



Ajoneuvokohtaisten liikennevirhemaksujen määrääminen yritysten toimitusjohtajille käyttövastaavaa koskevan rekisteritiedon puuttuessa yritysten ajoneuvoilta

KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon saapui syksyllä 2020 useita kanteluja, joissa arvosteltiin poliisin menettelyä 1.6.2020 voimaan tullessa tieliikennelaissa (729/2018; jäljempänä myös uusi tieliikennelaki tai TLL) tarkoitettujen ajoneuvokohtaisten liikennevirhemaksujen määräämisessä poliisin automaattisessa liikennevalvonnassa havaittujen moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tehtyjen liikenneriikkomusten perusteella.

Yrityksen omistamia tai hallitsemia ajoneuvoja kuljetettaessa tehtyjen suurimman sallitun nopeuden ylittämistä koskevien liikenneriikkomusten perusteella määrättäviksi tulleet ajoneuvokohtaiset liikennevirhemaksut oli määrätty yrityksen toimitusjohtajalle. Tätä pidetään kanteiluissa virheellisenä menettelynä, koska toimitusjohtajaa ei kanteluissa tarkoitetuissa tapauksissa ollut rekisteröity silloin voimassa olleessa ajoneuvolaissa (1090/2002) tarkoitetuksi yrityksen ajoneuvojen käyttövastaavaksi eikä hän ollut ollut mikään muukaan niistä uuden tieliikennelain 176 §:n 1 momentin säännöksessä mainituista tahoista, jotka vastaavat liikenneriikkomuksen seurauksena määrätystä ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta.

Useimmista saapuneista kanteluista ilmenee, että niissä mainitut yritykset olivat täyttäneet ajoneuvolaissa jo vuosia aiemmin säädetyn velvollisuutensa rekisteröidä omistamilleen tai hallitsemilleen ajoneuvoille käyttövastaavan vasta, kun uuden tieliikennelain voimaantulosta oli kulunut pikemminkin kuukausia kuin viikkoja.

Muista arvostelun perusteista kanteluissa toistuu se, että poliisi oli toimittanut tiedot ajoneuvo-kohtaista liikennevirhemaksua koskevilla päätöksillään toteamistaan liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) pitämään liikenneasioiden rekisteriin siitä huolimatta, ettei määräaika oikaisun vaatimiselle asianomaisiin liikennevirhemaksuja koskeviin päätöksiin ollut vielä umpeutunut tai ettei poliisi ollut vielä ehtinyt käsitellä kantelijoiden näistä päätöksistä tekemiä oikaisuvaatimuksia. Tästä oli seurannut muun ohella, että osa kantelijoista oli saanut poliisilaitoksilta varsin pian uuden tieliikennelain voimaantulon jälkeen kirjeitä, joissa heille varattiin tilaisuus tulla kuulluksi toistuvien liikenne rikkomusten perusteella määrättävää ajokieltoa varten.

Kanteluissa on arvosteltu myös Helsingin poliisilaitokselle sijoitetun Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen menettelyä ajoneuvo-kohtaisten liikennevirhemaksujen määräämisessä, näitä koskevien päätösten tiedoksiannossa ja tietojen toimittamisessa Liikenne- ja viestintäviraston pitämään liikenneasioiden rekisteriin sekä Poliisihallituksen menettelyä poliisin toiminnan ohjaamisessa samassa asiayhteydessä. Lisäksi kanteluissa on arvosteltu Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten menettelyä niiden aloittaessa kantelijoiden ajokieltoon määräämistä koskevan menettelyn uuden tieliikennelain voimaantulon jälkeisenä ensimmäisenä kesänä ja syksynä.

Kantelijoina ovat pääasiallisesti olleet kahden Suomessa toimivan autovuokraamoyrityksen toimitusjohtajat (dnrot OKV/1737/10/2020, OKV/1844/10/2020 ja OKV/1877/10/2020) ja näistä yrityksistä toisen johtajistoon kuuluva käyttövastaava (dnro OKV/1827/10/2020). Toimitusjohtajista toisen eri vaiheissa syksyllä 2020 esittämä arvostelu on kirjattu kahdeksi erilliseksi kante-luksi (dnrot OKV/1737/10/2020 ja OKV/1844/10/2020). Saadun selvityksen perusteella viidennessä kantelussa (dnro OKV/2133/10/2020) kantelijana on ollut autoliikkeen toimitusjohtaja.

SELVITYS

Kanteluiden alustavaa arviointia varten on hankittu tietoja ja asiakirjoja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, hallinto-oikeuksista, korkeimmasta hallinto-oikeudesta, Poliisihallituksesta ja Valtakunnansyyttäjän toimistosta.

Sisäministeriö on pyynnöstäni toimittanut Poliisihallituksen asioissa hankkimat Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen sekä Helsingin, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten selvitykset ja Poliisihallituksen asioissa antamat lausunnot sekä vielä antanut Poliisihallituksen menettelyä koskevat lausuntonsa. Kunkin kantelijan kantelun ratkaisemiseksi hankitut lausunnot ja selvitykset, lukuun ottamatta Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen sisäisiä ohjeita koskevan erillisselvityksen liitteitä, lähetetään tiedoksi asianomaiselle kantelijalle yhdessä tämän päätöksen kanssa.

RATKAISU

1 Arviointi

1.1 Rajaus

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Kanteluissa esitetyn arvostelun sekä saamieni lausuntojen ja selvitysten perusteella olen rajannut laillisuusvalvonnallisen arviointini seuraaviin kysymyksiin:

(1) Ovatko Poliisin liikenneturvallisuuskeskus ja sen henkilöstöön kuuluvat yksittäiset liikennevirhemaksuasioiden käsittelijät ylittäneet harkintavaltansa määrätessään yrityksen omistamia tai hallitsemia ajoneuvoja kuljettaessa tehtyjen liikennერიკkomusten perusteella määrättäviksi tulleet ajoneuvokohtaiset liikennevirhemaksut yrityksen toimitusjohtajalle, jota ei ollut rekisteröity yrityksen ajoneuvojen ajoneuvolaissa tarkoitetuksi käyttövastaavaksi ja joka ei ollut mikään muukaan niistä tieliikennelain 176 §:n 1 momentin säännöksessä mainituista tahoista, jotka vastaavat liikennერიკkomuksen seurauksena määrätystä ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta?

(2) Onko Poliisihallitus ylittänyt harkintavaltansa ohjatessaan Poliisin liikenneturvallisuuskeskusta ja sen henkilöstöä menettelemään edellä kerrotusti?

(3) Onko Poliisin liikenneturvallisuuskeskus menetellyt lainvastaisesti toimittaessaan tiedot ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksuja koskevilla päätöksillään toteamistaan liikennერიკkomuksista Liikenne- ja viestintäviraston pitämään liikenneasioiden rekisteriin ennen oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädetyn määräajan umpeutumista ja ennen kuin se on ehtinyt käsitellä mainituista päätöksistä määräajassa tehdyt oikaisuvaatimukset?

(4) Ovatko Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitokset menelleet lainvastaisesti aloittaessaan menettelyn kantelijoiden määräämiseksi ajokieltoon ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksuja koskevilla päätöksillä todettujen toistuvien liikennერიკkomusten perusteella siitä huolimatta, että määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiselle kyseisistä päätöksistä ei ollut umpeutunut tai niistä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittely on ollut kesken?

1.2 Ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu uuden tieliikennelain seuraamuksena

Tieliikennelain (729/2018) mukaan moitittavan liikennekäyttäytymisen vähäiset muodot sanktioidaan uudella hallinnollisella seuraamusmaksulla eli liikennevirhemaksulla, joka on rahamäärältään kiinteä ja porrastettu tieliikenteen eri rikkomuksien mukaisesti.

Moitittavan liikennekäyttäytymisen vähäistä vakavimpien muotojen sanktiointi perustuu tieliikennelain 180 a §:n viittaussäännöksen mukaan edelleenkin rikoslain 23 luvussa säädettyihin liikenne rikosten rikostunnusmerkistöihin ja rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Nämä erilaiset seuraamusjärjestelmät sovitetaan yhteen tieliikennelain 160 §:n 2 momentin mukaan siten, että liikennevirhemaksua ei saa määrätä esimerkiksi silloin, jos tienkäyttäjää epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, jos tienkäyttäjälle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus tai jos tienkäyttäjää epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta. Hallinnolliset liikenne rikkomukset ja niihin liittyvä hallinnollinen seuraamusjärjestelmä ovat toissijaisia liikenne rikoksiin ja niihin liittyvään rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään nähden.

Tieliikennelain säätäminen ja samassa yhteydessä eräisiin muihin tieliikennettä koskeviin lakeihin tehdyt muutokset tarkoittivat liikenne rikkomusten ja eräiden muidenkin tieliikennettä koskevien lakien säännösten rikkomusten dekriminalisointia eli niiden rangaistavuudesta luopumista sekä samalla niiden muuttamista hallinnollisiksi rikkomuksiksi. Ensiksi mainittu toteutettiin kuomoamalla lailla 733/2018 rikesakkorikkomuksista annetun lain (986/2016) pykälät, joissa oli kysymys samassa yhteydessä kumottavan tieliikennelain (267/1981) mukaisista liikenne rikkomuksista tai samassa yhteydessä muutettavien eräiden muiden lakien säännösten rikkomisesta. Jälkimmäinen toteutettiin ottamalla tieliikennelain 6 lukuun säännökset uusien hallinnollisten liikenne rikkomusten tunnusmerkistöistä ja niiden seuraamuksena määrättävästä liikennevirhemaksusta ja tekemällä samassa yhteydessä eräisiin muihin tieliikennettä koskeviin lakeihin muutokset niiden säännösten rikkomisen seuraamuksena määrättävästä liikennevirhemaksusta.

Tieliikennelain 6 lukuun on otettu erityisiä säännöksiä liikennevirhemaksua määrättäessä noudatettavasta menettelystä. Lisäksi liikennevirhemaksun määräämisessä sovelletaan yleislakina hallintolakia (434/2003; jäljempänä HL).

Liikenne rikkomukset, joista määrätään seuraamukseksi liikennevirhemaksu, määritellään tieliikennelain 162 - 172 §:ssä. Niissä sanktioitu käyttäytyminen määritellään viittaamalla tieliikennelain aineellisiin säännöksiin ja rikkomusten tunnusmerkistöissä asetetaan sanktoidulle käyttäytymiselle syyksiluettavuutta koskeva edellytys. Lain 6 luvussa säädetään lisäksi erikseen ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta, joka voidaan määrätä seuraamukseksi edellä mai-

nituisista rikkomuksista vain niistä, jotka on tehty moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ja joissa on kysymys lain 161 §:n 1 momentissa erikseen lueteltujen kuljettajan velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä.

Automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä havaitusta liikenne-rikkomuksesta ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrää poliisi¹ ja saadun selvityksen perusteella nimenomaan Helsingin poliisilaitokselle sijoitettu Poliisin liikenneturvallisuuskeskus. Liikennevirhemaksu tulee silloin määrättäväksi kuljettajan henkilöllisyyttä ja tämän tahallisuutta tai huolimattomuutta toteamatta tieliikennelain 176 §:n 1 momentissa säädetyn vastuuolettaman perusteella. Sen mukaan ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaa ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava. Näistä kolme ensiksi mainittua ovat kuitenkin vastuusta vapaita, jos he saattavat todennäköiseksi, etteivät tehneet liikenne-rikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä. Käyttövastaava on vastuusta vapaa ilmoittamalla, kenen käytössä moottorikäyttöinen ajoneuvo oli rikkomuksen teko-
hetkellä, taikka ilmoittamalla, että ajoneuvo tai sen rekisterikilpi on anastettu.

Kanteluissa tarkoitettuna tapahtuma-ajankohtana voimassa olleen ajoneuvolain (1090/2002) 3 §:n 23 kohdan määritelmäsäännöksen mukaan käyttövastaavalla tarkoitettiin mainitussa laissa täysi-ikäistä, Suomessa asuvaa luonnollista henkilöä, joka olematta auton omistaja tai haltija on auton pääasiallinen kuljettaja tai, jollei autolla ole pääasiallista kuljettajaa, jolla on tiedot auton kuljettajista. Käyttövastaavalla tulee olla vähintään B-luokan ajo-oikeus. Saman lain 66 §:n (233/2007) 1 momentin (653/2011) mukaan ensirekisteröinnin yleisenä edellytyksenä oli muun ohella, että rekisteriin ilmoitetaan käyttövastaava, jos auton omistajaksi tai haltijaksi ei ilmoiteta luonnollista henkilöä. Tieliikennelaissa tukeudutaan samaan käyttövastaavan määritelmään.

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämisen edellytyksenä on tieliikennelain 161 §:n 2 momentin mukaan, että rikkomuksen tekijä on valokuvattu tai vastaavalla teknisellä järjestelmällä tallennettu siten, että hänet voidaan tunnistaa. Lisäksi tieliikennelain 173 §:n 3 momentin mukaan ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen on liitettävä rikkomuksen tekijän valokuva tai muu tallenne, josta hänet voidaan tunnistaa. Tällä järjestelyllä turvataan tosiasialliset puolustautumismahdollisuudet tulevaa oikaisuvaatimusmenettelyä silmällä pitäen sille henkilölle, jolle ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu on määrätty vastuuolettaman perusteella.

Asianosaista ei tarvitse kuulla ennen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä. Tieliikennelain 161 §:n 3 momentissa säädetäänkin erikseen, että ennen ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä asianosaiselle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen vain, jos se erityisestä syystä on tarpeen. Ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevaa

¹ Ks. [HE 180/2017 vp](#), s. 148, jossa toimivalta ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämiseen rajataan uudessa tieliikennelaissa tarkoitetuista liikenteenvalvojista vain poliisille.

päätöstä ei myöskään tarvitse antaa tiedoksi todisteellisesti, vaan tieliikennelain 175 §:n 1 momentin mukaan hallintolain 59 §:n mukaisena tavallisena tiedoksiantona. Jos ajoneuvon omistaja tai haltija on oikeushenkilö, päätös annetaan tiedoksi ajoneuvolaissa² tarkoitetulle käyttövastaavalle. Hallintolain mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle ja vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Tieliikennelain 175 §:n 2 momentin mukaan ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskeva päätös on kuitenkin lähetettävä viipymättä ja viimeistään 30 päivän kuluessa rikkomuksen tekopäivästä.

Liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua (TLL 193 § 1 mom). Oikaisuvaatimuksesta ja oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolaissa. Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (HL 49 c §). Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle, joka on tehnyt liikennevirhemaksua koskevan päätöksen. Oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon vaaditaan oikaisua, sekä se, millaista oikaisua vaaditaan ja millä perusteilla sitä vaaditaan (HL 49 d §). Haettaessa muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun viranomaisen päätökseen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019; jäljempänä HOL) säädetään (HL 49 b § 3 mom). Sen mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen (HOL 8 § 1 mom). Valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (HOL 13 § 2 mom).

Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen vastaa monella tapaa aiempaa sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 3 luvussa tarkoitettua rikesakon määräämistä ajoneuvoa pysäyttämättä havaituista liikennერიkkomuksista, mitä kutsuttiin myös ns. ehdollisen rikesakon määräämiseksi (ks. esim. [HE 180/2017 vp](#), s. 106). Ehkä merkittävin ero näiden menettelyjen välillä on se, että henkilöllä, jolle oli määrätty ns. ehdollinen rikesakko sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädetyn kyseisen menettelyn käynnistymistä koskevan oletaman nojalla, oli mahdollisuus rikesakkomääräystä määrääjassa vastustamalla saada aina kyseinen rikesakkomääräys poistetuksi ja kyseinen liikennერიkkomus tutkittavaksi normaalin rikosasian tapaan, tosin yksinkertaisimmillaan vain ns. suppeassa esitutkinassa. Sen sijaan henkilöllä, jolle määrätään ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu tieliikennelaissa säädetyn vastuuoletaman nojalla, on käytettävissään oikaisuvaatimus, jonka tekeminen ei johda vastaavalla tavalla automaattisesti liikennevirhemaksun poistamiseen ja kyseistä liikennერიkkomusta koskevan poliisitutkinnan saati esitutkinnan suorittamiseen tai muutoinkaan siihen, että hän vapautuisi näyttövelvollisuudesta omalta osaltaan. Tieliikennelain 176 §:n 2 momentin mukaan ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastuussa olevan selvittämiseksi voidaan kuitenkin tarvittaessa suorittaa poliisilain (872/2011) 6 luvussa tarkoitettu poliisitutkinta.

² Uuden tieliikennelain 175 §:n alkuperäisessä 1 momentissa viitattiin silloin voimassa olleen ajoneuvolain (1090/2002) 3 §:n 23 kohdassa tarkoitettuun käyttövastaavaan. Uuden ajoneuvolain (82/2021) säätämisen yhteydessä tieliikennelain 175 §:n 1 momenttia muutettiin 1.3.2021 voimaan tulleella lailla 95/2021 siten, että mainitussa momentissa viitataan uuden ajoneuvolain 90 §:ssä tarkoitettuun käyttövastaavaan.

1.3 Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrittämisen oikeusperusta

1.3.1 Poliisin selvitys

Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen antaman selvityksen mukaan autovuokraamoyritysten toimitusjohtajien kanteluissa yksilöidyistä ajoneuvokohtaisista liikennevirhemaksuista valtaosa on määrätty kantelijoille, koska rekisteritietojen mukaan liikennevirhemaksusta tehtäessä käytetyn ajoneuvon omistajana tai haltijana ei ole ollut luonnollista henkilöä eikä autovuokraamoyritys, joka on merkitty Liikenne- ja viestintäviraston pitämään liikenneasioiden rekisteriin liikennevirhemaksusta tehtäessä käytetyn ajoneuvon ensimmäiseksi haltijaksi, ole ilmoittanut liikenneasioiden rekisteriin merkittäväksi ajoneuvolaissa tarkoitettua käyttövastaavaa. Lisäksi kantelijat ovat Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämästä Virre-tietopalvelusta haetun kaupparekisteriotteen mukaan olleet kyseisissä autovuokraamoyrityksissä toimitusjohtajina.

Osa kanteluissa yksilöidyistä ajoneuvokohtaisista liikennevirhemaksuista on kuitenkin ollut sellaisia, joiden määrittämishetkellä autovuokraamoyrityksillä on jo ollut liikenneasioiden rekisteriin merkitty käyttövastaava. Asianomaiset Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen liikennevirhemaksuasioiden käsittelijät eivät ole kuitenkaan niitä määrittäessään tarkistaneet käyttövastaavaa koskevaa asiantilaa erikseen mainitusta rekisteristä, vaan ovat määränneet liikennevirhemaksun toimitusjohtajalle ”vanhasta muistista” eli ajattelematta, että yrityksen tiedot ovat saattaneet päivittyä. Lisäksi yhdessä tapauksessa liikennevirhemaksuasian käsittelijän tekemä rekisterihaku oli palauttanut ajoneuvon ensimmäiseksi haltijaksi merkityn autovuokraamoyrityksen rekisteriin merkityn käyttövastaavan tiedot, mutta käsittelijä on siitä huolimatta määrännyt ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun yrityksen toimitusjohtajalle.

Kesäkuussa 2020, kun uusi tieliikennelaki tuli voimaan ja liikennevirhemaksuasioiden käsittelyjärjestelmä Liike otettiin käyttöön, Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen kaikki toimintaohjeet sisältävään yhteen säännöllisesti päivitettävään oppaaseen on kirjattu käyttövastaavia koskeva ohjeistus. Sen mukaan: 1) ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu määrätään liikenneasioiden rekisteriin merkitylle käyttövastaavalle, jos ajoneuvo on pelkästään yrityksen nimissä 2) jos ajoneuvon omistajissa/haltijoissa on useita yrityksiä, liikennevirhemaksu määrätään ajoneuvon ensimmäisenä haltijana olevan yrityksen käyttövastaavalle ja 3) jos yritykselle ei ole ilmoitettu käyttövastaavaa, liikennevirhemaksu määrätään kaupparekisteristä ilmenevälle yrityksen toimitusjohtajalle, hallituksen puheenjohtajalle tai muulle vastuuhenkilölle.

Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen selvityksen mukaan Liike-järjestelmä hakee ajoneuvon tiedot rekisteritunnuksen perusteella liikenneasioiden rekisteristä TILU-rajapinnan kautta. Rajapinnan pitäisi palauttaa rekisterihaun yhteydessä ajoneuvon omistaja- ja haltijatietojen lisäksi käyttövastaavan tiedot, mutta ominaisuus on alkanut toimia vasta 23.10.2020 ja silloinkin epäluotettavasti. Rajapinnan palauttamasta käyttövastaavatiedosta ei myöskään ilmene yritystä.

Tästä seuraa, että jos sekä ajoneuvon omistajana että haltijana on yritys ja haku palauttaa yhden käyttövästään tiedot, käsittelijä ei suoraan näe, kumman yrityksen käyttövästään on kyseessä. Ohjeistuksena on ollut alusta asti tarkistaa käyttövästään tiedot aina erikseen ATJ-käyttöliittymän kautta, ja ohjeistus on pidetty voimassa myös hakutoiminnon alettua toimia, koska TILU-rajapinnan palauttamissa käyttövästään tiedoissa havaittiin sekä puutteita että virheitä. Kaikki käsittelijät eivät ole kuitenkaan tarkistaneet käyttövästään tietoa aina erikseen, vaan osa on ”vanhasta muistista” määrännyt liikennevirhemaksun toimitusjohtajalle.

Kantelijat ovat lähes poikkeuksetta käyttäneet hyväksi jo säännönmukaisia oikeussuojakeinoja kanteluissa yksilöityjä heille määrättyjä ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksuja vastaan. Autovuokraamoyritysten toimitusjohtajat eivät lähtökohtaisesti ole joutuneet turvautumaan muuhun tai enempään kuin ensi vaiheessa tehtävään oikaisuvaatimukseen, jonka Poliisin liikenneturvallisuuskeskus on päätöksellään hyväksynyt. He ovat oikaisuvaatimuksissaan kiistäneet kuljettaneensa liikennerikkomusta tehtäessä käytettyä ajoneuvoa ja ilmoittaneet, kenen yrityksen asiakkaan käytössä ajoneuvo on ollut rikkomuksen tekohetkellä. Poliisin liikenneturvallisuuskeskus on asiankäsittelijöidensä tekemin oikaisuvaatimuspäätöksin hyväksynyt oikaisuvaatimukset ja kumonnut liikennevirhemaksupäätökset. Päätöksiä on perusteltu toteamalla käyttövästään ilmoittaneen, kenen käytössä ajoneuvo on ollut rikkomuksen tekohetkellä, sekä viittaamalla tieliikennelain 176 §:än ja hallintolain 49 g §:n 1 momenttiin.

Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen edellä selostettu ohjeistus ja sen mukaisesti tapahtunut ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen yrityksen toimitusjohtajalle, hallituksen puheenjohtajalle tai muulle vastuuhenkilölle käyttövästään koskevan rekisteritiedon puuttuessa on perustunut Poliisihallituksen tekemään linjaukseen.

Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen selvityksen mukaan vain harvalla yrityksellä oli kesällä 2020 lain edellyttämä käyttövästään tieto liikenneasioiden rekisterissä siitä huolimatta, että liikenteessä on runsaasti pelkästään oikeushenkilön nimissä olevia ajoneuvoja. Ongelma oli ollut poliisin tiedossa jo ennen uuden tieliikennelain voimaantuloa, ja siihen varauduttiin hyvissä ajoin. Jotta ylinopeutta ajava kuljettaja ei selviäisi seuraamuksista vain sen vuoksi, ettei ajoneuvoa hallinnoiva yritys ole täyttänyt lakisääteistä velvollisuuttaan ilmoittaa itselleen käyttövästään liikenneasioiden rekisteriin, Poliisihallitus linjasi, että vastuuhenkilö voidaan tarvittaessa katsoa yritysrekisteristä. Perusteluksi mainittiin, ettei tieliikennelaissa täsmennetä, mihin rekisteriin käyttövästään tulee olla merkitty, ja näin ollen yrityksen ajoneuvolla tehdystä rikkomuksesta vastuussa oleva henkilö voidaan katsoa tarvittaessa yritysrekisteristä.

Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen selvityksen mukaan ajoneuvokohtaisten liikennevirhemaksujen määrääminen yritysten toimitusjohtajille poiki paljon palautetta, samalla kun Liikejärjestelmän puutteet ja vikatilanteet aiheuttivat ongelmia ja liikennevirhemaksuasioiden käsittelyn

viivästyistä. Linjausta arvioitiin uudelleen. Poliisihallitus päätti 14.12.2020, että ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksuja määrätään ajoneuvojen omistajien ja haltijoiden lisäksi ainoastaan liikenneasioiden rekisteriin merkityille käyttövastaaville.

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö on lausunnossaan perustellut linjaustaan ennen kaikkea sillä, että käyttövastaavaa koskevan rekisteritiedon puuttuminen vaikuttaa poliisin automaattisen liikennevalvonnan suorittamiseen ja liikennevirhemaksumenettelyyn. Poliisitoimintayksikön mielestä yhdenvertaisuuden vuoksi automaattisessa liikennevalvonnassa todettu liikenneasia ja siitä määrättävä sanktio tulisi pystyä kohdistamaan tasapuolisesti kaikille, joiden todetaan syyllistyneen liikennesrikkomukseen. Oikeushenkilöiden omistamat ja hallitsemat ajoneuvot eivät voi muodostaa tästä poikkeusta, eikä varsinkaan tilannetta, jossa rekisteritiedon puuttuessa sanktiota ei määrättäisi ollenkaan. Lisäksi poliisitoimintayksikkö on tukeutunut perusteluissaan seuraamusjärjestelmän muuttumiseen vähäisten liikennesrikkomusten osalta rikosoikeudellisesta hallinto-oikeudelliseksi ja siihen, että ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen perustuu haltijavastuulle. Lisäksi se on viitannut käyttövastaavasääntelyn käytännön toimintaa tai toimimattomuutta koskeviin näkökohtiin. Viimekätisenä linjauksensa mahdollistajana poliisitoimintayksikkö on pitänyt sitä, että tieliikennelain 176 §:n 1 momentissa ("ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta vastaa ajoneuvon *rekisteriin merkitty* omistaja, haltija, tilapäinen käyttäjä tai käyttövastaava", kursivointi tässä) ei täsmennetä, mistä rekisteristä ajoneuvon omistajaa tai haltijaa koskevat tiedot on katsottava.

Poliisitoimintayksikön näkemyksen mukaan aiemmin luotu käyttövastaavan rooli otettiin sellaiseen osaksi uuden liikennevirhemaksumenettelyn haltijavastuusääntelyä. Velvollisuus käyttövastaavan ja muiden rekisteritietojen ilmoittamiseen on ollut ja on oikeushenkilön puolesta toimivalla luonnollisella henkilöllä, joka on esimerkiksi osakeyhtiössä toimitusjohtaja tai hallituksen puheenjohtaja taikka henkilöyhtiössä vastuunalainen yhtiömies.

Poliisitoimintayksikkö on myös tuonut esiin, että 31.5.2020 asti ajoneuvolain 64 §:n 1 momentin vastaisesta menettelystä olisi voitu määrätä 70 euron rikesakko rikesakkorikkomuksista annetun lain (986/2016) 10 §:n 2 momentin perusteella. Viimeksi mainitun nyt jo kumotun lainkohdan mukaan rikesakko voitiin määrätä ajoneuvon omistajalle tai haltijalle ajoneuvolain 64 §:n 1 momentissa tarkoitetun rekisteritietoilmoituksen tahallisuudesta tai huolimattomuudesta tapahtuneesta tekemättä jättämisestä. Poliisitoimintayksikkö on korostanut, että rikosvastuu kohdistui tällöin ajoneuvon omistajana tai haltijana toimivan oikeushenkilön sijaan rikosoikeudellisen tekijävastuuperiaatteen mukaisesti oikeushenkilön puolesta toimivaan luonnolliseen henkilöön. Lähtökohtaisesti tämä henkilö olisi ollut yhteisön asioista vastuullinen luonnollinen henkilö eli osakeyhtiössä lähtökohtaisesti toimitusjohtaja, jos sellainen on yhtiöön nimitetty.

Poliisitoimintayksikkö on todennut liikennevirhemaksuasioiden olevan luonteeltaan vähäisiä hallintoasioita, jotka käsitellään hallintolain mukaisessa hallintomenettelyssä ottaen huomioon

poikkeukset, joista on säädetty tieliikennelaissa. Liikennevirhemaksun rangaistusluonteisuudesta huolimatta kyse ei ole rikosasiasta. Sanktiovastuu on määritelty vastuuksi liikennevirhemaksusta eikä sen perusteena olevasta liikenneriikkomuksesta. Tämä on poliisitoimintayksikön mielestä olennainen ero hallinnollisen maksuseuraamuksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välillä. Sen mukaan valittu sääntelytapa on identtinen pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 9 §:n 2 momentin kanssa, jossa säädetään vastuusta pysäköintivirhemaksusta eikä pysäköintivirheestä. Hallinnollista maksuvastuuta korostaa poliisitoimintayksikön mielestä myös se, että tieliikennelain 179 §:ssä on säädetty erikseen takautumisoikeudesta samoin kuin pysäköintivirhemaksun osalta pysäköinninvalvonnasta annetun lain 19 §:ssä.

Poliisitoimintayksikkö on korostanut, että tieliikennelain 176 §:n 1 momentissa ei ole erikseen määritelty, mistä rekisteristä ajoneuvon omistajan, haltijan, tilapäisen käyttäjän tai käyttövastaavan tiedot voidaan selvittää. Rekisteri voi näin ollen poliisitoimintayksikön mielestä olla mikä tahansa viranomaisen ylläpitämä rekisteri, jossa on tarvittavat tiedot. Käyttövastaavatieto voidaan selvittää kuitenkin vain liikenneasioiden rekisteristä, koska kyseistä tietoa ei muussa rekisterissä ole. Käyttövastaavatiedon puuttuessa poliisi on pyrkinyt selvittämään ajoneuvon omistajan tai haltijan muusta viranomaisrekisteristä.

Poliisitoimintayksikön mukaan ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrittämistä varten poliisi on selvittänyt kaupparekisterilain (129/1979)³ tarkoittamasta kaupparekisteristä joko yhtiön toimitusjohtajan tai yhteisön muun vastuuhenkilön nimen. Poliisitoimintayksikön mielestä kysymys on näin ollen keskeisesti siitä, mitä tieliikennelain 176 §:n 1 momentissa voidaan katsoa tarkoitettavan ajoneuvon rekisteriin merkityllä omistajalla ja haltijalla. Käyttövastaavatiedon puuttuessa lain sanamuotoa ei poliisitoimintayksikön mukaan ole tulkittu pelkästään siten, että ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija olisi pelkästään liikenneasioiden rekisteriin merkitty tieto omistajasta tai haltijasta, vaan tulkinta on kattanut myös oikeushenkilön puolesta toimivan henkilön tietojen selvittämisen.

Poliisitoimintayksikön mukaan toiminnan perusteena on kerrotuin tavoin ollut, ettei vastuu ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta ole edellyttänyt syyttömyysolettaman tarkoittamaa henkilökohtaista vastuuta. Poliisitoimintayksikön mielestä sen esittämä tulkintatapa korostaa keskeisesti sitä, että liikenneriikkomuksissa, joissa on käytetty oikeushenkilön omistamaa ajoneuvoa, vastuu ajoneuvokohtaisesta liikennevirhemaksusta kuuluu oikeushenkilön toiminnasta vastaavalle luonnolliselle henkilölle, jos oikeushenkilön omistamalle ajoneuvolle ei ole ilmoitettu käyttövastaavaa. Tällä henkilöllä on myös parhaimmat mahdollisuudet selvittää ajoneuvon oikea kuljettaja ja ilmoittaa tämä henkilö poliisille. Poliisitoimintayksikön mielestä sen esittämä tulkintatapa ei tarkoita sitä, että oikeushenkilön puolesta toimivan henkilön oikeussuojatakeet olisivat heikot liikennevirhemaksumenettelyssä. Liikennevirhemaksun saanut toimitusjohtaja tai

³ Uusi kaupparekisterilaki (564/2023) on tullut voimaan 1.6.2023.

muu oikeushenkilön puolesta toimiva henkilö voi vaatia määrääjassa liikennevirhemaksuun oikeutta ja saattaa todennäköiseksi, että hän ei ole tehnyt liikenneriikkomusta tai että virhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä taikka osoittaa poliisille ajoneuvon oikean kuljettajan.

Poliisitoimintayksikön lausunnon mukaan ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua ei enää määrätä toimitusjohtajalle tai muullekaan yhteisön juoksevia asioita hoitavalle henkilölle. Toimintatapa lopetettiin joulukuussa 2020, jonka jälkeen ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua ei ole määrätty liikenneriikkomuksesta, jossa on käytetty ajoneuvoa, jonka rekisteritiedot ovat puutteelliset ja näin myös ajoneuvolain vastaiset. Menettelystä luovuttiin, koska mainitunlainen henkilö ei aina rinnastu käyttövastaavaan eikä pysty vastaamaan niistä asioista, joista käyttövastaavan kuuluu vastata. Poliisitoimintayksikkö on ilmoittamansa mukaan kuitenkin selvittänyt mahdollisuuksia tehostaa mainitun kaltaisten tapausten selvittämistä siten, että jatkossa oikeushenkilölle lähetettäisiin selvityspyyntö liikenneriikkomuksen selvittämiseksi. Samalla lähetettäisiin toimitusjohtajalle tai muulle yhteisön juoksevia asioita hoitavalle henkilölle selvityspyyntö siitä, miksi ajoneuvon rekisteritietoihin ei ole merkitty käyttövastaavaa. Selvityspyynnön jälkeen poliisi selvittäisi, kenelle määrättäisiin mahdollinen liikennevirhemaksu rekisteri-ilmoituksen tekemisen laiminlyönnistä.

1.3.2 Arviointi

Asiassa on keskeisiltä osin kysymys tieliikennelain 176 §:n 1 momentin tulkinnasta. Tulkinnassa ovat keskenään jännitteisessä suhteessa tieliikenteen vähäisiä rikkomuksia koskevan uuden hallinnollisen seuraamusjärjestelmän tavoitteet, joita vastuuolettamassäännökselle eli tietynasteiselle käännetylle näyttötaakalle perustuvalla ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämismenettelyllä keskeisesti toteutetaan, sekä hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuuden periaate.

Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea laissa. ([HE 1/1998 vp](#), s. 74). Lisäksi samassa pykälässä ilmaistun hallinnon lakisidonnaisuuden periaatteen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Oikeusvaltiollinen lähtökohta on, että mikäli yksilöt katsovat hallinnon toiminnan lainvastaisesti loukkaavan oikeuksiaan, heillä on perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus saada oikeusturvaa

saattamalla oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva viranomaisen päätös riippumatonta tuomiovaltaa hallintoasioissa käyttävän tuomioistuimen käsiteltäväksi.⁴ Tuomioistuimen tehtäviin kuuluu hallinnollisen päätöksenteon lainmukaisuuden arviointi ja oikeusturvan toteuttaminen yksittäistapauksissa.

Selvityksen perusteella kantelijat eivät käyttäessään hyväksi laissa säädettyjä säännönmukaisia oikeussuojakeinoja virheellisenä pitämäänsä ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksuja koskevia päätöksiä vastaan ole päässeet tai joutuneet etenemään tuomiovaltaa hallintoasioissa käyttävään hallintotuomioistuimeen. Poliisi on jo heidän ensi vaiheessa tekemiensä oikaisuvaatimusten perusteella kumonnut heille vastaiset päätökset heidän suostuttuaan täyttämään osaltaan käyttövastaavalle tieliikennelain 176 §:n 1 momentissa asetetun näyttövelvollisuuden ilmoittamalla, kenen käytössä ajoneuvo oli rikkomuksen tekohetkellä ollut.

Selvityksen perusteella kantelijat eivät ole myöskään ylimääräistä muutoksenhakua koskeviin hakemuksiinsa saaneet ylintä tuomiovaltaa hallintoasioissa käyttävän korkeimman hallinto-oikeuden sellaista ratkaisua, joka olisi sisältänyt sen asiasisältöisen kannanoton kysymykseen tieliikennelain 176 §:n 1 momentin tulkinnasta. Kantelijoiden hakemukset ovat johtaneet joko heidän hakemuksissaan yhtenä vaatimuskohtana esittämään menetetyn määrärajan palauttamiseen oikaisuvaatimuksen tekemiseksi poliisille tai lausunnon antaminen kantelijoiden hakemuksista on rauennut poliisin tehtyä virheen korjaamista koskevat päätökset kantelijoiden virheellisinä pitämistä ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksuja koskevista päätöksistä.

Poliisi on ollut tieliikennelain voimaan tullessa ja kantelussa tarkoitettua asiaa koskevien säännösten soveltamista aloittaessaan huomattavan vaikeassa tilanteessa. Säännökset perustuvat sille oletukselle, että oikeushenkilöt ovat ajoneuvolaissa vuonna 2005 säädetyn ja vuodesta 2011 lähtien voimassa olleen velvollisuutensa mukaisesti ilmoittaneet liikenneasioiden rekisteriin merkittäväksi omistamiensa tai hallitsemiensa ajoneuvojen käyttövastaavat. Tämä oletus ei ole kuitenkaan pitänyt, eikä ilmeisesti edelleenkaan pidä, paikkansa.

Käyttövastaavia koskevien rekisteritietojen puutteellisuus on ollut poliisin tiedossa jo hyvissä ajoin ennen uuden tieliikennelain voimaantuloa. Estääkseen sen, että oikeushenkilöiden omistamia ja hallitsemia ajoneuvoja käyttäen tehdyt liikenne rikkomukset olisivat jääneet seuraamuksetta, poliisi oli erilaisia menettelytapoja kehittämällä pyrkinyt jo aiemmin hallitsemaan vastaavanlaiset tilanteet rikesakkoja määrätessään. Käyttövastaavaa koskevan tiedon puuttuessa se oli tiedustellut suoraan oikeushenkilölle, ei siis käyttövastaavalle, osoitetulla tiedustelukirjeellä,

⁴ Perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat uuden tieliikennelain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä ([HE 180/2017 vp](#)) antamissaan lausunnoissa ([PeVL 9/2018 vp](#), s. 3 ja [LaVL 9/2018 vp](#), s. 3) pitäneet lähtökohtana, että liikennevirhemaksussa on kysymys rangaistusluontoisesta seuraamusmaksusta, jonka määrääminen lukeutuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvien rikossyytettä koskevien määräysten alaan ja jota koskevat periaatteet sisältyvät myös perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.

kuka sen omistamaa tai hallitsemaa ajoneuvoa oli rikkomuksen tekohetkellä kuljettanut, ja tiedusteluunsa joutuisasti vastauksen saatuaan edennyt kuten tiedon olisi antanut rekisteröity käyttövastaava. Automaattisen liikennevalvonnan ja tieliikenteen seuraamusjärjestelmän potentiaalinen yhdenvertaisuusongelma ei siis syntynyt uuden tieliikennelain ja siinä säädetyn ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevan menettelyn myötä. Se oli jo olemassa rikesakon määräämistä koskevissa rikesakkomenettelystä annetun lain (66/1983) 2 a luvun (59/2006) ja sakon ja rikesakon määräämisestä annetun (754/2010) lain 3 luvun mukaisissa menettelyissä.

Poliisi oli aiemmin käyttövastaavaa koskevien rekisteritietojen puutteellisuuden vuoksi ja potentiaalista yhdenvertaisuusongelmaa lieventääkseen valmis tinkimään seuraamuksen määräämismenettelyn yksinkertaistamis-, nopeuttamis- ja tehostamistavoitteista palaamalla automaattisen liikennevalvonnan alkuaikoina omaksuttuun tiedustelukirjeen lähettämiseen oikeushenkilölle. Uuden sääntelyn voimaan tullessa se ei enää kuitenkaan ollut siihen valmis, vaan valitsi toimintatavaksi tukeutua eräänlaiseen haltijavastuun ideaalimalliin.

Siihen näyttäisi kuuluvan, että automaattisessa liikennevalvonnassa havaituista liikenne rikkomuksista paitsi poikkeuksetta määrättäisiin seuraamus pelkkien rekisteritietojen perusteella, ajoneuvon omistajaa tai haltijaa koskevat tiedot olisivat lisäksi haettavissa muustakin omistajaa tai haltijaa koskevasta rekisteristä kuin vain liikenneasioiden rekisteristä. Ajoneuvon omistaja tai haltija tulisi kuitenkin ensin selvittää ajoneuvon rekisteritunnuksen avulla liikenneasioiden rekisteristä.

Tarpeensa saada liikenneasioiden rekisteriin sisältyviä tietoja laajempia tietoja omistajasta ja haltijasta poliisi perustaa päättelyynsä, joka alkaa nimenomaan siitä, kehen oikeushenkilön puolesta toimivaan luonnolliseen henkilöön kohdistui rikosvastuu 31.5.2020 saakka siitä, ettei ajoneuvon omistajana tai haltijana ollut oikeushenkilö ollut ilmoittanut rekisteriin merkittäväksi tietoa käyttövastaavasta. Poliisi näyttäisi siis tulkitsevan tieliikennelain 176 §:n 1 momentissa tarkoitetun omistajan tai haltijan tarkoittavan paitsi liikenneasioiden rekisteriin merkittyä kyseisen ajoneuvon omistajaa ja haltijaa, myös luonnollista henkilöä, jolle on ajoneuvon omistavassa tai sitä hallitsevassa oikeushenkilössä olevan vastuuasemansa nojalla kuulunut saattaa rekisteriin merkittäväksi kyseisen oikeushenkilön omistamien tai hallitsemien ajoneuvojen käyttövastaava ja joka on tuon velvollisuutensa laiminlyönyt.

Pidän kuitenkin selvänä, että haltijavastuulla on se ja vain se sisältö, jonka kulloisenkin lain, nyt uuden tieliikennelain, säännökset sille antavat. Tämä on myös hallinnon lainalaisuusperiaatteen ydin. On myös huomattava, että kyse on yksilöille kuuluvista velvollisuuksista ja niiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta koituvista haitallisista seurauksista. Tulkinta ei voi silloin olla laajentavaa. Se ei olisi myöskään sopusoinnussa liikennevirhemaksuasioiden määräämiseen ja käsittelyyn sovellettavan hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden, kuten tarkoitussidonnaisuuden ja oikeutettujen odotusten suojaamisen kanssa.

Poliisi ei mielestäni ole ollut johdonmukainen siinä, miten se on myöhemmin tulkinnut vastuuolettamasäännöstä verrattuna siihen, miten se tulkitsee samasanaista säännösluonnosta uutta tieliikennelakia koskevan lainvalmistelun alkuvaiheissa. Poliisi ei ole myöskään pystynyt esittämään epäjohdonmukaisuudelle mitään perustelua siitä huolimatta, että selvitys- ja lausuntopyynnössäni nimenomaisesti kiinnitin huomiota tähän seikkaan.

Poliisi on havahtunut jo uutta tieliikennelakia koskevan [15.2.2017 päivätyn esitysluonnoksen](#)⁵ lausuntokierroksella siihen, että lakiluonnoksen sisältämä vastuuolettamasäännös ei käyttövastavaa koskevan rekisteritiedon puuttuessa mahdollistaisi ajoneuvoikohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä kenellekään muulle luonnolliselle henkilölle. Poliisihallitus on antanut liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellusta esitysluonnoksesta uudeksi tieliikenneläksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi [13.4.2017 päivätyn lausunnon \(POL-2017-3796\)](#)⁶, jossa (s. 18) on kommentoitu esitysluonnoksen liikennevirhemaksua koskevia säännöksiä muun ohella seuraavasti:

”Hallituksen esityksessä esitetään, että jos ajoneuvon omistaja tai haltija olisi ajoneuvoliikennerekisterin mukaan oikeushenkilö, ajoneuvoikohtainen liikennevirhemaksu lähetettäisiin ajoneuvolain 3 §:n 23 kohdassa tarkoitetulle käyttövastaavalle. Trafilta saadun selvityksen mukaan vain noin 19,3 % edellä mainituista ajoneuvoista on ajoneuvotietojärjestelmään ilmoitettu käyttövastaava, joka tarkoittaa, että 112.051 ajoneuvolla ei ole merkittynä käyttövastaavaa. Tämä asia pitäisi saada korjattua. Helsingin poliisilaitos esittää korjausvaihtoehtoja lakeihin

- 1) Tarkennetaan auton katsastusta ja rekisteröintiä koskevaa lainsäädäntöä niin, että ajoneuvon rekisteröinti tai katsastus ei olisi mahdollista, ilman, että ajoneuvolle on merkitty joku luonnollinen henkilö (omistaja, haltija, käyttäjä tai käyttövastaava)
- 2) *tehdään 1 momenttiin loppuun lisäys ”tai hänen puuttuessaan yrityksen toimitusjohtajalle tai hallituksen jäsenelle”*
- 3) tarkennetaan nykyistä lainsäädäntöä niin, että käyttövastaavan puuttuminen sanktioitaisiin.” (Kursivointi tässä)

Edellä mainittu korjausehdotus 2 ei menestynyt. Sen enempää hallitukseen esitykseen tieliikenneläksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi [\(HE 180/2017 vp\)](#) kuin 1.6.2020 voimaan tulleeseen uuteen tieliikennelakiinakaan ei sisältynyt säännöstä, joka vastaisi mainittua korjausehdotusta. Poliisi ei kuitenkaan ole edes yrittänyt tarjota selitystä, miten se saattoi alun perin tarpeelliseksi katsomansa säädöstekstilisäyksen jäätyä toteutumatta päätyä samaan tulkintaan kuin jos se olisi toteutunut poliisin haluamalla tavalla. Muutenkaan Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö ei ole lausunnossaan tarkastellut linjaustaan ja sen perusteluita hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja lakisidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta siitä huolimatta, että yksi kanteliijoistakin oli arvostellut Poliisihallituksen menettelyä nimenomaan tältä periaatteelliselta kannalta.

⁵ Esitysluonnos on saatavilla verkko-osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=1c1db3ad-47d6-458a-b025-0c4f35b2eae8>

⁶ Lausunto on saatavilla verkko-osoitteessa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/52954d8f-08d3-4989-9d74-48b0304d0b6a/0aa9b40c-8d8e-4439-982d-418f326da474/LAUSUNTO_20170418160000.PDF

Selvityksistä ilmenee, että säännöksen tulkintaa koskeva ymmärrys poliisissa ei ole Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön asiasta linjattuakaan ollut täysin johdonmukainen. Poliisin liikenneturvallisuuskeskus ja sen asiankäsittelijät näyttäisivät mieltäneen, että se yrityksen toimitusjohtaja, jonka tiedot he ovat hakenneet yrityksen kaupparekisteritiedoista käyttövastaavatiedon puuttuessa liikenneasioiden rekisteristä, rinnastuisi tai samastuisi tieliikennelain 176 §:n 1 momentissa mainituista tahoista nimenomaan käyttövastaavaan. Sen sijaan Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö on ainakin nyt antamansa lausunnon perusteella mieltänyt yrityksen toimitusjohtajan nimenomaan ajoneuvon omistavan yrityksen omistajan tai haltijan puolesta toimivaksi ja toimimaan velvolliseksi tahoksi ja sellaisena rinnastuvan tai samastuvan mainituista tahoista nimenomaan omistajaan tai haltijaan. Tämä ero on oikeudellisesti merkityksellinen, koska tieliikennelain 176 §:n 1 momentti asettaa käyttövastaavalle ankaramman näyttövelvollisuuden vastuusta vapautuakseen kuin omistajalle tai haltijalle.

En voi myöskään yhtyä poliisitoimintayksikön näkemykseen, että ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevat asiat pelkistyisivät pysäköintivirhemaksua koskevien asioiden tavoin hallintoasioiksi ja niissä olisi kysymys vain maksuvastuusta. Myös ne hallinnolliset liikenne rikkomukset, joiden perusteella henkilölle on määrätty vastuuolettamasäännöksen nojalla ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu, voivat nimittäin toistuessaan johtaa siihen, että henkilö määrätään ajokorttilain nojalla ajokieltoon.

Ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevalla päätöksellä ei vahvisteta henkilön syyllisyyttä liikenne rikkomukseen. Sen perusteella voidaan kuitenkin puuttua hänen ajo-oikeuteensa samalla tavoin kuin liikenne rikosasiassa, johon hänet olisi todettu syylliseksi sakkomenettelylaissa tarkoitetulla sakkomääräyksellä. Liikennevirhemaksun määräämisen vaikutukset henkilön oikeusasemaan eivät siis rajoitu vain hänen varallisuusasemaansa, toisin kuin pysäköintivirhemaksun kohdalla.

Huomion arvoinen on poliisitoimintayksikön näkemys pysäköinninvalvonnasta annetussa laissa tarkoitetun pysäköintivirhemaksua koskevan sääntelytavan ja tieliikennelaissa tarkoitetun ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevan sääntelytavan identtisyydestä. Näkemys nimittäin johtaa välittömästi kysymään, miten ylintä tuomiovaltaa hallintoasioissa käyttävä korkein hallinto-oikeus on tulkinut pysäköinninvalvonnasta annetun lain 9 §:ää, joka koskee vastuuta pysäköintivirhemaksusta. Pykälän 1 momentin mukaan: ”Pysäköintivirhemaksu on pysäköintivirheen tai joutokäyntirikkomuksen tehneen kuljettajan suoritettava”. Pykälän 2 momentin mukaan: ”Pysäköintivirheen johdosta määrätystä pysäköintivirhemaksusta vastaa myös ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija. Ajoneuvon omistaja tai haltija on kuitenkin vastuusta vapaa, jos hän saattaa todennäköiseksi, että hän ei tehnyt pysäköintivirhettä tai että pysäköintivirhemaksun määräämiselle ei ollut edellytyksiä.”

Mainitun pykälän soveltamista koskevia julkaistuja korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjartkaisuja on kolme: [KHO:2014:104](#), [KHO:2014:164](#) ja [KHO:2019:153](#). Näistä viimeksi mainittu tapaus on merkityksellisin tämän asian kannalta. Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko automyyntiä harjoittava osakeyhtiö velvollinen suorittamaan pysäköintivirhemaksun, joka oli määrätty yhtiölle myönnetyin koenumeroilvin varustetun ajoneuvon oltua yhtiön asiakkaan koeajossa. Tämä yhtiön mukaan tuntemattomaksi jäänyt asiakas oli pysäköinyt ajoneuvon noudattamatta paikalla ollutta pysäköintikieltoa ja pysäköinnintarkastaja oli määrännyt ajoneuvolle pysäköintivirhemaksun. Korkein hallinto-oikeus totesi: ”Oikeuskäytännössä on katsottu, että myös oikeushenkilö voi olla vastuussa pysäköintivirhemaksusta. A Oy on ilmoittanut, että se ei ole ollut tarkastushetkellä kysymyksessä olevan ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija, mitä seikkaa pysäköinninvalvoja ei ole kiistänyt. Pysäköinninvalvonnasta annetun lain säännösten mukaan vastuussa pysäköintivirhemaksusta on ensisijaisesti ajoneuvon kuljettaja ja toissijaisesti ajoneuvorekisteriin merkitty omistaja tai haltija. A Oy ei siten lain säännösten perusteella ole vastuussa pysäköintivirhemaksusta sillä perusteella, että sille myönnetyin koenumeroilvin varustetulle ajoneuvolle on määrätty pysäköintivirhemaksu.”

Toisin sanoen pysäköintivirhemaksua ei ollut mainitussa tapauksessa voitu määrätä ohi pysäköinninvalvonnasta annetun lain 9 §:n sanamuodon (”kuljettaja”, ”omistaja”, ”haltija”) yhtiölle pelkästään sen koenumerotodistuksen haltijan aseman nojalla. Nähdäkseni nyt arvioitavana olevassa poliisin menettelyssä on kysymys asiallisesti vastaavasta tilanteesta. Ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua ei ole voitu määrätä ohi tieliikennelain 176 §:n 1 momentin sanamuodon (”omistaja”, ”haltija”, ”tilapäinen käyttäjä”, ”käyttövastaava”) kantelijoille pelkästään heidän toimitusjohtajan asemansa nojalla. Poliisi on siten määräämällä ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksuja yritysten toimitusjohtajille menetellyt lainvastaisesti ja asettanut tietynasteisen näyttötaakan sellaisille henkilöille, joille sitä ei olisi lain vastuuolettamasäännöksen mukaan saanut asettaa.

Nähdäkseni tieliikennelain 176 §:n 1 momentin tulkinnassa on perusteet pitäytyä suppeassa tulkinnassa. Uutta tieliikennelakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ([PeVL 9/2018 vp](#), s. 3) totesi asiaa koskevan sääntelyn tarkkuudesta: ”Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei sääntelyn tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).” Täsmällisellä lainsäädännöllä pyritään luomaan ennustettavaa viranomaistoimintaa. Poliisin esittämä laventava tulkinta on ristiriidassa tämän ennustettavuuden vaatimuksen kanssa. Ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen yritysten toimitusjohtajille ei ole ollut lain sanamuodon perusteella heidän ennakoitavissaan.

1.4 Liikennevirhemaksutietojen rekisteriin toimittamisen ajankohta

1.4.1 Poliisin selvitys

Selvitysten perusteella Poliisin liikenneturvallisuuskeskus on toimittanut tiedot kantelijoille määrättyjä ajoneuvokohtaisia liikennevirhemaksuja koskevilla päätöksillään toteamistaan liikenne rikkomuksista Liikenne- ja viestintäviraston pitämään liikenneasioiden rekisteriin ennen oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädetyn määräajan umpeutumista tai ennen kuin se on ehtinyt käsitellä kantelijoiden mainituista päätöksistä määräajassa tekemät oikaisuvaatimukset. Lisäksi ainakin yhdessä yksittäistapauksessa ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevan päätöksen tiedoksianto yhdelle kantelijoista on epäonnistunut kokonaan. Tämä on autovuokraamoyrityksen johtajistoon kuuluvan kantelijan osalta johtanut siihen, että hänen tultuaan rekisteröidyksi yrityksen ajoneuvojen käyttövastaavaksi hän on hyvin nopeasti saanut Liikenne- ja viestintävirastosta muistutuskirjeen toistuvista liikenne rikkomuksista. Lisäksi toimivaltaiset Itä-Uudenmaan poliisilaitos ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitos ovat aloittaneet autovuokraamoyritysten toimitusjohtajien osalta menettelyt heidän määräämiseksi ajokieltoon toistuvien liikenne rikkomusten perusteella. Heidän annettuaan ajokieltoasioissa pyydetty kirjalliset lausumat menettely ei kuitenkaan heistä kummankaan osalta ole lopulta johtanut siihen, että ajokielto olisi määrätty.

Selvityksistä käy sinällään ilmi useita syitä, jotka ovat joko suoraan tai välillisesti olleet johtamassa siihen, että kantelijat, monien muiden yritysten toimitusjohtajien ja niiden rekisteröityjen käyttövastaavien tapaan, joutuivat tähän tilanteeseen. Kysymys on ollut muun ohella liikennevirhemaksuasioiden käsittelyjärjestelmään (Liike-järjestelmä) alun perin tehdystä tietojen siirtymisajankohtaa koskevasta määrittelystä, Liike-järjestelmässä tehtyjen päätösten postitukseen liittyneistä ongelmista ja siitä, että oikaisuvaatimusten käsittely Liike-järjestelmässä on tullut mahdolliseksi vasta syyskuussa 2020, johon mennessä tehtyjä oikaisuvaatimuksia oli ehtinyt kertyä jo tuhansia.

Selvitysten perusteella Poliisihallitus on Liike-järjestelmää suunnitellessaan päättänyt, että tieto ajo-oikeuteen vaikuttavasta liikenne rikkomuksesta siirtyy järjestelmästä automaattisesti liikenneasioiden rekisteriin liikennevirhemaksupäätöksen tekemistä seuraavana yönä. Määrittelyn järjestyksessä on useissa eri vaiheissa ollut esillä Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen ja Poliisihallituksen kesken. Lopulta Poliisihallitus on 2.9.2020 päättänyt myöhentää tiedonsiirtoa liikenneasioiden rekisteriin. Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen selvityksen mukaan mainitusta päivästä alkaen ajo-oikeuteen vaikuttavan liikenne rikkomuksen tiedot on ilmoitettu liikenneasioiden rekisteriin vasta 75 päivän kuluttua liikennevirhemaksupäätöksen tekemisestä.

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön lausunnossaan täsmentämän mukaan ilmoitus liikennevirhemaksuasiassa tehdystä päätöksestä välitetään liikenneasioiden rekisteriin 75 vuorokauden

kuluttua asian käsittelyn päättymisestä. Poliisitoimintayksikön mukaan järjestelmä ei välitä ilmoitusta muutenkaan, jos asian käsittely on kesken myös oikaisuvaatimusmenettelyssä. Uudella määrittelyllä on poliisitoimintayksikön mukaan varmistettu, että ajoneuvo kohtaista liikennevirhemaksua koskeva päätös on saatu annettua asianosaiselle tiedoksi, asianosainen ehtii vaatia siihen oikaisua ja oikaisuvaatimus ehditään käsitellä ennen ilmoituksen välittämistä liikenneasioiden rekisteriin. Poliisitoimintayksikön mukaan uusi määrittely vastaa samalla sitä aikaa, jonka kuluttua liikennevirhemaksua koskeva tieto välitetään Liike-järjestelmästä Oikeusrekisterikeskuksen sakkorekisteriin.

1.4.2 Arviointi

Poliisin liikenneturvallisuuskeskus ja Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö ovat tietojen liikenneasioiden rekisteriin toimittamisen osalta viitanneet toimintansa oikeusperusteena tieliikennelain 185 §:ään (1040/2020). Pykälän 1. virkkeen mukaan poliisin ja tuomioistuimen on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava liikenneasioiden rekisteriin tieto moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljetettaessa tehdyn liikennetrikoksen tai liikennetrikkomuksen johdosta määräämistään rangaistuksesta sekä rangaistuksen määräämättä jättämisestä tai sitä koskevan syytteen hylkäämisestä, jos tuomioistuin on muutoksenhaun yhteydessä kumonnut tai poistanut aiemmin tuomitun tai määrätyn rangaistuksen, josta on merkintä liikenneasioiden rekisterissä.

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö on viitannut lisäksi ajokorttilain (386/2011) 101 §:n (938/2018) 2 momenttiin. Sen 1. virkkeen mukaan tuomioistuimen, syyttäjän ja poliisin on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava liikenneasioiden rekisteriin tieto saman lain 64 §:ssä mainitun rikoksen johdosta määräämistään rangaistuksesta, ajokiellosta tai ajokieltovaatimuksen hylkäämisestä, alkolukolla valvottuun ajo-oikeuteen määräämisestä taikka ehdollisen ajokiellon täytäntöönpanosta.

Poliisitoimintayksikkö on korostanut, että mainittujen säännösten mukaan poliisin on ”ilmoitettava” määräämistään rangaistuksesta liikenneasioiden rekisteriin. Säännösten sanamuoto on ehdoton eikä jätä harkintavaltaa sen suhteen, onko ilmoitus tehtävä vai ei. Poliisitoimintayksikön mielestä eniten merkitystä ilmoitusajankohdan määrittelyssä on annettava säännöksessä käytetylle ”määrätä”-verbille, joka liikennevirhemaksuasian käsittelyssä tarkoittaa hallintopäätöksen tekemistä. Poliisitoimintayksikön mukaan ilmoitus liikenneasioiden rekisteriin on näin ollen tehtävä, kun liikennevirhemaksuasiassa on tehty päätös ja liikennevirhemaksu on määrätty.

Samalla poliisitoimintayksikkö on todennut, että ilmoituksen tekemistä ei ole mainituissa säännöksissä sidottu siihen, onko päätökseen vaadittu oikaisua tai onko siitä valitettu, eikä muutenkaan päätöksen lainvoimaisuuteen. Syynä tähän poliisitoimintayksikkö on pitänyt sitä, että ilmoituksista valtaosaa käytetään ajokieltomenettelyn perusteena. Poliisitoimintayksikkö on to-

dennut, ettei ajokiellon määrääminen eikä myöskään sen täytäntöönpano ole sidoksissa liikenerikoksista tai -rikkomuksista tehtyjen päätösten lainvoimaisuuteen. Ajokorttilain 76 a §:n (96/2018) 1 momentin (1041/2020) mukaan ajokielto on määrättävä ja siis päätös ajokieltoasiassa tehtävä, kun lain 64 ja 65 §:ssä tarkoitettua tekoa koskeva liikennevirhemaksua koskeva päätös, rikesakkomääräys, sakkomääräys, rangaistusmääräys tai tuomio on annettu. Saman momentin mukaan ajokieltoasia on käsiteltävä viipymättä tällaisen ratkaisun antamisen jälkeen.

Toisaalta poliisitoimintayksikkö on korostanut, ettei tieliikennelain 185 §:ssä ja ajokorttilain 101 §:n 2 momentissa ole säädetty erikseen siitä, milloin poliisin on viimeistään tehtävä ilmoitus liikenneasioiden rekisteriin. Poliisitoimintayksikön mukaan tätä ei ole käsitelty myöskään mainittuja säännöksiä koskevissa lakien esityksissä. Sen mukaan ajokorttilaissa säädettiin alun perin siitä, että Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä mainitussa laissa tarkoitettujen ajoneuvoliikennerekisteri-ilmoitusten tekemisestä. Vastaavan sisältöistä säännöstä ei enää ole, eikä Liikenne- ja viestintävirasto poliisitoimintayksikön mukaan ole muutenkaan määritellyt esimerkiksi sitä, milloin ilmoitus on tehtävä. Poliisitoimintayksikön näkemyksen mukaan ilmoituksen tekemiseen liittyvä prosessi jää nykyisin ilmoituksia tekevien viranomaisten itsensä määriteltäväksi. Poliisitoimintayksikön mielestä ilmoituksen tekemisen ajankohtaan vaikuttaakin se, mikä merkitys rekisterimerkinnällä on Liikenne- ja viestintävirastolle ja poliisille, koska nämä kumpikin käyttävät liikenerikoksia ja liikenerikkomuksia koskevia tietoja ajo-oikeusasioissa.

Ajokieltoimenettelyn aloittamisen osalta poliisitoimintayksikkö on poliisin toiminnan oikeusperusteena viitannut ajokorttilain 65 §:n 1 momenttiin (734/2018), jonka mukaan poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon, jos ajo-oikeuden haltija on vähintään neljästi kahden vuoden tai kolmesti vuoden kuluessa syylistynyt moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan säännöksessä määriteltyihin toistuviin rikkomuksiin. Toistuvia rikkomuksia ovat muun muassa momentin 1 kohdassa eritelty tieliikennelaissa tarkoitetut liikenerikkomukset, joista on säädetty liikennevirhemaksuseuraamus. Näitä ovat muun muassa tieliikennelaissa tarkoitettu nopeusrajoituksen rikkominen moottorikäyttöisellä ajoneuvolla yli 10 kilometrillä tunnissa, jos suurin sallittu nopeus on enintään 60 kilometriä tunnissa (b alakohta; 1041/2020) ja tieliikennelaissa tarkoitettu nopeusrajoituksen rikkominen moottorikäyttöisellä ajoneuvolla yli 15 kilometrillä tunnissa, jos suurin sallittu nopeus on yli 60 kilometriä tunnissa (c alakohta; 1041/2020).

Poliisitoimintayksikkö on tässäkin korostanut, että ajokorttilain 65 §:n 1 momentin sanamuoto on ehdoton. Sen mukaan poliisin on ”määrättävä” ajokielto, jos ajokiellon määräämisen edellytykset ovat olemassa. Lisäksi poliisitoimintayksikkö on tässäkin viitannut ajokorttilain 76 a §:n (96/2018) edellä selostettuun 1 momenttiin (1041/2020).

Samalla poliisitoimintayksikkö on todennut, että ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskeva muutoksenhaku ei vaikuta myöskään ajokiellon määräämiseen. Ajokielto voidaan siten

määrätä, vaikka asianosainen olisi vaatinut oikaisua liikennevirhemaksua koskevaan päätöseen. Poliisitoimintayksikkö on tältä osin viitannut ajokorttilain 76 b §:ään (96/2018), jossa erikseen säädetään siitä, miten mahdollinen muutoksenhaku vaikuttaa ajokieltoon. Pykälän 1 momentissa (1041/2020) säädetään, että jos ratkaisu, jolla 64 §:n 1 momentissa tai 2 momentin 3 tai 4 kohdassa tarkoitettu teko on luettu kuljettajan syyksi, on muutoksenhaun johdosta kumottu, poliisin on viipymättä omasta aloitteestaan kumottava ajokielto. Jos muutoksenhaun johdosta kuljettajan syyksi on luettu muu edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitettu rikos kuin ajokieltopäätöksen perustana on ollut, poliisin on viipymättä omasta aloitteestaan arvioitava, onko aiemmin annetun ajokieltopäätöksen muuttamiseen aihetta, ja annettava tarvittaessa uusi päätös. Pykälän 3 momentin mukaan poliisi voi kuljettajan pyynnöstä muuttaa ajokieltopäätöstä, jos jokin 65 §:ssä tarkoitettuun ajokieltoon johtaneista syyksi lukevista ratkaisuksista on muutoksenhaun johdosta kumottu.

Voin pääosin hyväksyä edellä selostetut Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön argumentit.

Tietojen toimittamista liikenneasioiden rekisteriin koskevat säännökset rakentuvat sille lähtökohdalle, että tietojen toimittamisvelvollisuus alkaa liikenne rikkomusta koskevan päätöksen tekemisestä, eikä esimerkiksi vasta siitä, kun kyseinen päätös tai oikaisuvaatimus päätös on saanut lainvoiman. Tämä ei sulje pois sitä, etteikö poliisilla voisi olla jossain rajoissa harkintavaltaa sen täsmällisen ajankohdan määrittelyn suhteen, jolloin se toimittaa tiedot liikenneasioiden rekisteriin.

Nähdäkseni Poliisihallitus on harkintavaltaansa ylittämättä voinut tehdä Liike-järjestelmään määrittelyn, jonka mukaan tiedot liikenneasioiden rekisteriin on voitu toimittaa heti ajoneuvo-kohtaista liikennevirhemaksua koskevan päätöksen tekemisestä seuraavana yönä. Määrittelyn jälkeen ei Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksella tai sen yksittäisillä asiankäsittelijöillä ole myöskään ollut edes mahdollisuutta vaikuttaa siihen, milloin tiedot heidän tekemillään yksittäisillä ajoneuvo-kohtaista liikennevirhemaksua koskevilla päätöksillä todetuista kantelijoiden liikenne rikkomuksista ovat välittyneet liikenneasioiden rekisteriin. Minulla ei siten ole oikeudellisia perusteita todeta heidän menettelleen asiassa virheellisesti.

Myös ajokielto menettelyä koskevat säännökset rakentuvat sille lähtökohdalle, että ajokieltoon määrittämistä koskeva asia on käsiteltävä viipymättä liikenne rikkomusta koskevan ratkaisun antamisesta. Poliisitoimintayksikön lausunnosta tarkemmin ilmenevin tavoin asiat, joissa on kysymys ajokieltoon määrittämisestä toistuvien liikenne rikkomusten perusteella, tulevat poliisilaitoksilla vireille liikenneasioiden rekisteriin välitetyistä tiedoista automaattisesti ATJ-järjestelmään muodostuvina työjonoina. Ajokieltoasiaa käsittelevällä poliisilaitoksella ja sen yksittäisillä ajokieltoasioiden käsittelijöillä on velvollisuus tehdä tiettyjä tarkastuksia, joka ei kuitenkaan ulotu liikenne rikkomusta koskevan päätöksen asiasisältöön tai oikeellisuuteen.

Edellä esitetyn perusteella minulla ei ole oikeudellisia perusteita todeta Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten tai niiden yksittäisten ajokieltoasioiden käsittelijöiden menetelleen virheellisesti poliisilaitosten aloitettua kantelijoita koskevan ajokieltoimenettelyn, vaikka määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiselle kyseisistä ajoneuvokohtaista liikennevirhemaksua koskevista päätöksistä ei ollut umpeutunut tai niistä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittely on ollut kesken.

1.5 Uuden tieliikennelain seuraamusjärjestelmän sääntelystä

Tieliikenteen seuraamusjärjestelmä on edellä selostetuin tavoin jakautunut uuden tieliikennelain myötä yhtäältä rikosoikeudelliseen ja toisaalta hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään. Tästä huolimatta osa esimerkiksi uuden tieliikennelain ja ajokorttilain pykälistä on näyttänyt ja näyttää edelleen säädöstekstissä siltä kuin tieliikenteen seuraamusjärjestelmä olisi pelkästään rikosoikeudellinen. Siinä on käytetty ja käytetään edelleen osin pelkästään rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tyypillisesti kuuluvia ilmaisuja (esimerkiksi ”rangaistus”, ”syyte”, ”syyllistyä” ja ”syyksilukeva”).

Ennen uuden tieliikennelain ns. korjauspakettiin ([HE 17/2020 vp](#)) kuuluvien säädösmuutosten voimaantuloa tilanne on näyttänyt vieläkin selvemmin tältä. Poliisihallitus onkin edellä selostetussa lausunnossaan valinnut esittää viittaamiensa säännösten säädöstekstit pääosin siinä muodossa, jollaisina ne ovat olleet voimassa lausunnon antamishetkellä. On siis huomattava, että tapahtuma-ajankohtana voimassa olleet viitattujen säännösten säädöstekstit ovat saattaneet olla peräisin ajalta, jolloin tieliikenteen seuraamusjärjestelmä on ollut pelkästään rikosoikeudellinen. Esimerkiksi ”liikennevirhemaksua koskeva päätös” on havahduttu mainitsemaan ajokorttilain 76 a §:ssä tuomion ja muiden rikosoikeudellisen järjestelmään kuuluvien ratkaisujen rinnalla vasta mainittuun ns. korjauspakettiin kuuluvassa säädösmuutoksessa 1041/2020, joka on tullut voimaan 11.1.2021.

Seuraamusjärjestelmän jakautumisen merkitykseen poliisin toimivaltuussäännösten kannalta havahduttiin sinällään jo uuden tieliikennelain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä ([HE 180/2017 vp](#)) eduskunnassa käsiteltäessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan ([PeVL 9/2018 vp](#), s. 8) ilmaiseman käsityksen mukaan asiantila ei ollut ongelmaton, kun poliisilain 4 luvun 1 §:n 2 momentin toimivaltuutus, johon automaattinen liikenteenvalvonta perustui, koski rikoksia, joita liikennevirhemaksulla sanktioitavat teot eivät lakiehdotuksen mukaan enää olisi. Lakivaliokunta yhtyi lausunnossaan ([LaVL 9/2018 vp](#), s. 11 - 12) perustuslakivaliokunnan huomioon teknistä valvontaa koskevan toimivaltuuden epäselvyydestä. Lakivaliokunta katsoi, että asiasta on tarpeen sisällyttää säännös lakiin ja että asianmukainen paikka toimivaltuussään-

nökselle on valvontaa koskevan uuden tieliikennelain 181 §:n yhteydessä. Lakivaliokunnan esityksestä liikenne- ja viestintävaliokunta muokkasi mietinnössään ([LIVM 16/2018 vp](#), s. 17) uutta tieliikennelakia koskevaa lakiehdotusta niin, että sen 181 §:ään lisättiin uusi 2 momentti.

Huomion arvoista on, että edellä kerrottua laajempaan mainitun hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten, saati voimassa olevien säädösten tarkasteluun perustuslakivaliokunnan huomautus ei tuolloin johtanut. Tästä on seurannut, että liikenne- ja viestintäviranomaisen hallinnollisesta luonteesta huolimatta viranomaistoiminnassa on jouduttu uuden tieliikennelain voimaantultua-kin tukeutumaan säädöksiin ja säännöksiin, jotka sanamuotonsa mukaan koskevat nimenomaan rikoksia ja niiden rangaistuksia. Lisäksi esimerkiksi uutta tieliikennelakia koskevassa hallituksen esityksessä on pidetty itsestään selvänä lähtökohtana, että myös liikennevirhemaksua koskevilla päätöksillä todettujen liikenne- ja viestintäviranomaisen on toistuessaan johdettava ajokielto-seuraamukseen.

Pidän tieliikenteen seuraamusjärjestelmää koskevan lainsäädännön tilaa hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja lakisidonnaisuuden periaatteen toteutumisen kannalta ongelmallisena, josta myös tässä päätöksessä käsitelty kantelut ovat yksi osoitus.

2 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Poliisihallitus on menetellyt virheellisesti antaessaan Helsingin poliisilaitokselle sijoitetulle Poliisin liikenneturvallisuuskeskukselle uuden tieliikennelain voimaantuloa varten linjauksen, jonka mukaan käyttövastaavaa koskevan rekisteritiedon puuttuessa ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu saadaan määrätä yrityksen toimitusjohtajalle, hallituksen puheenjohtajalle tai muulle vastuuhenkilölle. (Päätöksen jakso 1.3).

Ottaen huomioon, että Poliisihallitus on korjannut asiaa koskevan linjauksensa jo joulukuussa 2020, pidän riittävänä laillisuusvalvonnallisena toimenpiteenäni vastaisen varalle kiinnittää Poliisihallituksen huomiota hallinnon lainalaisuusperiaatteen noudattamiseen.

Pidän riittävänä laillisuusvalvonnallisena toimenpiteenäni saattaa Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen tietoon käsitykseni sen mainittuun Poliisihallituksen linjaukseen perustuneen menetelyn virheellisyydestä.

Saatan myös jaksossa 1.5 (Uuden tieliikennelain seuraamusjärjestelmän sääntelystä) esittämäni näkökohdat tieliikenteen, poliisihallinnon sekä yleisen hallinto-oikeuden ja rikos- ja prosessioikeuden lainvalmistelusta vastaavien liikenne- ja viestintäministeriön, sisäministeriön ja oikeusministeriön tietoon.

Kantelut eivät anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Oikeuskanslerinsihteeri

Juha Sihto