

Henri Halmela

LIKENNEVIRHEMAKSU

Rangaistusluonteisuuden merkitys hallinnollisessa
seuraamusjärjestelmässä

TIIVISTELMÄ

Henri Halmela: Liikennevirhemaksu – rangaistusluonteisuuden merkitys hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus

Maaliskuu 2021

Suomessa tuli 1.6.2020 voimaan järjestyksessään valtakunnan historian kolmas tieliikennelaki edellisen lain ollessa vuodelta 1981. Lakiuudistus merkitsi suurta muutosta tieliikenteen seuraamusjärjestelmään, koska sen myötä otettiin käyttöön liikennevirhemaksu tieliikenteen uutena hallinnollisena sanktiona. Liikennevirhemaksun soveltamisala kattaa vuositasolla noin 400 000 liikenne rikkomusta, jotka ennen tieliikennelain uudistusta käsiteltiin rikoksina rikosoikeudellisessa järjestelmässä. Muutos on merkittävä, sillä määrä edustaa vajaata puolta Suomessa vuosittain ilmi tulevien lainvastaisten tekojen kokonaismäärästä. Samalla muutos merkitsi tähän asti suurinta tuomiovallan siirtoa tuomioistuimilta hallintoviranomaisille.

Tutkimuksen tarkoituksena oli arvioida liikennevirhemaksun oikeudellista luonnetta osana tieliikenteen seuraamusjärjestelmää ja verrata sitä rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Arviointia tehtiin rangaistusluonteisuuden käsitteen kautta. Tarkoituksena oli analysoida hallinnolliselta seuraamussääntelyltä vaadittavia ominaisuuksia sekä seuraamuksen rangaistusluonteisuuden asettamia vaatimuksia seuraamusjärjestelmälle ja merkitystä viranomaistoiminnalle.

Tutkimuksessa hyödynnettiin lainopillista metodologiaa. Tieliikenteen seuraamusjärjestelmän ydinsisältöä jäsenneltiin käyttäen lähteinä kansallista lainsäädäntöä esitöineen. Rangaistusluonteisuuden käsittelyssä lähteinä toimivat suomalainen oikeuskirjallisuus ja aikaisempi tutkimus sekä kotoperäinen ja eurooppalainen oikeuskäytäntö.

Tutkimuksen perusteella voidaan päätellä, että hallinnollinen seuraamusjärjestelmä on tiiviissä yhteydessä rikosoikeudelliseen sanktiojärjestelmään rangaistusluonteisuuden käsitteen kautta. Seuraamuksen rangaistusluonteisuus tulee esiin seuraamuksen yleis- ja erityisestävissä funktiossa eli lain yleisessä ohjauksen ja pelotusvaikutuksessa. Vaikka tieliikenteen seuraamusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena oli seuraamusjärjestelmän virtaviivaistaminen ja tehokkuuden lisääminen, järjestelmän muuttaminen rikosoikeudellisesta hallinnolliseksi ei oikeuta esimerkiksi rikosoikeudellista järjestelmää heikompien toimivalta- ja menettelytapain säätämiseen. Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän oikeusturvan takeiden pitää vastata rikosoikeudellisia oikeusturvan takeita, jos määrättyllä seuraamuksella on rankaisullinen luonne. Johtopäätöksenä voidaan todeta oikeusturvan takeiden pääosin toteutuvan myös tieliikenteen hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä, mutta asianosaisen kuulemisesta luopuminen ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun määräämismenettelyssä saattaa vaikuttaa heikentävästi asianosaisen oikeusturvaan.

Avainsanat: tieliikennelaki, liikennevirhemaksu, hallinnollinen seuraamus, seuraamusjärjestelmä, rangaistus, rangaistusluonteisuus, sanktio

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	II
LÄHTEET	IV
LYHENNELUETTELO	VIII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman tausta.....	1
1.2 Tutkimustehtävä, näkökulma ja tutkimuksen rakenne	2
1.3 Tutkimusmenetelmä ja lähteet	2
1.4 Keskeiset käsitteet	3
2 TIELIIKENTEEN SANKTIOJÄRJESTELMÄN KEHITYSKULKU	4
2.1 Yleistä	4
2.2 Tieliikenteen sanktioiden taustaa ja kehitystä	5
2.3 Liikennevirhemaksu tieliikenteen uutena sanktiona.....	7
3 TIELIIKENNELAIN SEURAAMUSJÄRJESTELMÄ.....	10
3.1 Sääntelytekniikan kehitys, viittaus rikoslakiin ja toimenpiteistä luopuminen.....	10
3.2 Toimivalta hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen.....	11
3.3 Käytännöt hallinnollisen seuraamusmenettelyn kahdessa päätyypissä	13
3.3.1 Liikennevirhemaksumenettely	13
3.3.2 Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksumenettely	14
4 VÄHÄISET RIKKOMUKSET SUOMEN OIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ.....	19
4.1 Hallinnollisen liikennevirhemaksun suhde rikosoikeudelliseen rangaistukseen .	19
4.2 Rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määritelmä	20
4.3 Liikennevirhemaksu hallinnollisena sanktiona vallan kolmijako-opin kannalta.	22
4.4 Hallinnollisen seuraamuksen rangaistusluonteisuus.....	28
4.4.1 Hallintosanktion rikosoikeudellinen luonne kansallisen oikeuden näkökulmasta.....	28
4.4.2 Hallintosanktion rikosoikeudellinen luonne Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta	29
4.5 Hallinnollinen seuraamusjärjestelmä ja ne bis in idem -periaate	31
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	35
5.1 Päätelmät.....	35
5.2 Loppusanat.....	37

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu: Poliisilaki. Helsinki 2012.

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu. Ihmisoikeudet: Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2. uudistettu painos. Helsinki 2018.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. 4. uudistettu painos. Helsinki 2014.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina. Rikos- ja prosessioikeudellinen tutkimus seuraamusluonteisen syyttämättä jättämisen ja rangaistusmääräysmenettelyn ehdoista Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki 1997.

Kiiski, Kimmo Ilmari:

- Kohti rationaalisempaa rankaisemista. *Lakimies* 1/2009, s. 34–58.
- Poliisiko tuomariksi? *Oikeus* 2/2010, s. 99–115.
- Rahamaksu rangaistuksena. *Edilex-sarja* 2011/4. Saatavilla osoitteesta <https://www.edilex.fi/artikkelit/7663>. (Kiiski 2011a)
- Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopisto. Turku 2011. (Kiiski 2011b)

Kiiski, Kimmo – Koillinen, Mikael: Tieliikennevirhemaksu vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. Teoksessa Anssi Keinänen, Reima Kukkonen, Mia Kilpeläinen (toim.): Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Edita Publishing Oy 2016, s. 83–106.

Korkka-Knuts, Heli – Helenius, Dan – Frände, Dan: Yleinen rikosoikeus. Keuruu 2020.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 10. uudistettu painos. Helsinki 2019.

Melander, Sakari:

- Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja rikosoikeudellinen tulkinta. *Defensor Legis* 4/2015, s. 644–661.
- Rikosvastuun yleiset edellytykset. Tallinna 2016.

Mäenpää, Olli:

- Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. uudistettu painos. Keuruu 2016.
- Yleinen hallinto-oikeus. Liettua 2017.

Niemi, Mari K. – Raunio, Tapio – Ruostetsaari, Ilkka. Poliittinen valta Suomessa. Tampere 2017.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uudistettu painos. Helsinki 2012. (Pellonpää ym. 2012)

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti: Rikosoikeus: rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano. 3. uudistettu painos. Helsinki 2017.

Selander, Stina: Aluksen öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja II (2008), s. 403–427.

Tarkka, Anna-Stiina: Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskiellot – vertailevia näkökohtia hallinto- ja rikosprosesseista. Lakimies 3–4/2016, s. 488–515.

Tolvanen, Matti:

- Tieliikenne rikokset ja kriminaalipolitiikka. Helsinki 1999.
- Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. Lakimies 2/2002, s. 194–218.

VIRALLISLÄHTEET

EK 56/2018 vp: Eduskunnan kirjelmä. Eduskunnan työn lopettaminen, rauenneet asiat ja eduskunnan kokoontuminen.

HE 31/1969 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamisesta ja eräksi muutoksiksi tieliikenne rikoksia koskevaan lainsäädäntöön.

HE 19/1981 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rikesakkolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 6/2005 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 16/2005 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rikesakkomenettelystä annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta ajoneuvon haltijan vastuun toteuttamiseksi automaattisessa liikennevalvonnassa.

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

HE 1/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 81/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain 57 ja 66 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 146/2020 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021. Edita Prima Oy, Helsinki 2020.

KM 1976:72. Rikosoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1976.

LaVL 9/2018 vp: Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 180/2017 vp) tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 12/1993 vp: Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 63/1993 vp) laiksi rangaistusmääräysmenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeusministeriö:

- Ylinopeus – Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1988:17. (*Oikeusministeriö* 1988)
- Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Oikeusministeriön julkaisu 2013:16. Helsinki 2013. (*Oikeusministeriö* 2013)
- Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2018:52. Helsinki 2018. (*Oikeusministeriö* 2018)

PeVL 1/1982 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 19/1981 vp) rikesakkolaiksi.

PeVL 4/1993 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 252/1992 vp) käräjäoikeuslaiksi.

PeVL 12/1993 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 63/1993 vp) laiksi rangaistusmääräysmenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 32/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 77/2005 vp) laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 46/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 147/2005 vp) laiksi Metsähallituksen erävalvonnasta ja laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta.

PeVL 55/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 167/2005 vp) laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 17/2012 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 32/2012 vp) arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 14/2013 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 23/2013 vp) laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 9/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 180/2017 vp) tieliikennelaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Poliisihallitus:

- Liikennekäytöstä poistettujen ja rekisteröimättömien ajoneuvojen valvonnassa huomioitavia seikkoja. Poliisihallituksen kirje 1.12.2017. POL-2017-43758. ID-17326958. (*Poliisihallitus* 2017)
- Liikenneasioiden käsittely poliisin automaattivalvonnassa. Poliisihallituksen määräys 26.5.2020. POL-2020-27282. ID-20143280. (*Poliisihallitus* 2020)

OIKEUSTAPAUKSET

Engel ym. v. Alankomaat, 8.6.1976, A 22

Falk v. Alankomaat, 66273/01, 19.10.2004

KHO 2014:96

KHO 2015:186

LEHTIARTIKKELIT

Welling, Roosa: ”Jos joku haluaa ajaa hevosnaamari tai sissipipo päässä, mikäs siinä” – Peltipoliisin ottamista kuvista noin puolet menee nyt suoraan poistoon, sillä kuljettajaa ei voida tunnistaa”. *Helsingin Sanomat* 29.7.2020, luettu 27.1.2021. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006585398.html> (*Helsingin Sanomat* 2020)

LYHENNELUETTELO

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 18–19/1990
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EK	eduskunnan kirjelmä
esim.	esimerkiksi
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KM	komiteanmietintö
KP-sopimus	Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 7–8/1976
Ks.	katso
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
PeL	Suomen perustuslaki 731/1999
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
RL	rikoslaki 39/1889
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TLL	tieliikennelaki 729/2018

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta

Suomen historian järjestyksessään kolmas tieliikennelaki (729/2018) tuli voimaan 1.6.2020. Edellistä, vuonna 1981 voimaan tullutta tieliikennelakia, oli vuosien saatossa muutettu kymmeniä kertoja, mikä oli johtanut tieliikennelainsäädäntöä rasittavaan tulkinnanvaraisuuteen ja vaikeaselkoisuuteen. Lain uudistamisella oli tarkoitus vähentää yksittäisten säännösten kokonaismäärää ja saattaa tieliikennelainsäädäntö johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi. Näiden lisäksi uuden tieliikennelain on määrä vastata paremmin perustuslain, kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön vaatimuksiin sekä ottaa entistä lakia paremmin huomioon tieliikenteen tekninen kehitys ja automaatio. Yksi uuden tieliikennelain mukanaan tuomista uusista sääntelyistä koski lain rikkomisesta määrättävää liikennevirhemaksua ja sitä koskevaa järjestelmää.¹

Tieliikennelain uudistuksessa tieliikenteen seuraamusjärjestelmän keskeisin muutos liittyi liikenne rikkomuksen rikos-statuksen poistoon eli liikenne rikkomuksen dekriminalisointiin. Liikenne rikkomus säilytettiin edelleen oikeudellisena käsitteenä kuvaamaan tieliikennelain vastaista toimintaa tai laiminlyöntiä, mutta uuden sääntelyn myötä vähäiset tieliikennelain rikkomiset käsitellään rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolella hallinnollisessa liikennevirhemaksumenettelyssä. Tämän voi luonnehtia olevan yhteiskunnallisesti merkittävä uudistus², koska hallinnollisen seuraamusjärjestelmän käyttöönotto johtaa valtakunnallisesti vajaan 400 000 lainvastaisen teon dekriminalisoimiseen. Määrä edustaa vajaata puolta Suomessa ennen vuotta 2020 vuosittain tehdyistä rikoksista.³

Hallintomenettelyssä käsiteltävien rikkomusten suuri osuus kaikista lainvastaisista teoista puoltaa tutkielman aiheen suurta yhteiskunnallista merkitystä. Lisäksi aiheessa kiehtoo se ennakkoluulottomuus, jota hallitus osoitti alkaessaan ajaa tieliikenteen seuraamusjärjestelmän muutosta kohti hallinnollista menettelyä, sekä muutokseen johtaneet vaikuttimet. Hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään siirtymisestä vähäisten rikkomusten osalta oli kuitenkin keskusteltu valtion lainsäädäntöelimissä jo niinkin aikaisin kuin 1970-luvulta lähtien.

¹ HE 180/2017 vp, s. 1, 5–6, 22.

² HE 180/2017 vp, s. 294.

³ Kiiski – Koillinen 2016, s. 83.

1.2 Tutkimustehtävä, näkökulma ja tutkimuksen rakenne

Tässä kandidaatintutkielmassa paneudutaan tieliikenteen uutta hallinnollista seuraamusta eli liikennevirhemaksua koskevaan sääntelyyn painottaen erityisesti hallinnollisen seuraamusjärjestelmän ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Seuraamusjärjestelmien vertailua lähestytään rangaistusluonteisuuden käsitteen kautta. Lisäksi avataan näkökulmia seuraamusjärjestelmien erojen ja yhtäläisyyksien yhteiskunnallisesta merkityksestä ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmään sisältyvistä oikeusturvan takeista verrattuna rikosoikeudellisiin oikeusturvan takeisiin.

Tutkielma pyrkii siis vastaamaan kysymykseen: *”Mikä on liikennevirhemaksun oikeudellinen luonne osana tieliikenteen hallinnollista seuraamusjärjestelmää, mikä on rangaistusluonteisuuden merkitys hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä sekä mitä merkitystä seuraamuksen rangaistusluonteisuudella on viranomaisen toiminnalle ja toiminnan kohteena olevalle oikeussubjektille?”*

Tutkimus alkaa johdattelulla nykyiseen tieliikenteen sääntelyjärjestelmään sen historiallisen kehityksen kautta. Uutta hallinnollista seuraamusjärjestelmää ei keksitty tyhjästä, vaan seuraamusjärjestelmän vaiheittaiset uudistukset ovat vähitellen johtaneet nykyisen järjestelmän syntymiseen. Seuraavassa luvussa pureudutaan syvemmälle tieliikennelain nykyiseen seuraamusjärjestelmään ja esitellään oikeudelliset pääpiirteet kahdesta keskeisimmästä hallinnollisesta sanktiosta eli liikennevirhemaksusta ja ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta. Neljännessä luvussa keskitytään vähäisten rikkomusten seuraamusjärjestelmään Suomen oikeusjärjestyksen kontekstissa. Luvun tarkoitus on hahmotella hallinnollisen seuraamuksen suhdetta rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja hallinnollisen seuraamuksen rangaistusluonteisuuden merkitystä.

1.3 Tutkimusmenetelmä ja lähteet

Tutkimus on lainopillinen. Siinä tutkitaan voimassa olevaa oikeutta käyttäen lähteinä lainsäädäntöä esitöineen sekä vähäisessä määrin myös eurooppalaista ja kotoperäistä oikeuskäytäntöä sekä oikeustieteen luomia oikeusperiaatteita.

Tutkimuksen keskeisimpänä lähteenä toimii voimassa oleva tieliikennelaki esitöineen sekä aiheeseen liittyvä edeltävä lainsäädäntö, kuten lait rikesakosta, rangaistusmääräyksestä ja

sakosta. Lisäksi hallintosanktioita vähäisten rikkomusten seuraamuksina ovat käsitelleet väitöskirjoissaan ja tieteellisissä artikkeleissaan 1990-luvulta näihin päiviin asti ainakin liikenne-uuvos *Kimmo Kiiski* ja professori *Matti Tolvanen*, joista jälkimmäisen tutkimuskiinnostus suuntautuu vielä Kiiskiäkin enemmän liikenne-rikosoikeuteen. Kiiski taas on tutkinut hallinnollista seuraamusjärjestelmää yleisesti ja varsinkin kyseisen seuraamusjärjestelmän yleisten oppien puutetta Suomen oikeusjärjestelmässä, mitä hän aika ajoin on myös kritisoinut. Edellisten lisäksi hallinnollisen seuraamuksen suhdetta rikosoikeudelliseen rangaistukseen on pohdittu vuonna 1976 mietintönsä jättäneestä rikosoikeuskomiteasta alkaen ja perustuslakivaliokunnassakin 1980-luvulta lähtien. Aiheen kannalta on välttämätöntä pureutua myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen, joka on antanut autonomisen tulkinnan hallinnollisen sanktion määritelmästä, ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Hallintomenettelyllistä lähdeaineistoa tarjoavat muun muassa *Heikki Kullan* ja *Olli Mäenpään* kirjallinen tuotanto.

1.4 Keskeiset käsitteet

Tutkielman keskeisin käsite on *seuraamus*, jonka synonyyminä käytetään myös termiä *sanktio*. Tyypillisesti käsitteet ilmenevät puhuttaessa hallinnollisesta seuraamus- tai sanktiojärjestelmästä taikka vaihtoehtoisesti vastaavista rikosoikeudellisista järjestelmistä. Sanktiolla ja seuraamuksella tarkoitetaan lainvastaisen menettelyn seurauksena määrättävää pakotetta, jonka uhalla pyritään lain noudattamiseen. Tyypillisesti sanktio on sisällöltään seuraamuskäyttö, mutta se voi olla myös esimerkiksi varoitus tai huomautus.⁴ Käsitteet liittyvät läheisesti *rangaistuksen* käsitteeseen, mutta niiden määritelmä on vain rikoksesta tuomittavaa rangaistusta laajempi ulottuen myös hallinnolliseen menettelyyn.

Tutkimuksessa sivutaan myös *ne bis in idem*- ja *ultima ratio* -oikeusperiaatteita, joista *ne bis in idem* -periaate voidaan kiteyttää kaksoisrankaisemisen kielloksi. Kieltoa sovelletaan rikosoikeudellisten rangaistusten lisäksi hallinnollisiin seuraamuksiin.⁵ *Ultima ratio* -periaate taas viittaa rikosoikeudellisen järjestelmän viimesijaisuuteen eli rikosoikeutta on lupa käyttää vain, jos mikään vähäisempi järjestelmä ei tule asiassa kysymykseen.⁶

⁴ Mäenpää 2016, s. 40.

⁵ HE 81/2017 vp, s. 3.

⁶ Melander 2016, s. 26.

2 TIELIIKENTEEEN SANKTIOJÄRJESTELMÄN KEHITYSKULKU

2.1 Yleistä

Tieliikenteen sanktiokehityksen taustan esittely ei ole mahdollista ilman katsausta kriminaalipolitiikkaan. Kriminaalipolitiikka keskittyy kysymyksiin, miksi ja miten rankaiseminen olisi järkevintä järjestää.⁷ On lähtökohtaisesti päivän selvää, että tieliikenne ei voi olla kokonaan viranomaissääntelyn ulkopuolella. Sääntelemätön liikenne olisi tienkäyttäjälle kaoottinen ja vaarallinen ympäristö. Turvallisen liikkumisen sekä sujuvan, yhdenmukaisen ja ympäristöystävällisen liikenteen vuoksi tienkäyttäjän perusoikeuksia on rajoitettava ja rajoitusten tehosteeksi on asetettava sekä rikosoikeudellisia että hallinnollisia sanktioita.⁸ Sanktiotyyppien valinnassa on otettava huomioon seuraamuksen soveltuvuus täyttämään tehtävänsä ja toisaalta oikeusturvan riittävyys. Hallinnolliset seuraamukset ovat vaihteittain saaneet enemmän jalansijaa tieliikenteen pakotejärjestelmän kokonaisuudessa.

Ennen kesäkuuta 2020 kaikki tieliikenne rikokset, myös vähäiset rikkomukset, käsiteltiin rikoksina rikosprosessissa. Ne muodostivat vuositasolla noin puolet kaikista noin miljoonasta poliisin tietoon tulleesta rikoksesta. Tieliikennelain uudistukseen kuuluneessa tieliikenteen seuraamusten uudistuksessa keskeiseksi kysymykseksi nousikin, onko sanktiojärjestelmä syytä pitää ennallaan rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä, uudistaa sanktiojärjestelmää hallinnollisten seuraamusten suuntaan vai luopua sanktioinnista kokonaan. Hallituksen esityksessä sanktioinnista luopumista vähäistenkään liikenne rikkomusten kohdalla ei pidetty realistisena vaihtoehtona, joten jäljelle jäänyt kysymys kiteytyi siihen, rangaistaanko lievät liikenne rikokset jatkossa rikosoikeudellisessa vai hallinnollisessa prosessissa.⁹

Tavallisesti viranomaistoimenpiteiden kohteeksi joutuneelle yksilölle ei ole juurikaan merkitystä sillä, liittyykö hänen saamansa maksuseuraamus rikosoikeudelliseen vai hallinnolliseen prosessiin. Alkuvaiheessa prosessit muistuttavat toisiaan. Viranomaisen määrää maksun suoritettavaksi ja antaa sen tiedoksi rikkomukseen syyllistyneelle. *Matti Tolvanen* päätelee empiirisiin tutkimuksiin vedoten, ettei sanktion nimi, sakko tai hallinnollinen maksu, vaikuttane norminvastaisen toiminnan paheksuttavuuteen tai ihmisten liikennesääntöjen

⁷ Tolvanen 2002, s. 196.

⁸ HE 180/2017 vp, s. 292–293.

⁹ HE 180/2017 vp, s. 137.

noudattamisen kannattavuuspunnintaan.¹⁰ Prosessit eroavat toisistaan kuitenkin alkuvaiheen jälkeen viranomaiskoneiston sisällä ja mahdollisen muutoksenhaun osalta, koska toisin kuin rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä, liikennevirhemaksun hallinnollisesta oikeudellisesta identiteetistä johtuen sen määräämismenettelyssä sovelletaan hallintolakia.¹¹

2.2 Tieliikenteen sanktioiden taustaa ja kehitystä

Ennen vuoden 2020 tieliikennelain uudistusta tieliikenteessä tapahtuvasta norminvastaisesta toiminnasta oli mahdollista rangaista sakolla, rikesakolla tai huomautuksella. Myös enintään kahden vuoden vankeus oli mahdollista tuomita rikoslaissa säädetystä törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ja enintään kuuden kuukauden vankeus perusmuotoisesta liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, josta kuitenkin käytännössä aina tuomittiin sakkoa. Kaikki liikenne rikokset olivat niin sanottuja rikosoikeusrikoksia eli ne käsiteltiin rikosprosessissa.¹²

Vahvasti rikosoikeudellisiin rangaistuksiin nojaavaa sanktiojärjestelmää kritisoitiin Suomessa ajoittain 1970-luvulta lähtien. Rikosoikeusjärjestelmän laaja käyttö vähäisissäkin rikkomuksissa koettiin epätarkoituksenmukaiseksi, mikä johtui ainakin kolmesta syystä. Ensinnäkin vähäisten liikenne rikkomusten menettelyltään monimutkainen käsittely tuomioistuimissa ajateltiin olevan omiaan vähentämään rikosoikeudellista yleisestäävyyttä¹³, millä tarkoitetaan *Matti Tolvasen* mukaan sitä, että vähäisten rikkomusten laaja rangaistavuus saattaa hämärtää rikosoikeudellisen sanktion merkitystä yhteiskunnan suunnasta tulevana paheksuntana ja moitteena. Toiseksi rikosoikeusjärjestelmän laaja käyttö soti valvovan viranomaisen heikentyneitä resursseja vastaan, koska kiinnijäämisriskin katsottiin olevan alati pienenemään päin. Kriminalisoinnin ollessa kattavaa, mutta valvonnan satunnaista, ihmisille saattaa muodostua mielikuva, ettei sanktiointia ole tarkoitukseen ottaa tosissaan. Tämä asenteen on pelätty leviävän myös vähäistä vakavampiin rikoksiin. Kolmanneksi, vähäisten rikkomusten käsittelyä rikosoikeudellisessa järjestelmässä pidettiin prosessiekonomisesti tehottomana ja liiaksi tuomioistuinlaitosta kuormittavana.¹⁴

¹⁰ *Tolvanen 2002*, s. 215.

¹¹ *PeVL 9/2018 vp*, s. 2.

¹² *HE 180/2017 vp*, s. 103–106.

¹³ *HE 180/2017 vp*, s. 130.

¹⁴ *Tolvanen 2002*, s. 197–198.

Tieliikenteen vähäisten rikkomusten sanktiomenettelyssä on nähtävissä historiallinen jatkumo, joka on vienyt järjestelmää vaiheittain keveämpään suuntaan samalla luovuttaen tuomiovaltaa tuomioistuimen ulkopuolelle. Vuoden 1931 laki rangaistusmääräyksestä (206/1931) toi muutoksen siihen, että alioikeuden tuomari saattoi antaa rangaistusmääräyksen. Tätä ennen kaikki vähäisetkin rangaistukset oli määrätty tuomioistuimissa.¹⁵ Lakia muutettiin jo vuonna 1934, jolloin syyttäjä säädettiin rangaistusvaatimuksen antajaksi *vähäisestä teosta*. Syyttäjän antaman rangaistusvaatimuksen perusteella kihlakunnantuomari tai raastuvanoikeuden puheenjohtaja määräsi rangaistusmääräyksen. Vuonna 1970 uudistetun rangaistusvaatimusmenettelyä koskevan lainsäädännön esitöissä rangaistusmääräyslain (146/1970) tarkoituksena kirjattiin rangaistusmääräysmenettelyn nopeuttaminen ja tehostaminen huolehtien kuitenkin samalla syytetyn oikeusturvasta. Uudessa laissa rangaistusvaatimuksen laatiminen säädettiin poliisin tehtäväksi vanhan lain syyttäjän asemesta. Rangaistusmääräysmenettelyä voitiin edelleen soveltaa vähäisissä virallisen syytteen alaisissa rikoksissa, joista saattoi seurata enintään kuusi kuukautta vankeutta. Syytetty saattoi halutessaan ilmoittaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi, minkä jälkeen asia käsiteltiin normaalissa rikosasian käsittelyjärjestyksessä.¹⁶

Vuonna 1972 työskentelynsä aloittaneen ja vuonna 1976 mietintönsä antaneen rikosoikeuskomitean mietintö on edelleen tänä päivänä suomalaisen kriminaalipoliittisen tutkimuksen ja päätöksenteon kannalta tärkeä asiakirja. Komitean tehtävänä oli rikoslainsäädännön kokonaisvaltainen uudistaminen, minkä seurauksena se ehdotti muun muassa siirtymistä erityisesti massarikollisuuteen sovellettaviin ja kiinteärahamääräisiin seuraamuksiin.¹⁷ Osittain rikosoikeuskomitean viitoittamalla tiellä vuonna 1983 säädettiin rikesakkolaki (66/1983), jossa ensimmäistä kertaa Suomen historiassa tuomiovaltaa siirrettiin rikosoikeuden alalla riippumattoman tuomioistuimen ulkopuolelle, toisin sanoen hallintoviranomaiselle kuten poliisille, rajavartiolaitokselle ja tullille.¹⁸ Kysymyksessä oli sekä määrällisesti että laadullisesti aikaisempaa merkittävämpi tuomiovallan siirto riippumattomilta tuomioistuimilta hallintoviranomaisille ja sillä vahvistettiin kehityssuuntaa, jossa vähäisten tekojen seuraamuksista päätettiin tuomioistuimen ulkopuolella.¹⁹ Rikesakkolaissa vähäisten rikkomusten

¹⁵ Jääskeläinen 1997, s. 37–38.

¹⁶ HE 31/1969 vp, s. 1–2, 6.

¹⁷ KM 1976:72, s. 81.

¹⁸ PeVL 46/2005 vp, s. 4.

¹⁹ PeVL 1/1982 vp, s. 3.

käsittely säilytettiin kuitenkin edelleen rikosoikeudellisessa menettelyssä, vaikka lain esitöissä pohdittiin siirtymistä hallinnollisiin sanktioihin pysäköintivirhemaksulain antaman esimerkin mukaisesti.²⁰

Vuonna 2006 rikesakkolakiin säädettiin merkittävä muutos (59/2006), joka toi mahdolliseksi lähettää automaattisessa liikenteenvalvonnassa havaitusta ylinopeusrikkomuksesta tai liikennemerkkien vastaisesta ajosta linja-auto- tai raitiovaunukaistalla annettu rikesakko ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle selvittämättä ajoneuvon kuljettajaa. Kysymyksessä olevaa seuraamusta nimitettiin ehdolliseksi rikesakoksi. Jos rikesakon saaja kiistäisi syyllisyytensä rikkomukseen, asiassa suoritettaisiin esitutkinta. Jos rikesakkoa ei vastustettaisi, se olisi välittömästi sellaisenaan täytäntöönpanokelpoinen. Lain esitöiden mukaan uudistuksen tavoite oli edelleen virtaviivaistaa ja nopeuttaa vähäisiksi luokiteltujen liikenne-rikkomusten käsittelyä ja säästää poliisin voimavaroja kuitenkin tinkimättä oikeudenmukaisuudesta sekä perustuslain ja kansainvälisten sopimusten vaatimuksista.²¹ Edelleen vuonna 2016 voimaan tullessa laissa sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010), jolla kumottiin vuodelta 1983 ja 1993 olevat rikesakkomenettelystä ja rangaistusmääräysmenettelystä annetut lait, siirrettiin lisää tuomiovaltaa valvoville viranomaisille. Vähäisetkin rikkomukset käsiteltiin silti rikosoikeudellisen järjestelmän sisällä, mutta menettelyssä asianomistaja ja rikoksesta epäilty saattoivat antaa suostumuksensa asian käsittelemiseksi hallintoviranomaisen tuomiovallan alaisuudessa tuomioistuimen ulkopuolella. Suostumuksen seurauksena oli sanktion täytäntöönpano lainvoimaisen tuomion tavoin. Tämänkin muutoksen erityisenä tavoitteena oli vapauttaa rajallisia syyttäjävaimavaroja vaativampien ja vakavampien rikosasioiden käsittelyyn.²²

2.3 Liikennevirhemaksu tieliikenteen uutena sanktiona

1.6.2020 voimaan tullessa tieliikennelaissa esitelty liikennevirhemaksu on osa vähäisten eli summaaristen tieliikenteen massarikkomusten seuraamusjatkumoa. Edellä olevassa kappaleessa esiteltyä tieliikenteen massarikkomusten käsittelyn kehitystä on koko ajan leimannut lainsäätäjän halu viedä prosessia suppeamman käsittelyn suuntaan tavoitteina muun muassa käsittelyn nopeus ja joustavuus. Tämä tahtotila on nähtävissä yhtäältä suoraan edellä maini-

²⁰ HE 19/1981, s. 4.

²¹ HE 16/2005 vp, s. 1, 12.

²² HE 94/2009 vp, s. 21–22.

tussa lainsäädännön kehityksessä ja toisaalta asiasta lausutuissa kannanotoissa. Edellä mainitun vuoden 1976 rikosoikeuskomitean lisäksi esimerkiksi ylinopeustyöryhmä pohti vuonna 1988 hallinnollisten maksujen ottamista käyttöön lievien ylinopeuksien seuraamuksina käyttäen perusteena rikesakkomenettelyn rikosoikeudellisesta luonteesta johtuvaa menettelyn raskautta.²³ Eduskunnan lakivaliokunta lausui rangaistusvaatimusmenettelystä annetun lain esitöissä vuonna 1993, että rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä on vähäisten rikosten käsittelytapoja harkittava siitä lähtökohdasta, että sakkorangaistusten käyttöalaa supistetaan ja rikesakon sekä rikemaksun käyttöalaa laajennetaan.²⁴ Kiitettävällä tavalla joka muutoksessa on kuitenkin kiinnitetty huomiota myös oikeusturvaan, eikä seuraamusjärjestelmää ei ole haluttu kehittää sen kustannuksella.²⁵ Juuri huoli hallinnollisen oikeusturvan riittävydestä on hidastanut hallinnollisten sanktioiden ja hallinnollisen sanktiojärjestelmän laajamittaista käyttöönottoa. Vähäisetkin rikkomukset on totuttu käsittelemään rikosprosesseissa, koska oikeusturvatakeiden on katsottu olevan siinä yksinkertaisesti paremmat.²⁶

Liikennevirhemaksun käyttöönotto summaarisena seuraamuksena merkitsi tähän asti suurinta tuomiovallan siirtoa tuomioistuimilta hallintoviranomaisille. Muutoksen juuret ovat vanhan tieliikennelain 103 §:ssä säädetyn liikenne rikkomuksen tunnusmerkistössä havaituissa ongelmissa. Mainitussa pykälässä oli kyse niin sanotusta blanco-rangaistussäännöksestä, jonka mukaan millainen tahansa tieliikennelain tai sen nojalla annetun säännösten ja määräysten mukainen tekeminen tai laiminlyöminen oli rangaistavaa. Uuden tieliikennelain esitöiden mukaan tämänkaltainen blanco-sääntely ei täyttänyt rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia, jotka sisältyvät Suomen perustuslain (731/1999) 8 §:ään ja rikoslain (39/1889) 3 luvun 1 §:ään (515/2003).²⁷ Yleisesti ottaen laillisuusperiaate pitää sisällään vaatimuksen rikoksen ja siitä seuraavan rangaistuksen perustumisesta kirjoitettuun lakiin.²⁸ Tämän lisäksi rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluu eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan rangaistuspykälän epätäsmällisyyden kielto eli kunakin säännöksen sanamuodosta on oltava pääteltävissä riittävällä täsmällisyydellä rikoksen tunnusmerkistö ja ennakoitavissa jonkin toiminnan tai laiminlyönnin rangaistavuus.²⁹

²³ *Oikeusministeriö* 1988, s. 50.

²⁴ *LaVM 12/1993 vp*, s. 2.

²⁵ Ks. esim. *HE 180/2017 vp*, s. 139.

²⁶ *Kiiski* 2010, s. 100.

²⁷ *HE 180/2017 vp*, s. 104, 138.

²⁸ *Korkka-Knuts – Helenius – Frände* 2020, s. 39.

²⁹ *Melander* 2015, s. 646.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ongelmallisuuden muodostaman uudelleensäätelyvaatimuksen ratkaisuksi hallitus esitti kolmea vaihtoehtoa. Jo aiemmin mainitun rangaistusluonteisista seuraamuksista luopumisen vähäisten tekemuotojen osalta ei pääosin katsottu olevan realistista. Toisina vaihtoehtoina olleiden voimassa olevan rikesakkojärjestelmän edelleen kehittämisen ja rikesakon käyttöalan korvaaminen hallintosanktiolla voidaan katsoa olevan toisensa korvaavia järjestelmiä. Rikesakon korvaamisella hallintosanktiolla hallitus katsoi olevan merkittäviä kriminaalipoliittisia vaikutuksia, koska uuden järjestelmän myötä tultaisiin dekriminalisoimaan satojatuhansia tapahtuneita rikoksia siirtämällä ne rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Kolmesta antamastaan vaihtoehdosta hallitus valitsi lähteenä viemään eteenpäin hallintosanktiota, koska sen katsottiin olevan tieliikenteen vähäisten rikkomusten järjestelmän toimivuuden ja koherenssin kannalta tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Tällä hallitus viittasi sanktioinnin yhtenäistämisen tarpeeseen, koska rikesakolla ratkaistavien rikkomusten tunnusmerkistöjä löytyi useista eri laeista. Eittämättä hallinnollisen liikennevirhemaksun edistämistä tuki myös halu nopeuttaa ja virtaviivaista vähäisempien rikkomusten käsittelyprosessia sekä tehdä siitä kustannustehokkaampi. Tätä havaintoa tukee hallituksen esityksen perustelut aikaisemmin käyttöön otettujen hallinnollisten maksujen johtumisen ei-toivotun käytöksen yleisyydestä ja moitittavuuden vähäisyydestä aiheutuneesta prosessiekonomisesta tarpeesta, jolloin rikosoikeus on arvioitu liian tehottomaksi ja joustamattomaksi.³⁰ Hallituksen esityksestä uudeksi tieliikennelaiksi paistaakin läpi rohkeus, jota hallitus halusi osoittaa ottamalla viimein käyttöön hallinnolliset seuraamukset moitittavuudeltaan ja kielteisyydeltään vähäisten rikkomusten käsittelyssä. Tällaisen sanktiointimallin (*hallinnollinen rikemaksu*) käyttöönottoahan oli vakavissaan pohdittu jo ennen vuoden 1983 rikesakkolain säätämistä. Asiaan kuuluvasta selvitystyöstä huolimatta silloin pitäydyttiin rikosoikeudellisessa järjestelmässä, koska vertailukohtana käytetyssä hallinnollisessa pysäköintivirhemaksumenettelyssä ei nähty rangaistusjärjestelmän kaipaamaa yleisestävää tehokkuutta.³¹

³⁰ HE 180/2017 vp, s. 138–139.

³¹ Kiiski 2011a, s. 17.

3 TIELIIKENNELAIN SEURAAMUSJÄRJESTELMÄ

3.1 Sääntelytekniikan kehitys, viittaus rikoslakiin ja toimenpiteistä luopuminen

Tieliikennelaisissa (729/2018) lain rikkomisen seuraamuksia koskevat pykälät on sijoitettu liikenneriikkomusta ja liikennevirhemaksua koskevaan lain toiseksi viimeiseen eli 6 lukuun. Luku sisältää säännökset *liikennevirhemaksun* ja *ajoneuvoakohtaisen liikennevirhemaksun* määräämiseen oikeutetuista virkamiehistä sekä määräämisen perusteista. Lisäksi luvun 162–172 §:ssä määritellään kiinteämääräiset maksuseuraamukset kullekin rikkomustyyppille.

Rikkomustyyppien luettelointi sanktiosäännösten yhteydessä edustaa uutta lainsäädäntötäppää tieliikenteen lainsäädännössä. Kuten edellä tuli ilmi, vanhassa tieliikennelaisissa noudatettiin blanco-sääntelytekniikkaa, mistä johtuen rangaistava käyttäytyminen saattoi olla laista vaikeasti hahmotettavissa ja ennakoitavissa.³² Uuden tieliikennelain rangaistussäännöksillä, jotka sisältyvät 11:een erilaisia rikkomustyyppinä luettelemaan pykälään lukuisine momentteineen, lainsäätäjällä on ollut tarkoitus ilmentää vanhaa lakia selvemmin ja tarkkarajaisemmin, millainen tieliikenteessä tapahtuva tekeminen tai laiminlyöminen on rangaistavaa. Rangaistussäännösten voidaan tältä osin todeta osoittavan lakitekstiä lukevalle vanhaa tieliikennelakia paremmin moitittavan käyttäytymisen sekä täyttävän paremmin perustuslain ja rikoslain rangaistussäännöksille asettamat vaatimukset.

Mainittakoon selvyuden vuoksi, että vakavampia tieliikennelain rikkomistapauksia on myös uuden tieliikennelain voimaan tultua tarkoitus arvioida RL 23 luvun mukaisina liikenneriikoksina. Tyypillisesti kyse on silloin liikenteessä tapahtuneesta teosta, jolla aiheutetaan vaaraa toisen hengelle tai terveydelle.³³ Tällöin hallinnollinen liikennevirhemaksumenettely ei tule kysymykseen, vaan teko käsitellään rikosoikeudellisessa menettelyssä poliisin suorittamana esitutkintana tai suppeana esitutkintana sakkomenettelyssä. Asiaa koskeva viittaus rikoslakiin puuttui alkuperäisestä tieliikennelakiuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä, mutta se lisättiin sinne perustuslakivaliokunnan vaatimuksesta.³⁴ Perustuslakivaliokunta totesi RL 23 luvun säännöksissä olevan myös kyse ongelmallisina pidetyistä blanco-rikossäännöksistä. Tällaisia säännöksiä voidaan käyttää vain, jos niiden edellyttämät valtuutusketjut

³² HE 180/2017 vp, s. 130.

³³ Tolvanen 1999, s. 260.

³⁴ LaVL 9/2018 vp, s. 14.

ovat täsmällisiä. Vähimmäisvaatimuksena tuli siten olla tieliikennelakiin lisättävä viittaus rikoslakiin.³⁵

Viranomaisen seuraamusharkinnan kannalta ei voida myöskään jättää huomiotta TLL 160 §:ää, jonka 3 momentin mukaan vähäisestä liikenne rikkomuksesta on liikennevirhemaksun määräämisen asemesta annettava suullinen tai kirjallinen huomautus. Jos liikenne rikkomus sen sijaan on ilmeisesti johtunut anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta, seuraamus on jätettävä pykälän 5 momentin mukaan kokonaan määräämättä. Lain valmisteluvaiheessa perustuslakivaliokunta viittasi aikaisempaan tulkintakäytäntöönsä, jonka mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määräämättä jättämisen tulee olla sidottua oikeusharkintaa. Asialla on jälleen merkitystä sääntelyn ennakoitavuuden kannalta.³⁶ Näin ollen päättäessään huomautuksen antamisesta tai toimenpiteistä luopumisesta viranomaisella ei ole asiassa harkintavaltaa, vaan tiettyjen olosuhteiden vallitessa, huomautus *on annettava* tai toimenpiteistä *on luovuttava*. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi kasvillisuuden peittämisen liikennemerkin noudattamatta jättäminen voisi olla rikkomus, jossa toimenpiteistä luopuminen voisi tulla kysymykseen.³⁷

3.2 Toimivalta hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen

Liikennevirhemaksun saa määrätä TLL 160 §:n 1 momentin mukaan liikenteenvalvoja, joka määrittellään lain 181 §:ssä. Liikenteenvalvojiksi nimetään ensisijaisesti poliisi, jonka lisäksi rajavartiolaitos (578/2005) 4 §:ssä (425/2017) säädetyllä toimialueella liikenteenvalvojana voi toimia Rajavartiolaitos. Käytännössä Rajavartiolaitoksen alueellinen toimivalta rajoittuu vain valtakunnan raja-alueille niin maalla kuin merellä.³⁸ Lisäksi Tulli voi toimia liikenteenvalvojana, kun valvonta koskee esimerkiksi ajoneuvon massoja, mittoja ja kuormituksia, erikoiskuljetuksia, suojakypärän käyttämistä tai maastoajoneuvon käyttämistä tietyissä tilanteissa. Tieliikennelain uudistuksella ei ollut tarkoitus laajentaa valvontaa suorittavien viranomaisten piiriä, vaan valvontaa koskeva pykälä siirrettiin sisällöllisesti sellaisenaan vanhasta tieliikennelaista uuteen.³⁹ Vaikka laissa säädetään liikennevirhemaksun mahdolliseksi

³⁵ *PeVL 9/2018 vp*, s. 9.

³⁶ *PeVL 9/2018 vp*, 8–9.

³⁷ *HE 180/2017 vp*, s. 272.

³⁸ *HE 6/2005 vp*, s. 13.

³⁹ *HE 180/2017 vp*, s. 278.

määrääjäksi poliisin ohella myös muita viranomaisia, ei ole epäselvyyttä siitä, etteikö tehtävää olisi ajateltu pääsääntöisesti poliisin tehtäväksi. Tätä tukee se, että tieliikennelaissa määritelty Tullin ja Rajavartiolaitoksen valvontatoimivalta kattaa vain vähäisen osan liikennevirhemaksun soveltamisalaan kuuluvista rikkomuksista. Lisäksi poliisilain (872/2011) poliisin tehtäviä koskevassa 1 §:n 1 momentissa (581/2019) yhdeksi poliisin päätehtäväksi säädetään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, jonka yksi tärkeimmistä tehtävälueista on liikenteenvalvonta.⁴⁰ Muille mainituille viranomaisille liikenteenvalvonta on ainoastaan päätehtävän ohessa suoritettava vähäisempi tehtävä.

TLL 161 §:n mukaisen *ajoneuvoikohtaisen liikennevirhemaksun* määrittämiseen liittyviä toimivaltuussäännöksiä ei ole sisällytetty varsinaiseen lakitekstiin. Analogisesti voidaan tulkita myös tämän virhemaksun määrääjäksi 181 §:ssä määritelty liikenteenvalvoja, kuten on tilanne 160 §:n mukaisessa liikennevirhemaksussa. Ristiriidan asiaan tuo hallituksen esitys, joka määrittelee automaattisen liikenteenvalvonnan yhteydessä havaitusta rikkomuksesta aiheutuvan maksun (= ajoneuvoikohtainen liikennevirhemaksu) määrääjäksi ainoastaan poliisin.⁴¹ Tähän saattaa olla syynä se, että vain poliisilla on toimivalta suorittaa tarvittaessa poliisilain (872/2011) 6 luvussa tarkoitettu poliisitutkinta ajoneuvoikohtaisesta liikennevirhemaksusta vastuussa olevan selvittämiseksi, kuten TLL 176 § 2 momentissa säädetään.⁴²

Uudessa tieliikennelaissa liikennevirhemaksun määrääjiä on lähdetty tarkastelemaan valvontaa suorittavien viranomaisten toimivaltuuksien kautta. Varsinaista sanktiovallan käyttäjien henkilöpiiriä ei ole tarkemmin määritelty. Lain esitöissä pohditaan, voisiko varsinkin automaattivalvonnassa todetun liikenerikkomuksen seuraamuksena määrättävän ajoneuvoikohtaisen liikennevirhemaksun määrääjänä toimia muu kuin poliisimies. Syynä pohdintaan on halu suunnata poliisin resursseja vakavampien rikkomusten selvittämiseen ja säästäminen palkkakuluissa. Seuraamuksen lähettämiseen ei tarvita poliisikoulutettua henkilöä, vaan lähettäjänä voisi toimia palkkakuluiltaan edullisempi toimistosih-teeri. Lakiehdotuksen mukaan poliisipäällystö valvoisi virhemaksujen määräämistä.⁴³ Perustuslakivaliokunta ei ottanut tieliikennelain lausuntokierroksella kantaa hallituksen esityksen pohdintaan toimistosih-teerien toimivallasta. Se on kuitenkin aikaisemmin käräjäoikeuslain (252/1992) valmistelun

⁴⁰ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 224–225; Poliisihallitus 2020, s. 4.

⁴¹ HE 180/2017 vp, s. 148.

⁴² Ks. myös Poliisihallitus 2020, s. 4, joka määrittelee poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin liikenteenvalvojiksi, jotka voivat kuvata liikenteessä olevia ajoneuvoja.

⁴³ HE 180/2017 vp, s. 157.

yhteydessä kommentoinut ratkaisuvallan siirtoa käräjäoikeuksien kansliahenkilökunnalle koskien lainhuudatus- ja kiinnitysasioita. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta edellytti, että kansliahenkilökunnan ratkaisuvallalta rajataan ratkaisuedellytyksiltään yksiselitteisiin asioihin.⁴⁴ Suurinta osaa automaattivalvonnassa todetuista liikenne rikkomuksista voidaan perustellusti pitää ratkaisuedellytyksiltään yksiselitteisinä tekoina, joiden lähettäminen lain mukaan teosta vastuussa olevalle henkilölle on lähinnä tekninen suoritus. Näin ollen toimistosihteerin toimintaa liikennevirhemaksun lähettäjänä ei voida pitää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön vastaisena. Poliisihallituksen liikenneasioiden käsittelystä poliisin automaattivalvonnassa antaman määräyksen mukaan päätöksen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämisestä tekee se virkamies, jonka tehtäviin päätöksen tekeminen poliisin liikenneturvallisuuskeskuksessa kuuluu.⁴⁵ Käsittäkseni tälläkin hetkellä poliisin liikenneturvallisuuskeskuksessa työskentelevät toimistosihteerit toimivat päätöksentekijöinä lähettämissään ajoneuvokohtaisissa liikennevirhemaksuissa.

3.3 Käytännöt hallinnollisen seuraamusmenettelyn kahdessa päätyypissä

3.3.1 Liikennevirhemaksumenettely

Liikennevirhemaksu voidaan määrätä niin sanotussa perinteisessä liikenteenvalvonnassa havaitusta liikenne rikkomuksesta tai rikkomus voidaan todeta automaattisessa liikenteenvalvonnassa. Automaattisessa liikenteenvalvonnassa havaitun liikenne rikkomuksen aloittama ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksumenettely poikkeaa muutamilta merkittävilta osiltaan tavallisesta liikennevirhemaksumenettelystä.

Liikennevirhemaksumenettely alkaa TLL 181 §:ssä määritellyn liikenteenvalvojan havaittua tieliikennelain vastaisen teon tai menettelyn eli *liikenne rikkomuksen* suorittaessaan liikenteenvalvontaa. Liikenteenvalvoja pyrkii keskusteluyhteyteen rikkomukseen syyllistyneen kanssa tarvittaessa pysäyttämällä hänen kuljettamansa ajoneuvon. Rikkomuksentekijän henkilötietojen varmentamisen jälkeen alkaa liikennevirhemaksun määräämisprosessi, ellei tapauksessa katsota täyttyvän RL 23 luvun mukainen liikenne rikkos, jolloin liikennevirhemaksumenettely ei ole mahdollinen. Liikennevirhemaksun määrääminen ei ole TLL 160 §:n 4 momentin 5 kohdan mukaan myöskään mahdollista, jos teosta epäilty ei ole täyttänyt viittä-

⁴⁴ *PeVL 4/1993 vp*, s. 2.

⁴⁵ *Poliisihallitus 2020*, s. 9.

toista vuotta. Lisäksi viranomaisen on harkittava, voidaanko rikkomuksesta antaa vähäisyysperusteella ainoastaan huomautus tai tuleeko kysymykseen toimenpiteistä luopuminen kokonaan.

Liikennevirhemaksumenettelyssä laaditaan asiallisesti tuomiovallan käyttöön rinnastettava kirjallinen hallintopäätös, johon kirjataan TLL 173 §:n mukaisesti:

1. päätöksen tehnyt viranomainen, sekä käsittelijän nimi ja virka-asema,
2. tiedossa olevan tienkäyttäjän tai kuljettajan henkilötiedot tai ajoneuvon omistajan, haltijan tai tilapäisen käyttäjän yhteystiedot,
3. ajoneuvon yksilöimiseksi tarvittavat tiedot,
4. virheen tai rikkomuksen tekoaika ja -paikka, laatu sekä muut virheen tai rikkomuksen kuvaamiseksi tarvittavat tiedot,
5. sovellettavat lainkohdat,
6. maksettava määrä, maksuaika ja muut maksamista varten tarvittavat tiedot,
7. maksun määräämispäivä ja kellonaika,
8. selostus virhemaksun saaneelle liikenne rikkomuksesta mahdollisesti aiheutuvasta ajokiellostasta ja muista seuraamuksista.

Edellä mainitun lisäksi liikennevirhemaksupäätökseen on liitettävä myös oikaisuvaatimusohjeet. Liikennevirhemaksupäätös voidaan antaa rikkomukseen syyllistyneelle tiedoksi TLL 174 §:n mukaan ainoastaan henkilökohtaisesti ja kirjallisesti. Tiedoksiannon yhteydessä rikkomukseen syyllistyneelle varataan tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä tuoda esiin vaatimuksia ja selvityksiä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Koska tieliikennelaki ei sisällä säännöksiä asianosaisen kuulemisesta, hallintomenettelyn ollessa kyseessä tulee sovellettavaksi hallintolain (434/2003) 34 §:n 1 momentin säännös asianosaisen kuulemisesta.⁴⁶

3.3.2 Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksumenettely

Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksumenettely poikkeaa tavallisesta liikennevirhemaksumenettelystä ilmitulon, rikkomustyyppien, syyllisyysarvioinnin, tiedoksiannon ja asianosaisen kuulemisen osalta sekä haltijavastuun soveltamisessa. TLL 161 §:n mukaan ajoneu-

⁴⁶ *LaVL 9/2018 vp*, s. 6.

vokohtainen liikennevirhemaksu voidaan määrätä vain moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tehdystä rikkomuksesta, joka on havaittu automaattisessa liikenteenvalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä. Seuraamus voidaan määrätä rajatumasta valikoimasta rikkomuksia kuin tavallinen liikennevirhemaksu eli vain teosta, joka koskee 1) henkilökohtaisen turvalaitteen käyttämättä jättämistä, 2) punaisen liikennevalon noudattamatta jättämistä, 3) nimettyjen liikennemerkkien noudattamatta jättämistä, 4) ajoneuvokohtaisen nopeusrajoituksen noudattamatta jättämistä, 5) häiritsevää tai tarpeetonta ajoa koskevan kiellon noudattamatta jättämistä tai 6) viestintävälineen käyttöä koskevan kiellon noudattamatta jättämistä.

Yleisimmin ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksumenettely tulee vireille Helsingin poliisilaitoksessa toimivassa valtakunnallisessa Liikenneturvallisuuskeskuksessa viranomaisen automaattisessa liikenteenvalvonnassa käyttämän valvontalaitteen todettua rikkomuksen. Jos rikkomus täyttää ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrittämisen edellytykset, liikenneturvallisuuskeskus käsittelee tapauksen hallintoasiana. Käsittely on suoritettava 30 päivän kuluessa liikenneriikkomuksen toteamisesta. Käsittelyn päätteeksi asiassa tehdään hallintopäätös, joka annetaan tiedoksi hallintolain (434/2003) 59 §:n mukaisena tavallisena tiedoksiantona haltijavastuun perusteella. Käytännössä päätös lähetetään postitse ajoneuvorekisteristä ilmenevään rikkomuksessa käytetyn ajoneuvon omistajan, haltijan tai tilapäisen käyttäjän kotiosoitteeseen. Jos käsittely kestää pitempään kuin 30 päivää, päätöksen tiedoksianto on tehtävä henkilökohtaisesti tai muuten todisteellisesti. Määrääjassa tehty päätös voidaan tehdä myös tavallisena sähköisenä tiedoksiantona esimerkiksi suomi.fi-asiointipalvelun kautta.⁴⁷ Jos ajoneuvon omistaja tai haltija on oikeushenkilö, päätös ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta annetaan TLL 175 §:n 1 momentin mukaisesti tiedoksi ajoneuvon käyttövastaavalle.⁴⁸

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun käsittelyssä selvitetään rikkomuksen laatu sekä rikkomuksen teko-aika ja -paikka, joiden lisäksi on selvitettävä rikkomuksessa käytetyn ajoneuvon omistussuhteet. Ehdottomana edellytyksenä ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn käyttämiselle on rikkomuksen tekijästä otettu valokuva tai vastaava tekninen tallenne, josta hänet voi tunnistaa. Epäselviä ja virheellisiä kuvia ei pitäisi olla kuitenkaan

⁴⁷ Poliisihallitus 2020, s. 8–10.

⁴⁸ Pykälä sisältää viittauksen ajoneuvolain 3 §:n 23 kohtaan, jossa käyttövastaavaksi määritellään täysi-ikäinen Suomessa asuva luonnollinen henkilö, joka olematta auton omistaja tai haltija on auton pääasiallinen kuljettaja tai, jollei autolla ole pääasiallista kuljettajaa, jolla on tiedot auton kuljettajista.

enää asian käsittelyssä mukana, sillä ne poistetaan esiseulonnessa ennen hallintoasian viereille tuloa.⁴⁹

Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu määrätään haltijavastuun mukaisesti ajoneuvon omistajalle, haltijalle, tilapäiselle käyttäjälle tai käyttövastaavalle tutkimatta ajoneuvon kuljettajan *subjektiivista syyllisyyttä* eli ajoneuvon kuljettajan huolimattomuutta, tahallisuutta tai toisin toimimisen mahdollisuutta. Toisin sanoen seuraamuksen määrääminen on sidottu *objektiivisiin seikkoihin*, joita ovat itse tekoon liittyvät oikeustositteet.⁵⁰ Haltijavastuun käyttäminen ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua määrättäessä perustuu siihen lähtöoletamaan, että useimmiten ajoneuvon omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä toimii sen kuljettajana. Vaikka oletamiin perustuva seuraamusvastuu tuntuu oudolta oikeusvaltion kontekstissa, objektiivisiin seikkoihin sidottu seuraamusvastuu ei ole kuitenkaan harvinaista hallinnollisissa seuraamusjärjestelmissä. Pikemminkin hallinnollista menettelyä on pidetty sopivana juuri tekoihin, jotka ovat rikosoikeudellisesti vakavia vähäisempiä, joihin kohdistuva rikosprosessuaalinen tutkimusintressi on käytännössä vähäinen ja joissa subjektiivisen syyllisyyden selvittäminen ei ole oikeussuojasyistä keskeistä.⁵¹ Kuvatun kaltaiselle hallinnolliselle sanktiolle on joissain tapauksissa tyypillistä syyllisyydestä riippumaton ankara vastuu, jota eduskunta ei ole kuitenkaan varauksetta hyväksynyt Suomen oikeusjärjestelmään joh-tuen sen ristiriidasta PeL 21 §:ssä säädetyn syyttömyysolettaman kanssa.⁵² Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun kohdalla objektiivinen vastuu ei ole kuitenkaan ankaraa vastuuta, koska ajoneuvon omistajan, haltijan tai tilapäisen käyttäjän on oikaisuvaatimusmenettelyssä mahdollista vapautua vastuusta TLL 176 §:n 1 momentissa säädettyillä perusteilla.⁵³ Haltijavastuuta ja siihen liittyvää käänteisen todistustaakan problematiikkaa käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 4.3.

Toisin kuin liikennevirhemaksumenettelyssä, ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun käsittelyyn ei kuulu asianosaisen kuuleminen kuin erityisissä tapauksissa. Tällainen erityinen syy voisi olla esimerkiksi Liikenneturvallisuuskeskuksen tietoon tullut valvontalaitteeseen

⁴⁹ Poliisihallitus 2020, s. 9.

⁵⁰ HE 180/2017 vp, s. 139; ks. myös Poliisihallitus 2020, s. 8–9.

⁵¹ Kulla 2019, s. 362.

⁵² Kiiski – Koillinen 2016, s. 95.

⁵³ Poliisihallitus 2020, s. 10.

vaikuttanut sääolosuhde tai muu toimintahäiriö.⁵⁴ Alun perin hallituksen esitys uudeksi tieliikennelaiksi ei sisältänyt ollenkaan kuulemista koskevaa sääntelyä. Kuten edellä on tullut ilmi, liikennevirhemaksumenettelyn osalta perustuslakivaliokunta totesi kuulemisessa noudatettavan hallintolain yleisiä säännöksiä. Samoin ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn kohdalla perustuslakivaliokunta totesi PeL 21 §:n 2 momentilla turvaton hyvän hallinnon edellyttävän oikeutta tulla kuulluksi. Asianosaisten kuulemisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista säädetään hallintolain 34 §:n 2 momentissa. Nämä poikkeukset eivät perustuslakivaliokunnan mukaan ole sovellettavissa *liikennevirhemaksua* määrättäessä.⁵⁵ Valiokunnan lausunnosta ei käy selväpiirteisesti ilmi, tarkoittiko se tällä myös *ajoneuvo kohtaista liikennevirhemaksua*, mutta asiayhteydestä näin on pääteltävissä. Lakivaliokunta siteerasi lausunnossaan perustuslakivaliokuntaa todeten kuitenkin hallintolain 34 §:n 1 momentin kuulemisvelvollisuutta koskevan pääsäännön soveltamisen voivan vaarantaa automaattisen liikenteenvalvonnan tarkoituksen. Lakivaliokunnan mukaan hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista. Lisäksi ajoneuvo kohtaisella liikennevirhemaksulla ratkaistavat rikkomukset ovat massaluonteisuuden lisäksi jo lähtökohtaisesti oikeustositseikastoltaan yksinkertaisia ja kiistattomia. Myöskään asiallisesti ajoneuvo kohtaista liikennevirhemaksua edeltänyt ehdollinen rikesakkomenettely ei edellyttänyt rikkomuksesta epäillyn kuulemista. Edellä mainituista syistä johtuen lakivaliokunta katsoi olevan mahdollista tehdä kuulemisvelvollisuuteen vähäiseksi katsottava poikkeus kuitenkin sillä myönnytyksellä, että asianosaiselle varataan tilaisuus selvityksen antamiseen, jos se on erityisistä syistä tarpeen.⁵⁶

Lakivaliokunnan perustelu herättää kaksikin ihmettelyn aihetta. Ensinnäkin erityisen syyn olemassaolon huomioon ottaminen seuraamusmenettelyssä lähtee pelkästään viranomaisen aloitteesta. Asianosainenhan ei voi tuoda tällaisen syyn olemassaoloa ilmi missään varsinaisen virhemaksumenettelyn vaiheessa, koska häntä ei kuulla asiassa. Herää kysymys, kuinka tehokas asianosaisen keskeiseksi hallinnollisen menettelyn oikeusturvaelementiksi tarkoitettu kuulemismenettely on, kun erityisen syyn olemassaolosta päättää ainoastaan viranomainen. Toiseksi, kumotun ehdollisen rikesakkomenettelyn käyttö perusteluna luopua kuu-

⁵⁴ Poliisihallitus 2020, s. 8.

⁵⁵ PeVL 9/2018 vp, s. 8.

⁵⁶ LaVL 9/2018 vp, s. 7.

lemisestä hallintomenettelyssä vaikuttaa epärelevantilta, koska ehdollisessa rikesakkomenettelyssä noudatettua rikosoikeudellista järjestelmää ei voi suoraan verrata hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään varsinkaan oikeusturvatakeiden tehokkuuden näkökulmasta. Rikosoikeudellisen järjestelmän oikeusturvatakeiden on nimittäin katsottu jo lähtökohtaisesti olevan hallinnollista järjestelmää vakuuttavammat.⁵⁷

⁵⁷ *Kiiski* 2010, s. 100.

4 VÄHÄISET RIKKOMUKSET SUOMEN OIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ

4.1 Hallinnollisen liikennevirhemaksun suhde rikosoikeudelliseen rangaistukseen

Suomessa on pitkät perinteet rikosoikeudellisessa rankaisemisessa. Suomen pakotejärjestelmän voidaan sanoa olevan rikosoikeuskeskeinen.⁵⁸ Rikos on suoraviivaisessa vuorovaiikutussuhteessa rangaistukseen, sillä valtiolta reagoi rikokseen rangaistuksella. Rangaistusta taas ei voi olla ilman rikosta. Rangaistuksen käsitteellistä määrittelyä voidaan lähestyä kahdella tavalla – muodollisesti ja sisällöllisesti. Muodollinen rangaistuskäsite pitää sisällään rikoslaissa säädetty rangaistuslajit, kuten vankeuden, yhdyskuntapalvelun ja erilaiset sakkoseuraamukset. Myös näiden ohella käytettävät oheissakko, viraltapano ja sotilasarvon menettäminen ovat muodollisesti rangaistuksia.⁵⁹ Sisällöllisesti rangaistus määritellään voimassa olevaan oikeuteen kuuluvan normin rikkomisesta aiheutuvaksi tapahtumaksi, jonka tekoon syyllistynyt mieltää kielteiseksi ja jolla pyritään moitteen ja paheksunnan sekä kohtuullisen kärsimyksen ja haitan aiheuttamiseen.⁶⁰

Ennen nykyisen tieliikennelain voimaantuloa Suomessa oli hallinnollisina rangaistuksenkaltaisina seuraamuksina käytössä oikeastaan vain pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu ja ylikuormamaksu.⁶¹ Yleistykseenä voidaan sanoa edellä mainittujen olevan yhteydessä rikosoikeudellisiin rangaistuksiin siinä, että molemmat ovat rangaistuksia yksilön norminvastaisesta toiminnasta. Merkittävimpana erona voidaan pitää sitä, että hallinnolliset seuraamukset käsitellään kokonaan hallinnollisena menettelynä rikosoikeudellisen prosessin ulkopuolella, eivätkä ne näin ollen kuulu myöskään rikosoikeudellisen oikeusturvajärjestelmän piiriin. Tästä huolimatta hallinnollisiin seuraamuksiin sovelletaan tärkeimpiä rikosoikeudellisen järjestelmän oikeusturvatakeita.⁶² *Heikki Kullan* mukaan rangaistusluonteisessa hallinnollisessa maksussa on noudatettava muutenkin soveltuvin osin rikosprosessia esimerkiksi syyttömyysolettaman ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen osalta.⁶³

⁵⁸ *Kiiski* 2011a, s. 3.

⁵⁹ *Korkka-Knuts – Helenius – Frände* 2020, s. 1–2.

⁶⁰ *HE 180/2017 vp*, s. 130; *Korkka-Knuts – Helenius – Frände* 2020, s. 1–2.

⁶¹ *Kiiski* 2011a, s. 7–8.

⁶² *HE 180/2017 vp*, s. 138–139.

⁶³ *Kulla* 2019, s. 364.

Lainsäätäjän kiinnostus vähäisempien rikkomusten seuraamusjärjestelmän siirtämiseksi rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuolelle liittyy asioiden käsittelyn viivästymisiin ja viranomaisten resurssipulaan, jonka on arvioitu aiheutuvan eritoten vähäisten automaattivalvonassa todettujen liikenne rikkomusten alati suurentuneesta määrästä. Tämä siitakin huolimatta, että rikosprosessia on jo kehitetty asteittain yksinkertaisemmaksi ja tehokkaammaksi vuonna 1983 käyttöön otetusta rikesakkomenettelystä alkaen. Hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamisen on ajateltu tuovan yhteiskunnalle kustannussäästöjä ilman, että rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus kärsisi. Samalla rikosoikeudellinen järjestelmä varattaisiin moitittavuudeltaan vakavampien tekojen seuraamukseksi *ultima ratio* -periaatteen mukaisesti.⁶⁴

Sakari Melander kiteyttää *ultima ratio* -periaatteen rikosoikeudellisen järjestelmän viimesijaisuudeksi. Sen ydinsisällön mukaan rikosoikeutta käytettäisiin vain, jos toista moraalisesti hyväksyttävämpää, kohtuullisessa määrin samaan tehokkuuteen pyrkivää ja kohtuullisin kustannuksin toimeenpantavaa järjestelmää ei ole löydettävissä. *Ultima ratio* -periaate ei lähtökohtaisesti rajaa pois mitään vaihtoehtoisia keinoja. Yhdeksi vaihtoehdoksi Melander nimeääkin juuri hallinnolliset sanktiot.⁶⁵ Edellä lausutuista lähtökohdista hallinnollisten sanktioiden käytön laajentamiselle voidaan katsoa olevan vankat perustelut, mutta on myös välttämätöntä käydä rajanvetoa ja keskustelua, miten rikosoikeudellista järjestelmää vastaavat oikeusturvan elementit säilytettäisiin kevyemmässä, hallinnollisessa, prosessissa.

4.2 Rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määritelmä

Kuten edellä on käynyt ilmi, rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus on eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä rinnastettu asiallisesti rikosoikeudelliseen rangaistukseen, vaikka se ei muodollisesti sellainen olekaan. Tämä tarkoittaa, että kuten rikosoikeudellisen rangaistuksen, myös rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä lailla, sillä se sisältää julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta, kuten myös lain täytäntöönpanon perusteista. Tieliikennelain

⁶⁴ *Kiiski – Koillinen* 2016, s. 83–84.

⁶⁵ *Melander* 2016, s. 26.

(729/2018) esitöissä perustuslakivaliokunta nimeää liikennevirhemaksun sanktioluonteiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi.⁶⁶ On myös tärkeää huomata, että PeL 8 §:n sisältämä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus koskee tarkkuuden yleisten vaatimusten osalta myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä.⁶⁷

Oikeuskirjallisuudessa hallinnolliset seuraamukset ja niiden määräämismenettely on määritelty pääpiirteiltään yhteneväisesti. *Olli Mäenpää* määrittelee ”hallinnollisen rangaistusseuraamuksen” rangaistusluonteiseksi hallinnolliseksi sanktioksi, jonka viranomainen määrää luonnolliselle tai oikeushenkilölle tämän lainvastaisen menettelyn johdosta. Hallinnolliset sanktiot rinnastuvat etenkin prosessuaaliselta kannalta rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.⁶⁸ *Heikki Kulla* tarkoittaa ”hallinnollisella seuraamusmaksulla” hallintopäätöksellä määrättävää rangaistusluonteista taloudellista seuraamusta eli sakkoa tai seuraamusmaksua, joka määrätään luonnolliselle tai oikeushenkilölle lakiin perustuvan julkisoikeudellisen velvollisuuden rikkomisen tai laiminlyönnin seurauksena. Tällainen maksu eroaa tavallisesta hallinnollisesta maksusta rangaistusluonteensa vuoksi.⁶⁹ *Matti Tolvasen* mukaan ”hallinnollinen maksu” on rikosoikeuden ulkopuolelle jäävä jonkin käyttäytymisnormin rikkomisesta määrättävä rangaistusluonteinen sanktio, joka on pääsääntöisesti lievä maksuseuraamus.⁷⁰ *Dan Frände* nimeää hallinnolliset seuraamukset, kuten pysäköintivirhemaksu ja joukkoliikenteen tarkastusmaksu, ”rangaistuksenkaltaisiksi seuraamuksiksi”, joihin on sovellettava laillisuusperiaatteen mukaisia oikeusturvatakeita, koska ne kohdistuvat yksilön oikeuspiiriin.⁷¹ Oikeusministeriön asettama rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistyöryhmä määrittelee hallinnollisen sanktion ”rangaistusluonteiseksi hallintopäätökseen perustuvaksi hallinnolliseksi seuraamukseksi”, joka määrätään lain rikkomisesta luonnolliselle tai oikeushenkilölle ja joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Tavallisimmin määrättävä sanktio sisältää veloitteen suorittaa rangaistusluonteinen seuraamusmaksu.⁷²

⁶⁶ *PeVL 9/2018 vp*, s. 2–3; Ks. myös *PeVL 17/2012 vp*, s. 5–6; *PeVL 55/2005 vp*, s. 2; *PeVL 32/2005 vp*, s. 3.

⁶⁷ *PeVL 14/2013 vp*, s. 2.

⁶⁸ *Mäenpää 2017*, s. 76–77.

⁶⁹ *Kulla 2019*, s. 362.

⁷⁰ *Tolvanen 2002*, s. 194.

⁷¹ *Korkka-Knuts – Helenius – Frände 2020*, s. 49.

⁷² *Oikeusministeriö 2018*, s. 20.

Edellä hahmotelluista hallinnollisen sanktion määritelmistä voidaan erottaa ainakin kolme keskeistä ominaispiirrettä. Ensinnäkin hallinnollinen sanktio määrätään laissa säädetyn normin tai velvollisuuden rikkomisesta tai noudattamatta jättämisestä. Toiseksi, hallinnollinen sanktio on rangaistusluonteinen. Kolmanneksi hallinnollinen sanktio käsitellään hallinnollisessa menettelyssä toisin kuin rikosoikeudelliset rangaistukset, jotka käsitellään rikosprosessissa. Määritelmät eivät kuitenkaan vastaa kysymykseen, mikä on rangaistusluonteisuuden merkityssisältö sekä mitä merkitystä prosessin ja sanktion erilaisuudella on toiminnan kohteena olevalle oikeussubjektille.

4.3 Liikennevirhemaksu hallinnollisena sanktiona vallan kolmijako-opin kannalta

Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:ään sisältyvä valtiovallan kolmijako-oppi on alkuaan peruja valistuksen ajan filosofi ja kirjailija paroni *Montesquieun* ajatuksista, joista se on levinnyt osaksi länsimaista valtiosääntöperinnettä.⁷³ Kiteytettynä vallan kolmijako-oppiin kuuluu valtion ylimpien valtioelinten tai valtiovallan eri haarojen välisten suhteiden järjestäminen selvän toimivaltajaon mukaisesti kolmeen päälohkoon, mitä kautta niiden välille ajatellaan syntyvän eräänlainen voimien tasapainotilanne. Päälohkot ovat valta säätää yleisiä oikeusnormeja (*lainsäädäntövalta*), valta päättää julkisen vallan käytön koneistosta ja toiminnasta (*toimeenpano- tai hallitusvalta*) ja valta soveltaa oikeusnormeja käytäntöön yksittäistapauksissa (*tuomiovalta*).⁷⁴ Tässä esityksessä kiinnostuksen kohde on erityisesti vallanjaon toimeenpanovallan ja tuomiovallan välisessä jännitteessä.

Suomessa tuomiovallan käytön lähtökohtana on ollut vuoden 1889 rikoslain alkuperäisen sanamuodon mukaisesti rikosoikeudellisen seuraamuksen määrääminen yksinomaan täysilukuisessa tuomioistuimessa. Tästä lähtökohdasta rikosoikeudellista tuomiovaltaa on ajan mittaan hajautettu vähitellen yksittäisestä tuomarista aina poliisille ja muille valvontaviranomaisille asti. Syyt ovat olleet pääosin prosessiekonomisia.⁷⁵ Taustalla on se ajatus, että tuomioistuimet eivät pystyisi käsittelemään sitä määrää rikkomuksia, joita tehokas massarikosten valvonta tuottaisi, minkä vuoksi vähäisten rikkomusten seuraamusprosessia on välttämättä yksinkertaistaa.⁷⁶

⁷³ Niemi – Raunio – Ruostetsaari 2017, s. 9.

⁷⁴ Husa – Pohjolainen 2014, s. 77.

⁷⁵ Kiiski – Koillinen 2016, s. 89.

⁷⁶ Tolvanen 2002, s. 198.

Kimmo Kiiski ja *Mikael Koillinen* ovat kiinnittäneet huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintaan, jossa tuomiovallan käyttö on kiinnitetty varsin muodollisiin perustein rikosoikeusjärjestelmään. Siten *muodollisesti* varsinaisen rikosoikeusjärjestelmän ulkopuoliset seuraamukset, kuten hallinnolliset sanktiot, eivät ole kuuluneet tuomiovallan piiriin, vaikka ne *asiallisesti* rinnastuvatkin rikosoikeudelliseen rangaistukseen.⁷⁷ Ratkaiseva ero on siten menettelyllinen: rikosoikeudellinen rangaistus määrätään rikosprosessissa ja hallinnollisen maksuseuraamuksen perusteena oleva teko ei ole rikos vaan hallinnollinen rikkomus tai virhe. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tunnustanut tietynlaisen valtiosääntöoikeudellisen jännitteen hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välillä lausueessaan vuoden 1983 rikesakkolain valmistelussa poliisin määräämässä rikesakossa olevan epäilemättä kyse rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttämisestä. Valiokunta piti kuitenkin rikosoikeudellisen tuomiovallan siirtoa hallintoviranomaisille mahdollisena, mutta muistutti, että tällaisten järjestelyiden tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on syytä harkita huolellisesti. Edelleen valiokunta korosti, että tuomiovallan siirtoa koskevan lain säätäminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellytti seuraavien kriteerien täyttymistä:⁷⁸

1. Lailla tulee tarkasti säätää tuomiovallan tosiasiallisten käyttäjien valtuuksista ja sovellettavasta menettelystä.
2. Valtuuksien käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti.
3. Tuomiovaltaa voidaan antaa vain virkamiehille.
4. Menettelyllä voidaan määrätä vain kiinteämääräisiä varallisuusseuraamuksia, jotka ovat kohtuullisia.
5. Seuraamukset eivät saa välittömästi tai välillisesti johtaa henkilökohtaisen vapauden menetykseen.
6. Seuraamuksen kohteella on aina oltava mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi.
7. Menettelyssä noudatetaan tarkasti kaikkia rikosoikeudellisia oikeusperiaatteita.
8. Tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvan tosiasiallisen rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön yhdenmukaisuus on asianmukaisesti turvattava.

⁷⁷ *Kiiski – Koillinen* 2016, s. 91.

⁷⁸ *PeVL 1/1982 vp*, s. 3–5.

Säädettävä olleen rikesakkolain (66/1983) osalta perustuslakivaliokunta totesi edellä mainittujen kriteerien täytyvän.⁷⁹ Laki saatettiin kuitenkin voimaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mikä ei johtunut vallanjakoperiaatteeseen liittyvistä jännitteistä, vaan rajoituksesta valittaa rikesakkoasiasta korkeimpaan oikeuteen.⁸⁰

Huomionarvoista vuonna 2020 voimaan tulleen tieliikennelain lainvalmistelussa on, että vaikka hallituksen esityksessä tunnustetaan liikennevirhemaksuprosessissa siirrettävän tuomiovaltaa hallintoviranomaiselle⁸¹, perustuslain 3 §:ssä säädettyyn vallan kolmijako-opin mukaiseen vallanjaon ongelmallisuuteen ei oteta kantaa edes maininnan tasolla. Hallituksen esityksessä tämä asia olisi tavanomaisimmin sisällytetty säätämisyjärjestystä koskevaan lukuun, koska perustuslain kanssa ristiriidassa oleva säädös olisi säädettävä poikkeuslakina perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁸² Liioin lainvalmisteluun osallistuneet eduskunnan perustuslakivaliokunta tai lakivaliokunta eivät ottaneet kantaa vallanjaon ongelmallisuuteen. Tämä johtunee siitä, että rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyä koskevissa lainvalmisteluissa perustuslakivaliokunta oli jo aikaisemmin 1980-luvulla ja uudelleen 1990-luvulla pohtinut asiaa.⁸³ Perustuslakivaliokunta sivusi aihetta myös vuonna 2005 säädettäessä lakia Metsähallituksen erävalvonnasta ja lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta. Laissa annettiin erätarkastajalle oikeus käyttää rikesakko- ja rangaistusvaatimusmenettelyä tietyissä tilanteissa. Tässä yhteydessä valiokunta totesi, että tuomiovallan käytön *edelleen laajentamiseen* tuomioistuinelaitoksen ulkopuolelle on suhtauduttava pidättyväisesti.⁸⁴ Uudessa tieliikennelaissa säädetty liikennevirhemaksu ei asiallisesti laajentanut hallintoviranomaisen tuomiovallan käyttöä, koska se korvasi suoraan suurimman osan aikaisemmin niinkään hallintoviranomaisen rikesakkomenettelyssä käsittelemistä seuraamuksista.⁸⁵ Tämän lisäksi uudessa tieliikennelaissa edellä mainitut perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön mukaiset kriteerit täytyivät, eikä vallanjakoon liittyvää problematiikkaa siten tarvinnut enää erikseen mainita.

⁷⁹ *PeVL 1/1982 vp*, s. 4–5.

⁸⁰ *Kiiski 2010*, s. 103.

⁸¹ *HE 180/2017 vp*, s. 139.

⁸² *Jyränki 2000*, s. 173.

⁸³ *Kiiski 2010*, s. 102. Ks. myös *PeVL 1/1982 vp*, s. 3–5; *PeVL 12/1993 vp*, s. 1.

⁸⁴ *PeVL 46/2005 vp*, s. 3–4.

⁸⁵ *PeVL 9/2018 vp*, s. 2. Ks. myös *Kiiski 2010*, s. 106, jonka mukaan perustuslakivaliokunta teki samanlaista vertailua valmisteltaessa lakia sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010), jolla ei ollut tarkoitus laajentaa tuomiovallan käyttöä tuomioistuimen ulkopuolelle verrattuna rangaistusmääräyksellä ja rikesakolla rangaistavien rikkomusten silloiseen piiriin.

Sen sijaan perustuslakivaliokunta puuttui ehdollisen rikesakon korvaajaksi kaavailtuun ajoneuvokohtaiseen liikennevirhemaksuun, jota koskevaa sääntelyä muutettiin hallituksen esityksestä varsinaiseen lakiin. Hallituksen esityksen mukaan ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu olisi voitu määrätä *haltijavastuun* perusteella moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tehdystä automaattisen liikennevalvonnan yhteydessä havaitusta rikkomuksesta kuljettajaa selvittämättä tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä. Postitse tai sähköisenä tiedoksiantona ajoneuvon omistajalle, haltijalle tai käyttövastaavalle toimitetusta liikennevirhemaksusta olisi vastannut ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Näistä kolme ensin mainittua olisivat kuitenkin olleet vastuusta vapaita, jos he olisivat saattaneet todennäköiseksi, etteivät olleet tehneet liikenne rikkomusta. Käyttövastaava puolestaan olisi vapautunut vastuusta ilmoittamalla, kenen käytössä ajoneuvo oli tekohetkellä ollut, tai ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi oli anastettu.⁸⁶

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta poikkesi voimassa olleesta sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa (754/2010) säädetyistä ehdollisesta rikesakosta seuraamuksen vastustamiseen liittyvän näyttövastuun osalta. Ehdollisen rikesakon saanut saattoi vastustaa saamaansa seuraamusta ilman erityisiä perusteita, jonka jälkeen asia eteni normaalina rikosasian esitutkintana ja jossa viranomaisella oli vastuu näyttää toteen tekijän syyllisyys. Sen sijaan ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun oikaisuvaatimusmenettelyssä näyttövastuu syyttömydestä olisi ollut seuraamuksen saajalla. Käytännössä ehdotettu ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun sääntely olisi mahdollistanut sanktiomenettelyn käynnistämisen tunnistamalla automaattisessa liikenteenvalvonnassa vain ajoneuvon rekisterikilpi. Ajoneuvon kuljettajaa ei olisi välttämättä tarvinnut tunnistaa tai kuvata ollenkaan, tai ainakaan ajoneuvon kuljettajasta otettua valokuvaa ei olisi tarvinnut hyödyntää seuraamusmenettelyn missään vaiheessa.⁸⁷ Hallituksen ehdotus haltijavastuun käyttönotolle liittyi automaattisen liikenteenvalvonnan tekniseen kehittämiseen sekä automaattisen liikenteenvalvonnan kattavuuden lisäämiseen myös liikennesääntöihin, joita ei ollut ennen valvottu automaattisesti. Poliisin hallinnollisia prosesseja haluttiin myös automatisoida enemmän.⁸⁸

⁸⁶ HE 180/2017 vp, s. 148–149.

⁸⁷ PeVL 9/2018 vp, s. 6–7.

⁸⁸ HE 180/2017 vp, s. 141.

Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn haltijavastuuseen sisällytettyä käännettyä todistustaakkaa perustuslain turvaamien oikeusturvatakeiden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen sisältämän syyttömyysolettaman kannalta.⁸⁹ Syyttömyysolettaman mukaan rikkomuksesta epäiltyä on pidettävä lähtökohtaisesti syyttömänä, kunnes viranomainen on näyttänyt toteen hänen syyllisyytensä. Syyttömyysolettama luo pohjan itsekriminointisuojaalle, jonka periaatteen mukaan rikkomukseen syyllistynyttä ei voida velvoittaa myötävaikuttamaan tutkittavana olevan asian selvittämiseen.⁹⁰

Perustuslakivaliokunta punnitsi käännetyn todistustaakan ongelmaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vuonna 2004 antaman *Falk*-ratkaisun kautta. Kyseinen ratkaisu liittyy Alankomaissa vuonna 1998 tapahtuneeseen liikenne rikkomukseen, jossa *Joost Falk* -nimisen henkilön omistamalla ajoneuvolla oli syyllistytty esteettömän kulun antamatta jättämiseen suoja tiellä olevalle jalankulkijalle. Teko oli kuvattu poliisin automaattivalvonnassa ja siitä lankesi Falkille haltijavastuuseen perustuva Alankomaiden lainsäädännön mukainen hallinnollinen sanktio. Ajoneuvon todellista kuljettajaa ei ollut pystytty valokuvaamaan tekohetkellä. Alankomaiden lainsäädännön mukaan Falk olisi voinut vapautua vastuusta ainoastaan pystymällä osoittamaan todisteellisesti autonsa tulleen myydyksi, vuokratuksi tai anastetuksi. Falk valitti saamastaan sanktiosta ja toimitti syyttäjälle auton todellisen kuljettajan nimen ja osoitteen pystymättä kuitenkaan todistamaan syyttömyyttään säädetyillä perusteilla. Syyttäjä piti Falkille määrätyn sanktion voimassa.⁹¹ Valitus päättyi aikanaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, joka niin ikään ratkaisi tapauksen Alankomaiden eduksi. EIT perusteli ratkaisuaan sillä, että syyttömyysolettama ei ole absoluuttinen oikeus, vaan oikeusjärjestys operoi erilaisilla oikeusolettamilla. Olennaista on olettamien mahtuminen oikeasuhtaisuuden rajoihin. Keinojen tulee siis olla tavoiteltaviin päämääriin nähden oikeassa suhteessa. Alankomaiden tapauksessa tavoitteena oli ollut liikenneturvallisuuden edistäminen, joka oli toteutettu teknisellä valvonnalla. Haltijavastuun tarkoituksena oli varmistaa, että tekohetkellä tunnistamatta jäänyt kuljettaja voitiin saattaa vastuuseen ilman *liiallista taakkaa* viranomaisille.⁹²

⁸⁹ *PeVL 9/2018 vp*, s. 5.

⁹⁰ *Tarkka 2016*, s. 492, 489.

⁹¹ *Falk v. Alankomaat* (2004).

⁹² *Kiiski – Koillinen 2016*, s. 97.

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomessa suoritettava automaattivalvonta tulee myös tulevaisuudessa perustumaan ajoneuvon kuljettajan kuvaavaan tekniikkaan, mihin perustuen valokuvaamista ei voitane jatkossakaan pitää EIT:n käytännön mukaisena liiallisena taakana. Siten hallituksen esityksen mukainen ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksumenettely ei olisi toteuttanut PeL 21 §:n mukaisten hyvän hallinnon takeiden edellyttämää hallintotoiminnan oikeasuhtaisuusvaatimusta, jos viranomaisella olisi hallussaan valokuvan osoittama tieto tekijän syyllisyydestä tai syyttömyydestä, mutta se ei olisi velvollinen hyödyntämään sitä edes menettelyn oikaisuvaatimusvaiheessa.⁹³ Asiallisesti ehdotetun kaltainen haltijavastuun toteuttaminen ajoneuvokohtaisessa liikennevirhemaksumenettelyssä olisi heikentänyt merkittävästi epäillyn oikeusturvan tasoa ja sotinut vastaan keskeisiä oikeusvaltiollisia vaatimuksia, joiden mukaan seuraamus rikkomuksesta tulee kohdistaa nimenomaan rikkomuksen tekijään. Lisäksi lakiehdotus oli perustuslakivaliokunnan mukaan myös vastaan tieliikennelain uudistukselle asetettua tavoitetta vastata edellistä lakia paremmin perustuslain asettamiin vaatimuksiin.⁹⁴

Lopulta lakiehdotus hyväksyttiin muutettuna eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan ehdotusten mukaisesti siten, että ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu voidaan määrätä vain, jos rikkomuksen tekijä on valokuvattu tai vastaavalla teknisellä järjestelmällä tallennettu tunnistettavasti. Tämän lisäksi valokuva tai muu tallenne on liitettävä ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen. Lopullisen sääntelyn oli näin määrä vastata paremmin sekä perustuslailla turvattuihin hyvän hallinnon periaatteisiin että hallintolain (434/2003) 31 §:n mukaisiin vaatimuksiin hallintoasian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä.⁹⁵ Pitää lisäksi huomata, että tunnistettavuusvaatimus ei merkitse sitä, että poliisi pyrkisi nimenomaisesti tunnistamaan eli henkilöimään erikseen jokaisen valokuvaamansa rikkomukseen syyllistyneen henkilön. Haltijavastuun ollessa edelleen olemassa tunnistettavuusvaatimus merkitsee, että rikkomukseen syyllistynyt ajoneuvon kuljettaja on *tarvittaessa* pystyttävä tunnistamaan.⁹⁶

Uuden tieliikennelain mukaisen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksusääntelyn soveltamisessa rikkomuksen tekijän tunnistettavuusvaatimus on johtanut siihen, että entistä suurempi

⁹³ *PeVL 9/2018 vp*, s. 6–7.

⁹⁴ *PeVL 9/2018 vp*, s. 5.

⁹⁵ *PeVL 9/2018 vp*, s. 7; *LaVL 9/2018 vp*, s. 5–6.

⁹⁶ *Poliisihallitus 2020*, s. 9.

osa automaattisessa liikennevalvonnassa otetuista valokuvista joudutaan poistamaan jo esi-seulonnassa, mikä johtuu kuvien huonosta laadusta. Ennen uuden tieliikennelain voimaantuloa noin 10–20 prosenttia kuvista poistettiin ilman ehdollisen rikesakkomenettelyn aloittamista. Heinäkuussa 2020 valokuvista jouduttiin poistamaan noin puolet, koska niistä ei voinut tunnistaa rikkomuksen tekijää.⁹⁷

4.4 Hallinnollisen seuraamuksen rangaistusluonteisuus

4.4.1 Hallintosanktion rikosoikeudellinen luonne kansallisen oikeuden näkökulmasta

Kimmo Kiisken mukaan rikosoikeudellisen ja hallinnollisen rankaisemisen suhdetta ei ole Suomessa juurikaan käsitelty. Suomesta puuttuu esimerkiksi hallinnollisen seuraamusjärjestelmän lainsäädäntöteoreettinen kaava tai oppirakennelma. Keskustelua aiheesta tulisi kuitenkin käydä, sillä rikoksen ja hallinnollisen asian käsittelyssä on joitain perustavaa laatua olevia eroja. Rikokset käsitellään PeL 99 §:n mukaan käräjä-, hovi- ja korkeimmassa oikeudessa ja niihin sovelletaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia (689/1997), esitutkintalakia (805/2011) ja pakkokeinolakia (806/2011). Hallintolainkäyttöasiat sen sijaan kuuluvat alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan ja hallinnollinen seuraamus määrätään hallintolain (434/2003) ja lain oikeudenkäynneistä hallintoasioissa (808/2019) säätämässä järjestyksessä. Tästä huolimatta Kiiski katsoo hallinnollisten seuraamusten olevan vallitsevassa oikeustilassa vaikutuksiltaan rikosoikeudellisten rangaistusten kaltaisia, koska myös niiden uhalla on tarkoitus saada aikaan ennaltaehkäisevää (preventiivistä) käyttäytymistä eli toimia yleisestävasti.⁹⁸

Preventioteorioiden keskeinen sisältö liittyy rangaistuksen hyötyvaikutuksiin. Yleispreventiiviset teoriat tarkastelevat rangaistuksen vaikutusta laajalti yhteiskunnassa. Niiden mukaan rangaistuksella on tarkoitus saada aikaan pelotusvaikutus, joka estää potentiaalisia rikosten tekijöitä tekemästä rikoksia. Erityispreventiivisissä teorioissa huomio kiinnitetään rikosten tekijään, jolloin rangaistuksella pyritään estämään rikosentekijää uusimasta rikoksia.⁹⁹ Nopeusvalvonnan tehostamisen on katsottu lisäävän kiinnijäämisriskiä, mitä kautta se korostaa sääntöjen noudattamisen tärkeyttä ja lisää pelotusvaikutusta. Pelotusvaikutuksen toteuttama yleisestävä vaikutus on näin ollen keskeistä, ei sanktion nimeäminen rikosoikeudelliseksi tai

⁹⁷ *Helsingin Sanomat* 2020.

⁹⁸ *Kiiski* 2009, s. 35, 37–38. *Kiiski – Koillinen* 2016, s. 85.

⁹⁹ *Melander* 2016, s. 30–31.

hallinnolliseksi. Siten hallinnollisen seuraamuksen luonne ja tarkoitus ei poikkeaisi ollenkaan rikosoikeudellisesta rangaistuksesta. Hallinnollista seuraamusta tulisikin käyttää yhteiskunnalliselta moitittavuudeltaan vähäisissä rikkomuksissa, jos sen aiheuttaman pelotusvaikutuksen katsotaan riittävän normin rikkomisen ehkäisemiseen. Seuraamuksen nimellä ei voida katsoa olevan ainakaan sanottavasti vaikutusta vähäisten ylinopeuksien paheksuttavuuteen tai ihmisten käsitykseen liikennesääntöjen noudattamisen kannattavuudesta.¹⁰⁰

Rangaistusluonteisuuden perustana voidaan siis todeta olevan sanktion yleisestävä funktio, mikä jo lähtökohtaisesti lähentää hallinnollista seuraamusprosessia kohti rikosprosessia. Rangaistusluonteisten seuraamusten määrääminen hallintotoiminnassa taas asettaa hallintoprosessille tiettyjä rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämiseen liittyviä periaatteita ja laatuvaatimuksia, joista keskeisimpiä ovat laillisuusperiaate, syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja sekä oikeusturvan tehokkuuteen liittyvä vaatimus.¹⁰¹

4.4.2 Hallintosanktion rikosoikeudellinen luonne Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta

Suomi liittyi vuonna 1989 täysjäseneksi Euroopan neuvostoon, jonka puitteissa tehty yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta eli Euroopan ihmisoikeussopimus ratifioitiin Suomen oikeusjärjestykseen 10.5.1990 (SopS 18–19/1990).¹⁰² EIS koostuu yleissopimuksesta ja siihen myöhemmin liitetyistä pöytäkirjoista. Sopimuksen 1 artiklan velvoittamana Suomi on sitoutunut takaamaan jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla yleissopimuksessa määritellyt oikeudet ja velvollisuudet.¹⁰³ Tässä esityksessä kiinnostus keskittyy 6 artiklassa määriteltyyn oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin siihen myöhemmin liitettyine lisäpöytäkirjoineen.

Muiden pohjoismaiden tavoin Suomi on omaksunut kansainvälisten sopimusten ja kansallisen oikeuden välisen suhteen osalta dualistisen mallin, jossa eduskunnan on paitsi hyväksyttävä, myös saatettava lailla voimaan Suomea sitomaan tarkoitetut lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät kansainväliset sopimukset.¹⁰⁴ Vaikka EIS on inkorporoitu Suomen oikeusjärjestykseen tavallisella lailla, ei perustuslailla, se voidaan aineellisessa mielessä

¹⁰⁰ Tolvanen 2002, s. 213–215, 203–204.

¹⁰¹ Kiiski – Koillinen 2016, s. 86; Selander 2008, s. 407.

¹⁰² Pellonpää ym. 2012, s. 7–8.

¹⁰³ Hirvelä – Heikkilä 2018, s. 2–3, 7.

¹⁰⁴ Pellonpää ym. 2012, s. 57.

lukea Suomen valtiosäntöön. Siten Suomen perustuslain perusoikeussäännökset on valtiolisäisesti taattu ihmisoikeussopimusta hierarkkisesti korkeammalla tasolla. Kansallisen perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen välistä suhdetta tarkasteltaessa pitää silti huomioida, että kansallisella lainsäätäjällä ei ole valtaa EIS:n sisältöön eikä voimassaoloon, eikä se voi vaikuttaa niihin ainakaan niin kauan kuin Suomi ylläpitää sopimusvelvoitettaan. Tässä mielessä EIS:llä voidaan sanoa myös pyrittävän sopimusvaltioiden lainsäädännön tietynlaiseen yhtenäistämiseen. EIS:n velvoitteiden noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuim.¹⁰⁵

Pohdittaessa liikennevirhemaksun kaltaisen hallinnollisen seuraamuksen rangaistusluonteisuutta ja hallinnolliselta prosessilta edellytettäviä oikeusturvatakeita ei voida sivuuttaa EIT:n *Engel*-ratkaisua vuodelta 1976¹⁰⁶, jossa EIT määritteli ensimmäistä kertaa rikosoikeudelliselle ja hallinnolliselle rankaisemiselle kolme erottavaa kriteeriä rikkeestä määrättävän sanktion ominaisuuksien perusteella. Mainitulla ratkaisulla EIT hahmotteli yleiset mittapuut, joiden avulla rikosoikeudelliselle järjestelmälle ominaisista erityisistä oikeussuojajärjestelyistä ei voida poiketa myöskään hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä.¹⁰⁷ Toisin sanoen Engel-kriteerien mukaan rikosoikeudellisen oikeusturvan minimistandardeista ei ole mahdollista poiketa, vaikka sanktio olisi kansallisesti luokiteltu kuuluvaksi hallinto-oikeuden alaan. Keskeistä on seuraamuksen identiteetti. Jos seuraamus on rangaistusluonteinen, sitä määrättäessä on noudatettava EIS:n 6 artiklassa määriteltyjä rikosoikeudellisen oikeusturvan takeita.¹⁰⁸

Nämä niin sanotut Engel-kriteerit ovat: a) teon oikeudellinen luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan, b) teon todellinen luonne ja c) määrättävissä olevan seuraamuksen ankaruus. EIT:n luoma kriteeristö ei silti vaadi jäsenvaltiota luopumaan kansallisesti ymmärrästyistä rangaistuskäsitteistä. Seuraamuksen saajan kannalta on kuitenkin merkityksellistä, että sopimusvaltion oikeusjärjestelmän on ulotettava oikeussuojan takeet myös niihin seuraamuksiin, jotka ovat EIT:n tarkoittamassa mielessä rangaistukseen rinnastettavia.¹⁰⁹ Mainituista kriteereistä yhdenkin täyttyminen riittää EIS:n velvoitteiden tulemiseksi sovelletta-

¹⁰⁵ *Jyränki* 2000, s. 74–75, 280.

¹⁰⁶ *Engel ym. v. Alankomaat* (1976).

¹⁰⁷ *Kiiski* 2009, s. 43–44.

¹⁰⁸ *Kiiski* 2011b, s. 58.

¹⁰⁹ *Tapani – Tolvanen* 2017, s. 8.

viksi. Siten kriteerit estävät esimerkiksi vähäisten liikenerikkomusten nimittämisen hallinnollisiksi rikkomuksiksi vain siksi, että voitaisiin tinkiä EIS:n takaamasta oikeusturvasta. Edellä kirjoitetun perusteella voidaan päätyä siihen lopputulokseen, että esimerkiksi ylinopeudesta rikosoikeudellisen rangaistuksen asemesta määrättävää liikennevirhemaksua on EIT:n määrittelemän linjan perusteella pidettävä rangaistuksena.¹¹⁰

4.5 Hallinnollinen seuraamusjärjestelmä ja ne bis in idem -periaate

Edellä tässä esityksessä on jo tuotu esiin näkökulmia hallinnollisen seuraamuksen rangaistusluonteisuuden merkityksestä asianosaisen oikeusturvatakeiden kannalta. Seuraamuksen rangaistusluonteisuus takaa hallinnollisesta luonteestaan huolimatta asianosaiselle sen, että menettelyssä on noudatettava rikosoikeudelliseen järjestelmään verrattavissa olevia oikeusturvaelementtejä. Tärkeydessään vähintään sen kanssa samalla tasolla oleva hallinnollisen seuraamuksen rangaistusluonteisuuden merkitys tulee esiin *ne bis in idem* -periaatteen tarkastelussa.

Ne bis in idem (”ei kahta kertaa samassa asiassa”¹¹¹) on oikeusperiaate, jonka pääasiallinen sisältö tiivistyy kieltoon tutkia uudelleen tekoa tai rangaista uudelleen teosta, josta henkilö on lopullisesti vapautettu tai tuomittu. Periaate juontuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklasta ja siitä on myös määräys Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 14 artiklan 7 kohdassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklassa, jotka ovat kaikki inkorporoitu Suomen oikeusjärjestykseen osana kansainvälisiä sopimusvelvoitteita. Puhtaasti kotoperäisessä lainsäädännössä kaksoisrangaistuksen kiellon katsotaan sisältyvän Suomen perustuslain 21 §:n 2 momenttiin lailla turvatuista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista. Tämän esityksen kannalta on huomattava, että EIT:n ratkaisukäytännössä kahdesti rankaisemisen kieltö koskee myös hallinnollisia seuraamuksia sekä sanktiokokonaisuuksia, joissa hallinnolliset seuraamukset ovat ikään kuin kietoutuneena yhteen rikosoikeudellisten rangaistusten kanssa aiheuttaen mahdollisia oikeusturvaongelmia.¹¹² Kaksoisrankaisemisen ongelma-kohta ilmenee siis hallintoviranomaisen määräämän rangaistusluonteiseksi katsottavan hal-

¹¹⁰ Tolvanen 2002, s. 212–213.

¹¹¹ HE 81/2017 vp, s. 3.

¹¹² Tarkka 2016, s. 506–507.

linnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen kohdatessa toisensa. Tällaisessa tapauksessa molempia seuraamuksia ei ole mahdollista määrätä, jos seuraamukset kohdistuisivat samaan tekoon.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon problematiikka hallinnollisten seuraamusten käytön lisääntyessä on tunnustettu oikeusministeriön Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025, jossa määriteltiin keskipitkän aikavälin tavoitteeksi arvioida hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevaa lainsäädäntöä ja siinä käytettyjä vaihtelevia sääntelytapoja kaksoisrangaistavuuden ehkäisemiseksi. Mietinnön mukaan olisi tarpeellista selkeyttää ja täsmentää hallinnollisia seuraamuksia koskevaa prosessisääntelyä.¹¹³

Ongelmalliseksi kaksoisrangaistavuuden kiellon hallintotoiminnassa tekee se, että viranomaistoimintaan kuuluu monenlaisia toimenpiteitä, joista vain osaa on pidettävä hallinnollisina rangaistusluonteisina seuraamuksina ja joita ei sen perusteella voida määrätä *ne bis in idem* -periaatteen mukaan samasta teosta, jos teosta on jo annettu rikosoikeudellinen rangaistus. Esimerkiksi rattijuopumuksesta ja liikenneturvallisuuden vaarantamisesta sakkoon ja ajokieltoon käräjäoikeudessa tuomitun taksinkuljettajan ajoluvan peruuttamista määräajaksi poliisilaitoksen hallintopäätöksellä ei katsottu kaksoisrangaistukseksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:96. Ratkaisun mukaan käräjäoikeuden tuomitsemat sakko ja ajokielto olivat rikosoikeudellisia rangaistuksia, mutta poliisilaitoksen tekemä ammattiajoluvan peruttaminen ei ollut. Ymmärtääkseni tämä johtui siitä, että ajoluvan peruuttaminen ei ollut suoraan seurausta tehdyistä rikoksista, vaan kysymyksessä oli tehtyjen rikosten perusteella siitä, täyttikö henkilö edelleen ammattiajoluvan hakijalle asetetut vaatimukset. Ajoluvan peruuttamismenettely ei siten johtunut *ne bis in idem* -periaatteen edellyttämästä *samasta asiasta*.

Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2015:186 antaa perspektiiviä pohdittaessa viranomaisen hallinnollisen toimenpiteen välistä rajanvetoa rikosoikeudelliseen rangaistukseen kaksoisrankaisemisen näkökulmasta. Tapauksessa henkilöauton kuljettajalle oli annettu päiväsakkorangaistus liikennekäytöstä poistetun ja määräaikaikatsastamattoman auton kuljettamisesta liikenteessä. Saman teon perusteella Liikenteen turvallisuusvirasto oli

¹¹³ Oikeusministeriö 2013, s. 23.

määrännyt kuljettajalle, joka oli myös auton omistaja, ajoneuvoveroa 10 euroa ja ajoneuvoveron lisäveroa 2078,67 euroa, koska liikennekäytöstä poistettua ajoneuvoa oli käytetty liikenteessä. Maksun määrä oli sinänsä oikein laskettu ja perustui suoraan ajoneuvoverolain asianomaiseen pykälään. Ratkaisussaan KHO totesi, että ajoneuvoveron lisäveron määräämisessä oli kysymys *ne bis in idem* -periaatteen vastaisesta kaksoisrankaisemisesta. Ratkaisuun KHO perusteli sillä, että vaikka ajoneuvoveron lisävero ei ole Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan rikosoikeudellinen seuraamus, sitä on pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan rikosoikeudellisen luonteen omaavana sanktiona. Vaikka kyseessä oleva lisävero on ikään kuin vahingonkorvaus maksamattomasta verosta, sillä on myös ennaltaehkäisevä ja rangaistuksellinen tarkoitus, mikä johtuu vältettyyn veroon verrattuna korkeasta lisäveron määrästä. KHO:n ratkaisusta on siis tunnistettavissa lisäveron määräämisen kohdistuminen suoraan samaan teokseen kuin teosta annettu sakkorangaistus eli *ne bis in idem* -periaatteen vaatima *sama asia* sekä lisäveron suuri määrä, joka muodostaa sen määräämiselle yleisestävän ja rankaisullisen funktion.

Ennen edellä mainittua KHO:n vuoden 2015 vuosikirjaratkaisua liikennekäytöstä poistetun ajoneuvon käyttämisestä liikenteessä oli tavallisesti seuraamuksena sekä sakko että ajoneuvoveron lisävero, koska lisäveroa ei pidetty kaksoisrangaistuksena. KHO:n ratkaisu aiheutti muutoksia ajoneuvoverolakiin, ajoneuvolakiin, polttoainemaksusta annettuun lakiin ja rikesakkorikkomuksista annettuun lakiin. Muutokset tulivat voimaan 1.12.2017.¹¹⁴ Lakimuutosten seurauksena tilanteissa, joissa liikennekäytöstä poistetun ajoneuvon käyttäminen liikenteessä muodostaa mahdollisuuden kaksoisrangaistukseen, viranomaisen luopuu rikosoikeudellisista toimenpiteistä ja tapauksessa määrätään ainoana sanktiona ajoneuvoveron lisävero.¹¹⁵

Vuonna 2020 uudistetussa tieliikennelaissa (729/2018) *ne bis in idem* -periaate on huomioitu säätämällä liikennevirhemaksun määräämistä koskevassa 160 §:ssä erityiset kiellot määrätä liikennevirhemaksu, jos 1) tienkäyttäjää epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharjinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, 2) tienkäyttäjälle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus, 3) tienkäyttäjää epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta tai 4) rikkomus käsitellään pysäköinninvalvonnasta annetun

¹¹⁴ *Polisihallitus* 2017, s. 1.

¹¹⁵ *HE 81/2017 vp*, s. 9.

lain (727/2011) mukaisessa järjestyksessä. Pykälä antaa etusijan samalla teolla tehdystä rikoksesta määrättävälle rangaistukselle, jolloin liikennevirhemaksu jätetään määräämättä. Yksinkertainen esimerkki tällaisesta tapauksesta on lievää suurempi ylinopeus, josta epäilty ei käytä ajon aikana turvavyötä. Ajoneuvon kuljettajaa epäillään RL 23 luvun 1 §:n mukaisesta liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, josta rangaistuksena on päiväsakkorangaistus. Samalla teolla tehtyä turvavyön käyttämättä jättämistä ei voida käsitellä liikennevirhemaksulla, joka siitä voisi normaalisti olla seuraamuksena ilman samalla teolla ajettua ylinopeutta. Turvavyön käyttämättä jättäminen ei voi myöskään olla liikenneturvallisuuden vaarantamisesta annetussa sakkomääräyksessä välittömästi rangaistuksen mittaamiseen vaikuttavana seikkana, koska kyseessä on liikennesrikkomus, joka ei ole rikos. Tällaisessa tilanteessa turvavyön käyttämättä jättäminen jätetään prosessissa kokonaan huomiotta.¹¹⁶ Ennen nykyisen tieliikennelain voimaantuloa sekä ylinopeus että turvavyön käyttämättä jättäminen täyttivät molemmat rikoksen tunnusmerkistön. Asiaan ei liittynyt nykyisen kaltaista kaksoisrangaistuksen problematiikkaa, vaan teosta määrättiin RL 7 luvun 3 §:n mukainen yhteinen sakkorangaistus samalla teolla tehdystä rikoksesta.

¹¹⁶ *LaVL 9/2018 vp*, s. 15–16.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Päätelmät

Suomi on ollut koko lainsäädäntöhistoriansa ajan massarikkomustenkin osalta laajalti rikosoikeudelliseen sanktiojärjestelmään nojaava maa. Kansallinen lainsäädäntö on kuitenkin asteittain kehittynyt kohti vähäisten rikkomusten käsittelyä rikosoikeudellisen järjestelmän asemesta hallintomenettelyssä. Kysymyksessä on yleiseurooppalainen ilmiö. Esimerkiksi Saksassa vähäiset tieliikenne rikkomukset on käsitelty hallinnollisella sakolla jo 1950-luvulta lähtien.¹¹⁷ Myös Viron ja Alankomaiden oikeusjärjestelmistä löytyy yhtymäkohtia Suomen nykyiseen hallinnolliseen tieliikenteen seuraamusjärjestelmään.¹¹⁸ Suomalaisessa lainsäädäntöperinteessä vähäisten tieliikenne rikkomusten siirtäminen hallinnolliseen menettelyyn 1.6.2020 voimaan tullessa tieliikennelaisissa merkitsi tähän asti suurinta tuomiovallan siirtoa tuomioistuimilta hallintoviranomaisille.

Tieliikenteen seuraamusjärjestelmää piti kehittää, koska massarikosten rikosoikeudellisen selvitysprosessin katsottiin kuormittavan liikaa esitutkintaviranomaisia ja oikeuslaitosta. Uuden tieliikennelain esitöissä vähäisten tieliikenne rikkomusten sanktioinnista kokonaan luopumista ei pidetty toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona sitä sen kummemmin perustelematta. Voidaan kuitenkin ajatella, että laajamittaisella, vaikkakin vain vähäisiin lain rikkomuksiin kohdistuvalla, sanktioimattomuudella voisi olla tuntuvia negatiivisia vaikutuksia liikennelakinormien yleisestäävyyteen eli lain yleiseen ohjaus- ja pelotusvaikutukseen. Tämä taas sotisi vastaan turvallisen ja sujuvan tieliikenteen tavoitteita. Vähäisenä syynä taloudellisten sanktioiden säilyttämiseen tieliikenteen seuraamusjärjestelmässä ei voitane pitää myöskään näiden sanktioiden merkitystä valtion tulonmuodostuksessa. Sakkotulot ja tulot hallinnollisista maksuseuraamuksista sisältyvät valtion vuotuisen talousarvioon.¹¹⁹ Seuraamusjärjestelmän muutosten vaikutukset valtion budjettiin olivat osana vuoden 2020 tieliikennelakiehdotuksesta annettua eduskunnan lakivaliokunnan lausuntoa. Lausunnossa punnittiin seuraamusjärjestelmän eri vaihtoehtojen kustannuksia suhteessa valtion budjetin lisäykseen.¹²⁰ Tämä osoittaa mielestäni, kuinka keskeisessä osassa uudistuksessa oli löytää

¹¹⁷ HE 180/2017 vp, s. 118–119.

¹¹⁸ HE 180/2017 vp, s. 121–122, 125.

¹¹⁹ HE 146/2020 vp, s. 65, 86–87 “Kohta 39. Muut sekalaiset tulot. Selvitysosa: Momentille tuloutetaan sakkorangaistuksista sekä rangaistusluonteisista hallinnollisista maksuseuraamuksista kertyvä [sic] tulot.” Vuonna 2019 tilinpäätöksessä summa oli 122628 M€, vuoden 2020 talousarviossa 130000 M€ ja vuoden 2021 talousarvioesityksessä 167000 M€. Nousua edelliseltä vuodelta vuodelle 2021 ennakoidaan siis olevan 28 %.

¹²⁰ LaVL 9/2018 vp, s. 10.

yhtäältä mahdollisimman tehokas eli vähän viranomaista kuormittava järjestelmä, joka kuitenkin turvaisi valtion saamien tulojen tason tai jopa lisäisi niitä. Pitää muistaa, että samainen hallitus, joka valmisteli esityksen uudeksi tieliikennelaiksi, esitti vuoden 2016 valtiopäivillä päiväsakkojen ja rikesakkojen rahamäärien kaksinkertaistamista osana valtiontalouden sopeutustoimia.¹²¹ Tästä näkökulmasta hallituksen tieliikennelain esitöissä mainitsemat tavoitteet liikenteenvalvonnan automatisaation ja monipuolisuuden lisäämisestä sekä valvontamuotojen kehittämistä kaksipyöräisten ajoneuvojen suuntaan¹²² antavat kokonaan uuden perspektiivin. Kaksipyöräisten ajoneuvojen automaattinen valvonta vaatisi esimerkiksi moottoripyöräisten valokuvaamisen takaa päin, mikä ei asiallisesti estäisi valvontamuotojen kehittämistä myöskään autojen valokuvaamiseen takaa päin kuljettajaa tunnistamatta. Tämä tieliikennelain uusien valvontamuotojen kehityssuunta pysähtyi kuitenkin eduskunnan perustuslakivaliokuntaan, joka edellytti ajoneuvon kuljettajan valokuvaamisen jatkamista myös uuden tieliikennelain voimaan tullessa. Lakiuudistuksen lopputuloksena oli hallinnollinen seuraamusjärjestelmä, joka hallituksen tahdosta huolimatta poikkeaa ehdotettua vähemmän vanhasta rikosoikeudelliseen järjestelmään nojaavasta tieliikenteen sanktiojärjestelmästä.

Hallintomenettely on Suomessa varsin hyvin säännelty. Lainsäätäjää sitoo PeL 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan hallinnollisenkin seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi PeL 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus vaatii, että myös hallinnollisia seuraamuksia koskevista säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, millaista lainvastaisista teoista voi seurata sanktio. On siten erityisen tärkeää, että säännökset tarjoavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä.¹²³ Lisäksi hallintolaki yleislakina täydentää erityislaissa olevia väljempiä tai kokonaan puuttuvia menettelysäännöksiä.¹²⁴ Tästä huolimatta hallinto-oikeudelliseen seuraamusjärjestelmään kohdistuvien yleisten oppien puutteesta tai ainakin seuraamusjärjestelmää koskevien säännösten hajanaisuudesta on aika ajoin esitetty kritiikkiä.¹²⁵

¹²¹ HE 1/2016 vp, s. 3 (Rauennut, ks. Eduskunnan kirjelmä EK 56/2018 vp).

¹²² HE 180/2017 vp, s. 141.

¹²³ Oikeusministeriö 2018, s. 28.

¹²⁴ Mäenpää 2016, s. 21.

¹²⁵ Ks. esim. Kiiski 2009, s. 34–35.

Vuoden 2020 tieliikennelain valmistelussa oli nähtävissä erityinen painotus pyrkimyksessä säilyttää hallinnon asiakkaan oikeusturva saman tasoisena siirryttäessä pois rikosoikeudellisesta järjestelmästä. Keskeisten rikosoikeudellisten oikeusturvan takeiden haluttiin toteutuvan myös hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä. Näitä mainittakoon syyttömyysolettama ja muutoksenhakuoikeus sekä oikeus tulla asiassa kuulluksi, johon säädettiin kuitenkin vähäinen poikkeus ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun osalta. Tällä voidaan katsoa olevan heikentävä vaikutus PeL 21 §:n 2 momentilla asianosaiselle turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, joihin yhtenä tärkeimmistä osa-alueista kuuluu oikeus tulla kuulluksi.

Varsin keskeistä edelliselle rikosoikeudellisen ja hallinnollisen järjestelmän erojen ja yhtäläisyyksien punninnalle on rangaistusluonteisuuden käsite. Hallinnollisen seuraamuksen erottaa muista viranomaisen määräämistä maksuista sen rangaistusluonteisuus, johon kytkeytyy oleellisesti määrätyn sanktion yleisestävä ja rankaisullinen luonne. Seuraamuksella valtiovalta osoittaa paheksuntaa henkilön virheellistä menettelyä tai laiminlyöntiä kohtaan ja pyrkii ennaltaehkäisemään teon toistumisen. Juuri nämä ominaisuudet tekevät viranomaisen määräämästä maksusta sen kaltaisen, että menettelyssä on noudatettava hallintomenettelysäännösten lisäksi soveltuvin osin myös rikosoikeudelliselle rankaisemiselle säädetyjä toimivalta- ja menettelytapanormeja. Siten seuraamuksen muodollinen määrittely lain säädännössä rikosoikeudellisen asemesta hallinnolliseksi ei voi missään tapauksessa myöskään mahdollistaa esimerkiksi oikeusturvanäkökohtien heikentämistä.

5.2 Loppusanat

Tässä opinnäytetyössä olen käsitellyt vuonna 2020 Suomen oikeusjärjestelmään tuotua uutta hallinnollista seuraamusta – liikennevirhemaksua. Käsittely on koostunut liikennevirhemaksun keskeisestä oikeudellisesta sisällöstä, minkä lisäksi olen käsitellyt hallinto-oikeudellisen seuraamuksen suhdetta rikosoikeudelliseen rangaistukseen sekä tällaisen jaottelun merkitystä. Käsittelyssä ja pohdinnoissa on sivuttu myös hallinnollisen seuraamusprosessin kohteeksi joutuneen henkilön oikeusturvaa pureutumatta kuitenkin syvemmälle aiheeseen.

Jatkotutkimuksena olisi mielenkiintoista tutkia, mitä seurauksia liikennevirhemaksun dekriminalisoinnilla laajemmin oli. Tutkimustuloksena olisi kiinnostavaa löytää vastaus siihen, mielletäänkö hallinnollinen liikennevirhemaksu yhtä tehokkaaksi seuraamukseksi kuin ri-

kosoikeudellinen rangaistus eli onko hallinnollisella virhemaksulla havaittavissa saman tasoisen yleisestävä tehokkuus kuin rikesakolla oli. Toiseksi olisi mielenkiintoista tutkia, toteutuuko hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä muodollisten oikeusturvan takeiden lisäksi myös tosiasiallisesti saman tasoiset oikeusturvan takeet kuin rikosoikeudellisessa järjestelmässä. Tätä tutkimuskysymystä voisi laajentaa myös yksityisten välisiin keskinäissuhteisiin, koska yksityisellä henkilöllä on oikeus odottaa valtiovallan suojaavan häntä myös toisen yksityisen häneen kohdistamilta oikeudenvastaisilta teoilta.¹²⁶ Voidaan puhua perusoikeuksien horisontaalisesta vaikutuksesta.¹²⁷ Viimeksi mainitusta kiinnostavana esimerkkinä mainittakoon kahden ajoneuvon välinen parkkipaikkakolari, joka luokitellaan tyypillisesti liikenne rikkomukseksi ja joka ei tätä nykyä ole rikos. Tällainen rikkomus ei edellytä vallitsevassa käytännössä poliisin paikalla käyntiä, vaikka vahingon aiheuttajasta olisi epäselvyyttä. Osalliset ratkaisevat asian keskenään.¹²⁸ Jos kumpikaan osallinen ei myönnä syyllisyyttään, vahinkoa kärsineen osapuolen voi olla vaikeaa saada asiassa oikeutta. Tilanne muuttuu täysin, jos kahden ajoneuvo välisessä kolarissa jompikumpi on aiheuttanut vaaraa toisen tienkäyttäjän hengelle tai terveydelle, jolloin teko katsotaan rikokseksi. Silloin poliisilla on velvollisuus tutkia asia käyttäen tarvittaessa kaikkia rikoksen esitutkinnan mahdollistamia keinoja. Syyttäjä voi myös ajaa tällaisessa tapauksessa asianomistajan korvausvaatimusta käräjäoikeudessa. Hallinnollisesta järjestelmästä tällaiset tosiasiallista oikeusturvaa luovat elementit näyttävät puuttuvan.

¹²⁶ HE 309/1993 vp, s. 47.

¹²⁷ Jyräki 2000, s. 288.

¹²⁸ HE 180/2017 vp, s. 156.