

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tieliikennelain
49 ja 82 c §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan liikenteen ohjaajia koskevia säännöksiä siirrettäväksi tieliikenneasetuksesta tieliikennelakiin. Samalla erityistilanteisiin, joissa viranomaisen voisi määrätä liikenteen ohjaajan, lisättäisiin laaja ja pitkäkestoinen ruuhka. Laissa säädettäisiin yleisesti myös liikenteen ohjaajan määräämisen ehdoista.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tieliikennelain säännöksiä, jotka kos-

kevat puolustusvoimien ajokorttia. Lakiin otettaisiin perussäännökset oikeudesta kuljettaa puolustusvoimien moottorikäyttöisiä ajoneuvoja ja puolustusvoimien ajokorttia koskevasta tutkinnosta ja liikenneopettajatutkinnosta. Esityksessä ehdotetaan myös valtuussäännöstä puolustusministeriön asetuksen antamista varten.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2009.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö

Liikenteen ohjaajat

Tieliikennelain 4 §:ssä säädetään liikenteen ohjauksen eri keinoista ja niiden keskinäisestä hierarkiasta. Pykälän mukaan tienkäyttäjän on ensisijaisesti noudatettava poliisimiehen ja muun liikenteen ohjaajan antamaa merkkiä tai ohjetta. Liikenteen ohjauslaitteella annettua ohjetta on noudatettava, vaikka se edellyttäisi poikkeamista liikennesäännöstä. Jos liikennettä ohjataan liikennevaloin, valopastetta on noudatettava muulla ohjauslaitteella annetusta ohjeesta huolimatta.

Tieliikennelain 49 §:n 1 momentin mukaan liikenteen ohjaajina toimivat poliisimies sekä asetuksella säädettävissä tapauksissa sotilaspoliisi ja asianomaisen viranomaisen tehtävään määräämät henkilöt. Pykälän 2 momen-

tin mukaan liikenteen ohjaajalla on oltava selvästi erottuva vaatetus tai tunnusmerkki.

Tieliikenneasetuksen 2 §:ssä säädetään liikenteen ohjaajina toimivista henkilöistä. Liikenteen ohjaajina toimivat poliisimies ja tiellä suoritettavien puolustusvoimien harjoitusten aikana sotilaspoliisi tai tähän tehtävään määrätty sotilashenkilö. Poliisi voi oikeuttaa työsuojelutarkastajan ohjaamaan liikennettä poliisin ja työsuojeluhallinnon yhdessä tiellä suorittamassa moottoriajoneuvon kuljettajan ajo- ja lepoaikojen valvonnassa.

Asetuksen mainitun pykälän mukaan liikenteen ohjaajina toimivat myös henkilöt, jotka:

1) Ratahallintokeskus on määrännyt ohjaamaan liikennettä tien ja rautatien tasoristeyksessä;

2) kunnallinen viranomaisen on määrännyt ohjaamaan liikennettä paikassa, missä raitiovaunuliikenteestä voi aiheutua vaaraa tai haittaa muulle tieliikenteelle;

3) liikenteen ohjauksesta vastaava viranomainen on määrännyt ohjaamaan liikennettä tiellä tai sen läheisyydessä tehtävän työn tai tutkimuksen vuoksi;

4) tielaitos tai poliisi on määrännyt ohjaamaan liikennettä erikoiskuljetuksessa;

5) poliisi on määrännyt tilapäisesti ohjaamaan liikennettä urheilukilpailujen, kansanjuhlien, näyttelyiden tai muiden vastaavien syiden vuoksi;

6) poliisi, palo- tai pelastusviranomainen on määrännyt ohjaamaan liikennettä tulipalon tai muun vastaavan syyn vuoksi;

7) poliisi on määrännyt ohjaamaan liikennettä lauttaapaikalla, pysäköintialueella tai -laitoksessa.

Muun kuin virkapukuisen poliisimiehen on liikennettä ohjatessaan käytettävä pysäytysmerkinä pienoiskokoista liikennemerkkiä 311 (ajoneuvolla ajo kielletty).

Lisäksi rajavartiolaissa (578/2005) on säännös kulkuneuvon pysäyttämisestä ja liikenteen ohjaamisesta. Lain 38 §:n mukaan rajavartiomiehellä on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi ja siirrettäväksi tai siirtää kulkuneuvo sekä ohjata liikennettä, jos se on tarpeen rajatarkastuksen tai rajavalvonnan suorittamiseksi taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajanylityspaikalla tai edellä 33 §:ssä tarkoitetussa poliisitehtävässä.

Puolustusvoimien ajokortti

Tieliikennelain 82 c §:n mukaan asetuksella säädetään oikeudesta kuljettaa puolustusvoimien moottorikäyttöisiä ajoneuvoja ja tämän oikeuden ehdoista sekä kuljettajaopetuksen antamisesta ja kuljettajantutkinnoista puolustusvoimissa. Säännökset sisältyvät puolustusvoimien ajokorteista annettuun asetukseen (667/1993). Asetuksen 32 §:n mukaan puolustusministeriö antaa tarkemmat määräykset asetuksen soveltamisesta. Tämän nojalla on annettu puolustusministeriön päätös puolustusvoimien ajokorteista annetun asetuksen soveltamisesta (911/1993).

Puolustusvoimien ajokortteja koskevaan asetukseen sisältyy säännöksiä muun muassa puolustusvoimien ajoneuvojen kuljettamiseen vaadittavista ajokorteista ja ajoluvista ja niiden myöntämisen ja uudistamisen edelly-

tyksistä, ajokorttien luokituksista ja ikävaatimuksista, kuljettajaopetuksesta ja kuljettajantutkinnoista, kuljettajaopetuksen järjestämisestä ja opetushenkilöstön vaatimuksista sekä puolustusvoimien ajokorttirekisteristä. Puolustusvoimien ajokorttiasetuksen soveltamisesta annettuun puolustusministeriön päätökseen sisältyy säännöksiä muun muassa ajokorttien ja ajolupien luokituksista, niitä varten tarvittavasta kuljettajaopetuksesta, ajolupien myöntämisestä, kuljettajantutkinnoista sekä puolustusvoimien liikenneopettajantutkinnon vaatimuksista.

1.2 Nykytilan arviointi

Liikenteen ohjaajat

Poliisilla on hyvin monenlaisia tehtäviä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi tieliikenteessä. Koska poliisin henkilöresurssi on äärimmäisen vaikea lisätä, on pyrittävä selvittämään, voisiko joitakin tarpeellisia tehtäviä hoitaa muu kuin poliisikoulutettu henkilö. Tieliikennelain mukaan pääsääntö on, että liikenteen ohjaajina toimivat poliisimiehet, mutta liikenteen ohjaukseen voitaisiin nykyistä laajemmin käyttää muita henkilöitä.

Liikenteen ohjaustehtävissä on jo nykyisin voinut tieliikenneasetuksen 2 §:ssä mainituissa tilanteissa toimia muu viranomainen, ja tällainen mahdollisuus olisi edelleen tarpeen säilyttää. Liikenteen ohjauksesta määräävät viranomaiset ja ne tilanteet, joihin liikenteen ohjaaja määrätään, olisi syytä säilyttää tarkasti rajattuna.

Lisäksi viime aikoina on esiintynyt aikaisempaa suurempi tarve lisätä liikenteen ohjausta rajaliikenteen laajoissa ja pitkäkestoisissa ruuhkatilanteissa. Liikenteen ohjaukseen ei tarvittaisi näissä tilanteissa poliisikoulutuksen saaneita virkamiehiä, vaan ohjaus voitaisiin pääosin hoitaa muulla henkilöstöllä, jolla olisi liikenteen ohjaajan koulutus. Tällöinkin rajaliikenteen ohjaus toteutettaisiin kuitenkin poliisin ohjauksessa ja valvonnassa. Liikenteen ohjaajalla on oikeus pysäyttää liikenne ja antaa liikkeellelähtömerkki, mutta ohjaajalla ei ole kuljettajaan eikä ajoneuvoon kohdistuvia valvontavaltuuksia.

Voimassa oleva tieliikennelaki on valmisteltu 1970-luulla, eivätkä sen rakenteet ja säädöstaso enää täysin vastaa perustuslain vaatimuksia. Tieliikennelain 49 § on voimassa alkuperäisessä muodossaan, ja sen sisältö liikenteen ohjauksen toteuttamisesta on suppea. Säännökset liikenteen ohjaustehtävän siirrosta ovat niukat ja jättävät asian pääosin asetuksen tasolla säädettäväksi, eikä mainittu lainkohta siksi täytä perustuslain 124 §:n asettamia vaatimuksia eikä myöskään perustuslain 80 §:n vaatimuksia lain alasta ja asetuksenantovaltuuden sääntelystä.

Edellä mainittu liikenteen ohjauksen järjestely merkitsee julkisen hallintotehtävän siirtoa muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Silloinkin, kun tehtävä voidaan siirtää pois viranomaisilta, laissa tulisi säätää tarkasti tehtävään määräämisen ehdoista.

Puolustusvoimien ajokortti

Puolustusvoimien ajokortteja koskeva lainsäädäntö ei vastaa perustuslain vaatimuksia. Puolustusvoimien ajokorteista säädetään valtioneuvoston asetuksen tasoilla säännöksillä tieliikennelakiin sisältyvän valtuuden nojalla. Asetukseen sisältyvän valtuussäännöksen nojalla tarkemmat määräykset säännösten soveltamisesta on annettu puolustusministeriön päätöksellä.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan ministeriö voi antaa asetuksia, mutta vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla edellytetään säädettäväksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tieliikennelain 82 c §:ään sisältyy vain valtuus säätää asetuksella oikeudesta kuljettaa puolustusvoimien moottorikäyttöisiä ajoneuvoja ja tämän oikeuden ehdoista sekä kuljettajaopetuksen antamisesta ja kuljettajantutkinnoista puolustusvoimissa. Koska asetuksen

antajasta ei tarkemmin säädetä, tarkoitetaan sillä perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetusta. Lakiin ei sisälly valtuussäännöstä puolustusministeriön asetuksen antamiseen.

2 Ehdotetut muutokset

Liikenteen ohjaajat

Esityksessä ehdotetaan, että tieliikennelain 49 §:ssä säädettäisiin liikenteen ohjaajina toimivista henkilöistä. Pääsäännön mukaan liikenteen ohjaajana toimisi poliisi. Lisäksi säädettäisiin, että sotilaspoliisi tai tähän tehtävään määrätty sotilashenkilö ohjaa liikennettä tiellä suoritettavien puolustusvoimien harjoitusten aikana. Pykälään otettaisiin viittaus myös rajavartiolaiton mukaisesta rajavartiomiehen osallistumisesta liikenteen ohjaukseen.

Lakiin siirrettäisiin säännös, joka olisi sisällöltään sama kuin nykyinen tieliikenneasetuksen 2 §:n 2 momentti, jonka mukaan poliisi voi oikeuttaa työsuojelutarkastajan ohjaamaan liikennettä poliisin ja työsuojeluhallinnon yhdessä tiellä suorittamassa moottoriajoneuvon kuljettajan ajo- ja lepoaikojen valvonnassa.

Tieliikenneasetuksen 2 §:n 3 momentin säännökset siirrettäisiin tieliikennelakiin. Kaikki ne kohteet ja tilanteet, joissa liikenteen ohjaus voidaan nykyisin siirtää pois viranomaisilta, olisi syytä säilyttää, ja näissä tilanteissa myös ohjauksesta määrävä viranomaismainen säilyisi entisellään.

Laissa lueteltaisiin yksilöidysti ne tilanteet, joissa viranomaismainen voi määrätä liikenteen ohjaajat liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi: Ratahallintokeskus voisi määrätä ohjaamaan liikennettä tien ja rautatien tasoristeyksessä. Kunnallinen viranomaismainen voisi määrätä ohjaamaan liikennettä paikassa, missä raitiovaununliikenteestä voi aiheutua vaaraa tai haittaa muulle tieliikenteelle. Liikenteen ohjauksesta vastaava viranomaismainen voisi määrätä ohjaamaan liikennettä tiellä tai sen läheisyydessä tehtävän työn tai tutkimuksen vuoksi. Edellä mainituksa kohdassa tehtävään määrävä viranomaismainen on joko poliisi, Tiehallinto tai kunnan viranomaismainen. Tiehallinto tai poliisi voisi mää-

rätä ohjaamaan liikennettä erikoiskuljetuksessa. Poliisi voisi määrätä tilapäisesti ohjaamaan liikennettä urheilukilpailujen, kansanjuhlien, näyttelyiden tai muiden vastaavien syiden vuoksi, ja edelleen poliisi voisi määrätä ohjaamaan liikennettä lauttapaikalla, pysäköintialueella tai –laitoksessa.

Pelastuslain (468/2003) mukaan uudistettaisiin liikenteen ohjauksen sääntelyä niin, että pelastusviranomaisen tai muu pelastustoiminnan johtaja, määrätessään pelastuslain nojalla avustamaan pelastustoiminnassa voi määrätä myös ohjaaman liikennettä. Poliisi voisi määrätä ohjaamaan liikennettä onnettomuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Uutena tilanteena poliisi voisi määrätä liikenteen ohjaajan laajan ja pitkäkestoisen liikeneruuhkan perusteella. Koska poliisi vastaa myös lyhytkestoisen ruuhkan tai muun häiriötilanteen aikana liikenteen ohjauksesta, poliisi määrittäisi ulkopuolisen avun tarpeen ruuhkan laajentuessa ja pitkittyessä. Laajan ja pitkäkestoisen liikeneruuhkan vuoksi tehtävälle liikenteenohjaukselle ei kannattaisi rakentaa uutta työnjohdollista organisaatiota poliisitoiminnan rinnalle. Laajalla ja pitkäkestoisella ruuhkalla tarkoitetaan sellaista ruuhkaa, jonka vuoksi liikenne tiellä on ajoittain pysähtynyt tavanomaista ruuhkaa selvästi pidemmiksi ajoiksi ja huomattavan pitkä ajoneuvojono estää normaalin liikenteen tiellä. Tällainen ruuhka on paitsi liikenteellinen ongelma myös vakava häiriö ruuhka-alueella asuville ihmisille.

Laissa säädettäisiin myös liikenteen ohjaajiksi määrättyjen henkilöiden asemasta ja vastuista. Viranomaisen antaisi määräyksen tapauskohtaisesti tai määrääjäksi. Kaikilta liikenteen ohjaajilta edellytettäisiin täysikäisyyttä ja omaa suostumusta tehtävään sekä tehtävän edellyttämää asiantuntemusta. Liikenteen ohjaajan määräävä viranomaisen arvioisi, minkälaista asiantuntemusta tehtävään kulloinkin vaaditaan niin, että liikenteen ohjaaja kykenee selviytymään tehtävästä. Vaativimmissa liikenteen ohjaustilanteissa ohjaajiksi määrättyiltä henkilöiltä vaadittaisiin liikenteenohjaajan koulutus. Koulutuksen tarve arvioitaisiin lähinnä liikenneympäristön vaatimusten perusteella. Käytännössä tällaista koulutusta järjestävät nykyisin poliisi ja Tiehallinto.

Pääosin laissa säädetyt tilanteet edellyttävät ammattimaista liikenteen ohjausta. Joissakin tilanteissa liikenteen ohjaajat voisivat toimia vapaaehtoistyönä, esimerkiksi urheilutapah-tumissa tai kansanjuhliissa. Poliisilla ja pelastusviranomaisella taas olisi mahdollisuus määrätä henkilö ohjaamaan liikennettä onnettomuus- tai tulipalotilanteissa. Vain ammatillisesti järjestetyssä liikenteen ohjauksessa liikenteen ohjaajaksi määrättyltä vaadittaisiin koulutusta tehtävään ja henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Liikenteen ohjaajien vahingonkorvausvastuu määräytyisi vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan.

Liikenteen ohjauksen järjestämisessä noudatettaisiin hyvää hallintoa ja hallinnon yleislakeja. Liikenteen ohjaaja toimisi tehtävään määränneen viranomaisen ohjeiden mukaan. Hyvän hallinnon periaatteet koskisivat myös liikenteen ohjaajaa, vaikka tehtäväkuva on varsin suppea, ja viestit ajoneuvojen kuljettajille annettaisiin pääosin liikennemerkkien avulla.

Liikenteen ohjaajan vaatetuksen olisi oltava näkyvää ja erottuvaa. Näkyvä varoitusvaatetus on henkilönsuojain, jonka teknisiä yksityiskohtia selventämään on laadittu standardi SFS-EN 471 ”Näkyvä varoitusvaatetus ammattikäyttöön”. Liikenteen ohjaajan vaatetus valittaisiin aina standardin mukaisista CE-merkityistä vaatteista käyttötilanteen mukaan.

Puolustusvoimien ajokortti

Esityksessä ehdotetaan, että tieliikennelain 82 c §:ään sisällytetään perussäännökset oikeudesta kuljettaa puolustusvoimien moottorikäyttöisiä ajoneuvoja ja sitä koskevasta tutkinnosta ja liikenneopettajatutkinnosta. Puolustusvoimien moottorikäyttöisiä ajoneuvoja saisi kuljettaa asianomaisen ajoneuvotyypin kuljettamiseen puolustusvoimissa vaadittavan kuljettajantutkinnon suorittanut henkilö, jolla olisi puolustusvoimien ajokortti. Ajoneuvoja voisi kuljettaa myös muun ajokortin perusteella, jos asianomaisella olisi sen lisäksi puolustusvoimien ajolupa. Muun ajokortin olisi oikeutettava kuljettamaan ajoneuvoa Suomessa. Puolustusvoimien ajokorteista ja

ajoluvista säädettäisiin tarkemmin puolustusministeriön asetuksella.

Pykälään ehdotetaan sisällytettäväksi myös valtuus puolustusministeriön asetuksen antamiseen puolustusvoimien liikenneopettaja- ja kuljettajakoulutuksen sisällöstä sekä liikenneopettaja- ja kuljettajantutkinnoista. Ehdotettu asetuksenantovaltuus ei koske sellaisia periaatteellisesti merkittäviä asioita, joista olisi välttämätöntä säätää valtioneuvoston asetuksella.

Nykyinen asetus puolustusvoimien ajokorteista on annettu 82 c §:n muutoksen myötä tieliikennelaista poistuvan valtuuden nojalla. Jotta puolustusministeriölle varattaisiin riittävä aika puolustusministeriön asetuksen valmisteleamiseen ja antamiseen, ehdotetaan, että nykyinen asetus puolustusvoimien ajokorteista jäisi voimaan siihen saakka, kunnes sen kumoamisesta valtioneuvoston asetuksella säädetään.

3 Esityksen vaikutukset

Liikenteen ohjaajat

Tieliikenteen ohjauksen vastuu olisi edelleen poliisilla. Tieliikennelaissa määriteltävissä tapauksissa viranomainen, tavallisimmin poliisi, voisi määrätä liikenteen ohjaajista. Kaikki nykyisin tieliikenneasetuksessa luetellut tilanteet säilytettäisiin ennallaan. Ehdotetuilla muutoksilla saatettaisiin liikenteen ohjaamista koskevat säännökset vastamaan perustuslain vaatimuksia.

Koulutuksen edellyttäminen vaativimmissa liikenteen ohjauksen tilanteissa yhdenmukaistaisi käytäntöjä ja parantaisi liikenteen ohjaajan turvallisuutta. Käytännössä koulutusta on vaadittu nykyisinkin esimerkiksi erikoiskuljetusten ja tietyömaiden liikenteen ohjaajilta. Koulutuksesta ei aiheutuisi merkittäviä uusia menoeriä liikenteen ohjauksesta määrääville organisaatioille.

Rajaliikenteen toistuvat massiiviset ruuhkatilanteet ovat kuormittaneet poliisia. Näissä tapauksissa ohjauksen siirtäminen muulle kuin viranomaiselle keventäisi poliisin työmäärää. Aluevastuu liikenneturvallisuudesta olisi edelleen paikallispoliisilla, joka osallistuisi liikenteen ohjaukseen tarpeen mukaan.

Paikallispoliisin ja Liikkuvan poliisin vuositteiset rajaliikenteen ohjaukseen käytetyt teholliset resurssit ovat olleet yhteensä 10 henkilötyövuotta jakautuen kolmeen rajaliikenteen ohjausalueeseen. Rajaliikenteen ulkoistettu liikenteen ohjaus voisi vapauttaa huomattavan osan poliisin tällä hetkellä ohjaamiseen käyttämistä työtunneista muuhun poliisitoimintaan.

Liikenteen ohjaustoimet rajaliikenteen häiriötilanteessa käynnistäisi jatkossakin poliisi. Poliisi vastaisi liikenteen ohjauksesta ja arvioisi lisäresurssien tarpeen yhteistyössä tullin kanssa. Poliisi olisi yhteydessä liikenteen ohjausta tarjoavaan toimijaan, joka tulisi ohjaamaan liikennettä. Poliisi myös päättäisi liikenteenohjaustoiminnan lopettamisesta. Rajaliikenteen ruuhkien liikenteen ohjaus, jossa käytettäisiin muita kuin poliisia ohjaajina, toteutettaisiin poliisin ohjauksessa ja valvonnassa.

Rajaliikenteen ohjauksen palvelut hankitaisiin julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaan, ja hankinnat kilpailutettaisiin. Palvelun tuottamiseksi organisaatioissa tulisi olla riittävästi henkilöstöä koska liikenteen ohjauksen tarve voi tulla hyvin lyhyellä varoitusajalla ja se voi olla ympärivuorokautista. Vaikka liikenteen ohjauksen tarve ei ole jatkuvaa, se edellyttää jatkuvaa varallaloa. Ostopalveluna tuotettavan rajaliikenteen ohjauksen palveluntuottajan tulisi toimia jatkuvalla päivystysperiaatteella Vaalimaan, Nuijamaan ja Imatran ohjausalueilla. Liikenteen ohjaajiksi voisivat sopia esimerkiksi järjestyksenvalvojat, vartiointiliikkeiden vartijat, erikoiskuljetusten liikenteen ohjaajat tai tietyömaiden liikenteen ohjaajat.

Rajaliikenteen ohjauksen palveluiden hankinta edellyttäisi erillisrahoituksen osoittamista palvelun hankkivalle taholle. Rajaliikenteen ohjauksen kustannuksiin ostopalveluna olisi laskettava varallaolokorvaus, liikkeellelähtökorvaus ja tuntikorvaus liikenteen ohjauksesta sekä matkustus- ja kalustokulut. Tällä hetkellä vastaavaa palvelua ei ole tarjolla, joten kustannusten rahamäärän arviointi on vaikeaa. Myös liikkeellelähtöjen lukumäärä voi vaihdella huomattavasti eri aikoina. Käyttämällä liikenteen ohjauksen ostopalveluita vapautettaisiin poliisikoulutetun henkilöstön työpanosta muihin tehtäviin, jot-

ka ovat poliisitoiminnan kannalta olennaisempia.

Puolustusvoimien ajokortti

Puolustusvoimien ajokorttia koskevilla muutoksilla säännökset saatettaisiin paremmin vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Puolustusvoimien ajoneuvojen kuljettamista ja siihen vaadittavaa kelpoisuutta koskevat perussäännökset nostettaisiin lain tasolle. Muuten säännökset keskitettäisiin puolustusministeriön asetukseen lakiin sisältyvän valtuuden nojalla. Säännösten keskittäminen yhteen asetukseen selkeyttäisi niiden soveltamista. Nykyisen puolustusvoimien ajokortteja koskevan asetuksen voimassaolon jatkuminen toistaiseksi antaisi puolustusministeriölle aikaa puolustusministeriön asetuksen valmistelemiseen. Ilman nimenomaista säännöstä asetus kumoutuisi uuden 82 c §:n tullessa voimaan.

Puolustusvoimien ajokorttirekisteriä koskevia säännöksiä ei ehdotettaisi siirrettäväksi tieliikennelakiin. Puolustusministeriön tarkoituksena on sisällyttää nämä säännökset lakiin, jossa on muita henkilörekisteriä koskevia säännöksiä.

4 Asian valmistelu

Liikenteen ohjaajat

Yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön, sisäasiainministeriön ja Tiehallinnon kesken on pitkään selvitetty, miten liikenteen ohjaus voitaisiin järjestää erityisesti rajaliikenteessä ja miten toimintaa ohjattaisiin. Liikenteen ohjaajia koskeva säädösehdotus luonnosteltiin aluksi niin, että tarvittavat muutokset olisi voitu tehdä tieliikenneasetuksen 2 §:n 3 momenttiin. Oikeusministeriö kuitenkin muistutti perustuslain vaatimuksista ja ehdotti asian jatkovalmistelua tieliikennelain muuttamisen pohjalta. Oikeusministeriö on todennut, että ehdotusta voidaan pitää tavoitteiltaan perusteltuna. Sisäasiainministeriö on ehdottanut, että rekkaruuhkien liikenteen ohjausvastuuta ja toimijoiden määrää olisi tarpeen laajentaa ja että poliisin ohella myös tieviranomainen voisi määrätä liikenteen ohjaajan. Tiehallinto on pitänyt tarpeel-

lisena ja toivottavana, että rajaliikenteen häiriötilanteisiin saataisiin apua, kun poliisi voisi määrätä liikenteen ohjaukseen muita henkilöitä. Perusvastuu ja toimivalta liikenteen ohjaamisesta on poliisilla, joten on luontevaa, että poliisi määräisi myös ruuhkien ohjauksesta.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin uudelleen lausunnolle oikeusministeriöön, sisäasiainministeriöön, Liikkuvaan poliisiin, valtiovarainministeriöön, Ratahallintokeskukseen ja Tiehallintoon. Oikeusministeriön lausunnon pohjalta esitystä täydennettiin niin, että perustuslakinäkökulma ja perustuslakivaliokunnan kannanotot on otettu aiempaa paremmin huomioon. Liikkuva poliisi kannattaa ehdotettua mahdollisuutta ulkoistaa ns. rekkaruuhkien liikenteen ohjaus. Sisäasiainministeriön lausunnon perusteella esitystä tarkennettiin niin, että mainitaan selkeämmin rajavartiomiesten ja pelastusviranomaisten määräämien henkilöiden rooli liikenteen ohjauksessa. Poliisitoimen tehtävien kannalta sisäasiainministeriö uudistaa aikaisemman lausuntonsa. Valtiovarainministeriö puoltaa rajaliikenteen ohjauksen ulkoistamisen mahdollisuutta, mutta toteaa, että kustannukset tulee rahoittaa poliisin määrärahoista, ja että henkilöstövoimavarojen osalta tulee noudattaa hyväksytyä tuottavuusohjelmaa. Tiehallinto on huomauttanut eräistä säännösten teknisistä muutostarpeista. Säädösvalmistelu on tehty liikenne- ja viestintäministeriössä virkatyötä.

Puolustusvoimien ajokortti

Puolustusvoimien ajokorttia koskeva esitys on valmisteltu puolustusministeriön esityksestä. Esityksestä on pyydetty lausunto oikeusministeriöltä ja Ajoneuvohallintokeskuksesta. Oikeusministeriön lausunnossa kiinnitetään huomio perustuslaista johtuviin muutostarpeisiin. Valtuussäännöksen sisällyttämistä pykälään pidetään lausunnossa perusteltuna kiireellisistä muutostarpeista johtuen. Lausunnossa kuitenkin painotetaan, että toteutettava muutos ei poista tarvetta sääntelyn kokonaistarkasteluun suhteessa perustuslakiin. Oikeusministeriöltä pyydytyssä toisessa lausunnossa edellytetään puolustusvoimien moottorikäyttöisten ajoneuvojen kuljettamis-

ta koskevien perussäännösten sisällyttämistä lakiin. Lisäksi lausunnossa todetaan, että koska ehdotetussa tieliikennelain 82 c §:ssä säädettävät asetuksenantovaltuudet eivät koske sellaisia periaatteellisesti merkittäviä asioita, joista olisi välttämätöntä säätää valtioneuvoston asetuksella, asetusvaltuus voitaisiin osoittaa puolustusministeriölle. Lausunnossa viitataan perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka mukaan ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa ja toimeenpanovaltaa soveltavista säännöksistä. Ajoneuvohallintokeskuksen lausunnossa painotetaan sen varmistamista, että puolustusvoimien ja siviili liikenteen säännökset eivät ole keskenään ristiriidassa, koska puolustusvoimien ajokortilla on mahdollista saada siviili liikenteen ajokortti.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2009. Asetus puolustusvoimien ajokorteista kumottaisiin myöhemmin.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Liikenteen ohjaajat

Julkisen hallintotehtävän siirrosta muulle kuin viranomaiselle säädetään perustuslain 124 §:ssä, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Liikenteen ohjaamista on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Liikenteen ohjaamisessa ei olisi kyse perustuslaissa tarkoitettusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, joten tehtävä olisi siirrettävissä viranomaiskoneiston ulkopuolelle (vrt. esim. PeVL 28/2001 vp, s. 6/I). Tällöin on kuitenkin otettava huomioon perustuslain asettamat vaatimukset siirrolle, ja julkisen hallintotehtävän antami-

sesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi on säädettävä lailla.

Perustuslain 124 §:ssä asetettujen vaatimusten täyttämiseksi on liikenteen ohjauksen kaltaisissa tosiasiassa hallintotoimintaan liittyvissä tehtävissä edellytetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä muun muassa tehtäviä hoitavien henkilöiden asianmukaista koulutusta ja asiantuntemuksen turvaamista, henkilöiden virkavastuuta ja toiminnan asianmukaista julkista valvontaa sekä täsmällisiä ja riittävän tarkkoja tehtävän hoitamista koskevia menettelysäännöksiä. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia yleensä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 10/2006 vp, s. 2). Edelleen perustuslakivaliokunta on edellyttänyt perusoikeussuojaan puuttuvalta sääntelyltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (ks. esim. PeVL 8/2006, s. 5/II; PeVL 9/2004 vp, s. 2/I ja PeVL 1/2000 vp, s. 3/II).

Ehdotetussa tieliikennelain 49 §:ssä liikenteen ohjaaja määrättäisiin tiettyä tehtävää varten tai määrääjäksi. Pykälässä yksilöitäisiin viranomaisen, joka voi määrätä liikenteen ohjaajan ja tilanteet, joita liikenteen ohjaaja koskee. Kaikissa tapauksissa liikenteen ohjaajalta edellytettäisiin täysi-ikäisyyttä ja suostumusta tehtävän hoitamiseen sekä tehtävän edellyttämää asiantuntemusta. Kyse ei olisi kuitenkaan työvelvollisuuden määräämisestä, jota olisi arvioitava perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvautun henkilökohtaisen vapauden ja perustuslain 15 §:n 1 momenttiin sisältyvän sopimusvapauden sekä työn, ammatin ja elinkeinonharjoittamista koskevien perustuslain 18 §:n 1 momentin säännösten kannalta (ks. esim. PeVL 8/2006 vp, s. 5/II, PeVL 15/2007 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan julkisen hallintotehtävän hoitaminen edellyttää myös, että henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla (esim. PeVL 18/2007 vp s. 7/I; PeVL 20/2006 vp s. 2 ja PeVL 33/2004 vp s. 7/II). Virkavastuun katsotaan vakiintuneesti sisältävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun ja molempien vastuulajien tulisi

ilmetä lain sanamuodosta. Virkavastuu ja koulutusvaatimukset koskisivat suurinta osaa niistä tilanteista, joihin viranomaisen voi määrätä liikenteen ohjaajan. Tällöin olisi kyse vaativista liikenneoloista ja ammattimaisesta työstä, jota tehtäisiin korvausta vastaan. Osassa 49 §:n tilanteista liikenteen ohjaajat toimisivat esimerkiksi urheilukilpailuissa tai kansanjuhliissa taikka pysäköintipaikoilla usein järjestöjen edustajina tai talkootyöntekijöinä. Näissä tapauksissa virkavastuulla toimiminen ja koulutusvaatimus eivät olisi perusteltuja vaatimuksia. Lainkohdassa mainittaisiin erikseen ne ohjaustilanteet, joita virkavastuu ja koulutusvaatimus koskisivat.

Ehdotetut liikenteen ohjausta koskevat säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa.

Puolustusvoimien ajokortti

Ehdotusta on tarkasteltava perustuslain norminantovaltuuksia koskevan 80 §:n kanalta. Pykälän 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asiaa muun muassa lausunnoissaan PeVL 7/2005 vp (tekijänoikeuslaki), Pe VL 27/2004 vp (laki saatavien perinnästä), PeVL 33/2004 vp (sairausvakuutuslaki), PeVL 57/2006 vp (sähköturvallisuuslaki) PeVL 51/2006 vp (puolustusvoimalaki) ja Pe 47/2006 vp (maaseutuviraston toimivaltuuksia koskeva laki). Lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että lailla on

säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvan lain alaan. Jos kysymys on perusoikeusrajoituksista, tulee niiden perustua lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle tasolle. (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I, Pe VL 11/1999 vp s. 2/II). Asetuksenantaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. 80 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana tulee olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriön asetuksella voidaan antaa säännöksiä vain teknisluonteisista ja yhteiskunnalliselta ja poliittisilta merkitykseltään vähäisemmistä seikoista ja kun kyse on toimeenpanovaltaa soveltavista säännöksistä. (PeVL 7/2005 vp, PeVL 47/2006 vp ja PeVL 33/2004 vp).

Lakiehdotuksen mukaan puolustusministeriön asetuksella säädettäisiin puolustusvoimien liikenneopettaja- ja kuljettajakoulutuksen sisällöstä sekä liikenneopettaja- ja kuljettajatutkinnoista. Tieliikennelain 82 c §:n valtuussäännös olisi tarkkarajainen ja täsmällinen. Säännökset koskisivat teknisluonteisia vaatimuksia ja olisivat välttämättömiä sääntelyn kohteen teknisen luonteen ja sääntelyn edellyttämän asiantuntemuksen vuoksi. Ehdotettu norminantovaltuus ei ole ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

tieliikennelain 49 ja 82 c §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 3 päivänä huhtikuuta 1981 annetun tieliikennelain (267/1981) 49 ja 82 c §, sellaisena kuin niistä on 82 c § laissa 676/1990, seuraavasti:

49 §

Liikenteen ohjaajat

Liikenteen ohjaajana toimii poliisimies. Tiellä suoritettavien puolustusvoimien harjoitusten aikana liikennettä ohjaa sotilaspoliisi tai tähän tehtävään määrätty sotilashenkilö. Rajavartiomiehen osallistumisesta liikenteen ohjaukseen säädetään rajavartiolaissa (578/2005).

Poliisi voi oikeuttaa työsuojelutarkastajan ohjaamaan liikennettä poliisin ja työsuojeluviranomaisten yhdessä tiellä suorittamassa moottoriajoneuvon kuljettajan ajo- ja lepoaikojen valvonnassa.

Liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi liikenteen ohjaajina toimivat myös henkilöt, jotka:

- 1) Ratahallintokeskus määrää ohjaamaan liikennettä tien ja rautatien tasoristeyksessä;
- 2) kunnallinen viranomainen määrää ohjaamaan liikennettä paikassa, jossa raitiovau-nuliikenteestä voi aiheutua vaaraa tai haittaa muulle tieliikenteelle;
- 3) liikenteen ohjauksesta vastaava viranomainen määrää ohjaamaan liikennettä tiellä tai sen läheisyydessä tehtävän työn tai tutkimuksen vuoksi;
- 4) Tiehallinto tai poliisi määrää ohjaamaan liikennettä erikoiskuljetuksessa;
- 5) poliisi määrää ohjaamaan liikennettä laajan ja pitkäkestoisen liikenneruuhkan vuoksi;

6) poliisi määrää tilapäisesti ohjaamaan liikennettä urheilukilpailujen, kansanjuhlien, näyttelyiden tai muiden vastaavien syiden vuoksi;

7) poliisi määrää ohjaamaan liikennettä lauttapaikalla, pysäköintialueella tai -laitoksessa;

8) poliisi määrää ohjaamaan liikennettä onnettomuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi;

9) pelastusviranomainen tai muu pelastustoiminnan johtaja määrää ohjaamaan liikennettä, kun tehtävä liittyy pelastuslain (468/2003) mukaiseen avustamiseen pelastustoiminnassa.

Viranomainen voi määrätä liikenteen ohjaajan tiettyä tehtävää varten taikka määrääjäksi. Liikenteen ohjaajana toimivan henkilön on oltava täysi-ikäinen, hänen on annettava suostumuksensa tehtävään ja hänellä on oltava tehtävän edellyttämä asiantuntemus.

Liikenteen ohjaajaksi 3 momentin 1—5 kohdan perusteella määrättyltä henkilöltä edellytetään tehtävään määrävän viranomaisen hyväksymää liikenteen ohjaajan koulutusta, ja häneen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Liikenteen ohjaajalla on oltava selvästi erottuva vaatetus, joka vastaa standardin SFS-EN 471 vaatimuksia.

Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

82 c §

Puolustusvoimien ajoneuvojen kuljettaminen

Puolustusvoimien moottorikäyttöisiä ajoneuvoja saa kuljettaa asianomaisen ajoneuvotyypin kuljettamiseen puolustusvoimissa vaadittavan kuljettajantutkinnon suorittanut henkilö, jolla on puolustusvoimien ajokortti, taikka henkilö, jolla on muu ajokortti ja sen lisäksi puolustusvoimien ajolupa. Puolustusvoimien ajokortista ja ajoluvasta säädetään puolustusministeriön asetuksella.

Puolustusministeriön asetuksella säädetään puolustusvoimien liikenneopettaja- ja kuljet-

tajakoulutuksen sisällöstä sekä liikenneopettajan- ja kuljettajantutkinnoista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 82 c §:n nojalla annettu asetus puolustusvoimien ajokorteista (667/1993) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen on kuitenkin voimassa siihen saakka, kunnes sen kumoamisesta erikseen säädetään.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 2009

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Liikenneministeri *Anu Vehviläinen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

tieliikennelain 49 ja 82 c §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 3 päivänä huhtikuuta 1981 annetun tieliikennelain (267/1981) 49 ja 82 c §, sellaisena kuin niistä on 82 c § laissa 676/1990, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

49 §

Liikenteen ohjaajat

Liikenteen ohjaajina toimivat poliisimies sekä asetuksella säädettävissä tapauksissa sotilaspoliisi ja asianomaisen viranomaisen tehtävään määräämät henkilöt.

Ehdotus

49 §

Liikenteen ohjaajat

Liikenteen ohjaajana toimii poliisimies. *Tiellä suoritettavien puolustusvoimien harjoitusten aikana liikennettä ohjaa sotilaspoliisi tai tähän tehtävään määrätty sotilashenkilö. Rajavartiomiehen osallistumisesta liikenteen ohjaukseen säädetään rajavartiolaissa (578/2005).*

Poliisi voi oikeuttaa työsuojelutarkastajan ohjaamaan liikennettä poliisin ja työsuojeluviranomaisten yhdessä tiellä suorittamassa moottoriajoneuvon kuljettajan ajo- ja lepoaikojen valvonnassa.

Liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi liikenteen ohjaajina toimivat myös henkilöt, jotka:

1) Ratahallintokeskus määrää ohjaamaan liikennettä tien ja rautatien tasoristeyksessä;

2) kunnallinen viranomainen määrää ohjaamaan liikennettä paikassa, jossa raitiovaunuliikenteestä voi aiheutua vaaraa tai haittaa muulle tieliikenteelle;

3) liikenteen ohjauksesta vastaava viranomainen määrää ohjaamaan liikennettä tiellä tai sen läheisyydessä tehtävän työn tai tut-

kimuksen vuoksi;

4) Tiehallinto tai poliisi määrää ohjaamaan liikennettä erikoiskuljetuksessa;

5) poliisi määrää ohjaamaan liikennettä laajan ja pitkäkestoisen liikenneruuhkan vuoksi;

6) poliisi määrää tilapäisesti ohjaamaan liikennettä urheilukilpailujen, kansanjuhlien, näyttelyiden tai muiden vastaavien syiden vuoksi;

7) poliisi määrää ohjaamaan liikennettä lauttapaikalla, pysäköintialueella tai –laitoksessa;

8) poliisi määrää ohjaamaan liikennettä onnettomuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi;

9) pelastusviranomainen tai muu pelastustoiminnan johtaja määrää ohjaamaan liikennettä, kun tehtävä liittyy pelastuslain (468/2003) mukaiseen avustamiseen pelastustoiminnassa.

Viranomainen voi määrätä liikenteen ohjaajan tiettyä tehtävää varten taikka määräajäksi. Liikenteen ohjaajana toimivan henkilön on oltava täysi-ikäinen, hänen on annettava suostumuksensa tehtävään ja hänellä on oltava tehtävän edellyttämä asiantuntemus.

Liikenteen ohjaajaksi 3 momentin 1–5 kohdan perusteella määrättyä henkilöltä edellytetään tehtävään määrävän viranomaisen hyväksymää liikenteen ohjaajan koulutusta, ja häneen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Liikenteen ohjaajalla on oltava selvästi erottuva vaatetus, joka vastaa standardin SFS-EN 471 vaatimuksia.

Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Liikenteen ohjaajalla on oltava selvästi erottuva vaatetus tai tunnusmerkki.

82 c §

Puolustusvoimien ajokortti

Asetuksella säädetään oikeudesta kuljettaa puolustusvoimien moottorikäyttöisiä ajoneuvoja ja tämän oikeuden ehdoista sekä kuljettajaopetuksen antamisesta ja kuljettajantutkinnoista puolustusvoimissa.

82 c §

Puolustusvoimien ajoneuvojen kuljettaminen

Puolustusvoimien moottorikäyttöisiä ajoneuvoja saa kuljettaa asianomaisen ajoneuvotyypin kuljettamiseen puolustusvoimissa vaadittavan kuljettajantutkinnon suorittanut henkilö, jolla on puolustusvoimien ajokortti, taikka henkilö, jolla on muu ajokortti ja sen lisäksi puolustusvoimien ajolupa. Puolustusvoimien ajokortista ja ajoluvasta säädetään

puolustusministeriön asetuksella.

Puolustusministeriön asetuksella säädetään puolustusvoimien liikenneopettaja- ja kuljettajakoulutuksen sisällöstä sekä liikenneopettajan- ja kuljettajatutkinnoista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 82 c §:n nojalla annettu asetus puolustusvoimien ajokorteista (667/1993) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen on kuitenkin voimassa siihen saakka, kunnes sen kumoamisesta erikseen säädetään.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.