

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 34/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi joukkoliikennelain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi joukkoliikennelain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 315/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jenni Rantio ja ylitarkastaja Iida Huhtanen, liikenne- ja viestintäministeriö
- yksikön päällikkö Jenni Eskola, Liikennevirasto
- joukkoliikennevastaava Rauno Matintupa, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- joukkoliikenteen projektipäällikkö Tom Heinonen, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

- joukkoliikenneasiantuntija Soile Koskela, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- joukkoliikennesuunnitteluosaston johtaja Tero Anttila, Helsingin seudun liikenne HSL
- toimitusjohtaja Heikki Alanko, Pohjolan Liikenne Oy
- toimitusjohtaja Mika Mäkilä, Linja-autoliitto
- toiminnanjohtaja Pekka Aalto, Suomen Paikallisliikenneliitto
- hallituksen puheenjohtaja Jari Kujala, varatuomari Elina Honkajuuri ja neuvonantaja Martin Saarikangas, Suomen Pikkubussiliitto ry
- päälakimies Anne Kangasniemi, Suomen Taksiliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
- Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi joukkoliikennelakia. Reittiliikenneluvan saamista helpotettaisiin sekä poistettaisiin liikennöinnin vähimmäisajat ja näin luotaisiin paremmat edellytykset markkinaehtoisen joukkoliikenteen harjoittamiseen. Joukkoliikenteen toimivaltaisten

viranomaisten työtä helpotettaisiin selkeyttämällä lupahallintoon ja liikennelupien ehtoihin liittyviä säännöksiä. Lisäksi lakiin ehdotetaan lakitekniisiä muutoksia.

Esityksessä ehdotetaan myös joukkoliikennelain ja kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä

annetun lain muuttamista niin, että kuolinpesä saisi määrätyin edellytyksin jatkaa liikennettä kuusi kuukautta luvanhaltijan kuoleman jälkeen. Harmaata taloutta linja-autoliikenteessä torjuttaisiin lisäämällä joukkoliikennelupaankonkurssien ketjuttamisen estämistä koskeva

ehto ja lisäämällä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tiedonsaantioikeuksia muiden viranomaisten rekistereistä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi joukkoliikennelakia (869/2009), tieliikennelakia (267/1981) ja kaupallisista tavarankuljetuksista annettua lakia (693/2006). Esityksellä pyritään muun muassa luomaan parempia edellytyksiä markkinaehtoisien reittiliikenteen harjoittamiseen ja helpottamaan lupaviranomaisten työtä. Esityksen mukaan yleisenä tavoitteena on, että joukkoliikennemarkkinat toimivat mahdollisimman tehokkaasti. Nyt annetun esityksen tarkoituksena on tässä vaiheessa ratkaista eräitä lain käytännön soveltamisessa esille nousseita ongelmia.

Lopullisesta hallituksen esityksestä on poistettu useita esityksen valmistelun aikana keskusteluissa ja julkisuudessa esillä olleita ehdotuksia. Tästä syystä myös asiantuntijakuulemisessa on keskitytty osittain sellaisiin kysymyksiin, joita esityksessä olisi toivottu säänneltävän. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan näiden kysymysten valmistelua ja arviointia jatketaan henkilöliikenteen kehittämistä koskevissa lainvalmisteluhankkeissa.

Esityksessä joukkoliikennelaista ehdotetaan poistettavaksi liikennöinnin kahden vuoden vähimmäisaika sekä 22 §:n 3 momentin säännös mahdollisuudesta evätä reittiliikenneluvan myöntäminen tietyin edellytyksin. Lisäksi harmaan talouden ehkäisemiseksi ehdotetaan muun muassa, että joukkoliikennelupaan lisättäisiin konkurssien ketjuttamisen estämistä koskeva ehto sekä säännöksiä työoikeudellisten velvoitteiden noudattamisesta.

Joukkoliikennelain mukaan joukkoliikenneluvat myöntävän Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee valvoa lu-

van myöntämisen edellytysten täyttymistä vuosittain periaatteessa jokaisen luvanhaltijan kohdalla. Esityksellä muutettaisiin tätä lupavalvontaa koskevaa sääntelyä siten, että viranomaisvalvontaa ja sen resursseja voitaisiin jatkossa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin kohdentaa merkityksellisimpiin tapauksiin. Esityksessä ehdotetaan myös muiden viranomaisten rekistereitä koskevia lupaviranomaisen tiedonsaantioikeuksia laajennettavaksi. Tällä pyritäisiin varmistamaan, että keskuksella on käytettävissään kattavat ja ajantasaiset tiedot tehtäviensä toteuttamiseksi. Valiokunta pitää lupavalvonnan resursien järkevämmän kohdentamisen mahdollistavia ehdotuksia ja viranomaisen tiedonsaantioikeuksia koskevia ehdotuksia asianmukaisina ja kannatettavina.

Valiokunta pitää hyvänä, että esityksen kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain muutosehdotuksen myötä kuolinpesä saisi jatkaa liikenteen harjoittamista puoli vuotta luvanhaltijan kuoleman jälkeen edellyttäen, että se ilmoittaa kolmen kuukauden kuluessa kuolinpäivästä liikenteestä vastaavan henkilön lupaviranomaiselle. Valiokunta pitää ehdotusta tärkeänä erityisesti pienten kuorma- ja linja-autoyritysten toiminnan jatkuvuuden kannalta. Valiokunta pitää myös hyvänä, että tieliikennelaissa säädettyä kuljettajan vastuuta huolehtia matkustajien turvallisuudesta laajennettaisiin muun muassa lasten ja vammaisten matkustajien turvallista ajoneuvon siirtymistä ja ajoneuvosta poistumista koskevilla säännöksillä. Lisäksi näiden velvoitteiden sekä apuvälineiden turvallista käyttöä ja esim. pyörätuolien kiinnittämistä koskevien vaatimusten ehdotetaan velvoittavan es-teettömien taksien kuljettajien lisäksi jatkossa

myös muita enintään 16 matkustajalle rekisteröityjen henkilöitä kuljettavien ajoneuvojen kuljettajia.

Esityksessä ehdotetaan myös lisättäväksi joukkoliikennelakiin säännös Liikenneviraston tehtävästä joukkoliikenteen valtakunnallisessa kehittämisessä. Lisäksi lakiin ehdotetaan lukuisia lakitekniisiä muutoksia.

Ehdotukset eräiden säännösten poistamisesta. Keskeisenä ehdotuksena esityksessä ehdotetaan, että joukkoliikennelaista poistettaisiin 22 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan hake-
mus voidaan hylätä, jos sen hyväksyminen vakavasti vaarantaisi luotettavien liikennepalveluiden saatavuuden tai reitin tarjonta selvästi ylittäisi alueelle määritellyn joukkoliikenteen palvelutason. Säännöksen poistamisella arvioidaan olevan markkinoille pääsyn helpottumista, reittiliikenteen tarjonnan lisääntymistä ja kilpailun edistämistä koskevia vaikutuksia. Poistettavaksi ehdotettavaa säännöstä on pidetty käytännössä vaikeasti sovellettavana ja tulkittavana ja säännöksen on muun muassa katsottu voivan johtaa epätasapuolisiin tilanteisiin alan toimijoiden välillä. Ehdotusta mainitun säännöksen poistamisesta on asiantuntijakuulemisessa kannatettu varsin laajasti.

Valiokunta pitää markkinoille tulon esteiden poistamista lähtökohtaisesti myös kuluttajien etuna. Valiokunta toteaa, että edellä mainitun säännöksen poistamisella todennäköisesti helpotetaan laintulkintaa ja edistetään reittiliikennelupia koskevien päätösten yhtenäisyyttä ja ennakoitavuutta. Valiokunta kuitenkin toteaa, että jossain määrin ehdotuksella väistämättä heikennetään samalla toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuksia puuttua esim. mahdollisiin joltain tiettyä reittiä koskeviin ongelmiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on olemassa riski siitä, että ehdotus antaa viranomaiskontrollin osin heikentyessä nykyistä enemmän mahdollisuuksia myös epäterveeseen kilpailuun ja ainakin teoriassa myös enemmän mahdollisuuksia tahalliseen markkinoiden häirintään tietyllä reitillä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on mahdollista, että tämän kaltaisella toi-

minnalla pyritäisiin esimerkiksi saamaan jokin toimija pois markkinoilta, mikä taas voisi aiheuttaa katkoksia palveluihin ja lisätä tätä kautta myös viranomaisten työmäärää.

Valiokunta pitää kuitenkin hyvin tärkeänä näkökohtana, että ehdotus lisää toimijoiden vapautta suunnitella ajamiaan reittejä ja antaa mahdollisuuksia järjestellä ajettavat reitit myös suurempina ja mahdollisesti liikennöinnin kannattavuutta lisäävinä kokonaisuuksina esimerkiksi yhdistelemällä eri reittejä keskenään. Viime kädessä markkinoille tulon helpottuminen ja kilpailun edistäminen on myös palvelujen saatavuuden kannalta edullista. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät toimivaltuudet huolehtia palvelujen saatavuudesta ja alan vakaiden toimintaedellytysten säilymisestä. Tähän näkökulmaan tulisi kiinnittää myös lainsäädännön kehittämisessä huomiota.

Esityksessä joukkoliikennelaista ehdotetaan poistettavaksi myös reittiliikennettä koskeva liikennöinnin kahden vuoden vähimmäisaika. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että matkustajien tulisi lähtökohtaisesti pystyä kohtuullisessa määrin luottamaan linja-autoliikenteen ja reitien jatkuvuuteen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan joitakin linja-autoreittejä on lopetettu ennen aikaisesta pelkästään ilmoittamalla tästä lupaviranomaiselle, vaikka joukkoliikennelain mukaan reittiliikenneluvan myöntämisen edellytyksenä on tällä hetkellä, että luvanhaltija sitoutuu harjoittamaan liikennettä vähintään kahden vuoden ajan. Toisaalta tämän voidaan nähdä osoittavan, että nyt poistettavaksi ehdotettu vähimmäisliikennöintiaika ei ole ollut toimiva ja tehokas keino turvata palvelujen jatkuvuutta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kahden vuoden vähimmäisliikennöintiaika on myös osoittautunut yrittäjille kohtuuttomaksi tilanteissa, joissa liikennöitävä reitti osoittautuu tai muuttuu kannattamattomaksi. Valiokunta toteaa lisäksi, että vähimmäisliikennöintiajan poistaminen voi alentaa markkinoille tulon tai tietyn reitin aloittamisen kynnystä ja mahdollisesti lisätä sitä kautta palvelutarjontaa. Näin ollen valiokunta pitää ehdotusta kannatettavana.

Valiokunta pitää kuitenkin hyvänä ja tärkeänä, että esityksessä ei ehdoteta poistettavaksi säännöstä, jonka mukaan mahdollisesta reitin lopettamisesta tulee ilmoittaa lupaviranomaiselle kolme kuukautta ennen liikennöinnin lopettamista, jotta viranomaisella on riittävästi aikaa arvioida erilaisia vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia uuden liikenteen järjestämiselle.

Valiokunta toivoo, että esityksen käytännössä ongelmallisiksi osoittautuneiden säännösten poistamista koskevat ehdotukset helpottavat osaltaan liikennöintiä harjoittavien arkea, tuovat myös uusia yrittäjiä markkinoille ja lisäävät tätä kautta osaltaan asiakkaiden saamaa palvelutasoa. Valiokunta kuitenkin toteaa, että kokonaisuutena nyt ehdotettujen säännösten vaikutukset ovat todennäköisesti suhteellisen vähäisiä joukkoliikennejärjestelmän toimivuuden kannalta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että joukkoliikenteen järjestämisessä ja joukkoliikenteen palvelutason säilymisessä on edelleen huomattavia haasteita erityisesti harvaan asutummilla seuduilla ja mm. kuntien ja maakuntakeskusten

välisen joukkoliikennepalvelujen toimivuuden osalta. On erittäin tärkeää, että näihin kysymyksiin ja liikennöinnin kannattavuuteen tulisi pyrkiä löytämään myös uusia keinoja henkilöliikenteen lainsäädännön kehittämishankkeissa. Valiokunta pitää hyvänä, että saadun selvityksen mukaan lainvalmistelussa on ryhdytty arvioimaan niin sanotun yleisen säännön ja muiden vastaavien keinojen käyttöön ottamisen vaihtoehtoja sekä mahdollisuuksia edistää tätä kautta osaltaan joukkoliikenteen kehittymistä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 30 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kalle Jokinen /kok
vpj. Osmo Kokko /ps
jäs. Mikko Alatalo /kesk
Thomas Blomqvist /r
Markku Eestilä /kok
Jukka Kopra /kok
Merja Kuusisto /sd (osittain)
Suna Kymäläinen /sd

Janne Sankelo /kok
Hanna Tainio /sd
Eila Tiainen /vas (osittain)
Ari Torniainen /kesk
Reijo Tossavainen /ps
Oras Tynkkynen /vihr
Mirja Vehkaperä /kesk
vjäs. Reijo Hongisto /ps (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula.