

Oikeusministeriölle

Viite: OM 4/41/2016

## Lausunto sakkomenettelyn laajentamistyöryhmän mietinnöstä

Mietintöön sisältyvillä ehdotuksilla on vaikutusta hallintolainkäyttöön sitä osin kuin muutosehdotukset koskevat ajokieltoon määräämistä. Korkein hallinto-oikeus ottaa lausunnossaan kantaa ehdotuksiin lähinnä vain tältä osin.

### 1 Yleistä

Ehdotuksen mukaan toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen siirrettäisiin kaikilta osin poliisille. Ajokielto määrättäisiin sakkomenettelyssä tai yleisessä tuomioistuimessa annetun syyksi luettavan ratkaisun pohjalta hallinnollisessa menettelyssä.

Mietinnössä on katsottu (s. 60), että ajokieltoasioiden keskittäminen hallinnolliseen menettelyyn ei olisi ongelmallinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan (kaksoisrangaistavuuden kieltö, *ne bis in idem* -kieltö) kannalta, kunhan huolehditaan siitä, ettei syyllisyyskysymystä käsitellä kahdessa prosessissa. Järjestelmä ei olisi ongelmallinen myöskään oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan EIS 6 artiklan kannalta.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista ehdotettuun perusratkaisuun. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin jatkovalmistelua silmällä pitäen huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) suuren jaoston 15.11.2016 antamaan tuomioon asiassa *A ja B v. Norja* (24130/11 ja 29758/11), jossa on kootusti esitetty ja edelleen kehitetty niitä näkökohtia, joiden valossa EIT arvioi kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamista.

### 2 Ajokiellon mahdollisuudesta ilmoittaminen

Mietintöön sisältyvän 1. lakiehdotuksen (laki sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta) 4 §:n mukaan sakon tai rikesakon määrääminen voitaisiin epäillyn suostumuksen perusteella käsitellä kyseisen lain mukaisessa menettelyssä. Suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä epäillylle olisi selostettava suostumuksen merkitys ja ilmoitettava menettelyssä määrättävä seuraamus. Säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista (s. 82) ei ilmene, tarkoitetaanko seuraamuksella myös ajokieltoa. Toisaalla mietinnössä (s. 60) on kuitenkin EIT:n *Malige*-tapaukseen viitaten todettu, että edellytyksenä sellaisen järjestelmän hyväksyttävyydelle, jossa hallintoviranomainen ratkaisee ajokieltoasian rikosasian ratkaisemisen jälkeen, saattaa olla se, että vastaaja on



rikossyytettä vastaan puolustautuessaan tiennyt langettavan ratkaisun johtavan ajokieltoseuraamukseen hallinnollisessa prosessissa.

EIT on edellä mainitussa tapauksessa *A ja B v. Norja* luetellut ne aineelliset kriteerit, joiden täytyessä rikosprosessin ja hallinnollisen prosessin välillä voidaan katsoa vallitsevan riittävä asiallinen yhteys. EIT on tällöin kiinnittänyt huomiota muun ohessa ennustettavuuteen (*“whether the duality of proceedings concerned is a foreseeable consequence, both in law and in practice, of the same impugned conduct”*).

Korkein hallinto-oikeus ehdottaa säännöstä selvennettäväksi niin, että siinä viitataan nimenomaisesti myös ajokieltoseuraamukseen. Ajokielto saattaa tietyissä tapauksissa olla vastaajalle sakkorangaistusta tuntuvampi seuraamus. Koska syyllisyyskysymystä ei enää tutkittaisi uudestaan ajokieltoa määrättäessä, olisi olennaisen tärkeää, että ajokiellon mahdollisuuden kiinnitettäisiin epäillyn huomiota jo silloin, kun häneltä tiedustellaan suostumusta asian ja siis syyllisyyskysymyksen lopulliseen käsittelemiseen sakkomenettelyssä. Niissä tapauksissa, joissa ajokielto määrättäisiin toistuvien rikkomusten perusteella, riittävänä ei olisi pidettävä, että ajokiellon uhasta ilmoitettaisiin vasta siinä yhteydessä, jossa rikkomuksista viimeisin otettaisiin sakkomenettelyssä käsiteltäväksi, vaan epäillyn puolustautumismahdollisuuksien turvaamiseksi uhkaan olisi kiinnitettävä huomiota kunkin yksittäisen rikkomuksen käsittelemisen yhteydessä.

### 3 Kuulemismenettelystä

Mietinnössä todetaan (s. 69), että uudistuksessa poliisin ajokieltoimenettelyä nykyaikaistettaisiin siten ja siihen liittyvää kuljettajan kuulemista yksinkertaistettaisiin siten, että ”kuulemismenettely voitaisiin käynnistää jo tapahtumapaikalla ennen syyksi lukevan ratkaisun antamista”.

Mietinnössä ehdotetaan ajokorttilakia (386/2011) muutettavaksi muun ohella siten, että lakiin lisättäisiin uusi 76 a § (Menettely rikosperusteissa ajokieltoasiassa). Ehdotetun uuden pykälän 2 momentin mukaan kuljettajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ajokieltoasiasta ennen sitä koskevan päätöksen tekemistä. Tilaisuudesta tulla kuulluksi saadaan ilmoittaa jo ennen 1 momentissa tarkoitetun syyksi lukevan ratkaisun antamista heti, kun kuljettajalle on ilmoitettu, että häntä epäillään ajokieltoon johtavasta rikoksesta.

Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että momentissa säädettäisiin selvyyden vuoksi yleisestä velvollisuudesta kaikissa tapauksissa varata kuljettajalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen ajokieltopäätöksen tekemistä. Mietinnön mukaan tämän jälkeen säädettäisiin mahdollisuudesta ”kuulla ajokieltopäätöksen kohdetta yhden kosketuksen periaatteen mukaisesti”. Tämän todetaan perusteluissa tarkoittavan sitä, että kuljettajalle ilmoitettaisiin tilaisuudesta tulla kuulluksi jo esitutkinnassa, vaikka varsinainen ajokieltoasia ei olisi vielä vireillä. Mietinnön mukaan mahdollisuus olisi tärkeä, jotta ajokieltoasioiden käsittelyssä voitaisiin välttää tarpeettomat viiveet.

Mietinnön mukaan riippumatta siitä, onko kysymys jo esitutinnan aikana vai vasta syyksi luettavan ratkaisun jälkeen käynnistettävä kuuleminen, kuulemisen sisältö ja muoto ratkeaisivat hallintolain perusteella. Kuljettajalle ilmoitettaisiin kuulemisen tarkoitus ja missä määräajassa hän voi lausua asiasta. Ilmoitus voisi tapahtua standardilomakkeella.

todetaan vielä, että momentti mahdollistaisi luonnollisesti myös sen, että kuuleminen käynnistettäisiin tavallisen hallintoasian tapaan vasta ajokieltoasian tultua vireille eli syyksi lukevan ratkaisun antamisen jälkeen. Mietinnössä korostetaan, että tämä voi olla tarpeen esimerkiksi toistuvien rikkomusten tapauksissa sekä yksittäisissä epäselvemmissä rikosasioissa.

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteluissa esitettyjä tulkintasuosituksia sinänsä asianmukaisina ja pykälätekstiä selventävinä. Tulkintaongelmaa voi kuitenkin aiheutua siitä, että hallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan hallintolakia ei sovelleta muun ohella esitutkintaan ja poliisitutkintaan. Jos siis tarkoituksena on, että esitutkinnassa suoritettaisiin poliisin toimivaltaan myöhemmässä vaiheessa kuuluvan hallinnollisen asian kuulemismenettely, tästä tulisi säätää niin, että hallintolain soveltuminen tulisi selväksi jo tätä vaihetta koskien. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa vielä siitä, että Suomessa ei juurikaan ole lainsäädäntöratkaisuja, joissa hallintoviranomaisen ratkaisutoimivaltaan kuuluvassa asiassa kuuleminen suoritettaisiin jonkun muun kuin asianomaisen viranomaisen toimesta ja ennen kuin asia on tuossa asianomaisessa viranomaisessa vireillä. Tämäkin seikka korostaa sitä, että kuulemiseen soveltuvasta yleisestä menettelynormistosta on oltava selvyyttä kaikissa vaiheissa.

#### 4 Ajokieltopäätöksen tiedoksianto

Ajokorttilain muutosehdotuksen 76 a §:n 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 saataisiin toimittaa hänelle tiedoksi kirjeellä postitse.

Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan (s. 91) kirjetiedoksianto voidaan pitää hyväksyttävänä, jos kuljettaja on päätöstä tehtäessä väliaikaisessa ajokiellossa tai muusta syystä vailla ajo-oikeutta, koska ajokieltopäätöksen tekeminen ei tule hänelle tällöin yllätyksenä tai päätöksellä ei ole merkittävää vaikutusta henkilön oikeuksiin. Päätöksentekohetkellä ajo-oikeuden omaavien henkilöiden kannalta ajokieltopäätökset ovat mietinnön niin merkittäviä päätöksiä, että tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti siten kuin hallintolaissa säädetään.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista kirjetiedoksiannon käyttämiseen mainituissa tapauksissa, mutta korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotukseen ei sisälly nimenomaista säännöstä, jonka mukaan hallintolaissa säänneltyä todisteellista tiedoksiantotapaa olisi käytettävä muissa kuin po. momentissa mainituissa tapauksissa. Jos ajokorttilakiin otetaan tiedoksiantotapaa koskevia säännöksiä, olisi perusteltua, että ne kattaisivat kaikki poliisin toimesta määrättävät ja siis muutkin kuin rikosperusteiset ajokiellot. Lisäksi po. momentissa säänneltyksi ehdotetun kirjetiedoksiannon suhde hallintolaissa tarkoitettuun vastaavaan tiedoksiantotapaan jäisi epäselväksi, mikä voisi aiheuttaa oikeudellista epätietoisuutta hallintolain tiedoksiantosäännösten ja tiedoksianto koskevan oikeuskäytännön kehityksessä.

Mainituista syistä korkein hallinto-oikeus ehdottaa harkittavaksi, että kirjetiedoksiannon käyttämisestä säädettäisiin erikseen, koska sen käyttöalana voisivat olla muutkin kuin rikosperusteiset ajokieltoasiat (vert. 76 a §:n otsikko).

## 5 Rikosasiaa koskevan muutoksenhaun vaikutus ajokieltoon

Ajokorttilain ehdotetun 76 b §:n mukaan poliisi voi pykälässä tarkemmin säädettävällä tavalla muuttaa ajokieltopäätöstä, jos ajokiellon perusteena ollut syyksilukeva ratkaisu on rikosprosessuaalisessa järjestyksessä tapahtuneen muutoksenhaun johdosta kumottu tai sitä on muutettu. Lakiehdotuksen perusteella olisi epäselvää, voisiko poliisi muuttaa ajokieltopäätöstä siinäkin tapauksessa, että itse ajokieltopäätöstä koskeva valitus olisi hallintotuomioistuimen käsiteltävänä tai sen toimesta jo ratkaistu.

Ottaen huomioon EIS:sta johtuva vaatimus, ettei syyllisyyskysymyksen pidä tulla arvioiduksi kahdessa eri menettelyssä, poliisilla tulisi olla oikeus muuttaa ajokieltopäätöstä mainituissa tapauksissa hallintolainkäytön järjestyksessä tapahtuneen muutoksenhaun estämättä. Koska tämän voitaisiin katsoa merkitsevän poikkeusta sääntöön, jonka mukaan hallintoviranomainen ei voi tutkia ja ratkaista uudelleen samaa asiaa, joka on hallintotuomioistuimen käsiteltävänä tai jonka hallintotuomioistuin on muutoksenhaun johdosta jo ratkaissut, tästä tulisi ottaa nimenomainen säännös lakiin.

## 6 Muutoksenhaku korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Ajokorttilain ehdotetun 95 a §:n viimeisen virkkeen mukaan hallinto-oikeuden päätökseen ajokieltoasiassa saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Sääntely vastaisi nykytilaa, mutta sen merkitys, että valittaminen edellyttää valituslupaa, muuttuisi sen johdosta, että ehdotuksen myötä ajokiellot määrättäisiin vakavissakin tapauksissa käräjäoikeuden sijasta hallinnollisessa menettelyssä.

Ottaen huomioon, että syyllisyyskysymystä ei voitaisi tutkia uudelleen ajokiellon määräämisen yhteydessä, valitusluvan vaatimista ei olisi pidettävä korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan yksityisen asianosaisen oikeusturvan kannalta ongelmallisena siitä huolimatta, että säännöksen soveltamisen piiriin tulisi entistä vakavampia tapauksia. Lisäksi on otettava huomioon, että nykyisin tapauksissa, joissa käräjäoikeus määrää ajokiellon, jo ensiasteen muutoksenhakua hovioikeuteen on rajoitettu. Ehdotetun 95 a §:n mukaan ajokieltoa koskevaan päätökseen saataisiin aina hakea muutosta oikaisuvaatimuksin ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen olisi rajoituksetta oikeus valittaa hallinto-oikeuteen.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on jo aikaisemmin katsottu, että poliisilaitoksella on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla ajokieltoa koskeva päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Jos poliisiviranomaisten valitusoikeudesta säädettäisiin tällaisessa tilanteessa ajokorttilaissa nimenomaisesti (vrt. hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentti), niin valitusoikeutta koskeva säännös olisi sijoitettava niin, ettei synny epäselvyyttä siitä, että myös viranomaisen valitus asiassa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvanvarainen. Tästä sinänsä selvästi tulkinnallisesta lähtökohdasta on äskettäin eräissä tapauksissa syntynyt ongelmia perustuslakivaliokunnassa valiokunnan yllättäen tulkittua, että kaikkia osapuolia koskeva valituslupajärjestelmä ei koskisi viranomaisosapuolta.

## 7 Muuta lausuttavaa

Mietinnössä on asianmukaisesti selvitetty, miten paljon ajokieltoasioita siirtyisi tuomioistuimista poliisiviranomaisille. Mietinnössä on myös todettu, että hallinto-oikeudet käsittelevät vuosittain noin 500 – 600 ajokieltoasiaa. Mietinnön (s. 72) mukaan tuomioistuimet määräsivät vuonna 2015 yhteensä 17 191 ajokielto ja poliisi noin 23 000.

Näiden lukujen perusteella on arvioitavissa, että hallinto-oikeuksien käsittelemät ajokieltoasiat saattavat kaksinkertaistua (noin 1 000–1 200 asiaa/vuosi). Tästä huolimatta mietinnössä on päädytty siihen, että kokonaisuutena uudistuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että juttumäärän kaksinkertaistumisella voi yksittäisen hallinto-oikeuden näkökulmasta olla kuitenkin sellainen vaikutus, että henkilötyövuosivaikutusta ilmenee. Samalla mittaluokalla arvoituna myös korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemät ajokieltoasiat voivat kasvaa.

Kasvuennusteissa huomioon tulisi ottaa myös se, että yleisissä tuomioistuimissa käsiteltyjen ajokieltojen osalta valitusmahdollisuudet ovat olleet todella rajoitetut. Hallinto-oikeuksissa ei ole mitään vastaavaa rajoitetta, joten asiamäärän kasvu voi olla muutakin kuin numeraaliseen ennusteeseen perustuvaa.

Mietintöön sisältyviin lakeihin ei sisälly siirtymäsäännöksiä. Mietinnön lähtökohtana lienee ollut, että tuomioistuimissa vireillä olevat ajokieltoasiat käsitellään loppuun lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten perusteella.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Eija Siitari ja Mikko Pikkujämsä ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen