Poliisitarkastaja
Konsta Arvelin

04.01.2019 POL-2018-55808

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä (HE 157/2018 vp) eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa Hallituksen esityksestä HE 157/2018 vp eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

2 Poliisihallituksen asiantuntijalausunto

2.1 Liikennekaari - hankkeen kokonaisuus, poliisin toimivaltuudet ja seuraamusten määrääminen

2.1.1 Aluksi

Liikennevalvonnan toimivaltuuksista on säädetty kattavasti tieliikennelaissa (2567/1981) sekä ajoneuvolaissa (1090/2002)

Tieliikennelain 93 §:n mukaan ajoneuvo on poliisimiehen antamasta merkistä pysäytettävä. Pykälän mukaan kuljettaja on velvollinen noudattamaan poliisimiehen ajoneuvon kunnon, varusteiden ja kuormituksen tarkastamiseksi antamia määräyksiä ja sallimaan ajoneuvon liikennekelpoisuuden tarkastamisen.

Ajoneuvolain 9 luvussa säädetään teknisestä tienvarsitarkastuksesta:

> 71 §
>
> Ajoneuvon pysäyttäminen ja tarkastajan oikeudet
>
> Ajoneuvon kuljettaja on velvollinen sallimaan teknisen tienvarsitarkastuksen suorittamisen.
>
> Teknisen tienvarsitarkastuksen suorittamiseksi:
> 1) ajoneuvon kuljettaja on velvollinen vaadittaessa esittämään poliisimiehelle, tullimiehelle ja rajavartiomiehelle sekä tekniseen tienvarsitarkastukseen asiantuntijana osallistuvalle katsastuksia suorittavalle henkilölle ajoneuvon rekisteröinnistä annetun todistuksen, katsastustodistuksen tai muun vaatimustenmukaisuuden osoittavan asiakirjan, jos kuljettaja on velvollinen pitämään tällaista todistusta tai muuta asiakirjaa mukanaan.

> 2) poliisimiehellä, tullimiehellä ja rajavartiomiehellä sekä tekniseen tienvarsitarkastukseen asiantuntijana osallistuvalla katsastuksia suorittavalla henkilöllä on oikeus päästä ajoneuvoon sisälle ja tarkastaa se sekä tarvittaessa kuljettaa ajoneuvoa; ajoneuvon tarkastusta ei kuitenkaan saa ulottaa ajoneuvossa oleviin asumiseen käytettäviin tiloihin, ellei se ole tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi välttämätöntä.

Tältä osin voidaan todeta, ettei jo lain valmisteluvaiheen keskusteluissa esillä olleen poliisin pysäyttämisoikeuden osalta ole lainsäädännöllisiä puutteita.

2.2 Huomioita Liikennekaari-hankkeesta

2.2.1 Rikesakkorikkomuslakiviittaus

Liikenteen palveluista annetun lain rikkomuksista osa on rikesakkorikkomuksia. Rikesakkorikkomuksista annetun lain 4 §:ssä on säädetty moottorikäyttöisen ajoneuvon asiakirjoja koskevista rikkomuksista 40 euron rikesakko. Liikenteen palveluista annetun lain osalta kyseeseen tulisivat säännöksen mukaan:

a) tavaraliikennelupa-asetuksen 4 artiklan 6 kohdan mukainen yhteisön liikenneluvan hallussapitovaatimus

b) kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevan asetuksen 19 artiklan 1 kohdan mukainen yhteisön liikenneluvan sekä valvonta-asiakirjojen hallussapitovaatimus ja

c) ammattipätevyyttä osoittavien asiakirjojen hallussapitovaatimus.

Edellä mainittujen hallussapitosääntely on sinällään selkeää, mutta niitä koskeva rangaistussääntely ei. liikenteen palveluista annetun lain VI osan 2 luvun rangaistussäännöksissä ei ole viittaussäännöstä rikesakkorikkomukista annettuun lakiin, joka täyttäisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset täsmällisille ja tarkkarajaisille rangaistussäännöksille. Rikesakkorikkomusten viittaussääntelyä voi lähestyä voimassa olevan lainsäädännön osalta kahdella tavalla. Joko rikesakkorikkomusviittaus tehdään asiaankuuluvaan rangaistussäännökseen omana momenttinaan tai viittaus tehdään omana säännöksenään, josta käy samalla ilmi a) rikkomuksen nimi (otsikko), kieltonormi (mikä on kiellettyä, ja millä perusteella) ja reaktionormi (mitä kiellon rikkomisesta seuraa).

Nyt esitetty sääntely tarkoittaa hyvin vahvasti sitä, että poliisi ei voisi antaa liikenteen palveluista annetun lain rikesakkorikkomuksista seuraamusta puuttuvien viittaussäännösten takia.

2.2.2 Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkomisen viittaus sakkomääräyksen soveltamisalassa

Tieliikenteen sosiaalilainsäädäntöä koskeva sääntely on nyt keskitetty liikenteen palveluista annettuun lakiin. Sääntely on säilynyt aiemman kaltai-

sena, mutta sääntelyä on selkeytetty ja säädösviittaukset on ajantasaistettu. Aiemmin voimassa olleen sääntelyn osalta tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkominen on voitu käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa sakkomenettelyssä sakkomääräyksellä.

Sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentissa olevassa sakkomääräyksen soveltamisalasäännöksessä on todettu, että muun muassa tieliikennelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkominen kuuluu sakkomääräyksellä käsiteltäviin asioihin. Liikenteen palveluista annetun lain toinen vaihe ei kuitenkaan tarkentanut sakkomääräyksen soveltamisalasäännöstä, jonka vuoksi tieliikenteen sosiaalilainsäädäntö on pudonnut sakkomääräyksellä käsiteltävin rikkomusten joukosta pois. Heinäkuun alusta voimantullut sääntely vaikutti vahvasti siltä, että tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkominen tulee käsitellä sakkovaatimuksella, eli asia menee syyttäjän ratkaistavaksi, ellei sakkomenettelylain 3 §:n 2 momentin 5 kohtaa voida tulkita siten, että liikenteen palveluista annetun lain tavaraliikennettä koskevilla säännöksillä tarkoitetaan tavaraliikennettä laajassa merkityksessä käsittäen myös tieliikenteen sosiaalilainsäädännön noudattamisen.

Toimivaltasääntelyn kannalta on kuitenkin yksinkertaisen välttämätöntä säätää toimivaltuuksista tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, kuten oikeusvaltioperiaate edellyttää. Sen vuoksi sakkomääräyksen soveltamissäännöksessä tulisi huomioida myös liikenteen sosiaaliliansäädännön noudattaminen.

2.2.3 Eurooppalainen tieliikenteen määritelmä

Euroopan unionin politiikan aloihin kuuluva liikenteen sääntely on nyt viimeistään johtamassa siihen, että eurooppalainen sääntely on enemmän kansallisten viranomaisten arkipäivää. Yksi keskeisimmistä asioista onkin eurooppalainen tieliikenteen määritelmä, jossa tie on ymmärrettävä laajempana käsitteenä, kuin se on kansallisesti tieliikennelain (267/1981) 2 momentin määritelmissä. Ajo- ja lepoaika-asetuksen 4 artiklan määritelmäsäännöksessä on todettu, että tieliikenteellä tarkoitetaan kaikkia yleisillä teillä kokonaan tai osittain tehtäviä matkoja, jotka tehdään henkilöiden tai tavaroiden kuljettamiseen käytettävillä kuormatuilla tai kuormaamattomilla ajoneuvoilla. Toisin sanoen sääntely kattaa liikenteen myös yleiseltä liikenteeltä suljetuilla alueilla, jos alueella liikennöinti on muuten yleisellä tiellä tapahtunutta kuljetusta.

Liikenteen palveluista annetun lain ja siihen liittyen EU:n asetusten soveltaminen edellyttää, että tieliikennettä käsitellään sen eurooppalaisessa merkityksessä. Tämä on lähtökohta jo EU:n sekundäärioikeuden etusijaperiaatteen mukaan, mutta myös EU:n sääntelyn tavoitteiden mukaan. Ajo- ja lepoaika-asetuksen 561/2006 tarkoituksena on ollut a) tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistaminen, b) yhdenmukaistaa kilpailutuksen edellytyksiä, c) parantaa työoloja sekä d) liikenneturvallisuutta (resitaaliosan kohta 1). Asetuksen täytäntöönpanolta on edellytetty tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta, jotta asetuksen tavoitteet saavutettaisiin ja sääntöjen noudattaminen ei menettäisi uskottavuuttaan.

Tällä tulkinnalla ei ole vaikutusta tien käsitteeseen, vaan ainoastaan tieliikenteeseen. Tulkinta tulee johtamaan yhdenvertaiseen ja oikeusvarmempaan EU - oikeuden tulkintaan.

2.2.4 Eurooppalaiset toimivaltuudet

Liikenteen palveluista annettu laki tulee johtamaan perusteellisemmin siihen, että kansallisilla viranomaisilla on kansallisten toimivaltuussäännösten lisäksi myös eurooppalaisia toimivaltuussäännöksiä. EU:n asetuksista on johdettavissa muun muassa suoraan sovellettavia erilaisten lupien tarkastussäännöksiä, mutta myös tietojensaantioikeuksia. EU-sääntely on näiltä osin hyvin yksiselitteistä, eikä niiden soveltamisessa tule olemaan suurempia ongelmia. Lainvalmistelijan on toisaalta hyvä olla varma siitä, ettei EU-toimivaltuudet ja kansallinen sääntely ole johtamassa ristiriitaan.

Esimerkiksi kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevan asetuksen 19 artiklan toisessa kappaleessa on säädetty valvontaviranomaisille oikeus tarkastaa yrityksen asiakirjat, ottaa niistä jäljennöksiä, päästä yrityksen tiloihin, alueille ja ajoneuvoihin sekä vaatia nähtävikseen asiakirjoissa tai tietokannoissa olevista tiedoista. Myös ajopiirturiasetuksessa on valvontaviranomaisille toimivaltasäännöksiä ajopiirturimanipulointien todentamiseen liittyen.