8.1.2019

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 157/2018 vp). Esitys on lakihankkeen kolmas vaihe, ja sillä on tarkoitus täydentää liikenteen palveluista annetun lain kokonaisuutta. Lisäksi esityksellä muutettaisiin ajokorttilakia, ilmailulakia, laiva-apteekista annettua lakia, laivaväen lääkärintarkastuksista annettua lakia sekä laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamis-järjestelmästä annettua lakia. Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry on saanut kutsun asiassa asiantuntijana kuultavaksi ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

SKAL ottaa lausunnossaan kantaa liikennepalvelulakia koskevaan muutosesitykseen, erityisesti koskien kuljettajien ammattipätevyyttä ja ajo- ja lepoaikoja koskevaa tilaajavastuuta.

Laki liikenteen palveluista on erittäin suuri kokonaisuus. SKAL pitää hyvänä sitä, että liikenteen palveluista annettuun lakiin esitetään tehtäväksi teknisiä muutoksia niin, että sen pykälänumerointi muuttuu juoksevaksi. SKAL on kuitenkin samaa mieltä perustuslakivaliokunnan kanssa siinä, että lain aiemmissa vaiheissa esitettyjä pykäläkohtaisia perusteluja on jatkossa vaikea löytää. Tämä on vieläkin vaikeampaa, kun myös pykälien otsikointia muutetaan. Valitettavaa on myös, että perustelut kokonaisuudessaan ovat sekavat, eikä lausuntojen perusteella itse pykäliin tehtyjä muutoksia ole kaikilta osin huomioitu yleisperusteluissa.

SKAL pitää erittäin hyvänä, että esityksessä ei ole mukana lausuntokierroksella olleita paikantamisvelvollisuuksia, jotka olisivat kohdistuneet mm. tavara- ja henkilöliikenneluvan haltijoihin. Samoin on hyvä, että sähköistä rahtikirjaa koskevat asiat erotettiin omaksi esityksekseen.

Tieliikenteen ammattipätevyydet

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. Suomessa on otettu käyttöön koulutuksen ja kokeen sisältävä malli ja nopeutetun koulutuksen malli.

SKAL on pitkään yhdessä muiden toimijoiden kanssa esittänyt molempien vaihtoehtoisten tapojen käyttöönottoa Suomessa, ja SKAL kannatti liikennepalvelulain toisen vaiheen yhteydessä pelkän kokeen sisältävää mallia. Kuten esityksen perusteluissakin todetaan, EU:n komission 23.3.2018 antamassa vastauksessa MEP Merja Kyllösen tekemään kirjalliseen kysymykseen vahvistetaan mahdollisuus käyttää samassa jäsenvaltiossa sekä koulutuksen ja kokeen sisältävää mallia että pelkän kokeen sisältävää mallia.

SKAL kannattaa lämpimästi koemallin käyttöönottoa ja tämän esitysluonnoksen mukaan Suomessa otettaisiinkin käyttöön kaikki mahdolliset perustason ammattipätevyyden suorittamistavat. SKAL siis kannattaa vahvasti tätä esitystä, mutta toteaa kuitenkin, että koemallin käyttöönotto vaatii vielä käytännön toteutustapojen selvittämistä.

SKAL:n saamien tietojen mukaan puolustusvoimat suhtautuu myönteisesti koemalliin ja voisi selvittää sen käyttöön ottamista omassa kuljettajakoulutuksessaan. Näin ollen puolustusvoimia koskevat säädökset on hyvä saada voimaan mahdollisimman pian esityksen mukaisessa muodossa, vaikka lopullinen soveltaminen tapahtuisikin puolustusvoimissa vasta myöhemmin. Tämä helpottaisi puolustusvoimien tarpeisiin koulutettujen kuljettajien osaamisen ylläpitoa mahdollisissa valmiuteen liittyvissä tilanteissa. Samalla parannettaisiin puolustusvoimissa kuljettajakoulutuksen saaneiden työllistymistä heti varusmiespalveluksen jälkeen ja siten helpotettaisiin kasvavaa kuljettajapulaa.

Muilta osin on hyvä, että koemallia koskevat säädökset tulevat voimaan vasta myöhemmin. Edellä esitettyyn viitaten on kuitenkin välttämätöntä viipymättä perustaa eri viranomaisten ja sidosryhmien muodostama työryhmä valmistelemaan kokeiden käytännön toteuttamista. Koska opetus- ja kulttuuriministeriön ja Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymiä koulutuskeskuksia ja koejärjestelyitä koskevilla säännöksillä on heijastusvaikutuksia toisiinsa, työryhmässä tulee myös käsitellä nämä molemmat kokonaisuudet samanaikaisesti. Yhteismitallisuus laadun ja luotettavuuden samoin kuin tasapuolisten toimintaedellytysten mahdollistaminen tulee varmistaa näiden kahden järjestelmän osalta.

Kuorma- ja linja-auton kuljettajien perustason ammattipätevyyden saavuttamiseksi tai perustason ammattipätevyyskokeeseen osallistumiseksi suoritettavassa riittävän pitkäkestoisessa koulutuksessa oleville hyväksymisasiakirjan antamisen ja kokeen jakamisen mahdollisuuksia on supistettu.

Hyväksymisasiakirjan saamista kokeeseen valmistavaan koulutukseen tulee selventää siten, että se on mahdollista myös Liikenne- ja viestintäviraston hyväksymien kouluttajien antamassa, vaatimukset täyttävässä koulutuksessa. SKAL katsoo, että koemallin mukaisia kokeita tulee olla saatavilla kaikille ja niihin on voitava kaikissa tapauksissa valmentautua työssä oppimalla.

Työryhmätyössä on varmistettava, että kuljettajien ammattipätevyyden edellytyksenä oleva perusosaamistaso ei laske, suoritetaanpa perustason ammattipätevyys millä tavalla ja minkä toimivaltaisen viranomaisen järjestelmässä tahansa. On huolehdittava siitä, että kaikissa koulutuskeskuksissa on riittävä osaaminen, jonka perusteella ne hallinnosta riippumatta voivat hyödyntää kaikkia koulutuksen toteutusmahdollisuuksia.

Samassa työryhmässä olisi hyvä käsitellä ne kansalliset muutostarpeet ja toteutustavat, joilla 18.4.2018 annettu direktiivi 3028/645/EU (maanteiden tavara- ja henkilöliikenteeseen tarkoitettujen tiettyjen ajoneuvojen kuljettajien perustason ammattipätevyydestä ja jatkokoulutuksesta annetun direktiivin 2003/59/EY ja ajokorteista annetun direktiivin 2006/126/EY muuttamisesta) saatetaan kansallisesti voimaan.

Ammattipätevyyden pykäläkohtaiset kommentit

II osa 3 luku 33 § Poikkeukset suoritettaessa perustason ammattipätevyys ammatillisen koulutuksen yhteydessä

Pykälässä säädettäisiin poikkeuksesta kuljettaa ajoneuvoa ilman ammattipätevyyttä ja suorittaa kokeet vaiheittain. SKAL pitää tärkeänä, että jatkossakin kaikilla koulutuskeskuksilla on mahdollisuus riittävän pitkäkestoisissa ja laajoissa koulutuskokonaisuuksissa hyödyntää työharjoittelu yrityksissä myöntämänsä hyväksymisasiakirjan turvin.

Liikennepalvelulain toisen vaiheen hallituksen esityksen perusteluissa viitattiin mm. ammattipätevyysdirektiivin tekstiin, jossa poikkeus sallitaan vähintään kuusi kuukautta ja enintään kolme vuotta kestävän ammatillisen kuljettajakoulutuksen yhteydessä. Aiemmin lausunnolla olleessa hallituksen esitysluonnoksessa esitettiin, että tämä koskisi jatkossa laajemmin kaikkia koulutusta antavia tahoja. Jo hyväksytyssä liikennepalvelulain muutoksessa viitataan lakiin tutkintojen ja muiden osakokonaisuuksien viitekehyksestä (93/2017). Edellä kerrotussa tämän muutoksen perusteluissa todettiin virheellisesti, että toistaiseksi tällaiseksi ammatilliseksi koulutukseksi 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 esittää, että pykälän 1 momentin teksti muutettaisiin sisällöltään toisen vaiheen luonnoksen mukaiseen muotoon:

33 §
Kuorma- ja linja-auton kuljettajan ammattipätevyyden suorittaminen ammatillisen koulutuksen yhteydessä

Perustason ammattipätevyyskoulutukseen sisältyvä teoriakoe ja perustason ammattipätevyyskoe voidaan suorittaa vaiheittain ***vähintään kuusi kuukautta ja enintään kolme vuotta kestävän opetus- ja kulttuuriministeriön tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvalla tai muuten annettavan ammatillisen kuljettajakoulutuksen yhteydessä*** ~~***tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksestä annetun lain (93/2017) 1 §:ssä tarkoitetun tutkinnon tai osaamiskokonaisuuden suorittamisen sisältävässä ammatillisessa koulutuksessa, jonka kesto on vähintään kuusi kuukautta ja enintään kolme vuotta.***~~

– – – –

II osa 3 luku 35 § Kuorma- ja linja-autonkuljettajan koulutuskeskukset

SKAL pitää hyvänä, että pääesikunnalle annetaan mahdollisuus hyväksyä koulutuskeskuksiksi Puolustusvoimien kuljettajaopetusta järjestävät Puolustusvoimien yksiköt.

Samoin SKAL pitää hyvänä sitä, että Liikenne- ja viestintäviraston hyväksymien koulutuskeskusten vaatimustasoa ei laskettu, vaan säilytettiin edellytys autokoululuvasta kuorma- tai linja-auton tai niiden ajoneuvoyhdistelmien ajo-oikeuden saamiseksi annettavaan kuljettajaopetukseen.

V osa 1 luku 193 § Tieliikenteen ammattipätevyysdirektiivissä tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset

SKAL pitää hyvänä esityksen sisältävää toimivaltaisten viranomaisten kolmijakoa Liikenne- ja viestintäviraston, opetus- ja kulttuuriministeriön (ml. Opetushallitus) ja pääesikunnan (ml. Puolustusvoimat) kesken, jotta tässä vaiheessa ei tulisi lisää sekavuutta viranomaisvastuiden osalta.

Olisi kuitenkin hyvä, että edes saman viranomaisen vastuulla olevat samankaltaiset kuorma- ja linja-autonkuljettajan ammattipätevyyteen liittyvät tehtävät hoidettaisiin yhdenmukaisella tavalla ja ennen kaikkea viranomaisten vastuita koskevat asiat ovat lainsäädännössä yhdessä paikassa. Nyt esityksen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston vastuulla olevia kokeita hoidettaisiin kahdella eri tavalla ja niistä säädetään eri paikoissa. Perustason ammattipätevyyskoulutukseen sisältyvien kokeiden järjestämisestä säädetään 193 §:ssä ja perustason ammattipätevyyskokeen suorittamisen järjestämisestä 37 §:ssä. Tällaista kahtiajakoa ei voi pitää perusteltuna.

193 §:n 4 momentti koskee perustason ammattipätevyyskoulutuksen ja jatkokoulutuksen sekä perustason koulutukseen liittyvän teoriakokeen järjestämistä ja valvontaa. Tehtävät voidaan nykytilaa vastaavasti hoitaa hankkimalla palvelut noudattaen, mitä kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä annetussa laissa (535/1998) säädetään kuljettajantutkintotoiminnan hoitamisesta palvelutehtävänä. 193 §:n 5 momentti puolestaan koskee Liikenne- ja viestintäviraston hyväksymiä uuden laajemman perustason ammattipätevyyskokeen järjestäjiä, joissa ei ole vastaavaa edellytystä hankinnalle kuin perustason ammattipätevyyskoulutukseen sisältyvien suppeampien teoriakokeiden osalta 4 momentissa.

SKAL esittää, että 4 ja 5 momentit yhdistetään siten, että molempien kokeiden järjestäminen Liikenteen turvallisuusviraston osalta tapahtuu samojen periaatteiden mukaisesti, tai ainakin niin, että toimijoiden vaatimustaso on samanlainen ja yhtä selkeästi määritelty.

Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi perustason ammattipätevyyskoulutukseen sisältyvien kokeiden ja perustason ammattipätevyyskokeen järjestämisestä ja valvonnasta sekä niitä koskevien todistusten antamisesta muiden kuin opetus- ja kulttuuriministeriön luvalla toimivien ja puolustusvoimien kouluttamien osalta. Se voisi siis järjestää tehtävien hoitamisen kuljettajantutkintotoiminnan yhteydessä tai siitä erillään hankkimalla tarvittavat palvelut noudattaen, mitä kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä annetussa laissa säädetään kuljettajantutkintotoiminnan hoitamisesta palvelutehtävänä.

Kuten esityksen perusteluissa on todettu, koevaihtoehdon kokeiden suorittajia tulisi kohdella yhdenvertaisesti riippumatta siitä, millä hallinnonalalla he kokeen suorittavat. Kaikkinensa ammattipätevyyskoulutuksen ja kokeiden valvontaa pitää tehostaa nykyisestä ja valvonnan toteuttamiseen tulee osoittaa riittävät ammatilliset, taloudelliset ja henkilöresurssit.

Ajo- ja lepoaikoja koskeva tilaajavastuu

VI OSA 2 luku Rangaistussäännökset

267 § Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkominen

Liikennepalvelulain toisen vaiheen perusteluissa oli monin paikoin mainittu, että liikennepalvelulakiin tuotaisiin aiemmin tieliikennelaissa (267/1981) olleet säännökset tieliikenteen sosiaalilainsäädännöstä ja tieliikenteen valvontalaitteista sellaisinaan. Vaikka yksityiskohtaisissakin perusteluissa VI osan 2 luvun 6 §:n kohdalla mainittiin, että 105 a § siirretään sisällöltään sellaisenaan niin 4 momentin tilaajavastuuta ajo- ja lepoajoista ei kuitenkaan lain 6 §:ssä ole. SKAL pitää säännöstä erittäin tarpeellisena ja esittää, että aiempi tieliikennelain 105 a §:n 4 momentti tuodaan liikennepalvelulain VI osan 2 luvun 267 §:ään seuraavasti:

267 §
Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön rikkominen

– – –

Kun kuljetuksen suorittaja on ilmoittanut tai kun olosuhteista muutoin selvästi ilmenee, että kuljetussopimuksen mukaisen aikataulun noudattamisella rikotaan tahallisesti 1 momentissa mainittuja ajoaikoja, taukoja tai lepoaikoja koskevia säännöksiä, mutta aikataulun laatinut tästä huolimatta edellyttää kuljetuksen tapahtuvan niin, että näitä säännöksiä ei voida noudattaa, aikataulun laatija tai tämän edustaja tuomitaan 1 momentin mukaisesti. Aikataulun laatijaksi katsotaan myös se, joka on aikataulua laatimatta muutoin edellyttänyt määrättyä toimitusaikaa.

SKAL:in tietojen mukaan oikeusministeriö olisi edellyttänyt tämän kohdan poistamista vedoten siihen, että asia tulisi hoidettua yllytysrikoksen kautta. SKAL on vahvasti eri mieltä. Yhä edelleen rangaistavuuteen tulee riittää se, että olosuhteista muutoin selvästi ilmenee, että kuljetussopimuksen mukaisen aikataulun noudattamisella rikotaan tahallisesti ajoaikoja. Tällöin ei ole kyse yllytysrikoksesta, mutta aiemmin aikataulun laatija silti tuli tuomita tieliikennelain 105 a §:n mukaisesti, ja näin pitäisi menetellä jatkossakin.

SKAL pyysi asiasta lausunnon OTT, rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvaselta (liite). Lausunnon mukaan liikennepalvelulain VI osan 2 luvun 267 § nykyisessä muodossaan tarkoittaa tilaajan vastuun poistamista kaikesta kuljetusreittien aikataulujen suunnittelusta, johon tilaaja yleensä vahvasti osallistuu. Jatkossa vastuun kantaa yksin rahdinkuljettaja, syyllisen jäädessä rankaisematta. Lisäksi SKAL:n saamien tietojen mukaan poliisi ei tule näitä jatkossa valvomaan lainkaan, koska asiasta ei ole säädetty erityislainsäädännössä. Toisin sanoen yllytysrikokseen vetoaminen vesittää lain valvonnan sekä sanktiot.

Lisäksi SKAL esittää, että myös lievät ajo- ja lepoaikojen rikkomukset on saatava tieliikennelain muutoksessa esitetyn hallinnollisen maksun piiriin, vaikka ne siirretäänkin tieliikennelaista liikenteen palvelulakiin.

Varautumisvelvoite

SKAL kannattaa esitystä asettaa varautumisvelvoite suurimmille tavaraliikenneluvan haltioille. Säädöksen perusteissa kuvattu riskipohjainen varautumisvelvoite tukee yritysten toimintavarmuuden ja toiminnan jatkuvuuden varmistamista arjen häiriöistä aina valmiuslain tarkoittamiin poikkeusoloihin asti. Varautumisvelvoitteen asettaminen samanmuotoisena lentoliikenteeseen, raideliikenteeseen, kaupunkiraideliikenteeseen ja maantieliikenteeseen tukee logistisen järjestelmän varautumisen kokonaisuutta. Varautumisvelvoite tulisi asettaa myös vastaavankokoisille rekisteröitymisvelvoitteen piiriin kuuluville kuljetusyrityksille.

Yritysten varautumisvelvoitteen rinnalle tulee asettaa kullekin vastuuviranomaiselle velvoite selvittää ja valmistella vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen edellyttämät nykyisten säädösten muutostarpeet (”joustot”), joilla tuettaisiin toiminnan harjoittajien toimintaedellytyksiä näissä muuttuneissa olosuhteissa. Tämä pitäisi sisällyttää velvoittavana säädöksen perusteisiin. Esimerkkinä tästä poikkeusoloja varten valmisteltu ajo- ja lepoaikoja koskeva poikkeuslaki, joka sallisi normaalioloja pidemmät ajoajat.

Liikenteen turvallisuusvirastolle pitää asettaa velvoite toimivaltaisena viranomaisena valmistella varautumiseen liittyvät määräykset yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusorganisaation logistiikka-alan poolien kanssa. Tällöin estetään mahdollinen päällekkäisyys ja ristiriitaisuus varautumiseen liittyvissä valmisteluissa.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Iiro Lehtonen	Ari Herrala
toimitusjohtaja	johtava asiantuntija