

LUONNOS Taksiliikenteen erityisryhmien kuljettajakoulutus

1. Määräyksen tausta ja säädöserusta

Liikenne- ja viestintäministeriö on liikennepalvelulain uudistusta koskevassa hankkeessaan tehnyt selvityksiä yhteistyössä viranomaisten kanssa syksyn 2019 aikana ja laatinut arviomuistion taksisääntelyn toimivuudesta. Arviomuistion pohjalta on laadittu hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esityksessä lakiin on esitetty lisättävän sääntelyä vapaaehtoisesta taksiliikenteen erityisryhmien kuljettajakoulutuksesta, jonka sisällöstä ja käytännön toteutuksesta Liikenne- ja viestintävirastolle on esitetty annettavaksi määräyksenantovaltuus.

Lisäksi hallituksen esityksessä on esitetty liikenteen palveluista annettua lakia muutettavan muun muassa säännösin taksiliikenteen koulutusorganisaatioista, jotka antavat erityisryhmien kuljettajakoulutusta ja yrittäjäkoulutusta sekä järjestävät yrittäjäkokeen. Liikenne- ja viestintävirastolle on esitetty valtuutta tarkempien määräysten antamiseen myös koulutusorganisaatioista, taksinkuljettajien kokeesta sekä yrittäjäkoulutuksesta ja -kokeesta. Koulutusorganisaatioita koskevissa säännöksissä on esitetty Liikenne- ja viestintävirastolle määräyksenantovaltuuksia koulutusorganisaatioista, niiden koulutusohjelmista ja opetuksen hyväksyttämisestä ja toteuttamisesta, samoin kuin koulutusorganisaatioiden opetushenkilöstön kelpoisuudesta.

Tässä määräyshankkeessa annettavat taksiliikenteen erityisryhmien kuljettajakoulutusta koskevat tarkemmat määräykset perustuvat liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) lisättäväsi ehdotetun 26 a §:n 4 momenttiin. Ehdotetun lainkohdan mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarkempia määräyksiä koulutuksen sisällöstä ja käytännön toteutuksesta.

2. Asiaan liittyviä muita määräyksiä ja säädöksiä

Määräys liittyy liikenne- ja viestintäministeriön hankkeeseen liikennepalvelulain muuttamisesta (LVM025:00/2019). Määräyksen lopullinen sisältö on riippuvainen lakihankkeen aikataulusta ja esitettävän lain lopullisesta sanamuodosta.

Samaan aikaan taksiliikenteen erityisryhmien kuljettajakoulutusta koskevan määräyksen kanssa valmistellaan myös muita taksinkuljettajien ja taksiyrittäjien pätevyysvaatimukseen liittyviä määräyksiä. Koulutuksen järjestävää koulutusorganisaatiota sekä koulutuksen tarjoamisen edellytyksiä koskevat tarkemmat määräykset annetaan erillisessä koulutusorganisaatioita koskevassa määräyksessä, joka perustuu ehdotuksen mukaisesti liikenteen palveluista annetun lain 35 b §:n 5 momentin ja 36 a §:n 4 momentin nojalla Liikenne- ja viestintävirastolle annettaviin määräyksenantovaltuuksiin erityisryhmien kuljettajakoulutusta ja yrittäjäkoulutusta antavista ja yrittäjäkokeen järjestävistä taksiliikenteen koulutusorganisaatioista. Muita samaan aikaan valmisteltavia määräyksiä ovat ehdotetun lakimuutoksen 25 a §:n 2 momentin ja 246 a §:n 3 momentin nojalla määräys taksinkuljettajan kokeen vaatimuksista sekä 6 a §:n 5 momentin nojalla määräys yrittäjäkoulutuksesta ja yrittäjäkokeesta.

Erityisryhmien kuljettajakoulutuksen käytännön järjestämisen ja toteuttamisen edellytyksistä määrätään yleisesti taksiliikenteen koulutusorganisaatioihin sovellettavia määräyksiä sisältävällä Liikenne- ja viestintäviraston taksiliikenteen koulutusorganisaatioita koskevalla määräyksellä (TRAFICOM/391024/03.04.03.00/2020). Tällä erityisryhmien kuljettajakoulutusta koskevalla määräyksellä annetaan lisäksi juuri tämän koulutustyyppin käytännön toteuttamista koskevia erityisiä määräyksiä.

3. Määräyksen tavoite

Taksiliikenteen erityisryhmien kuljettajakoulutuksen tavoitteena on parantaa koko Suomessa yhtenäisellä ja luotettavalla tavalla erityisryhmien taksipalvelujen laatua, turvallisuutta ja asiakaskokemusta. Tavoitteena on lisätä taksikuljettajien ymmärrystä ja osaamista erityistä apua ja huomioita tarvitseviin, taksipalveluja käyttäviin asiakasryhmiin, kuten liikunta- ja toimintarajoitteisiin, liittyvistä erityiskysymyksistä. Määräyksen tarkoituksena on uudelle lainsäädännölle hallituksen esityksessä ilmaistun tavoitteen mukaisesti edistää erityisryhmiin kuuluvien taksipalveluja käyttävien asiakkaiden turvallisuudentunnetta kuljettajien erityisryhmiä koskevia valmiuksia kasvattamalla.

Määräyksellä määritetään taksiliikenteen erityisiä asiakasryhmiä koskevan vapaaehtoisen koulutuksen vähimmäissisältö kuljettajien valmiuksien lisäämiseksi ja taksipalvelujen laadun varmistamiseksi. Määräyksellä ei ole tarkoitus tarkasti rajata vapaaehtoisen erityisryhmien kuljettajakoulutuksen sisältöä. Määräyksellä halutaan ainoastaan määrittää erityisryhmien koulutuksen vähimmäissisältöä koskevat vaatimukset toivotun yhdenmukaisen laatutason saavuttamiseksi. Määräyksellä halutaan mahdollistaa koulutuksen järjestäville tahoille laaja liikkumavara, jonka puitteissa koulutus voidaan räätälöidä koulutettavalle kohderyhmälle sopivaksi. Määräys antaa mahdollisuudet koulutettavien yksilöllisen koulutuksen tarjoamiseen.

Taksiliikenteen asiakkaiden turvallisuudentunteen lisääminen taksipalvelujen laatua ja asiakaskokemusta parantamalla. Koulutuksella on tarkoitus perehdyttää kuljettajat tunnistamaan erityisryhmien tarpeet, toimimaan oikein heidän kanssaan sekä huolehtimaan heidän turvallisuudestaan. Koulutuksella huomioidaan myös kuljettajan työ- ja liikenneturvallisuus. Erityisryhmien tarpeiden tunnistamisen ja erityisesti käytännön toiminnan harjoittelun ajatellaan parantavan kuljettajien valmiuksia ja sitä kautta työturvallisuutta.

Määräyksellä pyritään edistämään hallituksen esityksessä ilmaistun, muita asiakkaita heikommissa asemassa olevien asiakkaiden turvallisuuden tunteen lisäämistä koskevan tavoitteen toteutumista.

4. Määräyksen valmistelu

Määräys on valmisteltu virkatyönä Liikenne- ja viestintävirastossa. Hankkeen aloittamisesta on uutisoitu viraston verkkosivuilla. Myös valmista määräystä koskeva uutinen julkistetaan verkkosivuilla. Määräysluonnoksesta pyydetään kirjalliset lausunnot erityisryhmiä kuten liikunta- ja toimintarajoitteisia henkilöitä edustavilta sidosryhmiltä.

5. Muutokset ja arvio määräyksen vaikutuksista

Taksiliikenteen toimijoille tarjottava erityisryhmien kuljettajakoulutus on uusi koulutusmuoto, jollaisesta ei ole aiemmin annettu sääntelyä. Tällaisen koulutuksen sisällöstä ja käytännön toteuttamisesta ei näin ollen myöskään ole aiemmin annettu tarkempia määräyksiä.

Erityisryhmien kuljettajakoulutukseen määräyksen mukaan sisällytettävillä aiheilla pyritään varmistamaan erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden entistä huomaavaisempi ja ammattitaitoisempi kohtelu. Määräyksessä määritettävillä koulutussisällöillä lisätään tietoisuutta erityisryhmiin kuuluvista asiakkaista, ryhmien kirjosta, tunnistamisestaan sekä hyväksymisestään, minkä voidaan ajatella osaltaan lisäävän yhdenvertaisuutta yhteiskunnan palveluissa sekä vähentävän syrjintää ja eriarvoisuutta.

Määräyksellä odotetaan olevan vaikutuksia kuljetuspalvelujen hankintaan, kun hankkijana on julkinen taho. Hallituksen esityksen mukaan erityisryhmien koulutusta voidaan käyttää kuntien ja Kelan kilpailuttamien kuljetuspalvelujen julkisten hankintojen kriteerinä. Tässä määräyksessä tarkemmin määritettävillä sisältökriteereillä odotetaan olevan kilpailutuksilla hankittavien taksikuljetuspalveluiden laatua nostava ja yhdenmukaistava vaikutus. Samalla julkisten hankintojen kriteeristö tulee läpinäkyvämmäksi, mikä edistää hallinnon avoimuusperiaatetta.

Taksipalveluja koskevan lainsäädännön uudistuksilla on mahdollisia, muun muassa asiakasihintoihin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. Koska erityisryhmien kuljettajakoulutus on vapaaehtoinen, eikä määräyksellä lain suoman määräysenvaltuuden puitteissa määritetä koulutuksen hinnoittelua, tällä määräyksellä ei ole suorina vaikutuksia asiakasihintoihin. Koska määräyksellä määritellään koulutuksen vähimmäistaso sekä sen puitteissa suoritettavissa käytännön harjoitteissa ainakin käytettävä opetusvälineistö, määräyksellä voi olla välillisiä, kuljetusyritysten kustannuksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia.

Koulutus nostaa kuljetusyritysten osaamistasoa. Se parantaa paitsi erityistä apua tarvitsevien, myös laajemmin kaikkien matkustajaryhmien turvallisuutta ja lisäksi kuljettajien työturvallisuutta. Määräyksellä lisätään näin taksipalveluiden luotettavuutta ja alan arvostusta.

Määräyksellä ei rajoiteta henkilöpiiriä, joka voi hakeutua suorittamaan erityisryhmien kuljettajakoulutuksen. Koulutuksen voi halutessaan hakeutua suorittamaan sellainenkin taho, joka harjoittaa kuljetuksia vain osana muun alan työtään, tai vastaavasti esimerkiksi kuljetuspalveluja hankkiva taho. Näin ollen määräyksen voidaan katsoa lisäävän kuljetusten turvallisuutta laajemminkin.

Määräyksellä ei rajoiteta koulutuksen suorittavia tahoja. Määräyksellä ei ole tasa-arvoa heikentäviä vaikutuksia.

Määräyksen koulutukselta edellyttämään vähimmäissisältöön on sisällytetty maininnat ajotavasta ja muusta kuljettajan toiminnasta, johon on kiinnitettävä huomiota erityisryhmien turvallisuudentunteen lisäämiseksi ja matkustusmukavuuden takaamiseksi. Ajotapa vaikuttaa liikenne- ja matkustajaturvallisuuteen sekä ympäristöön.

Määräys mahdollistaa koulutuksen antamisen osittain etäopetuksena tietoliikenneyhteyksiä käyttämällä ja laajentaa näin osaltaan tietoyhteiskuntaa. Tämä vaikuttaa myös koulutuksen saatavuuteen muun muassa fyysisistä etäisyyksistä ja kielirajoitteista huolimatta. Tietoliikenneyhteyksien avulla toteutettava koulutus voi näin osaltaan myös koulutusten fyysisestä järjestämisestä aiheutuvaa liikkumistarvetta vähentämällä pienentää haitallisia ympäristövaikutuksia.

6. Yksityiskohtaiset perustelut

Määräyksen säädösperusta on avattu luvussa 1. Määräys perustuu liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) lisättäväsi ehdotetun 26 a §:n 4 momenttiin, jonka mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarkempia määräyksiä erityisryhmien kuljettajakoulutuksen sisällöstä ja käytännön toteutuksesta. Luvussa on kerrottu määräyksen tarkoitus ja suhde muihin määräyksiin. Luvusta käy nimenomaisesti ilmi, että määräyksen tarkoituksena on määrittää koulutukselta edellytettävä vähimmäissisältö. Lisäksi annetaan määräyksiä käytännön toteuttamisesta koskien juuri erityisryhmien koulutuksen antamista. Tätä määräystä sovelletaan koulutuksen käytännön järjestämisedellytysten osalta rinnakkain Liikenne- ja viestintäviraston yhtä aikaa antaman taksiliikenteen koulutusorganisaatioita koskevan määräyksen kanssa. Tässä erityisryhmien kuljettajakoulutusmääräyksessä viitataan määräykseen TRAFICOM/391024/03.04.03.00/2020. Koulutusorganisaatiomääräyksellä määrätään yleisesti taksiliikenteen koulutuksen antamisen ja järjestämisen edellytyksistä, joita sovelletaan myös erityisryhmien koulutusta antaviin tahoihin.

Määräyksen seuraavien lukujen rakenne on jaoteltu säädösperustan mukaisesti siten, että luku 2 sisältää koulutuksen sisältöä koskevat määräykset ja luku 3 koulutuksen käytännön toteutusta ja suorittamista koskevat määräykset. Luku 2 on jaettu kolmeen alalukuun sisällöltä vähintään edellytettävien aihealueiden mukaan. Koulutuksen sisällöllisenä kokonaistavoitteena on synnyttää koulutettaville kuljettajille käsitys liikunta- ja toimintarajoitteiden ja muiden erityistarpeiden vaikutuksista taksipalvelujen käyttämiseen sekä kyky vastata näihin erityistarpeisiin taksikuljetuspalveluja toteutettaessa. Koulutettavien halutaan saavan käsitys luotettavan ja ammattitaitoisen avun tarpeesta ja vaatimuksista sekä tulevan tietoisiksi siitä,

että erilaisilla tavoilla toimintarajoitteiset matkustajat saattavat tuntea olonsa haavoittuvaksi matkan aikana, koska he ovat riippuvaisia annetusta avusta.

Luvussa 2.1 määrätään erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden kohtaamisesta asiakaspalvelutapahtumassa. Kohtaamisella käsitetään lukuun sisällytetyistä kohdista ilmi käyväällä tavalla erityisten taksipalveluja käyttävien erityisten asiakasryhmien sekä näihin ryhmiin lukeutuvien henkilöasiakkaiden tiedostaminen, tunnistaminen, ymmärtäminen ja hienotunteinen huomioiminen. Asiakaspalvelutapahtumalla tarkoitetaan kuljetuspalvelun tilaamisen ja alkamisen, kuljetuksen koko keston ja asiakkaan asianmukaisesti perille määränpäähän kuljettamisen sekä perillä avustamisen käsittävää tapahtumaa. Kohdan 2 mukaisella erilaisten kommunikaatiokeinojen ja -menetelmien ymmärtämisellä ja hallinnalla viitataan kuljettajan tietoisuuteen siitä, että erityisryhmiin voi kuulua asiakkaita, joiden ymmärtäminen ja joiden kanssa kommunikointi vaatii erityistaitoja. Osa kommunikaatiota voi olla muun muassa kirjalliset kuljetusohjeet, joissa ohjeistetaan tarkemmin esimerkiksi sopivista avustamistavoista. Kuljettajan on oltava tietoinen tällaisista ja osattava tarvittaessa tiedustella ja lukea ohjeita.

Alaluvussa lueteltujen aiheiden käsittelyllä koulutuksessa halutaan varmistaa, että koulutettaville kuljettajille syntyy ymmärrys laadukkaan ja osaavan asiakaspalvelun merkityksestä erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden turvallisuudentunteen muodostumisessa ja edistämisessä, erityisryhmien kirjosta sekä erityisen avuntarpeen yksilöllisyydestä. Kohdan 8 mukaisella asiakkaan arvokkuuden säilyttämisellä tarkoitetaan paitsi asiakkaan ihmisarvon kunnioittamista, myös esimerkiksi avustamista nimenomaan asiakkaan toivomissa rajoissa. Koulutukseen on näistä näkökulmista sisällytettävä myös asianmukaisen ajotavan opettaminen erityisesti erityisryhmien tarpeet huomioiden. Esimerkiksi pyörätuolin tai muiden apuvälineiden tai avustavan koiran ajoneuvossa olo asettaa asianmukaiselle ajotavalle erityisvaatimuksia. Määräyksen ei ole sisällytetty tarkempia taksikuljetusten turvallisuutta yleisesti koskevia määräyksiä, koska tällaisista on olemassa erillisiä, myös erityisryhmien kuljettamiseen sovellettavia säädöksiä ja määräyksiä.

Luvussa 2.2 määritellään sellaiset erityisryhmiin kuuluvien liikunta- ja toimintarajoitteisten henkilöiden avustamistaidot, jotka koulutuksessa tulee ainakin käsitellä. Luettelossa on huomioitu matkustajien avustamisessa käytettävät välineet, kuten pyörätuoli, sekä niiden kiinnittäminen ajoneuvoon. Lisäksi edellytetään kuljettajien käytössä olevien varusteiden kuten pyörätuolin nostimen, kulkuluiskan tai vastaavien käytön opettamista. Kuljettajien on oltava tietoisia siitä, millaisia apuvälineitä erityisryhmiin kuuluvat henkilöt käyttävät, sekä miten niitä käytetään henkilöiden avustamisessa ja käsitellään oikeaoppisesti vahingoittamatta asiakasta tai laitetta. Lisäksi koulutuksessa vaaditaan huomioimaan avustavat koirat ja niiden käsittelyssä tarvittavat taidot. Kuljettajalle on opetettava myös erityisiin asiakasryhmiin lukeutuviksi katsottavia ikääntyneitä asiakkaita koskevat erityiset avustamistaidot. Avustamista koskevien määräysten luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjenteväksi. On tärkeää, että koulutuksessa annetaan asiantuntevaa ja ajantasaista opetusta muun muassa alati kehittyvistä ja monimuotoistuvista apuvälineistä sekä erityisryhmiä koskevasta lisääntyvästä tiedosta. Luvussa 2.2 lueteltuja avustamistaitoja on luvussa 3 määrättävällä tavalla erityisesti sisällytettävä koulutukseen sisältyviin käytännön harjoituksiin.

Luvussa 2.3 luetellaan sellaiset koulu- ja päivähoitokuljetuksissa huomioitavat erityiskysymykset, jotka koulutuksessa ainakin tulee huomioida ja käsitellä. Luetteloa laadittaessa on huomioitu tieliikennelain (729/2018) 94 ja 95 §:n sekä Liikenne- ja viestintäministeriön koulu- ja päivähoitokuljetusten kuormituksesta ja turvallisuusjärjestelyistä antaman asetuksen (553/2006) vaatimukset lasten turvalaitteista ja niiden käytön edellytyksistä. Kohdassa 2 mainittuihin ajoneuvon turvalaitteisiin kuuluvat muun muassa tilaajan toimesta kuljetuksissa edellytettävä alkolukko. Lisäksi turvalaitteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä turvavöitä ja kuljetettavien lasten iästä riippuen mahdollisesti vaadittavia turvaistuimia sekä ovien lukitusta. Turvallisuusvaatimus korostuu erityisesti tässä asiakasryhmässä, ja kuljettajan rooli on erityisen korostuneesti tavallista selvästi laajempi. Kuljettajan merkitys liikenneturvallisuuskasvattajana on määräyksen tarkoituksen mukaan huomioitava muun muassa siten,

että kuljettaja itse käyttää turvalaitteita kuten turvavyötä asianmukaisesti ja näyttää näin tiedostavaa esimerkkiä lapsille. Määräysten tarkoituksena on varmistaa, että kuljettajat ovat tietoisia vastuustaan koulu- ja päivähoitokuljetusten toteuttamisesta ennalta sovitulla tavalla muun muassa kuljetettavien lasten kyytiin ottaminen ja mukanaolosta huolehtiminen, aikataulu, reitti ja turvallinen perillepääsy taaten.

Määräyksen luvussa 3 määrätään koulutuksen käytännön toteutustavoista ja vaatimuksista siltä osin kuin edellytetään erityisesti erityisryhmien kuljettajakoulutuksen järjestämisessä. Luvun alussa viitataan selvyuden vuoksi uudelleen viraston antamaan taksiliikenteen koulutusorganisaatiomääräykseen, jonka mukaisesti myös erityisryhmien kuljettajakoulutusta antavan kouluttajatahon on hyväksyttävä koulutusorganisaatio ja tämän määräyksen sisältövaatimusten mukainen koulutusohjelma.

Luvun 3 toisessa kappaleessa määrätään, että koulutus voi koostua lähiopetuksen lisäksi hahuttaessa myös etäopetuksesta. Tässä viitataan edellä mainittuun koulutusorganisaatiomääräykseen etäopetukseen ja lähiopetukseen sovellettavien tarkempien määrittelyjen osalta. Näitä määritelmiä sovelletaan yhdenmukaisesti kaikessa koulutusorganisaatioiden kyseisen määräyksen nojalla antamassa koulutuksessa. Erityisryhmien kuljettajakoulutuksen lain mukainen seitsemän tunnin laajuinen käytännön opetuksen osuus on toteutettava kokonaisuudessaan lähiopetuksena. Näin halutaan taata laadukas opetus muun muassa kuljetettavien avustamisessa. Avustamisen hallitsemisen ajatellaan edellyttävän konkreettista osallistumista. Jokaisen kuljettajan on suoritettava käytännön harjoitteet omien toimintamahdollisuuksiensa rajoissa, jotta oppiminen voidaan taata. Koulutuksen järjestäjän on huomioitava jokaisen koulutettavan mahdollisuudet suorittaa harjoitukset muun muassa ryhmän koossa ja lisäksi riittävin resurssein sekä sopivin tiloin, laittein ja varustein. Ryhmäkoko ei ole hahuttu määräyksellä tämän tarkemmin rajata, koska koulutusorganisaatioille halutaan jättää liikkumavaraa koulutettavan kohderyhmän tarpeisiin räätälöitävän koulutuksen järjestämiseksi.

Määräyksillä ei haluta liiaksi rajoittaa koulutuksen järjestämisen teknisiä vaatimuksia, jotta toimijat voivat kehittää koulutuksen järjestämisen tapoja ja hyödyntää erilaisia digitaalisia työkaluja. Monimuotoinen opetuksen järjestäminen edistää myös koulutukseen hakeutumista ja nostaa sitä kautta taksialan laatua. Digitalisaation edistäminen on Liikenne- ja viestintäviraston keskeinen tavoite, joka myös on huomioitu määräyksiä laadittaessa.

Opetuksen suorittaminen kokonaisuudessaan merkitsee sitä, että koulutettava on suorittanut sisällön koko laajuudessaan. Opetussuunnitelman mukainen opetus tulee olla suoritettu kokonaisuudessaan.

Koulutuksessa käytettävien laitteiden on täytettävä turvallisuus- ja muut vaatimukset. Tällä pyritään takaamaan koulutettavien turvallisuus koulutusta suoritettaessa sekä palvelujen laatu. Turvallisuusvaatimuksista on säädetty laajalti eri säädöksissä ja määräyksissä.

Luvun 3 kuudennen kappaleen mukaan koulutukseen voidaan mahdollisesti sisällyttää testi tai muu suoritusta ja osaamista mittaava osio tai osioita koulutuksen järjestäjän harkinnan mukaan. Tällainen testaaminen olisi vapaaehtoista, eikä mahdollisen testin tai testien läpäiseminen saa olla edellytys koulutuksen suorittamiselle ja suoritusmerkinnän saamiselle. Myöskään testin tai testien tekemättä jättäminen ei saa johtaa koulutuksen suoritusmerkinnän antamatta jättämiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty, että erityisryhmien koulutukseen ei sisältyisi erillistä koetta.

7. Määräyksen aikataulu

Hankkeesta tehty määräyshankepääätös on hyväksytty 24.9.2020 ja se on uutisoitu ja julkaistu viraston internetsivulla 16.10.2020.

Määräystä valmistellaan loppuvuoden 2020 aikana ja sen alustava aikataulu voimaan tulolle on tammikuun 1. päivänä 2021.