimaa poliisin lupahallinto-sektorille. Rattijuopumusrikosten tutkinta on erittäin pieni osa poliisin työtä rikostutkinnassa ja kentällä, verrattuna uusien ajokieltopäätösten tuomaan työmäärään lupahallinnossa.

7 POHDINTA

Pidin erityisen tärkeänä opinnäytetyöni kannalta aiheen valintaa. Tavoitteeni aiheen valinnassa oli se, että aiheeseen perehtymisestä olisi oman työurani ja ammattitaidon kannalta hyötyä. Toiseksi aiheen piti olla ajankohtainen ja herättää itsessäni mielenkiintoa. Näiden näkökulmien perusteella aihevalintani opinnäytetyöhön oli onnistunut. Ajokiellot ovat keskeisessä roolissa poliisin työn kannalta, työskenteli missä poliisin sektorissa tahansa.

Näen ajokieltojen määräystoimivallan keskittymisen poliisille pääasiassa hyvänä asiana. Poliisi on käytännössä se viranomaisena, joka valvoo ajokieltoasioita, joten miksi se ei myös määräisi niitä? Samalla ajokieltopäätökset saadaan yhtenäistettyä yhdelle viranomaiselle, jolloin pienimmätkin erot ajokieltopäätöksistä saadaan kitkettä pois. Toisaalta ajokieltopäätöksen saajalle asia saattaa monimutkaistua, sillä hän joutuu käräjäoikeuden tuomion jälkeen vielä odottamaan ajokieltopäätöstä erikseen poliisilta. Poliisin on tietenkin tehtävä asiasta ajokieltopäätös viivytyksettä, mutta mikä se viivytyksettä on, jos työn sarkaa ajokieltopäätöksen tekijän pöydällä on paljon ja kiireellisempiä asioita jonossa? Näihin kysymyksiin saadaan varmasti vastaus siinä vaiheessa, kun lakimuutos on ollut voimassa jonkin aikaa.

Sakkomenettelyn soveltamisen laajentuminen perusmuotoiseen rattijuopumukseen oli käytännössä vain ajan kysymys. Lainsäätäjähän on käytännössä tarkoittanut sen jo sopivaksi sakkomenettelyyn sillä perusteella, että sen maksimirangaistus soveltuu jo muutenkin sakkomenettelyyn. Ehkä suurin vaikutus muutoksella on käräjäoikeuksiin, sillä täysin selviä rattijuopumusrikoksia ei välttämättä tarvitse jatkossa käsitellä oikeuden istunnossa tai tuomarin osalta kirjallisessa menettelyssä. Pohdintaa herättää kuitenkin se, miten sakkomenettely vaikuttaa epäiltyyn, jonka tapana on syyllistyä rattijuopumukseen useamminkin. Sakko saattaa jäädä maksamatta esimerkiksi varattomuuden takia, jolloin sakko käytännössä jää vain ulosottoon, eikä sitä pystytä muuttamaan vankeudeksi. Madaltaako tällainen käytäntö välinpitämättömien ihmisten syyllistymistä rattijuoppouteen, jos pelkoa vankilaan joutumisesta ei ole? Onko oikein, että rattijuoppoa aletaan viemään tuomioistuimen eteen vasta, kun hänellä on toistuvia rattijuopumusrikoksia kontollaan?

Onnistuin tutkimuksessani tuomaan mielestäni hyvin esille varsinkin ajokielloissa tapahtuvat lakimuutokset. Sakkomenettelyn käsitteleminen oli tutkimuksessani suppeaa, sillä työn laajuus olisi muuten kasvanut liian suureksi. Ajokieltoihin liittyvä lainsäädäntö on mieles-

täni suhteellisen yksinkertaista ja siihen ei jätetä paljoakaan tulkinnan varaa. Ajokiellot, niiden määrääminen, kesto ja muut säädökset ovat säädetty tiukkaan raamiin, josta on oikeastaan mahdotonta poiketa. Tämän on tietysti oltava juurikin näin, koska tulkinnanvaraisuus voisi helposti tuottaa erilaisia tapoja soveltaa lakia. Tämä taas johtaisi siihen, että esimerkiksi eri poliisilaitoksilla olisi eri pituisia tai eri syistä määrättyjä ajokieltoja kuin toisella poliisilaitoksella.

Vaikeinta työssä oli se, että lainsäädäntö tietystä asiasta on monesti jakautunut useaan eri lakiin. Monta eri lakia on siis liitoksissa keskenään, jolloin tiedonhaku saattaa olla välillä hiukan hankalaa. Lisäksi oikeudellinen kirjallisuus oli omalta osaltani jokseenkin vaikeaa luettavaa ja välillä myös vaikeasti ymmärrettävää. Relevantin aineiston tuominen esille työssä, sekä turhan tiedon karsiminen aiheutti myös välillä haasteita tutkimusprosessissa. Onnistuin mielestäni kuitenkin kohtuullisen hyvin tuomaan esille konkreettista aineistoa tutkimukseni kannalta, sekä vastaamaan ainakin suurimmilta osin tutkimuskysymyksiini aineiston pohjalta. Tutkimuksen aineisto on pääasiassa ollut aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä ja lain valmistelutöitä, joita voidaan lainopillisessa tutkimuksessa pitää hyvin luotettavina tiedonlähteinä. Suurimpana tutkimuksen rajoitteena pidän lakimuutoksen voimaantulon ajankohtaa suhteessa tutkimustyöhön. Tutkimus olisi ollut helpompi kohdistaa tiiviimpään aiheeseen, jos lakimuutoksesta olisi ollut jo käytännön kokemusta.

Jatkotutkimuksia tästä herääkin mieleen. Lakimuutosten tultua voimaan, olisi mielestäni tärkeää keskittyä syvemmin muutoksiin poliisissa, esimerkiksi haastatteleamalla ajokieltopäätösten tekijöitä. Mielenkiintoista olisi tietää, miten lakimuutos on otettu vastaan poliisissa ja kuinka se on käytännössä lähtenyt toimimaan. Toisena tarkastelun aiheena voisi olla erot ajokieltopäätöksissä, joita lakimuutos saattaa aiheuttaa. Onko poliisin tulevaisuudessa ajokieltopäätöksissä oleellisia eroja nykyisiin tuomioistuinten tekemiin päätöksiin? Lainsäädännön perusteella eroja tuskin hirveästi olisi oletettavissa, mutta on hyvin mahdollista, että esimerkiksi ajokieltojen pituus saattaa keskimäärin muuttua suuntaan, jos toiseen.

LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet:

Aarnio 2011

Aulis Aarnio 2011: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2011.

Hirvonen 2011

Ari Hirvonen 2011: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki. Luettavissa: https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen_mitka_metodit.pdf - Luettu 5.2.2019

Husa, Mutanen ja Pohjolainen 2001

Husa Jaakko – Mutanen Anu – Pohjolainen Teuvo 2001: Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi 2001

Rautio 2004

Rautio Jaakko 2004: Erittäin tärkeä yleinen etu syyttäjän syyteoikeuden perustana. Suomen asianajajaliitto, Helsingin yliopisto, Helsinki. Luettavissa: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10224/3700/rautio422-444.pdf?sequence=1> – Luettu 3.3.2019

Siltala 2001

Siltala Raimo 2001: Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2001.

Virallislähteet:

HE 212/2010

Hallituksen esitys n:o 212/2010 vp. Eduskunnalle ajokorttilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 104/2004

Hallituksen esitys n:o 104/2004 vp. Eduskunnalle laiksi tieliikennelain muuttamisesta.

HE 103/2017

Hallituksen esitys n:o 103/2017 vp. Eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 178/2018

Hallituksen esitys n:o 178/2018 vp. Eduskunnalle sakon muuntorangaistuksen määräämistä koskevan sääntelyn muuttamiseksi.

EV 153/2017

Eduskunnan vastaus n:o 153/2017 Hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi sakon ja rikosakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

OM 34/2017

Oikeusministeriö 34/2017: Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen - lausuntotiivistelmä

Muut lähteet:

Liikenneturva – Alkolukko, luettavissa: <https://www.liikenneturva.fi/fi/liikenteessa/alkolukko>, luettu 5.3.2019

Poliisi - Valvottu ajo-oikeus, luettavissa: https://www.poliisi.fi/ajokortti/valvottu_ajo-oikeus, luettu 6.3.2019

Oikeusministeriö 25.1.2018

Oikeusministeriö – Rattijuopumukset sakkomenettelyyn - 25.1.2018, luettavissa: https://oikeusministerio.fi/artikkeli/-/asset_publisher/rattijuopumukset-sakkomenettelyyn, luettu 11.1.2019

Hämeenlinnan hallinto-oikeus – valituksen teko 14.6.2018, luettavissa: https://oikeus.fi/hallintooikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/fi/index/valituksenteko_0.html, luettu 18.3.2019

suomenuutiset.fi

Suomen Uutiset: ”Rikosoikeuden professorit ja PS samoilla linjoilla – rattijuopumuksen muuntorangaistuksen poisto vähentää lainkuuliaisuutta.” luettavissa: <https://www.suomenuutiset.fi/rikosoikeuden-professorit-ps-samoilla-linjoilla-rattijuopumuksen-muuntorangaistuksen-poisto-vahentaa-lainkuuliaisuutta/>, luettu 12.3.2019