



7.8.2012

Liikenne- ja viestintäministeriö
PL 31, 00023 VALTIONEUVOSTO

kirjaamo@lvm.fi

Lausuntopyyntöne 20.6.2012 (LVM/1539/03/2012)

Kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain ja harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttaminen

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) esittää lausuntonaan seuraavaa:

Esitetyt lakimuutokset ovat kokonaisuutena arvioiden kannatettavia ja tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon esityksen pääasiallinen tavoite, harmaan talouden estäminen. Liikennelupapakon selkeyttäminen ja ti-laajan vastuun lisääminen helpottavat tavaraliikenteen kenttävalvontaa ja mahdollistavat osaltaan tasapuolisten kilpailun edellytysten luomista kuljetusalalle. Samaan tavoitteeseen voidaan katsoa pyrittävän myös liikennelupaehto- ja lupaviranomaisien tekemien tarkastusten lisäämisellä. Näihin keinoihin liittyy kuitenkin muutamia lupaviranomaisen kannalta ongelmallisia seikkoja, joihin Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus haluaa kiinnittää huomiota yksityiskohtaisemmin.

Hyvämaineisuuden piirin laajentaminen

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus vastaa ensi vuoden alusta lähtien kaikista Suomessa myönnettävistä tavara- ja joukkoliikenneluvista sekä niihin liittyvien hakemusten käsittelystä. Tämän ns. peruslupahallinnon lisäksi tehtäviin kuuluvat EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksessa sekä kansallisissa joukko- ja tavaraliikennelaeissa lupaviranomaiselle säädettyt erinäiset valvontatehtävät. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus vastaa em. lisäksi oman toimialueensa taksiliikennelupahallinnosta ja taksiliikennelaeissa lupaviranomaiselle säädettyistä valvontatehtävistä.

ELY-keskukset vastaanottavat nykyään vuosittain noin 6 000 tavara- ja joukkoliikennelupahakemusta, joiden perusteella kirjoitetaan yli 20 000 liikennelupapäätöstä. Hakemus- ja lupamäärät ovat olleet tasaisessa kasvussa viime vuosina muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kaikis-

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus / Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue

PL 93, 65101 Vaasa (käyntiosoite: Korsholmanpuistikko 44)

Puhelin (vaihe): 0295 027 500, telefax: 06-3612 426

kirjaamo.etela-pohjanmaa@ely-keskus.fi, etunimi.sukunimi@ely-keskus.fi

www.ely-keskus

sa ELY-keskuksissa. Jokaiseen hakemukseen liittyy luvan myöntämisen edellytysten tarkistaminen eli hakijan oikeustoimikelpoisuus, ammatillinen pätevyys, hyvämaineisuus ja vakavaraisuus on selvitettävä pääsääntöisesti maksullisin manuaalisin rekisterikyselyin. Joulukuussa 2011 tapahtuneet tavaraliikenne- ja joukkoliikennelakien muutokset laajensivat hyvämaineisuuden piirin koskemaan myös hakijana olevien yritysten toimitusjohtajia ja henkilöyhtiöiden vastuunalaisia yhtiömiehiä, kun aikaisemmin kyselypiiriin kuuluivat ainoastaan yksityiset luvanhaltijat ja oikeushenkilöiden liikenteestä vastaavat henkilöt.

Nyt käsillä olevassa esityksessä hyvämaineisuuden piiriä esitetään edelleen laajennettavaksi koskemaan yrityksen osaomistajia ja muita organisaatiohenkilöitä. Tämä on toisaalta linjassa lakimuutoksen yleisen tavoitteenasettelun kanssa, mutta Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus toteaa uudistuksella olevan myös ei-toivottuja vaikutuksia lupahallinnon sujuvuuden kannalta. Yritysten osaomistajien ja organisaatiohenkilöiden henkilöllisyyden selvittäminen on ensinnäkin erittäin hankala, ellei jopa mahdoton tehtävä käytännön lupatyössä ja tämän päivän hakemusvolyymeilla. Jos organisaatiohenkilön hyvämaineisuus liitetään luvan myöntämisen perusedellytyksiin ja luvan peruuttamisen perusteeksi, rajauksen on oltava luvanhakijoiden ja luvanhaltijoiden yhdenvertainen kohtelu huomioiden hyvin tarkka.

Esityksessä on todettu harmaan talouden selvitysyksikön voivan tekevän velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä. Lupaviranomainen voisi pyytää selvitysyksiköltä mainittuja selvityksiä valvoessaan liikenneluvan myöntämisen edellytysten täyttymistä. Lupatyössä tämä tarkoittaisi sanotun selvityksen pyytämistä jokaiseen saapuneeseen lupahakemukseen liittyen ja vuosivalvonnassa kaikista muistakin tavara- ja joukkoliikenteen luvanhaltijoista, joiden lukumäärä on tällä hetkellä noin 18 000. On myös huomattava, että velvoitteidenhoitoselvityksillä katettaisiin vain osa vaadituista tarkistuksista, lähinnä vakavaraisuusedellytysten täytyminen. Hyvämaineisuuden edellytysten täytyminen tulisi joka tapauksessa tarkastaa erillisillä rekisterikyselyillä (rikos-, sakko-, yhteisösakko-, ja liiketoimintakieltorekisteri).

Erialaisten rekisterikyselyjen ja mahdollisten velvoitteidenhoitoselvitysten suuri volyyymi on toki jollain lailla hallittavissa sähköisen asioinnin kehittämisen avulla, mutta mitä laajemmaksi kyselypiiri kasvaa, sitä raskaammaksi peruslupaprosessi ja lupakäsittelijöiden työtaakka käy vastine- ja täydennyspyyntöineen, todisteellisine tiedoksiantoineen jne. Lupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika tulisi hyvin todennäköisesti pitenemään nykyisestä noin 3-4 viikon keskimääräisestä käsittelyajasta. Tämä on ristiriidassa Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan edellisen lainmuutoksen yhteydessä ilmaiseman tavoitteen kanssa, jonka mukaan uudistus ei saisi johtaa lupakäsittelyn huomattavaan hidastumi-

seen. Suomen ELY-keskukset käyttävät nykyään noin 15 henkilötyövuotta tavara- ja joukkoliikennelupa-asioiden käsittelyyn ja suunnilleen samalla henkilötyövuosimäärällä asiat on hoidettava myös vuoden 2013 alusta. Lisähenkilöstön palkkaaminen ei ole lähtökohtaisesti mahdollista ELY-keskusten rekrytointikiellon vuoksi.

Luvanhaltijoiden vuosittainen tarkastus

Edellisen lainmuutoksen yhteydessä säädettiin ns. riskiyrityksistä. Uudistuksen tavoitteena oli kohdentaa valvontaresursseja niihin yrityksiin, joiden toiminnassa oli havaittu puutteita. Lupaviranomaisille annettiin oikeus saada muilta valvontaviranomaisilta tietoja EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 12 artiklassa tarkoitetun valvonnan toteuttamiseksi. Saatujen tietojen perusteella tietyt yritykset määritellään riskiyrityksiksi, joihin kohdennetaan tarkastuksia, myös yrityksen toimipaikkaan kohdistuvia, useammin ja tarkemmin kuin muihin luvanhaltijoihin. ELY-keskukset ovat saaneet riskiluokituksen edellyttämää valvontatietoa pääsääntöisesti vireille tulleiden lupahakemusten rekisterikyselyistä ja jonkin verran myös poliisin oma-aloitteisesti ilmoittamina.

Tässä lakiesityksessä lähdetään siitä, että kaikki luvanhaltijat tarkistetaan joka vuosi ja luokitukset tehdään pääsääntöisesti kyselyissä ilmeneiden seikkojen perusteella. Toisaalta on todettava, että kaikkien luvanhaltijoiden edellytysten vuosittainen tarkistaminen on kaikkia alalla toimivia kohtaan sinänsä tasapuolista. Toisaalta on kuitenkin huomioitava lupaviranomaisen vuosittaisten kyselyjen määrän ja työtaakan moninkertaistuminen, jos uudistus toteutuu tältä osin. Vuositarkastusvelvollisuus on lisätty joukkoliikennelakiin jo vuoden 2011 lopulla, mutta tavariikenneluvan haltijoita on joukkoliikenneluvan haltijoihin verrattuna yli kymmenkertainen määrä. Kategorisen vuosivalvonnan sijaan resurssien käytön kannalta parempi vaihtoehto olisi se, että lupa- ja valvontaviranomaiset kehittäisivät toimivan reaaliaikaisen tiedonvaihtojärjestelmän, jossa valvontatiedot toimitettaisiin oma-aloitteisesti lupaviranomaiselle mahdollista riskiluokitusta tai muita toimenpiteitä varten.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus haluaa vielä esittää muutamia huomioita yksittäisiin lainkohtiin liittyen.

2 § Määritelmät

Kohdat 5 ja 11: liikennetraktori-lupalajin muuttaminen traktoriliikenneluvaksi tarkoittaisi valtakunnallisen liikennelupajärjestelmän (VALLU) pienekköä muutostyötä ja arviolta noin 5 000 – 10 000 euron kustannuksia. Jos liikennetraktorilupa poistuu, on mietittävä, miten toimitaan nyt voimassa olevien LTR-lupien suhteen: jaetaanko uudenmalliset traktoriliikenneluvat yhdellä kertaa kaikille luvanhaltijoille (noin 1 300 kpl) ja asetetaanko asialle erillistä siirtymäaika.

3 § Toimivaltaiset lupa- ja valvontaviranomaiset

Lainkohdan ensimmäisessä momentissa voidaan "toimivaltaisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen" sijasta mainita suoraan Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Sama viittaustekninen ja tekstin jäntevoittämiseen liittyvä huomio koskee myös tavaraliikennelain muita kohtia, joissa mainitaan toimivaltainen ELY-keskus. Näitä ovat esimerkiksi lain 17 § (liikennelupahakemus), 20 § (luvan peruuttaminen), 21 § (ajoneuvokohtaisen luvan peruuttaminen) 21 a § (varoitus, laiminlyönnin korjaaminen), 21 b § (valvonta), 22 § (yritystarkastus).

5 a § Kuljetuksen tilaajan selvitysvelvollisuus

Esityksen yleisperustelujen sivulla 7 todetaan, että VALLUn tiedonhallintajärjestelmää muutetaan vuoden 2013 alussa niin, että kaupparekisteriin merkitty kuljetuksen tilaaja saa siitä selville luvan haltijan ja luvan voimassaolon. Tähän on todettava, että liikennelupajärjestelmään tullaan rakentamaan tilaajavastuulain edellyttämä mainittu toiminto, mutta sen käyttöönotto ei todennäköisesti tapahdu vielä vuoden 2013 alussa. Kyseessä on uudistus, jonka suunnittelu ja toteutus ovat vielä alkuvaiheessa ja joiden osalta kustannukset ovat määrittelemättä.

Lainkohtaa koskevien yleisperustelujen lopussa todetaan vielä, että kuljetuksen tilaajan vastuun noudattamisen valvonta kuuluu uudistettavan lain nojalla poliisille ja ELY-keskuksille. Tilaajavastuulain valvonnasta vastaa kuitenkin Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, kuten saman sivun alussa on oikein todettu. ELY-keskusten rooli ja toimivalta on tässä kohdin hyvin epäselvä.

7 § Ilman lupaa sallittu kaupallinen liikenne

Yleisperusteluissa on viitattu 1 momentin 3 kohdassa liikenteenharjoittaja-asetukseen (1071/2009) tavaralupa-asetuksen (1072/2009) sijasta.

8 § Liikenneluvan myöntämisen edellytykset

Lainkohdan 1 momentin 1 kohdassa säädetään liikenneluvan myöntämisestä hakijalle, joka täyttää EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 4 (liikenteestä vastaava henkilö) ja 6-8 (hyvämaineisuus, vakavaraisuus, ammatillinen pätevyys) artiklassa säädetyt vaatimukset. Luvan myöntämisen edellytyksistä jää näin viitaten pois EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 3 artiklan sisältämä vaatimus siitä, että yrityksellä on oltava tosiasiallinen ja pysyvä toimipaikka jäsenvaltiossa. Tätä kuitenkin on edellytettävä, sillä muutoin esim. yritystarkastusten toimittaminen olisi käytännöllisesti katsoen mahdotonta. Sama viittaustekninen huomio koskee myös lainkohdan 2 momenttia.

9 § ja 9 a § Hyvämaineisuudesta

Hyvämaineisuuden piirin laajennusta organisaatiohenkilöihin ja osamistajiin sekä uudistuksen vaikutusta lupaviranomaisen toimintaan on käsitelty oman otsikkonsa alla. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksella ei ole muilta osin huomauttamista lainkohtiin.

13 § Vakavaraisuus

Lainkohdan 6 momentissa viitataan Liikenne- ja viestintäministeriön asetukseen, jolla säädetään, kuinka paljon käytettävissä olevia varoja tulee olla hakijan jokaista ajoneuvoa kohden. Tilanne on tällä hetkellä se, että kyseisen asetuksen sijaan sovelletaan suoraan EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen vakavaraisuusvaatimuksia, 9 000 euroa ensimmäiseltä ajoneuvolta ja 5 000 euroa kultakin seuraavalta ajoneuvolta. Liikennetraktorit eivät kuulu liikenteenharjoittaja-asetuksen piiriin, joten niihin sovelletaan kansallista asetusta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt aiemmin tämän vuoden aikana lausunnot uudesta voimavara-asetuksesta, joka ei vielä tätä kirjoitettaessa ole astunut voimaan. Liikenneluvan hakijat ja vakavaraisuutta ilmentäviä todistuksia luvanhaltijan taloudellisista voimavaroista kirjoittavat tilintarkastajat ovat olleet useasti yhteydessä lupaviranomaisiin tilanteen epäselvyydestä johtuen. Paitsi uuden asetuksen puuttumista tiedusteluissa on hyvin usein kommentoitu tavaraliikennelain 13 §:ssä säädettyä voimavarojen laskentakaavaa. Tilintarkastuksia ammatikseen tekevät JHTT-, KHT- ja HTM-tilintarkastajat ovat toistuvasti todenneet, ettei kyseistä laskukaavaa käyttämällä saada kovin hyvää kuvaa yrityksen todellisesta vakavaraisuudesta eikä laskentamalli vastaa kaikilta osin tilintarkastusyhteisöjen omia tarkastusstandardeja.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen puolesta

Lupapäällikkö


Pasi Hautalahti