

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

Viite: Lausuntopyyntö 27.4.2017, LVM/905/03/2017.

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

Pyydettyinä lausuntona otsikossa mainitun esitysluonnoksen osalta Autoliikenteen Työntajaliitto ry ja Linja-autoliitto ry toteavat kunnioittavasti seuraavaa:

1. Poikkeukset ammattipätevyysvaatimuksista: II osan 3 luvun 3 §:n 3 momentin 7)-kohta

Linja-autonkuljettajilta ei esitysluonnoksen mukaan edellytettäisi ammattipätevyyttä, jos linja-autoa käytetään yksityisesti muihin kuin kaupallisiin henkilökuljetuksiin, ja matkustaja tai vajaavaltaisen matkustajan edunvalvoja on tietoinen siitä, että kuljettajalla ei välttämättä ole ammattipätevyyttä.

Voimassa olevan ammattipätevyyslain 2 §:n 3 momentin 7)-kohdan rajaukset samassa taloudessa asuvien ja linja-auton omistuksen osalta ovat eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan tietoisesti liikenneturvallisuusperusteilla tekemiä (LiVM 33/2006 vp). Ratkaisevaa on ollut selkeän rajanvedon tekeminen kaupallisen ja ei-kaupallisen, yksityisen ja ei-yksityisen käytön välille niin, että myös viranomaisen on ollut valvonnassa helppoa tehdä rajanveto. Ammattipätevyyden voimassaolon peruste liikenneturvallisuuden ylläpitämisessä ei ole hävinnyt mihinkään.

Nyt esitetyn muutoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että ammattipätevyysvaatimuksesta voisi tinkiä ”urheiluseurakuljetuksissa tai vastaavissa”. Samoin muutoksella mainitaan vapautettavan ammattipätevyysvaatimuksesta ”kuljetukset, jossa pikkubussin omistaja tarjoaa pikkubussillaan ystävälleen kyydin kotiin tai jossa perheen pikkubussin kyydissä olisi toisessa osoitteessa asuvia aikuisia lapsia tai isoäiti”.

EU:n ajo- ja lepoaika-asetuksen 561/2006/EY 13 (1.i) artiklaan perustuen ajo- ja lepoaika-asetusta ja ajopiirturiasetusta ei sovelleta Suomessa ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun asetuksen (1257/1992) 7 §:n 1 momentin f)-kohdan mukaan ”ajoneuvossa, jossa on 10-17 paikkaa ja jota ei käytetä kaupalliseen liikenteeseen”. Liikenne- ja viestintäministeriön Tieliikenteen ajoaikasäädösten soveltamistyöryhmä on laatinut 14.3.2007 ohjeen ”Tulkintojen yhtenäistämiseksi tavara- ja henkilöliikenteen ajoaikoja ja niiden valvontaa koskevista säädöksistä”. Työryhmä on yksimielisesti katsonut ja ohjeeseen on kirjattu kyseisen soveltamisalapoikkeuksen

osalta seuraavaa: "Asetusta sovelletaan urheiluseurojen ja muiden yhdistysten henkilökuljetuksiin. Niitä ei katsota ei-kaupalliseksi toiminnaksi." Tämän selkeän tulkinnan mukaisesti on toimittu myös viranomaisvalvonnassa.

Esitysluonnoksen 7)-kohdan mukainen ammattipätevyysvaatimuksesta vapauttaminen vaarantaisi liikenneturvallisuutta ja matkustajien turvallisuutta – "urheiluseurakuljetuksissa tai vastaavissa" matkustajat ovat vieläpä pääsääntöisesti lapsia ja nuoria. Vaikka yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan pikkubussin omistaja kuljettajana ja eri osoitteessa asuvan perheenjäsenen ottaminen perheen pikkubussin kyytiin, esitysteksti mahdollistaisi kuitenkin samalla esimerkiksi 89 koululaisen kuljettamisen luokkaretkimatkalle koulun vuokraamalla kaksikerroksisella linja-autolla ja kuljettajana voisi toimia esimerkiksi koulun opettaja, jolla on D-luokan ajokortti mutta joka ei ole linja-autoa ajanut 30 vuoteen. Edunvalvojen tietoisuuden tarkistaminen tienpäällä suoritettavassa valvonnassa edellyttäisi jokaisen kyydissä olevan 89 lapsen lupalappujen tarkistamista, mikä lisäisi poliisin tarkastuksiin kuluva aikaa ja mikä voisi myös eriarvoistaa luvan antaneiden ja luvan kieltäneiden vanhempien lapsia.

Tiedossamme ei ole, että nykyisen ammattipätevyyslain 2 §:n 3 momentin 7)-kohdan rajaukset olisivat aiheuttaneet sellaisia käytännön vaikeuksia, että ammattipätevyysvaatimuksista tinkimisen voisi katsoa tällaisissa henkilökuljetuksissa liikenne- ja matkustajaturvallisuutta tärkeämmäksi. Täytyy muistaa, että suuremmilla perheillä on jo mahdollisuus käyttää ajoissaan 1+8 –paikkaista henkilöautoa ilman ammattipätevyyttä.

Esitämme, että 7)-kohta muutetaan vastaamaan ammattipätevyyslain 2 §:n 3 momentin 7)-kohtaa: "linja-autoa käytetään yksityisesti muihin kuin kaupallisiin henkilökuljetuksiin, jotka suoritetaan kuljettajan kanssa samassa taloudessa asuvien kuljettamiseksi ja linja-auto on heistä jonkun omistuksessa".

2. Perustason ammattipätevyyden saavuttaminen: II osan 3 luku

EU:n ammattipätevyysdirektiivi 2003/59/EY sisältää kaksi rinnakkaista tapaa saavuttaa perustason ammattipätevyys: koulutuspainotteinen (280 h koulutus + koe) ja koepainotteinen (pelkkä koe) järjestelmä. Molemmat johtavat perustason ammattipätevyyden saavuttamiseen samoilla ikärajoilla. Lisäksi molempiin perusjärjestelmiin voidaan liittää nopeutetun koulutuksen järjestelmä (140 h + koe), jota käytettäessä vähimmäisikärajat ovat kuitenkin korkeammat. Suomessa on käytössä koulutuspainotteinen järjestelmä lisätynä nopeutetun koulutuksen järjestelmällä, ja valinta on aikanaan tehty kattavan kuljettajakoulutusdirektiiviyöryhmän selvityksen ja vaikutusarvioinnin pohjalta (opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:7).

Esitysluonnoksessa ehdotetaan perusjärjestelmän muuttamista koepainotteiseen järjestelmään säilyttäen lisäksi nopeutetun koulutuksen järjestelmä.

Nykyinen koulutuspainotteinen järjestelmämme perustason ammattipätevyyden saavuttamistapana on lähtökohtaisesti hyvä ja toteutukseltaan toimiva. Järjestelmä on lisännyt selkeästi raskaan liikenteen kuljettajien osaamisen tasoa, työn arvostusta, kuljetusten laatua ja kuljetusalan imagoa. Valuviat ovat liittyneet lähinnä Puolustusvoimien antaman nopeutetun kuljettajakoulutuksen korkeampiin vähimmäisikärajoihin, mikä korjaantuu esitysluonnoksen II osan 3 luvun 16 §:n myötä.

Perustason ammattipätevyyskoulutuksen vaikutukset liikenneturvallisuuden lisäämisessä ovat Suomessa kiistattomat: vuonna 2005 raskaan liikenteen (kuorma- ja linja-auto) onnettomuuksissa kuoli 103 ja loukkaantui 1061 henkilöä. Vuonna 2016 kuolleiden määrä oli 75 ja loukkaantuneiden 394. Runsaassa kymmenessä vuodessa raskaan liikenteen onnettomuuksissa kuolleiden määrä on siis pienentynyt 28 % ja loukkaantuneiden 63 %. Koulutuksella on merkitystä.

Kaikissa muissa Pohjoismaissa ja Länsi-Euroopan maissa uskotaan kaikille ammatikulkijalle annettavan peruskoulutuksen olevan avain ammattitaidon ja liikenneturvallisuuden lisäämiseen ja varmistamiseen. Ammattitaitoiset kuljettajat ovat puolestaan avain kuljetusalan kehittymiseen ja menestymiseen. Länsi-Euroopan maista Saksa, Belgia ja Alankomaat ovat ainoat, jotka ovat valinneet ammattipätevyysdirektiivin koepainotteisen järjestelmän, mutta kaikissa niissäkin direktiivin koe liittyy kansallisesti säänneltyyn, jo ennen direktiivin voimaantuloa rakennettuun koulutusjärjestelmään, jota ei haluttu romuttaa. Esimerkiksi Saksassa koe liittyy kuljettajan ammatilliseen tutkintoon johtavaan oppisopimuskoulutukseen.

Esitämme ensisijaisesti, että perustason ammattipätevyyden hankkimistapaa ei rajoiteta lainsäädännössämme, vaan otetaan käyttöön kaikki ammattipätevyysdirektiivin 2003/59/EY sisältämät järjestelmät: koulutuspainotteinen, koepainotteinen ja nopeutettu koulutus. Tavoitteet ja lopputulema ovat kaikissa sama ja alemmat ikärajat olisivat käytössä sekä koulutus- että koepainotteisessa järjestelmässä. EU:n komissio on vahvistanut koulutus- ja koepainotteisten järjestelmien rinnakkaisen käyttämisen olevan mahdollista.

Erinomaista on, että ensiaskeleksi tähän suuntaan on jo otettu esitysluonnoksen II osan 3 luvun 16 §:ssä Puolustusvoimien osalta (vahvistus liikenne- ja viestintäministeriön 24.5.2017 työpajatilaisuudessa). Sama sekä koulutus- että koepainotteisen järjestelmän käyttömahdollisuus tulisi säätää opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisluvalla toimiville koulutuksen järjestäjille:

”Ammattipätevyysdirektiivissä tarkoitettua ammattipätevyyden voi saavuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvalla annettavan ammatillisen kuljettajakoulutuksen yhteydessä.

Ammatillisessa kuljettajakoulutuksessa saavutettu ammattipätevyysdirektiivin vaatimusten mukaisesti suoritettu perustason ammattipätevyys sekä siitä annetut ammatillisen tutkinnon todistukset tunnustetaan tässä laissa

tarkoitetuksi perustason ammattipätevyyden suorittamisesta annetuiksi todistuksiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin tämän pykälän soveltamisesta.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö tekisi päätökset kuhunkin ammatilliseen koulutukseen ja tutkintorakenteeseen parhaiten soveltuvasta perustason ammattipätevyyden toteuttamistavasta: esimerkiksi olisiko logistiikan perustutkinnon, tulevan kuljetusalan ammattitutkinnon tai jonkin muun ammatillisen tutkinnon tutkintotodistus suoraan tunnustettavissa perustason ammattipätevyyden suorittamisesta annetuksi todistukseksi.

Esitämme toissijaisesti, että perustason ammattipätevyyden hankkimistapaa ei muuteta nykyisin voimassa olevasta lainsäädännöstä. EU:n ammattipätevyysdirektiiviä koskevien muutosten (COM(2017) 47 final) käsittely on yhä kesken, eikä kansallisten koulutusjärjestelmiemme radikaali muuttaminen ole tässä vaiheessa perusteltua. Mahdolliset muutokset ja niiden kaikki kerrannaisvaikutukset tulee selvittää ja arvioida erittäin huolella ja tarkkaan kaikkien osapuolten kesken työryhmässä samaan tapaan, kuin tehtiin nykyistä ammattipätevyyslakia säädettäessä.

Mikäli muutokset sisältävät esimerkiksi ammatillisen koulutuksen reformin vuoksi vaaraa nykyisten laaja-alaisten ammatillisten kuljettajatutkintojen poistamisesta, vähentämisestä tai sisällön supistamisesta, muutoksia ei saa tehdä. Maantiekuljetusala on koko yhteiskuntamme ja kansantaloutemme toimivuuden kannalta keskeisessä asemassa. Siksi on ensisijaisen tärkeää, että kuljetusalan ammatillisia perus- ja ammattitutkintoja, niihin tähtäävää koulutusta ja rahoitusta ei vaaranneta.

Esitysluonnoksessa on positiivisena tausta-ajatuksena se, että kaikkia ei aseteta samaan muottiin, vaan jo olemassa oleva osaaminen ja vielä tarvittava osaaminen huomioidaan henkilökohtaisella tasolla. Työelämän tahtotila ei kuitenkaan ole, että romuttaisimme toimivan ammatillisen koulutuksen järjestelmämme ja siirtyisimme vain tuottamaan liukuhihnalta ajokortin ja ammattipätevyyskortin omaavia kuljettajia, joita ”valmennetaan” teoriapainotteisen kokeen läpäisyä varten. Kuljetusala tarvitsee kehittyäkseen ja uudistuakseen laajempaa osaamis pohjaa kuin pelkän perustason ammattipätevyyden ja ajokortin. Nuoria osajia saadaan alalle vain koko logistiikan perustutkintoa ja ammatillista koulutusta järjestäen.

Koepainotteisen järjestelmän kokeessa painoarvo on teoriakokeella, joka on ristiriidassa ammatillisen koulutuksen näyttöjen osaamisperusteisen toteutuksen kanssa. Ammatillisen koulutuksen yhteydessä osaaminen osoitetaan ensisijaisesti aidoissa työtilanteissa ja työympäristöissä, ja osaamisen osoittaminen suunnitellaan ja osaaminen arvioidaan yhdessä työelämän edustajien kanssa. Teoriakoepainotteisuus rankaisee myös niitä, jotka ovat enemmän tekijöitä kuin lukijoita, ja heidän osuutensa on ja tulee olemaan kuljetusalalla merkittävä. Täytyy myös muistaa,

että maahanmuuttajien määrä esimerkiksi linja-autonkuljettajina on ja tulee olemaan suuri. Teoriakoepainotteisuus ei myöskään mittaa kuljettajan työssä tarvittavaa ammattitaitoa ja osaamista – työelämä tarvitsee ammattitaitoisia työntekijöitä.

3. Perustason ammattipätevyden saavuttaminen nopeutetulla koulutuksella: II osan 3 luvun 7 §

Esitysluonnoksen II osan 3 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto vahvistaisi nopeutetussa koulutuksessa noudatettavat opetussuunnitelmat ja kokeen perusteet. Tämä koskisi myös opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisluvalla toimivia ja ammatillisen perus- ja ammattitutkinnon tutkinnonosana olevaa nopeutettua perustason ammattipätevyyskoulutusta.

Esitämme, että ammatillisiin perus- ja ammattitutkintoihin sisältyvässä nopeutetun perustason ammattipätevyyskoulutuksessa noudatettavat opetussuunnitelmat ja kokeen perusteet vahvistaa Opetushallitus. Tämä tukisi myös 8 §:ssä olevaa mahdollisuutta vaiheittaiseen suoritukseen ammatillisessa kuljettajakoulutuksessa.

4. Jatkokoulutuksen korvaaminen perustason ammattipätevyyskokeella: II osan 3 luku

Liikenne- ja viestintäministeriön 24.5.2017 järjestämässä työpajatilaisuudessa kerrottiin, että esitysluonnoksessa ei kiellettäisi perustason ammattipätevyyskokeen toistamista viiden vuoden välein ammattipätevyden voimassaolon jatkamiseksi 35 tunnin jatkokoulutuksen sijaan.

Esitysluonnoksen II osan 3 luvun 5 §:n 2 momentissa on kuitenkin mainittu, että ”perustason ammattipätevyys saadaan viideksi vuodeksi ja sitä voidaan jatkaa jatkokoulutuksella viideksi vuodeksi kerrallaan”. Jatkokoulutusta koskevassa 9 §:ssä on puolestaan mainittu jatkokoulutusta annettavan ”ammattipätevyden ylläpitämiseksi ja täydentämiseksi” (1 mom); ”jos ammattipätevyyttä ei ole pidetty voimassa jatkokoulutuksella, kuljettaja voi saattaa ammattipätevyden uudelleen voimaan osallistumalla jatkokoulutukseen” (2 mom).

Esitämme, että perustason ammattipätevyden omaava henkilö voi pitää ammattipätevyytensä voimassa lähtökohtaisesti vain jatkokoulutuksella, eikä suorittamalla perustason ammattipätevyyskokeen. Poikkeuksena tästä perustason ammattipätevyden laajentamistilanteet tavaraliikenteestä henkilöliikenteeseen ja päinvastoin sekä nykyiseen tapaan tietyt ammatillisten tutkintojen suorittamistilanteet. Perustason ammattipätevyyskokeen toistaminen ei palvelisi ammattipätevyysdirektiivin (2003/59/EY) 7 artiklassa mainittua tarkoitusta syventää ja tarkentaa kuljettajan ammattiinsa liittyvää tietämystä.

5. Jatkokoulutuksen toteutus: II osan 3 luvun 9 §

Esitysluonnos ei sisällä muutoksia ammattipätevyyden jatkokoulutukseen, vaikka esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa on kerrottu ammattipätevyyskoulutusten saaman kritiikin kohdistuneen nimenomaan jatkokoulutukseen. Komission ammattipätevyysdirektiiviin esittämissä muutoksissa verkko-opetus ja digitaalisten opetusvälineiden käyttö oltaisiin nimenomaisesti sallimassa, minkä hyödyntäminen ei ole mahdollista, jos vaatimus seitsemän oppitunnin yhdenjaksoisuudesta säilytetään. Ainakin Belgiassa ja Alankomaissa seitsemän oppitunnin jatkokoulutuspäivän jakaminen eri päiville on ollut koko ammattipätevyysdirektiivin voimassaolon ajan mahdollista.

Esitämme, että 9 §:ään tai jatkokoulutuksesta annettavaan valtioneuvoston asetukseen otetaan mahdollisuus jakaa seitsemän oppitunnin pituinen jatkokoulutusohjelma useammalle päivälle. Seitsemää oppituntia lyhyemmät opetusjaksot lisäävät jatkokoulutukseen osallistuvien kuljettajien oppimista, asioiden omaksumista ja jaksamista sekä vähentäisivät vapaapäivinä tapahtuvien koulutusten tarvetta. Samaan koulutusohjelmaan voitaisiin tällöin sisällyttää helpommin teoria- ja käytännön koulutusta. Jakamisen salliminen olisi myös edellytys nykyaikaisten ja uusien opetus- ja oppimistapojen, muun muassa verkko-opetuksen, käyttämiseen. Jatkokoulutuksen kokonaismäärä olisi edelleen viidessä vuodessa yhteensä 35 tuntia ja yhden koulutusohjelman pituus yhteensä seitsemän tuntia, joka vain voitaisiin suorittaa muutenkin kuin yhdenjaksoisesti.

6. Rangaistussäännökset: VI osan 2 luvun 6 §

Esitysluonnoksessa on monin paikoin mainittu, että liikennepalvelulakiin tuotaisiin nykyiset tieliikennelain 267/1981 säännökset tieliikenteen sosiaalilainsäädännöstä ja tieliikenteen valvontalaitteista sellaisinaan. Tieliikennelain 105 a §:n 4 momentin tilaajavastuuta ajo- ja lepoajoista ei kuitenkaan esitysluonnoksesta löydy, eikä sitä ole sisällytetty myöskään tieliikennelain muutosesitykseen HE 33/2017 vp. Kyseinen säännös koskee sekä tavara- että henkilöliikennettä.

Esitämme, että nykyinen tieliikennelain 105 a §:n 4 momentti tuodaan liikennepalvelulain VI osan 2 luvun 6 §:ään.

Helsingissä 31. päivänä toukokuuta 2017

AUTOLIIKENTEEN
TYÖNANTAJALIITTO RY

Mari Vasarainen
toimitusjohtaja

LINJA-AUTOLIITTO RY

Mika Mäkilä
toimitusjohtaja