



20.5.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö
Helsinki

Viite: Lausuntopyyntö 18.4.2016

LINJA-AUTOLIITON LAUSUNTO LIIKENNEKAARESTA

Linja-autoliitto lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikennekaareksi seuraavaa.

Yleistä

Liikennekaareen sisältyvät säädösehdotukset ovat maanteiden henkilöliikenteen markkinoilla merkittäviä. Esitetyt muutokset sallivat ja mahdollistavat markkinoiden muuttumisen ja kehittymisen asiakkaiden ja elinkeinonharjoittajien eduksi.

Lainsäädäntökokonaisuus on laaja. Nyt lausuttavana oleva luonnos hallituksen esityksestä on säädösteknisesti valmisteltu hyvin ammattitaitoisesti, varsinkin lyhyeen valmisteluajankautuun nähden. Hyvästä valmistelusta ja sidosryhmien kanssa vuorovaikutteisesti toteutetusta prosessista huolimatta Linja-autoliitolla on muutamia näkemyksiä ja muutosesityksiä luonnoksessa valittuihin sääntelytavoitteisiin ja -välineisiin.

Elinkeinovapauden ja yhdenvertaisuuden vaatimus suhteessa toiminnan luvanvaraisuuteen

Linja-autoliiton mielestä maanteiden henkilöliikennemarkkinassa kaikille toimijoille tulee säätää yhtäläiset alalle tulon lupavaatimukset.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on arvioitu elinkeinovapautta rajoittavan lupasääntelyn suhdetta perustuslakiin ja lain säätämisyjärjestykseen. Siltä osin kuin kyse on luvan saamisen ehdoista ja hakijan hyvän maineen edellytyksistä, luonnoksessa esitetyt perustelut vastannevat hyvin eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.



Hallituksen esityksen erityinen piirre on kuitenkin se, että jo liikennekaaren soveltamisalasäännöksessä osa elinkeinonharjoittajista jätettäisiin laissa säädettävien lupavaatimusten ulkopuolelle. Toisin sanoen kun elinkeinonvapautta pidetään perustuslain mukaisena pääsääntönä, perustuu liikennekaari – täysin perustellusti – elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuteen, josta silti pienimuotoisen toiminnan osalta poikettaisiin jo lain soveltamisalassa ja toisaalla tulkinnanvaraisella säännöksellä lakiluonnoksen II:1.2:n 2 momentissa (liikenteen toissijaisuus).

Linja-autoliitto pitää lupavaatimusten puuttumista hyvin ongelmallisena. Nyt puheena olevat lupavaatimukset on pääsäännön mukaan tarkoitus säätää ja säilyttää painavan yhteiskunnallisen intressin suojaamiseksi. Pienimuotoisen toiminnan tai muutoin lupavaatimuksen ulkopuolelle esitettävien kuljetussuoritteiden toteuttaminen eivät ole mitenkään tai miltään osin pääsäännöstä poikkeavia.

Ei ole myöskään realistista olettaa, että julkisissa hankinnoissa kaikki hankintayksiköt johdonmukaisesti ja aina edellyttäisivät ja valvoisivat lupavaatimusten täyttymistä. Linja-autoliitto esittää, että lupavaatimus on joka tapauksessa erikseen säädettävä julkisiin hankintoihin. Ulkopuolisen lupaviranomaisen lupaharkinta ja -valvonta ovat olennaisesti uskottavampia kuin hankintayksikön oma harkinta ja vaikutteet, kuten taloudelliset intressit, jotka voivat tosiasiallisesti vaikuttaa kielteisesti hankintayksikön toimintaan.

Perusoikeussääntelyn näkökulmasta asiassa tulisi tarkastella myös elinkeinonvapauden ja siitä poikkeuksena olevan luvanvaraisuuden suhdetta yhdenvertaisuusvaatimukseen. Yksittäisissä kuljetussuoritteissa toiminnan pienimuotoisuus tai toissijaisuus ei voi olla perusteena painavan yhteiskunnallisen intressin suojaamisen puuttumiselle, kuten hyvämaineisuuden vaatimukselle. Lupasääntelyn nimenomaisena tarkoituksena on ohjata toimintaa yhteiskunnallisesti hyväksyttävämpään suuntaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen on katsottu kohdistuvan myös lainsäätäjään. Linja-autoliiton tulkinnan mukaan lailla ei voida asettaa samalla markkinalla toimivia ja samanlaisia palveluita tarjoavia yrityksiä, joiden toimintaolosuhteet ovat yksittäisissä asiakassuhteissaan samanlaisia, toisiaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan nyt esitetyllä tavalla.



Liikennekaaressa tavoiteltu pienimuotoisen toiminnan suosiminen tai laki-luonnoksen II:1.2:n 2 momentissa tarkoitettu toissijainen toiminta ei myöskään muodosta sellaista hyväksyttävää yhteiskunnallista intressiä tai yhteiskuntakehityksen vaatimaa sääntelyä, jota ei voitaisi saavuttaa myös lupavaatimuksen keinoin, varsinkin jos lupamenettelyä ja -käsittelyä sujuvoitettaisiin ja yksinkertaistettaisiin kaikkien elinkeinonharjoittajien osalta yhdenvertaisella tavalla.

Linja-autoliitto esittää, että lakiehdotuksesta poistetaan pienimuotoista ja toissijaista toimintaa koskevat poikkeukset.

EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisesti toteuttava joukkoliikenne

EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisella joukkoliikenteellä on merkittävä osuus linja-autoliikenteen markkinasta Suomessa. Linja-autoliiton arvio ja ennuste on se, että tämän liikenteen määrä ja merkitys tulevat edelleen kasvamaan 2010-luvun aikana toteutetun ja edelleen toteutettavan liikennepolitiikan mukaisesti. Liikennekaaren sääntelyllä ei sinänsä ole ainakaan lyhyellä aikavälillä vaikutusta tähän markkinamuutokseen.

Julkisten hankintojen osalta liikennekaaren sääntelyssä ei ole havaittavissa merkittäviä muutoksia nykyiseen joukkoliikennelakiin nähden. Tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä todeta, että Liikennevirasto on omalla ohjeistuksellaan asettanut hankintamenettelyyn omia ns. Suomi-lisiä, joiden poistamista Linja-autoliitto erikseen esittää. Muiltakin osin hankintoihin tai hankintamenettelyihin kohdistuva linja-autoalan kritiikki ja kehittämisehdotukset kohdistuvat ensisijaisesti hankintayksiköihin.

Liikennekaaressa esitetyllä, EU:n palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja yksinoikeuksia koskevalla sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia siihen, miten palvelusopimusasetuksen mukaisen ja toisaalta markkinanehtoisen linja-autoliikenteen toimintaedellytykset määräytyvät. Valittavilla sääntelykeinoilla ja -välineillä on merkitystä erityisesti sen suhteen, miten joukkoliikenneviranomaisen ja elinkeinonharjoittajan vapaan kilpailun välinen markkinatilanne toteutuu.



Liikenteen järjestämistapa EU:n palvelusopimusasetusta sovellettaessa

Ensisijaisena kysymyksenä on liikenteen järjestämistapa sen suhteen, tekeekö toimivaltainen viranomainen EU:n palvelusopimusasetuksessa tarkoitetun järjestämistapapäätöksen vai sallitaanko markkinaehtoinen ja siten kilpailulliseen markkinaan perustuva liiketoiminta. Nykyisen oikeuskäytännön mukaisesti järjestämistapapäätös ei kohdistu samoilla markkinoilla toimiviin linja-autoyrittäjiin siten, että järjestämistapapäätös olisi hallintoprosessissa valituskelpoinen.

Markkinaehtoisen liikenteen kannalta on olennaista korostaa sitä, että henkilöliikenteen palveluja syntyy aina sinne, missä on sääntelyltään vapaa ja ennustettava liiketoimintaympäristö ja missä kysyntää on riittävästi kulloisiinkin palvelutarpeisiin nähden. Yleisellä tasolla arvioituna elinkeinoelämä on erittäin tehokas ja ketterä toteuttamaan ja tuottamaan palveluita myös silloin, kun palveluihin kohdistuu erilaisia julkisen palvelun odotuksia. Toimialalla on vahva näkemys siitä, että markkinaehtoisen liikenteen hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa on myös julkisen sektorin kannalta kustannustehokkaampi liikenteen järjestämistapa.

Tähän asti joukkoliikennelain soveltamiskäytännössä joukkoliikenteen järjestämistapapäätöstä on perusteltu epärealistisilla palvelutasomäärittelyillä ja niiden mukaisten palvelutasojen saavuttamisella. Tähän nähden on myönteistä, että palvelutasomääritelmät esitetään poistettavaksi.

Edellä esitetyn perusteella liikennekaareissa olisi tarpeen harkita säädettäväksi menettelyvaatimuksia järjestämistapapäätöksestä ja sen perusteena olevasta markkina-arviosta. Viranomaisiin kohdistuvien sääntelykeinojen kannalta olisi yhdenvertaista asettaa myös hallinnollisia ohjaus- ja kontrollikeinoja markkinoiden tosiasiallisen ja realistisen arvioinnin tekemiseen. Jos viranomaisen harkintavallan käytölle ja sen valvonnalle ei aseta lainsäädännöllisiä vaatimuksia, on niihin vaikea puuttua myöskään hallinto-oikeuden yleisperiaatteiden perusteella.



EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen suojaaminen

Jos järjestämistapapäätöksen jälkeen joukkoliikenneviranomaiselle annetaan liikennekaassa tehokkaat toimivaltuudet ja täytäntöönpanokeinot hallinnollisine tehosteineen, ohjaa se liikenteen järjestämistä palvelusopimusasetuksen suuntaan. Jos hallinnollinen menettely on yksityiseen nähden tasa-arvoisempi ja tasapuolisempi ja jos avoimen markkinan sallitaan osoittaa palvelutarjonnan mahdollisuudet myös käytännössä, edellyttää tämä hallituksen esityksen luonnoksessa nyt omaksuttujen säännösehdoitusten muuttamista. Myös toimivaltaisten viranomaisten määrällä ja vastuualueilla on merkitystä markkinoiden muodostumisen ja toimivuuden kannalta.

Markkinoiden toimivuuden kannalta on todettava vielä se, että joissakin joukkoliikenneviranomaisten hankintasopimuksissa on asetettu kilpailukiello linja-autoyrityksille, toisin sanoen kielto harjoittaa hankintayksikön kanssa kilpailevaa markkinaehtoista liikennettä. Kyseiset sopimusehdot ovat monellakin tapaa oikeudellisesti ongelmallisia elinkeinovapauden ja kilpailuoikeuden näkökulmasta. Tästä syystä Linja-autoliitto esittää korjauksiksi sääntelykeinoksi, että liikennekaareen otetaan erikseen hankintasopimuksia koskeva säännös, jossa kielletään markkinaehtoiselle liikenteelle asettavat kilpailukiellot hankintamenettelyissä ja -sopimuksissa.

Palvelusetelit

Erityisen myönteistä liikennekaassa esitettävässä sääntelyssä on se, että valtion joukkoliikennetukea voitaisiin käyttää digitaalisiin palveluseteliin. Joukkoliikenteen rahoitusta osoitettaisiin suoraan asiakkaille, jotka omalla kulutuskäyttötymisellään ohjaisivat liikennemarkkinoiden kysyntää.

Linja-autoliiton tulokinnan mukaan palveluseteliin käyttöönotto on jo sinänsä mahdollista kuntalaissa tarkoitetun kunnan yleistoimivallan perusteella ja edellyttäen, että maksettava etuus ei muodostu EU-oikeuden mukaisesti kielletyksi valtiontueksi. De minimis -tuki laventaa osaltaan asiakkaille maksettavien etuuksien sallittavuutta.



Aikataulu-, lippu- ja maksujärjestelmät ja niitä koskeva sääntely

Linja-autoliitto pitää aikataulu-, lippu- ja maksujärjestelmiä koskevaa sääntelyä lähtökohtaisesti onnistuneena. Arvio perustuu siihen, että sääntelystä aiheutuvat hallinnolliset ja taloudelliset rasitteet ovat olennaisesti vähäisemmät kuin sääntelyn toteuttamisesta mahdollistuvat kaupalliset edut ja laajempi kilpailullisempi markkina.

Sääntelyn tavoitteet ja siirtymäkauden pituus ovat kuitenkin hyvin kunnianhimoisia, varsinkin kun otetaan huomioon esimerkiksi linja-autoalan tietojärjestelmien tähänastinen kehitys. Julkinen sektori ja erityisesti valtio on ollut ennemmin rakentamassa suljettuja lippujärjestelmiä kuin avaamassa niitä avoimelle kilpailulle alttiiksi. Tietojärjestelmähankkeet ovat viivästyneet, osoittautuneet tavoitteita vaatimattomimmiksi ja ennakoitua kalliimmiksi – ja erityisesti markkinaehtoisen liikenteen osalta tehneet markkinaympäristön epävakaaksi ja vaikeasti ennustettavaksi.

Käytännön toiminta julkisella sektorilla on tähän asti ollut täysin päinvas- taista kuin liikennekaareissa nyt esitetyt tavoitteet. Huolestuttavaa on sekin, että lainsäädäntötavoitteista huolimatta esimerkiksi valtion viranomaisten sallitaan edelleen jatkavan liikennekaaren tavoitteiden vastaista käytän- nön toimintaa. Kysymys ei ole yksin järjestelmistä, vaan myös siitä, että suljetuilla lippujärjestelmillä estetään ja haitataan vakavasti markkinaeh- toisen liikenteen toimintaedellytyksiä, elinkeinovapautta ja kilpailullisen markkinan muodostumista.

Tähän nähden ei yksin sääntelyllä vaan myös julkisen sektorin omalla toi- minnalla on merkitystä siihen, miten sääntelytavoitteet tosiasiallisesti to- teutuvat. Aikataulu-, lippu- ja maksujärjestelmien organisointia, resursoin- tia ja johtamista on jatkossa olennaisesti parannettava, jos sääntelytavoit- teet aiotaan saavuttaa ja vieläpä säädettävässä aikataulussa.

Järjestelmien osalta on esitettävä toive myös siitä, että niitä kehitettäisiin, hankittaisiin ja käytettäisiin liikennemarkkinan tavoitteiden mukaisesti. Eikä päinvastoin – kuten nyt – tietojärjestelmät ohjaavat sitä, miten liiken- nemarkkinassa voidaan toimia.



Tavaroiden kuljettamisoikeus henkilöliikenteessä

Nykyisen joukkoliikennelain mukaisesti joukkoliikennelupa oikeuttaa tavarankuljetukseen linja-autoissa. Vastaavaa henkilöliikennelupaan sisältyvää oikeutta ei näytä olevan liikennekaaren luonnoksessa, joten Linja-autoliitto esittää tällaisen säännöksen sisällyttämistä lakiehdotukseen. Henkilöliikenneluvalla tulisi siten sallia vähintään nykyisenkaltaisen tavarankuljetusoikeus kuin joukkoliikennelupaan nyt sisältyy.

Nyt esitettävällä tavarankuljetusta koskevalla sääntelyllä ei saa lisätä linja-autoalan hallinnollista taakkaa, kustannuksia tai lupa/pätevyysvaatimuksia siihen nähden, että nykytilanteessa joukkoliikenneluvalla voi harjoittaa myös tavarankuljetusta linja-autoissa.

Hyvämaineisuuden arvioinnista

Liikennekaareissa säädettävällä hyvämaineisuuden arvioinnilla on olennaista vaikutusta elinkeinonharjoittamisen oikeuteen (II:1.7). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vakiintuneesti katsonut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on välttämätöntä sitoa elinkeinolon peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.

Harmaan talouden torjunnassa on tärkeää, että lupaviranomaisella on käytössään liikennekaareissa esitetyt arviointiperusteet ja että niitä myös käytännössä valvotaan tehokkaasti. Esitettyjen hyvämaineisuusvaatimusten osalta on toimialalla kuitenkin tullut esiin käytännön huoli siitä, että lupaviranomainen soveltaisi vakavuudeltaan eriasteisia arviointiperusteita kaavamaisesti.

Linja-autoliitto esittää, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin otettaisiin lupaviranomaisen tulkintakäytännön ohjaamiseksi toteamus siitä, että esimerkiksi yksittäisiä rikesakkorikoksia ei voida rinnastaa suoraan ja sellaisenaan päiväsakkorikoksiin tai saati näitäkin vakavampiin seuraamuksiin. Hyvämaineisuuden kokonaisharkinnassa olisi siten painotettava kokonaisarviota esimerkiksi rikosoikeudellisten tekojen vakavuudesta ja toistuvuudesta, jolloin esimerkiksi rikesakkoihin suhtauttaisiin lievemmin kuin vakavampiin seuraamuksiin.



LINJA-AUTOLIITTO RY

Mika Mäkilä
toimitusjohtaja