

Liikennevirhemaksu

– Rikosoikeudellinen ja valtiosääntöoikeudellinen poikkileikkaus tieliikenteen uuteen seuraamusjärjestelmään.

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Maisteritutkielma
Konsta Arvelin
Rikosoikeus
Kevät 2018

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Liikennevirhemaksu – Rikosoikeudellinen ja valtiosääntöoikeudellinen poikkileikkaus tieliikenteen uuteen seuraamusjärjestelmään.

Tekijä: Konsta Arvelin

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Rikosoikeus

Työn laji: Tutkielma_X_Laudaturtyö___ Lisensiaatintyö___ Kirjallinen työ___

Sivumäärä: XVI + 88

Vuosi: 2018

Tiivistelmä:

Tutkielman aiheena on eduskunnassa käsiteltävänä olevan tieliikennelain kokonaisuudistuksen uusi hallinnollinen seuraamusjärjestelmä ja liikennevirhemaksu. Liikennevirhemaksu on uusi hallinnollinen maksuseuraamus, joka määrättäisiin vähäisistä liikenne rikkomuksista. Kyseessä on kriminaalipoliittisesti merkittävä uudistus, koska aikaisemmin hallinnollista seuraamusjärjestelmää ei ole ulotettu koskemaan näin laajaa kokonaisuutta. Tutkielmassa tarkastellaan hallinnollisten maksuseuraamusten suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin sekä rangaistuksen oikeudesta tieliikenteessä. Tutkielman tavoitteena on hahmotella hallinnollisen maksuseuraamuksen valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot ja selventää maksuseuraamuksen suhdetta rikosoikeudellisiin oikeusperiaatteisiin.

Tutkielmassa on hyödynnetty oikeusdogmaattista metodologiaa. Liikennevirhemaksusääntelyä on jäsenneilty voimassa olevan oikeuden avulla. Tärkeänä vertailukohtana on käytetty pysäköintivirhemaksua, ylikuormamaksua ja joukkoliikenteen tarkastusmaksua, jotka ovat tieliikenteessä jo sovellettavia hallinnollisia maksuseuraamuksia. Lisäksi tutkimuskysymyksiä on jäsenneilty kattavasti oikeuskirjallisuuden, virallisiasiakirjojen ja oikeuskäytännön avulla.

Liikennevirhemaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen maksuseuraamus, jonka oikeudellinen identiteetti rangaistuksena ei muutu, vaikka se sijoitetaan kansallisesti hallinto-oikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Perus- ja ihmisoikeudet asettavat hallinnolliselle rankaisemiselle samanlaisia reunaehtoja kuin rikosoikeudellisten rangaistusten käytölle. Tällaisia ovat erityisesti ihmisarvon kunnioittaminen, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, syyllisyysperiaate ja ne bis in idem -periaate. Rangaistuksia ei voi tarkastella pelkästään kansallisena ilmiönä, vaan laajemmin eurooppalaisena ilmiönä. Hallinnollisten maksuseuraamusten oikeudellisen identiteetin tulkintaan vaikuttaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa rikossyytteelle on annettu autonominen määritelmä. Liikennevirhemaksun punitiivinen funktio rinnastaa sen asiallisesti rikosoikeudelliseen rangaistukseen.

Liikennevirhemaksun valmistelussa on huomioitu kattavasti perustuslain ja ihmisoikeussopimusten ehdot ja vaatimukset. Uusi hallinnollinen maksuseuraamus kestää hyvin kriittisenkin tarkastelun ja tarjoaa mielenkiintoisen näkökulman tieliikenteen rankaisemiseen. Liikennevirhemaksu voi kääntää uuden sivun rationaalista rankaisemista koskevassa keskustelussa.

Avainsanat: Liikennevirhemaksu, hallinnollinen maksuseuraamus, rankaiseminen, tieliikenne, kriminaalipoliittikka, perusoikeudet.

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi:

(vain Lappia koskevat)

SISÄLLYSLUETTELO

Lähteet	III
Lyhenteet	XVI
1. JOHDANTO	1
1.1. Aiheen esittely ja kysymyksenasettelu	1
1.2. Tieliikennelain ja liikenteen rangaistusjärjestelmän uudistus	3
1.3. Tieliikenne perus- ja ihmisoikeuksien soveltamisalueena	6
1.3.1 Yleisesti perusoikeuksista ja ihmisoikeuksista	6
1.3.2 Perus- ja ihmisoikeudet tieliikenteessä	9
1.3.3 Liikennepolitiikan päämäärä ja tavoitteet	13
1.3.4 Rikosoikeus perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana	15
1.4. Vähäiset liikenne rikkomukset kriminaalipoliittisena ongelmana	16
1.4.1 Kriminaalipolitiikka ja tieliikenne	16
1.4.2 Liikenne rikosten lukumäärä ja siihen vaikuttavat tekijät	23
1.4.3 Vähäiset liikenne rikkomukset sanktioinnin kohteena	26
2. HALLINNOLLINEN MAKSUSEURAAMUS RANGAISTUKSENA	29
2.1. Hallinnollisten maksuseuraamusten taustaa	29
2.2. Rangaistusluonteisen hallinnollisen maksuseuraamuksen määritelmä	30
2.3. Tieliikenteessä käytettävät hallinnolliset maksuseuraamukset ja niiden oikeudellinen identiteetti	35
2.3.1 Pysäköintivirhemaksu	36
2.3.2 Joukkoliikenteen tarkastusmaksu	39
2.3.3 Ylikuormamaksu	41
2.3.4 Kumottu rikesakkomenettely ja uusi sakkomenettely	43
2.3.5 Yhteenvedo	47
3. PERUS- JA IHMISOIKEUDET HALLINNOLLISEN MAKSUSEURAAMUKSEN REUNAEHTOINA	50
3.1. Hallinnollisen maksuseuraamuksen suhde rikosoikeudelliseen rangaistukseen	50
3.2. Tuomiovallan siirtäminen riippumattoman tuomioistuimen ulkopuolelle	54
3.3. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja oikeusvaltioperiaate	56
3.4. Syyllisyysperiaate, syyttömyysolettama ja haltijavastuu	58
3.5. Hallinnollinen maksuseuraamus ja ne bis in idem -periaate	62
3.6. Hallinnollinen maksuseuraamus ja oikeussuoja	67

4. LIIKENNEVIRHEMAKSU	73
4.1 Liikennevirhemaksu ja sen soveltamisala	73
4.1.1 Liikennevirhemaksulla käsiteltävät rikkomukset	73
4.1.2 Blankorangaistussääntely	74
4.1.3 Syyllisyysarviointi liikennevirhemaksussa	75
4.1.4 Liikennevirhemaksun määräämisen yleiset edellytykset	76
4.2 Kaksi erilaista liikennevirhemaksua	76
4.2.1 Liikennevirhemaksu	77
4.2.2 Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu	77
4.3 Liikennevirhemaksumenettely	78
4.3.1 Liikennevirhemaksun määrääjä	78
4.3.2 Liikennevirhemaksun määrääminen perinteisessä liikennevalvonnassa	79
4.3.3 Automaattinen liikennevalvonta ja ajoneuvoa pysäyttämättä havaittu liikenerikkomus	81
4.3.4 Liikennevirhemaksun mittaaminen	82
4.3.5 Toimenpiteistä luopuminen ja suhteellisuusperiaate	83
4.4 Oikeussuoja ja muutoksenhaku	84
4.4.1 Oikaisuvaatimusmenettely	84
4.4.2 Valittaminen hallintotuomioistuimeen	85
5. LOPPUPÄÄTELMÄT	87

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aaltonen, Mikko; Virtanen, Miialiiila: Yli- ja keskinopeudet rikesakkojen korotuksen jälkeen. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2017. Helsinki 2017.

Anttila, Inkeri; Törnudd, Patrik: Kriminologia ja kriminaalipolitiikka. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 194. Juva 1983.

Asp, Petter: EG:s sanktionsrätt. Uppsala 1998.

Asp, Petter; Ulväng, Magnus; Jareborg, Nils: Kriminalrättens grunder. Uppsala 2010.

Durkheim, Emile: The Division of Labour in Society. New York 1965.

Ellilä, Reino: Suomen liikenne-rikosoikeus. Porvoo 1958.

Ervo, Laura: Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus – Käsikirja lainkäyttäjille. Helsinki 2008.

Frände, Dan: Den Straffrättsliga legalitetsprincipen. Juridiska föreningens i Finland publikationsserie n:o 52. Ekenäs 1989.

Frände, Dan: Yleinen rikosoikeus. Toinen uudistettu painos. Porvoo 2012.

Hautamäki, Veli-Pekka: Ydinalueen koskemattomuusvaatimus perusoikeuksien yleisenä rajoitusedellytyksenä. Edilex-artikkeli. Julkaistu Edilexissä 11.2.2016.

Hirvelä, Päivi; Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet - käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Toinen uudistettu painos. Porvoo 2017.

Halila, Leena: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 224. Helsinki 2000.

Halila, Leena: Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Koivisto, Ida – Suviranta, Outi – Sakslin, Maija (toim.), Avoin, tehokas ja riippumaton - Olli Mäenpää 60 vuotta juhla-kirja. Helsinki 2010.

Halila, Leena; Aer, Janne: Oikaisumenettely hallinnossa. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2014.

Halila, Leena; Lankinen, Veronica: Administrativa sanktionsavgifter i nordisk kontext. JFT 5/2014 s. 305–328.

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

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu; Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Kolmas uudistettu painos. Helsinki 2010.

Husa, Jaakko; Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoi-
keuteen. Neljäs uudistettu painos. Helsinki 2014.

Ihalainen, Heikki; Kujanpää, Olavi; Piipponen, Seppo; Väinölä, Markku: Näkökulmia poliisin
liikenneturvallisuustyöhön. Helsinki 2005.

Jokela, Antti. Rikosprosessi. Neljäs uudistettu painos. Jyväskylä 2008.

Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina. Rikos- ja prosessioikeudellinen tutkimus seuraamus-
luonteisen syyttämättä jättämisen ja rangaistusmääräysmenettelyn ehdoista Suomessa ja
Ruotsissa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 213. Helsinki 1997.

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

Kiiski, Kimmo Ilmari: Poliisiko tuomariksi? Oikeus 2010 (39); 2: 99–115.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopiston julkaisuja C-sarja 134.
Turku 2011.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Rahamaksu rangaistuksena. Referee-artikkeli Edilex 2011/4. Julkaistu
1.3.2011.

Kiiski, Kimmo: Tieliikennelainsäädäntöä uudistetaan. Haaste 3/2014, s. 12–13.

Kiiski, Kimmo – Koillinen, Mikael: Tieliikennevirhemaksu vähäisten tieliikenteen rikkomusten
sanktiona. Teoksessa Keinänen, Anssi - Kukkonen, Reima - Kilpeläinen, Mia (toim.), Oi-
keustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Helsinki 2016.

Kivivuori, Janne; Niemi, Hannu: Rikollisuutta kuvaavan tiedon lähteet. Teoksessa Rikollisuus-
tilanne 2016 – Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Kriminologian ja oikeus-
politiikan instituutti. Katsauksia 22/2017. Helsinki 2016.

Koillinen, Mikael: Seuraamusjärjestelmien leikkauspisteessä – nulla poena sine lege certa. Te-
oksessa Ahonen, Timo (toim.), Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa - juhlaulkaisu Ahti Lai-
tinen 1946–24/4–2006. Turku 2006.

Koiranen, Emmi: Liikenneturvallisuuden vaarantaminen. Referee-artikkeli Edilex 2010/12.
Julkaistu 29.6.2011.

Koskinen, Pekka: Rikosoikeuden perusteet. Helsinki 2008.

Kulla, Heikki: Sanktionluonteiset hallintoasiat: tunnusmerkkejä ja rajausperusteita. Teoksessa
Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti (toim.), Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008.
Jyväskylä 2008.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Yhdeksäs uudistettu painos. Helsinki 2015.

Lager, Irma: Suppeatutkintaisista lainkäyttölajeista – erityisesti saamisen velallisperinnässä. Helsinki 1988.

Lahti, Raimo: Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta. Teoksessa: Hyttinen, Tatu – Jokela, Antti – Tapani, Jussi – Vuorenpää, Mikko (toim.), Rikoksesta rangaistukseen, juhlaulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. Turku 2012.

Lappi-Seppälä, Tapio: Rangaistuksen määräämisestä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu, A-sarja N:o 173. Vammala 1987.

Lappi-Seppälä, Tapio: Rikosten seuraamukset. Helsinki 2000.

Lappi-Seppälä, Tapio; Nuutila, Ari-Matti; Ojala, Timo: RL 23: Liikennerikokset. Teoksessa: Tapio Lappi-Seppälä – Kaarlo Hakamies – Pekka Koskinen – Martti Majanen – Sakari Melander – Kimmo Nuotio – Ari-Matti Nuutila – Timo Ojala – Ilkka Rautio: Rikosoikeus. Kolmas uudistettu painos. Helsinki 2009.

Luntiala, Pertti: Tieliikenteen sääntely Euroopan unionissa. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 5/1998. Helsinki 1998.

Matikkala, Jussi: Tahallisuudesta rikosoikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu, A-sarja N:o 263. Vammala 2005.

Matikkala, Jussi: Rikosoikeudellinen rangaistusjärjestelmä. Helsinki 2010.

Melander, Sakari: Kriminalisointiperiaatteet ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Lakimies 6/2002, s. 938–961.

Melander, Sakari: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu, A-sarja N:o 288. Vammala 2008.

Melander, Sakari: Yhdenvertaisuus rikosoikeudessa. Oikeus 2011 (40); 2: 175–198.

Melander, Sakari: EU-rikosoikeus. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2015.

Melander, Sakari: Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja rikosoikeudellinen tulkinta. Referee-artikkeli. Defensor Legis N:o 4/2015.

Melander, Sakari: Päiväsakko osana rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Teoksessa: Keinänen, Anssi - Kukkonen, Reima - Kilpeläinen, Mia (toim.), Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Helsinki 2016.

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

Myrsky, Matti; Ossa, Jaakko: Verotuksen perusteet. Helsinki 2008.

- Mäenpää, Olli:* Hallintoprosessioikeus. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2007.
- Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kolmas uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.
- Mäenpää, Olli:* Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki 2017.
- Mäkinen, Eija:* Pysäköinninvalvonta – julkista vai yksityistä. Referee-artikkeli. Julkaistu 30.11.2011. Edilex 2011/27.
- Mäkinen, Tapani:* Liikenne rikkomusten subjektiivinen kiinnijäämisriski ja sen lisäämisen vaikutuksen kuljettajien toimintaan. Valtion teknillinen tutkimuskeskus. Espoo 1990.
- Määttä, Pekka:* Rikosasian joutuisa käsittely. Vantaa 2013.
- Niemi, Hannu:* Liikenne rikokset. Teoksessa Rikollisuustilanne 2016 – Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsauksia 22/2017. Helsinki 2016.
- Nowak, Karol:* Oskyldighetspresumtionen. Stockholm 2003.
- Nuutila, Ari-Matti:* Rikosoikeuden ABC-kirja. Turku 1995.
- Nuutila, Ari-Matti:* Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Helsinki 1996.
- Nuutila, Ari-Matti:* Rikoslain yleinen osa. Helsinki 1997.
- Nuotio, Kimmo:* Teko, Vaara, seuraus – Rikosvastuun filosofisista, kriminaalipoliittista ja lainopillisista perusteista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 216. Helsinki 1998.
- Ojanen, Tuomas; Scheinin Martin:* Liikkumisvapaus. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin –Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Pellonpää, Matti; Gullans, Monica:* Zolotukhin-linjaus kansallisten tuomioistuinten koetinkivenä. Defensor Legis N:o 4/2011.
- Pellonpää, Matti - Gullans, Monica - Pölönen, Pasi - Tapanila, Antti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. Viides uudistettu painos. Helsinki 2012.
- Päivärinne, Jussi:* Blankorangaistussäätely ja valtuutusketjun täsmällisyys – valtuutusketjun ulottuminen ylikansalliseen tekijänoikeusnormistoon. Lakimies 6/2017 s. 954–983.
- Pöysti, Tuomas:* Eurooppalainen rikosoikeus ja Euroopan unionin rikosoikeuden Corpus Juris -hanke. Lakimies 1/1997.

- Raitala, Suvi:* Öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Oikeustiede-Jurisprudentia 2009:XLII s. 261–353. Referee-artikkeli. Alkuperäinen julkaisupäivä: 30.12.2009.
- Rankinen, Juho:* KKO 2013:59 arvioituna erityisesti valtiovallan jaon näkökulmasta. Oikeus 2014/2 s. 222. 19.6.2014.
- Rautio, Jaakko:* Rangaistusmääräysmenettelystä. Helsinki 1996.
- Rautio, Jaakko:* Rikesakko – nykyisen ja tulevan sääntelyn vertailua. Teoksessa Hyttinen, Tatu – Jokela, Antti – Tapani, Jussi – Vuorenpää, Mikko (toim.), Rikoksesta rangaistukseen, juhla-julkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. Turku 2012.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Scheinin, Martin:* Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Helsinki 1991.
- Selander, Stina:* Aluksen öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Teoksessa: Määttä, Tapio (toim.), Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja 2008. Joensuu 2008.
- Tala, Jyrki:* Selvitys vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 82. Helsinki 2007.
- Tapani, Jussi; Tolvanen, Matti:* Rikosoikeus - Rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Tapani, Jussi; Tolvanen, Matti:* Rikosoikeus – Vastuuoppi. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2013.
- Tervonen, Juha:* Tieliikenteen onnettomuuskustannusten tarkistaminen – Kuolemat ja vakavat loukkaantumiset. Trafim tutkimuksia 5/2016. Helsinki 2016.
- Tolvanen, Matti:* Tieliikenne rikokset. Helsinki 1999.
- Tolvanen, Matti:* Tieliikenne rikokset ja kriminaalipolitiikka. Jyväskylä 1999.
- Tolvanen, Matti:* Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. Lakimies 2/2002, s. 194–218.
- Tolvanen, Matti:* Johdatus kriminaalipolitiikan teoriaan. Joensuu 2005.
- Tolvanen, Matti:* Liikenne rikokset. Teoksessa Dan Frände - Jussi Matikkala - Jussi Tapani - Matti Tolvanen - Pekka Viljanen - Markus Wahlberg: Keskeiset rikokset. Kolmas uudistettu laitos. Helsinki 2014.

Tolvanen, Matti; Kukkonen, Reima: Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Hämeenlinna 2011.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa 2007.

Tuori, Kaarlo; Lavapuro, Juha: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011.

Tuori, Risto: Tieliikenteen ylinopeusrikkomukset summaarisessa menettelyssä. Turku 2002.

Tuori, Risto: Ylinopeussakot – rahamassoja massamenettelyssä. Defensor Legis N:o 3/2002, s. 438–459.

Tuori, Risto: Rikosoikeudellisuudesta vähäisyydestä. Teoksessa Nuutila, Ari-Matti – Pirjatanen, Elina (toim.), Rikos, rangaistus ja prosessi - juhlaulkaisu Eero Backman 1945 – 14/5 – 2005. Turku 2005.

Tuori, Risto: Liikenne rikkomukset ja muuttuva rikosoikeus. Haaste 3/2014, s. 10–11.

Tuori, Risto: Liikennejärjestelmät liikenne rikosoikeuden suojelukohteina. Teoksessa Keinänen, Anssi - Kukkonen, Reima - Kilpeläinen, Mia (toim.), Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Helsinki 2016.

Utriainen, Terttu: Syyllisyys muuttuvana käsitteenä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 161. Vammala 1984.

Utriainen, Terttu; Isoluoma, Toni (toim): Liikenne rikokset. Lapin korkeakoulun oikeustieteiden osaston julkaisuja, Sarja C. Helsinki 1986.

Viljanen, Pekka: Laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010) – Mahdollisimman yksinkertainen asioiden käsittelyjärjestelmä? Teoksessa Hinkkanen, Ville – Mäkipää, Leena (toim.), Suomalainen kriminaalipolitiikka: Näkökulmia teoriaan ja käytäntöön. Tapio Lappi-Seppälän juhlaulkaisu. Helsinki 2013.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Virolainen, Jyrki; Pölönen, Pasi: Rikosprosessin perusteet – rikosprosessioikeus I. Jyväskylä 2003.

Vuorenpää, Mikko: Syyttäjän tehtävät – Erityisesti silmällä pitäen rikoslain yleisestä vaikutuksesta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 277. Vammala 2007.

Vuorenpää, Mikko: Veropetos, veronkorotus ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti – EIT Jukka Ruotsalainen vs. Suomi 16.6.2009. Lakimies 2010/1 s. 94. 15.2.2010.

Vuorenpää, Mikko: KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 – Veronkorotus, veropetos ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti. Osa 2. Lakimies 2010/6 s. 1113. 16.11.2010.

Vuorenpää, Mikko: KKO 2010:82 – Veronkorotus, veropetos ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti. 3. erä. Lakimies 2011/1 s. 156. 18.2.2011.

Warnling-Nerep, Wiweka: Sanktionsavgifter. Juristförlaget. Stockholm 1987.

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

VIRALLISAINEISTO

Hallituksen esitykset, lakialoitteet, valiokuntalausunnot ja valiokuntamietinnöt

HE 130/1969 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pysäköintivirhemaksusta. Helsinki 1969.

HE 226/1977 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen joukkoliikenteen tarkastusmaksusta. Helsinki 1977.

HE 19/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikesakkolaiksi. Helsinki 1981.

HE 20/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ylikuormamaksusta. Helsinki 1981.

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

HE 32/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle liikennesrikoksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Helsinki 1997.

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

HE 210/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain 14 §:n ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 §:n muuttamisesta. Helsinki 2001.

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

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

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

HE 77/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Helsinki 2005.

HE 167/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Helsinki 2005.

HE 94/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä. Helsinki 2009.

- HE 223/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Helsinki 2010.
- HE 293/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2014.
- HE 117/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ylikuormamaksusta annetun lain 5 §:n muuttamisesta. Helsinki 2015.
- HE 29/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta. Helsinki 2015.
- HE 123/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle liikennevakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2015.
- HE 81/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain 57 ja 66 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2017.
- HE 180/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2017.
- LA 127/2002 vp. Lakialoite eduskunnalle laki liikennevirhemaksusta ja tieliikennelain muuttamisesta. Helsinki 2002.
- LA 7/2003 vp. Lakialoite eduskunnalle laki liikennevirhemaksusta ja tieliikennelain muuttamisesta. Helsinki 2003.
- LaVL 2/1981 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ylikuormamaksuksi. Helsinki 1981.
- LaVL 21/2005 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Helsinki 2005.
- LiVM 13/2015 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ylikuormamaksusta annetun lain 5 §:n muuttamisesta. Helsinki 2015.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Helsinki 1994.
- PeVM 2/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen neljännen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Helsinki 2006.
- PeVL 3/1977 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä julkisen joukkoliikenteen tarkastusmaksusta. Helsinki 1977.

- PeVL 2/1981 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ylikuormakmaksusta. Helsinki 1981.
- PeVL 1/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rikesakkolaiksi. Helsinki 1982.
- PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä. Helsinki 1990.
- PeVL 4/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä käräjäoikeuslaiksi. Helsinki 1993.
- PeVL 12/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rangaistusmääräysmenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 1993.
- PeVL 6/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä ja tieliikennelain 75 §:n muuttamisesta. Helsinki 1998.
- PeVL 59/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain 14 §:n ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 §:n muuttamisesta. Helsinki 2001.
- PeVL 31/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta. Helsinki 2005.
- PeVL 32/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Helsinki 2005.
- PeVL 46/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Metsähallituksen erävalvonnasta ja laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta. Helsinki 2005.
- PeVL 55/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Helsinki 2005.
- PeVL 7/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2010.
- PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Helsinki 2010.
- PeVL 9/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi. Helsinki 2012.

PeVL 17/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2013.

Komiteanmietinnöt ja työryhmien asiakirjat

Komiteanmietintö 1973:2. Liikenne- ja viikotministeriön mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1973.

Komiteanmietintö 1976:72. Rikosoikeuskomitean mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1977.

Komiteanmietintö 1991:3. Liikenne 2000. Toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietintö. Liikenneministeriö. Helsinki 1991.

Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 3/2007. Helsinki 2007.

Rikemaksutyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 14/1977. Helsinki 1977.

Rikesakkotyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 12/1975. Helsinki 1975.

Svinhufvud, Erik; Luukkainen, Pekka: Liikenne- ja viikotministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 12/1973. Helsinki 1973.

Ylinopeus-työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 17/1988. Helsinki 1988.

Internet-julkaisut

Council of Europe Committee of Ministers: recommendation no. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions. Saatavilla osoitteesta: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804fc94c. Tarkastettu 12.4.2018.

Council of Europe Committee of Ministers: resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities. Saatavilla osoitteesta: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804fc94c. Tarkastettu 12.4.2018.

Euroopan unionin komission valkoinen kirja. Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää. Bryssel 28.3.2011. KOM(2011) 144 lopullinen. Saatavilla osoitteesta: <https://publications.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/f92333f7-da0d-4fd6-9e62-389b0526e2ac/language-fi>. Tarkastettu 11.4.2018.

Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 2/2012. Helsinki 2012. Saatavilla osoitteesta <<http://www.lvm.fi/documents/20181/812548/Kilpailukyky%C3%A4+ja+hyvinvointia+vastuullisell%C3%A4+liikenteell%C3%A4/15e50853-e7e5-4f14-a6d7-88b0fd28db45?version=1.0>>. Tarkastettu 11.4.2018.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013. Helsinki 2013. Saatavilla osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76427/omml_16_2013_oikeusturvaohjelma_80_s.pdf?sequence=1. Tarkastettu 12.4.2018.

Oikeusministeriön asettamispäätös. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön valmistelu. OM 7/41/2017. Oikeusministeriö. Helsinki 2017. Saatavilla osoitteesta: <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM038:00/2017>. Tarkastettu 11.4.2018.

Tavoitteet todeksi – tieliikenteen turvallisuussuunnitelma vuoteen 2014. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 1/2012. Helsinki 2012. Saatavilla osoitteesta: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/78066>. Tarkastettu 12.4.2018.

Tieliikennelakiluonnos. Luonnos tieliikennelain hallituksen esityksestä. Liikenne- ja viestintäministeriö. Helsinki 2017. Saatavilla osoitteesta: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=1c1db3ad-47d6-458a-b025-0c4f35b2eae8>. Tarkastettu 11.4.2018.

Tieliikennelaki-seminaarin yhteenveto. Liikenne- ja viestintäministeriö 2013. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016110428003>. Tarkastettu 11.4.2018.

Valtioneuvoston periaatepäätös kävelyn ja pyöräilyn edistämisestä. Liikenne- ja viestintäministeriö. Helsinki 2018. Saatavilla osoitteesta: <http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8059d525>. Tarkastettu 11.4.2018.

Valtiosopimusopas - Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2017. Helsinki 2017. Saatavilla osoitteesta: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=366894&nodeid=49540&contentlan=1&culture=fi-FI>. Tarkastettu 12.4.2018.

TUOMIOISTUINTEN RATKAISUT

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Engel ja muut v. Hollanti, 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, 8.6.1976.
Öztürk v. Saksa, 8544/79, 21.2.1984.
Salabiaku v. Ranska, 10519/83, 7.9.1988.
Palaoro v. Itävalta, 16718/90, 23.10.1995.
Oliviera v. Sveitsi, 84/1997/868/1080, 30.7.1998.
Telfner v. Itävalta, 33501/96, 20.3.2001.
Falk v. Hollanti, 66273/01, 19.10.2004.
Jussila v. Suomi, 73053/01, 23.11.2006.
Zolotukhin v. Venäjä, 14939/03, 10.2.2009.
Ruotsalainen v. Suomi, 13079/03, 16.9.2009.

Euroopan unionin tuomioistuin

C-617/10, Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson. 26.2.2013.

Korkein oikeus

KKO 2006:52.
KKO 2010:77.
KKO 2013:59.
KKO 2015:22.

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2002:43.
KHO 2014:95.
KHO 2014:107.
KHO 2014:175.
KHO 2014:145.
KHO 2015:186.
KHO 2016:203.

LYHENTEET

HE	hallituksen esitys
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
KP-Sopimus	Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7-8/1976)
LA	lakialoite
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LiVM	liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
SopS	Suomen asetus-/säädöskokoelman sopimussarja
UM	ulkoministeriö

1. Johdanto

1.1. Aiheen esittely ja kysymyksenasettelu

Tieliikennelain kokonaisuudistus tuo tieliikenteen rangaistusjärjestelmän uusien kysymysten äärelle. Kriminaalipoliittisessa keskustelussa ollaan uudistamassa näkemystä siitä, mikä on rationaalisin tapa rangaista vähäisistä liikenne rikkomuksista. Onko rikosoikeus tulossa tiensä päähän tieliikenneoikeuden suojelemien perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana vai onko se ainoastaan muuttamassa muotoaan? Onko hallinnollisten sanktioiden luomisessa kyse halusta hoitaa runsaslukuiset rikkomukset yksinkertaisesti ja nopeasti vai onko kyse luonnollisesta evoluutiosta lainkäytössä?

Suomalainen kriminaalipolitiikka on rikosoikeuskeskeistä. Lainvalmistelussa päädytään herkästi valitsemaan lain kieltojen tehosteeksi rikosoikeudellisia rangaistuksia, joiden lisääntyessä rikosoikeusjärjestelmän voidaan nähdä menettävän tehoaan. Varsinkin vähäisissä rikkomuksissa rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttäminen on johtanut siihen, että rangaistusta ei enää mielletä valtion taholta tulevaksi vakavaksi moitteeksi ja paheksunnaksi.

Viimeisen neljänkymmenen vuoden ajan rikosoikeusjärjestelmän rinnalle on kehitetty erilaisia hallinnollisia maksuseuraamuksia, joilla on ollut samanlainen tavoite kuin rikosoikeudellisilla rangaistuksilla – toimia pelotteena ja ennalta estävästi, sekä rangaista. Niiden keskeinen tarkoitus on sanktioida sellaisia rikkeitä ja virheitä, joiden käyttöön rikosoikeudellisten rangaistusten ja rikosprosessin käyttö on koettu turhan raskaaksi ja kohtuuttomaksi. Rangaistusluonteisen hallinnollisen maksuseuraamuksen määrää tyypillisesti hallintoviranomainen yksinkertaisessa ja nopeassa hallintomenettelyssä, jossa asianosaisen oikeussuojasta on huolehdittu valtiosäännön ja ihmisoikeussopimusten asettamien reunaehtojen mukaisesti.

Tutkielman aiheena on uuden tieliikennelain sisältämä liikennevirhemaksu, jota ehdotetaan vähäisten liikenne rikkomusten hallinnolliseksi seuraamukseksi. Liikennevirhemaksulla on tarkoitus korvata tieliikenteen rikesakkorikkomukset ja luoda tilalle entistä tehokkaampi seuraamus, joka määrätään yksinkertaisessa ja nopeassa hallintomenettelyssä. Tutkielmassa tarkastellaan liikennevirhemaksun rangaistusluonteisuutta, liikennevirhemaksumenettelyä sekä siihen liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Tutkielma koostuu erilaisista osioista, joissa liikennevirhemaksulle rakennetaan tukeva perusta. Tutkielman alussa esitellään tieliikennelain kokonaisuudistusta ja perehdytään tieliikenteen kriminaalipoliittisiin ongelmiin. Tieliikenne on haastava elämänaalue varsinkin kriminaalipolitiikan kannalta, koska yli puolet Suomessa tapahtuvista rikoksista on liikennerikoksia. Keskeinen kysymys, johon tutkielman alussa yritetään löytää vastaus, kiteytyy sanoihin: miksi ja millä perusteella liikenteessä on välttämätöntä rangaista?

Kriminaalipoliittisen perustan rakentamisen jälkeen tutkielmassa perehdytään rangaistusluonteiseen hallinnolliseen maksuseuraamukseen ja määritellään maksuseuraamuksen oikeudellinen identiteetti erilaisten tieliikenteessä käytettävien hallinnollisten seuraamusten avulla. Tämän jälkeen tarkastellaan valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja, joita perus- ja ihmisoikeudet asettavat rangaistusluonteisille hallinnollisille maksuseuraamuksille. Tutkielma viimeistellään esittelemällä liikennevirhemaksu.

Tutkielman lähestymissuunta kysymyksiin on oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikassa tutkimuskysymyksiin etsitään ratkaisuja voimassa olevista oikeuslähteistä ja vastausta jäsenläään hyödyntäen oikeussääntöjen sisältöä. Oikeusdogmatiikan tärkein tehtävä on löytää vastaus kysymyksiin voimassa olevan oikeuden perusteella. Oikeusdogmatiikka auttaa myös hahmottamaan tutkimusongelmaan liittyvien oikeudellisten ongelmien kokonaiskuvan sekä niiden väliset keskinäissuhteet.¹

Tutkielman lähteenä on käytetty ensisijaisesti kotimaista, mutta myös ulkomaalaista oikeuskirjallisuutta. Erityistä huomiota ovat saaneet *Matti Tolvasen*, *Sakari Melanderin* sekä *Kimmo I. Kiisken* väitöskirjat. Varsinkin Matti Tolvasen väitöskirja *Tieliikennerikokset ja kriminaalipoliittikka* on tarjonnut mielenkiintoisia lähestymiskulmia tieliikenteen rangaistavuuteen, mutta myös siihen, että kriminaalipoliittiset näkökohdat tuovat uusia näköaloja lainoppiin ja lainkäyttöön. Tutkielmassa on hyödynnetty paljon valtiopäiväasiakirjoja, joiden perusteella tutkielmaan on pyritty hahmottamaan lainsäätäjän asettamat vaatimukset hallinnollisille maksuseuraamuksille. Varsinkin perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat olleet tärkeässä asemassa hahmoteltaessa valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja hallinnolliselle rankaisemiselle.

Oikeuskirjallisuudella, valtiopäiväasiakirjoilla ja oikeussäännöillä luotu kehikko pyritään saamaan eläväksi kotimaisten tuomioistuinten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen

¹ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2010, s. 19–20.

ratkaisukäytännöillä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen autonominen tulkinta ja seuraamuksen rangaistusluonteisuuden määrittelyyn liittyvät Engel-kriteerit ovat antaneet rangaistukselle sisällön. Seuraamus, jonka on tarkoitus olla punitiivinen ja repressiivinen, ei menetä rangaistusluonteisuuttaan, vaikka sitä kutsuttaisiin toisella nimellä. Tutkielman kannalta tuomioistuinten ratkaisukäytännöt ovat auttaneet ymmärtämään, mitä rajoituksia perus- ja ihmisoikeudet asettavat hallinnollisten maksuseuraamusten soveltamiselle.

1.2. Tieliikennelain ja liikenteen rangaistusjärjestelmän uudistus

Tieliikenne on jokaista koskettava kokonaisuus. Oli kyse sitten työ-, koulu- tai vapaa-ajanmatkasta, tapahtuu se lähes aina tieliikenteessä. Jokainen meistä tekee noin kolme matkaa päivittäin tieliikennettä hyödyntäen.² Tieliikenne ei ole merkittävää pelkästään henkilöliikenteen kannalta, vaan se on edelleen yksi keskeisimmistä liikennemuodoista tavaraliikenteessä.³ Suomen tieverkkoa ei suotta kutsuta valtakunnan verisuonistoksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö aloitti 13.6.2013 tieliikennelain kokonaisuudistushankkeen. Hankkeen lähtökohtana oli uudistaa vuodesta 1982 saakka voimassa ollut tieliikennelainsäädäntö vastaamaan tämän päivän vaatimuksia. Voimassa olevaa tieliikennelakia (267/1981) on uudistettu ajan kuluessa useasti muuttamalla yksittäisiä säännöksiä sekä täydentämällä lakia useilla kymmenillä asetuksilla ja päätöksillä. Lain johdonmukaisuus on heikentynyt ja tulkinanvaraisuus lisääntynyt. Uudistushankkeen aloitusseminaarissa todettiin, että pelkästään tien käsite on jossain määrin epäselvä jopa alan ammattilaisille.⁴

Uudistuksen päätavoitteena on luoda uusi ja johdonmukainen tieliikennelaki, joka huomioi entistä paremmin samat perusasiat kuin voimassa oleva tieliikennelaki. Lakiuudistuksen keskipisteessä on liikenneturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden parantaminen, kevyen liikenteen aseman parantaminen, liikennevalvonnan tehostaminen, liikennesääntöjen selkeyttäminen ja liikenteeseen liittyvän taloudellisen tehokkuuden huomioiminen. Tieliikennesääntöjen tulkinnasta halutaan tehdä kansantajuista ja selkeää. Jokaiselle tulisi uuden tieliikennelain voimaantulon jälkeen olla selvää, mikä tieliikenteessä on sallittua ja mikä kiellettyä.⁵

² LVM 2/2012, s. 1.

³ LVM 2/2012, s. 1. HE 17/2004 vp, s. 7. Esimerkiksi tien ja tien ulkopuolisen alueen rajanvetoa koskevat kysymykset ovat olleet yhtenä oikeuskysymyksenä tuomioistuimissa, kuten ratkaisusta KHO 2016:203 sekä KHO 2014:175 käy ilmi.

⁴ Tieliikennelaki-seminaari 2013, s. 2–3.

⁵ HE 180/2017 vp, s. 5. HE 74/1979 vp, s. 1–2.

Tieliikennelain uudistuksella on paljon yhteistä kansainvälisen oikeuden kanssa. Suomi on ratifioinut vuonna 1986 Wienin tieliikennesopimuksen (SopS 30/1986), joka pitää sisällään kansainväliset liikennesäännöt, säännökset liikennemerkeistä ja tiemerkinnoista sekä ajoneuvojen teknisiä vaatimuksia koskevat säännökset. Sopimus on ratifioitu useissa valtioissa. Sen tavoitteena on ollut selkeyttää ja yhdenmukaistaa kansallisia liikennesääntöjä sekä lisätä liikenneturvallisuutta. Tieliikenne onkin kaikin puolin myös kansainvälisoikeudellinen kokonaisuus.

Tieliikennelakia ei voida uudistaa huomioimatta eurooppaoikeuden vaikutusta tieliikenteeseen ja liikennepolitiikkaan. Tieliikenne on merkittävä osa Euroopan sisämarkkinoita ja Euroopan unionin perustamissopimusten perusvapauksien toteutumista. Liikennepolitiikka kuuluu Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan, joka muun muassa Suomessa ilmenee erilaisten liikennepolitiikan alaan kuuluvien direktiivien implementoimisena sekä asetusten suorana soveltamisena.⁶

Kokonaisuudistushankkeen yhtenä osana on uudistaa tieliikenteen rangaistusjärjestelmä. Noin puolet Suomen kokonaisrikollisuudesta on tieliikenne rikoksia, ja huomattava osuus näistä on vähäisiä liikenne rikkomuksia. Vuosittain annetaan yli 400 000 rikosoikeudellista rangaistusta erilaisista liikenne rikoksista.⁷ Liikenne rikokset ovat merkittävä asiamäärä, joka työllistää koko rikosprosessia poliisista tuomioistuimeen. Liikenne rikosten käsittelyssä on perustellusti esitetty kysymyksiä siitä, onko tarkoituksenmukaista käsitellä vähäisiä liikenne rikkomuksia rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän piirissä, voitaisiinko niitä käsitellä muulla tavalla huomioiden entistä paremmin kansalaisten oikeusturva, vai onko niitä tarpeen käsitellä ollenkaan. Esimerkiksi *Matti Tolvanen* on esittänyt yhtenä vaihtoehtona liikenne rikkomusten dekriminialisoin, rikesakon käyttöalan laajentamisen sekä rangaistusarvoltaan vähäisten rikkomusten aiheuttamien riitojen jättämisen osapuolten itsensä ratkaistaviksi.⁸ Tieliikennelain rangaistusjärjestelmään liittyy lisäksi vahvasti kysymys järjestelmän perustuslain mukaisuudesta sekä erityisesti siitä, onko tieliikenne rikosten rangaistavuus rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukainen.

Tieliikenteen rangaistavuus perustuu pääasiassa kahteen rikostunnusmerkistöön, tieliikennelain 103 §:n liikenne rikkomukseen ja rikoslain (39/1889) 23 luvun 1 §:n liikenneturvallisuuden vaarantamiseen. Molemmat tunnukset ovat blankorangaistussäännöksiä, joissa

⁶ Luntiala 1998, s. 21–78.

⁷ Kiiski – Koillinen 2015, s. 83.

⁸ Tolvanen 2002, s. 216.

rangaistussäännös ja tekoa kuvaava blankettinormi (käyttäytymisnormi) sijaitsevat toisistaan erillään joko samassa laissa tai kokonaan eri säädöksissä. Perustuslakivaliokunta on määritellyt perusoikeusuudistuksessa hyväksyttävän blankorangaistustekniikan tavoitteet⁹:

1. Blankorangaistussäännöksen edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä.¹⁰
2. Rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella.
3. Käyttäytymisnormista käy ilmi myös sen rikkomisen rangaistavuus.
4. Blankorangaistussäännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta.

Blankorangaistustekniikan perustuslaillisesta hyväksymisestä huolimatta liikenne-rikosten haasteet liittyvät usealle säädöstaralle ulottuviin valtuutusketjuihin ja niistä syntyviin ongelmiin rangaistuksen ennakoitavuuden ja täsmällisyyden kanssa. Tieliikennelainsäädäntö on monitasoista. Se koostuu kansallisen lainsäädännön lisäksi edellä kerrotuin tavoin kansainvälisistä sopimuksista sekä Euroopan unionin yhteisöoikeudesta. Tieliikenteen rangaistavuus voi täten perustua tieliikennelain lisäksi sen nojalla annetun asetuksen tai päätöksen sisältöön sekä Euroopan unionin asetuksen tai direktiivin artiklaan.

Pitkät valtuutusketjut eivät ole ainoa perustuslaillinen ongelma tieliikenteen rangaistavuudessa. Tieliikennelainsäädäntöä ei ole pystytty tekemään täysin teknologianeutraaliksi. Tieliikenteelle on hyvin ominaista nopea ajoneuvoteknologian ja liikenne- rakentamisen kehittyminen, minkä vuoksi yhdeksi kysymykseksi nousee, pysyykö lainsäädäntö kehityksen mukana. Myöskään kaikkea liikenneturvallisuutta vaarantavaa käyttäytymistä ei ole voitu yksityiskohtaisesti kriminalisoida tieliikennelaissa. Rangaistusvastuu voi perustua myös tieliikenteessä vaadittavan huolellisuusvelvollisuuden tahalliseen tai huolimattomuudesta johtuvaan laiminlyöntiin. Tieliikennelain 3 §:n 1 momentti on ollut eräänlainen rangaistavuuden yleissäännös, johon vaarantavan ja moitittavan käyttäytymisen rangaistavuus on aina voitu perustaa. Edellytyksenä rangaistavuudelle on lisäksi ollut se, ettei ole pystytty esittämään tienkäyttäjän rikkoneen jotain erillistä liikennesäädäntöä, mutta tienkäyttäjän menettely on silti ollut huolimaton ja varomaton. Tässä kohtaa herää aiheellinen kysymys siitä, onko yleissäännökseen perustuva

⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 8. Melander 2008, s. 223. Tapani – Tolvanen 2013, s. 130–135. Perustuslakivaliokunnan tavoitteisiin on viitattu myös vähimmäisvaatimuksina ja vaatimuksina.

¹⁰ Jussi Tapani ja Matti Tolvanen ovat tarkentaneet perustuslakivaliokunnan ensimmäistä tavoitetta vielä siten, että ”rangaistavuuden perustan tulee ilmetä eduskunnan säätämästä laista, johon on otettu selkeä ja nimenomainen norminantovalan delegointisäännös.” Ks. Tapani – Tolvanen 2013, s. 131. Frände on vielä tarkentanut valtuutusketjun täsmällisyyttä siten, että valtuutusketjun tulee toimia myös toiseen suuntaan eli myös alemmasta säädöksestä tulisi ilmetä mihin rangaistus perustuu. Ks. Frände 2012, s. 34.

rangaistus rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten mukaisesti täsmällinen, tarkkarajainen ja ennakoitavissa oleva?¹¹

Blankorangaistustekniikan uudistaminen on tieliikenteen rangaistusjärjestelmän ensisijaisia tavoitteita, mutta samalla on aihetta arvioida seuraamusjärjestelmän valintaa. Suomalainen rangaistusjärjestelmä perustuu, kuten jo todettua, korostuneesti rikosoikeudellisten rangaistusten käyttämiseen.¹² Tieliikenne rikkomusten kohdalla tämä tarkoittaa rikesakon ja varsinaisen sakon käyttämistä rikkomuksen seuraamuksena tarkastelematta ollenkaan rikkomuksen moitittavuutta. Tieliikennelain kokonaisuudistushankkeessa onkin ehdotettu rikesakon vaihtoehdoksi rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolista rangaistusluontoista hallinnollista seuraamusta.

Uuden seuraamuksen nimeksi on ehdotettu *liikennevirhemaksua*.¹³ Kyseessä olisi pysäköinti- virhemaksun kaltainen hallintoviranomaisen määräämä rangaistusluontoinen hallinnollinen maksuseuraamus vähäisten liikenne rikkomusten sanktioksi.

1.3 Tieliikenne perus- ja ihmisoikeuksien soveltamisalueena

1.3.1 Yleisesti perusoikeuksista ja ihmisoikeuksista

Tieliikenne arkisena toimintaympäristönä ei välttämättä heti ensimmäisenä tuo mieleen vahvoja liittymiä perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin. Punaisissa liikennevaloissa seisoessa tienkäyttäjän huomio on hyvin usein muissa asioissa kuin esimerkiksi liikkumisvapaudessa tai siinä, mitä liikenneturvallisuus tarkkaan ottaen tarkoittaakaan. Kaikesta arkisuudestaan huolimatta tieliikenne muodostaa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa hyvin mielenkiintoisen ja toisistaan erottamattoman kokonaisuuden. Tieliikenteen valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus auttaa myös ymmärtämään keskeisimpiä kysymyksiä liikennesääntöjen taustalla.

Perus- ja ihmisoikeudet ovat jokaiselle kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia. Suomen perustuslaki takaa jokaiselle Suomen lainkäyttöalueella olevalle henkilölle yksilölle kuuluvat perusoikeudet. Suomi on myös sitoutunut useisiin ihmisoikeussopimuksiin, joiden velvoittavuutta ja merkitystä arvioidaan usein sopimuksen valvontamekanismien mukaan. Tämän tutkielman

¹¹ Frände 1989, s. 215. Ks. KKO 2015:22 ja KKO 2006:52.

¹² Oikeudenhoidon uudistamisohjelma /2013, s. 35–36. Kiiski – Koillinen 2015, s. 84.

¹³ KM 1973:2, s. 123–125. Liikenne rikostoimikunnan mietinnössä puhuttiin aikanaan myös liikennevirhemaksusta, joka jäi käsitteenä elämään. Liikennevirhemaksusta tehtiin myös kaksi lakialoitetta vuosina 2002 ja 2003, LA:t 127/2002 vp ja 7/2003 vp. Kimmo Kiiski ja Mikael Koillinen nimesivät uuden hallinnollisen maksuseuraamuksen tuolloin tieliikennevirhemaksuksi. Ks. Kiiski – Koillinen 2015, s. 83–87.

aiheen kannalta tärkeimmät ihmisoikeussopimukset ovat Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18–19/1990, *Euroopan ihmisoikeussopimus*) sekä Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7–8/1976, *KP-sopimus*). Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja KP-sopimuksen noudattamista Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea.

Euroopan ihmisoikeussopimus ja KP-sopimus ovat valtiosisäisesti saatettu voimaan eduskuntalain tasoisina lakeina. Suomi on muiden pohjoismaiden tavoin omaksunut dualistisen perusmallin kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisessa; perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan Suomessa voimaan lailla ja muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella.¹⁴

Perustuslain säännöksistä ja vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuu, että eduskunnan on paitsi hyväksyttävä, myös saatettava lailla voimaan Suomea sitomaan tarkoitetut kansainväliset sopimukset, jos ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia. Kansainvälisen sopimuksen on katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan muun muassa silloin, kun se on sisältänyt perustuslain tai eduskuntalain kanssa ristiriidassa olevia sopimusmääräyksiä. Lisäksi kyseeseen voi tulla sellainen yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla.¹⁵ Ihmisoikeussopimusten määräysten voimaansaattamisessa ei ole epäselvyyttä siitä, millä instrumentilla sopimusmääräykset saatetaan valtiosisäisesti voimaan. Ihmisoikeussopimuksissa on yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia, mitkä keskeisesti kuuluvat perustuslain 80 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla lain alaan.¹⁶

Eduskuntalain tasolla oleva ihmisoikeussopimus ei ylikansallisesta luonteestaan huolimatta ole muihin eduskuntalakeihin nähden hierarkkisesti ylemmässä asemassa johtuen dualistisesta voimaansaattamismallista. Mahdollisissa tulkintatilanteissa on merkitystä yleisillä tulkintasäännöillä, kuten myöhemmän lain periaatteella (*lex posterior derogat legi anterior*).¹⁷ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin ihmisoikeussopimusten sopimusmääräysten säädöshierarkkiseen

¹⁴ Saraviita 2011, s. 851–859. Pellonpää – Pölönen – Gullans – Tapanila 2012, s. 57–59.

¹⁵ HE 1/1998 vp, s. 148/II.

¹⁶ Pellonpää – Pölönen – Gullans – Tapanila 2012, s. 57–59. PeVM 2/2006 vp, s. 2/II.

¹⁷ PeVL 2/1990 vp, s. 2/II.

asemaan liittyen korostanut ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa. Tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli tulkinta on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen.¹⁸ Tämä kanta on lausuttu Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamista koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa oleva kannanotto muodosti ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan normatiivisen pohjan, joka perusoikeusuudistuksessa ja 1.3.2000 voimaan tullessa perustuslaissa lausuttiin julki omana säännöksenään. Perustuslain 22:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen vahvistaa myös Suomea koskevat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet.¹⁹ Valtioiden tulee kunnioittaa ihmisoikeusveloitteitaan ja osallistua kansainväliseen yhteistyöhön ihmisoikeuksien edistämiseksi. Valtioiden tulee lisäksi tunnustaa ihmisoikeussopimuksen säännöksiä soveltaessaan, että ihmisoikeuksia ei ole luotu valtioiden, vaan ihmisten eduksi.²⁰ Kansainvälisoikeudellisia vastuita kuvastavat myös kansainvälisiin sopimuksiin kirjatut velvollisuudet sopimusvaltioille huolehtia sopimusten määräysten toteutumisesta sekä muista riittävistä oikeussuojakeinoista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklassa sopimusosapuolet sitoutuvat takaamaan jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle sopimuksessa määritellyt oikeudet ja velvollisuudet. Vastaavasti KP-sopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa jokainen valtio sitoutuu perustuslakiensa mukaisessa järjestyksessä ja yleissopimuksen määräysten mukaisesti ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin toteutukseen lainsäädännöllä tai muulla tavalla yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet, jotka eivät jo ole voimassa. Perustuslain 22 §:n asettama velvollisuus ei rajoitu pelkästään ihmisoikeussopimusten tulkintaan, vaan lainkäyttöön yleisemminkin. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2002:43 soveltanut perustuslain 22 §:ä korostaessaan myös perusoikeusmyönteistä laintulkintaa.

KHO 2002:43, 19.06.2002/1516

Hallitusmuodon 16 a § samoin kuin perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen. Valtion ja kuntien tulee lainsäädäntötoimin, voimavaroja myöntämällä ja toiminnan asianmukaisella järjestämisellä huolehtia siitä, että jokaiselle turvataan riittävät terveyspalvelut. Säännös velvoittaa myös tuomioistuimia perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan.

Perustuslain 22 §:n soveltaminen ja lex posterior -periaate on esiteltävä vielä yhdestä näkökulmasta. KP-sopimus on inkorporoitu osaksi oikeusjärjestystä vuonna 1976 ja Euroopan

¹⁸ PeVL 2/1990 vp, s 3/I. HE 309/1993 vp, s. 75/I.

¹⁹ UM 2/2017, s. 15.

²⁰ Scheinin 1991, s. 15-20.

ihmisoikeussopimus vuonna 1990. Sopimusten inkorporoimisen jälkeen lainsäätäjä voisi teoriassa säätää lakeja, jotka olisivat ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tällöinhän *lex posterior* -periaatteen mukaisesti blankettilaililla voimaansaattettu ihmisoikeussopimus jätettäisiin soveltamatta, jos hierarkkisesti saman tasoinen laki olisi sopimuksen kanssa ristiriidassa. Perustuslain 22 § vahvistaa kuitenkin perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan, jonka perusteella sovellettavaksi tulisi myöhemmän lain sijasta ihmisoikeussopimus. Lisäksi sopimusten voimaansaattaminen on valtiolle kuuluva kansainvälisoikeudellinen velvollisuus. Sopimusmääräysten kanssa ristiriidassa olevan lain säätäminen tarkoittaisi näiden velvollisuuksien lainlyöntiä.²¹

1.3.2 Perus- ja ihmisoikeudet tieliikenteessä

Tieliikennelainsäädännön tavoitteena on liikenneturvallisuuden parantaminen ja *liikenneturvallisuus* on tieliikenneoikeuden tärkein suojelukohde.²² Eduskunnan käsittelyssä olevan uuden tieliikennelain esitöiden mukaan tästä tavoitteesta ei ole ollut syytä irrottautua. Lainvalmistelussa valitun tavoitteen kanssa on helppo olla samaa mieltä ja todeta lisäksi, että heikomman suojele tieliikenteessä ei muuta lähestymiskulmaa edellyttäisikään, sillä niin kauan kuin tieliikenteeseen osallistuvat kaikki jalankulkijoista moottorikäyttöisten ajoneuvojen kuljettajiin, on liikenneturvallisuus ja yksilön hengen sekä terveyden suojele tieliikennelainsäädännön keskeisin intressi.²³

Liikenneturvallisuus ei ole oma itsenäinen perusoikeutensa, vaan valtiosääntöoikeudellinen apukäsite²⁴. Liikenneturvallisuus käsittää perustuslain 7 §:n 1 momentin yksilön perusoikeuden elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä turvallisuuteen. Jokaisen oikeus elämään ja turvallisuuteen on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 5 artikloissa sekä KP-sopimuksen 6 ja 9 artikloissa.

Liikennevahinkojen ja varsinkin liikenteen henkilövahinkojen vähentäminen on liikenneturvallisuuden parantamisen kannalta keskeistä. Liikenteen uhriluku on kaikista suurin tieliikenteessä

²¹ Vrt. PeVL 59/2001 vp, s. 2/II, jossa perustuslakivaliokunta totesi nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain (HE 210/2001 vp) olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:n ja KP-sopimuksen 26 artiklan kanssa. Perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotus oli käsiteltävä perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Muun muassa Kaarlo Tuori ja Juha Lavapuro ovat pitäneet perustuslakivaliokunnan kannanottoa ongelmallisena ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain 22 §:n kannalta. Tuori, K. – Lavapuro, J. 2011, s. 811.

²² Koironen 2011, s. 44. Tolvanen 1999a, s. 180. Ellilä 1958, s. 14.

²³ HE 180/2017 vp, s. 5.

²⁴ PeVL 6/1998 vp, s. 2/II. HE 32/1997 vp, s. 3–4. Tolvanen 1999a, s. 179–180.

ja henkilövahinkoja tapahtuu eniten yksityisessä henkilöliikenteessä. Vaikka tieliikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden osuus on laskenut tasaisesti 1980- ja 1990-luvuilta lähtien, on kuolleisuus edelleen yli 200 henkilöä vuodessa.²⁵ Tieliikenteessä tapahtuvat liikennekuolemat ja loukkaantumiset yhdistettyinä niistä muodostettuihin yksikköarvoihin tekevät tieliikenteestä tärkeän kysymyksen myös yhteiskuntapolitiikan, kansantalouden ja kansanterveyden kannalta.²⁶

Tieliikennekuolemille ja -loukkaantumisille lasketut yksikköarvot on tehty ensisijaisesti tielikennettä koskevien lainsäädäntöhankkeiden ja muiden hankkeiden tarpeisiin. Yksikköarvot ovat reaalityaloudellisia kustannuksia, joita ovat muun muassa sairaanhoitokulut, ajoneuvovahingot ja kuolleen tai loukkaantuneen menetetty työpanos sekä inhimillisen hyvinvoinnin menetys. Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi päivittävät liikennekuolemien ja -loukkaantumisten yksikköarvoja viiden vuoden välein, ja edellisen kerran ne on päivitetty vuonna 2016. Yksikköarvojen mukaan henkilövahinkojen onnettomuuskustannukset olivat yhteensä noin 1,3 miljardia euroa vuodessa perustuen Tilastokeskuksen vuoden 2015 tilastoon. Tästä kuolleiden kustannukset olivat 634 miljoonaa euroa. Kokonaiskustannuksia on pidetty aliarviona, koska kaikki maanteillä ja kaduilla tapahtuvat loukkaantumiset eivät päädy tilastoon.²⁷

Omaisuuksien suoja on yksilön hengen ja terveyden lisäksi tieliikenneoikeuden keskeisiä suoje-lukohteita. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuksien suoja on myös ihmisoikeus. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Erilaisten tieliikenneonnettomuuksien seurauksena syntyvissä liikenneonnettomuuksissa vahingoittuu usein henkilöiden lisäksi erilaista irtainta omaisuutta, lähinnä ajoneuvoja, tierakenteita sekä liikenteenohjauslaitteita. Omaisuuksien suoja käsitetään osaksi liikenneturvallisuutta yhdessä yksilön oikeuden elämään, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen kanssa.

Oikeuskirjallisuudessa ja lakien esitöissä on esitetty myös toisenlainen kanta asiaan. Omaisuuksien suojan ja liikenneturvallisuuden suhdetta on lähestytty rikostunnusmerkistön osatekijöistä käsin. Liikenneturvallisuuden vaarantaminen on vaarantamisrikos, jonka kohteena on toisen

²⁵ LVM 2/2012, s. 7. Tilastokeskuksen mukaan tieliikenteessä kuoli vuonna 2016 yhteensä 240 ihmistä ja vuonna 2017 yhteensä 212 ihmistä.

²⁶ HE 74/1979 vp, s 1–2. HE 180/2017 vp, s. 15.

²⁷ Tervonen 2016, s. 51–63.

turvallisuus, ei omaisuus. Pelkkä omaisuuden vahingoittumisen vaara ei sellaisenaan riitä täyttämään rikoksen tunnusmerkistöä, eikä liikennesääntöjen vastaisesta toiminnasta aiheudu kovinkaan usein vaaraa pelkästään omaisuudelle. Omaisuuden tahallinen vahingoittaminen tieliikenteessä on arvioitu vahingontekorikosten tunnusmerkistöjen mukaan.²⁸

Liikkumisvapaus tarkoittaa jokaiselle kuuluvaa perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta liikkua vapaasti maassa sekä valita asuinpaikkansa. Laajassa merkityksessä liikkumisvapauteen voidaan katsoa kuuluvaksi oikeus liikkua alueellisesti, mutta myös oikeus valita keino liikkumiseen. Perinteisissä perusoikeusluokituksissa liikkumisvapaus on ensisijaisesti kansalaisoikeus sekä vapausoikeus. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa liikkumisvapaudesta on säädetty neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa ja KP-sopimuksen 12 artiklassa. Liikkumisvapaus on myös eurooppalainen perusoikeus ja henkilöiden vapaa liikkuvuus on olennainen osa unionin sisämarkkinoiden vapaata liikkuvuutta tavaroiden, palveluiden ja pääomien liikkuvuuden lisäksi.²⁹

Liikkumisvapaus ei ole ehdoton oikeus. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja KP-sopimuksessa liikkumisvapauden rajoittamiselle on asetettu ehdoksi vain sellaiset rajoitukset, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Liikkumisvapaus ei saa loukata muiden perusoikeuksia.

Vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan. Julkisen vallan on turvattava ympäristöperusoikeus ja siihen liittyvät vaikuttamismahdollisuudet kaikille. Tieliiikenteen vaikutus ympäristöön on kiistaton. Liikenne aiheuttaa 20 prosenttia Suomen kasvihuonepäästöistä ja Euroopan unionin liikenne perustuu merkittävältä osin fossiilisten polttoainesten käyttöön. Bensiini ja muut öljytuotteet ovat tieliikenteen pääasiallisia energianlähteitä. Ajoneuvojen päästöt eivät ole ainoa seikka, joka tieliikenteessä vaikuttaa ympäristöön. Päästöjen lisäksi renkaiden tiestä irrottama pöly, kolareista aiheutuvat nestepäästöt sekä liikenneonnettomuuksista aiheutuvat omaisuusvahingot elolliselle luonnolle ovat tästä vain yksi osa.³⁰

²⁸ HE 32/1997 vp, s. 3–4. Lappi-Seppälä – Nuutila – Ojala 2009, s. 562. Tolvanen 1999a, s. 179–180. Nuotio 1998, s. 495. Tuori, R. 2016, s. 480.

²⁹ Saraviita 2011, s. 170–178. Ojanen – Scheinin 2011, s. 317–387. HE 309/1993 vp, s. 51.

³⁰ LVM 2/2012, s. 6. Valkoinen kirja 2011, s. 8-9. Ks. Tolvanen 1999a, s. 26–27.

Tieliikennelaki ei välittömästi suojele ympäristöä eikä se aseta suojelevollisuutta tienkäyttäjälle.³¹ Tieliikennettä koskeva muu sääntely liittyy vahvemmin ympäristöperusoikeuden toteutumiseen. Erityisesti ajoneuvolaki (1090/2002) sekä liikennekelpoisuuden valvontaa koskeva katsastuslainsäädäntö asettavat rajoituksia muun muassa ajoneuvojen päästövaatimuksille. Lisäksi lainsäätävä pyrkii erilaisin verotuksellisin keinoin ohjaamaan tienkäyttäjää valitsemaan ympäristöä vähemmän kuormittavia vaihtoehtoja. Fiskaaliset seuraamukset ovat yksi lainsäätäjän käytettävissä olevista keinoista vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen lainsäätäjän toivomaan suuntaan.³²

Perusoikeudet ja ihmisoikeudet voidaan jakaa subjektiivisiin ja objektiivisiin oikeuksiin. Subjektiivinen oikeus tarkoittaa oikeutta, jonka toteuttamista yksilö voi tarvittaessa vaatia omissa nimissään tuomioistuimessa. Tämän vuoksi se on yksilön kannalta tehokkain perusoikeusmuoto, koska se velvoittaa viranomaisen aktiivisesti turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen (positiivinen velvoite) tai pidättäytymään perus- ja ihmisoikeuden rajoittamisesta tai loukkaamisesta (negatiivinen velvoite). Esimerkiksi liikkumisvapaus voidaan esittää positiivisena ja negatiivisena subjektiivisena oikeutena. Oikeuden negatiivinen puoli tarkoittaa valtiolle asetettua kieltoa puuttua mielivaltaisesti yksilön oikeuteen liikkua vapaasti. Yhtä lailla se tarkoittaa yksilölle oikeutta luottaa siihen, että valtiolta ei puutu perusoikeuden ja ihmisoikeuden käyttämiseen. Liikkumisvapaus positiivisena oikeutena tarkoittaa valtion velvollisuutta suojella ja mahdollistaa liikkumisvapauden toteutuminen.³³

Subjektiivisen oikeuden vastakohtalla eli objektiivisella oikeudella tarkoitetaan perus- ja ihmisoikeuksista valtiolle ja viranomaiselle tulevia velvoitteita. Objektiivinen oikeus ei sisällä subjektiivista oikeutta, ja tämän vuoksi yksilö ei voi edellyttää viranomaiselta objektiivisen oikeuden toteuttamista. Tieliikenteessä perus- ja ihmisoikeuksien objektiiviset oikeudet ilmenevät parhaiten oikeuksien ja velvollisuuksien turvaamisella lainsäädännön keinoin. Perus- ja ihmisoikeuksien suojeleminen on valtiolle kuuluva objektiivinen oikeus, mutta myös perustuslain 22 §:n asettama velvollisuus.³⁴

³¹ Tietysti poikkeuksiakin löytyy. Moottorikäyttöisen ajoneuvon liiallinen joutokäynti on kielletty nykyisessä ja myös uuden tieliikennelakiehdotuksen mukaan. Kiellon noudattamista on tehostettu sanktiouhalla, koska joutokäyntirikkomuksesta voidaan määrätä enintään 35 euron suuruinen pysäköintivirhemaksu.

³² Myrsky – Ossa 2008, s. 31.

³³ Karapuu 2011, s. 68.

³⁴ Karapuu 2011, s. 68.

Tieliikenneoikeus ei suojele pelkästään yksilön perus- ja ihmisoikeuksia, vaan tieliikenteessä on välttämätöntä suojella myös yhteisöllisiä oikeushyviä. Yhteisöllisillä oikeushyvillä tarkoitetaan esimerkiksi ihmisyyttä, valtion sisäistä ja ulkoista turvallisuutta, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toteutumista ja oikeudenkäyttöä sekä viranomaistoiminnan häiriöttömyyttä. Yhteisöllisiä oikeushyviä ei voi välttämättä palauttaa suoraan perus- ja ihmisoikeuksiin muuten kuin välillisesti. Ne ovat kuitenkin yhteisön ja yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeitä niiden painavan yhteiskunnallisen intressin vuoksi. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus (tai perusvelvollisuus) kuvastaa tällaista kolmannen tai neljännen sukupolven perusoikeutta, joka on kansoille ja ryhmille kuuluva kollektiivinen oikeus.³⁵

Risto Tuori on esittänyt *liikennejärjestelmän* yhtenä tieliikenteen yhteisöllisenä oikeushyvinä, joka kuuluu tieliikenneoikeuden suojelukohteisiin. Liikennejärjestelmällä tarkoitetaan liikenneinfrastruktuuria, liikennevälineitä, liikennepalveluita, tienkäyttäjää ja kuljetettavia tavaroita sekä näihin liittyviä palveluita, tietoja, säädöksiä ja organisaatioita. Liikennejärjestelmä on toisin sanoen tieliikenne kokonaisuudessaan ja siksi toimivan ja turvallisen liikenteen ehdoton edellytys, jonka merkitystä on korostettu myös liikennepoliitikassa. Toimiva liikennejärjestelmä on välttämätön taie liikennepoliittisille päätöksille ja yksittäisen tienkäyttäjän liikkumiselle. Ilman toimivaa liikennejärjestelmää valtiolta ei voi tarjota sujuvia ja turvallisia matkoja elinkeinoelämälle eikä yksilöille.³⁶

Myös *Reino Ellilä* on sivunnut yhteisöllisiä oikeushyviä liikennetikosoikeutta koskevassa tutkimuksessaan. Ellilän mukaan jokaisen tienkäyttäjän huolellisuusvelvoite sisältää liikenteen vaarantamiskiellon, jonka tavoitteena on tieliikenteen yleinen järjestys ja turvallisuus. Vaikka Ellilä ei ole nimenomaisesti puhunut yhteisöllisestä oikeushyvästä, on Ellilän esittämä käsitys hyvin johdonmukainen vallitsevan oikeushyväajattelun kanssa.³⁷

1.3.3 Liikennepoliitiikan päämäärä ja tavoitteet

Kaarlo Tuorin mukaan valtiosääntö on eräänlainen silta oikeusjärjestyksen ja politiikan välillä.³⁸ Vallitsevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa perustuslain ja poliittisen päätöksenteon välinen yhteys on noussut jatkuvasti esille. Tämä vain korostaa valtiosäännön yhtä tärkeintä tehtävää eli lainsäätäjän valtuuttamista lainsäädäntötyöhön, mutta samalla myös tämän

³⁵ Tapani – Tolvanen 2013, s. 80–82. Karapuu 2011, s. 74.

³⁶ Tuori, R. 2016, s. 476–480.

³⁷ Ellilä 1958, s. 14.

³⁸ Tuori, K. 2007, s. 221–222.

työskentelyn rajoittamistehtävää.³⁹ Tieliikennelakia ja sen nojalla annettuja muita säädöksiä voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavina sekä turvaavina säädöksinä.

Liikennepolitiikan päämäärä ja tavoitteet ovat keskittyneet liikenneturvallisuuden parantamisen ja ympäristönsuojelun ympärille. Nämä merkittävät päälinjat lausuttiin toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietinnössä vuonna 1991 ja ne näkyvät edelleenkin hallituksen ohjelmissa. Erityisesti valtioneuvoston periaatepäätöksissä sekä liikennepoliittisissa selonteoissa liikenneturvallisuus ja ympäristönsuojelu ovat keskeisiä tavoitteita.

Liikennepolitiikan päämääränä on taata turvalliset, sujuvat matkat sekä kuljetukset asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeiden mukaisesti.⁴⁰ Päämäärän saavuttamiseksi liikennepolitiikassa on määritelty neljä erilaista tavoitetta. Tärkein näistä tavoitteista on liikenneturvallisuus ja liikenneturvallisuuden parantaminen. Liikenneturvallisuutta on pidetty myös liikennepolitiikan *ylitavoitteena*, koska se vaikuttaa yleisesti liikennepoliittisen päätöksenteon taustalla.⁴¹

Valtioneuvosto on vuoden 2001 periaatepäätöksessään hyväksynyt pitkän aikavälin tavoitteen liikennekuolemien ja -loukkaantumisten vähentämiseksi. Tieliikenteen turvallisuusvision mukaan kenenkään ei tarvitse kuolla tai loukkaantua vakavasti tieliikenteessä. Valtioneuvoston tavoitteena on vähentää liikennekuolemia vuoteen 2025 mennessä siten, että niitä olisi vuodessa enintään sata. Euroopan unionin tavoitteena on vastaavasti ollut päästä maailman kärkijoukkoon liikenteen turvallisuudessa. Euroopan unioni on asettanut omaksi tavoitteekseen puolittaa unionin alueen liikennekuolleisuus vuoteen 2020 mennessä ja saavuttaa nollavisio, eli ei yhtäkään liikennekuolemaa unionin alueella, vuoteen 2050 mennessä.⁴²

Toisena liikennepolitiikan tavoitteena on turvata kansalaisten liikkumistarve. Poliittisessa päätöksenteossa on yleisesti hyväksytty käsitys, jonka mukaan Suomi on pidettävä kauttaaltaan asuttuna. Tämä asettaa suurehkoja haasteita valtionhallinnolle, sillä jokaiselle on turvattava liikkumismahdollisuudet omien tarpeidensa mukaisesti haluamallaan kulkuvälineellä tai kulkutavalla. Kansalaisten liikkumistarve tulee turvata kotipaikan sijainnista tai kulkuneuvon

³⁹ Husa – Pohjolainen 2014, s. 46.

⁴⁰ LVM 2/2012, s. 1.

⁴¹ Utriainen – Isoluoma 1986, s. 32. Tolvanen 1999a, s. 26–27. KM 1991:3, s. 27 ja 138–147. Valkoinen kirja 2011, s. 3–11 ja 25–26.

⁴² LVM 1/2012, s. 6.

omistamisesta riippumatta. Liikkumisvapauden turvaaminen onkin keskeistä kansalaisten elämänlaadun kannalta.⁴³

Kolmantena tavoitteena on turvata liikenteen kansainvälinen kilpailukyky. Liikennepolitiikalla taataan turvalliset ja sujuvat matkat elinkeinoelämän tarpeiden mukaisesti. Tieliikenne on olennainen osa Suomen ja myös Euroopan unionin kauppaa ja sisämarkkinoita, koska merkittävä osa viennistä ja tuonnista tapahtuu kaupallisessa tieliikenteessä. Liikenteellä on myös perustavanlaatuisen merkitys Euroopan taloudelle ja eurooppalaiselle yhteiskunnalle. Komission suunnitelman mukaan liikkuvuus on ehdoton edellytys sisämarkkinoiden toiminnalle.⁴⁴

Ympäristöhaittojen vähentäminen on liikennepolitiikan neljäs tavoite. Se ei ole vähäisin esitetyistä tavoitteista, vaan liikenneturvallisuuden parantamisen rinnalla tärkeä erityisesti ympäristöhaittojen pitkäkestoisuuden vuoksi. Tieliikenne – ja liikenne yleensäkin – aiheuttaa Suomessa 20 prosenttia kasvihuonekaasupäästöistä. Pääasiallinen syy on liikenteen polttoaineiden painottuminen fossiilisiin polttoaineisiin, kuten kivihiiileen ja öljyyn.⁴⁵

Liikennepolitiikka ole pelkästään kansallista päätöksentekoa, kuten edellä on jo käynyt ilmi. Suomen liikennepoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat merkittävästi Euroopan unionissa tehdyt päätökset, koska Suomen liikennepolitiikka on osa Euroopan unionin yhteistä liikennepolitiikkaa. Liikenne⁴⁶ kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Kansallisten tavoitteiden lisäksi Suomella on myös *eurooppalaisia* tavoitteita. Euroopan unionin ja Suomen liikennepolitiikan tärkein yhteinen päämäärä on toteuttaa Suomen ja Euroopan unionin liikenne turvallisesti ja kuljetukset mahdollisimman vähäisellä liikenteellä.⁴⁷

1.3.4 Rikosoikeus perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana

Valtiolla on perustuslain 22 §:n perusteella aktiivinen velvollisuus suojella yhteiskunnan jäseniä heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olipa tekijöinä julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja.⁴⁸ Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen voidaan sen vuoksi turvata viime kädessä siten, että niiden loukkaaminen säädetään rikosoikeudellisesti rangaistavaksi.

⁴³ Tolvanen 1999a, s. 26–27. KM 1991:3, s. 138–147. Valkoinen kirja 2011, s. 3, 12 ja 25.

⁴⁴ Tolvanen 1999a, s. 26–27. KM 1991:3, s. 138–147. Valkoinen kirja 2011, s. 3–7. LVM 2/2012, s. 6.

⁴⁵ Tolvanen 1999a, s. 26–27. KM 1991:3, s. 138–147.

⁴⁶ SEUT 4 artiklan muissa kielikäänöksissä ei puhuta niinkään liikenteestä, vaan kuljetuksista. Kts. esimerkiksi konsolidoitu toisinto englannin, ranskan, ruotsin ja saksan kielillä. Komission valkoinen kirja käsittelee liikennettä käsitteenä laajasti ja siten, että kaupalliset kuljetukset ovat yksi osa unionin liikennepolitiikkaa.

⁴⁷ Tolvanen 1999a, s. 26–27. KM 1991:3, s. 27. Valkoinen kirja 2011, s. 5–7.

⁴⁸ HE 309/1993 vp, s. 47 ja 75.

Lainsäätäjän lähestymiskulma on tällöin pragmaattinen: rikosoikeutta käytetään oikeushyvien suojeluun, koska rikosoikeuden ajatellaan viime kädessä edistävän hyvinvointia, elämisen laatua, turvallisuutta ja vapautta. Rikosoikeutta ja rangaistusjärjestelmää tarvitaan järjestäytyneen yhteiselämän, turvallisuuden ja ylipäätään siedettävien elinolojen turvaamiseksi. Rikosoikeutta onkin tämän takia kutsuttu soveltavaksi valtiosääntöoikeudeksi.⁴⁹

Tieliikenteessä ihmisten perus- ja ihmisoikeudet turvataan välittömästi tieliikennelaisilla olevilla käyttäytymisnormeilla. Ideaalitulanteessa liikennesääntöjen noudattaminen johtaisi utopistiseen lopputulokseen, jossa tieliikenteen haitalliset ilmiöt, eli keskeisesti kuolemat ja vakavat loukkaantumiset, vähentyisivät lähelle nollassa, koska loogisesti ajateltuna lopputulos ei voi olla mikään muu. Rikosoikeuden tehtävänä on toimia tienkäyttäjän motiivina turvalliseen käyttäytymiseen ja sitä kautta suojella perus- ja ihmisoikeuksia.⁵⁰

Rikosoikeus voidaan nähdä myös tieliikenteeseen liittyvien arvojen suojelijana. Tieliikennelaki perustuu arvoille, jollaisena myös liikenneturvallisuutta voidaan pitää. Itse asiassa liikenteen turvallisuus, sujuvuus ja ekologisuus ovat keskeisiä arvoja, joita tieliikenteeseen liitetään. Tienkäyttäjälle on tärkeää ja arvokasta, että tieliikenne sujuu turvallisesti.⁵¹

1.4 Vähäiset liikenerikkomukset kriminaalipoliittisena ongelmana

1.4.1 Kriminapolitiikka ja tieliikenne

Rikollisuuteen liittyvää yhteiskunnallista päätöksentekoa ja periaatteita kutsutaan kriminaalipolitiikaksi. Kriminaalipolitiikkaa on esimerkiksi siitä päättäminen, mistä teoista rangaistaan, millä tavoin ja kuinka ankarasti. Kriminaalipolitiikka ei ole kuitenkaan pelkästään rikosoikeudellisten keinojen käyttämistä *taistelussa rikollisuutta vastaan*, koska rikollisuus on loppujen lopuksi hyvin monisyinen ilmiö. Kriminaalipolitiikka on tärkeää ymmärtää laajaksi kokonaisuudeksi, jossa rikollisuuteen liittyvää päätöksentekoa tarkastellaan rikosoikeuden lisäksi kriminologian, sosiologian, yhteiskuntapolitiikan ja valtiosääntöoikeuden kannalta. Tällöin kriminaalipolitiikka laajassa merkityksessä liittyy siihen, kuinka yhteiskuntaa olisi ylipäätänsä säänneltävä, jotta rikollisuutta parhaiten ehkäistäisiin. *Tolvanen* onkin osuvasti todennut, että

⁴⁹ Nuutila 1996, s. 82. Määttä 2013, s. 43. ja Tolvanen 2005, s. 147–157.

⁵⁰ Lappi-Seppälä – Nuutila – Ojala 2009, s. 562–564. Koironen 2011, s. 45–48. Ks. Tolvanen 1999a, s. 179–192.

⁵¹ Nuotio 1998, s. 496–507.

kriminaalipolitiikka ei ole pelkästään rikosoikeutta, vaan muun muassa tehokas ja syrjäytymistä ehkäisevä sosiaalipolitiikka on parasta kriminaalipolitiikkaa.⁵²

Kriminaalipolitiikan tavoitteena on vakiintuneesti pidetty minimoimis- ja jakamistavoitteita eli a) rikollisuudesta ja sen kontrolloinnista aiheutuvien kärsimysten ja kustannusten minimoimista sekä b) näiden kustannusten ja kärsimysten mahdollisimman oikeudenmukaista jakamista. Tavoitteena ei enää ole rikollisuuden torjunta hinnalla millä hyvänsä, koska rikollisuutta ei olisi nykymuotoisessa yhteiskunnassa mahdollista poistaa kustannuksiltaan järkevillä toimenpiteillä. Yhteiskunta on valmis hyväksymään rikollisuutta tiettyyn rajaan asti ja rikollisuutta on pidetty yhteiskunnan jäseniä yhdistävänä tekijänä. *Durkheimin* mukaan rikollisuus vahvistaa sääntöjen rajoja, luo uusia käyttäytymismalleja ja kanavoi yleistä aggressiivisuutta.⁵³ Rikollisuutta on pidetty myös tarpeellisena yhteiskunnan käyttäytymissääntöjen järjeistämiskeinona, jonka avulla vanhentuneet tai jäykät normit tulevat uudistetuiksi.

Siedettävissä rajoissa pysyvää rikollisuutta on pidetty myös demokraattisen, moniarvoisen, suvaitsevan ja humanin yhteiskunnan välttämättömänä tunnusmerkkinä. Lisäksi rikollisuus on välttämätön edellytys oikeudenmukaiselle ja yhteiskunnan hyväksymälle kontrollikoneistolle. Kaikkea rikollisuutta yhteiskunta ei silti ole valmis sietämään, koska esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset loukkaavat syvästi valtion suojelemia absoluuttisia perusarvoja. Tällaisten rikosten estäminen ja selvittäminen on siten huomattavasti tärkeämpää, kuin esimerkiksi vähäisinä pidettyjen tuottamuksellisten rikosten, jotka loukkaavat perusoikeuspunninnassa vähempiarvoisempina pidettyjä oikeushyviä.⁵⁴

Kriminaalipolitiikassa rikosoikeus ja rangaistuksen käyttäminen ovat viimeisiä keinoja puuttua ei-toivottuun käyttäytymiseen. Ajatus kytkeytyy *ultima ratio* -periaatteeseen, joka kriminalisointiperiaatteena edellyttää, että lain kieltojen ja käskyjen tehosteeksi voidaan säätää kriminalisointeja vasta silloin, kun ei ole olemassa muita moraalisesti hyväksyttävämpiä keinoja lainsäätäjän tavoitteiden saavuttamiseksi. Rangaistus on nähtävissä viimeisenä keinona jo pelkästään siitä syystä, että rangaistuksella puututaan yksilön oikeudellisesti suojattuihin etuihin. Se merkitsee kielteisen kokemuksen ja usein suoranaisen kärsimyksen aiheuttamista rangaistavalle. Tarkoituksellisen haitan aiheuttaminen – vaikka se tulisikin valtion taholta – on vastoin

⁵² Anttila – Törnudd 1983, s. 22. Vuorenperä 2007, s. 17. Tolvanen 1999a, s. 19–20. Tolvanen 2005, s. 195.

⁵³ Durkheim 1965, s. 68. Anttila – Törnudd 1983, s. 73–76.

⁵⁴ Tolvanen 1999a, s. 38–39.

keskeisiä eettisiä periaatteita. Tästä syystä rangaistuksen käyttäminen edellyttää rangaistuksen moraalista oikeutusta eli *justifikaatiota*.⁵⁵

Rangaistuksen käyttöä perustellaan rangaistusteorioiden avulla, jotka jaetaan kahteen pääryhmään: sovitusteorioihin ja preventioteorioihin. Rangaistusteorioiden keskeinen ero on siinä, mihin rangaistuksella on tarkoitus pyrkiä. Sovitusteoriassa rangaistus perustellaan tehdyllä rikoksella. Toisin sanoen lainvastaisesti toimiva on rangaistuksensa ansainnut. Rangaistuksen tehtävänä on olla oikeudenmukainen sovitus rikoksesta. Preventioteoriassa katse on suunnattu menneisyyden sijasta tulevaisuuteen ja rangaistuksen oikeutus perustellaan sen yhteiskunnallisilla hyötyvaikutuksilla. Rangaistuksella pyritään vaikuttamaan tulevaisuuteen rikoksia vähentävästi. Rangaistus itsessään toimii ihmisille varoittavana esimerkkinä rikoksen potentiaalisena seuraamuksena (yleisestäävyys) ja sen lisäksi rangaistus vaikuttaa yksittäiseen rikoksentekijään siten, että rangaistuksen saatuaan tekijä pidättäytyy tekemästä uusia rikoksia (erityisestäävyys).⁵⁶ Rangaistusteorioiden syvempi esittely sekä niihin kohdistettu ansiokas kritiikki jäävät tässä tutkielmassa käsittelemättä, joskin toivon, että voin myöhemmässä vaiheessa elämäni palata aiheeseen vielä vakavammalla tutkimusnäkökulmalla. Sen sijaan keskityn prevention merkitykseen osana tieliikenteen kontrollia, koska kyseessä on ihmisten toiminta vahinkoalttiissa ympäristössä.

Määriteltäessä kriminaalipoliittisia keinoja tieliikenteessä tulisi liikennepoliitiikan tavoitteiden olla kaiken taustalla. Kriminaalipoliittikka on tällöin osa liikennepoliittikkaa ja yksi keino liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Liikennepoliittisessa päätöksenteossa on liikenteen turvallisuuden parantaminen määritelty nelitasoisesti. Toinen parlamentaarinen liikennekomitea määritteli neljä vaikuttamisen tasoa, jotka olivat yhdyskuntarakenteen sääntely, liikennemuotojen jakautuma, liikenteen sisäiset turvallisuustoimet sekä seurausten lieventäminen. Tasoajattelu on laajakatseinen tapa lähestyä liikenneturvallisuutta, koska siinä liikenneturvallisuus ymmärretään laajempänä kokonaisuutena eikä pelkästään ihmisen toimintaan vaikuttavina liikennesääntöinä.⁵⁷

Yhdyskuntarakenteen sääntely on yleinen vaikuttamisen taso, jolla voidaan vaikuttaa ihmisten liikkumistarpeeseen ja varsinkin yksityisautoiluun. Liikenneturvallisuus tulee huomioida jo kaavoituksessa, teiden ja katujen suunnittelussa sekä rakentamisessa. Lisäksi

⁵⁵ Tolvanen – Tapani 2011, s. 13–15.

⁵⁶ Jääskeläinen 1997, s. 74–89. Vuorenpää 2007, s. 18–24.

⁵⁷ KM 1991:3, s. 138–147. Tolvanen 1999a, s. 28–33.

yhdyskuntarakenne liittyy jo rakennettujen liikenneympäristöjen saneeraukseen. Tällä tasolla liikenneturvallisuuden vaikuttaa myös muu päätöksenteko, kuten esimerkiksi asutus-, teollisuus- ja asuntopoliittiset päätökset. Asuminen ja työpaikat ovat tärkeimpiä syitä ihmisten liikkumiselle.⁵⁸

Erilaisilla liikennemuodoilla on merkitystä liikenneturvallisuudelle. Tilastojen mukaan tieliikenne on monta kertaa vaarallisempaa kuin rautatie- tai ilmaliikenne. Vastaavasti tieliikenteessä yksityisautoilu on korostuneesti edustettuna liikennekuolemista ja -loukkaantumisissa, toisin kuin kaupallinen joukkoliikenne. Tieliikenteessä voidaan ohjata ihmisiä käyttämään yksityisautoilun sijasta joukkoliikennettä verotuksellisin keinoin tai tekemällä joukkoliikenteestä monipuolisempaa ja houkuttelevampaa. Vastaavasti ihmisiä voidaan houkuttaa käyttämään lähiliikenteessä polkupyörää tai muita kevyen liikenteen muotoja, jolloin liikenneturvallisuuden lisäksi tavoitteeseen kytkeytyy ympäristönsuojelu.⁵⁹

Tieliikenteen sisäisillä turvallisuustoimilla tarkoitetaan kaikkia niitä asioita, joita ylempien tasojen rakenteellisilla toimilla ei ole pystytty kattamaan. Tieliikenteen sisäistä turvallisuutta voidaan parantaa kehittämällä tieliikenteen lainsäädäntöä, liikennevalvontaa, liikenneympäristöjä, ajoneuvoja sekä tienkäyttäjiin kohdistettavaa liikennevalistusta. Voidaan yleisesti puhua liikenneturvallisuustyöstä, joka ulottuu kaikkien tasojen lävitse.⁶⁰

Viimeisellä tasolla pyritään liikenteessä aiheutuvien vahinkojen ja muiden seurausten lieventämiseen. Seurauksia voidaan lieventää ja jopa ehkäistä parantamalla turvalaitteita sekä kehittämällä ajoneuvojen rakennetta. Seurausten lieventämisellä on myös yhteys lainsäädäntöön ja liikenneturvallisuustyöhön siten, että turvalaitteiden käyttö voidaan säätää pakolliseksi ja niiden käytön hyödyistä valistetaan.⁶¹

⁵⁸ KM 1991:3, s. 138–147. Tolvanen 1999a, s. 28–33.

⁵⁹ Liikenne- ja viestintäministeriö julkaisi 23.3.2018 periaatepäätöksen ja edistämishojelman parantamaan kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä. Periaatepäätöksellä halutaan parantaa kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä suomalaisissa kunnissa sekä tukea liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja kansanterveyden parantamista Suomessa. Periaatepäätöksessä kävelyn ja pyöräilyn vuoden 2030 tavoitteeksi asetetaan 30 % matkamäärien kasvu. Tavoite on sama kuin kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa. Periaatepäätöksessä yksilöidään 31 eri toimenpidettä kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi. Keskeisiä keinoja ovat muun muassa infrastruktuurin ja maankäytön suunnittelun kehittäminen, rahoituksen kohdentaminen kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen sekä asenteisiin ja liikkumistottumuksiin vaikuttaminen.

⁶⁰ KM 1991:3, s. 138–147. Tolvanen 1999a, s. 28–33.

⁶¹ Tolvanen 1999a, s. 28–33.

Kriminaalipolitiikan keinot ovat osa tieliikenteen sisäisiä turvallisuustoimia. Tieliikenteessä ihmisten liikennekäyttäytymistä säännellään liikennesäännöillä. Liikennesäännöt ovat lainsäätäjän kehittämiä käyttäytymisnormeja, joita sovelletaan vaikeasti hahmotettavassa teknisessä ympäristössä. Yksityiskohtaisten liikennesääntöjen tarkoituksena on tehdä tieliikenteestä turvallinen ja ennakoitava ympäristö, jossa tienkäyttäjien toiminta perustuu keskinäiseen luottamukseen ja vastavuoroisten odotusten varaan. Liikennesääntöjen kohteena on ihminen ja sen vuoksi kriminaalipolitiikalla pyritään vaikuttamaan yksilön henkisiin taipumuksiin, tapoihin, asenteisiin ja siten inhimilliseen toimintaan. Liikenneturvallisuuden parantaminen on liikennepolitiikan tapaan myös kriminaalipolitiikan tavoite.⁶²

Yleisestäävyys on tieliikenteen rangaistusjärjestelmässä selkeästi keskeisessä asemassa. Rangaistussääntelyn taustalla vaikuttaa ajatus, jonka mukaan kriminalisoinnit ja niiden soveltaminen estävät tienkäyttäjää tekemästä rikoksia ja ohjaavat heidän käytöstään lainsäätäjän toivomaan suuntaan. Yleisestäävyyden tehokkuuden ehdoiksi on vakiintuneesti asetettu *normituntemus, sanktiovarmuus, sanktioankaruus, sanktiovälittömyys, rikosten mieltäminen paheksuttaviksi, rangaistusten mieltäminen moitteeksi* sekä *rangaistusjärjestelmän kokeminen legitimmiksi*.⁶³ Periaatteellisena vähimmäisvaatimuksena on pidettävä normituntemusta, jolla tarkoitetaan sekä käyttäytymisnormin että rangaistusnormin tuntemista. Mitä mieltä olisi sellaisessa rangaistusjärjestelmässä, jossa järjestelmän kohteeksi joutunut yksilö ei voi käytännössä tietää kielletyn toiminnan rajoja ja siitä seuraavaa rangaistusta?⁶⁴

Rikosoikeudellinen yleisestäävyys voidaan jakaa välittömään ja välilliseen yleisestäävyyteen. Tutkijasta riippuen voidaan myös puhua positiivisesta ja negatiivisesta yleisestäävyydestä. Välittömällä (negatiivisella) yleisestäävyydellä tarkoitetaan rangaistuksella yksilöön olevaa pelotusvaikutusta. Valtion taholta tuleva rangaistus lainvastaisesta menettelystä kohdistuu pelotteena potentiaaliin rikosentekijöihin. Välillinen (positiivinen) yleisestäävyys tarkoittaa moraalialuovaa ja moraalialuovaa vahvistavaa vaikutusta. Tällöin rangaistuksen tehtävä on kasvatuksellinen. Rangaistus muokkaa yksilön moraalikäsityksiä, koska säätämällä jokin teko rangaistavaksi osoitetaan samalla teon moitittavuus. Normi saa vähitellen kielteisen moraalisen värityksen ja sitä aletaan pitää väärytenä. Moraalia luovalla ja vahvistavalla vaikutuskanavalla tavoitellaan lopulta sitä, että yksilö kokee rikoksen moraalisesti vääränä. Tolvanen on suhtautunut epäillen tieliikenteen rangaistusjärjestelmään ja esittänyt, että moraalialuova vaikutus

⁶² Tolvanen 1999a, s. 29.

⁶³ Vuorenperä 2007, s. 26–27.

⁶⁴ Anttila – Törnudd 1983, s. 157–158. Utriainen – Isoluoma 1986, s. 34–35. Lappi-Seppälä 1987, s. 202–203.

liikenteessä ei voi syntyä ilman pelotusvaikutusta. Pelkkä liikennesääntöjen säätäminen ei johda siihen, että sääntöjen voimaantulon jälkeen yksilö omaksuisi liikennesäännöt osaksi omaa käyttäytymistään moraalikäsitteensä mukaisesti. Tieliikenne on haastava elämänalue, koska tieliikenteessä sovellettavat liikennesäännöt ovat lainsäätäjän kehittämiä. Ne eivät sen vuoksi omaa samanlaista kielteistä moraalista värityneisyyttä, kuten esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuvat teot.⁶⁵

Tieliikenteen rangaistusjärjestelmän tehokkuuden välttämätön edellytys on normituntemuksen lisäksi sanktiovarmuus eli korkea kiinnijäämisriski. Varsinkin subjektiivinen kiinnijäämisriski on normin noudattamisen kannalta keskeisessä asemassa, koska tällöin yksilö kokee liikennesääntöjen rikkomisen johtavan kiinnijäämiseen ja rankaisemiseen. Monipuolinen liikennevalvonta on usein parhain keino sanktiovarmuuden takaamiseksi, ja nykyisellään se tarkoittaa perinteistä ja automaattista poliisin liikennevalvontaa. Kiinnijäämisriskillä on todettu olevan eniten vaikutusta juuri moraalisesti värittömissä rikoksissa, jollaisia liikenne rikokset ovat.⁶⁶

Sanktioankaruuden merkitys tieliikenteessä on ristiriitainen asia. Keskustelua on käyty puolesta ja vastaan siitä, onko käytetyllä seuraamuksella merkitystä vai riittääkö liikennekontrollin ylläpitämisessä puuttuminen lainvastaiseen liikennekäyttäytymiseen yleensä. Muun muassa *Tapani Mäkinen* on ylinopeuksia koskevassa tutkimuksessaan todennut, että huomautuksen ja sakon käyttämisellä ei ollut nähtävissä toisistaan poikkeavaa vaikutusta. Tutkimuksessa huomautuksen tai sakon saaneiden nopeudet vähenivät selvästi ja muutos oli merkittävä vielä kolmen kuukauden kuluttua seuraamuksen saamisesta. Tämän jälkeen nopeudet nousivat vuoden kuluessa kiinnijäämistä edeltävälle tasolle. Tutkimuksen johtopäätöksenä esitettiin, että ainakaan vähäisissä ylinopeuksissa (enintään 29 km/h yli nopeusrajoituksen) sanktion ankaruudella ei ollut merkitystä. Tutkimus keskittyi yleisestäävyyden sijaan rangaistuksen erityisestäävyyteen, koska tutkimuksessa seurattiin rangaistuksen vaikutuksia rikosentekijän käyttäytymiseen. Tutkimuksen tuloksia voidaan soveltaa myös yleisestäävästä näkökulmasta, koska rangaistuksen pelotusvaikutus tienkäyttäjiin on yleensä samansuuntainen.⁶⁷

Mäkisen tutkimuksesta voidaan tehdä alustava päätelmä, jonka mukaan subjektiivisen kiinnijäämisriskin lisäämisellä on tieliikenteessä eniten merkitystä. Näin asia toisaalta onkin, koska

⁶⁵ Tolvanen 1999a, s. 93–101.

⁶⁶ Utriainen – Isoluoma 1986, s. 35.

⁶⁷ Mäkinen, T. 1990, s. 76–79. Tolvanen 1999a, s. 133. Tuori, R. 2002b, s. 439.

juuri kiinnijäämisriski on rangaistuksen yleisestävyyden kannalta välttämätön.⁶⁸ Tolvanen on tuonut väitöstutkimuksessaan esille vielä sen, että huomautuksen ja kiinteämääräisen rikesakon lisäksi tieliikenteen rangaistusjärjestelmässä käytetään paljon päiväsakoin määrättäviä sakkoja, jotka lisäävät sanktioankaruutta. Päiväsakoin määrättävä sakko on pääsääntöisesti jopa tuntuvampi rangaistus kuin rikesakko, minkä vuoksi tienkäyttäjä voi joutua tekemään hyöty-haittappunnintaa liikennesääntöjen laiminlyönnin kannattavuudesta.⁶⁹

Myös rikesakkojen korotuksella on ollut vaikutusta liikennekuriin. Rikesakkorikkomuksista määrättävien rikesakkojen summat kaksinkertaistettiin 1.9.2015 voimaan tulleella rikesakkorikkomuksista annetulla valtioneuvoston asetuksella (1081/2015). Korotuksen todettiin vaikuttaneen myönteisesti liikennekäyttäytymiseen, koska ylinopeuksien uusiminen väheni 8 prosenttia. Lisäksi poliisin automaattisen kameravalvonnan mittareilla ylinopeudet vähenivät, ja tutkimuksen viimeisinä kuukausina noin 0,8 prosenttia ohi ajaneista ajoneuvoista kuvattiin, kun vielä tutkimuksen alussa kuvattujen ajoneuvojen osuus oli lähes kaksi kertaa korkeampi.⁷⁰

Sanktioankaruuden merkitystä ei voida vähätellä pohdittaessa rangaistuksen yleisestävyyden tehokkuutta. Viime kädessä konkreettinen rangaistus vaikuttaa yksilön käsityksiin teon moitittavuudesta. Kiinnijäämisen lisäksi liikenne rikoksesta on tuomittava oikeudenmukainen rangaistus. Tähän kokonaisuuteen liittyy sanktiovälittömyys, jota ei tavallisesti esitetä yleisestävyyden osana. Rankaisemisella mahdollisimman pian teon jälkeen on esitettävissä runsaasti kannatettavia perusteita. Välittömästi tuomittava rangaistus tehostaa rangaistusjärjestelmän pelotusvaikutusta, parantaa yksilön uskoa järjestelmän toimivuuteen ja korostaa yhteiskunnan puuttumista moitittavaan tekoon.⁷¹ Välitön puuttuminen on viesti, jonka mukaan normista poikkeavaa käytöstä ei hyväksytä. Sanktiovälittömyys ilmenee erityisen hyvin tuomioistuimen ulkopuolisissa rikos- ja hallintoprosesseissa. Sakkomenettelyssä määrättävä sakko tai pysäköintivirhemaksumenettelyssä määrättävä pysäköintivirhemaksu ovat hyviä esimerkkejä prosesseista, joissa rangaistus seuraa välittömästi tai ainakin mahdollisimman nopeasti teon ilmitulon jälkeen.

Rangaistusjärjestelmän uskottavuus edellyttää viime kädessä yhteiskunnan hyväksyntää. Yhteiskunnan jäsenten tulee hyväksyä kontrollikoneiston ja oikeuslaitoksen toiminta ja kokea se

⁶⁸ Lappi-Seppälä – Nuutila – Ojala 2009, s. 563.

⁶⁹ Tolvanen 1999a, s. 133. Tolvanen 2005, s. 11–12 ja 87.

⁷⁰ Aaltonen – Virtanen 2017, s. 10–13.

⁷¹ Tolvanen 1999a, s. 130–131. Vuorenperä 2007, s. 26.

legitiimiksi. Legitiimi rangaistusjärjestelmä täyttää moraalialuovan, vahvistavan ja ylläpitävän tehtävänsä. Yksilön pitää kokea järjestelmän toiminta tehokkaaksi, mutta myös oikeudenmukaiseksi ja yhdenvertaiseksi. Rikoksen ja rangaistuksen pitää olla oikeudenmukaisessa suhteessa toisiinsa ja jokaista tulee rangaistaessa kohdella yhdenvertaisesti.⁷²

1.4.2 *Liikenne rikosten lukumäärä ja siihen vaikuttavat tekijät*

Tieliikenteessä tapahtuvat rikokset, jotka ovat valtaosaksi liikenne rikkomuksia ja liikenneturvallisuuden vaarantamisia, kattavat yli puolet Suomen rikollisuudesta.⁷³ Hallinnollisen liikennevirhemaksun myötä noin puolet rikoksista muuttuisi hallinnollisiksi liikenne rikkomuksiksi eli eräänlaisiksi liikennevirheiksi. Lakiuudistus toisaalta ilmentää tämän ajan poliittista ilmapiiriä, jossa sanktioihin perustuvasta kontrollista ei olla yleisesti luopumassa, mutta rikosoikeudellisia rangaistuksia halutaan vähentää nykyisestä.⁷⁴

Suomessa tapahtuvien rikosten lukumäärä on vuosittain melkein 900 000 käsittäen suurimaksi osaksi sakkouhkaisia rikoksia. Vuonna 2016 Suomessa tapahtui Tilastokeskuksen mukaan 877 942 rikosta. Lukumäärä pitää sisällään ainoastaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 2 §:ssä säädettyyn poliisiasiain tietojärjestelmään rekisteröidyt rikokset eikä piilorikosten lukumäärää ole laskettu mukaan kokonaisrikollisuuden määrään. Rikosten absoluuttinen lukumäärä poikkeaisi todennäköisesti huomattavasti rekisteröityjen rikosten lukumäärästä, koska läheskään kaikkia rikoksia ei rekisteröidä tai tilastoida mitenkään, vaikka ne viranomaismenettelyissä tulisivat ilmi. Varsinkin huomautusten käyttäminen rikosten seuraamuksena johtaa usein siihen, ettei niitä tilastoida.⁷⁵

Liikenne rikosten osuus kokonaisrikollisuudesta on suuri. Vaikka tilastoissa puhutaan yleisesti liikenne rikoksista, on suurin osa niistä tieliikenne rikoksia.⁷⁶ Vuodesta 2011 vuoteen 2016 liikenne rikosten osuus on kattanut yli puolet poliisin tietoon tulleista rikoksista. Rikosten

⁷² Lappi-Seppälä 2000, s. 67. Ks. myös Tolvanen 1999a, s. 147.

⁷³ Niemi 2016, s. 177.

⁷⁴ Esimerkiksi laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) rikosoikeudelliset rangaistukset korvattiin Finanssivalvonnan määräämillä rikemaksuilla ja seuraamusmaksuilla, mitkä voivat kohdistua luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin. Myös uudessa alkoholilaisissa (1102/2017) rikosoikeudellisen rangaistuksen rinnalla on käytettävissä luvanhaltijalle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu. Kimmo Kiiski on väitöskirjassaan esitellyt kattavasti erilaisia hallinnollisia seuraamuksia. Ks. Kiiski 2011b.

⁷⁵ Kivivuori – Niemi 2016, s. 2. Koironen 2011, s. 28.

⁷⁶ Tilastokeskus tilastoi liikenne rikosten nimellä pääasiassa tieliikenteessä tapahtuneita rikoksia eli liikenneturvallisuuden vaarantamisen, liikenne rikkomuksen, tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomisen sekä ajoneuvorikkomuksen. Näistä ainoastaan liikenneturvallisuuden vaarantaminen ja ajoneuvorikkomus voivat käsittää tieliikenteen lisäksi muita liikennemuotoja.

kokonaismäärä huomioon ottaen erilaisten liikenne rikosten osuus on useita satoja tuhansia. Esimerkiksi vuonna 2016 tapahtui 438 182 liikenne rikosta. Suurin osa liikenne rikoksista on liikenne rikkomuksia, erityisesti ylinopeus rikkomuksia⁷⁷.

Liikenne rikosten suurta lukumäärää voidaan selittää liikenne rikoksiin liittyvillä erityispiirteillä. Ensinnäkin tieliikenne on yksi tarkimmin säännellyistä elämäalueista. Liikenteen turvallisuus ja sujuvuus edellyttävät yksityiskohtaista sääntelyä, jota kaikkien liikenteeseen osallistuvien on noudatettava. Tieliikennelain säännöksillä – liikennesäännöillä – on haluttu säännellä kaikki mahdolliset liikennetilanteet. Tarkalla sääntelyllä on yksi selkeä tavoite: tehdä liikenteestä luotettavaa ja ennalta arvattavaa, koska luotettava ja ennalta arvattava liikenne takaa liikenteen turvallisuuden sekä sujuvuuden. *Risto Tuori* ja *Kimmo Nuotio* ovatkin kuvanneet tieliikennettä vuorovaikutuspeliksi, jossa kaikki liikenteeseen osallistuvat noudattavat yhteisiä liikennesääntöjä, varmistavat turvallisen ja sujuvan liikenteen sekä huolehtivat myös muiden tienkäyttäjien turvallisuudesta.⁷⁸

Toiseksi kaikkia liikennesääntöjä täytyy noudattaa rangaistuksen uhalla. Tieliikenteen rangaistavuudessa on kyse *ylirikriminalisoinnista*⁷⁹, koska kaikkien tieliikennelain säännösten rikkominen on rangaistavaa joko liikenne rikkomuksena tai liikenneturvallisuuden vaarantamisena, jos liikennesäännön rikkominen voidaan johtaa tienkäyttäjän toimintaan.⁸⁰

Kolmantena erityispiirteenä on liikenne rikosten henkilöpiiri. Tienkäyttäjä on tieliikennelain 2 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan se, joka on tiellä taikka sillä olevassa ajoneuvossa tai raitiovaunussa. Liikenne rikosten henkilöpiiri on laaja, koska lähes jokainen meistä on päivittäin tienkäyttäjänä tieliikenteessä. Tällöin liikennesäännöt ja niiden noudattamiseen liittyvä hallinnollinen ja rikosoikeudellinen kontrolli koskettavat jokaista meistä. Ei siis ole merkitystä oletko ajoneuvon kuljettaja, jalankulkija tai polkupyöräilijä.

Neljänneksi liikenne rikosten lukumäärään vaikuttavat syyllisyyteen liittyvät syyllisyysarviointien ongelmat. Liikenne rikkomuksen ja liikenneturvallisuuden vaarantamisen rangaistavuus

⁷⁷ Ylinopeus rikkomusten osuus kokonaisrikollisuudesta vuonna 2016 oli 34 prosenttia ja ne käsittävät liikenne rikkomukset, liikenneturvallisuuden vaarantamiset ja törkeät liikenneturvallisuuden vaarantamiset. Ylinopeus rikkomusten osuus liikenne rikoksista oli peräti 68 prosenttia. Ks. Niemi 2016, s. 179.

⁷⁸ Tuori, R. 2002a, s. 7–12. Nuotio 1998, s. 499.

⁷⁹ Lappi-Seppälä – Nuutila – Ojala 2009, s. 565–566. Kirjoittajat käyttävät ylikriminalisointia kuvaamaan liikenne rikkomusta sellaisena tekoriikoksena, joka kattaa kaikki tieliikennelain säännökset. Myös Nuutila 1995, s. 208.

⁸⁰ Loput säännökset ovat rangaistavia tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomisena tai pysäköintivirheinä. En ole maininnut tässä törkeää liikenneturvallisuuden vaarantamista, koska siinä tekijäpiiri on rajattu moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajaan.

edellyttävät tekijältään joko tahallisuutta tai huolimattomuutta. Tähän syyllisyysarviointiin ja rikoksentehtäjän tuottamuksen asteeseen ei välttämättä aina kiinnitetä kovinkaan suurta huomiota, johtuen liikennerikosten massaluonteisuudesta ja niiden käsittelemisestä tuomioistuimen ulkopuolella sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa sakkomenettelyssä. Onkin mahdollista, että tieliikenteessä rikosoikeudelliseen vastuuseen voi joutua myös huolellinen tienkäyttäjä, mutta sakkomenettelyssä tekijän syyllisyyden astetta sekä toisin toimimisen mahdollisuutta ei selvitetä. Tällöin tieliikenteen rikosoikeudellinen sääntely alkaa muistuttaa rikosoikeudellisille periaatteille vierasta ankaraa vastuuta, jossa rikosoikeudellinen vastuu ratkaistaan objektiivisin perustein.⁸¹

Viidentenä liikennerikosten lukumäärään vaikuttavana seikkana on liikennevalvonta. Liikennerikokset ovat pääasiassa valvonnalla paljastettavaa rikollisuutta ja suurin osa liikennerikoksista ja vähäisistä liikennerikkomuksista paljastetaan poliisin liikennevalvonnassa, jossa varsinkin automaattisella liikennevalvonnalla on alati kasvava merkitys. Liikennevalvonta on olennainen osa rikosoikeudellista yleisestäävyttä, kuten edellä on todettu. Liikennevalvonta ja tietoisuus liikennevalvonnan olemassaolosta lisäävät yksilön kokemaa subjektiivista kiinnijäämisriskiä ja subjektiivisen kiinnijäämisriskin kokeminen vähentää lainvastaista liikennekäyttäytymistä.

Valvonta ja kiinnijäämisriski vaikuttavat myös piilorikosten määrään ainakin kahdella tavalla. Kiinnijäämisriskin kokeminen estää lainvastaista käyttäytymistä, mutta vaikuttaa lisäksi rikosten aikaan ja paikkaan – liikennerikoksia ei tehdä siellä, missä liikennettä valvotaan eikä silloin, kun liikennettä valvotaan. Lisäksi osa valvonnassa todetuista rikoksista jää piilorikoksiksi, koska ne eivät toimenpiteistä huolimatta tilastoidu poliisin rekisteröimiin rikoksiin. Poliisi voi käsitellä vähäisinä pitämiään liikennerikoksia antamalla niistä suullisen tai kirjallisen huomautuksen joko tieliikennelain 104 §:n tai esitutkintalain (805/2011) 10 luvun 3 §:n perusteella. Annettu huomautus ei välttämättä näy konkreettisenä lukuna missään ja siksi sillä on vaikutusta poliisin tietoon tulleen rikollisuuden määrään. Liikennevalvonnan lisäksi tieto liikennerikoksista voi tulla joko liikennerikoksen asianosaisen tai sivullisen ilmoituksen kautta.

⁸¹ Lappi-Seppälä – Nuutila – Ojala 2009, s. 565. HE 32/1997 vp, s. 3/II.

1.4.3 Vähäiset liikenne rikkomukset sanktioinnin kohteena

Kriminaalipoliittisessa keskustelussa on usein todettu, että liiallinen rikosoikeuden käyttäminen on johtamassa rikosoikeuden inflaatioon. Rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän uskottavuuden kannalta olisi tärkeää, että sen käyttö varattaisiin vain sellaisiin tekoihin, jotka mielletään aidosti rikoksiksi. Suomalainen kriminaalipolitiikka on yhä hyvin rikosoikeuskeskeistä.⁸² Lainsäätäjä pyrkii ratkaisemaan lain noudattamista koskevat ongelmat säätämällä lain tehosteeksi rikosoikeudellisia rangaistuksia. Merkittävä osa rikoksista onkin sakkouhkaisia rikkomuksia.⁸³

Tieliikenteessä voidaan käydä aiheellista keskustelua liikenne rikosten ylikriminalisoinnista ja siitä, onko ylikriminalisointi johtanut rangaistuksen merkityksen vähenemiseen. Varsinkin liikenteen massarikkomusten laaja-alainen rangaistavuus on omiaan heikentämään rikosoikeudelle kuuluvaa asennekasvatustehtävää. Periaatteessa kriminalisoinnin tulisi olla viimeinen keino, jos oikeushyvien suojelusta ei ole voitu huolehtia muuten. Rikosoikeudellisen rangaistuksen ankaruus ja siihen liittyvä moite edellyttävät, että sen käyttö ja sillä uhkaaminen rajataan vain yhteiskuntaelämän kannalta tärkeillä alueilla tapahtuviin loukkauksiin.⁸⁴ Tieliikenteessä olisi siten välttämätöntä keskustella siitä, voidaanko liikennesääntöjen noudattamiseen kuuluvaa liikennekuria saavuttaa yksilön oikeushyviin vähemmän puuttuvilla keinoilla.

Liikenteen massarikkomuksilla tarkoitetaan tieliikennelain 103 §:n liikenne rikkomusta. Tieliikennelain seuraamusjärjestelmää ja tieliikennelain kokonaisuudistusta koskevassa keskustelussa on lisäksi käytetty käsitettä vähäinen liikenne rikkomus, jolla on haluttu tehdä ero rikolaisissa säädettyihin liikenne rikoksiin eli liikenneturvallisuuden vaarantamiseen ja törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen. Valittu terminologia kuvastaa kuitenkin hyvin ongelman ydintä – kuinka moitittavuudeltaan vähäiset ja moraalisesti värittömät liikenne rikkomukset tulisi sanktioida vai tulisiko niitä sanktioida ollenkaan?

Kriminaalipoliittisessa päätöksenteossa on esitetty kolme vaihtoehtoa vähäisten liikenne rikkomusten ongelmien ratkaisemiseksi. Nämä ovat: 1) dekriminalisointi, 2) rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän käyttäminen tai 3) hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään siirtyminen. Tarkoituksenmukaisimman lopputuloksen selvittämiseksi tarkastelen asiaa lainsäätäjän

⁸² Oikeudenhoidon uudistamisohjelma 2013, s. 35.

⁸³ Kiiski 2011b, liite 1. Melander 2008, s. 390.

⁸⁴ Melander 2008, s. 390.

näkökulmasta. Tieliikennelainsäädännön tavoitteena on liikenneturvallisuus ja sujuva liikenne. Tieliikenne kytkeytyy keskeisimpiin perusoikeuksiin, joita ovat henki ja terveys, liikkumisvapaus ja omaisuuden suoja. Sen lisäksi tieliikenteeseen liittyy yhteisöllisiä oikeushyviä, kuten ympäristö, turvallisuus ja uutena liikennejärjestelmä. Lainsäätäjälle rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän käyttäminen tieliikenteessä on yksi varteenotettava keino, jolle ei ole vielä toistaiseksi pystytty esittämään kilpailevaa vaihtoehtoa.⁸⁵

Rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän käyttäminen edellyttää kriminalisointiperiaatteiden tarkastelua. Rikosoikeutta on lupa käyttää ainoastaan oikeushyvien suojeluun (*oikeushyvien suojelun periaate*) ja vain silloin, kun rangaistuksilla saavutettavat hyödyt ovat haittoja suuremmat (*hyöty-haitta -vertailun periaate*). Lisäksi rikosoikeutta saa käyttää edellyttäen, ettei käytettävissä ole toista moraalisesti hyväksyttävämpää, tehokkaampaa ja kustannuksiltaan kohtuullista keinoa (*ultima ratio -periaate*). Rangaistuksella puututaan konkreettisesti yksilön oikeushyviin. Se kajoaa syvälle perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvattuun yksilön autonomiaan ja ihmisarvoon.⁸⁶

Oikeushyvien suojeleminen edellyttää, että rangaistus on välttämätön perustuslaissa määriteltyjen oikeushyvien suojelemiseksi. Tieliikenteessä varsinkin hengen ja terveyden suojeleminen edellyttävät rangaistuksen käyttöä. Hyötyjen ja haittojen punninta rajoittaa rangaistuksen käyttämistä, jos rangaistuksella saavutettavat hyödyt jäävät pieniksi rangaistuksen aiheuttamiin haittoihin nähden. Periaate liittyy yksilöön sekä yhteiskuntaan, sekä rangaistusjärjestelmään yleisemmin – rangaistusjärjestelmän pitää olla kustannustehokas. Tieliikenteessä käytetään pääasiassa varallisuusrangaistuksia ja vapausrangaistusta käytetään vain vakavissa liikenne rikoksissa. Näiltä osin voitaneen todeta, että rangaistuksen käytöllä on saavutettavissa liikenteessä enemmän hyötyjä, kuin siitä aiheutuu haittoja, koska omaisuuden suojaan kohdistuva varallisuusrangaistus on *pienempi paha*, kuin sillä saavutettavat hyödyt eli liikennekurin ja liikenneturvallisuuden parantuminen.⁸⁷

Vaikka rangaistuksen käyttö lähtökohtaisesti hyväksyttäisiin oikeushyvien suojeleminen varten ja sillä saavutettaisiin enemmän hyötyjä kuin haittoja, velvoittaa ultima ratio -periaate lainsäätäjää punnitsemaan muita yhteiskunnallisia vaihtoehtoja. Voidaanko sama lopputulos saavuttaa moraalisesti hyväksyttävämällä keinolla? Voidaanko tieliikenteessä ihmisten käyttäytymistä

⁸⁵ Lappi-Seppälä 2000, s. 36.

⁸⁶ Nuutila 1996, s. 76–90.

⁸⁷ Tolvanen 1999a, s. 179–180. Ks. Melander 2008, s. 327–351.

kontrolloida esimerkiksi dekriminalisoimalla liikennesääntöjen vastainen käyttäytyminen ja luottaa siihen, että ne, jotka haluavat liikkua tieliikenteessä, myös noudattavat liikennesääntöjä, koska haluavat tieliikenteen olevan ennen kaikkea turvallista? Dekriminalisointia ja rangaistavuudesta luopumista ei voida pitää tieliikenteessä kovinkaan realistisina vaihtoehtoina, vaikka moniarvioisessa, liberaalissa ja demokraattisessa yhteiskunnassa lähtökohtana tulisivin olla virallisen kontrollin vähentäminen. Nykyisen kaltaisessa vilkkaassa liikenteessä liikenneturvallisuuden ylläpitäminen edellyttää, että muun liikenneturvallisuustyön lisäksi käyttäytymisnormien rikkominen on kiellettyä ja kiellon rikkomisesta seuraa rangaistus.

Kuinka vähäisten liikenne rikkomusten rankaiseminen lopulta justifioidaan? Liikennesääntöjen noudattamattomuutta voidaan pitää merkittävänä yhteiskunnallisena ongelmana⁸⁸, jolla on vaikutusta liikennekuolemien ja -onnettomuuksien määrään. Jos puhtaita tapaturmia, sairaskohauksia ja itsemurhia ei lasketa, jäävät jäljelle tapaukset, jotka johtuivat inhimillisestä käyttäytymisestä. Osa näistä tapauksista on sellaisia, joissa kohtalokas virhe oli yksittäisen tai useamman liikennesäännön noudattamattomuus, kuten ajaminen liian suurella ajonopeudella, olosuhteisiin sopivan tilannenopeuden huomioimattomuus, turvalaitteen käyttämättömyys tai muu huomaamattomuus liikenteessä. Ongelmana on siten ihmisten kyky ja halu noudattaa ohjeita ja sääntöjä.⁸⁹

Vähäinen liikenne rikkomus on tyypillisesti moitittavuudeltaan vähäinen teko, joka ei välittömästi loukkaa kenenkään oikeushyviä. Tällainen teko on kuitenkin haitallinen liikennejärjestelmän toimivuuden kannalta, jonka vuoksi sillä on yhteiskunnallista merkitystä. Rangaistuksella pyritään siihen, että tienkäyttäjät noudattavat liikennesääntöjä, liikennesääntöjen noudattaminen johtaa liikenneturvallisuuden parantumiseen ja siten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Vaikka vähäiset liikenne rikkomukset eivät välittömästi loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia, on niillä kuitenkin välitön yhteys näiden oikeuksien turvaamiseen liikennekurin ja liikenteen tilannekontrollin kautta.

⁸⁸ Tolvanen 1999a, s. 13.

⁸⁹ Koironen 2011, s. 28.

2. Hallinnollinen maksuseuraamus rangaistuksena

2.1 Hallinnollisten maksuseuraamusten taustaa

Yksi rikosoikeustieteen ja kriminaalipolitiikan mielenkiintoisimmista puheenvuoroista käytettiin vuonna 1976, kun rikosoikeuskomitea antoi vuonna 1972 alkaneen työskentelyn päätteeksi rikoslain kokonaisuudistusta koskevan komiteamietintönsä. Komitea laati mietintönsä periaatemietinnöksi, jolla pyrittiin viitoittamaan kokonaisuudistuksen yleisiä puitteita ja tavoitteita. Komitea käsitteli mietinnössään laaja-alaisesti rikoslainsäädännön kehitystä, rikosoikeusjärjestelmän yhteiskunnallisia tehtäviä, rangaistavuuden perusteita, seuraamusjärjestelmää ja rangaistussäännösten soveltamisen yleisiä periaatteita.⁹⁰

Eräs komitean tekemä merkittävä huomio oli varallisuusrangaistusten jääminen vapausrangaistusten varjoon. Sakkorangaistukset olivat liian lieviä verrattuna aikaisempiin varallisuusrangaistuksiin sekä muihin seuraamuksiin. Tästä johtuen rikosoikeuskomitea ehdotti sakkojärjestelmän kehittämistä ja sen eriyttämistä kahdenlaisiin varallisuusseuraamuksiin:

1. päiväsakkorangaistuksiin, jotka perustuisivat sakotettavan taloudellisen aseman selvittämiseen ja
2. kiinteämääräisiin maksuluonteisiin seuraamuksiin, joita sovellettaisiin erityisesti masarikollisuudessa.

Rikosoikeuskomitea ehdotti, että maksuseuraamuksilla korvataan järjestelmällisesti rangaistukset sellaisista haitallisista teoista, joiden kielteisyys ja moitittavuus ovat vähäisiä. Komitea muistutti, että voimassa olevassa laissa oli useita tekoja, jotka olivat haitallisia esimerkiksi hallinnon toimivuudelle, mutta niitä ei voitu vakavuudeltaan ja moitittavuudeltaan verrata rikokseen. Komitean ehdotuksen mukaan maksuseuraamusmenettelyn pitää olla prosessiekonominen sekä joustava, ja menettelyä varten voisi olla oma menettelylakinsa. Menettelyn tehokkuuden lisäämiseksi tekijän syyllisyyden selvittäminen ei vaikuttaisi maksun määräämiseen. Komitean ehdotus tarkoitti siirtymistä kohti objektiivista, ankaraa rangaistusvastuuta. Syyttömänä seuraamuksen kohteeksi joutuneelle varattaisiin mahdollisuus seuraamuksen oikaisemiseen.⁹¹

Mietinnössä muotoiltiin vielä erikseen rangaistusten ja seuraamusten porrastus tekijän osoittaman piittaamattomuuden mukaan. Maksuseuraamusten lisäksi piti olla mahdollisuus käyttää

⁹⁰ KM 1976:72, s. 3 ja 185. Melander 2008, s. 81–82. Kiiski 2011b, s. 5–6.

⁹¹ KM 1976:72, s. 89–90.

rikosoikeudellista rangaistusta silloin, kun tekijä osoittaa harkittua lain säännösten väheksymistä käyttäytymällä siten, että se johtaa toistuviin ja suunnitelmallisiin rikkomuksiin. Tämän lisäksi teon kielteisyys sen vähäisyydestä riippumatta johtaisi mietinnön mukaan päiväsakko-rangaistukseen.⁹²

Rikosoikeuskomitea antoi mietinnössään yleiset tavoitteet hallinnollisen sanktiojärjestelmän luomiselle ja kehittämiseksi. Ennen mietintöä Suomessa oli jo käytössä hallinnollisia maksuseuraamuksia ja niitä oltiin kehittämässä lisää varsinkin liikennevalvonnan tarpeisiin.⁹³ Erilaiset veronkorotukset olivat olleet pitkään verotuksessa käytetty sanktiomuoto. Pysäköintivirhemaksu oli ensimmäinen moitittavuudeltaan vähäisten liikenne rikkomusten maksuseuraamus, jonka menettely oli nopeaa sekä yksinkertaista. Näillä maksuseuraamuksilla oli epäilemättä vaikutusta myös rikosoikeuskomitean työskentelyyn.

Rikosoikeuskomitean osana oli erillinen liikenne rikostoimikunta, joka käsitteli nimenomaisesti rikosoikeuden vaihtoehtoja tieliikenteessä. Toimikunta antoi oman mietintönsä vuonna 1973. Mietinnössä todettiin, että rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttäminen liikennesääntöjen rikkomisen seurauksena on tehokkain tapa vaikuttaa liikennekuriin. Toimikunta ehdotti pysäköintivirhemaksun kaltaisen liikennevirhemaksun säätämistä vähäisiä rikkomuksia varten, ja uuden menettelyn tehosteeksi haltijavastuusääntelyä.⁹⁴

2.2 Rangaistusluonteisen hallinnollisen maksuseuraamuksen määritelmä

Hallinto-oikeudessa pakotteilla eli sanktioilla on ollut keskeinen sija hallintopäätöksen täytäntöönpanossa. Jos hallintoasian asianosainen ei ole vapaaehtoisesti noudattanut hallintopäätöksessä olevaa velvoitetta tai kieltoa, on hallintopäätöksen tehnyt viranomainen voinut jatkaa menettelyä pakkotoimin ja asettaa täytäntöönpanon tehosteeksi hallinnollisen sanktion.⁹⁵ Erilaisien sanktioiden käyttäminen korostaa hallintomenettelyssä käytettävää hallintopakkoa. Hallintopakko tarkoittaa, että viranomainen huolehtii välillisesti tai välittömästi asettamansa velvoitteen tai kiellon täytäntöönpanosta taikka lainvastaisen asiantilan korjaamisesta.

Hallinnolliset sanktiot eivät rajoitu täytäntöönpanoa tehostaviin ja turvaaviin seuraamuksiin. Niiden lisäksi hallinnollinen sanktio voi olla rangaistuksenluonteinen hallinnollinen seuraamus,

⁹² KM 1976:72, s. 89–90.

⁹³ Veronkorotuksia oli määrätty jo itsenäisyyden alkuaikoina. Tästä ks. Kiiski 2011b, s. 11, alaviite 48. Pysäköintivirhemaksu otettiin käyttöön 1.9.1970, joukkoliikenteen tarkastusmaksu 1.6.1979 ja ylikuormamaksu 1.4.1982.

⁹⁴ KM 1973:2, s. 123–145.

⁹⁵ Kulla 2008, s. 325.

jollainen on tyypillisesti hallintoviranomaisen hallintomenettelyssä määräämä maksuseuraamus. Hallinnollista sanktiota voidaan kuvata välittömäksi hallintopakoksi, sillä sitä käytetään itsenäisesti, ilman erillistä täytäntöön pantavaa hallintopäätöstä.⁹⁶ Hallinnollinen maksuseuraamus eroaa rangaistusluonteensa vuoksi tavallisesta hallinnollisesta asiakasmaksusta, joka on maksu viranomaisen suoritteesta tai verosta, joka on julkiselle vallalle maksettava julkisyhteisön yksipuolisesti määräämä, pakollinen ja lakisääteinen rahasuoritus, johon julkisen vallan eli veronsaajan puolelta ei liity välitöntä vastasuoritusta.

Hallinto-oikeuden aineelliseen lainsäädäntöön kuuluu useita erilaisia rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita, jotka ovat kehittyneet toisistaan itsenäisiksi, heterogeenisiksi seuraamuksiksi. *Jussi Matikkalan* mukaan hallinnollista sanktio-oikeutta ei ole jäsennelty järjestelmällisesti. Erilaisissa maksuseuraamuksissa on eroja esimerkiksi vastuusubjektien määrittelyssä, vastuun edellytyksissä, maksuseuraamuksen mittaamisperusteissa sekä vastuun prosessuaalisessa toteuttamisessa.⁹⁷

Hallinnollisen maksuseuraamuksen pääsisältö on oikeuskirjallisuudessa määritelty yhteneväisesti. *Heikki Kulla* määrittelee hallinnolliset maksuseuraamukset lakiin perustuvan julkisoikeudellisen velvoitteen rikkomisen tai laiminlyönnin seuraamuksiksi, jotka määrää hallintoviranomainen luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle.⁹⁸ *Olli Mäenpää* määrittelee hallinnollisen maksuseuraamuksen hallintoviranomaisen erityissäännöksen nojalla määräämäksi hallinnollisen seuraamukseksi, joka määrätään lainvastaisen menettelyn johdosta.⁹⁹ *Tolvasen* mukaan hallinnolliset maksut ovat rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän ulkopuolelle jääviä, jonkin laissa olevan käyttäytymisnormin rikkomisesta määrättäviä sanktioita.¹⁰⁰ *Matikkala* on määritellyt hallinnolliset sanktiot rikosoikeudellisten rangaistusten lisäksi käytettäviksi seuraamuksiksi, jotka eivät ole samalla tavalla rangaistuksia kuin rikosoikeudelliset rangaistukset.¹⁰¹ *Dan Frände* on jakanut seuraamukset rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, rikoksen muihin seuraamuksiin sekä rangaistuksenkaltaisiin seuraamuksiin. Rangaistuksenkaltaisten seuraamusten avulla on pyritty löytämään tehokkaampia seuraamuksia epätoivotun käyttäytymisen kontrolloimiseksi.¹⁰²

⁹⁶ Selander 2008, s. 406.

⁹⁷ Matikkala 2010, s. 233.

⁹⁸ Kulla 2015, s. 341–342.

⁹⁹ Mäenpää 2003, s. 133 sekä Mäenpää 2007, s. 148.

¹⁰⁰ Tolvanen 2002, s. 194. Tolvanen 2005, s. 165. Myös Koskinen 2008, s. 13.

¹⁰¹ Matikkala 2010, s. 233.

¹⁰² Frände 2012, s. 313–328.

Ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa hallinnollinen maksuseuraamus on määritelty kotimaista kirjallisuutta vastaavalla tavalla. Ruotsissa on Suomen tapaan jo vuodesta 1970 lähtien ollut käytössä erilaisia sanktioluonteisia maksuja.¹⁰³ *Wiweka Warnling-Nerep* on määritellyt hallinnollisen maksuseuraamuksen kaikkia yleisesti koskevaksi varallisuusseuraamukseksi, josta säädetään laissa. Seuraamuksen tehokkuuden turvaamiseksi voidaan tinkiä asianosaisen oikeusturvasta, kuten esimerkiksi syyttömyysolettamasta.¹⁰⁴ *Petter Asp* on erikseen vielä tarkentanut hallinnollisten sanktioiden käyttöalaa ja todennut, että niitä tulisi käyttää vähemmän vakavien ja moitittavien tekojen seuraamuksena rikosoikeuden sijaan, eikä suinkaan lähteä kehittämään rikosoikeutta sen tarkoituksesta poikkeavaan suuntaan.¹⁰⁵

Rangaistusluonteisella hallinnollisella maksuseuraamuksella on yleispreventiivinen funktio. Maksuseuraamuksella tavoitellaan lainvastaisen menettelyn ehkäisemistä sekä yleistä pelotusvaikutusta. Maksuseuraamuksen vaikutuskanavat ovat identtiset rikosoikeudellisen rangaistuksen kanssa, koska hallinnollisella maksuseuraamuksella tavoitellaan erityisestävää vaikutusta sanktion kohteeseen. Esimerkiksi pysäköintivirhemaksun saanut pyrkii vastaisuudessa välttämään virheellistä pysäköintiä. Rangaistusluonteisuutensa vuoksi hallinnollinen maksuseuraamus ei täysin tarkkarajaisesti eroa velvoittavista tai rajoittavista hallintopäätöksistä. Hallinnollinen maksuseuraamus eroaa kuitenkin selväpiirteisesti rikosoikeudellisesta rangaistuksesta prosessien erilaisuuden vuoksi: rikosoikeudellinen rangaistus määrätään rikosprosessissa ja hallinnollinen maksuseuraamus määrätään hallintomenettelyssä tai hallintoprosessissa.¹⁰⁶

Kaikilla hallinnollisilla maksuseuraamuksilla on yhteisenä piirteenä niiden määrääminen hallintomenettelyssä tai hallintoprosessissa. Hallinnolliset maksuseuraamukset ovat myös valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Vaikka yleensä hallintoviranomainen määrää maksuseuraamuksen, voi toimivalta maksuseuraamuksen määräämiseen olla sanktion laadusta riippuen vain tuomioistuimella. Esimerkiksi kilpailulain (948/2011) 12 §:n tarkoittaman kilpailunrajoituksesta määrättävän seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä.

Lainsäätäjä ei toistaiseksi ole katsonut tarpeelliseksi määritellä rangaistusluonteisia hallinnollisia maksuseuraamuksia varten omaa yleislakia, jossa säädettäisiin muun muassa maksuseuraamuksen määräämismenettelystä, seuraamuksen mittaamisperusteista, muutoksenhausta ja

¹⁰³ Zila 1992, s. 166.

¹⁰⁴ Warnling-Nerep 1987, s. 78.

¹⁰⁵ Asp 1998, s. 256–259.

¹⁰⁶ Mäenpää 2007, s. 148 ja 193.

täytäntöönpanosta.¹⁰⁷ Yleislain sijaan erilaiset hallinnolliset maksuseuraamukset ja niiden nettelysäännökset määrittellään hallinnonaloja koskevissa erityislaeissa, joiden lisäksi maksuseuraamuksen määräämiseen sovelletaan hallintolakia (434/2003). Hallinnollisen seuraamuksen yleissäännös on hallintolain 67 §, jonka mukaan viranomaisen voi tehostaa antamaansa kieltoa, velvoitetta tai vaatimusta uhkasakolla, teettämishalla taikka keskeyttämishalla tai muulla hallinnollisella seuraamuksella siten kuin erikseen säädetään. Säännös ei perusta viranomaiselle toimivaltaa hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen, eikä se aseta seuraamusten määräämiseen valtuuttavalle sääntelylle tai sen tulkinnalle sen paremmin muodollisia kuin aineellisiakaan edellytyksiä. Säännöksen sanamuoto ei myöskään kata kaikkia hallinnollisia seuraamuksia. Se viittaa lähinnä uhkasakkolain tarkoittamiin päävelvoitteen täytäntöönpanon tehostamiskeinoihin. Säännös ei edes sanamuotonsa puolesta viittaa itsenäisiin lainvastaisista teoista määrättäviin seuraamuksiin, joiden määräämisen edellytyksenä ei ole hallintomenettelyssä viranomaispäätöksin asetetun päävelvoitteen täyttämisen laiminlyönti.¹⁰⁸

Lainsäädännöllisen viitekehyksen kehittämiseksi Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut hallinnollisia seuraamuksia koskevan suosituksen, jossa määrittellään hallinnollisen seuraamuksen lisäksi niitä koskevan määräämismenettelyn yleispiirteet. Ministerikomitea on kiinnittänyt huomiota hallinnollisen seuraamuksen tarkoitukseen, jolla on vaikutusta seuraamuksen oikeudelliseen identiteettiin. Ministerikomitean mukaan kaikki hallinnolliset seuraamukset eivät ole rangaistusluonteisia, vaan merkitystä on maksuseuraamuksen yleispreventiivisellä luonteella. Suosituksen mukaan toimiluvan epäävät hallintopäätökset sekä kurinpitopäätökset eivät ole rangaistusluonteisia, kuten eivät myöskään rikosoikeudellisen rangaistuksen ohessa määrättävät hallinnolliset toimenpiteet.¹⁰⁹ Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi rattijuopumuksesta määrättävää ajokieltoa.¹¹⁰

Ministerikomitea on määritellyt suositukset hallinnollisten seuraamusten määräämismenettelyä varten. Lähtökohtaisesti hallinnollisten seuraamusten määräämisen perustana ovat hyvän ja tehokkaan hallinnon peruseriaatteen.¹¹¹ Lisäksi menettelyssä on otettava huomioon

¹⁰⁷ Oikeusministeriö on asettanut työryhmän pohtimaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön valmistelua. Työryhmän toimikausi on 1.6.2017 – 31.8.2018. Työryhmän tehtävänä on arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset.

¹⁰⁸ Koillinen 2006, s. 104.

¹⁰⁹ Recommendation No. R (91) of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions. Kiiski 2011b, s. 8–9.

¹¹⁰ Ajokiellon luonteesta turvaamistoimena ks. KHO 2014:107 ja KHO 2014:95.

¹¹¹ Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities.

yhdenvertainen kohtelu sekä yleinen etu. Ministerikomitea esitti suosituksessaan yksityiskoh-
taisia edellytyksiä, jotka hallinnollisen seuraamuksen määräämismenettelyssä tulisi ottaa huo-
mioon:

- Hallinnollisen seuraamuksen on perustuttava lakiin.
- Seuraamuksen määräämisessä on noudatettava (rikosoikeudellista) laillisuusperiaatetta ja suh-
teellisuusperiaatetta.
- Hallinnollista seuraamusta ei saa määrätä, jos samasta teosta on määrätty jo seuraamus.
- Hallinnollinen seuraamus on määrättävä joutuisassa ajassa.
- Hallinnollisesta seuraamuksesta on tehtävä päätös, joka on voitava saattaa tuomioistuimen rat-
kaistavaksi.
- Hallinnollisen seuraamuksen määräämismenettelyssä on taattava asianosaiselle riittävät oikeus-
suojakeinot, kuten oikeus puolustautua, oikeus saada tietää mitä asia koskee, oikeus tulla kuul-
luksi ja oikeus saada perusteltu päätös. Näistä oikeuksista voidaan poiketa, jos asia on vähäinen.
Jos asianosainen vastustaa sanktion määräämistä, kaikki oikeussuojakeinot on taattava.
- Todistustaakka hallinnollisen seuraamuksen perusteena olevasta rikkomuksesta on viranomai-
sella.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukset kytkeytyvät vahvasti menettelyllisiin pe-
rus- ja ihmisoikeuksiin, jotka on turvattu perustuslain 21 §:ssä sekä Euroopan ihmisoikeusso-
pimuksen 6 artiklassa ja KP-sopimuksen 14 artiklassa. Oikeus tulla kuulluksi, oikeus hakea
muutosta ja oikeus saada perusteltu päätös sekä muut hyvän hallinnon takeet on taattu hallinto-
menettelyssä. Suositukset lienevät edelleen aiheellisia, koska rangaistusluonteisten hallinnol-
listen seuraamusten määräämiseen liittyy vahva epäily siitä, ettei hallintomenettely pysty ta-
kaamaan samanlaista oikeussuojaa kuin rikosprosessi.¹¹² *Mäenpää* onkin todennut, että ran-
gaistusluonteisen maksuseuraamuksen käsittelyyn voi liittyä rikosprosessuaalisia erityispiir-
teitä ja laatuvaatimuksia. Tällaisia laatuvaatimuksia ovat varsinkin rikosoikeudellista laillisuus-
periaatetta, syyttömyysolettamaa ja itsekriminointisuoja koskevat vaatimukset.¹¹³

Hallinnollista seuraamusjärjestelmää on kehitetty hiljalleen vaihtoehdoksi rikosoikeudelliselle
rangaistusjärjestelmälle. Hallinnollista maksuseuraamusta käytetään varsinkin silloin, kun ri-
kosoikeudellinen seuraamus on menettelyineen tekoon nähden tarpeettoman jäykkä ja ankara.
Maksu on yleensä seuraamus teoista, jotka ovat rikosoikeudellisesti vakavaa vähäisempiä, joi-
hin kohdistuva rikosprosessuaalinen selvittämisintressi on pienehkö ja joissa subjektiivisen
syyllisyyden selvittäminen ei ole oikeussuojajasyistä keskeistä.¹¹⁴ Keskeistä hallinnollisen seu-
raamusjärjestelmän kehittämisen oikeutuksessa on dekriminalisointi. *Mikael Koillinen* on esit-
tänyt, että lähtökohtaisesti hallinnollinen maksuseuraamus on säädetty oikeudenvastaisen,

¹¹² Tala 2007, s. 29–33. Raitala 2009, s. 290.

¹¹³ *Mäenpää* 2007, s. 194.

¹¹⁴ Kulla 2015, s. 341–342.

mutta dekriminalisoidun teon seuraamukseksi. Perusteluun sisältyy ajatus, jonka mukaan laissa oleva kielto ja käsky vaativat tehosteeksi sanktion.¹¹⁵

Matikkala ja *Kiiski* ovat kiinnittäneet huomiota hallinnollisen sanktion eurooppaoikeudellisiin kytköksiin. Erilaiset kilpailuoikeuteen kuuluvat rangaistusluonteiset maksuseuraamukset ovat yleistyneet Euroopan unionissa, koska unionilla ei ole rikosoikeudellista kompetenssia. Uusimpana eurooppaoikeudellisena hallinnollisena sanktiona on tietosuoja-asetuksen¹¹⁶ 83 artiklassa säädetty hallinnollinen sakko. Eurooppaoikeuden vaikutusta rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehitykselle on arvioitu merkittäväksi. Jäsenvaltioiden sääntelyn harmonisointi voi johtaa siihen, että myös kansallisten seuraamusjärjestelmien yleisten oppien kehittäminen ja yhteensovittaminen tapahtuisi entistä enemmän eurooppaoikeudellisten periaatteiden kautta.¹¹⁷

Hallinnolliset maksuseuraamukset ja muut hallinnolliset sanktiot eivät ole käyttökelpoisuudestaan ja tehokkaasta menettelystään huolimatta saavuttaneet vielä riittävää suosiota, joka olisi johtanut niiden käytön laajentamiseen ja vakiinnuttamiseen moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten seuraamuksena. Rikosoikeuden runsasta käyttöä puolustellaan rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän tarjoamalla paremmilla oikeussuojakeinoilla, harkitsematta kuitenkaan hallinto-oikeudellisten oikeussuojakeinojen parantamista vastaamaan hallinnollisten seuraamusten vaatimuksia.¹¹⁸ Lisäksi aina voidaan esittää aiheellinen kysymys perustuslaillisen oikeusturvan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksen takaamasta vähimmäis-suojasta suhteessa hallinnollisen maksuseuraamuksen oikeudelliseen identiteettiin.

2.3 Tieliikenteessä käytettävät hallinnolliset maksuseuraamukset ja niiden oikeudellinen identiteetti

Erilaiset tieliikenteeseen liittyvät rikkomukset ovat keskeisesti rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän piirissä. Tieliikenneoikeudessa käytetty blankorangaistustekniikka on luonut runsaan kirjon sellaisia kriminalisointeja, jotka ovat luonteeltaan joko täysin vähäpätöisiä tai vähäisiä. Vähäisyydestään huolimatta niihin liittyy merkittäviä taloudellisia intressejä.¹¹⁹ Tieliikenne on tästä syystä ollut se liikkeelle sysäävä voima, jonka vuoksi erilaisia hallinnollisia

¹¹⁵ Koillinen 2006, s. 84.

¹¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta.

¹¹⁷ Matikkala 2010, s. 233. Kiiski 2011a, s. 28. Ks. Melander 2015, s. 113–125.

¹¹⁸ Kiiski 2010, s. 100. Lahti 2012, s. 105.

¹¹⁹ Frände 2012, s. 326.

maksuseuraamuksia on alettu kehittää rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän ohella. Liikennekurin ja tilannekontrollin ylläpitäminen sitovat merkittävän määrän valvontaviranomaisen resursseja, joista osa kuluu erilaisten seuraamusten määräämiseen liittyviin toimiin. Hallinnollisilla maksuseuraamuksilla onkin tieliikenteessä tavoiteltu seuraamusmenettelyn yksinkertaisuutta ja nopeutta, unohtamatta seuraamuksella aikaansaataavaa yleispreventiivistä vaikutusta.

Tutkielman aiheena olevan liikennevirhemaksun kannalta on olennaista esitellä tieliikenteessä käytettävät erilaiset hallinnolliset maksuseuraamukset sekä niiden oikeudelliset identiteetit. Pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu sekä ylikuormamaksu ovat ensimmäisiä ja edelleen käytössä olevia hallinnollisia maksuseuraamuksia. Hallinnollisten maksuseuraamusten lisäksi kumottu rikesakkomenettely ja sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukainen sakkomenettely on syytä käydä tässä yhteydessä läpi, koska niihin sisältyvät valtiosääntöoikeudelliset ratkaisut liittyvät myös hallinnollisiin maksuseuraamuksiin.

2.3.1 Pysäköintivirhemaksu

Pysäköintivirhemaksu oli ensimmäinen erillisellä lailla säädetty hallinnollinen maksuseuraamus. Pysäköintivirhemaksua koskeva laki (248/1970) tuli voimaan 1.9.1970, mutta se on uudistettu pysäköinninvalvonnasta annetulla lailla (727/2011), joka tuli voimaan 1.1.2012. Pysäköintivirhemaksun säätämistä edelsi 1960-luvun lopulla tapahtunut ajoneuvokannan voimakas kasvu, joka johti liikennemäärien nousuun, lisääntyneisiin pysäköintivaikeuksiin sekä kasvaneeseen pysäköintivirheiden määrään.¹²⁰ Ennen pysäköintivirhemaksua koskevan lain säätämistä kumotun tieliikennelain (228/1965) vastaiset pysäköintivirheet käsiteltiin liikenerikkomuksina yleisissä tuomioistuimissa ja niiden seuraamuksena oli useimmiten sakkorangaistus.¹²¹ Pysäköintivirhemaksusta annetulla lailla dekriminisoitiin virheellinen pysäköinti ja pysäyttäminen. Dekriminalisointi ei koskenut vakavaa vaaraa tai haittaa aiheuttavia pysäköintivirheitä, jotka jäivät rikosoikeudellisen menettelyn piiriin.¹²²

Pysäköintivirhemaksun säätämiseen vaikutti merkittävästi kaksi asiaa. Ensimmäinen oli pysäköintivirheiden kaltaisten vähäisten rikkomusten tuomioistuinkäsittelyn pitäminen varsin

¹²⁰ Henkilöautojen lukumäärä kasvoi huomattavasti vuodesta 1960 vuoteen 1970. Vuonna 1950 henkilöautoja oli 26 814, vuonna 1960 183 409 ja vuonna 1970 jo 711 968. Henkilöautojen lukumäärä oli vuonna 2014 kaikkiaan 3 194 950.

¹²¹ HE 130/1969 vp, s 1. HE 223/2010 vp, s. 8–9.

¹²² Tieliikennelain 105 §:n mukaan ajoneuvon pysäyttämistä ja pysäköintiä koskevien kieltojen ja rajoitusten rikkomisesta tuomitaan rangaistus vain, jos pysäköintivirheestä on aiheutunut tai voinut aiheutua vakavaa vaaraa tai haittaa.

raskaana ja poliisin sekä muiden viranomaisten voimavarojen järkevän käytön kannalta epätar-koituksenmukaisena – rikkomuksen käsittely edellytti huomattavia voimavaroja verrattuna rik-koituksen moitittavuuteen. Toinen oli rikosoikeudellisen rangaistuksen pitäminen kohtuutto- mana ja tarpeettoman ankarana seuraamuksena pysäköintivirheestä.¹²³

Uutta hallinnollista maksua perusteltiin ensisijaisesti yleisestäävyydellä. Rikosoikeudellisen ran- gaistuksen suhde vähäiseen pysäköintivirheeseen ei saanut tukea yleisestä oikeuskäsityksestä. Lain esitöissä lausuttiin, että pysäköintivirheestä seuraaviin sakkoihin totutaan ja tuomittavat rangaistukset menettävät vaikutuksensa, jolloin ajoneuvon kuljettajien lainkuuliaisuus muitakin liikennesääntöjä kohtaan heikkenee. Lainkuuliaisuuteen vaikuttivat myös pysäköintivirheiden valvomiseen vaadittavat valvontaresurssit, joita ei yksinkertaisesti ollut. Tällä kaikella pelättiin olevan vaikutusta ennen kaikkea liikenneturvallisuuteen.¹²⁴

Pysäköintivirhemaksua koskevan lakiehdotuksen mukaan haluttiin luoda uusi menettely, joka on kevyt ja yksinkertainen. Tavallisten pysäköintivirheiden käsittely oli saatava mahdollisim- man mutkattomaksi ja edulliseksi unohtamatta yksilön oikeussuojaa. Samalla haluttiin kehittää erilaisia keinoja, joilla voisi tehostaa pysäköinninvalvontaa sekä kohtuullistaa yleisimmistä py- säköintivirheistä johtuvia seuraamuksia, ja luoda siten yleiseen oikeustajuun paremmin sopiva seuraamusjärjestelmä.¹²⁵

Pysäköinninvalvonta säädettiin poliisin tehtäväksi ja poliisipäällikkö toimii poliisilaitoksen alu- een pysäköinninvalvojana. Uusi menettely toi mukanaan valvonta- ja sanktiovallan antamisen valtion viranomaisten lisäksi kunnille.¹²⁶ Sanktiovallan laajentamisen taustalla oli tarkoitus te- hostaa pysäköinninvalvontaa sekä säästää poliisin resursseja. Kunnallisessa pysäköinninval- vonnassa kunnallinen viranhaltija toimii pysäköinninvalvojana poliisipäällikön sijaan. Kunnal- lisessa pysäköinninvalvonnassa pysäköintivirhemaksut saa valtion sijaan asianomainen kunta, kattaakseen niillä pysäköinninvalvonnan järjestämisestä ja hoitamisesta aiheutuneet kulut.¹²⁷

Pysäköintivirhemaksu säädettiin kiinteämääräiseksi seuraamukseksi, joka oli suhteellisen al- hainen. Maksun määrän tuli olla samansuuruinen koko maassa ja riittävän pieni, ettei siitä muo- dostunut kohtuutonta maksua kenellekään. Laissa annettiin sisäministeriölle oikeus korottaa

¹²³ HE 130/1969 vp, s 1. Uultima ratio -periaatteesta ja pysäköintivirhemaksusta Melander 2008, s 419.

¹²⁴ HE 130/1969 vp, s 1.

¹²⁵ HE 130/1969 vp, s 1.

¹²⁶ HE 130/1969 vp, s. 2. Kiiski 2011b s. 12.

¹²⁷ HE 130/1969 vp, s. 7–9.

pysäköintivirhemaksua asetuksella laissa säädetyn pienimmän ja suurimman virhemaksumäärän rajoissa, jos liikennetiheys, paikoitustilojen niukkuus, pysäköintivirheiden määrä, liikenteen sujuvuus tai muut liikenteelliset syyt sitä vaativat.¹²⁸

Pysäköintivirhemaksun suuruuteen tai määräämiseen eivät vaikuta virheen laatu tai virheen tehneen henkilön subjektiiviset ominaisuudet. Tällaista objektiivista syyllisyyttä perusteltiin sillä, ettei pysäköintivirhemaksu ollut rikosoikeudellinen rangaistus. Lisäksi virheestä liikenteelle aiheutuvat haitat ovat samat riippumatta siitä, kuka autoa kuljettaa tai kuka sen omistaa. Pysäköintivirhemaksua ei kuitenkaan voi määrätä, jos pysäköintivirheen tekijä on ollut tekohetkellä alle 15-vuotias.¹²⁹

Merkittävä uudistus oli haltijavastuusäännöksen, jollainen on myös voimassa olevassa pysäköinninvalvonnasta annetussa laissa, ottaminen lakiin. Toisin kuin pysäköintivirhemaksusta annetussa laissa, pysäköinninvalvonnasta annetussa laissa haltijavastuusäätely säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Pysäköintivirhemaksusta vastaa ensisijaisesti pysäköintivirheen tehnyt kuljettaja, mutta haltijavastuusäännöksen mukaan pysäköintivirhemaksusta vastaa myös ajoneuvon omistaja tai haltija. Pelkästään tilapäinen ajoneuvon luovutus toisen hallintaan ei vapauta vastuusta, vaan omistajan tai haltijan on saatettava todennäköiseksi, että hän ei ole tehnyt pysäköintivirhettä tai että pysäköintivirhemaksun määräämiselle ei ole ollut edellytyksiä.¹³⁰ Maksuvastuusta vapautuminen tarkoittaa käänteisen todistustaakan käyttämistä. Haltijavastuusäännös mahdollistaa pysäköintivirhemaksumenettelyn käynnistämisen siten, että valvontaviranomainen asettaa pysäköintivirhemaksun väärin pysäköityyn ajoneuvoon näkyvälle paikalle.

Pysäköintivirhemaksun määrääminen hallintomenettelyssä on yksinkertaista. Valvontaviranomainen antaa tiedoksi pysäköintivirhemaksun joko henkilökohtaisesti tai asettamalla maksuseuraamuksen ajoneuvoon näkyvälle paikalle. Pysäköintivirhemaksuun haetaan muutosta pysäköinninvalvojalle tehtävällä oikaisuvaatimuksella 30 vuorokauden kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Oikaisuvaatimus päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta, mutta hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain, jos

¹²⁸ HE 130/1969 vp, s. 7–9.

¹²⁹ HE 130/1969 vp, s. 9. HE 223/2010 vp s. 19.

¹³⁰ Pysäköintivirhemaksusta annetun lain 8:ssä haltijavastuusta vapautumisen edellytykseksi oli asetettu sellaisten seikkojen saattaminen todennäköiseksi, että ajoneuvo oli pysäköintivirheen tekohetkellä luvottomasti toisen käytössä tai ettei hän muusta syystä ole velvollinen vastaamaan maksusta. Pysäköinninvalvonnasta annetun lain esitoissa vastaava säännös oli asiallisesti saman sisältöinen, mutta perustuslakivaliokunta totesi säännöksen loukkavan sellaisenaan syyttömysolettamaa. Ks. PeVL 57/2010 vp, s. 3.

korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Myös perustevalitus on mahdollinen pysäköintivirhemaksusta.¹³¹

Pysäköintivirhemaksua säädettäessä todettiin, että pysäköintivirhemaksu on uudentyypinen julkisoikeudellinen rasitus, eräänlainen rangaistusluonteinen maksu. Sitä ei pidetty rangaistuksena, eikä hallitusmuodon (94/1919) 61 §:n maksuna tai verona. Pysäköintivirhemaksu ei menettänyt oikeudellista identiteettiään sen muuttuessa rikosoikeudellisesta rangaistuksesta hallinto-oikeudelliseksi maksuseuraamukseksi. Pysäköintivirhemaksun perusteleminen yleispreveniivisenä seuraamuksena korostaa sen oikeudellista luonnetta rangaistuksena.¹³²

2.3.2 Joukkoliikenteen tarkastusmaksu

Liikennemääriltään kasvaneessa ja yleistyneessä joukkoliikenteessä otettiin vuonna 1979 käyttöön hallinnollinen joukkoliikenteen tarkastusmaksu. Tarkastusmaksua koskeva laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979) tuli voimaan 1.6.1979. Tarkastusmaksun säätämistä ja käyttöönottoa perusteltiin erityisesti prosessiekonomisilla syillä sekä rikosoikeudellisen rangaistuksen kohtuuttomuudella. Joukkoliikenteen kasvamisen myötä myös sellaisten tapausten, joissa matkustaja yritti syystä tai toisesta välttää matkalipun hankkimisen ja maksamisen, lukumäärä oli kasvanut.¹³³

Ennen joukkoliikenteen tarkastusmaksua matkaliputta matkustamiset käsiteltiin rikosasioina joko yleisessä tuomioistuimessa tai nyt jo kumotussa rangaistumääräysmenettelyssä. Liikenteenharjoittajat turvautuivat rikosoikeudellisiin säännöksiin sangen harvoin, koska menettely korvauksen saamiseksi muodostui hankalaksi ja aikaa vieväksi. Lisäksi lievän petoksen käsittely rangaistumääräysmenettelyssä esti liikenteenharjoittajia saamasta kulujaan korvatuksi. Myös rikosoikeudellisen seuraamuksen käyttöä pidettiin toisinaan matkustajan kannalta kohtuuttomana seuraamuksena.¹³⁴ Moitittavasta menettelystä saatu sakkorangaistus ja sen selvittämiseen käytetyt resurssit eivät olleet oikeudenmukaisessa ja oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen sekä teosta saatuun oikeudettomaan hyötyyn.¹³⁵

¹³¹ HE 223/2010 vp, s. 13.

¹³² Ks. Öztürk v. Saksa, perustelukohta 53. PeVL 57/2010 vp, s. 2. Ks. myös Mäkinen, E. 2011, s. 4.

¹³³ HE 226/1977 vp, s. 2.

¹³⁴ HE 226/1977 vp, s. 2.

¹³⁵ Melander 2008, s. 420. HE 167/2005 vp, s. 7/I.

Rikosoikeudellisen järjestelmän rinnalle tuli kiinteämääräinen joukkoliikenteen tarkastusmaksu. Maksun suuruus on enintään 40 kertaa niin suuri kuin linja-autoliikenteen alin aikuisen kertamaksu kysymyksessä olevan julkisyhteisön alueella tai halvimman junatyypin alin aikuisen kertamaksu. Tarkastusmaksun suuruudesta säädetään tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella (1027/2996), jonka 1 §:n mukaan tarkastusmaksun suuruus on 80 euroa ja tarkastusmaksut saa liikenteenharjoittaja. Tarkastusmaksua ei saa määrätä, jos asia päätetään ilmoittaa poliisille tai syyttäjälle käsiteltäväksi rikosprosessissa.¹³⁶

Liikenne- ja viestintäministeriö antaa joukkoliikenteen tarkastusmaksun perimisoikeuden hakemuksesta kunnalle sekä pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevista yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) 3 §:ssä tarkoitettulle kuntayhtymälle, jolle voidaan myöntää oikeus tarkastusmaksun keräämiseen valtakunnallisesti rautatieliikenteessä. Perimisoikeuden saanut julkisyhteisö asettaa poliisin hyväksymiä matkalipun tarkastajia, joiden tehtävänä on valvoa matkaliputta matkustamista ja määrätä tarvittaessa tarkastusmaksuja. Tarkastajat ovat virkasuhteessa julkisyhteisöön ja toimivat tehtävässään virkavastuulla.¹³⁷

Maksu määrätään objektiivisen syyllisyyden perusteella sille, joka matkustaa ilman asianmukaista matkalippua tai oleskelee alueella, jonne pääseminen edellyttää matkalipun lunastamista. Maksun määräämiseen eivät vaikuta teon tahallisuus tai muut subjektiiviset ominaisuudet. Maksusta voi vapautua joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 10 §:n perusteella, jos teko on johtunut anteeksiannettavasta ymmärtämättömyydestä tai ajattelemattomuudesta. Tarkastusmaksua ei voi myöskään määrätä alle 15-vuotiaalle matkustajalle.

Joukkoliikenteen tarkastusmaksu säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.¹³⁸ Tarkastusmaksu rinnastettiin asiallisesti rikosoikeudelliseen seuraamukseen, koska se oli määrättävissä rikoksen tunnusmerkistön täyttävästä teosta ja maksu oli suuruudeltaan niin huomattava, ettei se vastaa teolla aiheutettua vahinkoa tai sillä saatua hyötyä. Lisäksi tarkastusmaksu oli luotu vähentämään rikosoikeudellisen seuraamuksen käyttöä vastaavasta menettelystä.¹³⁹

¹³⁶ Lain esitöiden mukaan tarkastusmaksua pidettiin ensisijaisena seuraamuksena, koska rikosoikeudelliseen menettelyyn turvautuminen oli ollut vähäistä eikä lain säätämisen aikanakaan uskottu, että menettelyyn olisi turvaututtu. Ks. HE 226/1977 vp, s. 3.

¹³⁷ HE 226/1977 vp, s. 4.

¹³⁸ PeVL 57/2010 vp, s. 2.

¹³⁹ PeVL 3/1977 vp, s. 1.

2.3.3 Ylikuormamaksu

Järjestyksessä kolmantena hallinnollisena maksuseuraamuksena säädettiin tieliikenteen ylikuormamaksu.¹⁴⁰ Laki ylikuormamaksusta (51/1982) tuli voimaan 1.4.1982, samaan aikaan nyt voimassa olevan tieliikennelain kanssa. Ylikuormamaksun perusteluissa todettiin, että tieliikenteessä esiintyy paljon suurimpien sallittujen akseli-, teli- ja kokonaispainojen ylityksiä. Ylikuormaa koskevat rikkomukset ovat vaaraksi liikenneturvallisuudelle, koska ne heikentävät kuljetuskaluston ajo-ominaisuuksia, vaikuttavat ennen kaikkea jarruihin ja sitä myötä pidentävät jarrutusmatkaa. Suuri kuormitus voi myös vaurioittaa ajoneuvon rakennetta ja olla näin syynä onnettomuuteen. Ylikuorman kuljettaminen vääristää myös kuljetusyrittäjien välistä kilpailua siten, että ylikuorman kuljettaja saa pitemmällä aikavälillä oikeudetonta taloudellista hyötyä.¹⁴¹

Ylikuormarikkomusten tyypillisimpänä seuraamuksena ennen ylikuormamaksua oli kuljettajalle määrättävä sakkorangaistus. Tämän lisäksi rikoksella saatu taloudellinen hyöty voitiin määrätä valtiolle sekä puuttua liikennelupaan ja ajo-oikeuteen. Rikosoikeudellisessa menettelyssä oli koettu ongelmalliseksi rangaistuksen kohdistuminen pääsääntöisesti kuljettajaan, joka ei useimmiten ollut kuormasta vastaava kuljetusyrittäjä. Auton omistajaan tai kuljetusyrittäjään kohdistuvan rangaistusvastuun toteuttaminen oli ollut hankalaa, muun muassa näyttövaikeuksien vuoksi. Ylikuormarikkomusten käsittely rikosoikeudellisessa menettelyssä oli kaikkea muuta kuin tarkoituksenmukaista, eikä sillä koettu olevan vaikutusta ylikuormarikkomusten vähentämiseen siitäkään huolimatta, että menettelyä ankaroitettaisiin.¹⁴²

Tilalle ehdotettiin nopeaa ja yksinkertaista hallinnollista maksuseuraamusta, joka määrätään pääsääntöisesti ylikuorman kuljettamiseen käytetyn ajoneuvon omistajan tai pysyvän haltijan maksettavaksi. Ylikuormaan liittyvien muiden liikenneturvallisuuteen vaikuttavien laiminlyöntien sanktiot pidettiin edelleen rikosoikeudellisessa rangaistusjärjestelmässä, jolloin esimerkiksi puutteellisesta sidonnasta tai akselimassojen ylityksestä määrätään kuljettajalle sakkorangaistus. Ylikuormamaksun etuna pidettiin hyödyn konfiskoinnin korvaamista nopealla, tehokkaalla ja ekonomisella seuraamusmaksulla, jonka suuruuteen vaikutti ylikuorman määrä. Ylikuormarikkomuksella saatua hyötyä oli aikaisemmin tuomittu valtiolle menetettäväksi todella harvoin, koska se oli ensinnäkin hidastanut asian käsittelyä ja toiseksi hyödyn arviointi oli

¹⁴⁰ Lappi-Seppälä 2000, s. 485–486.

¹⁴¹ HE 20/1981 vp, s. 1-2.

¹⁴² HE 20/1981 vp, s. 2.

hankalaa puuttuvan asiantuntemuksen vuoksi.¹⁴³ Juuri ylikuormamaksun rikosoikeudellista järjestelmää tehokkaampi ja tarkoituksenmukaisempi menettely oli maksujärjestelmän säätämisen tärkeimpiä perusteluja.¹⁴⁴

Ylikuormamaksun oikeusturva- ja menettelytapakysymyksiä käsiteltiin poikkeuksellisen laajasti lakivaliokunnassa. Lakivaliokunta oli selvittänyt erityisesti ylikuormamaksun suhdetta rikosoikeudelliseen järjestelmään, rikosoikeusjärjestelmän funktioita ja hallinnollisen rankaisemisen tavoitteita. Valiokunta piti rikosoikeudellista järjestelmää tehottomana ylikuormiin puuttumisessa.¹⁴⁵

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota ylikuormamaksussa kahteen valtiosääntöoikeudelliseen näkökulmaan. Nämä olivat maksun oikeudellinen identiteetti sekä se, että ylikuormamaksu kohdistuu eri henkilöön kuin kuorman kuljettajaan. Perustuslakivaliokunta ei nähnyt ristiriitaa maksun kohdistamisessa muuhun kuin kuljettajaan ja totesi sääntelyn olevan rinnastettavissa niihin rikoslainsäädännössä ja muualla lainsäädännössä esiintyviin tapauksiin, jotka koskevat osallisuutta lainvastaiseen tekoon tai siihen liittyvien erilaisten seuraamusten kohdistumista eri osallisuustahoihin.¹⁴⁶

Ylikuormamaksun määrääminen perustuu objektiiviseen syyllisyyteen. Maksu määrätään maksuvelvollisen teon tahallisuudesta ja huolimattomuudesta riippumatta. Objektiivinen syyllisyys oli varsinkin lakivaliokunnan mielestä edellytys joustavalle ja käyttökelpoisemmalle hallinnolliselle seuraamukselle, joka voidaan kohdistaa luonnollisten henkilöiden lisäksi oikeushenkilöihin. Syyllisyysarvostelussa huomioitiin mahdollisuus vapautua vastuusta, jos ylikuorman kuljettaminen on johtunut olosuhteet huomioon ottaen anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta tai muusta siihen verrattavasta erityisestä syystä.¹⁴⁷

Vaikka ylikuormamaksu on hallintomenettelyssä määrättävä maksuseuraamus, on maksun oikeudellinen identiteetti perustuslakivaliokunnan mukaan selvästi rangaistusluonteinen. Ylikuormamaksu on lainvastaisesta teosta määrättävä taloudellinen seuraamus. Rangaistusluonteisuuden puolesta puhuu ylikuormamaksulla tavoiteltava yleisestävyys eli pyrkimys estää niin

¹⁴³ HE 20/1981 vp, s. 3–4. Kiiski 2011b, s. 14–15.

¹⁴⁴ Melander 2008, s. 420–421.

¹⁴⁵ LaVL 2/1981 vp, s. 2–3.

¹⁴⁶ PeVL 2/1981 vp, s. 1. LaVL 2/1981 vp, s. 3.

¹⁴⁷ LaVL 2/1981 vp, 3–4.

ylikuormien kuljettaminen kuin ylikuormasta aiheutuvat haitat liikenteelle ja liikenneturvallisuudelle.¹⁴⁸

Ylikuormamaksumenettely alkaa, kun poliisi toteaa ajoneuvon punnituksen perusteella ylikuorman ja määrää ylikuormamaksumääräyksen. Ylikuormamaksu määrätään sen maksettavaksi, joka ylikuorman kuljettamisen aikaan on kuljetukseen käytetyn ajoneuvon omistaja. Maksuvelvollinen voi hakea muutosta maksumääräykseen valittamalla määräyksestä hallinto-oikeuteen 30 vuorokauden kuluessa tiedoksisaannista. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

2.3.4 Kumottu rikesakkomenettely ja uusi sakkomenettely

Vähäisten rikkomusten käsittelyä varten rikosoikeusjärjestelmään säädettiin kaksi *summaarista* rikosprosessilajia. Ensimmäisenä säädettiin 1930-luvulla rangaistusmääräysmenettely ja 1980-luvulla rikesakkomenettely.¹⁴⁹ Rikesakkomenettelystä annettu laki (66/1983) tuli voimaan 1.9.1983 ja se oli ensimmäinen tuomioistuimen ulkopuolinen rikosoikeudellinen menettely, jossa rikosoikeudellista tuomiovaltaa oli annettu hallintoviranomaiselle. Uusi menettely oli merkittävä poikkeus valtiollisten tehtävien jakoon. Rikesakkomenettelyssä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen virkamiehet sekä tietyin edellytyksin myös Metsähallituksen erätarkastajat pystyivät ratkaisemaan toimivaltaansa kuuluvan rikosasian rikesakolla, joka oli ratkaisuna rinnastettavissa riippumattoman tuomioistuimen antamaan tuomioon.¹⁵⁰

Rikesakkomenettelyn säätämiseen vaikutti erilaisten vähäisten liikenne rikkomusten suuri määrä. Voimassa ollut rangaistusjärjestelmää pidettiin suppeana, ja varsinkin rangaistusmääräysmenettely oli aivan liian monivaiheinen vähäisten rikkomusten tehokkaaksi käsittelytavaksi. Päiväsakkojärjestelmään perustuva seuraamus vähäisistä rikkomuksista oli myös

¹⁴⁸ PeVL 2/1981 vp, s. 1. LaVL 2/1981 vp, s. 2. LiVM 13/2015 vp, s. 2. Rangaistusluonteisuuden puolesta puhuu myös Kiiski 2009 s. 54. Rangaistusluonteisuutta vastaan on esitetty argumentteja. KHO 1991 A 97 todettiin, ettei ylikuormamaksu ole rangaistus vaan rikoksen tuottaman hyödyn menettämiseen rinnastettava turvaamistoimi. Tätä tulkintaa tukee myös seuraamuksen kohdistuminen muuhun, kuin ylikuorman todelliseen kuljettajaan. Ks. HE 117/2015 vp, s. 2. Aiheesta myös osittain Melander 2008 s. 421. Lisäksi Matti Tolvanen on pitänyt ylikuormamaksua rikosoikeudellisen sanktion ohessa määrättävänä seuraamuksena. Ks. Tolvanen 1999b, s. 1 ja 185–186.

¹⁴⁹ Rautio 1996, s. 4–5. Lager 1988, s. 88–95.

¹⁵⁰ Virolainen – Pölönen 2003, s. 419–420. Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain (1157/2005) 14 §:n mukaan erätarkastajalla on mahdollisuus antaa sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisia seuraamuksia, jos seuraamuksen kohteena oleva antaa kirjallisen suostumuksensa asian käsittelemiseksi. Edellytyksinä on myös, että rikkomus on erävalvontalaissa tarkoitettu rikosasia, joka on tullut ilmi erävalvonnassa. Ks. PeVL 46/2005 vp, s. 4.

viranomaisten mielestä muodostunut kohtuuttoman ankaraksi. Huomautuksen ja päiväsakon väliin tarvittiin uusi seuraamus.¹⁵¹

Uudelta seuraamusjärjestelmältä edellytettiin rangaistusten nopeaa määräämismenettelyä ja täytäntöönpanoa. Rikesakkomenettely oli yksinkertainen ja tehokas prosessi, jossa valvontavirallinen määräsi rikesakon vähätöisessä menettelyssä ja rikesakko oli nopea sekä vaivaton laittaa myös pakkotäytäntöön.¹⁵² Rikesakon käyttöönoton eräänä tavoitteena oli myös lisätä päiväsakkorangaistuksen rangaistusarvoa. Rikesakkomenettelyn myötä päiväsakkorangaistus oli tarkoitus mieltää tuntuva ja todelliseksi rangaistusseuraamukseksi vakavamman laatuista teosta.¹⁵³

Yleisestävistä syistä rikesakko pysytettiin rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän piirissä, koska rangaistuksen varsinainen tehtävä yhteiskunnassa on virallisen moitteen ja paheksunnan langettaminen asianomaisen tekemästä rikkomuksesta. Tällä pyrittiin yhteiskuntamoraalia luovaan ja vahvistavaan sekä normeja sisäistävään vaikutukseen myös sellaisissa rikkomuksissa, joita esiintyy jokapäiväisessä elämässä huomattavan paljon.¹⁵⁴ Rikesakkomenettelyn kehittämiseen liittyikin mielenkiintoinen yksityiskohta seuraamuksen oikeudelliseen luonteeseen liittyen. Alun perin rikesakon sijasta oli kehitteillä hallinnollinen rikemaksu, jonka tavoitteena oli eriyttää moitittavuudeltaan ja kielteisyydeltään vähäisten rikkomusten käsittely hallintomenettelyyn.¹⁵⁵ Kattavasta selvitystyöstä huolimatta rikemaksun sijaan säädettiin rikesakko, koska vertailukohtana käytetyssä pysäköintivirhemaksumenettelyssä ei nähty sellaista yleisestävää tehokkuutta, jota rangaistusjärjestelmä kaipasi.¹⁵⁶

Perustuslakivaliokunta arvioi rikesakkomenettelyä perusteellisesti valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Valiokunta totesi, että rikesakko on rikosoikeudellinen seuraamus virallisen syytteen alaisista teoista ja siksi sen määrääminen on tosiasiallisesti tuomiovallan käyttöä. Rikesakon käyttöönotto vahvisti entisestään kehityssuuntaa, jossa rangaistavaksi säädettyjen vähäisimpien tekojen tai laiminlyöntien seuraamuksista päättäisi ensiasteena muu viranomainen

¹⁵¹ HE 19/1981 vp, s.2.

¹⁵² HE 19/1981 vp, s.3.

¹⁵³ HE 19/1981 vp, s.4–5.

¹⁵⁴ HE 19/1981 vp, s. 4–5.

¹⁵⁵ Rikemaksutyöryhmän mietintö 1977, s. 14–15.

¹⁵⁶ Rikesakkotyöryhmän mietintö 1975, s. 7. Kimmo Kiiski on kritisoinut tätä näkemystä varsin perustellusti väitöskirjassaan. Rikesakkotyöryhmän mietinnössä ei ole tuotu ilmi seikkoja, jotka olisivat tukeneet työryhmän esittämää väittämää pysäköintivirhemaksun tehottomuudesta. Ks. Kiiski 2011b, s. 17 ja Rikesakkotyöryhmän mietintö, s. 2–3.

kuin tuomioistuimien tai tuomarien. Kysymyksessä oli sekä määrällisesti että laadullisesti aikaisempaa merkittävämpi tuomiovallan siirto hallintoviranomaisille.¹⁵⁷

Tuomiovallan siirtämisen ehdoiksi perustuslakivaliokunta asetti kahdeksan vaatimusta, joiden tuli täytyä.¹⁵⁸ Tällä huolehdittiin riittävästä oikeusturvasta, koska varallisuusrangaistus puuttui yksilön oikeushyviin. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain mukainen tuomiovallan siirto edellytti seuraavia asioita:

1. Menettelystä ja toimivallasta on säädettävä tarkasti laissa.
2. Valtuuksien käyttäjien asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta on huolehdittava asianmukaisesti.
3. Tuomiovaltaa voidaan antaa vain virkamiehille.
4. Menettelyssä voidaan määrätä vain kohtuullisia ja kiinteämääräisiä varallisuusrangaistuksia.
5. Varallisuusrangaistukset eivät saa välittömästi eivätkä välillisesti johtaa vapaudenmenetetykseen.
6. Seuraamuksen kohteella on oltava aina mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi.
7. Menettelyssä on noudettava kaikkia rikosoikeudellisia oikeusperiaatteita.
8. Menettelyn kohteeksi joutuvien oikeusturvasta on huolehdittava riittävästi.

Rikesakkomenettelystä annettu laki säädettiin lopulta poikkeuslakina, koska rikesakosta pystyi hakemaan muutosta ainoastaan käräjäoikeudesta ja käräjäoikeuden päätös asiassa oli lopullinen. Kyseessä oli perusoikeuden ydinalueelle ulottuva rajoitus, minkä vuoksi laki oli ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomiovallan siirtoa koskeva sääntely ei kuitenkaan ollut perustuslain vastainen. Perustuslain 3 §:ssä säädetty valtiollisten tehtävien jako on demokraattisen oikeusvaltion kulmakivi, jonka rakenteisiin ei voida kevyin perustein puuttua.¹⁵⁹ Perustuslakivaliokunnan määrittelemät vaatimukset hyväksyttävälle tuomiovallan siirrolle olivat valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät tuomioistuimen ulkopuolisten menettelyiden jatkokehitystä ajatellen.

Rikesakkomenettelystä annettu laki kumottiin 1.12.2016 lailla sakon ja rikesakon määräämisestä. Sakkomenettelyksi kutsutussa uudessa tuomioistuimen ulkopuolisessa rikosprosessissa perustuslailliset ongelmat oli korjattu suostumuskonstruktioilla. Sakkomenettelyssä asianomistaja ja rikoksesta epäilty päättävät suostumuksellaan siitä, käsitelläänkö heitä koskeva rikosasia tuomioistuimen ulkopuolella ja käyttäkö tuomiovaltaa hallintoviranomainen. Lisäksi epäillyn suostumus käsittää teon tunnustamisen sekä seuraamuksen hyväksymisen.¹⁶⁰

¹⁵⁷ PeVL 1/1982 vp, s. 3.

¹⁵⁸ PeVL 1/1982 vp, s. 4.

¹⁵⁹ Minkkinen 2015, s. 8–12.

¹⁶⁰ Rautio 2012, s. 198. Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietintö 2007, s. 16–20. HE 94/2009 vp, s. 22/II.

Oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, että perusoikeuksien kohde voi tiettyyn rajaan asti antaa suostumuksensa perusoikeuksiensa rajoittamiseen. Suostumus perusoikeuksien rajoittamiseen kuuluu yksilön itsemääräämisoikeuden piiriin. Suostumus ei voi ulottua perusoikeuksien ydinalueelle, koska perusoikeussuoja menettäisi tällöin kokonaan merkityksensä.¹⁶¹ Perusoikeuksien ydinalue kuuluu keskeisesti julkisen vallan suojeluintressin piiriin perustuslain 22 §:n mukaisesti sekä siihen suojaan, jonka valtiolta takaa sen oikeudenkäyttöpiirissä oleskeleville ihmisille.¹⁶² Valtiosääntöoikeudellisen suostumuksen antamiselle on annettu sisällölliset kriteerit perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Suostumukselta edellytetään aitoutta, nimenomaisuutta ja vapaaehtoisuutta.¹⁶³ Esimerkiksi painostamalla tai pakottamalla saatu suostumus ei ole vapaaehtoinen suostumus. Sakkomenettelyssä suostumuksen antaminen tarkoittaa sitä, että asianosainen saa vapaasti harkita hänellä olevia vaihtoehtoja rikosasian käsittelylle ja valita vapaasti tuomioistuimen pääkäsittelyn sekä tuomioistuimen ulkopuolisen sakkomenettelyn väliltä – asianosainen määrittelee suostumuksellaan oikeussuojansa tarpeen.

Sakkomenettelyssä käytettävää suostumusta ei voida pitää kovin onnistuneena vaihtoehtona tuomiovallan siirtoon liittyvien valtiosääntöoikeudellisten ongelmien korjaamisessa. Suostumuksen sijaan lainvalmistelussa olisi ollut mahdollisuuksia selvittää oikeudellisia reunaehtoja perustuslakivaliokunnan määrittelemien tuomiovallan siirtoa koskevien vaatimusten jalostamiselle, mutta sellaista vaihtoehtoa ei esitetty.¹⁶⁴ Sakkomenettelyssä ongelmallisin piirre tuomiovallan siirrossa oli syyttäjältä esitutkintaviranomaisille siirretty päiväsakkoperusteisten rangaistusten määrääminen, koska tällaisen tuomiovallan on katsottu olevan laadullisesti ja määrällisesti merkittävää.¹⁶⁵ Olisiko tuomiovallan siirtäminen esitutkintaviranomaisille ollut valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävämpää, jos sakkomenettelyssä käsiteltävät asiat ja niiden laatu olisi erikseen rajattu?¹⁶⁶

Sakkomenettelyssä on käytössä vuonna 2006 rikesakkomenettelystä annettuun lakiin säädetty menettely, jossa voidaan määrätä rikesakkomääräys ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista liikenerikkomuksista. Niin sanottu ehdollinen rikesakko voidaan määrätä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 luvun mukaisessa menettelyssä liikenerikkomuksesta, joka

¹⁶¹ Hautamäki 2016, s. 3. Frände 2012, 136–138. Asp – Ulväng – Jareborg 2010, s. 247–258. Viljanen, V.-P., 2001 s. 107–115.

¹⁶² Viljanen, V.-P., 2001 s. 106–108.

¹⁶³ PeVL 31/2005 vp, s. 4. PeVL 46/2005 vp, s. 3. PeVL 7/2010 vp, s. 4–5.

¹⁶⁴ Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietintö 2007, s. 36–40.

¹⁶⁵ PeVL 12/1993 vp, s. 1/II.

¹⁶⁶ Viljanen, P., 2013 s. 423–432. PeVL 12/1993 vp, s. 1/II.

koskee suurimman sallitun nopeuden ylitystä enintään 20 kilometrillä tunnissa tai liikenne-merkkien vastaista ajoa linja-auto- tai raitiovaunukaistalla.

Menettelyä käytetään tällä hetkellä yksinomaan automaattisessa liikenteenvalvonnassa. Automaattisessa liikenteenvalvonnassa havaitusta liikenne rikkomuksesta lähetetään rikkomuksessa käytetyn ajoneuvon omistajalle, haltijalle tai muulle tilapäiselle käyttäjälle ehdollinen rikesakkomääräys ajoneuvoliikennerekisteristä ilmenevään osoitteeseen haltijavastuusääntelyn mukaisesti. Menettelyssä ei selvitetä ajoneuvon varsinaista kuljettajaa, vaan menettelyn käynnistämiseksi lähdetään siitä oletuksesta, että ajoneuvon omistaja on useimmiten myös ajoneuvon kuljettaja. Haltijavastuusäännös ei tarkoita käänteistä todistustaakkaa, vaan se toimii ainoastaan menettelyn käynnistävänä säännöksenä. Rikesakkomääräys lähetetään ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle tai haltijalle, joka joko maksaa rikesakon tai hakee siihen muutosta vastustamalla.¹⁶⁷

2.3.5 Yhteenveto

Tieliikenteen hallinnolliset maksuseuraamukset ovat rikosoikeudellisen rangaistuksen sijasta käytettäviä rangaistusluonteisia seuraamuksia, joilla on yleispreventiivinen funktio. Hallinnollisella maksuseuraamuksella ei ensisijaisesti tavoitella moraalialia kasvattavaa tai tapaa luovaa vaikutusta, vaan subjektiivista kiinnijäämisriskiä lisäävää pelotusvaikutusta. Seuraamuksen määrääminen yksinkertaisessa ja nopeassa menettelyssä tähtää hallinnolliseen tehokkuuteen, mutta myös hallinnon joutuisuuteen. Joutuisuus on nähtävä asianosaisen kannalta myönteisenä asiana siitäkkin huolimatta, että seuraamuksella on asianosaiselle negatiivisia vaikutuksia.¹⁶⁸

Hallinnollisia maksuseuraamuksia on säädetty erilaisia tarpeita varten. Hallinnollinen maksuseuraamus on säädetty dekriminalisoinnin perusteella uudeksi sanktioksi laajentamatta sanktioinnin alaa. Sen lisäksi hallinnollisella maksuseuraamuksella on voitu sanktioida kokonaan uusi asia, kuten ylikuormamaksun kohdalla tapahtui. Ylikuormamaksulla on korvattu ylikuorman kuljettamiseen liittyvän sanktion puute ja rikoshyödyn menettäminen. Hallinnollista maksuseuraamusta voidaan käyttää myös rikosoikeudellisen rangaistuksen sijasta, sillä edellytyksellä ettei asiassa ryhdytä rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin.

¹⁶⁷ HE 16/2005 vp, s. 12–14.

¹⁶⁸ Kiiski 2011b, s. 11–20.

Pysäköintivirhemaksun, joukkoliikenteen tarkastusmaksun ja ylikuormamaksun määrääminen eivät edellytä arviota tekijän subjektiivisesta syyllisyydestä. Hallinnollisiin maksuseuraamuksiin on omaksuttu objektiivisen rangaistusvastuun käyttö, mitä on pidettävä yhtenä tehokkuuden ja joutuisuuden edellytyksenä.¹⁶⁹ Objektiivinen rangaistusvastuu ei ole kuitenkaan absoluuttista ja ankaraa. Maksuseuraamus voidaan konformiteettiperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti jättää määräämättä, jos maksun perusteena oleva menettely on johtunut olosuhteet huomioon ottaen anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta tai muusta siihen verrattavasta erityisestä syystä.¹⁷⁰ Muuten seuraamusvastuu hallinnollisesta virheestä voisi muodostua liian ankaraksi ja yksilöautonomiata loukkaavaksi.

Hallinnollisen maksuseuraamuksen määräämismenettely perustuu pysäköintivirhemaksussa, ylikuormamaksussa ja joukkoliikenteen tarkastusmaksussa samanlaisille vaatimuksille, jotka perustuslakivaliokunta määritteli rikesakkomenettelyn käytölle. Niistä on myös löydettävissä Euroopan neuvoston ministerikomitean antamat suositukset hallinnollisille seuraamuksille. Hallinnollinen maksuseuraamus määrätään laissa olevien toimivaltuussäännösten mukaan hallintomenettelyssä ja maksun määrää virkamies virkavastuulla. Hallinnollista tehokkuutta ilmentävä ero oli kuitenkin kunnalliselle viranhaltijalle annettu toimivalta määrätä maksuseuraamuksia.¹⁷¹

Maksuseuraamus on tyypillisesti kiinteä varallisuusseuraamus, ja maksun ala- ja yläraja on määritelty laissa tai asetuksessa. Esimerkiksi pysäköintivirhemaksussa voi olla kuntakohtaisia eroja pysäköintivirhemaksun suuruudessa, kun taas joukkoliikenteen tarkastusmaksussa on käytössä yksi ainoa 80 euron suuruinen maksu, joka on määritelty liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa joukkoliikenteen tarkastusmaksun suuruudesta. Laissa määritelty kiinteä maksu on ennakoitavissa oleva seuraamus. Ylikuormamaksu on sen sijaan kumulatiivinen ja maksun suuruus perustuu ylikuorman määrään. Kumulatiivinen seuraamus on myös ennakoitava seuraamus, jos maksun perusteet on riittävän täsmällisesti määritelty laissa. Kumulatiivisen seuraamuksen on katsottu vaikuttavan tuomiovallan merkittävyyden arviointiin.¹⁷²

Yleisesti ottaen hallinnollisen maksuseuraamuksen määräämismenettely on yksipuolista. Viranomaisen määrää hallinnollisen maksuseuraamuksen todettuaan hallinnollisen rikkeen tai

¹⁶⁹ Halila 2010, s. 206.

¹⁷⁰ Lappi-Seppälä 1987, s. 167–183. Nuutila 1997, s. 74–75.

¹⁷¹ Kiiski 2011b, s. 16–20.

¹⁷² Ks. Rautio 1996, s. 9.

virheen. Asianosaiselle kuuluva oikeus tulla kuulluksi toteutuu usein maksun määräämistä koskevassa hallintomenettelyssä, mutta ei suinkaan aina. Tällöin kuuleminen toteutuu viimeistään muutoksenhaussa. Hallinnolliseen maksuseuraamukseen voi hakea muutosta seuraamuksesta riippuen joko oikaisuvaatimuksella tai valittamalla hallinto-oikeuteen. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää usein valituslupaa. Myös verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 9 §:n mukainen perustevalitus on mahdollinen.

3. Perus- ja ihmisoikeudet hallinnollisen maksuseuraamuksen reunaehtoina

3.1 Hallinnollisen maksuseuraamuksen suhde rikosoikeudelliseen rangaistukseen

Perustuslakivaliokunta on hallinnollisia maksuseuraamuksia koskevassa käytännössään vakiintuneesti katsonut, että hallinnolliset maksuseuraamukset eivät ole perustuslain 81 §:ssä tarkoitettuja veroja tai maksuja, vaan rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia.¹⁷³ Hallinnollisten maksuseuraamusten rangaistuksellinen funktio rajoittaa niiden hallinto-oikeudellista luonnetta ja lähentää samalla hallinnollisen maksuseuraamuksen määräämismenettelyä rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämismenettelyyn.

Oikeuskirjallisuudessa hallinnollisen maksuseuraamuksen erottaminen rikosoikeudellisesta rangaistuksesta ei ole ollut täysin selväpiirteistä. Esimerkiksi *Matikkala* ei ole rinnastanut niitä rangaistuksiin ollenkaan.¹⁷⁴ *Mäenpää* ja *Kulla* ovat kuitenkin kiinnittäneet huomiota hallinnollisen maksuseuraamuksen yleisestävään funktioon, joka tekee siitä rangaistusluonteisen.¹⁷⁵ *Zila* ei ole tehnyt eroa hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen välillä. Hän on silti todennut, että hallinnollisen maksuseuraamuksen kohteena oleva teko ei ole juridisesti rikos eikä siihen sen vuoksi voida soveltaa rikosoikeudellisia oikeusperiaatteita.¹⁷⁶

Hallinnollisen maksuseuraamuksen rangaistuksenluonteisuutta määriteltäessä on välttämätöntä kiinnittää huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa rikokselle, rikossyytteelle ja rangaistusluonteisuudelle on annettu jäsenvaltioiden oikeuskäytännöstä riippumaton autonominen tulkinta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen autonomisella tulkinnalla tuomioistuin turvaa sopimuksen takaamien oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumisen. Siten valtioiden vapaus sopimuksen kansallisessa tulkinnassa ei voi vaikuttaa sopimuksen tulkintaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.¹⁷⁷ Autonominen tulkinta vaikuttaa myös siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältöä tulkitaan yhteneväisesti kaikissa jäsenvaltioissa.¹⁷⁸

¹⁷³ Saraviita 2011, s. 714. PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I. PeVL 57/2010 vp, s. 2/II.

¹⁷⁴ Matikkala 2010, s. 233.

¹⁷⁵ Kulla 2008, s. 325–326. Mäenpää 2007, s. 194.

¹⁷⁶ Zila 1992, s. 97–107. Petter Asp on vielä erikseen kiinnittänyt huomiota vastuun määräytymiseen hallinnollisessa maksuseuraamuksessa sekä rangaistuksessa. Ks. Asp 1998, s. 285.

¹⁷⁷ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 285–287. Ervo 2008, s. 13.

¹⁷⁸ Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 343.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kehittänyt oikeuskäytännössään periaatteet ihmisoikeussopimuksen tarkoittaman rikoksen ja rikossyytteen autonomista tulkintaa varten. Tulkinnan lähteenä toimii tärkeä *Engel*-ratkaisu, jossa tuomioistuin muotoili rikossyytteen aineellisen sisällön määrittelevät Engel-kriteerit. Rikossyytteen sisältöä määriteltäessä on merkitystä kolmella kriteerillä, jotka ovat 1) teon luokittelu kansallisessa lainsäädännössä, 2) teon luonne ja laatu sekä 3) seuraamuksen luonne ja ankaruus.¹⁷⁹ Engel-kriteerejä voidaan tulkita vaihtoehtoisesti tai kumulatiivisesti. Yhden tai useamman kriteerin täytyminen riittää määrittelemään kansallisen seuraamuksen kuulumaan rikossyytteen alaan.

Seuraamuksen perusteena olevan teon kansallinen luonnehdinta rikosoikeudelliseksi tarkoittaa sitä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa. Tällöin menettelyyn on sovellettava esimerkiksi 6 artiklan menettelysäännöksiä ja rikosprosessin menettelysäännöksiä. Teon määrittely kansallisesti hallinto-oikeudelliseksi ei ole sitova, koska tällöin asiaa on tarkasteltava vielä toisen ja kolmannen kriteerin perusteella.

Teon luonne ja laatu voivat täyttää rikossyytteen määritelmän, jos tekoa koskevalla säännöksellä on rikosoikeudelliselle säännökselle luonteenomainen etukäteisen pelotuksen ja ennaltaehkäisemisen sekä jälkikäteisen rankaisemisen tarkoitus.¹⁸⁰ Rangaistuksenluonteisuus määräytyy siten seuraamuksen repressiivisyyden ja yleispreventiivisen funktion perusteella. Arviossa keskeinen rooli on sanktiosäännöksellä, ei niinkään sanktion perusteena olevalla teolla.

Sanktiosäännöksen henkilöpiirillä on vaikutusta teon luonteeseen. Rajattua henkilöpiiriä koskeva sanktio ei ole kriteerin edellyttämällä tavalla yleispreventiivinen. Tällaisia ovat erilaiset rajattuun henkilökuntaan kohdistuvat kurinpitovankaisukset, kuten vankeihin, sotilaisiin tai virkamiehiin kohdistuvat kurinpitotoimet. Rikossyytteen määritelmän soveltaminen voi tulla kyseeseen silloin, kun hallinnollinen sanktio kohdistuu laajaan henkilöpiiriin, kuten ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai pyöräilijöihin.¹⁸¹

Teon luonteen arvioinnissa on merkitystä myös sillä, onko seuraamuksen määrääminen sidottu subjektiiviseen syyllisyyteen vai objektiiviseen vastuuseen.¹⁸² Jälkimmäinen viittaa ensisijaisesti siihen, että hallinnollinen seuraamus ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen. Tästä voidaan

¹⁷⁹ Engel ja muut v. Hollanti, perustelukohta 82.

¹⁸⁰ Jussila v. Suomi, perustelukohdat 35–39.

¹⁸¹ Kulla 2008, s. 327–328. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 349–351.

¹⁸² Kulla 2008, s. 327.

esittää myös toisenlainen tulkinta. Seuraamus, joka voi koskea jokaista ja määrätään ankaran objektiivisen vastuun perusteella, voi olla poikkeuksellisen preventiivinen seuraamus. Teon luonteen kannalta myöskään seuraamuksen suuruudella ei ole merkitystä, jos seuraamus on rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen.¹⁸³

Jos teon kansallinen luonnehdinta tai teon luonne ja laatu eivät ole rikossyyte-analysissä johdaneet rikossyytteen määritelmän täyttymiseen, tulee viimeisenä Engel-kriteerinä tarkasteltavaksi seuraamuksen luonne ja ankaruus. Ratkaisevaa viimeisen kriteerin tulkinnassa ei ole konkreettinen määrätty rangaistus, vaan yleisesti seuraamuksen luonne ja ankaruus. Engel-tapauksessa katsottiin, että kahden päivän pituinen kurinpitoaresti ei vielä täyttänyt vaatimusta.¹⁸⁴ Tästä huolimatta vähäinen sakko, joka voidaan muuntaa vapausrangaistukseksi, on kriteerin edellyttämä ankara seuraamus. Lisäksi moninkertaiset veroseuraamukset kuuluvat kriteerin alaisuuteen.¹⁸⁵

Hallinnolliset maksuseuraamukset luokitellaan kansallisesti hallinto-oikeudellisiksi niiden rangaistusluonteisuudesta riippumatta. Niiden kansallinen luonnehdinta ei sen vuoksi sijoita niitä välittömästi Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikossyytteen piiriin.¹⁸⁶ Tähän ei vielä vaikuta sekään, että hallinnollinen maksuseuraamus määrätään lainvastaisen teon tai laiminlyönnin perusteella. Seuraamuksen rangaistusluonteisuus tulee ensisijaisesti toisen Engel-kriteerin perusteella, eli onko maksuseuraamuksen perusteena olevan sanktiosäännöksen funktio yleispreventiivinen. Seuraamuksen luonnehdintaan vaikuttaa siten myös perustuslakivaliokunnan käsitys, jonka mukaan hallinnollisia maksuseuraamuksia pidetään vakiintuneesti rangaistusluonteisina seuraamuksina, jotka asiallisesti rinnastetaan rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.¹⁸⁷

Hallinnollisen maksuseuraamuksen rangaistusluonteisuuteen liittyen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Palaoro*-ratkaisussa oli tarkasteltu Itävallassa ylinopeudesta määrättävän hallinnollisen maksuseuraamuksen oikeudellista luonnetta. Hallinnollinen maksuseuraamus katsottiin rangaistukseen rinnastettavaksi johtuen sen yleisestä tarkoituksesta perustuen kansallisesti käytettyyn terminologiaan (hallinnolliset rikkomukset, jotka käsitellään hallinnollisessa rikosprosessissa) sekä mahdollisuudesta muuntaa maksuseuraamus

¹⁸³ Öztürk v. Saksa, perustelukohta 53.

¹⁸⁴ Engel ja muut v. Hollanti, perustelukohta 85.

¹⁸⁵ Kulla 2008, s. 328. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 351. Raitala 2009, s. 296.

¹⁸⁶ Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio C-617/10 Åkerberg Fransson (26.2.2013), jossa unionin tuomioistuin korosti jäsenvaltion vastuuta määrittellä veroseuraamuksen luonne Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti.

¹⁸⁷ PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I. PeVL 57/2010 vp, s. 2/II.

vapausrangaistukseksi.¹⁸⁸ Vastaavasti *Öztürk*-ratkaisussa katsottiin, että parkkipaikalla kolaroimisen perusteella määrätty hallinnollinen maksu oli rangaistusluonteinen, koska maksulla oli rankaisullinen ja pelotuksellinen tarkoitus. Lisäksi maksuseuraamuksen lainsäädännöllinen tausta oli rikosoikeudellinen, koska erilaiset vähäiset liikenerikkomukset käsiteltiin aikaisemmin rikosprosessissa eikä niiden siirtäminen saksalaiseen hallinnolliseen rikosprosessiin eli *Ordnungswidrigkeit*-menettelyn piiriin muuttanut määrättävän seuraamuksen tarkoitusta. Maksun rangaistusluonteisuuden määritelmään ei vaikuttanut sekään, että maksu oli verrattain vähäinen, ainoastaan 60 Saksan markkaa.¹⁸⁹

Myös seuraamuksen ankaruudella eli maksun rahamäärällä on selvä vaikutus seuraamuksen oikeudelliseen luonnehdintaan. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO 2015:186 käsitellyt ajoneuvoverolain (1281/2003) 47 a §:n lisäveroseuraamuksen funktiota sekä rangaistuksenluonteisuutta. Päätös koski liikenteessä hyvin tyypillistä tapausta, jossa A oli kuljettanut omistamaansa henkilöautoa, vaikka auto oli käyttökiellossa liikennekäytöstä pois ton vuoksi. Syyttäjä oli ensin määrännyt asiassa A:lle 12 päiväsakon suuruisen rangaistusmääräyksen ajoneuvorikkomuksesta, ja myöhemmin Liikenteen turvallisuusvirasto oli määrännyt hallintomenettelyssä lisäveroseuraamuksen. Korkein hallinto-oikeus katsoi Engel-kriteereihin vedoten, että erikseen määrättävässä lisäveroseuraamuksessa oli kyse rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamuksesta. Seuraamuksella oli yleispreventiivinen funktio ja sen lisäksi seuraamuksen ankaruus – lisäveroseuraamus on vähintään 1000 euroa – teki siitä rangaistuksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulla on kytkös myös Suomea koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Ruotsalainen*-ratkaisuun, joka koski polttoainemaksusta annetun lain (1280/2003) mukaisen polttoainemaksun määräämisestä rangaistusmääräysmenettelyssä määrätyn sakon lisäksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että polttoainemaksu kuuluu siinänsä fiskaalisten seuraamusten piiriin ja polttoainemaksu ei siksi ole kansallisesti rikosoikeudellinen rangaistus, mutta polttoainemaksulla oli yleispreventiivinen funktio rangaista sekä ennaltaehkäistä lainvastaista lievemmin verotetun polttoaineen käyttöä. Tästä syystä polttoainemaksu, joka oli myös huomattavan suuruinen, katsottiin rangaistukseksi.¹⁹⁰

Kuriositeettina otan esiin vielä liikennevakuutuslain (460/2016) 28 §:ssä säädetyn laiminlyöntimaksun, joka määrätään sille, joka on laiminlyönyt vakuutusvelvollisuutensa.

¹⁸⁸ Palaoro v. Itävalta, perustelukohta 35.

¹⁸⁹ Öztürk v. Saksa, perustelukohta 53.

¹⁹⁰ Ruotsalainen v. Suomi, perustelukohdat 46–47.

Laiminlyöntimaksu on määritelty sanktioluonteiseksi seuraamukseksi, jolla on hyvin selkeä ennaltaehkäisevä sekä rankaiseva tarkoitus.¹⁹¹ Laiminlyöntimaksu on kolme kertaa vakuutusmaksua vastaavan maksun suuruinen ja sen korotuskerrointa määrättäessä otetaan huomioon laiminlyöntiajan pituus, laiminlyönnin tahallisuus ja toistuvuus sekä se, onko ajoneuvoa käytetty liikenteessä. Kokonaisuuteen liittyy myös rikosoikeudellisen rangaistuksen määrääminen samasta teosta. Liikennevakuutuslain 30 §:n mukaan sellaisen ajoneuvon käyttäminen liikenteessä on kielletty, jonka vakuutusvelvollisuus on laiminlyöty. Tämä tarkoittaa, että liikennevalvontatilanteessa poliisi voi määrätä vakuuttamattoman ajoneuvon kuljettajalle sakkomenettelyssä sakon, jonka lisäksi Valtionkonttori voi Liikennevakuutuskeskuksen vaatimuksesta määrätä vakuuttamattomuudesta laiminlyöntimaksun. Ei voi välttyä vaikutelmalta, että laiminlyöntimaksu voidaan Engel-kriteerien perusteella katsoa rangaistukseksi. Huomionarvoista on vielä sekin, että liikennevakuutuslain laiminlyöntimaksussa ei nähty valtiosääntöoikeudellisia ongelmia eikä lain eduskuntakäsittelyssä pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Lakiesityksen valtiosääntöoikeudelliset huomiot ovat nekin jääneet verrattain suppeiksi.

Lopputuloksena voidaan todeta, että osa hallinnollisista maksuseuraamuksista kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittaman rikossyytteen piiriin. Tällä on vaikutusta niihin periaatteisiin ja menettelyllisiin vaatimuksiin, joita maksuseuraamuksissa on huomioitava.¹⁹² Näitä käsitellään tarkemmin tämän pääjakson edetessä.

3.2 Tuomiovallan siirtäminen riippumattoman tuomioistuimen ulkopuolelle

Tuomiovallan käyttö kuuluu lähtökohtaisesti riippumattomille tuomioistuimille perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien jaon mukaan. Valtiovallan kolmijako-opin tarkoituksena on huolehtia, ettei yksikään valtiomahti saisi demokraattisessa valtiossa toista enempää valtaa. Oppi juontaa juurensa valistuksen ajalta, jossa sen formuloi Montesquieu teoksessaan *Lakien henki*.¹⁹³

Tässä yhteydessä tuomiovallan käytöstä on erotettava rangaistuksen tuomitsemiseen kuuluva rankaisullinen tuomiovalta, joka liittyy olennaisesti siihen, kun hallintoviranomainen määrää sakkomenettelyssä rikesakkomääräyksen, sakkomääräyksen tai rangaistusmääräyksen. Sakotusvallan siirtäminen pois tuomioistuimelta on ollut yksi sakotuslainsäädännön tärkeimmistä

¹⁹¹ HE 123/2015 vp, s. 73–74.

¹⁹² Halila 2010, s. 205.

¹⁹³ Husa – Pohjolainen 2014, s. 77–78. Ks. Saraviita 2011, s. 71–73.

valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä; kuka, ja millä perusteella, voi käyttää laadullisesti ja määrällisesti merkittävää tuomiovaltaa tuomioistuimen ulkopuolella.¹⁹⁴ Perustuslain 3 §:n 3 momenttia on tästä syystä pidettävä valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona, jolla määritellään tuomiovallan käyttöön kuuluvia toimivaltuuksia.

Hallinnollisen maksuseuraamuksen rangaistusluonteisuudella ei ole koettu olevan liittymää tuomiovallan siirtoon kuuluvien kysymysten kanssa. Rangaistusluonteisella maksuseuraamuksella ja rikosoikeudellisella rangaistuksella ei aina ole kovin tarkkarajaisia muodollisia eroja, koska molemmat ovat yksilölle langetettavia rangaistuksia.¹⁹⁵ Ratkaiseva ero on menettelyllinen: ensimmäinen seuraamuksista määrätään hallintomenettelyssä ja toinen rikosprosessissa. Lisäksi hallinnollisen maksuseuraamuksen perusteena oleva teko ei ole juridisesti rikos, vaan hallinnollinen rike tai virhe.¹⁹⁶

Vaikka jako kahden eri seuraamustyyppin välillä tuntuukin selkeältä, voidaan kokonaisuudessa huomata valtiosääntöoikeudellisia jännitteitä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tuomiovallan käytön rikosoikeudelliseen järjestelmään varsin muodollisin perustein ja tämän vuoksi liittänyt sen ainoastaan rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.¹⁹⁷ Valiokunta on myös todennut, että hallinnollisia maksuseuraamuksia ei ole voitu niiden soveltamisalan suppeuden ja oikeudellisen luonteen vuoksi verrata laadullisesti tai määrällisesti sakkomenettelyyn.¹⁹⁸

Rankaisullinen tuomiovalta voidaan jakaa laadulliseen ja määrälliseen tuomiovaltaan. *Laadullisella tuomiovallalla* tarkoitetaan tuomiovallan käytön ankaruutta. Mitä ankarampi rangaistus on, sitä merkittävämpää on tuomiovallan käyttö. *Määrällisellä tuomiovallalla* tarkoitetaan tuomiovallan asiallista laajuutta. Tuomiovalta voi olla rajattu määrällisesti tietynlaisiin asioihin tai kattaa vaihtoehtoisesti kaikki asiat. Sakkomenettelyssä esitutkintaviranomaisen tuomiovallan käyttö on rajattu määrällisesti koskemaan a) rikesakkoseuraamuksia ja b) enintään 20 päiväsaikon suuruisia sakkorangaistuksia yhdestä rikkomuksesta. Laadullisesti tuomiovallan käyttö on rajattu sakkomenettelyssä koskemaan rikkomuksia, joista on säädetty rangaistukseksi sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Esitutkintaviranomaisten tuomiovaltaa on laadullisesti rajattu koskemaan kaikkia rikesakkorikkomuksia sekä sakkorangaistuksissa liikenne rikoksia ja näpistyksiä.

¹⁹⁴ Saraviita 2011, s. 107. PeVL 1/1982 vp, s. 2–4. PeVL 12/1993 vp, s. 1.

¹⁹⁵ Kiiski – Koillinen 2015, s. 91. Pöysti, s. 137.

¹⁹⁶ Zila 1992, s. 166.

¹⁹⁷ Kiiski – Koillinen 2015, s. 91.

¹⁹⁸ Ks. PeVL 1/1982 vp, s. 3.

Hallinnollisissa maksuseuraamuksissa ei voida tehdä vastaavanlaista jakoa määrälliseen ja laadulliseen ”sanktiovallan” käyttöön suhteessa rikosoikeudelliseen sakkomenettelyyn. Hallinnolliset maksuseuraamukset ovat laadullisesti rajattu koskemaan hyvin huomattavalla tavalla tietyn elämänalueen rajattua sektoria. Niitä ei käytetä yleisesti massarikkomusten seuraamuksina, vaikka tällaista on aika ajoin esitetty.¹⁹⁹ Hallinnollisista maksuseuraamuksista on silti tunnistettavissa määrällisiä tunnusmerkkejä varsinkin silloin, jos hallinnollinen maksuseuraamus ei ole kiinteämääräinen vaan kumulatiivinen.

Uudessa tieliikennelaissa ehdotettava liikennevirhemaksu on laadullisesti nykyisiä hallinnollisia maksuseuraamuksia laajempi. Sen soveltamisalaan kuuluvat kaikki ehdotetun tieliikennelain vähäiset rikkomukset. Se ei sen vuoksi rajoitu käsittelemään kapealla sektorilla tapahtuvaa lainvastaista menettelyä, vaan koskettaa laajasti kaikkia tienkäyttäjiä ja kaikkea tieliikenteessä tapahtuvaa lainvastaista menettelyä. Lisäksi liikennevirhemaksun tosiasiallinen funktio on toimia rikosoikeudellisen rangaistuksen vaihtoehtona ja tavoitella yleispreventiota.

Vaikka rangaistusluonteisten hallinnollisten maksuseuraamusten määräämisen ei ole katsottu olevan tuomiovallan käyttöä, on maksuseuraamukset asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Tuomiovallan käyttöön kuuluvat valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot voivat seuraamuksen asiallisesta luonnehdinnasta johtuen tulla huomioitavaksi hallinnollisten maksuseuraamusten laajemmassa kehityksessä, ellei niitä huomioida jo liikennevirhemaksussa. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten oikeudellisen kehityksen kannalta on myönteistä, että perustuslakivaliokunta on määritellyt vaatimukset hyväksyttävälle tuomiovallan siirrolle rikesakomenettelyn säätämisen yhteydessä. Viranomainen voi määrätä kohtuullisia ja kiinteämääräisiä varallisuusarvoisia seuraamuksia, jotka eivät saa johtaa vapaudenmenetykseen edes välillisesti. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvaa rangaistusta vakavasti yksilön perusoikeuksiin puuttuvana toimenpiteenä, ja perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vain tuomioistuimien voi määrätä rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen.²⁰⁰

3.3 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja oikeusvaltioperiaate

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei

¹⁹⁹ HE 20/2002 vp, s. 25/II. HE 293/2014 vp, s. 14/I. Tuori, R. 2005, s. 344.

²⁰⁰ PeVL 1/1982 vp, s. 2–5.

myöskään saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Säännös pitää sisällään rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen maksiimit eli ei rikosta ilman lakia (*nulum crimen sine lege*) ja ei rangaistusta ilman lakia (*nulla poena sine lege*). Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on myös ihmisoikeus, josta on säädetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa sekä KP-sopimuksen 15 artiklassa.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen suhdetta rangaistusluonteiseen hallinnolliseen maksuseuraamukseen. Asiallinen rinnastus rikosoikeudelliseen rangaistukseen ei kuitenkaan ole tarkoittanut, että maksuseuraamuksiin sovellettaisiin rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Valiokunnan kannanotoista on tehtävissä päätelmä, jonka mukaan laillisuusperiaatetta sovelletaan ainoastaan rikoksen legaalimääritelmän piiriin kuuluviin tekoihin ja rangaistuksiin, minkä vuoksi rangaistusluonteiset seuraamukset jäävät periaatteen soveltamisen ulkopuolelle.²⁰¹

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt hallinnolliselta maksuseuraamukselta tarkkarajaisuutta, jonka se on johtanut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sijaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetävästä oikeusvaltioperiaatteesta. Hallinnollisen maksuseuraamuksen määrittämisessä on katsottu olevan yleisesti kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä, minkä vuoksi maksuseuraamuksen yleisistä perusteista on säädetävä lailla. Laissa on täsmällisesti ja selkeällä tavalla säädetävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta, samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.²⁰²

Hallinnollisen maksuseuraamuksen kansallinen luonnehdinta vaikuttaa perin suoraviivaiselta, ja se on sidottu seuraamuksen muodollisiin perusteisiin. Hallinnollisen maksuseuraamuksen identifioiminen Engel-kriteerien avulla rangaistusluonteiseksi johtaa väistämättä siihen, että seuraamus katsotaan rikosoikeudelliseksi.²⁰³ Tämän vuoksi hallinnollisen maksuseuraamuksen käsittelyyn voi sisältyä erilaisia rikosprosessuaalisia vaatimuksia, kuten *Mäenpää* on todennut.²⁰⁴ Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on yksi näistä.

Kiiski on asettanut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen yhdeksi lainvalmistelijaa sitovaksi sanktiointikriteeriksi. *Kiiski* on formuloimassaan sanktiointiteoreettisessa mallissa pitänyt

²⁰¹ HE 44/2002 vp, s. 35. PeVL 9/2012 vp, s. 2/II. Halila – Lankinen 2014, s. 323–324.

²⁰² PeVL 32/2005 vp, s. 2–3.

²⁰³ Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 612.

²⁰⁴ *Mäenpää* 2007, s. 194. *Mäenpää* 2017, s. 74–77.

rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ihmisarvon loukkaamattomuuden lisäksi lainvalmistelijaa sitovana absoluuttisena kriteerinä, joka toimii valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate toimii lainvalmistelijaa ohjaavana ja rajoittavana mittapuuna.²⁰⁵ Kiisken käsityksiin on helppo yhtyä, ja ne kuvastavat hyvin myös lakivaliokunnan ajatuksia hallinnollisen maksujärjestelmän ja yleisten oppien kehittämisen tarpeesta.²⁰⁶

Hallinnollisen maksuseuraamuksen kannalta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen *praeter legem* -kielto ja epätasällisyyskielto liittyvät seuraamuksen täsmällisyyteen, jota perustuslakivaliokunta on hallinnollisilta maksuseuraamuksilta edellyttänyt. Sanktioitavasta teosta ja sen seuraamuksesta on säädettävä laissa, minkä lisäksi seuraamuksen perusteena olevat teot on määriteltävä tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Sääntelyn tarkkarajaisuudella ja täsmällisyydellä on vaikutusta lain soveltamisen ennakoitavuuteen. Tavallisen ihmisen pitää pystyä lain perusteella kohtuudella ennakoimaan, minkälaiset teot ovat kiellettyjä ja mihin lainvastainen toiminta johtaa.²⁰⁷

Vaikka rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei tulisikaan hallinnollisissa maksuseuraamuksissa sovellettavaksi, voidaan maksuseuraamukselle asettaa valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella. Hallinnollinen maksuseuraamus on varallisuuden kohdistuva seuraamus ja sillä puututaan yksilön perustuslailla suojattuun omaisuuden suojaan. Seuraamuksen tulee sen vuoksi täyttää täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyden vaatimus ja suhteellisuusvaatimus. Kokonaisuudesta ei tietenkään pidä unohtaa lailla säätämisen vaatimusta, oikeusturvavaatimusta sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimusta, mitkä toisaalta ovat johdettavissa jo oikeusvaltioperiaatteesta.

3.4 Syyllisyysperiaate, syyttömyysolettama ja haltijavastuu

Rikosoikeudellinen rangaistusvastuu edellyttää aina subjektiivista syyllisyyttä. Ei rangaistusta ilman syyllisyyttä (*nulla poena sine culpa*) -periaatetta on pidetty yhtenä tärkeimpänä rikosoikeudellisena oikeusperiaatteena. Vaikka syyllisyysperiaatteesta ei olekaan säädetty lakitasoisesti, on sen taustalla ihmisarvon kunnioittaminen. Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan

²⁰⁵ Kiiski 2011a, s. 49–50.

²⁰⁶ LaVL 21/2005 vp, s. 2.

²⁰⁷ Frände 2012, s. 37–41. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 607–608. Melander 2015, s. 646–647.

valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännös ilmaisee hallitusmuodon arvoperustan.²⁰⁸

Syylisyysperiaate vahvistaa rangaistuksen käytön reunaehdot. Syylisyysperiaate estää valtiolta puuttumasta yksilön oikeuksiin ja elinpiiriin, paitsi silloin, kun yksilö on omien valintojensa kautta toiminut lainvastaisesti. Rangaistusvastuun perusteena on vakiintuneesti pidetty toisin toimimisen mahdollisuutta sekä sitä, ettei yksilöltä voitu kohtuudella edellyttää toisenlaista suhtautumista. Syylisyyden perusteena oleva ihmisen vapaaseen tahtoon perustuva toiminta ja ihmisarvon kunnioittaminen tarkoittavat käytännössä objektiivisen rangaistusvastuun kieltoa.²⁰⁹

Rangaistusluonteisissa hallinnollisissa maksuseuraamuksissa syylisyysperiaatteeseen on suhtauduttu toisenlaisella tavalla.²¹⁰ Hallinnollisille maksuseuraamuksille on luonteenomaista tuottamusarvioinnista riippumaton seuraamusvastuu, joka perustuu tosiasiallisesti enemmän objektiiviselle kuin subjektiiviselle syylisyydelle. Täysin absoluuttista hallinnollisten maksuseuraamusten objektiivinen seuraamusvastuu ei ole, koska seuraamuksen saajalle on varattu mahdollisuus vedota tiettyihin laissa erikseen määriteltyihin vastuuvapausperusteisiin tai anteeksiantoperusteisiin. Vastuuvapausperusteisiin vetoamiseen liittyen on lisäksi voitu edellyttää seuraamuksen saajalta todennäköisyysnäyttöä tai täyttä näyttöä vastuuvapausperusteen olemassaolosta ja siirtää siten todistustaakkaa asianosaiselle.²¹¹

Maksuseuraamusten objektiivista seuraamusvastuuta on perusteltu yleispreventiota tehostavalla vaikutuksella. Ankaralla vastuulla on tarkoitus motivoida sanktioidulla elämäntilanteella toimivaa yksilöä noudattamaan lakia. Tämä itsessään johtaisi turvallisuuden parantumiseen ja valvonnan helpottumiseen. Lievät ja vähäiset *mala prohibita* -tyyppiset rikkomukset ovat objektiivisen vastuun keskeistä soveltamisalaa. Yleisprevention tehostamisesta saavutettavat hyödyt on nähty vähäisissä rikkomuksissa suurempina etuina yksilön oikeussuojaan nähden.²¹²

Perustuslakivaliokunnassa on suhtauduttu pidättyväisesti objektiivisen vastuun hyödyntämiseen hallinnollisissa maksuseuraamuksissa. Kun maksuvelvollisuus perustuu objektiiviseen vastuuseen ja maksusta vapautuminen maksuvelvollisen näytön varaan, saattaa se valiokunnan

²⁰⁸ Nuutila 1997, s. 69–79. Jokela 2008, s. 29–35. Tolvanen – Kukkonen 2011, s. 35.

²⁰⁹ Nuutila 1996, s. 76–78. Melander 2002, s. 943–944.

²¹⁰ Nowak 2003, s. 363.

²¹¹ Tolvanen 2005, s. 186.

²¹² Ks. Utriainen 1984, s. 277–279. Ks. Matikkala 2005, s. 416–417.

mukaan olla ongelmallinen perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaisen syyttömyysolettaman kannalta. Vastavuoroisesti valiokunta on pysäköintivirhemaksussa hyväksynyt objektiivisen vastuun sekä käänteisen todistustaakan käytön. Valiokunta perusteli kantaansa sillä, että hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista. Tämän vuoksi todistustaakka voidaan asettaa ajoneuvon omistajalle tai haltijalle. Valiokunta hyväksyi myös haltijavastuun, jossa pysäköintivirhemaksu voitiin määrätä ajoneuvon omistajalle tai haltijalle auton todellista kuljettajaa selvittämättä.²¹³ Valiokunnan lausumasta voidaan tehdä päätelmä, että syyllisyysperiaatteen asettamista reunaehdoista voitiin tinkiä pysäköintivirheiden mala prohibita -luonteen vuoksi ja siten rajata myös asianosaiselle kuuluvaa oikeussuojaa. Tällä tulkinnalla voi olla vaikutusta pohdittaessa tieliikenteen hallinnollista sanktiointia yleisemminkin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä syyllisyysperiaatetta ja haltijavastuuta on punnittu tutkielman kontekstin kannalta kattavalla tavalla. Itävaltaa koskevassa *Telfner*-ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin totesi, että liikenne rikoksen käsittelyssä todistustaakkaa ei voitu asettaa vastaajalle sillä perusteella, että tapaukseen liittyvän yleisen olettamuksen mukaan vastaaja oli rikkomuksessa käytetyn ajoneuvon pääasiallinen käyttäjä eikä vastaaja ollut reagoinut häntä kohtaan esitettyihin syytöksiin. Lisäksi syyttäjällä ei ollut esittää asiassa yhtään prima facie -näyttöä. Tästä johtuen syyttömyysolettamaa oli loukattu.²¹⁴

Salabiaku-ratkaisussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että syyttömyysolettama ei ole absoluuttinen oikeus. Kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erilaisia olettamuksia syyllisyydestä, kunhan ne ovat oikeassa suhteessa tavoitellun lopputuloksen ja vastaajan oikeussuojakeinojen kanssa.²¹⁵ Kyse ei ole ehdottomasta todistustaakan kääntämisestä, vaan viranomaiselle kuuluvan todistustaakan alentamisesta.

Haltijavastuun kannalta Hollantia koskeva *Falk*-ratkaisu antaa tieliikenteen hallinnollisille maksuseuraamuksille mielenkiintoisen viitekehyksen. Tapauksessa valittajalle oli haltijavastuusäännöksen perusteella määrätty hallinnollinen maksuseuraamus liikenne rikkomuksesta, tarkemmin esteettömän kulun antamisesta jalankulkijalle suojatiellä. Hollannin lainsäädännön mukaan vastuu maksuseuraamuksesta on ajoneuvon omistajalla tai haltijalla, jos rikkomuksen

²¹³ PeVL 32/2005 vp, s. HE 77/2005 vp, s. 30/II. 1/II. PeVL 57/2010 vp, s. 3–4.

²¹⁴ *Telfner v. Itävalta*, perustelukohdat 15–17.

²¹⁵ *Salabiaku v. Ranska*, perustelukohdat 27–28.

teko hetkellä todellista kuljettajaa ei ole pystytty selvittämään. Omistaja tai haltija voi vapautua vastuusta vain kolmella perusteella, jotka ovat 1) ajoneuvon luvaton käyttö, 2) ajoneuvon vuokrakäyttö tai 3) ajoneuvon myynti ennen teko hetkeä ja tästä on olemassa kirjallinen todiste. Haltijavastuu ei ole absoluuttista, koska vastuusta on mahdollista vapautua näyttämällä toteen jokin kolmesta vastuuvapausperusteesta tai todistaa väite siitä, että teko hetkellä todellinen kuljettaja olisi voitu todeta esimerkiksi liikennevalvonnan keinoin.²¹⁶

Vastaajan valituksen mukaan Hollannin lainsäädäntö ja haltijavastuu loukkasivat sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan syyttömyysolettamaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että haltijavastuusääntely oli ihmisoikeussopimuksen mukainen ja perusteli tätä varsin kattavasti. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan haltijavastuusäännös oli nimenomaan säädetty tehostamaan suurten liikennemäärien valvontaa ja ylläpitämään rangaistusjärjestelmää sitomatta siihen liikaa viranomaisten voimavaroja. Olisi yhteiskunnallisesti ongelmallista, jos rangaistusvastuu jäisi toteuttamatta vähäisissä liikenne rikkomuksissa, joiden tekijöitä ei saada selvitettyä. Vaikka haltijavastuu tarkoittikin, että ajoneuvon omistaja otti vastuun jonkun muun tekemästä liikenne rikkomuksesta, oli säännös oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään sekä yksilön oikeussuojakeinoihin.²¹⁷

Edellä esitetyn kannalta voisi olla mahdollista, että myös Suomessa tieliikenteen hallinnollisissa maksuseuraamuksissa haltijavastuusääntely laajennettaisiin koskemaan myös muita rikkomuksia kuin pysäköintivirheitä. Liikennevirhemaksun kannalta näin onkin ehdotettu, jos liikennevirhemaksu määrätään automaattisessa liikenteenvalvonnassa todetusta tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä havaitusta liikenne rikkomuksesta. Tällöin tieliikennelakiehdotuksen 176 §:n 1 momentin mukaan liikennevirhemaksu määrättäisiin ajoneuvon omistajalle tai haltijalle, ellei hän saata todennäköiseksi, että hän ei ole tehnyt liikenne rikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ole ollut edellytyksiä. Sääntelyssä voidaan tukeutua Falk-ratkaisussa todettuihin seikkoihin haltijavastuusääntelyn oikeasuhtaisuudesta. Myös Suomessa yleispreventiiviset lähtökohdat edellyttävät seuraamusjärjestelmän tehostamista. Vähäisten liikenne rikkomusten suuret määrät, sekä niiden valvonnan ja ennalta estämisen suuri merkitys yleiselle lainkuuliaisuudelle painavat suhteellisuuden vaakakupissa, vastapainonaan asianosaisen oikeussuojasta huolehtiminen. Näiltä osin haltijavastuusääntely voi hyvinkin olla Euroopan

²¹⁶ Falk v. Hollanti, s. 3.

²¹⁷ Falk v. Hollanti, s. 7–8.

ihmisoikeustuomioistuimen tarkoittamalla tavalla suhteellisuusperiaatteen mukainen, sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

3.5 Hallinnollinen maksuseuraamus ja *ne bis in idem* -periaate

Kiellosta syyttää ja rangaista kahdesti eli *ne bis in idem* -periaatteesta säädetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa. Myös KP-sopimuksen 14 artiklan 7 kappaleessa on säädetty *ne bis in idem* -periaatteesta. Kansallisessa lainsäädännössä *ne bis in idem* -periaate on katsottu sisältyvän perustuslain 21 §:n muiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin oikeussuojakeinojen lisäksi.²¹⁸ *Ne bis in idem* -periaatteen mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja myös kansallisessa oikeuskäytännössä *ne bis in idem* -periaate on ulotettu koskemaan rangaistusluonteisia hallinnollisia maksuseuraamuksia, jos samasta teosta on voitu määrätä hallinnollisen maksuseuraamuksen lisäksi rikosoikeudellinen rangaistus. Periaatteen soveltuvuutta arvioitaessa onkin kiinnitettävä huomiota aikaisemmin esiteltyihin Engel-kriteereihin, joilla hallinnollisen maksuseuraamuksen rikosoikeudellinen luonne määritellään. Sen lisäksi merkitystä on periaatteen *idem*-vaatimuksella, eli onko kahden rangaistuksen perusteena sama teko.

Tieliikenteessä sovellettavissa hallinnollisissa maksuseuraamuksissa *ne bis in idem* -periaate on lähtökohtaisesti huomioitu seuraamusten menettelysäännöksissä. Hallinnollinen maksuseuraamus on aina toissijainen rikosoikeudelliseen rangaistukseen nähden, jos rikosoikeudellinen rangaistus voidaan määrätä samasta teosta. Esimerkiksi pysäköinninvallonnasta annetun lain 2 §:n soveltamisalarajoituksen mukaan pysäköintivirhemaksua ei saa määrätä, jos pysäköintivirhe tai joutokäyntirikkomus käsitellään rikosprosessissa. Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 9 §:n mukaan tarkastusmaksua ei saa määrätä matkustajalle, jos asiasta on päätetty ilmoittaa poliisille. Ylikuormamaksussa tällaista sääntelyä ei ole, koska ylikuormamaksu täydentää tieliikennelain vastaisesta ajoneuvon kuormaamisesta annettua rikosoikeudellista rangaistusta maksun toimiessa yleispreventiivisen seuraamuksen lisäksi menettämisseuraamuksen korvaajana. Sääntely on kuitenkin haasteellinen *ne bis in idem* -periaatteen kannalta, koska

²¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 74/II. PeVL 17/2013 vp, s. 3/I.

ylikuormamaksu voi kohdistua samaan henkilöön, jolle määrätään sakko ajoneuvon virheellisestä kuormaamisesta. Tällöin merkitystä on juuri idem-vaatimuksella.

Tieliikennelakiehdotuksessa liikennevirhemaksussa on pitäydytty samanlaisessa sääntelyssä kuin pysäköintivirhemaksussa. Lakiehdotuksen 160 §:n 4 momentin mukaan liikennevirhemaksua ei saa määrätä, jos:

- Tienkäyttäjää epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa viireillä olevassa rikosasiassa (1 kohta).
- Tienkäyttäjälle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus (2 kohta).
- Tienkäyttäjää epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta (3 kohta).
- Rikkomus käsitellään pysäköinninvalvonnasta annetun lain mukaisessa järjestyksessä (4 kohta).

Liikennevirhemaksu on selkeästi toissijainen seuraamus samasta teosta määrättävään rikosoikeudelliseen rangaistukseen, kuten jo 3 kohdasta voidaan päätellä. Tästä huolimatta sen soveltamiseen voi liittyä varsin mielenkiintoisia näkökulmia *ne bis in idem* -periaatteen kannalta. Tarkastelen näitä tarkemmin tämän alajakson lopuksi.

Ne bis in idem -periaatteen soveltamisessa on kiinnitetty huomiota oikeusvoimavaikutukseen sekä *lis pendens* -vaikutukseen (vireilläolovaikutus). Oikeusvoimavaikutuksesta on käytetty myös käsitettä lopullisuusvaatimus perustuen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa käytettävään terminologiaan. Oikeusvoimavaikutuksesta on erotettavissa positiivinen ja negatiivinen oikeusvoimavaikutus, joista erityisesti jälkimmäinen korostuu *ne bis in idem* -periaatteen tulkinnassa. Negatiivinen oikeusvoimavaikutus tarkoittaa, että rikosasiaa ei voida ottaa uudelleen tutkittavaksi, jos sama asia on ratkaistu lainvoimaisella tuomiolla.²¹⁹ Aikaisemmin annettu tuomio muodostaa tällöin ehdottoman prosessineste. Liikennevirhemaksussa oikeusvoimavaikutus on huomioitu ehdotetun 160 §:n 4 momentin 2 kohdassa, jonka mukaan samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty lainvoimainen rangaistus estävät saman asian käsittelyn hallintomenettelyssä. Oikeusvoimavaikutusta on perinteisesti pidetty prosessin sisäisenä, mutta nyt oikeusvoimavaikutus ehdotetaan ulottumaan yhdestä prosessista toiseen.²²⁰

Lis pendens -vaikutus on oikeusvoimavaikutuksen lähi-ilmio, joka estää oikeudenkäynnissä tutkittavana olevan asian tutkimisen toisessa oikeudenkäynnissä. *Ne bis in idem* -periaate ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan estä kahden prosessin vireilläoloa samanaikaisesti, eikä periaatteelle siten ole annettu *lis pendens* -vaikutusta.²²¹ Varsinkin rikosprosessissa *lis*

²¹⁹ Vuorenää 2010a, s. 97.

²²⁰ Vuorenää 2010a, s 97–99.

²²¹ Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1325–1326.

pendens -vaikutus on prosessin sisäinen este, jolla ei ole ollut vaikutusta samaa asiaa koskevaan toiseen prosessiin. *Mikko Vuorenpää* on korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä KKO 2010:45, KKO 2010:46 ja KKO 2010:82 kommentoidessaan kiinnittänyt huomiota lis pendens -vaikutuksen merkitykseen hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen keskinäisessä suhteessa. *Vuorenpää* on kritisoinut aiheesta korkeimman oikeuden haluttomuutta ulottaa lis pendens -vaikutusta rinnakkaisiin prosesseihin.²²² Korkein oikeus on sittemmin muuttanut tulkintaansa ennakkopäätöksessään KKO 2013:59 ja ulottanut ne bis in idem -periaatteen soveltamisen peräkkäisten käsittelyjen lisäksi myös rinnakkaisiin käsittelyihin.²²³

Myös lis pendens -vaikutus on huomioitu liikennevirhemaksussa. Tieliikennelakiehdotuksen 160 §:n mukaan samaan aikaan vireillä oleva liikenne rikosasia estää saman asian käsittelyn liikennevirhemaksumenettelyssä. Sääntelyä on pidettävä poikkeuksellisena huomioiden lis pendens -vaikutuksen merkitys rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen menettelyn välillä. Liikennevirhemaksumenettelyssä on nyt nimenomaisesti todettu, että rikosprosessissa vireillä oleva asia ulottaa lis pendens -vaikutuksensa hallintomenettelyyn.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on käsitelty rangaistusluonteisen hallinnollisen maksuseuraamuksen suhdetta ne bis in idem -periaatteeseen. *Zolotukhin*-ratkaisua on kuvattu erääksi merkittävimmistä ne bis in idem -periaatteen tulkintaa määrittäväksi ratkaisuksi. Ratkaisulla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin halusi selkeyttää omaa oikeuskäytäntöään ”saman asian” eli idem-vaatimuksen tulkinnassa, koska aikaisemman käytännön perusteella periaatteen soveltamiseen liittyi vaikeaselkoisuutta.²²⁴ *Zolotukhin*-ratkaisussa valittajalle oli tuomittu ensin hallinnollisessa menettelyssä kolmen päivän vapaudenmenetys järjestysrikokuksesta, jonka perusteena oli valittajan häiritsevä käyttäytyminen poliisiasemalla. Valittaja oli ”kiroillut julkisella paikalla eikä saamistaan nuhteluista huolimatta lopettanut epäasiallista käytöstään”. Käytännössä valittaja nimitteli ja uhkaili poliiseja, jotka olivat ottaneet hänet kiinni luvatonta oleskelua sotilasalueella koskevan asian takia. Tämän jälkeen valittaja tuomittiin rangaistukseen virkamiehen kunnianloukkauksesta ja laittomasta uhkauksesta, vaikka hallinnollinen vapaudenmenetys oli tullut lainvoimaiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajan asiaton ja uhkaava käytös, joka oli hallinnollisen seuraamuksen perustana, oli myös keskeinen elementti rikosoikeudellisen rangaistuksen kannalta. Kyse oli sen vuoksi

²²² Vuorenpää 2010b, s. 1114–1118. Vuorenpää 2011, s. 159–163.

²²³ KKO 2013:59, kohdat 31 ja 36. Rankinen 2014, s. 225–226.

²²⁴ *Zolotukhin v. Venäjä*, perustelukohta 78. *Ruotsalainen v. Suomi*, perustelukohta 48.

identtisistä tai olennaisesti samoista tosiseikoista, minkä vuoksi *ne bis in idem* -periaatetta oli loukattu.²²⁵

Zolotukhin-ratkaisun myötä saman asian määrittelyssä kiinnitetään huomiota vain konkreettisiin tosiseikkoihin, eli siihen, mitä on todellisuudessa tapahtunut.²²⁶ Tosiseikkojen yhtenevyyden varmistamiseksi tuomioistuimen tulee vertailla teonkuvauksia, joilla rikosprosessissa ja hallinnollisessa menettelyssä vaaditaan asianosaiselle rangaistusluonteista seuraamusta. Siten syytteessä mainittua teonkuvausta tulee verrata aiemman rangaistuksen teonkuvaukseen taikka kuvaukseen, jonka perusteella asianosaiselle on vaadittu hallinnollista sanktiota, kuten esimerkiksi veronkorotusta.²²⁷

Suomeen liittyvää Ruotsalainen-ratkaisua on käsitelty edellä jaksossa 3.1 hallinnollisen maksuseuraamuksen rangaistusluonteisuuden määrittelyssä, mutta ratkaisu koski tarkemmin *ne bis in idem* -periaatteen soveltamista. Tapauksessa valittajalle oli määrätty rangaistusluonteinen polttoainemaksu, jonka suuruus oli 90 000 markkaa. Valittajalle oli lisäksi määrätty poliisin vaatimuksesta rangaistusmääräys lievistä veropetoksesta. Rangaistusmääräyksen suuruus oli 720 markkaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että polttoainemaksu oli toisen Engel-kriteerin perusteella luonteeltaan rikosoikeudellinen, koska polttoainemaksulla oli rankaisullinen ja ennalta estävä funktio. Tapauksessa oli kyse samaa tekoa koskevista kahdesta prosessista, joista rangaistusmääräysmenettelyssä määrätty rangaistusmääräys oli tullut lopulliseksi ennen polttoainemaksun määräämistä. Hallinnollisen sanktion määrääminen loukkasi *ne bis in idem* -periaatetta.²²⁸

Korkein hallinto-oikeus on kahdessa vuosikirjapäätöksessään hyödyntänyt Ruotsalainen-ratkaisussa omaksuttua tulkintalinjaa. Päätöksessä KHO 2015:186 ajoneuvoverolain tarkoittama lisäveroseuraamus katsottiin Engel-kriteerien perusteella rangaistusluonteiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi, jota ei olisi tullut määrätä, koska samasta teosta oli annettu lainvoimainen rangaistusmääräys. Vastaavasti päätöksessä KHO 2014:145 korkein hallinto-oikeus katsoi, että A:lle määrätty veronkorotus oli ihmisoikeussopimuksen tarkoittamalla tavalla rangaistusluonteinen ja se loukkasi *ne bis in idem* -periaatetta, koska A oli tuomittu veropetoksesta samasta asiasta lainvoimaisella tuomiolla.

²²⁵ Zolotukhin v. Venäjä, perustelukohdat 85–97.

²²⁶ Pellonpää – Gullans 2011, s. 414.

²²⁷ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2015, s. 915.

²²⁸ Ruotsalainen v. Suomi, perustelukohdat 46–47.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös KHO 2015:186 johti ajoneuvoverolain (1281/2003) ja ajoneuvolain (1090/2002) muutokseen, jotka tulivat voimaan 1.12.2017. Laki-muutoksella ajoneuvoverolain 47 a §:n lisäveroseuraamuksesta tuli ensisijainen seuraamus, jos liikenteessä oli käytetty liikennekäytöstä poistettua tai rekisteröimätöntä ajoneuvoa. Ajoneuvolain 96 §:n 4 momentin mukaan ajoneuvorikkomuksesta jätetään ilmoitus tekemättä, esitutkinta toimittamatta, syyte nostamatta ja rangaistus määräämättä, jos samasta teosta voidaan määrätä ajoneuvoverolain 47 a §:ssä tarkoitettu lisävero. Hallinnollisen sanktion piirissä ovat kaikki sellaiset teot, jotka ovat identtisiä tai olennaisesti samoista tosiseikoista koostuvia tekoja.²²⁹

Uusi sääntely sekä ehdotettu tieliikennelaki voivat nostaa pohdittavaksi ne bis in idem -periaatteen idem-vaatimuksen määritelmän erityisesti tieliikenteessä. Onko yksi ajosuoritus katsottava kokonaisuudessaan sellaiseksi, että se muodostaa myös olennaisesti samat tosiseikat ajosuorituksen aikana tehdyille rikkomuksille? Esimerkki lienee paikallaan. A kuljettaa omistamaansa henkilöautoa, joka on käyttökiellossa liikennekäytöstä poiston ja määräaikaikatsastamattomuuden vuoksi. A ei käytä turvavyötä, ajaa ylinopeutta ja sen lisäksi A:n omistamassa autossa on epäkunnossa olevat lähivalot. Estääkö tällöin liikennekäytöstä poistosta ja katsastamattomuudesta määrättävän hallinnollisen lisäveroseuraamuksen etusija sakon määräämisen liikenne-rikkomuksesta (ylinopeus ja turvavyö) ja ajoneuvorikkomuksesta (epäkunto), koska teot on tehty yhdellä ajosuorituksella, jossa on sama tekijä, sama paikka, sama aika ja vieläpä sama ajoneuvo?²³⁰ Vai onko merkitystä konkreettisilla tunnusmerkistöillä, jotka ilmenevät saman ajosuorituksen aikana?

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on *Oliviera*-ratkaisussa kiinnittänyt huomiota samalla teolla tehtyyn liikenne-rikokseen sekä idem-vaatimukseen. Valittaja oli ensin suistunut autollaan vastaan tulevan kaistalle osuen ensimmäiseen autoon ja sen jälkeen toiseen autoon. Jälkimmäisen törmäyksen vuoksi toisen auton kuljettajalle aiheutui vakava ruumiinvamma. Ratkaisussa ei todettu ne bis in idem -periaatteen loukkausta, vaikka samalla teolla oli tehty kaksi eri rikosta.²³¹ Voidaanko *Oliviera*-ratkaisun perusteella tehdä päätelmä, että samaa ajosuoritusta ja sen aikana tehtyjä erilaisia rikkomuksia tulee tarkastella niiden konkreettisten tunnusmerkkien perusteella ja verrata rikkomusten teonkuvauksia toisiinsa, jos samasta teosta voidaan määrätä kaksi seuraamusta? *Zolotukhin*- ja *Oliviera*-ratkaisut näyttäisivät tukevan tällaista tulkintaa. Tulkinnaalle on myös esitettävissä pragmaattisrationaalisia syitä, johtuen juuri tieliikenteen

²²⁹ HE 81/2017 vp, s. 3.

²³⁰ *Zolotukhin v. Venäjä*, perustelukohdat 83–84. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1323.

²³¹ *Oliviera v. Sveitsi*, perustelukohdat 26–27.

erityispiirteistä. Keskeisin perustelu tulkinnan puolesta on se, että tieliikenteessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan idem-vaatimuksen olennaisesti samoja toiseikkoja ei voida ulottaa samaan ajosuoritukseen, vaan ajosuorituksen aikana tehtyjä tekoja on tarkasteltava erikseen.

Tulkinnalla on merkitystä liikennevirhemaksun soveltamisessa, koska tieliikenteessä yksi ajosuoritus voi käsittää useita erilaisia rikoksia. Tällaisia ovat esimerkiksi rikoslain 23 luvun liikenne rikokset, tieliikennelainsäädännön erityisrikokset tai kokonaan muut rikokset. Tieliikennelakia koskevassa hallituksen esityksessä tällaiseen problematiikkaan on otettu yleisesti kantaa ja todettu, että tieliikennelakiehdotuksen 160 §:n 4 momentin 3 kohdassa tarkoitettu soveltamisalarajaus tarkoittaa konkurrenssitilanteita, joissa esimerkiksi samassa (yhdessä) ajosuorituksessa syyllistytään rattijuopumukseen, turvavyön käyttörikkomukseen ja lievään ylinopeuteen. Säännöksen mukaan liikennevirhemaksua ei tällöin määrättäisi lainkaan turvavyörikkomuksesta ja lievästä ylinopeudesta, koska samaan ajosuoritukseen kuuluva rattijuopumus käsitellään rikosprosessissa.²³²

3.6 Hallinnollinen maksuseuraamus ja oikeussuoja

Tieliikenteen hallinnollisia maksuseuraamuksia kehitettäessä on usein tuotu esille halu ja tarve luoda yksinkertainen ja tehokas menettely, jossa maksuseuraamukset määrätään. Yksinkertaisuudella on nähty olevan monia tavoitteita, kuten hallinnollisen vallankäytön tehokkuus, mutta myös asianosaisen eli oikeussuojan kohteen oikeuksien ja velvollisuuksien turvaaminen.²³³

Yksinkertaisessa ja tehokkaassa hallintomenettelyssä sovellettavaksi tulevat ihmisoikeusvelvoitteiden lisäksi perustuslailliset hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet, joilla turvataan käsittelyn julkisuus, suullisuus ja joutuisuus sekä oikeus hakea muutosta ja saada perusteltu päätös. Hallinnollisten maksuseuraamusten kannalta erityistä merkitystä on käsittelyn suullisuudella, oikeudella tulla kuulluksi sekä oikeudella hakea muutosta. Ne ovat myös keskeisiä prosessuaalisia perusoikeuksia, jotka on turvattu perustuslain 21 §:ssä. Perus- ja ihmisoikeudet toimivat sekä viranomaisten toimivallan käytön rajoittajina että viranomaisiin kohdistuvina turvaamisvelvoitteina.²³⁴

²³² HE 180/2017 vp, s. 271.

²³³ Halila – Lankinen 2014, s. 309–310. Kiiski – Koillinen 2015, s. 85. PeVL 57/2010 vp, s. 4/I.

²³⁴ Mäenpää 2011, s. 125.

Suullinen käsittely ja oikeus tulla kuulluksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Oikeus tulla kuulluksi onkin keskeinen osa mitä tahansa prosessia ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytys. Käsitteilyn suullisuus ja oikeus tulla kuulluksi sisältyvät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ja 3 kappaleen c alakohdan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Vastavasta oikeudesta on säädetty KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleessa ja 3 kappaleen d alakohdassa.

Tieliikenteen rangaistusluonteisissa hallinnollisissa maksuseuraamuksissa asian suullinen käsittely ja oikeus tulla kuulluksi on toteutettu verrattain yhtäläisesti. Ylikuormamaksusta annetun lain 12 §:n mukaan maksuvelvolliselle on ennen maksun määräämistä varattava tilaisuus antaa asiassa selvityksensä. Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain mukaan tarkastusmaksu määrätään maksuvelvolliselle henkilökohtaisesti, jolloin hänellä on myös mahdollisuus lausua asiasta. Lisäksi kuulemisvelvoite toteutuu myöhemmässä muutoksenhakuvaiheessa, jota käsitellään jäljempänä.

Poikkeuksen kuulemisvelvoitteesta muodostaa pysäköintivirhemaksu, jonka menettelysäännökset on omaksuttu myös liikennevirhemaksun perustaksi. Pääsääntö pysäköintivirhemaksun tiedoksiannossa on henkilökohtainen tiedoksianto, jolloin käsittelyn suullisuus ja oikeus tulla kuulluksi toteutuvat, mutta valtaosa pysäköintivirhemaksuista määrätään pysäköinninvalvonnasta annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan kiinnittämällä määräys ajoneuvoon näkyvälle paikalle. Tällöin suullinen käsittely ja oikeus tulla kuulluksi eivät toteudu kuin vasta muutoksenhakuvaiheessa, jos asianosainen hakee pysäköintivirhemaksuun oikaisua. Oikaisumenettely ei ole suullista käsittelyä, vaan kyse on kirjallisesta menettelystä. Suullinen käsittely on mahdollista vain silloin, kun asianosainen päättää hakea pysäköintivirhemaksu määräykseen annettuun oikaisupäätökseen valittamalla muutosta ja sen lisäksi vaatii asian suullista käsittelyä hallintolainkäyttölain (586/1996) 38 §:n perusteella.²³⁵

Liikennevirhemaksussa käsittelyn suullisuus ja oikeus tulla kuulluksi toteutuvat liikennevirhemaksun hallintomenettelyssä ja henkilökohtaisessa tiedoksiannossa. Sen sijaan automaattivalvonnan avulla tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä havaitusta liikenne rikkomuksesta määrättävässä ajoneuvo kohtaisessa liikennevirhemaksussa asianosaista ei kuulla, vaan liikennevirhemaksu määrätään haltijavastuun perusteella ajoneuvon omistajalle tai haltijalle. Lain esitöissä

²³⁵ Halila 2000, s. 303–311.

ei ole perusteluja, miksi liikennevirhemaksussa ja pysäköintivirhemaksussa poiketaan kuulemisperiaatteesta. Keskeisin peruste poikkeamiselle on se, ettei käsiteltävien asioiden laatu ja niiden merkitys asianosaiselle edellytä kuulemisperiaatteen täysimääräistä toteutumista. Tätä tulkintaa tukevat seuraavaksi käsiteltävän oikeustapauksen lisäksi perustuslakivaliokunnan kannanotot, joissa sanktiovallan käytön vastapainoksi on säädetty muutoksenhakuoikeus.²³⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskeva *Jussila*-ratkaisu koski suullisen käsittelyn toimittamista veronkorotusta koskevassa asiassa, jossa veronkorotus katsottiin ihmisoikeussopimuksen tarkoittamalla tavalla rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi. Ratkaisun loppu-tulos oli, että suullista käsittelyä koskevista ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen vaatimuksista voitiin hallinto-oikeudellisessa asiassa tinkiä, koska tapauksessa oli jäänyt näyttämättä, että näyttöön olisi liittynyt sellaisia uskottavuuskysymyksiä, joiden selvittämiseksi olisi tarvinnut kuulla todistajia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi myös, ettei asian vähäinen rahallinen arvo edellyttänyt asian suullista käsittelyä. Tällä on merkitystä määriteltäessä hallinnollisten maksuseuraamusten oikeussuojaa.²³⁷

Suullinen käsittely ja oikeus tulla kuulluksi ovat hyvää hallintoa korostavia prosessuaalisia perusoikeuksia, joista voidaan vähäisiä rikkomuksia koskevissa rangaistusluonteisissa hallinnollisissa maksuseuraamuksissa poiketa. Vaikka kuulemisperiaatteesta poikkeamista ei ole pysäköintivirhemaksussa ja liikennevirhemaksussa nimenomaisesti perusteltu, voidaan poikkeamisperusteet johtaa perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä ja varsinkin rajoituksen hyväksyttävyydestä ja suhteellisuudesta. Pysäköintivirhemaksun ja liikennevirhemaksun perustana olevat teot ovat moitittavuudeltaan ja merkitykseltään vähäisiä, ne ovat yksinkertaisia sekä selviä ja niiden taloudellinen intressi asianosaiselle on vähäinen. Lisäksi nopea ja yksinkertainen menettely on edellytys seuraamuksen yleispreventiivisen funktion toteutumiselle.²³⁸ Kuulemisperiaatteesta poikkeaminen on tästä syystä hyväksyttävää ja oikeasuhteista tavoiteltuun päämäärään nähden, varsinkin, kun asianosaisella on mahdollisuus hakea asiassa muutosta.

Oikeus hakea muutosta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta on katsottu kuuluvaksi perustuslain 21 §:n

²³⁶ Ks. HE 130/1969 vp, s. 5/II, jossa pysäköintivirhemaksussa korostettiin oikeutta antaa vastalause pysäköinninvalvojalle. PeVL 1/1982 vp, s. 4/II. PeVL 57/2010 vp, s. 4/II.

²³⁷ *Jussila v. Suomi*, perustelukohdat 46–48. Ervo 2008, s. 199–200. Halila 2010, s. 212–213.

²³⁸ Ks. *Falk v. Hollanti*.

ydinalueelle, jota ei voida täysin rajoittaa. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja KP-sopimuksessa ei ole yleisesti säädetty muutoksenhakuoikeudesta, eivätkä sopimukset edellytä muutoksenhakuoikeutta. Jos jäsenvaltio on mahdollistanut muutoksenhaun, sovelletaan tällöin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja KP-sopimuksen 14 artiklaa. Muutoksenhakuoikeudesta rikosasioissa on säädetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 2 artiklan 1 kappaleessa, jonka mukaan jokaisella rikoksesta tuomitulla on oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Tämän oikeuden käytöstä sekä käytön perusteista säädetään laissa. Artiklan toisessa kappaleessa on säädetty poikkeuksesta rikosasian muutoksenhakuun vähäisten rikosasioiden kohdalla.²³⁹

Pysäköintivirhemaksussa, ylikuormamaksussa ja joukkoliikenteen tarkastusmaksussa ei ole omaksuttu yhtä tapaa hakea muutosta hallinnolliseen maksuseuraamukseen. Hallinnollisissa seuraamuksissa on usein omaksuttu kaksivaiheinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa muutosta saa pääsääntöisesti hakea kahdesta instanssista. Ylikuormamaksun määräämistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla päätöksestä hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Sen sijaan joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskevaan päätökseen haetaan ensin oikaisua tarkastusmaksun perimiseen oikeutetun julkisyhteisön tähän tehtävään määräämältä toimielimeltä tai virkamieheltä, ja oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

Myös pysäköintivirhemaksun muutoksenhaku on rakennettu oikaisuvaatimuksen ja hallintoprosessin varaan. Pysäköintivirhemaksua koskevaan päätökseen haetaan ensin oikaisua pysäköinninvalvojalta, jonka tekemään päätökseen voi hakea muutosta valittamalla päätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tieliikennelakiehdotuksessa liikennevirhemaksussa on omaksuttu samanlaiset muutoksenhakeinot kuin pysäköintivirhemaksussa. Liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen saa lakiehdotuksen 193 §:n mukaan hakea oikaisua hallintolain 7 a luvun 49 c §:n 1 momentin mukaisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimuspäätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, kuten

²³⁹ Ervo 2008, s. 455–456. Ervo on todennut, että vähäiset rikosasiat ovat sopimuksen tarkoittamassa merkityksessä vaikeita määritellä, mutta määritelmän piiriin kuuluvat ainakin rikokset, joista voi seurata vain sakkoa.

hallintolainkäyttölain 22 §:ssä säädetään. Hallinto-oikeuden tekemään päätökseen saa hakea muutosta ainoastaan silloin, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallinnollisen tehokkuuden ja käsittelyn joutuisuuden kannalta oikaisumenettelyn käyttö on varsin hyvä tae oikeussuojan toteutumiselle hallinnollisen maksuseuraamuksen muutoksenhaussa. Oikaisuvaatimuksessa viranomaisen voi itse oikaista omaa päätöstään sille tehdyn oikaisuvaatimuksen perusteella, sekä korjata päätöksessä olevan asia- tai kirjoitusvirheen. Oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on vähentää tarvetta turvautua raskaampaan ja hitaampaan valitusmenettelyyn. Se on nähtävä asianosaisen kannalta poikkeuksellisen hyvänä muutoksenhakukeinona, koska hallintolain 7 a luvun 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Lisäksi oikaisuvaatimuksen tekeminen on maksutonta, toisin kuin valitus hallinto-oikeuteen sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.²⁴⁰

Valituslupajärjestelmä tarkoittaa poikkeamista muutoksenhakuoikeudesta ja valituslupa on rajoitettu koskemaan muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupajärjestelmä on perustuslain 21 §:n mukainen, mutta sen käyttöön on suhtauduttava pidättyväisesti. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yksinkertaisissa ja taloudelliselta intressiltään vähäisissä hallintoasioissa kaksivaiheista muutoksenhakumenettelyä voidaan pitää asianosaisen oikeusturvan takeiden kannalta riittävänä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että päätösten merkittävyys ja laatu eivät edellytä kattavampaa muutoksenhakumahdollisuutta. Valiokunta on hyväksynyt muutoksenhaun kaksivaiheisuuden sillä ehdolla, että asianosainen voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaikka se edellyttäisi erillistä valituslupaa.²⁴¹

Hallinnollisissa maksuseuraamuksissa on mahdollista hakea muutosta vielä erillisellä perustevalituksella. Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 9 §:n mukaan perustevalituksen voi tehdä se, joka katsoo, että julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu virheellisesti. Perustevalitus tehdään samalle viranomaiselle kuin säännönmukainen valitus eli hallinto-oikeudelle. Jollei sellaista viranomaista ole, perustevalitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu. Perustevalitus on mahdollista tehdä niin kauan, kunnes julkinen saatava on vanhentunut. Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 20 §:n julkinen saatava vanhentuu viiden vuoden kuluttua sitä seuranneen

²⁴⁰ Halila – Aer 2014, s. 74–79.

²⁴¹ PeVL 57/2010 vp, s. 3/I. Mäenpää 2007, s. 170–171.

vuoden alusta, jona se on määrätty tai maksuunpantu, ja muussa tapauksessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona se on erääntynyt.

Hallinnollisissa maksuseuraamuksissa ei ole päädytty tinkimään muutoksenhakuoikeudesta yksinkertaisen ja nopean menettelyn saavuttamiseksi. Pääasiassa oikaisuvaatimusmenettelystä ja valituksesta muodostuva kaksivaiheinen muutoksenhaku on liikennevirhemaksumenettelyssä perustuslain 21 §:n mukainen. Tätä arviota ei muuta tuomioistuinmaksulain (1455/2015) tarkoittama oikeudenkäyntimaksu, joka peritään korvauksena asian käsittelystä ja suoritetuista toimenpiteistä tuomioistuimissa. Vaikka oikeudenkäyntimaksu tarkoittaa muutoksenhaun rajoittamista, ei rajoitus ole kohtuuton perustuen oikeudenkäyntimaksun suuruuteen.²⁴²

Yhdenvertaisuus. Yhtenä tuomiovallan käytön edellytyksenä oli yhdenvertainen tuomiovallan käyttö valtakunnallisesti, kun rikosasioita alettiin ensimmäisen kerran käsitellä tuomioistuimen ulkopuolella. Käsiteltävien asioiden suuri määrä, käytettävissä olevien seuraamusten kirjo sekä seuraamusten määräämiseen oikeutettujen virkamiesten suuri määrä edellyttävät, että seuraamuskäytäntö on yhdenvertaista. Esimerkiksi rikesakkomenettelyssä todettiin jo 1980-luvun alussa, että ensisijaisesti ohjeistuksella ja esimiesvalvonnalla huolehditaan erilaisten rikkomusten käsittelyn yhdenmukaisuudesta koko maassa.²⁴³

Yhdenvertainen kohtelu on julkista vallankäyttöä koskeva perustuslaillinen vaatimus. Se on myös lähtökohta käytettäessä rikosoikeudellista tuomiovaltaa tai hallinto-oikeudellista sanktiovaltaa. Tämä käsitys ei ole muuttunut tuomioistuimen ulkopuolisessa sakkomenettelyssä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain voimaantulon jälkeen, eikä yhdenvertaista kohtelua voida sivuuttaa puhuttaessa rangaistusluonteisista hallinnollisista maksuseuraamuksista, jotka hallintoviranomainen määrää hallintomenettelyssä. Itse asiassa perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset hyväksyttävälle tuomiovallan siirrolle ja yhdenvertainen kohtelu ovat sellaisia, joita voidaan edellyttää myös liikennevirhemaksumenettelyltä. Asia ei muuten perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan voisi ollakaan.²⁴⁴

²⁴² HE 29/2015 vp, s. 58–59.

²⁴³ HE 19/1981 vp, s. 6/I. PeVL 1/1982 vp, s. 5/II. Melander 2011, s. 190–192.

²⁴⁴ Melander 2016, s. 286–287. Tuori, R. 2002b, s. 457.

4. Liikennevirhemaksu

4.1 Liikennevirhemaksu ja sen soveltamisala

Uuden tieliikennelain hallinnollinen seuraamusjärjestelmä ja liikennevirhemaksu perustuvat samanlaisille lainsäädäntöratkaisuille kuin pysäköintivirhemaksu. Sääntelyratkaisussa on havaittavissa historian siipien havinaa, koska muun muassa parlamentaarinen liikennekomitea ehdotti vuonna 1973 uudeksi seuraamukseksi liikennevirhemaksua, joka määrättäisiin samanlaisessa menettelyssä kuin pysäköintivirhemaksu.²⁴⁵ Liikennevirhemaksusta on ehdotettu säädettäväksi tieliikennelakiehdotuksen 160–180 §:ssä.

4.1.1 Liikennevirhemaksulla käsiteltävät rikkomukset

Uudessa tieliikennelaissa on määritelty hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään siirrettävät rikokset. Lainvalmistelussa ei ole erikseen kehitetty kriteerejä, joiden perusteella valinta tehdään, eikä vähäisen liikenne rikkomuksen sisältöä ole määritelty. Vähäiselle hallinnolliselle rikkomukselle voidaan esittää ainakin seuraavat kriteerit²⁴⁶:

- Teko on moraalisesti väritön ja moitittavuudeltaan vähäinen.
- Teko loukkaa vain julkista etua ja haittaa hallinnon toimivuutta.
- Teko ei loukkaa välittömästi yksityisen oikeushyvää eikä tekoon liity asianomistajaa.
- Teko ei loukkaa välittömästi perus- ja ihmisoikeuksia.

Vähäisen liikenne rikkomuksen määrittelyn sijaan lainvalmistelija on tehnyt yksinkertaisen valinnan, jonka mukaan kaikki liikenne rikkomuksina käsiteltävät rikokset ovat jatkossa hallinnollisia liikenne rikkomuksia. Hallinnollinen liikenne rikkomus tulee käsittelemään kaikki rikesakkorikkomuksista annetussa laissa (986/2016) säädetyt liikenne rikkomukset, mutta lisäksi kaikki muut liikenne rikkomukset, joista seuraamuksena on ollut päiväsakkorangaistus. Jälkimmäisissä voi olla tekoja, joissa on asianomistaja ja joissa teko loukkaa välittömästi perus- ja ihmisoikeuksia. Tyypillisenä esimerkkinä voidaan mainita parkkipaikkakolarit, joissa teko loukkaa välittömästi toisen omaisuuden suoja ja, teosta riippuen, mahdollisesti myös henkeä ja terveyttä.

Vaikka hallinnollisen liikenne rikkomuksen sisältö ei vastaa vähäiselle hallinnolliselle rikkomukselle annettua määritelmää, voidaan lainvalmistelussa tehtyä valintaa pitää perusteltuna. Tieliikenne on vahinkoaltis ympäristö, jossa aiheutettujen vahinkojen suuruus voi tapahtumasta

²⁴⁵ Svinhufvud – Luukkainen 1973, s. 15–16. Ks. myös ylinopeustyöryhmän mietintö 1988, s. 50–53.

²⁴⁶ KM 1976:72, s. 89–90. Kulla 2015, s. 341–342. Ks. Tolvanen 2002, s. 194–218.

riippuen nousta korkeaksi. Henkilö- ja esinevahinkoja varten tieliikenteessä edellytetään moottorikäyttöiselle ajoneuvolle vähintään pakollista liikennevakuutusta. Muilla tienkäyttäjillä kyseeseen tulisivat vapaaehtoiset vakuutukset, kuten jalankulkijoilla ja pyöräilijöillä koti- ja tapaturmavakuutukset sekä muut vapaa-ajan vakuutukset. Tieliikenteen sanktioinnissa ei kattavan vakuutusturvan vuoksi tarvitse kiinnittää niin suurta huomiota vähäisellä rikkomuksella aiheutettuun vahinkoon, vaan ainoastaan oikeudenloukkauksen merkittävyyteen.

Liikennevirhemaksulla käsiteltävät liikenerikkomukset ovat erilaisia tieliikennelain vastaisia tekoja. Liikenerikkomukset on jaettu kaikkia yleisesti koskeviin liikenerikkomuksiin ja tienkäyttäjärhmiä koskeviin liikenerikkomuksiin. Sen lisäksi liikenerikkomukset on jaettu erilaisiin asiakokonaisuuksiin, kuten nopeusrajoituksia, turvalaitteita sekä ajoneuvon kytkentää koskeviin rikkomuksiin. Hallinnollisessa liikenerikkomuksessa on kyse nykyisen sääntelyn tapaan presumoidusta vaarasta. Sanktioinnin kohteena on normin vastainen toiminta, johon itessään liittyy ajatus siitä, että toiminta normin vastaisesti on aina vaarallista. Teon tulkitseminen lainvastaiseksi ei muutu, vaikka liikennevirhemaksun saaja osoittaisi, ettei teosta aiheutunut mitään vaaraa.²⁴⁷

Liikennevirhemaksu on kiinteäsummainen ja virhemaksun suuruus, joka on määritelty rikkomuskohtaisesti, on yhtä suuri kuin rikesakoissa. Pienimmän liikennevirhemaksun suuruus on 20 euroa ja suurimman liikennevirhemaksun suuruus on 200 euroa. Tieliikennelain esitysluonnoksessa ehdotettiin jopa 400 euron suuruisia liikennevirhemaksuja, mutta luonnoksesta annettujen lausuntojen perusteella tästä suunnitelmasta luovuttiin. Liikennevirhemaksu ei toisaalta olisi voinut olla moraalisesti hyväksyttävämpi vaihtoehto rikosoikeudelliselle rangaistusjärjestelmälle, jos siinä olisi otettu käyttöön rikesakkoja ankarampia varallisuusseuraamuksia.²⁴⁸

4.1.2 Blankorangaistussäätely

Tutkielman johdannossa tuotiin esille, että yhtenä tieliikennelain uudistamisen tavoitteena oli huomioida rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset hyväksyttävälle blankorangaistustekniikalle. Kokonaisuudistusta koskevissa ensimmäisissä ulostuloissa suunniteltiin alustavasti, että blankorangaistustekniikasta luovuttaisiin kokonaan, mutta tieliikenteen kaltaisessa teknisesti hyvin monimutkaisessa ympäristössä kattavaa rangaistussäätelyä ei ole

²⁴⁷ Tolvanen 2005, s- 151–152.

²⁴⁸ Tieliikennelakiluonnos 2017, s. 177.

mahdollista toteuttaa muulla tavalla.²⁴⁹ Liikennevirhemaksulla käsiteltävien hallinnollisten rikkomusten sanktiosäntely perustuukin näistä syistä edelleen blankorangaistustekniikalle, mutta yhden avoimen rangaistussäännöksen sijasta jokainen säännös on muotoiltu *praeter legem*-kiellon ja epätasällisyyskiellon edellyttämällä tavalla riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.²⁵⁰ Täsmällisyyteen liittyy myös se, että rikkomuskohtainen liikennevirhemaksun määrä on säädetty säännöskohtaisesti.

Rangaistuksen perustuminen yleisen huolellisuusvelvollisuuden laiminlyöntiin on nähty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta poikkeuksellisen ongelmallisena sääntelynä. Tällöin kielletty teko ja siitä seuraava rangaistus eivät käy yksiselitteisesti ilmi rangaistussäännöksistä. Rangaistuksen perustuminen yleisluontoiseen huolellisuusvelvollisuuden rikkomiseen voi muodostua tarkemmassa perustuslaillisessa tarkastelussa epätasälliseksi ja ennakoimattomaksi rangaistukseksi. Uudessa tieliikennelaissa tämä perustuslaillinen epäkohta on otettu huomioon eikä liikennevirhemaksua ei tästä syystä voi määrätä sellaisesta teosta, joka ei käy erikseen ilmi liikenne rikkomuksen tai muun hallinnollisen rikkomuksen sanktiosäännöksistä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö yleistä huolellisuusvelvoitetta oteta huomioon, kun tienkäyttäjän huolellisuutta arvioidaan ennen liikennevirhemaksun määräämistä.²⁵¹

4.1.3 Syyllisyysarviointi liikennevirhemaksussa

Objektiivinen syyllisyys ei ole liikennevirhemaksun määräämisen edellytys, vaan vastuu liikennevirhemaksusta perustuu subjektiiviselle syyllisyydelle. Liikennevirhemaksu voidaan määrätä vain, jos tekijä on rikkonut liikennesääntöjä tahallaan tai huolimattomuuttaan. Poikkeuksena pääsäännöstä on haltijavastuun perusteella määrättävä *ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu*, jota käsitellään myöhemmin.

Vaikka hallinnollisissa seuraamuksissa seuraamuksen yleispreventiivistä tehokkuutta pyritään tehostamaan objektiivisen syyllisyyden avulla, on liikennevirhemaksussa lähestytty liikennekurin turvaamiseen ja parantamiseen liittyvää ongelmanratkaisua ihmisarvon kunnioittamisen kautta.²⁵² Syyllisyysperiaatteeseen kuuluva konformiteettiperiaate – toisin toimimisen mahdollisuus – korostuu tekijän syyllisyyden arvioinnissa. Tämä ei silti poista tieliikenteen seuraamusjärjestelmää kohtaan oikeuskirjallisuudessa esitettyä arvostelua – rikkomusten

²⁴⁹ Kiiski 2014, s. 12–13.

²⁵⁰ Päivärinne 2017, s. 955–963. Frände 2012, s. 34–41.

²⁵¹ Tolvanen 2014, s. 286–287.

²⁵² Ks. Tolvanen 1999a, s. 207–208. Ks. Warnling-Nerep 1987, s. 78.

massaluonteisuus ja käsittelyn summaarisuus ovat johtaneet siihen, että subjektiivinenkin vastuu muistuttaa enemmän syyllisyysperiaatteelle vierasta ankaraa vastuuta.²⁵³

4.1.4 Liikennevirhemaksun määräämisen yleiset edellytykset

Ennen liikennevirhemaksun määräämistä viranomaisen on selvitettävä, onko liikennevirhemaksun määräämiselle edellytyksiä. Viranomaisen on toisin sanoen selvitettävä, käsitelläänkö asia hallintomenettelyssä, rikosprosessissa vai onko liikennevirhemaksuksi tai hallinnolliseksi rikkomukseksi epäilty teko ollenkaan lainvastainen. Viranomaisen on selvitettävä aineelliset edellytykset sanktion tai rangaistuksen määräämiselle.

Tieliikennelakiehdotuksen 160 §:n 4 momentin 1-4 kohtien mukaan liikennevirhemaksua ei saa määrätä, jos tekijää epäillään samasta teosta esitutkinnassa tai syyteharkinnassa taikka jos samaa tekoa koskeva asia on tuomioistuimessa vireillä rikosasiassa (*lis pendens -vaikutus*). Liikennevirhemaksua ei saa myöskään määrätä silloin, jos tekijälle on samasta teosta määrätty rangaistus tai annettu lainvoimainen tuomio (*res judicata -vaikutus*). Liikennevirhemaksun määrääminen ei ole mahdollista silloinkaan, jos samalla teolla on tehty rikos (*ne bis in idem -vaikutuksen ulottuminen samaan tekoon*).

Liikennevirhemaksun määräämisen ehdottomana edellytyksenä on rikosoikeudellisen vastuun mukainen vastuuikä, josta on säädetty rikoslain 3 luvun 4 §:n 1 momentissa. Lakiehdotuksen 160 §:n 4 momentin 5 kohdan mukaan liikennevirhemaksua ei saa määrätä, jos liikennevirhemaksun tekijä ei tekohetkellä ole täyttänyt viittätoista vuotta. Vastaava sääntely on omaksuttu yleisesti pysäköintivirhemaksussa ja joukkoliikenteen tarkastusmaksussa.²⁵⁴

4.2 Kaksi erilaista liikennevirhemaksua

Liikennevirhemaksumenettelyssä on mahdollista valita kahden erilaisen liikennevirhemaksun väliltä. Perinteisessä liikennevalvonnassa käytetään *liikennevirhemaksua* ja automaattisessa liikennevalvonnassa todetuissa sekä ajoneuvoa pysäyttämättä havaituissa liikennevirhemaksuissa käytetään *ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua*. Myös käsiteltävät rikkomukset ja menettely erottavat liikennevirhemaksut toisistaan.

²⁵³ Lappi-Seppälä – Nuutila – Ojala 2009, s.565. HE 32/1997 vp, s. 3/II.

²⁵⁴ Ks. KKO 2010:77.

4.2.1 Liikennevirhemaksu

Perinteisessä liikennevalvonnassa käytettävä liikennevirhemaksu voidaan määrätä seuraamukseksi mistä tahansa tieliikennelakiehdotuksen 6 luvussa säädetystä liikenneriikkomuksesta, jos teko täyttää liikenneriikkomuksen tunnusmerkistön. Liikennevirhemaksun määrääminen edellyttää, että tekijä on rikkonut laissa säädettyä velvollisuuttaan joko tahallaan tai huolimattomuudestaan. Liikennevirhemaksun määräämisen jälkeen liikennevirhemaksua koskeva päätös annetaan rikkomukseen syyllistyneelle henkilökohtaisesti ja kirjallisesti tiedoksi.

4.2.2 Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu

Tieliikenteen digitalisoitumista ja automaattista liikennevalvontaa varten säädetty ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu poikkeaa perusmuotoisesta liikennevirhemaksusta usealla eri tavalla. Ensinnäkin ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu saadaan määrätä pelkästään liikenneriikkomuksesta, joka on todettu joko automaattisessa liikennevalvonnassa tai havaittu muuten ajoneuvoa pysäyttämättä. Toiseksi ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu saadaan tieliikennelakiehdotuksen 161 §:n mukaan määrätä vain sellaisesta liikenneriikkomuksesta, joka koskee

- Henkilökohtaisen turvalaitteen käyttämättä jättämistä.
- Punaisen liikennevalon noudattamatta jättämistä.
- Etuajo-oikeutta, väistämisvelvollisuutta, kieltoa, rajoitusta tai määräystä osoittavan liikennemerkin noudattamatta jättämistä tai sääntöliikennemerkin noudattamatta jättämistä.
- Ajoneuvokohtaisen nopeusrajoituksen noudattamatta jättämistä.
- Häiritsevää tai tarpeetonta ajoa koskevan kiellon noudattamatta jättämistä.

Kolmanneksi ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu määrätään objektiivisen vastuun mukaisesti ja selvittämättä rikkomuksessa käytetyn ajoneuvon todellista kuljettajaa hyödyntäen tieliikennelakiehdotuksen 176 §:n 1 momentin haltijavastuusäännöstä. Liikenneriikkomuksen seurauksena määrätystä ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaa ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä. Ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaa myös auton käyttövastaava, jos auton rekisteriin merkitty omistaja tai haltija on oikeushenkilö.

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämiseksi edellytettävä objektiivinen vastuu ei ole ankaraa vastuuta, koska ajoneuvon rekisteriin merkityllä omistajalla, haltijalla tai tilapäisellä käyttäjällä on mahdollisuus vapautua maksuvastuusta, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei ole tehnyt liikenneriikkomusta tai ettei liikennevirhemaksun määräämiselle ollut edellytyksiä. Haltijavastuuseen perustuvan käänteisen todistustaakan näyttökynnystä ei siten

ole asetettu liian korkealle ja käytännössä vastuuvapausperuste voi olla esimerkiksi se, että omistaja tai haltija ilmoittaa valvontaviranomaiselle ajoneuvoa rikkomuksen tekohetkellä kuljettaneen henkilön, koska omistajalla tai haltijalla on käytännössä usein tieto auton varsinaisesta kuljettajasta. Lisäksi vastuuvapausperuste voisi esimerkiksi olla myös ilmoitus ajoneuvon tai ajoneuvon rekisterikilven anastamisesta.²⁵⁵

4.3 Liikennevirhemaksumenettely

4.3.1 *Liikennevirhemaksun määrääjä*

Tieliikennelakiehdotuksen 160 §:n 1 momentin mukaan liikennevirhemaksun määrää liikenteenvalvoja. Liikenteenvalvojalla tarkoitetaan lakiehdotuksen 181 §:n mukaan liikennettä ensisijaisesti valvovaa poliisia, joka on myös keskeinen lainsoveltaja tieliikenteen seuraamusjärjestelmässä. Poliisin lisäksi liikennettä valvovat Tulli ja Rajavartiolaitos, mutta heidän valvontatoimivaltuutensa on rajattu koskemaan ajoneuvojen mittoja, massoja ja kuormituksia sekä erikoiskuljetuksia, suojakypärän käyttöä ja maastoajoneuvon käyttöä.²⁵⁶

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrää poliisi, koska poliisilla on automaattista valvontaa varten tarvittava kalusto, henkilörekisterit sekä poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:ssä säädetyn tehtävänsä mukaisesti velvollisuus valvoa liikennettä.²⁵⁷ Lakiehdotus ei aseta ehdotonta estettä, etteivätkö Tulli ja Rajavartiolaitos voisi poliisin ohella määrätä myös ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksuja. Käytännössä ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrää kuitenkin ainoastaan poliisi, koska Tullin ja Rajavartiolaitoksen valvontatoimivalta ei kata kuin pienen osan ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun soveltamisalaan kuuluvista rikkomuksista. Lisäksi tieliikennelakiehdotuksen 176 §:n 2 momentin mukaan ajoneuvokohtaisessa liikennevirhemaksussa voidaan hyödyntää ajoneuvon kuljettajan selvittämisessä poliisilain (872/2011) mukaista poliisitutkintaa, joka toistaiseksi kuuluu vain poliisin toimivaltuuksiin. Liikennevirhemaksun määräämiseen olennaisesti kuuluvaa sanktiovallan käyttäjien henkilöpiiriä ei ole lakiehdotuksessa tarkkaan määritelty, toisin kuin esimerkiksi sakkomenettelyssä. Sakkomenettelyssä tuomiovallan käyttö on erikseen säädetty esitutkintaviranomaisten virkamiehille, eli poliisimiehille, tullimiehille, rajavartiomiehille sekä tietyissä tapauksissa Metsähallituksen erätarkastajille. Liikennevirhemaksussa sanktiovallan käyttö tapahtuu

²⁵⁵ HE 180/2017 vp, s. 276.

²⁵⁶ HE 180/2017 vp, s. 278.

²⁵⁷ Ihalainen – Kujanpää – Piipponen – Väinölä 2005 s. 17–18. Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 226–227.

hallintomenettelyä koskevien säännösten mukaisesti. Tämän vuoksi yhtenä vaihtoehtona on, että esimerkiksi virkasuhteessa oleva toimistosihteerin voisi käyttää tosiasiallista määräysvaltaa yksittäisessä liikennevirhemaksuasiassa. Ajatus sanktiovallan käytön laajentamisesta perustuu hyvin pitkälti siihen, että muun muassa verohallinnossa rangaistusluonteisten veronkorotusten määrääminen ei edellytä viraston korkeamman johdon päätöstä, vaan massaluonteisia ratkaisuja tekevät alemmat virkamiehet.²⁵⁸ Vastaavasti yleisessä tuomioistuimessa kansliahenkilökunta käsittelee yksinkertaisia summaarisia lainhuuto- ja kirjaamisasioita.²⁵⁹ Lähtökohtaisesti sanktiovallan käyttö on konkreettisia valvontatoimia tekevillä virkamiehillä, koska liikenne-rikkomusten ja muiden rikkomusten selvittäminen edellyttää juuri poliisimiehelle, tullimiehelle tai rajavartiolaitokselle säädettyjen toimivaltuuksien käyttöä.

4.3.2 *Liikennevirhemaksun määrääminen perinteisessä liikennevalvonnassa*

Liikennevirhemaksumenettely on yksinkertaista ja tehokasta. Menettely on hyvin paljon samankaltainen rikosprosessuaalisen sakkomenettelyn kanssa, jossa rikosasia selvitetään suppeassa esitutkinnassa. Suppean esitutkinnan sijaan hallinnollinen rikkomus selvitetään hallintomenettelyssä, jossa noudatetaan tieliikennelakiehdotuksen 6 luvussa olevia menettelysäännöksiä. Niiltä osin, kun menettelysäännöksiä ei uudessa tieliikennelaissa ole, noudatetaan liikennevirhemaksun määräämisessä hallintolain säännöksiä.

Parhaiten liikennevirhemaksumenettely havainnollistuu käytännön esimerkin avulla. Liikennevirhemaksumenettely alkaa, kun poliisi (tai muu liikenteenvalvoja) havaitsee liikennevalvonnassa liikenne-rikkomuksen, tyypillisesti ylinopeusrikkomuksen. Rikkomuksen toteamisen jälkeen poliisi pysäyttää epäillyn rikkomuksen tekijän tieliikennelakiehdotuksen 182 §:n perusteella. Poliisi pyytää nähdä kuljettajan ajokortin ajokorttilain (386/2011) 32 §:n perusteella, ja selvittää kuljettajan henkilöllisyyden poliisilain 2 luvun 1 §:n perusteella. Henkilöllisyyden selvittämisen jälkeen poliisi ilmoittaa liikenne-rikkomuksesta epäillylle kuljettajalle, että hänen epäillään syyllistyneen liikenne-rikkomukseen ja asia käsitellään liikennevirhemaksumenettelyssä.

Hallintomenettelyssä hallintoviranomainen noudattaa asian selvittämisessä virallisperiaatetta, josta on säädetty hallintolain 31 §:n 1 momentissa. Virallisperiaate tarkoittaa, että viranomaisen huolehtii asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi

²⁵⁸ HE 180/2017 vp, s. 157.

²⁵⁹ PeVL 4/1993 vp, s. 1–2.

tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Virallisperiaatteen noudattaminen on verrattavissa rikosprosessuaaliseen akkusatoriseen periaatteeseen eli siinä missä rikosasiassa velvollisuus rikosvastuun toteuttamisesta ja asian selvittämisestä on syyttäjällä, liikennevirhemaksuasiassa se on hallintoviranomaisella.²⁶⁰

Liikennevirhemaksumenettelyssä ei ole erikseen säädetty keinoista, joilla edellytykset ja perusteet liikennevirhemaksun määräämiseksi selvitetään. Siksi asian riittävä ja asianmukainen selvittäminen tapahtuu hallintolaissa määritellyillä hallintomenettelyn selvittämiskeinoilla, joista keskeisimmät ovat viranomaisen hankkimat todisteet ja asianosaisen kuuleminen hallintolain 34 §:n perusteella. Kuuleminen on liikennevirhemaksun selvittämisen kannalta välttämätön perustuslaillinen prosessinedellytys ja liittyy asian suulliseen käsittelyyn. Kuulemisperiaatteesta ja suullisesta käsittelystä ei ole liikennevirhemaksumenettelyssä katsottu tarpeelliseksi poiketa, toisin kuin ajoneuvoikohtaisessa liikennevirhemaksussa.

Liikennevirhemaksumenettelyn asianosaisen oikeuksista ja velvollisuuksista ei ole erikseen säädetty rikosprosessuaalista roolitusta vastaavalla tavalla. Tämä ei tarkoita, etteikö poliisi kohtelisi hallinnollisesta rikkomuksesta epäiltyä asianosaista samalla tavalla kuin rikoksesta epäiltyä. Hallinnollisen maksuseuraamuksen rangaistusluonteisuus tarkoittaa, että seuraamuksen määräämiseen johtavassa menettelyssä on huomioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja KP-sopimuksen 14 artiklan takaamat oikeudet. Tämä kanta vastaa myös Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksia. Poliisin on siksi kerrottava hallintomenettelyssä asianosaiselle liikennevirhemaksun määräämisen perusteena oleva teko ja tekoon liittyvät yksityiskohdat. Tämä on välttämätöntä myös tasavertaisten puolustautumismahdollisuuksien kannalta.

Mäenpää ja *Kulla* ovat korostaneet, että rangaistusluonteisissa hallinnollisissa sanktioissa kuulemisperiaatteeseen voi sisältyä asianosaisen oikeus vedota itsekriminointisuojaan.²⁶¹ Tällainen tulkinta on Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen, koska itsekriminointisuoja tulee rangaistusluonteisissa hallinnollisissa seuraamuksissa sovellettavaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan perusteella.²⁶² Toisaalta viranomaisaloitteisessa liikennevirhemaksuasiassa asianosaisella voi olla oma intressi pyrkiä selvittämään asiaa oma-aloitteisesti, koska yksinkertaisissa ja selvissä asioissa langettava näyttö perustuu hyvin pitkälle viranomaisen hankkimiin

²⁶⁰ Kulla 2015, s. 217.

²⁶¹ Kulla 2015, s. 40. Mäenpää 2017, s. 77.

²⁶² Ervo 2008, s. 370.

todisteisiin. Asianosainen voi tällöin esittää vastanäyttöä, joka on tärkeä osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita. Vastanäytön esittäminen ei kuitenkaan tarkoita, että asianosainen luopuisi itsekriminointisuojustaan.

Asian selvittämisen jälkeen poliisi määrää asianosaiselle liikennevirhemaksun siitä liikenneerikkomuksesta, johon asianosaisen todetaan syyllistyneen. Määrääminen tarkoittaa sanktiovallan käyttöä, jossa liikennevirhemaksun määräävä virkamies toteaa asianosaisen syyllistyneen siihen tekoon, josta häntä on hallintomenettelyssä epäilty. Sanktiovallan käyttö on asiallisesti rinnastettavissa tuomiovallan käyttöön.

Määräämisen jälkeen asianosaiselle annetaan tiedoksi liikennevirhemaksua koskeva päätös henkilökohtaisesti ja kirjallisesti tieliikennelakiehdotuksen 174 §:n mukaisesti. Päätöksessä on mainittava vähintään lakiehdotuksen 173 §:n tiedot, kuten virheen tai rikkomuksen teko-aika ja -paikka, laatu sekä muut virheen tai rikkomuksen kuvaamiseksi tarvittavat tiedot, sovellettavat lainkohdat, maksun maksamista varten tarvittavat tiedot sekä oikaisuvaatimusohjeet. Päätöksen tiedoksianto on olennainen osa hallintomenettelyä, koska päätöksen oikeudelliset vaikutukset – oikeus hakea muutosta sekä velvollisuus maksaa liikennevirhemaksu – on sidottu päätöksen tiedoksiantoon.

4.3.3 *Automaattinen liikennevalvonta ja ajoneuvoa pysäyttämättä havaittu liikenneerikkomus*

Ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua määrätessä asiaa ei selvitetä hallintomenettelyssä muulla tavalla kuin toteamalla, että tietyllä tunnistetulla ajoneuvolla on tehty liikenneerikkomus. Toteamisen jälkeen liikennevirhemaksua koskeva päätös lähetetään ajoneuvon rekisteritietojen perusteella postitse tai annetaan sähköisenä tiedoksi antona ajoneuvoliikennerekisteristä ilmenevään ajoneuvon omistajan, haltijan tai tilapäisen käyttäjän osoitteeseen. Jos ajoneuvon omistajana on oikeushenkilö, tehdään tiedoksianto ajoneuvon käyttövastaavalle. Asianosaisen katsotaan saaneen ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevan päätöksen tiedoksi seitsemän päivän kuluttua päätöksen postittamisesta, kuten tieliikennelakiehdotuksen 175 §:n 3 momentissa on ehdotettu.²⁶³

²⁶³ Tieliikennelakiehdotuksessa tiedoksianto-oletta lasketaan nimenomaisesti siitä päivästä, kun päätös on annettu postin kuljetettavaksi. Ehdotuksessa ei oteta kantaa määräaikojen laskemiseen annettaessa päätöstä tiedoksi sähköisesti. Tällöin lienee loogisinta soveltaa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annettua lakia (13/2003), jonka 4 luvussa säädetään sähköisestä tiedoksiannosta.

Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu määrätään asianosaista kuulematta ja varaamatta tilaisuutta tulla kuulluksi. Objektiivisen syyllisyyden ja haltijavastuun soveltaminen asettavat ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämiselle seuraavat lähtöpremissit: a) ajoneuvon omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä on tehnyt liikennevirhemaksun ja b) asian yksinkertaisuuden vuoksi hänen syyllisyyttä ei tarvitse erikseen arvioida. Asiaa ei selvitetä virallisperiaatteesta huolimatta tarkemmin, koska automaattisessa liikennevalvonnassa rikkomuksessa käytetty ajoneuvo on tallennettu poliisin liikennevalvontakameroilla. Asian yksinkertaisuus ja merkittävyys huomioiden automaattisessa valvonnassa hankitaan asiassa riittävä näyttö.

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämisen ja tiedoksiannon jälkeen asianosainen voi tyytyä asian ratkaisuun, varsinkin silloin, jos asianosainen oli liikennevirhemaksun tekijä. Asianosainen voi aina hakea asiassa oikaisua ja saattaa todennäköiseksi, ettei hän tehnyt liikennevirhemaksusta tai liikennevirhemaksun määräämiselle ei ollut perusteita. Oikaisuvaatimuksen lopputuloksesta riippuen poliisi voi selvittää ajoneuvon varsinaisen kuljettajan poliisilain 6 luvun mukaisessa poliisitutkinnassa, jossa sovelletaan poliisilain lisäksi soveltuvin osin esitutkintalain (805/2011) säännöksiä.

Automaattinen liikennevalvonta ei ole ainoa tapa, jolla ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu voidaan määrätä, koska uudessa tieliikennelaissa seuraamuksen määräämistä ei haluta sitoa tietynlaisen teknologian käyttöön.²⁶⁴ Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu voidaan siksi määrätä myös ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista liikennevirhemaksuista. Käytännössä on mahdollista, että poliisi havaitsee liikennevirhemaksun, jossa käytetty ajoneuvo on riittävällä tavalla tunnistettu. Tämän jälkeen poliisi määrää ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun haltijavastuusäännöksen perusteella ja antaa sen tiedoksi postitse tai sähköisenä tiedoksiantona.

4.3.4 Liikennevirhemaksun mittaaminen

Lähtökohta rikosoikeudellisen rangaistuksen mittaamiselle on säädetty rikoslain 6 luvun 4 §:ssä. Rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttamiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Liikennevirhemaksun mittaamisessa ei ole varsinaisia mittaamisperiaatteita, koska liikennevirhemaksu on kiinteäsummainen varallisuusrangaistus. Liikennevirhemaksun

²⁶⁴ HE 16/2005 vp, s. 23/II.

summa määräytyy täysin sen perusteena olevan liikenne rikkomuksen tai muun hallinnollisen rikkomuksen perusteella, koska liikennevirhemaksun summat ovat rikkomuskohtaisia.

Liikennevirhemaksumenettelyssä on omaksuttu sakkomenettelyyn erityisesti kuuluva yhteisen rangaistuksen mittaamisperiaate. Tieliikennelakiehdotuksen 160 §:n 2 momentin mukaan, jos samalla kertaa määrätään kahdesta tai useammasta rikkomuksesta liikennevirhemaksu, virhemaksua korotetaan 40 eurolla siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin liikennevirhemaksu. Sääntely on yhdenmukainen rikoslain 7 luvun 3 b § kanssa, jossa säädetään yhteisen rikesakkorangaistuksen niin sanotusta rikesakkokorotuksesta. Jos kahdesta tai useammasta rikoksesta olisi tuomittava samalla kertaa rikesakko, rangaistukseksi tuomitaan yksi rikesakko. Tuolloin rikesakko määrätään 40 eurolla korotettuna siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin rikesakko.

4.3.5 Toimenpiteistä luopuminen ja suhteellisuusperiaate

Rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmän yhteensovittaminen ei tieliikenne rikosten ja -rikkomusten käsittelyssä ole johtamassa siihen, että viranomaisen on aina määrättävä seuraamus tai huolehdittava tekijän saattamisesta tavalla tai toisella teostaan edesvastuuseen. Viranomaisella on myös jatkossa mahdollisuus luopua muista toimenpiteistä, jos siihen on perusteltuja edellytyksiä. Tieliikennelakiehdotuksen 160 §:n 3 momentin mukaan liikenteenvalvoja voi liikenne rikkomuksesta tai muusta rikkomuksesta antaa liikennevirhemaksun sijaan suullisen tai kirjallisen huomautuksen. Huomautuksen antamisen edellytyksenä on, että rikkomus on kokonaisuutena arvioiden vähäinen.

Liikennevirhemaksu tai huomautus voidaan jättää antamatta myös sellaisissa tilanteissa, joissa rikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta, taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta. Suhteellisuusperiaate edellyttää tekijän subjektiivisten ominaisuuksien arviointia ennen seuraamuksen määräämistä. Lähtökohtaisesti jokaisen tienkäyttäjän tulee tietää ja tuntea tieliikennelain säännökset, mutta hankalasti hahmotettavassa tai uudessa liikenneympäristössä yksittäisen liikennemerkin tai liikennejärjestelyn huomaaminen voi syystä tai toisesta jäädä tekemättä.²⁶⁵ Tällöin liikenteenvalvojan on mahdollista arvioida huolelliselle tienkäyttäjälle asetettavia

²⁶⁵ HE 223/2010 vp, s. 22/I. HE 180/2017 vp, s. 272.

vaatimuksia sekä toisin toimimisen mahdollisuutta. Viranomaista sitova suhteellisuusperiaate edellyttää, että teosta määrättävä seuraamus on oikeassa suhteessa tekijän syyllisyyteen.²⁶⁶

4.4 Oikeussuoja ja muutoksenhaku

4.4.1 Oikaisuvaatimusmenettely

Liikennevirhemaksun muutoksenhaku on pääasiassa kaksivaiheinen. Liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen haetaan ensin oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta ja viranomaisen tekemään oikaisuvaatimus päätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudesta. Tämän lisäksi liikennevirhemaksua koskevasta päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan. Oikaisuvaatimusmenettely on samanlainen siitä riippumatta, haetaanko muutosta liikennevirhemaksuun vai ajoneuvokohtaiseen liikennevirhemaksuun.

Liikennevirhemaksun oikaisuvaatimusmenettelyn perustana on pysäköintivirhemaksun muutoksenhaku. Pysäköintivirhemaksun oikaisu tehdään pysäköinninvalvojalle, mutta liikennevirhemaksussa on ehdotettu viranomaisen edustajaksi liikennevalvojaa.²⁶⁷ Kutsuttiin viranomaisen edustajaa miksi vain, tulee hänellä olla tehtävän hoitamiseksi edellytettävä koulutus ja ammattitaito. Esimerkiksi kunnallisella pysäköinninvalvojalla on oltava pysäköinninvalvonnasta annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto ja poliisin pysäköinninvalvojan on oltava päällystöön kuuluva poliisimies.

Tieliikennelakiehdotuksen 193 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelyyn sovelletaan hallintolain 7 a luvun säännöksiä. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä se, johon liikennevirhemaksu on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Käytännössä oikaisuvaatimuksen voi tehdä liikennevirhemaksun saaja, tämän asiamies tai edunvalvoja. Tieliikennelakiehdotuksen 193 §:n ja hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle, joka on tehnyt liikennevirhemaksupäätöksen. Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista ja viranomaisen on käsiteltävä oikaisuvaatimus kiireellisenä.

²⁶⁶ Lappi-Seppälä 1987, s. 166–167.

²⁶⁷ HE 180/2017 vp, s. 148.

Oikaisuvaatimuksen käsittely on osa muutoksenhakua, vaikka oikaisuvaatimus on viranomaisen hallintomenettelyä. Hallintolain 49 g §:n mukaan viranomainen voi oikaisuvaatimuksen perusteella muuttaa liikennevirhemaksupäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin, joissa on kyse oikeus- ja todistustositteiden ratkaisemisesta. Oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voi samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta korjata liikennevirhemaksupäätöksessä olevan asiavirheen sekä kirjoitus- ja laskuvirheen siten kuin hallintolain 50–53 §:ssä säädetään.

4.4.2 *Valittaminen hallintotuomioistuimeen*

Oikaisuvaatimuksen lopputuloksesta riippuen asianosainen voi valittaa oikaisuvaatimus päätöksestä hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaussa tavoitteena on oikeussuojan saaminen perustuslain 21 §:n mukaisesti. Tällöin lähtökohdaksi voidaan ottaa se, että asianosainen valittaa hallinto-oikeuteen oikaisuvaatimus päätöksestä, joka ei ole asianosaisen kannalta myönteinen.

Valitusaika oikaisuvaatimus päätöksestä on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista, kuten hallintolainkäyttölain 22 §:ssä säädetään. Hallintolainkäyttölain 23 §:n mukaan valitus hallinto-oikeudelle tehdään kirjallisesti ja valitus kirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon muutosta haetaan, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi sekä perusteet, joilla muutosta vaaditaan. Hallintotuomioistuimen on hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaisesti huolehdittava siitä, että muutoksenhakuasia tulee selvitettyksi. Tuomioistuimien soveltaa virallisperiaatetta eli se huolehtii viran puolesta riittävän selvityksen hankkimisesta. Lisäksi tuomioistuin varaa asianosaiselle ja asiaa käsitelleelle viranomaiselle mahdollisuuden tulla kuulluksi sekä antaa selvityksensä ja lausuntonsa.

Tuomioistuin voi asian laadusta riippuen päättää, järjestääkö se liikennevirhemaksun muutoksenhaussa suullisen istunnon. Hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta pyytää suullista käsittelyä, jos se asianosaisen käsityksen mukaan on tarpeen. Asianosaisen on ilmoitettava tuomioistuimelle suullisen käsittelyn tarpeellisuudesta ja mitä selvitystä hän aikoo esittää suullisessa käsittelyssä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin perusteella jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti, tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallinto-oikeuden tekemästä päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin perusteella.

5. Loppupäätelmät

Liikennevirhemaksu ja tieliikenteen uusi hallinto-oikeudellinen rangaistusjärjestelmä ovat kriminaalipoliittisesti merkittäviä ehdotuksia. Nykyisin hieman yli puolet rikoksista on erilaisia liikenne rikoksia, ja noin 400 000 liikenne rikokosta käsitellään sakkomenettelyssä joko rikesakkorikkomuksina tai päiväsakkorangaistuksella käsiteltävinä rikkomuksina. Uuden tieliikennelain tullessa voimaan kaikki liikenne rikkomukset käsitellään liikennevirhemaksumenettelyssä, jos eduskunta hyväksyy rangaistusjärjestelmän uudistuksen. Yhden lakimuutoksen myötä melkein puolet rikoksista katoaisi ja tilalle tulisi hallinnollisia rikkomuksia.

Liikennevirhemaksu on kaikin puolin raikas tuulahdus myös rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän kannalta. Liikenne rikkomusten siirtyessä hallinto-oikeudellisen rangaistusjärjestelmän soveltamisalaan voidaan rikosoikeutta käyttää korostuneemmin sen varsinaista tehtävää varten. Rikosoikeudellisella rangaistuksella langetettava moite ja paheksunta mielletään vakavaksi, kun rikosoikeutta käytetään ainoastaan moitittavien, kielteisten ja paheksuttavien rikosten seuraamuksena.

Liikennevirhemaksu voidaan nähdä myös tärkeänä suunnannäyttäjänä suunniteltaessa hallinnollisten maksuseuraamusten soveltamisalan laajentamista. Liikennevirhemaksu tulisi sovellettavaksi yhdellä yhteiskunnan laajimmista elämänalueista, jolla on merkitystä jokaisen ihmisen kannalta. Sen yleispreveniivinen tarkoitus ulottuisi jokaiseen tienkäyttäjään. Jos liikennevirhemaksumenettely hyväksytään, tarkoittaa se väistämättä sitä, että myös muiden erikoisrikoslakien vähäiset rikkomukset voitaisiin korvata hallinnollisilla rikkomuksilla, jolloin rikosoikeuden käyttö rajautuisi enemmän ja enemmän rikoslakirikoksiin.

Tutkielmassa on tuotu esille liikennevirhemaksun suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin mahdollisimman kattavalla tavalla. Vaikka lainvalmistelussa on laajasti huomioitu valtiosäännön ja ihmisoikeussopimusten asettamat reunaehdot liikennevirhemaksumenettelylle, olisi siitä huolimatta korkea aika aloittaa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislain ja hallinnollisen rankaisemisen yleisten oppien kehittäminen.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenettelyiden kehittäminen on asetettu keskipitkän aikavälin

tavoitteeksi.²⁶⁸ Oikeusministeriö on tätä varten asettanut työryhmän arvioimaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarpeen ja valmistelemaan lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeellisia säännösehdotuksia. Työryhmän keskeisenä tavoitteena on laatia hallinnollisen sanktiojärjestelmän eri seuraamustilanteisiin laajasti soveltuva ja lainsäädäntöteknisesti johdonmukainen kokonaisuus siten, että tarve erityissääntelylle jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Työryhmän tulee lisäksi laatia ehdotuksensa lainvalmistelun tukena käytettäviksi hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteiksi, joiden tarkoituksena on määrittellä yhtenäiset periaatteet rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöalalle sekä seuraamusten käyttöönoton vaatiman hallinnonalakohtaisen sääntelyn edellyttämille lainsäädäntötoimille.²⁶⁹

Suomalaisessa kriminaalipolitiikassa ollaan kääntämässä täysin uutta sivua, jonka ensisanat kirjoitettiin jo yli 40 vuotta sitten. Liikenne rikostoimikunnan ja rikosoikeuskomitean ehdotukset hallinnollisista maksuseuraamuksista ovat viimeinkin toteutumassa ja tieliikennelain seuraamusjärjestelmä on ottamassa määrätietoisin askeleen muun Euroopan viitoittamaan suuntaan. Koko tieliikennettä koskeva hallinnollinen maksuseuraamus – liikennevirhemaksu – tulee olemaan rohkea liike rangaistusjärjestelmän uudistamiseksi ja tärkeä askel asenne- ja toimintaympäristön muutosten myötä tapahtuvassa lainkäytön luonnollisessa evoluutiossa.

²⁶⁸ Oikeudenhoidon uudistamisohjelma 2013, s. 23–24 ja 35–36.

²⁶⁹ Oikeusministeriön asettamispäätös OM 7/41/2017, s. 3.