



Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi
liikennekaari@lvm.fi

Lausuntopyyntö 27.4.2017, LVM/905/03/2017

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitys on toinen osa niin kutsuttua liikennekaarihanketta, jolla toteutetaan hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi.

Esitys sisältää osioita lentoliikenteeseen, raideliikenteeseen, tieliikenteeseen ja merenkulkuun liittyen sekä liitelakien muutosehdotuksia.

Opetushallitus kiittää mahdollisuudesta antaa asiassa lausunto. Opetushallituksen lausunto keskittyy tieliikenteen ja merenkulun osioihin.

1. Tieliikenne, Kuljettajien ammattipätevyys

Kuljettajien ammatillinen koulutus perustuu suomalaiseen koulutusjärjestelmään. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa säädetään useista tutkinnoista, joiden valtakunnallisiin tutkinnon perusteisiin sisältyy ammattikuljettajien vaatimuksia ja koulutus. Opetushallitus antaa määräykset tutkinnon perusteista opetushallinnon lainsäädännön mukaisesti.

Ammattipätevyysdirektiivin edellyttämät aihealueet toteutetaan tutkintoon tähtäävässä koulutuksessa pääsääntöisesti laajempien kokonaisuuksien yhteydessä, samoin ammattipätevyyden kokeet toteutetaan yleisesti näiden aihealueiden yhteydessä. Direktiivin mukaan kokeet on mahdollista järjestää vaiheittain, jos suoritetaan ammatillista koulutusta, joka kestää kuudesta kuukaudesta kolmeen vuoteen. Kokeista vastaavat tietyt ammattiosaamisen toimitelimet ja tietyt tutkintotoimikunnat. Ammattiosaamisen näyttöjen toimitelimet sekä tutkintotoimikunnat ovat osana ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöä ja niillä on myös muita sen kaltaisia tehtäviä.

Yhtenä Hallituksen kärkihankkeista on menossa ammatillisen koulutuksen reformi, jossa uudistetaan ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö. Uudistetun lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2018 alusta.

Esityksen perustelut sisältävät maininnan, että opetus- ja kulttuuriministeriö huolehtisi edelleen ammatillisten tutkintojen yhteydessä hankittavaan ammattipätevyyteen



liittyvistä tehtävistä. Luonnoksessa on kuitenkin useita muutosehdotuksia näihin tehtäviin ja niiden siirtymisestä Liikenteen turvallisuusviraston hoidettaviksi.

Tieliikenteen kuljettajan työ ja kuljettajien ammattipätevyydestä annettu direktiivi

Kuljettajien työtä säädellään lainsäädännöllä. Keskeisimpiä säädöksistä työlle tulevia edellytyksiä ovat ajo-oikeus ja kuljettajien ammattipätevyys sekä ajoaikaan liittyvät määräykset.

Nykyinen kuljettajien ammattipätevyyden lainsäädäntö Suomessa perustuu 8.8.2003 asetetun työryhmän raporttiin, joka luovutettiin opetusministeriölle 28.1.2005. Työryhmän tehtävänä oli käsitellä direktiivin 2003/59/EY vaikutuksia kuljettajakoulutukseen kansallisella tasolla, tehdä tarvittavat muutosesitykset silloiseen kuljettajakoulutusjärjestelmään sekä ehdotukset direktiivin toimeenpanemiseksi.

Ammatillisissa tutkinnoissa direktiivin kaltaiset sisällöt ja vaatimukset ovat olleet jo valmiina ennen direktiivin voimaantuloa ja pääosin huomattavasti laajempina.

Työryhmä hyödynsi direktiivin suoma mahdollisuutta toteuttaa vaatimukset ensisijaisesti osana kansallista, laajemman koulutuksen järjestelmää. Näin tarvittava lainsäädäntö oli jo olemassa opetushallinnon alaa koskeissa säädöksissä eikä tältä osin ollut tarvetta luoda uutta lainsäädäntöä, ainoastaan todeta ja mahdollistaa se erillisessä ammattipätevyyden lainsäädännössä. Sama periaate toimi myös puolustusvoimien toiminnan ja säädösten osalta.

Direktiivin 2003/59/EY mukaan voidaan huomioida kansallisten koulutusjärjestelmien sekä jäsenvaltioissa jo käytössä olevat järjestelmät. Tämä todettiin vuoden 2005 raportissa mm. seuraavasti:

”Ammattipätevyysdirektiivin yhtenä tarkoituksena on yhtenäistää kuljettajien koulutusta jäsenvaltioissa, mutta kuitenkin niin, että sen tulisi olla sovellettavissa jo käytössä oleviin kansallisiin koulutus- ja tutkintojärjestelmiin. Työryhmän mielestä on tärkeää, että direktiivin vaatimuksia täytäntöön pantaessa pyritään ensisijaisesti rakentamaan toimiva järjestelmä, joka pohjautuu Suomessa jo käytössä olevaan ammatillisen koulutuksen järjestelmään sekä ottaa huomioon muun kuljettajien nykyisen koulutuksen.”

1.1 Ehdotukset luonnoksessa hallituksen esitykseksi

Esitys sisältää useita muutosehdotuksia nykyiseen järjestelmään. Ongelmallisinta lienee se, ettei muutoksia ole riittävästi valmisteltu yhteistyössä opetushallinnon toimijoiden kanssa eikä muutosten vaikutuksia ammatillisen koulutuksen järjestelmään ole keskeisiltä osiltaan arvioitu. Lisäksi ehdotuksessa on toiminnan kannalta keskeisiä asioita kuvattu yleisellä tasolla, ettei niistä voi arvioida taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia.

Esityksen arvioita muutosten vaikutuksista viranomaisten toimintaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan osalta on esityksestä vaikeaa hahmottaa, mihin ne perustuvat ja miten realistisia ne ovat. Siellä on esimerkiksi arvioitu ammatillisen koulutuksen järjestäjille muutoksesta aiheutuvaa kaluston tarvetta. Tarvetta on arvioitu ainoastaan nykyisen ammattipätevyyskoulutuksessa käytettävän kaluston



kautta, eikä arvioissa ole otettu huomioon muuten ammatillisessa koulutuksessa tarvittavaa kalustoa.

Luonnoksen ehdotus: *Kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyyden saavuttamisessa ehdotetaan siirryttäväksi koepainotteiseen ammattipätevyyden suorittamiseen.*

Luonnoksen ehdotus: *Perustason ammattipätevyyden saavuttaminen nopeutetulla 140 tunnin koulutuksella ehdotetaan pysyttäväksi. Jatkokoulutukseen ei ehdoteta muutoksia.*

Opetushallitus ei kannata esityksiä

Nykyinen järjestelmä ammattipätevyyden saavuttamiseksi on toimiva ja sen voimassa olon aikana liikenneturvallisuuden kehitys on ollut myönteistä. Esityksessä todetaan, että nykyinen malli tuottaa kuljettajien ammattipätevyyden suorittaneita riittävästi. Ehdotuksessa on vertailtu kuljetusalan työvoiman määrällisiä tarpeita ja todettu ammatillisen koulutuksen sekä Puolustusvoimien antaman koulutuksen kautta saavutettujen ammatin edellytysten saaneiden määrän olevan riittävää.

Komissio on tehnyt ehdotuksen ammattipätevyysdirektiivin muuttamiseksi. Muutosehdotuksen käsittely Euroopan unionin neuvostossa ja parlamentissa on kesken. Opetushallitus esittää tämän johdosta, että kansallisen lainsäädännön muutoksia harkitaan tehtäväksi vasta direktiivin julkaisemisen jälkeen.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi, sen perusteluosassa, kohdassa ammattipätevydet tieliikenteessä, on esitetty joitakin esiintyneitä ongelmakohtia. Perustason ammattipätevyyden hankkimisen mallin muuttamiseksi ei ole esitetty perusteluja. Perusteluosan kirjaukset koskevat ensisijaisesti kuljettajien ammattipätevyyden jatkokoulutusta, johon esityksessä ei ole esitetty muutoksia.

Perustason ammattipätevyyden saavuttamisen malliin liittyvän muutosehdotuksen osalta viitataan vuonna 2014 ajo- ja ammattipätevyyskoulutuksen kehittämistä käsitelleeseen työryhmänraporttiin, jossa todetaan, että mikäli direktiiviin ei tule muutoksia, harkittaisiin koejärjestelmään siirtymistä. Opetushallituksen mielestä tätä harkintaa ei ole vielä riittävästi tehty.

Koemalli

Koevaihtoehto edellyttäisi teoriakokeen ja käytännön kokeiden suorittamista ajokorttidirektiivin vaatimusten mukaisesti. Teoriakokeen vähimmäiskesto olisi neljä tuntia ja käytännön kokeen kaksi tuntia. Käytännön koe sisältäisi ajokokeen, jonka kesto olisi vähintään 90 minuuttia. Osa ajokokeesta voitaisiin korvata simulaattorilla tai liikenteen ulkopuolisella alueella tehtävällä, vaikeissa olosuhteissa toimimiseen keskittyvällä osiolla.

Luonnoksen ehdotus: *Liikenteen turvallisuusviraston toimivaltaa osaamisen perusteissa lisättäisiin. Virasto vahvistaisi nopeutetun perustason ammattipätevyyskoulutuksen, jatkokoulutuksen ja kokeiden perusteet.*

Opetushallitus ei kannata esitystä



Koemallista ei ole vielä olemassa toteuttamisen mallia. Nykyisessä ammattipätevyyden suorittamisen mallissa on pohditut ja toimivat mallit, jotka ammatillisen koulutuksen osalta perustuvat ammatillisesta koulutuksesta annettuun lainsäädäntöön. Myös Opetushallituksella ja ammatillisen koulutuksen lainsäädännön toimikunnilla on keskeiset roolit ammattipätevyyden toteutuksessa. Roolit perustuvat niiden muuhun perustoimintaan.

Perusteluina mainitaan mm. sääntelyn vähentäminen. Arvioissa hallinnollista muutoksista ja sääntelyn vähentämisessä on otettu huomioon ainoastaan Liikenteen turvallisuusviraston osuus, ei esimerkiksi sitä, että ammatillisen koulutuksen lainsäädännön mukaan tietyt tehtävät ja toiminnot on opetushallinnon alalla joka tapauksessa toteutettava. Tällöin sääntelyn vähentämiseen tähtäävät toimet itseasiassa lisäävät toimijoita ja viranomaisia ammatillisen koulutuksen ja sen toimijoiden näkökulmasta.

Voimassaolevan säädännön viranomaistoimintojen arviot on tehty valmisteltaessa olemassa olevaa järjestelmää direktiivin toimeenpanon yhteydessä. Tällöin on arvioitu toimintojen soveltuvuutta muihin, jo olemassa oleviin toimiin.

Arvioissa lakiesityksen vaikutuksista luonnonvarojen tai energian käyttöön ei ole arvioitu koemallin sisältämän 90 minuutin raskaankaluston ajon vaikutuksia ympäristöön ja energian käyttöön. Mikäli koemalli johtaa ajokokeen suorittamiseen siten, ettei se yhdisty tuottavaan työhön, on se omiaan lisäämään mm. päästöjä kaupungeissa. Pykälän 5 momentin mukaan käytännön kokeessa käytettävän ajoneuvon olisi täytettävä tutkintoajoneuvon vaatimukset, joka myös osaltaan poissulkee aidoissa työtehtävissä toteutettavat suoritukset. Osan ajokokeesta voisi korvata simulaattorilla, mutta simulaattorissa toiminta eivät sovellu kaikille, koska osalle ihmisistä ne aiheuttavat pahoinvointia.

Nopeutettu koulutus

Ehdotuksen 7§ 3 mom mukaan koulutuksessa noudatettavat opetussuunnitelmat ja nopeutettuun koulutukseen liittyvän teoriakokeen perusteet vahvistaisi Liikenteen turvallisuusvirasto.

Opetushallitus ei kannata tätä esitystä

Esitys muuttaisi nykyisin käytössä olevan, toimivan mallin. Ehdotusta ei ole perusteltu, joten muutoksen tarpeellisuuteen on mahdotonta ottaa kantaa muuten kuin siten, että nykyinen järjestelmä on ammatillisen koulutuksen kannalta toimiva ja on sovitettu ammatillisesta koulutuksesta annettuun lainsäädäntöön.

Viittaukset oppisopimukseen

Esityksen 8§ pykälässä, sen perusteluissa, on viittaus oppisopimukseen ja sen antamiseen. Oppisopimuksesta on säädetty ammatillisen koulutuksen lainsäädännössä kuten myös oppisopimuksen osapuolista.

L 21.8.1998/630, Laki ammatillisesta peruskoulutuksesta

”Oppisopimus voidaan tehdä, jos työnantaja ja 8 §:ssä tarkoitettu koulutuksen järjestäjä ovat asetuksella tarkemmin säädettyällä tavalla sopineet oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä.”



”Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle luvan koulutuksen järjestämiseen.”

Esityksen viittauksessa jää epäselväksi mitä ovat ne muut koulutuksen antajat ja ne muut perusteet, joista on annettu oppisopimukseen viittaava esimerkki.

”1 momentissa edellyttäisiin kysymyksessä olevan paitsi opetus- ja kulttuuriministeriön tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvalla annettava ammatillisen tutkinnon suorittamiseen valmistava ammatillinen kuljettajakoulutus, myös muun koulutuksen antajan muulla perusteella, esimerkiksi oppisopimuksella, antama vastaava tutkinnon suorittamiseen valmistava ammatillinen kuljettajakoulutus. Tällöin näyttökokeet voitaisiin suorittaa vaiheittain ja koulutuksessa olevalle antaa hyväksymisasiakirja koulutuksen aikaisia ajoja varten.”

Tästä on saman sisältöinen maininta myös ajokorttiliitelain esityksessä

”Kysymyksessä voisi olla opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisluvalla toimivan tutkinnon- ja koulutuksen järjestäjän tai muun ammatillisen tutkinnon suorittamiseen valmistavaa ammatillista kuljettajakoulutusta antavan koulutuksen järjestäjän esimerkiksi oppisopimuskoulutuksessa antama koulutus.”

Ehdotuksen ammattipätevyyteen liittyvät ajoneuvot

Ammatillisessa koulutuksessa opitaan ensisijaisesti työelämässä tarvittavia taitoja. Näitä taitoja opitaan yhdessä työelämän kanssa toteutetuissa oppimisympäristöissä.

Pykälässä seitsemän mainitaan ammattipätevyyteen liittyvä ajo-opetus, joka on määritelty toteutettavaksi ajoneuvolla, joka täyttää ajokorttitutkinnossa käytettävän ajoneuvon vaatimukset. Tämä todennäköisimmin ei mahdollista työelämässä toteutettavaa opiskelua tältä osin.

Koulutuskeskuksen tiedotusvelvollisuus

Koulutuskeskuksen tiedotusvelvollisuudesta on esityksen pykälässä 10, sen 4 mom ”Jos hyväksynnän saamiseksi annetuissa tiedoissa tapahtuu muutoksia, koulutuskeskuksen on välittömästi ilmoitettava siitä koulutuskeskuksen hyväksyneelle viranomaiselle.”

Hyväksyntää varten saatetaan tarvita sellaisiakin tietoja, esimerkiksi ajoneuvoista, jotka ovat useasti muuttuvia. Näistä ei nykyisin ole ollut tarvetta tiedottaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Opetushallitus

Säädöksissä puuttuu maininnat opetus- ja kulttuuriministeriön mahdollisuudesta osoittaa tehtäviä Opetushallitukselle, kuten nykyisissä säädöksissä.



2. Meriliikenne

II osa

II osan 11 luvun 1 § 2 momentissa säädettäisiin, että koulutuksen järjestäjän arviointi voi sisältää koulutuksen järjestäjän tilojen ja välineiden arvioinnin. On kuitenkin tapauksia, joissa koulutuksen järjestäjä käyttää toisen koulutuksen järjestäjän tai muun tahon tiloja ja välineitä, koska sillä ei ole niitä omasta takaa. Jos säännös muotoiltaisiin esimerkiksi siten, että arviointi voi sisältää koulutuksen järjestämiseen käytettävien tilojen ja välineiden arvioinnin, se kattaisi myös muut kuin omat tilat ja välineet.

11 luvun 1 § 3 momentissa säädettäisiin Liikenteen turvallisuusviraston mahdollisuudesta hyväksyä myös sellaisen koulutuksen järjestäjän, jonka antama koulutus johtaa muuhun kuin STCW-yleissopimuksen mukaiseen merenkulun pätevyyskirjaan tai lisäpätevyystodistukseen. Momentissa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa ei oteta kantaa siihen, kattaako säännös STCW-yleissopimuksen ulkopuolelle jääviin pätevyyskirjoihin johtavan koulutuksen (merenkulkualan perustutkintoon sisältyvät tutkinnon osat kuljettaja, koneenhoitaja, kotimaanliikenteen laivuri ja kalastusaluksen päällikkö). Kysymys on tärkeä myös siksi, että kotimaanliikenteen pätevyyskirjoihin johtavaa koulutusta ovat järjestäneet tai pyrkineet järjestämään myös sellaiset tahot, joilla ei ole opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää koulutuksen järjestämislupaa merenkulkualan perustutkinnon koulutukseen. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa vastuu koulutuksen laadusta ja todistuksen antamisesta on jouduttu siirtämään sellaiselle koulutuksen järjestäjälle, jolla on lupa merenkulkualan perustutkintoon johtavan koulutuksen järjestämiseen.

Jos tarkoitus on ollut jättää kotimaanliikenteen pätevyyskirjoihin ja kalastusaluksen laivurin pätevyyskirjaan johtava koulutus sääntelyn ulkopuolelle, olisi suositeltavaa muuttaa 3 momenttia esimerkiksi siten, että sillä tarkoitetaan kansainvälisissä merenkulun pätevyysvaatimuksia koskevissa sopimuksissa ja IMO:n asiakirjoissa määrättyjä koulutusvaatimuksia, jotka eivät kuulu STCW-yleissopimuksen alaan.

Tässä yhteydessä tulisi tarkistaa myös se, kuuluuko laivakokin pätevyyskirja edellä mainittuun kategoriaan. Laivakokin koulutus sisältyy hotelli-, ravintola- ja catering-alan perustutkintoon. Valtioneuvoston asetukseen (52/2013) merityötä koskevan vuoden 2006 yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta sisältyy laivakokin koulutukseen liittyviä pakollisia vaatimuksia (normi A3.2, kohdat 3 - 4) ja suosituksia (B2.2.2).

11 luvun 1 § 3 momentissa säädettäisiin myös muun kuin STCW-yleissopimuksen vaatimukset täyttävän koulutuksen hyväksymisestä. Edellä 1 § 3 momentista annetut kommentit pätevät myös tähän momenttiin.

Arviointia koskevan 4 §:n perusteluissa todetaan, että pykälän 2 momentissa valtuutettaisiin Liikenteen turvallisuusvirasto antamaan tarkempia teknisiä määräyksiä väliarvioinnissa noudatettavasta menettelystä ja tarvittavista asiakirjoista. Esitetystä 2 momentista kuitenkin puuttuu väliarvioinnissa noudatettavaa menettelyä koskeva määräksenantovaltuus.



5 §:ssä säädettäisiin koulutuksen järjestäjän ilmoitusvelvollisuuksista. Koska ilmoitusvelvollisuus on kategorinen, se voisi tarkoittaa esimerkiksi pieniäkin muutoksia opetuksessa käytettävien simulaattorien ohjainlaitteissa ja ohjelmistoissa tai yksittäisiä henkilövaihdoksia koulutuksen järjestäjän henkilökunnassa. Lukuisatkaan pienet muutokset eivät välttämättä olisi kriittisiä koulutuksen järjestäjän vaatimustenmukaisuuden säilymisen kannalta, mutta niistä raportointi ja ilmoitusten käsittely lisäisi kuitenkin sekä koulutuksen järjestäjän että Liikenteen turvallisuusviraston hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Jotta ilmoitusvelvollisuus olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, säännöstä voisi muuttaa esimerkiksi siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi vain *olennaisia* muutoksia 1 tai 3 §:ssä tarkoitettussa hakemuksessa annetuissa tai muissa hakijan antamissa tiedoissa. Lisäksi voisi harkita määräyksen anto- ja voimaantulon antamista Liikenteen turvallisuusvirastolle samaan tapaan kuin II osan 6 luvun 4 § 3 momentiksi on esitetty:

Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa valvontatoimen takia tarpeelliset tarkemmat määräykset tässä pykälässä tarkoitettujen ilmoitettavien tietojen sisällöstä ja niiden toimittamisesta Liikenteen turvallisuusvirastolle.

IV osa

IV osan 1 luvun 16 §:ssä säädettäisiin, että Liikenteen turvallisuusvirasto on STCW-yleissopimuksessa ja merenkulkijoiden vähimmäiskoulutusdirektiivissä tarkoitettu toimivaltainen viranomaisena. Opetushallitus muistuttaa kuitenkin, että Opetushallitus on toimivaltainen viranomaisena antamaan määräyksiä valtakunnallisista ammatillisten tutkintojen perusteista, joiden mukainen koulutus ja tutkinnot johtavat eräisiin STCW-yleissopimuksen mukaisiin merenkulun pätevyyskirjoihin ja lisäpätevyystodistuksiin sekä eräisiin sellaisiin merenkulun pätevyyskirjoihin, jotka eivät ole STCW-yleissopimuksen mukaisia.

3. Lopuksi

Useita säädösvalmisteluja on meneillään samanaikaisesti, joka on selvästi hankaloittanut eri lainsäädäntöjen yhteensovittamista. Opetushallitus toivookin, että säädösten jatkovalmistelussa voitaisiin ottaa yhteensovittamiseen sisältyvät hyödyt entistä paremmin huomioon ja välttää mahdolliset koulutuksen järjestämistä hankaloittavat riskit.

Pääjohtaja

Olli-Pekka Heinonen

Yli-insinööri Timo Repo