



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Liikennevirhemaksumenettelyn kohteen oikeussuojan riittävyys

Oikeussuoja hallintoasioissa
Pro gradu -tutkielma

Laatija:
Topi Mattila
19.2.2026

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Oikeussuoja hallintoasioissa

Tekijä: Topi Mattila

Otsikko: Liikennevirhemaksumenettelyn kohteen oikeussuojan riittävyys

Ohjaajat: Hanna Hämäläinen, Janne Salminen.

Sivumäärä: XI + 70 sivua.

Päivämäärä: 19.2.2026

Tieliikennelain uudistuksella liikennevirhemaksuja koskeva menettely muutettiin rikosprosessuaalisesta rikesakkomenettelystä hallinto-oikeudelliseksi liikennevirhemaksumenettelyksi. Nykyisin noudatettavaan liikennevirhemaksumenettelyyn yhdistyy kuitenkin edelleen vähäisissä määrin rikosprosessuaalisia piirteitä, sillä liikennevirhemaksut ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) tarkoittamalla tavalla rangaistusluonteisia. Tämä tarkoittaa sitä, että menettelyssä on noudatettava EIS:n rikoksesta syytetyille turvaamia oikeuksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) määrittelemässä laajuudessa.

Tutkielma perustuu lainopilliseen tarkasteluun, jossa liikennevirhemaksumenettelyä arvioidaan suhteessa aikaisempaan rikosoikeudelliseen rikesakkomenettelyyn erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Samasta näkökulmasta arvioidaan, missä määrin EIS:n rikoksesta syytetyille turvaamat oikeudet toteutuvat nykyisessä menettelyssä. Lisäksi liikennevirhemaksumenettelyn kohteiden yhdenvertaisuuden valossa tarkastellaan sääntelyyn sisältyviä tulkinnallisia haasteita.

Lainopilliselle tutkielmalle tyypillisesti liikennevirhemaksumenettelyn oikeussuojakysymyksiä tarkastellaan erityisesti säädöstekstien, lainvalmisteluasiakirjojen, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden valossa. Tutkielma kiinnittyy vahvasti hallinto-, valtiosääntö-, prosessi- ja rikosoikeuden aloihin. Tarkastelu osoittaa, ettei tielikenteen seuraamusjärjestelmä ole riittävässä koherenssissa liikennevirhemaksun ja liikenneturvallisuuden vaarantamisen rajapinnan sääntelyn eikä myöskään liikennevirhemaksumenettelyn toimenpiteistä luopumista merkitsevän sääntelyn osalta. Tämä asettaa haasteita seuraamusten kohteiden yhdenvertaisuuden toteutumiselle.

Lisäksi tutkielma osoittaa, että sanktioiden kohteiden oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta keskeisimmät ongelmat painottuvat erityisesti ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn sisältämään vastuuolettaman ja käännetyn todistustaakan muodostamaan yhdistelmään. Yhdistelmän ei voida varmuudella todeta täyttävän EIS:n sisältämän syyttömyysolettaman ja itsekriminointisuojaan edellytyksiä arvioitaessa sitä EIT:n ratkaisukäytännön sekä ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksusääntelyn kokonaisuuden valossa. Jo tällä perusteella ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksusääntely on yksilöiden oikeusturvan kannalta ongelmallista.

Ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksusääntelyä tulisikin tarkistaa vastuuolettaman ja käännetyn todistustaakan yhdistelmän osalta, mutta myös kuulemisesta tehdyn poikkeuksen vuoksi, jotta sääntely toteuttaisi paremmin kokonaisuutena oikeusturvaan sisältyvät perus- ja ihmisoikeusvaatimukset. Lisäksi liikennevirhemaksusääntelyn toimenpiteistä luopumista koskevia säännöksiä sekä liikennevirhemaksun ja liikenneturvallisuuden vaarantamisen välistä rajapintaa tulisi täsmentää sanktioiden kohteiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Tutkielman perusteella aikaisemmin noudatetussa rikesakkomenettelyssä sanktioiden kohteiden oikeussuoja toteutui kokonaisuutena huomattavasti nykyistä liikennevirhemaksumenettelyä paremmin.

Avainsanat: Liikennevirhemaksu, ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu, rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, hallinnollinen sanktio, oikeussuoja, oikeusturva, Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, syyttömyysolettama, itsekriminointisuoja, vastuuolettama, käännetty todistustaakka, liikenneturvallisuuden vaarantaminen, abstraktinen vaarantaminen, abstraktinen vähäinen vaara, huomautus, toimenpiteistä luopuminen.

Sisällys

Liikennevirhemaksumenettelyn kohteen oikeussuojan riittävyys	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	XI
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	1
1.3 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	4
1.4 Tutkimuksen rakenne	6
2 Rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus.....	8
2.1 Rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen käsite.....	8
2.2 Rangaistusluonteisuuden toteaminen ja sen keskeiset vaikutukset.....	9
2.3 Hallinnollisen sanktion asema seuraamusjärjestelmän kokonaisuudessa.....	12
2.4 Hallinnollisten sanktioiden yleistymisen ja niiden ryhmittely.....	13
3 Oikeussuojan normatiivinen kehys hallinnollisissa liikennevirhemaksuissa	15
3.1 Oikeussuojan ja oikeusturvan käsitteistä	15
3.2 Perustuslaillinen oikeusturva.....	16
3.3 Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeusturvatakeet hallinnollisissa sanktioissa	17
3.4 Hallinnon yleislait osana liikennevirhemaksun kohteen oikeusturvaa	19
3.5 Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta sekä niiden rajoitusedellytykset.....	22
4 Liikennevirhemaksumenettely oikeussuojan näkökulmasta	26
4.1 Liikennevirhemaksun määrääminen erityisesti liikenteenvalvojan havaitseman liikenne rikkomuksen perusteella	26
4.2 Liikennevirhemaksun määrääminen ajoneuvokohtaisesti	28
4.3 Liikennevirhemaksujen perusteella määrättävä ajokielto	31

4.4	Liikennevirhemaksuja koskevan päätöksen sisältö ja muutoksenhaku	33
4.5	Rikosprosessuaalinen rikesakkomenettely vertailukohtana liikennevirhemaksuille	34
5	Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn oikeusturvan jännitteet	37
5.1	Vastuuolettaman ja käännetyn todistustaakan muodostama jännite.....	37
5.2	Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaama syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja	39
5.3	Käännetty todistustaakka Euroopan ihmisoikeussopimuksen syyttömyysolettaman näkökulmasta	41
5.4	Kansalliset vastuuolettamat Euroopan ihmisoikeussopimuksen syyttömyysolettaman näkökulmasta	43
	5.4.1 Falk v. Alankomaat (2004)	43
	5.4.2 Janosevic v. Ruotsi (2003).....	46
5.5	Tiedonantovelvollisuus Euroopan ihmisoikeussopimuksen itsekriminointisuojan näkökulmasta.....	48
	5.5.1 O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta (2007)	48
	5.5.2 Weh v. Itävalta (2004).....	50
6	Liikennevirhemaksuihin liittyvät keskeiset tulkintaongelmat tieliikenteen seuraamusjärjestelmässä	53
6.1	Liikenneturvallisuuden vaarantaminen liikennevirhemaksun rajapinnassa	53
6.2	Rajapinnan tulkintaongelmat käytännön tapauksissa.....	55
6.3	Huomautusta ja toimenpiteistä luopumista koskevat tulkintaongelmat	57
6.4	Toimenpiteistä luopumisen soveltamisala liikennevirhemaksumenettelyssä.....	59
7	Johtopäätökset	62
7.1	Keskeiset systemaattiset ja tulkinnalliset haasteet sanktion kohteiden oikeussuojan näkökulmasta.....	62
7.2	Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn keskeiset oikeusturvaongelmat sanktion kohteen näkökulmasta.....	64
7.3	Hallinnollisen sanktioinnin laajentamismahdollisuudet.....	66
7.4	Jatkotutkimusideat.....	69

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Tulkinnan taito. Alma Talent Oy 2006.

Aarnio, Aulis, Oikeutta etsimässä: Erään matkan kuvaus. Talentum Media Oy 2014.

Dahlberg, Maija, Poliitiikan vaikutus perustuslain tutkintaan. Lakimies 3–4/2024, s. 364–388.

Fredman, Markku – Rautio, Lauri – Tolvanen, Matti – Viitanen, Marko, Esitutkinta ja pakkokeinot. Seitsemäs, uudistettu painos. Alma Media Finland Oy 2025.

Frände, Dan – Hyttinen, Tatu – Kallio, Heikki – Korkka-Knuts, Heli – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markus, Keskeiset rikokset. Viides, uudistettu painos. Edita 2023.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet 2011 (päivittyvä teos). Alma Talent Oy (Sanoma Pro 2005–2014, Talentum 2014–2017).

Helenius, Dan – Linna, Tuula, Sivili- ja prosessioikeus. Alma Talent Oy 2024.

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, Ihmisoikeudet: käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Toinen uudistettu painos. Alma Talent Oy 2017.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Ari Hirvonen 2011.

Hämäläinen, Elisa – Jokinen, Maria – Järvinen, Klaus – Kontturi, Anni – Kärkkäinen, Essi – Mikkonen, Antti – Mäkinen, Laura – Tarro-Achamyelehe, Mari – Vanto, Jukka, Laadukas päätös hallintoprosessissa. Hallinto-oikeuksien laatuhanke 2024.

Kiiski, Kimmo, Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopisto 2011.

Kiiski, Kimmo – Koillinen, Mikael, Tieliikennevirhemaksu vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktiona, s. 83–106. Teoksessa Matti Tolvanen, Oikeustieteiden moniottelija 60 vuotta. Edita Publishing Oy 2015.

Kiiski, Kimmo – Tolvanen, Matti, Uusi tieliikennelaki 2020. Edita Publishing Oy 2020.

Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Hallintolainkäyttö. Alma Talent Oy 2020.

Koponen, Pekka, Talousrikokset rikos- ja rikosprosessioikeuden yhtymäkohdassa. Suomalainen lakimiesyhdistys 2004.

- Korkka-Knuts, Heli – Frände, Dan – Helenius, Dan, Yleinen rikosoikeus. Edita Publishing Oy 2020.
- Kuusiniemi, Kari, Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit – harkintavalta, erityisasiantuntemus, valituslupajärjestelmä s. 187–209. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.) – Suviranta, Outi (toim.) – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihrevuori 1950–25/8–2020. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020.
- Lahti, Raimo, Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta, s. 97–115. Teoksessa Hyttinen, Tatu (toim.), Rikoksesta rangaistukseen. Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952–26/8–2012. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2012.
- Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka, Rikosoikeus. Viides, uudistettu painos. Alma Talent Oy 2022.
- Matikkala, Jussi, Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Toinen, uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2021.
- Melander, Sakari, Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008.
- Melander, Sakari, Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle toimitettu asiantuntijalausunto (päivätty 8.2.2018) koskien hallituksen esitystä HE 180/2017 vp.
- Melander, Sakari, Eduskunnan lakivaliokunnalle toimitettu asiantuntijalausunto (päivätty 16.2.2018) koskien hallituksen esitystä HE 180/2017 vp.
- Mäenpää, Olli, Eurooppalainen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2011.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. Kuudes, uudistettu painos. Alma Talent Oy 2018.
- Tarkka, Anna-Stiina, Näyttökynnys hallintoprosessissa. Lakimies 5/2018, s. 516–540.
- Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu, Rikosoikeuden yleinen osa: vastuuoppi. Kolmas, uudistettu painos. Alma Talent Oy 2019.
- Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Kempainen, Heikki, Rikosoikeus: rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano. Neljäs, uudistettu painos. Alma Talent Oy 2022.

- Tolvanen, Matti, Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina. Lakimies 2/2002, s. 194–218.
- Tolvanen, Matti, Kirja-arvostelu teoksesta Kiiski, Kimmo Ilmari: Hallinnollinen sanktiointi. Lakimies 1/2012, s. 200–206.
- Tolvanen, Matti, Tieliikenteen käsikirja 2018. Edita Publishing Oy 2018.
- Tolvanen, Matti, Eduskunnan lakivaliokunnalle toimitettu asiantuntijalausunto (päivätty 2.5.2018) koskien hallituksen esitystä HE 180/2017 vp.
- Tuori, Risto, Ylinopeusrikkomusten seuraamusjärjestelmän arviointia. Edilex 2024.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Talentum Oy 2001.
- Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri, Tuomion perusteleminen. Talentum Oy 2010.
- Vuorenpää, Mikko – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki, Prosessioikeus. Kuudes, uudistettu painos. Alma Talent Oy 2021.
- Yli-Hemminki, Esko – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo, Johdatus rangaistusteorioihin, teoksessa Yli-Hemminki, Esko (toim.) – Melander, Sakari (toim.) – Nuotio, Kimmo (toim.), Rikoksen ja rangaistuksen filosofia. Gaudeamus 2022.

Virallislähteet

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
- HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 180/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 5/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 5/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- LaVL 9/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

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

OM 8.11.2017. Oikeusministeriön työryhmän muistiolounnos rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämisestä.

OM 37/2013. Lainkirjoittajan opas. Päivitetty 4.12.2024.

OM 52/2018. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen.

OM 23/2024. Sakari Melanderin ja Raimo Lahden laatima oikeusministeriön julkaisu Sakkojärjestelmien kehittäminen.

PeVL 39/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle veronkannon, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 49/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

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

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

Allenét de Ribemont v. Ranska 10.2.1995, no. 15175/89.

Engel ym. v. Alankomaat 8.6.1976, no. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.

Escoubet v. Belgia 28.10.1999, no. 26780/95.

Falk v. Alankomaat 19.10.2004, no. 66273/01.

Grande Stevens v. Italia 7.7.2014, no. 18640/10.

Janosevic v. Ruotsi 23.7.2002, no. 34619/97.

Jussila v. Suomi 23.11.2006, no. 73053/01.

Krumpholz v. Itävalta 18.3.2010, no. 13201/05.

Matijašić v. Kroatia 8.6.2021, no. 38771/15.

Mereghetti v. Italia 11.9.2025, no. 37185/18.

Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta 8.2.1996, no. 18731/91.

Nilsson v. Ruotsi 13.12.2005, no. 73661/01.

O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 29.6.2007, no. 15809/02,
25624/02.

Öztürk v. Saksa 21.2.1984, no. 8544/79.

Salabiaku v. Ranska 7.10.1988, no. 10519/83.

Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta 17.12.1996, no. 19187/91.

Telfner v. Itävalta 20.3.2001, no. 33501/96.

Tsatani v. Kreikka 14.10.2025, no. 42514/16.

Weh v. Itävalta 8.4.2004, no. 38544/97.

Kansallisten tuomioistuinten ratkaisut

KKO 2006:101.

KHO 2009:83.

KKO 2014:20.

KHO 2014:164.

KHO 2014:95.

KKO 2015:14.

KHO 2024:94.

Muut lähteet

Helsingin hallinto-oikeus, Toimintakertomus 2024.

Oikeusministeriö, Teorioita rikollisuuden syistä. Saatavilla:

<https://rikoksantorjunta.fi/teorioita-rikollisuuden-syista>.

Poliisi, Liikennevalvontatilasto automaattisesta liikennevalvonnasta 1.1.2020–

1.9.2025. Saatavilla: <https://poliisi.fi/toimintaymparisto-ja-tilastot>.

Poliisi, Liikennevalvontatilasto liikennevirhemaksuista 2021–1.9.2025. Saatavilla:

<https://poliisi.fi/toimintaymparisto-ja-tilastot>.

Sajari, Petri, Oikeustieteilijät pitävät useita ajokieltoja laittomina. Helsingin sanomat

19.5.2014. Saatavilla: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000002732259.html>.

Tieteen termipankki 1.2.2026: Oikeustiede: oikeusturva (prosessioikeus).

Luettavissa: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva>
(prosessioikeus).

Lyhenteet

AKL	ajokorttilaki (386/2011)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ETL	esitutkintalaki (805/2011)
HL	hallintolaki (434/2003)
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
OK	oikeudenkäymiskaari (4/1734)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RL	rikoslaki (39/1889)
ROL	laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
SML	laki sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010)
TLL	tieliikennelaki (729/2018)

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Tieliikenteen säännöt ja seuraamusjärjestelmä koskettavat suurta osaa suomalaisista päivittäin. Tämä seuraamusjärjestelmä pohjautui ennen 1.6.2020 voimaan tullutta tieliikennelain uudistusta rikosoikeudelliseen järjestelmään, jossa liikennesääntöjen noudattamista tehostettiin rikesakoilla. Uudistuksella liikennevirhemaksujen seuraamuksena määrätty rikesakot korvattiin hallinnollisilla liikennevirhemaksuilla, ja samalla seuraamuksen kohteen oikeussuojan perusta muutettiin rikosoikeudellisesta pääosin hallinto-oikeudelliseksi.

Tutkielman lähtökohtana on arvioida, miten tämä tieliikennelain uudistuksella toteutettu muutos on vaikuttanut yksilön oikeussuojan tasoon verrattuna aikaisempaan rikosoikeudelliseen järjestelmään. Tästä lähtökohdasta käsin tarkastellaan liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojan toteutumista kokonaisuutena erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Samasta näkökulmasta tarkastellaan myös liikennevirhemaksujen ja rikoslaisissa rangaistavaksi säädetyn liikenneturvallisuuden vaarantamisen (RL 23:1) välisen tulkinnallisen rajanvedon ongelmallisuutta sekä liikennevirhemaksun määräämisestä luopumisen mahdollistavien säännösten tulkinnan haasteellisuutta.

Poliisin tilastojen mukaan hallinnollisia liikennevirhemaksuja määrättiin Suomessa vuosina 2021–2024 keskimäärin noin 173 000 kappaletta vuodessa, joista noin kolme neljäsosaa automaattisen liikennevalvonnan perusteella.¹ Lisäksi poliisin tietoon on tullut vuosina 2022–2024 keskimäärin noin 119 000 liikennevirhemaksusta vuodessa. Nämä lukumäärät korostavat liikennevirhemaksujen kohteen oikeussuojaan liittyvien mahdollisten puutteiden paikantamisen ja arvioinnin merkitystä osana tieliikenteen seuraamusjärjestelmän kokonaisuutta. Tällä paikantamisella ja arvioinnilla pyritään tuottamaan käytännöllistä tietoa liikennevirhemaksujen kohteen oikeussuojasta erityisesti sääntelyn kehittämiseksi.

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Hallinnollisen liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojan riittävyttä tarkastellaan erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien asettamien vaatimusten näkökulmasta. Tästä näkökulmasta

¹ Poliisi, liikennevalvontatilastot liikennevirhemaksuista ja automaattisesta liikennevalvonnasta.

tutkielmassa arvioidaan erityisesti liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojaan ja -turvaan liittyviä haasteita osana sekä liikennevirhemaksusääntelyä että tieliikenteen seuraamusjärjestelmän kokonaisuutta. Tutkielman tavoitteena on arvioida laaja-alaisesti yksilön oikeussuojaan sääntelyn uudistuksesta aiheutuneita muutoksia. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi asetetaan seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Miten liikennevirhemaksun kohteen oikeussuoja toteutuu hallinnollisessa järjestelmässä verrattuna aikaisempaan rikosoikeudelliseen järjestelmään?
2. Miten liikennevirhemaksun kohteen oikeussuoja toteutuu perus- ja ihmisoikeusvaatimusten, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetyille kuuluvien oikeuksien, valossa?
3. Minkälaisia oikeussuojaan liittyviä systemaattisia ja tulkinnallisia ongelmia liikennevirhemaksusääntelyyn sekä sen rikosoikeudelliseen rajapintaan sisältyy?

Näistä ensimmäinen muodostaa tutkimuksen pääasiallisen tutkimuskysymyksen, joka toimii koko tutkielman lähtökohtana. Kaksi jälkimmäistä tutkimuskysymystä täydentävät yksilön oikeussuojan kokonaisarviointia suhteessa rikosoikeudelliseen järjestelmään, mutta muodostavat samalla oman temaattisen kokonaisuutensa. Näiden tutkimuskysymysten lisäksi johtopäätösluvussa tullaan tarkastelemaan tutkielman tulosten valossa erityisesti oikeussuojan näkökulmasta sitä, missä määrin hallinnollista sanktiointia voidaan yleisemmällä tasolla pitää rikosoikeudellisten rangaistusten vaihtoehtona.

Muun muassa tämän tutkielman otsikossa ja tutkimuskysymyksissä esiintyvä oikeussuoja ymmärretään oikeusvaltiolliseksi kokonaisuudeksi, jolla yksilöä suojataan valtion ja toisten yksilöiden tekemiltä oikeudenloukkauksilta.² Oikeusturvalla puolestaan tarkoitetaan tässä tutkielmassa oikeussuojan menettelyllistä ydintä, jota ilmentää lainsäädännön tasolla erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskeva perusoikeus, johon sisältyy muiden muassa oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Yksilön oikeussuojan muodostavaan kokonaisuuteen sisältyy oikeusturvan lisäksi lukuisia elementtejä, minkä vuoksi tarkastelua on rajattava.

² Samansuuntaisesti myös Saukko 2024, s. 29–32. Ks. oikeussuojasta ja -turvasta tarkemmin tutkielman alaluku 3.1.

Esimerkiksi tutkimuskysymysten kannalta keskeisimmiksi nousevat Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeussuojatakeista syyttömyysolettama ja siihen olennaisesti kytkeytyvä itsekriminointisuoja, mistä syystä muut EIS:n oikeusturvatakeet käsitellään vain tiiviisti, jotta normatiivinen kehys käy selväksi, mutta ei laajene tarpeettomasti. Rajattuihin aihepiireihin lukeutuvat niiden lisäksi myös yleisesti oikeussuojan kokonaisuuden kannalta tärkeä valitusluvanvarainen muutoksenhaku sekä ylimääräiset muutoksenhakukeinot. Näillä ei ole keskeistä merkitystä tutkimuksen kontekstissa huomioiden muun ohella, ettei korkein hallinto-oikeus ole antanut yhtään ratkaisua liikennevirhemaksuihin liittyen.³

Tutkielmassa tarkastellaan Euroopan unionin (EU) oikeuteen perustuvia hallinnollisia sanktioita vain rajallisesti, sillä unionin oikeudella ei ole käytännön merkitystä liikennevirhemaksuja koskevan oikeussuojan arvioinnissa. On kuitenkin syytä korostaa, että EU-oikeuden merkitys hallinnollisissa sanktioissa on yleisesti ottaen keskeinen, sillä useat hallintosanktiot perustuvat unionin oikeuteen ja Euroopan unionin tuomioistuimen jatkuvasti kehittyvään oikeuskäytäntöön.⁴ Unionin oikeuden tavoin myös suomalaisen liikennevirhemaksujärjestelmän vertailu muiden maiden samoja piirteitä omaaviin järjestelmiin rajataan suurimmalta osin tarkastelun ulkopuolelle. On kuitenkin huomautettava, että suomalaisen järjestelmän kanssa samoja piirteitä omaavaa hallinnollista sanktiointia esiintyy myös muualla Euroopassa tieliikenteen seuraamusjärjestelmissä.⁵

Tutkielman tarkastelun ulkopuolelle rajataan yleisesti hallinnollisten sanktioidenkin kannalta tärkeä aihepiiri eli vallan kolmijako-oppi. Aihepiiristä on keskusteltu oikeustieteellisissä julkaisuissa myös hallinnollisten sanktioiden osalta, mutta kolmijako-opin tarkastelu ei ole perusteltua liikennevirhemaksujen luonteen, tutkimuksen rajauksen eikä sen tavoitteiden

³ Ks. kuitenkin KKO 2023:55 koskien ne bis in idem -kieltoa.

⁴ Ks. tästä tutkielman alaluvut 2.4 ja 7.4. Ks. EU-oikeuden merkityksestä hallinnollisten sanktioiden osalta tarkemmin esim. Matikkala 2021, s. 447–449 ja 457–460, OM 52/2018, s. 25–26 sekä Tolvanen 2002, s. 195.

⁵ Ks. esim. Saksan ja Viron tieliikenteen seuraamusjärjestelmistä HE 180/2017 vp, s. 118–122 sekä Saksan järjestelmästä Tolvanen 2002, s. 204–205.

kannalta.⁶ Kuten jo käsitellyistä tutkielman rajauksista voidaan havaita, painotus on väistämättä jossain määrin valikoiva. Näillä rajauksilla kuitenkin varmistetaan tarkastelun kohdistuminen tutkimuskysymysten kannalta keskeisiin seikkoihin sekä vältetään tutkielman tarpeeton laajeneminen.

1.3 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Oikeusdogmaattinen eli lainopillinen menetelmä muodostaa keskeisen keinon tutkimuskysymyksiin vastaamisessa. Tutkielmassa tarkastellaan lainopillista menetelmää hyödyntäen voimassa olevan liikennevirhemaksusääntelyn oikeussuojan kokonaisuutta sekä pyritään paikantamaan vastauksia tutkimuskysymyksiin rikos-, prosessi-, valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisessa normikehyksessä. Lainopillinen tiedonintressi on praktista tiedonintressiä, joka tuottaa merkityksiä ja lisää ymmärrystä voimassa olevasta oikeudesta.⁷ Tutkielmalla pyritään tuottamaan käytännöllistä tietoa liikennevirhemaksujen kohteen oikeussuojasta erityisesti sääntelyn kehittämiseksi.

Lainopin tehtäväksi on perinteisesti määritelty oikeussääntöjen sisällön selvittäminen eli tulkinta sekä oikeussääntöjen systematisointi, jotka ovat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa.⁸ Oikeussääntöjen tulkintaa kutsutaan käytännölliseksi lainopiksi ja vastaavasti systematisointia teoreettiseksi lainopiksi.⁹ Käytännöllisen lainopin perustehtävä on selvittää oikeussääntöjen ilmaisemia oikeustositseikkojen ja oikeusseuraamusten välisiä suhteita.¹⁰ Menetelmällinen ydin tiivistyy oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-opeissa, jotka määrittävät oikeudellisen tulkinnan lähdeaineiston, lähteiden painoarvon ja tekstien tulkinnan periaatteet.¹¹

⁶ Ks. vallan kolmijako-oppiin liittyvästä keskustelusta hallinnollisten sanktioiden osalta esimerkiksi Kiiski 2011 sekä Kiiski–Koillinen 2015, s. 89–92. Vallan kolmijako-oppiin liittyen ongelmallisena on pidetty etenkin sitä, että hallinnollisen sanktioinnin myötä tuomiovaltaa voidaan nähdä siirrettävän tuomioistuimilta viranomaisille. Toisaalta Tolvanen ei näe esimerkiksi poliisille uskottua laajaa sakotusvaltaa ongelmallisena, koska sakotuspäätökset on aina mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi (Tolvanen 2012, s. 203). Tämän ja sakotusmenettelyyn sisältyvien muiden oikeussuojakeinojen vuoksi en pidä itsekään poliisin sakotusvaltaa vallan kolmijako-opin suhteen kovinkaan ongelmallisena. Samoista syistä en pidä liikennevirhemaksujen kaltaisia hallinnollisia sanktioita lähtökohtaisesti ongelmallisina, mikäli niiden osalta on taattu riittävät oikeussuojakeinot. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö hallinnollisiin sanktioihin voisi sisältyä vallan kolmijako-oppiin liittyviä ongelmia etenkin arvioitaessa hallinnollisia sanktioita, jotka sisältävät huomattavan maksuseuraamusuhan. Kolmijako-opin arviointiin liittyen onkin huomattava, että hallinnolliset sanktiot eroavat esimerkiksi seuraamuksen ankaruuden suhteen usein huomattavasti toisistaan, kuten esimerkiksi liikennevirhemaksut ja tietosuojarikkomuksista määrättävät seuraamusmaksut.

⁷ Hirvonen 2011, s. 34

⁸ Aarnio 2006, s. 238.

⁹ Hirvonen 2011, s. 25

¹⁰ Aarnio 2006, s. 240.

¹¹ Hirvonen 2011, s. 20. Ks. oikeuslähdeopista esim. Hirvonen 2011, s. 41–44 sekä Aarnio 2014, s. 211–265. Ks. tulkintameteodeista esim. Hirvonen 2011 s. 38–41. Ks. argumentaatio-opista esim. Hirvonen 2011, s. 48–49 sekä Virolainen–Martikainen 2010.

Tutkielmassa liikennevirhemaksujen oikeussuojan riittävyttä tarkastellaan ensisijaisesti käytännöllisen lainopin näkökulmasta, mutta myös teoreettisella lainopilla on merkityksensä.

Aarnion mukaan teorettinen lainoppi tekee mahdolliseksi korkeat laatuvaatimukset täyttävän käytännöllisen lainopin erittelemällä käsitteistöä, jäsentämällä sitä uudelleen sekä muodostamalla sellaista teoriaa, jonka avulla päästään kiinni oikeussäännösten tulkintaan ilman häiritsevää teoreettista painolastia. Teoreettisen lainopin muotoilemat yleiset opit kuuluvat jokaisen lakimiehen työvälineisiin, sillä praktisinkin juristi tarvitsee oikeuden peruskäsitteitä.¹² Oikeudenalakohtaisina yleisinä oppeina pidetään vakiintuneesti käsitteitä, periaatteita ja teorioita.¹³ Tutkielmassa hyödynnetään myös teoreettisen lainopin muodostamia oikeudenalakohtaisia yleisiä oppeja erityisesti tarkasteltaessa liikennevirhemaksujen ja liikenneturvallisuuden vaarantamisen rajapinnan oikeussuojaan kytkeytyviä tulkinnallisia ongelmia.

Lainopilliselle tutkimukselle ominaisesti tutkimusaineisto koostuu vahvasti ja heikosti velvoittavista sekä sallituista oikeuslähteistä. Vahvasti velvoittavista oikeuslähteistä keskeisimmiksi muodostuvat liikennevirhemaksujen oikeussuojaa määrittävät puhtaasti kotimaiset säädöstekstit sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit niitä koskevine Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintoineen. Rikesakkomenettelyn osalta tarkastellaan myös aikaisemmin voimassa ollutta lainsäädäntöä, mikä mahdollistaa liikenne rikkomusten kohteen oikeussuojan tason arvioinnin osana normatiivista kehityskulkua.

Heikosti velvoittavien oikeuslähteiden osalta kannanottoja perustellaan monipuolisesti etenkin tieliikennelain uudistusta koskevilla lainvalmisteluasiakirjoilla, mutta tarpeellisin osin myös muiden lakien esitöillä ja korkeimpien oikeuksien ennakkoratkaisuilla. Sallituista oikeuslähteistä hyödynnetään ennen kaikkea aihepiiriä koskevaa oikeustieteellistä kirjallisuutta, jota on vähäisten rikkomusten seuraamuksiksi säädettyjä hallinnollisia sanktioita, kuten liikennevirhemaksuja, koskien verraten vähän.

¹² Aarnio 2006, s. 243.

¹³ Hirvonen 2011, s. 22.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rakenne etenee kokonaisuutena yleisestä käsitteellisestä ja normatiivisesta tarkastelusta kohti konkreettisten yksilön oikeussuojaa koskevien ongelmien tunnistamista ja analyysiä. Käsillä olevan johdantoluvun jälkeisessä toisessa luvussa tarkastellaan yleisemmällä tasolla rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, joista liikennevirhemaksut ovat yksi esimerkki. Luvussa määritellään muun muassa rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen käsite, tarkastellaan sen asemaa osana seuraamusjärjestelmän kokonaisuutta sekä otetaan katsaus erityyppisiin hallinnollisiin sanktioihin. Lisäksi tässä yhteydessä tarkastellaan hallinnollisen seuraamuksen rangaistusluonteisuuden toteamisen oikeudellisia edellytyksiä.

Kolmannessa luvussa tarkastelun keskiössä on liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojan kannalta olennainen perus- ja ihmisoikeuksien sekä hallinto-oikeudellisten yleislakien muodostama kokonaisuus. Kohteen oikeussuojan kannalta vähintään yhtä olennainen on neljännessä luvussa tarkasteltava sanktiokohtainen erityislainsäädäntö eli tieliikennelain liikennevirhemaksuja koskeva sääntelykokonaisuus. Tämä etenemisjärjestys on tarpeen, jotta liikennevirhemaksusääntelystä voidaan tunnistaa relevantit oikeussuojahaasteet ja analysoida niitä tutkimuskysymysten valossa. Neljännen luvun lopuksi tarkastellaan oikeussuojan tason vertailun mahdollistamiseksi aikaisemmin liikenne rikkomusten osalta noudatettua rikosoikeudellista rikesakkomenettelyä sekä arvioidaan sitä suhteessa liikennevirhemaksumenettelyyn.

Liikennevirhemaksusääntelyn tarkastelussa nousee esiin ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn sisältämän vastuuolettaman ja käännetyn todistustaakan muodostaman yhdistelmän ongelmallisuus. Tämä yhdistelmä on jännitteisessä suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaaman syyttömyysolettaman ja itsekriminointisuojan kanssa, minkä vuoksi näitä keskeisiä oikeussuojaelementtejä tarkastellaan lähemmin tutkielman viidennessä luvussa. Samassa luvussa arvioidaan syyttömyysolettaman ja itsekriminointisuojan toteutumista ajoneuvo kohtaisessa liikennevirhemaksumenettelyssä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa.

Tutkielman kuudennessa luvussa liikennevirhemaksusääntelyä arvioidaan sekä yksistään että osana tieliikenteen seuraamusjärjestelmän kokonaisuutta seuraamuksen kohteen oikeussuojan näkökulmasta. Luvussa tarkastellaan tulkinnallisia ongelmia liikennevirhemaksun ja

liikenneturvallisuuden vaarantamisen rajapinnassa sekä havainnollistetaan näitä tulkintaongelmia kuvitelluissa käytännön tilanteissa. Lisäksi huomio kiinnitetään liikennevirhemaksusääntelyinkin sisältämiin toimenpiteistä luopumista koskeviin säännöksiin etenkin sanktioiden kohteiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Tutkielman johtopäätösluvussa esitetään kokonaisarvio liikennevirhemaksujen kohteen oikeussuojan riittävydestä tutkimuskysymysten näkökulmasta. Sen lisäksi tunnistettuihin ongelmiin annetaan kehitysehdotuksia yksilön oikeussuojan ja siihen sisältyvän oikeusturvan parantamiseksi. Kehitysehdotukset kohdentuvat erityisesti ajoneuvokohtaiseen liikennevirhemaksumenettelyyn sekä yleisemmin liikennevirhemaksumenettelyyn sisältyviin systemaattisiin ja tulkinnallisiin haasteisiin. Tutkielman lopuksi arvioidaan vielä sitä, millaisin oikeudellisin edellytyksin ja minkä tyyppisiin rikoksiin hallinnollisten sanktioiden laajentaminen voisi erityisesti yksilön oikeussuoja huomioiden olla perusteltua sekä esitellään jatkotutkimusidea hallinnollisiin sanktioihin liittyen.

2 Rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus

2.1 Rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen käsite

Rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamuksesta on oikeuskirjallisuudessa käytetty useampia nimityksiä, kuten hallinnollista sanktiota, hallinnollista seuraamusmaksua, hallinnollista sanktioluonteista maksua, hallinnollista sanktiomaksua, hallinnollista rangaistusseuraamusta sekä hallintosanktiota.¹⁴ Kirjallisuuden epäyhteneväinen terminologia hankaloittaa rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen käsitteen hahmottamista, mutta nykyisin käsite ”rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus” on vakiintunut lainsäädännössä, joten sitä on syytä käyttää.¹⁵ Käsitteen pituuden vuoksi se lyhennetään tässä tutkielmassa useimmiten hallinnolliseksi sanktioksi, mutta paikoin hallintosanktioksi.

Rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus voidaan lähtökohtaisesti määritellä hallintopäätökseen perustuvaksi seuraamukseksi, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja jonka hallintoviranomainen määrää lain rikkomisen seurauksena luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle.¹⁶ Näistä yhteneväisistä piirteistä huolimatta on huomattava, että erilaisia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia on lukuisia ja että näillä erilaisilla seuraamuksilla on huomattaviakin eroavaisuuksia. Hallinnollisille sanktioille on leimallista, että niistä on säädetty eri tavoin nimikkeitä myöden erityislaeissa, kuten esimerkiksi liikennevirhemaksusta säädetään tieliikennelaisissa.¹⁷

Rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta tarkasteltaessa on tunnistettava myös hallinnollisen sanktioinnin käsite. Tässä tutkielmassa hallinnollisella sanktioinnilla tarkoitetaan jonkin teon tai laiminlyönnin säättämistä hallinnollisessa järjestelmässä sanktioitavaksi. Edellä jo suppeasti määritelty hallinnollinen sanktio sen sijaan tarkoittaa yksittäistä seuraamusta, jonka oikeudellisen luonteen täsmällisempi ymmärtäminen edellyttää

¹⁴ Ks. esim. OM 23/2024, kuvailulehti, Kiiski 2011, Melander 2008, Matikkala 2021 sekä Mäenpää 2023, s. 210.

¹⁵ Ks. esim. sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 § ja ulosottomaksuista annetun lain (34/1995) 5 §.

¹⁶ HE 5/2025 vp, s. 15. Samoin sanoin OM 52/2018, s. 20.

¹⁷ Muita hallinnollisista sanktioista erityislainsäädännöissä käytettyjä nimikkeitä ovat esimerkiksi tietosuojalain (1050/2018) 24 §:n mukainen seuraamusmaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) mukainen tarkastusmaksu, jätelain (646/2011) 131 §:n mukainen laiminlyöntimaksu, finanssivalvontalain (878/2008) 39 §:n mukainen rikemaksu, yhteiseen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) 49 §:n mukainen rikkomusmaksu sekä kaupparekisterilain (564/2023) 25 §:n mukainen myöhästymismaksu. Ks. näistä ja eräistä muista hallinnollisista sanktioista Matikkala 2021, s. 447–467.

suppean määritelmän lisäksi erityisesti rangaistusluonteisuuden edellytysten ja vaikutusten täsmällisempää tarkastelua.

2.2 Rangaistusluonteisuuden toteaminen ja sen keskeiset vaikutukset

Rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus ja muunlainen hallinnollinen seuraamus voidaan erottaa toisistaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Engel ym. v. Alankomaat (8.6.1976) -ratkaisussa määritellyin kriteerein, joiden tulkintaa on täsmennetty myöhemmin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Engel-kriteereillä arvioidaan kansallisen seuraamuksen osalta, onko kyse rikosasiaan rinnastuvasta rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamuksesta.¹⁸ Tällä arvioinnilla on olennaisia vaikutuksia hallinnollisen sanktion kohteen oikeussuojaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tietyt oikeudet kuuluvat esimerkiksi 6 artiklan sanamuodon mukaisesti ”rikoksesta syytetylle”. EIS:n rikossyytteen käsitteellä on autonominen, kansallisesta oikeusjärjestyksestä riippumaton, merkityssisältö.¹⁹ Tämä merkitsee käytännön tasolla esimerkiksi sitä, että vaikka Engel-kriteerien perusteella asia rinnastuisi rikossyyteeseen, kansalliset rikosprosessuaaliset säännökset eivät tule sovellettaviksi. Kansallisesti rikkomus on tällaisessa tilanteessa edelleen alusta loppuun hallinnollisessa järjestyksessä käsiteltävä.

Engel-kriteerien osalta onkin keskeistä huomata, että niiden arviointi kohdentuu rikossyytteen käsitteeseen ja siten siihen, onko kansallinen rikkomus seuraamuksineen rikosasiaan rinnastuva. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on Engel-kriteereitä tulkitsemalla laajentanut rikoksesta syytetyin käsitettä koskemaan myös hallinnollisten sanktioiden kohteita. EIT arvioi hallinnollisen seuraamuksen rinnastumista rikossyyteeseen vakiintuneesti kolmen Engel-kriteerin valossa:

1. rikkomusta koskevan säännöksen oikeudellinen luokittelu kansallisessa oikeusjärjestyksessä,
2. rikkomuksen luonne sekä
3. seuraamuksen luonne ja ankaruus.²⁰

¹⁸ HE 29/2018, s. 40.

¹⁹ Hirvelä–Heikkilä 2017, s. 342.

²⁰ Ks. esim. Engel ym. v. Alankomaat 1976, kohta 82, Öztürk v. Saksa 1984, kohta 50. Tsatani v. Kreikka 2025, kohta 47.

Engel-kriteereille on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä vakiintunut eriasteinen painoarvo väitetyn ihmisoikeusloukkauksen arvioinnissa. Ensimmäisen kriteerin osalta on arvioitava, kuuluuko tekoon sovellettava säännös kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan rikosoikeuteen, muuhun oikeudenalaan vai molempiin, mutta samalla on huomattava tämän arvioinnin antavan tarkastelulle vain lähtökohdan.²¹ Selvää on, että kansallinen luokittelu rikokseksi johtaa kansallisten rikosprosessuaalisten säännösten noudattamisen ohella automaattisesti myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetylle kuuluvien artiklojen soveltamiseen.

Kansallinen luokittelu muuksi kuin rikokseksi ei kuitenkaan väistämättä estä Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetylle kuuluvien 6 ja 7 artiklojen sisältämien oikeuksien soveltamista tapaukseen.²² Vaikka siis rikkomussäännös kuuluisi kansallisessa oikeusjärjestyksessä esimerkiksi hallinto-oikeuden alaan, sanktion kohteelle voi siitä huolimatta kuulua ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetylle kuuluvat oikeudet. Tämä ratkaistaan arvioimalla toisen ja kolmannen Engel-kriteerin täyttymistä tapauksessa.

Rikkomusta koskevan säännöksen kansallista luokittelua huomattavasti painavimmat arviointiperusteet ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella rikkomuksen ja seuraamuksen luonne.²³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Öztürk-ratkaisussa todetun mukaisesti rikkomuksen luonteen arvioinnin osalta säännöksen yleinen soveltamisala kaikkiin kansalaisiin jonkin rajatun erityisryhmän sijaan ilmentää rangaistusluonteisuutta. Erityisen merkittävää on kuitenkin se, että seuraamuksen rangaistuksellinen ja ennalta estävä tarkoitus tekee rikkomuksesta jo itsessään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan merkityksessä rikosluonteisen.²⁴

Seuraamuksen luonteen ja ankaruuden arvioinnissa on otettava Engel-ratkaisussa todetun perusteella huomioon ainakin vapaudenmenetyksen luonne, täytäntöönpanotapa ja kesto.²⁵ Mereghetti-ratkaisun perusteella seuraamuksen ankaruuden arviointi kohdistuu siihen, minkä suuruinen ja luonteinen seuraamus on todennäköisesti määrättävissä.²⁶ Lisäksi seuraamuksen luonteen ja ankaruuden arvioinnissa otetaan huomioon seuraamuksen taloudellinen

²¹ Engel ym. v. Alankomaat 1976, kohta 82.

²² Öztürk v. Saksa 1984, kohta 49.

²³ Engel ym. v. Alankomaat 1976, kohta 82.

²⁴ Öztürk v. Saksa 1984, kohta 53. Ks. myös esim. Mereghetti v. Italia 2025, kohta 12.

²⁵ Engel ym. v. Alankomaat 1976, kohta 82.

²⁶ Mereghetti v. Italia 2025, kohta 13.

merkittävyys sekä siihen liittyvät muut vaikutukset, kuten mahdollinen ammatillinen toimintakielto.²⁷

Toisen ja kolmannen Engel-kriteerin arvioinnin osalta on huomattava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antama tulkintaohje, jonka mukaan toinen ja kolmas kriteeri ovat vaihtoehtoisia, eivätkä ne välttämättä edellytä tarkastelua yhdessä. EIT:n mukaan tämä ei kuitenkaan estä niiden kumulatiivista tarkastelua yhdessä, jos toisen arviointi ei yksin riitä ratkaisemaan kysymystä seuraamuksen rikosluonteisuudesta.²⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myöhemmässä ratkaisukäytännössään vielä vahvistanut, että seuraamuksen rangaistuksellinen ja ennalta estävä tarkoitus on riittävä osoittamaan sen rikosoikeudellisen luonteen riippumatta seuraamuksen ankaruudesta.²⁹ Näin ollen seuraamuksen luonteen arvioinnilla on keskeinen merkitys Engel-kriteerien mukaisen rangaistusluonteisuuden toteamisessa.

Engel-kriteerien mukainen rangaistusluonteisuus ilmenee tässä tutkielmassa tarkasteltavien liikennevirhemaksujen osalta etenkin niiden ennalta estävästä ja rankaisevasta luonteesta: liikennevirhemaksuilla pyritään osaltaan muun muassa parantamaan liikenneturvallisuutta pyrkimällä vaikuttamaan tienkäyttäjien ei-toivottuun käyttäytymiseen. Rangaistusluonteisuus ilmenee osaltaan myös siitä, että rikkomusta koskevat säännökset ovat aikaisemmin kuuluneet kansallisessa oikeusjärjestyksessä rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Jo näillä perusteilla voidaan todeta, että liikennevirhemaksut ovat selvästi rangaistusluonteisia Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkityksessä.

Rangaistusluonteisuuden toteamisen keskeisimpänä seurauksena on, että hallinnollista sanktiota koskevassa määräämismenettelyssä ja muutoksenhaussa tulee soveltaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetyille turvaamia oikeuksia. Haastavaa tästä tekee kansallisesti se, ettei näitä oikeuksia sovelleta automaattisesti täydessä laajuudessaan, vaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä määritellyssä tapauskohtaisessa laajuudessa. Ihmisoikeustuomioistuin on näiltä osin muun muassa hyväksynyt syyttömyysolettaman, itsekriminointisuojan ja suullisen käsittelyn tapauskohtaisen

²⁷ Ks. esim. Grande Stevens v. Italia 2014, kohdat 97–99.

²⁸ Tsatani v. Kreikka 2025, kohta 47.

²⁹ Mereghetti v. Italia 2025, kohta 12. Näin on katsottu myös vähäisten liikenneriikkomusten osalta (ks. esim. Falk v. Alankomaat 2004, s. 7 sekä Öztürk v. Saksa 1984, kohdat 46–54).

kaventamisen, kunhan oikeudenmukainen oikeudenkäynti toteutuu kokonaisuutena.³⁰ Näin ollen EIS:n mukaisten oikeuksien soveltamisen laajuutta on tarkasteltava tapauskohtaisesti kunkin hallinnollisen sanktion osalta.

2.3 Hallinnollisen sanktion asema seuraamusjärjestelmän kokonaisuudessa

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten lisäksi kansallisen seuraamusjärjestelmän kokonaisuuteen voidaan katsoa sisältyvän rikosoikeudelliset rangaistukset sekä sellaiset hallinnolliset seuraamukset, joilta puuttuu rangaistusluonteisuus. Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset sijoittuvat nimityksensä mukaisesti hallinnollisten seuraamusten tavoin hallinto-oikeudelliseen järjestelmään. Niiden määräämismenettely ja muutoksenhaku tapahtuvat hallinnollisessa järjestelmässä erotuksena rikosasioista, jotka käsitellään pääsääntöisesti esitutkinnassa ja syytekynnyksen ylittyessä yleisessä tuomioistuimessa hallinto-oikeuden sijaan.

Rangaistusluonteiseen hallinnolliseen seuraamukseen sovelletaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetyille turvaamia oikeuksia, kun taas muihin hallinnollisiin seuraamuksiin niitä ei sovelleta. Näin ollen rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käsittelyyn hallinnollisessa järjestelmässä yhdistyy EIS:n oikeuksien soveltamisen myötä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän piirteitä. Tällaisesta menettelystä on käytetty oikeustieteessä käsitettä hallinnollinen rikosprosessi, jolla viitataan niihin erityisiin prosessuaalisiin vaatimuksiin, jotka kohdistuvat hallinnollisen sanktion määräämiseen ja tällaista sanktiota koskevan valituksen käsittelyyn.³¹

Perustuslakivaliokunnan käytännössä rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset on vakiintuneesti rinnastettu rikosoikeudellisiin rangaistuksiin muun muassa, koska ne sisältävät rangaistuksille luonteenomaisia rankaisullisia ja ennaltaehkäiseviä piirteitä.³² Tämä rinnastus tarkoittaa käytännössä sitä, että perustuslakivaliokunta ottaa hallinnollista sanktiota koskevan

³⁰ Ks. esim. Janosevic v. Ruotsi 2002, O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 2007 ja Jussila v. Suomi 2006.

³¹ Kiiski–Koillinen 2015, s. 86, ks. myös Mäenpää 2023, s. 1171. Käsite on nähdäkseni turhan vahva siihen nähden, että määräämis- ja muutoksenhakumenettely perustuu hallinnollisissa sanktioissa pääosin hallinto-oikeudelliseen sääntelyyn. Tällaiseen menettelyyn yhdistyy varsin vähäisissä määrin rikosprosessuaalisia syytetyille kuuluvia takeita, mikä voidaan havaita myös tässä tutkimuksessa tarkasteltujen liikennevirhemaksujen osalta.

³² PeVL 9/2018 vp, s. 2–3. Ks. myös esim. PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, PeVL 55/2005 vp ja PeVL 32/2005 vp. Ks. tarkemmin rankaisulliseen ja preventiiviseen tarkoitukseen liittyen esim. Yli-Hemminki–Melander–Nuotio 2022, luvut Sovitusteorioiden ja Preventioteorioiden.

lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden valvonnassa huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetyille takaamat oikeudet.

Hallinnollisten sanktioiden rinnastaminen rikosoikeudellisiin rangaistuksiin on monin tavoin perusteltua, sillä niillä ja rikosoikeudellisilla rangaistuksilla on useita yhteisiä nimittäjiä.³³ Jussi Tapanin ja muiden määritelmän mukaan rangaistus on viranomaisen lain nojalla määräämä oikeudellinen seuraamus, joka tuomitaan tekijälle lain rikkomisen seurauksena, joka sisältää aina tekijään kohdistuvan moitteen ja joka merkitsee tekijälle kielteisen kokemuksen tai kärsimyksen aiheuttamista.³⁴ Tämän määritelmän osalta rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus on lähes identtinen rikosoikeudellisen rangaistuksen kanssa.

Monista yhteisistä piirteistä huolimatta rikosoikeudellisella rangaistuksella ja rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamuksella on myös merkittäviä eroja, jotka kaikki johtuvat niihin sovellettavista eri prosessilajeista. Keskeisiä menettelyllisiä eroja aiheutuu esimerkiksi siitä, ettei viranomaisella ole hallinnollista sanktiota koskien yhtä laajaa selvitysvelvollisuutta kuin rikosasiassa ja siitä, etteivät rikosprosessuaaliset oikeussuojatakeet tule automaattisesti täydessä laajuudessaan sovellettaviksi hallinnollisiin sanktioihin.

2.4 Hallinnollisten sanktioiden yleistyminen ja niiden ryhmittely

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on lisääntynyt kansallisesti kahdesta syystä: tarpeesta käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia kevyemmiksi arvioituja hallinnollisia sanktioita sekä Euroopan unionin lainsäädännön vaikutuksesta.³⁵ Euroopan unionin lainsäädännön vaikutus hallinnollisten sanktioiden käytön lisääntymiseen on johtunut erityisesti EU:n toimivallan rajallisuudesta rikosoikeuden alalla, minkä vuoksi kilpailuoikeuden alalla on hyödynnetty sanktiomaksuja.³⁶ Euroopan unionin lainsäädännössä hallinnollisten sanktioiden keskeisiä soveltamisaloja ovat yhteisen maatalouspolitiikan toteuttaminen sekä unionin taloudellisten etujen turvaaminen.³⁷

Kansallisia EU-oikeuteen pohjautuvia hallinnollisia sanktioita ovat esimerkiksi kilpailulain (948/2011) ja tietosuojalain (1050/2018) mukaiset seuraamusmaksut. Nämä molemmat

³³ Vrt. erityisesti rikoslain sakkorangaistukset, joita ovat rikesakko, sakko ja oikeushenkilölle tuomittava yhteisösakko (RL 6:1).

³⁴ Tapani–Tolvanen–Kempainen 2022, s. 8.

³⁵ OM 52/2018, s. 9. Samansuuntaisesti myös Mäenpää 2023, s. 210.

³⁶ Lahti 2012, s. 105–106.

³⁷ Mäenpää 2011, s. 240.

hallintosanktiot voivat kohota taloudelliselta merkitykseltään huomattavan ankariksi, jopa miljooniin euroihin. Esimerkiksi kilpailunrajoitusta koskeneessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2009:83 pelkästään Lemminkäinen Oyj:lle määrättiin 68 miljoonan euron seuraamusmaksu.³⁸ Tietosuoja-asetuksesta taas voidaan määrätä yleisen tietosuoja-asetuksen³⁹ 83 artiklan 4–5 kohdan perusteella jopa 20 miljoonan euron seuraamusmaksun. Onkin merkillepantavaa, että EU-oikeuteen pohjautuvat sanktiot voivat olla jopa ankarampia kuin rikosoikeudelliset rangaistukset.⁴⁰

Edellä käsitellyistä merkittävistä EU-oikeuteen pohjautuvista seuraamusmaksuista on perusteltua erottaa lievempiä maksuseuraamuksia sisältävät hallinnolliset sanktiot, joita ovat esimerkiksi pysäköinnin valvonnasta annetun lain (727/2011) mukainen pysäköintivirhemaksu sekä tässä tutkielmassa tarkasteltava tieliikennelain mukainen liikennevirhemaksu.⁴¹ Hallinnollisten sanktioiden ryhmittely esimerkiksi seuraamusmaksun suuruuden ja EU-oikeudellisen alkuperän perusteella auttaa hahmottamaan hallinnollisia sanktioita ilmiönä yleisellä tasolla, mutta ryhmittelyllä on myös erityinen merkitys oikeussuojakysymysten tarkastelussa sekä näistä hallintosanktiokohtaisesti säädettäessä.

Hallinnollisten sanktioiden oikeussuojan tason osalta voidaan esimerkiksi lähtökohtaisesti todeta, että mitä ankarampi hallinnollinen sanktio on, sitä kattavammin lainsäätäjän tulee turvata sanktion kohteen oikeussuoja kokonaisuutena. Tässä suhteessa voidaan myös jatkaa, että mitä lähempänä hallinnollinen sanktio on rikosoikeudellista rangaistusta, sitä lähempänä sanktion kohteen oikeussuojan tason tulee olla rikosprosessuaalisen oikeussuojan tasoa. Jos taas hallinnollinen sanktio on vaikutuksiltaan ankarampi kuin rikosoikeudellinen rangaistus, selvää tulisi olla, että hallinnollista sanktiota koskevassa menettelyssä ja muutoksenhaussa tulee olla yhtä vahvat oikeussuojan takeet kuin rikosprosessissa.

³⁸ KHO 2009:83, kohta 1204.

³⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus, GDPR).

⁴⁰ Esimerkiksi osin samanlaisen oikeudellisen instrumentin eli rikosoikeudellisen yhteisösakon (RL 9:5) osalta tuomittava rahamäärä voi olla 850–850 000 euroa, mutta tavallisesti tuomitut summat ovat hyvin maltillisia asteikon alapäästä. Poikkeuksiakin on, kuten korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2014:20 tuomittu 180 000 euron suuruinen yhteisösakko.

⁴¹ Myös Tolvanen on hahmottanut asian samansuuntaisesti jo ennen liikennevirhemaksujen säätämistä vuonna 2012 todeten, että ”Hallinnollisia sanktioita koskevassa tarkastelussa on erotettava toisistaan vähäisistä rikkomuksista rikosoikeudellisen rangaistuksen vaihtoehtona määrättävät sanktiot ja toisaalta EU-oikeuteen pohjautuvat, esimerkiksi kilpailun rajoittamisesta määrättävät merkittävät seuraamusmaksut” (Tolvanen 2012, s. 201).

3 Oikeussuojan normatiivinen kehys hallinnollisissa liikennevirhemaksuissa

3.1 Oikeussuojan ja oikeusturvan käsitteistä

Oikeusvaltion lähtökohtia ovat julkisen vallankäytön lainalaisuus, viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvonta ja yksilön oikeuksia tehokkaasti suojaavat oikeusjärjestelyt.⁴² Mainitut lähtökohdat ovat oikeusvaltion ohella keskeisiä laajassa mielessä myös oikeussuojan kannalta, jonka lähtökohtiin lukeutuu myös keskeisesti perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus. Oikeusvaltion käsitteen tavoin myös oikeussuojan käsite näyttäytyy määritelmältään laajana.

Petri Saukon määritelmän mukaan oikeussuoja tarkoittaa kansalaisen suojaa valtion ja toisten kansalaisten tekemiä oikeudenloukkauksia vastaan.⁴³ Oikeusvaltiossa oikeuslaitoksella täytäntöönpanoelimineen on keskeinen asema oikeussuojan takaajina.⁴⁴ Antti Jokelan määritelmän mukaan oikeusturva puolestaan tarkoittaa oikeusjärjestyksen henkilöille ja heidän oikeuksilleen antamaa suojaa oikeudenloukkauksia vastaan.⁴⁵ Olli Mäenpään mukaan hallintotoimintaan kohdistuvalla oikeusturvalla tarkoitetaan keinoja ja menettelyjä, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa eli oikeusturva merkitsee kirjaimellisesti yksityisen oikeuksien turvaamista suhteessa viranomaisen toimintaan.⁴⁶ Kirjallisuudessa oikeussuojan ja oikeusturvan käsitteitä käytetään eri merkityksin ja osin myös toistensa synonyymeinä.

Tässä tutkielmassa oikeussuoja ymmärretään Saukon määritelmää mukaillen oikeusvaltiollisena kokonaisuutena, jolla yksilöä suojataan valtion ja toisten yksilöiden tekemiltä oikeudenloukkauksilta. Oikeussuojaan katsotaan lukeutuvan kaikki ne oikeudelliset keinot, joilla yksilöä suojataan oikeudenloukkauksilta. Tähän katsotaan lukeutuvan myös oikeusturvan sisältämät keskeiset ja monipuoliset takeet. Tutkielmassa oikeusturvalla puolestaan tarkoitetaan oikeussuojan menettelyllistä ydintä, jota ilmentää lainsäädännön tasolla erityisesti Suomen perustuslain (PL, 731/1999) 21 §:n oikeusturvaa koskeva perusoikeus. Tämän perusoikeuden välityksellä oikeusturvaan kytkeytyvät muun muassa sen

⁴² Vuorenää ym. 2021, s. 45.

⁴³ Saukko 2024, s. 29. Ks. oikeussuojasta enemmän s. 29–41.

⁴⁴ Saukko 2024, s. 32.

⁴⁵ Tieteen termipankki 31.10.2025: Oikeustiede: oikeusturva (prosessioikeus).

⁴⁶ Mäenää 2023, s. 303. Ks. tarkemmin, s. 303–309.

oikeusturvatakeita sääntelevät kansalliset lait sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetyille kuuluvat oikeudet.

Hallinnolliset liikennevirhemaksut asettuvat sanktion kohteen oikeussuojan ja oikeusturvan kannalta erityiseen asemaan, koska niiden määräämisessä on lähtökohtaisesti sovellettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetyille turvaamia oikeuksia.

Liikennevirhemaksun määrääminen merkitsee julkisen vallan puuttumista yksilön perusoikeuksilla suojattuun oikeusasemaan. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna liikennevirhemaksuja koskevan sääntelyn tulee täyttää paitsi perustuslain 21 §:stä seuraavat oikeusturvavaatimukset myös EIS:n rikoksesta syytetyille turvaamien oikeuksien asettamat vaatimukset kokonaisuutena.

3.2 Perustuslaillinen oikeusturva

Suomen perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevalla perusoikeudella on keskeinen merkitys niin hallinnollisten sanktioiden kuin muidenkin seuraamuslajien kohteen oikeusturvan takaajana. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Momentissa mainittujen oikeusturvan takeiden luettelo ei ole tyhjentävä, vaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon piiriin lukeutuvat myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 7–8/1976, KP-sopimus) rikoksesta syytetyille taatut oikeudet, joita ovat muun muassa oikeus puolustautumiseen, syyttömyysolettama sekä itsekriminointisuoja.⁴⁷ Näin ollen oikeusturvaa koskevan perusoikeuden voidaan todeta sisältävän hyvin monenlaisia oikeusturvan takeita.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin sääntelyvaraus ”...muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla” merkitsee, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin

⁴⁷ HE 309/1993 vp, s. 74.

täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella.⁴⁸ Siten esimerkiksi liikennevirhemaksun kohteen oikeusturvan kokonaisuus muodostuu perusoikeussäännöksen lisäksi niin hallinto-oikeudellisten yleislakien kuin tieliikennelainkin säännöksistä.

Oikeusturvaa koskevan perusoikeuden osalta on huomattava, että perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaavan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tämä velvoite asettaa vaatimuksia kaikelle julkisen vallan toiminnalle mukaan lukien esimerkiksi lakien säätämisen, hallintopäätöksen tekemisen ja lainkäytön. Kahden jälkimmäisen osalta perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus konkretisoituu erityisesti vaatimuksena perusoikeusmyönteiseen tulkintaan, joka tarkoittaa, että viranomaisen on valittava mahdollisista lain tulkintavaihtoehdoista perus- ja ihmisoikeudet parhaiten turvaavan vaihtoehdon⁴⁹.

Tuomioistuimen osalta perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus ilmenee lisäksi tulkintatilanteissa, jotka eivät ole ratkaistavissa perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla. Tällöin tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §).⁵⁰

Kuten todettu, perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan perusoikeuden piiriin lukeutuu oikeusturvantakeita myös EIS:sta ja KP-sopimuksesta. Niiden lisäksi oikeusturvaa koskevia sopimusmääräyksiä sisältyy esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (EU, 2016/C 202/02), mutta sen osalta on kuitenkin huomattava, että sen 51 artiklan perusteella perusoikeuskirjan määräykset sitovat jäsenvaltiota ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.⁵¹ Tämän lisäksi KP-sopimuksen osalta on huomionarvoista, että sen oikeusturvaa koskevat määräykset vastaavat sisällöllisesti pitkälti EIS:n turvaamia oikeuksia. Tämän vuoksi oikeusturvan sisältöä tarkastellaan tässä tutkielmassa vain EIS:n valossa.

3.3 Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeusturvatakeet hallinnollisissa sanktioissa

Liikennevirhemaksuihin sovelletaan edellä tutkielmassa käsitellyllä tavalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetyille kuuluvia oikeuksia. Tästä syystä Euroopan

⁴⁸ Mäenpää 2023, s. 868.

⁴⁹ KKO 2025:51, kohta 29.

⁵⁰ Ks. PL 106 §:n soveltamisedellytyksistä esim. HE 1/1998 vp, s. 54, KHO 2019:3 ja KKO 2025:51.

⁵¹ Huomionarvoista on myös, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan perusteella perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien merkitys ja kattavuus vastaavat pitkälti EIS:ssa turvattuja oikeuksia. Ks. tämän osalta myös perusoikeuskirjan johdanto.

ihmisoikeussopimus muodostaa kansallisen sääntelyn ohella keskeisimmän hallinnollisten sanktioiden oikeussuojaa määrittelevän normikokonaisuuden. Erityisesti ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6 artikla sisältää tässä suhteessa liikennevirhemaksun kohteen kannalta merkittäviä sopimusmääräyksiä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa määritetään kaikkia prosessilajeja koskien oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisvaatimukset, jotka ovat sisällöllisesti pitkälti yhteneviä perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeuksien kanssa. EIS:n 6 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että: ”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta”.

Hallinnollisten liikennevirhemaksujen kohteen oikeussuojan kannalta korostuvat kuitenkin erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2–3 kappaleet, jotka täydentävät hallinnollisten sanktioiden oikeussuojaa rikosprosessille tyypillisillä oikeusturvatakeilla. EIS:n 6 artiklan 2 kappale sisältää keskeisen rikosasioita koskevan syyttömyysolettaman, jonka mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. EIS:n 6 artiklan 3 kappaleen mukaan rikoksella syytetyllä on seuraavat vähimmäisoikeudet:

- 1) oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä,
- 2) oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan,
- 3) oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja saada oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa korvauksetta oikeusapua, jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta,
- 4) oikeus kuulustella tai kuulusteluttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja

kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat,

- 5) oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.

Näiden Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan keskeisten oikeussuojatakeiden lisäksi hallinnollisiin sanktioihin sovelletaan vakiintuneesti EIS:n 7 artiklan 1 kappaleen ilmaisemaa rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta.⁵² Niin ikään hallinnollisten sanktioiden oikeusturvan kannalta on keskeistä huomioida myös EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla, joka kieltää syyttämistä ja rankaisemasta kahdesti.⁵³ Tämän *ne bis in idem* -periaatteen ilmaiseman artiklan 1 kappaleen 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.

Näiden Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten osalta on lisäksi huomattava, että niiden sisältöä ei ole määritelty täsmällisesti artikloja koskevissa sopimusteksteissä. Sopimustekstien sijaan määräykset saavat keskeisen sisältönsä vasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä niille annettujen tulkintojen kautta. EIT:n ratkaisukäytännön perusteella on myös tapauskohtaista, missä laajuudessa esimerkiksi mitään oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa sopimusmääräystä sovelletaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muun muassa hyväksynyt ratkaisuisaan syyttömysolettaman, itsekriminointisuojaan ja suullisen käsittelyn tapauskohtaisen kaventamisen, kunhan oikeudenmukainen oikeudenkäynti toteutuu kokonaisuutena.⁵⁴

3.4 Hallinnon yleislait osana liikennevirhemaksun kohteen oikeusturvaa

Mäenpään mukaan hallinto-oikeuden tehtävänä on rajoittaa viranomaisten käyttämä julkinen valta lainmukaisiin puitteisiin. Hallinnon lainalaisuuden, toimivallan lakisidonnaisuuden, hallintomenettelyä koskevien vaatimusten ja oikeusturvajärjestelyjen ensisijaisena tarkoituksena on suojata yksityisen oikeuksia viranomaisten vallankäytöltä.⁵⁵ Hallintoasiassa

⁵² Ks. EIS:n 7 artiklan soveltamisesta hallinnollisiin sanktioihin esim. *Öztürk v. Saksa* 1984, kohta 49. Ks. myös PL 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisesta hallinnollisiin sanktioihin esim. OM 4.12.2024, s. 217 ja *Kiiski-Koillinen* 2015, s. 92–94.

⁵³ Ks. EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan soveltamisesta hallinnollisiin sanktioihin esim. *Nykänen v. Suomi*, kohta 38–41.

⁵⁴ Ks. esim. *Janosevic v. Ruotsi* 2002, *O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta* 2007 ja *Jussila v. Suomi* 2006.

⁵⁵ *Mäenpää* 2023, s. 52.

yksilön oikeusturvan kokonaisuus muodostuu perus- ja ihmisoikeuksien sekä sanktiokohtaisten erityislakien lisäksi keskeisesti hallinto-oikeudellisten yleislakien säännöksistä. Esimerkiksi liikennevirhemaksujen kohteen oikeusturvaa määrittelevää keskeistä sääntelyä on tieliikennelain lisäksi hallintolaissa (HL, 434/2003) sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (HOL, hallintoprosessilaki, 808/2019).⁵⁶

Hallintolain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan palvelujen laadun ja tuloksellisuuden ohella edistää nimenomaan hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintoasiassa oikeusturvakeinoja voidaan ryhmitellä esimerkiksi preventiivisiin ja korjaaviin, joista preventiiviset liittyvät lähinnä viranomaisen menettelyn ja asian käsittelyn sääntelyyn, kun taas korjaavat takeet liittyvät hallintopäätöksen tai menettelyn korjaamiseen sekä päätöksen oikaisemiseen, muuttamiseen tai kumoamiseen.⁵⁷ Hallintolain keskeisistä korjaavista oikeusturvakeinoista oikaisuvaatimusmenettely voi johtaa hallintopäätöksen muuttamiseen, kumoamiseen tai oikaisuvaatimuksen hylkäämiseen (HL 49 g §). Virheen korjaaminen voi puolestaan johtaa, pääsääntöisesti asianosaisen eduksi, virheellisen päätöksen poistamiseen ja asian uudelleen ratkaisuun tai kirjoitus- tai laskuvirheen korjaamiseen (HL 50 §, HL 51 §). Hallintokantelu taas voi johtaa virheellisesti toimineelle annettavaan laillisuusvalvonnalliseen ohjaukseen (HL 53 c §).

Edellä mainitut hallintolain mukaiset korjaavat oikeusturvakeinot muodostavat liikennevirhemaksun kohteen jälkikäteistä oikeusturvaa liikennevirhemaksun määräämisen jälkeen. Preventiiviset oikeusturvatakeet taas muodostavat ennakkollista suojaa ennen liikennevirhemaksun määräämistä. Liikennevirhemaksun kohteen näkökulmasta keskeisiä suojaavia oikeusturvakeinoja ovat hallintolain viranomaisen menettelyä määrittelevät säännökset. Viranomaisen on muun muassa huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset (HL 31.1 §). Lisäksi asianosaiselle on pääsäännön mukaan ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun (HL 34.1 §). Näiden keskeisten menettelyä koskevien säännösten lisäksi olennaista viranomaisen menettelyä rajoittavaa ja siten

⁵⁶ Hallinnon yleislakeja ovat lisäksi muun muassa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) ja julkisen toiminnan tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019). Ks. hallinnon yleislajeista tarkemmin Mäenpää 2023, s. 48–49.

⁵⁷ Mäenpää 2023, s. 303–304.

yksityisen ennakkollista oikeussuojaa vahvistavaa sääntelyä sisältyy myös muun muassa hallintolain 2 lukuun, johon on säädetty hyvän hallinnon perusteista.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään puolestaan oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista hallintoasiaa ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevassa oikeudenkäynnissä (HOL 1 §). Hallintoprosessin lähtökohtana on, että yksityinen asianosainen voi yleensä hoitaa asiansa hallintotuomioistuimessa ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä.⁵⁸ Se on oikeusturvajärjestely, jossa ratkaistaan hallinnossa eli julkisvallan käytössä hallintoviranomaisen ja kansalaisten välillä syntyneet hallintotoimen lainmukaisuutta koskevat erimielisyydet.⁵⁹ Hallintoprosessin tehtävä on oikeussuojan antaminen ja yksittäisessä hallinnollisessa asiassa sen vahvistaminen, mitä on pidettävä lainmukaisena.⁶⁰

Hallinto-oikeuteen valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta (HOL 6 §). Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että viranomaisen tekemä päätös on lainvastainen (HOL 13.1 §). Päätös on lainvastainen esimerkiksi silloin, kun viranomainen on soveltanut lakia virheellisesti, soveltanut päätöksen perusteena väärää säädöstä tai säännöstä, tehnyt menettelyvirheen tai ylittänyt toimivaltansa.⁶¹ Lainmukaisuuden arvioinnissa ratkaisevaa on se, onko hallintoviranomainen lain mukaan voinut päätyä tekemäänsä ratkaisuun, eikä sen sijaan se, onko ratkaisu tuomioistuimen mielestä tarkoituksenmukainen ja järkevä.⁶² Hallinto-oikeuden arvioinnin kohteena on siten päätöksen lainmukaisuus, ei sen tarkoituksenmukaisuus. Näin ollen arviointi kohdentuu ensisijaisesti viranomaisen toiminnan ja sen tekemän päätöksen lainmukaisuuteen, eikä esimerkiksi yksilön syyllisyyteen.

Kuten viranomaisella hallintomenettelyssä, myös hallintotuomioistuimella on velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä. Hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi ja sen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat (HOL 37.1–2 §). Nämä velvollisuudet mahdollistavat osaltaan asianosaisen toimimista hallintoprosessissa ilman oikeudellista apua. Samanaikaisesti kuitenkin myös asianosaisen ja päätöksen tehneen

⁵⁸ HE 29/2018 vp, s. 49.

⁵⁹ Vuorenperä ym. 2021, s. 68.

⁶⁰ Hämäläinen ym. 2024, s. 38.

⁶¹ HE 29/2018 vp, s. 82.

⁶² Kuusiniemi 2020, s. 193.

viranomaisen on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla (HOL 37.3 §).⁶³ Asetelma poikkeaa sekä hallintomenettelyn että hallintoprosessin osalta olennaisesti rikosprosessista, jossa epäillyn ei tarvitse myötävaikuttaa asian selvittämiseen millään tavalla, vaan viranomaisen on selvitettävä lähtökohtaisesti asian laadun edellyttämällä tavalla esitutkinnassa epäilty rikos sekä osoitettava vielä rikosepäilyn kohteen syyllisyys suurella varmuudella toteen.

Hallinto-oikeudellinen tuomioistuinjärjestelmä on kaksiportainen toisin kuin yleinen tuomioistuinjärjestelmä, joka on kolmivaiheinen. Hallintopäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen (HOL 7 §), ja hallinto-oikeuden päätöksestä on haettava valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta (HOL 107.1 §). Toisin kuin rikosprosessissa, tuomioistuimen päätöksen osalta ei ole asetettu hallinnollisessa järjestelmässä selkeää näyttökynnystä siitä, minkälaista selvityksen tulee olla, jotta päätös voidaan siihen perustaa.⁶⁴ Näyttökynnyksellä tarkoitetaan selvityksen laadullista riittävyyttä eli sitä, kuinka lähelle aineellista totuutta hallintotuomioistuimen on asian ratkaisemiseksi päästävä.⁶⁵ Rikosasiassa vastaajan tuomitseminen edellyttää, ettei syyllisyydestä jää varteenotettavaa epäilyä (OK 17:3.2).⁶⁶ Näin ollen voidaan todeta, että rikosasiassa näyttökynnys on lähtökohtaisesti korkeammalla kuin liikennevirhemaksua koskevaa asiaa ratkaistaessa.

3.5 Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta sekä niiden rajoitusedellytykset

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeistä on niiden normatiivisen sisällön lisäksi erityisesti se, miten niiden toteutuminen pyritään varmistamaan ennakkollisesti lainsäädäntöprosessissa ja jälkikäteisesti lain soveltamistilanteissa. Perus- ja ihmisoikeuksien

⁶³ Hallintotuomioistuimen selvitysvelvollisuudesta on esitetty erilaisia näkökulmia oikeuskirjallisuudessa. Anna-Stiina Tarkka on todennut, että KHO:n ratkaisukäytännön perusteella tuomioistuimen oma-aloitteisen selvittämisen sijaan vastuuta asian selvittämisestä on siirretty osapuolille (Tarkka 2018, s. 531 ja 535). Koivuluoman ja muiden mukaan hallintolainkäytön osapuoliasetelma ei ole selvä, mutta heidän mukaansa selvitysvelvollisuus ja oikeus selvityksen antamiseen kuuluvat ensisijaisesti oikeudenkäynnin osapuolille (Koivuluoma ym. 2020, s. 172). Vaikka selvitysvelvollisuus kohdistuukin ensisijaisesti asian osapuoliin, tuomioistuimen on kuitenkin viime kädessä huolehdittava siitä, että osapuolet selvittävät asiaa laadun edellyttämällä tavalla, jotta päätöksen perusteena on riittävästi luotettavaa tietoa. Tässä mielessä asian selvittäminen hallintoprosessissa näyttäytyy osapuolten ja tuomioistuimen yhteistyönä.

⁶⁴ Ks. tästä esim. Tarkka 2018, s. 534: ”Hallintoprosessissa näyttökynnyksen taso on luonteeltaan suhteellinen ja vaihtelee tapauskohtaisesti muun muassa asian laadun perusteella”.

⁶⁵ Tarkka 2018, s. 522–523.

⁶⁶ Heleniuksen ja Linnan mukaan sanamuotoa on keskeistä tulkita niin, ettei asiassa ole mitään järkevänä pidettävää syytä katsoa, ettei syytetty olisi syyllinen tekoon. Jos asiasta jää epävarmuutta tai todistusaineistoon epäselvyyttä, asia tulee ratkaista syytetyn eduksi. (Helenius–Linna 2024, s. 517.)

toteutumisen ennakkollisen varmistamisen osalta eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeisin rooli. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslainmukaisuuden valvonta eli antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PL 74 §). Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä.

Perustuslakivaliokunnan lisäksi eduskunnan puhemiehen tehtävänä on valvoa perustuslain noudattamista käsiteltäessä asioita täysistunnossa.⁶⁷ Puhemies saa kieltäytyä ottamasta asian käsittelyyn tai tehdyn ehdotuksen äänestykseen, jos hän katsoo sen olevan vastoin perustuslakia (PL 42.2 §). Puhemiehen tehtävään kuuluu myös sen valvonta, onko perustuslakivaliokunnan tekemät huomautukset otettu asianmukaisesti huomioon asian jatkokäsittelyssä.⁶⁸ Puhemiehen roolia korostaa perustuslakivaliokunnan käytännössä yleistynyt menettely, jossa perustuslakivaliokunta ponnessa toteaa lakiehdotuksen olevan käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että sen tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.⁶⁹ Lainsäädäntö ei tosin näyttäisi estävän sellaista menettelyä, jossa lakiehdotus lähetettäisiin perustuslakivaliokunnan huomautusten perusteella tehtyjen tarkistusten jälkeen uudelleen lausuttavaksi.

Tuomioistuimilla on perustuslain 106 §:n etusijasäännöksen nojalla ohut jälkikäteinen valta tutkia ja valvoa lakien perustuslainmukaisuutta yksittäisessä tapauksessa.

Tuomioistuinvalvonta on tässä suhteessa viimekäteistä ja tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että ratkaisun lopputulos ei ole yksittäisen oikeustapauksen soveltamistilanteessa ilmeisesti perustuslain vastainen.⁷⁰ Tuomioistuimen perustuslainmukaisuuden valvonta kohdistuu yksittäistapauksessa säännöksen ja perusoikeuden väliseen ilmeiseen ristiriitaan, minkä vuoksi tuomioistuinvalvonnan voidaan todeta olevan luonteeltaan pistemäistä.

Tuomioistuin arvioi kysymystä konkreettisessa oikeustapauksessa, kun taas

⁶⁷ HE 1/1998 vp, s. 126. Huomaa myös tässä suhteessa valtioneuvoston oikeuskanslerin rooli valtioneuvoston virkatointen laillisuuden valvonnassa (PL 108 §, laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 2 §).

⁶⁸ HE 1/1998 vp, s. 126.

⁶⁹ Viljanen 2011, teoksessa Perusoikeudet, alaluku Puhemiehen valvontatehtävä.

⁷⁰ PeVM 10/1998 vp, 30.

perustuslakivaliokunnassa perustuslainmukaisuutta tutkitaan yleisellä tasolla abstraktisena kysymyksenä.⁷¹ Myös eduskunnan puhemiehen asema huomioiden voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnalla on instituutiona selvästi keskeisin rooli perustuslainmukaisuuden valvonnassa.

Liikennevirhemaksujen kohteen oikeussuojaa tarkasteltaessa on huomattava, että lähes kaikkia perusoikeuksia voidaan rajoittaa eli niihin voidaan säätää tavallisella lailla perusoikeusrajoituksia, kuten on tehty liikennevirhemaksua koskien. Tällaisissa tapauksissa laki on käynyt lainsäädäntöprosessissa ennakkollisen valvonnan läpi, joten sen pitäisi lähtökohtaisesti olla perustuslainmukainen. Perusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeussäännöksen soveltamisalaan kuuluvan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein.⁷² Perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät perusoikeussäännöksiin sisällytettyjen lakivarausten sekä perusoikeuksia koskevien yleisten oppien perusteella.⁷³ Perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeus ei sisällä lakivarausta, joten sen sisältämien oikeusturvaelementtien rajoittamisessa on noudatettava perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoiltujen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella rajoitusten tulee ensinnäkin perustua eduskunnan säätämään lakiin. Toisekseen niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Kolmanneksi niiden tulee olla hyväksyttäviä eli painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia sekä suhteellisuusvaatimuksen mukaisia eli välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Neljäntenä edellytyksenä on, että tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, eikä rajoituksia, jotka ovat ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä perusoikeusrajoitusten säätämisen yhteydessä.⁷⁴

Liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojakysymyksiä tarkasteltaessa on huomioitava, että perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskeviin oikeusturvan takeisiin on voitu tehdä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta valtiosääntöisesti hyväksyttäviä rajoituksia. Lainsäätäjän on

⁷¹ Viljanen 2011, teoksessa Perusoikeudet, alaluku Perustuslain etusija.

⁷² Viljanen 2001, s. 14.

⁷³ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

⁷⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 5. Ks. perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä tarkemmin esim. Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset 2001.

kuitenkin oikeusturvan takeita rajoittaessa varmistettava, että yksilön oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei vaarannu yksittäistapauksessa.⁷⁵ Rajoitusta siis arvioidaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa sijoittamalla se osaksi sääntelyn muodostamaa kokonaisuutta.⁷⁶ Näin ollen liikennevirhemaksusääntelyn arvioinnissa ei ole keskeistä ainoastaan yksittäisen oikeusturvatakeen rajoituksen muodollinen hyväksyttävyyys, vaan ennen kaikkea se, että sääntelykokonaisuus turvaa yksilön oikeusturvan perusoikeusrajoituksista huolimatta kokonaisuutena valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla.

⁷⁵ HE 309/1990 vp, s. 74.

⁷⁶ Ks. PeVL 39/2017 vp, s. 3–4.

4 Liikennevirhemaksumenettely oikeussuojan näkökulmasta

4.1 Liikennevirhemaksun määrääminen erityisesti liikenteenvalvojan havaitseman liikenne rikkomuksen perusteella

Hallinnollisten sanktioiden kohteen menettelyllinen oikeusturva muodostuu keskeisesti tieliikennelain 6 luvun liikennevirhemaksuja koskevasta sääntelystä, jossa erotetaan toisistaan kaksi poikkeavaa liikennevirhemaksun määräämismenettelyä: ajoneuvo kohtaisia liikennevirhemaksuja koskeva menettely sekä muunlaisia liikennevirhemaksuja koskeva menettely.⁷⁷ Ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen perustuu automaattisesti tai muutoin ajoneuvoa pysäyttämättä havaittuun liikenne rikkomukseen, kun taas muunlaisen liikennevirhemaksun määrääminen perustuu liikenteenvalvojan omakohtaisiin havaintoihin liikenne rikkomuksesta.

Näiden kahden erilaisen määräämismenettelyn osalta on huomattava, että vaikka tieliikennelaissa on sääntelyä pelkästään ajoneuvo kohtaista liikennevirhemaksumenettelyä koskien, ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun määräämisessä kuitenkin noudatetaan täydentävästi muunlaisten liikennevirhemaksujen määräämistä koskevia säännöksiä. Näiden kahden menettelyn erottaminen on erityisen tärkeää, sillä niiden sääntelystä aiheutuu merkittäviä eroja liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojaa kokonaisuutena arvioiden. Tässä mielessä onkin merkille pantavaa, ettei menettelyjä ole systemaattisesti erotettu omiin lukuihinsa, mikä osaltaan vaikeuttaa sääntelyn hahmottamista ja soveltamista.

Liikenteenvalvojan omakohtaisten havaintojen perusteella määrättävän liikennevirhemaksun saadaan TLL 160 §:n 1 momentin perusteella määrätä tieliikennelain 162–172 §:ssä säädettyjen liikenne rikkomusten seuraamuksena. Mainittujen pykälien perusteella voidaan määrätä liikenne rikkomuksesta riippuen 20–200 euron suuruinen liikennevirhemaksu. Liikennevirhemaksun määrää liikenteenvalvoja, jolla tarkoitetaan poliisia, rajavartijaa ja tullivirkailijaa (TLL 160.1 ja 181 §). Jos samalla kertaa määrätään kahdesta tai useammasta liikenne rikkomuksesta liikennevirhemaksu, virhemaksua korotetaan 40 eurolla siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin virhemaksu (TLL 160.2 §).

⁷⁷ Vrt. Tieliikennelain 160 §:n otsikko ”Liikennevirhemaksun määrääminen” ja 161 §:n otsikko ”Ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen”.

Lainsäätäjät on asettanut liikennevirhemaksun määräämiselle useita selkeitä ja ehdottomia kieltoja. Ensinnäkään liikennevirhemaksua ei saa määrätä, jos tienkäyttäjää epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa (TLL 160.4,1 §). Toisekseen virhemaksua ei saa määrätä, jos tienkäyttäjälle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus (TLL 160.4,2 §). Nämä säännökset ilmaisevat *ne bis in idem* -kieltoa, jonka mukaan ketään ei saa syyttää tai rangaista kahdesti samasta teosta.

Liikennevirhemaksua ei tule myöskään määrätä, jos tienkäyttäjää epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta (TLL 160.4,3 §). Lain esitöiden mukaan säännöksessä on kysymys konkurrenssitilanteesta, jossa liikennevirhemaksua ei määrätä missään tilanteessa, jossa samalla teolla epäillään tehdyksi mikä tahansa rikos.⁷⁸ Sen voidaan kuitenkin katsoa myös laajentavan *ne bis in idem* -periaatteen soveltamisalaa entuudestaan.⁷⁹ Kiellon määrätä liikennevirhemaksun, jos liikennevirhemaksu käsitellään pysäköinninvalvonnasta annetun lain mukaisessa järjestyksessä (TLL 160.4,4 §), voidaan hieman vastaavasti nähdä varmistavan, ettei kahta prosessia ole *ne bis in idem* -kiellon vastaisesti samanaikaisesti vireillä. Viimeisenä on kielletty määräämästä liikennevirhemaksua, jos liikennevirhemaksun tekijä ei ole tekohetkellä täyttänyt viittätoista vuotta (TLL 160.4,5 §). Vastuukäraja on sama kuin rikoslaissa (RL 3:4.1).

Jo TLL 160 §:n 1 momentin sanamuodosta ”saadaan määrätä” ilmenee, että liikennevirhemaksun määrääminen on lähtökohtaisesti harkinnanvaraista. Tätä harkinnanvaraisuutta nähdäkseni korostaa TLL 160 §:n 3 momentti, jonka mukaan liikennevirhemaksun sijaan on annettava huomautus, jos liikennevirhemaksu on vähäinen. Lain esitöissä ei ole annettu esimerkkejä niistä tilanteista, jotka voitaisiin käsitellä huomautuksella. Toimenpiteistä luopumista koskevan TLL 160 §:n 5 momentin mukaan seuraamus on jätettävä määräämättä, jos liikennevirhemaksu on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta

⁷⁸ HE 180/2017 vp, s. 271.

⁷⁹ Lainsäätäjän tahtotilana näyttää olleen, että tekokäsitettä tulkitaan laajemmin kuin rikosoikeuden tekokäsitettä ja että käsitteen alan laajennetaan kattamaan myös tilanteet, jotka rikoslain tekokäsitteen ja konkurrenssiopin valossa voitaisiin nähdä erillisinä tekoina. Nimittäin esityksessä esimerkkinä käytetty punaista liikennevaloa päin käveleminen ja ohi ajavan auton potkaiseminen voidaan nähdä kahtena toisistaan erillisenä tekona, eikä siten *ne bis in idem* -sääntöä tarvitsisi soveltaa. Vielä selkeämpi on esityksessä käytetty esimerkki virhemaksulla käsiteltävästä ylinopeudesta ja huumausaineen käyttörikoksesta. Nämä ovat rikosoikeudellisesti selkeästi toisistaan erillisiä tekoja, mutta lainsäätäjän tahtotilan mukaan ylinopeudesta ei voi antaa siitä huolimatta erillistä liikennevirhemaksua. Huomionarvoista on, että mikään ei estäisi (muiden edellytysten täytyessä) rankaisemasta tämänkaltaisessa tilanteessa omina rikoksinaan liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, huumausaineen käyttörikoksesta ja rattijuopumuksesta. Tietenkin tässä arvioinnissa huomioitaisiin muutkin, kuten konkurrenssioppia ja yhteisen rangaistuksen mittaamista, koskevat rikosoikeudelliset konstruktiot.

huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta. Lain esitöiden mukaan toimenpiteistä luopumista arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota olosuhteisiin, mutta myös kuljettajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, kuten ikään, terveydentilaan ja kehitystasoon.⁸⁰ Säännökset toimenpiteistä luopumisesta ja huomautuksesta rinnastuvat toisiinsa, sillä molemmat johtavat liikennevirhemaksun määräämättä jättämiseen. Molemmat niistä myös jättävät avoimen muotoilunsa vuoksi viranomaiselle merkittävän harkintamarginaalin. Näitä viranomaiselle harkintavaltaa jättäviä oikeudellisia toimivaltasäännöksiä tarkastellaan tarkemmin tutkielman luvussa 6.3.

4.2 Liikennevirhemaksun määrääminen ajoneuvokohtaisesti

Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu saadaan määrätä TLL 161 §:n 1 momentin mukaan moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tehdyn sellaisen liikenne rikkomuksen seuraamuksena, joka on havaittu automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä ja joka koskee: 1) henkilökohtaisen turvalaitteen käyttämättä jättämistä; 2) punaisen liikennevalon noudattamatta jättämistä; 3) tieliikennelaisissa tarkoitettua etuajo-oikeutta, väistämisvelvollisuutta, kieltoa, rajoitusta tai määräystä osoittavan liikennemerkin noudattamatta jättämistä tai sääntöliikennemerkin noudattamatta jättämistä; 4) ajoneuvo kohtaisen nopeusrajoituksen noudattamatta jättämistä; 5) häiritsevää tai tarpeetonta ajoa koskevan kiellon noudattamatta jättämistä tai 6) viestintävälineen käyttöä koskevan kiellon noudattamatta jättämistä.

Tieliikennelain 161 §:ssä on edellä luetelluin tavoin määritelty suppeasti ne liikenne rikkomukset, joiden seuraamuksena ajoneuvo kohtainen liikennevirhemaksu voidaan määrätä. Tästä huolimatta TLL 161 § ei ole itsenäinen tietyn teon sanktiointia koskeva säännös vaan siinä tarkoitettujen tekojen sanktioinnista ja määrättävän seuraamuksen suuruudesta säädetään lain 162–172 §:ssä, jotka edellyttävät subjektiivista syyksiluettavuutta.⁸¹ Mainituissa sanktioinnin sisältävissä pykälissä viitataan edelleen kutakin rikkomusta koskeviin tieliikennelain säännöksiin. Ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä koskeva TLL 161 § on tältä osin viittausketjultaan epäselvä.⁸²

⁸⁰ HE 180/2017 vp, s. 272.

⁸¹ Melander 2018, s. 7.

⁸² TLL 161 § ei sisällä sanamuodon ”liikenne rikkomuksen” lisäksi mitään viittauksia esimerkiksi 162–172 §:n liikenne rikkomuksia koskeviin säännöksiin, eikä näin ollen myöskään tarkempia viittauksia asianomaisiin

Huomattavin ero muihin liikennevirhemaksuihin verrattuna aiheutuu ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn vastuusääntelystä. Tieliikennelain 176 §:n 1 momentin mukaan liikenne rikkomuksen seurauksena määrätystä ajoneuvo kohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaa ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Momentin sanamuodon perusteella voidaan todeta, että ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen perustuu ajoneuvon rekisteritietojen perusteella tehtyyn olettamään liikenne rikkomuksen tekijästä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan olettamus perustuu siihen, että omistajalla, haltijalla ja tilapäisellä käyttäjällä on usein tieto siitä, kenen käytössä ajoneuvo on ollut. Käyttövastaavan osalta oletetaan ajoneuvolakiin säädetyn velvollisuuden perusteella varmuudella, että hänen tiedossaan on ajoneuvoa rikkomuksen tekohetkellä kuljettanut henkilö.⁸³ Ajoneuvolain 90 §:n 2 momentin perusteella käyttövastaavan on oltava auton pääasiallinen kuljettaja tai jollei autolla ole pääasiallista kuljettajaa, käyttövastaavalla on oltava tiedot auton kuljettajista.

Edelleen TLL 176 §:n 1 momentin vastuusääntelyn mukaan ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä on vastuusta vapaa, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt liikenne rikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä.⁸⁴ Vastuusta vapautuminen edellyttää esimerkiksi valvontaviranomaisen teknisen valvonnan valokuvaa, matkalippuja tai muuta kirjallista taikka henkilöltä hankittua selvitystä siitä, että hän ei ollut kuljettanut ajoneuvoa rikkomuksen tekohetkellä.⁸⁵ Käyttövastaava sen sijaan on vastuusta vapaa vain TLL 176 §:n 1 momentin mukaan ilmoittamalla, kenen käytössä moottorikäyttöinen ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä taikka ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi on anastettu. Tämä ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun vastuusta vapautumista koskeva sääntely ilmentää poikkeuksellista vastuu olettamään perustuvaa käännettyä todistustaakkaa: liikennevirhemaksun kohteen on riittäväällä varmuudella osoitettava syyttömyytensä liikenne rikkomukseen sen sijaan, että viranomaisella on velvollisuus osoittaa rikkomukseen syyllistynyt.

tieliikennelain säännöksiin. Melander ehdotti tältä osin asiantuntijalausunnossaan sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta, että saattaisi olla selvyuden vuoksi perusteltua viitata vähintään niihin sanktiosäännöksiin, joissa mainitut teot sanktioidaan (Melander 2018, s. 10). Tätä perusteltua huomautusta ei kuitenkaan otettu huomioon.

⁸³ HE 180/2017 vp, s. 276.

⁸⁴ Pysäköinnistä annetun lain (729/2011) 9 §:n 2 momenttiin on säädetty samoin sanamuodoin vastuusta vapautumisen todennäköisyyskynnyksestä, jonka tulkinta eri oikeusasteissa ei ole osoittautunut yksiselitteiseksi. Ks. KHO 2014:164.

⁸⁵ HE 180/2017 vp, s. 276.

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen edellyttää, että rikkomuksen tekijä on valokuvattu tai vastaavalla teknisellä järjestelmällä tallennettu siten, että hänet voidaan tunnistaa (TLL 161.2 §), minkä voidaan katsoa parantavan liikennevirhemaksun kohteen mahdollisuuksia osoittaa syyttömyytensä rikkomukseen. Samalla kuitenkin kuulemisvelvollisuutta koskevaan pääsääntöön on tehty poikkeus, jonka mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen ennen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä vain, jos se erityisestä syystä on tarpeen (TLL 161.3 §). Ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastuussa olevan selvittämiseksi voidaan lisäksi tarvittaessa suorittaa poliisilain 6 luvussa tarkoitettu poliisitutkinta (TLL 176.2 §). Tämän tai kuulemista koskevan säännöksen soveltamisesta ei ole annettu lain esitöissä minkäänlaisia esimerkkejä.

Ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksumenettelyä koskien on huomattava, että menettelyyn sovelletaan edellä käsiteltyjen säännösten ohella täydentävästi muita tieliikennelain 6 luvun menettelysääntöjä, vaikka tämä ei ilmenekään selkeästi lakitekstistä eikä esitöistä. Esimerkiksi monet TLL 160 §:n 4 momentin ehdottomista kielloista ilmentävät perus- ja ihmisoikeuksiin kytkeytyvää *ne bis in idem* -periaatetta, joten on selvää, että niitä sovelletaan myös ajoneuvokohtaiseen menettelyyn. Niin ikään huomautusta ja toimenpiteistä luopumista koskevien säännösten osalta voidaan perustellusti päätyä samaan näkemykseen.

Nimittäin huomautusta ja toimenpiteistä luopumista koskevia TLL 160 §:n 3 ja 5 momentteja sovelletaan sanamuotonsa mukaan liikenne rikkomukseen, johon myös ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen perustuu. Näin ollen lain sanamuoto, sen systematiikka sekä perus- ja ihmisoikeudet huomioiden sanktion kohteelle lievempään lopputulemaan johtavia huomautusta ja toimenpiteistä luopumista koskevia säännöksiä voidaan soveltaa myös ajoneuvokohtaisessa liikennevirhemaksumenettelyssä. Myös Melanderin näkemyksen mukaan selvää tulee olla, että toimenpiteistä luopumista koskeva sääntely koskee niin liikennevirhemaksun kuin ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä, vaikka hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista (HE 180/2017 vp, s. 272) saa toisenlaisen käsityksen.⁸⁶

⁸⁶ Melander 2018, s. 9.

4.3 Liikennevirhemaksujen perusteella määrättävä ajokielto

Liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojan kokonaisuutta arvioitaessa on huomattava, etteivät liikennevirhemaksujen oikeudelliset vaikutukset rajoitu yksinomaan rahamääräiseen seuraamukseen. Tietyt liikennevirhemaksun perusteena olevat liikenne rikkomukset voivat toistuessaan johtaa myös ajokieltoon. Tämä ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi suoraan tieliikennelaista, joka sisältää vain ohuen viittauksen mahdolliseen ajokieltoon päätöksen sisältöä koskevassa 173 §:n 1 momentin 8 kohdassa. Kohdan mukaan liikennevirhemaksua koskevassa päätöksessä on selostettava liikenne rikkomuksesta mahdollisesti aiheutuvasta ajokiellosta.

Vaikkei tieliikennelaista asia ilmenekään, ajokieltoon määräämisestä säädetään ajokorttilain (AKL, 386/2011) 64, 65 ja 70 §:ssä. Näistä liikennevirhemaksujen kannalta merkityksellisin on AKL 65 §, jossa säädetään ajokieltoon määräämisestä toistuvien rikkomusten perusteella. Mainitun pykälän 1 momentin 1 kohdan perusteella poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon, jos haltija on vähintään neljästi kahden vuoden tai kolmesti vuoden kuluessa syyllistynyt moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan viestintävälineen kiellettyyn käyttöön ajon aikana, nopeusrajoituksen ylitykseen yli 10 kilometrillä tunnissa nopeusrajoituksen ollessa enintään 60 km/h, nopeusrajoituksen ylitykseen yli 15 kilometrillä tunnissa nopeusrajoituksen ollessa yli 60 km/h tai punaisen liikennevalo-opastimen noudattamatta jättämiseen. Näin ollen toistuvat liikennevirhemaksulla sanktioidut rikkomukset voivat johtaa ajokieltoon, joka voi olla AKL 66.3 §:n perusteella vähintään yhden ja enintään kuuden kuukauden pituinen.

Ajokieltoa koskien ei ole aina ollut selvää, onko kyseessä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, jota ei voi määrätä rikosoikeudellisen rangaistuksen tai siihen rinnastuvan hallinnollisen sanktion ohella samassa asiassa. Ajokorttilain uudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaan ajokielto on ajo-oikeuteen kohdistuva turvaamistoimenpide, jolla pyritään estämään ajoneuvon kuljettajan osallistuminen liikenteeseen silloin, kun katsotaan edellytysten siihen puuttuvan.⁸⁷ Korkein hallinto-oikeus on arvioinut asiaa samansuuntaisesti ennakkotapauksessa KHO 2014:95, jossa se on todennut, ettei toistuvien ylinopeuksien perusteella määrättävä ajokielto ole loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7.

⁸⁷ HE 212/2010 vp, s. 12.

lisäpöytäkirjan 4 artiklan *ne bis in idem* -kieltoa.⁸⁸ KHO on kuitenkin jättänyt lausumatta siitä, onko ajokieltoa nimenomaisessa tapauksessa pidettävä rangaistusluonteisena.⁸⁹

Ajokieltoa koskevissa esitöissä on todettu muun muassa, että ajokiellon tehokkuus perustuu ennalta estävyyteen, koettuun kiinnijäämisriskiin ja ajokiellon pituuteen.⁹⁰ Kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen hallinnollisen seuraamuksen rangaistusluonteisuuden arvioinnissa jopa keskeisin määrittävä tekijä on seuraamuksen rankaisullinen ja ennalta estävä tarkoitus, voidaan todeta ajokiellon olevan vähintään hyvin lähellä rikosoikeudellista seuraamusta ja sitä, ettei ajokieltoa pitäisi voida lähtökohtaisesti määrätä rikosoikeudellisen rangaistuksen rinnalla. On kuitenkin jälleen huomioitava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen tapauskohtaisuus.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä ajokiellon Engel-kriteerien mukainen rangaistusluonteisuus ja mahdollinen EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa koskeva ihmisoikeusloukkaus arvioidaan tapauskohtaisesti. Toistuvien liikenne rikkomusten seurauksena määrättävää ajokieltoa koskien Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut suhteellisen tuoreen *Matijašić v. Kroatia (2021)* -ratkaisun, jossa se totesi, että toistuvien rikkomusten perusteella automaattisesti seuraava ajokielto ei ole rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, eikä myöskään loukkaa *ne bis in idem* -kieltoa. EIT perusteli tulkintaansa muun muassa sillä, että tällaisen ajokiellon ensisijaisena tavoitteena oli liikenneturvallisuus, eikä tekijän rankaiseminen.⁹¹ Täten vaikuttaa selvältä, ettei ainakaan

⁸⁸ Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluja voidaan pitää mainitun ratkaisun osalta puutteellisina. Se on perusteluissaan vain todennut Engel-kriteerit, mutta jättänyt niitä näkyvästi soveltamatta tapaukseen. Niin ikään se on ainoastaan referoinut perusteluihinsa kaksi EIT:n ratkaisun lopputulemaa jättämättä nämäkin näkyvästi soveltamatta tapaukseen. KHO siis tekee tapauksessa ajatusloikan, jolla ikään kuin vain todetaan, ettei ajokielto ole tapauksessa ristiriidassa *ne bis in idem* -kiellon kanssa. Valittajan perustelut ovat ennakkopäätöksen valossa uskottavimmat myös Engel-kriteerien tulkinnan osalta.

⁸⁹ Ks. oikeustieteilijöiden korkeimman hallinto-oikeuden ajokieltoa koskevaan tulkintaan vuonna 2014 kohdistamasta kritiikistä Helsingin sanomien artikkeli Sajari 19.5.2014. Kyseisessä artikkelissa Sakari Melander on todennut, että ”Suomessa omaksuttu tulkinta siitä, että ajokiellossa olisi kyse vain hallinnollisesta turvaamistoimesta, on kyseenalainen ja ongelmallinen. Ajokiellot rinnastuvat rikosoikeudelliseen seuraamukseen, kun otetaan huomioon ajokiellon tosiasiallinen ankaruus epäillyn kannalta”. Samassa artikkelissa Jussi Tapani on todennut, että ”Ajokieltojen menettely on vähintään ongelmallinen, eikä sitä voi perustella turvaamistoimena”. Vielä Mikko Vuorenpää on todennut, että ”Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan hallinnolliset seuraamukset, joilla on rikoksia ennalta ehkäisevä tarkoitus, voidaan rinnastaa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Siksi on ongelmallista, jos rikosprosessissa määrätyn sakkorangaistuksen lisäksi poliisi määrää vielä erikseen ylinopeudesta ajokiellon”.

⁹⁰ HE 212/2010 vp, s. 12.

⁹¹ *Matijašić v. Kroatia*, kohdat 27–38. Huomaa myös, että EIT ryhmittelee tapauksessa ajokiellot kahteen eri ryhmään, joita se arvioi eri tavalla. Nämä ryhmät ovat 1) rangaistuksen ohella määrättävä ajokielto ja 2) toistuvien vähäisten rikkomusten perusteella automaattisesti seuraava ajokielto.

toistuvien liikenerikkomusten perusteella Suomessa määrättävä ajokielto ole ne bis in idem -kiellon näkökulmasta ongelmallinen.

Liikennevirhemaksujen kohteen oikeussuojan kokonaisarviointia ajatellen ajokieltojen lisäksi merkityksellisiä ovat osaltaan myös ajokieltojen rekisteröintiä koskevat velvoitteet. Poliisin on nimittäin salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava liikenneasioiden rekisteriin muun muassa ajokiellon määräämisestä sekä liikenerikkomuksen johdosta määrätystä seuraamuksesta (AKL 101.1,4 § ja TLL 185 §). Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 38 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan tällaista tietoa saa säilyttää poliisin tietojärjestelmissä viisi vuotta. Viranomaisen rekistereihin siis jää merkintä paitsi henkilölle määrätystä liikennevirhemaksuista perusteineen myös ajokieltoseuraamuksista, mikä on huomioitava liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojan kokonaisarvioinnissa.

4.4 Liikennevirhemaksuja koskevan päätöksen sisältö ja muutoksenhaku

Sekä ajoneuvokohtaisia että muunlaisia liikennevirhemaksuja koskevassa päätöksessä on mainittava ensinnäkin käsittelijän nimi ja virka-asema, virheen tai rikkomuksen laatu, teko-aika ja -paikka, sovellettavat lainkohdat, maksettava määrä sekä selostus liikenerikkomuksesta mahdollisesti aiheutuvasta ajokiellosta (TLL 173.1 §). Toisekseen liikennevirhemaksuja koskevaan päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet (TLL 173.2 §). Kolmanneksi ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen on liitettävä rikkomuksen tekijän valokuva tai muu tallenne, josta hänet voidaan tunnistaa, kun taas muunlaista liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen valokuva voidaan liittää (TLL 173.2–3 §).

Liikennevirhemaksua koskevan päätöksen muutoksenhaku rakentuu tavanomaisen hallinto-oikeudellisen järjestelmän varaan. Päätökseen saa vaatia oikaisua hallintolaissa säädetyllä tavalla sekä oikaisuvaatimusta koskevaan päätökseen muutosta hallintoprosessilaissa säädetyssä järjestyksessä (TLL 193.1 §). Oikaisun vaatiminen on maksutonta,⁹² mutta valittamisesta peritään tuomioistuinmaksulain (1455/2015) 2 §:n 1 momentin mukaan 250 euron oikeudenkäyntimaksu, joka saman lain 9 §:n mukaan kuitenkin palautetaan, jos

⁹² HE 180/2017 vp, s. 154.

hallinto-oikeus muuttaa päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Valittamisen maksullisuuden voidaan ajatella jossain määrin vähentävän valitusten määrää.⁹³

Yhteenvetona voidaan todeta, että liikennevirhemaksua koskevan päätöksen sisällöllisistä vaatimuksista on säädetty muutoksenhakua ajatellen kattavasti. Nämä sisällölliset vaatimukset muodostavat keskeisen edellytyksen sille, että liikennevirhemaksun kohde kykenee arvioimaan päätöksen lainmukaisuutta ja harkitsemaan oikeussuojakeinojen käyttämistä. Lisäksi ajoneuvo kohtaista liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen liitettävä kuva on olennainen asianosaisen puolustautumismahdollisuuksien kannalta. Nimittäin sanktion kohteen olisi ilman kuvaa huomattavasti vaikeampaa osoittaa syyttömyyttään liikenne rikkomukseen.

4.5 Rikosprosessuaalinen rikesakkomenettely vertailukohtana liikennevirhemaksuille

Tieliikennelain 1.6.2020 voimaan tulleella uudistuksella lain 160–180 a §:ään säädettiin liikenne rikkomuksista ja niiden seuraamuksena määrättävistä hallinnollisista liikennevirhemaksuista. Samalla kumottiin liikenne rikkomusta koskeva rangaistussäännös TLL 103 § (567/2005) sekä rikesakkorikkomuksista annetun lain (RSRL, 986/2016) 2–11 §:t, jotka koskivat erinäisiä tieliikennelainsäädännön rikkomuksista määrättäviä rikesakkoja. Rikesakon määräämismenettelyssä noudatettiin sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa (SML, sakkomenettelylaki, 754/2010) säädettyjä menettelysääntöjä.

Rikesakko voitiin lähtökohtaisesti määrätä sakkomenettelylain mukaan yksinkertaisessa ja selvässä asiassa rikkomuksesta, jonka rangaistukseksi rikesakko oli erikseen laissa säädetty (SML 1.1,2 §). Yksinkertaisuuden ja selvyuden lisäksi edellytettiin sitä, että epäilty luopui oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostui asian ratkaisemiseen sakkomenettelylain järjestyksessä (SML 4.1 §). Mikäli nämä edellytykset eivät täytyneet, poliisin tuli toimittaa esitutkintalain (ETL, 805/2011) 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettu suppea esitutkinta, jossa selvitettiin vain välttämättömät seikat (SML 7.2 §). Ajoneuvo kohtaisen rikesakon

⁹³ Liikennevirhemaksun valituksesta lähtökohtaisesti perittävä oikeudenkäyntimaksu voi muodostua suhteellisesti merkittäväksi ottaen huomioon liikennevirhemaksujen korkeintaan 200 euron suuruus. Näin ollen valituksen tekeminen sisältää taloudellisen riskin, joka saattaa muodostua esteeksi asian saattamiselle tuomioistuimen tutkittavaksi. Näin vaikuttaa käyneen pysäköintivirhemaksujen osalta, sillä valittamisen maksullisuus on vähentänyt niistä tehtyjen valitusten määrää (HE 180/2017 vp, s. 160).

määräämisen osalta on huomattava, ettei sen osalta edellytetty epäillyn suostumusta (SML 4.3 §).

Rikesakkomenettelyä koskien oli säädetty liikennevirhemaksusääntelyn tavoin erikseen rikesakon määräämisestä automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista liikenne rikkomuksista eli ajoneuvokohtaisesta rikesakkomenettelystä. Ajoneuvokohtaista rikesakkoa koskevasta menettelystä oli säädetty pääosin SML 3 luvussa, jonka 14 §:ssä ajoneuvokohtaisessa menettelyssä käsiteltävät liikenne rikkomukset oli rajattu nopeuden ylityksiin enintään 20 kilometrillä tunnissa sekä liikennemerkkien vastaiseen ajoon linja-auto- tai raitiovaunukaistalla.⁹⁴ Näin ollen soveltamisala oli huomattavasti rajatumpi kuin ajoneuvokohtaisissa liikennevirhemaksuissa.

Ajoneuvokohtainen rikesakko määrättiin liikennevirhemaksumenettelyn tavoin ajoneuvon kuljettajaa selvittämättä sille luonnolliselle henkilölle, joka rikkomuksen tekoaikana oli ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä (SML 15.1 §). Käyttövastaavan osalta edellytettiin, että kaikki rikkomukseen liittyvät seikat huomioon ottaen voitiin pitää selvitetynä, että hän on rikkomuksen tekoaikana kuljettanut siihen käytettyä autoa (SML 15.2 §). Viranomaisella oli näin ollen käyttövastaavan osalta selvitettävä rikkomukseen syyllistynyt riittävällä varmuudella ennen rikesakkomääräyksen lähettämistä toisin kuin ajoneuvokohtaisessa liikennevirhemaksumenettelyssä.

Kuten voidaan huomata, sekä rikesakkomenettelyllä että liikennevirhemaksumenettelyllä on monia yhteneviä piirteitä. Sanktion kohteen oikeussuojaa ajatellen nämä menettelyt eroavat toisistaan merkittävimmin seuraamuksen vastustamisen oikeusvaikutuksilta eli niiden menettelysääntöjen osalta, joita noudatetaan, mikäli sanktion kohde vastustaa määrättyä seuraamusta. Nimittäin rikesakkomenettelyn osalta vastustamista ei tarvinnut perustella lainkaan ja vastustettu rikesakko poistettiin mitään kyselemättä (SML 18 ja 20 §). Tämän jälkeen rikesakkoasia käsiteltiin rikosprosessissa esitutkinnasta lähtien ja viranomaisen oli osoitettava rikkomuksesta epäillyn syyllisyys.

Rikesakon vastustuksen johdosta poliisin oli selvitettävä muun muassa asian laadun edellyttämällä tavalla epäilty rikos, sen teko-olosuhteet, aiheutettu vahinko ja saatu hyöty sekä

⁹⁴ Ajoneuvokohtaista rikesakkoa koskeva sakkomenettelylain 3 luku on edelleen voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka muodostaa tieliikennelain uudistuksen yhteydessä toteutettujen muutosten jälkeen luvun säännöksille ei jää enää soveltamisalaa. SML 3 luvussa vaikuttaa olevan kyse tarpeettomasta sääntelyjäännöksestä.

asianosaiset (ETL 1:2). Lisäksi oikeudenkäymiskaaren (OK, 4/1734) todistustaakkaa koskevan 17 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan kantajan on näytettävä ne seikat, joihin hänen rangaistusvaatimuksensa perustuu. Rikosasian kantaja on pääsääntöisesti syyttäjä, joten selvittämisvelvollisuus ja todistustaakka kuuluivat rikesakkomenettelyssä yksiselitteisesti viranomaiselle. Asetelma poikkeaa vastustamisen oikeusvaikutusten osalta olennaisesti liikennevirhemaksumenettelystä, jossa vastustaminen ei johda automaattisesti viranomaisen oma-aloitteiseen tutkintaan eikä rikosprosessille ominaiseen viranomaisen todistustaakkaan.

Lakivaliokunta piti rikesakkomenettelyä koskevassa lausunnossaan oikeusturvan kannalta keskeisenä erityisesti ajoneuvon kuljettajasta tehtävään vastuuolettamaan suhtautettuna nimenomaan sitä, että rikosakon vastustaminen oli tehty hyvin yksinkertaiseksi ja ettei vastustamista tarvinnut perustella.⁹⁵ Rikesakkomenettelyn voidaankin todeta sisältäneen vastustussääntelyn myötä erittäin tehokkaan ja automaattisesti varsinaiseen rikosprosessiin palauttavan oikeussuojakeinon. Liikennevirhemaksumenettelyssä sen sijaan virhemaksun kohde voi tehdä ainoastaan oikaisuvaatimuksen, jossa hänen on itse onnistuttava vakuuttamaan syyttömyytensä riittävällä tavalla: todistustaakka on täten liikennevirhemaksun kohteella. Lisäksi viranomaisen ei suorita varsinaista tutkintaa, vaan sen toiminta rajoittuu käytännössä liikenne rikkomuksen toteamiseen ja liikennevirhemaksupäätöksen lähettämiseen.

Aikaisemmin noudatetun rikesakkomenettelyn osalta on myös huomioitava, että menettelyssä noudatettiin automaattisesti lukuisia rikosasioille tyypillisiä prosessuaalisia oikeuksia. Näitä oikeuksia sisältyy EIS:n ja muiden kv-sopimusten lisäksi runsaasti kansalliseen lainsäädäntöömme esitutkintalaista lähtien. Esimerkiksi syyttömyysolettamasta ja itsekriminointisuojaista säädetään ETL 4 luvun 2–3 §:issä, joiden mukaan rikoksesta epäiltyä on kohdeltava esitutkinnassa syyttömänä ja tällä on oikeus olla myötävaikuttamatta rikoksen selvittämiseen.⁹⁶ Syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja konkretisoivat rikosprosessin kohteen lähtökohtaista suojaa, mutta niiden lisäksi epäillylle ja syytetylle kuuluu rikosprosessissa lukuisia muitakin oikeuksia.⁹⁷

⁹⁵ LaVM 14/2005 vp, s. 3.

⁹⁶ Ks. myös syyttömyysolettamaa ja itsekriminointisuojaaja ilmentävästä kansallisesta sääntelystä mm. OK 17:18.1, OK 17:25.2, OK 17:3 § sekä ROL 10:2 §.

⁹⁷ Ks. esim. ETL 4 luku, joka sisältää säännökset esitutkintaperiaatteista ja esitutkintaan osallistuvien oikeuksista. Ks. näistä tarkemmin esitutkinnan osalta esimerkiksi Fredman–Rautio–Tolvanen–Viitanen 2025, s. 59–72 sekä s. 80–119.

5 Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn oikeusturvan jännitteet

5.1 Vastuuolettaman ja käännetyin todistustaakan muodostama jännite

Aikaisempaan rikesakkomenettelyä koskevaan sääntelyyn verrattuna tieliikennelain uudistuksen keskeisimmät sääntelymuutokset toteutettiin ajoneuvokohtaiseen liikennevirhemaksumenettelyyn. Tieliikennelain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä tunnustettiin tältä osin, että ajoneuvon omistajaan, haltijaan tai tilapäiseen käyttäjään kohdistuva näyttövelvollisuuden alentaminen saattaa jossain määrin heikentää oikeusturvaa.⁹⁸ Näyttövelvollisuuden osalta on todettava, että sitä ei kuitenkaan päädytty ainoastaan alentamaan, vaan se käytännössä poistettiin säätämällä vastuuolettaman ja käännetyin todistustaakan yhdistelmään perustuva määräämismenettely. Liikenteenvalvojan, useimmiten poliisin, määräämä liikennevirhemaksu ei ole vastaavalla tavalla ongelmallinen, koska seuraamuksen määrääminen ei perustu vastaavaan yhdistelmään.

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksusääntelyn vastuuolettamaan perustuvaa käännettyä todistustaakkaa perusteltiin esitöissä prosessuaalisella tehokkuudella ja luonnehdittiin ankaraksi vastuuksi, jonka nojalla rikkomukseen oletetusti syyllistyneelle asetetaan velvollisuus myötävaikuttaa oman syyttömyytensä selvittämiseen maksusta vapautuakseen.⁹⁹ Melanderin mukaan rikkomukset on kuitenkin sidottu subjektiiviseen syyksiluettavuuteen, joten kyseessä ei ole selväpiirteinen ankara vastuu, vaan sitä muistuttava syyllisyysolettamaan perustuva sääntelyratkaisu. Toinen asia kuitenkin on, että subjektiivisen syyllisyyden arviointi esimerkiksi automaattisessa liikennevalvonnassa otetun kuvan perusteella ei ole käytännössä mahdollista.¹⁰⁰

Perustuslakivaliokunta on pitänyt vakiintuneesti syyttömyysolettaman vastaisena ankaran vastuun ja käännetyin todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä.¹⁰¹

Ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevaa TLL 176 §:n vastuusäännöstä koskien perustuslakivaliokunta totesi, että se merkitsee paitsi omistajan, haltijan, tilapäisen käyttäjän tai käyttövastaavan vastuuolettamaa liikennevirhemaksusta myös heille asetettua vastuuta itse

⁹⁸ HE 180/2017 vp, s. 154.

⁹⁹ HE 180/2017 vp, s. 295.

¹⁰⁰ Melander 2018, s. 7–8.

¹⁰¹ PeVL 9/2018 vp, s. 3. Ks. myös esim. PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2017 vp, s. 5.

osoittaa syyttömyytensä tekoon.¹⁰² Perustuslakivaliokunta osoitti hallituksen esityksen saattamiseksi vastuusääntelyn osalta perustuslainmukaiseksi kolme vaihtoehtoista tapaa, joista yksi oli, että vastuu kytketään ajoneuvon haltijan tosiasialliseen puolustautumismahdollisuuteen eli edellytetään, että rikkomuksen tekijä valokuvataan tai tallennetaan vastaavalla teknisellä järjestelmällä siten, että hänet olisi voitu tunnistaa sekä edellytetään, että kuva tai muu tallenne annetaan ajoneuvon haltijalle päätöksen yhteydessä tiedoksi.¹⁰³ Lakiin toteutettiin nämä syyttömyysolettaman kannalta olennaiset tarkistukset, mutta muutoin sääntelyä ei vastuolettaman tai käännetyn todistustaakan osalta muutettu.

Lakiin tehdyt tarkistukset eivät poistaneet sitä, että liikennevirhemaksu voidaan määrätä vastuolettamaan perustuen, eivätkä ne tehneet tyhjäksi sitä, että edelleen sanktion kohteen on todistettava syyttömyytensä riittävällä varmuudella maksuvelvollisuudesta vapautuakseen. Esimerkiksi Tolvanen on katsonut ennen liikennevirhemaksujen säätämistä, ettei haltijavastuuta voida ihmisoikeusnormit huomioiden määrätä haltijalle niin, että hänen pitäisi maksusta vapautuakseen osoittaa ajoneuvoa kuljettanut henkilö.¹⁰⁴ Tässä suhteessa on huomattava, että rikosvastuun valtiosääntöisenä lähtökohtana on, ettei vastuu voi perustua rekisteritietoihin, vaan lisäksi on edellytettävä, että henkilö on rikkonut liikennesääntöä.¹⁰⁵ Tätä taustaa vasten tieliikennelakiin säädetty vastuolettaman ja todistustaakan yhdistelmä merkitsee olennaista poikkeamaa rikosprosessuaalisista lähtökohdista. Rikosoikeudellisessa järjestelmässä vastaava sääntely edellyttäisi sellaisia vahvoja oikeusturvatakeita, joita rikesakkomenettelyssä ennen kaikkea rikesakon vastustussääntelyn johdosta noudatettiin.

Liikennevirhemaksut mahdollisine ajo-oikeusseuraamuksineen voivat merkitä yksilön kannalta oikeudellisesti tuntuvia seuraamuksia. Siten ei ole sanktion kohteen oikeussuojan kokonaisarvioinnin kannalta yhdentekevää, kenelle liikennevirhemaksu määrätään tai kuka sen käytännössä suorittaa.¹⁰⁶ Kiiski ja Koillinen ovat esittäneet, että ajokiellon liikennevirhemaksua yksityiselle ankarampi luonne edellyttää syyllisyysperiaatteen täysimääräistä huomioon ottamista.¹⁰⁷ Perustuslakivaliokuntakin totesi tieliikennelakia koskevassa lausunnossaan, ettei ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskeva sääntely sovi yhteen sen keskeisen oikeusvaltiollisen vaatimuksen kanssa, että seuraamus

¹⁰² PeVL 9/2018 vp, s. 5.

¹⁰³ PeVL 9/2018 vp, s. 7.

¹⁰⁴ Tolvanen 2002, s. 213–214.

¹⁰⁵ Koillinen–Kiiski 2015, s. 51.

¹⁰⁶ Saman suuntaisesti myös PeVL 9/2018 vp, s. 4.

¹⁰⁷ Kiiski–Koillinen 2015, s. 106.

rikkomuksesta tulee kohdistaa nimenomaan rikkomuksen tekijään.¹⁰⁸

Perustuslakivaliokunnankin lausumasta huolimatta syyllisyysperiaatetta ei huomioitu täysimääräisesti, vaan vastuu perustettiin lähes pelkästään ajoneuvon rekisteritiedoista tehtyyn oletttamaan, vaikka subjektiiviseen vastuuseen onkin tehty ohut, lähes näkymätön, kytkös.

Asiaa kokonaisuutena arvioitaessa on huomionarvoista, ettei perustuslakivaliokunta ole antamiensa huomautusten jälkeen enää uudelleen lausunut asiasta, vaikka siihen erityisesti seuraamusjärjestelmän muutoksen poikkeuksellisuus, perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö sekä niihin osin kytkeytyvä sanktion kohteen oikeusturva kokonaisuutena huomioon ottaen olisi mahdollisesti ollut syytä. Ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskeva vastuusääntely asettuu tehtyjen muutostenkin jälkeen edelleen huomattavan jännitteiseen suhteeseen erityisesti hallinnollisiin liikennevirhemaksuihin sovellettavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen syyttömyysolettaman sekä siihen kytkeytyvän itsekriminointisuojaan kanssa.

5.2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaama syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen autonomisen tulkintakäytännön perusteella Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetyille turvaamia oikeuksia sovelletaan rikosasioiden ohella hallinnollisia sanktioita koskevaan menettelyyn. Liikennevirhemaksujen kohteen oikeussuojan näkökulmasta keskeisimpään asemaan EIS:n turvaamista oikeuksista nousevat ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksusääntelyn sisältämien jännitteiden vuoksi EIS:n 6 artiklan 2 kappaleen turvaama syyttömyysolettama ja siihen kytkeytyvä itsekriminointisuoja.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen syyttömyysolettamaa koskevan 6 artiklan 2 kappaleen mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Syyttömyysolettaman täsmällisempi sisältö on muotoutunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä, jonka mukaan syyttömyysolettama on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin lähtökohdista, jonka tarkoituksena on estää syyllisyyden ennakointi ja siten turvata menettelyn oikeudenmukaisuus kokonaisuutena.¹⁰⁹ Vaikkei Euroopan ihmisoikeussopimus sisällä nimenomaista artiklaa itsekriminointisuojaan osalta, EIT on todennut sen olevan läheisesti yhteydessä

¹⁰⁸ PeVL 9/2018, s. 6.

¹⁰⁹ *Allenét de Ribemont v. Ranska* 1995, kohta 35.

syyttömyysolettamaan. Ihmisoikeustuomioistuin on myös samassa yhteydessä todennut itsekriminointisuojan sisältöä koskien, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ytimeen kuuluu syytetyn oikeus vaieta ja olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen.¹¹⁰

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan nojalla kokonaisuutena rajoitukseton, mutta tämän oikeuden konkreettinen sisältö määräytyy tapauskohtaisesti käsiteltävän asian olosuhteista, eikä kokonaisuus ole yhden muuttamattoman säännön varassa.¹¹¹ Yhden muuttamattoman säännön varassa ei ole myöskään syyttömyysolettama, eikä se ole ehdoton eli rajoitukseton oikeus¹¹². Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi arvioida syyttömyysolettamaa yhdessä muiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöiden kanssa ja todeta, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti on tullut riittävällä tavalla toteutetuksi kokonaisuutena.¹¹³ Toisaalta se voi tarkastella syyttömyysolettamaa myös itsenäisesti, jolloin syyttömyysolettama voi tulla loukatuksi, vaikka muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet toteutuisivatkin.¹¹⁴ Tämä osoittaa syyttömyysolettaman itsenäistä painoarvoa, mutta myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kokonaisvaltaista arviointia.

Itsekriminointisuojan loukkaus voi tapahtua monella tavalla ja useassa eri prosessin vaiheessa eli joko esitutkintavaiheessa, muussa erillisessä prosessissa tai rikosasian oikeudenkäynnissä.¹¹⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi mahdollista itsekriminointisuojan loukkausta viranomaisen menettelyn ja pakottavia keinoja sisältävän kansallisen lainsäädännön näkökulmasta.¹¹⁶ Esimerkiksi Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta -ratkaisun perusteella kansallisen lain sisältämä pakko ei ole itsessään itsekriminointisuojan vastainen, vaan ratkaisevaa on, muodostuuko pakosta epäasiallinen pakottaminen myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen. Tämänkin seikan arvioinnissa on

¹¹⁰ Ks. esim. Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta 1996, kohta 68.

¹¹¹ O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 2007, kohta 53.

¹¹² Ks. esim. Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta 1996, kohta 49.

¹¹³ Pellonpää ym. 2018, s. 710–711.

¹¹⁴ Hirvelä–Heikkilä 2017, s. 493.

¹¹⁵ Hirvelä–Heikkilä 2017, s. 421.

¹¹⁶ Ks. esim. viranomaisen menettelyyn kohdentuvasta arvioinnista Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta 1996 sekä kansalliseen lainsäädäntöön kohdentuvasta arvioinnista O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 2007.

keskeistä, että EIT arvioi ihmisoikeusloukkauksen toteutumista kokonaisuutena tapauksen olosuhteiden perusteella.¹¹⁷

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn osalta on erityisesti huomioitava, että syyttömyysolettamaa ja siihen linkittyvää itsekriminointisuoja sovelletaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä määritellyssä laajuudessa. Näin ollen ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksusääntelyä on arvioitava erityisesti suhteessa ihmisoikeustuomioistuimen tieliikennettä koskevaan ratkaisukäytäntöön, jossa on tarkasteltu syyttömyysolettaman ja itsekriminointisuojan toteutumista kansallisessa sääntelykokonaisuudessa. EIT:n ratkaisukäytännössä näiden oikeusturvatakeiden sisältöä on tarkasteltu liikennevirhemaksumenettelyä ajatellen keskeisten elementtien, kuten käännetyn todistustaakan, kansallisten olettamien ja yksityishenkilölle asetetun tiedonantovelvollisuuden valossa.

5.3 Käännetty todistustaakka Euroopan ihmisoikeussopimuksen syyttömyysolettaman näkökulmasta

Ajoneuvokohtaisessa liikennevirhemaksusääntelyssä viranomaiselle ei ole asetettu varsinaista velvollisuutta selvittää, saati osoittaa liikenne rikkomuksen tehnyttä, vaan päinvastoin sanktion kohteen on osoitettava riittävällä varmuudella syyttömyytensä maksuvelvollisuudesta vapautuakseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä käännetyn todistustaakan osalta lähtökohtana on, että todistustaakka kuuluu syyttäjälle ja että sen siirtäminen puolustukselle merkitsee lähtökohtaisesti syyttömyysolettaman vastaisuutta.¹¹⁸ EIT on kuitenkin katsonut, ettei syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja estä syytetyn vaikenemisen huomioon ottamista tilanteissa, joissa häneltä olosuhteet huomioiden selvästi edellytetään selitystä.¹¹⁹ Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn osalta EIT:n tulkintakäytännön mukaista käännetyn todistustaakan lähtökohtaa ei ole noudatettu, mutta tämä seikka ei sellaisenaan tee sääntelystä EIS:n sisältämän syyttömyysolettaman tai siihen kytkeytyvän itsekriminointisuojan vastaista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisema tapaus Telfner v. Itävalta on ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksusääntelyn sisältämän käännetyn todistustaakan

¹¹⁷ Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta 1996, kohta 45–47.

¹¹⁸ Ks. esim. Telfner v. Itävalta 2001, kohta 15, John Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta 1996, kohta 54.

¹¹⁹ Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta 1996, kohta 47.

arvioinnin kannalta mielenkiintoinen. Siinä syyttäjän näyttö perustui liikenneonnettomuutta koskien ainoastaan tietoon auton pääasiallisesta käyttäjästä sekä tietoon siitä, ettei tämä ollut ollut tapahtuma-aikaan kotonaan.¹²⁰ Kansalliset tuomioistuimet olivat edellyttäneet näiden seikkojen perusteella vastaajalta selitystä siitä, ettei hän ollut kuljettanut autoa, vaikka syyttäjä ei ollut esittänyt asiasta muuta todistelua. EIT:n mukaan vastaajan vaikenemista ei tällaisessa tilanteessa voitu käyttää häntä vastaan ratkaisevana seikkana, joten todistustaakan katsottiin kielletyllä tavalla siirretyksi ja siten syyttömyysolettamaa loukatuksi.¹²¹ Näyttö ei siten ollut riittävää muodostamaan vastaajalle asetettavaa selityselvöllisyyttä toisin kuin ajoneuvo kohtaisessa liikennevirhemaksumenettelyssä, jossa oletta muodostaa käytännössä automaattisesti selityselvöllisyyden sanktion saaneelle, jos tämä mieli vapautua maksuvelvollisuudesta.

Niin ikään tapauksessa *Krumpholz v. Itävalta* Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, ettei tapauksessa esitetty näyttö ollut riittävää siirtämään todistustaakkaa syyttäjältä vastaajalle. Kyseisessä tapauksessa ylinopeussakko perustui ainoastaan ajoneuvon rekisteritietoihin ja mitattuun ajonopeuteen samalla, kun *Krumpholz* väitti kirjallisessa lausumassaan, ettei ollut ajanut autoa eikä tiennyt kuljettajaa. Tapauksessa todettiin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin että EIS 6 artiklan 2 kappaleen syyttömyysolettaman loukkaus.¹²² *Krumpholzin* omistaman ajoneuvon nopeuden oli mitannut automaattisen nopeusvalvontakameran sijaan poliisi tutkallaan.¹²³ Ratkaisun tosiseikat muistuttavat *Telfner*-ratkaisun tavoin ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun määräämismenettelyä.

Vaikka molempien käsiteltyjen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen tosiseikat ovat osin rinnasteisia suomalaisen ajoneuvo kohtaiseen liikennevirhemaksumenettelyyn, niihin sisältyy myös olennaisia eroja. Keskeinen ero suomalaisen menettelyyn verrattuna on, ettei syyttäjällä ollut kummassakaan tapauksessa syytteensä tueksi edes suomalaisessa menettelyssä vaadittavaa valokuvaa tai tallennetta, josta rikkomuksen tekijä voidaan tunnistaa. Hyvälaatuinen valokuva, jossa näkyy liikenne rikkomuksen tekijä ja rikkomuksessa käytetty ajoneuvo, muodostaa lähtökohtaisesti hyvin vahvan näytön, joka lähes varmuudella

¹²⁰ *Telfner*-ratkaisussa herra K jäi auton yliajamaksi saaden lievän vamman käsivarteensa. Hän yksilöi poliisille ajoneuvon tyypin ja rekisterinumeron, muttei pystynyt tunnistamaan ajoneuvon kuljettajaa (*Telfner v. Itävalta* 2001, kohta 7).

¹²¹ *Telfner v. Itävalta* 2001, kohta 15–20.

¹²² *Krumpholz v. Itävalta* 2010, kohta 40–43.

¹²³ *Krumpholz v. Itävalta* 2010, kohta 40–43.

on Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta hyväksyttävä peruste sanktion kohteen selitysvolvollisuudelle. Toisaalta merkittävä ero käsiteltyjen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen menettelyjä suomalaisen ajoneuvo kohtaiseen liikennevirhemaksumenettelyyn verratessa on se, että EIT:n ratkaisemat tapaukset etenivät kansallisessa rikosprosessissa, mikä aiheuttaa jo itsessään olennaisia eroja asian selvittämisestä lähtien.

Suomalaiseen ajoneuvo kohtaiseen liikennevirhemaksumenettelyyn yhdistyy käännetyn todistustaakan lisäksi rekisteritietoihin perustuvan olettan tekeminen sekä lähes sanktion kohteen tiedonantovelvollisuutta viranomaiselle merkitsevä käännetyn todistustaakan elementti. Nämä seikat korostavat tarvetta arvioida ajoneuvo kohtaista liikennevirhemaksumenettelyä kokonaisuutena siten, että arvioinnissa huomioidaan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö koskien kansallisen lainsäädännön sisältämää vastuuolettamaa sekä pakkoa eli yksityishenkilölle kansallisella lainsäädännöllä asetettua tiedonantovelvollisuutta viranomaiselle.

5.4 Kansalliset vastuuolettamat Euroopan ihmisoikeussopimuksen syyttömysolettaman näkökulmasta

5.4.1 Falk v. Alankomaat (2004)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella kansallisen lainsäädännön sisältämien vastuuolettamien arvioinnin lähtökohtana on, ettei syyttömysolettama estä rikosoikeudessa tai rikossyytteeseen rinnastuvissa menettelyissä olettamien käyttöä, kunhan ne pysyvät kohtuullisissa rajoissa huomioiden asian merkityksen ja turvaavat puolustuksen oikeudet eli toisin sanoen ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.¹²⁴ Ihmisoikeustuomioistuimen Falk-ratkaisu kohdentui hakijan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin ja sen keskiössä oli kysymys siitä, oliko Alankomaiden lainsäädännön ajoneuvon rekisteröityyn omistajaan kohdistuva vastuuolettama yhteensopiva EIS 6 artiklan 2 kappaleen syyttömysolettaman kanssa.

Falk-tapauksessa vastaajalle oli määrätty hallinnollinen sakko siitä, että tämän nimiin rekisteröidyllä ajoneuvolla ei ollut annettu suojatien ylitystä aikovalle jalankulkijalle tietä.

¹²⁴ Salabiaku v. Ranska 1988, kohta 28. Huom. Hirvelä ja Heikkilä käyttävät kansallisen lainsäädännön olettamista termiä ”lailliset presumptiot” (Hirvelä–Heikkilä 2017, s. 499). Tässä tutkielmassa käytetään kuitenkin käsitettä ”kansalliset vastuuolettamat” tutkielman kokonaisuuden selkeyden vuoksi.

Vastaaja oli ilmoittanut syyttäjälle kuljettajaksi kolmannen henkilön tiedot, mutta kansallisen lain perusteella vastuu sakon maksamisesta säilyi tästä huolimatta ajoneuvon rekisteröidyllä omistajalla.¹²⁵ Alankomaiden lainsäädännön mukaan euroiksi muutettuna enintään 340,34 euron hallinnollinen sakko määrättiin ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle, jos kuljettajan henkilöllisyyttä ei voitu tapahtumahetkellä selvittää. Rekisteröidyn omistajan oli mahdollista vapautua vastuusta osoittamalla, että: 1) ajoneuvoa käytti joku vastoin hänen tahtoaan eikä hän voinut estää käyttöä, 2) ajoneuvo oli vuokrattu kaupallisesti enintään kolmen kuukauden ajaksi tai 3) ajoneuvo oli myyty.¹²⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin hyväksyi tapauksessa sen, että rekisteröidyn ajoneuvon omistajan oli kannettava vastuu päätöksestään sallia toisen henkilön käyttäjä ajoneuvoaan.¹²⁷ Tähän lopputulemaan se päätyi erityisesti arvioiden Alankomaiden lainsäädännön vastuuolettamaa suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin piti suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta vastuusääntelyä arvioiden merkityksellisinä erityisesti kansallisten lainkäyttöviranomaisten kohtuuttoman taakan välttämistä, liikenneturvallisuuden tehokasta turvaamista sekä asianosaisen puolustautumismahdollisuuksia. EIT toisti tapauksessa olettamia koskevan arviointinsa lähtökohdan todeten, että rikosoikeudellisissa menettelyissä käytettävien olettamien on pysyttävä kohtuullisessa suhteessa tavoiteltuun päämäärään ja että puolustuksen oikeudet on turvattava. Ihmisoikeustuomioistuin arvioi Alankomaiden sääntelyä kokonaisuutena päätyen siihen, ettei olettamaan perustuva vastuusääntely ollut ristiriidassa syyttömyysolettaman kanssa, joten se jätti hakemuksen tutkimatta selvästi perusteettomana.¹²⁸ Näin ollen ihmisoikeustuomioistuin hyväksyi kansallisen sääntelyn olettaman, jonka perusteella vastuu automaattisesti havaituista liikenne rikkomuksista kohdistui omistajaan riippumatta siitä, oliko tämä itse rikkomuksen tekijä.¹²⁹ Tällä vastuusääntelyllä on monia yhteneviä piirteitä suomalaisen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksusääntelyn vastuusääntelyyn nähden.

Niin suomalaisen kuin Falk-ratkaisusta ilmenneen Alankomaiden vastuusääntelyn osalta automaattisesti havaitun liikenne rikkomuksen sanktio kohdentuu rikkomuksen tekijää

¹²⁵ Falk v. Alankomaat 2004, s. 2.

¹²⁶ Falk v. Alankomaat 2004, s. 3.

¹²⁷ Falk v. Alankomaat 2004, s. 8.

¹²⁸ Falk v. Alankomaat 2004, s. 7. Ks. myös Västberga Taxi Aktiebolag ja Vulic v. Ruotsi 2002, kohta 113.

¹²⁹ Falk v. Alankomaat 2004, s. 8.

selvittämättä rekisteritietojen perusteella. Molemmat vastuusäntelyt näyttävät sisältävän myös käännetyn todistustaakan, vaikka EIT jostakin syystä jättää Falk-ratkaisussaan Alankomaiden lainsäädännön käännetyn todistustaakan näkökulmasta huomiotta. Ratkaisusta ilmenneen käännetyn todistustaakan osalta voidaan todeta, että vastuusta suomalaisesta ajoneuvo kohtaisesta liikennevirhemaksusta on jopa helpompi vapautua kuin Falk-ratkaisusta ilmenneestä Alankomaiden hallinnollisesta sakosta: suomalaisessa järjestelmässä olisi muun muassa epäilemättä riittänyt vastuusta vapautumiseen se, että sanktion kohde ilmoittaa ajoneuvoa kuljettaneen henkilön.

Toisaalta suomalainen ajoneuvo kohtainen liikennevirhemaksusäntely on seuraamukseltaan hieman ankarampi kuin Alankomaiden, koska Suomessa tietyt liikenne rikkomukset voivat toistuessaan johtaa ajokieltoon. Tällä on vaikutusta asian kokonaisarviointiin suhteellisuusperiaatteen ja sen myötä mahdollisen ihmisoikeusloukkauksen kannalta, joten tässä suhteessa suomalaisen kaltaisen vastuuolettaman käytön kynnyks tulisi olla korkeammalla. Lisäksi on syytä epäillä, ettei aikaisemmin Suomessa noudatettu rikesakkomenettely muodostanut viranomaiselle kohtuutonta taakkaa.¹³⁰ Samalla on huomioitava, että suomalaisen järjestelmän muutos heikensi sanktion kohteen puolustautumismahdollisuuksia suhteessa aiemmin noudatettuun menettelyyn huomioiden etenkin sen, ettei sanktion vastustaminen johda esitutkintaan eli viranomaisen selvitysvelvollisuuteen.

Suomalaista ajoneuvo kohtaista liikennevirhemaksujärjestelmää suhteessa Falk-ratkaisuun kokonaisuutena arvioiden voidaan todeta ratkaisun viittaavan siihen suuntaan, että vähäisten hallinnollisten taloudellisten seuraamusten kohteille EIS 6 artiklan 2 kappaleen tarjoama suoja on varsin vähäinen, kunhan sanktion kohteella on edes jonkinlaiset muodolliset puolustautumiskeinot. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin hyväksyi ratkaisussaan vahvan omistajavastuuseen perustuvan olettan käytön. Samalla EIT:n voidaan katsoa implisiittisesti hyväksyneen myös käännetyn todistustaakan Alankomaiden lainsäädännön osalta, koska se ei arvioinut asiaa ollenkaan.

¹³⁰ Perustuslakivaliokunta piti ajoneuvo kohtaista liikennevirhemaksua koskevassa lausunnossaan hyvän hallinnon kannalta erittäin kyseenalaisena sitä, voiko liikenne rikkomusmenettelyn mukaisen valvontamenettelyn jatkaminen olla ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukainen liiallinen taakka viranomaiselle Falk-ratkaisussa tarkoitetulla tavalla (PeVL 9/2018 vp, s. 7.).

Falk-ratkaisua voidaankin kritisoida edellä mainitusta syystä eli siitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on jättänyt ratkaisussaan kokonaan vaille huomiota Alankomaiden lainsäädännön sisältämän käännetyn todistustaakan, joka kytkeytyy olennaisesti vastuuolettamaan. Nähdäkseni lopputulema olisi voinut olla syyttömyysolettaman loukkauksen arvioinnin kannalta toinen, mikäli ihmisoikeustuomioistuin olisi päättänyt arvioimaan sääntelyä olettaman ja käännetyn todistustaakan yhdistelmän näkökulmasta. Yhteenvetona voidaan todeta, että yksinään Falk-ratkaisun perusteella vaikuttaa siltä, että ajoneuvo kohtainen liikennevirhemaksusääntely ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen syyttömyysolettaman vastainen. Kuitenkin on huomioitava, että asiaa on yksittäisen ratkaisun sijaan arvioitava osana EIT:n antamien ratkaisujen kokonaisuutta.

5.4.2 Janosevic v. Ruotsi (2003)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Janosevic v. Ruotsi -ratkaisussa tarkastelu kohdentui Ruotsin lainsäädännön sisältämän vastuuolettaman hyväksyttävyyteen syyttömyysolettaman kannalta. Tapauksessa Ruotsin verovirasto oli tehnyt verotarkastuksen Janosevicin taksialan yritykseen ja määrännyt virheellisten tietojen antamisen perusteella tälle veronkorotuksen.¹³¹ Tapauksessa kuvattu ruotsalainen verolainsäädäntö sisältää samankaltaisia piirteitä suomalaisen ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksusääntelyn kanssa, minkä vuoksi ratkaisu soveltuu osaltaan liikennevirhemaksusääntelyn vastuuolettaman arviointiin syyttömyysolettaman näkökulmasta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi Janosevic-tapauksen sisältämää vastuuolettamaa lähtökohtiensa mukaisesti kokonaisuutena suhteellisuusperiaatteen valossa. EIT totesi, että valtion käyttämien olettamien tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia eli kohtuullisia suhteessa tavoiteltavaan oikeutettuun päämäärään ja että olettamien osalta on turvattava oikeus ja todellinen mahdollisuus puolustautumiseen. Se myös totesi tehokkaan verotusjärjestelmän olevan valtion taloudellisten etujen kannalta erittäin tärkeä ja verojen muodostavan valtion pääasiallisen tulonlähteen. Ihmisoikeustuomioistuin myönsi, että Ruotsin lainsäädännön olettamaa oli vaikea kumota, mutta totesi järjestelmän kuitenkin mahdollistavan riittävät puolustautumismahdollisuudet. Näin ollen veronkorotuksiin

¹³¹ Janosevic v. Ruotsi 2003, kohta 8–9.

sovellettu vastuuolettama pysyi kohtuullisuuden rajoissa, eikä se ollut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eikä syyttömyysolettaman vastainen.¹³²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi Janosevic-ratkaisussa vastuuolettaman ohella suomalaisen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn kannalta keskeistä käännettä todistustaakkaa. Ihmisoikeustuomioistuin päätyi torjumaan väitteet siitä, että Ruotsin verolainsäädäntö sisältäisi kielletyn käännetyn todistustaakan. EIT perusteli tätä arviotaan sillä, että Ruotsin veroviranomaisen tehtävänä oli osoittaa lainsäädännön mukaiset perusteet veronkorotusten määräämiselle, joten menettelyssä lähtökohtainen todistustaakka säilyi viranomaisella. Siten EIT:n mukaan asiaa kokonaisuutena arvioiden hyväksyttävää oli, että verovelvolliselle asetettiin velvollisuus esittää perusteet veronkorotuksen määräämättä jättämiselle tai poistamiselle.¹³³ Ruotsin lainsäädännön sisältämässä todistustaakan jaossa ei ollut näin ollen ongelmaa.

Käännettä todistustaakkaa koskevia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lausumia suomalaiseen ajoneuvokohtaiseen liikennevirhemaksumenettelyyn verrattaessa voidaan aluksi todeta, että suomalaisessakin menettelyssä viranomaisella on lähtökohtainen todistustaakka osoittaa objektiivisin perustein, että tietyllä ajoneuvolla on tehty tietynlainen liikenne rikkomus. Kuitenkin vertailtavuutta suomalaiseen vastuusääntelyyn heikentää se, ettei liikennevirhemaksujärjestelmää voida rinnastaa valtion etujen kannalta yhtä merkittävään asemaan kuin tehokasta verotusjärjestelmää, jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuin piti Janosevic-ratkaisussa olennaisena vastuuolettaman hyväksyttävyyttä puoltavana tekijänä.

Valtion etujen kannalta suomalaisen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksusääntelyn yhtenä keskeisenä perusteena käytetty liikenneturvallisuus on tärkeä ja oikeutettu päämäärä.

Kuitenkaan automaattisen liikennevalvonnan vaikutusta liikenneturvallisuuteen ei voida välttämättä pitää siinä määrin ratkaisevana, että se kokonaisuutta arvioiden sellaisenaan oikeuttaisi vastuuolettaman ja käännetyn todistustaakan yhdistelmään perustuvan sääntelyn, vaikka menettelyn asianosaisella onkin käytettävissään asiallisia puolustautumismahdollisuuksia maksuttomasta oikaisuvaatimuksesta lähtien.

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksujärjestelmän ei voida katsoa yksiselitteisesti täyttävän

¹³² Janosevic v. Ruotsi 2003, kohta 101–104 ja 110.

¹³³ Janosevic v. Ruotsi 2003, kohta 98–100.

EIS 6 artiklan 2 kappaleen syyttömyysolettaman edellytyksiä Janosevic-ratkaisun valossa kokonaisuutena arvioituna.

5.5 Tiedonantovelvollisuus Euroopan ihmisoikeussopimuksen itsekriminointisuojaan näkökulmasta

5.5.1 O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta (2007)

Suomalaisen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn vastuusääntely edellyttää, että rekisteriin merkitty omistaja, haltija tai tilapäinen käyttäjä saattaa vastuusta vapautuakseen todennäköiseksi, ettei hän tehnyt liikenne rikkomusta. Käyttövastaavan on vastuusta vapautuakseen ilmoitettava, kenen käytössä moottorikäyttöinen ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä tai että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi oli anastettu (TLL 176.1 §). Kuten todettu, tämänkaltaisen sääntely sisältää käännetyn todistustaakan, mutta sen voidaan nähdä sisältävän sen ohella liikennevirhemaksun kohteelle epäsuorasti asetetun velvollisuuden myötävaikuttaa asian selvittämiseen, jos hän haluaa vapautua maksuvelvollisuudestaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ytimeen kuuluu itsekriminointisuoja eli syytetyn oikeus vaieta ja olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen.¹³⁴ EIT on tarkastellut O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta -ratkaisussaan kansallisessa lainsäädännössä sanktion kohteelle asetettua tiedonantovelvollisuutta itsekriminointisuojaan näkökulmasta.¹³⁵ Ratkaisusta ilmenevä kansallinen lainsäädäntö oli velvoittanut ajoneuvon rekisteritiedoista ilmenevää omistajaa ilmoittamaan liikennevalvontakameralla havaitun ylinopeusrikkomuksen osalta ajoneuvoa kuljettaneen henkilöllisyyden rangaistuksen uhalla.¹³⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, ettei tällainen lainsäädännön sisältämä rangaistusuhkainen tiedonantovelvollisuus johda kaikissa tapauksissa automaattisesti itsekriminointisuojaan loukkaukseen, vaan itsekriminointisuojaan ytimen loukkauksen arvioinnissa on huomioitava erityisesti käytetyn pakon luonne ja aste, menettelyssä käytettävissä olevat puolustautumiskeinot sekä se, mihin tarkoitukseen pakolla hankittua aineistoa oli käytetty.¹³⁷ Näin ollen tapausta arvioitiin ihmisoikeustuomioistuimelle ominaiseen tapaan kokonaisuutena.

¹³⁴ Ks. esim. Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta 1996, kohta 68.

¹³⁵ EIT käyttää tiedonantovelvollisuudesta nimitystä ”pakko”. Tässä tutkielmassa käytetään kontekstin vuoksi termiä ”tiedonantovelvollisuus”.

¹³⁶ O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 2007, kohta 9–10, 56.

¹³⁷ O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 2007, kohta 53–55. Ks. myös Jalloh v. Saksa 2006.

Tapauksessa O'Halloran oli myöntänyt olleensa kuljettaja ylinopeuden tapahtuessa, mutta vaati kuitenkin myöhemmässä vaiheessa, ettei lausumaa saa hyödyntää häntä vastaan itsekriminointisuojaansa vedoten.¹³⁸ Hänen mukaansa tuomio perustui yksinomaan tai pääasiallisesti lausumaan, jonka hän oli ollut pakotettu antamaan rangaistuksen uhalla. Hänen mukaansa kieltäytymisestä ilmoittaa kuljettaja seuraisi vieläpä rangaistus, joka vastaisi ankaruudeltaan liikenneerikkomuksesta säädettyä seuraamusta.¹³⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin katsoi, että menettely ei ollut ulottunut itsekriminointisuojaan ytimeen, eikä siten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ollut loukattu.¹⁴⁰ Ihmisoikeustuomioistuin perusteli näkemystään muun muassa sillä, että syyttäjän tuli edelleen näyttää ylinopeusrikos toteen tavanomaisessa rikosprosessissa sekä sillä, että syytetyllä oli käytettävissään asianmukaiset puolustautumiskeinot.¹⁴¹ EIT näin ollen hyväksyi itsekriminointisuojaan näkökulmasta jännitteisen rangaistusuhun sisältämän tiedonantovelvollisuussäätelyn kokonaisarviointinsa perusteella.

O'Halloran ja Francis -tapauksesta ilmenevä Yhdistyneen kuningaskunnan tiedonantovelvollisuus muistuttaa erityisesti ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn käyttövastaavaa koskevaa vastuusäätelyä, jonka perusteella käyttövastaava voi vapautua maksuvelvollisuudesta käytännössä vain ilmoittamalla, kenen käytössä ajoneuvo oli tai että se oli anastettu. Olennaisena erona suomalaiseen menettelyyn verrattuna on kuitenkin se, ettei Suomessa ilmoittamatta jättämistä ole sanktioitu. Tästä syystä käyttövastaavaa koskevasta ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusäätelystä voidaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen kontekstissa käyttää nimitystä epäsuora pakko eli epäsuora tiedonantovelvollisuus.

Merkittävä ero verrattuna suomalaiseen menettelyyn aiheutuu myös siitä, että O'Halloran ja Francis -tapauksessa asia eteni kansallisessa rikosprosessissa hallinnollisen sijaan, jolloin syyttäjän tuli edelleen näyttää syyte tuomioistuimessa toteen. Suomalaista ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevaa vastuusäätelyä erityisesti käyttövastaavan osalta arvioitaessa O'Halloran ja Francis -tapauksesta ilmenevien itsekriminointisuojaan arviointiperusteiden valossa voidaan ensinnäkin todeta, että suomalaisessa menettelyssä sanktion kohteella on hyvät mahdollisuudet puolustautua, mutta toisaalta viranomaisen ei ole näytettävä

¹³⁸ O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 2007, kohta 12, 43.

¹³⁹ O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 2007, kohta 3.

¹⁴⁰ O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 2007, kohta 62.

¹⁴¹ O'Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta 2007, kohta 60.

liikenne rikkomusta ja siihen syyllistynyttä toteen missään vaiheessa prosessia. Sen sijaan liikennevirhemaksun kohteen on myötävaikutettava asian selvittämiseen, mikäli tämä haluaa vapautua maksuvelvollisuudesta. Etenkin tästä näkökulmasta tarkasteltuna ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksusääntely näyttää jännitteiseltä suhteessa EIS:n turvaamaan itsekriminointisuojaan.

5.5.2 Weh v. Itävalta (2004)

Hallituksen tieliikennelain uudistusta koskevassa esityksessä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Weh v. Itävalta -ratkaisun perusteluihin viitaten päätelty, ettei Weh-ratkaisun perusteella kansallisen lain sisältämään tiedonantovelvollisuuden sisältynyt itsekriminointisuojaan kannalta ongelmia, vaan kyse oli vain velvollisuudesta ilmoittaa ajoneuvon kuljettajan nimi.¹⁴² Tällainen johtopäätös on kuitenkin nähdäkseni oikeudelliselta ulottuvuudeltaan liian pitkälle menevä, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei arvioinut itsekriminointisuojaan sisältöä varsinaisesti suhteessa kansallisen lainsäädännön sisältöön tai tapauksen tosiseikkoihin, koska hakijaa ei katsottu rikoksesta syytettyyn rinnastuvaksi. Näin ollen itsekriminointisuojaan ei tästä syystä sovellettu tapaukseen ollenkaan.

Weh-tapauksessa oli kyse automaattisessa liikennevalvonnassa havaitusta ylinopeudesta, jossa seuraamus määräys oli lähetetty rekisteritietojen perusteella ajoneuvon omistajalle, mutta määräys raukesi tämän jätettyä noudattamatta sitä. Noudattamattomuuden seurauksena viranomaisaloitti tuntemattomia tekijöitä vastaan rikkomusmenettelyn, jossa se velvoitti omistajaa ilmoittamaan Itävallan lain nojalla, kuka oli kuljettanut tämän ajoneuvon. Omistaja oli ilmoittanut kuljettajan etu- ja sukunimen sekä puutteelliset osoitetiedot, joiden johdosta viranomaisaloitti tälle seuraamusmaksun virheellisten tietojen antamisesta.¹⁴³ Tapauksen ydin oli nimenomaan virheellisten tietojen antamisessa tiedonantovelvollisuuden täyttämisen yhteydessä, eikä siis siinä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin olisi tarkastellut Itävallan vastuusääntelyn sisältöä suhteessa itsekriminointisuojaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesikin, ettei ajoneuvon omistajaa vastaan käyty rikosoikeudellista menettelyä häntä vaadittaessa ilmoittamaan ajoneuvonsa kuljettaja, eikä tällaista menettelyä ollut edes ennakoitavissa, joten asiassa ei ollut käytetty pakolla hankittua tietoa häntä vastaan rikosoikeudellisessa menettelyssä. Omistajan sijaan tällaista menettelyä

¹⁴² HE 180/2017 vp, s. 297.

¹⁴³ Weh v. Itävalta 2004, kohdat 11–14 ja 55.

käytiin tuntemattomia henkilöitä vastaan. Näin ollen hakijaa ei ollut pidettävä rikoksesta syytettynä EIS 6 artiklan tarkoittamassa autonomisessa merkityksessä, eikä artiklan soveltamisedellytykset siten täytyneet.¹⁴⁴ Tästä syystä Weh-ratkaisun merkitys kansallisen lainsäädännön tiedonantovelvollisuuden arviointiin itsekriminointisuojan näkökulmasta on hyvin vähäinen.

Päinvastoin Weh-ratkaisulla voidaan katsoa olevan pikemminkin painoarvoa siihen suuntaan, että ratkaisusta ilmenevä pakottavaa tiedonantovelvollisuutta merkitsevä sääntely on itsekriminointisuojan kannalta ongelmallista. Nimittäin kolme Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomaria jätti asiaan yhteisen eriävän mielipiteen, jossa he katsoivat muun ohella, ettei kansallisen lain sisältämä tiedonantovelvollisuus ollut oikeasuhtainen keino edistää yleistä etua ylinopeusrikkomusten syytteeseen saattamisessa ja että itsekriminointisuoja oli tapauksessa loukattu.¹⁴⁵ Näkemystään he perustelivat muun muassa sillä, että hakija oli tilanteessa, jossa hänen oli sakon uhalla annettava mahdollisesti itseään vastaan puhuvaa tietoa tai vaiettava ja tulla rangaistuksi. Eriävän mielipiteen mukaan hakija oli näissä olosuhteissa rikoksesta syytetty EIS:ssa tarkoitettussa merkityksessä, ja lainsäädännön sisältämä pakottava tiedonantovelvollisuus tuhosi hakijan nauttiman itsekriminointisuojan ja vaikenemisoikeuden ytimen.¹⁴⁶

Kokonaisuutena voidaan kuitenkin todeta, että Weh-ratkaisun merkitys EIS 6 artiklan itsekriminointisuojan yleiselle tulkinnalle on hyvin rajallinen. Ratkaisun ei voida todeta tarjoavan yleistä hyväksyttävyyttä kansalliselle pakottavan tiedonantovelvollisuuden sisältävälle lainsäädännölle tieliikennelain kontekstissa. Sen perusteella ei liioin voida todeta, ettei Euroopan ihmisoikeustuomioistuin näkisi tämänkaltaisessa sääntelyssä minkäänlaisia ongelmia. Samalla on kuitenkin tunnustettava, että esimerkiksi kansallisia lainsäädäntöehdotuksia valmisteltaessa voi olla hankala tunnistaa, onko jokin yksittäinen säännös tai säännöskokonaisuus ihmisoikeuksien mukainen johtuen erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen tulkintavaikutuksesta.

Nimittäin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ei ole useinkaan erotettavissa helposti yleistä oikeusohjetta, vaan joskus vasta usean ratkaisun sarja tai suuren jaoston ratkaisu selventää tai kehittää ihmisoikeusvelvoitetta niin, että sitä voidaan pitää

¹⁴⁴ Weh v. Itävalta 2004, kohdat 50–57.

¹⁴⁵ Weh v. Itävalta 2004, eriävä mielipide, kohdat 4–5.

¹⁴⁶ Weh v. Itävalta 2004, eriävä mielipide, kohdat 1–3.

tulkinnallisesti selvänä ja riidattomana.¹⁴⁷ Tässä suhteessa EIT:n ratkaisut toimivat ohjausinformaatioltaan samankaltaisella tavalla kuin korkeimman oikeuden ennakkopäätökset, sillä myös ennakkotapaus osoittaa vain tapauksen oikeustosisekkoihin liitetyn normin¹⁴⁸. Yleisen tulkintaohjeen sijaan Weh-ratkaisu yhdessä muun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tieliikennettä koskevan ratkaisukäytännön kanssa osoittaa, että EIS 6 artiklan syyttömyysolettaman ja itsekriminointisuojaan arviointi on korostuneen tapauskohtaista.

Kokonaisuutena käsiteltyjä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja syyttömyysolettaman ja itsekriminointisuojaan näkökulmasta arvioiden voidaan ainoastaan yleisesti todeta, että kansallisen viranomaisen menettelyn tai lainsäädännön hyväksyttävyyden ei edellytä yksittäisten oikeusturvatakeiden täysimääräistä toteutumista, vaan niitä voidaan EIS:n mukaisesti yksittäistapauksellisesti huomattavastikin kaventaa. Suomalaista ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksusääntelyä ratkaisukäytännön kokonaisuuden valossa arvioiden ei voida varmuudella todeta ajoneuvokohtaisen vastuusääntelyn täyttävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan syyttömyysolettaman ja itsekriminointisuojaan edellytyksiä, joskaan ei myöskään sääntelyn olevan näiden edellytysten vastainen. Se kuitenkin voidaan todeta, että näin merkittävien oikeusturvatakeiden osalta kansallinen laki tulisi säätää siten, että se varmuudella täyttää EIS:n asettamat edellytykset.

¹⁴⁷ KKO 2015:14, kohta 37.

¹⁴⁸ Aarnio 2014, s. 243.

6 Liikennevirhemaksuihin liittyvät keskeiset tulkintaongelmat tieliikenteen seuraamusjärjestelmässä

6.1 Liikenneturvallisuuden vaarantaminen liikennevirhemaksun rajapinnassa

Tieliikenteen seuraamusjärjestelmä muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, johon sisältyvät sekä hallinnolliset sanktiot että rikosoikeudelliset rangaistukset. Seuraamusjärjestelmä on sovitettu systemaattisesti yhteen siten, että hallinnollisin seuraamuksin sanktoidun käyttäytymisen ala on määritelty tieliikennelaissa ja vakavammat teot on säädetty rangaistaviksi rikoslaisissa.¹⁴⁹ Tieliikenteen seuraamusjärjestelmässä hallinnollisessa järjestyksessä määrätään muun muassa liikennevirhemaksut, kun taas rikosoikeudellisessa menettelyssä määrätään sakkoja ja muita rangaistuksia muun muassa liikenneturvallisuuden vaarantamisesta (RL 23:1).

Uudistetun tieliikennelain yhtenä tavoitteena on ollut tieliikenteen rikkomustekoja koskevien seuraamusten määrääminen hallinnolliseen menettelyyn aina, kun liikennevirhemaksu voidaan arvioida riittäväksi seuraamukseksi ja kun teolla ei vaaranneta toisten tienkäyttäjien turvallisuutta.¹⁵⁰ Tätä lain esitöissäkin mainittua teon aiheuttamaa vaaraa on tarkasteltava rikosoikeudellisella tulkinnalla, jonka perusteella ratkaistaan rajatapauksissa, kuuluuko menettely rikosoikeudellisen vai hallinnollisen vastuun piiriin. Tässä suhteessa rikoslain (RL, 39/1889) 23 luvun 1 §:n liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistö aiheuttaa huomattavia tulkintaongelmia.¹⁵¹

Rikoslain 23 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan liikenneturvallisuuden vaarantamisesta tuomitaan sakkoon tai enintään kuuden kuukauden vankeuteen se, joka tienkäyttäjänä tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tieliikennelakia tai ajoneuvolakia taikka niiden nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle. Kysymys on blankorangaistustekniikasta, jossa rangaistusuhka on sisällytetty rikossäännökseen, mutta rangaistavan menettelyn kuvaus perustuu

¹⁴⁹ LaVL 9/2018 vp, s. 16.

¹⁵⁰ HE 180/2017 vp, s. 271.

¹⁵¹ On syytä huomata myös TLL:n 180 a §:n viittaus rikoslakiin, jossa todetaan usean liikennevirhemaksun osalta, että niiden rangaistuksesta säädetään rikoslaisissa. Liikennevirhemaksujen kannalta kuitenkin muut kuin liikenneturvallisuuden vaarantaminen eivät kuitenkaan nähdäkseni aiheuta merkittäviä tulkinnallisia haasteita.

rikossäännöksen suppean luonnehdinnan ohella muihin normistoihin.¹⁵² Tienkäyttäjällä tarkoitetaan säännöksessä ajoneuvon kuljettajia, matkustajia ja jalankulkijoita.¹⁵³

Liikenneturvallisuuden vaarantaminen on abstraktinen vaarantamisrikos, mikä ilmenee pykälässä käytetystä ”on omiaan” -ilmaisusta. Abstraktinen vaarantaminen ei edellytä jonkun todella olleen vaaran piirissä, vaan riittävää on varteenotettava mahdollisuus siitä, että joku olisi voinut olla vaaran piirissä myös jälkikäteisarviointissa (ex post).¹⁵⁴ Jälkikäteen arvioiden on siten voitava todeta, että henkilövahinkoja olisi käytännössä voinut sattua.¹⁵⁵ Abstraktisen vaarantamisen täyttymiskynnys on siten matala, eikä se edellytä konkreettista vahingon vaaraa eikä siten esimerkiksi onnettomuutta. Tämän vuoksi hyvin monenlaiset rikkomukset voivat lähtökohtaisesti tulla rangaistaviksi.

Käsitelty liikenneturvallisuuden vaarantamista koskeva 1 momentti jätetään kuitenkin soveltamatta RL 23 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan, jos menettely on omiaan aiheuttamaan ainoastaan vähäisen vaaran. Lappi-Seppälän ja Ojalan mukaan on perusteltua, että liikenneturvallisuuden vaarantamisena tuomitaan rangaistus vasta sellaisesta sääntörikkomuksesta, johon liittyvä onnettomuuden mahdollisuus ei ole vähäinen.¹⁵⁶ Korkka-Knutsin ja muiden mukaan vähäisyys merkitsee sitä, että on tutkittava, kuuluuko teko luokkaan, jolle ovat tunnusomaisia vain hyvin lievät vahingot tai hyvin matala vahinkotodennäköisyys.¹⁵⁷ Käsitellyllä vähäisyysäännöksellä on yhdessä RL 23 luvun 1 momentin kanssa ratkaiseva merkitys rikosoikeudellisen tai hallinnollisen seuraamuslajin valinnassa.

Edellä kuvatun tunnusmerkistön ja erityisesti sen abstraktista vaaraa koskevien edellytysten soveltaminen konkretisoi liikennevirhemaksun rajapinnan oikeudellisen tulkinnan haastavuutta. Vähäistä abstraktista vaaraa koskevan edellytyksen tulkinnassa on perusteltua tukeutua edellä oikeuskirjallisuudessa esitettyyn oikeusohjeeseen: teko on vähäinen, jos se kuuluu luokkaan, jolle on tunnusomaisia vain hyvin lievät vahingot tai hyvin matala vahingon todennäköisyys.¹⁵⁸ Vähäisyyden täytyessä teko ei ole rikos, mutta seuraamukseksi voi tulla

¹⁵² Tapani–Tolvanen–Hyttinen 2019, s. 122. Ks. blankorangaistustekniikasta tarkemmin esim. *ibid.*, s. 122–132 sekä Korkka-Knuts–Helenius–Frände, 2020 s. 58–66.

¹⁵³ Tolvanen–Kallio, teoksessa *Keskeiset rikokset 2023*, s. 308.

¹⁵⁴ Tolvanen–Kallio, teoksessa *Keskeiset rikokset 2023*, s. 340.

¹⁵⁵ Lappi-Seppälä–Ojala, teoksessa *Rikosoikeus 2022*, s. 710.

¹⁵⁶ Lappi-Seppälä–Ojala, teoksessa *Rikosoikeus 2022*, s. 710.

¹⁵⁷ Korkka-Knuts–Helenius–Frände 2020, alaviitenro. 483.

¹⁵⁸ Merkillepantavaa on, ettei korkein oikeus ole antanut liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevan vähäisyyden (RL 23:1:3) arvioinnin tulkinnanvaraisuudesta huolimatta ainuttakaan ennakkoratkaisua.

liikennevirhemaksu. Tulkinnanvaraisuus ei kuitenkaan poistu tälläkään oikeusohjeella, eikä tieliikenteen seuraamusjärjestelmän tarjoamat muutkaan ratkaisuvaihtoehdot esimerkiksi huomautusmenettelyineen helpota toimivaltaisen viranomaisen tehtävää.

6.2 Rajapinnan tulkintaongelmat käytännön tapauksissa

Liikenneturvallisuuden vaarantamisen ja liikennevirhemaksun välinen rajanveto konkretisoituu erityisesti seuraamuksen valintaa koskevilla käytännön tilanteissa. Tällaisia tapahtumakulkuja on ajateltavissa monia, mutta tieliikennelain uudistuksen esitöissä liikennevirhemaksumenettelyyn soveltuvina esimerkkeinä mainitut hiljaisella nopeudella tapahtuvat peräänajot sekä pysäköintialueella tapahtuneet kosketukset havainnollistavat rajapinnan tulkintatilanteiden haastavuutta hyvin.¹⁵⁹ Nimittäin edes näiden tilanteiden osalta ei ole selvää, että ne automaattisesti soveltuisivat liikennevirhemaksumenettelyyn. Molemmissa esimerkkitilanteissa seuraamuksen valinta edellyttää liikenneturvallisuuden vaarantamisen (RL 23:1) tunnusmerkistön systemaattista arviointia, sillä molempien esimerkkitapausten arvioinnissa on pystyttävä oikeudellisesti kestäväällä tavalla toteamaan, että menettely on ollut omiaan aiheuttamaan ainoastaan vähäisen vaaran tai ei abstraktista vaaraa ollenkaan.

Peräänajotilanteessa teon vaarallisuus määräytyy yleisen elämäkokemuksen perusteella ennen kaikkea törmäyshetken nopeudesta, joka puolestaan riippuu ajonopeuden, käytetyn turvavälin sekä mahdollisen jarrutusmatkan yhdistelmästä. Hallituksen esityksessä on kirjoitettu liikennevirhemaksumenettelyyn soveltuvan peräänajotilanteen ajonopeuden osalta ”hiljaisesta ajonopeudesta”. Yleisen elämäkokemuksen perusteella tällaisena hiljaisena ajonopeutena voidaan pitää esimerkiksi noin 0–30 km/h ajonopeutta.

Selvää sinänsä on, että peräänajotilanteessa on rikottu tieliikennelain säännöksiä.

Tieliikennelain mukaan ajoneuvo on esimerkiksi kyettävä hallitsemaan kaikissa liikennetilanteissa ja ajoneuvon nopeus sekä etäisyys toiseen tienkäyttäjään on sovitettava sellaiseksi kuin liikenneturvallisuus edellyttää huomioon ottaen tien kunto, sää, keli, näkyvyys, ajoneuvon kuormitus ja kuorman laatu sekä muut olosuhteet (TLL 5.1 §). Lisäksi ajoneuvo on voitava pysäyttää edessä olevan tien näkyvällä osalla ja kaikissa ennakoitavissa tilanteissa (TLL 5.2 §). Niin ikään ajoneuvolla on pidettävä edellä kulkevaan ajoneuvoon tai

¹⁵⁹ Ks. HE 180/2017 vp, s. 155–156.

raitiovaunuun sellainen etäisyys, että peräänajon vaaraa ei ole (TLL 20.1 §).

Peräänajotilanteessa on siten lähtökohtaisesti rikottu liikenneturvallisuuden vaarantamisen edellyttämällä tavalla tienkäyttäjänä tahallaan tai huolimattomuudesta tieliikennelakia.¹⁶⁰

Liikenneturvallisuuden vaarantamisen (RL 23:1) arvioinnin kannalta keskeistä on, onko peräänajo ollut omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle vai ainoastaan vähäisen vaaran, jolloin kyse ei ole rikoksesta. Ajonopeudesta, käytetystä turvavälistä sekä mahdollisesta jarrutusmatkasta riippuen arviointi voi kallistua kumpaan tahansa suuntaan. Jos törmäyshetken nopeus on ollut hyvin matala, esimerkiksi alle 10 km/h, voidaan lähtökohtaisesti olettaa, että tällaiselle teolle ovat tunnusomaisia vain hyvin lievät vahingot sekä hyvin matala vahingon todennäköisyys. Tällöin peräänajo olisi käsiteltävissä liikennevirhemaksulla, koska teko oli omiaan aiheuttamaan ainoastaan vähäisen vaaran. Ajo- ja törmäysnopeuden kasvaessa vahingon todennäköisyys ja mahdollisen vahingon vakavuus kuitenkin lisääntyvät, jolloin tapausta ei voida välttämättä pitää enää hallinnollisella liikennevirhemaksulla ratkaistavana.

Vastaavia tulkintahaasteita esiintyy myös pysäköintialueilla tapahtuvissa tilanteissa. Pysäköintialueella tapahtunut peltikolari johtuu tyypillisesti varomattomasta liikkeellelähdestä parkkiruudusta. Tästäkin osin on selvää, että on epäonnistuttu ajoneuvon hallinnassa (TLL 5.1 §), ajoneuvon pysäyttämisessä (TLL 5.2 §) sekä peruutettu siten, että muiden turvallisuus mahdollisesti vaarantuu (TLL 34 §). Kuvatussa varomattomassa liikkeellelähdössä erityisesti jalankulkijoiden näkökulmasta arvioituna vahingon todennäköisyys voi olla selvästi vähäistä suurempi ja seuraus lievää vahinkoa vakavampi. On muistettava, ettei abstraktinen vaara edellytä vahinkoseurausta, kuten törmäystä, joten peltikolaritilanteessakin teko saattaa olla omiaan aiheuttamaan vaaraa jalankulkijoiden turvallisuudelle.¹⁶¹ Näin ollen myös pysäköintialueen peltikolari voi olla ratkaistavissa joko rikosprosessissa tai hallinnollisessa menettelyssä.

¹⁶⁰ Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella erikseen rikosoikeudellisen tahallisuuden ja huolimattomuuden arviointia, sillä rajapinnan tulkintaongelmat liittyvät ensisijaisesti abstraktisen vaarantamisen arviointiin. Tahallisuutta ja huolimattomuutta koskevasta liikenneturvallisuuden vaarantamisen rikosoikeudellisesta arvioinnista ks. esim. Tolvanen–Kallio, teoksessa *Keskeiset rikokset 2023*, s. 313–319.

¹⁶¹ Huomautettakoon yleisesti myös ajonopeuksien arviointiin liittyvistä tulkintaongelmista seuraamusjärjestelmässä. Liikennevirhemaksuja sovelletaan kategorisesti 1–20 km/h ylinopeuteen, ja tämän rajan ylittyessä sovelletaan kategorisesti liikenneturvallisuuden vaarantamista (ks. esim. Tuori 2024, s. 11). Tämä tulkintakäytäntö olettaa nopeuden perusteella, että teko olisi omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle, mikä on ongelmallista. Kuvitellaan esimerkiksi tilanne, jossa olosuhteet ovat muuttumattomat, mutta tielle on vaihdettu talvinopeusrajoitus 80 km/h, kun edellisenä päivänä se oli 100 km/h. Miten edeltävänä

Käsitellyt tapausesimerkit havainnollistavat sitä, että rajanveto rikoslain mukaisen rangaistuksen ja hallinnollisen liikennevirhemaksun välillä ei ole selväpiirteistä. Näiden tapausesimerkkien lisäksi on helposti kuviteltavissa monia muitakin hankalia rajanvetotilanteita, kuten esimerkiksi tilanteet, joissa lievään ylinopeuteen yhdistyy tekoa ankaroittavia seikkoja sekä tilanteet, joissa punainen liikennevalo jätetään noudattamatta.¹⁶² Vaarana näissä tilanteissa on, että oikeustositseikoiltaan samanlaiset tilanteet voivat johtaa erilaisiin ratkaisuihin riippuen kulloisestakin tilanteen arvioijasta. Tällöin samankaltainen tilanne voidaan tulkita liikenneturvallisuuden vaarantamisena rangaistavaksi, liikennevirhemaksulla ratkaistavaksi taikka huomautuksella hoidettavaksi.

Mahdollinen tulkinnallinen vaihtelu on ongelmallista erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden sekä oikeusvarmuuden näkökulmasta¹⁶³. Perustuslain 6 §:n 1 momentti toteaa, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuuteen ankkuroituvan tasapuolisuuden vaatimuksen keskeisenä sisältönä on vaatimus, että viranomaisen on normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita sen sijaan niiden eroavuudet huomioon ottaen.¹⁶⁴ Yhdenvertaisuus ja oikeusvarmuus asettavat viranomaiselle korostuneen velvollisuuden huolehtia, että samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla myös tieliikennelain normiympäristössä.

6.3 Huomautusta ja toimenpiteistä luopumista koskevat tulkintaongelmat

Kaikkien tieliikennelaissa säädettyjen liikennesääntöjen, liikenteenohjauslaitteilla osoitettujen määräysten ja velvoitteiden sekä ajoneuvon käyttöä koskevien määräysten noudattamatta jättäminen on tieliikennelaissa lähtökohtaisesti sanktioitu, mutta lain lähtökohta ei ole se, että kaikkein vähäisimmistä rikkomuksista määrätään aina sanktio.¹⁶⁵ Liikennevirhemaksuja koskien näiden vähäisimpien rikkomusten vaihtoehtoina ovat liikennevirhemaksun sijaan

päivänä sama nopeus ei ollut omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle, mutta seuraavana päivänä se sitä olisikin? Ks. tästä myös Tuori 2024, s. 12.

¹⁶² Ks. punaisen liikennevalon noudattamattomuutta koskevan abstraktisen vakavan vaaran arvioinnista esim. KKO 2018:74, jossa KKO katsoi kuljettajan syyllistyneen törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen (RL 23:2), vaikka punaisen liikennevalon kahdesti tapahtunut noudattamattomuus oli tapahtunut yöaikaan, kun muuta liikennettä ei juuri sillä hetkellä ollut ja kun kuljettaja oli kääntynyt kulkusuunnassaan oikealle. Käytännössä liikennevirhemaksuja koskien tilanne voi olla oikeusvarmuuden kannalta pahimmillaan tähän peilaten se, että osa liikenteenvalvojista saattaa tulkita tämänkaltaisen tilanteen liikennevirhemaksulla hoidettavaksi, kun taas osa sakolla rangaistavaksi ja osa törkeän liikenneturvallisuuden vaarantamisen täyttäväksi.

¹⁶³ Oikeusvarmuudella tarkoitetaan yleensä päätöksenteon lainmukaisuutta, ennakoitavuutta ja valvottavuutta (Mäenpää 2023, s. 177).

¹⁶⁴ Mäenpää 2023, s. 156.

¹⁶⁵ Kiiski–Tolvanen 2020, s. 312.

annettava huomautus (TLL 160.3 §) ja toimenpiteistä kokonaan luopuminen (TLL 160.5 §). Näiden säännösten soveltaminen tieliikenteen seuraamusjärjestelmän kokonaisuudessa ei kuitenkaan sekään ole yksiselitteistä.

Liikennevirhemaksusääntelyn lisäksi tieliikenteen seuraamusjärjestelmään sisältyy myös muuhun lainsäädäntöön perustuvia säännöksiä, jotka mahdollistavat huomautuksen antamisen tai seuraamuksesta kokonaan luopumisen.¹⁶⁶ Säännökset toimenpiteistä luopumisesta ja huomautuksesta rinnastuvat monin tavoin toisiinsa, sillä molemmat johtavat seuraamuksen määräämättä jättämiseen. Liikennevirhemaksun sijaan annetun huomautuksen oikaisuvaatimus- ja valituskieltoa perusteltiinkin lain esitöissä sillä, ettei huomautuksella ole tosiasiallista oikeudellista merkitystä asianomaisen henkilön aseman kannalta.¹⁶⁷ Tämä pitää paikkansa siltä osin, ettei annettu huomautus voi vaikuttaa asianomaisen oikeuksiin ainakaan kielteisesti.¹⁶⁸

Huomautuksen antamista koskeva TLL 160 §:n 3 momentti määrää, että liikennevirhemaksun sijaan on annettava huomautus, jos liikenne rikkomus on vähäinen. Lain esitöissä ei ole annettu esimerkkejä niistä tilanteista, jotka voitaisiin käsitellä huomautuksella, mutta oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Tolvanen on käsitellyt asiaa rikesakkomenettelyä koskien. Hänen mukaansa rikkomusta pidetään olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä, jos siihen tietyssä yksittäistapauksessa liittyy sellaisia seikkoja, joiden vuoksi tekoa on pidettävä tavanomaista lievempänä: esimerkiksi sairaus, invalideetti, huomaamattomuus, tietämättömyys tai väärinkäsitys, tilapäiset tai epäselvät liikennejärjestelyt sekä myös tapahtumahetkellä ja -paikalla vallinneen liikenteen laatu ja tiheys sekä sää-, keli- ja valaistusolosuhteet.¹⁶⁹ Tämäkin tulkintaohje jättää säännöksen soveltamisalan hyvin avoimeksi, minkä vuoksi voidaan todeta, että vaikka huomautuksen antaminen on muodollisesti sidottua oikeusharkintaa, sidonnaisuus on käytännössä väljä ja jättää

¹⁶⁶ Näitä huomautusta ja toimenpiteistä luopumista koskevia säännöksiä sisältyy tieliikenteen seuraamusjärjestelmää ajatellen tieliikennelain lisäksi esimerkiksi pysäköinninvalvonnasta annettuun lakiin (727/2011), joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annettuun lakiin (469/1979) sekä esitutkintalakiin (805/2011).

¹⁶⁷ HE 180/2017 vp, s. 285.

¹⁶⁸ Huomautusta ja toimenpiteistä luopumista koskevat säännökset saattavat kuitenkin olla oikeudellisesti hyvinkin merkittäviä esimerkiksi asian tutkimisen taikka ne bis in idem -kiellon kannalta. Ks. esim. Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisu I-SHO:2020:3, jossa tuomioistuimien katsoi, että täysin samoista seikoista annetut huomautukset estivät täysin samoihin seikkoihin perustuvista liikenne rikkomuksista myöhemmin nostetun syytteen tutkimisen. Ratkaisu oli myös mielenkiintoinen ne bis in idem -kiellon kannalta, sillä hovioikeus katsoi, ettei ko. kielto estänyt asian tutkimista.

¹⁶⁹ Tolvanen 2018, s. 227.

viranomaiselle tosiasiallisesti huomattavan harkintavallan sen suhteen, mitä rikkomuksia se pitää esimerkiksi vähäisenä.¹⁷⁰

Vastaavasti toimenpiteistä luopumista koskevan TLL 160 §:n 5 momentin mukaan seuraamus on jätettävä määräämättä, jos liikenne rikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta. Lain esitöiden mukaan toimenpiteistä luopumista arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota olosuhteisiin, mutta myös kuljettajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, kuten ikään, terveydentilaan ja kehitystasoon.¹⁷¹ Näin ollen soveltamisala on samankaltainen kuin huomautuksellakin ja jättää samoin viranomaiselle huomattavan harkintamarginaalin.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Yhdenvertaisuuteen ankkuroituvan tasapuolisuuden keskeisenä sisältönä puolestaan on vaatimus, että viranomaisen on normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin.¹⁷² Tässä suhteessa keskeinen kysymys kuuluu toimenpiteistä luopumista tarkoittavien säännösten osalta, milloin jokin yksittäinen tieliikennelaisissa säädetty liikenne rikkomus on omassa rikkomuslajissaan esimerkiksi vähäinen tai anteeksiannettava. Keskeisin kysymys kuitenkin on, miten toimenpiteistä luopumista merkitsevien säännösten soveltaminen vakioidaan viranomaisessa siten, että liikenteenvalvojat ympäri maata määräävät ja jättävät seuraamuksia määräämättä mahdollisimman yhdenmukaisin perustein. Näihin kysymyksiin ei löydy täsmällistä vastausta hyväksyttävistä oikeuslähteistä, minkä vuoksi säännökset ovat alttiita eriäville tulkinnoille. Tämä taas voi johtaa vaihtelevaan seuraamuskäytäntöön ja siten asettaa haasteita yhdenvertaisuuden toteutumiselle.

6.4 Toimenpiteistä luopumisen soveltamisala liikennevirhemaksumenettelyssä

Tieliikennelain toimenpiteistä luopumista koskevaa sääntelyä tarkasteltaessa osana kokonaisuutta olennainen kysymys on, mikä soveltamisala toimenpiteistä luopumista

¹⁷⁰ Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan vähintään nopeusrajoituksia koskevaan rikkomussääntelyyn liittyen, että liikennevirhemaksumenettelyn huomautusta ja toimenpiteistä luopumista koskevat säännökset muutetaan sidotuksi oikeusharkinnaksi (PeVL 9/2018 vp, s. 9). Tämä toteutettiin muuttamalla sanamuodot muotoiluista ”voidaan antaa” ja ”saadaan jättää määräämättä” muotoihin ”on annettava” ja ”on jätettävä määräämättä”.

¹⁷¹ HE 180/2017 vp, s. 272.

¹⁷² Mäenpää 2023, s. 156.

koskevalle sääntelylle jää jäljelle. Tieliikennelain kokonaisuudessa liikennevirhemaksu voidaan määrätä liikenne rikkomuksesta, joka on omiaan aiheuttamaan enintään vähäisen vaaran toisen turvallisuudelle. Samalla on kuitenkin huomattava, ettei liikennevirhemaksun perusteena olevat liikenne rikkomukset edellytä minkäänlaista vaaraelementtiä, vaan riittävää on tieliikennelaissa kuvattujen liikenne rikkomusten tunnusmerkistön toteutuminen yksittäistapauksessa. Joka tapauksessa liikennevirhemaksu on jo itsessään säädetty vähäisten tieliikenteessä tapahtuvien rikkeiden seuraamuksiksi, sillä vakavammista rikkeistä on seuraamuksena rikosoikeudellinen rangaistus.

Liikennevirhemaksuja koskien on kuitenkin päädytty säätämään vielä erikseen vähäisestä liikenne rikkomuksesta huomautusmenettelyn muodossa (TLL 160.3 §). Tässä suhteessa olennaiseksi kysymykseksi muodostuu, milloin jokin tieliikennelain liikenne rikkomus voi olla rikkomuslajissaan vähäiseksi tulkittavissa ja siten huomautuksella ratkaistavissa. Tämä aiheuttaa toisen, jopa olennaisemman pohdinnan: mikä soveltamisala jää TLL 160 §:n 5 momentin mukaisille toimenpiteistä luopumisen oikeuttaville perusteille, kuten anteeksi annettavalle huomaamattomuudelle, ajattelemattomuudelle ja seuraamuksen määräämisen kohtuuttomuudelle tässä yhtälössä.

TLL 160 §:n 5 momentin soveltamista ajatellen on vaikea kuvitella säännökselle jäävää soveltamisalaa tilanteessa, jossa liikenne rikkomuksen ollessa vähäinen siitä on annettava huomautus (TLL 160.3 §). Jos kuitenkin TLL 160 §:n 5 momenttia on tarkoitettu sovellettavan vähäisten lisäksi kaikenlaisiin muihinkin liikenne rikkomuksiin, tässä suhteessa sen soveltamisedellytykset aiheuttavat vielä enemmän kysymysmerkkejä tilanteessa, jossa lainsäätäjä ei ole selvästi ilmaissut säännöksen tarkoitusta. Lähtökohtaisesti tieliikenneympäristöön sijoitettuna esimerkiksi ajatus anteeksiannettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta tuntuu vieraalta jo pelkästään arvioiden näitä perusteita rikosoikeudellisia vastuuvapautta ja rangaistuksen mittaamista koskevia perusteita vasten. Edellä todettuun perustuen katson, ettei toimenpiteistä luopumista koskevalle 160 §:n 5 momentille jää liikennevirhemaksumenettelyssä nykyisellään soveltamisalaa huomioiden myös säännöksen osin päällekkäiseltä vaikuttava tarkoitus suhteessa huomautusmenettelyyn.

Yhteenvedona voidaan edellä esitettyyn perustuen todeta, että nykyinen tieliikennelain huomautusta ja toimenpiteistä luopumista koskeva sääntely jättää viranomaiselle liian paljon itsenäistä harkintavaltaa. Kuusiniemi on todennut, että vaikka hallintoviranomainen on sidottu

lakiin, sovellettava normisto antaa käytännössä eriasteista väljyyttä päätyä asiassa erilaisiin ratkaisuihin.¹⁷³ Tämä väljyys ilmenee erityisen hyvin käsitelystä liikennevirhemaksuja koskevasta sääntelystä ja näyttäytyy liiallisena. Lainsäätäjän tulisi kaventaa tätä väljyyttä, jotta sanktioimattoman käyttäytymisen ala olisi liikennevirhemaksuja koskien mahdollisimman selkeästi määritelty. Kaikkien tieliikenteessä tapahtuvien rikkomusten ei pitä olla rikosoikeudellisesti rangaistavia tai hallinnollisesti sanktioituja, mutta viranomaisen tulisi kohdella kaikkia rikkomukseen syyllistyneitä yhdenvertaisesti.

¹⁷³ Kuusiniemi 2020, s. 193.

7 Johtopäätökset

Tutkielmassa on tarkasteltu hallinnollisten liikennevirhemaksujen kohteen oikeussuojan riittävyttä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat olleet liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojaan ja -turvaan liittyvät haasteet osana liikennevirhemaksusääntelyä ja tieliikenteen seuraamusjärjestelmän kokonaisuutta. Oikeussuojatarkastelun lähtökohtana on ollut tieliikennelain uudistus, jolla aikaisemmin rikosoikeudellisessa järjestelmässä käsitellyt liikennesrikkomukset siirrettiin sanktioitaviksi hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään.

Tutkielmassa on verrattu liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojan tasoa aikaisemmin voimassa olleen rikosoikeudellisen rikesakkojärjestelmän kohteelle taattuun oikeussuojaan. Lisäksi tutkielmassa on paikannettu liikennevirhemaksumenettelyyn sisältyviä perus- ja ihmisoikeusjännitteitä liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojan näkökulmasta sekä arvioitu, missä määrin Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikoksesta syytetyille turvaamat oikeudet toteutuvat menettelyssä. Samalla on tunnistettu liikennevirhemaksusääntelyyn ja sen rikosoikeudelliseen rajapintaan liittyviä systemaattisia ja tulkinnallisia ongelmia erityisesti liikennevirhemaksun kohteiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

7.1 Keskeiset systemaattiset ja tulkinnalliset haasteet sanktion kohteiden oikeussuojan näkökulmasta

Tieliikennelaissa on säädetty samassa luvussa sekä ajoneuvo kohtaista että liikenteenvalvojan havainnon perusteella määrättävää liikennevirhemaksua koskevasta menettelystä. Nämä määräämismenettelyt eroavat liikennevirhemaksun kohteen oikeusturvan kannalta huomattavasti, joten olisi systemaattisesti selkeämpää erottaa ne tieliikennelaissa omiin lukuihinsa.¹⁷⁴ Samalla olisi tarkoituksenmukaisinta säätää liikennevirhemaksujen kohteelle Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella kuuluvista oikeuksista tieliikennelakiin, sillä nykyisestä sääntelytavasta ei ilmene, että näitä oikeuksia sovelletaan

¹⁷⁴ Vähintään toimenpiteistä luopumista merkitsevät säännökset (TLL 160.3 ja TLL 160.5 §) tulisi erottaa omaan pykäläänsä, jotta niiden soveltaminen myös ajoneuvo kohtaisiin liikennevirhemaksuihin olisi yksiselitteistä (samansuuntaisesti myös Melander 8.2.2018, s. 9).

liikennevirhemaksumenettelyssä.¹⁷⁵ Tämän vuoksi niiden soveltamisala jää nykyisellään varsin epäselväksi sekä kansalaisten että valvovien viranomaisten näkökulmasta.

Liikennevirhemaksujen kohteiden oikeussuojan kannalta lainsäätäjän olisi syytä harkita uudelleen liikennevirhemaksun määräämisestä luopumisen mahdollistavia toimivaltasäännöksiä (TLL 160.3 ja TLL 160.5 §). Melander on katsonut, että nämä toimivaltasäännökset pehmentävät melko pitkälle menevää näyttövelvollisuutta ja tekevät sääntelystä kokonaisuutena arvioiden ongelmattomampaa perustuslain 21 §:n kannalta.¹⁷⁶ Tämä pitää osaltaan paikkansa, mutta samaan aikaan sääntely aiheuttaa ongelmia seuraamuksen ennakoitavuuden kannalta, sillä liikennevirhemaksusääntely jättää muodollisesta sitovuudestaan huolimatta viranomaiselle tosiasiallisesti huomattavan harkintavallan sen suhteen, mitä rikkomuksia se pitää esimerkiksi huomautuksella hoidettavina. Tämä on ongelmallista sanktioiden kohteiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yhdenvertaisuutta voisi parantaa esimerkiksi yhdistämällä nämä kaksi pykälää ja antamalla samassa yhteydessä hieman tarkempia tulkintaohjeita niiden soveltamiseen.

Yhdenvertaisuuteen kytkeytyvän seuraamusten ennakoitavuuden kannalta olisi myös syytä muotoilla liikenneturvallisuuden vaarantamisen (RL 23:1) pykälä uudelleen. Nykyisellään erityisesti sen tunnusmerkistön abstraktisen vähäisen vaaran arviointi aiheuttaa rajapinnan tulkintaongelmia seuraamuksen valinnassa liikennevirhemaksun ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välillä.¹⁷⁷ Näitä liikennevirhemaksun ja liikenneturvallisuuden vaarantamisen rajapinnan tulkintaongelmia tulisi tarkistaa siten, että rikosoikeudellisesti rangaistavan käyttäytymisen ala määritellään täsmällisemmin siten, että rikosoikeudellinen vastuu kohdentuisi tunnusmerkistön mukaan selkeästi seuraamusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta vakavampiin rikkeisiin. Uudelleenmäärittelyllä voitaisiin vähentää olennaisesti seuraamuslajin valintaongelmia ja siten parantaa seuraamusten kohteiden yhdenvertaisuutta.

¹⁷⁵ Toissijaisesti EIS:n perusteella hallinnollisen sanktion kohteelle kuuluvista oikeuksista tulisi säätää hallintolakiin, mutta säätäminen sanktiota koskevaan erityislakiin on perustellumpaa, koska hallinnollisia sanktioita on esimerkiksi seuraamuksen ankaruudelta hyvin erilaisia. Oikeusministeriö on tältä osin katsonut vuonna 2018, ettei yleislainsäädännöllä ollut ainakaan toistaiseksi riittäviä perusteita ja edellytyksiä, ottaen erityisesti huomioon seuraamusjärjestelmien moninaisuus ja niiden toimeenpanoon laajasti kohdistuvat EU-oikeudelliset velvoitteet sekä EIT:n ja EUT:n jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö (OM 52/2018, kuvailulehti).

¹⁷⁶ Melander 8.2.2018, s. 9.

¹⁷⁷ Myös Risto Tuori on nostanut vähäisyyden tulkintaan liittyviä ongelmia esille erityisesti ajonopeuksia koskien. Hänen mukaansa ylinopeuksia koskevassa sakotuskäytännössä vähäisyyden tulkintaan liittyvä aukko on täytetty lain sanamuodon vastaisesti oletuksin, että yli 20 km/h ylinopeus on aina vähäistä vaarallisempaa. Tuori on esittänyt, että tämä vähäisyyttä koskeva aukko tulisi ratkaista lainsäädäntötoimin (Tuori 2024, s. 12–13).

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että tieliikenteen seuraamusjärjestelmä muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, joka kuitenkin sisältää edellä kuvattuja systemaattisia ja tulkinnallisia haasteita sanktioiden kohteiden oikeussuojan näkökulmasta. Näiden haasteiden vuoksi seuraamusjärjestelmä ei onnistu täysin turvaamaan samanlaisten tapausten samanlaista oikeudellista kohtelua. Seuraamusten ennakoitavuuden ja hallinnollisten sanktioiden kohteiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi liikennevirhemaksusääntelyä tulisi tarkistaa.¹⁷⁸

7.2 Ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksumenettelyn keskeiset oikeusturvaongelmat sanktion kohteen näkökulmasta

Liikennevirhemaksun kohteen keskeisimmät oikeusturvaongelmat paikantuvat ajoneuvo kohtaiseen liikennevirhemaksumenettelyyn, jonka sääntely on ongelmallista erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaaman syyttömyysolettaman ja itsekriminointisuojaan näkökulmasta. Keskeisin ongelma näiden oikeusturvatakeiden kannalta johtuu ajoneuvon rekisteritietoihin perustuvasta vastuuolettaman ja käännetyn todistustaakan muodostamasta yhdistelmästä, jonka osalta ei voida pitää selvänä, että se olisi kokonaisuutena arvioiden täysin perus- ja ihmisoikeuksien mukainen.

Nimittäin vastuuolettaman perusteella määrättävän liikennevirhemaksun osalta viranomaisen selvitysvelvollisuus rajautuu määräämismenettelyssä käytännössä vain rikkomuksen toteamiseen automatiikalla, valokuvan tai muun tallenteen liittämiseen päätökseen sekä päätöksen lähettämiseen (TLL 173.3 §). Viranomaiselle ei näin ole asetettu käytännössä minkäänlaista velvollisuutta osoittaa sanktion kohteen syyllistymistä rikkomukseen, vaan käännetyn todistustaakan vuoksi sanktion kohteen on osoitettava syyttömyytensä riittävällä tavalla. Näihin olennaisesti kytkeytyen liikennevirhemaksun kohteen kuulemista koskien on tehty vielä PL 21 §:ään kohdentuva rajoitus, jonka perusteella ennen ajoneuvo kohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä asianosaiselle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen vain, jos se erityisestä syystä on tarpeen (TLL 161.3 §).

¹⁷⁸ Myös liikennevirhemaksumenettelyn muutoksenhakua olisi perusteltua tarkastella osana tätä kokonaisuutta, sillä liikennevirhemaksupäätöksistä valitetaan harvoin. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuteen saapui vuoden 2024 aikana ainoastaan 18 liikennevirhemaksuasiaa (Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2024, s. 50). Vertailun vuoksi Helsingin käräjäoikeudessa ratkaistiin vuosina 2019–2020 keskimäärin 92 liikennevirhemaksusta koskevaa asiaa (Tuomioistuineläytöksen vuositilastot). Näin ollen liikennevirhemaksusääntelyn käyttöönoton myötä valittaminen liikennevirhemaksusta on vähentynyt jonkin verran. Syitä tälle voi olla monia, kuten se, että liikennevirhemaksun määrääminen on ollut perusteltua, asianosainen pääsee oikeuksiinsa jo oikaisuvaatimusmenettelyssä tai se, että valittamisen maksullisuus on muodostunut valittamisen tosiasialliseksi esteeksi. Joka tapauksessa asiaa olisi syytä tarkastella osana sääntelykokonaisuutta.

Edellä mainitusta seuraa, että asianosaista kuullaan pääsääntöisesti vasta oikaisuvaatimusmenettelyssä, vaikka menettelyä koskeva ankara vastuusääntely edellyttäisi oikeusturvaa kokonaisuutena arvioiden mahdollisesti päinvastaista ratkaisua. Ankaran vastuusääntelyn vuoksi kuulemista koskevan säännöksen sanamuotoa tulisi nähdäkseni tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti siten, että sanktion kohteelle varataan muissa kuin selvissä liikennekamera-asioissa matalalla kynnyksellä tilaisuus selvityksen antamiseen jo määräämisvaiheessa. Mikäli asia ei tällä selviä, olisi syytä tapauksesta riippuen joko soveltaa matalalla kynnyksellä toimenpiteistä luopumista koskevia säännöksiä (TLL 160.3 ja TLL 160.5 §) tai selvittää vastuukysymys poliisitutkinnalla (TLL 176.2 §). Parempi vaihtoehto olisi kuitenkin sanktioiden kohteen oikeusturvan kannalta, että kuulemista koskevaa lainsäädäntöä muutetaan siten, että kuuleminen toteutetaan lähtökohtaisesti aina.¹⁷⁹

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksusääntelyn puolustukseksi on todettava, että sanktion kohteelle on taattu muodollisesti asianmukaiset puolustautumismahdollisuudet oikaisuvaatimuksesta lähtien. Lisäksi sääntely on kytketty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännönkin valossa hyväksyttäviin tavoitteisiin eli liikenneturvallisuuden parantamiseen ja oikeusjärjestelmän tehostamiseen. Tästä huolimatta ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksumenettelyä kokonaisuutena arvioiden ei ole selvää, että sääntely täyttäisi nykyisellään riittävällä tavalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen syyttömysolettamaa ja itsekriminointisuoja koskevat edellytykset huomioiden erityisesti EIT:n korostuneen tapauskohtaisen tulkintakäytännön tarkastelluissa vastuuolettamaa, käännettyä todistustaakkaa ja tiedonantovelvollisuutta koskevissa ratkaisuisa.

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun vastuusääntelyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisuus voitaisiin varmistaa esimerkiksi keventämällä asianosaiselle asetettuja vastuusta vapautumisen edellytyksiä ja siirtämällä selvittämistä vastuuta nykyistä enemmän viranomaisille. Toimiva ratkaisu voisi olla paluu samanlaiseen sääntelymalliin kuin aikaisemmin rikesakon vastustustilanteessa noudatettiin.¹⁸⁰ Tällöin selvittämiselvöllisyys ja

¹⁷⁹ Käytännössä tämä voitaisiin toteuttaa helposti syyttömysolettama huomioiden lähettämällä liikennevirhemaksupäätöksen ja siihen liitettävän kuvan ohella asianosaiselle kuulemislomakkeen, johon tämä voi halutessaan vastata. Käyttövästävään osalta kuulemisesta tehtyä poikkeusta perusteltiin lähetettävien kirjeiden noin 70 000 euron vuosikustannuksella ja neljän henkilötyövuoden säästämällä (HE 180/2017 vp, s. 157). Kun huomioidaan oikeusturvaa koskevat perus- ja ihmisoikeudet, ei voida varmuudella todeta, että kuulemista koskeva rajoitussäännös olisi painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima tai välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.

¹⁸⁰ Tolvanen on katsonut ennen liikennevirhemaksujen säätämistä muun muassa, että tieliikennettä koskevan hallinnollisen seuraamusjärjestelmän luominen olisi aiheutonta, koska Suomessa oli jo hyvin toimiva rikesakkojärjestelmä (Tolvanen 2.5.2018, s. 2).

vastuu syyllisyyden osoittamisesta palautuisivat sanktion kohteen oikeussuojan turvaavalla tavalla viranomaisille, mikä merkitsisi merkittävää parannusta sanktion kohteelle kuuluvien syyttömyysolettaman ja itsekriminointisuojan näkökulmasta. Muutoksen myötä myös sanktion kohteen kuulemisesta tulisi vastustustilanteessa pääsääntö erityisyyttä tehtävän poikkeuksen sijaan.

Toinen varteenotettava syyttömyysolettaman ja itsekriminointisuojan paremmin huomioiva vaihtoehto voisi olla saksalaisen hallinnollisen järjestyserikkomusmenettelyn kaltainen malli. Saksalaisessa järjestyserikkomusmenettelyssä ei tehdä poikkeuksia syyllisyysperiaatteesta, joten viranomaisen on selvitettävä valvontalaitteen ottaman kuvan ja kuulemisten perusteella rikkomukseen syyllistynyt, ja jos henkilöllisyys ei selviä kohtuullisin kustannuksin, menettely keskeytetään.¹⁸¹ Tämäkään malli ei sisältäisi ongelmallista vastuolettaman ja käännetyn todistustaakan yhdistelmää.

Kiiski ja Koillinen ovat katsooneet, että syyllisyysvaatimuksesta luopuminen merkitsee ihmisen instrumentalisoinnista rangaistusjärjestelmän päämäärille.¹⁸² Nykyisenkaltaisessa ajoneuvo kohtaisessa liikennevirhemaksusääntelyssä järjestelmän tehokkuus vaikuttaakin ajaneen liikennevirhemaksun kohteen oikeusturvan edelle.¹⁸³ Lainsäätäjän tulisi edellä todetuin tavoin tarkistaa sääntelyä, mutta myös jatkossa pidättäytyä tämänkaltaisesta sääntelystä, jonka osalta ei ole täyttä varmuutta, että se täyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset.

7.3 Hallinnollisen sanktioinnin laajentamismahdollisuudet

Liikennevirhemaksua koskeva sääntely osoittaa edellä todetuista puutteistaan huolimatta, että hallinnollista sanktiointia voidaan käyttää laajemminkin rikosoikeudellisten rangaistusten vaihtoehtona. Hallinnollisen sanktioinnin laajentaminen edellyttää kuitenkin riittävän vahvoja oikeusturvamekanismeja mukaan lukien hallinnollisen sanktion kohteelle kuuluvien Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvien oikeuksien säätäminen nimenomaisesti kansalliseen

Myös Melander on katsonut, että rikesakkoa muistuttava malli, jossa omistajalle tai haltijalle ei asetettaisi erityisen pitkälle menevää näyttövelvollisuutta, olisi lähtökohtaisesti oikeusturvan vaatimukset paremmin huomioon ottava kuin ehdotettu liikennevirhemaksuja koskeva malli (Melander 8.2.2018, s. 8).

¹⁸¹ HE 180/2017 vp, s. 119. Ks. saksalaisesta hallinnollisesta rikosoikeudesta myös Tolvanen 2002, s. 203–205.

¹⁸² Kiiski–Koillinen 2015, s. 51.

¹⁸³ Tolvanen on suhtautunut hallituksen esittämään (HE 180/2017 vp) käännettyyn todistustaakaan kielteisesti todeten sen loukkaavan kansalaisten perusoikeuksia (Tolvanen 2.5.2018, s. 2).

lainsäädäntöön. Kansallisen lain tasoinen sääntely edistäisi ennakkollisesti näiden oikeuksien toteutumista ja parantaisi siten hallinnollisten sanktioiden kohteiden oikeusturvaa.

Tutkielman valossa voidaan todeta EIS:n syyttömyysolettaman ja itsekriminointisuojaan tarkastelun myötä, että hallinnollisessa sanktioinnissa tulisi ensinnäkin varmistaa, että sanktio kohdentuu oikealle henkilölle, mistä syystä olettamien käyttöön tulee suhtautua pidättyvästi tai vähintään edellyttää niiden käytön yhteydessä riittäviä muita oikeusturvatakeita. Näihin lukeutuvat asian laatuun nähden riittävä viranomaisen selvitysvelvollisuus sekä velvollisuus näyttää toteen sanktioidusta teosta tai laiminlyönnistä vastuussa oleva taho. Viranomaiselle kuuluvan selvitysvelvollisuuden ja todistustaakan tulee olla hallinnollisen sanktioinnin lähtökohtana. Lisäksi hallinnollisessa sanktioinnissa tulisi välttää sääntelyä, jossa sanktion kohteelle asetetaan millään tavalla velvollisuus myötävaikuttaa oman tai edes läheisensä syyllisyyden selvittämiseen.¹⁸⁴ Näin ollen sääntelyä, jossa asetetaan sanktion kohteelle suoraan tai epäsuorasti velvollisuus ilmaista viranomaiselle tietoja, jotka saattavat myötävaikuttaa tämän oman tai läheisen syyllisyyden selvittämiseen, tulisi välttää tai ainakin kompensoida tiedonantovelvollisuuden haitallisia vaikutuksia muilla oikeusturvamekanismeilla.

Tieliikenteen seuraamusjärjestelmässä hallinnollista sanktiointia voidaan nähdäkseni laajentaa jopa nykyisestäään, kunhan oikeusturvatakeet huomioidaan asian laadun edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistö on edellä todetuin tavoin tulkinnallisesti ongelmallinen, mistä syystä osaltaan rikosvastuu kohdentuu nykyisellään verraten lievää abstraktia vaaraa aiheuttaviin sääntöjen rikkomisiin. Tässä suhteessa on mielenkiintoista, että esimerkiksi Saksassa rikosoikeudellisesti rangaistavia ovat vain konkreettista vaaraa aiheuttava sääntöjen rikkominen.¹⁸⁵ Vastaavanlaisen sääntelyn harkitseminen myös Suomessa voisi olla perusteltua.¹⁸⁶

Hallinnollisen sanktioinnin lisäämistä voidaan pitää perusteltuna paitsi oikeusjärjestelmän tehokkuuden ja liikenneturvallisuuden näkökulmasta myös muun muassa

¹⁸⁴ Itsekriminointisuojaan liittyy olennaisesti kansallisella tasolla läheiskriminointisuoja, josta on säädetty muun muassa OK 17:18:ssa.

¹⁸⁵ Tolvanen 2002, s. 204.

¹⁸⁶ Muutosta harkittaessa on kuitenkin monen muun seikan ohella huomioitava, että konkreettisen vaaran täyttävä menettely paljastuu liikenteessä yleensä vasta silloin, kun kuljettaja törmää ajoneuvollaan toiseen ajoneuvoon, mistä syystä rikosoikeusjärjestelmän tehokkuus voisi kärsiä olennaisesti (Tapani–Tolvanen–Hyttinen 2019, s. 62). Toisaalta voidaan pohtia, olisiko tällä mitään merkitystä liikenneturvallisuuteen, sillä samalla hallinnollisen järjestelmän tehokkuus todennäköisesti paranisi samassa suhteessa.

kriminalisointiteoreettisesti. Rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttö on valtion käytössä olevista keinoista eniten yksilön oikeuksiin puuttuva ja siten viimesijainen keino (ultima ratio).¹⁸⁷ Rikosoikeutta tulisi käyttää oikeushyvien suojeluun ainoastaan edellyttäen, että käytettävissä ei ole toista sitä moraalisesti hyväksyttävämpää, rikosoikeutta tehossaan lähestyvää ja kohtuullisin kustannuksin toimeenpantavissa olevaa järjestelmää.¹⁸⁸ Voidaankin tästä näkökulmasta todeta, että seuraamuslajia harkittaessa lainsäätäjän tulisi ensisijaisesti valita rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaan hallinnollinen sanktiointi. Hallinnollista sanktiointia puoltaa rikosoikeudelliseen rangaistukseen verrattuna myös kriminologinen leimaamisteoria, jonka mukaan leimautumisella viitataan muun muassa siihen, että yksilö saa muiden silmissä rikollisen leiman, mikä osaltaan lisää hänen riskiään jatkaa rikollista toimintaa.¹⁸⁹ Jo sillä on muutoinkin kuin leimautumista ajatellen yksilön kannalta itseisarvo, ettei asioita käsiteltäisi rikosoikeudellisina.

Hallinnollisten sanktioiden voidaan ajatella soveltuvan lähtökohtaisesti etenkin helposti näytettäviin vähäisiin rikkomuksiin ja laiminlyönteihin, mutta nähdäkseni ei ole poissuljettua sekään, että tiettyjen kiperämpien näyttökysymysten ja ankarampia rangaistuksia sisältävien rikosten osalta harkittaisiin hallinnollista sanktiointia. Esimerkiksi eräät talousrikokset voisivat mahdollisesti hyvin sopia sanktoiduiksi rikoslain sijaan hallinnollisesti.¹⁹⁰ Rikoslaki sisältää muutoinkin monia vähäisiä ja vähäistä vakavampia rikoksia, joiden osalta olisi syytä tarkastella monipuolisesti rikosoikeudellisen rangaistavuuden perusteita ja siten myös hallinnollista sanktiointia niiden vaihtoehtona. Tämän puolesta puhuu muun muassa se, että oikeusjärjestyksemme on kaiken varalta säädetty satoja rangaistusuhkia, joista monia edes rikosasioita työksen hoitavat eivät lainkaan tunne¹⁹¹.

Hallinnollinen sanktiointi on aina monien erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamien reunaehtojen välistä punnintaa, jossa on löydettävä

¹⁸⁷ Melander 2008, s. 389. Ks. myös Tolvanen 2002, s. 197–198.

¹⁸⁸ Tolvanen 2002, s. 216.

¹⁸⁹ Oikeusministeriö, Teorioita rikollisuuden syistä, luettu 15.2.2026.

¹⁹⁰ Näiden osalta tietynlaisia tekoja ja laiminlyöntejä voitaisiin harkita säädettäväksi esimerkiksi verohallinnon, ulosottolaitoksen tai pesänhoitajan toimivalloin ratkottaviksi hallinnollisiksi sanktioiksi. Esimerkiksi verorikoksissa poliisin esitutkinta perustuu usein pitkälti verotarkastajan laatimaan verotarkastuskertomukseen. Hallinnollinen sanktiointi voisi näin säästää yhteiskunnallisia resursseja, mutta myös inhimillistä kärsimystä, sillä esimerkiksi monesti talousrikoksesta epäillylle on koitunut ennen viiveellä tapahtuvaa esitutkintaa jo ankaria muita seuraamuksia, kuten terveysongelmia ja huomattavia taloudellisia maksuvelvollisuuksia. Asian suhteen on huomioitava muun ohella talousrikosten ennakoitavuuteen liittyvät haasteet. Ks. talousrikosten ennakoitavuuteen liittyvästä oikeudellisen arvioinnin tulkinnanvaraisuudesta esim. Koponen 2004, 36–39.

¹⁹¹ Tolvanen 2002, s. 195.

oikeudellisesti hyväksyttävä tasapaino.¹⁹² Sanktiointia harkittaessa ja tasapainoa etsittäessä on huomioitava myös muut vaihtoehdot, kuten esimerkiksi kriminalisointi, dekriminalisointi, kevennetyt rikosprosessit¹⁹³ sekä seuraamuksen säätämättä jättäminen.¹⁹⁴ Tutkielman valossa voidaan todeta, että hallinnollinen sanktiointi vaikuttaa monessa suhteessa lupaavalta oikeudelliselta instrumentilta, jolla voi olla potentiaalia tehostaa oikeusjärjestelmän toimivuutta rikosoikeudellisen rangaistuksen vaihtoehtona. Hallinnollisia sanktioita säädettäessä on kuitenkin huolehdittava kunkin asian laadun edellyttämistä riittävästä oikeussuojakeinoista. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ei ole hyväksyttävää, että järjestelmän tehokkuus ajaa keskeisten oikeusturvatakeiden ohi.

7.4 Jatkotutkimusideat

Tämä tutkielma on keskittynyt erityisesti yksittäisen hallinnollisen sanktion eli liikennevirhemaksun kohteen oikeussuojaa ja oikeusturvaa koskeviin haasteisiin. Luonteva jatkotutkimusidea olisi avartaa tarkastelun koskemaan laajemmin hallinnollisten sanktioiden kokonaisuutta oikeussuojanäkökulmasta. Tämän tarkastelun keskiöön voisi nostaa ennen kaikkea EU-oikeuteen pohjautuvat hallinnolliset sanktiot ja verrata niitä rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.

EU-oikeuteen perustuvien sanktioiden tarkastelu olisi tässä suhteessa erityisen mielenkiintoista, sillä nämä sanktiot voivat olla rikosoikeudellisia rangaistuksia tuntuvampia. Esimerkiksi tietosuojalain (1050/2018) 24 §:n sekä yleisen tietosuoja-asetuksen¹⁹⁵ 83 artiklan 4–5 kohdan perusteella viranomaisen voi määrätä tiettyjen säännösten rikkomisesta enintään 20 miljoonan euron seuraamusmaksun. Nämä EU-oikeuteen perustuvat seuraamusmaksut ovat esimerkiksi rikosoikeudellisiin sakkoihin verrattuna niin huomattavia, että ne herättävät monia kysymyksiä.

Ensinnäkin herää kysymys, miten EU-oikeuteen pohjautuvien hallinnollisten sanktioiden kohteiden oikeussuojan taso vertautuu rikosprosessuaaliseen oikeussuojan tasoon. Toisekseen

¹⁹² Ks. Oikeuden ja politiikan suhteesta tässä ja laajemmassa merkityksessä esimerkiksi Dahlberg 2024, s. 366–371.

¹⁹³ Esim. sakkomenettely (SML), kirjallinen menettely (Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa, ROL, 5 a luku), poissaolokäsittely (ROL 8:11–12). Muun muassa sakkomenettelyn laajentamista koskien hallitus on antanut esityksen HE 5/2026 vp, jonka toteutuessa sakkomenettelyn soveltamisala laajenisi huomattavasti.

¹⁹⁴ Esimerkiksi Tolvanen on katsonut, että moniarvoisessa, liberaalissa ja demokraattisessa yhteiskunnassa tulisi lähtökohtana olla virallisen kontrollin minimoiminen ja että sanktioimatta olisi jätettävä kokonaan esimerkiksi vähäiset rikkomukset (Tolvanen 2002, s. 208).

¹⁹⁵ GDPR, (EU) 2016/679.

herää kysymys, mitkä ovat näiden sanktioiden käsittelyajat ja kustannukset verrattuna rikosprosessiin. Kolmanneksi herää kysymys, onko hallinnollisten sanktioiden käytölle minkäänlaisia esteitä vakavienkaan rikosten osalta, sillä jo nykyisin on olemassa monia rikosoikeudellisia rangaistuksia tuntuvampia hallinnollisia sanktioita. Tässä suhteessa voisi olla mielenkiintoista myös pohtia sitä, miten tällaiset ankarat hallinnolliset sanktiot sijoittuvat seuraamusjärjestelmän kokonaisuuteen. Lisäksi olisi mielenkiintoista tarkastella, millä perusteilla tällaisia hallinnollisia sanktioita on päädytty säätämään rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaan. Nähdäkseni näiden EU-oikeuteen pohjautuvien hallinnollisten sanktioiden tarkastelu olisi sekä seuraamusten kohteiden oikeusturvan että seuraamusjärjestelmän koherenssin kannalta erityisen tärkeä ja mielenkiintoinen aihe.