

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuljettajantutkintotoiminnan järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä, joka koskisi kuljettajantutkintojen ja vaarallisten aineiden ajolupakoulutukseen liittyvien kokeiden järjestämistä vuoden 1999 alusta lukien. Tehtäviä hoitaa lailla annetulla toimivaltuudella vuoden 1998 loppuun saakka Autorekisterikeskuksen toimintaa jatkamaan perustettu yhtiö, Suomen Autokatsastus Oy.

Esityksen mukaan ajoneuvohallintokeskus vastaisi toiminnasta viranomaisena. Ajoneuvohallintokeskukselle annettaisiin oikeus sopia yksityisten tai julkisten palvelun tuottajien kanssa kyseessä olevien tehtävien hoitamisesta. Tutkinnot ja kokeet järjestettäisiin hankkimalla palvelut yksityisiltä tai julkisilta palvelun tuottajilta taikka poikkeustapauksissa ajoneuvohallintokeskuksen itse hoitamana.

Sopimukset palveluyritysten tai julkisten palveluiden tuottajien kanssa olisivat alueellisia ja määräaikaaisia. Palvelun tuottajat valittaisiin tarjouskilpailulla julkisia hankintoja

koskevien sääntöjen mukaisesti. Sopimus tehtäisiin kokonaistaloudellisimman tarjouksen tehneen palvelun tuottajan kanssa. Sopimuksen tehnyt palvelun tuottaja saisi yksinoikeuden toimintaan omalla alueellaan sopimuskauden ajaksi.

Sopimusten kohteeksi tulevat alueet valittaisiin siten, että palveluiden saatavuus myös syrjäisemmillä alueilla turvattaisiin.

Palveluiden hinnoittelussa noudatettaisiin omakustannusperiaatetta. Tutkintotoiminnasta aiheutuvat kustannukset katettaisiin kuljettajantutkintomaksuilla kuten tähänkin saakka. Asiakas maksaisi palvelusta suoraan ajoneuvohallintokeskukselle. Maksut olisivat saman suuruisia joka puolella Suomea.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus laiksi Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtävistä annetun lain 6 §:n kumoamisesta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1999.

SISÄLLYSLUETTELO

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
2. Nykytila	3
2.1. Lainsäädäntö	3
2.2. Käytäntö	4
2.3. Kansainvälinen käytäntö	4
2.4. Nykytilan arviointi	5
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	6
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	6
3.2. Ehdotukset	7
3.2.1 Tutkintojen ja ajolupakokeiden vastaanottaja	7
3.2.2. Muut vaihtoehdot tehtävän hoitamiseksi	8
Tehtävän hoitaminen poliisin toimesta	8
Toimilupavaihtoehto	9
3.2.3. Toiminnan järjestäminen käytännössä	9
4. Esityksen vaikutukset	10
4.1. Taloudelliset vaikutukset	10
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	11
4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan	11
5. Asian valmistelu	11
5.1. Asian käsittely Autorekisterikeskuksen yhtiöittämisen yhteydessä	11
5.2. Kuljettajantutkintojen ja vaarallisten aineiden ajolupatehtävien organisoimista selvittänyt työryhmä	12
5.3. Jatkoaika Suomen Autokatsastus Oy:lle	13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	13
1. Lakiehdotusten perustelut	13
1.1. Laki kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä	13
1.2. Laki Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtävistä annetun lain 6 §:n kumoamisesta	17
2. Tarkemmat säännökset	17
3. Voimaantulo	17
LAKIEHDOTUKSET	18
1. Laki kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä	18
2. Laki Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtä- vistä annetun lain 6 §:n kumoamisesta	21

PERUSTELUT

1. Johdanto

Kuljettajantutkinnolla on keskeinen asema liikenneturvallisuustyössä. Kuljettajantutkimto mittaa ajoneuvon kuljettamiseen vaadittavaa valmius- ja kypsyystasoa ja yhtenäistää liikennekäyttäytymistä karsimalla liikenteestä ne kuljettajat, joilla ei ole moottoriajoneuvon kuljettamiseen vaadittavia tietoja ja taitoja. Kuljettajantutkinto ja kuljettajaopetus ovat myös läheisesti yhteydessä keskenään. Kuljettajantutkinto ohjaa kuljettajakoulutusta ja säätelee koulutuksen tasoa. Kuljettajantutkinnosta säädetään tieliikennelaissa (267/1981) ja ajokorttiasetuksessa (845/1990) sekä sen nojalla annetuissa tarkemmissa säännöksissä.

Kuljettajantutkintoon sisältyy teoriakoe ja ajokoe. Ajokokeeseen pääsyn edellytyksenä on teoriakokeen suorittaminen hyväksytysti. Vuosittain suoritetaan noin 80 000 kuljettajantutkintoa. Erilaisia kuljettajantutkintoon liittyviä kokeita (teoriakokeet, ajokokeet ja kokeiden uusinnat) suoritetaan vuosittain yhteensä noin 200 000.

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (719/1994) tarkoitettujen vaarallisten aineiden kuljettaminen maanteillä edellyttää kuljettajalta ajokortin lisäksi erityistä koulutusta ja ajolupakokeen suorittamista. Ajoluvasta, sen saamiseksi vaadittavasta koulutuksesta ja kokeesta säädetään tarkemmin vaarallisten aineiden kuljettajien ajoluvasta annetussa asetuksessa (724/1991). Ajolupakokeen tavoitteena on varmistaa se, että kuljettaja on tietoinen kuljetustehtävän vaatimuksista ja siihen liittyvistä riskeistä ja että hänellä on riittävät tiedot onnettomuustilanteiden varalta.

Ajolupakoe on teoriakoe. Vuoden 1996 lopussa oli voimassa runsaat 35 000 vaarallisten aineiden kuljettajan ajolupaa. Näistä vuoden 1996 aikana myönnettyjä oli vajaat 6 000 ajolupaa. Luvat uusitaan määräaika-suudesta johtuen viisivuosittain. Luvan myöntäminen ja uusiminen edellyttää aina ajolupakokeen suorittamista.

Kuljettajantutkinnot ja ajolupakokeet kuuluvat liikenneministeriön hallinnonalan tehtäviin ja ovat keskeinen osa hallinnonalan liikenneturvallisuustyötä. Ne liittyvät läheisesti saman hallinnonalan muihin tehtäviin. Liikenneministeriön alaisena viranomaisena

kuljettajantutkintoihin liittyvissä asioissa toimii ajoneuvohallintokeskus.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtävistä annetun lain (1591/1995) 6 §:n 1 momentin mukaan Autorekisterikeskuksen toimintaa jatkaamaan perustettu yhtiö hoitaa vuoden 1998 loppuun saakka kuljettajantutkintoihin, ajokortteihin ja kuljettajaopetukseen liittyviä tehtäviä sekä vaarallisten aineiden kuljettamiseen oikeuttavaan todistukseen, ajolupakokeisiin ja ajolupakoulutukseen liittyviä tehtäviä.

Tehtävien hoito osoitettiin väliaikaisesti Autorekisterikeskuksen toimintaa jatkavalle yhtiölle vuoden 1996 loppuun saakka. Syynä siihen, ettei tehtäviä siirretty ajoneuvohallintokeskukseen muiden vastaavien tehtävien ohella oli riittävän kattavan palveluverkon puuttuminen (HE 59/1995 vp). Hallitus esitti vuoden 1996 lopulla (HE 207/1996 vp) väliaikaisen järjestelyn jatkamista vielä vuoden 1998 kesäkuun loppuun riittävän valmistautumisaajan varaamiseksi tehtävien uudelleen järjestämiselle. Esityksen perustelujen mukaan tehtävät siirtyisivät tämän ajankohdan jälkeen ajoneuvohallintokeskukselle. Eduskunta hyväksyi esityksen siten muutettuna, että tehtävien väliaikainen järjestely kestäisi vuoden 1998 loppuun. Käsitellessään esitystä eduskunnan liikennevaliokunta esitti, että tulisi selvittää mahdollisuudet järjestää kuljettajantutkinnot viranomaisen valvonnassa viranomaisorganisaation ulkopuolella (liikennevaliokunnan mietintö n:o 9/1996 vp).

Ajoneuvohallintokeskuksesta annetun lain (1592/1995) 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ajoneuvohallintokeskus vastaa auto-koulujen valvonnasta ja hoitaa kuljettajantutkintoihin liittyviä tehtäviä. Lain mukaan ajoneuvohallintokeskuksen tarkoituksena on edistää liikenneturvallisuutta ja tieliikenteen tietopalvelua ja vähentää ajoneuvojen aiheuttamia ympäristöhaittoja. Tieliikenteeseen ja vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvän

lainsäädännön nojalla ajoneuvohallintokeskuksella on useita kuljettajantutkintoihin, kuljettajaopetukseen, vaarallisten aineiden ajolupakoulutukseen ja -kokeeseen ja niiden valvontaan liittyviä ohjeistavia ja kehittäviä tehtäviä.

Tieliikennelain 106 b §:n mukaan kuljettajantutkintoon vastaanottajan tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen perusteella tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua ajoneuvohallintokeskukselta, jollei muualla laissa tai asetuksessa toisin säädetä. Lisäksi säännöksessä on tarkemmat ohjeet oikaisun tekemisestä. Asian siirtämistä koskeva säännös korvattiin oikaisua koskevalla säännöksellä Autorekisterikeskuksen yhtiöittämisen yhteydessä, koska tutkintotehtävissä on kysymys lakisääteisestä julkisen vallan käytöstä. Vastaava oikaisun hakemista koskeva säännös sisältyy vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä annettuun lakiin. Lain 20 §:n mukaan voidaan oikaisua hakea ajolupakokeen vastaanottajan tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen perusteella tekemään päätökseen.

2.2. Käytäntö

Kuljettajantutkintojen vastaanotto on perinteisesti organisoitu autokatsastustoiminnan yhteyteen. Toiminnasta on vastannut Autorekisterikeskus alkuun viranomaisena, myöhemmin liikelaitoksena ja vuodesta 1996 lähtien väliaikaisjärjestelyn pohjalta yhtiönä. Katsastustoimialan avaaminen kilpailulle johti osakeyhtiön, Suomen Autokatsastus Oy:n perustamiseen Autorekisterikeskuksen katsastustoimintaa jatkamaan. Samalla Autorekisterikeskuksen viranomais- ja rekisteröintitehtäviä hoitamaan perustettiin uutena virastona ajoneuvohallintokeskus. Kuljettajantutkintojen samoin kuin vaarallisten aineiden ajolupakokeiden vastaanottajana toimivat Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtävistä annetun lain 1 §:ssä tarkoitetut osakeyhtiön kuljettajantutkintoja vastaanottavat toimipaidat. Yhtiö hoitaa tehtävää yksinoikeudella kilpailutilanteessa harjoittamansa katsastustoiminnan yhteydessä.

Kuljettajantutkintoja otetaan vastaan tällä hetkellä 75:llä Suomen Autokatsastus Oy:n katsastusasemalla. Tämän lisäksi tehdään tutkintomatkoja 17 paikkakunnalle. Tutkintojen vastaanottotoiminta on päätoimista ainoastaan muutamalla suuremmalla toimipai-

kalla. Muutoin samat henkilöt toimivat sekä tutkintojen vastaanotto- että ajoneuvojen katsastustehtävissä. Toiminnan edellyttämät henkilöresurssit ovat nykyisellään arviolta noin 66 tutkintoon vastaanottajan henkilötyövuotta ja lisäksi toimistohenkilökunnan työ. Kuljettajantutkintotoiminta ja ajolupakokeiden vastaanotto rahoitetaan toiminnasta perittävien maksuin, joiden suuruuden vahvistaa liikenneministeriö. Maksut vastaavat palvelujen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Esimerkiksi kuljettajantutkintoon teoriakokeesta perittävä maksu on liikenneministeriön kuljettajantutkintomaksuista vuonna 1997 antaman päätöksen (90/1997) mukana 60 markkaa sekä ajokokeesta perittävä ja suoritettavan ajokorttiluokan perusteella määräytyvä maksu 220 markkaa tai 270 markkaa. Vaarallisten aineiden ajolupakokeesta perittävä maksu on 90 markkaa. Tutkintotoiminnan liikevaihto on noin 32,5 miljoonaa markkaa vuodessa.

Tutkintoon vastaanottajilla on teknillinen peruskoulutus. Yleensä he ovat autoteknikkoja tai autoinsinöörejä, koska tehtävät on organisoitu katsastustoiminnan yhteyteen. He ovat saaneet tutkintojen vastaanottotehtävään työnantajan antaman perehdyttämiskoulutuksen.

Ajoneuvohallintokeskuksen tehtävänä on kehittää ja ylläpitää kuljettajantutkintoa sekä ohjeistaa sen suorittamista. Lisäksi sillä on monia muita kuljettajaopetukseen ja -tutkintoihin liittyviä viranomais tehtäviä. Se muun muassa vastaa autokoulujen valvonnasta, määrää paikkakunnat, joilla ajokoe saadaan suorittaa, hyväksyy kuljettajaopetuksessa käytettävät ajoharjoitteluradat, hyväksyy vaarallisten aineiden kuljettajakoulutuksen antajat ja ohjeistaa koulutuksen valvonnan, vahvistaa kuljettajaopetuksessa käytettävän opetus suunnitelman, antaa ohjeita kuljettajantutkintoon ajokokeen suorittamisesta ja kuljettajaopetuksen vähimmäismääriä koskevista poikkeuksista sekä toimii lausunnonantajana autokoululuvan hakumenettelyssä. Ajoneuvohallintokeskus pitää myös ajokorttirekisteriä ja rekisteriä vaarallisten aineiden kuljettamiseen tiellä vaadittavista ajoluista (ADR-ajolupa).

2.3. Kansainvälinen käytäntö

Yhteisön ajokortista annettu neuvoston direktiivi 91/439/ETY asettaa ajokortin myöntämisen edellytyksenä olevat kuljettajan tie-

to- ja taitotason vähimmäisvaatimukset. Se sisältää myös määräyksiä kuljettajantutkinnon järjestämisestä ja niissä käytettävistä ajoneuvoista.

Eurooppalainen sopimus vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista (SopS 23/1979; ADR-sopimus) edellyttää kuljettajalta erityistä koulutusta ja ajolupaa vaarallisten aineiden kuljetuksissa ADR-sopimusmaiden välillä. ADR-sopimus on tullut osaksi lainsäädäntöämme saattamalla kansallinen lainsäädäntö vastaamaan vaarallisten aineiden tiekuljetuksia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 94/55/EY säännöksiä.

Yhteisöläinsäädäntöön tai kansainvälisiin sopimuksiin ei sisälly säännöksiä tai määräyksiä kuljettajantutkintojen tai ajolupakokeiden järjestämisestä käytännössä. Ajolupakokeiden osalta on tosin erikseen todettu, että kokeen suorittamiseksi tulisi olla käytettävissä useampia toteuttamisvaihtoehtoja. Yhteisöläinsäädännön mukaan vaarallisten aineiden ajolupakoe tulisi voida toteuttaa joko kirjallisena tai osaksi kirjallisena ja osaksi suullisena.

Kansainvälisesti kuljettajantutkintotoiminta on yleensä yhden organisaation vastuulla. Tehtävästä vastaa joko valtio tai sen hyväksymä organisaatio yleensä valtakunnan tasolla. Muun muassa muissa pohjoismaissa ja Ranskassa tehtävästä vastaa kokonaisuudessaan viranomaisen. Isossa-Britanniassa kuljettajantutkinnon teoriakokeen järjestää yksityinen yritys kuljettajantutkinnoista vastaavan viranomaisen (Driving Standard Agency) kanssa tehdyn sopimuksen nojalla. Yritys on valittu tarjouksilpailun perusteella hoitamaan tehtävää määräajaksi.

Hollannissa vastuu kuljettajantutkintojen järjestämisestä on liikenneministeriön luvalla toimivalla säätiöllä ja Belgiassa tehtävään valtuutetulla yritysryhmittymällä. Saksassa tehtävää hoitaa kaksi järjestöä, joista jompikumpi vastaa aina yksinoikeudella osavaltion tasolla tutkintotoiminnasta. Isossa-Britanniassa ja Ranskassa tehtävä kuuluu liikenneministeriölle, sen kuljettajankoulutuksesta tai liikenneturvallisuudesta laajemmin vastaavalle yksikölle. Yhteistä toiminnalle länsi-Euroopan valtioissa on, että tehtävät hoidetaan pääsääntöisesti liikenneturvallisuustyöstä vastaavan ministeriön hallinnoimana.

Ruotsissa kuljettajantutkintoasioista vastaa viranomaisen (Vägverket), joka ottaa myös itse vastaan kuljettajantutkintoja. Sillä on

seitsemän tutkintoja vastaanottavaa aluetoimistoa ja 30 liikenneasemaa. Lisäksi harvaan asutuilla seuduilla otetaan tutkintoja vastaan ilman vakinaisesti miehitettyjä asemia jonkin aseman virkailijan toimesta. Kaikkiaan maassa on noin 150 vastaanottopistettä. Tutkintojen vastaanottotoiminnassa työskentelee kaikkiaan noin 250 henkilöä. Vastaanottajat ovat lähtenään yleensä liikenneopettajia, koulujen opinto-ohjaajia tai poliiseja.

Norjassa tutkintotoiminta kuuluu liikenneministeriön hallinnonalalla toimivan tiehallituksen (vejdirektoratet) alaisuuteen. Kuljettajantutkinto suoritetaan autokatsastustoimistossa, joita on lääneissä 2-5. Maa on jaettuna 19 lääniin. Yhteensä maassa on 68 tutkintojen vastaanottopaikkaa. Toiminta tapahtuu katsastustoiminnasta erillisenä. Tutkintojen vastaanottajina toimivat ovat taustaltaan yleensä insinöörejä tai liikenneopettajia.

Tanskassa kuljettajantutkinnot kuuluvat toiminnallisesti liikenneministeriön ja tarkemmin liikennehallituksen (faerdselsstyrelsen) alaisuuteen. Tutkinnon vastaanottajina toimivat poliisit poliisityönsä ohella.

Käytäntö vaarallisten aineiden ajolupakokeiden vastaanotossa vaihtelee kansainvälisesti. Tehtävät hoidetaan vaihtelevasti eri hallinnonalojen organisaatioiden toimesta. Normitoimivalta ja kokeiden vastaanotto voi olla jaettuna eri hallinnonalan viranomaisille. Mitään yhtenäistä käytäntöä tehtävän hoitamisessa ei ole. Saksassa, Hollannissa ja Ranskassa toimivalta norminannon osalta on samoin kuin Suomessa liikenneministeriössä. Sensijaan ajolupakokeiden vastaanotosta vastaava taho vaihtelee. Ruotsissa sekä normitoimivalta että ajolupakokeiden vastaanotto on puolustusministeriön hallinnonalalla toimivan pelastuslaitoksen tehtävänä.

2.4. Nykytilan arviointi

Nykytilanteessa tutkintojen vastaanotto ja kehittäminen hoidetaan eri organisaatioissa. Kuljettajantutkintojen ja vaarallisten aineiden ajolupakokeiden vastaanotosta vastaa yhtiö, joka suorittaa myös ajoneuvojen katsastuksia. Ajoneuvohallintokeskus kehittää, ylläpitää ja ohjeistaa kuljettajantutkintoja. Sillä on vastaava tehtävä myös vaarallisten aineiden ajolupakokeiden osalta.

Nykytilanne, jossa yksi katsastustoimintaa harjoittava yhtiö on oikeutettu ottamaan vastaan tutkintoja, on katsastuksen kilpailuneut-

raliteetin kannalta ongelmallinen. Erityisen ongelmallinen tilanne on pienillä paikkakunnilla, joilla yksinomaan katsastuspalveluiden kysyntä ei riitä kannattavan toiminnan aloittamiseen. Yhtiön sisäiset organisatoriset järjestelyt (esimerkiksi tytäryhtiö) eivät poistaisi ongelmaa täysin.

Kuljettajantutkinnoissa arvioidaan inhimillistä suoriutumista ja oppimistuloksia. Tutkintoja vastaanottavan henkilökunnan ammattitaito ja muu soveltuvuus tehtävään on ratkaisevan tärkeää tutkintojen ja ajolupakokeiden laadun sekä yhtenäisyyden kannalta. Kuljettajantutkintotoiminnan organisoiminen katsastustoiminnan yhteyteen on erityisesti heijastunut tutkinnon vastaanottajien peruskoulutukseen. Ajoneuvotekninen ammattitaito ja pohjakoulutus ovat korostuneet henkilökunnan valinnassa ja ammattitaidon ylläpidossa. Useilla katsastusasemilla samat henkilöt sekä katsastavat autoja että ottavat vastaan tutkintoja. Päätoimisia tutkinnon vastaanottajia on vain muutamalla suurella toimipaikalla. Tämä ei mahdollista keskittymistä pelkästään tutkinnon vastaanottotehtäviin ja samaa asiantuntemusta edellyttäviin tai sitä tukeviin tehtäviin, mikä olisi tutkinnon vastaanottajien ammattitaidon ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta tärkeää. Lisäksi kilpailu katsastustoimialalla pakottaa työnantajan kiinnittämään erityistä huomiota juuri henkilöstön tämän alueen osaamiseen ja ammattitaidon ylläpitämiseen. Lisäksi teknillisestä koulutustaustasta johtuen tutkintoja vastaanottava henkilöstö on lähes poikkeuksetta miehiä.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Esityksellä varmistetaan kuljettajantutkintojen luotettavuus, laatu ja valtakunnallinen yhteneväisyys sekä palveluiden saatavuus tehokkaalla ja taloudellisella tavalla.

Tutkintojen järjestäminen annettaisiin valtakunnallisesti yhdelle viranomaiselle, ajoneuvohallintokeskukselle, joka jo vastaa kuljettajantutkintojen kehittämisestä, ylläpitämisestä ja ohjeistamisesta sekä monista kuljettajantutkintoihin liittyvistä viranomaistehtävistä. Tehtävät sijoitettaisiin siihen toimintaympäristöön, jonne ne tarkoituksensa puo-

lesta parhaiten kuuluvat ja jossa on parhaimmat edellytykset niiden hoitamiseen ja edelleen kehittämiseen. Toimintojen yhdistämisellä ohjeistavaan ja kehittävään viranomaiseen olisivat nämä tavoitteet parhaiten saavutettavissa. Samalla olisi saavutettavissa erityisiä etuja vaarallisten aineiden kuljettamiseen ja ajolupakoulutukseen liittyvien muidenkin viranomaistehtävien kuin ajolupakokeen vastaanottotehtävien järjestämisessä ja hoitamisessa.

Ajoneuvohallintokeskukselle annettaisiin oikeus sopia kuljettajantutkintojen ja ajolupakokeiden hoitamisesta yksityisten tai julkisten palvelujen tuottajien kanssa. Ajoneuvohallintokeskus valvoisi ja kehittäisi toimintaa. Näin toiminta voitaisiin järjestää laadukkaasti ja taloudellisesti valtiontaloutta rasittamatta.

Kuljettajantutkintojen organisoiminen sopimuspuhjaisesti itsenäiseksi toimialakseen antaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen tehtävien asettamat vaatimukset ja toiminnan erityispiirteet huomioon ottaen. Ajoneuvohallintokeskuksen vastatessa kuljettajantutkintojen ja ajolupakokeiden järjestämisestä toiminta ei enää välttämättä olisi yhteydessä katsastustoimintaan, vaan esimerkiksi liikenneopettajilla olisi mahdollisuus tulla alalle yrittäjiksi. Palveluiden saatavuuden turvaamiseksi toimintaa voitaisiin syrjäseuduilla taloudellisista syistä edelleen harjoittaa myös muun toiminnan ohessa. Toiminnan harjoittajalla ei kuitenkaan saisi olla taloudellisia tai muita sidoksia autokoulualaan.

Kuljettajantutkintojen järjestämisen yksinoikeuden purkaminen turvaisi katsastustoimialan kilpailuneutraliteetin. Kilpailu kuljettajantutkintojen määräaikaisista sopimuksista pakottaisi toiminnan harjoittajat myös kehittämään toimintaa ja sen laatua. Kysymyksessä ei olisi toiminnan avaaminen varsinaiselle kilpailulle, koska vastuu olisi viranomaisella. Palveluntuottaja valittaisiin tarjouskilpailun perusteella. Solmittavan sopimuksen perusteella tämä saisi yksinoikeuden palveluiden tuottamisesta tietyllä alueella.

Tutkinnon laadukkuuteen vaikutettaisiin toiminnan valvonnalla, vastaanottoverkoston laajuudella ja ajokoepaikkakuntia koskevilla vaatimuksilla. Ajokoepaikkakunnat määrätäisiin siten, että ne olisivat liikenneympäristöltään riittävän monipuolisia ja vaativia ottaen kuitenkin huomioon palveluiden saatavuuteen liittyvät näkökohdat. Tarkoituksena

on, että kiinteiden tutkintopaikkojen määrä säilyisi nykyisellään. Kilpailutettavien alueiden koolla pyrittäisiin tutkintojen vastaanotto saamaan määrältään ja kattavuudeltaan vastaanottajien ammattitaidon ylläpitämistä ja kehittämistä edistäväksi sekä osaltaan tutkintojen laadun varmistavaksi. Kilpailun mahdolliset haitalliset vaikutukset tutkinnon laatuun estettäisiin antamalla sopimuskilpailun voittaneelle yksinoikeus toimintaan sopimuksen kohteena olevalla alueella sopimuskauden ajaksi.

Vaarallisten aineiden ajolupakokeiden vähäisemmästä lukumäärästä johtuen vastaanottoverkostossa voitaisiin erikoistua näiden kokeiden vastaanottoon kokeen järjestäjien ammattitaidon ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Tutkinnon vastaanottajien pätevyydellä vaikutettaisiin osaltaan tutkinnon laatutasoon ja tavoitteen saavuttamiseen. Vastaanottajilta vaadittava pätevyys määriteltäisiin tutkinnon tavoitteen ja tehtävässä tarvittavan asiantuntemuksen perusteella, mikä merkitsisi pedagogisten valmiuksien korostumista. Myös aikaisempi kokemus kuljettajantutkintotyössä otettaisiin huomioon pätevyyttä harkittaessa.

Kuljettajantutkinnossa tehtävällä päätöksellä ratkaistaan henkilön ajo-oikeus. Päätökseen liittyy julkisen vallan käyttöä, eli kyseessä on yksipuolinen hallintopäätös, joka vaikuttaa päätöksen kohteiden oikeusasemaan. Kuljettajantutkinnossa tehtäviin päätöksiin liittyvän julkisen vallan käyttö on nykyisin annettu lailla Autorekisterikeskuksen toimintaa jatkamaan perustetulle yhtiölle. Kuljettajantutkintojen järjestämiselle viranomaisen valvonnassa viranomaisen ulkopuolella harjoitettuna toimintana ei jatkossakaan ole estettä, mikäli kuljettajantutkinnoissa tehtävien hallintopäätösten päätöksenteon edellytykset on säädelty riittävän yksityiskohtaisesti ja tutkittavalle on varattu mahdollisuudet muutoksenhakuun hallinto-oikeudellisia muutoksenhakekeinoja käyttäen. Julkista valtaa kuljettajantutkinnoissa käytävien tulee myös kuulua rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Asiaa koskevilla säännöksillä on myös varmistettava, ettei henkilötietojen suoja, kielellinen yhdenvertaisuus tai muu kansalaisen perusoikeussuoja vaarannu.

Lakisäateistä julkisen vallan käyttöä sisältävästä tutkintojen vastaanottotehtävästä vastaisi viranomaisena ajoneuvohallintokeskus. Tämän julkisen palvelutehtävän luonne ja

sille asetetut tavoitteet sekä palveluiden tuottamiseen liittyvät järjestelyt huomioon ottaen tutkintojen vastaanotto järjestettäisiin käytännössä tarkoituksenmukaisimmin palvelusopimuksin. Tehtävä voitaisiin antaa myös viranomaisorganisaation ulkopuolella hoidettavaksi, koska laissa säädettäisiin tehtävän hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä, toiminnan valvonnasta, muutoksenhausta sekä tehtäviä hoitavien henkilöiden rikosoikeudellisesta vastuusta kokelaiden oikeuksien ja oikeusturvanäkökohtien turvaamiseksi sekä yleishallinto-oikeudellisten periaatteiden noudattamiseksi. Menettely olisi eduskunnalle 6 päivänä helmikuuta 1998 annetun Uutta Suomen Hallitusmuotoa koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998) 124 §:n mukainen.

3.2 Ehdotukset

3.2.1. Tutkintojen ja ajolupakokeiden vastaanottaja

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä. Esityksen mukaan kuljettajantutkintojen ja vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvien ajolupakokeiden vastaanotosta vastaisi viranomainen, ajoneuvohallintokeskus. Ajoneuvohallintokeskus vastaisi tehtävästä valtakunnallisesti. Ajoneuvohallintokeskukselle annettaisiin oikeus yksityisten tai julkisten palvelun tuottajien kanssa tehtävin sopimuksin järjestää tehtävän hoitaminen käytännössä. Sopimusmenettelyä viranomaistehtävien järjestämisessä on aiemmin sovellettu muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon alalla: kunnille on annettu mahdollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut hankkimalla ne valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityisten palveluiden tuottajalta (sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki, 1992/733).

Ajoneuvohallintokeskus on liikenneministeriön hallinnonalalla toimiva viranomainen, joka vastaa jo ennestään kuljettajantutkintojen kehittämisestä, ylläpitämisestä ja ohjeistamisesta, autokoulujen valvonnasta sekä monista kuljettajantutkintoihin liittyvistä viranomaistehtävistä sekä vastaavista vaarallisten aineiden ajolupakoulutukseen liittyvistä tehtävistä. Kehittämiseen liittyvien tehtävien yhdistäminen tutkintojen ja ajolupakokeiden vastaanottoon loisi nykyistä paremman toi-

mintaympäristön sekä tutkintojen ja ajolupakokeiden vastaanottamiselle että näiden toimintojen kehittämiseksi.

Ajoneuvohallintokeskus viranomaisena vastaisi kuljettajantutkintojen ja vaarallisten aineiden ajolupakokeiden luotettavuudesta, laadusta ja valtakunnallisesta yhtenäisyydestä sekä palveluiden saatavuudesta. Ajoneuvohallintokeskuksella olisi oikeus sopia kuljettajantutkintojen ja ajolupakokeiden hoidosta julkisten tai yksityisten palvelun tuottajien kanssa. Ajoneuvohallintokeskus valvoisi palvelun tuottajien toimintaa. Kansalaisten oikeusturva varmistettaisiin asiaa koskevilla säännöksillä.

Ajoneuvohallintokeskus perisi kuljettajantutkintomaksut ja rahoittaisi näin saatavin varoin myös tutkinnon kehittämisen ja valvonnan sekä maksaisi korvauksen palvelun tuottajalle. Tutkintopalvelut hinnoiteltaisiin omakustannusperiaatetta noudattaen. Menettelyllä varmistettaisiin hintatason yhtenäisyys ja kohtuullisuus koko maassa. Menettelystä ei aiheutuisi lisäkustannuksia valtiontaloudelle. Ajoneuvohallintokeskuksen toimissa nettobudjetoituna virastona menettely ei myöskään rasittaisi valtion budjettitaloutta ja toiminnasta sekä kehitystyöstä kertyvät kustannukset saataisiin kohdennettua palveluita käyttävien asiakkaiden maksettaviksi.

Kuljettajantutkintotehtävien järjestämisen sopimuskilpailu turvaisi myös katsastustoi-
mialan kilpailuneutraliteetin.

Kuljettajantutkintotoiminnan järjestämistä koskevan lakiehdotuksen johdosta Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtävistä annetun lain 6 § kumottaisiin.

3.2.2. Muut vaihtoehdot tehtävän hoitamiseksi

Tehtävän hoitaminen poliisin toimesta

Viranomaistoimintana tehtävä olisi mahdollista hoitaa myös poliisin toimesta.

Sisäasiainministeriö vastaa yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta ja tämän perusteella sillä on myös liikenneturvallisuustehtäviä. Poliisilla olisi katsottava olevan toimiverkostonsa ja käytettävissä olevien toimitilojensa puolesta valmiudet tehtävän hoitamiseen. Henkilöstön pätevyyden osalta vastavia valmiuksia poliisilla ei kuitenkaan ole. Poliisilta puuttuu kuljettajantutkintoihin tai kuljettajaopetukseen liittyvä osaaminen ja

kokemus. Poliisin liikenteen valvonnassa hankkimaa ammattitaitoa ja osaamista ei sellaisenaan voida soveltaa kuljettajantutkinnoissa. Poliisin oman arvion mukaan se joutuisikin palkkamaan Suomen Autokatsastus Oy:ssä nykyisin kuljettajantutkintotehtävissä toimivia palvelukseensa.

Poliisin toimesta hoidettuna toiminta kasvatettaisiin valtion budjettia ja osakeyhtiömuodossa toimivan Suomen Autokatsastuksen henkilöstöä siirtyisi takaisin valtion budjettitalouden piiriin. Poliisin arvion mukaan toiminnan siirtämisestä poliisiorganisaation hoidettavaksi aiheutuisi kustannuksia 22,5 miljoonaa markkaa vuodessa. Kustannukset sisältäisivät palkka- ja toimitilakustannukset sekä muut tehtävän hoitamisesta aiheutuvat kulut ja ylijohdon kustannukset. Toiminnan perustamis-, kehittämis- tai siirtokustannuksia ei tässä laskelmassa ole huomioitu. Ajoneuvohallintokeskuksen vastaavalla tavalla itse hoitamana toiminnasta aiheutuvat kustannukset on valmistelun kuluessa arvioitu 25,8 miljoonaksi markaksi. Poliisin kustannusten vertaamista ajoneuvohallintokeskuksen kustannuksiin vaikeuttavat muun muassa joiltakin osin poikkeavat laskentaperusteet. Esimerkiksi poliisihallinnossa tarvittavien toimitilojen koko on arvioitu huomattavasti pienemmäksi. Poliisin laskelmissa henkilöstön määrä on vähäisempi kuin ajoneuvohallintokeskuksen kohdalla. Myös muissa kustannuksissa on noudatettu erilaisia laskentaperiaatteita. Kustannuksia ei saataisi budjetin kautta kohdennettua palveluja käyttävien maksettaviksi valtion budjettimenojia kasvattamatta kuten voidaan menetellä ajoneuvohallintokeskuksen vastatessa toiminnasta nettobudjetoituna virastona.

Yhdistämällä kuljettajantutkinnot poliisin muuhun toimintaan menetettäisiin mahdollisuus kehittää kuljettajantutkintoja omana toimialanaan toiminnan erityispiirteistä ja pedagogisista lähtökohdista käsin. Myös yhteys kuljettajantutkintojen aiempaan kehitystyöhön vaarantuisi.

Vaikka poliisi toimii ajokorttiviranomaisena ja sillä on liikenteen ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä ja se on muutoinkin velvoitettu toimimaan liikenneturvallisuuden edistämiseksi, sen toiminnan pääpaino on kuitenkin muualla. Tehtävien hoitaminen poliisin toimesta merkitsisi niiden sijoitumista erilleen muista liikenneministeriön hallinnonalan kuljettajaopetukseen ja kuljettajantutkintoihin liittyvistä tehtävistä. Liiken-

neministeriöllä on vastuu liikenneturvallisuustyön koordinoinnista ja kuljettajantutkintoihin liittyvät tehtävät ovat keskeinen osa liikenneministeriön hallinnonalan liikenneturvallisuustyötä. Kuljettajantutkintojen ja kuljettajaopetuksen pysyttäminen yhtenä kokonaisuutena sekä niiden liittyminen muuhun liikennekasvatukseen ja -koulutukseen osana ihmiseen ja hänen käyttäytymiseensä liittyviä liikenneturvallisuustehtäviä puoltavat niiden pysyttämistä liikenneministeriön hallinnon alalla. Myös muualla länsi-Euroopassa kuljettajantutkintoihin liittyvät tehtävät kuuluvat yleensä liikenneturvallisuustyöstä vastaavalle ministeriölle.

Toimilupavaihtoehto

Viranomaisluonteisten tehtävien hoito olisi mahdollista järjestää viranomaisen välittömien toimenpiteiden sijaan myös toimiluvalla, mikäli kansalaisten oikeusturva turvattaisiin lainsäädännöllä. Toimilupavaihtoehto ei toisi mitään oleellisia etuja sopimusmenettelyyn verrattuna. Toimilupavaihtoehdossa viranomaisen vastuu toiminnasta ei olisi yhtä selkeä kuin edellä esitetystä sopimusmallissa. Viranomaisen rooli rajoittuisi toimilupien myöntämiseen ja toiminnan valvontaan. Viranomaisen mahdollisuudet toiminnan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen, joustavaan ohjaamiseen ja palveluiden kilpailuttamiseen sekä hinnoitteluun olisivat rajoittuneemmat kuin sopimusmallissa.

Toimilupavaihtoehto on myös valtion lupahallinnon keventämistä koskevien periaatteiden vastainen. Valtioneuvosto on 1989 ja 1994 tekemissään periaatepäätöksissä esittänyt lupahallinnon uudistamista ja vaihtoehtojen etsimistä viranomaisen myöntämille luvulle. Periaatepäätösten mukaan uusien lupajärjestelmien perustamiseen on suhtauduttava erittäin pidättyvästi. Elinkeinotoimintaa ohjaavat ja kilpailua rajoittavat luvat tulisi korvata muilla menettelyillä kuten sopimusmenettelyllä.

3.2.3. Toiminnan järjestäminen käytännössä

Ajoneuvohallintokeskus vastaisi kuljettajantutkintojen järjestämisestä valtakunnallisesti. Ajoneuvohallintokeskuksella olisi oikeus sopia kuljettajantutkintotehtävien ja vaarallisten aineiden kuljettamiseen liittyvien tutkintotehtävien hoitamisesta alueellisiin so-

pimuksin julkisten tai yksityisten palvelun tuottajien kanssa. Poikkeustapauksissa ajoneuvohallintokeskus voisi järjestää toiminnan joillakin alueilla myös omana palvelunaan. Tämä saattaisi tulla kyseeseen palveluiden saatavuuden turvaamiseksi esimerkiksi tilanteessa, jossa ulkopuolinen palvelun tuottaja on lopettanut toiminnan jollakin alueella ja ajoneuvohallintokeskus ei ole vielä tehnyt sopimusta uuden palvelun tuottajan kanssa.

Palvelun tuottajien kanssa tehtävät sopimukset olisivat määräaikaista. Sopimuskauden olisi mahdollistettava toiminta ja sen jatkuvuus ilman kohtuutonta riskiä. Yli viiden vuoden sopimuksia ei kuitenkaan voitaisi pitää tarkoituksenmukaisina. Sopimuskautsi voisi olla tätä lyhyempikin. Viranomaisena ajoneuvohallintokeskus noudattaisi sopimuksien solmimisessa yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, kuten yhdenvertaisuuden periaatetta, sopimuksen tasapuolisuusperiaatetta ja objektiviteettiperiaatetta. Vastuu sopimuskumppanin valinnasta ja toiminnan laadusta olisi ajoneuvohallintokeskuksella. Palveluiden hankkimisessa noudatettaisiin julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) yleisiä periaatteita. Sopimuksilla määriteltäisiin toiminnan järjestämiselle asetetut yleiset vaatimukset, henkilökunnan pätevyysvaatimukset, sopimuskumppanin velvollisuudet sekä toiminnan ehdot ja rajoitukset. Ajoneuvohallintokeskus valvoisi toiminnan laatua ja luotettavuutta.

Palvelun tuottajan tekemästä päätöksestä saisi vaatia oikaisua ajoneuvohallintokeskukselta. Vahingonkorvausta voitaisiin hakea myös palvelun tuottajalta. Kuljettajantutkinnon vastaanottajaan sovellettaisiin rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä. Sopimuksen perusteella tapahtuvassa kuljettajantutkintotoiminnassa sovellettaisiin sellaisenaan myös hallintomenettelylakia (598/1982), kielilakia (148/1922) ja viranomaisen toiminnan julkisuutta koskevia säännöksiä.

Ajoneuvohallintokeskus keräisi kuljettajantutkimomaksut. Maksujen suuruudesta päätettäisiin ottaen huomioon valtion maksupöytäkirjan (150/1992) säännökset. Maksu määrättäisiin omakustannusperiaatteella. Maksulla katettaisiin palvelun tuottajille maksettavat korvaukset, tutkimuksen kehittämistyö sekä kuljettajaopetuksen ja kuljettajantutkintojen valvonnasta aiheutuvat kustannukset.

Ajoneuvohallintokeskus päättäisi sopimus-

alueiden laajuudesta ja vastaanottoverkoston ottaen huomioon palvelujen tarjonnan, palveluiden saatavuudelle asetettavat vaatimukset ja liikenneturvallisuuden vaatimukset. Ajoneuvohallintokeskus päättäisi edelleen paikkakunnista, joilla kuljettajantutkimus ajokoe voitaisiin suorittaa. Sopimusmenettelyllä pystyttäisiin takaamaan nykyisen tasoinen ja liikenneturvallisuuden takaa-va palveluiden saatavuus taloudellisesti.

Tutkintoja vastaanottavan henkilökunnan ammattitaito ja muu soveltuvuus tehtävään olisi ratkaisevan tärkeää tutkintojen ja ajolupakokeiden laadun sekä yhtenäisyyden kannalta. Henkilökunnan pätevyysvaatimukset perustuisivat tutkimuksen tavoitteeseen ja tehtävässä tarvittavaan asiantuntemukseen. Myös tutkintojen kiinteä suhde kuljettajakoulutukseen ja tutkintojen merkitys koulutusta ohjaavana tekijänä painottaisivat pedagogisten ja käyttäytymistieteellisten valmiuksien korostamista tutkimuksen vastaanotossa. Tällaisia valmiuksia sisältyy esimerkiksi liikenneopettajakoulutukseen. Aiempi kokemus kuljettajantutkintotehtävistä otettaisiin myös huomioon.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Ajoneuvohallintokeskus on nettobudjetoitu valtion virasto, jonka menot katetaan pääasiassa maksullisen toiminnan tuloilla. Liikenneministeriö on määrännyt ajoneuvohallintokeskuksen maksullisista suoritteista ja niiden maksuperusteista sekä julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä kiinteistä maksuista. Maksullisia liiketaloudellisia suoritteita, joista peritään liiketaloudellisin perustein maksut, ovat esimerkiksi tietojen luovuttaminen tieliikenteen tietojärjestelmästä sikäli kuin se on mahdollista, verotustehtävien hoito, tiedotustoimintaan kuulumattomat painotuotteet ja koulutus sekä toimeksiantoon perustuvat tutkimus- ja tilauspalvelut. Omakustannusarvon mukaisista julkisoikeudellisista suoritteista peritään omakustannusarvon mukainen maksu ja kiinteämaksuisista julkisoikeudellisista suoritteista omakustannusarvoa vastaava tai alempi kiinteä maksu. Näitä suoritteita ovat viranomais tehtävistä johtuvat suoritteet kuten esimerkiksi ajokorttiasiat, kuljettajaopetukseen ja kuljettajantutkintoihin liittyvät päätökset, ajoneuvotekniset luvat,

lausunnot ja ajoneuvojen tyyppikatsastus ja rekisteröintiasiat sekä erilaiset lupa- ja poikkeuslupapäätökset, erityistunnuksen myöntäminen ja valvontaan liittyvät suoritteet. Kiinteämaksuisista julkisoikeudellisista suoritteista perittävät maksut määrätään liikenneministeriön päätöksellä. Näihin kuuluu muun muassa kuljettajantutkimuksen ja vaarallisten aineiden kuljettajan ajolupakokeen vastaanottajalta perittävä valvonta- ja kehitysmaksu, jolla katetaan kuljettajantutkintojen kehittämisestä ajoneuvohallintokeskukselle aiheutuvat kustannukset. Muista maksuista päättää ajoneuvohallintokeskus itse. Vuodelle 1997 ajoneuvohallintokeskukselle asetettu maksullisen toiminnan ylijäämätavoite on 4,4 miljoonaa markkaa.

Kuljettajantutkintomaksut olisivat omakustannusarvon mukaisia julkisoikeudellisia suoritteita.

Kuljettajantutkintojen vastaanottamisen siirtyminen ajoneuvohallintokeskukseen ei lisäisi valtion budjettimenoja, sillä siitä aiheutuvat kertaluonteiset menot katettaisiin ajoneuvohallintokeskuksen maksullisen toiminnan ylijäämällä. Ajoneuvohallintokeskuksen perimiä maksuja ei tarvitsisi uudistuksen vuoksi korottaa. Toiminnan käynnistymisen jälkeen toiminnasta aiheutuvat kustannukset katettaisiin kuljettajantutkintomaksuilla kuten tähänkin saakka. Erillistä kuljettajantutkintojen valvonta- ja kehitysmaksua ei enää tarvittaisi, sillä ajoneuvohallintokeskus kattaisi kyseisestä toiminnasta aiheutuvat kulut keräämällä tutkimusmaksuilla. Ehdotuksessa toiminnan kokonaiskustannukset on arvioitu nykyisen liikevaihdon perusteella, sillä toiminnan yhteydessä perittävät maksut on määrätty omakustannusperiaatetta noudattaen. Arvioitujen kokonaiskustannukset vastaisivat arvioituja tuottoja. Vuoden 1996 suoritettavilla ja vuonna 1997 perittävillä maksuilla arvioituna tulot kuljettajantutkinto- ja ajolupakoetoiminnasta olisivat noin 32,5 miljoonaa markkaa vuodessa.

Valmistautuminen kuljettajantutkinto- ja ajolupakoetoiminnan aloittamiseen vuoden 1999 alusta aiheuttaisi ajoneuvohallintokeskuksen toiminnassa lisäkustannuksia vuodelle 1998 yhteensä noin 0,5 miljoonaa markkaa. Kustannukset aiheutuisivat pääosin palkkauksesta, koulutuksesta ja asiasta tiedottamisesta.

Kuljettajantutkintojen ja ajolupakokeiden vastaanoton organisointi voitaisiin toteuttaa siten, ettei siitä aiheutuisi lisäkustannuksia

valtiontaloudelle tai kotitalouksille. Koska palveluista perittäviä maksuja ei tarvitsisi uudistuksen vuoksi korottaa, kansalaisten tutkinto- ja ajokoe-kustannukset eivät ainakaan nousisi nykyisestä. Toiminnan kokonaiskustannusten taso riippuisi tarjouskilpailusta. Ehdotettu järjestely antaisi mahdollisuudet maksutason tarkistamiseen joustavasti. Mahdollinen ylijäämä voitaisiin käyttää maksujen alentamiseen. Sitä voitaisiin käyttää myös esimerkiksi tutkinto- ja ajolupakoetoiminnan kehittämiseen niiden parantamiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Tutkinto- ja ajolupakoetehtävät siirtyisivät nykyisen väliaikaisjärjestelyn päättyessä viranomaisen hoidettaviksi ajoneuvohallintokeskuksessa. Sopimusmenettely tutkintojen järjestämisessä takaisi kuitenkin tehtävää nykyisin hoitavalle yhtiölle tasavertaisen mahdollisuuden kilpailla tutkintopalveluiden tuottamisesta. Uudistuksen organisaatio- ja henkilöstövaikutusten laajuus riippuu pitkälti siitä, miten hyvin yhtiö kilpailussa menestyy. Pitkäaikainen kokemus tutkintotehtävien hoitamisesta antanee yhtiölle kuitenkin hyvät kilpailuedellytykset. Ajoneuvohallintokeskuksessa jouduttaisiin uudistuksen johdosta panostamaan nykyistä enemmän tutkintotoiminnan valvontaan. Organisatoriset ja henkilöstövaikutukset ajoneuvohallintokeskuksessa jäisivät kuitenkin vähäisiksi.

Tutkinnon vastaanottajan peruskoulutus on nykyisin teknillinen, koska tehtävä on organisoitu katsastustoiminnan yhteyteen. Erityisesti kuljettajantutkinnon ajokokeen vastaanotossa korostuvien pedagogisten valmiuksien vuoksi tutkinnon vastaanottajan peruskoulutukseksi soveltuisi liikenneopettajakoulutus. Kuljettajantutkintotyön kehittyminen sopimusmenettelyssä omaksi toimialakseen mahdollistaisi myös tähän toimintaan erikoistuneiden yritysten syntymisen.

4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Esityksellä turvattaisiin palvelujen tarjonta ja saatavuus liikenneturvallisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Pääasiallisesti säilyisi palvelujen saanti valtakunnallisesti nykyisellä tasolla. Liikenneturvallisuuden tut-

kintopaikan liikenneympäristölle asettamat vaatimukset voisivat joiltain osin merkitä muutoksia tutkintopaikkoihin. Kokonaisuutena tarkastellen tutkintopalveluja olisi nykyistä vastaavassa määrin saatavissa. Kansalaisten oikeusturva varmistettaisiin tutkintotoimintaa koskevalla, oikaisun hakemista, tietojen salassapitovelvollisuutta, esteellisyyttä, kielilain noudattamisvelvoitetta ja hyvää hallintotapaa koskevilla säännöksillä. Kansalaisten tutkinto- ja ajokoe-kustannukset eivät nousisi kohdassa 4.1. todetun mukaisesti.

Toiminnan kehittyminen itsenäiseksi toimialaksi ja tutkintojen vastaanotossa vaadittavien ominaisuuksien ja koulutuksen painottuminen käyttäytymistieteelliseen suuntaan mahdollistaisivat nykyisestä poiketen muiden kuin teknillisen koulutustaustan omaavien henkilöiden hakeutumisen alalle. Liikenneopettajakoulutuksen korostuminen peruskoulutuksena edesauttaisi myös tasapuolisemmin naisten hakeutumista nykyisin lähes täysin miesvaltaiselle alalle.

5. Asian valmistelu

5.1. Asian käsittely Autorekisterikeskuksen yhtiöittämisen yhteydessä

Autorekisterikeskuksen yhtiöittämistä valmisteltaessa vuonna 1995 kuljettajantutkintojen vastaanottoa koskevat asiat jätettiin vielä erikseen selvitettäväksi. Tehtäviä ei voitu muiden viranomaistehtävien kanssa siirtää ajoneuvohallintokeskukseseen niiden vaatiman palveluverkon puuttumisen johdosta.

Yhtiöittämisen edellyttämiä säädös muutoksia käsitellessään eduskunnan liikennevaliokunta otti myös kantaa tutkintotoiminnan järjestämiseen (liikennevaliokunnan mietintö n:o 5/1995 vp). Se edellytti, että Autorekisterikeskuksen yhtiöittämisen jälkeen varmistetaan riittävä ja liikenneturvallisuuden takaava palvelutaso valtakunnan eri osissa. Lisäksi se katsoi, että kuljettajantutkintojen vastaanottamisen ja kuljettajaopetuksen valvonnan on liikenneturvallisuussyistä oltava eri puolilla maata riittävän tasokasta, jolloin keskeinen merkitys on vastaanottajaorganisaatiolla.

5.2. Kuljettajantutkintojen ja vaarallisten aineiden ajolupatehtävien organisoimista selvittänyt työryhmä

Kuljettajantutkintojen vastaanottamiseen, kuljettajaopetuksen valvontaan ja vaarallisten aineiden kuljettamisen edellyttämiin ajolupien liittyvien tehtävien järjestämistä asetettiin 19 päivänä toukokuuta 1995 selvittämään liikenneministeriön työryhmä, jossa oli liikenneministeriön ja ajoneuvohallintokeskuksen ohella mukana sisäasiainministeriön, opetushallituksen, Liikenneturvan, Autorekisterikeskuksen, sittemmin Suomen Autokatsastus Oy, ja katsastustoimen henkilöstön edustus.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää, millä tavoin kuljettajantutkintojen vastaanottamiseen ja kuljettajaopetuksen valvontaan sekä vaarallisten aineiden kuljettamiseen oikeuttavien lupien myöntämiseen liittyvät asiat on Autorekisterikeskuksen yhtiöittämisen jälkeen järjestettävä ja tehdä siitä johtuvat ehdotukset ottaen huomioon toiminnolle asetettavat liikenneturvallisuus-, palvelutaso-, oikeusturva- ja muut tavoitteet.

Työryhmä selvitti tehtävien järjestämiselle ja vastaanotavalle organisaatiolle asetettavat vaatimukset toimeksiannossa asetetut tavoitteet huomioon ottaen. Työryhmän mietintö on julkaistu liikenneministeriön mietintöjä ja muistioita-sarjassa (B:15/96). Työryhmän ehdotukseen sisältyi kolme eriävää mielipidettä.

Lisäksi työryhmä teki ehdotuksensa kuljettajaopetuksen valvonnasta ja vaarallisten aineiden ajolupien myöntäjästä. Kuljettajaopetuksen valvonnan ja kuljettajantutkintoja ajolupakoetoinnin perustuessa samantyyppiseen asiantuntemukseen vastuu valvonnasta tulisi olla kuljettajantutkinnosta vastaavalla organisaatiolla, ajoneuvohallintokeskuksella.

Työryhmä samoin kuin sen mietinnöstä saadut lausunnot olivat yksimielisiä siitä, että tehtävät eivät soveltuisi hoidettaviksi elinkeinotoimintana vapaassa kilpailutilanteessa. Toiminnalle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen työryhmä ei pitänyt kilpailuvaihtoehtoa minkään toimeksiannossa mainitun tavoitteen kannalta suotavana. Se katsoi kuljettajantutkintotoiminnan poikkeavan olennaisesti luonteeltaan kilpailutilanteesta toimivasta katsastustoiminnasta, koska kysymyksessä on yksilösuorituksen arviointi. Li-

säksi tutkinto on luonteeltaan valvontatoimenpide, minkä merkitystä korostaa myös autokoulualalla tapahtuneiden muutosten johdosta tapahtunut kilpailun lisääntyminen. Arvostelun puolueettomuutta, yhdenmukaisuutta ja oikeudenmukaisuutta vaarantamatta tutkinto- ja ajolupakoetointia ei työryhmän mukaan soveltuisi vapaan kilpailun piiriin. Myöskään kansainvälisesti toiminnan ei todettu olevan missään vapaasti kilpailtua.

Tehtävien hoitamisen ei katsottu soveltuvan myöskään yksinoikeudella Suomen Autokatsastus Oy:n tai poliisin toimesta hoidettavaksi. Koululaitoksen piirissä noudatetun itsearviointimenettelyn ei myöskään katsottu soveltuvan toiminnan puolueettomuutta vaarantamatta kuljettajaopetukseen, koska opetusta antavat yksiköt ovat niin pieniä ja toimivat liiketaloudellisin perustein. Opetushallituksella on joitakin kuljettajaopetukseen liittyviä tehtäviä kuljettajan ammattiopetuksen yhteydessä, mutta hallinnonalan resursseja kuljettajantutkintojen järjestämiseen pidettiin riittämättöminä. Tehtävien yhdistämisen valtakunnallisen liikenneturvallisuustyön keskusjärjestön Liikenneturvan tehtäviin katsottiin perustuvan samalle asiantuntemukselle kuljettajantutkintotehtävien kanssa ja mahdollistavan henkilöstön työllistymisen alan ammattitaitoa ja osaamista kehittäviissä tehtävissä. Järjestelyn katsottiin kuitenkin edellyttävän Liikenneturvan aseman ja tehtävien yleisempää tarkastelua ja uudelleen arviointia ja mahdollisesti kokonaan uuden organisaation muodostamista.

Työryhmä kuuli jo työnsä kuluessa eri alojen asiantuntijoita. Lisäksi työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausunnot pääasiassa liikenneturvallisuustyöhön osallistuvilta viranomaisilta, järjestöiltä ja yhteisöiltä. Lausuntonsa antoivat oikeusministeriö, valtiovainministeriö, sisäasiainministeriö, ajoneuvohallintokeskus, pääesikunta, kilpailuvirasto, kuluttaja-asiamiehen toimisto, Liikenneturva, Liikennevakuutuskeskus, Suomen Autokoululiitto SAKL ry, Suomen Autokatsastus Oy, Autoliitto ry, Suomen Kuorma-auto-liitto ry, Oljyalan Keskusliitto, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry ja Suomen Tieliikenneopettajien Liitto STOL ry. Työryhmän malli tehtävän hoitamisesta viranomaistoimintana sai sellaisenaan kannatusta. Valtiovainministeriö vastusti uuden alueorganisaation luomista ja oikeusministeriö edellytti nykyisen välitilanteen muodostuvan mahdollisimman lyhyeksi. Muut esillä olleet

vaihtoehdot tehtävän hoitamiseksi saivat kannatusta joissakin lausunnoissa.

5.3. Jatkoajka Suomen Autokatsastus Oy:lle

Tutkintojen ja ajolupakokeiden uudelleen järjestämistä ei ehditty valmistella vuoden 1996 aikana, joten sitä varten tarvittiin lisäaikaa. Hallituksen esityksessä laiksi Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtävistä annetun lain 6 §:n 1 momentin muuttamisesta (HE 207/1996 vp) esitettiin vallinnutta järjestelyä jatkettavaksi vuoden 1998 kesäkuun loppuun. Tämän jälkeen tehtävät siirtyisivät ajoneuvohallintokeskuksen hoidettaviksi. Eduskunta hyväksyi esityksen siten muutettuna, että Autorekisterikeskuksen

toimintaa jatkamaan perustettu yhtiö vastaa tehtävistä vuoden 1998 loppuun saakka. Hallituksen esitystä käsitellessään eduskunnan liikennevaliokunta esitti käsityksensä, että kuljettajantutkintojen järjestämisessä tulisi selvittää mahdollisuudet perusteellisesti ja erityisesti mahdollisuudet järjestää tehtävä siten, että ne voidaan hoitaa viranomaisen valvonnassa viranomaisorganisaation ulkopuolella (liikennevaliokunnan mietintö n:o 9/1996 vp).

Esitysehdotus on valmisteltu virkatyönä liikenneministeriössä ja ajoneuvohallintokeskuksessa työryhmäehdotuksen pohjalta ja hallituksen esityksen (HE 207/1996 vp) perusteluissa sekä edellä mainitussa liikennevaliokunnan mietinnössä mainittujen periaatteiden mukaisesti.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä

1 § *Lain soveltamisala.* Laki kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä koski sekä kuljettajantutkintojen että vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvien ajolupakokeiden järjestämistä. Niistä säädetään tieliikennelaisissa ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa ja niiden nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä.

Kuljettajantutkinnolla tarkoitettaisiin 2 momentin mukaan soveltuvin osin myös vaarallisten aineiden ajolupakokeiden vastaanottoon liittyvää toimintaa. Säännös olisi tarpeen, koska kuljettajantutkinto on vakiintunut käytettäväksi vain ajo-oikeuden saamiseksi tai voimassa pysyttämiseksi suoritettava tutkintona.

Tieliikennelain nojalla annetaan erikseen myös puolustusvoimien ajokorttia koskevat säännökset. Tämän johdosta puolustusvoimien kuljettajantutkintotoiminta on syytä rajata tämän lain soveltamisen ulkopuolelle 3 momenttiin otettavalla säännöksellä.

2 § *Määritelmät.* Pykälään sisältyisivät

kuljettajantutkintotoimintaa, kuljettajaopetus-toimintaa ja kuljettajantutkinnon vastaanottajaa koskevat määritelmät.

Kuljettajantutkintotoiminta käsittäisi kuljettajantutkintojen vastaanottamisen ohella myös kuljettajaopetuksen valvontaan liittyvät tehtävät. Autokoulujen valvonnasta säädetään ajokorttiasetuksessa. Ehdotettu säännös koski kaiken kuljettajaopetuksen valvontaa ja loisi mahdollisuudet valvonnan laajentamiselle myös muualla kuin autokoulussa tapahtuvaan kuljettajaopetukseen. Kuljettajantutkintoon liittyvistä ja kuljettajantutkinnon vastaanottajalle kuuluvista ajokorttia koskevista tehtävistä säädetään ajokorttilainsäädännössä. Kuljettajantutkinto on vakiintunut käytettäväksi vain ajo-oikeuden saamiseksi tai voimassa pysyttämiseksi suoritettava tutkintona. Kuljettajantutkintotoiminnalla tarkoitettaisiin kuitenkin laajemmin myös vaarallisten aineiden ajolupakokeisiin ja niiden vastaanottoon, vaarallisten aineiden kuljettamiseen oikeuttavaan todistukseen ja ajolupakoulutuksen valvontaan liittyviä tehtäviä, joista säädetään vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa ja vaarallisten aineiden kuljettajien ajoluvasta annetussa asetuksessa.

Kuljettajaopetustoiminta käsittäisi opetus-

toiminnan ohella myös muun alaan liittyvän toiminnan, kuten oppimateriaalin valmistamisen ja myynnin.

Kuljettajantutkinnon vastaanottajalla tarkoitettaisiin palvelun tuottajaa, joka tehdyn sopimuksen nojalla hoitaa tässä laissa tarkoitettua kuljettajantutkintotoimintaa. Palvelun tuottaja voisi olla yksityinen tai julkinen. Ajoneuvohallintokeskuksen toimimisesta tutkinnon vastaanottajana säädettäisiin 3 §:ssä.

3 § *Kuljettajantutkintotoiminnan järjestäminen.* Pykälän 1 momentin mukaan kuljettajantutkintotoiminnasta vastaisi ajoneuvohallintokeskus, jolla on ennestään muun muassa alan kehittämistehtävät.

Ajoneuvohallintokeskus voisi 2 momentin mukaan järjestää tehtävän hankkimalla tarvittavat palvelut ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta tai hoitamalla tehtävät itse. Palvelut voitaisiin hankkia yksityisiltä tai julkisilta palvelujen tuottajilta. Julkisen palvelujen tuottajana voisivat tulla kysymykseen esimerkiksi viranomaiset, julkiset organisaatiot tai valtion omistamat yritykset. Tehtävien hoitaminen itse voisi tulla kysymykseen lähinnä silloin, kun tässä laissa tarkoitettuja palveluja ei saataisi muutoin järjestetyksi riittävän palvelutason ylläpitämiseksi esimerkiksi kohdassa 3.2.3. mainituissa tilanteissa. Silloin kun ajoneuvohallintokeskus vastaisi itse tutkintojen vastaanotosta, se toimisi tältä osin tutkinnon vastaanottajana. Toiminnan järjestämisestä tarkemmin säädettäisiin 17 §:n mukaisesti asetuksella. Tieliikenteen tietojärjestelmästä annetun lain (819/1989) mukaan tutkinnon vastaanottajalla on oikeus saada tietoja ajokorttirekisteristä ja tallettaa näitä tietoja rekisteriin. Tämä oikeus koskisi sopimuksen perusteella toimivaa tutkinnon vastaanottajaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin toiminnan järjestämisen yleisistä edellytyksistä. Säännökset olisivat tarpeen tutkintojen yhtenäisyyden, luotettavuuden ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi valtakunnallisesti. Tämä tulisi ottaa huomioon myös tutkintojen vastaanottajien toimialueista sovittaessa. Toimialueiden tulisi olla riittävän suuria, jotta edellä mainitut tavoitteet saavutettaisiin valtakunnallisella tasolla. Toiminnan jakautuminen lukuisiin pieniin yksiköihin ei takaisi tutkintotoiminnan laatua ja yhtenäisyyttä. Toimialueen tulisi olla vähintään maakuntaa vastaava. Kuljettajantutkintopalveluiden tulisi olla luotettavia sekä laadultaan ja arvoste-

luperusteiltaan samantasoisia riippumatta tutkinnon vastaanottajasta, vastaanottoaika-kunnasta tai muista olosuhteista. Palveluiden tulisi olla saavutettavissa kohtuullisella etäisyydellä ja odotusajalla sekä kattavasti kaikkien ajokorttiluokkien osalta. Lähtötasona pidettäisiin nykyistä palvelutasoa. Odotusajan kohtuullisuuteen sisältyy myös vaatimus siitä, että tutkintoon pääseminen on etukäteen ennakoitavissa. Alueelliset kielelliset olosuhteet olisi otettava huomioon palvelujen tarjonnassa sekä suomen- että ruotsinkielisten asiakkaiden palvelujen turvaamiseksi. Kuljettajantutkintojen ajokoepaikkakuntien tulisi kuitenkin oltava riittävän monipuolisia ja vaativia liikenneympäristöltään, mikä asettaa omat vaatimuksensa tutkintojen vastaanottoverkostolle. Liikenneturvallisuussyistä olisi tutkinnon laadukkuudelle ja luotettavuudelle asetettavat vaatimukset otettava huomioon palvelujen riittävää saatavuutta arvioitaessa. Vaarallisten alueiden ajolupakokkeiden vähäisemmistä suoritusmääristä johtuen näiden palvelujen tarjonnassa olisi erityisesti otettava huomioon myös vastaanottajien ammattitaitoon ja sen kehittymiseen liittyvät vaatimukset verkoston määräytymisessä. Toimintojen sopiva keskittäminen antaisi paremmat edellytykset ammattitaidon kehittymiselle.

Kuljettajantutkintotoiminnan hoitamista koskevassa sopimuksessa olisi edellä mainittu edellytykset huomioon ottaen sovittava alueesta, jolla palvelun tuottajalla olisi yksinomainen oikeus tutkintotoimintaan. Lisäksi olisi sovittava tutkintopalveluiden kattavuudesta muun muassa eri ajokorttiluokkien ja ajolupakokkeiden osalta sekä toimintaan liittyvistä ehdoista.

4 § *Kuljettajantutkinnon vastaanottajalle asetetut vaatimukset.* Palvelun tuottajalta vaadittaisiin luotettavuutta, asiantuntevuutta, riippumattomuutta ja vakavaraisuutta. Kuljettajantutkinnon vastaanottajan luotettavuuden ja riippumattomuuden arvioinnista säädettäisiin jäljempänä erikseen.

Palvelun tuottajalta vaadittavan asiantuntemuksen tulisi palvella kuljettajantutkintotoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Asiantuntevuus voisi perustua tehtävään soveltuvaan koulutukseen, alan työkokemukseen tai muuten alaan perehtymiseen. Tutkintoja vastaanottavalle henkilöstölle asetettavista vaatimuksista säädettäisiin erikseen jäljempänä. Tutkintotoiminnan tavoitteet huomioon ottaen soveltuvana alan peruskou-

lutuksena voitaisiin pitää liikenneopettaja-koulutusta ja kokemuksena kuljettajaopetuksessa ja kuljettajantutkintotoiminnassa saatua kokemusta.

Palvelujen tuottajan olisi 2 momentin mukaan kyettävä osoittamaan, että hänellä on edellytykset tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen. Näitä edellytyksiä olisivat riittävä henkilöstö ja muut voimavarat, kuten esimerkiksi asianmukaisesti varustetut toimitilat.

Korostetusti asiantuntemusta koskeva vaatimus kohdistuisi 3 momentissa tarkoitettuun kuljettajantutkintotoiminnasta vastaavaan henkilöön, jolta edellytettäisiin riittävää asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä alaan. Vain riittävän alan tuntemuksen perusteella hänellä olisi edellytykset toiminnasta vastaamiseen ja sen kehittämiseen.

5 § *Kuljettajantutkinnon vastaanottajan luotettavuuden arviointi.* Pykälässä säädettäisiin kuljettajantutkinnon vastaanottajan luotettavuuden arvioinnin yleisistä edellytyksistä. Vastuunalaisena yhtiömiehenä ei pidettäisi esimerkiksi kommandiittiyhtiön äänetöntä yhtiömiestä. Muussa määräävässä asemassa olevana henkilönä pidettäisiin muun muassa kuljettajantutkintotoiminnasta vastaavaa henkilöä.

Palvelun tuottajaa ei voitaisi pitää luotettavana, jos jokin pykälässä mainituista henkilöistä olisi esimerkiksi syyllistynyt vakavaan kuljettajantutkintotoimintaa, katsastusta, ajoneuvojen rekisteröintiä, verotusta, kirjanpitoa tai varainhallintaa koskevien säännösten rikkomiseen ja teon voitaisiin katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton harjoittamaan kuljettajantutkintotoimintaa.

6 § *Kuljettajantutkinnon vastaanottajan riippumattomuuden arviointi.* Toiminnan hoitamiselle haitallisen riippuvuuden estämiseksi kuljettajantutkinnon vastaanottaja, hänen palveluksessaan oleva tai vastaanottajaan riippuvuussuhteessa oleva ei saisi harjoittaa kuljettajaopetustoimintaa. Kuljettajaopetustoimintaa koskevan 2 §:n laajemman määritelmän mukaisesti hän ei saisi myöskään muuten toimia kyseisellä alalla. Muuten samalla alalla toiminnaksi voitaisiin katsoa esimerkiksi oppimateriaalin tuottaminen tai kustannustoiminta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muista riippumattomuuden esteistä, jotka koskisivat tutkinnon vastaanottajaa tai hänen palveluksessaan olevaa.

7 § *Kuljettajantutkintoja ja ajolupakokeita*

vastaanottavaa henkilöä koskevat vaatimukset. Pykälässä asetettaisiin tutkintoja ja ajolupakokeita vastaanottavaa henkilöstöä koskevat pätevyys- ja kelpoisuusvaatimukset. Pätevyysvaatimukset asetettaisiin yleisellä tasolla, koska mitään kuljettajantutkinnon vastaanottajan koulutusta ei vielä tällä hetkellä ole olemassa.

Kuljettajantutkinnon laatuun vaikuttavat paitsi tutkintoa koskevat vaatimukset myös tutkinnon vastaanottajan pätevyys. Tämän vuoksi tutkintoja vastaanottavan henkilöstön pätevyydellä on olennaista merkitystä tutkinnon tavoitteen saavuttamisen kannalta. Henkilöstön pätevyysvaatimusten tulisi perustua tutkinnon tavoitteeseen ja tehtävässä tarvittavaan asiantuntemukseen. Tutkinnon kehittäminen lähemmäksi kuljettajaopetusta ja sen tavoitteita korostaisi pedagogisia valmiuksia. Henkilöstöltä vaadittavan peruskoulutuksen ja ammattitaidon tulisi tukea näitä tavoitteita. Tällaisia valmiuksia sisältävä pohjakoulutus olisi ainakin liikenneopettajakoulutus. Etenkin vaarallisten aineiden ajolupakokeiden vastaanottajan kohdalla voitaisiin muutenkin pohjakoulutusta pitää sopivana. Tutkintoja vastaanottavalta tulisi kuitenkin vaatia laajempaa pätevyyttä kuin kuljettajaopetuksessa toimivalta. Tutkintotoiminnassa olisi edellytettävä ainakin kokemusta kuljettajaopetuksen alalta tai kuljettajantutkintojen vastaanotosta ja lisäksi mahdollisesti hankittua lisäkoulutusta.

Ammattitaitovaatimus edellyttäisi myös korostetusti soveltuvuutta tutkinnon kaltaiseen asiakaspalvelutehtävään. Kuljettajantutkinnossa arvioidaan inhimillistä suoriutumista ja oppimistuloksia. Tutkinnon vastaanottavan henkilön ammattitaito ja muu soveltuvuus on siksi ratkaisevan tärkeää tutkintojen ja ajolupakokeiden laadun ja yhtenäisyyden kannalta.

Lisäksi tutkintoja vastaanottavalta henkilöltä vaadittaisiin luotettavuutta. Asianomaisen ei saisi olla toiminnallaan osoittanut olevansa sopimaton hoitamaan tällaista tehtävää. Hän ei saisi olla syyllistynyt törkeisiin tai toistuviin liikenne rikkomuksiin taikka muihin rikoksiin siten, että hänet voitaisiin sen perusteella katsoa sopimattomaksi tähän tehtävään. Toistuvia liikenne rikkomuksia voitaisiin pitää sopimattomuuden perusteena. Esimerkiksi sitä, että asianomainen on määrätty tai hänet olisi voitu määrätä ajokieltoon syyllistyttyään tieliikennelaissa säädetyn määrääjän sisällä laissa säädettyyn määrään

liikenne-rikkomuksia. Asianomaisen sopivuutta toimia kuljettajantutkintotehtävissä voitaisiin arvioida tietyn määräajan, esimerkiksi viiden viimeisen vuoden ajalta, ottaen huomioon tekojen luonne ja määrä. Vastavasti voitaisiin arvioida törkeisiin liikenne-rikkomuksiin syyllistymisen vaikutusta. Tällaista yksittäistä tekoa ei sinänsä tarvitsisi pitää esteenä tehtävään, ellei teko samalla osoita asianomaisen sopimattomuutta tehtävään.

8 § *Hyvä hallintotapa.* Kuljettajantutkintojen vastaanottotehtävää on pidetty viranomais tehtävän luonteisena tehtävänä. Tutkinnossa tehtävä päätös koskee asianomaisen oikeutta ja etua ja sisältää julkisen vallan käyttöä. Asiassa tehtävä päätös on hallintopäätöksen luonteinen. Tämän vuoksi menettelyssä tulisi noudattaa yleishallinto-oikeudellisia periaatteita, mikä viranomaisorganisaation ulkopuolella hoidettuna edellyttää säädettäväksi siitä erikseen. Hallintomenettelylain noudattaminen takaa menettelyn määrämuotoisuuden ja parantaa kokelaiden oikeusturvaa. Voimassa oleva laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951) koskee viranomaisasiakirjojen julkisuutta. Parhailaan on valmisteilla julkisuuslainsäädännön muutos, joka tulee koskemaan viranomaisen toiminnan julkisuutta. Uudistuksessa rinnastetaan esimerkiksi viranomaisen toimeksiantosta suoritettujen toiminnan yhteydessä syntyvät asiakirjat viranomaisen asiakirjoihin. Uudistuksen johdosta ehdotetaan momenttiin sisällytettäväksi viittaus viranomaisen asiakirjoja koskevaan julkisuuslainsäädäntöön.

9 § *Kielilain säännökset.* Kuljettajantutkinnon vastaanottajan olisi noudatettava toiminnassaan kielilain säännöksiä. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön palvelu omalla kielellään olisi järjestettävä lain edellyttämällä tavalla.

10 § *Salassapitovelvollisuus.* Viranomaisorganisaation ulkopuolella toimittaessa olisi tarpeen säätää tutkinnon vastaanottajan palveluksessa olevia koskeva salassapitovelvollisuus yksityisen henkilön terveydentilaa koskevien tietojen turvaamiseksi. Vaikka lääkärintodistusta ei enää edellytetä ajokorttiasetuksen mukaan esitettäväksi kuljettajantutkinnon yhteydessä, saattaa sairauden tai vamman vuoksi ajokokeeseen tai ajonäytteen tulevan asiakirjojen yhteydessä tulla tietoon asianomaisen henkilön terveydentilaa koskevia tietoja. Lisäksi sopimuksen voimassa ollessa tapahtuvan luotettavuuden ar-

vioinnin yhteydessä voisi tutkinnon vastaanottajan tai hänen palveluksessaan olevan tietoon tulla 5 §:ssä tarkoitettua henkilöä koskevia rikostietoja. Tämän vuoksi olisi myös näiden tietojen turvaamiseksi tarpeen säätää salassapitovelvollisuus. Pykälässä tarkoitettujen tietojen luvattomasta ilmaisemisesta sivulliselle säädettäisiin rangaistus rikoslaissa (39/1889).

11 § *Valvonta.* Pykälässä säädettäisiin toiminnan valvonnasta. Ajoneuvohallintokeskus vastaisi toiminnan järjestämisestä ja samalla valvoisi kuljettajantutkinnon vastaanottajien toimintaa.

12 § *Henkilörekisteritiedot.* Rikosrekisteristä säädetään rikosrekisteriasetuksessa (772/1993). Kuljettajantutkinnon vastaanottajalle 5 §:ssä ja kuljettajantutkintoja vastaanottavalle henkilöstölle 7 §:ssä säädetyt luotettavuusvaatimuksen toteamiseksi tulisi ajoneuvohallintokeskuksella toiminnan järjestämisestä vastaavana ja tutkintojen vastaanottoa koskevien sopimusten tekoon oikeutettuna viranomaisena olla oikeus rikosrekisteritietojen saamiseen. Tämän johdosta ehdotetaan lakiin otettavaksi tietojensaannin turvaava säännös. Ajoneuvohallintokeskuksella on tieliikenteen tietojärjestelmästä annetun lain 10 §:n mukaan oikeus käyttää sille lain tai asetuksen mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa tietojärjestelmää ja sen osarekistereitä. Pykälässä säädettäisiin lisäksi nimenomaisesti ajoneuvohallintokeskuksen oikeudesta ajokorttirekisterin tietojen käyttöön tässä laissa tarkoitetun tehtävän hoitamisissa.

13 § *Virka-apu.* Säännöksessä asetettaisiin poliisille velvollisuus virka-apun antamiseen tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi. Käytännössä tämä voisi koskea tilanteita, joissa poliisin apua tarvittaisiin esimerkiksi ajoneuvohallintokeskuksen valvontatoimenpiteiden toteuttamiseksi.

14 § *Oikaisun hakeminen ja muutoksenhaku.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin oikaisusta kuljettajantutkinnon vastaanottajan kuljettajantutkintoa tai ajolupakoetta koskevaan päätökseen. Oikaisua haettaisiin toiminnan järjestämisestä vastaavalta viranomaiselta, ajoneuvohallintokeskukselta.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi muutoksenhakua koskeva säännös sen tapauksen varalta, että ajoneuvohallintokeskus toimii itse tutkinnon vastaanottajana. Ajoneuvohallintokeskuksen päätökseen haet-

taisiin muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti.

15 § *Rangaistussäännökset.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin rangaistavaksi luvaton kuljettajantutkintotoiminnan harjoittaminen. Luvaton kuljettajantutkintotoiminnan harjoittamista olisi kuljettajantutkintotoiminnan harjoittaminen ilman ajoneuvohallintokeskuksen kanssa tehtyä sopimusta. Luvattomaksi kuljettajantutkintotoiminnan harjoittamiseksi katsottaisiin myös toiminnan harjoittaminen sellaisessa laajuudessa, johon sopimus ei anna oikeutta. Sopimuksella rajattaisiin kuljettajantutkinnon vastaanottajan toiminta tietylle toimialueelle ja mahdollisesti tiettyihin tutkinto- tai koeluokkiin. Kuljettajantutkintotoiminnan harjoittaminen vastoin sopimuksessa soveltua olisi rangaistavaa tämän momentin nojalla.

Pykälän 2 momentin mukaan kuljettajantutkintoja vastaanottava henkilö olisi virkamiehiä koskevan lainsäädännön alaista tehtävää hoitaessaan. Hän ei saisi oikeudettomasti käyttää asemaansa omaksi tai jonkun muun hyödyksi tai paljastaa tehtävää hoitaessaan saamia tietoja. Rangaistavaa näin olisi esimerkiksi edun vaatiminen tai hyväksyminen velvollisuuksien täyttämisestä tai niiden suorittamatta jättämisestä edellä mainitussa tarkoituksessa.

Pykälän 3 momentti sisältää viittaussäännökset rikoslakiin virheellisestä rekisterimerkinnästä ja salassapitovelvollisuuden rikkomisesta rangaistukseen tuomitsemisesta. Tie liikenteen tietojärjestelmästä annettu laki sisältää säännökset rangaistuksesta näitä tietoja koskevan salassapitovelvollisuuden rikkomisesta.

16 § *Maksu kuljettajantutkinnosta tai ajolupakokeesta.* Kuljettajantutkinto- ja ajolupakokeista perittävien maksujen suuruudesta päätettäisiin valtion maksuperustelain mukaisesti omakustannusarvon perusteella. Maksujen suuruus vastaisi palvelujen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Maksuja määrättäessä otettaisiin huomioon myös tutkintotoiminnan kehittämisen edellyttämät kustannukset. Maksu kuljettajantutkinnosta suoritettaisiin viranomaiselle, ajoneuvohallintokeskukselle.

17 § *Valtuutussäännös.* Tarkempia säännöksiä kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä ja ajoneuvohallintokeskuksen toimimisesta itse tutkinnon vastaanottajana annettaisiin asetuksella. Valtuutussäännöksen mukaan myös asianomainen ministeriö voisi

antaa siinä säädetyistä asioista tarkempia säännöksiä ja ohjeita. Tehtävät kuuluisivat liikenneministeriön hallinnonalalle, joten asianomaisena ministeriönä säännösten ja ohjeiden antamisesta vastaisi liikenneministeriö.

18 § *Voimaantulo.* Laki tulisi voimaan vuoden 1999 alusta. Sitä ennen voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin toiminnan käynnistämiseksi mainitusta ajankohdasta.

1.2. Laki Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtävistä annetun lain 6 §:n kumoamisesta

Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtävistä annetun lain 6 §:n 1 momentin kumoamisen johdosta yhtiön lakiin perustuva toimivalta kuljettajantutkintoihin, ajokortteihin ja kuljettajaopetukseen liittyvissä tehtävissä sekä vaarallisten aineiden kuljettamiseen oikeuttavaan todistukseen, ajolupakokeisiin ja ajolupakoulutukseen liittyvissä tehtävissä lakkaisi.

2. Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä ja ajoneuvohallintokeskuksen toiminnasta tutkinnonvastaanottajana annettaisiin asetuksella. Valtuutussäännöksen mukaan säännösten ohella voitaisiin antaa myös muita säännöksiä ja ohjeita kuljettajantutkintopalveluiden laajuudesta, kuljettajantutkintojen vastaanottamisen yleisistä edellytyksistä, kuljettajantutkintotoimintaa harjoittavan henkilöstön pätevyysvaatimuksista sekä muista kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisen yksityiskohdista.

3. Voimaantulo

Voimassa olevien säännösten mukaisesti Autorekisterikeskuksen toimintaa jatkamaan perustetun yhtiön on huolehdittava kuljettajantutkintoihin ja vaarallisten aineiden ajolupakokeiden vastaanottoon liittyvistä tehtävistä vuoden 1998 loppuun. Tämän johdosta lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1999. Kuljettajantutkintotoiminnan järjestämistä koskevan lain täytäntöön-

panon edellyttämiin toimiin voitaisiin kuitenkin ryhtyä jo ennen lain voimaantuloa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tämä laki koskee tieliikennelaissa (267/1981) ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (719/1994) ja niiden nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettujen kuljettajantutkintojen ja ajolupakokeiden järjestämistä.

Kuljettajantutkintotoiminnasta puolustusvoimissa säädetään erikseen.

2 §

Määritelmiä

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *kuljettajantutkintotoiminnalla* kuljettajantutkintojen vastaanottamiseen ja kuljettajaopetuksen valvontaan sekä vaarallisten aineiden kuljettamiseen oikeuttavaan todistukseen, ajolupakokeiden vastaanottamiseen ja ajolupakoulutuksen valvontaan liittyvien tehtävien hoitamista;

2) *kuljettajaopetustoiminnalla* moottori-käyttöisen ajoneuvon ajo-oikeutta tai vaarallisten aineiden kuljettajan ajolupaa varten annettavaa opetusta ja siihen liittyvää muuta toimintaa;

3) *kuljettajantutkinnon vastaanottajalla* julkista tai yksityistä palvelun tuottajaa, jonka kanssa ajoneuvohallintokeskus on tehnyt kuljettajantutkintotoimintaa koskevan sopimuksen.

3 §

Kuljettajantutkintotoiminnan järjestäminen

Kuljettajantutkintotoiminnasta vastaa ajoneuvohallintokeskus.

Ajoneuvohallintokeskus järjestää kuljettajantutkintotoiminnan hankkimalla tarvittavia palveluja julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta ja hoitamalla tehtäviä itse. Ajoneuvohallintokeskuksen toimiessa tutkinnon vastaanottajana siitä on voimassa mitä tutkinnon vastaanottajasta säädetään.

Kuljettajantutkintotoiminta on järjestettävä siten, että kuljettajantutkinto- ja ajolupakoe-palveluiden laatu ja yhdenmukaisuus sekä liikenneturvallisuuden vaatimukset huomioidaan ottaen riittävä saatavuus turvataan eri puolilla maata. Kuljettajantutkintotoimintaa koskevassa sopimuksessa sovitaan alueesta, jolla palvelun tuottaja hoitaa kuljettajantutkintotoimintaa, sekä toiminnan laajuudesta ja ehdoista.

4 §

Kuljettajantutkinnon vastaanottajalle asetetut vaatimukset

Kuljettajantutkinnon vastaanottajan on oltava luotettava, asiantunteva, riippumaton ja vakavarainen.

Kuljettajantutkinnon vastaanottajan on osoitettava, että hänellä on toiminnan laajuus-

teen nähdessä riittävä henkilökunta ja muut voimavarat toiminnan asianmukaiseen hoitamiseen.

Kuljettajantutkinnon vastaanottajalla tulee olla palveluksessaan kuljettajantutkintotoiminnasta vastaava henkilö, jolla on riittävä asiantuntemus ja perehtyneisyys kuljettajantutkintotoimintaan.

5 §

Kuljettajantutkinnon vastaanottajan luotettavuuden arviointi

Kuljettajantutkinnon vastaanottajaa voidaan pitää luotettavana, jos hakija tai sen hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen tai varajäsen, toimitusjohtaja, vastuunalainen yhtiömies taikka muussa määräävässä asemassa oleva henkilö ei ole toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton harjoittamaan kuljettajantutkintotoimintaa.

6 §

Kuljettajantutkinnon vastaanottajan riippumattomuuden arviointi

Kuljettajantutkinnon vastaanottaja, hänen palveluksessaan oleva tai kuljettajantutkinnon vastaanottajaan muutoin riippuvuussuhteessa oleva ei saa harjoittaa kuljettajaopetustoimintaa.

Kuljettajantutkinnon vastaanottaja tai hänen palveluksessaan oleva ei saa myöskään olla kaupallisesti, taloudellisesti tai muuten riippuvuussuhteessa kuljettajaopetustoimintaa harjoittavaan tai tällaista toimintaa harjoittavien muodostamaan yhteisöön, säätiöön tai julkisoikeudelliseen laitokseen.

7 §

Kuljettajantutkintoja ja ajolupakokeita vastaanottavaa henkilöä koskevat vaatimukset

Kuljettajantutkintoja ja ajolupakokeita vastaanottavan henkilön on oltava ammattitaidoltaan ja luotettavuudeltaan sopiva toimimaan tässä tehtävässä, eikä hän saa olla

syöllistynyt törkeisiin tai toistuviin liikenne-rikkomuksiin taikka muihin rikoksiin siten, että hänet voitaisiin katsoa sopimattomaksi toimimaan kuljettajantutkintotehtävissä.

8 §

Hyvä hallintotapa

Kuljettajantutkintotoiminnassa on noudatettava hallintomenettelylakia (598/1982). Kuljettajantutkintotoiminnan yhteydessä syntyviin asiakirjoihin sovelletaan mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään.

9 §

Kielilain säännökset

Kuljettajantutkinnon vastaanottajan on toiminnassaan noudatettava kielilain (148/1922) säännöksiä.

10 §

Salassapitovelvollisuus

Kuljettajantutkinnon vastaanottajan palveluksessa oleva henkilö ei saa luvatta ilmaista sivulliselle tietoonsa tullutta yksityisen henkilön terveydentilaan liittyvää tietoa. Kuljettajantutkinnon vastaanottaja tai hänen palveluksessaan oleva ei saa ilmaista sivulliselle tietoonsa tullutta 5 §:ssä tarkoitetun luotettavuuden arvioinnin yhteydessä tiedoksi saatua rikosta koskevaa tietoa.

11 §

Valvonta

Ajoneuvohallintokeskus valvoo kuljettajantutkinnon vastaanottajan toimintaa.

12 §

Henkilörekisteritiedot

Ajoneuvohallintokeskuksella on oikeus

saada tarpeellisia tietoja rikosrekisteristä kuljettajantutkinnon vastaanottajalle sekä kuljettajantutkintoja ja ajolupakokeita vastaanottavalle henkilölle asetettujen luotettavuusvaatimusten toteamiseksi ja ajokorttirekisteristä tässä laissa tarkoitetun kuljettajantutkintotoiminnan järjestämistä varten.

13 §

Virka-apu

Poliisi on velvollinen antamaan virka-apua tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi.

14 §

Oikaisun hakeminen ja muutoksenhaku

Kuljettajantutkinnon vastaanottajan tekemään, kuljettajantutkintoa tai ajolupakoetta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua ajoneuvohallintokeskukselta. Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

Muutoksenhausta ajoneuvohallintokeskuksen tutkinnon vastaanottajana tekemään päätökseen on voimassa mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

15 §

Rangaistussäännökset

Joka harjoittaa kuljettajantutkintotoimintaa ilman ajoneuvohallintokeskuksen kanssa tehtyä sopimusta, on tuomittava *luvattomasta kuljettajantutkintotoiminnan harjoittamisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Kuljettajantutkintoja vastaanottavaa henkilöä pidetään rikoslain 2 luvun 12 §:n mukaisena virkamiehenä.

Virheellisestä rekisterimerkinnästä säädetään rangaistus rikoslain 16 luvun 21 §:ssä. Rangaistus 10 §:ssä tarkoitetun salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan.

16 §

Maksu kuljettajantutkinnosta tai ajolupakokeesta

Kuljettajantutkinnosta ja ajolupakokeesta peritään ajoneuvohallintokeskukselle maksu, joka määrätään siten kuin valtion maksupöytälaissa (150/1992) säädetään.

17 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä ja ajoneuvohallintokeskuksen 3 §:n 2 momentissa tarkoitetusta toiminnasta kuljettajantutkinnon ja ajolupakokeen vastaanottajana annetaan asetuksella. Asianomainen ministeriö voi antaa tarkempia säännöksiä ja ohjeita kuljettajantutkinto- ja ajolupakoepalveluiden laajuudesta, kuljettajantutkintojen ja ajolupakokeiden vastaanottamisen yleisistä edellytyksistä, kuljettajantutkintotoimintaa harjoittavan henkilöstön pätevyysvaatimuksista sekä muista kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisen yksityiskohdista.

18 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1999.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.**Laki**

Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtävistä annetun lain 6 §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtävistä annetun lain (1591/1995) 6 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1181/1996.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Liikenneministeri *Matti Aura*

