

25.05.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö

LVM/2096/03/2015

Sisäministeriön lausunto hallituksen esityksestä liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyvistä laeista

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyvistä laeista.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi liikennekaari, jolla toteutetaan hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Tavoitteena on luoda edellytykset uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle liikennesektorilla. Tätä kautta voitaisiin saavuttaa entistä paremmin käyttäjien tarpeisiin vastaavia liikennepalveluita ja mahdollistaa uutta liiketoimintaa sektorilla.

Liikennekaari yhdistäisi ja uudistaisi henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säännökset. Liikennekaarella edistettäisiin jakamistalouden mukanaan tuomien mahdollisuuksien hyödyntämistä ja madallettaisiin alalietulokynnystä. Tässä tarkoituksessa liikennekaareissa ehdotetaan selkeää rajaa ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan välille. Ammattimaiseen henkilöiden tai tavaroiden kuljettamiseen vaadittaisiin tavaraliikenne- tai taksiliikennelupa. Ei-ammattimaiseen toimintaan ei vaadittaisi liikenneviranomaisen lupaa.

Sisäministeriön poliisiosasto pyytää liikenne- ja viestintäministeriön kiinnittämään jatkovalmistelussa huomion seuraaviin seikkoihin.

Liikennemarkkinat ja harmaa talous

Liikennekaareen liittyvässä esityksessä sivulla 85 luvussa 4.1.4 on arvioitu vaikutuksia harmaan talouden torjuntaan. Esityksen mukaan harmaan talouden torjuntamekanismeja on tarpeen arvioida uudelleen, jos ne rajoittavat taloudellista toimeliaisuutta ja torjuntaan käytetyt resurssit ylittävät saavutetut hyödyt. Yritteliäisyyden tukeminen, kilpailukyvyyn parantaminen, työllisyyden edistäminen ja alan kokonaisvolyymien kasvu puoltavat luvanvaraisuuden kaventamista. Tällä arvioidaan olevan valtion kokonaistalouden kannalta positiivisia vaikutuksia.

Valtioneuvosto antoi 28.4.2016 periaatepäätöksen kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi vuosille 2016–2020. Valtioneuvosto on lisäksi asettanut harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa koskevan parlamentaarisen seurantaryhmän toimikaudeksi 1.5.2016–31.3.2019. Seurantaryhmän tehtävänä on seurata harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian 2016–2020 toteutumista. Strategian päämääränä on pienentää sekä kansallista että kansainvälistä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta Suomessa. Strategialla pyritään ennalta estämään ja vähentämään yritystoiminnassa tapahtuvaa ja yhteiskunnallisia vahinkoja aiheuttavaa harmaata taloutta ja talousrikollisuutta sekä edistämään sellaisia hankkeita, joiden päämääränä on parantaa yritysten mahdollisuuksia terveeseen kilpailuun sekä helpottaa yritysten julkisten velvoitteiden hoitamista. Erityisesti pyritään edistämään toimenpiteitä, joilla ennalta estetään harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Lisäksi strategisena tavoitteena ovat harmaata taloutta ja talousrikoksia tor-

25.05.2016

juvien viranomaisten toiminnan vaikuttavuuden lisääminen erityisesti yhteistyötä kehittämällä sekä harmaan talouden rikoksiin liittyvän rikostorjuntaketjun tehostaminen.

Periaatepäätöksessä todetaan strategian toteutumisen edellytykseksi, että talousrikostorjunnan johtoryhmä laatii erillisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden alkukesällä 2016 hyväksyttävässä toimenpideohjelmassa on ehdotettu useita toimenpiteitä. Näihin kuuluu muun muassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan aiheuttama sääntelytaakka ja sen seuranta, ja poikkihallinnollinen selvitys harmaan talouden torjunnan toimenpiteistä jakamistalouden yhteydessä. Jakamistalouteen liittyvässä selvityksessä arvioidaan tarpeita ja mahdollisia keinoja niin viranomaisten keskinäisen yhteistyön kuin viranomaisten ja alan toimijoiden välisen yhteistyön lisäämiseksi.

Liikennekaareissa jakamistalouteen liittyy muun muassa esitys liikennekaaren soveltamisalasta. Liikennekaaren 1 luvun 1 §:n mukaan ammattimaisella kuljettamisella tiellä tarkoitettaisiin luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön harjoittamaa henkilöiden tai tavaroiden kuljettamista korvausta vastaan, jollei toiminta ole pienimuotoista. Esityksellä halutaan tukea uusia jakamistalouden toimintamalleja sekä yhteisöllisiä ratkaisuja liikennejärjestelmän kehittämiseksi, ja madaltaa liikennealalle tulon kynnystä. Tällainen ei-ammattimainen toiminta ei kuuluisi henkilö- ja tavaramarkkinointien harjoittamiseen, jolloin se ei kuuluisi luvanvaraisen toiminnan piiriin. Liikennekaareissa pienimuotoisen, vähäisen toiminnan raja ehdotetaan asetettavaksi niin, että toimintaa harjoittavan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön kuljetustoiminnasta saadut korvaukset edeltävän 12 kuukauden aikana eivät saisi kokonaisuudessaan ylittää 10 000 euroa. Välityspalvelun tarjoajalle ehdotetaan asetettavan selvitysvelvollisuus siitä, onko kuljetustoiminnan harjoittajalla liikennelupa tai etteivät kuljetustoiminnan harjoittajalle maksettavat korvaukset ylitä 10 000 euroa siinä tapauksessa, että kuljetustoiminnan harjoittaja ei ole esittänyt liikennelupaa. Välityspalvelun tarjoajan velvollisuus kohdistuu vain sen välittämiin palveluihin, jolloin sen ei edellytetä tietävän esimerkiksi sitä, tarjoaako pienimuotoista kuljetustoimintaa harjoittava toimija kuljetuksia esimerkiksi myös itsenäisesti tai muiden välityspalvelujen kautta.

Käytännössä tämän ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan rajan ylittämisen valvonta on hyvin vaikeaa esimerkiksi poliisin valvonnassa. Valvontahetkellä luvottoman ja luvallisen toiminnan erottaminen voi olla varsin vaikeaa. Tämä voi houkuttaa ylittämään kyseisen rajan tai muutoin välttelemään esimerkiksi veroja. Tällöin on vaarana kaksien kuljetusmarkkinoiden syntymiseen. Tämä voi siten lisätä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Lupavaatimukset ja mahdollisuuden luvan peruuttamiseen helpottavat valvontaa. Ennakollinen lupavalvonta ja toiminnan aikainen lupavalvonta toimivat osaltaan harmaata taloutta ja talousrikollisuutta estävänä. Rikosten ennalta estäminen on yleisesti kustannustehokkaampaa kuin niiden jälkikäteen selvittäminen.

Ammattimainen toiminta edellyttää lupaa ja käytännössä yritystoimintaa. Pienimuotoista toimintaa voisi harjoittaa ilman yritystoimintaan liittyviä muodollisuuksia, ja näin ollen harjoitettu kuljetustoiminta ei tule välttämättä viranomaisen tietoon koska se perustuu henkilön omaan ilmoitukseen. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kannalta haitallista ovat sellaiset muutokset, jotka aiheuttavat vaaran siitä, että ammattimaisten elinkeinonharjoittajien tunnistaminen vaikeutuisi nykyisestä tai tulisi jopa mahdottomaksi.

Voi arvioida, että alalle tulee ilman lupaa lähes ammattimaisesti toimivia kuljettajia suorittamaan henkilökuljetuksia. Nämä toimijat eivät välttämättä ole liittyneenä mihinkään kyydinvälityspalveluun. Poliisin tietoon on tullut rikoksia, joissa tämän luvottoman taksitoiminnan yhteydessä on matkustajat ovat joutuneet omaisuusrikoksen kohteeksi, syyllistytty maksuvälinepetokseen tai matkustaja on joutunut seksuaalirikoksen uhriksi.

Myös lupavaatimusten poistaminen enintään 3 500 kokonaisuudessaan pakettiautoilta mahdollisesti siirtäisi tavaramarkkinointia kevyemmin säädeltyyn ajoneuvokantaan. Näillä ajoneuvoilla pystyttäisiin mahdollisesti välttelemään liikennelupalainsäädäntöön liittyviä vaatimuksia ja muita raskaimmille ajoneuvoille sekä niiden kuljettajille asetettuja vaatimuksia.

25.05.2016

Sisäministeriön poliisiosasto esittää, että lakiehdotuksesta poistetaan pienimuotoista toimintaa koskevat poikkeukset ja pidetään pakettiautojen kokonaismassaan liittyvät lupavaatimukset ennallaan. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimintaohjelman poikkihallinnollinen selvitys harmaan talouden torjunnan toimenpiteistä jakamistalouden yhteydessä tulisi tehdä ensin ja arvioida asiaa tämän jälkeen. Yleisesti voidaan todeta, että yritysten toimiessa ulkomailta niin niiden valvonta ja myös mahdollisten rikosten esitutkinta on haasteellista.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida erilaisia mahdollisuuksia riittävän valvonnan mahdollistamiseksi niin verotuksen kuin turvallisuuden näkökulmasta. Positiivista on, että kuljetusalan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa varten ollaan perustamassa seurantaryhmää liikenne- ja viestintäministeriöön, ja että tämä työ on tarkoitus linkittää sisäministeriön johdolla valmistettavan harmaan talouden ja talousrikostorjunnan toimenpideohjelman toimeenpanotyössä.

Taksinkuljettajan ajolupavaatimus

Taksinkuljettajaa koskevia vaatimuksia esitetään kevennettäväksi poistamalla ajolupavaatimus sekä koulutus- ja koevaatimukset. Niiden tilalle esitetään luvan haltijan velvollisuus huolehtia kuljettajien osaamisesta. Samalla ehdotetaan uusia säännöksiä taksimatrustajan turvallisuuden ja oikeuksien varmistamiseksi. Samoin ehdotetaan terveysvaatimusten keventämistä nykyisistä ryhmän 2 terveysvaatimuksista ryhmän 1 terveysvaatimuksiksi.

Sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan on kuitenkin huomioitava, että matrustajien turvallisuus liikenteessä riippuu kuljettajan toiminnasta, erityisesti tiettyjen erityisryhmien, kuten lasten, vammaisten ja vanhusten kuljetuksissa. Sopivuuteen keskeisesti vaikuttavat tekijät muodostaisivat esteen tehtävässä toimimiselle. Sopivuutta arvioitaisiin muun maussa rikostaustan perusteella. Sopimattomuuden voisivat perustaa teot, jotka osoittaisivat tehtävään sopimattomia ajotapoja tai vaarantaisivat yleensä tehtävässä vaadittavan muun henkilökohtaisen turvallisuuden tai luotettavuuden. Taksissa matrustaja on usein kuljettajan kanssa, mahdollisesti päihtyneenä tai muuten avun tarpeessa.

Nykyisin taksinkuljettajan ammattipätevyydestä annetussa laissa (695/2009) säädetään taksiliikenteessä toimivan kuljettajan kelpoisuusvaatimuksista. Ajoluvan tulee olla näkyvillä autossa. Ajoluvan myöntämisen edellytyksenä on voimassa oleva auton ajo-oikeus sekä tehtävässä vaadittava ammattitaito ja lupaviranomaisen arvioima henkilökohtainen sopivuus. Hakijan on täytettävä ajokortin luokkaa tiukemmat raskaan kaluston kuljettajia koskevat terveysvaatimukset ja lisäksi hänellä on oltava sellainen lääkärin arvioima toimintakyky, joka on tarpeen matrustajien turvallisuuden ylläpitämiseksi ja näiden avustamiseksi. Henkilökohtaista sopivuutta arvioitaessa otetaan huomioon hakijan edellytykset vuorovaikutukseen kuljetettavien kanssa, suomen tai ruotsin kielen taito sekä rikostausta. Taksinkuljettajan ammattipätevyydestä annetun lain (695/2009) 9 §:n 2 momentissa säädetään siitä, milloin henkilöä ei pidetä sopivana taksinkuljettajaksi. Sopivuuden arviointiin vaikuttavat voimassa olevan lain-säädännön mukaan huomattavasti useammat seikat kuin liikennekaareissa esitetään.

Taksinkuljettajan ammattipätevyydestä annetun lain (695/2009) 9 a §:n 3 momentin mukaan poliisi päättää ajoluvan peruuttamisesta määräajaksi, väliaikaisesti tai toistaiseksi. Lain 17 §, 18 § ja 19 §:ssä säädetään ajoluvan peruuttamisesta toistaiseksi, määräajaksi tai väliaikaisesti. Poliisi voi 19 §:n perusteella peruuttaa ajoluvan väliaikaisesti, jos on todennäköistä, että luvan haltija on syyllistynyt 9 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun tekoon ja matrustajien turvallisuus sitä edellyttää. Väliaikainen peruuttaminen on muutoksenhausta huolimatta voimassa, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Ajolupa on peruutettava väliaikaisesti, jos kuljettaja määrätään väliaikaiseen ajokieltoon. Poliisi voi siis peruuttaa ajoluvan myös esitutkinnan aikana rikoksen tullessa poliisin tietoon. Tällöin taksinkuljettajan sopivuus työhönsä voidaan arvioida rikoksen esitutkinnan aikana, eikä siis vasta lainvoimaisen tuomion jälkeen. Tämänkin vuoksi hallituksen esityksessä esitetty henkilöliikenneluvan tai taksiliikenneluvan haltijan suorittama omavalvontaa ei voi pitää riittävänä taksinkuljettajien sopivuuden arvioinnissa.

25.05.2016

Ehdotuksen mukaan poliisin ajolupiin kohdistuva valvonta lakkaisi taksinkuljettajien valvonnan siirtyessä kaikilta osin työnantajana toimivan taksiyrittäjän vastuulle. Yrittäjä valvontaa toteutettaisiin rikosrekisteriotteella pääosin kuten lasten kanssa työskentelevillä. Sisäministeriön poliisiosaston arvion mukaan taksinkuljettajan nuhteettomuusvaatimukset lievenisivät, koska esimerkiksi syyllistyminen rikoslain (39/1889) 28 luvun omaisuusrikoksiin 32 luvun kätkemisrikoksiin tai 31 luvun 1 §:n mukainen ryöstöön ei jatkossa olisi esteenä taksinkuljettajana toimimiselle ja yleisesti kokonaisarviointia soveltavuudesta ei enää tehtäisi.

Pienimuotoisessa, ei-ammattimaisessa henkilökuljetustoiminnassa esimerkiksi vakaaviin henkeen ja terveyteen, seksuaalirikoksiin, omaisuusrikoksiin tai liikenneturvallisuutta vaarantaviin tekoihin syyllistynyt voisi kenenkään estämättä suorittaa kuljetuspalveluita, jos toiminta jäisi liikennekaaren soveltamisalan ulkopuolelle.

Esityksen mukaan liikenteessä poliisin toimivalta rajoittuisi ajokorttivalvontaan. Poliisilta jäisivät pois ajolupavalvontaan liittyvät ajolupien haltijoiden kuulemisiin ja ajolupien peruuttamiseen toimenpiteet, mikä vähentäisi poliisin työtä. Poliisin resurssien käytön kannalta tämä olisi perusteltua, mutta samalla tämä voisi heikentää taksinmatkustajien turvallisuutta. Sisäministeriön poliisiosastolla ei ole tiedossa vuosittain peruutettavien taksinkuljettajien ajolupien määrää.

Sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan esityksen mukaisilla toimilla ei voida riittävästi turvata nykyisen taksinkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain keskeisten vaatimusten toteuttamista ja siten luoda riittävät vaatimukset asiakkaiden turvallisuuden varmistamiseksi. Näitä vaatimuksia ovat muun muassa taksinkuljettajan nykyiset terveystaustat, vaatimukset paikallistuntemuksesta, kielitaitovaatimukset, sopivuus taksinkuljettajaksi ja luvan peruuttamiseen liittyvät seikat. Ajoluvan pitäminen näkyvillä autossa edesauttaa matkustajien taksitoimintaan kohdistuvaa arviointia.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Jari Pajunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö SM 25.05.2016 klo 09:45. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.