

19.6.2018

Jakelun mukaan

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö LVM/147/03/2018, 22.5.2018

Poliisihallituksen lausunto Liikennekaari -hankkeen kolmannesta vaiheesta

1 Lausuntopyyntö

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Poliisihallituksen lausuntoa Liikennekaari -hankkeen kolmannesta vaiheesta.

Liikennepalveluhankkeen ensimmäistä vaihetta koskenut hallituksen esitys annettiin eduskunnalle syksyllä 2016. Eduskunta hyväksyi lain liikenteen palveluista ja eräät siihen liittyvät lait huhtikuussa 2017, ja ne tulevat pääosin voimaan 1.7.2018.

Liikennepalveluhankkeen toista vaihetta koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle lokakuussa 2017. Eduskunta hyväksyi lain 21.3.2018. Toisen vaiheen säännösten on tarkoitus tulla pääosin voimaan yhtä aikaa lain ensimmäisen osan säännösten kanssa, eli 1.7.2018.

Hallituksen esitysluonnokseen laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeksi sisältyvät muun muassa seuraavat ehdotukset; - Paikannusveloitteen asettaminen tieliikenteessä tavara- ja henkilöluvan nojalla toimiville, - Tieliikenteen ammattipätevyys-sääntelyn muuttaminen, - Meriliikenteen ammattipätevyys-sääntelyn muuttaminen niin, että muun muassa poliisin alukset jäisivät laivaväkilain ja liikennepalvelulain pätevyys- ja miehitysvaatimusten soveltamisalan ulkopuolelle siltä osin kuin sillä on käytössään koulutusjärjestelmä jonka Liikenteen turvallisuusvirasto on hyväksynyt. Lisäksi ratifioitaisiin kansainvälisen tiekuljetussopimuksen valinnaisen sähköistä rahtikirjaa (eCMR) koskeva lisäpöytäkirja ja tehtäisiin muutokset tiekuljetussopimuslakiin.

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Liikennekaari -hankkeen kolmas vaihe

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty paikannusveloitteen asettamista tieliikenteessä tavara- ja henkilöluvan nojalla toimiville.

Poliisin toiminta perustuu yhä enemmän tietojohtoisuuteen. Toiminnallisena tavoitteena on valvoa oikeassa paikassa, oikeaan aikaan, oikeita asioita.

Tulevaisuudessa tietoa valvonnan kohdentamiseksi saataneen muun muassa uusien älykkäiden toisen sukupolven digitaalisten ajopiirtureiden välityksellä, mutta toivottavasti myös nyt esitetty paikannusvelvoite tarjoaisi valvontaviranomaiselle suurempiin kokonaisuuksiin kerättyjä ja analysoituja tietoaaineistoja ammattiliikenteen taustoittamiseksi.

Hankkeeseen oli liitetty myös luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle yleissopimukseen tavarankansainvälisessä tiekuljetuksessa käytettävästä rahtisopimuksesta tehdyn sähköistä rahtikirjaa koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi tiekuljetussopimuslain muuttamisesta.

Esitystä kannatetaan myös liikenneturvallisuustyön ja -valvonnan näkökulmasta katsottuna. Valvontatapahtumassa asiakirjat tulisivat todennäköisesti olemaan paremmin käytettävissä ja niiden sisältämää tietoa voitaisiin pitää aikaisempaa luotettavampana. Tietoa voitaisiin hyödyntää liikenteenvalvonnassa muun muassa vaarallisten aineiden maantiekuljetusten valvonnassa kohdentamalla valvontaa ajoneuvoihin, joissa ennakkoon saadun sähköisen rahtikirjatiedon mukaan kuljetetaan vaarallisia aineita, mutta kuljetusta ei ole säännösten edellyttämällä tavalla sellaiseksi merkitty.

Oletettavaa on myös se, että kabotaasin valvonta saattaisi helpottua.

Liikenneonnettomuustilanteissa kuormasta sähköisesti saatava ennakkotieto parantaisi sekä liikenneturvallisuutta (mukaan lukien ohikulkijoiden mahdolliset riskit), että toimintaan osallistuvien pelastajien, liikenteen ohjaajien, ja tutkijoiden työturvallisuutta.

2.2 Liikennekaari -hankkeen kokonaisuus, poliisin toimivaltuudet ja seuraamusten määrääminen

2.2.1 Aluksi

Liikennevalvonnan toimivaltuuksista on säädetty kattavasti tieliikennelaissa (267/1981) 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 tienvarsitarkastuk-

seen asiantuntijana osallistuvalla katsastuksella 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 katsastuksella 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.

(30.12.2015/1609)

Poliisimiehen, tullimiehen ja rajavartiomiehen oikeudesta pysäyttää ajoneuvo ja kuljettajan velvollisuudesta noudattaa poliisimiehen, tullimiehen ja rajavartiomiehen antamia määräyksiä säädetään tieliikennelain 7 luvussa."

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

2.2.2 Huomioita Liikennekaari -hankkeesta

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 ole. Liikenteen palveluista annetun lain VI osan 2 luvun rangaistussäännöksissä ei ole viittaussäännöstä rikesakkorikkomuksista 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. TIELIIKENTEEN SOSIAALILAINSÄÄDÄNNÖN VIITTAUS SAKKOMÄÄRÄYKSEN SOVELTAMISALASSA

Tieliikenteen sosiaalilainsäädäntöä koskeva sääntely on nyt keskitetty liikenteen palveluista annettuun lakiin. Sääntely on säilynyt nykyisen kaltaisena, mutta sääntelyä on selkeytetty ja säädösviittaukset ajantasaistettu. Nykyään voimassa olevan 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 sekä määräysten rikkominen kuuluu sakkomääräyksellä käsiteltäviin asioihin. Liikenteen palveluista annetun lain toinen vaihe ei kuitenkaan tarkentanut sakkomääräyksen soveltamisalasäännöstä, jonka vuoksi tieliikenteen sosiaalilainsäädäntö on pudonnut sakkomääräyksellä käsiteltävien rikkomusten joukosta pois. Heinäkuun alusta voimaantuleva sääntely vaikuttaa vahvasti siltä, että tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkominen tulee käsitellä sakkovaatimuksella, eli asia menisi 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 soveltamisalasäännöksessä tulisi huomioida myös tieliikenteen sosiaalilainsäädännön noudattaminen.

3. EUROOPPALAINEN TIELIIKENTEEN MÄÄRITELMÄ

Euroopan unionin politiikanaloihin 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 laajempänä käsitteenä, kuin se on kansallisesti tieliikennelain (267/1981) 2 momentin määritelmässä. 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 osa 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 kilpailun 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.

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 kansallisen 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.

Lisätietoja antaa tarvittaessa esittelijän lisäksi poliisitarkastaja Konsta Arvelin (konsta.arvelin@poliisi.fi).

Poliisiylitarkastajan sijainen
Poliisitarkastaja



Timo Ajaste

Poliisitarkastaja



Kari Onninen

Jakelu

kirjaamo@lvm.fi

Tiedoksi

Poliisihallitus, poliisijohtaja Sanna Heikinheimo
Poliisihallitus, esikunta (virkaposti)
Poliisihallitus, poliisiylitarkastaja Niina Uskali