

21.2.2012

Dnro 111/4/10

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **AJONEUVON SIIRTOLUVAN RAJOITUKSET**

1

### **KANTELU**

Arvostelette kantelussanne eri viranomaisten menettelyä ajoneuvojen siirtolupien myöntämisessä ja valvonnassa. Arvostelette Liikenteen turvallisuusvirastoa siirtolupamenettelyyn liittyvästä ohjeistuksesta. Mielestänne menettely on yhdenvertaisuusperiaatteen ja EU-oikeuden vastainen, koska järjestelmä estää EU:n alueelta hankitun ajoneuvon väliaikaisen kotimaisen vakuuttamisen ja rekisteröinnin. Kantelun mukaan Liikenteen turvallisuusviraston ohjeissa rajoitetaan kansallisella siirtokilvellä liikkumista muualla kuin kotimaassa rangaistuksen uhalla. Liikenteen turvallisuusvirasto ei myöskään suostu myöntämään pakollisen liikennevakuutuksen yhteydessä tarvittavaa väliaikaista siirtolupaa.

2

### **SELVITYS**

Kirjoituksenne johdosta on tänne hankittu Liikenteen turvallisuusviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön selvitykset. Ne oheistetaan tähän vastaukseen tiedoksenne.

Liikenteen turvallisuusviraston selvityksen mukaan siirtoluvat on tarkoitettu ainoastaan kansalliseen käyttöön. Ainoa väliaikainen rekisteröinti on vientirekisteröinti. Liikenteen turvallisuusviraston menettely ja ohjeet perustuvat ajoneuvolain ja ajoneuvon rekisteröinnistä annetun asetuksen, myöhemmin rekisteröintiasetus, säännöksiin. Niiden perusteella siirtolupien myöntäminen ulkomaille ei ole mahdollista. Poikkeuksen tästä muodostavat siirtolupien käyttömahdollisuus muissa Pohjoismaissa, mikä perustuu Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin välille tehtyyn sopimukseen ajokortin ja ajoneuvon rekisteröinnin keskinäisestä hyväksymisestä.

Liikenteen turvallisuusvirasto totesi, että kansanvälisissä tieliikennesopimuksissa, eli Genevessä vuonna 1949 tehdyssä tieliikennettä koskevassa yleissopimuksessa (SopS 11/1959) ja Wienissä vuonna 1968 tehdyssä tieliikenne koskevassa yleissopimuksessa (SopS 30/1986) on sovittu sopimusvaltion rekisteröityjen ajoneuvojen hyväksymisestä liikenteeseen muissa sopimusvaltioissa. Sopimukset eivät kuitenkaan kata ajoneuvojen väliaikaista käyttöä siirtoluvalla tai koenumerotodistuksella. Ajoneuvon väliaikaiseen käyttöön oikeuttavat käytännöt (luvat, kilvet, tarrat) ovat hyvin erilaisia eri jäsenmaissa, eivätkä useat valtiot hyväksy muiden valtioiden väliaikaisia lupia, kilpiä tai tarroja käytettäväksi liikenteessä. Suomalaisen siirtoluvan myöntämisen yhteydessä ajoneuvoa ei katsasteta, eikä sen vaatimusten mukaisuutta tarkisteta. Tämän lisäksi ajoneuvon omistajuutta tai ajoneuvon käyttäjää (haltijaa) ei tarkisteta, eikä sitä merkitä rekisteriin siirtoluvan myöntämisen yhteydessä. Selvityksen mukaan tämän lisäksi ongelmia yhteisille menettelytavoille EU:n jäsenvaltioiden kesken muodostavat muun muassa erilaisuudet siirtolupien käyttötarkoituksissa, myöntämisperusteissa, voimassaoloajoissa, rekisterimerkinnöissä sekä siirtolupiin liittyvis-

sä vakuutuksissa. Euroopan unionin alueella ei ole yhteisiä kaikkia jäsenvaltioita velvoittavia rekisteröintisäädöksiä, lukuun ottamatta ajoneuvojen rekisteröintiasiakirjoista annettua neuvoston direktiiviä (1999/37/EY).

Selvityksessä korostetaan, että siirtolupaa ei voida myöntää ulkomaille, pois lukien pohjoismaat, tapahtuvaan siirtoon. Ajoneuvon vakuuttaminen onnistuu kuitenkin, jos ajoneuvo rekisteröidään Suomeen vakituisesti tai ajoneuvo siirretään ulkomaille esimerkiksi vientirekisteröintikilvillä. Suomalainen siirtolupa ei selvityksen mukaan ole neuvoston direktiivin 1999/37/EY mukainen rekisteröintiasiakirja.

Liikenteen turvallisuusvirasto korosti, että sakkorangaistus ajoneuvon rekisteröinnistä annetun asetuksen rikkomisesta voidaan antaa vain siirtoluvan väärinkäytöksistä. Jäsenvaltiot käyvät neuvotteluja väliaikaisten rekisteröintien tai sitä vastaavien muiden menettelyjen harmonisoinnista, mutta toistaiseksi harmonisointi on vasta neuvotteluasteella. – Saadun tiedon mukaan tilanne on myös päätöksen antoaikana edelleen neuvotteluvaiheessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa selvityksessään, että siirtoluvan ja siihen liittyvien siirto-merkkien antamista ei pidetä ajoneuvon rekisteröintinä tai ajoneuvolain 66 d §:ssä tarkoitettuna liikennekäyttöön ottamisena. Sama koskee koenumerotodistuksia ja koekilpiä. Käytännöllisesti katsoen kaikilla Euroopan unioniin kuuluvilla valtioilla on käytössään yksi tai useampia kilpityyppejä ja/tai lupatyyppejä sekä väliaikaisia rekisteröintejä, jotka oikeuttavat ajoneuvon väliaikaiseen käyttöön kyseisessä valtiossa.

### 3

#### RATKAISU

##### 3.1

##### Oikeusohjeet

Ajoneuvolain (1090/2002) 66 f §:n 2 momentin mukaan rekisteröinnin suorittaja (katsastustoimipaikat) ja tullilaitos voivat antaa Suomessa ensirekisteröimätöntä, liikennekäytöstä poistettua, käyttökiellossa olevaa tai ajokieltoon määrättyä ajoneuvoa varten siirtoluvan ja siihen liittyvät siirto-merkit ajoneuvon käyttämiseksi rajoitetusti liikenteessä ja muualla.

Rekisteröintiasetuksen (893/2007) 34 §:ssä (169/2009) on säädetty ne käyttötarkoitukset, joihin asiakkaan hakemuksesta voidaan ensirekisteröimättömälle tai liikennekäytöstä poistetulle ajoneuvolle myöntää siirtolupa väliaikaista käyttöä varten. Vastaavasti koenumerotodistuksen ja koenumerokilpien käytöstä on säädetty rekisteröintiasetuksen 32 §:ssä.

Hallinnon palveluperiaatteesta säädetään hallintolain 7 §:ssä. Sen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asioita koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Euroopan yhteisön tuomioistuin antoi 30.3.2007 ratkaisun C-54/05 kanteesta, jonka komissio oli Suomen valtiota vastaan nostanut. EY-tuomioistuin totesi, että Suomi ei saanut vaatia toiseen jäsenvaltioon rekisteröidyltä ajoneuvolta siirtolupaa ajoneuvon käyttämiseksi Suomessa.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

SEUT 36 artiklan mukaan, mitä 34 ja 35 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalien, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

Asiassa on kysymys ajoneuvon siirtolupaa koskevien säännösten, unionin oikeuden mukaisuudesta sekä Liikenteen turvallisuusviraston ohjeiden oikeellisuudesta.

Kuten selvityksestä ilmenee, rekisteröintiasetuksen 34 §:n mukainen siirtolupa väliaikaista käyttöä varten on kansallinen menettely. Sen käyttö on asetuksen pykälässä rajoitettu sekä alueellisesti että myös käyttötarkoituksen perusteella. Sallittuja tarkoituksia ovat ajoneuvon katsastukseen tai korjaamolle vienti, maahantuodun ajoneuvon siirto tuontipaikalta vientipaikalle tai muualle maahan, ajoneuvon tai siihen kiinteästi liittyvän tuotteen esittely, Suomessa rekisteröidyn ajoneuvourheilun valtakunnallisen keskusjärjestön kalenteriin kuuluva kilpailu. Lisäksi siirtolupaa voidaan käyttää kun ajoneuvosta on vahvistettu käyttöönottoilmoitus. Viimeksi mainittu käyttötarkoitus liittyy autoverotukseen. Siirtolupa myönnetään, kun autoveroasian käsittely tullissa on kesken. Katsastustoimipaikat ja tulli voivat myöntää käyttöönottoilmoituksen viimeiseen voimassaolopäivään asti voimassa olevia siirtolupia ajoneuvon normaaliin käyttöön liikenteessä. Tällöin siirtolupa myönnetään enintään kolmeksi kuukaudeksi.

EY-tuomioistuimen Suomea vastaan antaman edellä kerrotun tuomion jälkeen siirtolupaa ei enää edellytetä, jos ajoneuvossa on voimassa olevat ETA-maan rekisterikilvet. Autoverotonta ETA-maassa rekisteröityä ajoneuvoa voidaan käyttää 30 päivän ajan ajoneuvon maahantuonnista. ETA-maassa rekisteröityä autoverollista ajoneuvoa voi taas käyttää autoverottomaan käyttöön oikeutetun ajan eli, kun kysymys on henkilön omaa käyttöä varten hankituista ajoneuvosta, enintään kolmen kuukauden ajan. Myös muu erityinen syy ajoneuvon siirtämiseksi (esimerkiksi liikennekäytöstä poistetun ajoneuvon siirtäminen talvisäilytyspaikkaan), on siirtoluvalla mahdollista.

Kuten Liikenteen turvallisuusviraston selvityksestä ilmenee, tässä ei ole kysymys direktiivin 1999/37/EU tarkoittamasta väliaikaisesta rekisteröinnistä. Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan niihin asiakirjoihin, jotka jäsenvaltiot antavat ajoneuvoja rekisteröitäessä. Direktiivi ei kuitenkaan rajoita jäsenvaltioiden oikeutta käyttää ajoneuvojen väliaikaiseen rekisteröintiin asiakirjoja, jotka eivät mahdollisesti kaikilta osin vastaa tämän direktiivin vaatimuksia.

Direktiivin 2 artiklan b-alakohdan mukaan rekisteröinnillä tarkoitetaan viranomaisen antamaa lupaa, joka oikeuttaa ottamaan ajoneuvon käyttöön liikenteessä ja josta ajoneuvo tunnistetaan ja jossa sille annetaan rekisterinumerona tunnettu järjestysnumero. Tässä direktiivissä tarkoitettu jäsenvaltion antama rekisteröintitodistus on 4 artiklan mukaan tunnustettava muissa jäsenvaltioissa.

Kuten edellä kerrotusta selvityksestä ilmenee, siirtolupamenettely ei ole kansallisen tulkinnan mukaan direktiivissä tarkoitettua ajoneuvon rekisteröintiä ja liikenteeseen ottamista ei siis myöskään väliaikaista rekisteröintiä. Kansainvälisen hyväksynnän puuttuminen johtuu selvityksen mu-

kaan siitä, että menettelyä väliaikaisissa luvissa ei ole harmonisoitu esimerkiksi EU:ssa.

Oikeusasiamiehen tai kansallisen viranomaisen toimivalta ei ulotu siihen, miten muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden viranomaiset hyväksyvät Suomen viranomaisten myöntämän kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia siirtolupia ja siirtokilpiä.

Asiassa ei siis sovelleta neuvoston direktiiviä 1999/37/EU, joka koskee rekisteröintitodistusten tunnustamista, koska kansallinen siirtolupa ei Suomen viranomaisten tulkinnan mukaan ole direktiivin tarkoittama rekisteröintiasiakirja. Myöskään Liikenteen turvallisuusviraston selvityksessä siteeratut kansainväliset sopimukset eivät koske tätä väliaikaista lupaa. Unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu sen arviointi onko tämä Suomessa omaksuttu tulkinta unionin oikeuden mukainen.

EY-tuomioistuimen komission Suomea vastaan nostaman kanteen johdosta annetussa tuomiossa tuomioistuin katsoi, että siirtolupaa ei voida vaatia silloin kuin EU-maasta tuotavalla ajoneuvolla oli voimassaoleva toisen jäsenvaltion rekisteröinti. Tuossa asiassa ei ollut kysymys kansallisen siirtoluvan käytön rajoituksista.

Todettakoon, että kantelija on viitannut komission tiedonantoon "Tulkitseva tiedonanto toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien moottoriajoneuvojen rekisteröintimenettelyistä", joka on annettu 14.2.2007, SEK (2007) 169 lopullinen. Tiedonannossa on pyritty esittämään kattava ja ajanmukainen katsaus niihin Euroopan unionin lainsäädännön periaatteisiin, joita sovelletaan moottoriajoneuvon rekisteröintiin muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, missä ne on ostettu sekä rekisteröinnin siirtämiseen jäsenvaltiosta toiseen. Kuten tiedonannossakin korostetaan, kysymys on EU:n komission tulkinnoista ja ainoastaan EU-tuomioistuimella on valta päättää lopullisesti yhteisön lainsäädännön tulkinnasta.

Tiedonannossa käsitellään myös moottoriajoneuvon väliaikaista rekisteröintiä. Siinä todetaan muun muassa, että monissa jäsenvaltioissa on käytössä väliaikainen rekisteröinti, jonka ansiosta moottoriajoneuvoa voi ajaa lyhyen aikaa ennen kuin se rekisteröidään pysyvästi tai se poistuu maan alueelta. Väliaikainen rekisteröinti tehdään yleensä jäsenvaltiossa, josta ajoneuvo on peräisin. Komissio katsoo kuitenkin, että tavaroiden vapaata kauttakulkua koskevasta yleisperiaatteesta ja ajoneuvon rekisteröintiasiakirjoja koskevasta direktiivistä johtuu, että alkuperäisvaltion olisi lisäksi sallittava alueellaan myös määränpäänä olevan jäsenvaltion antamien väliaikaisten rekisterikilpien ja todistusten käyttö. Edelleen tiedonannossa todetaan, että jäsenvaltiot voivat antaa väliaikaisen rekisteröintitodistuksen, joka ei poikkea tai poikkeaa vain hieman direktiivissä 1999/37/EY vahvistetusta mallista. Siinä tapauksessa jäsenvaltioiden on tunnustettava jonkin jäsenvaltion antama väliaikainen rekisteröintitodistus, jolla ajoneuvot tunnustetaan kansainvälisessä tieliikenteessä, kunhan kuljettajalla on direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti mukanaan rekisteritodistuksen ensimmäinen osa.

Väliaikainen rekisteröintitodistus voi poiketa edellä mainitusta direktiivistä vahvistetusta mallista myös merkittävästi. Muiden jäsenvaltioiden on komission mukaan EY:n perustamissopimuksen 28 ja 30 artiklan mukaisesti (SEUT 34 ja 36 artikla) periaatteessa tunnustettava kyseinen todistus. Väliaikaisilla rekisterikilvillä ja todistuksella varustetun ajoneuvon vapaa kulku voidaan estää vain liikenneturvallisuussyistä (esim. kuljettajan ajokunto, paikallisten liikennesääntöjen noudattaminen tai ajoneuvon kunto) tai jos ajoneuvoa on syytä epäillä varastetuksi taikka jos valvontaviranomaisella on perusteltu syy epäillä todistuksen pätevyyttä.

Tässä asiassa ei kuitenkaan ole kysymys siitä, miten Suomen viranomaiset suhtautuvat toisesta jäsenmaasta Suomeen tuodun auton kuljettamiseen Suomessa toisen maan myöntämällä väliaikaisilla rekisterikilvillä, mistä oli kysymys kantelijan viittaamassa EY-tuomioistuimen ratkaisussa C-12/02/Marco Grilli ja edellä siteeratussa kohdassa komission tiedoksiantoa.

Kantelijan väite, jonka mukaan rajaviranomaiset olisivat estäneet maastapoistumisen siirtoluvan rajoitusten vuoksi, on niin yksilöimätön, ettei minulla kantelun perusteella ole aihetta puuttua asiaan.

Kantelija on arvostellut myös Liikenteen turvallisuusviraston ohjeistusta erityisesti siltä osin kuin siinä viitataan rangaistussäännökseen.

Ajoneuvolain 96 §:n mukaan ajoneuvorikkomuksena pidetään tekoa, jossa joku tahallaan tai huolimattomuudesta käyttää 66 f §:ssä tarkoitettua koenumerotodistusta tai siirtolupaa mainitun pykälän tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti (tuolloin voimassa olleen lain 96 §:n 10 kohta). Henkilö on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, ajoneuvorikkomuksesta sakkoon.

Liikenteen turvallisuusviraston yleisohjeessa, joka perustuu lupamenettelyä koskevaan 27.3.2009 päivättyyn ohjeeseen, todetaan, että ajoneuvon väliaikaiseen käyttöön liittyvien säännösten rikkomisesta tuomitaan ajoneuvorikkomuksesta sakkoon. Tämä toteamus sisältyy ohjeen kohtaan 3 "Ajoneuvon käyttö siirtoluvalla" ja sen alakohtaan 3.4 "Seuraamukset laiminlyönneistä".

Liikenteen turvallisuusvirasto on selvityksessäänkin todennut, että sakkorangaistus ajoneuvon rekisteröinnistä annetun asetuksen rikkomisesta voidaan antaa vain siirtoluvan väärinkäytöksistä. Kun otetaan huomioon, että selvitys rangaistussäännöksestä sisältyy ajoneuvon käyttöä siirtoluvalla koskevaan osioon, en pidä ohjeissa esitettyä lausumaa kantelijan väittämällä tavalla virheellisenä. Ohjeista ei ole pääteltävissä, että sillä tarkoitetaan, että auton käyttö kotimaisella siirtoluvalla ulkomailla olisi rangaistavaa. Ensisijaisesti rikosoikeudellinen toimivalta kuuluu sille valtiolle, jonka alueella rikos tapahtuu, joten ei ole Liikenteen turvallisuusviraston arvioitavissa toisten valtioiden rikosoikeudellisia seuraamuksia. Sanamuodon täsmentäminen vastaamaan ajoneuvolain rangaistussäännöksen sanamuotoa on mielestäni neuvonnan asianmukaisuuden toteutumiseksi kuitenkin perusteltua.

Katson, että minulla ei ole aihetta epäillä liikenne- ja viestintäministeriön tai Liikenteen turvallisuusviraston menetelleen siirtolupa-asiassa kantelijan väittämällä tavalla lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuttaan. Kiinnitän kuitenkin Liikenteen turvallisuusviraston huomiota sen yleisölle tarkoitettussa ohjeistuksessa esitetyn rangaistussäännöksen sisällön täsmentämiseen.