

9.6.2022

EOAK/5028/2021

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

AJOKIELTOON MÄÄRÄÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli viranomaisten ja erityisesti poliisin menettelyä poikansa (jälj. A) ajokieltoasiassa. Hän kertoi, että A oli kahdeksan kuukautta väliaikaisessa ajokiellossa, joka päättyi huhtikuussa 2020. Käräjäoikeuden tuomion jälkeen A:lle määrättiin vielä lisää ajokieltoa kolme kuukautta alkaen 3.9.2020. Kantelija arvosteli erityisesti lisääajokieltoa, jota ei hänen mukaansa olisi tullut määrätä poliisin oma seuraamuskäytäntökin huomioon ottaen tai ainakin se olisi tullut ajoittaa sopivampaan ajankohtaan. A:ta ei ollut kuultu päätöstä tehtäessä, eikä otettu huomioon ajokiellon vaikutuksia. Vielä kantelija arvosteli sitä, että Hämeenlinnan hallinto-oikeuden pyyntö valituksen täydentämisestä ei ollut saapunut A:lle ja hallinto-oikeus oli jättänyt A:n valituksen tutkimatta.

2 SELVITYS

Asiassa ovat antaneet selvityksen Sisä-Suomen poliisilaitoksen rikosylikonstaapeli ja komisario sekä lausunnon poliisipäällikkö.

Jäljennökset selvityksistä ja lausunnosta liitetään oheen tiedoksi kantelijalle.

Lisäksi on saatu asiakirjaselvitystä poliisilaitokselta ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

A on 19.8.2019 määrätty väliaikaiseen ajokieltoon, koska hänen epäiltiin syyllistyneen törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen. Sisä-Suomen poliisilaitos on 10.9.2019 tehnyt päätöksen pitää tämä ajokielto voimassa.

A on 20.4.2020 pyytänyt ajolupaansa takaisin vedoten kesätyöhönsä.

Poliisilaitos on 23.4.2020 määrännyt väliaikaisen ajokiellon päättymään, ettei väliaikaisesta ajokiellosta muodostuisi tarpeettoman pitkää, kun ajokieltorikosasian käsittelypäivää käräjäoikeudessa ei ollut vielä määrätty ja ajo-oikeus oli A:lle kesätöissä välttämätön.

Keski-Suomen käräjäoikeus on 21.8.2020 antamassaan tuomiossa katsonut A:n syyllistyneen törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen ja tuominnut hänet 100 päiväsakon sakkorangaistukseen.

Kun tieto käräjäoikeuden ratkaisusta oli tullut poliisilaitokselle, rikosylikonstaapeli on 25.8.2020 tehnyt päätöksen, jolla A on määrätty kolmen kuukauden ajokieltoon alkaen siitä, kun tuo päätös on noudettu postista (mikä tapahtui 3.9.2020).

A on tehnyt poliisilaitokselle oikaisuvaatimuksen, joka on 8.9.2020 hylätty (komisario).

A on valittanut poliisilaitoksen päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen vaatien ajokieltonsa lyhentämistä. Hallinto-oikeus on varannut A:lle tilaisuuden täydentää valitustaan toimittamalla hallinto-oikeudelle valituksen kohteena olevan päätöksen. Hän ei ollut täydentänyt valitustaan määräajassa 2.11.2020 mennessä. Hallinto-oikeus on 1.12.2020 jättänyt A:n valituksen tutkimatta, koska se oli jäänyt puutteelliseksi eikä asia sen vuoksi ollut oikeudellisesti arvioitavissa.

A on tämän jälkeen vielä vaatinut hallinto-oikeutta poistamaan hänelle määrätyn oikeudenkäyntimaksun, koska hän ei ollut saanut hallinto-oikeuden päätöksessä mainittua täydennyspyyntöä. Lisäksi ajokielto oli jo päättynyt ja oikeudenkäyntimaksua oli pidettävä kohtuuttomana. Hallinto-oikeus on 15.12.2020 hylännyt A:n vaatimuksen.

3.2 Kannanotot

Totean, että kanteluasiassa ei oteta kantaa siihen, miten oikeusasiamies itse olisi asian ratkaissut, vaan lähtökohtaisesti arvioidaan sitä, onko viranomainen toiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan puitteissa. Säännökset jättävät usein soveltajalleen harkintavaltaa, joskus huomattavan paljonkin.

3.2.1 Poliisilaitoksen menettely ajokiellon määräämisessä

Nyt kyseessä olevan kaltaisissa ajokieltoasioissa menettely on kaksivaiheinen. Ensivaiheessa poliisi voi ajokorttilain 70 §:n nojalla määrätä tietyistä rikoksista (kuten törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta) epäillyn väliaikaiseen ajokieltoon.

Tämä väliaikainen ajokielto on ajokorttilain 72 §:n nojalla lähtökohtaisesti voimassa, kunnes poliisi käräjäoikeuden rikosasiassa antaman tuomion jälkeen päättää (varsinaisesta) ajokiellosta. Tästä säädetään ajokorttilain 64 §:n 1 momentissa, jonka mukaan

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

Kantelussa esitetyn perusteella tässä asiassa on aihetta ottaa kantaa vain poliisin menettelyyn ajokiellon määräämisessä käräjäoikeuden tuomion jälkeen.

Menettelystä tällaisessa ajokieltoasiassa säädettiin tapahtuma-aikaan voimassa olleessa ajokorttilain 76a §:ssä (96/2018) seuraavaa.

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

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

A:n ajokieltoasia on siis tullut käsitellä viipymättä käräjäoikeuden 21.8.2020 antaman tuomion jälkeen. Näin on tehtykin, kun ajokieltopäätös on tehty 25.8.2020.

Kantelussa on arvosteltu muun ohessa sitä, ettei poliisilaitos kuullut A:ta. Kuulemisesta on säädetty em. ajokorttilain 76a §:n 2 momentissa. Siinä on nimenomaisesti säädetty, että kuulemismahdollisuudesta voidaan ilmoittaa epäillylle jo ennen käräjäoikeuden ratkaisua eli jo silloin, kun hänelle on ilmoitettu kyseisestä rikosepäilystä. Näin on selvityksen mukaan tehty myös A:n kohdalla: kuulemismahdollisuudesta on ilmoitettu hänelle elokuussa 2019.

Ajokorttilain esitöissä on kuulemisesta todettu, että ”jos kuljettajalle olisi ehdotetun 76 a §:n 2 momentin mukaisesti varattu tilaisuus tulla kuulluksi jo esitutinnan yhteydessä, kuljettajaa ei olisi tarpeen kuulla uudelleen ennen ajokieltopäätöksen tekemistä.

Tältä osin on kuitenkin huomattava, että määräaika lausuman antamiselle saataisiin määrätä päättymään vasta syyksi lukevan ratkaisun antamisen jälkeen.

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

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

Momentti mahdollistaisi luonnollisesti myös sen, että kuuleminen käynnistettäisiin tavallisen hallintoasian tapaan vasta ajokieltoasian tultua vireille eli syyksi lukevan ratkaisun antamisen jälkeen. Näin voi olla tarpeen menetellä esimerkiksi toistuvien rikkomusten tapauksissa sekä sellaisissa yksittäisissä rikosasioissa, joihin liittyy jo esitutkinnassa tavanomaista epäselvempiä kysymyksiä.

Jos ajokieltoasian ratkaisijalle on epäselvää, onko kuljettajalle varattu tilaisuus tulla kuulluksi jo esitutkinnan aikana vai ei, kuljettajaa olisi vielä kuultava hallintolain mukaisesti.” (hallituksen esitys 103/2017 s.66-67)

Korostan, että kuulemismahdollisuuden varaaminen asianosaiselle on hallintomenettelyn hyvin olennainen osa. Se tulee tehdä tavalla, joka tosiasiallisesti (eikä vain muodollisesti) turvaa oikeuden tulla kuulluksi, mikä osaltaan varmistaa asiallisesti oikeaan ratkaisuun päätymistä. Esimerkiksi ajokortin tarpeeseen liittyvät olosuhteet voivat muuttua hyvinkin paljon rikosasian käsittelyn aikana ja niillä voi olla olennaista merkitystä harkittaessa ajokiellon pituutta. Myös käräjäoikeudessa voi tulla esille asianosaisen mielestä huomioon otettavia seikkoja.

Ajokorttilain 76a §:n 2 momentin säännös mahdollistaa sinänsä sen, että asianosaiselle ilmoitetaan kuulemismahdollisuudesta jo esitutkinnassa eli hyvinkin paljon ennen kuin ajokieltoasia käräjäoikeuden tuomion jälkeen tulee vireille ja käsittelyyn. Tämä sääntely poikkeaa hallintolain yleisestä kuulemissääntelystä, kun kuuleminen voi siis tapahtua ennen asian vireilletuloa. Tätä ajokorttilain säännöstä on tulkitettava pitäen mielessä hallintolain kuulemissääntelyn periaatteet ja tavoitteet.

Painotan ensinnäkin sitä, että esitutkinnassa tapahtuva ilmoitus kuulemismahdollisuudesta tulee tehdä korostetun selkeästi ja ilmoittaen, ettei erillistä kuulemisilmoitusta lähtökohtaisesti tule käräjäoikeuden tuomion jälkeen. Näin varmistetaan, että asianosainen ymmärtää, että hänen tulee olla oma-aloitteinen käräjäoikeuden tuomion jälkeen, jos hän haluaa tulla kuulluksi vielä ajokieltoasian tuossa vaiheessa.

Poliisin tulisi myös tapauskohtaisesti harkita, olisiko aihetta varata kuulemismahdollisuus erikseen vielä käräjäoikeuden tuomion jälkeenkin - kuten lain esitöissä on mainittu.

Joka tapauksessa tulee aina noudattaa lain esitöissä esitettyä siitä, että kuulemiselle varatun määräajan olisi kaikissa tapauksissa päätyttävä vasta kohtuullisen ajan kuluttua käräjäoikeuden tuomiosta. Se, että päätös on lain mukaan tehtävä ”viipymättä” syyksilukevan ratkaisun jälkeen, ei tarkoita, että tingittäisiin asianosaisen oikeudesta saada asiassa kohtuullinen määräaika oma kantansa esittämiseksi.

Totean myös, että asiaan on käsitelty myös Poliisihallituksen ohjeessa ”Rikosperusteisen ajokieltoasian käsittely” (POL-2019-10957). Sen mukaan ”kuljettajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ajokieltoasiassa ennen sitä koskevan päätöksen tekemistä.

Tilaisuudesta tulla kuulluksi voidaan ilmoittaa hänelle jo ennen edellä mainitun syyksi lukevan ratkaisun antamista heti, kun kuljettajalle on ilmoitettu, että häntä epäillään ajokieltoon johtavasta rikoksesta. Tämä voi tapahtua esimerkiksi partion väliaikaiseen ajokieltoon määrittämisen yhteydessä antamalla ajo-oikeusasian käsittelyä koskevalla ohjeella. Kuulemiselle varattu määräaika voi kuitenkin päättyä aina vasta kohtuullisen ajan kuluttua syyksi lukevan ratkaisun antamisesta. Kohtuullisena aikana on yleensä pidettävä noin kahden tai kolmen viikon aikaa. Mikäli kuulemisesta ei ole annettu tietoa tässä yhteydessä, tulee henkilölle lähettää kirjallinen selvityspyyntö ennen ajokieltoasian käsittelyä.”(alleviivaus tässä)

Tässä tapauksessa päätös on tehty neljä päivää käräjäoikeuden tuomion jälkeen. Pidän tätä aikaa selvästi liian lyhyenä. Se on myös ollut em. Poliisihallituksen ohjeen vastainen, kuten myös poliisipäällikkö on lausunnossaan todennut. Sillä, että A oli useita kuukausia ennen käräjäoikeuden tuomiota pyytänyt ajokorttiaan takaisin, ei ole vaikutusta siihen, että hänelle olisi tullut antaa riittävästi aikaa käräjäoikeuden tuomion antamisen jälkeen mahdollisen selvityksen antamiseen.

Sinänsä A on käyttänyt ajokorttilain 95a §:n mukaista mahdollisuutta tehdä ajokieltopäätöksestä oikaisuvaatimus poliisilaitokselle ja siinä yhteydessä esittää näkemyksensä ajokieltoasiassa. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan poista vaatimusta siitä, että hänelle olisi tullut jo ennen ajokieltopäätöksen tekemistä tullut varata riittävästi aikaa kantansa esittämiseen.

Saatan käsitykseni rikosylikonstaapelin virheellisestä menettelystä hänen tietoonsa.

3.2.2 Ajokiellon pituus ja ajankohta

Ajokorttilain 66 §:ssä säädetään ajokiellon kestosta muun muassa, että törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen syyllistynyt kuljettaja määrätään ajokieltoon vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja että ajokielto on voimassa enintään viisi vuotta. Lisäksi tuon lainkohdan mukaan ajokiellon kestosta määrättäessä otetaan huomioon ne vaikutukset, jotka toimenpiteellä on ajokieltoon määrättävän toimeentuloon ja välttämättömään liikkumiseen ja että ajokiellon kestosta määrättäessä on vähennyksenä otettava huomioon aika, jonka kuljettaja on ajokieltoon johtaneen teon vuoksi ollut ilman ajo-oikeutta, taikka katsottava ajokielto väliaikaisen ajokiellon pituuden vuoksi kokonaan kärsityksi.

Laki jättää siis ajokieltoa määrättäessä paljonkin harkintavaltaa. Kuten selvityksistä ja lausunnoista käy ilmi, poliisi on pyrkinyt yhtenäistämään ajokieltoikäntä ohjeistuksellaan. Kyse on kuitenkin vain ohjeistuksesta, joka ei siis ole sitovaa ja joka sekin jättää soveltajalleen yksittäistapauksellista harkintavaltaa.

Kun otetaan huomioon selvityksissä ja lausunnossa esitetyt seikat, katson, ettei ajokiellon pituudesta päätettäessä ole ylitetty harkintavaltaa tai käytetty sitä väärin.

Lisäksi totean, että ajokorttilain 66 §:n mukaan nyt kyseessä olevan kaltainen (lain 64 §:n mukainen) ajokiello on määrättävä pantavaksi täytäntöön välittömästi, kun päätös ajokiellosta on tehty. Näin ollen lain mukaan ei ole ollut mahdollista määrätä ajokielloa voimaan vasta myöhemmin talvella, kuten kantelija on esittänyt

3.2.3 Hallinto-oikeuden menettely

Hallinto-oikeus on jättänyt A:n valituksen tutkimatta, kun hän ei ollut pyynnöstä huolimatta toimittanut hallinto-oikeudelle valituksen kohteena olevaa poliisilaitoksen ajokiellon päätöstä. Kantelun mukaan A ei ollut saanut hallinto-oikeudelta valituksen täydennyskehotusta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun 16 §:n mukaan valitukseen on liitettävä:

- 1) valituksen kohteena oleva päätös valitusosoituksineen;
- 2) selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta;
- 3) asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Saman lain 90 §:n mukaan

Hallintotuomioistuimen päätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä käyttäen tiedoksiannon vastaanottajan tuomioistuimelle tätä tarkoitusta varten ilmoittamaa prosessiosoitetta (tavallinen tiedoksianto).

Tiedoksianto on kuitenkin toimitettava todisteellisesti, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulu muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Todisteellista tiedoksiantoa voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti myös, jos se koskee päätöksen täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä.

Saadun selvityksen mukaan A:lle on 15.9.2020 sähköpostitse ja 1.10.2020 postitse hänen ilmoittamaansa prosessiosoitteeseen lähetetty täydennyspyynnöt, joissa häntä on pyydetty täydentämään valitustaan päätöksellä, josta hän valittaa. Hän ei ole toimittanut päätöstä hallinto-oikeudelle.

Katson, että ei ole aihetta epäillä hallinto-oikeuden ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä väärin taikka muutoinkaan menetelleen tavalla, joka antaisi minulle aihetta toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan vastaisen varalle rikosylikonstaapelin tietoon edellä kohdassa 3.2.1 esittämäni käsityksen hänen menettelynsä virheellisyydestä.

Samalla kiinnitän Sisä-Suomen poliisilaitoksen huomiota kohdassa 3.2.1 esittämiini näkökohtiin ajokieltoasioiden käsittelystä. Pyydän poliisilaitosta saattamaan ratkaisun ajokieltoasioita käsittelevien virkamiesten tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni rikosylikonstaapelille ja poliisilaitokselle.

Muihin toimenpiteisiin kantelu ei anna aihetta.