Liikenne- ja viestintäministeriö

[k](mailto:k)irjaamo@lvm.fi

[liikennekaari@lvm.fi](file:///C:\Users\takalah\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary%20Internet%20Files\Content.Outlook\32GHQS1D\liikennekaari@lvm.fi)

Lausuntopyyntö 27.04.2017 (LVM/905/03/2017)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on pyytänyt Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen lausuntoa otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta. Lausuntoa on pyydetty lähetteen mukaan myös Uudenmaan ELY-keskukselta. ELY-keskukset antavat esitysluonnoksesta yhteisen lausunnon.

Nyt lausunnolla oleva esitys on toinen osa ns. liikennekaarihanketta, jolla toteutetaan hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Ensimmäinen vaihe lakiesityksestä on jo hyväksytty eduskunnassa, joka nimesi liikennekaaren *liikenteen palveluista annetuksi laiksi*. Tässä toisessa osassa lakikokonaisuutta täydennettäisiin lentoliikenne-, merenkulku- ja raideliikenneosioilla kattamaan kaikki liikennemuodot. Näiden täydennyksien myötä liikenteen palvelumarkkinakokonaisuutta voitaisiin tarkastella helpommin kokonaisuutena. Samalla helpottuisi sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden ja toimijoiden tasapuolisten toimintaedellytysten arviointi.

Lakiesityksen tavoitteiden toteuttaminen edellyttää tietojen avaamista ja asiointia, joka tapahtuisi avointen rajapintojen kautta. Tämän pääosin täysin uuden sääntelyn ehkä keskeisin uudistus olisi yhteinen liikenneasioiden rekisteri, joka sisältäisi tietoa mm. liikenneluvista, liikennevälineistä sekä liikenteen henkilöluvista (mm. ajokortit, ammattipätevyydet). Tietosisällön lisäksi esityksessä säänneltäisiin tietojen säilytysajoista ja niiden luovuttamisen pelisäännöistä.

ELY-keskukset pitävät esitettyä lakikokonaisuutta erittäin laajana ja kunnianhimoisena hankkeena. Lakiesityksen laajuuden ja monitahoisuuden vuoksi säännösten luettavuuteen ja selkeyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tässä vaiheessa esitysluonnos ei vielä kaikilta osiltaan täytä näitä tavoitteita. ELY-keskukset kommentoivat seuraavassa muutamia esitysluonnoksen (lähinnä tieliikenteeseen) liittyviä kohtia, joihin LVM:n toivotaan kiinnittävän huomiota esitysluonnoksen jatkovalmistelussa.

Joukkoliikennettä koskevat huomiot

Liikennekaaren hyväksytyssä 1. vaiheessa säädetään, että kutsujoukko- ja reittiliikenneluvista luovutaan. Niiden sijaan tulisi ilmoitusvelvollisuus 60 vuorokautta ennen liikenteen aloittamista sekä muutoksia ja lakkautuksia tehtäessä. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten nämä tiedot saadaan oikeellisina asiakkaiden ja viranomaisten tietoon luotettavasti, kattavasti ja ajoissa, jotta liikenteen muutoksiin kyettäisiin reagoimaan riittävän nopeasti. Valtioneuvoston asetuksella tulee kiinnittää erityistä huomiota tiedon oikeellisuuteen ja tiedon nopeaan kulkuun. Kyseisen asetuksen nykyinen luonnos ei ole ELY-keskusten mielestä riittävä takaamaan toivottuun tulokseen pääsemistä. Lisäksi tiedon tuottamisen laatua ja häiriöiden hallintaa tulee sanktioida täsmällisesti ja riittävästi, jotta vastuukysymykset olisivat selkeät matkustajille. Esitysluonnoksen mukaiset matkaan liittyvät useat välitys- ja lisäpalvelut tulevat nostamaan matkan kokonaiskustannuksia merkittävästi matkustajalle. Kuitenkin on matkustajan edun mukaista, että näitä lisäpalveluja kehitetään, ei pelkästään kertamatkojen yhteydessä, vaan säännöllisen matkustamisen tarpeet huomioiden.

Liikenteen turvallisuusvirastolle ja Liikennevirastolle esitetään esitysluonnoksessa mittava määrä erilaisia rekisterinpitovelvollisuuksia ja avointen rajapintojen toteuttamistehtäviä. ELY-keskukset korostavat, että toteutuksissa tulee aina varmistaa tiedon saatavuuden ja jakamisen helppous sekä käytettävyys asiakkaille ja muille toimijoille. Tiedon on oltava valtakunnallisesti yhteensopivaa ja helposti jatkojalostettavaa. Lisäksi kaikilla toimivaltaisilla viranomaisilla tulisi olla käytössään yhteisen rajapinnan kautta toimiva liikenteen suunnitteluun sopiva järjestelmä, koska liikenne ei pysähdy yhden viranomaisen rajalle. Hankittavan liikenteen ja markkinaehtoisen liikenteen yhteensovittaminen edellyttää ajantasaista tietoa liikenteen operaattoreista. Liikenteenharjoittajan tulee vastasta tuottamansa tiedon ja informaation oikeellisuudesta sekä tietojen välittämisestä eteenpäin.

Liikenteen turvallisuusvirastolle siirtyy nyt ELY-keskuksilla käytössä oleva VALLU-järjestelmä, jonka käyttö myös joukkoliikennetehtävien hoidossa tulee toistaiseksi turvata. Joukkoliikennetehtävissä toimivat tallentavat sekä hankkimansa sopimusliikenteen että myöntämänsä reittiliikenteen aikataulut VALLU -järjestelmään, josta tiedot siirretään avoimeen matka.fi -järjestelmään sekä eri asiakasinformaatiojärjestelmiin. VALLU käyttää nykyään reitityksen pohjana Digiroad -järjestelmässä ylläpidettäviä ja kaikille avoimia väylä- ja pysäkkitietoaineistoja. Jotta rajapinnasta muokattavaksi haettava tieto on oikein, tulee jonkun huolehtia lähtötietojen oikeellisuudesta ja yhtenäisyydestä, jottei pääse kehittymään useita päällekkäisiä rekistereitä. ELY-keskusten mielestä Liikennevirastolla tulisi olla liikenteen koko valtakunnallista tarjontaa ylläpitävä rekisteri, jota toiset viranomaiset, konsultit sekä operaattorit voisivat hyödyntää liikenteen suunnittelussa ja seurannassa.

Liikennepalveluiden toteuttamisessa ja hallinnoinnissa on tärkeää paitsi esitysluonnoksessa mainittu maakuntien välinen yhteistyö myös maakuntien ja seudullisten viranomaisten ja peruskuntien välinen yhteistyö. Liikennettä tulee suunnitella ja hankkia seudullisena yhteistyönä, jotta kokonaisuudet olisivat tehokkaita ja asiakkaita hyvin palvelevia. Lisäksi lippu- ja maksujärjestelmien tulee olla yhteensopivat, kattaen hyvin laajatkin toiminta-alueet. Mahdollisten eri toimijoiden välisten lippukorvausten täytyy toimia joustavasti ja olla helposti toteutettavissa. Huomioitava on, etteivät tietoliikenneyhteydet ole valtakunnallisesti sillä tasolla, että voitaisiin edellyttää jatkuvassa internetyhteydessä olevia lippu- ja maksujärjestelmiä.

ELY-keskusten mielestä erityistä yhteistyötä vaativat PSA-liikenteen suojakysymykset. Tulkinnat ongelmista täytyy tehdä viranomaisten tiiviillä yhteistyöllä, jotta matkustajapalvelut toimivat koordinoidusti ja hallitusti. Avoimeksi jää se, mitkä ovat viranomaisen keinot tilanteen korjaamiseksi riittävän pikaisesti ja vaikuttavasti, jos markkinaehtoinen liikenne aiheuttaa ongelmia PSA-liikenteelle.

Esitysluonnoksen mukaan Liikennevirasto seuraisi liikenteen toimivuutta ja kattavuutta (kysynnän ja tarjonnan seuranta). Liikenteen turvallisuusvirasto arvioisi puolestaan liikennejärjestelmän toimivuutta ja raportoisi säännöllisesti liikennejärjestelmän tilasta. ELY-keskusten mielestä liikennejärjestelmän toimivuuden arviointi ei kokonaisuudessaan voi kuulua Liikenteen turvallisuusvirastolle, koska se sisältää myös infran toimivuuden arviointia. Keskeinen kysymys on se, miten tiedonsaanti turvataan näissä asioissa ja saadaan toteutettua kohtuullisella työmäärällä ilman, että muut viranomaiset joutuvat panostamaan tähän jo nyt niukkoja resurssejaan.

Maakunnille ehdotetaan esitysluonnoksessa päätösvaltaa julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta lentoliikenteelle. Jos tehtävä siirretään maakunnille, ELY-keskukset katsovat että myös siihen liittyvästä riittävästä rahoituksesta tulee huolehtia.

Liikenteen turvallisuusvirasto myöntää esitysluonnoksen mukaan jatkossakin kansainväliset reittiliikenneluvat, joiden yhteyteen esitetty tarveharkinnan voimaan jääminen herättää kummastusta ELY-keskuksen joukkoliikenneverkostossa. Samoin luvan myöntäminen ensin hakeneelle tuntuu erikoiselta ratkaisulta jo hallintolainkin näkökulmasta.

Kuten ELY-keskukset korostivat jo edellisessä lausunnossaan, asiakkaalle tulisi aina taata mahdollisuus ja varmuus suunnitella arjen kulkemiset eripituisilla aikajänteillä julkisen liikenteen varaan. Yhteiskunnalliset vaikutukset on myös huomioitava, jos kouluun ja työpaikalle pääseminen joukkoliikennettä käyttäen vaikeutuu tai voi jopa loppua kokonaan. Ei riitä, että yksittäisen matkan voi suunnitella mobiilisti tässä ja nyt, vaan esim. koulunkäynnin, toisen asteen opiskelujen tai päivittäisten työmatkojen suunnittelu on oltava mahdollista kuukausien, lukukausien tai lukuvuosien jänteellä. Erityisesti lasten, nuorten ja vanhusten edun toteutumisesta tulee huolehtia ja tarjontatiedon tulee olla saatavilla myös muutenkin kuin mobiilisti.

Taksiliikennettä koskevat huomiot

Ammattimaisuuden määritelmä on siirretty lain ensimmäisestä pykälästä ensimmäiseksi lauseeksi lain II osan 1 luvun 1 §:ään. Kyseinen pykälä koskee henkilöiden ja tavaroiden kuljettamista tiellä ja siinä täsmennetään henkilö- ja tavaraliikenneluvan tarve (1 momentti) sekä poikkeukset luvanvaraisuudesta (2 ja 3 momentit). ELY-keskusten mielestä olisi selkeämpi ratkaisu, että maininta ”tulonhankkimistarkoituksessa korvausta vastaan” lisättäisiin myös taksiliikennettä koskevaan 2. pykälään. Nykyisessä muodossaan esitysluonnoksesta voi saada sen käsityksen, ettei ko. tulonhankkimistarkoitus koske lainkaan taksiliikennettä.

Esitysluonnoksen II osan 1 luvun 2 §:n 2 momentin 3 kohdassa esitetään lisäys, jossa sallittaisiin ilman taksiliikennelupaa harjoitettavaksi henkilöiden kuljettaminen palveluyrityksen hallinnassa olevalla ajoneuvolla, jos kuljetus liittyy koti- tai matkailupalveluihin tai vastaaviin palveluihin, joissa kuljetus on vain pieni osa palveluntarjoajan tarjoamasta palvelukokonaisuudesta. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lain I vaiheesta antaman mietinnön mukaan olisi arvioitava, pitäisikö taksiliikennelupavaatimukseen lisätä jonkinlainen rajanveto sellaista toimintaa varten, jossa henkilöiden kuljettaminen on vain hyvin pieni osa jotain kokonaan muuta palvelukokonaisuutta.

ELY-keskukset huomauttavat, ettei esitysluonnoksen perusteluissa ole mainintaa tällaisen arvioinnin tekemisestä tai tietoja mahdollisesti tehdyn arvioinnin lopputulemasta. On huomattava, että nykyisessä taksiliikennelaissa mukana oleva mainittu poikkeus on perustellusti tehty täysin erilaisista lähtökohdista (kiintiöjärjestelmä, ajovelvoite, päivystys asemapaikalla) eikä vastaavia perusteita ole enää olemassa ensi vuoden heinäkuussa voimaan tulevassa laissa. ELY-keskukset huomauttavat lisäksi, ettei 3 kohdan sanamuoto ole riittävän tarkka ja yksiselitteinen. Erityisesti maininta ”vastaavat palvelut” sekä ilmaisu ”pieni osa” vaativat tässä lisäselvennystä. ELY-keskusten mielestä kaikkien taksiliikennettä harjoittavien tulisi toimia samoilla pelisäännöillä. Varsinkin matkailupalvelualan yritysten kohdalla vapautus taksiliikenneluvan tarpeesta tuntuu tässä kohdin perin erikoiselta, etenkin kun lakikokonaisuus tähtää rajapinta-asiointiin ja tietojen avaamiseen. Nämä vaatimukset eivät esitysluonnoksen mukaan koske sellaista toimintaa, joka on vapautettu liikenneluvan tarpeesta.

Tavaraliikennettä koskevat huomiot

Lakikokonaisuuden I vaiheessa hyväksyttiin tavaraliikenteen luvanvaraisuuden rajan nostaminen 3,5 tonniin. Kevyempää kalustoa koskee hyväksytyn lain mukaan ns. rekisteröintimenettely, jossa yrittäjän on ilmoitettava Liikenteen turvallisuusvirastolle nimensä, y-tunnuksensa (ei koske luonnollisia henkilöitä) ja yhteystietonsa. Lisäksi ajoneuvot on rekisteröitävä luvanvaraiseen käyttöön. ELY-keskukset huomauttivat jo aiempaa lausuntoa antaessaan, että EU:n kehityssuunta on täysin päinvastainen liikennekaarilakiesityksessä kerrottuun nähden ja on todennäköistä, että luvanvaraisuuden rajaa joudutaan säätämään kansallisesti uudestaan alaspäin hyvinkin nopeasti. Tätä lausuntoa laadittaessa EU:n komissio on julkistamassa liikkuvuuspakettia, jossa pakettiautokalustolle esitetään tiukempaa liikennelupavaatimusta kuin mitä Suomessa juuri hyväksyttiin. ELY-keskukset pyytävät jatkovalmistelussa kiinnittämään erityistä huomiota tähän. Pakettiautojen rekisteröintiä koskevan pykälän muuttaminen saattaa olla tarpeen jo valmistelun tässä vaiheessa.

Määritelmien yhtenäisyydestä ja luettavuudesta

Koska lakikokonaisuus tulee kattamaan useita eri liikennemuotoja ja niihin liittyvää sääntelyä, ELY-keskukset pitäisivät perusteltuna koota lain avaavaan määritelmät -pykälään kaikki EU-tason ja kansalliset säädökset, joihin esityksessä viitataan. Vähintäänkin kyseiseen pykälään olisi koottava kaikki ne säädökset, joihin kohdistuu muutoksia ja joista esitysluonnoksessa käytetään vakiintunutta lyhennettä. Esitysluonnoksen IV osan 1 luvun 7 §:n otsikkoon ja 8 §:n sisältöön esitetään toimituksellisia muutoksia, joissa EU-asetusten koko nimen sijasta käytettäisiin vakiintunutta lyhennettä. Muutoksia perustellaan sillä, että asetuksen koko nimi ja lyhenne käyvät ilmi jo aiemmin esityksessä. Mainituissa tapauksissa EU:n kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevan asetuksen koko nimi käy ilmi II osan 4 luvun 1 §:stä, jossa on määritelmät koskien tieliikenteen sosiaalilainsäädäntöä ja yrittäjäkuljettajan työaikaa. EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen osalta viitataan II osan 1 luvun 12 §:ään, jossa säädetään tavarankuljetuksen tilaajan selvitysvelvollisuudesta. Tulevan lain laajuudesta ja rakenteesta johtuen olisi perusteltua lisätä muutosten kohteena olevat säädökset kootusti lakikokonaisuuden alkuun lain luettavuuden ja ymmärrettävyyden parantamiseksi.

Esitysluonnoksessa perustellaan henkilö- ja toiminnanharjoittajalupakäsitteiden tuomista lakiin mm. sillä, että kokoavien käsitteiden avulla pyritään parantamaan lakitekstin luettavuutta. Em. uusien käsitteiden käyttöönotto on kannatettava uudistus. Esitysluonnoksen mukaan, ”*kun säädetään menettelyistä, jotka koskevat kaikkia näitä lupia, lain luettavuutta parantaa, kun kokonaisuus voidaan kuvata yhdellä käsitteellä. Kun luvat kootaan yhteen lakiin päästään myös samalla varmistamaan, että lupiin liittyvät hallinnolliset menettelyt ovat yhdenmukaiset niiltä osin kuin poikkeaville menettelyille ei ole erityisiä perusteluja*”. Viitaten esitysluonnoksessa todettuun, ELY-keskukset pitävät perusteltuna, että esitysluonnosta tarkastellaan vielä myös siltä osin, kuin kyse on käsitteiden ”ammattimainen liikenne”, ”luvanvarainen liikenne” ja ”kaupallinen tavarankuljetus” käyttämisestä. ELY-keskukset ehdottavatkin, että vastaavaa termien yhdenmukaistamista suoritetaan myös em. käsitteiden kohdalla ainakin niiden lainkohtien osalta, jotka liittyvät tavara-, joukko- ja taksiliikennelupiin.

Mitä tulee laissa säädettyihin eri lupiin liittyvien hallinnollisten menettelyjen yhdenmukaistamistavoitteeseen, toiminnan ennakoitavuuden ja laadun parantamistavoitteeseen sekä asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun tavoitteeseen, ELY-keskukset esittävät, että em. pyrkimykset huomioitaisiin mm. myös luvan myöntämiselle asetettavien edellytysten osalta siinä määrin kuin eri lupien erityispiirteet sen mahdollistavat. Luvanhakijan ja hakijaa edustavan tai sen toiminnasta vastaavan henkilön hyvämaineisuus on hyvin monen eri luvan myöntämisen edellytys. ELY-keskukset ovat jo lain I vaiheen käsittelyn yhteydessä tuoneet esiin liikennelupiin liittyvään hyvämaineisuusvaatimukseen ja sen määrittelyyn liittyvät korjaustarpeet.

Hyvämaineisuudesta

Lain II osan 1 luvun 6 §:n osalta ELY-keskukset viittaavat Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen liikenne- ja viestintävaliokunnalle marraskuussa 2016 antamaansa lausuntoon ja LVM:n siihen antamaan vastaukseen. Mainitussa lainkohdassa määritellään liikennelupien osalta luonnollisen henkilön hyvä maine. LVM:n vastauksen mukaan viimeisen viiden vuoden aikana mistä tahansa teosta saadun vankeusrangaistuksen sisällyttämistä lakiin hyvämaineisuuden vaarantavana seikkana voitaisiin pitää ”ne bis in idem” -periaatteen vastaisena. ELY-keskukset huomauttavat, että kaksoisrangaistavuuden periaate ei tule tässä tapauksessa sovellettavaksi, kuten kaikki kansalliset hallinto-oikeudet ja KHO sekä myös EY:n tuomioistuimet ovat toistuvasti todenneet. LVM:n vastaus ei siten tässä kohdin perustu tosiasioihin.

ELY-keskukset huomauttavat lisäksi, että nyt lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa ainakin rautatieliikenteen harjoittamiseen oikeuttavan toimiluvan, kaupunkiraideliikenteen harjoittamista koskevan ilmoituksen ja lentoliikenteen harjoittamiseen oikeuttavan liikenneluvan yhtenä edellytyksenä on hakijan hyvämaineisuus. Liikkeenjohtotehtäviin määrätty tai toimintaa johtava henkilö ei esitysluonnoksen mukaan täytä hyvämaineisuuden vaatimusta, jos hänet on tuomittu viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana vankeusrangaistukseen tietyistä erikseen määritellyistä teoista. Rautatie- ja kaupunkiraideliikenteen harjoittamisen osalta hyvämaineisuuden vaarantumisesta on myös säädetty siten, että vankeus- ja sakkorangaistukset on mainittu erikseen ja niitä tarkastellaan toisistaan poikkeavilla ajanjaksoilla.

Koska lain jo hyväksytty II osan 1 luvun 6 § on omiaan johtamaan pelkästään yleisen oikeustajun perusteella vaikeasti perusteltavissa oleviin käytännön tilanteisiin, ELY-keskukset esittävät, että liikenneluvan hakijan ja liikenteestä vastaavan henkilön hyvämaineisuutta koskevat säädökset otetaan uudelleen käsiteltäväksi lain II vaiheen valmistelun yhteydessä. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on avattu, mitä muutoksia pykälään on haluttu tehdä. On kuitenkin todettava, etteivät perustelut ja säännöksen teksti vastaa toisiaan kaikilta osin. Pykälän yksiselitteisyyden ja riidattoman tulkinnan mahdollistamiseksi sanamuotoa tulisi täsmentää esimerkiksi seuraavasti:

*3) hänet on kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana tuomittu 1 tai 2 kohdassa tarkoitetusta teosta vankeusrangaistukseen taikka hänet on tuomittu tai hänelle on määrätty kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana 1 tai 2 kohdassa tarkoitetusta teoista yhteensä vähintään neljä sakkorangaistusta tai muuta seuraamusta.*

Samalla ELY-keskukset esittävät, että valmistelun yhteydessä otetaan uudelleen käsittelyyn myös lain II osan 1 luvun riskiluokitusta koskeva 11 §. Tästä kommentoidaan tarkemmin jäljempänä lausunnossa.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus antoi lakiesityksen I vaiheesta lausunnon liikenne- ja viestintävaliokunnalle 10.11.2016. Valiokuntakäsittelyn yhteydessä LVM antoi mainitun lausunnon johdosta valiokunnalle vastauksen 27.1.2017. ELY-keskus sai tiedon vastauksesta vasta valiokunnan mietinnön valmistuttua huhtikuussa 2017. ELY-keskus ei siten ole saanut valiokuntakäsittelyn aikana mahdollisuutta kommentoida LVM:n vastausta tai täsmentää lausuntoaan niiltä osin, kun siihen annetun vastauksen perusteella olisi ollut tarvetta.

Esitysluonnoksen II osan 1 luvun 1 §:n sanamuotoon liittyen ELY-keskukset toteavat LVM:n antamaan vastaukseen viitaten, että linkki EU:n tavaraliikennelupa-asetuksesta ja EU:n kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevasta asetuksesta EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksessa tarkoitettuun lupaan ei edelleenkään ole selkeä. Koska LVM näkee asian kuitenkin toisin, asiassa ei liene epäselvyyttä. LVM:n vastauksen mukaan lain II osan 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetaan henkilöliikenneluvalla EU:n kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevan asetuksen mukaista joukkoliikenteen yhteisölupaa ja tavaraliikenneluvalla EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen mukaista tavaraliikenteen yhteisölupaa.

Henkilö- ja tavaraliikenneluvan myöntämisestä

ELY-keskukset huomauttavat, että jo hyväksyttyyn lain I vaiheen säädöstekstiin on jäänyt edelleen 3 §:n 2 momentin 1 kohtaan virheellinen viittaus henkilöliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamista koskeviin vaatimuksiin. Kyseessä ovat maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamista koskevat vaatimukset, eivät henkilöliikenteen. Saman lainkohdan 1 momentin 6 kohta ja 2 momentin 5 kohta (vastaavasti myös 4 §:ssä säädetyt taksiliikenneluvan myöntämisen edellytyksessä säädetyt 1 momentin 7 kohta ja 2 momentin 6 kohta) edellyttävät ELY-keskusten mielestä uudelleen muotoilua. Kyseessä on vaatimus, jonka mukaan luvanhakija ei saa olla ”*lainvoimaisella tuomiolla todettu syylliseksi tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta tehtyyn työsuhteeseen perustuvien, määrältään ja perusteeltaan selvien saatavien maksamisen laiminlyöntiin kahden viimeisimmän vuoden aikana.”* ELY-keskuksille on epäselvää, mitä tällaiset lainvoimaiset tuomiot ovat. Nyt voimassa olevassa tavaraliikennelaissa (8 § 1 momentti 6 kohta) ja joukkoliikennelaissa (19 § 1 momentti 6 kohta) puhutaan laiminlyönneistä, ei tuomioista.

Edelleen saman lainkohdan 3 momentin osalta ELY-keskukset viittaavat liikenne- ja viestintävaliokunnalle annettuun lausuntoon ja LVM:n siihen antamaan vastaukseen. Vastauksen mukaan ko. kohta koskien oikeushenkilön liikenteestä vastaavaa henkilöä on identtinen voimassa olevien tavara- ja joukkoliikennelain vastaavien lainkohtien kanssa. Tämä on totta, mutta koska lainkohdan 1 momentin 1 ja 2 kohdat eivät järjestyksensä osalta enää vastaa em. voimassaolevien lakien vastaavia kohtia, säädös hyväksytyssä muodossaan johtaa siihen, että oikeushenkilön liikenteestä vastaavan henkilön ei tarvitse esim. olla täysi-ikäinen.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tavaraliikennelaki 8 §** | **Joukkoliikennelaki 19 §** | **Laki liikenteen palveluista II osa, 1 luku, 3 §** |
| Liikennelupa myönnetään hakijalle:  1) joka täyttää EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 4 ja 6–8 artiklassa säädetyt luvanvaraista tavarankuljetusta ammatikseen harjoittavaa koskevat vaatimukset;  2) joka on täysi-ikäinen ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole holhoustoimesta annetun lain [(442/1999) 18 §:n](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990442) nojalla rajoitettu ja jolle ei ole mainitun lain 8 §:n 1 momentin nojalla määrätty edunvalvojaa; | Joukkoliikennelupa myönnetään hakijalle:  1) joka täyttää EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 4 ja 6–8 artiklassa säädetyt maanteiden henkilöliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamista koskevat vaatimukset;  2) joka on täysi-ikäinen ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole holhoustoimesta annetun lain [(442/1999) 18 §:n](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990442) nojalla rajoitettu ja jolla ei ole saman lain 8 §:n 1 momentin nojalla määrättyä edunvalvojaa; | Liikenteen turvallisuusvirasto myöntää hakemuksesta henkilöliikenneluvan ja tavaraliikenneluvan luonnolliselle henkilölle:  1) joka on täysi-ikäinen, jonka toimintakelpoisuutta ei ole holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 18 §:n nojalla rajoitettu ja jolle ei ole saman lain 8 §:n 1 momentin nojalla määrättyä edunvalvojaa;  2) joka täyttää EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 4 ja 6-8 artiklassa säädetyt maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamista koskevat vaatimukset; |
| Liikennelupa myönnetään myös EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 6 ja 7 artiklan sekä tämän pykälän 1 momentin 3 ja 4 kohdan vaatimukset täyttävälle oikeushenkilölle, jonka liikenteestä vastaava henkilö täyttää mainitun asetuksen 4, 6 ja 8 artiklassa säädetyt vaatimukset sekä tämän pykälän 1 momentin 2 ja 5 kohdan edellytykset. | Joukkoliikennelupa myönnetään EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 6 ja 7 artiklan ja tämän pykälän 1 momentin 3, 4 ja 6 kohdan vaatimukset täyttävälle oikeushenkilölle, jonka liikenteestä vastaava henkilö täyttää mainitun asetuksen 4, 6 ja 8 artiklassa säädetyt vaatimukset sekä tämän pykälän 1 momentin 2 ja 5 kohdan edellytykset. Lisäksi hakijana olevan yrityksen toimitusjohtajan ja vastuunalaisten yhtiömiesten tulee olla 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyvämaineisia. | Sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, henkilö- ja tavaraliikenneluvan myöntämisen edellytyksenä on, että luvanhakijan nimeämä liikenteestä vastaava henkilö täyttää 1 momentin 2 ja 5 kohdan edellytykset. Lisäksi luvan hakijana olevan yrityksen toimitusjohtajan ja vastuunalaisten yhtiömiesten on oltava 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyvämaineisia. |

On huomattava, että oikeushenkilön liikenteestä vastaavan henkilön tulee osoittaa vakavaraisuutensa. Näin on, koska laki hyväksytyssä muodossaan edellyttää, että henkilö täyttää EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 4 ja 6-8 artiklassa säädetyt vaatimukset, joka siis sisältää 7 artiklassa säädetyn vakavaraisuusvaatimuksen. ELY-keskukset esittävät edellä kuvattua viittausvirhettä korjattavaksi.

Taksiliikenneluvan myöntämisestä

ELY-keskukset huomauttavat, että lainkohdan 1 momentin 3 kohta ja 2 momentin 2 kohta, jossa säädetään luvanhakijan aiemman luvan peruuttamisen vaikutuksista uuden luvan myöntämiseen, poikkeavat toisistaan. Luonnollisen henkilön osalta viitataan henkilön tässä laissa tarkoitettuun lupaan ja oikeushenkilön osalta liikennelupaan. Huomioiden, että laissa säädetään laajasti kaikista liikennemuodoista ja suuresta määrästä erilaisia lupia, on perusteltua, että toisistaan poikkeavia muotoiluja joko perustellaan esityksessä tai korjataan vastaamaan toisiaan.

ELY-keskukset huomauttavat, että lainkohdan 3 momentti hyväksytyssä muodossaan mahdollistaa sen, että oikeushenkilön taksiliikenneluvasta vastaavan henkilön ei tarvitse olla täysi-ikäinen. Henkilö voi myös olla holhouksenalainen tai liiketoimintakiellossa. Ko. momentin mukaan liikenteestä vastaavan täytyy täyttää ainoastaan hyvämaineisuuden vaatimus.

Liikenteestä vastaava henkilö

Lainkohdan osalta ELY-keskukset viittaavat liikenne- ja viestintävaliokunnalle annettuun lausuntoon ja esittävät, että jo hyväksytyn lain II luvun 1 osan 1 luvun 5 § otetaan uudelleen arvioitavaksi siltä osin kuin kyse on siitä, millä edellytyksillä sama henkilö voidaan hyväksyä kahden tai useamman oikeushenkilön liikenteestä vastaavaksi.

ELY-keskukset ehdottavat pykälän 1 momentin jälkimmäistä virkettä poistettavaksi ja korvattavaksi nykyisen tavaraliikennelain 16 § säädöksillä. Lisäksi säädöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että mainittu 16 §:n mukainen rajoitus koskee vain tavara- ja henkilöliikenneluvan haltijoita. EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 4 artiklan mukaan yrityksen on nimettävä vähintään yksi hyvämaineinen ja ammatillisesti pätevä liikenteestä vastaava henkilö, joka johtaa tosiasiallisesti ja yhtäjaksoisesti yrityksen kuljetustoimintoja, ja jolla on tosiasiallinen yhteys yritykseen tai on yritys itse (luonnollinen henkilö luvanhaltijana) ja jonka asuinpaikka on yhteisössä.

Liikenteenharjoittaja-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan liikenteestä vastaava voi hoitaa tehtävää tarvittaessa sopimuksen nojalla valtuutettuna. Tällöin yritysten, joiden liikenteestä henkilö on vastuussa, lukumäärää on rajoitettu samoin kuin yritysten käytössä olevien ajoneuvojen määrälle on säädetty enimmäismäärä. Korvaamalla esitetty konsernisäädös nykyisen tavaraliikennelain 16 §:n 1 ja 2 momentin säädöksillä kyetään jo riittävällä tavalla varmistamaan tosiasiallisen tehtävän hoitamisen valvonta.

Käytännössä valtaosassa hakemustilanteita, joissa esitetään samaa henkilöä useamman yrityksen liikenteestä vastaavaksi, esitettävällä henkilöllä on olemassa tosiasiallinen yhteys molempiin tai jokaiseen oikeushenkilöön usein niiden omistajana tai osakkaana. Nykyinen konsernisääntö on johtaa myös tilanteisiin, joissa yhteisesti johdetuille luvanhaltijayrityksille, joilla on samat omistajat/osakkaat ja johto, mutta jotka eivät vakiintuneen konsernimääritelmän mukaan muodosta konsernia tai siihen verrattavaa yhtymää, ei voida hyväksyä samaa liikenteestä vastaavaa henkilöä. Konsernisäännön laajentaminen koskemaan myös henkilö- ja taksiliikenneluvanhaltijoita, jotka eivät ole nykyisin voimassa olevien lakien perusteella sen piirissä olleet, voidaan lisäksi katsoa olevan lisäsääntelyä, joka ei liene lakikokonaisuuden tavoitteena.

Luvan muuttaminen ja luvan uusiminen

ELY-keskukset huomauttavat, että laki hyväksytyssä muodossaan viittaa II luvun 1 osan 1 luvun 9 §:n 2 momentissa vain henkilö- ja tavaraliikennelupaan, kun kyse on oikeudesta jatkaa liikenteen harjoittamista uudistettavan luvan nojalla. Tähän on lisättävä sama mahdollisuus myös taksiliikenneluvan haltijoille, koska myös taksiliikenneluvat muutettiin lainvalmistelun yhteydessä määräaikaisiksi.

Riskiyritys

ELY-keskukset ehdottavat II luvun 1 osan 1 luvun 11 §:ään säädettäväksi kolme momenttia, ja että ko. pykälä kokonaisuudessaan kuuluisi seuraavasti:

*EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 12 artiklan mukaisena riskiyrityksenä pidetään henkilö- ja tavaraliikenneluvan haltijaa, joka on kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana tuomittu tai jolle on määrätty seuraamuksia komission asetuksessa (EU) 2016/403 säädetyistä unionin sääntöjen vakavista rikkomuksista siten, että vähintään yhden VSI-vakavuusasteen rikkomuksen kynnysarvo täyttyy.*

*Riskiyrityksenä pidetään myös henkilö- ja tavaraliikenneluvan haltijaa, jonka liikenteestä vastaava henkilö, toimitusjohtaja, vastuunalainen yhtiömies tai yrityksen palveluksessa oleva tai muutoin käyttämä kuljettaja on kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana tuomittu rangaistukseen tai jonka liikenteestä vastaavalle henkilölle, toimitusjohtajalle, vastuunalaiselle yhtiömiehelle tai yrityksen palveluksessa olevalle tai muutoin käyttämälle kuljettajalle on määrätty seuraamuksia komission asetuksessa (EU) 2016/403 säädetyistä unionin sääntöjen vakavista rikkomuksista siten, että vähintään yhden VSI-vakavuusasteen rikkomuksen kynnysarvo täyttyy.*

*Riskiyritykseksi luokittelusta tehdään merkintä kansalliseen liikenneluparekisteriin kyseisen henkilö- tai tavaraliikenneluvan haltijan tai tavaraliikenteen harjoittajaksi rekisteröityneen tietoihin. Merkintää käytetään EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaisten tarkastusten kohdentamiseen. Merkintä poistetaan, jos edellä 1 ja 2 momenteissa säädettyjä edellytyksiä henkilö- tai tavaraliikenneluvan haltijan tai tavaraliikenteen harjoittajaksi rekisteröityneen riskiyritykseksi luokittelulle ei enää ole.*

Perusteluina ELY-keskukset katsovat, että riskiluokituspykälää on muutettava vastaamaan tarkemmin EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 6 artiklassa säädettyä sekä komission asetusta (EU) 2016/403, jota on tullut kansallisesti soveltaa 1.1.2017 alkaen. Komission asetuksessa (EU) 2016/403 on luokiteltu unionin sääntöjen vakavat rikkomukset, jotka voivat johtaa kuljetusyrityksen tai liikenteestä vastaavan henkilön hyvämaineisuuden menettämiseen. Jäsenvaltioiden on EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan otettava huomioon näitä rikkomuksia koskevat tiedot, mukaan lukien muista jäsenvaltioista saadut tiedot, kun ne määrittelevät tarkastusten painopisteitä mainitun asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Komission asetuksen mukaan luokittelun olisi tarjottava perusta kunkin jäsenvaltion direktiivin 2006/22/EY 9 artiklan nojalla käyttöön ottaman kansallisen riskiluokittelujärjestelmän laajentamiselle, jotta voidaan kattaa kaikki EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainitut unionin tieliikennesääntöjen vakavat rikkomukset. Direktiivin 2006/22/EY 9 artiklan mukaan riskiluokittelujärjestelmässä yritykset luokitellaan suhteellisesti sen mukaan, montako kertaa ja kuinka vakavasti asianomainen yksittäinen yritys on rikkonut direktiivissä mainittuja asetuksia.

EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 16 artiklan 2 kohdan e alakohdan perusteella jäsenvaltion on sisällytettävä 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen vakavien rikkomusten lukumäärä, luokka ja tyyppi, joista on annettu tuomio tai määrätty seuraamus kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana maantiekuljetusyrityksistä laadittuun kansalliseen sähköiseen rekisteriin. Asetuksen 16 artiklan 2 kohdan 3 alakohdan mukaan e alakohdassa tarkoitetut tiedot rikkomuksista voidaan säilyttää erillisessä rekisterissä.

EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset

ELY-keskukset katsovat, että IV osan 1 lukuun tulee lisätä uusi pykälä, jossa säädetään EU:n tavaraliikennelupa-asetuksessa tarkoitetuista toimivaltaisista viranomaisista. Tältä osin viitataan liikenne- ja viestintävaliokunnalle annettuun lausuntoon ja LVM:n vastaukseen. LVM toteaa vastauksessaan, ettei EU:n tavaraliikennelupa-asetuksessa tarkoitettua toimivaltaista viranomaista ole nimetty voimassa olevassakaan lainsäädännössä, eikä nimeämistä ole edellytetty myöskään mainitussa asetuksessa.

ELY-keskukset toteavat, että tavaraliikennelain 3 §:n 1 momentin mukaan ”*liikenneluvan ja sen jäljennökset sekä kuljettajatodistuksen myöntää toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Ahvenanmaan maakunnassa kuitenkin Ahvenanmaan valtionvirasto*.” Lain 2 §:n määritelmissä on määritelty liikenneluvat ja kuljettajatodistus ja niiden yhteydessä on viitattu EU:n tavaraliikennelupa-asetukseen. ELY-keskukset toteavat, että jo hyväksytyssä laissa ei esim. mainita kuljettajatodistuksia ja niitä myöntävää viranomaista lainkaan. Tässä esitysluonnoksessa kuljettajatodistukset mainitaan, mutta vain kuljettajan ammattipätevyyttä koskevien säädösten yhteydessä siltä osin, kun kyse on kuljettajasta, joka on kolmannen maan kansalainen, jolloin kyse on jonkin muun jäsenvaltion myöntämästä kuljettajatodistuksesta.

ELY-keskukset huomauttavat vielä, että toimivaltaisen viranomaisen nimeämistä ei erikseen edellytetä EU:n tavaraliikennelupa-asetuksessa. Sitä ei edellytetä myöskään EU:n kansainvälistä linja-autoliikennettä koskevassa asetuksessa. Lain jo hyväksytyssä I vaiheessa linja-autoliikennettä koskevassa asetuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset on kuitenkin erikseen nimetty.

Luvan peruuttaminen, huomautus ja varoitus

ELY-keskukset katsovat perustelluksi, että VI osan 1 lukuun lisätään uusi pykälä, jossa säädetään liikenteestä vastaavan henkilön julistamisesta ammattiin soveltumattomaksi. Liikenteestä vastaavan henkilön hyvän maineen menetyksen seuraamuksista ja niihin liittyvistä kansallisten säännösten mukaisista korjaavista toimenpiteistä säädetään EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 14 artiklassa. ELY-keskukset ehdottavat, että lisättävä pykälä vastaa soveltuvin osin sisällöltään nykyisen tavaraliikennelain 20 §:n 3 ja 4 momenttia ja 21 a §:n 3 momenttia.

Muut siirtymäsäännökset

VII osan 1 luvun 3 §:n osalta ELY-keskukset viittaavat liikenne- ja viestintävaliokunnalle annettuun lausuntoon ja LVM:n siihen antamaan vastaukseen. ELY-keskukset katsovat, että varsinkin LVM:n vastaus huomioiden liikennelupia koskevia siirtymäsääntöjä tulee vielä tarkentaa huomattavasti.

Lainkohdan 1 momentin 1 kohdan mukaan taksiliikenneluvat katsotaan liikenteen palveluista annetun lain mukaisiksi taksiliikenneluviksi. On huomattava, että uuden lain voimassaoloaikana myönnetyt taksiliikenneluvat ovat voimassa 10 vuotta myöntämispäivästään lukien. Avoimeksi jää, miten nykyisten toistaiseksi voimassaolevien taksilupien kanssa menetellään; alkaako uusi kymmenvuotinen lupakausi kaikilla luvanhaltijoilla 1.7.2018? Samalle yritykselle myönnetyt taksiluvat voidaan toki yhdistää yhdeksi taksiliikenneluvaksi, jonka voimassaolo alkaa ilmeisesti ko. yhdistämispäivästä.

Lainkohdan 2 momentin mukaan henkilö- ja tavaraliikenteen harjoittamiseen oikeuttavat luvat katsotaan II osan 1 luvun 1 §:n mukaisiksi henkilöliikenne- ja tavaraliikenneluviksi ja niihin sovelletaan tämän lain säännöksiä. ELY-keskukset pitävät tätä lainkohtaa erityisen ongelmallisena, varsinkin kun otetaan huomioon LVM:n asiaa koskeva vastaus liikenne- ja viestintävaliokunnalle. Vastauksessaan LVM nimittäin totesi mm., että ”tarkoituksena on, että traktoriliikennelupa ja yhteisölupa katsottaisiin tämän lain mukaisiksi tavaraliikenneluviksi.” Lisäksi LVM totesi, että kotimaan tavaraliikenneluvalla saisi kuljettaa tavaraa vielä 10 vuoden ajan lain voimaantulosta, jonka jälkeen toimijan olisi hankittava uuden lain mukainen tavaraliikennelupa. LVM:n mukaan kotimaan tavaraliikenneluvalla saa jatkaa liikennettä vielä 10 vuoden ajan, vaikka luvan haltija ei täyttäisi tavaraliikenneluvan myöntämisen edellytyksiä.

ELY-keskukset toteavat, ettei traktoriliikennelupaa voida muuttaa siirtymäsäännöksellä uuden lain tarkoittamaksi tavaraliikenneluvaksi, joka on siis yhteisölupa. Traktorit ollaan ensinnäkin vapauttamassa liikenneluvan tarpeesta kokonaan ja toisekseen traktoriliikenneluvan saamisen edellytykset ovat täysin erilaiset yhteisölupaan verrattuna ammatillisen pätevyyden ja vakavaraisuusvaatimuksen osalta. Traktoriliikennelupa ei anna haltijalleen oikeutta liikennöidä missään muualla kuin manner-Suomessa, joten siinäkään mielessä sitä ei voida katsoa yhteisöluvaksi, joka siis oikeuttaa kansainvälisen tavaraliikenteen harjoittamiseen. Yhteisöluvan myöntäminen edellyttää aina yhteisölupavaatimusten täyttymistä.

Mitä tulee kotimaan tavaraliikennelupaan, ELY-keskukset huomauttavat että sen haltijan on täytettävä samat vaatimukset kuin yhteisöluvankin haltijan. LVM:n näkemys siitä, että kotimaan tavaraliikennelupa olisi voimassa lain voimaantulon jälkeen kymmenen vuotta, eikä luvanhaltijan tarvitsisi täyttää tuona aikana mm. hyvämaineisuuden, vakavaraisuuden ja ammatillisen pätevyyden vaatimuksia, on todella erikoinen. Lisäksi lainkohdassa on edelleen 2 momentissa toteamus siitä, että kotimaan tavaraliikenneluvan uusimiseksi katsotaan myös yritysmuodon muutoksesta johtuva liikenteen harjoittamiseen oikeuttavan luvan muuttaminen. Kysymys kuuluu, miksi kotimaan tavaraliikennelupaa pitäisi edes uusia lain voimaan tulemisen jälkeen?

Joukkoliikenneluvat ovat nykyisellään joko kotimaan joukkoliikennelupia, jotka ovat ns. alalletulolupia tai yhteisölupia. Kotimaan joukkoliikennelupaa myönnettäessä hakijan on täytettävä joukkoliikennelaissa ja EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksessa säädetyt vaatimukset. Kun hakija on saanut joukkoliikenneluvan ja sille hakemansa määrän oikeaksi todistettuja jäljennöksiä (joiden mukaan määräytyy vakavaraisuusvaatimus), hän voi hakea myös joukkoliikenteen yhteisölupaa ja sille haluamansa määrän oikeaksi todistettuja jäljennöksiä. Yhteisöluvan jäljennöksiä voi olla enintään yhtä monta kuin kotimaan joukkoliikenneluvan jäljennöksiäkin. ELY-keskukset pitävät erinomaisena uudistuksena sitä, että tästä kuvatusta kaksoislupajärjestelmästä luovutaan uudessa laissa ja siirrytään suoraan yhteisölupaan henkilöliikenteen alalletulolupana. On kuitenkin todettava, ettei läheskään kaikilla nykyisillä joukkoliikenneluvan haltijoilla ole kansainväliseen liikenteeseen oikeuttavaa yhteisölupaa, kotimaan joukkoliikennelupa heillä on sen sijaan kaikilla. Samoin kuin traktoriliikenneluvissa, kotimaan joukkoliikennelupia ei voida noin vain katsoa uuden lain tarkoittamiksi henkilöliikenneluviksi, jotka ovat siis joukkoliikenteen yhteisölupia. Kotimaan joukkoliikennelupa antaa oikeuden ainoastaan manner-Suomessa tapahtuvaan liikenteeseen, kuten joukkoliikennelain 9 §:ssä säädetään.

ELY-keskukset katsovat edellä kerrotun perusteella, että lain liikennelupia koskevissa siirtymäsäännöissä on vielä suuri tarkentamisen tarve.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten puolesta

Johtaja Anders Östergård

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus

Lupapäällikkö Pasi Hautalahti

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus