Liikenne- ja viestintävaliokunta

Eduskunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 145/2017 vp). Esitys on toinen osa niin kutsuttua liikennekaarihanketta, jonka ensimmäisen vaiheen eduskunta on hyväksynyt ja nimennyt uuden lain liikenteen palveluista annetuksi laiksi. Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry on saanut kutsun asiassa asiantuntijana kuultavaksi ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Laki liikenteen palveluista on erittäin suuri kokonaisuus. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä hallituksen esityksestä liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (LiVM 3/2017 vp) valiokunta otti kantaa sääntely-kokonaisuuden tekniseen toteutustapaan ja esitti sitä muutettavaksi viimeistään sen III vaiheessa siten, että joko lain luvut ja pykälät tai pelkät pykälät numeroidaan juoksevasti. SKAL toteaa, että tämä on tarpeen ja esitti että se olisi ollut syytä tehdä jo tähän hankkeen II vaiheen hallituksen esitykseen luettavuuden ja käsittelyn selkiyttämiseksi.

Myös jotkin osat kuten sosiaalilainsäädännöstä ja tieliikenteen valvontalaitteista annettavat säädökset, yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä annettavat säädökset sekä ammatillista pätevyyttä koskevat säädökset olisivat sellaisia kokonaisuuksia, jotka olisivat voineet olla omia lakejaan. Tämä yleisen selkeyden ja hallittavuuden vuoksi ja erityisesti myös siksi, että ne sisältävät vaatimuksia ja vastuita yksittäisille kansalaisille. Tällöin on tärkeää, että ne ovat helposti löydettävissä, mikä toteutuisi paremmin, kun ne olisivat omissa laeissaan, josta ne olisi helpommin löydettävissä. Sosiaalilainsäädäntöä koskeva osuus olisi voitu myös säilyttää nykyisessä paikassaan tieliikennelain yhteydessä.

II OSA 3 luku Kuljettajaa koskevat vaatimukset tieliikenteessä

EU:n lainsäädäntö tunnistaa kaksi vaihtoehtoista tapaa ammattipätevyyden saavuttamiseksi: koulutuksen ja kokeen sisältävä malli sekä pelkän kokeen sisältävä malli. Kummankin mallin rinnalla voidaan lisäksi valita nopeutetun koulutuksen malli.

Liikenne- ja viestintäministeriön 27.4.2017 antamassa hallituksen esitysluonnoksessa kuorma- ja linja-auton kuljettajien perustason ammattipätevyyden saavuttamisessa ehdotettiin siirryttäväksi malliin, jossa pelkän kokeen suorittamisella saavutetaan perustason ammattipätevyys. Ammattipätevyysdirektiivin mukainen osaaminen olisi saavutettu näyttökokeilla. Perustason ammattipätevyyden saavuttaminen nopeutetulla 140 tunnin koulutuksella ehdotettiin pysytettäväksi. Lausuntokierroksen jälkeen esitystä on kuitenkin muokattu niin, että nykyinen ammattipätevyyssääntely säilyy pääosin sisällöllisesti samana ja perustason ammattipätevyys hankitaan koulutuksen kautta.

Talouskasvun myötä kuljetusalalla tarvittavien kuljettajien määrä lisääntyy. Alkava kuljettajapula on jo nyt paikoittain havaittavissa. Tämän vuoksi SKAL esittää, että Suomessa otettaisiin käyttöön molemmat EU-lainsäädännön mukaiset mallit perustason ammattipätevyyden saavuttamiseksi tai siirryttäisiin pelkän kokeen sisältävään malliin. Kuten perusteluissakin todetaan, ammattipätevyysdirektiivin muutos on parhaillaan EU-tasolla käsiteltävänä ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on esittänyt, että molempien mallien pitäisi olla käytettävissä. SKAL:n saamien tietojen mukaan tällä esityksellä ei olisi vastustajia.

Puolustusvoimien asema perustason ammattipätevyyskouluttajana on erittäin merkittävä, sillä se antaa vuosittain noin 3.000 varusmiehelle ammattipätevyyskoulutuksen: noin 1.000 varusmiehelle 280 tunnin ja noin 2.000 varusmiehelle 140 tunnin perustason ammattipätevyyskoulutuksen. Nopeutetun 140 tunnin koulutuksen saaneet eivät voi kuitenkaan työskennellä kotiutuksensa jälkeen C-luokan ajoneuvon kuljettajina ennen 21 vuoden iän täyttymistä, minkä vuoksi isona riskinä on, että vuosittain 2.000 C-ajokortin ja laadukkaan ammattipätevyyskoulutuksen saanutta henkilöä suuntautuu muotosäännöksen takia töihin kuljetusalan ulkopuolelle.

Perusteluissa todetaan, että puolustusvoimissa muutos koskisi vain kolmasosaa koulutettavista eli tuhatta 280 tunnin koulutuksen saavaa varusmiestä ja nopeutetun koulutuksen osalta ei olisi tehty muutoksia. SKAL:n näkemyksen mukaan nopeutetun koulutuksenkin kohdalla muutos olisi mahdollista toteuttaa ja samalla saavuttaa säästöjä. Erityisesti nykyisin nopeutetun koulutuksen saavien osalta siirtyminen koemalliin mahdollistaisi heillekin täydet oikeudet myös C- ja CE-luokkiin heti 18-vuotiaana ja näin varmistaisi henkilöiden jäämisen alalle ja elinkeinoelämän sekä myös myöhemminkin puolustusvoimien käyttöön.

Jo edellä mainitussa hallituksen esitysluonnoksessa oli puolustusvoimille esitetty oikeutta sekä koulutus- että koepainotteiseen järjestelmään (esitysluonnoksen II osan 3 luvun 16 §), millä olisi korjattu edellä mainittu epäkohta. Lopullisesta hallituksen esityksestä se on valitettavasti poistettu, vaikka sivulla 114 on sen tärkeys tunnistettu: ”Elinkeinoelämän näkökulmasta on välttämätöntä, että Puolustusvoimissa hankittu koulutus täyttää direktiivin vaatimukset”. Kyseinen säännös olisi ehdottomasti tarpeen sisällyttää liikennepalvelulain II osan 3 lukuun.

***SKAL esittää**, että II osan 3 lukuun lisättäisiin seuraava säännös:*

X § Puolustusvoimissa saavutettu ammattipätevyys

Ammattipätevyysdirektiivissä tarkoitetun ammattipätevyyden voi saavuttaa Puolustusvoimien kuljettajakoulutuksen yhteydessä.
Puolustusvoimien kuljettajakoulutuksessa saavutettu ammattipätevyysdirektiivin vaatimusten mukaisesti suoritettu perustason ammattipätevyys ja jatkokoulutus sekä niistä annetut Puolustusvoimien todistukset tunnustetaan tässä laissa tarkoitetuksi perustason ammattipätevyyden ja jatkokoulutuksen suorittamisesta annetuiksi todistuksiksi.
Puolustusvoimien asetuksella voidaan säätää tarkemmin 1 momentin soveltamisesta.

Lausunnoissa on mm. todettu, että ammatillisen koulutuksen uudistuksen seurauksena ala on myllerryksessä ja siksi ajankohta muutokselle olisi huono. Tällä perusteella voisi ajatella muutoksen siirtämistä liikennepalvelulakihankkeen III vaiheeseen. Tällöinkin olisi heti aloitettava muutoksen valmistelu yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, opetushallituksen ja eri toimijoiden kesken.

6 § Perustason ammattipätevyyskoulutus

Kolmannessa momentissa annettaisiin valtuutus asetuksella säätää mm. aiemmin saavutetun perustason hyväksi lukemisesta. Tämä vaikuttaa turhalta, koska jo tässä säädetään vaatimuksista ammattipätevyyttä laajennettaessa.

7 § Perustason ammattipätevyyskoulutuksen koe

Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan toimivalta kokeen perusteiden vahvistamisessa olisi Opetushallituksella ja kyseisiä perusteita olisi noudatettava kaikissa ammattipätevyyden tuottavissa kokeissa (s. 179). Tämä ei ilmene varsinaisessa säädöstekstissä, joten kyseessä lienee virhe.

Nykyinen toimivallanjako opetus- ja kulttuuriministeriön ja Liikenteen turvallisuusviraston välillä koulutuskeskusten hyväksymisessä esitetään säilytettävän, mitä pidämme hyvänä. Näin ollen myös nykyisen ammattipätevyyslain 15 §:n mukainen kolmijako perustason ammattipätevyyskoulutukseen liittyvän kokeen järjestämisen ja valvonnan osalta tulee säilyttää: Opetus- ja kulttuuriministeriö, Liikenteen turvallisuusvirasto ja Puolustusvoimat kukin omalta osaltaan.

8 § Poikkeukset suoritettaessa perustason ammattipätevyyttä ammatillisessa kuljettajakoulutuksessa

Ensimmäisessä momentissa säädettäisiin poikkeuksesta kuljettaa ajoneuvoa ilman ammattipätevyyttä ja suorittaa kokeet vaiheittain. Perusteluissa viitataan mm. ammattipätevyysdirektiivin tekstiin, jossa poikkeus sallitaan vähintään kuusi kuukautta ja enintään kolme vuotta kestävän ammatillisen kuljettajakoulutuksen yhteydessä. Lausunnolla olleessa hallituksen esitysluonnoksessa esitettiin, että tämä koskisi jatkossa laajemmin kaikkia koulutusta antavia tahoja. Tässä esityksessä laajentamisen kohdalla viitataan lakiin tutkintojen ja muiden osakokonaisuuksien viitekehyksestä (93/2017). Lisäksi perusteluissa todetaan, että toistaiseksi tällaisena ammatillisena koulutuksena on Suomessa katsottu vain opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämällä järjestämisluvalla annettu koulutus, vaikka myös Liikenteen turvallisuusviraston myöntämällä luvalla annettu koulutus on katsottu tällaiseksi, kun se on täyttänyt tietyt kriteerit.

SKAL pitää tärkeänä, että jatkossakin kaikilla koulutuskeskuksilla on mahdollisuus riittävän pitkäkestoisissa ja laajoissa koulutuskokonaisuuksissa hyödyntää työharjoittelu yrityksissä myöntämänsä hyväksymisasiakirjan turvin. Selvyyden vuoksi myös edellytys koulutuksen vähintään kuuden kuukauden pituudesta on otettava pykälätekstiin.

SKAL on myös huolissaan toisen momentin 2 kohdan ikärajavaatimuksesta. Se tulisikin poistaa, sillä ikävaatimus ja siihen liittyvät poikkeukset sisältyvät jo ajo-oikeuden saamiseen. Lisäksi esityksestä puuttuu nykyisessä laissa oleva koulutuskeskuksen velvoite ilmoittaa opiskelijan eroamisesta tai erottamisesta.

9 § Jatkokoulutus

Esityksen mukaan jatkokoulutuksen määrää koskeva säännös siirrettäisiin asetuksesta lakiin. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole otettu kantaa 35 tunnin koulutusmäärän jakamiseen osiin. SKAL katsoo, että seitsemän oppitunnin pituinen jatkokoulutus-ohjelma olisi voitava jakaa useammalle päivälle. Samaan koulutusohjelmaan voitaisiin tällöin sisällyttää helpommin teoria- ja käytännön koulutusta, erityisesti yksilöllistä ajo-opetusta. Jakamisen salliminen tukisi myös nykyaikaisten ja uusien opetus- ja oppimistapojen, muun muassa verkko-opetuksen, käyttöönottamista. Jatkokoulutuksen kokonaismäärä olisi edelleen viidessä vuodessa yhteensä 35 tuntia ja yhden koulutusohjelman pituus yhteensä seitsemän tuntia, joka vain voitaisiin suorittaa muutenkin kuin yhdenjaksoisesti.

11 § Koulutuskeskuksen kokeen arvioijat, opetushenkilöstö ja välineet

Pykälän otsikossa puhutaan koulutuskeskuksen kokeen arvioijista. Kuten jo 7 §:n kohdalla todetaan, nykyinen kolmijako on tarpeen säilyttää. Tällöin kokeen arvioijat eivät useinkaan ole koulutuskeskuksen vastuulla. Kokeen arvioijia koskeva vaatimus olisikin syytä siirtää koetta koskevaan pykälään, kuten nykyisessä ammattipätevyyslaissa.

13 § Ammattipätevyyden osoittaminen

Esityksen mukaan ammattipätevyyskorttiin tai ajokorttiin tehtävä ammattipätevyysmerkintä olisi voimassa nykyisen ammattipätevyysasetuksen 10 §:n tapaan viisi vuotta perustason ammattipätevyyskoulutukseen sisältyvän kokeen tai jatkokoulutuksen suorittamista koskevan todistuksen suorittamisesta. Esityksestä on jätetty pois nykyisen ammattipätevyysasetuksen 10 §:n 2 momentin loppuosa viiden vuoden laskennasta edellä mainittujen todistuspäivämäärien lisäksi: ”taikka edellisen merkinnän päivämäärästä, jos uutta ammattipätevyyskorttia haetaan jatkokoulutuksen suorittamisen perusteella aikaisintaan kuusi kuukautta ennen edellisen määräajan päättymistä. Jos jatkokoulutus on annettu jaksoissa, määräaika luetaan viimeisen jakson suorittamisesta annetusta todistuksesta.”

Puolen vuoden merkintäaikasääntö on tarpeen, jotta 35 tunnin jatkokoulutuksia voidaan jakaa viiden vuoden ajanjaksoihin vapaammin. Mikäli se poistettaisiin, viimeinen viidestä jatkokoulutuspäivästä jätettäisiin käytännössä viiden vuoden ajanjakson viimeisille päiville, mikä puolestaan merkitsisi mahdotonta ruuhkaa jatkokouluttajille sekä ammattipätevyyskortin ja ajokortin myöntäville viranomaisille.

4 luku Tieliikenteen sosiaalilainsäädäntö ja yrittäjäkuljettajan työaika

4 § Kuljettajan velvollisuudet ajopiirturin käytössä

Esityksessä on päädytty ainoastaan viittaamaan EU:n ajo- ja lepoaika-asetukseen ja ajopiirturiasetukseen kuljettajan velvollisuuksien osalta. Yleisviittauksen myötä kuljettajalla on velvollisuus antaa tarkastusviranomaiselle ajo- ja lepoaikojen valvonnan suorittamiseksi muun muassa digitaalisen ajopiirturin kuljettajakortti ja mekaanisen ajopiirturin piirturilevyt. Nykyisen tieliikennelain 92 j §:n 2 momentin mukaan kyseistä kuljettajan tietojenantovelvollisuutta tarkastusviranomaiselle sovelletaan myös tehdas-, satama-, varasto- ja kilpailualueella sekä muulla vastaavalla alueella. Ajopiirturiasetuksen velvollisuudet eivät ulotu kyseisille yleisen tiealueen ulkopuolisille alueille, mutta niiden mukanaolo kuljettajan tiedonantoalueina on tarpeen ajo- ja lepoaikavalvonnan suorittamiseksi.

SKAL esittää, että 4 §:ään lisättäisiin nykyisen tieliikennelain 92 j §:n 2 momentin laajuinen kuljettajan tiedonantovelvollisuus tarkastusviranomaiselle.

VI OSA 2 luku Rangaistussäännökset

6 § Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkominen

Esityksen perusteluissa on monin paikoin mainittu, että liikennepalvelulakiin tuotaisiin nykyiset tieliikennelain 267/1981 säännökset tieliikenteen sosiaalilainsäädännöstä ja tieliikenteen valvontalaitteista sellaisinaan. Vaikka yksityiskohtaisissakin perusteluissa VI osan 2 luvun 6 §:n kohdalla mainitaan, että 105 a § siirretään sisällöltään sellaisenaan, niin 4 momentin tilaajavastuuta ajo- ja lepoajoista ei kuitenkaan esityksen 6 §:ssä ole. SKAL pitää säännöstä erittäin tarpeellisena ja esittää, että nykyinen tieliikennelain 105 a §:n 4 momentti tuodaan liikennepalvelulain VI osan 2 luvun 6 §:ään.

SKAL:n tietojen mukaan oikeusministeriö olisi edellyttänyt tämän kohdan poistamista vedoten siihen, että asia tulisi hoidettua yllytysrikoksen kautta. SKAL on vahvasti eri mieltä ja toteaa, että nykyisen tieliikennelaissa olevan 4 momentin mukaan rangaistavuuteen riittää se, että olosuhteista muutoin selvästi ilmenee, että kuljetussopimuksen mukaisen aikataulun noudattamisella rikotaan tahallisesti ajoaikoja.

Oikeusministeriön kanta osoittaa, että ministeriö ei tunne kuljetusalan olosuhteita. Käytännössä kuljetusten aikataulut ovat asiakkaan edellyttämiä ja kuljetussopimuksessa sovittuja. Tällöin ei yllytysrikos voi tulla kyseeseen, mutta aikataulun laatija tulee nykyisin tuomituksi tieliikennelain 105 a §:n mukaisesti. Mikäli laki vahvistettaisiin esitetyssä muodossaan, se tarkoittaisi käytännössä tilaajan vastuun poistamista kaikesta kuljetusreittien aikataulujen suunnittelusta, johon tilaaja yleensä vahvasti osallistuu. Jatkossa vastuun kantaisi yksin rahdinkuljettaja, syyllisen jäädessä rankaisematta.

Myös lievät ajo- ja lepoaikojen rikkomukset on saatava tieliikennelain muutoksessa esitetyn hallinnollisen maksun piiriin, vaikka ne siirretäänkin tieliikennelaista liikenteen palvelulakiin.

Liikennepalvelulain ensimmäistä vaihetta koskevia puutteita

II OSA 1 luku Luvanvarainen toiminta tieliikenteessä

Liikennepalvelulain jo hyväksytyn osan mukaan kokonaispainoltaan enintään 3,5 tonnin painoisilta ajoneuvoilta ei jatkossa edellytettäisi lupaa tavaroiden kuljettamiseen tiellä, vaikka nykyisin lupa edellytetään kokonaispainoltaan yli 2 tonnin painoisilta ajoneuvoilta eli pakettiautoilta. SKAL on vastustanut lausunnoissaan tätä muutosta liikennekaaren periaatteen vastaisena, ja koska EU komissio on julkaissut ns. Liikkuvuuspaketin, jonka yhtenä osana on myös kokonaispainoltaan alle 3,5 tonnin ajoneuvojen ottaminen maanteiden liikenteenharjoittaja-asetuksen piiriin.

SKAL katsoo, että Suomessa ei ole syytä varsinkaan tässä vaiheessa luopua nykyisestä pakettiautojen lupavaatimuksesta, kun vaatimus on EU-sääntelyn myötä tulossa takaisin. Muuten pelkästään pakettiautoilla tai sekä paketti- että kuorma-autoilla tavaraliikenteen kuljetuspalveluita tarjoavien yritysten on kesällä 2018 tehtävä erillinen rekisteröityminen ja vastaavasti myöhemmin taas haettava liikennelupaa pakettiautoliikennettä varten. Myös Liikenteen turvallisuusviraston on tehtävä erillinen, turhia ylimääräisiä kustannuksia aiheuttava rekisterimuutos pakettiautolla liikennettä harjoittavien rekisteröitymistä varten.

Komission esityksessä pakettiautoilta ei edellytettäisi ihan kaikkia samoja vaatimuksia kuin raskaammilta ajoneuvoilta, joten meilläkin voitaisiin pakettiautojen vaatimuksia keventää vastaavasti.

Edellä esitetyn toteuttamiseksi liikennepalvelulain II osan 1 luvun 1 §:ään tulee lisätä uusi 4 momentti seuraavasti: ”Ainostaan enintään 3,5 tonnin kokonaispainoisilla ajoneuvoilla liikennettä harjoittavan ei tarvitse täyttää liikenteenharjoittaja-asetuksen (EY 1071/2009) artiklan 3 1 kohdan alakohtien b ja d, eikä artiklojen 4, 6, 8, 9, 14, 19 ja 21 vaatimuksia.” Lisäksi saman luvun 14 § tulee kumota.

Myös traktoriliikennettä koskevat vaatimukset on muutettava EU-asetuksen mukaisiksi ja edellytettävä liikennelupa yli 40 kilometriä tunnissa kulkevilta traktoreilta.

Muita puutteita

Liikennepalvelulain hyväksyttyyn muotoon on jäänyt SKAL:in näkemyksen mukaan vielä muutostarpeita, joihin SKAL on kiinnittänyt huomiota aiemmissakin kommenteissaan:
- Ammattimaisen kuljetuksen määritelmä on saatettava EU-asetuksen mukaiseksi poistamalla siitä tulonhankkimistarkoitus-sana.
- Liikennepalvelulaissa tulee täsmentää ja määritellä ns. kimppakyydit.
- Soveltamisalan poikkeuksista tulee säätää lailla eikä niitä voi siirtää asetustasolle.
- Liikennepalvelulaissa on säädettävä luvanhaltijan ajoneuvoa koskevista vaatimuksista mm. koskien ajoneuvon vuokraamista ja luvanhaltijan yhteystietoja sekä niiden laiminlyöntiä koskevista sanktioista.
- Luvattoman liikenteen rangaistavuuskynnystä ei pidä korottaa edellyttämällä törkeää huolimattomuutta.

Lisäksi EU:n liikkuvuuspaketin johdosta on ilmeistä, että tavaraliikennelupien vuosivalvontaa ei voi lopettaa vaan siitä tulee säätää liikennepalvelulaissa. Muuten EU:n liikennepaketin mukaisia raportointivelvollisuuksia ei voida täyttää.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Iiro Lehtonen	Ari Herrala
toimitusjohtaja	johtava asiantuntija