

Helinä Tiura-Virta

**RIKESAKOSTA LIIKENNEVIRHEMAKSUUN –
POLIISI TIELIIKENTEE VÄHÄISTEN RIKKOMUSTEN
SEURAAMUSTEN MÄÄRÄÄJÄNÄ**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Julkisoikeus

Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2020

TIIVISTELMÄ

Helinä Tiura-Virta: Rikesakosta liikennevirhemaksuun – poliisi tieliikenteen vähäisten rikkomusten seuraamusten määrääjänä
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Toukokuu 2020

Tieliikenteen vähäisten rikkomusten seuraamussääntely muuttuu uuden tieliikennelain tultua voimaan kesäkuussa 2020. Sääntelyn keskeinen muutos on rikesakon poistuminen liikenne rikkomuksen seuraamuksena ja sen tilalle tuleva hallinnollinen sanktio liikennevirhemaksu. Sekä rikesakon että liikennevirhemaksun määrääminen kuuluvat poliisin toimivaltaan. Tässä lainopillisessa tutkielmassa selvitetään, millaisia keskeisiä muutoksia poliisin toimivallan ja harkintavallan käytön kannalta sääntelymuutoksessa nousee esille. Tutkielmassa poliisin tieliikenteen valvonta on se lakisääteinen tehtäväkonteksti, jonka yhteydessä poliisi käyttää tutkimuksen kohteena olevia toimivaltuuksiaan. Viranomaisen vallankäyttöä tutkittaessa tärkeä lähtökohta on oikeusvaltioperiaate, jonka osa-alueita ovat lainalaisuusperiaate ja vallanjakoperiaate. Lainalaisuusperiaate on viranomaisen toimivallan oikeutuksen ja rajoituksen alkulähde. Vallanjako liittyy niin ikään rikesakkoihin ja liikennevirhemaksuun liittyvään toimivaltakeskusteluun, koska näiden seuraamusten määräämisessä kysymys on poliisille siirretystä tuomiovallasta, joka on poikkeus vallan kolmijako-opista. Vallankäyttöä rajoittavat periaatteet ja perusoikeudet ovat merkittäviä, oikeuden syvemmistä tasoista nousevia elementtejä, joiden kautta voidaan etsiä rajoja harkintavallan käytölle.

Liikennevirhemaksusääntely laajentaa ja itsenäistää poliisin tuomiovaltaa. Tuomiovallan lisääntyessä korostuu menettelyllisen oikeusturvan merkitys. Poliisin on entistä vahvemmin tunnistettava ja noudatettava menettelysääntelyn vaatimuksia, koska menettelysääntely ja sen takaama oikeusturva on asetettu edellytykseksi sille, että tuomiovaltaa voidaan käyttää tuomioistuimen ulkopuolella. Menettelysääntelyn kautta viranomaisen joutuu huomioimaan kaikki perusoikeuksien ja oikeusturvan sekä oikeusperiaatteiden asettamat vaatimukset. Liikennevirhemaksumenettelyssä noudatetaan hallintomenettelyä, eikä hallintomenettelyn oikeusturvaedellytyksiä juurikaan rajoiteta tieliikennelailla. Poikkeuksena on kuitenkin ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu, jonka menettely poikkeaa selvästi hallintolain hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeista. Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun osalta onkin korostettava jälkikäteisen oikeusturvan merkitystä ennakkollista oikeusturvaa vahvemmin.

Poliisin on harkintavaltaa käyttäessään tärkeää tunnistaa hallinto-oikeudellisen sanktion ja rikosoikeudellisen rangaistuksen ja niiden eriävien oikeuslinjojen erot. Se, onko kysymys hallinnollisesta vai rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, vaikuttaa poliisin mahdollisuuksiin käyttää joitakin toimivaltuuksia. Sen lisäksi hallinnollinen liikennevirhemaksu on toissijainen rikosoikeudelliseen rangaistukseen nähden. Asianosaisen aseman kannalta nykyisin on kuitenkin huomattava, että myös hallinnollisen sanktion ollessa kyseessä asianosaisella on itsekriminointisuoja ja häntä turvaa syyttömyysolettama, jotka ovat lähtökohtaisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellytyksiä. Hallinnollisen ja rikosoikeudellisen menettelyn eroista johtuu myös, että on entistä tärkeämpää, että poliisi seuraamusta määrätessään hahmottaa liikenne rikkomuksen ja liikenne rikoksen välisen rajan, eli rikoslain määrittelemän abstraktin vaarantamisen rajan. Uuden tieliikennelain voimaan tultua tällä rajalla määräytyvät käytettävä menettely ja asianosaisen asema sekä käytössä olevat jälkikäteiset oikeusturvakeinot.

Avainsanat: julkisoikeus, poliisi, toimivalta, harkintavalta, liikennevalvonta, liikenneturvallisuus, seuraamus, liikennevirhemaksu, rikesakko, hallintosanktio

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

LÄHTEET.....	IV
LYHENTEET.....	XII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta.....	1
1.2 Tutkimustehtävä, näkökulma ja tutkimuksen rakenne.....	3
1.3 Tutkimuksen metodi ja lähteet.....	5
2 JULKISEN VALLAN KÄYTÖN LÄHTÖKOHDAT.....	8
2.1 Oikeusvaltioperiaate: lakiin sidottu valta ja paradoksi.....	8
2.2 Lainalaisuusperiaate ja toimivalta.....	10
2.3 Vallan kolmijako-oppi.....	11
2.4 Harkintavallan perinteisestä kahtiajaosta harkintavallan asteisiin.....	13
2.5 Perusoikeudet ja periaatteet harkintavallan rajoittajina.....	15
3 POLIISIN TOIMIVALLAN PERUSTEET.....	18
3.1 Tehtävät toimivallan kontekstina.....	18
3.2 Alueellinen, asteellinen ja asiallinen toimivalta.....	20
3.3 Poliisilain yleisesti toimivaltaa ohjaavat normit.....	21
4 POLIISIN VALTA JA TIELIIKENTEEN VÄHÄISTEN RIKKOMUSTEN SEURAAMUKSET.....	27
4.1 Tieliikenteen turvallisuuden valvonta poliisin toimivallan kontekstina.....	27
4.1.1 Liikenneturvallisuus - hengen ja terveyden oikeushyvät.....	27
4.1.2 Muuta toimivaltasäätelyä tieliikennevalvonnan kontekstissa.....	30
4.1.3 Tieliikennelaki – tieliikenteen käyttäytymisen normisto.....	34
4.2 Rikesakon ja liikennevirhemaksun oikeudelliset luonteet.....	39
4.2.1 Hallinnollisten sanktioiden epäyhtenäinen sääntely.....	39
4.2.2 Rikosoikeudellinen rangaistus ja hallinnollinen seuraamus.....	42
4.2.3 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate.....	46

4.3 Seuraamusten soveltamisen rajapinnat harkintavallan käytön haasteina	49
4.3.1 Rikesakon ja liikennevirhemaksun soveltamisalat	49
4.3.2 Huomautus ja toimenpiteistä luopuminen liikenne rikkomuksen alarajalla	52
4.3.3 Vaarantaminen liikenne rikkomuksen ja rikoksen rajana	55
4.4. Vallanjaon oikeutus ja vallankäytön rajoitukset seuraamusmenettelyiden sääntelyssä	57
4.4.1 Poliisin tuomiovalta	57
4.4.2 Menettelysääntely oikeusturvan takeena	59
4.4.3 Asian selvittäminen	63
4.4.4 Kuuleminen	66
4.4.5 Tiedoksianto	68
4.5 Automaattisessa liikennevalvonnassa havaittujen liikenne rikkomusten seuraamukset	70
4.6 Jälkikäteinen oikeusturva	73
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	76

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Vantaa 2002.

Arvelin, Konsta: Liikennevirhemaksu: rikosoikeudellinen ja valtiosääntöoikeudellinen poikkileikkaus tieliikenteen uuteen seuraamusjärjestelmään. Pro gradu. Lapin yliopisto. 2018.

Elvik, Rune: Why some road safety problems are more difficult to solve than others. *Accident Analysis and Prevention* 42/2010, s. 1089–1096.

Halila, Leena – Lankinen, Veronica – Nilsson, Annika: Administrativa sanktionsavgifter. En nordisk komparativ studie. Danmark 2018.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent Oy. Verkkokirja. Jatkuva julkaisu. 2004. (Hallberg ym.)

Helenius, Dan: Ne bis in idem i den finska och europeiska straffprocessrätten. Alma Talent Oy. Verkkokirja. Vastaa painettua teosta. 2019.

Helminen, Klaus: Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet. Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2006.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu: Poliisilaki. Alma Talent Oy. Verkkokirja. Vastaa painettua teosta. 2012.

Husa, Jaakko: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? *Oikeus* 1/2003, s. 4–25.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, johdatus julkisoikeuteen. Talentum. Verkkokirja. Vastaa painettua teosta. 4. uud. painos. 2014.

Kallberg, Veli-Pekka – Luoma, Juha – Mäkelä, Kari – Peltola, Harri – Rajamäki, Riikka: Ajonopeuden liikenneturvallisuus- ja ympäristövaikutukset. VTT Technology 2014. (Kallberg ym.)

Katajisto, Tuomo: Tieliikennelain henkilöstökoulutuksen pilottiluennot ohjausryhmälle ja liikenteen opettajille, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere 8.1.2020 klo 12–15 ja 10.1.2020 klo 8–10.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Kohti rationaalisempaa rankaisemista. *Lakimies* 1/2009, s. 34–58.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Poliisiko tuomariksi? *Oikeus* 2/2010, s. 99–115.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Hallinnollinen sanktiointi. Väitöskirja. Turku 2011. (2011a)

Kiiski, Kimmo Ilmari: Rahamaksu rangaistuksena. Edilex 2011. (2011b)

Kiiski, Kimmo – Koillinen Mikael: Tieliikennevirhemaksu vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktiona. Edilex 2016. Julkaistu aikaisemmin teoksessa Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Edita Publishing Oy 2016.

Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.

Kotkas, Toomas: Hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin päivitys kotimaisen sosiaalioikeuden lainsäädännön valossa. Lakimies 6/2011, s. 1130–1151.

Lahti, Raimo: Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta. Edilex 2014. Julkaistu aiemmin teoksessa Rikoksesta rangaistukseen, juhlaulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012 toim. Tatu Hyttinen, Antti Jokela, Jussi Tapani, Mikko Vuorenpää. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2012.

Melander, Sakari: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Väitöskirja. Vammala 2008.

Merikoski, Veli: Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.

Minkkinen, Panu: Valta, sen jakaminen, ja parlamentarismi: PL 3 §:stä Walter Bagehotin valossa. Lakimies 1/2015, s. 3–27.

Mäenpää, Olli: Tarkoituksenmukaisuus – vallanjaon rajapyykki? teoksessa Samuli Hurri (toim.): Demokraattisen oikeuden ehdot. Kritiikki, politiikka, kulttuuri. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Helsinki 2008.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Alma Talent Oy. Verkkokirja. Jatkuva julkaisu. 2018.

Raitio, Juha: Huomioita oikeusvaltiokäsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa. Lakimies 5/2017, s. 559–579.

Rautio, Jaakko: Rikesakko – nykyisen ja tulevan sääntelyn vertailua. Edilex 2014. Julkaistu aiemmin teoksessa Tatu Hyttinen, Antti Jokela, Jussi Tapani, Mikko Vuorenpää (toim.): Rikoksesta rangaistukseen, juhlaulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2012.

Rautio, Jaakko: Sakkomenettely. Teoksessa Frände, Dan – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko: Prosessioikeus. Alma Talent Oy. Verkkokirja. Jatkuva julkaisu. 2016.

Sinisalo, Kari: Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Väitöskirja. Vammala 1971.

- Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti:* Rikosoikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. Helsinki 2013.
- Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti:* Rikosoikeus. Rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano. Helsinki 2016.
- Tolonen, Hannu:* Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.
- Tolvanen, Matti:* Tieliikenne rikokset ja kriminaalipolitiikka. Väitöskirja. Jyväskylä 1999. (1999a)
- Tolvanen, Matti:* Tieliikenne rikokset. Jyväskylä 1999. (1999b)
- Tolvanen, Matti:* Tieliikenteen käsikirja 2018. Keuruu 2018.
- Tolvanen, Matti:* Rikosvastuusta tieliikenteessä. Luento Liikenne rikosten tutkintakurssilla, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere 12.11.2019 klo 12–15.
- Tolvanen, Matti – Kukkonen, Reima:* Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Hämeenlinna 2011.
- Tuori, Kaarlo:* Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7/1999, s. 920–931.
- Tuori, Kaarlo:* Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.
- Tuori, Kaarlo:* Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. Vantaa 2002.
- Tuori, Kaarlo:* Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 7–8/2005, s. 1021–1049.
- Tuori, Risto:* Tieliikenteen ylinopeusrikkomukset summaarisessa menettelyssä. Lisensiaatintyö. Vammala 2002.
- Tuori, Risto:* Rikosoikeudellisesta vähäisyydestä. Edilex 6.9.2006. Julkaistu aiemmin teoksessa Ari-Matti Nuutila ja Elina Pirjatanniemi (toim.): Rikos, rangaistus ja prosessi, juhlaulkaisu Eero Backman 1945 – 14/5 – 2005. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2005.
- Tuori, Risto:* Liikennejärjestelmät liikenne rikosoikeuden suojelukohteena. Edilex 2016. Julkaistu aikaisemmin teoksessa Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Edita Publishing Oy 2016.
- Viljanen, Pekka:* Epäonnistunut sakkouudistus. Defensor Legis 4/2015, s. 662–679.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Väitöskirja. Vantaa 2001.
- Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko:* Periaatteet prosessioikeudessa. Teoksessa Frände, Dan – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko: Prosessioikeus. Alma Talent Oy. Verkkokirja. Jatkuva julkaisu. 2016.
- Vähätalo, Tuukka-Tapani:* Ne bis in idem -kielto ja rinnakkaisen vireilläolon merkitys EIS:n järjestelmässä. Defensor Legis 1/2012, s. 73–91.

Zila, Josef. I stället för straff. Sanktionsavgift som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet. Stockholm 1992.

Lakien esityöt

Kansalaisaloitteet

KAA 3/2014 vp Kansalaisaloite: Rattijuoppouden rangaistuksia on tiukennettava.

Asiantuntijalausunnot valiokunnille

Halila, Leena. Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksen HE 180/2017 vp johdosta. 8.2.2018.

Melander, Sakari. Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksen HE 180/2017 vp johdosta. 8.2.2018.

Oikeusasiamies. Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle poliisilaista, dnro 4191/5/10. 9.12.2010.

Tolvanen, Matti. Asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksen HE 180/2017 vp johdosta. 2.5.2018.

Eduskunnan lainvalmisteluasiakirjat

EV 77/2013 vp Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 7/2013 vp Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVL 9/2018 vp Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 9/1986 vp Lakivaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksestä esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi.

LaVM 14/2005 vp Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi rikesakkomenettelystä annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta ajoneuvon haltijan vastuun toteuttamiseksi automaattisessa liikennevalvonnassa.

LaVM 31/2014 vp Lakivaliokunnan mietintö kansalaisaloitteesta Rattijuoppouden rangaistuksia on tiukennettava (KAA 3/2014 vp).

PeVL1/1982 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rikesakkolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 4/1986 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 15/1994 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 6/1998 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä ja tieliikennelain 75 §:n muuttamisesta.

PeVL 7/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 57/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 67/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 9/2018 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Hallituksen esitykset

HE 74/1979 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi.

HE 14/1985 vp Hallituksen esitys esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 57/1994 vp Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 32/1997 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle liikenne rikoksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 1/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 20/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 44/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 94/2009 vp Hallituksen esitys laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 222/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 223/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 224/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 15/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 50/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

HE 103/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 180/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 29/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 17/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tieliikennelain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Engel ym. vastaan Alankomaat 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 ja 5370/72, tuomio 8.6.1976.

Falk vastaan Alankomaat, 66273/01, päätös 19.10.2004.

Janosevic vastaan Ruotsi, 34619/97, tuomio 23.7.2002.

Ruotsalainen vastaan Suomi, 13079/03, tuomio 16.6.2009.

Zolotukhin vastaan Venäjä, 14939/03, tuomio 10.2.2009.

Korkein hallinto-oikeus:

KHO 2011:41 dnro 2447/2/10, 20.4.2011.

KHO 2014:95 dnro 1138/2/13, 6.6.2014.

KHO 2014:145 dnro 2560/2/12, 2.10.2014.

KHO 2016:33, dnro 767/2/13, 23.3.2016.

KHO dnro 3992/2/14, 22.6.2016/2780.

KHO dnro 1038/2/16, 29.12.2016/5592.

KHO dnro 1039/2/16, 29.12.2016/5593.

KHO 2019:152, dnro 4931/2/18, 10.12.2019.

Korkein oikeus:

KKO 2010:45, dnro R2010/304, 29.6.2010.

KKO 2010:46, dnro R2010/323, 29.6.2010.

KKO 2010:82, dnro R2009/541, 19.11.2010.

KKO 2013:94 dnro R2012/212 19.12.2013.

KKO 2017:20, dnro R2015/761, 24.4.2017.

KKO 2018:29 dnro R2017/420, 9.4.2018.

KKO 2019:74 dnro R2018/232, 5.9.2019.

KKO 2020:13, dnro R2019/161, 13.2.2020.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut

Apulaisoikeusasiamies, dnro 1634/4/01, 18.12.2003.

Apulaisoikeusasiamies, dnro 1681/4/08. 19.8.2009.

Apulaisoikeusasiamies, dnro EOAK/4212/2017, 2.3.2018.

Apulaisoikeuskansleri, dnro OKV/1509/1/2010, 7.3.2012.

Oikeusasiamies, dnro EOAK/374/2019, 12.12.2019.

Viranomaislähteet ja tilastot

European Commission: Recommendation of 6 April 2004 on enforcement in the field of road safety, 2004/345/EC, EUVL L 111/75, 17.4.2004.

European Commission: Mobility and transport, Road safety. Verkkosivu:
https://ec.europa.eu/transport/road_safety/home_en. Viitattu 14.3.2020.

Oikeusministeriö: Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 52/2018. Helsinki 2018.

Poliisihallitus: Nopeusvalvonnan puuttumisraja. Ohje. Dnro POL-2016-8939. 5.9.2016.

Poliisihallitus: Liikenne rikostutkintaohje. Ohje. Dnro POL-2016-9316. 28.2.2017.

Poliisihallitus: Käsikirja rangaistusten määräämiseksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa sakkomenettelyssä. 2019.

Tilastokeskus: Suomen virallinen tilasto (SVT): Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset. 2017. Verkkosivu:
http://www.stat.fi/til/syyttr/2017/syyttr_2017_2018-09-26_tie_001_fi.html. Viitattu 20.11.2019.

Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenneturvallisuuden parantamiseksi – tiedosta liikenneturvallisuutta. LVM/2016/114. Valtioneuvoston yleisistunto 15.12.2016.

Valtionalouden tarkastusvirasto: Tuloksellisuustarkastuskertomus. Poliisin liikennevalvonta. Dnro 248/54/2017. 2019.

LYHENTEET

AOA	apulaisoikeusasiamies
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ETL	esitutkintalaki (805/2011)
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
HL	hallintolaki (434/2003)
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	korkein hallinto-oikeus
Kielil	kielilaki (423/2003)
KKO	korkein oikeus
KP-sopimus	kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)
LP	Liikkuva poliisi
PKL	pakkokeinolaki (806/2011)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PolHall	laki poliisin hallinnosta (110/1992)
PolL	poliisilaki (872/2011)
PORA	poliisin hallintorakenneuudistus
RL	rikoslaki (39/1889)
SEU	sopimus Euroopan unionista (EYVL C 191, 29.7.1992)
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto) (EUVL C 326, 26.10.2012)

SRML	laki sakon ja rikesakon määräämisestä (724/2010)
TLL	uusi tieliikennelaki (729/2018), vanha tieliikennelaki (267/1981)
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO

”The only purpose for which power can rightfully be exercised over any member of a civilized community against his will is to prevent harm to others.”
John Stuart Mill: On Liberty, 1859.

1.1 Tutkimuksen tausta

Uusi tieliikennelaki (729/2018) astuu voimaan kesäkuussa 2020¹. Tieliikennelaki on poikkeuksellisen laajakantoinen ja merkittävä uudistus². Tieliikennelainsäädännöllä on merkitystä jokaiselle suomalaiselle, Suomessa liikkuvalla ulkomaalaisella ja kansainvälisellä tieliikenteellä³. Tieliikenteen sääntely ja sen valvonta suojelevat jokaisen liikenteeseen osallistuvan ihmisen henkeä ja terveyttä⁴, ja jokainen ihminen on osa liikennettä liikkueensa jalkakäytävällä, kadulla, tiellä tai parkkipaikalla tai käyttäessään jotain kulkuvälinettä. Sääntelyn yhteiskunnallinen vaikuttavuus on kiistämätön.

Poliisin yksi näkyvimmistä tehtäväkokonaisuuksista on liikenneturvallisuustyö, jonka merkittävä osa-alue on liikennevalvonta.⁵ Liikennevalvonta tapahtuu monilta osin tieliikennelain sääntelemissä puitteissa. Tutkielmani substanssi kuuluu poliisin tieliikennevalvonnan kontekstiin. Aihevalinta johtuu osittain arvostuksestani poliisin liikennevalvontatyötä kohtaan, ja haluan kirjoituksellani lisätä yhden puheenvuoron liikennevalvonnan alaan liittyviin diskursseihin.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuusarvioinnissa vuonna 2019 tarkastusvirasto totesi, että liikenneturvallisuuden painoarvo on laskenut valtionhallinnossa, ja liikenneturvallisuustyö on jäänyt akuutimpien uhkien varjoon. Huolimatta liikenteen kiistämättömän laajasta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta liikennevalvonta on vähentynyt viimeisen viiden vuoden aikana, ja poliisilaitosten liikennesektorien voimavaroja on käytetty yhä enemmän muihin tehtäviin. Liikennevalvonnan strateginen ohjaus on niin ikään vähentynyt, eikä sisäministeriöllä enää ole liikenneturvallisuusstrategiaa. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä tieliikenneturvallisuuden

¹ Kesäkuussa 2020 voimaan tulevasta tieliikennelaista (729/2018) käytän muotoa *uusi tieliikennelaki* tai *uusi TLL*. Vielä voimassa olevasta ja uuden lain voimaan tultua kumoutuvasta tieliikennelaista (267/1981) käytän muotoa *vanha tieliikennelaki* tai *vanha TLL*.

² PeVL 9/2018 vp, s. 2.

³ HE 180/2017 vp, s. 5.

⁴ HE 32/1997 s. 3.

⁵ Helminen – Kuusimäki – Rantaescola 2012, s. 723.

parantamisesta (2016)⁶ linjattiin hyvin vähän poliisin liikenneturvallisuustyötä. Eduskunnan edellyttämää ulkoista selvitystä poliisin hallintorakennemuutoksen (PORA III) vaikutuksista ei ole vielä tehty⁷. Tarkastusvirasto suositteli, että sisäministeriö vahvistaisi liikenneturvallisuustyön strategista ohjausta ja arvioisi liikennevalvonnan kehittämistoimia ja toiminnan vaikuttavuutta.⁸

Vuonna 2017 Suomessa määrättiin noin 330 000 rikesakkoa⁹. Rikesakoista 94 prosenttia tuomittiin liikenne rikkomuksista¹⁰. Uusi tieliikennelaki muuttaa liikenteen vähäisten rikkomusten seuraamusmenettelyn. Rikesakko poistuu liikenne rikkomuksen seuraamusmenettelyä, ja sen tilalle tulee liikennevirhemaksu. Liikennevirhemaksu on asialliselta laajuudeltaan aivan uusi seuraamusmuoto Suomen lainsäädännössä. Liikennevirhemaksua on perusteltu taloudellisilla ja prosessiekonomisilla syillä: teoille, joiden moitittavuus on vähäinen ja joita on paljon, on pidetty järkevänä etsiä seuraamusmenettely, joka on byrokraattisesti yksinkertaisempi¹¹. Liikennevirhemaksu eroaa rikesakosta siten, että se on hallinnollinen sanktio toisin kuin rikesakko, joka on rikosoikeudellinen rangaistus, joka määrätään summaarisessa sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (724/2010, sakkomenettelylaki tai SRML) mukaisessa menettelyssä. Molemmista poliisi on seuraamuksen määrääjä¹².

Poliisin rooli julkisen vallan käyttäjänä on merkittävä liikennevirhemaksuja määrättäessä samoin kuin rikesakkojakin määrättäessä, koska poliisi käyttää näissä menettelyissä tuomiovaltaa. Menettelyillä on vahva kytkös oikeusvaltiolliseen keskusteluun vallanjaosta ja vallan oikeutuksesta ja rajoituksista, koska menettelyt poikkeavat vallan kolmijako-opista. Liikennevirhemaksu tuo poliisin toimivaltaan ja harkintavaltaan uudenlaisia piirteitä, koska liikennevirhemaksujen määräämiseen sovelletaan hallintolakia (434/2003, HL), kun taas rikesakkomenettelyä säädetään sakkomenettelylaissa. Liikennevirhemaksua sovelletaan tekoihin, jotka eivät ole rikoksia, mikä vaikuttaa myös poliisin toimivaltuuksien käyttöön. Rikesakkorikkomukset puolestaan ovat

⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös LVM/2016/114.

⁷ PORA III -hallintorakennemuutoksessa keskiössä oli Liikkuvan poliisin lakkauttaminen. Huoli liikennevalvonnan tilasta ja liikenneturvallisuudesta varjosti uudistusta. Eduskunta edellytti hallintovaliokunnan esityksen mukaisesti hallituksen antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2014 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen PORA III -uudistuksen toimeenpanosta kiinnittäen erityistä huomiota muun muassa liikenteen valvontaan ja liikenneturvallisuustyöhön sekä poliisin palvelujen saatavuuteen maan eri osissa. (HaVM 7/2013 vp, s. 12–13; EV 77/2013 vp, s. 1.)

⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019, s. 4.

⁹ Tilastokeskus 2017.

¹⁰ Ibid.

¹¹ HE 180/2017 vp, s. 139–140.

¹² Rikesakko voidaan määrätä myös tuomioistuimessa niistä rikkomuksista, joiden rangaistus rikesakko on rikesakkorikkomuksista annetun lain (986/2016) mukaan. Liikennevirhemaksun voi määrätä myös tullin tai rajavartiolaitoksen virkamies uuden TLL:n 181 §:n säätämien edellytyksin. Tutkielmassani käsittelemäni ainoastaan poliisin toimivaltaa.

oikeudelliselta luonteeltaan rikoksia. Uuden lainsäädännön voimaantulon kynnyksellä on kiinnostavaa verrata ja arvioida näitä vähäisten rikkomusten seuraamusmenettelyitä poliisin toimivallan, harkintavallan ja vallankäyttöä rajoittavien elementtien valossa.

1.2 Tutkimustehtävä, näkökulma ja tutkimuksen rakenne

Liikennevirhemaksua sekä hallintosanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten problematiikkaa on tutkittu jo jonkin verran rikosoikeuden näkökulmasta¹³. Itse haluan lähestyä asiaa poliisin julkisen vallan käytön eli toimivallan ja harkintavallan näkökulmasta, mikä kiinnittää aiheen vahvasti hallinto-oikeuteen. Koska tutkielma pyrkii myös olemaan hyödyksi poliisiorganisaatiolle tulevaa lainsäädäntöä tulkittaessa, on tutkielmassa lievä painotus uuden tieliikennelain sääntelyssä ja hallintomenettelyn arvioinnissa. Rikesakkosääntely ja sen rikosoikeudellinen luonne toimivat vertailukohtana muutoksia ja harkintavallan haasteita pohdittaessa. Puhuttaessa seuraamusmenettelystä ei voida sivuuttaa asian rikos- ja prosessioikeudellisia puolia, ja niilläkin on melko vahva osansa tutkielmassani. Valtiosääntöoikeudellinen näkökulma kulkee niin ikään hallinto-oikeudellisen näkökulman rinnalla, koska julkisen vallan käytöstä keskusteltaessa lähtökohta on perustuslaillisissa ja oikeusvaltiollisissa kysymyksissä.

Tutkimuskysymykseni on: *Mitä poliisin toimivallan ja harkintavallan kannalta keskeisiä muutoksia sääntelyssä nousee esille, kun siirrytään tieliikenteen vähäisten rikkomusten seuraamusmenettelynä rikosoikeudellisesta rangaistuksesta, rikesakosta, hallinnolliseen seuraamukseen, liikennevirhemaksuun?*

Siirtyminen rikosoikeudellisesta rikesakkomenettelystä hallinto-oikeudelliseen liikennevirhemaksumenettelyyn muuttaa rangaistuksen oikeudellista luonnetta ja rangaistuksen määräävän poliisin vallan ulottuvuuksia, toimivaltaa ja toimivallan puitteissa käytettävää harkintavaltaa. Luodakseni pohjan tutkimukselle, jonka keskeisenä kiinnostuksen kohteena ovat julkisen vallan käytön ulottuvuudet, pidän välttämättömänä tarkastella aivan aluksi oikeusvaltioperiaatetta, jonka osa-alueita ovat lainalaisuusperiaate ja vallanjako-oppi. Oikeusvaltioperiaate on julkisen vallan käytön lähtökohta, jonka merkitystä on tarpeen selvittää käsiteltäessä viranomaisen vallankäyttöä. Viranomaisen vallankäytön oikeutus ja rajoituksen

¹³ Kts. esim. nimenomaisesti liikennevirhemaksusta ainoa tutkimus Arvelin 2018; väitöskirja hallinnollisesta sanktioinnista Kiiski 2011a; artikkeli hallintosanktioista *ultima ratio* -periaatteen näkökulmasta Lahti 2014.

lähtökohta lähtee valtiosäännöstä, oikeusvaltioperiaatteesta. Se on myös seuraamussääntelyn kannalta keskeisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen alkulähde.

Kolmannessa luvussa tarkastelen poliisin toimivallan lähtökohtia erityisesti poliisin toimivaltaa yleisesti sääntelevän poliisilain (872/2011, PoL) sääntelyn puitteissa. Poliisilaissa säädetään yleisluontoisesti poliisin tehtäväalueista, poliisityössä tärkeistä periaatteista sekä eräistä toimivaltuuksista. Poliisilaki on poliisitoiminnan peruslaki, jonka sääntelykokonaisuus on tärkeä tuntee tutkittaessa mitä tahansa poliisin toimivaltakysymyksiä. Poliisilaissa säädetyn poliisin tehtäväalan hahmotan poliisin toimivallan käytön yleisenä kontekstina.

Tutkielmassani poliisin toimivallan konteksti tarkentuu poliisin tieliikenteen valvontaan ja tarkemmin sen yhteydessä tapahtuvaan seuraamusten määräämiseen liikenne rikkomuksista. Neljännessä luvussa hahmotan tieliikenneturvallisuuden valvonnan kontekstiin liittyvää toimivaltanormiston kokonaisuutta ja sen yhteyttä liikenneturvallisuuden tarkoitamiin perusoikeuksiin. Tehtäväkonteksti avaa näkökulman käsitellä toimivaltanormistoa kokonaisuutena sen sijaan, että tarkasteltaisiin yksittäisiä toimivaltanormeja irrallaan lakisääteisistä tehtävistä. Toimivaltuuksien kokonaisuuksien ymmärtäminen osana tehtäväkontekstia auttaa hahmottamaan myös niiden yksittäisiä merkityksiä osana kokonaisvaltaista tieliikenneturvallisuuden valvontaa. Luon lyhyen katsauksen myös tieliikenneoikeuden tärkeimmän oikeuslähteen, tieliikennelain, sääntelyn soveltamisalaan ja periaatteisiin lakiuudistuksen kannalta.

Seuraavaksi analysoin sekä uuden että vanhan tieliikennelain (267/1981) mukaisen liikenne rikkomuksen seuraamusmenettelyn oikeudellista luonnetta. Seuraamuksen asettuminen joko rikosoikeudelliseen tai hallinto-oikeudelliseen linjaan on merkittävää sen kannalta, millaista menettelyä rikkomukseen sovelletaan. Periaatteiden osalta joudutaan käymään keskustelua oikeudenalojen rajojen ylittämisestä, esimerkiksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltumisesta hallinnolliseen sanktioon. Rikesakko ja liikennevirhemaksu erottuvat toisistaan erityisesti erilaisten oikeudellisten menettelyidensä kautta. Arvioin näitä menettelyitä harkintavallan rajoitusten, perusoikeuksien ja menettelyllisen oikeusturvan kannalta sekä oikeusvaltiollisten periaatteiden, vallanjakoon ja toimivallan käyttöön liittyvien kysymysten kannalta. Harkintavaltaa rajoittavat eri oikeuslähteistä peräisin olevat tai oikeuskulttuurista tai oikeuskäytännöstä juontuvat periaatteet, joilla on eri oikeudenaloilla erilaisia sovelluksia. Tärkeitä rajoitteita ovat niin ikään perusoikeudet, joihin puuttumisesta toimivaltasääntelyssä on aina kysymys.

Automaattisessa liikennevalvonnassa todettavien liikenne rikkomusten ala kasvaa uuden lainsäädännön myötä. Automaattisessa liikennevalvonnassa todetuista liikenne rikkomuksista

määrättävien seuraamusten menettelyä käsittelen omana alalukunaan. Erillisen käsittelyn kautta pystyn arvioimaan erityisesti ajoneuvokohtaiseen liikennevirhemaksuun ja ehdolliseen rikesakkoon liittyvää, muista menettelyistä poikkeavaa problematiikkaa. Ennen johtopäätöksiä tarkastelen vielä lopuksi lyhyesti menettelyiden jälkikäteistä oikeusturvaa. Muutoksenhaku ei suoranaisesti liity keskusteluun poliisin toimivallasta ja harkintavallasta, mutta se on tärkeä osa oikeusturvakokonaisuutta, jonka elementit ja myös epäsuora vaikutus poliisin harkintavaltaan ovat tärkeitä tunnistaa käsittelemässäni viitekehityksessä.

1.3 Tutkimuksen metodi ja lähteet

Käytän tutkimukseni metodina lainoppia, jonka avulla pyrin löytämään oikeudesta tietoa tulkitsemalla normeja ja siten kuvaamaan voimassaolevan oikeuden sisältöä. Tulkintakannanotoillani on pitkälti käytännölliset tarpeet. Aihealueeseen liittyvissä kysymyksissä on käytännön poliisityön kannalta paljon problematiikkaa, joka edellyttää lain muutostilanteessa perusteltuja ja oikeuden syväainekset huomioivia tulkintoja edesauttaakseen poliisin harkintavallan käytöstä käytävää keskustelua.

Tulkintalainoppi on käytännöllistä eli praktista lainoppia, joka hakee tietoa pääasiassa oikeuden pintatasolta. Jäsentelen tässä alaluvussa lainoppia ja käyttämiäni oikeuslähteitä oikeuden tasojen avulla. Kaarlo Tuorin kehittämä oikeuden tasomalli auttaa ymmärtämään eri tyyppisten oikeuslähteiden ja muiden oikeuden elementtien suhteita toisiinsa. Tuori kehitti tasomallin osana kriittisen oikeuspositiivismin doktriinia, joka mahdollistaa – toisin kuin perinteinen oikeuspositiivismi – oikeuden immanentin kritiikin eli sisäisen, oikeudesta itsestään lähtöisin olevan kritiikin oikeuden omilla mittapuilla.¹⁴

Tuorin hahmottelemat oikeuden tasot ovat pintataso, oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne. Oikeuden ”myrskyisällä” pinnalla ovat tärkeimmät oikeuslähteet eli lainsäädäntö, lain esityöt, tuomioistuinratkaisut ja oikeustiede¹⁵. Tutkielmassani esittämiäni lainopillisia tulkintakannanottoja perustelen useilla eri oikeuslähteillä eli tulkintaperusteilla, erityisesti juridisilla perusteilla, jotka ovat oikeuden pintatason aineksia. Juridisista tulkintaperusteista lainvalmisteluaineiston osuus painottuu tutkielmassani suhteessa oikeuskäytäntöön, koska käsittelen lainsäädäntöä, joka on vasta tulossa

¹⁴ Tuori K. 2000, s. 336. Kts. myös Tuori K. 2002, s. 185–201, jossa Tuori palaa kommentoimaan kriittisen oikeuspositiivisminsa aiheuttamaa keskustelua ja vastaamaan sen saamaan kritiikkiin.

¹⁵ Tuori K. 2000, s. 171–213.

voimaan. Myöskään rikesakoista ei ole olemassa paljonkaan oikeuskäytäntöä, jota tutkielmassa voisi hyödyntää.

Lainoppi tulkintatieteenä käyttää hyväkseen kaikkia oikeuden eri tasoja. Oikeuskulttuurin ja syvärakenteen elementtejä ei voi oikeudellisessa tutkielmassa sivuuttaa, koska ne kuuluvat oikeuden systematiikkaan ja rakentavat ymmärrystä oikeuden sisällöstä. Oikeuslähdeoppi, derogaatioperiaatteet ja argumentaatiomallit ovat oikeuskulttuurin tason menetelmällisiä aineksia. Yleiset oikeusperiaatteet puolestaan ovat oikeuskulttuurin normatiivisia aineksia. Oikeudenalojen käsitteet kuuluvat niin ikään oikeuskulttuuriin. Lainopin on haettava aineksia myös oikeuden syvärakenteesta, jotta tulkinnasta tulee riittävän syvällistä. Oikeuden syvärakenteesta kumpuavat ihmisoikeusperiaatteet ja demokratiaperiaatteet sekä käsitys ihmisestä oikeussubjektina, jolla on oikeuksia ja velvollisuuksia.¹⁶

Oikeuden syvempien tasojen ainekset ovat tärkeitä hahmottaessani uuden ja vanhan tieliikennelain seuraamussääntelyyn liittyviä valtaa rajoittavia elementtejä. Tällaisia ovat erityisesti perusoikeudet ja periaatteet. Perusoikeuksien lähtökohta, ihmisarvon kunnioittaminen, on oikeuden syvimmän tason perustavanlaatuisinta ainesta, joka on jalostunut oikeuden pintatason sääntelyyn perustuslain (731/1999, PL) säännöksiksi. Periaatteilla on erityinen merkitys tutkielmassani. Niitä on eri tasoisia, valtiosääntöisistä syvän tason peruslähtökohdista erityislaeissa säädelyihin tietyllä alalla noudatettuihin periaatteisiin. Kaikki periaatteet eivät välttämättä ole kirjattuja lakiin, vaan niillä voi olla vahva merkitys oikeuskulttuurissa ilman lakiin kirjattua muotoaankin – kuten hallinnon oikeusperiaatteilla on ollut jo ennen kuin ne kirjattiin hallintolain 6 §:ään.

Yhdistävänä tekijänä eri tasoilla periaatteilla on kuitenkin aina syväluotaava merkitys, eli niiden perusajatus on linkittynyt tavalla tai toisella yksityisen aseman suojaamiseen suhteessa viranomaisen vallankäyttöön. Periaatteet toimivat puskureina mielivaltaa vastaan. Oikeuden syvätasosta kumpuamalla näiden elementtien tehtävä on harjoittaa immanenttia kritiikkiä, oikeuden sisäistä sensuuria. Yhteydellään moraaliin periaatteet vahvistavat oikeuden legitimitettä¹⁷. Tutkielmassani käsittelen perusoikeuksia ja periaatteita juuri tällaisena oikeuden sisäisenä kritiikkinä. Niiden avulla hahmottelen toimivallan ja harkintavallan rajoituksia.

Oikeustiede on niin ikään oikeuden pintatason ainesta. Käytän kirjallisuuslähteitä paljon muodostaessani tulkintojani. Tutkielmani kirjallisuuslähteissä merkittävässä roolissa on Matti Tolvasen tuotanto, johon pääasiassa perustan rikosoikeuden yleisiin oppeihin ja rankaisemiseen

¹⁶ Tuori K. 2000, s. 171–213.

¹⁷ Tolonen 2003, s. 134–135.

liittyvät perusmäärittelyt. Tolvasen tuotannolla on merkittävä asema myös liikenne rikosoikeudellisessa kirjallisuudessa, jota ei varsinkaan väitöskirjatasoisena ole Suomessa paljon. Tieliikenneoikeuden alaan liittyvää kirjallisuutta on tuottanut myös Risto Tuori liseniaattitutkimuksena (2002) ja artikkeleina.

Kimmo Kiisken tuotannolla on erityinen merkitys tutkielmani kannalta. Se on herättänyt kiinnostukseni lähtee viemään tutkielmaani erityisesti poliisin toimivallan tarkastelun suuntaan. Kiiski on tuotannossaan, mukaan luettuna hänen väitöskirjassaan (2011a), perehtynyt hallintosanktioihin ja pohtinut niiden yhteyksiä rikosoikeuteen. Poliisin toimivaltaa ja harkintavaltaa analysoidessani käytän lähteinä mm. muutamia klassikotutkimuksia, joita ovat Merikosken (1958), Konstarin (1979) ja Sinisalon (1971) tutkimukset. Merikoski ja Konstari ovat harkintavallan tutkimuksen klassikoita. Sinisalon tutkimus on ainoa väitöskirjatasoinen tutkimus nimenomaisesti poliisin toimivallasta. Vallankäytön oikeusvaltiollisten perusteiden syvällisemmässä käsittelyssä hyödynnän ennen kaikkea Kaarlo Tuorin monipuolista tuotantoa, jonka teoreettiset tarkastelut ja kannanotot ovat tarjonneet mielekkäitä työkaluja jäsenellä tutkielmani elementtejä.

2 JULKISEN VALLAN KÄYTÖN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Oikeusvaltioperiaate: lakiin sidottu valta ja paradoksi

Oikeusjärjestyksen perustavanlaatuisimpiin sääntöihin kuuluu oikeusvaltioperiaate. Oikeusvaltioperiaate on koko julkisen vallan käytön oikeutuksen alkulähde – maaperä, josta käsitykset vallan perustumisesta säädettyyn oikeuteen, vallanjaosta ja toimivallasta kumpuavat. Oikeusvaltioperiaatteen ja lainalaisuusperiaatteen merkitystä haluttiin perustuslakiuudistuksessa korostaa asettamalla ne perustuslain ensimmäisten pykälien joukkoon¹⁸. Oikeusvaltioperiaatteen ydin sisältyy perustuslain 2.3 §:ään: ”*Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.*”

Vaikka vallanjaosta säädetäänkin eri pykälässä (3 §), ymmärretään vallanjako osaksi oikeusvaltioperiaatetta. Oikeusvaltioperiaate ei ole kuitenkaan niin helposti määriteltävissä kuin perustuslain lainalaisuusperiaatteen sisältö antaisi ymmärtää. Oikeustieteessä on erilaisia käsityksiä erityisesti oikeusvaltioperiaatteen aineellisesta sisällöstä, toisin sanoen perus- ja ihmisoikeuksien liittymisestä oikeusvaltiokäsitteeseen.¹⁹ Aarnion mukaan on perusteltua ymmärtää perusoikeudet osana oikeusvaltion tunnusmerkistöä jo siksi, että niillä on hierarkkisesti korkean asemansa vuoksi oleellinen rooli oikeusjärjestyksen arvoperustana²⁰.

Oikeusvaltiokäsité on paradoksi. Sen tehtävä on rajoittaa vallankäyttöä, ja samanaikaisesti kaiken oikeuden alkuperä on tässä vallankäytössä. Kaarlo Tuorin esittämä ratkaisu paradoksiin on purkaa oikeusvaltiokäsitys oikeuden tasoille. Oikeuden syvärakenteessa sijaitsee modernin oikeustyypin staattisin ja perustavanlaatuisin aines. Siellä sijaitsevat oikeusvaltioperiaate²¹, eli perusoikeussuoja, vallanjako, julkisen vallan lainalaisuus ja kaikkien valtioelinten sidonnaisuus oikeuteen. Konkreettisen hahmonsä nämä periaatteet saavan oikeuden pintatasolla lainsäädännössä.²²

¹⁸ HE 1/1998 vp, s. 35.

¹⁹ Raitio 2017, s. 569–574. Raitio käsittelee artikkelissaan mm. K. Tuorin, Hallbergin ja Jyrängin näkemyksiä oikeusvaltioperiaatteen sisällöstä. Raition mukaan Tuori ei yhdistä käsitteeseen aineellista sisältöä, mutta Jyränki ja Hallberg näkevät perusoikeuksien kuuluvan oikeusvaltioperiaatteeseen. Tuori toisaalta painottaa demokratian merkitystä ja yhdistää sen myös perusoikeuksien toteutumiseen. (Ibid.) Vrt. kuitenkin Tuori K. 2000, s. 255, jossa hän luettelee perusoikeussuojan osaksi oikeusvaltioperiaatteita.

²⁰ Aarnio 2002, s. 5.

²¹ Tuori K. 2000, s. 255.

²² Tuori K. 2000, s. 255.

Kun oikeusvaltiosta etsitään rajoituksia oikeuteen, oikeusvaltion oikeudellista hahmoa on tarkasteltava oikeuden pintatason alapuolisista tasoista, syvärakenteesta ja oikeuskulttuurin tasolta, joka täsmentää syvärakenteen aineksia. Oikeusvaltio on valtio, jossa oikeuden itserajoitus toimii. Tällöin oikeudelliset käytännöt välittävät alimpien tasojen ainesta pintatasolle, jolla se toimii oikeuden normatiivisena sensuurina. Oikeusvaltio on mahdollinen vain, kun pintatason sääntely kykenee tukeutumaan alempien tasojen ainekseen.²³

Oikeusvaltion paradoksia voi lähestyä myös kansanvallan periaatteen näkökulmasta. Tällöin ratkaisu paradoksiin löytyy demokratiaperiaatteesta. Oikeusvaltio voi toteutua vain, jos se perustuu demokratialle.²⁴ Demokraattisessa lainsäätämismenettelyssä kansanvalta kanavoituu lainsäädäntöön, ja laki on näin ollen legitiimi. Oikeusvaltiossa laki sitoo tuomioistuimet ja viranomaiset toimimaan oikeusjärjestyksen osoittamissa puitteissa. Oikeusvaltio siis alistaa julkisen vallan kansanvallalle. Näin ymmärrettynä oikeusvaltion ja demokratiaperiaatteen nähdään molempien tarvitsevan toisiaan ja kuuluvan oikeuden syvärakenteeseen. Perustuslain 2 §, joka on otsikoitu *Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate*, yhdistää nämä periaatteet toisiinsa liittyväksi kokonaisuudeksi.

Oikeusvaltioperiaatteella on vahva kansainvälinen yhteys²⁵. Oikeusvaltioperiaate ja lainalaisuusperiaate ovat yleiseurooppalaisia oikeusperiaatteita. Euroopan ihmisoikeussopimuksen²⁶ (SopS 18–19/1990, EIS) johdanto toteaa lainalaisuusperiaatteen kuuluvan yhteiseen eurooppalaiseen oikeusperinteeseen. Saman sisältöisesti lainalaisuusperiaate mainitaan myös johdanto-osassa sopimuksessa Euroopan unionista (SEU)²⁷ sekä sen 2 artiklassa, jossa se nostetaan yhdeksi unionin perusarvoista. On syytä huomata, että lainalaisuusperiaate ja oikeusvaltioperiaate ilmaistaan kansainvälisissä oikeuslähteissä molemmat termillä *rule of law*, mutta varsinaisesti Euroopan unionin oikeusvaltioperiaate ei ole aivan samansisältöinen kuin suomalainen, koska siitä puuttuu vallanjakooppi, joka Suomessa mielletään osaksi oikeusvaltioperiaatetta. Näin ollen *rule of law* olisi parempi suomentaa lainalaisuusperiaatteena eikä oikeusvaltioperiaatteena unionin viitekehyksessä.

Oikeusvaltioperiaate luo siis lähtökohdan tutkielmassani käsiteltävälle toimivallalle ja harkintavallalle sekä poliisin julkisen vallan käytölle. Oikeusvaltiokäsite osa-alueineen ja siihen liittyvän vallankäytön ristiriidan purkaminen oikeuden tasoille kehittää ajatusta siitä vallankäytön

²³ Tuori K. 2000, s. 255–256.

²⁴ Tuori K. 2000, s. 257.

²⁵ Suomalaista oikeusvaltioperiaatetta on verrattu saksalaiseen Rechtsstaat -käsitteeseen siinä missä angloamerikkalaiseen rule of law -käsitteeseenkin. Rechtsstaat-käsitettä on Suomessa kuitenkin painotettu, koska Tuorin mukaan amerikkalaisessa commol law -kulttuurissa valtiota ja oikeutta ei ole kytketty toisiinsa siten kuin roomalais-saksalaisessa oikeuskulttuurissa. (Tuori K. 2002, s. 54.)

²⁶ Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi.

²⁷ EYVL C 191, 29.7.1992, s. 1.

kokonaisuuden problematiikasta, miksi ja miten viranomainen käyttää valtaansa, joka kohdistuu yksilöiden vapauspiiriin.

2.2 Lainalaisuusperiaate ja toimivalta

Oikeusperiaatteen ydinsisältö eli lainalaisuusperiaate on kirjattu perustuslain 2.3 §:ään. Lainalaisuusperiaate on kaksiosainen ja sisältää yhtäältä vaatimuksen, että viranomaisen on saatava toimivaltansa eduskuntalaista, ja toisaalta edellytyksen, että viranomaisen on kaikessa toiminnassaan noudatettava lakia – eduskunnan säätämän lain lisäksi alemman asteisia säädöksiä, kuten asetuksia ja viranomaisohjeita. Lainalaisuusperiaate kiinnittää siis toimivallan nimenomaisesti lakiin.

Toimivalta on lainalaisuusperiaatteen mukaisesti tiukasti laista johtuva, eikä sitä voida johtaa alemman asteisista säädöksistä. Toimivalta tarkoittaa viranomaisen oikeutta sellaisiin toimenpiteisiin, jotka puuttuvat yksityisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin²⁸. Tällaisia toimenpiteitä suorittaessaan viranomainen käyttää *julkista valtaa*. Toisin sanoen toimivalta tarkoittaa *viranomaisen oikeutta käyttää julkista valtaa lain asettamin reunaehdoin viranomaisen suorittaessa tehtäviään*.²⁹ Julkista valtaa voi käyttää vain viranomainen. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voi edes lailla siirtää viranomaisen ulkopuolelle. Toimivalta- eli kompetenssinormit ovat eräänlaisia välittäjiä, kun oikeusjärjestyksessä tarkemmin määritetään, millä tavalla valtiosäännössä säännelty julkisen vallan käyttö käytännössä toteutetaan³⁰. Perustuslain 2.3 §:ssä julkisen vallan käsite on toimintakäsite, eli sillä kuvataan jotakin toimintaa, jonka suorittamiseen laki antaa toimivallan. Julkinen valta voi olla myös toimijakäsite, jolloin sillä kuvataan niitä tahoja, joita perusoikeussäännökset velvoittavat.³¹

Perustuslain esitöissä mainitaan poliisitoimen kuuluvan julkisen vallan käytön ydinalueeseen.³² Poliisin tehtäviin sisältyy usein merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten seuraamusten määrääminen. Aina käyttäessään julkista valtaa poliisin toimenpiteet ovat konfliktissa yksityisen

²⁸ Konstari (1979) määritteli toimivallan ”oikeusjärjestykseen perustuvaksi mahdollisuudeksi suorittaa oikeudellisia toimia ja aikaansaada niillä tarkoitetut vaikutukset” (s. 69). Konstarin määritelmä ei mielestäni ole nykyaikana tarpeeksi kattava, koska määritelmä ei kiinnitä huomiota siihen, että julkisen vallan käyttö merkitsee juurikin yksityisen oikeuspiiriin kajoamista ja edellyttää juuri siksi toimivallan.

²⁹ Kts. esim. Mäenpää 2018, kohta Toimivallan sisältö. Viitattu 4.4.2020.

³⁰ Husa – Pohjolainen 2014, s. 10.

³¹ HE 1/1998 vp, s. 74.

³² HE 1/1998 vp, s. 74.

perusoikeuksien kanssa. Poliisilla on tällöin oltava lain säännöksen antama toimivalta suorittaa tällainen tehtävä.

2.3 Vallan kolmijako-oppi

Montesquieu julkaisi vuonna 1748 pääteoksensa *De l'esprit des lois*, jossa hän esitteli teorian vallankäytön kolmijaosta. Teoria on edelleen länsimaisten demokratioiden valtiosääntöjen kivijalkoja³³ – tai ainakin yksi kivi kivijalkaperustuksessa³⁴. Pääsääntönä suomalaisessa vallanjaossa on perustuslain 3 §:n mukaan, että lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle, toimeenpanovalta valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille, ja tuomiovalta riippumattomille tuomioistuimille. Perustuslain 3 §:ää on tulkittava paitsi valtioelinten funktiot jakavaksi periaatteeksi myös näiden elinten toimivaltaa rajoittavaksi oikeussäännöksi³⁵.

Husan mukaan vallanjako on samalla tavoin osa modernin oikeuden syvärakennetta kuin demokratiaperiaate ja perusoikeudet. Ne ovat täten normatiivisesti samalla tasolla. Vallanjaon tehtävä on syvärakenteesta kumpuamalla osin sama kuin perusoikeuksilla: vallankäytön rajoittaminen ja sen tekeminen läpinäkyvämmäksi.³⁶ Kaarlo Tuorin mukaan vallanjako-oppiin ei voi nykyisin suhtautua itsestään selvästi tai ongelmattomasti³⁷. Hänen mukaansa EU-jäsenyys on vahvistanut valtioneuvoston asemaa suhteessa eduskuntaan, koska jäsenvaltioiden yhteistyö on pitkälti hallitusten välistä yhteistyötä, ja toisaalta tuomioistuinten asema suhteessa eduskuntaan on vahvistunut EU-lain etusijaperiaatteen soveltamisen vuoksi.³⁸ Euroopan unionissa ei noudateta vallan kolmijakoa, vaikka se on osa jäsenvaltioiden kansallisia valtiosääntöjä³⁹.

Pääasiassa vallanjako ymmärretään *funktionaalissa* eli tehtävänmukaisessa merkityksessä. Lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta erotetaan toisistaan sisällöllisillä

³³ Husa 2003, s. 5.

³⁴ Tällä sivuhuomautuksellani tarkoitan, että vallanjakoa itsearvoisena oppina tai yksiselitteisenä oppina ei näytä kannattavan kukaan tarkastelemistani tutkijoista. (Tuori K. 2005, s. 1027; Husa – Pohjolainen 2014, s. 65–66; Minkkinen 2015, s. 24–25.) Kts. myös tuomiovallan siirtymisestä poliisille sakkomenettelylakia säädettäessä ja siihen liittyvästä vallanjako-opillista keskustelusta: Kiiski 2010.

³⁵ Husa 2003, s. 16.

³⁶ Husa 2003, s. 16.

³⁷ Minkkinen (2015) tarkastelee vallanjakoa valtiosääntöteoreettisesta näkökulmasta ja toteaa, että valtioelinten toimivaltasuhteet eivät tosiasiallisesti vastaa perinteistä ja kaavamaista kuvaa vallanjaosta, jonka valtiosääntönormit muodostavat. Hänen mukaansa oikeudellinen oppi vallanjaosta on rajallinen eikä ota huomioon institutionaalisia rakenteita, jotka muodostuvat normien ja tosiasiallisten valtiosääntökäytäntöjen vuorovaikutuksessa. (s. 24–25.)

³⁸ Tuori K. 2005, s. 1027.

³⁹ Husa – Pohjolainen 2014, s. 66.

tunnusmerkeillä. Tämä ei kuitenkaan ole selväpiirteistä, kuten Tuori toteaa. Hänen mukaansa valtiosäännössä on vaikeasti tulkittavia kysymyksiä, jotka hämmentävät vallan kolmijakoa. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi se, onko kurinpito hallintoa vai lainkäyttöä. Tuori esittää myös kysymyksen, onko moitittavaan käyttäytymiseen liittyvien haitallisten seuraamusten määräämistä esimerkiksi liikennevalvonnassa pidettävä hallintona vai lainkäyttönä.⁴⁰

Vallanjakoa voidaan tarkastella myös menettelylliseltä kannalta. Tällöin keskitytään tarkastelemaan asian käsittelyn menettelyllisiä vaatimuksia, jotka vaihtelevat sen mukaan, onko kyse toimeenpano-, lainsäädäntö- vai tuomiovallasta. Kaikkien näiden funktioiden menettelyistä säädetään lailla. Perustuslain 21 § on lähtökohta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja menettelyllisen oikeusturvan sääntelylle. Vallanjaon menettelyllinen ulottuvuus voidaan Tuorin mukaan ajatella kuitenkin itsenäisemminkin siten, että valtiosääntö sallisi funktionaalisen vallanjaon eriyttämiä tehtäviä samalle valtioelimelle edellyttäen, että tehtävässä sovellettaisi sitä varten säädettyä menettelyä.⁴¹

Kaarlo Tuorin mukaan vallanjako-oppi ei ole itsetarkoitus, vaan senkin puoltaminen edellyttää perusteluja, syväjustifikaation. Hänen mukaansa syväjustifikaationa voidaan esittää tehokkuusperustelu, valtateoreettinen perustelu, oikeusturvaperustelu ja demokratiaperustelu. Tehokkuusperustelu liittyy työnjakoon, joka on tehokkainta, kun se on jaettu tarkoituksenmukaisesti eri organisaatioiden välillä. Tehokkuusperustelu liittyy usein keskusteluun vallanjaon yksityiskohdista, esimerkiksi toimeenpanokoneiston ja lainkäytön välisestä työnjaosta. Valtateoreettiseksi perusteluksi Tuori kutsuu perinteistä *checks and balances* -ajattelua, jonka mukaan valta tulee olla jaettuna toisistaan riippumattomille elimille ja alistaa näiden toisiinsa kohdistamalle valvonnalle, jotta vallankäyttö on tasapainossa eikä keskity liikaa jollekin ryhmittymälle. Valtateoreettista perustelua voisi kutsua myös vapausperusteluksi, koska vallan keskittymisen estäminen turvaa kansalaisia vapautta vaarantavalta vallankäytöltä.⁴² Oikeusturvaperustelu liittyy erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuteen, mutta sillä on merkitystä myös lainkäytön ja hallinnon suhteissa. Lainkäytön riippumattomuudesta säädetään perustuslain 3.3 §:ssä sekä 21.1 §:ssä. Vallanjaon demokratiaperustelu koskee erityisesti kansanedustuslaitoksen asemaa.⁴³

Vallanjaon syväjustifikaatiota hankaloittaa se, että joskus sama perustelu voi yhtäältä justifioida vallanjakoa ja toisaalta toimia perusteena sitä vastaan. Esimerkiksi tehokkuudella voidaan perustella

⁴⁰ Tuori K. 2005, s. 1028.

⁴¹ Tuori K. 2005, s. 1030.

⁴² Tuori K. 2005, s. 1031–1032.

⁴³ Tuori K. 2005, s. 1032–1033.

ratkaisuja, jotka poikkeavat perinteisestä vallanjaosta.⁴⁴ Tuori toteaa, että vallanjaossa on nykyisin painotettu paljon demokratiaperustetta, mutta tulkinnassa tulisi aina huomioida erityisesti myös oikeusturvaperuste sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen⁴⁵. Perinteinen vallanjako-oppi ei ole niin selvärajainen eikä perinteisessä muodossaan yhtä vankalla pohjalla kuin lainalaisuusperiaate. Vaikka rajat lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan välillä ovat osin haalistuneet, lähtökohtaisesti periaatteella on kuitenkin oikeusvaltiossa vallankäytön rajoitukseen liittyvä tärkeä tehtävä. Poikettaessa vallanjako-opista on kyettävä perustelemaan poikkeamisen tarve.

2.4 Harkintavallan perinteisestä kahtiajaosta harkintavallan asteisiin

Toimivalta on melko staattinen, tarkkarajainen oikeussääntö. Harkintavalta puolestaan on sen dynamisempi sisus, jolle kaikkein uloimmat, läpäisemättömiksi tarkoitettut rajat asettaa toimivaltanormi. Toimivaltaisen viranomaisen harkinta tuottaa käytännön viranomaistoiminnan päätökset ja tosiasialliset toimenpiteet. Harkintavaltaa ei ole ilman toimivaltaa. Harkintavalta on viranomaisen vallankäytön toinen, konkreettisempi puoli.

Harkinta merkitsee vaihtoehtoisten ratkaisumallien etsimistä ja valinnan tekemistä niiden välillä, ja harkintavalta on mahdollisuus tehdä tämä valinta.⁴⁶ Harkintavalta ei ole viranomaiselle vain oikeus, vaan myös velvollisuus. Harkintavallan väärinkäyttöä ovat tilanteet, joissa viranomainen käyttää toimivaltanormin rajoittamaa harkintavaltaa siten, että harkintavaltaa rajoittavia periaatteita rikotaan tai harkintavaltaa sallivan lain tarkoitusta ei noudateta. Harkintavallan väärinkäyttö voi liittyä päätöksentekijän henkilökohtaisiin vaikuttimiin tai epäasiallisiin päämääriin.⁴⁷ Siihen ei kuitenkaan läheskään aina liity epälojaaleja vaikuttimia. Kysymys on usein toimivaltanormien väärästä tulkinnasta.⁴⁸

Perinteisesti harkintavalta jaoteltiin sidottuun ja vapaaseen harkintaan⁴⁹. Merikoski selvitti, että viranomaisten toiminta on pääosin järjestetty siten, että laki tai muu velvoittava ohje riittää antamaan

⁴⁴ Tuori K. 2005, s. 1033.

⁴⁵ Tuori K. 2005, s. 1049.

⁴⁶ Konstari 1979, s. 2.

⁴⁷ Mäenpää 2018, kohta Harkintavallan väärinkäytön sisältö. Viitattu 4.4.2020.

⁴⁸ Konstari 1979, s. 174.

⁴⁹ Merikoski 1958, s. 273. Merikosken mukaan sen hetkisessä oikeustilassa yksi vaikeimpia hallinto-oikeuden ongelmia, ”quaestio diabolica”, oli juuri sidotun ja vapaan harkinnan ero sekä vapaan harkinnan olemus. Erottelulla oli tuolloin merkitystä muutoksenhaun ja toimivaltaisen viranomaisen kannalta (s. 5–8). Myös Konstari (1979) oli samaa mieltä kysymyksen vaikeudesta (s. 9).

viranomaiselle tarvittavat toimintaohjeet jokaiseen tilanteeseen. Tällöin kyseessä oli sidottu harkinta. Monimutkaistuvassa yhteiskunnassa ei kuitenkaan voida – eikä aina ole tarkoituksenmukaista eikä tehokasta – säätää lakeja niin yksityiskohtaisiksi, että ne antaisivat viranomaisille valmiit toimintamallit kaikkiin tilanteisiin. Tällöin viranomaisen on käytettävä vapaata harkintaa sen mukaan, miten päämäärät parhaalla mahdollisella tavalla saavutettaisiin.⁵⁰ Nykyisin jaottelua sidottuun ja vapaaseen harkintaan ei pidetä enää oikeustilaa kuvaavana, vaan vanhojen termien tilalla on pitkään käytetty enemmän termejä laillisuusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta⁵¹.

Harkintavallan tiukka jaottelu laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan ei sekään kuitenkaan nykyisin enää kovin keskeisesti palvele oikeuden tulkintaa. Lainsäätäjät suosii nykyisin enemmän laillisuutta kuin tarkoituksenmukaisuutta määritellessään viranomaisten harkintavaltaa. Myös hallinnon oikeusperiaatteiden kirjaaminen lakiin puhuu laillisuusharkinnan merkityksen puolesta. Mäenpään mielestä kysymys harkintavallan jaottelusta laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin alkaa olla jo oikeushistoriaa. Kahtiajaon sijasta on nykyään käytännöllisempää puhua harkintavallan asteikosta, jossa ovat ääripäinä toisaalta puhtaat laillisuuskysymykset ja toisessa päässä täysin poliittisesti orientoituneet tarkoituksenmukaisimpaan ratkaisuun tähtäävät ratkaisut. Suurimmaksi osaksi harkintavaltakysymykset sijaitsevat tämän asteikon ääripäiden välillä.⁵²

Vaikka tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkitys on vähentynyt, harkintavallan merkitys ja oikeudellinen kiinnostavuus ovat lisääntyneet. Tarkoituksenmukaisuuden sijasta nykyisin painotetaan enemmän hallinnon oikeusperiaatteita, hyvää hallintoa, oikeusturvaa ja perusoikeuksia.⁵³ Kahtiajakoon keskittyvän pohdiskelun sijaan olisi hyödyllistä tarkastella, millaisia menettelyllisiä takeita lainsäätäjät luo viranomaisten päätösharkintaa varten, jotta menettely tukisi viranomaista huomioimaan relevantit seikat harkinnassaan⁵⁴. Tutkielmassani nojaudun Mäenpään argumentteihin ja arvioin harkintavaltaan liittyviä ulottuvuuksia nykyisten painotusten mukaisesti.

Oikeustapauksista on luettavissa, että harkintavallan käyttäjää edellytetään aina suhteuttamaan tilanne kyseiseen tilanteeseen ja toimintaan soveltuvan lainsäädännön periaatteisiin ja perusoikeuksiin. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2017:20 arvioitiin poliisien menettelyä kotietsinnän yhteydessä. Eriävän mielipiteen esittäneet tuomarit totesivat, että kotietsinnän menettelyä koskeva

⁵⁰ Merikoski 1958, s. 2.

⁵¹ Kotkas 2011, s. 1–2.

⁵² Mäenpää 2008, s. 119. Mäenpää kuitenkin huomauttaa, että tarkoituksenmukaisuusharkinnalla on edelleen merkitystä hallintoprosessissa (s. 120).

⁵³ Mäenpää 2008, s. 128.

⁵⁴ Kotkas 2011, s. 1141.

pakkokeinolain (806/2011, PKL) 8:6 § ja lain esityöt eivät tarjoa yksityiskohtaisia ohjeita kotietsinnän käytännön menettelytapoihin. Tilanteissa toimiminen jää siten poliisin tapauskohtaiseen harkintaan, jolloin tilanteen erityispiirteet on otettava huomioon ja arvioitava suhteessa pakkokeinojen käyttöä ohjaaviin yleisiin periaatteisiin sekä perus- ja ihmisoikeuksia koskevaan sääntelyyn.⁵⁵

2.5 Perusoikeudet ja periaatteet harkintavallan rajoittajina

Periaatteet ohjaavat viranomaisen harkintaa yleisesti ja väljästi. Oikeussäännöt ovat puolestaan yksiselitteisempiä ja ehdottomampia. Periaatteet ovat voimassaolevampaa oikeutta kuin säännöt. Niiden sisältö on myös jossain määrin aina tulkinnallinen, ja tulkinnallisuus edellyttää harkintaa periaatteen soveltamisessa. Periaate ei anna suoraa vastausta harkintaa tekevälle viranomaiselle. Periaatteiden kollisiotilanteissa on tehtävä punnintaa, käytettävä harkintaa, jossa huomionarvoiseksi nousevat yhteiskunnalliset moraal- ja arvoperiaatteet.⁵⁶

Mitä enemmän periaatteella on institutionaalista tukea, sen vahvemmaxi periaatteen painoarvo muuttuu.⁵⁷ Perinteisessä oikeuskirjallisuudessa hallinnon oikeusperiaatteille eli harkintavallan rajoitusperiaatteille annettiin vahva merkitys jo ennen kuin niitä oli kirjattu lakiin: mielivalta määriteltiin siten, että sitä ovat sellaiset viranomaisen päätökset, jotka ovat hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisia.⁵⁸ Periaatteet tarjosivat sen alustan, jolla pysyessään viranomaisen saattoi toimia oikeudenmukaisesti, vaikka harkintaa ei olisi ohjannut tarkka lakiin kirjoitettu normi. Harkintavallan rajoitusperiaatteet ovat sittemmin saaneet vahvan institutionaalisen tuen, kun ne on sisällytetty kirjoitettuun lakiin. Periaatteet sisältyvät hallintolain 6 §:ään.

Hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi poliisin toimivallasta ja erilaisista menettelyistä sääntelevät lait sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö sisältävät paljon erilaisia periaatteita, joiden pohjimmainen merkitys on rajoittaa viranomaisen vallankäyttöä tai ohjata sitä aukollisessa tilanteessa. Periaatekokonaisuudet toimivat usein yhdessä ja limittäin. Niiden merkitykset voivat olla osin päällekkäisiä, ja samalla periaatteella voi eri lainsäädännössä olla hiukan erilainen painotus, vaikka sen perusidea olisi aina sama. Periaatteet ja perusoikeudet vaikuttavat tulkinnassa hiukan samalla tavalla. Niiden painotus tosin vaihtelee tilannekohtaisesti. Perusoikeudet ovat myös

⁵⁵ KKO 2017:20, 24.4.2017.

⁵⁶ Tolonen 2003, s. 43–49.

⁵⁷ Tolonen 2003, s. 45.

⁵⁸ Konstari 1979, s. 7.

periaatteellisia normeja, ja niiden vaikutus nousee oikeuden kaikkein syvimmästä tasosta, ihmisarvon loukkaamattomuuden ideasta, josta säädetään myös perustuslain 1.2 §:ssä koko oikeusjärjestyksen yhtenä tärkeimpänä lähtökohtana.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata yksilöiden perusoikeudet ja pyrkiä edistämään niiden toteutumista aktiivisesti. Laajan perusoikeusnäkemyksen mukaan perusoikeussäännöksellä voi olla useita oikeusvaikutuksia. Poliisin harkintavallan näkökulmasta näitä oikeusvaikutuksia voivat olla kunnioittamisvelvollisuus, turvaamisvelvollisuus, tulkintavaikutus ja abrogaatiovaikutus.⁵⁹

Kunnioittamisvelvollisuus merkitsee, että viranomaisen on kunnioitettava yksilön perusoikeutta eli vältettävä rajoittamasta sitä ilman lain valtuutusta ja toimivaltaa. Turvaamisvelvollisuus tarkoittaa yhtäältä velvollisuutta suojata yksilöä muiden yksilöiden perusoikeuden vastaisilta toimilta ja toisaalta velvollisuutta toteuttaa aktiivisin toimin yksilön tosiasiallisia perusoikeuksia. Tulkintavaikutus tarkoittaa, että säädöksiä on tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla.⁶⁰ Lain tulkintavaihtoehdoista on toisin sanoen valittava sellainen, joka parhaalla mahdollisella tavalla edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista⁶¹.

Abrogaatiovaikutus liittyy siihen, että perusoikeussäännös estää soveltamasta sellaista säännöstä, joka on ristiriidassa sen kanssa⁶². Viranomaisen ei voi jättää lakia noudattamatta, vaikka epäilisi sen olevan perustuslain vastainen, mutta viranomaisen tulee kuitenkin jättää noudattamatta lakia alemmanasteisen säädöksen säännös, jos se on vastoin perustuslakia tai muuta lakia (PL 107 §)⁶³. Perusoikeuksien tulkintatilanteet saattavat olla vaikeitakin, kun punnitaan, mikä perusoikeus menee edelle kahden perusoikeuden kollisiotilanteessa. Perusoikeuksien punninta johtaa väistämättä arvopunnintaan. Husan mukaan lain soveltaja saattaa tulkintatilanteessa asettaa oman tilannesidonnaisen arvoasetelmansa lainsäätäjän asettaman sijaan.⁶⁴

Perusoikeudet on säädetty perustuslain 2 luvussa. Näihin oikeuksiin puuttuminen voi tapahtua ainoastaan lakiin kirjoitettuun säännökseen perustuen. Perusoikeuksiin puuttuminen vaatii siis

⁵⁹ Hallberg ym. 2004, kohta Perusoikeussäännösten oikeusvaikutusten jaottelu. Viitattu 16.2.2020. Muita oikeusvaikutuksia ovat kompetenssivaikutus ja ohjelmallinen vaikutus. Niillä ei kuitenkaan ole kosketuspintaa käsittelemääni poliisitoiminnan alaan, joten niitä ei tässä määritellä. (Ibid.)

⁶⁰ Hallberg ym. 2004, kohta Perusoikeussäännösten oikeusvaikutusten jaottelu. Viitattu 16.2.2020.

⁶¹ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

⁶² Hallberg ym. 2004, kohta Perusoikeussäännösten oikeusvaikutusten jaottelu. Viitattu 16.2.2020.

⁶³ Tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännös on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §).

⁶⁴ Husa 2003, s. 7.

viranomaiselta toimivallan. Tällainen säännös on nykyisen käytännön mukaan läpäissyt ennen voimaantuloaan perustuslakivaliokunnan testin. Rajoitusedellytyksiä sovelletaan varsinaisesti silloin, kun perusoikeussäännökseen ei ole kirjattu rajoituslauseketta tai lakivarausta⁶⁵. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lailla säätämisen edellytyksen lisäksi perusoikeuteen kajoavan säännöksen on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen, eli sen on määrättävä, kelle annetaan oikeus julkisen vallan käyttöön ja millaisin rajoituksin. Täsmällisyys edellyttää, että säännökseen ei saa jättää liian laajoja tulkintamahdollisuuksia, vaan sen tulee olla mahdollisimman yksiselitteinen. Säännös ei saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Säännöksen tarkoituksen on oltava hyväksyttävä ja yhteiskunnallisesti tarpeellinen, ja sen tavoitteiden on oltava sopivassa suhteessa säädettäviin keinoihin. Säännös ei saa loukata kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia eikä vaarantaa oikeusturvaa.⁶⁶

⁶⁵ Viljanen V. 2001, s. 38.

⁶⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5. Kts. myös Viljanen V. 2001, s. 37–38.

3 POLIISIN TOIMIVALLAN PERUSTEET

3.1 Tehtävät toimivallan kontekstina

Poliisilla oli vanhastaan ns. ”yleistoimivalta” suorittaa yleisen järjestyksen ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Väitöskirjassaan Kari Sinisalo riitautti käsityksen yleistoimivallasta, jota perusteltiin sillä hetkellä vielä pitkälti silloisessa poliisilaissa (84/1966) olleella pykälällä, jossa poliisin tehtäviin säädettiin kuuluviksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Ennen ensimmäistä poliisilakia poliisin toimintaa oli säädelty vain niukasti poliisiasetuksella (57/1925). Varsinaisia toimivaltanormeja ei juurikaan ollut ollut⁶⁷, vaan poliisilla oli ajateltu olevan yleistoimivalta puuttua kaikkeen, mikä voisi vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Sinisalokin hyväksyi vielä ajatuksen, että poliisin vallankäyttö voisi perustua tavanomaiseen oikeuteen.⁶⁸ Viimeisintä poliisilakia valmisteltaessa vuonna 2010 perustuslakivaliokunta edellytti korjaamaan puutteita, joita vieläkin liittyi toimivaltasäätelyyn. Toisin sanoen poliisin eräistä vahvasti perusoikeuksiin puuttuvista päätösvaltakysymyksistä säädettiin vielä osin asetuksella. Perustuslakivaliokunta edellytti laintasoista säätelyä.⁶⁹

Poliisilain 1.1 §:n ensimmäinen lause määrittelee laajasti poliisin tehtävät: ”*Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.*” Poliisin tehtäviä määrittävistä normeista ei voida johtaa toimivaltaa julkisen vallan käyttöön⁷⁰, mutta niillä on suuri merkitys toimivallan muotoutumisen kannalta. Ne rajaavat tehtävät, joiden parissa poliisi saattaa joutua käyttämään

⁶⁷ Poliisiasetuksessa (57/1925) oli kaksi pykälää, joita voidaan pitää toimivaltanormeina: 11 § käsitteli poliisin antamia kieltoja, käskyjä ja määräyksiä, kuulusteluun noutamista ja kiinniottoa henkilöllisyyden selvittämiseksi. 14 § käsitteli teettämistä.

⁶⁸ Sinisalo 1971, s. 238–247.

⁶⁹ PeVL 67/2010 vp, s. 5.

⁷⁰ Vrt. Husa – Pohjolainen 2014, s. 10. Teoksessa mainitaan esimerkkinä toimivaltanormista poliisilain 1 §. Yleisluonteisesta tehtävänormista ei kuitenkaan voida johtaa toimivaltaa. Teoksessa mainitaan myös, että toimivaltanormit määrittelevät toimielimille kuuluvat tehtävät. Argumentti on epätarkka, sillä tehtävät eivät perusta toimivaltaa. Kts. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 18.12.2003.

toimivaltaan perustuvaa oikeuttaan. Poliisi voi käyttää toimivaltaansa vain toimialansa rajoissa ja tehtäviensä toteuttamiseksi.⁷¹ Toisin sanoen tehtävät luovat *kontekstin* toimivallan käytölle.

Poliisilain 1:1 §:n laaja tehtävämääritys *oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen* merkitsee, että poliisi toimii valtiovallan välineenä pitämään yllä kansalaisten fyysistä perusturvallisuutta ja yhteiskunnan perusetuja. Julkisella vallalla on oltava asianmukaiset keinot yleisen lainkuuliaisuuden varmistamiseksi ja kansalaisten suojelemiseksi.⁷² Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen voidaan ymmärtää myös yläkäsitteenä muille pykälässä luetelluille poliisin tehtäville⁷³.

Poliisin tehtäväkentän hahmottamisessa ja poliisin tieliikennevalvonnan kontekstissa poliisilain 1:1 §:n käsiteparilla *yleinen järjestys ja turvallisuus* on keskeinen merkitys. Se jakautuu kahteen osaan: 1) yleinen järjestys ja 2) turvallisuus. Adjektiivi *yleinen* määrittelee siis ainoastaan järjestystä, mutta turvallisuuden osalta poliisin tehtäviin kuuluu suojata myös yksityistä turvallisuutta.⁷⁴ Sinisalon mukaan yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan rauhan ja normaaliuden säilymistä yleisillä paikoilla siten, että tavanmukainen elämänmeno voi jatkua ilman, että hyviä tapoja rikotaan tai muita häiritään. Turvallisuuden Sinisalo puolestaan määrittelee siten, että sillä tarkoitetaan kansalaisten henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaamista samoin kuin valtion instituutioiden toimintakykyisyyden säilyttämistä, jotta ne voivat huolehtia kansalaisten turvallisuudesta.⁷⁵

Kahden viimeisen poliisilain hallituksen esityksissä yleinen järjestys ja turvallisuus määriteltiin seuraavasti: ”Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen on katsottu kuuluvan kaiken sellaisen poliisitoiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset.”⁷⁶ Yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ei voida määritellä tarkkoja rajoja. Käsitepari saa tarkemman merkityksensä sitä koskevien käsky- ja kieltonormien sisällöstä.⁷⁷

⁷¹ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 179.

⁷² HE 57/1994 vp, s. 17.

⁷³ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 57.

⁷⁴ HE 20/2002 vp, s. 33.

⁷⁵ Sinisalo 1971, s. 31–33. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitettä konkretisoi tarkemmin järjestyslaki (612/2003), jossa määritellään, millainen käytös yleisellä paikalla on kielletty.

⁷⁶ HE 57/1994 vp, s. 32; HE 224/2010 vp, s. 70.

⁷⁷ HE 20/2002 vp, s. 33.

3.2 Alueellinen, asteellinen ja asiallinen toimivalta

Poliisin toimivalta on määritelty oikeuskirjallisuudessa lakiin perustuvana mahdollisuutena ”puuttua jonkun asemaan oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla ja siitä riippumatta, olisiko ilman valtuutta puuttuminen rangaistava teko tai ei” sekä ”suorittaa muita toimenpiteitä, jotka ilman säännöksiin perustuvaa valtuutta olisivat rangaistavia”.⁷⁸ Poliisin toimivalta voidaan jakaa alueelliseen, asteelliseen ja asialliseen toimivaltaan.⁷⁹

Asteellinen toimivalta merkitsee laissa määriteltyihin käskynalaisuussuhteisiin perustuvaa oikeutta käyttää julkista valtaa. Poliisiorganisaation virkahierarkiasta määrätään poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992, PolHalL). On kuitenkin huomionarvoista, että poliisiorganisaatiossa viime kädessä kaikilla poliisimiehillä on sama toimivalta kansalaisen oikeuksiin nähden, ellei säännöksessä nimenomaisesti mainita toimivallan liittyvän esimerkiksi päällystösasemaan.⁸⁰ Poliisin toimivalta on usein laissa määritelty *poliisimiehen* oikeudeksi tehdä jotakin. Poliisilain 1:12 §:ssä säädetään, että poliisimiehiä ovat asetuksella tarkemmin säädettävät päällystöön, alipäällystöön ja miehistöön kuuluvat virkamiehet. Tällä jaottelulla on merkitystä erityisesti asteellisen toimivallan kannalta. Toimivalta voidaan säätää esimerkiksi ainoastaan päällystöön kuuluvalla poliisimiehelle. Käsite *poliisimies* on määritelty valtioneuvoston asetuksessa poliisista (1080/2013). Poliisimiehiä ovat kaikki asetuksen 1 §:ssä luetelluilla virkanimikkeillä palvelussuhteeseensa nimitetyt virkamiehet poliisiylijohdajasta nuorempaan konstaapeliin⁸¹.

Alueellisen toimivallan lähtökohdat ilmenevät poliisin hallinnosta annetussa laissa. Poliisimies on velvollinen toimimaan oman sijoitusyksikkönsä alueella, mutta hänet voidaan määrätä toimimaan myös sen ulkopuolella. Lisäksi poliisimiehellä on velvollisuus ilman erillistä määräystä ryhtyä kiireellisiin toimiin koko maassa, myös vapaa-aikanaan, jos kyseessä on vakavan rikoksen estäminen tai sen tutkinnan aloittaminen tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaava vakava vaara. (PolHalL 15 c §.) Tehtävänsä suorittaessaan poliisimiehellä on samat laissa säädetyt valtuudet koko maassa (PolHalL 15.1 a §).

⁷⁸ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 179. Teoksessa luetellaan lisäksi poliisin toimivaltaan sisältyvän myös ”mahdollisuus ratkaista hallintolupa-asioita”. (Ibid.)

⁷⁹ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 183.

⁸⁰ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 187–189.

⁸¹ Poliisimies-käsite ei ole sukupuoleen sidottu, vaan samanlainen oikeudellinen käsite kuin esim. virkamies. Mielenkiintoista on, että perustuslakivaliokunta huomautti ”sukupuolten erottelua merkitsevän” poliisimieskäsitteen käytöstä edellistä poliisilakia (493/1995) valmisteltaessa ja totesi, että lakiesitys olisi voitu kirjoittaa ilman tätä käsitettäkin. (PeVL 15/1994, s. 5.) Kommentti ei ole vaikuttanut lainsäädäntöön.

Asiallinen toimivalta merkitsee normeja, jotka kuvaavat, mitä poliisi voi laillisesti tehdä. Toimivaltasäännösten tunnistaminen ei ole aina yksiselitteistä. Poliisin toimivaltaa säänteleviä normeja on paitsi poliisilaissa myös esimerkiksi tieliikennelaissa. Osa toimivaltanormeista kuvaa poliisin valtuuksia suoraan, esimerkiksi poliisilaissa säädetään usein poliisin ”oikeudesta” tiettyyn toimenpiteeseen. Toimivaltanormi voi kuitenkin olla myös ilmaistu kiertäen. Poliisin toimivalta voi käydä ilmi normista, joka säättää kansalaisen velvollisuudeksi sietää jokin itseensä kohdistuva toimenpide.⁸² Poliisin toimivallan todellista ulottuvuutta voi harvoin päätellä vain yhteen valtuutussäännökseen tutustumalla⁸³. Poliisin toimivaltaa ja hyväksyttäviä toimenpiteitä arvioitaessa joudutaan tarkastelemaan useiden eri säännösten kokonaisuuksia⁸⁴.

Toimivallan ja harkintavallan tulkinnassa haasteellista ovat joustavat normit. Joustava normi on oikeussääntö, joka ei ole tarkoitettu rakentumaan määräsisältöisten käsitteiden ja selvien lähtökohtien pohjalle siten kuin ”ankarat” oikeusnormit. Monia poliisitoimintaa ohjaavia normeja on lakiteknisistä syistä kirjoitettu väljään muotoon. Joustavien ilmaisujen, kuten ”vaara” ja ”yleinen järjestys ja turvallisuus” tarkempaan merkitykseen laki ei tarjoa sisältöä. Sisältö muodostuu niihin viranomaisohjeiden, oikeustapausten ja ylimpien laillisuusvalvojien kannanottojen myötä. Merikoski painottaa, että pelkästään säännöksen sanamuotoon ei saa ripustautua, vaan aina on tarkasteleva sitä, onko lainsäätäjällä *tarkoittanut* normin ankarana sitovaksi vai ainoastaan harkintaa ohjaavaksi joustavaksi normiksi⁸⁵. Matti Tolvanen korosti poliisin täydennyskoulutukseen kuuluvalla luennollaan, että lain säännöksiä on tulkittava lain tavoitteen mukaisesti: mikä on kyseessä olevan pykälän tarkoitus ja mitä sillä pyritään ehkäisemään. Soveltamisen ääri rajoja ei kannata lähteä etsimään, vaan erityisesti massarikkomusten – kuten ylinopeuksien – ollessa kyseessä tulisi miettiä, onko tulkinnan vieminen johonkin suuntaan järkevää *kokonaisuuden* kannalta.⁸⁶

3.3 Poliisilain yleisesti toimivaltaa ohjaavat normit

Poliisilain 1 luvussa on säännöksiä, jotka hahmottavat poliisin toimivaltaa yleisesti. Säännökset ovat periaatteita, jotka soveltuvat kaikkeen poliisin toimintaan. Poliisitoiminnassa periaatteita on entisestään korostettu. Poliisin toimivaltaa määrittelevissä poliisilaissa, pakkokeinolaissa ja esitutkintalaissa (805/2011, ETL) noudatetaan samanlaista säädöstekniikkaa. Periaatteet on kirjattu

⁸² Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 184–185.

⁸³ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 204.

⁸⁴ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 184–185.

⁸⁵ Merikoski 1958, s. 54.

⁸⁶ Tolvanen, luento 12.11.2019.

lakien alkulukuihin: poliisilaissa 2 lukuun, pakkokeinolaissa 1 lukuun ja esitutkintalaissa 4 lukuun. Poliisin toiminnassa käytetään huomattavan paljon merkittävää julkista valtaa. Tällöin harkintavallan rajoituksia on korostettava. Vaikka periaatteet olisivat kirjaamattominakin virkamiesten noudattamaa tapaoikeutta, vanhaa esitutkintalakia (449/1987) valmisteltaessa lakivaliokunta huomioi, että lakiin kirjattuina periaatteet osoittavat lainsäädännön hengen ja tavoitteet, ohjaavat paremmin käytäntöä ja laintulkintaa, edesauttavat virkamiesten kouluttamista sekä helpottavat jälkivalvontaa⁸⁷.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on kirjattu poliisilain 1:5 §:ään. Sen mukaan poliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain lain säätämään tarkoitukseen. Periaatteen mukaan viranomaiselta on kielletty ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin ne, jotka kuuluvat sen tehtäviin ja asiaan sovellettavan lain tarkoitukseen⁸⁸. Merikoski nosti harkintavallan rajoitusperiaatteista tärkeimpään asemaan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen⁸⁹. Tarkoitussidonnaisuuden periaate konkretisoi perustuslain 2.3 §:n lainalaisuuden periaatetta. Se tuo oikeusvaltioperiaatteen perusedellytyksen käytännön toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön edellyttämällä, että poliisin on noudatettava kaikessa toiminnassaan lakia⁹⁰.

Vuoden 1995 poliisilakia (493/1995) valmisteltaessa perustuslakivaliokunta piti epäkohtana, että suhteellisuusperiaatetta ei ilmaistu poliisilaissa selkeästi ja että se näkyi riidattomasti ainoastaan voimankäyttöä koskevassa pykälässä⁹¹. Vuoden 2010 uudistuksessa poliisilakiin säädettiin oma pykälänsä suhteellisuusperiaatteelle. Poliisilain 3 § määrittelee suhteellisuusperiaatteen poliisin toiminnan kannalta. Sen mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia ensinnäkin suhteessa tehtäviin liittyviin seikkoihin, toiseksi suhteessa kohdehenkilöön liittyviin seikkoihin ja kolmanneksi suhteessa tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Tehtäviin liittyvät seikat ovat tehtävän tärkeys, vaarallisuus ja kiireellisyys sekä tavoiteltava päämäärä. Kohdehenkilöön liittyvät toimenpiteet on puolestaan suhteutettava henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin mahdollisiin seikkoihin. (PoL 3 §.) Tehtävän vaarallisuus liittyy eritoten vastustamiseen, jota poliisi voi tehtävää suorittaessaan kohdata. Ennakoidessaan tehtävän vaarallisuutta poliisi ryhtyy harkitsemaan suhteellisia keinoja tehtävän hoitamiseksi. Vaarallisuus voi liittyä myös olosuhteisiin, joissa poliisi saattaa joutua vaaratilanteeseen ja sen vuoksi joutuu käyttämään toimivaltuuksiaan⁹².

⁸⁷ LaVM 9/1986, s. 3, 5.

⁸⁸ HE 72/2002 vp, s. 59.

⁸⁹ Merikoski 1958, s. 3.

⁹⁰ HE 224/2010 vp, s. 73.

⁹¹ PeVL 15/1994 vp, s. 4.

⁹² HE 224/2010 vp, s. 72.

Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen voi johtaa myös toimenpiteestä luopumiseen. Suhteellisuusperiaatteen ideaa ilmentää poliisilain 1:9 §, jonka mukaan poliisilla on oikeus luopua toimenpiteestä, jos sen loppuun saattaminen voisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen tavoiteltuun päämäärään nähden. Poliisin on siis harkittava, liittyykö tehtävän suorittamiseen kohtuuttomuutta, jonka vuoksi tehtävästä luopuminen toteuttaisi paremmin asianosaisten oikeuksia. On myös huomattava, että tieliikennelaki on erityislaki suhteessa poliisilakiin, joten *lex specialis derogat legi generali* -säännön mukaisesti poliisilain 1:9 §:n säännöstä toimenpiteistä luopumisesta ei voi soveltaa tieliikennelain seuraamuksia sovellettaessa, vaan ainoastaan poliisilakia sovellettaessa.

Vähimmän haitan periaate on tunnettu aiemmin myös tarpeellisuuden periaatteena. Poliisilain 1:4 §:n mukaan poliisi ei saa puuttua toimenpiteillään kenenkään oikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Esitutkintalaissa (4:5 §) ja pakkokeinolaissa (1:3 §) vähimmän haitan periaatteen sisältö on pitkälti sama kuin poliisilaissa. Perusajatuksena niissä on, että esitutkinnassa tai pakkokeinoja käytettäessä *oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä* esitutkinnan tai pakkokeinon käytön *tarkoituksen saavuttamiseksi*. Tarpeellisuusvaatimus on sukua suhteellisuusperiaatteelle, mutta ne eivät kuitenkaan ole synonyymejä. Poliisin toimenpide voisi olla tarpeellinen, mutta siitä huolimatta se voi muodostua kohtuuttomaksi. Suhteellisuusperiaate asettaa tässä mielessä ahtaammat rajat poliisin toiminnalle kuin tarpeellisuusperiaate.⁹³ Tapauksessa KKO 2020:13 tuomioistuin katsoi, että poliisin suorittama etälamauttimella ampuminen ei ollut ollut tarpeellista ja puolustettavaa rikoksesta epäillyn jo pysähdyttyä käskystä ja ettei poliisi ollut varoittanut etälamauttimen käytöstä riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi ennen sen laukaisemista. Poliisin katsottiin syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen ja pahoinpitelyyn.⁹⁴

Arvioitaessa toimenpiteen tarpeellisuutta ajalliset rajat ovat tärkeitä. Poliisi ei saa käyttää valtaansa liian aikaisin eli tilanteessa, jossa vaara on vielä muutoin poistettavissa. Valtaa ei myöskään saa käyttää sitten, kun se ei ole enää tarpeen. Poliisi ei myöskään voi käyttää valtaa enempää kuin tilanne vaatii. Toimenpiteiden on siis oltava välttämättömiä. Keinoista on käytettävä sitä, joka aiheuttaa vähiten haittaa. Poliisi ei voi valita sille itselleen parhaiten sopivaa, kätevintä ja halvinta tapaa, vaan valintaa ohjaavat erityisesti yksityisten oikeudet. Tarpeellisuutta arvioidaan myös tavoitellut tuloksen perusteella, eli vain sellainen toimenpide on hyväksyttävä, jolla tavoitetaan tehtävän päämäärä.⁹⁵ Apulaisoikeusasiamies on arvioinut kanteluratkaisussaan, jossa kantelijan henkilötiedot oli hänen mukaansa tarpeettomasti tarkastettu tieliikennelakirikkomuksen yhteydessä, että poliisin olisi tullut

⁹³ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 206.

⁹⁴ KKO 2020:13, 13.2.2020.

⁹⁵ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 207.

suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteet huomioiden tarkistaa henkilöä koskevat tiedot poliisiasiain tietojärjestelmästä vaivaamatta kantelijaa tarpeettomin toimenpitein.⁹⁶

Poliisilain 1:11 § säättää poliisimiehen vallasta antaa tarpeellisia käskyjä ja kieltoja yksittäistapauksessa hänen käyttäessään laissa säädettyä toimivaltaa. 1:11 §:ssä käskyvalta on rajattu tiukasti toimivallan käytön yhteyteen ja yksittäistapaukseen – ei yleiseksi oikeudeksi. Käskyvaltanormi oli vielä vuoden 1995 poliisilaissa sijoitettu toimivaltuussäännösten joukkoon. Lainsäätäjä halusi korostaa, ettei kellään viranomaisella ole yleistä, pelkästään tehtäväpiiriin liittyvää käskyvaltaa, vaan sen on aina perustuttava lain säännökseen. Voidakseen toimia onnettomuus-, rikos- ja häiriötilanteissa poliisi joutuu ohjaamaan tehokkaasti kansalaisten liikkumista ja toimintaa. Tällöin on välttämätöntä voida antaa määräyksiä, jotta vaaralta tai haitalta vältyttäisiin. Käskyjen ja kieltojen sisältö on sidoksissa tilanteeseen.⁹⁷ Vuoden 2010 lakiin säännös sijoitettiin 1 lukuun, koska haluttiin korostaa sen liittymistä kaikkiin tilanteisiin, joissa poliisi käyttää muita toimivaltuuksiaan⁹⁸. Käskyvalta on vahvasti kansalaista velvoittava, koska rikoslain (39/1889, RL) 16:4 §:n mukaan poliisin käskyn tai kiellon noudattamatta jättämisestä voidaan rangaista.

Poliisilakia vuonna 1995 säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi, että poliisilaki on säädös, joka voi joutua herkästi konfliktiin kansalaisten perusoikeuksien, erityisesti vapausoikeuksien kanssa⁹⁹. Poliisilain 1:2 §:ssä toistetaan perusoikeuksien kunnioittamisvelvollisuus: ”*Poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.*” Periaate ei eroa perustuslain 22 §:n edellyttämästä viranomaisen velvollisuudesta kunnioittaa ja edistää perusoikeuksia, mutta se on haluttu muiden poliisilain 1 luvun periaatteiden tavoin nostaa selkeästi esille poliisin ollessa viranomainen, joka joutuu käyttämään merkittävää julkista valtaa.

Poliisilain 1:6 §:n 1 momentti on säännös, johon on sisällytetty useita tärkeitä seikkoja, joita poliisi joutuu toiminnassaan huomioimaan. Säännökseen sisältyvät ensinnäkin yhdenvertaisuus- ja puolueettomuusperiaatteet. Lisäksi 1:6 § sisältää poliisille tärkeän perusajatuksen sovinnollisuudesta, jota poliisin tulee säännöksen mukaan edistää. Pykälä säättää, että poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Pykälän sisältö pyrkii ehkäisemään tilanteita, joissa yksityisen oikeuspiiriin joudutaan puuttumaan jollakin vahvemalla

⁹⁶ Apulaisoikeusasiamies 19.8.2009.

⁹⁷ HE 57/1994 vp, s. 52.

⁹⁸ HE 224/2010 vp, s. 74.

⁹⁹ PeVL 15/1994 vp, s. 1.

keinolla. Samalla se linkittää poliisin käskyvallan siihen ajatukseen, että voimakkaammat puuttumiset voidaan ensisijaisesti ehkäistä kommunikaatiolla.

Poliisilain 1:6 § edellyttää lisäksi, että poliisin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Tehtävät on toisin sanoen asetettava tärkeysjärjestykseen olosuhteiden vaatimalla tavalla. Tärkeysjärjestys määräytyy siten, että se on parhaassa sopuossuinnussa suojattavien perusoikeuksien ja turvallisuusriskien kanssa. Tärkeysjärjestyksessä on kaksi puolta. Yhtäältä poliisi on oikeutettu siirtämään sellaisia toimeksiantoja, jotka luonteensa ja suojattavan edun merkityksen perusteella voidaan suorittaa vasta tärkeämpien tehtävien jälkeen. Toisaalta kansalaisilla on oikeus odottaa, että tärkeisiin perusoikeuksiin – erityisesti hengen ja terveyden oikeuteen – sekä yhteiskunnan kokonaisedun suojelemiseen, liittyvät tehtävät asetetaan etusijalle.¹⁰⁰

Tärkeysjärjestyssäännöksellä ei ole tarkoitettu ratkaista kysymystä, onko poliisimiehellä oikeus luopua jostakin tehtävästä. Tärkeysjärjestyksestä on päätettävä poliisiorganisaatiossa sillä tasolla, jota tilanteen luonteen periaatteellinen merkitys edellyttää. Ratkaisujen on oltava suunnitelmallisia ja perusteltuja.¹⁰¹ Poliisi ei voi jättää tehtävää hoitamatta, elleivät 1:9 §:n edellytykset täyty. Toimenpiteestä luopuminen on siis mahdollista viimeksi mainitun säännöksen mukaan, jos sen loppuun suorittaminen voi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen tavoiteltuun päämäärään nähden.

Hallituksen esityksessä todettiin, että poliisitoiminnan tehokkuusvaatimus ei ole ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Konkreettisisessa tilanteessa on harkittava sekä poliisin voimavarojen kohdentamista että toimenpiteiden mitoittamista voimavarojen järkevän käytön kannalta. Pyrkimys voimavarojen säästämiseen tai tehtävän nopeaan suorittamiseen ei oikeuta poliisia toimimaan siten, että yksityisille aiheutuisi tilanteesta kohtuutonta haittaa. Tehokkuutta edellytetään erityisesti, kun poliisi suojelee yksityisiä vaaratilanteissa.¹⁰² Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kanteluratkaisussaan huomiota mm. siihen, että poliisin tehtävältä reilusti myöhästyminen liittyi myös poliisiorganisaation tehokkuusongelmiin, ja että poliisiorganisaation eri portaiden on huolehdittava, että kansalaiset asuinpaikastaan riippumatta saavat poliisipalvelunsa¹⁰³.

Objektiviteetti- eli puolueettomuusperiaate on kirjattu poliisilain 1:6 §:n 1 momenttiin. Siinä säädetään, että poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Puolueettomuusperiaate tarkoittaa asiaankuulumattomien sivuvaikuttimien

¹⁰⁰ HE 57/1994 vp, s. 19 ja 34.

¹⁰¹ HE 57/1994 vp, s. 34.

¹⁰² HE 57/1994 vp, s. 34.

¹⁰³ Apulaisoikeuskansleri 7.3.2012.

poissulkemista ja estää sekä syrjimästä että suosimasta¹⁰⁴. Objektiivisuuden rajoja voidaan Merikosken mukaan hahmotella siten, että jos voidaan ajatella, että toinen pätevä virkamies voisi päätyä samaan ratkaisuun, ei puolueettomuusvaatimusta voida nähdä rikotun.¹⁰⁵ Merikosken määritelmän tärkeä huomio on se, että jos toinen virkamies päätyisi samaan ratkaisuun, on epätodennäköistä, että ratkaisuun olisivat vaikuttaneet virkamiehen henkilökohtaiset motiivit, esimerkiksi sukulaisen suosiminen.

Poliisin toimivaltanormien sisältö on suhteutettava aikaan ja paikkaan. Se, mikä loukkaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta esimerkiksi kaupungin keskustassa, ei välttämättä aiheuta mitään haittaa maaseudulla.¹⁰⁶ Normien asiallinen sisältö elää ajassa, ja sisältö on ymmärrettävä aina oman ajan yhteiskunnallisten arvojen kehyksessä. Arvokehityksen toimivaltanormien tulkinnalle antavat perusoikeudet. Toimivaltanormeja on usein sovellettava yhdessä kokonaisuuksina, jotka liittyvät poliisin lain mukaiseen tehtäväkontekstiin. Yksi näistä tehtäväkonteksteista on tieliikenteen valvonta.

¹⁰⁴ Merikoski 1958, s. 68.

¹⁰⁵ Merikoski 1958, s. 69.

¹⁰⁶ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 186.

4 POLIISIN VALTA JA TIELIIKENTEEN VÄHÄISTEN RIKKOMUSTEN SEURAAMUKSET

”Tietä käyden tien on vanki, vapaa vain on umpihanki.”

Aaro Hellaakoski, Runot, 4. p. 1977

4.1 Tieliikenteen turvallisuuden valvonta poliisin toimivallan kontekstina

4.1.1 Liikenneturvallisuus - hengen ja terveyden oikeushyvät

Poliisilain 1:1 § määrittelee, että poliisin tehtäviin kuuluu yleinen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Poliisin liikenneturvallisuuden edistämistyöhön kuuluvat tiedottaminen, valvonta ja lupahallinto¹⁰⁷. Poliisin liikenneturvallisuustyö kuuluu käsitteellisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen¹⁰⁸. Laissa poliisin hallinnosta luetellaan paikallispoliisin tehtäviin kuuluvaksi ohjata ja valvoa liikennettä sekä toimia liikenneturvallisuuden edistämiseksi (7.1 § 4 k.)¹⁰⁹.

Poliisin tieliikennevalvontaa toteuttavat poliisimiehet ja automaattilaitteisto. Valvonnan yhteydessä huomioidaan myös muut poliisin tehtävät, esimerkiksi rikostorjunta. Valvonta kohdistetaan toimintaympäristöanalyysin perusteella mahdollisimman vaikuttavalla tavalla. Tieliikennevalvonnan osa-alueista poliisi käyttää resursseja eniten nopeusvalvontaan ja toiseksi eniten rattijuopumusvalvontaan. Lisäksi poliisi suorittaa ajotapavalvontaa, raskaan liikenteen valvontaa ja turvalaitevalvontaa.¹¹⁰ Valvonnan painottuminen nopeusvalvontaan perustuu siihen, että suuret ajonopeudet lisäävät muita ajotapavirheitä ja vaarallisia ohituksia¹¹¹.

Toimivaltuuksien osalta tieliikennevalvonta poikkeaa monista muista poliisin tehtäväalueista. Poliisin tieliikennevalvonnan toimivaltuussäännökset ovat hiukan vaikeaselkoiset.¹¹² Tieliikenteen

¹⁰⁷ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 723.

¹⁰⁸ Helminen 2006, s. 58.

¹⁰⁹ Vuoden 2013 loppuun asti liikenneturvallisuus ja -valvonta oli erityisesti Liikkuvan poliisin erikoisalaa. LP lakkautettiin 2014 alusta lähtien, ja sen liikennevalvontatoiminnot liitettiin osaksi paikallispoliisien toimintaa ja koulutustehtävät osaksi Poliisiammattikorkeakoulun toimintaa. (HE 15/2013 vp, s. 14–15.)

¹¹⁰ HE 180/2017 vp, s. 102.

¹¹¹ Tolvanen 2018, s. 209.

¹¹² Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 724.

valvonnasta säädetään uudessa tieliikennelaissa, jonka 181 §:n mukaan tieliikennelain noudattamista valvoo poliisi sekä säännöksessä mainituin edellytyksin rajavartiolaitoksen ja tullin virkamiehet. Liikennevalvontaan sisältyy myös useiden muiden tieliikenteeseen liittyvien säädösten säännösten noudattamisen valvonta¹¹³. Noudattamisen valvonta merkitsee poliisiin oikeutta seurata tienkäyttäjien käyttäytymistä ja puuttua siihen. Valvonnalla puututaan perusoikeuksiin, joten oikeusvaltioperiaate edellyttää lain säätämää toimivaltaa nimenomaiseen toimenpiteeseen. Pelkästään toimivalta valvoa liikennettä ei sellaisenaan anna toimivaltaa esimerkiksi määrätä seuraamusta, vaan laillisuusperiaatteen mukaisesti laista on nimenomaisesti ilmettävä, kellä on oikeus määrätä seuraamus ja millaisin edellytyksin. Tämän vuoksi tieliikenteen valvonta on ymmärrettävä erillisten toimivaltuuksien kokonaisuuksia sisältävänä kontekstina eikä niinkään yleistävänä toimivaltana suorittaa kaikkia tieliikenteen valvonnan yhteyteen liittyviä toimenpiteitä, jos niillä puututaan perusoikeuksiin.

Liikenneturvallisuudella tarkoitetaan ennen kaikkea hengen ja terveyden suojaa¹¹⁴. Tieliikenneoikeuden suojaamat oikeushyvät, eli suojeltavat oikeudelliset intressit, ovat henki, terveys ja omaisuus¹¹⁵. Näistä kiistämättömiä oikeushyviä ovat henki ja terveys, mutta omaisuutta ei yksimielisesti lasketa tähän joukkoon¹¹⁶. Omaisuuden suoja ei pidetty merkittävänä rikoslain liikenneriikosten säännöksiä uudistettaessa, koska pelkästään omaisuuden suojaksi säädettyjä kriminalisointeja ei liikenteessä juurikaan ole¹¹⁷. Perustuslain 7 §:n oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen edellyttää sellaista tieliikenteen sääntelyä ja sellaisia seuraamuksia, jotka parhaalla tavalla suojaavat perusoikeussäännöksen arvoja. Pykälässä säädetään myös oikeudesta turvallisuuteen, mikä korostuu poliisitoiminnan asiayhteydessä.

Perusoikeusuudistuksessa lisättiin perusoikeuksiin henkilökohtainen turvallisuus (PL 7 §) ja yksityiselämän suoja (PL 10 §)¹¹⁸. Säädetäessä uutta poliisilakia vuonna 2010 perustuslakivaliokunta kiinnitti sen valmistelussa erityistä huomiota henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen¹¹⁹. Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 7 § on ehkä tärkein perusoikeus, koska ilman sen

¹¹³ Näitä säännöksiä on esim. ajoneuvolaissa (1090/2002), ajokorttilaissa (386/2011), rikoslaisissa, autoverolaissa (1482/1994), laissa liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä (546/1998) ja liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017). (HE 180/2017 vp, s. 102.)

¹¹⁴ Tolvanen 1999a, s. 180; HE 32/1997 s. 3.

¹¹⁵ Tolvanen 1999a, s. 179.

¹¹⁶ Näin myös Tolvanen 1999a, s. 180.

¹¹⁷ HE 32/1997 vp, s. 3.

¹¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 1, 17.

¹¹⁹ PeVL 67/2010 vp, s. 5.

edellyttämää oikeutta elämään, vapauten ja koskemattomuuteen ei muilla perusoikeuksilla olisi merkitystä. Se myös konkretisoi perustuslain 1 §:n vaatimusta ihmisarvon kunnioittamisesta.¹²⁰ Poliisi joutuu toiminnassaan suojaamaan 7 §:n turvaamaa yksilöiden koskemattomuutta muita yksilöitä vastaan. Toisaalta poliisi joutuu toimivaltansa puitteissa puuttumaan yksilön 7 §:n suojaamiin oikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on todennut poliisin liikennevalvontaan liittyvien toimenpiteiden sijoittuvan perustuslain 7 §:n alaan, koska ne edistävät liikenneturvallisuutta ja suojaavat siten kaikkien henkeä ja terveyttä¹²¹.

Hallituksen esityksessä todettiin uudesta perusoikeudesta, oikeudesta turvallisuuteen, että turvallisuuden nimenomainen mainitseminen perusoikeussäännöksessä korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi oikeudenloukkauksilta¹²². Oikeus turvallisuuteen on laajuudeltaan ja sisällöltään jossain määrin ristiriitainen perusoikeus. Kaarlo Tuori totesi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 (1) artiklan mukaiseen jokaisen oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä liittynyt kolme tulkinnallista lähtökohtaa. Ensinnäkin oikeus turvallisuuteen ei ole itsenäinen, vaan liittyy käsiteparin toiseen puoleen, henkilökohtaiseen vapauteen. Toiseksi oikeus on yksilökohtainen, ei yleinen hyvä, ja kolmanneksi oikeus kiinnittyy yksilön ja julkisen vallan vertikaaliseen suhteeseen. Tuorin mukaan oikeutta turvallisuuteen on tulkittu vastoin EIT:n perinteistä linjaa, eli itsenäisenä, kollektiivisena oikeutena horisontaalisissa suhteissa. Tuorin mukaan vapausoikeusluonteiset, yksilöitä julkisen vallan toimenpiteiltä suojaavat perusoikeudet on syytä pitää erillään niiden rajoittamiseen oikeuttavista yhteiskunnan kollektiiviseen tilaan liittyvistä intresseistä, siten kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa erotetaan ihmisoikeudet ja niiden rajoittamiseen oikeuttavat politiikanäkökohdat. Tuori näki uhkana, että tulkintasuuntaus turvallisuus-oikeudesta johtaisi lopulta takaisin poliisin yleistoimivaltaan, joka oikeuttaisi erilaisiin tehtäviin turvallisuuden nimissä.¹²³

Oikeutta turvallisuuteen on välillä tulkittu – Tuorin uhkakuvan mukaisesti – virheellisesti siten, että se laajentaisi poliisin toimivaltaa. Oikeusasiamies totesi vuoden 2010 poliisilain lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, että laillisuusvalvonnassa on joissain tapauksissa havaittu, että poliisi on jälkikäteen pyrkinyt perustelemaan oikeusasiamiehen selvitettävänä olevia toimiaan esimerkiksi perustuslaissa mainitulla jokaisen oikeudella turvallisuuteen. Hänen mukaansa on siksi syytä

¹²⁰ Hallberg ym. 2004, kohta Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §). Viitattu 28.2.2020.

¹²¹ PeVL 6/1998 vp, s. 2.

¹²² HE 309/1993 vp, s. 47.

¹²³ Tuori K. 1999, s. 923, 931. Kts. aiheesta tarkemmin Tuori K. 2002, s. 93–98, 105.

korostaa, että poliisin toimivallan on aina perustuttava nimenomaiseen lain säännökseen.¹²⁴ Perusoikeussäännökset eivät luo viranomaiselle toimivaltaa, vaan rajoittavat sitä.

4.1.2 Muuta toimivaltasäätelyä tieliikennevalvonnan kontekstissa

Poliisilla on toimivaltuuksia, joiden yhteys tieliikenteen turvallisuuden valvonnan asiayhteydessä on oleellinen. Nämä toimivaltuudet liittyvät poliisin mahdollisuuksiin suorittaa tieliikennevalvontaa tehokkaasti ja käyttää myös seuraamusten määräämiseen liittyviä toimivaltuuksia. Esimerkiksi oikeus pysäyttää kulkuneuvo on edellytys sille, että poliisi voi valvoa kuljettajien ja kulkuneuvojen kuntoa ja määrätä seuraamuksen välittömästi liikenne rikkomuksen tekijälle. Toimivaltuuksien todellinen kirjo jakaantuu useisiin lakeihin¹²⁵. Tässä käsittelen kootusti vain muutamia sellaisia valtuuksia, jotka voivat liittyä poliisin suorittamassa tieliikennevalvonnassa vähäisten liikenne rikkomusten selvittämisen yhteyteen. Tällaisia valtuuksia ovat ensinnäkin ajoneuvon pysäyttäminen, johon toimivaltaa edellyttää puuttuminen liikkumisen vapauteen, toiseksi liikenteen tekninen valvonta, joka puuttuu yksityisyyteen, sekä kolmanneksi puhalluttaminen, jolla puututaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Poliisilain 2:11 §:ssä säädetään kulkuneuvon pysäyttämisestä ja siirtämisestä. Sen mukaan poliisimiehellä on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi, siirtää kulkuneuvo tai määrätä se siirrettäväksi, jos se on perusteltua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Ajoneuvon siirtämiselle on oltava hyväksyttävä syy¹²⁶. Säännös ei kuitenkaan koske tieliikenteen valvontaa¹²⁷, mikä ei ole kovin selkeästi säännöksessä ilmaistu. Siihen viitataan kuitenkin säännöksen 2 momentissa mainitsemalla, että tieliikenteen valvonnasta säädetään tieliikennelaissa.

Laissa ei ole säädetty yksiselitteisesti ja selkeästi poliisille toimivaltuutta pysäyttää ajoneuvo tieliikenteessä. Lainsäädäntö on tältä osin hajanaista. Uuden tieliikennelain 182 §:ssä¹²⁸ ilmaistaan

¹²⁴ Oikeusasiamies, asiantuntijalausunto 9.12.2010.

¹²⁵ Muutamia tärkeitä toimivaltuuksia lyhyesti mainitakseni: Ajoneuvoverolaissa (1281/2003) säädetään poliisin toimivallasta keskeyttää moottoriajoneuvon käyttö, jos sen vero on maksamatta (58 §). Poliisilla on toimivalta kieltää vaarallisten aineiden kuljetus, jos se on säännösten vastaista (laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 719/1994 15 §). Ajokorttilain 64 §:n ja 65 §:n mukaan poliisilla on toimivalta määrätä ajokieltoon tai 70 §:n mukaan väliaikaiseen ajokieltoon lain mukaisin edellytyksin. Poliisilla on toimivalta valvoa omalla tehtäväalueellaan liikenteen palveluista annetun lain noudattamista (180 §). Laissa liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä säädetään poliisin toimivallasta suorittaa etsintä kielletyn laitteen löytämiseksi (7 §). Pakkokeinolaissa on pakkokeinosaännöksiä, jotka koskevat rikosepäilyä tai rikoksentutkintaa, kuten ajoneuvossa suoritettava paikanetsintä (8:4 §).

¹²⁶ HE 224/2010 vp, s. 79.

¹²⁷ HE 57/1994 vp, s. 47.

¹²⁸ Vanhassa tieliikennelaissa vastaava säännös on 93 §. Muutos on se, että toimivaltuus ajoneuvon pysäyttämiseen ja pykälässä mainittujen määräysten antamiseen on uudessa laissa myös rajavartiolaitoksen ja tullin virkamiehillä.

kiertäen poliisille toimivalta ajoneuvon pysäyttämiseen kohdistamalla velvollisuus kuljettajalle pysähtyä poliisimiehen antamasta merkistä. Pykälän 2 momentissa velvoitetaan kuljettaja noudattamaan poliisimiehen antamia määräyksiä ajoneuvon kunnon, varusteiden ja kuormituksen tarkastamiseksi sekä sallimaan ajoneuvon liikennekelpoisuuden tarkastaminen. Velvollisuus on melko vahva, koska velvollisuutta noudattaa poliisimiehen antamia määräyksiä tehostaa rikoslain 16:4 §:n rangaistusuhka. Toimivaltuussäntelyn yhdenmukaistamiseksi ja selkeyttämiseksi ajoneuvon pysäyttämiseen oikeuttava säännös olisi *de lege ferenda* johdonmukaisempaa muotoilla siten, että se olisi sanamuodollaan kohdistettu poliisiin (ja muiden asianomaisten viranomaisten) *oikeudeksi* pysäyttää ajoneuvo samalla logiikalla, jolla poliisilain 2 luvun valtuudet on kirjattu. Näinkään muotoiltuna se ei muuttaisi kuljettajan velvollisuutta noudattaa poliisin käskyä.

Poliisin suorittamassa tieliikenteen valvonnassa puututaan perustuslain 9 §:n säätämään liikkumisvapautteen¹²⁹ poliisin pysäyttäessä ajoneuvon. Myös liikennesäännöt rajoittavat liikkumisvapautta, mutta niitä ei ole pidetty perusoikeuksien kannalta ongelmallisina¹³⁰. Liikkumisvapaus sisältää useita osia. Perustuslain 9 §:n 1 momentti merkitsee oikeutta liikkua vapaasti maan sisällä paikasta toiseen ja oikeutta valita asuinpaikkansa. Säännöksen 2 momentti sisältää oikeuden lähteä maasta ja 3–4 momentit oikeuden saapua maahan ja suojan maasta poistamista vastaan. Liikkumisvapaus on perusoikeus, joka ei ole samantasoinen Suomen kansalaisille ja ulkomaalaisille. Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ja oleskella Suomessa määräytyy muun lainsäädännön mukaisesti.¹³¹ Kansainväliset sopimukset sallivat valtioille oikeuden rajoittaa pääsyä alueelleen ja siellä oleskelua.¹³² Liikkumisvapaus korostuu EU-oikeudessa, jossa ihmisten vapaa liikkuvuus on perusoikeuden lisäksi yksi neljästä perusvapaudesta. EU:n liikkumisvapaus koskee EU-kansalaisia, eli henkilöitä, joilla on jonkin EU-valtion kansalaisuus. (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 20–21 art., SEUT.)¹³³

Poliisi valvoo liikennettä osin automaattisen kameravalvonnan avulla. Automaattinen kameravalvonta on teknistä valvontaa. Teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa ajoneuvoihin, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai yleisöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Poliisilla on

¹²⁹Liikkumisvapaus on ihmisoikeus, josta säädetään KP-sopimuksen (SopS 7–8/1976) 12 artiklassa ja EIS:n 4:n lisäpöytäkirjan 2–4 artikloissa sekä 7:n lisäpöytäkirjan 1 artiklassa.

¹³⁰ Hallberg ym. 2004, kohta Liikkumisvapaus (9 §), viitattu 28.2.2020.

¹³¹ Hallberg ym. 2004, kohta Liikkumisvapaus (9 §), viitattu 18.3.2020.

¹³² Hallberg ym. 2004, kohta Liikkumisvapaus (9 §), viitattu 18.3.2020.

¹³³ EUVL C 326, 26.10.2012, s. 56–57.

toimivalta ennalta ilmoitettuaan suorittaa teknistä valvontaa yleisellä paikalla¹³⁴ tai yleisellä tiellä mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja rikosten estämiseksi. (PoL 4:1 §.)

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan poliisilain säätämä toimivaltuus tekniselle valvonnalle koskee rikoksia, jotka eivät kuulu liikennevirhemaksulla sanktioitaviin tekoihin¹³⁵. Tämän vuoksi tieliikennelain 181 §:ään lisättiin vielä hallituksen esityksestä puuttunut 2 momentti, jossa säädetään, että valvonnan suorittamiseksi valvontaviranomaiset voivat kuvata liikenteessä olevia ajoneuvoja. Säännöksen mukaan kuvaaminen voi tapahtua myös automaattisesti ja se voi olla jatkuvaa tai toistuvaa, mutta se ei saa kohdistua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin.

Kameravalvonta puuttuu yksityiselämän suojaan. Yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä¹³⁶. Se takaa, että jokaisen yksityisyys, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen¹³⁷. Yksityiselämän suojaan sisältyy myös luottamuksellisen viestinnän salaisuuden loukkaamattomuus (PL 10.2 §). Merkityksellistä tieliikennevalvonnan yhteydessä on, että ajoneuvo on rinnastettu kotirauhan suojaamaksi tilaksi¹³⁸.

Oikeuskansleri ei pitänyt ongelmallisena automaattista kameravalvontaa, kun se aloitettiin 1990-luvulla, kunhan valvonnan yhteydessä otettavia kuvia ei rekisteröidä eikä liitetä julkiseen aineistoon¹³⁹. Muiden ihmisten tarkkailu muuttuu luonteeltaan yksityisyyteen puuttumiseksi, jos sillä saatua, tiettyyn henkilöön liittyvää tietoa tallennetaan järjestelmällisesti¹⁴⁰. Henkilötietosuojasta säädetään tarkemmin EU:n tietosuoja-asetuksella¹⁴¹ ja sitä täydentävällä tietosuojalalla (1050/2018)¹⁴². Tietosuoja-säännöksillä on merkitystä kaikissa menettelyissä, joissa henkilöiden tietoja tallennetaan ja käsitellään sähköisissä järjestelmissä, kuten tieliikennevalvonnan yhteydessä käytettävissä poliisin tietojärjestelmissä. Oikeusasiamies totesi kanteluratkaisussaan joulukuussa 2019, että poliisi ei ollut toiminut lain vastaisesti, kun oli julkaissut Facebookissa

¹³⁴ Yleinen paikka määritellään järjestyslain 2 §:ssä. Kootusti voidaan todeta, että yleisellä paikalla tarkoitetaan alueita, jotka ovat säännöllisesti yleisön käytössä.

¹³⁵ PeVL 9/2018 vp, s. 8.

¹³⁶ Yksityiselämän suojasta säännellään myös EIS:n 8 artiklassa ja KP-sopimuksen 17 artiklassa.

¹³⁷ HE 309/1993 vp, s. 52.

¹³⁸ HE 57/1994 vp, s. 42.

¹³⁹ HE 57/1994 vp, s. 16.

¹⁴⁰ HE 57/1994 vp, s. 15.

¹⁴¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

¹⁴² Poliisitoiminnassa noudatetaan mainittujen säädösten lisäksi lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) ja lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018).

liikennevalvontakameroiden ottamia kuvia joulupukeista, jotka olivat ajaneet ylinopeutta, koska henkilöt eivät olleet tunnistettavissa ja kuvien julkaisemisen tarkoitus oli edistää liikenneturvallisuutta¹⁴³.

Pakkokeinolain säännöksistä tieliikennevalvonnan yhteydessä on syytä mainita puhalluttamiseen oikeuttava pykälä. Pakkokeinolain 2:9 §:n mukaan poliisi voi määrätä moottoriajoneuvon kuljettajan kokeeseen, joka tehdään mahdollisen nautitun alkoholin tai huumausaineen toteamiseksi. Pykälä on toimivaltanormi poliisille suorittaa puhallutuksia. Puhallutus ei edellytä rikosepäilyä, vaan voidaan tehdä huumaantuneena ajavien seulomiseksi esimerkiksi kaikille ratsiapaikalle osuville kuljettajille ja rutiininomaisesti kaikkien tieliikenne rikkomusten ja -rikosten sekä tieliikenneonnettomuuksien yhteydessä¹⁴⁴. Puhalluttaminen sekä muut rattijuopumuksesta tai huumausaineista epäiltyyn kohdistuvat tutkimukset puuttuvat perustuslain 7 §:n suojaamaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen¹⁴⁵, mutta liikenneturvallisuuden kontekstissa ne liittyvät myös muiden yksilöiden turvallisuuden ylläpitämiseen. Puhalluttamisen eli huumaantuneena ajavien seulonnan liikenneturvallisuutta eli muiden tienkäyttäjien henkeä ja terveyttä edistävällä näkökulmalla on erittäin vahva yhteiskunnallinen legitimitetti¹⁴⁶.

Poliisin oikeuksia seuloa huumaantuneena ajavia liikenteestä on vahvistettu uudessa tieliikennelaissa, jonka 183 §:n mukaan poliisimies voi estää sellaisen moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan ajon, joka testin mukaan on nauttinut alkoholia mutta ei kuitenkaan ole syylistynyt rattijuopumukseen, kun päihtymys selvästi vaikuttaa ajokykyyn. Säännös korostaa yhteiskunnan vahvaa tukea poliisin toimenpiteille rattijuopumuksen kitkemiseksi, koska se perustuu kansalaisaloitteeseen¹⁴⁷. Tieliikennelain 183 §:ään perustuva ajon estäminen ei ole seuraamus, vaan turvaamistoimi, ja kuljettaja voi jatkaa ajoa, kun alkoholin aiheuttama haitta on poistunut¹⁴⁸.

¹⁴³ Oikeusasiamies 12.12.2019.

¹⁴⁴ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 725.

¹⁴⁵ HE 309/1993 vp, s. 47.

¹⁴⁶ PeVL 6/1998 vp, s. 2.

¹⁴⁷ Eduskunta hyväksyi kansalaisaloitteeseen *Rattijuoppouden rangaistuksia on tiukennettava* (KAA 3/2014 vp) perustuvan lausuman lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 31/2014 vp) pohjalta.

¹⁴⁸ LaVL 9/2018 vp, s. 12. Lakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa Tolvanen (2.5.2018) kritisoi voimakkaasti 183 §:ää. Hänen mukaansa säännöksen soveltamisen ja noudattamisen valvonta on lähes mahdotonta ja että säännös on epämääräinen harkintavallan ja puuttumiskynnyksen suhteen. (s. 7–8.)

4.1.3 Tieliikennelaki – tieliikenteen käyttäytymisen normisto

Tieliikennelaille pyritään tekemään liikenteestä mahdollisimman turvallista. Turvallisuuden ylläpidon keinot ovat liikenteen velvollisuuksista ja vastuista sääntely, niiden valvonta ja niiden rikkomisen sanktiointi. Risto Tuori kuvasi mainiolla tavalla Michel Foucault'ta mukailleen, miten liikennesääntelyn kokonaisuus voidaan nähdä kurinpitäjärjestyksenä: kurinpitotoimien, eli sääntöjen, valvonnan ja rangaistusten tarkoituksena on inhimillisten toimien moninaisuuden saattaminen järjestykseen.¹⁴⁹

Tieliikenteen sääntelyllä on vahva kansainvälinen yhteys¹⁵⁰. Suomi ratifioi YK:n kansainväliset tieliikenteen yleissopimukset¹⁵¹ vuonna 1986. Sopimuksilla pyritään harmonisoimaan kansainvälisesti tieliikenteen sääntelyä, erityisesti liikennesääntöjä ja liikennemerkkejä. Liikenneturvallisuus on Euroopan unionin yksi politiikka-alue¹⁵². Tieliikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden merkitys EU:lle on suuri erityisesti ihmisten, tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaan liikkuvuuden periaatteen kannalta (SEUT 20 art.)¹⁵³. Tieliikenteen ja sen seuraamusten sääntely ei kuulu EU:n toimivaltaan, mutta EU on säännellyt rajat ylittävistä tietojen vaihdosta liikenneerikoksista¹⁵⁴.

Tieliikenneoikeus kattaa tienkäyttäjien oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat oikeussäännöt. Tieliikenneoikeuden tärkein oikeuslähde on tieliikennelaki. Uusi tieliikennelaki astuu voimaan kesäkuun alussa 2020 ja kumoaa vanhemman tieliikennelain. Tieliikennelain uudistuksen yhteydessä mm. tieliikenneasetus (182/1982) kumotaan ja sen sääntely siirretään uuteen tieliikennelakiin. Tieliikennelain uudistuksen tavoitteena on koota yhteen lain tasolle tieliikenteessä käyttäytymistä

¹⁴⁹ Tuori R. 2002, s. 12.

¹⁵⁰ Tieliikenteen sääntely sai alkunsa Pariisissa tehdystä kansainvälisestä moottoriliikenteen sopimuksesta vuonna 1909. (HE 180/2017 vp, s. 110.)

¹⁵¹ Tieliikennettä koskeva yleissopimus sekä Wienin liikennemerkkejä ja -opasteita koskeva yleissopimus (SopS 31/1986), Wienin tieliikennettä koskevaa yleissopimusta täydentävä eurooppalainen sopimus (SopS 32/1986), Wienin liikennemerkkejä ja -opasteita koskevaa yleissopimusta täydentävä eurooppalainen sopimus (SopS 33/1986), Wienin liikennemerkkejä ja -opasteita koskevaa yleissopimusta täydentävään eurooppalaiseen sopimukseen liitettävä tiemerkintöjä käsittelevä pöytäkirja (SopS 34/1986).

¹⁵² European Commission: Transport and Mobility, Road Safety -verkkosivusto.

¹⁵³ EUVL C 326, 26.10.2012, s. 56.

¹⁵⁴ ns. CBE-direktiivi eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenneerikkomuksia koskevan rajat ylittävän tietojenvaihdon helpottamisesta. Alkuperäinen direktiivi 2011/82/EU annettiin 25.10.2011. Uusi direktiivi 2015/413/EU annettiin 11.3.2015. Erona on oikeusperusta, joka on alkuperäisessä perustamissopimuksen 87 artikla (poliisiyhteistyö) ja uudessa 91 artikla (liikenneyhteistyö). Direktiivi on pantu Suomessa voimaan vanhan TLL:n 105 b §:ssä ja uuden TLL:n 186 §:ssä.

koskeva normisto. Yksittäisten säännösten määrää, tulkinnanvaraisuutta ja puutteellisuuksia on pyritty vähentämään. Uuden sääntelyn tavoitteena on myös edistää liikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta, parantaa tienkäyttäjän yhdenvertaisuutta ja vaikuttaa ympäristön tilaan myönteisesti.¹⁵⁵

Tieliikennelakia sovelletaan tiellä, ellei laissa muuta säädetä (uusi TLL 1 §). Lain 2 §:n mukaan tiellä tarkoitetaan yleiselle liikenteelle tarkoitettua taikka yleisesti liikenteeseen käytettyä aluetta. Uudessa tieliikennelaissa ei säädetä enää moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan varovaisuusvelvoitteesta *tien ulkopuolella* ajattaessa. Säännös on voimassa vanhassa tieliikennelaissa (5 §). Uuden lain tultua voimaan tien ulkopuolella tapahtuneen ajon arviointi esitutkinnassa merkitsisi esimerkiksi vaaran aiheuttamisen, vammantuottamuksen tai muun rikoksen tunnusmerkistön arviointia¹⁵⁶.

Uusi tieliikennelaki muuttaa vastuusubjektin määritelmää. Aiemmin vastuusubjekti oli tienkäyttäjä, eli jokainen, joka on tiellä tai sillä olevassa ajoneuvossa tai raitiovaunussa (vanha TLL 2.1 § 10 k.). Uudessa laissa tienkäyttäjä on jokainen, joka on tiellä *tai kuljettaa* sillä olevaa ajoneuvoa tai raitiovaunua (uusi TLL 2.1 § 2 k.). Uusi määritelmä lisää vanhan lain mukaisten vastuusubjektien joukkoon yhden uuden eli siis myös kuljettajan, joka ei välttämättä istu itse ajoneuvossa, vaan saattaa ohjata sitä ajoneuvon ulkopuolelta. Säännöksellä lainsäätäjät vaikuttaa varautuneen tulevaisuuteen.

Uudessa tieliikennelaissa periaatteita korostetaan, ja niitä on lisätty. Periaatteista säädetään omassa luvussaan (2 luku). Vanhassa laissa periaatteet oli tiivistetty kahteen pykälään (3 § ja 23 §). Hallituksen esityksessä tiivistetään tieliikenteen periaatteet seuraavasti: 1) tienkäyttäjän yleiset velvollisuudet eli velvollisuus noudattaa liikennesääntöjä ja tieliikenteen yleinen huolellisuusvelvollisuus, 2) tienkäyttäjän ennakoitivelvollisuus, 3) varovaisuusvelvollisuus muita tienkäyttäjiä kohtaan, erityisesti kevyen liikenteen ja erityisasemassa olevien huomioiminen, ja 4) turvallinen ajoneuvon kuljettaminen¹⁵⁷. Periaatteita ei voi selvästi erotella toisistaan, vaan niiden merkitykset ovat osin päällekkäisiä. Yleiset periaatteet toimivat liikennesääntöjen apuna oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Ne voivat ohjata liikennesääntöjen tulkintaa tai täydentää niitä erityisesti aukkotilanteissa. Periaatteet voivat myös kohtuullistaa ratkaisuja, jotka säännönmukaisesti johtaisivat kohtuuttomaan seuraamukseen.¹⁵⁸ Aina kun sovelletaan liikennesäännöksiä, sovelletaan myös periaatesäännöksiä¹⁵⁹.

¹⁵⁵ HE 180/2017 vp, s. 131.

¹⁵⁶ Katajisto, luennot 8.1. ja 10.1.2020.

¹⁵⁷ HE 180/2017 vp, s. 32.

¹⁵⁸ HE 180/2017 vp, s. 30–31.

¹⁵⁹ Tolvanen, luento 12.11.2019.

Yleisiin periaatteisiin kuuluu *liikennesääntöjen noudattamisvelvollisuus*. Liikennesäännöt ovat tienkäyttäjän käyttäytymisohjeita, jotka tähtäävät liikenteen sujuvuuteen ja liikenneturvallisuuteen.¹⁶⁰ Uudessa tieliikennelaissa liikennesäännöt on pyritty kokoamaan yhtenäisemmällä tavalla. Liikennesäännöt on jaettu uuteen lakiin seuraavasti: 1) kaikkia tienkäyttäjiä koskevat säännöt, 2) jalan kulkua koskevat säännöt, 3) ajoneuvoliikenteen säännöt sekä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettamiseen moottoritiellä ja moottoriliikennetiellä koskevat säännöt.¹⁶¹ Uuden tieliikennelain 3.1 §:n mukaan tienkäyttäjän on noudatettava liikennesääntöjä sekä olosuhteiden edellyttämää huolellisuutta ja varovaisuutta. Momentin sisältö ei asiallisesti eroa vanhan tieliikennelain 3.1 §:n sisällöstä. Sanamuotoa on kuitenkin muutettu siten, että uudessa laissa korostetaan vaaran ja vahingon välttämisen tärkeyttä sijoittamalla tämä ilmaisu normilauseen alkuun.

Yleisiin periaatteisiin kuuluvat lisäksi huolellisen ja varovaisen käyttäytymisen arviointiin liittyvät periaatteet. *Huolellisuusvelvollisuuden* vaatimustaso arvioidaan yksittäistapauksen olosuhteet huomioivassa harkintaprosessissa. Olosuhteiden lisäksi huolellisuusvelvollisuuden arvioinnissa huomioidaan se, mikä merkitys tietyn liikennesäännön rikkomisella on liikenneturvallisuudelle.¹⁶²

Tieliikenteen yksi keskeisimmistä periaatteista on *luottamusperiaate*, joka ei löydy suoraan lakitekstistä. Luottamusperiaatteen mukaan liikennesääntöjä noudattavalla tienkäyttäjällä on oikeus luottaa toisen tienkäyttäjän noudattavan liikennesääntöjä. Luottamusperiaate liittyy läheisesti toiseen yleiseen periaatteeseen, *ennakointivelvollisuuteen*. Se edellyttää, että tienkäyttäjä tarkkailee ja ennakoii muiden tienkäyttäjien toimintaa ja sovittaa oman toimintansa tekemiensä havaintojen pohjalle.¹⁶³ Aiemmin ennakointivelvollisuutta ei ollut kirjattu lakiin, mutta sitä on sovellettu oikeuskäytännössä¹⁶⁴. Uudessa tieliikennelaissa ennakointivelvollisuus on kirjattu omaan pykäläänsä, jonka sanamuoto kuuluu: ”Tienkäyttäjän on ennakoitava toisten tienkäyttäjien toimintaa vaaran ja vahingon välttämiseksi ja sovitettava oma toimintansa sen mukaisesti sujuvan ja turvallisen liikenteen edistämiseksi.” (uusi TLL 4 §.) Tolvanen korosti, että on tärkeää lukea periaatepykälää

¹⁶⁰ HE 180/2017 vp, s. 30.

¹⁶¹ HE 180/2017 vp, s. 142.

¹⁶² HE 180/2017 vp, s. 30–31.

¹⁶³ HE 180/2017 vp, s. 30–31.

¹⁶⁴ Kts. esim. KKO 2019:74 (5.9.2019): A oli kääntynyt toistuvasti oikealle punaisissa valoissa yöaikaan. KKO:n mukaan menettely oli muiden tienkäyttäjien kannalta yllättävää ja ennakoimatonta. KKO 2013:94 (19.12.2013): Pyöräilijän päälle risteyksessä kääntyessään ajaneen kuorma-autonkuljettajan on tullut risteyksessä kääntyessään KKO:n mukaan käsittää, että kevyen liikenteen tienkäyttäjä voi ryhmittyä katvealueelle paitsi auton taakse myös sen keulan oikeanpuoleiselle sivustalle.

yhdessä. Hänen mukaansa ennakoimisen korostaminen uudessa laissa painottaa riskien punninnan tärkeyttä. On myös tärkeää huomioida, että 4 §:ssä painotetaan *liikenteen sujuvuutta*.¹⁶⁵

Uuden tieliikennelain 3 §:n 2 momentin mukaan liikennettä ei saa tarpeettomasti estää eikä haitata eikä ajoneuvoa saa ajaa tarpeettoman hitaasti eikä tarpeettomasti äkkiä jarruttamalla. Myös vanhassa laissa kiellettiin tienkäyttäjää tarpeettomasti estämästä tai haittaamasta liikennettä (3.2 §). Uudessa laissa sama kielto on sanamuodoltaan muutettu passiiviin, eli se antaa ymmärtää, että kielto olisi osoitettu myös muille kuin tienkäyttäjille. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että kielto on vanhan lain tapaan kohdistettu tienkäyttäjille¹⁶⁶. Lain sanamuodolla tulisi *de lege ferenda* kohdistaa määräykset selkeästi kyseessä olevalle vastuusubjektille.

Vanhassa laissa ajoneuvon tarpeettoman hitaan ajon ja tarpeettoman jarrutuksen kiellosta säädettiin yhtenä liikennesääntönä (24 §). Kiellon siirto periaatteisiin merkitsisi, että sitä ei sovellettaisi uuden lain voimaan tultua liikennesääntöjen tunnusmerkistönä, vaan sitä sovellettaisi periaatteellisesti liikennesääntöjen rinnalla. Uuden tieliikennelain korjauspaketissa on kuitenkin esitetty, että säännös aiheuttomasta hitaasti ajamisesta ja tarpeettomasta äkkijarrutuksesta siirrettäisiin liikennesääntöksi vanhan lain tapaan¹⁶⁷. Uuden tieliikennelain 3.2 §:n kiellot liittyvät liikenteen sujuvuuteen ja ennakoitavuuteen.

Ajoneuvon turvallisen kuljettamisen periaatetta konkretisoi uudessa tieliikennelaissa 5 §. Sen mukaan ajoneuvon ja raitiovaunun nopeus ja etäisyys toiseen tienkäyttäjään on sovittava sellaiseksi kuin liikenneturvallisuus edellyttää ottaen huomioon olosuhteet. Ajoneuvo ja raitiovaunu on kyettävä hallitsemaan kaikissa tilanteissa ja kyettävä pysäyttämään edessä olevan tien näkyvällä osalla ja kaikissa ennalta arvattavissa tilanteissa. (uusi TLL 5 §.) Uuden lain 5 § korvaa vanhan lain tilannenopeussääntönsä. Vanhassa tieliikennelaissa vastaava sääntö oli sijoitettu liikennesääntöihin (23 §). Vaikka 5 § säätelee etäisyydestä toiseen ajoneuvoon, siitä säädetään uudessa laissa myös liikennesääntönä 20 §:ssä. Liikennesääntöissä edellytetään etäisyyttä nimenomaisesti edellä ajavaan ajoneuvoon tai raitiovaunuun peräänajon välttämiseksi, kun 5 § edellyttää arvioimaan etäisyyden mihin tahansa toiseen tienkäyttäjään olosuhteiden mukaan.

Suurin osa poliisin tietoon tulleista liikennesääntöistä tilastoidaan liikennesääntöinä¹⁶⁸. Tästä näkökulmasta käsin tieliikennelain yhteiskunnalliselta vaikuttavuudeltaan merkittävin uudistus on

¹⁶⁵ Tolvanen, luento 12.11.2019.

¹⁶⁶ HE 180/2017 vp, s. 182.

¹⁶⁷ HE 17/2020 vp, s. 43. Korjauspaketin mahdollinen hyväksyminen eduskunnassa tapahtuu tutkielmani valmistuttua, joten korjausten lopullinen päätyminen lakiin ei tässä kohtaa ole vielä varmaa.

¹⁶⁸ HE 180/2017 vp, s. 138, jonka mukaan kaikista poliisin tietoon tulleista rikoksista liikennesääntöiset kattavat puolet.

vähäisten rikkomusten seuraamussäätelyssä tapahtuva muutos. Uudessa tieliikennelaissa liikennevirhemaksu korvaa rikesakon käytön. Automaattisen liikennevalvonnan osalta uudessa tieliikennelaissa ajoneuvo kohtainen liikennevirhemaksu korvaa ehdollisen rikesakon käytön. Liikenne rikkomukset siirtyvät rikosoikeudellisen rangaistusmenettelyn piiristä hallintomenettelyn soveltamisalaan.

Tieliikennelakiuudistus on Leena Halilan sanoin harppaus kohti yhteiskuntaa, jossa hallinnollisten seuraamusten määrääminen kansalaisille on arkista ja kaikkialle ulottuvaa¹⁶⁹. Liikenne rikkomusten yhteys rikoslakiin, sakkomenettelylakiin ja rikesakkorikkomuksista annettuun lakiin (986/2016, rikesakkolaki) katkeaa, ja hallintomenettelyn oikeusturvatakeet korvaavat rikoksesta epäillyn oikeusturvaan liittyvät periaatteet. Uuden tieliikennelain voimaantulon jälkeen *liikenne rikkomus* ei ole enää rikosnimike. Arvelin esitti huomion, että lainsäätäjällä ei ole luonut kriteerejä, joiden perusteella rikokset siirretään hallinnolliseen järjestelmään, vaan lainsäätäjällä on ratkaissut asian yksinkertaisesti siten, että kaikki liikenne rikkomukset siirtyvät liikennevirhemaksun piiriin.¹⁷⁰ Samalla poistuu rikesakko liikenne rikkomusten seuraamuksena. Rikesakon soveltamisala pienenee näin huomattavasti.

Liikenteen sääntöjen vastaisista teoista on siis uuden tieliikennelain voimaan tultua olemassa sekä hallinnollinen seuraamus että rikosoikeudellinen rangaistus riippuen teon abstraktisesta vaarasta liikenneturvallisuudelle. Harkinnan siitä, kumpaan kategoriaan teko asettuu tai luovutaanko toimenpiteistä, tekee poliisi. Sillä, onko teko hallinnollisen vai rikosoikeudellisen sanktioinnin piirissä, on suuri merkitys teon tutkinnan ja koko menettelyn, tekijän ja muiden asianosaisten perusoikeuksien ja oikeusturvatakeiden kannalta.

¹⁶⁹ Halila, asiantuntijalausunto 8.2.2018.

¹⁷⁰ Arvelin 2018, s. 73.

4.2 Rikesakon ja liikennevirhemaksun oikeudelliset luonteet

4.2.1 Hallinnollisten sanktioiden epäyhtenäinen sääntely

Hallinnolliset sanktiot tulivat Suomen oikeusjärjestykseen, kun vuonna 1970 otettiin käyttöön pysäköintivirhemaksu¹⁷¹. Laki pysäköintivirhemaksusta tuli voimaan poikkeuslakina ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Rangaistusluonteisen maksun katsottiin kajoavan yksityisen oikeuspiiriin.¹⁷² Sen jälkeen hallintosanktioita on otettu käyttöön mm. joukkoliikenteen tarkastusmaksuina ja ylikuormamaksuina. Hallintosanktioiden käyttö on lisääntynyt, mutta hallintosanktioista säätäminen ei ole ollut johdonmukaista, vaan hajanaista.¹⁷³

Hallintosanktioiden säätämisessä ei ole perinteisesti käytetty mitään lainsäädännöllistä kaavaa eikä oppirakennelmaa, eikä niissä ole juurikaan viitattu kriminalisointiteoreettiseen malliin¹⁷⁴. Hallinnollinen seuraamusjärjestelmä on vielä kehitysvaiheessa, eikä siitä ole Suomessa kehittynyt sääntelyn tasolla itsenäistä järjestelmää¹⁷⁵. Oikeusministeriön työryhmä päätyi vuonna 2018 selvityksessään arvioon, että Suomessa ei ole tarpeen säätää hallinnollisia sanktioita koskevaa yleislainsäädäntöä, koska seuraamussääntely on hyvin moninaista ja siihen vaikuttaa pitkälti myös muuttuva eurooppaoikeudellinen sääntely¹⁷⁶.

Hallinto-oikeudelliselta ja erityisesti harkintavallan rajoituskeskustelun kannalta on kiinnostava Kiiskin tekemä johtopäätös, että aiempien hallinnollisten sanktioiden perusteluissa ei ole käyty lainkaan keskustelua hallinnon oikeusperiaatteista. Yhdenvertaisuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen, objektiviteettiperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja luottamuksensuojaperiaatteen merkitystä ei ole arvioitu lainkaan aiemmissä hallintoseuraamusten lainvalmisteluasiakirjoissa. Kiiskin mukaan tämä puute heijastaa sitä, että näillä seuraamuksilla ei ole ollut varsinaisesti hallinto-oikeudellista identiteettiä ja että niiden sijainti hallinto-oikeudellisessa

¹⁷¹ Ruotsissa siirryttiin 1970-luvulla merkittävässä määrin maksuseuraamuksiin ja samalla dekriminalisoitiin paljon tekoja. Maksuseuraamukset eivät olleet uusi asia, mutta 70-luvun kehitys ulos täysimittaisista rikosoikeudellisista menettelyistä erityisesti prosessiekonomisista syistä oli merkittävä. (Zila 1992, s. 52.) Ruotsissa oli näistä syistä säädetty laki parkkisakoista (1960:683) ja järjestyssakkolaki (1966:266). (Zila 1992, s. 50.)

¹⁷² PeVL 57/2010 vp, s. 2. Kiiski tarkentaa, että pysäköintivirhemaksu oli ensimmäinen *erillisillä* Suomessa käyttöön otettu hallintosanktio. (Kiiski 2011b, s. 11–12.)

¹⁷³ Kiiski – Koillinen 2016, s. 84.

¹⁷⁴ Kiiski 2011b, s. 37.

¹⁷⁵ Kiiski – Koillinen 2016, s. 86. Toisin on Saksassa, jossa on jo pitkään ollut hallinnollinen seuraamuslainsäädäntö, Ordnungswidrigkeiten. Siinä säädetään lainvastaisista teoista, joista määrätään hallinnollinen sanktio. Järjestelmä on erillinen rikosoikeudellisesta rangaistussääntelystä. Sillä on suuri käytännön merkitys, koska sillä säädellään kaikki massaluonteiset rikkomukset kuten liikenne rikkomukset. (Halila – Lankinen – Nilsson 2018, s. 342.)

¹⁷⁶ Oikeusministeriö 2018, s. 14–16.

kontekstissa on ongelmallinen.¹⁷⁷ Liikennevirhemaksua koskevassa hallituksen esityksessä ei sen sijaan juurikaan ole pohdittu hallintomenettelyä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta¹⁷⁸, mikä kuvastaa hallintosanktioiden hallinto-oikeudellisen luonteen olevan edelleen jollain tavalla lainsäätäjän vaikeasti hahmottama.

Hallintoseuraamuksia tieliikenteessä on perusteltu kahdella tavalla. Yhtäältä niillä on haluttu täydentää rikosoikeudellista järjestelmää ja lisätä kontrollin tehokkuutta. Toisaalta hallinnollisen sanktion valinta on voinut johtua teon moitittavuuden vähäisyydestä, teon yleisyydestä tai yksinomaan tarpeesta tehostaa tietynlaiseen käyttäytymiseen puuttumista.¹⁷⁹ Kiiski ja Koillinen kiinnittävät huomiota siihen, että hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen soveltamisympäristöt ovat erilaiset. Rikosoikeuden alalla tuomioistuin arvioi rangaistusten edellytykset menneisyyteen suuntautuvalla subsumtiologisella argumentaatiomallilla, kun taas hallinnollisen sanktion määrää tavoiterationaalisesti orientoitunut viranomainen.¹⁸⁰

Seuraamusmaksujen rankaisevaa luonnetta voidaan analysoida osin aineellisesta ja osin menettelyllisestä näkökulmasta. Halila, Lankinen ja Nilsson vertailivat rangaistuksesta ja seuraamusmaksuista käytyä keskustelua. Heidän mukaansa keskusteltaessa aineellisista eroista rangaistuksen ja seuraamusmaksujen välillä on yleensä tapana ottaa huomioon, että sekä rangaistukset että seuraamusmaksut sisältävät käyttäytymistä ohjaavan ja rankaisevan elementin – eli sekä ennaltaestävän että jälkikäteisen vaikutuksen. Seuraamusmaksuja ei siitä huolimatta pidetä samana asiana kuin rangaistuksia. Edelleen on tapana usein esittää, että seuraamusmaksut ohjaavat jossain määrin moraalialia, mutta niiden välittämä moite ei ole yhtä vahva kuin rangaistuksen sisältämä moite. Rangaistuksella nähdään olevan juurikin vahvempi moraalialia ohjaava vaikutus.¹⁸¹

Halila, Lankinen ja Nilsson ovat tutkineet, millaisia eroja saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa on löydetty hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten välille. Saksassa jaottelulla on pitkä perinne¹⁸², joten keskustelua on käyty pitkään. Tutkijoiden mukaan saksalainen oikeuskirjallisuus ei onnistu vakuuttavalla tavalla osoittamaan todellista aineellista eroa näiden seuraamustyyppien välillä. Hallinnolliset sanktiomaksut muistuttavat pääasiassa rikosoikeudellisia sakkoja. Ero on ensinnäkin

¹⁷⁷ Kiiski 2011b, s. 39.

¹⁷⁸ Halila, asiantuntijalausunto 8.2.2018, s. 4–5.

¹⁷⁹ Kiiski – Koillinen 2016, s. 88.

¹⁸⁰ Kiiski – Koillinen 2016, s. 85.

¹⁸¹ Halila – Lankinen – Nilsson 2018, s. 35–36.

¹⁸² Saksan oikeudessa on erotettu jo 1950-luvulta lähtien varsinainen rikosoikeus ja hallintorikosoikeus Ordnungswidrigkeiten, mutta niiden välinen luonnehdinta ja rajanveto on ollut intensiivisen keskustelun kohteena. (Halila – Lankinen – Nilsson 2018, s. 342–343.)

siinä, että hallinnollisesta rikkomuksesta ei voi seurata vapaudenriistoa ja toiseksi rangaistuksen jokseenkin vaikeaselkoisessa moraalisisessa tai sosiaalisessa luonteessa. Hallinnollisen sanktioinnin laadullisia eroja suhteessa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ovat tottelemattomuuden merkitys pikemmin kuin jonkin tietyn intressin loukkaus, riskinotto pikemmin kuin tosiasiallinen vahinko, tai eettisesti neutraali pikemmin kuin moraalisesti paheksuttava käytös.¹⁸³

Hallinnollisten sanktioiden jäsentymättömän sääntelyn ongelmia on pyritty ratkaisemaan sekä tieteellisesti että lähiaikoina myös oikeusministeriön virkatyönä. Ensinnäkin Kiiski kehitti väitöskirjassaan vuonna 2011 sanktiointiteoreettisen mallin, joka palvelisi lainsäätäjää hallinnollisia sanktioita säädettäessä. Sanktioinnin oikeudellisia rajoja hahmotellaan mallissa periaatteilla, jotka ovat ihmisarvon kunnioittaminen, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja perusoikeudet. Ohjaavina periaatteina toimivat *ne bis in idem* -periaate ja vallanjakoperiaate. Lisäksi mallissa on kehitetty hallinnollista sanktiointia ohjaavat kriteerit, jotka ovat sanktion tarkoitus, profiili eli laadullinen luonne ja kvantiteetti eli ankaruus ja muoto.¹⁸⁴

Sittemmin oikeusministeriön työryhmä laati vuonna 2018 hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet. Niissä edellytetään mm. suhteellisuutta ja seuraamusjärjestelmän erityis- ja ennaltaestävyyttä sekä teon selväpiirteisyyttä ja yksinkertaisuutta. Lisäksi sanktioiden sääntelyn on oltava perusoikeuksia kunnioittavaa ja suojaavaa ja tarkkarajaisesti säänneltyä. Seuraamuksen on perustuttava lakiin, ja laista on ilmevä laillisuusperiaatteen mukaisesti moitittavan käyttäytymisen tunnusmerkit ja seuraamuksen suuruus. Niin ikään syyttömyysolettama, kaksoisrangaistavuuden kieltö ja itsekriminointisuoja kuuluvat työryhmän mukaan myös hallinnollisen rangaistuksen alaan. Hallinnollisiin sanktioihin tulisi pääsääntöisesti soveltaa hallintolakia, ja muutoksenhaun on oltava aina mahdollinen.¹⁸⁵

¹⁸³ Halila – Lankinen – Nilsson 2018, s. 342–343. Saksan perustuslakituomioistuimien Bundesverfassungsgericht on viitannut ennemminkin yhteiskunnalliseen reaktioon rikkomuksia kohtaan kuin materiaaliseen eroon tekojen välillä. Tuomioistuimen mukaan löytyy ero siinä määrässä ja vahingossa, joilla loukataan oikeushyviä, ja tämä ero peilautuu itse sanktioiden luonteessa, kun rangaistus sisältää tietyn määrän moraalista moitetta ja hallinnollinen seuraamus sisältää moraalisesti neutraaleja nuhteita. (Ibid.)

¹⁸⁴ Kiiski 2011a, s. 48–60.

¹⁸⁵ Oikeusministeriö 2018, s. 49–54. Oikeusministeriön raportti on valmistunut vasta liikennevirhemaksusta säätämisen jälkeen.

4.2.2 Rikosoikeudellinen rangaistus ja hallinnollinen seuraamus

Rikesakko on rikosoikeudellinen rangaistus, johon sovelletaan rikosoikeuden oppeja ja periaatteita¹⁸⁶. Rikos on ihmisen teko, joka on laissa määrätty rangaistavaksi. Rikoksen rakenne ositellaan perinteisesti kolmeen osaan: tunnusmerkistön mukaisuus, oikeudenvastaisuus ja syyllisyys. Tapani ja Tolvanen jaottelevat rikoksen kahteen luokkaan: *vastuuperusteet ja vastuuvapausperusteet*. Vastuuperusteet merkitsevät tunnusmerkistön mukaisuutta, johon sisältyvät myös tahallisuus ja tuottamus eli huolimattomuus. Perinteisessä jaossa tahallisuus ja tuottamus on sijoitettu syyllisyyden kategoriaan. Tapanin ja Tolvasen systematiikassa ei myöskään käytetä oikeudenvastaisuuden termiä, vaan puhutaan oikeuttamisperusteista (hätävarjelu, pakkotila), jotka ovat vastuuvapausperusteita.¹⁸⁷ Liikenne rikokset ovat vaarantamisrikoksia, joissa rikosoikeudellinen vastuu ei edellytä vahingon syntymistä. Vaarantamisrikoksissa teon tunnusmerkistön mukaisuuteen kuuluu tahallisuus sekä huolimattomuus. Huolimattomuus tyhjentyy kiellettyyn riskinottoon.¹⁸⁸ Oikeuttamisperusteet eivät yleensä tule liikenne rikoksissa sovellettaviksi¹⁸⁹.

Liikennevirhemaksu on hallinnollinen seuraamusmaksu, johon sovelletaan *lex specialis derogat legi generali* -maksiimin mukaan yleislakina hallintolain menettelysäännöksiä niiltä osin kuin erityislakina tieliikennelain menettelysäännökset eivät muuta määrää. Liikennevirhemaksusääntelyssä noudatetaan joiltain osin rikosoikeuden systematiikkaa. Seuraamuksen määrääminen edellyttää teon tunnusmerkistön mukaisuutta. Tunnusmerkistön mukaisuuteen kuuluu niin ikään liikenne rikkomuksissakin tuottamus tai tahallisuus. Liikennevirhemaksun ja rikesakon merkittävin oikeudellinen ero on kuitenkin se, että liikennevirhemaksun saaja ei ole rikoksen tekijä eikä rikoksesta epäilty, eikä liikennevirhemaksu ole rangaistus. Liikenne rikkomus ei ole uuden tieliikennelain myötä enää rikos.

Tämä rikoksen ja rikoksen tekijän käsitteiden ympärille liittyvä problematiikka nousee käytännössä selkeimmin esiin sääntelyssä, jota sovelletaan rikoksen selvittämiseen tai rikoksesta epäiltyihin sekä menettelyllisessä ja prosessuaalisessa sääntelyssä. Poliisi on esitutkintaviranomainen, jonka velvollisuus on esitutkintalain 3:3 §:n perusteella tutkia asia, jossa on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen. Jos kysymys on tapahtumasta, jossa epäillään selvästi liikennevirhemaksun alaan

¹⁸⁶ Rikesakon historia on tässä mielessä kiinnostava, koska rikesakkoa 1970-luvulla suunnitelleet työryhmät kävivät keskustelua siitä, pitäisikö rikesakko olla hallinnollinen vai rikosoikeudellinen rangaistus, ja nimivaihtoehtonakin oli virhemaksu. (Kiiski 2011b, s. 16–18.)

¹⁸⁷ Tapani – Tolvanen 2013, s. 3–4. Perinteistä jakoa noudatetaan myös sakkokäsikirjassa (Poliisihallitus 2019, s. 17).

¹⁸⁸ Tolvanen 1999b, s. 4.

¹⁸⁹ Tolvanen, luento 12.11.2019. Vrt. Tolvanen 1999b, s. 4: Teoksessaan Tolvanen toteaa, että oikeuttamisperusteena voisi liikenne rikoksissa olla pakkotila.

liittyvää tekoa, ei esitutkintalain määräämää tutkintavelvollisuutta ole, koska kysymys ei ole rikoksesta. Katajisto totesi luennollaan asiaan liittyvän huolen siitä, millaiseksi tulkitaan uuden tieliikennelain voimaan tulon jälkeen esimerkiksi parkkipaikoilla tapahtuvat pienet kolhimiskolarit. Voiko poliisi jättää tulematta paikalle, kun asiassa ei voida epäillä rikosta?¹⁹⁰ Sekä esitutkintalain että pakkokeinolain sovelletaan rikosten selvittämisen yhteydessä. Liikennevirhemaksun selvittäminen ei ole esitutkintaa eikä sen selvittämisen yhteydessä poliisilla ole oikeutta käyttää rikoksen selvittämiseen liittyviä pakkokeinoja¹⁹¹.

Tarkkaa rajaa rangaistuksen ja hallinnollisen seuraamuksen välille on kuitenkin vaikea vetää. Halilan, Lankisen ja Nilssonin esittämä yhteispohjoismainen määritelmä seuraamusmaksulle on, että se on *rangaistusluonteinen hallinnollinen maksuseuraamus, joka määrätään seurauksena lain rikkomisesta*. Seuraamusmaksun määrää hallintoviranomainen tai tuomioistuimien luonnolliselle tai oikeushenkilölle¹⁹². Euroopan unioni on suositellut jäsenmaita säätämään liikenteen sääntöjen rikkomisesta seuraamukset, jotka ovat tehokkaita, suhteellisia ja suostuttelevia, ja ehdottanut, että pelkällä huomautuksella ei sanktioitaisi rikkomuksia, joilla on selkeä yhteys liikenneturvallisuuteen ja -kuolleisuuteen¹⁹³. Tolvasen mukaan liikennesrikosten ennalta ehkäisemisessä tärkeämpää on seuraamusten välittömyys kuin niiden ankaruus¹⁹⁴.

Rikosoikeudellisia käskynormeja tehostetaan rikossäännöksessä asetetulla rangaistusuhalla. *Rangaistus on oikeudellinen seuraamus, jonka viranomaisen määrää lain nojalla. Rangaistus tuomitaan tekijälle seurauksena lain rikkomisesta*. Rangaistus sisältää tekijään kohdistuvan moitteen, ja rangaistus aiheuttaa kielteisen kokemuksen tai kärsimystä. Rangaistuksen *moiteominaisuus* tarkoittaa sitä, että yhteiskunta on pitänyt jotakin sääntelyn suojaamaa asiaa niin tärkeänä, että sääntelyn rikkomista on haluttu tehostaa rangaistuksella.¹⁹⁵ Rankaisemista perustellaan myös sen ennalta estävällä vaikutuksella¹⁹⁶.

¹⁹⁰ Katajisto, luennot 8.1. ja 10.1.2020.

¹⁹¹ Poikkeuksena kuitenkin pakkokeinolain 9:2 §, jota sovelletaan puhalluttamiseen rutiininomaisesti ilman että edellytetään rikosepäilyä. Lähtökohtana puhallutuksissakin on kuitenkin rikollisten eli rattijuopuneiden seulominen liikenteestä.

¹⁹² Halila – Lankinen – Nilsson 2018, s. 26.

¹⁹³ European Commission, Recommendation 2004/345/EC. Huomautuksen sijaan tekstissä käytetään sanaa varoitus (warning), mutta sellaista sanktiomuotoa ei Suomen tieliikenteessä ole käytössä, joten käänsin sanan vastaamaan Suomen vastaavaa seuraamusta.

¹⁹⁴ Tolvanen 1999a, s. 452.

¹⁹⁵ Tapani – Tolvanen 2016, s. 7–8.

¹⁹⁶ Ennalta estävyys jaetaan yleis- ja erityisestävyyteen. Yleisestävyys estää henkilöä tekemästä tekoa, koska siitä voi seurata rangaistus. Erityisestävyys estää rikoksen tehnyttä uusimasta tekoaan. (Tapani – Tolvanen 2016, s. 12–13.) Kts. lisää kriminalisoinnista ja sen oikeutuksesta: Melander 2008; erityisesti tieliikennesrikosten kriminalisoinnista: Tolvanen 1999a.

Kiiskan mukaan lainsäätäjän on arvioitava myös hallinnollisia seuraamuksia kriminalisointiperiaatteiden valossa, mikäli rankaisemisen luonne lähestyy rikosoikeudellista. Hän toteaa, että rikosoikeuden ja perusoikeuksien välinen sidos on käsitteellistetty kriminalisointiperiaatteiden avulla, jotka ovat oikeushyvien suojeleminen, hyöty-haitta-punninta ja ultima ratio -periaate. Näiden periaatteiden avulla varmistetaan, miten ankarin menetelmin ja milloin lainsäätäjät voi puuttua johonkin epätoivottuun ilmiöön nimenomaisesti rikosoikeuden keinoin. Hallinnollisilla sanktioilla puututaan omaisuuden suojan perusoikeuteen, mikä vahvistaa Kiiskan tulkintaa.¹⁹⁷ Rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset on asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt liikennevirhemaksun kaltaisia maksuja sanktioina eikä perustuslain 81 §:n kaltaisina veroina tai maksuina¹⁹⁸.

Rikosoikeudellista rangaistusta määrättäessä tärkeitä periaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate, jotka mielletään yhdessä oikeudenmukaisuusperiaatteeksi. Rikoslain 6:4 §:ssä säädetään, että rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttamiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Suhteellisuusperiaate määrittää yhtäältä rikosten ja rangaistusten suhdetta (absoluuttinen näkökulma) ja toisaalta eri rikosten asemaa toisiin rikoksiin (relatiivinen näkökulma). Relatiivinen näkökulma tarkoittaa, että mitä törkeämpi rikos on, sen tuntuvampi sen rangaistuksen pitäisi olla.¹⁹⁹ Yhdenvertaisuusperiaatteesta säädetään rikoslain 6:3 §:ssä seuraavasti: ”*Rangaistusta määrättäessä on otettava huomioon kaikki lain mukaan rangaistuksen määrään ja lajiin vaikuttavat perusteet sekä rangaistuskäytännön yhtenäisyys.*” Samanlaisten tapausten samanlaisella kohtelulla pyritään takaamaan rangaistuskäytännön yhtenäisyys.²⁰⁰

Poliisin liikennevalvonnan alueella yhtenäiseen seuraamuskäytäntöön pyritään yhtenäistävillä ohjeilla. Esimerkiksi ylinopeuksien puuttumiskynnyksiin sovelletaan valtakunnallisesti Poliisihallituksen ohjetta²⁰¹ ja sakkomenettelyyn poliisin sakkokäsikirjaa²⁰². Viranomaisen sisäisellä ohjeistuksella on tärkeä osa erityisesti poliisin harkintavallan käyttöä yhdenmukaistavana elementtinä²⁰³.

¹⁹⁷ Kiiski 2009, s. 43. Myös K. Tuori (8.2.2018) toteaa asiantuntijalausunnossaan, että julkisen vallan määräämää rahallista hallinnollista sanktiota on tarkasteltava omaisuusuojuuden suojan rajoituksena (s. 3).

¹⁹⁸ PeVL 9/2018 vp, s. 1.

¹⁹⁹ Tapani – Tolvanen 2016, s. 16–17.

²⁰⁰ Tapani – Tolvanen 2016, s. 19.

²⁰¹ Poliisihallitus 2016.

²⁰² Poliisihallitus 2019.

²⁰³ Viranomaistoimintaa yhdenmukaistavan ohjeistuksen merkitystä oikeusturvan kannalta on painottanut mm. perustuslakivaliokunta (PeVL 1/1982 vp, s. 5; PeVL 4/1986 vp, s. 2.) ja Helminen 2006, s. 134.

Hallinnollisen liikennevirhemaksun määräämisessä suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet juontuvat käytännön soveltamistilanteisiin hallintolain oikeusperiaatteista (6 §) sekä poliisilain toimintaa yleisesti ohjaavista poliisilain periaatteista. Rankaisemisen yhteydessä painotettava oikeudenmukaisuusperiaate ei tässä mielessä ole uhattuna, vaikka tulkittaisi jyrkästikin rikosoikeudellisen rankaisemisen ja hallinnollisen sanktioinnin erottelua toisistaan. Rikesakon tapaan liikennevirhemaksu on niin ikään kiinteä rahallinen seuraamus, jonka määrääminen ei edellytä mittaamista, mikä helpottaa suhteellisuuden toteutumista liikenne rikkomusten seuraamuksia määrättäessä.

Liikennevirhemaksun suuruus voi olla 20, 40, 70, 100, 140, 170 tai 200 euroa (uusi TLL 162–172 §:t). Maksu on sitä suurempi, mitä suurempi teon vaaran mahdollisuus on. Jalankulkijan seuraamukset ovat vähäisimmät, polkupyöräilijän hiukan korkeammat, ja moottorikäyttöisten ajoneuvojen kuljettamisen yhteydessä tapahtuneet liikenne rikkomukset ovat maksuiltaan kaikkein tuntuvimmat. Liikennevirhemaksun euromäärät vastaavat rikesakkorikkomuksista annetun lain 2–11 §:ien määräämiä euromääriä, eli uudella lailla ei jouduta puuttumaan aiempaa sääntelyä tuntuvammin omaisuuden suojan perusoikeuteen.

Liikennevirhemaksua ja rikosoikeudellista seuraamusta ei voi yhdistää toisiinsa, eli niiden konkurrenssi on kielletty (uusi TLL 160.4 § 3 k.). Vaikka hallinnollinen liikenne rikkomus ei näin voi suoranaisesti vaikuttaa rikoksen mittaamiseen, syyllisyyttä arvioitaessa voi olla merkitystä sillä, että rikoksesta epäilty on syyllistynyt samaan aikaan myös liikenne rikkomukseen.²⁰⁴ Useampi liikenne rikkomus voidaan kuitenkin yhdistää keskenään siten, että jos samalla kertaa määrätään useammasta rikkomuksesta liikennevirhemaksu, korotetaan virhemaksua 40 eurolla siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin maksu (uusi TLL 160.2 §).

Seuraamuksen määrääminen on julkisen vallan käyttöä huolimatta siitä, onko kyse rikosoikeudellisesta vai hallinnollisesta seuraamuksesta. Maksuseuraamuksella asetetaan velvollisuus yksilölle suorittaa maksu huolimattoman tai tahallisen, yhteiskunnan moitittavaksi määräämän käyttäytymisen seurauksena. Julkisen vallan käytön oikeutus ja perustavanlaatuisin rajoitus kumpuaa oikeusvaltioperiaatteesta. Seuraamuksen määräämiseen liittyvät yksityiskohdat on lailla tarkoin määriteltävä, koska julkista valtaa voi käyttää vain, jos lakiin on kirjattu toimivalta sen käyttämiseen. Oikeusvaltioperiaatetta ilmentää seuraamussääntelyn yhteydessä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, joka täsmentää oikeusvaltioperiaatetta tarkemmin seuraamusten yhteydessä huomioitavat lainalaisuuteen liittyvät ulottuvuudet.

²⁰⁴ HE 180/2017 vp, s. 154.

4.2.3 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Rikosoikeuden ja seuraamussääntelyn kannalta ehkä tärkein viranomaisen toimintaa rajoittava perusoikeus on rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, josta säädetään perustuslain 8 §:ssä ja rikoslain 3:1 §:ssä²⁰⁵. Se kytkeytyy merkityssisällöltään vahvasti oikeusvaltioperiaatteeseen. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen lähtökohta on sama kuin perustuslain 2.3 §:n vaatimuksella julkisen vallankäytön lainalaisuudesta ja lakisidonnaisuudesta. Laillisuusperiaatteen kokonaismerkitys liittyy myös ennakoitavuuteen: yksilön täytyy voida luottaa siihen, että noudattaessaan lakia hän ei joudu ennakoimattomien seuraamusten kohteeksi²⁰⁶.

Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta on Kiiskan mukaan oikeustieteessä laajennettu soveltumaan myös hallinto-oikeudellisiin seuraamuksiin, mikä ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. Hallinnollisella seuraamuksella on rikosoikeudellisen varallisuusrangaistuksen tapaan merkitystä perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan kannalta, mikä puoltaisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ulottamista hallinnollisiin sanktioihin.²⁰⁷ Uuden tieliikennelain sääntelyssä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytyksiä vastaavat lakiin tunnusmerkistöihin kirjatut vastuuperusteet eli tahallisuus tai tuottamus, joilla määritellään viime kädessä rangaistavan ja rankaisemattoman käyttäytymisen rajat²⁰⁸. Vaikka vastuuoppi kuuluu rikosoikeuden alaan, se kytkeytyy uuden tieliikennelain sääntelyssä erityisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytysten kautta myös hallinnolliseen liikennevirhemaksusääntelyyn.

Perustuslain 8 §:ssä säädetään: ”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.” Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate voidaan pilkkoa neljään oikeusnormiin, jotka ovat *praeter legem* -kielto, analogiakielto, retroaktiivisuuskielto ja epätasällisyyskielto²⁰⁹.

²⁰⁵ EIS:n 7 artiklan rikosoikeudellinen laillisuusperiaate vastaa PL 8 §:ää. Suomen laissa ei kuitenkaan ole säädetty EIS:n 7 artiklan ja KP-sopimuksen 15 artiklan poikkeusta, jonka mukaan laillisuusperiaate ei ”estä ryhtymästä oikeudenkäyntiin henkilöä vastaan tai tuomitsemasta häntä rangaistukseen teosta tai laiminlyönnistä, joka kansainvälisen oikeusyhteisön hyväksymien periaatteiden mukaan oli tekohetkellä rikollinen teko.” (Hallberg ym. 2004, kohta Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §). Viitattu 18.3.2020.)

²⁰⁶ Hallberg ym. 2004, kohta Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §). Viitattu 18.3.2020.

²⁰⁷ Kiiski 2009, s. 42.

²⁰⁸ HE 44/2002 vp, s. 8.

²⁰⁹ Tapani – Tolvanen 2013, s. 103. Kts. myös HE 44/2002 vp, s. 28–30.

Praeter legem -kiellon mukaan tuomarin tai muun lainkäyttäjän on tulkinnassaan pysyttävä lain määräyksen rajoissa, eikä lain ulkopuolelle saa mennä syytetyn vahingoksi. Rangaistuksen tulee siis olla lakiin kirjattu, eikä sellaista rangaistusta voi soveltaa, josta ei ole eduskunnan säätämää lakia. Kirjoitetun lain vaatimus koskee vain syyksilukevaa tuomiota, eli tuomioistuin voi vapauttaa syytetyn, vaikka tapaukseen ei soveltuisi mikään vastuuvapausperuste.²¹⁰ Analogiakielto kieltää soveltamasta rikoslakia sellaiseen tapaukseen, johon siinä säädetyt tunnusmerkkiset eivät sovellu, vaikka tapaus muutoin olisi nähtävissä rinnakkaisena tai samanlaisena²¹¹. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate asettaa näillä normeilla vaatimuksia lain tulkinnalle ja oikeuslähteiden käytölle. Rikosoikeudellisessa tulkinnassa ei oikeastaan tulkita oikeusnormeja vaan normilauseita. Lähtökohtana on sanamuodon mukainen tulkinta, eli säännökselle pyritään ensisijaisesti löytämään merkitys yleiskielellisen sanamuodon rajoissa.²¹²

Retroaktiivisuuskielto eli taannehtivuuskielto kohdistuu erityisesti lainsäätäjään. Se kieltää kriminalisoimasta tekoja, jotka on tehty ennen kuin laki on tullut voimaan. Myöskään aiemmin säädettyä rangaistusuhkaa ei saa ankaroitaa siten, että ankaroitaminen vaikuttaisi taannehtivasti syytettyyn. Rikoslain 3:2 §:n mukaan rikokseen sovelletaan sitä lakia, joka oli voimassa, kun rikos tehtiin. Lievemman lain periaatteen²¹³ mukaisesti sovelletaan kuitenkin uutta lakia, jos sen soveltaminen johtaa lievempään lopputulokseen.²¹⁴ Taannehtivuuskielto koskee myös lain soveltajaa, eli tuomioistuin ei saa soveltaa lakia taannehtivasti tuomitukseen rangaistukseen teosta, jota ei tekohetkellä ollut säädetty rangaistavaksi²¹⁵. Epätäsmällisyyskielto kohdistuu niin ikään lainsäätäjään, joka ei saa säätää rangaistuksista liian laajasti ja epätäsmällisesti. Teon tunnusmerkistöistä ja rangaistusuhkasta on säädettävä niin täsmällisesti, että säännöstä voidaan tulkita yksiselitteisesti.²¹⁶

Tieliikenteen seuraamussäätely on ollut ristiriidassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa. Ristiriidan on aiheuttanut väljä blankosäätely. Sekä uudessa että vanhassa tieliikennelaissa noudatetaan blankorangaistustekniikkaa. Blankolainsäädäntö perustuu kahden säännöksen väliseen yhteyteen. Toinen säännös on rangaistussäännös ja toinen käyttäytymisnormin sisältävä liikenneoikeudellinen säännös eli blankettinormi.²¹⁷

²¹⁰ Tapani – Tolvanen 2013, s. 125.

²¹¹ Tapani – Tolvanen 2013, s. 111–112.

²¹² Tapani – Tolvanen 2013, s. 103–108.

²¹³ Lievemman lain periaatteesta säädetään KP-sopimuksen 15 artiklassa.

²¹⁴ Tapani – Tolvanen 2013, s. 138.

²¹⁵ Hallberg ym. 2004, kohta Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §). Viitattu 18.3.2020.

²¹⁶ Tapani – Tolvanen 2013, s. 135–136.

²¹⁷ Tuori R. 2016, s. 469.

Vanhan tieliikennelain 103 § on blankosäännös. Pykälän sanamuoto kuuluu: ” *Joka tahallaan tai huolimattomuudesta muuten kuin 98–102 tai 105 a §:ssä mainitulla tavalla rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava liikenne rikkomuksesta sakkoon. Rikesakosta eräiden liikenne rikkomusten ainoana rangaistuksena säädetään rikesakkorikkomuksista annetussa laissa.*” Pykälässä säädetty liikenne rikkomuksen tunnusmerkistö on koettu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastaiseksi. Säännöksen mukaan mikä tahansa muu kuin vaarantamiseen yltävä tieliikennelain tai sen nojalla annettujen määräysten rikkominen voi tulla rangaistavaksi liikenne rikkomuksena. Moitittavan käytöksen rajoja on vaikea säännöksen mukaan hahmottaa. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan laista on selvästi ilmentävä, millainen käytös on rangaistavaa.²¹⁸

Blankosääntely ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan välttämättä laillisuusperiaatteen vastaista, kun siinä huomioidaan valiokunnan asettamat vaatimukset. Valiokunnan mukaan ensinnäkin lain valtuutusketjujen on oltava täsmällisiä, eli viittausten eri säännösten välillä tulee olla yksiselitteisiä. Toiseksi rangaistavuutta ilmaisevat aineelliset säännökset täytyy olla kirjoitettu sellaisella tarkkuudella, jota rikossäännöksiltä edellytetään. Näiden säännösten rikkomisen rangaistavuus on käytävä ilmi kirjoitetusta laista. Rangaistuksen sisältävässä säännöksessä on lisäksi kuvattava asiallisesti kriminalisoitu teko.²¹⁹

Vaikka blankotekniikasta ei ole luovuttu kokonaan uudessa tieliikennelaissa, on liikennevirhemaksusääntelyssä selvästi aiempaa tarkkarajaisemmin säännelty kielletyn käytöksen tunnusmerkeistä ja täten parannettu tienkäyttäjän mahdollisuuksia ennakoida oman tekemisensä laillisia rajoja. Liikennesääntöjen rikkomisen seuraamuksista säädetään uuden tieliikennelain 6 luvussa, jonka seuraamussäännöksissä viitataan liikennesääntönormeihin. Liikenne rikkomuksen seuraamussääntely pysyy myös saman lain sisällä, mikä selventää viittausetjua ja helpottaa lain tulkintaa. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen epätäsmällisyyskielto ja lailla säätämisen vaatimus toteutuvat nyt aiempaa lakia paremmin uudessa tieliikennelaissa. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen huomioiminen uuden tieliikennelain hallinnollisessa seuraamussääntelyssä parantaa lainsäädännön laatua aiempaan sääntelyyn verrattuna yksityisten oikeusturvan ja perusoikeuksien kannalta. Viranomaisen harkintamarginaali kapenee sen myötä, mitä täsmällisempää sääntely on, mikä helpottaa käytännön soveltamistilanteita ja mikä oletettavasti vähentää vääristä tulkinnoista johtuvaa jälkikäteisen muutoksenhaun tarvetta.

²¹⁸ HE 180/2017 vp, s. 104.

²¹⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 8.

4.3 Seuraamusten soveltamisen rajapinnat harkintavallan käytön haasteina

4.3.1 Rikesakon ja liikennevirhemaksun soveltamisalat

Rikesakko on lievin yleinen rangaistuslaji. Se otettiin osaksi seuraamusjärjestelmää vuonna 1983.²²⁰ Rikesakko on kiinteä euromääräinen varallisuusrangaistus, joka on säädetty laissa rikesakkorikkomuksista tiettyjen rikkomusten ainoaksi rangaistukseksi. Maksamatonta rikesakkoa ei saa muuntaa vankeudeksi. (RL 2 a luku 8 §.) Rikesakkorikkomuksista säädettyä lakia sovelletaan sen 1 §:n mukaan eräissä rikkomuksissa, ellei muussa laissa ole säädetty rikkomuksesta ankarampaa rangaistusta. Vanhan tieliikennelain 103.2 §:ssä säädetään, että rikesakosta eräiden rikkomusten ainoana rangaistuksena säädetään rikesakkorikkomuksista annetussa laissa.

Liikennevirhemaksu voidaan määrätä uudessa tieliikennelaissa säädettyjen liikennesakkorikkomusten seuraamuksena (uusi TLL 160 §). Liikennesakkorikkomusten tunnusmerkeistä säädetään lain 162–172 §:issä. Sekä vanhan että uuden tieliikennelain voimassa ollessa liikennesakkorikkomuksen tekijän vastuu on subjektiivista, eli se edellyttää syyllisyyttä. Syyllisyys voi johtua joko tahallisuudesta tai huolimattomuudesta.

Rikkomus on tämän hetkessä oikeustilassa vähäisyyden asteestaankin huolimatta rikos, mikä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta sen oikeuskäytännössä²²¹. Erilaisella kieliasulla viestitään lainsäädännössä, että rikkomus on vähäisempi verrattuna moitittavampiin rikoksiin. Rikkomus-sanaa käytetään mm. sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa sekä tieliikennelaissa. Sakkomenettelylain 1 §:ssä rikkomus rajataan laadullisesti siten, että rikkomuksella tarkoitetaan *yksinkertaista* ja *selvää* rikosta. Saman pykälän asiallisen rajauksen mukaan rikkomus on rikos, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin rikesakko, sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Rikoksen yksinkertaisuus tarkoittaa rikoksen suoraviivaisuutta, eli rikokseen ei liity vaikeita näyttökysymyksiä²²².

²²⁰ Rautio 2014, s. 194.

²²¹ Kts. esim. EIT: Falk vastaan Alankomaat, 19.10.2004. Päätöksessään EIT totesi, että vähäisetkin rikkomukset ovat rikoksia EIS:n 6 artiklan kannalta.

²²² Poliisihallitus 2019, s. 10.

Vanhan tieliikennelain 103 §:ssä liikenne rikkomuksen ala määritellään siten, että liikennesäännön rikkominen, joka ei ole ollut omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle, voi olla rangaistava liikenne rikkomuksena. Sanonta ”on omiaan aiheuttamaan vaaraa liikenteelle” tarkoittaa, että abstraktinen vaara liikenneturvallisuudelle on riittävä normin soveltamiseksi eikä yksittäistapauksissa tarvitsisi osoittaa, että liikenne onnettomuus on ollut vähällä tapahtua.²²³

Liikenne rikkomukset ovat lainsäätäjän vähäiseksi säätämiä lainvastaisia tekoja. Zila kutsuu vähäistä rikosta bagatellirikokseksi. Bagatellirikollisuus voidaan määritellä siten, että se tarkoittaa rikoksia, jotka ovat vakavuudeltaan alimmalla asteella. Bagatellirikos liikkuu lähellä rajaa, jossa arvioidaan, onko kyse enää lainkaan rangaistavasta teosta. Zilan mukaan tärkeää on erottaa, mitkä rikokset ovat lainsäätäjän vähäisiksi säätämiä ja mitkä ovat tosiasiallisesti vähäisiä. Polttopisteessä on erityisesti bagatellirikoksen alapuolinen raja, eli raja rangaistavan ja ei-rangaistavan teon välillä.²²⁴

Liikennevirhemaksua ei saa uuden tieliikennelain 160 §:n 4 momentin mukaan määrätä seuraavissa tilanteissa: 1) Jos tienkäyttäjää epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. 2) Tienkäyttäjälle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus. 3) Tienkäyttäjää epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta. 4) Rikkomus käsitellään pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) mukaisessa järjestyksessä. 5) Liikenne rikkomuksen tekijä ei ole tekohetkellä täyttänyt 15 vuotta.

Uuden tieliikennelain 160.4 §:n 1 ja 2 kohdan kiellot tarkoittavat harvinaisia tilanteita, joissa tienkäyttäjää epäillään samalla tunnusmerkistöllä tehdystä teosta. Rikosprosessissa on perinteisesti noudatettu periaatetta, että jo aloitettu rikosprosessi estää uuden syytteen nostamisen samassa asiassa. Kyse on vireilläolo- eli *lis pendens* -vaikutuksesta.²²⁵ Lainsäätäjä on ratkaissut kahden eri prosessin, hallinnollisen ja rikosoikeudellisen, samanaikaiseen vireilläoloon liittyvän ongelman liikennevirhemaksusääntelyssä liikenne rikkomuksen tekijän eduksi, eli hallinnollinen prosessi väistyy kokonaan rikosoikeudellisen jo alettua. Lainsäädännöllinen ratkaisu yksinkertaistaa myös poliisin harkintaa, koska se on varsin yksiselitteinen.

Jos tienkäyttäjälle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty jo rangaistus, eli tuomiolla on *res judicata* -vaikutus, ei teosta voi määrätä toista seuraamusta. Sekä *lis pendens* että *res judicata* -vaikutukset liittyvät läheisesti *ne bis in idem* -kieltoon, joka kieltää rankaisemasta kahdesti tai tutkimasta kahdesti samaa tekoa, josta henkilö on jo lainvoimaisesti tuomittu tai

²²³HE 74/1979 vp, s. 91.

²²⁴Zila 1992, s. 124–125.

²²⁵Vähätalo 2012, s. 73.

vapautettu.²²⁶ *Ne bis in idem* -kielto perustuu EIS:n 7:n lisäpöytäkirjan 4 artiklaan. Kiellon oikeudellisesta luonteesta ei ole syntynyt yksimielisyyttä, mutta Helenius pitää *ne bis in idem* -kieltoa oikeussääntönä pikemmin kuin periaatteena. Hänen mukaansa kieltoa on noudatettava absoluuttisena sääntönä, eikä sillä ole periaatteen kaltaista tulkinnanvaraisuutta.²²⁷ Kielto on kansallisessa oikeudessa ymmärrettävissä myös yksilön perustavanlaatuisena oikeutena. EIT:n oikeuskäytännön ja EU-lainsäädännön perusteella kielto on tulkittava periaatteeksi, jota punnitaan tilannekohtaisesti useiden periaatteiden kollisiossa²²⁸.

EIT muotoili ensimmäisen kerran tapauksessa Engel ym. vastaan Alankomaat, miten hallinnollinen ja rikosoikeudellinen seuraamus erotetaan toisistaan²²⁹. Erottelua kutsutaan ns. Engel-kriteereiksi. Lähtökohtana kriteereissä on normin luokittelu kansallisessa lainsäädännössä. Toiseksi tarkastellaan normin luonnetta, eli teon laatua suhteessa seuraamuksen laatuun. Kolmanneksi kiinnitetään huomiota seuraamuksen laatuun ja ankaruuteen. Toinen ja kolmas kriteeri ovat toistensa vaihtoehtoja. Engel-kriteerit ovat erittäin tulkinnanvaraisia, mikä on aiheuttanut tuomioistuille haastavia pohdintoja siitä, soveltuuko hallinnollisiin sanktioihin *ne bis in idem* -kielto²³⁰.

Kahden eri prosessin suhde ei ole ongelmaton. Hallinnollisen ajokiellon osalta esimerkiksi tapauksessa KHO 2014:95 henkilölle oli määrätty ajokielto neljästä ylinopeusrikkomuksesta. Vaikka rikosoikeudelliset sakot ja hallinnollinen ajokielto ylinopeuksien perusteella oli määrätty eri menettelyissä, ajokiellon määrääminen kuului KHO:n mukaan oikeuden mukaisiin toistuvien ylinopeuksien seuraamuksiin.²³¹ Siksi ajokiellon määräämisessä ei ollut kysymys kielletystä uudesta oikeudenkäynnistä samassa asiassa²³². *Ne bis in idem* -kieltoon liittyy läheisesti myös luottamuksensuojaperiaate. Hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluva luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että viranomaisen toiminnan on suojattava oikeusjärjestyksen

²²⁶ Helenius 2019, s. 5–6, 10–16.

²²⁷ Helenius 2019, s. 20–21.

²²⁸ Helenius 2019, s. 22–23, 25.

²²⁹EIT: Engel ym. vastaan Alankomaat, 8.6.1976, kohta 82. Engel-tapauksessa verrattiin *kurinpitorangaistuksen* luonnetta (disciplinary character) rikosoikeudelliseen. Kysymys ei siis ollut hallintosanktiosta. Engel-kriteerejä on kuitenkin EIT:n myöhemmässä käytännössä käytetty erottelemaan hallinnollisia seuraamuksia rikosoikeudellisista. Esim. EIT: Zolotukhin vastaan Venäjä, 7.2.2009, kohdat 70–78; EIT: Ruotsalainen vastaan Suomi, 16.6.2009, kohdat 48–57: tapauksissa oli merkittävää, voidaanko samaa tapausta tutkia sekä rikosprosessissa että hallintoprosessissa loukkaamatta *ne bis in idem* -kieltoa.

²³⁰ Virolainen – Vuorenpää 2016, kohta *Ne bis in idem*. Engel-kriteereitä sovellettu mm. tapauksissa KHO 2011:41 (20.4.2011), KHO 2014:145 (2.10.2014) ja KHO 2016:33 (23.3.2016).

²³¹ KHO 2014:95, 6.6.2014.

²³² Esimerkiksi vero-oikeudessa: KKO on ennakkopäätöksissään 2010:45 (29.6.2010), 2010:46 (29.6.2010) ja 2010:82 (19.11.2010) omaksunut kannan, että lopullinen päätös veronkorotuksesta voi estää veropetossyytteen käsittelyn mutta että kaksoisrangaistavuuden kielto ei sovellu tilanteeseen, jossa ensin aloitetussa prosessissa annettu sanktio tulee lopulliseksi vasta jälkimmäisen prosessin kuluessa tai sen jälkeen. (Vähätalo 2012, s. 73.).

perusteella oikeutettuja odotuksia, toisin sanoen kansalaisen on voitava luottaa siihen, että päätöksiä tai lakia ei mielivaltaisesti ja ennakoimatta muuteta.²³³ Ennakoitavuuden edellytys on yksi *ne bis in idem* -kiellon tarkoitukseen kuuluva elementti²³⁴.

Kahden eri prosessin seuraamusten konkurrenssin estää uuden tieliikennelain 160.4 §:n 4 kohdan kielto määrätä virhemaksua, jos henkilöä epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta. Kysymys on tällöin kahdella eri tunnusmerkistöllä tehdystä teosta samassa yhteydessä. Liikenne rikkomuksesta määrättävää sanktiota ei saa yhdistää samalla teolla tehtyyn rikoksesta johtuvaan rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinnollinen sanktio väistyy rikosoikeudellisen tieltä. Tekokokonaisuus käsitellään vain yhdessä oikeudellisessa linjassa eli rikosprosessissa. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi henkilön ajama ylinopeus, josta yksinään määrättäisiin virhemaksu, mutta virhemaksu väistyisi, kun henkilön todettaisiin syyllistyneen samalla ajolla rattijuopumukseen. Hallinnollisen seuraamuksen toissijaisuus tieliikennelaissa merkitsee toisaalta lain soveltajalle helpotusta harkintavallan käytössä, mutta toisaalta herättää kriminaalipoliittisesti kiinnostavan kysymyksen, muuttuuko vähäisempi lainvastainen teko sallituksi tai ainakin merkityksettömäksi, kun samalla syyllistyy moitittavampaan tekoon.

Vanhan tieliikennelain mukaista rikesakkoa ja uuden tieliikennelain mukaista liikennevirhemaksua määrätessään poliisimies joutuu harkitsemaan liikenne rikkomuksen soveltamisen ala- ja ylärajoja. Harkittavaksi voi tulla, ylittyykö yläraja, eli abstraktisen vaarantamisen tunnusmerkistö, jolloin siirrytään rikosoikeudellisen rangaistuksen piiriin ja rikoslain sääntelyyn. Toisaalta usein poliisimies joutuu harkitsemaan vähäisyyden alarajaa, eli onko rikkomus niin vähäinen tai johtuuko se sellaisesta anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta, että seuraamuksen sijaan on määrättävä huomautus tai luovuttava toimenpiteestä.

4.3.2 Huomautus ja toimenpiteistä luopuminen liikenne rikkomuksen alarajalla

Tieliikenteen seuraamussääntelyssä on jätetty harkintamarginaalia sen tarkasteluun, voiko jo valmiiksi vähäiseksi säädetty rikkomus olla vieläkin vähäisempi ja siten ylittää rajan, jota Zila hahmotteli ongelmalliseksi²³⁵ – sen vähäisyyttäkin vähäisemmän rajan, jolloin rikkomuksesta ei enää tulisi rangaista lainkaan. Vähäinen rikkomus on sillä rajalla, jolloin harkitaan lievempää toimenpidettä, eli huomautusta, tai toimenpiteestä luopumista. Vanhan tieliikennelain 104.1 §:ssä

²³³ Mäenpää 2018, kohta Hallintolain 6 § ja hallinnon oikeusperiaatteet.

²³⁴ Helenius 2019, s. 8–9.

²³⁵ Zila 1992, s. 124–125.

säädetään, että jos rikkomus on olosuhteet huomioiden vähäinen, voidaan siitä jättää syyte ajamatta ja rangaistus tuomitsematta. Pykälän 2 momentti jättää poliisille melko suuren harkintamarginaalin suhteen, tulisiko kyseisestä vähäisestä rikkomuksesta kuitenkin antaa huomautus: 2 momentissa säädetään, että poliisimies *voi* antaa huomautuksen, jos 1 momentin edellytykset täyttyvät.

Liikennevirhemaksu on jätettävä määräämättä, ”*jos liikennerikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syytä olisi ilmeisen kohtuutonta*”. Jos liikennerikkomus on vähäinen, siitä on annettava liikennevirhemaksun sijasta suullinen tai kirjallinen huomautus. (uusi TLL 160 § 5 ja 3 momentit.) Uudessa tieliikennelaissa poliisin harkintamarginaalia on supistettu rikkomuksen tekijän eduksi edelliseen lakiin verrattuna. Seuraamus *on jätettävä määräämättä*, jos edellytykset täyttyvät.

Hallituksen esityksessä uudesta tieliikennelaista toimenpiteestä luopumista on hahmoteltu samoin sanoin kuin hallituksen esityksessä pysäköinninvalvontalaista. Näiden lakiesitysten mukaan toimenpiteestä luopuminen tulee siis kyseeseen, kun teko on selvästi yli vähäisyyden kynnyksen eikä tällöin voida antaa edes huomautusta. Harkittaessa toimenpiteestä luopumista on otettava huomioon olosuhteet, joita ovat hallituksen esityksissä esimerkiksi tienkäyttäjän mahdollisuudet tulkita liikennemerkkejä, jos ne ovat kasvillisuuden peittämiä. Samoin olisi tarpeen kiinnittää huomiota kuljettajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, kuten ikään, terveydentilaan ja kehitystasoon.²³⁶ Olosuhdearviointi on merkittävä poliisin tieliikenteen harkintatilanteissa. Lainsäädäntö ei anna suoria vastuksia olosuhdearvioinnin tueksi²³⁷. Niukat esimerkit lakien esitöissä eivät myöskään kovin paljon edistä olosuhdearvioinnin tekemistä. Olosuhteiden arviointi on poliisin tilannekohtaisessa harkintavallassa, ja siihen saatava oikeuslähdetuki jää pitkälti viranomaisen ohjeistuksen ja lopulta oikeustapausten muotoilemien tulkinnan suuntaviivojen varaan.

Oikeuskirjallisuudessa on keskusteltu pääasiassa rikosoikeudellisesta vähäisyydestä. Rikoksen vähäisyys voi johtaa tuomioon, jossa tekijän syyllisyys todetaan, mutta rangaistus jätetään tuomitsematta. Risto Tuorin mukaan on selvää, että rikoksen vähäisyydelle ei voida määritellä mitään absoluuttisia raja-arvoja. Voidaan vain esitellä samantyyppisiä punnintaperusteita kuin ovat kyseessä olevan rikoksen kriminalisointiperusteet. Esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten

²³⁶ HE 223/2010 vp, s. 22; HE 180/2017 vp, s. 272.

²³⁷ Kiinnostavana vertailukohtana Ruotsin tieliikenteen keskeisimmässä säädöksessä, Trafikförordning (1998:1276), luetellaan sen sijaan 15 kohdan lista nopeuden arvioinnissa huomioon otettavista olosuhteista (3 luku 15 §), jotka on huomioitava tilannenopeussäännöksen yleisen huolellisuusvelvoitteen (3 luku 14 §) lisäksi.

osalta merkittävää on aiheutettu hengen tai terveydenloukkauksen vakavuus ja vaarantamisrikoksissa vaaran vakavuus.²³⁸

Vähäisyys liittyy yhtä lailla jo voimassa olevien hallinnollisten seuraamusten alaan. Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 5 §:ssä säädetään, että jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus on vähäinen, siitä voidaan antaa suullinen tai kirjallinen huomautus. Lain 6 §:ssä säädetään mahdollisuudesta toimenpiteistä luopumiseen täysin samalla sanamuodolla²³⁹ kuin uuden tieliikennelain 160.5 §:ssä. Ainoana erona on, että uudessa tieliikennelaissa ei puhuta toimenpiteistä luopumisesta vaan seuraamuksen määräämättä jättämisestä. Korkein hallinto-oikeus on arvioinut pysäköintivirheen vähäisyyttä useissa tapauksissa. Tapauksissa KHO 29.12.2016/5593 ja KHO 22.6.2016/2780 pysäköintivirhe on ollut vähäinen, kun asianosaisella on ollut olemassa pysäköintiin oikeuttava asiakirja, vaikka pysäköinnintarkastaja ei ole voinut sitä havaita. Tapauksissa seuraamukseksi on riittänyt kirjallinen huomautus. Sen sijaan asiakirjan kopion käyttäminen tapauksessa KHO 29.12.2016/5592 on johtanut siihen, että korkein hallinto-oikeus ei ole pitänyt tekoa vähäisenä, koska kopion käyttäminen voisi johtaa henkilökohtaisen lupa-asiakirjan väärinkäyttöksiin.

Suurin osa tieliikenteen vähäisistä rikkomuksista on ylinopeusrikkomuksia. Poliisihallitus ohjeistaa nopeusvalvonnan puuttumisrajoista, mikä helpottaa vähäisen rikkomuksen ja huomautuksen rajan tulkintaa ja näin ohjaa yksittäistä poliisimiestä seuraamuksen harkinnassa. Ohjeen mukaan tietynsuuruiseen nopeuden ylitykseen on puututtava samalla tavalla yhdenvertaisuuden säilymiseksi. Puuttumiskynnyksen lähtökohtana ovat valvontapaikalla vallitseva nopeusrajoitus ja valvonnan toteutukseen liittyvät olosuhteet. Jos puuttumisrajaa joudutaan olosuhteiden pakosta nostamaan tai laskemaan, ohjeistetaan poliiseja tekemään valvontalaitteiden näyttämästä nopeudesta tekninen varmuusvähennys (3 km/h). Huomautus annetaan nopeuden ylityksen ollessa 3–6 kilometriä tunnissa teknisen varmuusvähennyksen jälkeen. Pieniin ylinopeuksiin puututaan ensisijaisesti kirjallisella huomautuksella.²⁴⁰

Vähäistäkin vähäisemmän teon arvioinnissa on erittäin tärkeää ottaa huomioon olosuhteet ja suhteellisuus. On syytä arvioida, onko teolla rikottu liikennesäännön ydintä vai onko teko johtunut niin anteeksiannettavista olosuhteista, että sitä ei voida millään muotoa pitää niin moitittavana, että se edellyttäisi seuraamuksen. Seuraamuksen muuttuminen huomautukseksi tai toimenpiteestä

²³⁸ Tuori R. 2006, s. 330, 333.

²³⁹ Pysäköinninvalvontalain 5 §:ssä säädetään, että toimenpiteestä voidaan luopua, ”jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta”.

²⁴⁰ Poliisihallitus 5.9.2016.

luopuminen vaativat poliisilta tarkkaa harkintaa, jossa on otettava huomioon paitsi henkilöön myös ympäristöön ja muihin tekijöihin liittyvät olosuhteet. Uuden tieliikennelain sanamuoto johdattaa mieluummin jättämään seuraamuksen määräämättä, jos poliisimies epäröi sillä rajalla, onko kyseessä vähäistäkin vähäisempi teko. Rajatapauksissa perusoikeusmyönteinen tulkinta ohjaa päätöksen tekemistä siten, että tilanteeseen liittyvien yksilöiden tapauksessa relevantit oikeudet toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla.

4.3.3 Vaarantaminen liikenerikkomuksen ja rikoksen rajana

Liikenerikkomuksen ja rikoksen välinen raja muuttuu uuden tieliikennelain sääntelyn myötä merkittävämmäksi. Päätös siitä, asettuuko tieliikennesääntelyn vastainen teko hallinnollisen seuraamuksen vai rikosoikeudellisen rangaistuksen piiriin määräytyy tällä rajalla. Oikeudellisesti raja määräytyy sillä perusteella, vastaako teko rikoslain 23:1 §:n tunnusmerkkejä. Rikoslain 23:1 §:ssä säädetään: ”*Joka tienkäyttäjänä tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tieliikennelakia tai ajoneuvolakia taikka niiden nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle, on tuomittava liikenneturvallisuuden vaarantamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.*”

Rikoslain 23:1 §:n tunnusmerkistössä keskeisintä on huomioida, että teko ”on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle”, eli abstraktinen vaaran mahdollisuus riittää rikosvastuuseen, vaikka teko ei olisi johtanut onnettomuuteen²⁴¹. Turvallisuus tarkoittaa rikoslain liikenerikossäännöksessä *toisen* hengen ja terveyden suojaa. Toisin sanoen liikenerikkomuksen ja -rikoksen raja menee siinä, että rikkomuksella ei aiheuteta vaaraa toisen hengelle tai terveydelle, vaan rikotaan lievemällä tavalla tieliikennelain sääntelyä. Pelkästään omaa henkeä ja terveyttä vaarantavaa käyttäytymistä ei rankaista liikenneturvallisuuden vaarantamisena, vaan rikkomuksena, kuten esimerkiksi kypärän tai turvavyön käyttämättömyys.²⁴² Rikosoikeudessa noudatetaan lähtökohtaisesti paternalistisen kriminalisoinnin kieltoa, eli yksilöä ei ole lupa pakottaa rangaistuksen uhalla käyttäytymään niin, ettei hän aiheuttaisi vahinkoa itselleen. Paternalistinen kriminalisointi on kuitenkin hyväksytty, jos rangaistusuhka on lievä, ennaltaestävä teho on todettu, ja rangaistusuhalla alennetaan tehokkaasti vakavan vaaran riskiä.²⁴³ ”On omiaan” -rajan ylittäminen on uuden tieliikennelain voimaan tultua keskeinen raja sille, asettuuko teko liikenerikkomuksena virhemaksulla sanktioitavaksi vai

²⁴¹ LaVL 9/2018 vp, s. 16.

²⁴² Tolvanen 2018, s. 212–213.

²⁴³ Tolvanen 1999a, s. 202–203.

vaarantamistekona rikosoikeudellisen järjestelmän rangaistavuuden piiriin. Vanhaa tieliikennelakia sovellettaessa pelkästään periaatteellisen 3.1 §:n rikkominen riitti siihen, että rikoslain 23.1 §:ää sovellettiin. Uuden tieliikennelain astuttua voimaan pelkästään yleisten varovaisuussääntöjen rikkominen ei riitä enää rikosvastuuseen²⁴⁴.

Poliiseille uudesta tieliikennelaista eri yhteyksissä luennoineet Katajisto ja Tolvanen kiinnittivät molemmat huomiota siihen, että uusi lainsäädäntö muuttaa ylinopeuden seuraamuskäytäntöä. Liikennevirhemaksua sovelletaan ylinopeuteen, jolla ylitetään sallittu nopeus korkeintaan 20 kilometrillä tunnissa (uusi TLL 165 §). Sitä korkeampiin ylityksiin liikennevirhemaksua ei voi käyttää seuraamuksena. Sama raja on vanhan lain mukaisessa järjestelmässä, jossa rikesakolla rangaistaan korkeintaan 20 km/h ylinopeus. Vanhan tieliikennelain voimassa ollessa yli 20 km/h ylinopeudesta tuomitaan sakkoon tieliikennelain 103 §:n perusteella.²⁴⁵ Uuden tieliikennelain astuttua voimaan yli 20 km/h ylinopeuksista rangaistaan rikosoikeudellisessa järjestelmässä rikoslain 23:1 §:n perusteella²⁴⁶. Tällöin on arvioitava tilannetta ja siihen liittyvää näyttöä kokonaisuutena siten, että teon on ylitettävä ”on omiaan” -kynnys, eli teon on oltava vaaraksi toisten hengelle tai terveydelle.

Tutkimuksissa on todettu ylinopeuden kasvattavan selvästi hengen- ja loukkaantumisen vaaraa²⁴⁷, joten nopeuden kasvattaminen lisää abstraktista vaaraa. Ylinopeusrikkomuksissa tärkeää on myös aina kiinnittää huomiota olosuhteisiin, jotka vaikuttavat vaaran syntymiseen. Vaikka tilanteeseen ei liittyisi muita riskitekijöitä kuin yli 20 km/h ylinopeus, on vaikeaa nähdä, että teko jäisi kuitenkin kokonaan ilman seuraamusta. Sellainen tilanne olisi vastoin rikosoikeuden suhteellisuusperiaatetta, koska vähemmästä teosta eli alle 21 km/h ylinopeudesta määrätään seuraamus.

Rikoslain 23:1 §:n 3 momentissa säädetään, että liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ei rangaista, jos tienkäyttäjän menettely on ollut omiaan aiheuttamaan *vain vähäistä vaaraa*. Tolvasen mukaan on olemassa huoli, että tämä jättää hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen rankaisemisen välille lainsäädäntöön alueen, jolla rikosvastuuta ei voitaisi toteuttaa lainkaan.²⁴⁸ Lakivaliokunta

²⁴⁴ Tolvanen, luento 12.11.2019. Tolvanen kritisoi jo väitöskirjassaan (1999a, s. 454), että tieliikennelaissa rangaistavuus voitiin sitoa 3.1 §:n yleiseen huolellisuusvelvoitteeseen, vaikka tämä oli laillisuusperiaatteen vastaista.

²⁴⁵ Tolvanen, luento 12.11.2019; Katajisto, luennot 8.1. ja 10.1.2020. Törkeän liikenteen vaarantamisen (RL 23:2 §) rajana puolestaan on oikeuskäytännössä pidetty sallitun ja käytetyn nopeuden noin 50 km/h erotusta. Hallituksen esityksessä kuitenkin todettiin, että 50 km/h on liian korkea raja ja että teko voi olla törkeä jo yli 30 km/h ylityksellä. (HE 32/1997 vp, s. 17.)

²⁴⁶ LaVL 9/2018 vp, s. 16.

²⁴⁷ VTT:n tutkimuksen mukaan tavanomaisilla maantienopeuksilla keskinopeuden 5 prosentin nousu kasvattaa henkilövahinkoihin johtavien onnettomuuksien määrää 10 prosentilla ja kuolemaan johtavien onnettomuuksien määrää 20 prosentilla (Kallberg ym. 2014, s. 49). Norjassa tehdyissä tutkimuksissa vuosiväleillä 1980-84 ja 2004-06 todettiin molemmissa, että ylinopeuksien eliminointi laskisi liikennekuolemien määrää 25 prosenttia ja vakavia loukkaantumisia 18 prosenttia (Elvik 2010, s. 1092).

²⁴⁸ Tolvanen, asiantuntijalausunto 2.5.2018.

totesi, että oikeusjärjestelmää on tarkasteltava systemaattisena kokonaisuutena. Tieliikenteen seuraamusjärjestelmä on uuden lain myötä yhteensovitettu niin, että hallinnollisella liikennevirhemaksulla sanktoidun käyttäytymisen ala on määritelty tieliikennelaissa ja vakavammat teot rikoslaissa, mikä on lakiesityksen nimenomainen tarkoitus. Lakivaliokunnan mukaan seuraamusalojen väliin ei jää aukkoa.²⁴⁹

Liikenne rikkomuksen ja liikenne rikoksen raja ei siis ole yksiselitteinen eikä ongelmaton. Poliisi ei voi seuraamuksia määrätessään poiketa lainsäätäjän tahdosta. Poliisin harkinta on seuraamuksia määrätessä sidottua oikeusharkintaa, eli harkintavallan asteikolla tarkoituksenmukaisuuden liikkumisvara on erittäin pieni. Poliisin harkintavallan kannalta liikenne rikkomuksen ja liikenne rikoksen rajaan liittyvä sääntömuutos on keskeinen, koska se muuttaa selvästi totuttua käytäntöä. Kysymys on myös yleisyytensä vuoksi merkittävä, joten tulkintakäytäntöä on tienkäyttäjien yhdenvertaisuuden vuoksi yhdenmukaistettava alusta lähtien ohjeistamalla liikennevalvontaa tekeviä poliisimiehiä lain soveltamisessa. Tulkinnan vakiintuminen on mahdollista vasta, kun tilanteista alkaa syntyä oikeuskäytäntöä, mutta lakia on sovellettava jo ennen sitä. Lainsäädäntö jättää poliisin haasteellisen harkinnan eteen.

4.4. Vallanjaon oikeutus ja vallankäytön rajoitukset seuraamusmenettelyiden sääntelyssä

4.4.1 Poliisin tuomiovalta

Poliisin toimivallasta antaa rikesakkoja säädetään sakkomenettelylain 3.1 §:ssä, jonka mukaan rikesakon määrää poliisimies tai syyttäjä. Rikesakkomääräys voidaan rinnastaa tuomioistuimen rikosasiassa antamaan tuomioon, koska molemmissa ratkaisun olennainen sisältö on rikkomuksen syyksilukeminen ja seuraamusten määrääminen²⁵⁰. Sakkomenettelyssä käyttävät täten tuomiovaltaa syyttäjä ja poliisi.

Rikesakoista ensi kertaa säädettäessä vuonna 1982 perustuslakivaliokunta totesi, että kysymyksessä oli sekä määrällisesti että laadullisesti aikaisempaa merkittävästi mittavampi tuomiovallan siirto hallintoviranomaisille, eli pääasiassa poliisille²⁵¹. Valiokunta totesi, että tuomioistuinten ulkopuolella

²⁴⁹ LaVL 9/2018 vp, s. 16.

²⁵⁰ Rautio 2016, kohta Sakkomenettely. Viitattu 5.4.2020.

²⁵¹ PeVL 1/1982 vp, s. 3.

tapahtuvan tosiasiallisen tuomiovallan käytön yhdenmukaisuus on näin mittavassa tuomiovallan siirrossa turvattava. Rikesakon määräämiseen oikeutettujen virkamiesten suuri määrä ja mahdollisuus valita useista seuraamuksista edellytti valiokunnan mukaan, että yhdenmukaisen käytännön saavuttamisesta huolehditaan valvonnalla ja yhdenmukaistavilla ohjeilla.²⁵² Poliisin tuomiovaltaa lisättiin entisestään, kun sakkomenettelylain säätämisen yhteydessä syyttäjille kuuluvaa toimivaltaa siirrettiin poliisille. Taustalla oli syyttäjien voimavarojen kohdentaminen vakavampien rikosten käsittelyyn.²⁵³

Tuomiovallan ulottaminen tuomioistuinten ulkopuolelle on poikkeus vallan kolmijako-opista. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa vallanjako nähdään hyväksyttävänä, kun oikeusturva varmistetaan asianmukaisen menettelyn ja muutoksenhaun turvaavalla sääntelyllä. Perustuslakivaliokunnan käytäntöä tarkasteltaessa perustuslain vallanjaosta säätävä 3 § ja oikeusturvasta säätävä 21 § vaikuttavat kietoutuvan toisiinsa epätasaisella tavalla.²⁵⁴ Tuomiovallan poliisille siirtymisen edellytykseksi perustuslakivaliokunta luetteli ensinnäkin, että tuomiovallan käyttäjien toimivallasta ja menettelystä on riittävän tarkasti säädettävä lailla. Toiseksi toimivaltaisen viranomaisen asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti. Lisäksi valtuuksien käyttäjien on toimittava virkavastuulla, ja rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön kohteeksi joutuvan oikeusturvasta on huolehdittava. Valiokunnan mukaan oikeusturvan kannalta merkittävää on, että tuomioistuimen ulkopuolella ei voi määrätä muita kuin varallisuusrangaistuksia ja että ne ovat rahalliselta arvoltaan kohtuullisia. Menettelyn yleispiirteisyys ja tuomioistuinmenettelyyn kuuluvien oikeusturvatakeiden puuttuminen korostavat järjestelmän jälkikäteisen muutoksenhaun tarvetta ja merkitystä.²⁵⁵

Poliisilla on toimivalta liikennevirhemaksun määräämiseen uuden tieliikennelain 160 §:n mukaan. Pykälä viittaa 181 §:ään, jossa määrätään tieliikenteen valvojista²⁵⁶. Poliisi käyttää myös liikennevirhemaksua määrätessään tuomiovaltaa. Yhtenä erona aiempaan tuomiovalttaan on, että sitä ei kuitenkaan voi luonnehtia enää rikosoikeudelliseksi tuomiovallaksi, kuten rikesakoista säädettäessä. Edelleenkin kuitenkin kysymyksessä on syyksilukeminen ja seuraamuksen määrääminen eli tuomioon rinnastettava toimenpide. Liikennevirhemaksusääntelyn osalta pätevät edelleen valiokunnan edellytykset riittävästä oikeusturvasta, riittävästä menettelyllisestä sääntelystä ja tuomiovaltaa käyttävän viranomaisen asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta. Nämä

²⁵² PeVL 1/1982 vp, s. 5.

²⁵³ HE 94/2009, s. 13. Kts. myös Kiiski 2010, s. 105–106.

²⁵⁴ HE 103/2017 vp, s. 40.

²⁵⁵ PeVL 1/1982 vp, s. 4; PeVL 7/2010 vp, s. 3.

²⁵⁶ Myös rajavartiolaitoksen ja tullin virkamiehillä on laissa säädetyin edellytyksin toimivalta toimia liikenteen valvojina (uusi TLL 181 §).

edellytykset voidaan tulkita myös hallintomenettelyn ja hallintoprosessin vaatimuksiksi. Pohjimmiltaan ne juontuvat perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksista, jotka on huomioitava prosessista riippumatta.

Toisena erona liikennevirhemaksun määräämisessä käytettävään tuomiovaltaan verrattuna rikesakkojen aikaiseen tuomiovaltaan on se, että hallinnollisessa liikennevirhemaksumenettelyssä syyttäjällä ei ole mitään osuutta. Poliisi määrää liikennevirhemaksun, ja sen jälkeen sen päätyminen toisen virkamiehen tai viranomaisen arvioitavaksi riippuu siitä, hakeeko virhemaksumääräyksen saaja muutosta. Sakkomenettelyssä asianosaisella on mahdollisuus kieltäytyä summaarisesta menettelystä (SRML 4–5 §:t), jolloin poliisi ei tee päätöstä rikesakkoseuraamuksesta, vaan asia käsitellään tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä²⁵⁷, jossa se etenee syyttäjän arvioitavaksi. Tästä näkökulmasta käsin liikennevirhemaksu laajentaa poliisin tuomiovaltaa tekemällä siitä entistä itsenäisempää.

4.4.2 Menettelysääntely oikeusturvan takeena

Menettelysääntely tuo selkeimmin esille rikesakon ja liikennevirhemaksun määräämiseen liittyvät oikeudelliset erot. Poliisin on uuden tieliikennelain sääntelyn myötä entistä paremmin pystyttävä huomioimaan hallintomenettelyn ja rikosprosessin erot ja yhtäläisyydet²⁵⁸. Menettelysäännökset ovat tärkeitä oikeusturvan takeita, jotka oikeudenalasta riippumatta perustuvat perustuslain 21 §:n neljään menettelylliseen perusoikeuteen, jotka ovat oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyä, oikeus hyvään hallintoon, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeus hakea muutosta²⁵⁹.

Menettelysääntely on myös se elementti, jolla voidaan Kaarlo Tuorin mukaan perustella poikkeaminen perustuslain vallan kolmijaosta ja nähdä vallanjako itsenäisempänä kuin pelkästään sen perinteisessä funktionaalisessa muodossa. Menettelysääntely ikään kuin tarjoaa vastineen vallan kolmijako-opin taustalla olevalle tarkoitukselle vallankäytön rajoituksesta, kun tarkasti säänneltyjä toimenpiteitä ja niihin liittyviä periaatteita noudattaessaan viranomainen ei voi käyttää valtaa epätarkoituksenmukaisesti.²⁶⁰

²⁵⁷ HE 94/2009 vp, s. 14.

²⁵⁸ Halila, asiantuntijalausunto 8.2.2018, s. 5.

²⁵⁹ HE 309/1993 vp, s. 72. Oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä säädetään KP-sopimuksen 14 artiklassa ja EIS:n 6 artiklassa.

²⁶⁰ Kts. luku 2.3.

Liikennevirhemaksua määrättäessä noudatetaan hallintomenettelyä niiltä osin kuin tieliikennelaki ei muuta määrää. Hallintomenettelyyn liittyvät erityisesti oikeudet hyvään hallintoon ja asian asianmukaiseen käsittelyyn. Näiden yläkäsitteiden alle kuuluu mittava määrä erilaisia menettelyvaatimuksia, joiden toteutumista varmistamaan on säädetty hallintolaki. Oikeus hyvään hallintoon voidaan ymmärtää kaikkien hallintomenettelyvaatimusten yläkäsitteenä. Hallintolain 2 luvussa säädettyt hyvän hallinnon laadulliset takeet ohjaavat viranomaista hoitamaan virkatehtävänsä tehokkaasti ja palveluperiaatteen mukaisesti. Hyvä hallinto pyrkii myös joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintotoimintaan.²⁶¹ Se on hallintomenettelyssä eräänlainen koodisto, joka takaa asian laillisen, oikeudenmukaisen ja eettisen käsittelyn. Hyvä hallinto edellyttää asianmukaisuuden lisäksi asian riittävää käsittelyä toimivaltaisessa viranomaisessa, asian käsittelyn julkisuutta, käsittelyn viivyttelyn välttämistä, oikeutta tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeutta hakea muutosta päätökseen.²⁶² Halila arvosteli perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa sitä, että uuden tieliikennelain hallituksen esityksessä ei ollut juurikaan arvioitu lakiuudistusta hallintomenettelyn vaatimusten kannalta, vaikka lakiuudistuksen kautta mittava määrä rikkomuksia siirtyy hallintomenettelyn piiriin²⁶³.

Rikesakkoja määrättäessä noudatetaan sakkomenettelylain menettelysäännöksiä. Sakkomenettely on erityinen rikosprosessilaji²⁶⁴. Sakkomenettely uudistettiin, kun laki sakon ja rikesakon määräämisestä eli sakkomenettelylaki astui voimaan 1.12.2016²⁶⁵. Sakkomenettely on helpotettu ja nopeampi tapa käsitellä rikosasia täysimääräiseen rikosprosessiin verrattuna. Sakkomenettely on *summaarista menettelyä* eli tuomioistuimen ulkopuolella suoritettavaa suppeatukintaista rikosasian käsittelyä. Sakkomenettely ei ole kuitenkaan sama asia kuin esitutkintalain säätämä suppea esitutkinta, vaikka siinä osin sovelletaan suppean esitutkinnan sääntelyä. Sakkomenettelyä voidaan soveltaa rikoksiin, jotka ovat yksinkertaisia ja selviä ja joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin rikesakko, sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.²⁶⁶ Sakkomenettelyn edellytys on ensinnäkin asianosaisten antama suostumus (SRML 4–5 §:t). Rikosasiaa ei voida käsitellä summaarisessa menettelyssä, elleivät sekä epäilty että asianomistaja anna siihen suostumustaan.

²⁶¹ HE 72/2002 vp, s. 5.

²⁶² Mäenpää 2008, s. 2.

²⁶³ Halila, asiantuntijalausunto 8.2.2018, s. 4–5 ja 7.

²⁶⁴ Rautio 2016, kohta Sakkomenettely. Viitattu 5.4.2020.

²⁶⁵ Oikeustieteilijät ovat kritisoineen sakkolainsäädäntöä. Tapani ja Tolvanen (2016) suhtautuivat epäuskoisesti sakkomenettelylain lainvalmisteluasiakirjojen optimismiin siitä, että sakkomenettely selkeyttäisi aiempaa sääntelyä (s. 209). Viljanen P. (2015) arvosteli voimakkaasti erityisesti sakkomenettelylain monimutkaista termistöä. Hän totesi: ”SRML on kuin Helsingin metron automatisointihanke: kummankin mielekkyys on vähintään kyseenalainen. (...) Jos minulla olisi valta, määräisin SRML:n heti kumottavaksi.” (s. 679.)

²⁶⁶ Tolvanen – Kukkonen 2011, s. 3.

Liikennevirhemaksumääräyksen saaja puolestaan ei ole epäilty, vaan hallintolain 11 §:n tarkoittama asianosainen. Liikennevirhemaksun määrääminen ei edellytä suostumusta asianosaiselta.

Alun perin sakkomenettelyn edellyttämään epäillyn suostumukseen sisältyivät seuraavat elementit: ensinnäkin epäilty tunnustaa teon ja toiseksi hyväksyy seuraamuksen, kolmanneksi luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn, ja neljänneksi suostuu asian ratkaisemiseen sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä²⁶⁷. Epäillyn suostumukseen liittyvää sääntelyä kevennettiin 1.6.2019 voimaan tulleella lailla (95/2018) siten, että suostumusedellytyksistä poistettiin tunnustuksen vaatimus ja seuraamuksen hyväksyminen. Hallituksen esityksessä pidettiin tätä ratkaisua perustuslain kannalta ongelmattomimpana verrattuna esimerkiksi suostumusedellytyksen poistamiseen kokonaan. Suostumuksen sisällön kaventumista kompensointiin jälkikäteisen oikeusturvan laajentamisella.²⁶⁸ Epäillyltä kysytään siitä huolimatta, tunnustaako hän teon, mutta vastauksesta riippumatta asia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä, jos hän antaa siihen suostumuksensa. Ilman tunnustusta teosta täytyy olla syyksi luettavuuden edellytykseksi muuta vartenotettavaa näyttöä syyllisyydestä.²⁶⁹ Epäillylle on selostettava suostumuksen tiedustelemisen yhteydessä suostumuksen merkitys ja ilmoitettava menettelyssä määrättävä seuraamus (SRML 4.1 §). Selostuksella on merkitystä, jos muutoksenhaussa joudutaan arvioimaan, onko epäillyn antama suostumus pätevä²⁷⁰. Jos epäilty ei suostu sakkomenettelyyn, asia käsitellään tavallisessa rikosasian käsittelyjärjestyksessä.

Asianomistajan suostumus poikkeaa sisällöltään epäillyn suostumuksesta. Asianomistajan suostumus perustuu asianomistajan syyte- ja vahingonkorvausoikeuteen.²⁷¹ Asianomistajan oikeudet perustuvat siihen, että yksilön kokiessa, että hänen oikeuspiiriään on loukattu, julkisen vallan on puuttuttava tähän horisontaaliseen yksilöiden väliseen loukkaukseen suojatakseen yksilön perusoikeuksia perustuslain 22 §:n lähtökohdan mukaisesti. Asianomistajan suostumus tarkoittaa suostumusta summaariseen menettelyyn, mutta asianomistajalta ei pyydetä suostumusta konkreettiseen rangaistukseen, esimerkiksi rikesakkoon. Ilman suostumusta asian käsittelyä jatketaan tavallisessa rikosasian käsittelyjärjestyksessä. Rikesakkorikkomuksilla on kuitenkin harvoin asianomistajia.²⁷²

Menettelysääntelyn yhteyteen kuuluu periaatteita, jotka ovat tärkeä osa menettelyä. Ne ohjaavat päätöksenteossa ja ehkäisevät viranomaista ylittämästä harkintavaltaansa. Tärkeimmät hallintomenettelyn periaatteet ovat hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §) eli yhdenvertaisuus-,

²⁶⁷ HE 94/2009 vp, s. 31.

²⁶⁸ HE 103/2017 vp, s. 47. Hallituksen esityksessä pohdittiin perusteellisesti suostumuksen merkitystä epäillyn oikeusturvan kannalta. Tällaiseen perusteellisuuteen ei alkuperäisen lain esitys (HE 94/2009 vp) yltänyt.

²⁶⁹ HE 103/2017 vp, s. 60.

²⁷⁰ HE 94/2009 vp, s. 31.

²⁷¹ HE 94/2009 vp, s. 33.

²⁷² HE 94/2009 vp, s. 33.

objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet. Sakkomenettelyyn soveltuvasta esitutkintalain suhteellisuusperiaatteesta säädetään esitutkintalain 4:4 §:ssä samaan tapaan kuin poliisilain vastaavassa säännöksessä. Suhteellisuusperiaate on myös hallintolain 6 §:ssä säädetty harkintavallan rajoitusperiaate, joten sitä sovelletaan jo lähtökohtaisesti liikennevirhemaksumenettelyssä sekä muussa poliisin toiminnassa.

Esitutkintalain suhteellisuusperiaatesäännöksen mukaan esitutkintatoimenpiteen ja siitä aiheutuvan henkilön oikeuksiin puuttumisen on oltava *puolustettavia* ensinnäkin *suhteessa selvitettävään rikokseen*, toiseksi *suhteessa selvitettävän asian selvittämistarpeeseen* sekä kolmanneksi *suhteessa toimenpiteen kohteena olevan henkilön ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin ja muihin asiaan vaikuttaviin seikkoihin nähden*. Suhteellisuusperiaate lisättiin esitutkintalakiin vuoden 2011 uudistuksessa. Näin säännöksessä kyettiin ottamaan huomioon esitutkintaan liittyvät ominaispiirteet. Suhteellisuusperiaatteen tavoitteena tässä laissa todettiin olevan sekä rajata esitutkintaan osallistuvien oikeuksiin puuttumista että kohdentaa viranomaistoiminnan voimavaroja tarkoituksenmukaisesti²⁷³.

Suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteille läheistä sukua on hienotunteisuusperiaate. Siitä säädetään esitutkintalain 4:6 §:ssä, jossa määrätään, että asianosaisia ja muita esitutkintaan osallistuvia on kohdeltava hienotunteisesti. Pakkokeinolain 1:4 §:n hienotunteisuusperiaate kieltää herättämästä aiheetonta huomiota ja toimimasta muutenkin hienotunteisesti pakkokeinoja käytettäessä. Hienotunteisuudella tarkoitetaan näissä säännöksissä henkilön ikään, terveyteen ja häveliäisyysnäkökohtiin liittyvien seikkojen huomioimista.²⁷⁴ Vaikka hienotunteisuusperiaatteesta ei sellaisenaan säännellä hallintolaissa tai poliisilaissa, ovat liikennevirhemaksun yhteydessä soveltuvat suhteellisuusperiaate ja poliisilaista juontuva vähimmän haitan periaate kuitenkin varsin vahvoja suoja sitä vastaan, että soveltuvissa tilanteissa poliisi rikkoisi hienotunteisuusperiaatteen suojaamia arvoja. Aiheettoman huomion herättämisen kieltoa ei myöskään tarvitse liikennevirhemaksun yhteydessä vahvasti painottaa, koska asianosaista ei epäillä rikoksesta eikä pakkokeinoja voida käyttää.

Rikesakko- ja liikennevirhemaksusääntelystä on tunnistettavissa kolme tärkeää menettelysääntelyn elementtiä: asian selvittäminen, asianosaisten kuuleminen ja määräyksen eli päätöksen tiedoksianto. Menettelysääntelyn kautta on hahmotettavissa lainsäätäjän asettamat edellytykset oikeusturvan ennakkolliselle toteutumiselle. Menettelysääntely pakottaa viranomaisen noudattamaan näitä

²⁷³ HE 222/2010 vp, s. 193.

²⁷⁴ HE 222/2010 vp, s. 245.

edellytyksiä ja samalla huomioimaan niihin liittyvät periaatteet ja yksilön oikeudet, joita menettely lähtökohtaisesti turvaa.

4.4.3 Asian selvittäminen

Asianosaisten kuuleminen ja asian riittävä selvittäminen perustuvat lähtökohtaisesti perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin. Näistä menettelyllisistä oikeusturvatakeista on näin ollen säädeltävä menettelysääöksissä. Sakkomenettelylain tarkoittaman rikkomuksen selvittämiseksi toimitetaan sakkomenettelylain 7 §:n määräämä suppea esitutkinta. Sakkomenettelylain suppeassa esitutkinnassa poliisin tulee selvittää ainoastaan ne seikat, jotka ovat välttämättömiä esimerkiksi rikesakkomääräyksen antamiseksi. Kontradiktorisen periaatteen mukaan asianosaisia eli sekä asianomistajaa että epäiltyä on kuultava rikesakon ja sakon määräämiseen liittyvässä esitutkinnassa. Menettelyssä ei tarvitse noudattaa esitutkintalain säännöksiä, jotka koskevat asiakirjan kääntämistä ja epäillyn oikeuksien ilmoittamista, eli ilmoitusta itsekriminointisuojausta sekä avustajan käyttöä koskevista seikoista, eikä säännöksiä, jotka koskevat vajaavaltaisen laillisen edustajan osallistumisoikeuksia ja sosiaaliviranomaisen läsnäolo-oikeutta. (SRML 7 §.) Vuoden 1985 esitutkintalain esitöissä pääteltiin, että jos epäilty vaatisi saada käyttää avustajaa, ei asiaa voitaisi pitää yksinkertaisena ja selvänä, jolloin käsittely suppeassa esitutkinnassa ei edes soveltuisi²⁷⁵ eikä näin ollen myöskään nykyisessä sakkomenettelyssä, jos tätä määrittelyä pidettäisiin edelleen päteväenä.

Esitutkintalain tasapuolisuusperiaatteen (4:1 §) mukaan esitutkinnassa täytyy huomioida sekä rikoksesta epäillyn puolesta että häntä vastaan vaikuttavat seikat ja todisteet. Tasapuolisuusperiaate on objektiviteettiperiaatteeseen rinnastettava periaate. Tasapuolisuusperiaatteen tavoitteena on aineellisen totuuden selvittäminen tutkittavassa asiassa. Tutkijalla ei saa olla ennakkokäsitystä eikä hän saa pyrkiä tietynlaiseen lopputulokseen.²⁷⁶ Vaikka pakkokeinolaissa ei erikseen säädetä tasapuolisuusperiaatteesta, se on huomioitava myös pakkokeinoja käytettäessä.²⁷⁷ Liikennevirhemaksun määräämisen yhteydessä soveltuu sekä hallintolain 6 §:ssä että poliisilain 1:6 §:ssä säädetty objektiviteettiperiaate, jonka mukaan viranomaisen on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti.

²⁷⁵ HE 14/1985 vp, s. 39.

²⁷⁶ HE 222/2010 vp, s. 192.

²⁷⁷ HE 222/2010 vp, s. 72.

Sakkomenettelyn suppeassa esitutkinnassa ei ole tutkinnanjohtajaa. Tutkinnasta ei tarvitse tehdä esitutkintayhteistyön mukaista ilmoitusta syyttäjälle, eikä tarvitse käyttää kuulustelutodistajaa. (ETL 11:2 §.) Sakkomenettelyn suppeaa esitutkintaa sovelletaan vain siihen asti, kunnes rikesakkomääräys tai sakkomääräys on tullut määräytyksi taikka sakkovaatimus tai rangaistusvaatimus annetuksi²⁷⁸.

Vaikka ilmoitusvelvollisuutta oikeuksista ei ole, on epäillyllä samat oikeudet sakkomenettelyssä kuin rikoksesta epäillyllä yleensäkin. *Syyttömyysolettama* on Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976, KP-sopimus) oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruseriaatteita²⁷⁹. Siitä säädetään esitutkintalain 4:2 §:ssä, jonka mukaan rikoksesta epäiltyä on kohdeltava esitutkinnassa syyttömänä. Rikoksesta epäillyllä on myös oikeus olla myötävaikuttamatta sen rikoksen selvittämiseen, josta häntä epäillään (ETL 4:3 §). Toisin sanoen rikoksesta epäillyllä on *itsekriminointisuoja*. Se pohjautuu niin ikään kansainväliseen ihmisoikeussääntelyyn²⁸⁰. Oikeus olla todistamatta itseään vastaan katsotaan sisältyvän myös perustuslain 21.1 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteisiin²⁸¹.

Liikennevirhemaksun määräämiseen ei sovelleta esitutkintalakia, jota sovelletaan vain rikosten selvittämiseen. Sen sijaan asianosaisten kuulemiseen virhemaksuasiassa ja asian selvittämiseen liittyvään menettelyyn sovelletaan hallintolakia. Asian selvittäminen on virallisperiaatteen mukaisesti viranomaisen tehtävä. Viranomaisella on menettelyjohdollinen velvollisuus myös neuvota asianosaista asian selvittämiseksi²⁸². Neuvontavelvollisuudesta säädetään myös hallintolain 8 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on annettava asiakkaalle hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa toimivaltansa puitteissa.

Hallintolain 9 § edellyttää viranomaiselta hyvää ja asiallista kielenkäyttöä. Asiallinen palvelu ja hyvä kielenkäyttö ovat osa hyvän hallinnon etiikkaa. Asiallinen ja selkeä kielenkäyttö edistävät asian ymmärtämistä ja selvittämistä. Asian selvittämisen ja kuulemisen yhteydessä viranomaisen on huomioitava kielelliset oikeudet. Kielellisestä perusoikeudesta säädetään perustuslain 17 §:ssä, jonka mukaan suomen- ja ruotsinkielisillä on oikeus asioida viranomaisen kanssa omalla kielellään. Kielellisiä oikeuksia konkretisoi kielilaki (423/2003, KieliL), jonka mukaan hallintoasian käsittelykieli määräytyy pääsääntöisesti viranomaisen yksikielisyyden tai kaksikielisyyden

²⁷⁸ Poliisihallitus 2019, s. 41.

²⁷⁹ EIS:n 6 artikla; KP-sopimuksen 14 artikla.

²⁸⁰ KP-sopimuksen 14 artikla.

²⁸¹ HE 222/2010 vp, s. 46.

²⁸² HE 72/2002 vp, s. 94.

mukaan²⁸³. Kielilain 12 §:n mukaan kaksikielisessä viranomaisessa hallintoasiaa käsitellään asianosaisen kielellä ja yksikielisessä viranomaisen kielellä. Yksikielinen viranomainen voi kuitenkin asianosaisen edun vuoksi päättää käyttää asianosaisen kieltä. Muutenkin viranomainen voi aina antaa kielellisesti parempaa palvelua kuin kielilain vähimmäisehdot määräävät (Kielil 2.3 §). Jos viranomainen ei pysty käyttämään kieltä, johon asianosaisella on oikeus, sen on järjestettävä asianosaiselle ilmainen tulkkaus (Kielil 18 §).

Vaikka sakkomenettelyssä voidaan monilta osin jättää soveltamatta esitutkintalain säännöksiä, ei esitutkinnan kielellisistä vaatimuksista ole kuitenkaan mahdollista poiketa. Sakkomenettelyssä noudatetaan esitutkintalain 4:12 §:n sääntelyä esitutkinnan käsittelykielestä²⁸⁴. Esitutkinnan kieli määräytyy pääsäännön mukaan pitkälti samoin perustein kuin kielilaissa, eli viranomaisen kielellisen aseman mukaan. Viranomainen voi tehdä kielivalintaan poikkeuksia asianosaisen edun nimissä. Muilla kuin suomen-, ruotsin- ja saamenkielisillä²⁸⁵ on oikeus käyttää esitutkinnassa mitä tahansa osaamaansa kieltä, ja viranomainen järjestää tulkkauksen tarpeen mukaisesti. (ETL 4:12 §.)

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Selvittämisen kattavuutta liikennevirhemaksun määräämisen yhteydessä ohjaa myös uuden tieliikennelain 173 § liikennevirhemaksupäätöksen sisällöstä. Siinä luetellaan, mitä tietoja päätöksessä on oltava. Pykälää noudattaakseen poliisin on selvitettävä tapaukseen liittyvät tarpeelliset seikat asianosaisesta, rikkomuksen kuvaus, soveltuvat lainkohdat, maksun suuruus sekä ilmoitettava mahdolliset muut seuraamukset (uusi TLL 173 §). Viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta poliisille kuuluvassa hallintopäätösasiassa oli kysymys tapauksessa KHO 2019:152. Tapauksessa silmälääkäri oli antanut lausunnon A:n näkökyvystä kaksi vuotta sitten. KHO:n mukaan poliisilaitoksen olisi tullut viranomaisen selvittämisvelvollisuuden mukaisesti huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä tarvittaessa määrätä A ajokorttilain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla esittämään näkökyvystään uudempi lääkärin lausunto.²⁸⁶

Asianosaisella ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa asian selvittämiseen, kun kyse on hänelle asetettavasta seuraamuksesta.²⁸⁷ Itsekriminointisuoja liittyy näin yhtä lailla liikennevirhemaksun määräämisen yhteyteen. Asian selvittämisestä on kuitenkin käsitteellisesti erotettava

²⁸³ Yksikielisen valtion viranomaisen alueella on vain samankielisiä kuntia. Kaksikielisen viranomaisen alueella on erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Viranomaisen alueellisen yksikön kieli määräytyy sen virka-alueen kielellisen aseman mukaan. (Kielil 6 §.) Poliisilaitosten kieli määräytyy niiden toiminta-alueiden kielen mukaan.

²⁸⁴ Poliisihallitus 2019, s. 42.

²⁸⁵ Saamenkielisten kielellisistä oikeuksista säädetään saamen kielilaissa (1086/2003).

²⁸⁶ KHO 2019:152, 10.12.2019.

²⁸⁷ HE 72/2002 vp, s. 94.

henkilöllisyyden selvittäminen, joka on kuitenkin aina välttämätön, jotta asia voidaan selvittää ja seuraamus määrätä. Jokaisen on poliisin määräyksestä todistettava henkilöllisyytensä, mihin velvollisuuteen ei sovellu itsekriminointisuoja, vaikka henkilöllisyyden selvittäminen liittyisi rikkomuksen selvittämiseen. Poliisin toimivallasta henkilöllisyyden selvittämiseen yksittäisen tehtävän suorittamiseksi säädetään poliisilain 2:1 §:ssä. Poliisilla on myös toimivalta ottaa henkilö kiinni henkilöllisyyden selvittämiseksi, jos henkilö kieltäytyy todistamasta henkilöllisyyttään tai antaa todennäköisesti vääriä tietoja. (PolL 2:1 §.) Henkilöllisyyden selvittämisen yhteydessä on sovellettava vähimmän haitan periaatetta, jolloin henkilökohtaiseen vapauteen puuttuva kiinniotto on vasta viimeinen keino.

4.4.4 Kuuleminen

Tieliikennelaissa ei ole säännöksiä asianosaisen kuulemisesta, joten myös kuulemiseen sovelletaan hallintolain säännöksiä. Hallintolain 34.1 §:n mukaan asianosaiselle on varattava mahdollisuus lausua mielipiteensä ja selvityksensä asiaan. Säännöksen 2 momentin luettelemat poikkeukset kuulemisvelvoitteesta eivät tulkintani mukaan sovellu liikennevirhemaksun määräämisen yhteyteen²⁸⁸. Poikkeuksia perustuslaillisesta oikeudesta on tulkittava suppeasti. Myös apulaisoikeusasiamies totesi poliisin hallintopäätöstä koskeneessa kanteluratkaisussaan, että kuulemisen tarkoituksena on edistää asian selvittämistä ja että se on yksi hallintomenettelyn keskeisiä periaatteita, jonka ohittaminen on vakava menettelyvirhe²⁸⁹.

Hallituksen esityksessä todettiin, että kumotussa hallintomenettelylaissa (598/1982) oli ollut säännös kuulematta jättämisestä myös viranomaisen tehokkuusperusteella. Säännös oli mahdollistanut kuulematta jättämisen asian kiireellisyyden perusteella. Tätä näkökohtaa ei hyväksytty enää hallintolain valmistelussa, joten kuulemisesta poikkeaminen pelkästä tehokkuusnäkökulmasta on nähtävä hallintolain tarkoituksen vastaisena ja täten lainvastaisena menettelyllisestä oikeusturvasta poikkeamisena.²⁹⁰

²⁸⁸ Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana; asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista; asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. (HL 34.2 §.)

²⁸⁹ Apulaisoikeusasiamies 2.3.2018.

²⁹⁰ HE 72/2002 vp, s. 97.

Kielilain 10 §:n mukaan jokaisella on oikeus tulla kuulluksi hänen omalla kielellään eli suomeksi tai ruotsiksi. Myös yksikielisessä viranomaisessa asianosaisella on oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään asiassa, jonka viranomainen on pannut vireille ja joka koskee hänelle tai hänen huollettavalleen asetettua velvoitetta. Tätä säännöstä sovelletaan sekä liikennevirhemaksun määräämiseen liittyvässä kuulemisessa että sakkomenettelyssä esitutkintalain 4:12 §:n 2 momentin nojalla.

Vajaavaltaisen kuulemissäännökset liikennevirhemaksumenettelyssä eroavat joiltain osin sakkomenettelystä, jossa esitutkintalain huoltajan kuulemisvelvoitteita ei tarvitse soveltaa. Yhteistä sakkomenettelyn kanssa on, että liikennevirhemaksua ei saa määrätä alle 15-vuotiaalle (uusi TLL 160.4 § 4 k.), minkä vuoksi alle 15-vuotiaan oikeuksia ei tarvitse liikennevirhemaksunkaan määräämisen yhteydessä soveltaa. Hallintolain mukaan alaikäisen ja muun vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen huoltajansa, edunvalvojansa tai muu laillinen edustaja. Vajaavaltainen voi käyttää puhevaltaa yksin silloin, kun asia koskee hänen omistamaansa tuloa tai varallisuutta. Viisitoista täyttänyt alaikäinen tai hänen huoltajansa voi kumpikin käyttää puhevaltaa erikseen, jos on kysymys alaikäisen henkilöstä eli hänestä itsestään, henkilökohtaisesta edusta tai oikeudesta. (HL 14 §.) Alaikäisen tai muun vajaavaltaisen kuulemisesta säädetään hallintolain 35 §:ssä. Sen mukaan myös päämiestä on kuultava, jos puhevaltaa käyttää edunvalvoja, huoltaja tai muu laillinen edustaja. Tämä pätee säännöksen mukaan myös toisinpäin, eli edunvalvojaa, huoltajaa tai laillista edustajaa on kuultava, jos puhevaltaa käyttää päämies – mutta kuitenkin vain, jos se on päämiehen edun tai asian selvittämisen kannalta tarpeellista.

Liikennevirhemaksu on seuraamus lainvastaisesta teosta, josta tekijä on vastuussa, ja liikennevirhemaksu määrätään hänelle henkilökohtaisesti. Kysymys on tällöin häntä itseään eli hänen henkilöään koskevasta asiasta. Näin ollen 15–17-vuotiaalla asianosaisella on hallintolain mukaan rinnakkainen puhevalta huoltajansa kanssa asiassa erikseen. Toisena puhevallan käyttäjänä huoltajalla on oltava mahdollisuus tulla kuulluksi. Huomioitavaa on myös, että huoltajia voi olla useampi kuin yksi, ja jokaisella heistä on puhevalta ja siten oikeus tulla kuulluksi.

Liikennevirhemaksun määräämistilannetta voidaan jossain määrin verrata joukkoliikenteen tarkastusmaksun määräämistilanteeseen. Tarkastusmaksu ilman vaadittua matkustusasiakirjaa voidaan määrätä 15 vuotta täyttäneelle joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) 1.3 §:n mukaan. Tarkastajalla ei ole velvollisuutta ottaa tarkastustilanteessa yhteyttä huoltajaan, vaan seuraamus määrätään paikan päällä. Tarkastusmaksua vakavampi hallinnollinen seuraamus, joka voidaan osoittaa 15–17-vuotiaalle, on esimerkiksi ajokielto. Poliisi noudattaa normaalisti hallintolain 34 §:n mukaista kirjallista menettelyä ajokieltoasiassa, mutta alaikäisen ollessa kyseessä

Poliisihallitus ohjeistaa, että asianosaista ja hänen huoltajaansa tulisi kuulla suullisesti²⁹¹. Liikennevirhemaksun määräämistilanteet voivat laajan soveltamisalansa vuoksi vaihdella paljonkin vakavuudeltaan, mutta tieliikennelaissa ei säädetä poikkeusta kuulemisvelvoitteeseen, joten kuulemisessa on noudatettava hallintolain 14 §:n ja 34 §:n velvoitteita.

Yhdenvertaisuusperiaate saa sisältönsä perustuslain 6 §:stä. Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perusoikeus myös edellyttää, että lapset saavat vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystasonsa mukaisesti²⁹². Hallintolain 6 §:n ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti eli samalla tavoin samanlaisissa tilanteissa. Yhdenvertaisuus merkitsee myös positiivista erityiskohtelua, eli tietyn yksilön tai ryhmän erityinen asema tai olosuhteet huomioivaa kohtelua tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Niin hallintomenettelyssä kuin tosiasiallisessa poliisitoiminnassakin yhdenvertaisuus edellyttää johdonmukaisuutta. Samanlaiset tapaukset on ratkaistava samoin perustein. Viranomainen voi kuitenkin muuttaa ratkaisutraditioitaan, jos esimerkiksi lainsäädäntö, tuomioistuinkäytäntö tai kansainvälinen oikeuskehitys aiheuttavat siihen muutoksia.²⁹³ Vajaavaltaisen erityisasema on nähtävä yhdenvertaisuusperiaatteen edellytyksenä – sekä lapsen oikeutena vaikuttaa omiin asioihinsa että vajaavaltaisen positiivisena erityiskohteluna tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.

4.4.5 Tiedoksianto

Yksityiskohtainen tiedoksiantosääntely perustuu perustuslain 21 §:n vaatimukseen asianosaisen oikeudesta saada perusteltu päätös. Päätöksen ja sen perusteluiden merkitys linkittyy jälkikäteiseen oikeusturvaan. Päätöksestä valittaminen edellyttää perusteluita, joita on vaikea antaa ilman valituksen kohteena olevan päätöksen perusteluita. Menettelyn seurauksena syntyvän päätöksen antaminen päättää sekä rikesakkoon että liikennevirhemaksuun liittyvän poliisin vastuulla olevan seuraamuksen määräämismenettelyn. Päätös on saatettava asianosaisen tietoon lain edellyttämällä tavalla.

Rikesakkomääräys on annettava epäillylle kirjallisena, ja epäillyn täytyy allekirjoittaa se (SRML 8.1 §). Poliisilla on toimivalta huolehtia määräämiensä rikesakkojen tiedoksiannosta sakkomenettelylain

²⁹¹ HE 103/2017 vp, s. 8.

²⁹² Lapsen oikeuksista säädetään myös yleissopimuksessa lapsen oikeuksista (SopS 60/1991).

²⁹³ HE 72/2002 vp, s. 59.

11.3 §:n mukaan. Rikesakkomääräys annetaan epäillylle heti sakkomenettelyn suppean esitutkinnan jälkeen. Jos välitön tiedoksianto ei ole mahdollinen, noudatetaan tiedoksiannossa oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 11 luvun sääntelyä haasteen tiedoksiannosta (SRML 11.1 §). Tiedoksianto voi tapahtua esimerkiksi postitse oikeudenkäymiskaaren 11 luvun säännösten edellytysten mukaan. Tiedoksiannon yhteydessä on annettava seuraamuksen maksamiseen liittyvät tiedot (SRML 10 §). Rikesakkomääräyksestä tulee käydä ilmi epäillyn henkilötiedot, rikkomuksen tekoaika ja -paikka, teon laatu ynnä muut tarpeelliset tekoa kuvaavat tiedot sekä sovellettavat lainkohdat (SRML 8.3 §).

Liikennevirhemaksusta tehtyyn päätökseen sovelletaan hallintolakia, jonka 43.1 § edellyttää, että päätös on pääsääntöisesti annettava kirjallisesti ja 45 §:n mukaan perusteltava. Liikennevirhemaksua koskevan päätöksen sisältö on vielä hallintolain vaatimuksia tarkemmin yksilöity uuden tieliikennelain 173 §:ssä. Tieliikennelaki on erityislaki hallintolakiin nähden, joten sen menettelyllisiä säännöksiä noudatetaan ensisijaisesti hallintolain säännöksiin nähden. Liikennevirhemaksusta tehdyssä päätöksessä on kuvattava tarkasti päätöksen tekijän ja rikkomuksen tekijän tiedot sekä teon ajankohta ja muut yksityiskohdat. Tärkeää on myös selvittää, mihin lainkohtiin seuraamus perustuu sekä maksuseuraamuksen suuruus ja maksamiseen liittyvät yksityiskohdat. Päätöksen yhteydessä on annettava myös oikaisuvaatimusohjeet. (uusi TLL 173 §.)

Liikennevirhemaksua koskeva päätös annetaan tiedoksi rikkomukseen syyllistyneelle viipymättä henkilökohtaisesti. Se voidaan antaa myös todisteellisesti. (uusi TLL 174 §.) Hallintolain 60 §:n mukaan todisteellinen tiedoksianto voi tapahtua lähettämällä päätös postitse saantitodistusta vastaan, tai se voidaan luovuttaa tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle, jolloin tiedoksiannosta on käytävä ilmi tiedoksiannon antaja, vastaanottaja ja ajankohta. Poliisi voi kuitenkin antaa päätöksen myös tavallisena tiedoksiantona, jos kyseessä on moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tehty liikennerikkomus, johon syyllistyneen henkilöllisyys on välittömästi todettu (uusi TLL 174.2 §). Hallintolain 59 §:n mukaan tavallisella tiedoksiannolla tarkoitetaan päätöksen lähettämistä postitse.

Rinnakkaista puhevaltaa vajaavaltaisen kanssa käyttävälle on myös toimitettava erikseen tiedoksianto hallintolain 56 §:n 1 momentin mukaan. Tämä voi olla yleisestikin eteen tuleva tilanne esimerkiksi tapauksissa, joissa 15–17-vuotiaalle alaikäiselle määrätään liikennevirhemaksu. Tällöin alaikäisen huoltajille on toimitettava tiedoksianto kullekin erikseen.

4.5 Automaattisessa liikennevalvonnassa havaittujen liikenne rikkomusten seuraamukset

Automaattivalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä havaituissa liikenne rikkomuksissa voidaan vanhan tieliikennelain voimassa ollessa määrätä *ehdollinen rikesakkomääräys* sakkomenettelylain 3 luvun mukaisesti. Soveltamisala on rajattu asiallisesti suppeaksi. Ehdollinen rikesakkomääräys voidaan sakkomenettelylain 14 §:n mukaan antaa vain, kun on kyse moottoriajoneuvolla ajettaessa suurimman sallitun nopeuden ylittämisestä enintään 20 kilometrillä tunnissa tai liikennemerkkien vastaisesta ajosta linja-auto- tai raitiovaunukaistalla. Poliisi on ainoa toimivaltainen viranomaisena antamaan ehdollisen rikesakkomääräyksen. Sakkomenettelylain 16.1 §:ssä todetaan, että rikesakkomääräyksen antaa poliisimies. Ehdollinen rikesakkomääräys ei edellytä epäillyn suostumusta.

Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksumenettely korvaa uudessa tieliikennelaissa vanhan tieliikennelain aikaisen ehdollisen rikesakkomenettelyn. Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu voidaan määrätä moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tehdyn liikenne rikkomuksen seuraamuksena, kun rikkomus on havaittu automaattisessa liikennevalvonnassa tai ajoneuvoa muutoin pysäyttämättä (uusi TLL 161.1 §). Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun soveltamisala on selvästi laajempi kuin ehdollisen rikesakon soveltamisala mutta edelleen suppeahko. Sitä voidaan soveltaa kuljettajan tekemissä liikenne rikkomuksissa, jotka koskevat henkilökohtaisen turvalaitteen käyttämättä jättämistä, punaisen liikennevalon noudattamatta jättämistä, tieliikennelain säätämää etuajo-oikeutta, väistämisvelvollisuutta, kieltoa, rajoitusta tai määräystä osoittavan liikennemerkin noudattamatta jättämistä, sääntöliikennemerkin noudattamatta jättämistä, ajoneuvokohtaisen nopeusrajoituksen noudattamatta jättämistä, häiritsevää tai tarpeetonta ajoa koskevan kiellon noudattamatta jättämistä, tai viestintävälineen käytön kiellon noudattamatta jättämistä (uusi TLL 161.1 §). Soveltamisalan laajennuttua automaattisella liikennevalvonnalla puututaan tieliikennelain uudistuksen myötä rikkomuksiin laajemmin kuin aikaisemmin.

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksu määräyksen saajan mahdollisuutta tulla kuulluksi ennen maksun määräämistä on rajattu siten, että tilaisuus selvityksen antamiseen on varattava *vain*, jos se on erityisestä syystä tarpeen (uusi TLL 161.3 §). Tieliikennelain 175 §:n mukaan ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskeva päätös annetaan tiedoksi tavallisena tiedoksi antona. Hallintolain 59 §:n mukaan tavallinen tiedoksi anto postitetaan kirjeellä vastaanottajalle, ja vastaanottajan katsotaan saaneen kirje seitsemäntenä päivänä sen lähetyksestä. Viranomaisen on lähetettävä päätös

ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta 30 päivän kuluessa rikkomuksen tekopäivästä (uusi TLL 175 §).

Ehdollisen rikesakon määrääminen perustuu *haltijavastuuolettamaan*. Se tarkoittaa, että ehdollinen rikesakkomääräys annetaan sakkomenettelylain 15 §:n mukaisesti henkilölle, joka on rikkomukseen käytetyn ajoneuvon rekisteristä ilmenevä omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä. Pykälän 2 momentin mukaan käyttövastaavalle voidaan määrätä ehdollinen rikesakko, jos on selvää, että hän on kuljettanut kyseistä autoa²⁹⁴. Toiseksi ehdollisen rikesakon määrääminen perustuu *epäillyn passiivisuuteen*. Ehdollinen rikesakkomääräys tulee määrätyksi, jos epäilty ei vastusta sitä. Ehdollista rikesakkoa voi vastustaa ilmoittamalla siitä 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista rikesakon määränneelle poliisilaitokselle. Vastustamista ei tarvitse perustella. (SRML 18 §.) Vastustetun ehdollisen rikesakon asia käsitellään sakkomenettelylain 2 luvun mukaisesti tavallisessa sakkomenettelyssä (SRML 20 §). Sakkomenettelylain 34 §:ssä säädetään, että ehdolliseen rikesakkoon ei voi hakea muutosta valittamalla.

Kuten ehdollinen rikesakkomääräyskin, myös ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu määrätään ankaran eli syyllisyydestä riippumattoman vastuun periaatteella ja haltijavastuuolettamalla. Se määrätään ajoneuvon omistajalle, haltijalle, tilapäiselle käyttäjälle tai käyttövastaavalle (uusi TLL 176 §). Rikosoikeudessa ankara vastuu ei ole lähtökohtaisesti rikoksessa riittävä perusta, mutta ehdollisen rikesakkomääräyksen lisäksi sitä on sovellettu perinteisesti joihinkin hallinnollisiin sanktioihin. Ankarassa vastuussa syyllisyyden taso on laskettu huolimattomuutta alemmaksi. Kysymys ei kuitenkaan ole absoluuttisesta vastuusta, vaan tietyillä perusteilla maksuista voi saada vapautuksen.²⁹⁵ Uuden tieliikennelain mukaan ajoneuvon omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä voi vapautua vastuusta todistamalla, että ei ole tehnyt liikennesrikkomusta. Käyttövastaava puolestaan voi vapautua vastuusta ilmoittamalla, kenen käytössä ajoneuvo teko hetkellä oli tai että ajoneuvon kilpi on anastettu. (uusi TLL 176 §.) Vastuullisella on siis käänteinen todistustaakka. Ankaran vastuun ala lisääntyy uuden lainsäädännön myötä merkittävästi, koska ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun soveltamisala on laajempi kuin ehdollisen rikesakon soveltamisala.

Ehdollisen rikesakon säätämistä valmisteltaessa lakivaliokunta totesi, että kysymys ei ollut rikosoikeudellisen syyllisyysperiaatteen vastaisesta menettelystä eikä puhtaasti ankarasta vastuusta,

²⁹⁴ Muussa tapauksessa käyttövastaavalta pitää tiedustella, kuka on ollut auton kuljettajana (SRML 15.2 §).

²⁹⁵ Tolvanen 1999a, s. 205–207. Hallinnolliset sanktiot pysäköintivirhemaksu ja ylikuormamaksu perustuvat ankaraan vastuuseen. Pysäköintivirhemaksu määrätään ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle tai haltijalle, jos kuljettajaa ei tavoiteta (laki pysäköinninvalvonnasta 9 §). Ylikuormamaksu määrätään ajoneuvon omistajalle (laki ylikuormamaksusta 51/1982 2 §).

koska menettelyn keskeinen oletus oli, että ajoneuvoa ajaa sen omistaja. Valiokunnan mielestä riittävät oikeusturvajärjestelyt mahdollistivat sen, että menettely voitiin ottaa käyttöön.²⁹⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole myöskään pitänyt ihmisoikeussopimuksen vastaisena, että seuraamus osoitetaan ajoneuvon haltijalle²⁹⁷. Pysäköinninvalvontalakea valmisteltaessa perustuslakivaliokunta totesi, että haltijavastuu on hyväksyttävissä, kun laki mahdollistaa sen, että haltija tai omistaja voi osoittaa todeksi, ettei itse ollut vastuussa väärästä pysäköinnistä²⁹⁸. Myös EIT on verotusta koskevassa oikeuskäytännössään tullut johtopäätökseen, että riittävien puolustautumiselementtien olemassaolo voi mahdollistaa objektiivisen eli ankaran vastuun toteuttamisen²⁹⁹.

Ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta säännellään uudessa tieliikennelaissa samalla mallilla kuin pysäköinninvalvontalaissa pysäköintivirhemaksusta. Lainsäätäjä on arvioinut näitä hallinnollisia sanktioita samoin perustein. Uuden tieliikennelain asiantuntijalausunnossa nostettiin kuitenkin esille, että nämä virhemaksut eivät moitittavuudeltaan ole verrattavissa toisiinsa. Esimerkiksi uuden tieliikennelain 161 §:n punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen liittyy voimakkaammin hengen ja terveyden vaarantamiseen kuin pysäköintivirhe, jolloin käännetyn todistustaakan hyväksyttävyyttä joudutaan arvioimaan eri lähtökohdista.³⁰⁰

Ankaraa vastuuta lieventää uudessa tieliikennelaissa takautumisoikeus, jonka mukaan liikennevirhemaksun maksaneella ajoneuvon haltijalla, omistajalla tai käyttövastaavalla on oikeus saada maksu liikenne rikkomuksen tehneeltä kuljettajalta, ellei maksua ole palautettu (uusi TLL 179 §). Kuljettajan tunnistaminen on pyritty lainsäädännöllä varmistamaan, jotta haltijavastuuolettama ei olisi kohtuuton. Uuden tieliikennelain 161.2 §:n mukaan ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu voidaan määrätä vain, kun rikkomuksen tekijä on kuvattu tai tallennettu teknisellä järjestelmällä siten, että hänet voidaan tunnistaa. Lain 173.3 §:ssä lisäksi säädetään, että päätökseen ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta on liitettävä rikkomuksen tekijän kuva tai muu tallenne, josta tekijä voidaan tunnistaa.

Ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastuussa olevan selvittämiseksi voidaan myös tarvittaessa suorittaa poliisilain 6 luvussa säädetty poliisitutkinta (uusi TLL 176 §). Poliisitutkinta mahdollistaa osallisen kuulemisen. Poliisitutkinta on yleisnimitys erilaisille poliisin tekemille tutkintamuodoille, jotka eivät ole rikoksen johdosta tehtävää esitutkintaa (PoL 6:1 §). Poliisitutkinnasta on kuitenkin erotettava hallintomenettelyksi määritelty toiminta kuten

²⁹⁶ LaVM 14/2005 vp, s. 3.

²⁹⁷ EIT: Falk vastaan Alankomaat 19.10.2004.

²⁹⁸ PeVL 57/2010 vp, s. 3–4.

²⁹⁹ EIT: Janosevic vastaan Ruotsi 2002, kohdat 101–104.

³⁰⁰ Melander, asiantuntijalausunto 8.2.2018.

liikennevirhemaksumenettely. Hallintolakia ei sen 4.1 §:n rajauksen mukaan sovelleta poliisitutkintaan.

Poliisin harkintavallan kannalta on keskeistä huomioida, että myös automaattisessa liikennevalvonnassa sovelletaan liikennevirhemaksujen määräämisessä uuden tieliikennelain 160 §:n määräyksiä huomautuksen antamisesta, määräämättä jättämisestä sekä tilanteista, jolloin virhemaksua ei saa määrätä. Nämä harkintatilanteet eivät kuitenkaan tapahdu tien päällä. Liikennevirhemaksusääntelyn astuttua voimaan automaattisen liikennevalvonnan ja siten ankaran, syyllisyydestä riippumattoman vastuun ala laajenee selvästi. Oikeusturvan kannalta on merkittävää, että vastuusta vapautuminen vaatii määräyksen saaneen aktiivisuutta ja aloitteellisuutta. Kuuleminen ei pääsääntöisesti ole mahdollista, ja päätökseen vaikuttaminen voi toteutua vain jälkikäteisen oikeusturvan kautta.

4.6 Jälkikäteinen oikeusturva

Jälkikäteinen oikeusturva merkitsee asian saattamista tuomioistuimen tai muun toimivaltaisen lainkäyttöelimen arvioitavaksi. Kysymyksessä on niin ikään perusoikeus, joka on kirjattu perustuslain 21 §:ään. Riittävät muutoksenhakumahdollisuudet ovat edellytys, kun seuraamukset on määrätty tuomioistuimen ulkopuolella³⁰¹. Riittävillä oikeusturvaedellytyksillä on myös haettu oikeutusta problemaattiseen haltijavastuuolettamaan ja käännettyyn todistustaakkaan, jotka ovat liittyneet automaattisessa liikennevalvonnassa tehtyihin seuraamusmääräyksiin³⁰². Jälkikäteinen ja ennakollinen eli menettelyllinen oikeusturva täydentävät toisiaan. Jälkikäteisen oikeusturvamahdollisuuden olemassaolo voi vaikuttaa harkintavallankin käyttöön ja edistää siten ennakollistakin oikeusturvaa, koska se motivoi poliisimiestä pyrkimään parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun hänen määrätessään seuraamusta, jotta päätöstä ei tarvitsisi saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Rikesakkomääräyksen saaja voi valittaa tekopaikan käräjäoikeuteen 30 päivän kuluessa rikesakon tiedoksisaannista sakkomenettelylain 35 §:n mukaan. Määräyksen saajan valitusoikeutta eivät rajoita enää määrätty valitusperusteet³⁰³. Vielä ennen sakkomenettelyä uudistaneen lain voimaantuloa korkein oikeus oli tapauksessa KKO 2018:29 todennut, että rikesakon saaneella ei ollut oikeutta

³⁰¹ PeVL 1/1982 vp; s. 4 ja PeVL 7/2010 vp, s. 3.

³⁰² LaVM 14/2005 vp, s. 3.

³⁰³ Lakimuutos (95/2018) tuli voimaan 1.6.2019.

hakea valittamalla muutosta rikesakkomääräykseen, koska hän oli suostunut sakkomenettelyyn, tunnustanut teon ja luopunut oikeudestaan suulliseen käsittelyyn eikä ollut vedonnut mihinkään sakkomenettelylain 35 §:ssä säädetyistä valitusperusteista³⁰⁴. Uudistuksessa epäillyn valitusoikeuden helpottaminen kompensoi sitä, että epäillyltä ei enää edellytetä suostumuksen yhteydessä teon tunnustamista. Määräyksen saaja voi hakea mm. rikesakkomääräykseen muutosta samoilla perusteilla kuin kärjäoikeuden ratkaisusta valitetaan hovioikeuteen. Valituksen perusteena voi olla esimerkiksi määräykseen johtanut tapahtumakulku, seuraamus, näytön arviointi, väärän lain soveltaminen tai suostumuksen pätemättömyys.³⁰⁵ Sakkomenettelylain 34.1 §:ssä säädetään rajoitus, jonka mukaan ehdollisesta rikesakkomääräyksestä ei voi valittaa. Valitusoikeutta kompensoi mahdollisuus vastustaa ehdollista rikesakkomääräystä, jolloin sen käsittely siirtyy normaaliin sakkomenettelyn käsittelyjärjestykseen (SRML 18 § ja 20.1 §).

Myös asianomistajalla on valitusoikeus. Asianomistajan valituksen perusteiksi kelpaavat sakkomenettelylain 35.1 §:n mukaan ensinnäkin sellainen menettelyvirhe tai puute menettelyssä, jonka perusteella voi tehdä tuomiovirhekantelun oikeudenkäymiskaaren 31:1 §:n nojalla. Toisaalta valituksen voi tehdä sillä perusteella, että määräys perustuu väärään lain soveltamiseen tai siihen, että asianomistaja ei ole pätevästi antanut suostumustaan sakkomenettelyyn. (SRML 35.1 §.)

Liikennevirhemaksupäätöksestä ja ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksupäätöksestä saa tehdä oikaisuvaatimuksen (uusi TLL 193 §). Hallintolain 49 c §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän sisällä päätöksen tiedoksisaannista ja 49 d §:n mukaan kirjallisesti sille viranomaiselle, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä (HL 49 e §). Erityisesti ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksupäätöksen yhteydessä mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus on korostuneen tärkeä. Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun menettely poikkeaa kuulemisen ja vastuuolettaman osalta merkittävästi oikeusturvan kannalta tärkeistä menettelyedellytyksistä. Oikaisuvaatimus on liikennevirhemaksuääräyksen saajan usein ehkä ainoa mahdollisuus esittää erimielinen kantansa. Tässä yhteydessä on todettava, että oikaisuvaatimusten määrä tulee odotettavasti lisääntymään.

Oikaisuvaatimuksen johdosta tehdystä päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaatii valitusluvan (TLL 193 §). Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, HOL) säädetään, että valitusperusteena on oltava päätöksen lainvastaisuus (13 §). Hallintotuomioistuin ei tutki tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, vaan

³⁰⁴ KKO 2018:29, 9.4.2018.

³⁰⁵ HE 103/2017 vp, s. 60.

ainoastaan päätöksen lainmukaisuutta. Lainvastaisia ovat esimerkiksi menettelyvirheet, toimivallan ylittäminen ja hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen harkintavallan käyttö sekä asian puutteellinen selvittäminen tai tosiseikkojen virheellinen arviointi³⁰⁶. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa oikaisuvaatimuksesta annetun päätöksen tiedoksisaannista (HOL 13 §).

Jälkikäteiseen oikeusturvaan kuuluu myös hallintokantelumenettely, jonka tuottamat päätökset voivat vaikuttaa poliisin tulevaan harkintavallan käyttöön. Hallintokantelun tekeminen ei vaadi asianosaisasemaa, vaan sen voi tehdä kuka hyvänsä epäillessään viranomaisen tai virkamiehen lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden täyttämättä jättämistä. Kantelu tehdään valvovalle viranomaiselle, joka voi olla esimerkiksi kantelun kohteena olevan virkamiehen esimies. (HL 53 a §.) Ylimmille laillisuusvalvojille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille voi tehdä kantelun minkä tahansa viranomaisen toiminnasta³⁰⁷.

³⁰⁶ HE 29/2018 vp, s. 82.

³⁰⁷ HE 50/2013 vp, s. 4.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen selvittänyt tutkielmassani poliisin vallankäytön, eli toimivallan ja harkintavallan, ulottuvuuksia tieliikennelain uudistuksen myötä tapahtuvassa seuraamussääntelyn muutoksessa. Tutkimuskysymykseni oli, millaisia oleellisia muutoksia poliisin toimivallan ja harkintavallan kannalta nousee lainsäädännössä esiin, kun liikenteen vähäisten rikkomusten seuraamussääntelyssä siirrytään rikosoikeudellisesta rikesakosta hallinnolliseen liikennevirhemaksuun. Olen hahmotellut tutkielmassani poliisin toimivallan tarkastelun pohjaksi lakisääteistä tehtäväkontekstia, koska toimivaltaa käytetään vain säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tieliikennevalvonnan tehtäväkontekstiin kuuluu poliisin tieliikenteen valvonnassa oleellisten toimivaltuuksien kokonaisuus, ja se on käytännön kehys tarkastelussani oleville toimivalta- ja harkintavaltakysymyksille. Tieliikenteen valvonnan tarkoitus on turvata tieliikenteen turvallisuutta, eli tienkäyttäjien henkeä ja terveyttä. Näin ollen perusoikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen on perustuslaillinen pohja tieliikennevalvonnan tarkoitukselle.

Ensimmäinen johtopäätökseni on, että *tieliikennelain uudistus lisää poliisin valtaa. Lisääntyvä valta on erityisesti tuomiovaltaa, joka itsenäistyy liikennevirhemaksumenettelyssä sakkomenettelyyn verrattuna ja näin ollen laajenee*. Vallan itsenäistyminen tarkoittaa, että asianosaiselta ei kysytä enää suostumusta menettelyyn, poliisin tekemät liikennevirhemaksupäätökset eivät etene syyttäjälle, ja myös ensimmäisen vaiheen muutoksenhakuelin on poliisi itse. Automaattivalvonnan soveltamisala laajenee, ja se laajentaa myös ankaran vastuun alaa. Tähän vallankäytön muutokseen liittyy erityisesti oikeusturvaan liittyviä näkökohtia, joita on syytä painottaa. Tuomiovallan itsenäistyminen massaluonteisessa seuraamusmenettelyssä merkitsee myös poliisin vastuun lisääntymistä, eli poliisin on huomioitava erityisen tarkasti yksityisen oikeusturvaan liittyvät kysymykset.

Julkisen vallan käyttö on aina sidoksissa oikeusvaltioperiaatteeseen. Oikeusvaltioperiaatteen osa-alueet ja perusoikeudet nousevat lainsäädäntöä ja sen soveltamista rajoittavina elementteinä oikeuden syvärakenteesta. Vallan kolmijako-oppi ei ole itsestään selvyys eikä kiistaton edellytys. Valtiosääntöisestä funktionaalista vallaanjaosta poikkeaminen on kuitenkin perusteltava, ja sen pohjimmaisena tarkoituksena oleva vallankäytön rajoittaminen on korvattava jollakin yhtä vahvalla elementillä. Poliisin tuomiovallan käyttö on merkittävä poikkeus vallan kolmijaosta. Tuomiovallan käyttö tuomioistuinten ulkopuolella on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan hyväksyttävää,

kun sitä käyttää asiantunteva viranomainen tarkasti rajatussa, selväpiirteisessä asiassa, ja kun seuraamus on korkeintaan euromääräinen maksu.

Vallanjaosta poikkeaminen on tulkittu valtiosäännön mahdollistamaksi eritoten vahvistamalla menettelyllistä ja jälkikäteistä oikeusturvaa. Menettelyllisellä sääntelyllä kiinnitetään viranomaisen toimenpiteet määrämuotoiseen toimintamalliin, jolloin vallanjaosta poikkeaminen ei mahdollista sitä, että viranomaiselle keskittyisi liikaa valtaa tai että sen harkintavalta laajentuisi liikaa. Menettelyllisellä oikeusturvalla tarkoitetaan sääntelykokonaisuutta, jolla varmistetaan viranomaisen ottavan huomioon asian käsittelyssä kaikki ne vaiheet, joita yksilön oikeusturva, perusoikeudet ja hallinnon oikeusperiaatteet edellyttävät. Hallintomenettelyn vaatimukset ja hallinnon oikeusperiaatteiden vaikutukset täytyy tunnistaa seuraamuksia määrätessä.

Johtopäätöksenä esitän siis myös, *että erityisen tärkeäksi oikeusturvan takeeksi nouseekin poliisin tuomiovallan lisääntyessä juuri menettelysääntely, sen tarkka tunteminen ja noudattaminen.* Hallintomenettely on joiltain osin täsmällisempi kuin rikesakkoihin sovellettu sakkomenettely. Molemmat menettelyt edellyttävät asian riittävää selvittämistä. Kuulemisesta on hallintomenettelyssä kuitenkin tarkemmin säännelty, ja erityisesti vajaavaltaisen 15–17-vuotiaan huoltajien kuulemisen osalta on toimenpiteitä tarkennettava aiempaan sakkomenettelyyn verrattuna. Menettelyiden perusoikeuksia turvaava taso säilyy monin osin samana, esimerkiksi kielellisten oikeuksien osalta menettelyissä ei ole juurikaan eroa. Päätöksen tiedoksiantosääntely on niin ikään varsin kattavaa molemmissa menettelyissä.

Selkeä poikkeus kattavaan hallintomenettelysääntelyyn takaamaan turvaan on ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu, jonka menettelyssä ei pääsääntöisesti noudateta kuulemista ja jossa syyllisyys on laskettu huolimattomuutta alemmas, toisin sanoen vastuu on ankaraa. Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun osalta on käynyt vilkas keskustelu, joka pääasiassa on päätynyt siihen, että sääntelyä pidetään tarpeellisena tehokkuutensa perusteella. Käsitykseni mukaan oikeusturvanäkökohdat, kuten haltijavastuuolettaman, käännetyn todistustaakan ja objektiivisen vastuun ongelmallisuus, ovat jollain tavalla jääneet ilmaan kysymysmerkeiksi saamatta lopullista vastausta siihen, onko ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksumenettely täysin hyväksyttävä oikeusturvan kannalta. Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu ei mahdollista kuulemista kuin aivan poikkeuksellisissa tilanteissa. Virhemaksua ei voi vastustaa, mutta virhemaksumääräyksen saaja voi vapautua vastuusta todistamalla, ettei ole tehnyt liikennevirhemaksusta. Kysymys on kuitenkin tällöin käännetystä todistustaakasta. *Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun osalta en voi korostaa samalla tavoin menettelyllisen oikeusturvan, vaan nimenomaan jälkikäteisen oikeusturvan merkitystä.* Erona

näissä on se, että menettelyllinen oikeusturva on viranomaisen vastuulla, mutta jälkikäteinen oikeusturva riippuu asianosaisen omasta aktiivisuudesta hakea muutosta.

Toinen johtopääkseni on, että *poliisin on uuden sääntelyn myötä otettava harkinnassaan huomioon erityisesti rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen menettelyn erilaisuus sekä niihin liittyvät asianosaisen asemaan liittyvät erot ja toisaalta yhtäläisyydet*. Liikennevirhemaksumenettely on tosiasiallisessa yleisyydessään merkittävän laaja siirtyminen rikosoikeudellisesta sakkomenettelystä hallintomenettelyyn. Eri menettelyihin sovelletaan eri lainsäädäntöä. Tämä oikeudenalojen menettelyiden erillisuus vaikuttaa poliisin mahdollisuuksiin käyttää eräitä toimivaltuuksia, jotka soveltuvat vain rikoksen selvittämisen yhteyteen. Harkinnan kannalta on niin ikään tärkeää huomioida, että hallinnollinen liikennevirhemaksu on toissijainen rikosoikeudelliseen rangaistukseen nähden. Hallinnollista liikennevirhemaksua ei voida yhdistää rikosoikeudelliseen rangaistukseen, ja liikennevirhemaksu jätetään määräämättä, jos henkilöä epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta.

Asianosaisen aseman osalta on tärkeää tehdä ero hallintolain tarkoittaman asianosaisen ja rikoksesta epäillyn välillä. Rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamuksen jännitettä on lisännyt keskustelu siitä, pitääkö ja voidaanko hallinnolliseen seuraamukseen soveltaa epäillyn oikeusturvaan liittyviä periaatteita kuten syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja. Johtopäätös käydystä keskustelusta on, että *nykyään nämä periaatteet ymmärretään kuuluvaksi oleellisesti myös hallinnollisen seuraamuksen yhteyteen*. Ne perustuvat lähtökohdiltaan valtiosääntöisiin oikeusturvavaatimuksiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, eikä hallinnollisten maksuseuraamusten sanktioluonnetta missään lähteissä kielletä. Hallinnollisessa menettelyssä soveltuvat hallinnon oikeusperiaatteet ja hyvän hallinnon vaatimukset, jotka voidaan nähdä näitä periaatteita täydentävinä ja vahvistavina.

Harkintavaltaa rajoittavista periaatteista nousivat tutkimukseni aikana esille poliisin harkintavallan eri käyttötilanteissa erityisesti suhteellisuus ja yhdenvertaisuus. Yhdenvertaisuuden merkitys erityisesti massaluonteisessa seuraamusmenettelyssä on erityisen tärkeää, jotta kansalaiset voivat luottaa siihen, että tieliikennekäyttäytymisellä on samanlaiset rajoitukset ja edellytykset maan kaikissa osissa ja kaikille tienkäyttäjille. Suhteellisuusperiaatteeseen laajassa mielessä lasken kuuluvaksi myös keskustelun kohtuullisuudesta ja lievemmän haitan periaatteesta. Kohtuullisuuden arviointi seuraamuksia määrätessä ja olosuhteita arvioidessa on tärkeää ja ohjaa poliisin harkintavaltaa erityisesti tilanteissa, joissa liikutaan seuraamuksen määräämisen rajalla.

Johtopäätökseni niin ikään on, että *seuraamusta harkitessaan poliisin on uuden sääntelyn myötä entistä tärkeämpää erottaa liikenne rikkomuksen ja liikenne rikoksen raja eli abstraktin vaarantamisen raja*. Hallinnolliseen seuraamukseen johtavan teon eli liikenne rikkomuksen ja

rikoksen raja kulkee uuden tieliikennelain voimaan tultua rikoslain määräämässä abstraktin vaarantamisen tunnusmerkistössä. Harkinnan siitä, kumpaan kategoriaan teko asettuu, tekee poliisi. Harkintaa ohjanneet puuttumiskynnykset ja totuttu käytäntö muuttuvat, joten harkintaan on kiinnitettävä erityistä huomiota, ja poliisiin on viranomaisena ohjattava tieliikennevalvontaa tekeviä poliisimiehiä, jotta he päätyvät yhdenvertaisiin päätöksiin harkitessaan seuraamuksia. Asian tärkeyttä korostaa tosiasiallisten tilanteiden massaluonteisuus. Jo edempänä esitetyt rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen linjan erillisyyteen liittyvät näkökohdat painottavat myös liikenne rikkomuksen ja liikenne rikoksen rajan tunnistamisen tärkeyttä.

Toisaalta liikenne rikkomuksen alapuolinen raja, vähäistäkin vähäisemmän teon piirteet ja anteeksiannettavuus ovat poliisin harkinnassa. Näin oli myös rikesakkoja määrätessä, mutta laki on sanamuodoltaan nyt ehdottomampi sen suhteen, että seuraamus on jätettävä määräämättä, jos teko johtuu anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta. Vähäistäkin vähäisemmän teon rajalla olevien tapausten voidaan odottaa jatkossa päätyvän yhä useammin seuraamuksesta luopumiseen. En kuitenkaan tutkimuksessani löytänyt vähäisyyden harkinnan osalta merkittävää eroa aikaisempaan sääntelyyn tai vähäisyyden tulkintaan.

Uusi tieliikennelaki on hallinnollisen sanktiosääntelyn osalta kehittyneempää lainsäädäntöä kuin aikaisemmat hallinnollisia seuraamuksia säätäneet lait. Epäyhtenäiseen hallintosanktiosääntelyyn on uudessa tieliikennelaissa löydetty linjoja, jotka ratkaisevat oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Tieliikennelaki jättää liikennevirhemaksumenettelyn lähes kokonaan hallintolain sääntelyn varaan eikä säädä sen soveltamiseen rajoituksia – paitsi ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun osalta. Hallintolain hyvän hallinnon ja oikeusturvan edellytykset ovat näin ollen kokonaan tieliikennelain sääntelemän liikennevirhemaksumenettelyn yhteydessä sovellettavia.

Uudessa tieliikennelaissa vahvistuvat rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset. Tässä mielessä sääntely vastaa paremmin oikeusvaltioperiaatteen edellytyksiä, vaikka poliisin laajentunut tuomiovalta toisaalta vie uuden sääntelyn kauemmas oikeusvaltioperiaatteellisista lähtökohdista. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vahvistuminen nousee esiin kahdella tavalla. Ensinnäkin blankosääntely on yksinkertaistetumpaa kuin aiemmin, eikä siitä enää johdu pitkiä monimutkaisia ketjuja toisiin lakeihin. Toiseksi myöskään periaatteellisiin säännöksiin ei enää voida perustaa rikosvastuuta. Näin *praeter legem* -kielto ja epätäsmällisyyskielto toteutuvat uudessa sääntelyssä entistä paremmin. Lainsäätäjä on huomionnut varsin kattavasti myös kaksoisrangaistavuuden kiellon. Uudessa tieliikennelaissa on säätämällä estetty tilanne, että henkilölle tuomittaisi samasta teosta hallinnollinen liikennevirhemaksu ja rikosoikeudellinen rangaistus. Tässä kohdin sääntely on varsin yksiselitteistä.

Uuden tieliikennelain sääntely jättää kuitenkin ilmaan kysymyksen, miten hallinnollisen sanktion toissijaisuus vaikuttaa jatkossa tienkäyttäjien asenteisiin ja yleisestävyyteen, joka on sanktioinnin yksi tärkeimpiä tarkoituksia. *Sanktion hallinnollinen luonne ja se, että kysymys ei enää ole rikoksesta, on myös sen kannalta merkittävä, missä määrin hallinnollisen sanktion piiriin kuuluvia tekoja jätetään kokonaan selvittämättä siksi, että poliisilla ei ole enää sellaista selvittämismahdollisuutta, joka sillä on rikoksen ollessa kyseessä.* Laissa säädetään hallinnollinen sanktio toissijaiseksi rikosoikeudelliseen rangaistukseen nähden. Tehtävien tärkeysjärjestys ei kuitenkaan oikeuta luopumaan tehtävästä, vaikka varsinaista selvittämismahdollisuutta ei enää olisi. Nähdäkseni on tärkeää, että liikenne rikkomuksiin puututaan edelleen säännönmukaisesti. Liikenne rikkomukset liittyvät merkittävästi tieliikenteen turvallisuuteen, ja sen harkinta, tuleeko niitä selvittää lainkaan, ei saa yleistyä liikaa. Kysymykseen nousevat tällöin myös kansalaisten yhdenvertaisuuskysymykset ja perusoikeuksien turvaamismahdollisuus.

Pro gradu -tutkielmani yhteydessä on noussut esiin teemoja, joihin minulla ei ollut mahdollisuutta oman tutkimuskysymykseni rajoissa syvemmin perehtyä mutta joihin tulevaisuuden tutkimuksella voisi olla merkityksellistä pureutua. Oikeusturvan kannalta ehkä ristiriitaisin aihe ja tutkielmani jälkeen itsenikin vielä epävarmaksi jättänyt kysymys on ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun sääntely. Sen todellista vaikutusta tienkäyttäjien oikeusturvaan suhteessa sen tehokkaaseen tarkoitukseen tulisi jatkossa tutkia oikeussosiologisesti tai puhtaasti empiirisellä vaikuttavuustutkimuksella. On täysin mahdollista, että sen tehokkuus vastaa odotuksia, mutta maksetaanko tehokkuudesta hinta oikeusturvan kustannuksella? Se jätettäkään tulevaisuuden tutkimuksen selvittäväksi.

Empiiristä tutkimusta tarvitaan niin ikään arvioimaan muuttuvan lainsäädännön vaikutuksia liikenneasenteisiin ja liikennekäyttäytymiseen, kun seuraamus käytäntö muuttuu erityisesti ylinopeuksien osalta. Oikeussosiologisella tutkimuksella aiheesta voisi saada mielekkäästi huomioitua sekä tosiasiallista yhteiskunnallista vaikuttavuutta että oikeuden ulottuvuuksia. Poliisin harkintavaltaa olisi tarpeen jatkossakin tutkia lainopillisesti, kun liikennevirhemaksumääräyksistä tehdyistä oikaisuvaatimuksista annettuja päätöksiä aletaan arvioida tuomioistuimissa ja kun oikeustapaukset alkavat vakiinnuttaa tulkinnallisesti ristiriitaisia kysymyksiä. Odotettavissa on myös ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoja liikennevirhemaksumääräyksiin liittyvistä tilanteista, mikä antaa tulevalle tutkimukselle ainesta, jota minulla ei vielä ollut käytettävissäni.