

06.11.2018

POL-2018-46453

Neuvotteleva virkamies Markus Teräväinen
Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
markus.teravainen@vm.fi

VIITE: Valtiovarainministeriön 22.10.2018 lähettämä lausuntopyyntö (VM153:00/2018-hankkeen lausunto, VM/1803/03.01.00/2018).

Poliisihallituksen lausunto valtiovarainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta ja eräiden lakien muuttamisesta

Sisällys

1 Lausuntopyyntö.....	1
2 Poliisihallituksen lausunto	2
2.1 Yleistä luonnoksesta.....	2
2.2 Sanktioluonteinen seuraamusmaksu	3
2.2.1 Rangaistusluonteisuus.....	3
2.2.2 Suhde ne bis in idem -periaatteeseen	5
2.2.3 Seuraamusmaksun määräämismenettely.....	5
2.3 Tietojärjestelmät, tiedonvaihto ja tekninen tienkäyttöverovalvonta	6
2.3.1 Tienkäyttöveron ja seuraamusmaksujen valvonta	6
2.3.2 Tienkäyttöveron tekninen valvonta	7
2.3.3 Ajoneuvon käytön estäminen tiellä	8
2.4 Vaikutukset poliisin toimintaan	9

1 Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta ja eräiden lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta. Käyttöön otettaisiin uusi valtiolle tuloutettava vuotuinen vero, joka kohdistuisi N3- ja N3G-luokan kuorma-autojen sekä ajoneuvoyhdistelmien käyttöön Suomen tieverkolla. Veronalaisia olisivat kuorma-autot ja ajoneuvoyhdistelmät, joiden kokonaismassa on yli 12 000 kilogrammaa. Vero koskisi Suomessa ja ulkomailla rekisteröityjä kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä.

Verotustehtävää hoitaisi Liikenteen turvallisuusvirasto. Veroa valvoisivat poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Jos havaittaisiin, että tieliikenteessä

käytetään kuorma-autoa, josta ei ole tehty lain edellyttämää ilmoitusta, kannettaisiin sanktioluonteista seuraamusmaksua.

Poliisihallitus on tarkastellut luonnosta pääasiassa poliisitoiminnan näkökulmasta. Kuitenkin lausunnossa on huomioita myös muista näkökulmista, varsinkin luonnoksessa esitetyn sanktioluonteisen seuraamusmaksun osalta.

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Yleistä luonnoksesta

Ehdotettavaa lainsäädäntöä on pidettävä hyvänä ja tervetulleena uudistuksena. Tienkäyttöveron tavoitteena on selkeästi kaksi merkittävää asiaa. Nämä ovat perustuslain (731/1999) 20 §:n ympäristöstä huolehtiminen (liikenteen päästöt ja polttoaineen verotus) sekä tieinfrastruktuurista huolehtiminen. Luonnoksen yleisperusteluissa on tuotu hyvin esille raskaan liikenteen vaikutuksia päästöihin, tien kuntoon ja muihin liikenteen suoritteisiin.

Lain soveltamisalan laajuudeksi on valittu vinjettidirektiivin sallimassa viitekehyksessä Euroopan laajuinen tieverkko sekä kaikki muut tieliikennelain (729/2018) 2 §:n 1 kohdassa tarkoitetut tiet. Määritelmä vastaa nykyistä tien määritelmää, mutta uudessa tieliikennelaissa tien sisältöä on haluttu tarkentaa kattavilla yksityiskohtaisilla perusteluilla.¹ Soveltamisala on valvonnan kannalta hyvä, koska se ei edellytä poikkeusjärjestelyjä tienkäyttöveron osalta. Tähän liittyy myös tarkoitus valita tienkäyttöverolle tietty käyttökausi, johon ei vaikuta ajoneuvon tosiasiallinen käyttö.

Ehdotettu seuraamusmaksu sekä veron valvontaan liittyvät toimivaltuudet ovat hyviä työkaluja viranomaisten työskentelyn kannalta. Seuraamusmaksulla voidaan saavuttaa yleisestäävyyden kannalta kaivattuja hyötyjä, koska kiinteämääräinen 1500 euron maksu yhdistettynä veron tekniseen valvontaan tarkoittaa tehokasta sanktio vastuun toteutumista.

Luonnoksen kannalta on haasteellista tienkäyttöverollisen ajoneuvon tietojen käyttö valvonnassa. Verovelvollisuus koskee kotimaisten ajoneuvojen lisäksi ulkomaalaisia ajoneuvoja, jonka vuoksi olisi ensiarvoisen tärkeää, että valvonnassa olisi käytettävissä ajantasainen ja oikea tieto veron maksusta tai laiminlyönnistä suoraan liikenneasioiden rekisteristä. Tällöin valvonta voitaisiin toteuttaa yhtä tehokkaasti ja tasapuolisesti kuin ajoneuvoveron osalta.

Valvonnan kannalta ajoneuvon rekisteritunnus tulisi olla pääasiallinen hakukriteeri. Poliisin kattavan liikennevalvonnan sekä rekisterikilpienlukulaitteiden ansiosta poliisi pystyy paljastamaan liikenteestä paljon erilaista rikollisuutta. Ilman rekisteritunnusta tekninen valvonta on täysin mahdotonta. Tästä syystä kotimaisten ja ulkomaalaisten

¹ Ks. HE 180/2017 vp, s. 178–180.

ajoneuvojen rekisterikilpitietoja tulisi pystyä hyödyntämään tienkäyttöveron valvonnassa.

2.2 Sanktioluonteinen seuraamusmaksu

2.2.1 Rangaistusluonteisuus

Uuteen lakiin ollaan ehdottamassa sanktioluonteista seuraamusmaksua tai itse asiassa kyse on rangaistusluonteisesta hallinnollisesta maksuseuraamuksesta, joka on yhdenmukaisen ja selkeämmän kielenkäytön kannalta kuvaavampi määritelmä. Kyseessä olisi samanlainen hallinnollinen maksuseuraamus, jollainen on ajoneuvoverolain (1281/2003) 47 a §:ssä säädetty lisäveroseuraamus, joka säädettiin lailla 235/2007. Lisäksi seuraamusmaksulla on samanlaisia piirteitä liikennevakuutuslain (460/2016) 28 §:ssä säädetyn laiminlyöntimaksun kanssa. Liikennevakuutuslain laiminlyöntimaksu määrätään vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönnistä ja maksu on enintään kolme kertaa vakuutusmaksua vastaavan maksun suuruinen. Maksulla on selkeästi yleispreventiivisyyteen kuuluva punitiivinen sekä pelotuksellinen funktio.²

Ajoneuvoverolain 47 a §:ssä ja liikennevakuutuslain 28 §:ssä säädettäviä hallinnollisia maksuseuraamuksia yhdistää yksi olennainen seikka: niiden oikeudellista perustaa ei ole arvioitu erikseen perustuslakivaliokunnassa. Ajoneuvoverolain 47 a §:n osalta hallituksen esityksessä ei ole arvioitu lisäveroseuraamuksen suhdetta säätämismääräyksen valtiosäännön näkökulmasta. Eikä nyt ehdotettava seuraamusmaksu poikkea tässä suhteessa, koska lakiehdotuksen 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole erikseen käsitelty seuraamusmaksun rangaistusluonnetta eikä sitä ole myöskään arvioitu säätämismääräyksen osalta – vaikka ehdottomasti pitäisi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut oikeusjärjestyksessä olevien heterogeenisten rangaistusluonteisten maksuseuraamusten oikeudellista luonnetta kattavasti useissa lausunnoissaan, joista viimeisin koskee tieliikennelain kokonaisuudistusta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että rangaistusluonteiset hallinnolliset maksuseuraamukset:

- eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroina kuin maksuinakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättävinä sanktioluonteisina hallinnollisina seuraamuksina³;
- rinnastuvat asiallisesti rikosoikeudellisiin rangaistuksiin⁴;
- edellyttävät merkittävän julkisen vallan käyttöä, jonka vuoksi perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista⁵;

² HE 123/2015 vp, s.73–74 ja 131.

³ Ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 1 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II.

⁴ Ks. esim. PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 14/2013 vp ja PeVL 17/2012 vp.

⁵ Ks. esim. PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II.

- eivät edellytä arviointia perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen osalta, mutta sääntelyn tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkin voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa.⁶ Rangaistusluonteisen hallinnollisen maksuseuraamuksen kannalta on siksi kiinnitettävä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen, täsmällisyyteen sekä ennakoitavuuteen;
- tulee arvioida myös sanktioiden oikeasuhteisuudelle asetettujen vaatimusten osalta.⁷

Rangaistusluonteisten hallinnollisten maksuseuraamusten osalta on otettava huomioon myös perusoikeuksien rajoitusedellytykset, koska kyseessä on varallisuuteen puuttuva seuraamus. Tästä syystä kyse on perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan rajoittamisesta.

Nyt ehdotettavan seuraamusmaksun rangaistusluonteisuutta voidaan vaivattomasti arvioida samalla tavalla kuin ajoneuvoverolain lisäveroseuraamusta. Jälkimmäiseen liittyy hyvin perusteellinen korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2015:186, jossa korkein hallinto-oikeus arvioi ajoneuvoverolain rangaistusluonteisuutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittämien Engel-kriteerien mukaan. Engel-kriteerit on kehitetty arvioitaessa muun kuin rikosoikeudellisen seuraamuksen rangaistusluonteisuutta ne bis in idem -periaatteen soveltamistilanteessa. Merkityksellisiä kriteereitä ovat siten teon oikeudellinen luonnehdinta kansallisessa lainsäädännössä sekä teon todellinen luonne ja määrättävissä olevan seuraamuksen ankaruus. Toinen ja kolmas kriteeri ovat vaihtoehtoisia mutta eivät välttämättä kumulatiivisia. Myös kriteerien yhteisvaikutus tulee ottaa huomioon, mikäli jonkin kriteerin nojalla ei päästä selkeään lopputulokseen.⁸

Engel-kriteerien toinen ja kolmas kohta tulevat ilman muuta arvioitavaksi seuraamusmaksun osalta. Seuraamusmaksulla on yleispreventiivinen luonne, sillä halutaan ennalta ehkäistä lainvastaista toimintaa ja siksi se toimii pelotteena. Seuraamusmaksu on myös poikkeuksellisen tuntuva seuraamus, koska sen suuruus on kiinteä 1500 euroa. Sitä ei tästä syystä voida pitää vahingonkorvauksena tienkäyttöveron laiminlyönnistä. Kyse on tästä syystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamalla tavalla rangaistusluonteisesta seuraamuksesta.

Sääntely ei kuitenkaan näytä olevan ongelmallinen, koska siinä on otettu huomioon samat asiat, jotka koskevat ajoneuvoverolain lisäveroseuraamusta. Myös ne bis in idem -periaatteen merkitys on huomioitu, koska seuraamusmaksusta halutaan tehdä rikosoikeudelliseen rangaistukseen nähden ensisijainen seuraamus muuttamalla ajoneuvolain (1090/2002) 96 §:n 3 momenttia lisäämällä sinne maininta seuraamusmaksusta.

⁶ Ks. esim. PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II.

⁷ Ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp.

⁸ EIT:n ratkaisu Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009, perustelukohta 53.

2.2.2 *Suhde ne bis in idem -periaatteeseen*

Seuraamusmaksun on haluttu olevan rikosoikeudelliseen rangaistukseen nähden ensisijainen seuraamus. Jos jostakin syystä seuraamusmaksua ei määrättäisi, voisi samasta teosta määrätä rikosoikeudellisen seuraamuksen. Käytännössä kyseeseen tulisi käyttökieltoon liittyvät rikkomukset.

Lakiehdotuksen 25 §:n mukaan kuorma-auto olisi käyttökiellossa eikä sitä saisi käyttää tiellä, jos tienkäyttövero tai seuraamusmaksua ei ole suoritettu määräajassa. Käytännössä käyttökielto tulisi kyseeseen a) 31 päivänä kuorma-auton veronalaisen käytön alkamisesta (tienkäyttöverolain 10 §:n 1 momentti) tai b) kun seuraamusmaksu olisi pitänyt maksaa. Ehdotetun sääntelyn perusteella seuraamusmaksun perusteena oleva teko tai sen olennaisesti samat tosiseikat peittävät käyttökiellosta määrättävän sakon ajoneuvorikkomuksesta. Ajoneuvolain 84 §:n 1 momentin mukaan poliisimies, tullimies tai rajavartiomies voi estää ajoneuvon käyttämisen liikenteessä tai muualla ja määrätä ajoneuvon ajokieltoon, jos ajoneuvo on muun muassa käyttökiellossa. Ajokiellossa olevan ajoneuvon käyttäminen liikenteessä on rangaistavaa ajoneuvorikkomuksena ajoneuvolain 96 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan. Kuitenkin ajoneuvolain 96 §:n 5 momentin mukaan voidaan luopua toimenpiteistä, jos samasta teosta määrätään seuraamusmaksu.

Edellä kuvattu tilanne on arkipäivää poliisissa. Viikoittain poliisi joutuu pohtimaan hallinnollisen maksuseuraamuksen (ajoneuvoverolain 47 a §:n lisäveroseuraamus) ja rikosoikeudellisen rangaistuksen (ajoneuvorikkomus) välistä rajanvetoa. Lainsoveltajan kannalta tätä kannattaisi tuoda enemmän ilmi lain yksityiskohtaisissa perusteluissa ja nimenomaan siltä kantilta, että milloin on kyse ne bis in idem -periaatetta koskevan EIT:n oikeuskäytännössä vakiintuneista saman teon tai olennaisesti samojen tosiseikkojen olemassa olostä.

2.2.3 *Seuraamusmaksun määräämismenettely*

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lakiluonnoksen 11 §:n osalta todettu siten, että seuraamusmaksun määräämiseen tai sen suuruuteen ei liittyisi veronkantoviranomaisen harkintavaltaa, vaan seuraus säädettäisiin määrältään kiinteäksi riippumatta siitä, kuinka paljon ajoneuvoa olisi käytetty tai millaiset käytön olosuhteet olisivat olleet. Perustelujen mukaan kyse on sidotusta oikeusharkinnasta, johon ei oikeastaan liittyisi liikkumavaraa harkintavallan käytön suhteen. Lisäksi perusteluista on pääteltävissä, että seuraamusmaksu määrättäisiin subjektiivisen vastuun sijasta valvonnassa todettujen seikkojen perusteella ankan objektiivisen vastuun perusteella – seuraamusmaksu määrättäisiin, jos ajoneuvoa on käytetty liikenteessä seuraamusmaksun määräämisen edellytysten täyttävällä tavalla.

Sääntely kuvastaa erinomaisesti hallinnollista tehokkuutta sekä hallinto-oikeudelle eksplisiittisesti kuuluvaa mahdollista joustaa valtiosäännön antaman viitekehyksen mukaisesti. Kuitenkin ankara vastuu seuraamusmaksun kaltaisessa rangaistusluonteisessa hallinnollisessa

maksuseuraamuksessa voi kuitenkin olla haasteellinen toteuttaa. Lisäksi vaikuttaa siltä, että sidotusta oikeusharkinnasta johtuen todistustaakka ei välttämättä niinkään ole viranomaisella, vaan asianosaisella itsellään.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut pitävänsä ns. ankaraan vastuuseen ja käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena.⁹ Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja 81 §:n 1 momentin näkökulmasta huomiota myös siihen, ettei massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa.¹⁰

Laista ei erikseen käy ilmi, voidaanko seuraamusmaksua määritessään poiketa hallintolain (434/2003) sääntelystä. Seuraamusmaksu määrättäisiin lain 14 §:n jälkiverotussääntelyä noudattaen, jossa on erikseen säädetty asianosaisen kuulemisvelvollisuudesta. Lisäksi hallintolain 31 §:ssä säädetään hallintoviranomaista sitovasta virallisperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

2.3 Tietojärjestelmät, tiedonvaihto ja tekninen tienkäyttöverovalvonta

2.3.1 Tienkäyttöveron ja seuraamusmaksujen valvonta

Tienkäyttöveron valvonta on tarkoitus säätää yhdeksi poliisin liikennevalvonnan tehtäväksi. Tehtävä olisi sisällöltään samanlaista kuin ajoneuvoveron liikennevalvonta. Poliisin lisäksi valvontaan osallistuisi Liikenteen turvallisuusvirasto, Rajavartiolaitos ja Tulli. Valvonta kattaisi myös tienkäyttöveron laiminlyönnistä koituvan käyttökiellon tai laiminlyödyn seuraamusmaksun johdosta seuraavan käyttökiellon valvonnan.

Valvonnan kannalta on välttämätöntä saada tieto vaivattomasti valvottavista asioista. Tienkäyttövero ja siihen liittyvät asiat eivät ole silminnähden havaittavia seikkoja, vaan kyse on ajoneuvon rekisteritiedoista ilmenevä valvontakokonaisuus. Tästä syystä tekniikalla on merkitystä.

Laissa on kopioitu ajoneuvoverolain malli verotustietojen käsittelystä. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan verotustietojen tallentamiseen, käyttöön ja luovutukseen sovellettaisiin liikenteen palveluista annettua lakia (320/2017). Käytännössä tiedot tallennettaisiin liikenneasioiden rekisteriin, johon poliisilla on käyttöoikeus perustuen pääasiassa Liikenteen turvallisuusviraston myöntämään tietolupaun.

Liikenteen palveluista annetun lain V osan 2 luvun 1 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan liikenneasioiden rekisteriin saa tallentaa lisäksi rekisterin käyttötarkoituksen kannalta välttämättömät tiedot luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden tai liikennevälineiden lakisääteisistä maksuista, veroista

⁹ Ks. esim. PeVL 49/2017 vp, PeVL 2/2017 vp s. 5, PeVL 15/2016 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp, s. 7/I.

¹⁰ Ks. PeVL 39/2017 vp ja PeVL 35/2005 vp.

ja niiden suorittamisesta. Haasteena tulee kuitenkin olemaan ulkomaille rekisteröidyt ajoneuvot ja niitä koskevien tietojen tallentaminen. Ei voi liiaksi korostaa, että valvonnan kannalta poliisilla ja muilla viranomaisilla tulee olla mahdollisuus nähdä minkä tahansa soveltamisalaan kuuluvan kuorma-auton tiedot tienkäyttöveron osalta. Avaintietona valvonnan kannalta on ajoneuvon rekisteritunnus, joka toimisi pääasiallisena hakukriteerinä.

2.3.2 Tienkäyttöveron tekninen valvonta

Valvonnan kannalta ehdotettu tekninen valvonta on erinomainen ehdotus. Se on myös yksi osa erityislainsäädännössä olevia teknisen valvonnan säännöksiä, jota vastaavia ovat ajoneuvoverolain 57 §:n 2 momentissa sekä uuden tieliikennelain 181 §:n 2 momentissa säädetyt teknisen valvonnan säännökset. Näistä jälkimmäisen käsittelyyn osallistui perustuslakivaliokunta¹¹, mutta huomattavaa on, ettei ajoneuvoverolakiin säädetty teknisen valvonnan sääntely edellyttänyt asian arviointia valtiosääntöoikeudellisesti eikä sitä koskien tiedusteltu erillistä kannanottoa Tietosuojavaltuutetulta¹². Vaikka Poliisihallitus pitää ehdotettua sääntelyä erinomaisena, olisi kuitenkin hyvä huomioida valvonnan valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot säätämisyjärjestyksen osalta – siitäkin huolimatta, että vastaava sääntely on hyväksytty ajoneuvoverolakiin ja tieliikennelakiin.

Tehokkaan poliisitoiminnan kannalta on erinomaista, että ajoneuvoveron lisäksi myös tienkäyttöveroa voitaisiin valvoa teknisesti kuvaamalla ja kuvaaminen voi tapahtua myös automaattisesti. Lisäksi kuvaaminen voi olla jatkuvaa tai toistuvaa. Koska kyse on teknisen valvonnan erityissääntelystä, ei toistuvasta tai jatkuvasta kuvaamisesta tarvitsisi ilmoittaa ennakoon.

Teknisen tienkäyttöveron valvonnassa korostuu yksi tieto, rekisterikilpi. Nykyinen ajoneuvoveron tekninen verovalvonta perustuu ajoneuvon rekisterikilven perusteella saataviin tietoihin a) maksamattomasta ajoneuvoverosta, b) liikennekäytöstä poistosta sekä c) erääntyneestä lisäveroseuraamuksesta. On sanomattakin selvää, että tehokkaan valvonnan kannalta myös tienkäyttöveroa koskevat tiedot on saatava rekisterikilven perusteella, ja tämä edellytys koskee kotimaisen liikenteen lisäksi ulkomaalaisia ajoneuvoja. Liikenteen turvallisuusvirasto onkin avainasemassa, koska sen tehtävänä on veroviranomaisena sekä liikenneasioiden rekisterin rekisterinpitäjänä huolehtia valvonnan kannalta parhain mahdollinen tekninen toteutus.

¹¹ PeVL 9/2018 vp, s. 7–8. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei tieliikennelain kokonaisuudistuksessa ollut erillistä teknisen valvonnan sääntelyä. Liikennevirhemaksujärjestelmän kannalta ei olisi voitu soveltaa poliisilain (872/2011) 4 luvun 1 §:n sääntelyä, sillä se oli rajattu koskemaan vain rikoksia. Lakivaliokunta muotoili lakiin uuden teknisen valvonnan säännöksen (LaVL 9/2018 vp, s. 11–12), jonka liikenne- ja viestintävaliokunta lisäsi mietintöönsä ilman erillisiä tarkempia perusteluja (LiVM 16/2018 vp, s. 85).

¹² HE 81/2017 vp valiokuntakäsittelyssä pyydettiin kirjalliset lausunnot yhdeksältä eri viranomaiselta (oikeusministeriö, sisäministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Tulli, Liikenteen turvallisuusvirasto, Verohallinto) sekä yhdeltä yhdistykseltä, joka oli Autoliitto ry.

2.3.3 Ajoneuvon käytön estäminen tiellä

Lakiehdotuksessa on omaksuttu uusi käsitekokonaisuus, joka on ajoneuvon käyttäminen tiellä, kun toistaiseksi ajoneuvolain ja ajoneuvoverolain soveltamisessa käytetään ajoneuvon liikennekäyttöä. Uusi *tiekäyttö* on täysin ymmärrettävä ja looginen, koska tienkäyttövero koskee liikennettä tiellä ja tällöin ajoneuvoa ei saa käyttää tiellä, jos siitä ei ole suoritettu tienkäyttöveroa. Tienkäyttövero ei tulisi koskemaan tien ulkopuolista käyttöä, jolloin lainsoveltamisen kannalta tien ja maaston erottaminen toisistaan on ensiarvoisen tärkeää. Tätä tulisi korostaa myös lakiehdotuksessa.

Edellä on jo sivuttu ajoneuvon käyttökieltoa, joka seuraa tienkäyttöveron tai seuraamusmaksun maksamattomuudesta määräajassa. Käyttökiellossa olevasta ajoneuvosta voidaan ehdotuksen mukaan ottaa pois rekisterikilvet ja rekisteröintitodistuksen. Rekisteröintitodistus koskisi käytännössä ulkomaalaisia ajoneuvoja, koska kotimaisten osalta rekisteröintitodistusta ei tarvitse pitää mukana. Tunnusten haltuun oton lisäksi valvova viranomainen voi antaa kirjallisen luvan ajoneuvon kuljettamiseksi määrättyyn paikkaan säilytettäväksi.

Uusi toimivaltuus täydentää muuten kattavia liikenteen toimivaltuuksia. Ajoneuvolain 84 §:n 1 momentti tulisi sekin sovellettavaksi. Lakiluonnoksessa ei ole kuitenkaan pohdittu sitä, että tarvitaanko mahdollisesti muita tehokkaampia keinoja ajoneuvon tiekäytön estämiseksi. Käytännön valvontatilanteessa voisi hyvinkin tulla vastaan tilanne, jossa ulkomaalaisen ajoneuvon tiekäytöstä on ilmoitettu asiallisesti ja tätä koskeva tienkäyttöveropäätös on tehty. Verovelvollinen ei ole kuitenkaan määräajassa maksanut veroa ja vierailun ollessa lyhyt, verovelvollinen on autoineen poistunut jo maasta. Jos veron täytäntöönpano ei muuten onnistu, on ajoneuvo automaattisesti käyttökiellossa sen tullessa seuraavan kerran maahan. Sen lisäksi asiassa voidaan aloittaa seurausmaksuprosessi.

Vaikka varallisuuteen kohdistuvien seuraamusten keinovalikoima on laaja, voisi yksi vaihtoehto olla vielä ajoneuvon tiekäytön keskeyttäminen ja mahdollinen haltuunotto. Voisi olla jopa niin, että tiellä käytetty ajoneuvo voitaisiin ottaa hallinnollisesti takavarikkoon siksi aikaa, kunnes erääntyneet verot ja seuraamusmaksut on maksettu. Lisäksi yhtenä vaihtoehtona olisi rengaslukkojen käyttö, jollaisia käytetään esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa. Tällaisilla tehokkailla hallinnollisilla turvaamistoimilla olisi osaltaan vaikutusta yleispreventiivisestä näkökulmasta.

Oikeusjärjestyksessämme ei vielä toistaiseksi ole ajoneuvolain 84 §:n 1 momentin, ajoneuvoverolain 58 §:n 1 momentin ja autoverolain (1482/1994) 79 §:n sääntelyn tukena sellaista säännöstä, jossa ajoneuvon kulku voidaan käytännössä estää ja ajoneuvo voitaisiin ottaa hallinnollisesti takavarikkoon. Liikenteen palveluista annetun lain IV osan 2 luvun 4 §:n 2 momentissa oleva kuljetuksen jatkamisen estämistoimivaltuus on yksi harvoista, joilla kuljetus voidaan pakolla keskeyttää. Sekään ei kuitenkaan mahdollista ajoneuvon haltuunottoa.

Voisi olla hyvinkin aiheellista pohtia tarkemmin liikennevalvonnan hallinnollisia toimivaltuuksia sekä selvittää oikeusvertailun kautta muiden Euroopan maiden käytäntöjä. Esimerkiksi Ruotsissa ajoneuvoa on mahdollista pitää valvovan viranomaisen hallussa jopa 36 tuntia.

2.4 Vaikutukset poliisin toimintaan

Luonnoksen yleisperusteluissa on todettu viranomaisiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten osalta, että tienkäyttöveron valvonta aiheuttaisi lisätyötä poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Tullille. Valvontaa hoidettaisiin kuitenkin pääosin muiden valvontatoimenpiteiden yhteydessä ja nykyisten resurssien puitteissa. Käytännössä asia on juuri näin. Tienkäyttöveroa, kuten ajoneuvoveroa muine tehtävineen, hoidetaan päivittäisen liikennevalvonnan ja yleisvalvonnan yhteydessä.

Kuitenkin taloudellisissa vaikutuksissa on otettava huomioon se, että jos tienkäyttöveroa ja siihen liittyviä tietoja ei saada vaivattomasti, voi valvonta vaikeutua tai muodostua täysin mahdottomaksi. Poliisi luonnollisesti lähtee siitä lähtökohdasta liikkeelle, että poliisi hoitaa sille säädetyt tehtävät tuloksellisesti ja tehokkaasti. Tämä tarkoittaa sitä, että tienkäyttöveroa koskevat tiedot selvitetään vain sellaisten ajoneuvojen kohdalla, jotka kuuluvat veron soveltamisalaan. Jos tietoja ei ole teknisesti saatavilla, tarkoittaisi se käytännössä ainakin 15–30 minuutin ylimääräistä ajankäyttöä per sellainen liikennetehtävä, johon kuuluu veron soveltamisalan ajoneuvo. Jo nykyisellään raskaan ajoneuvon perusteellinen tarkastus kestää noin 45 minuutista lähes kahteen tuntiin.

Kokonaiskustannuksia on kuitenkin vaikea arvioida, koska toistaiseksi ei voida arvioida kuinka monta tehtävää tienkäyttövero poliisille aiheuttaisi. Se voidaan kuitenkin jo huomata, että kotimaisten ajoneuvojen kohdalla tiedonsaantiongelmia ei tule, mutta ulkomaalaisten kohdalla se voi tulla, jos Liikenteen turvallisuusvirasto ei pysty tarjoamaan poliisille tarvittavia tietoja. Esityksessä on arvioitu, että vuonna 2016 noin 600 000 ulkomaalaista raskasta kuorma-autoa ylitti rajan.

Liikenteen turvallisuusviraston osalta on henkilöstökuluksi arvioitu vähintään neljää henkilötyövuotta. Poliisihallitus haluaa korostaa, että jo nykyisellään poliisi ja Liikenteen turvallisuusvirasto yrittävät tehostaa ajoneuvoverolain lisäveroseuraamuksen käsittelyä muun muassa siten, että poliisi välittäisi automaattisesti valvonnassa todetuista liikennekäytöstä poistetuista ja rekisteröimättömistä ajoneuvoista tiedon Liikenteen turvallisuusvirastolle. Tällaisten ajoneuvojen lukumäärä liikenteessä on suuri ja tähän liittyen on tunnistettu *merkittävää* resurssien puutetta Liikenteen turvallisuusvirastossa lisäveroseuraamuksen käsittelyssä. Tästä syystä Poliisihallitus haluaa korostaa, että myös tienkäyttöveron ja sen seuraamusmaksun osalta Liikenteen turvallisuusviraston resursseja tarkasteltaisiin kriittisesti, ja nimenomaan siitä näkökulmasta, voiko Liikenteen turvallisuusvirasto suoriutua annetuilla resursseilla sille tulevista uusista tehtävistä.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Konsta Arvelin

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 06.11.2018 klo 13:30. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Neuvotteleva virkamies Markus Teräväinen, markus.teravainen@vm.fi
Valtiovarainministeriö, valtiovarainministerio@vm.fi

Tiedoksi

Poliisiylitarkastaja Samppa Holopainen
Poliisitarkastaja Kari Onninen