

Asia: VN/9334/2019

Hallituksen esitysluonnos raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

VR-Yhtymä Oy (VR) kiittää mahdollisuudesta lausua näkemyksensä hallituksen esitykseen raideliikennelain ja liikennepalvelulain muuttamisesta ja lausuu siitä seuraavaa:

VR kannattaa raideliikenteen sääntelyn kehittämistä entistä joustavampaan ja toimijoiden tarpeita paremmin palvelemaan suuntaan. Haluamme erityisesti kiinnittää lainsäätäjän huomion raideliikennelain ja liikennepalvelulain niihin muutoksiin, joilla on tai voi olla vaikutusta liikenneturvallisuuteen.

VR pitää erittäin tärkeänä sitä, että muutosten riskit yhteisen rautatiejärjestelmän turvallisuudelle hallitaan. Tämä edellyttää sitä, että Liikenne- ja viestintäministeriö sekä Liikenne- ja viestintävirasto arvioivat omalta osaltaan esitettyjen muutosten turvallisuusvaikutuksia rautatiejärjestelmälle riittävän yksityiskohtaisesti, jotta turvallisuuden hallinta ei jäisi yksinomaan rautatietoimijoiden omalle vastuulle.

Viranomaisjohtoinen muutosten turvallisuusvaikutusten arviointi varmistaisi monitoimijaympäristössä hyvän turvallisuustason ylläpitämisen ja edelleen kehittämisen. Näin myös varmistettaisiin, että eri toimijoiden rautatieturvallisuuteen vaikuttavat toimintamallit eivät pääsisi eriytymään turvallisuutta heikentävällä tavalla. Lisäksi haluamme muistuttaa, että Liikenne- ja viestintäviraston on jatkossakin syytä koordinoida alan yhteistyötä ja ylläpitää kaikille toimijoille avoimien yhteistyöryhmien aktiivista toimintaa, kuten on tehty tähänkin asti. VR:n kokemukset yhteistyöryhmien toiminnasta ovat positiivisia.

1. Liikenteen palveluista annetun lain 69 §

VR pitää hyvänä lakimuutoksen tavoitetta, jolla nykyisen pienimuotoisen kuljettamisen osittain epäselvää toimintamallia liittyen usean toimijan yhtäaikaiseen liikkumiseen selkiytettäisiin lainsäädännöllisin keinoin. Jatkossa ilman lupakirjaa tehtävän vähäisen vaihtotyön tulisi olla mahdollista myös monitoimijaympäristössä, kunhan rautatiejärjestelmän turvallisuustasoa ei näillä lakimuutoksilla heikennettäisi.

VR:n kokemukset pienimuotoisen kuljettajatoiminnan käyttöönotosta ovat olleet myönteisiä ja mahdollistaneet kalustoyksiköiden siirtämiset kunnossapitoon aiempaa joustavammilla menettelyillä turvallisuutta vaarantamatta. Turvallisuus on onnistuttu säilyttämään hyvällä tasolla, koska VR on tehnyt toiminnan käyttöönoton yhteydessä ja sen jälkeen riskienhallintatoimenpiteitä sekä määritellyt pienimuotoisessa kuljettajatoiminnassa edellytettävät pätevyys- ja soveltuvuusvaatimukset omassa turvallisuusjohtamisjärjestelmässään. Nyt esitettyjen lakimuutosten perusteluissa olisi tarpeen täsmentää kuka määritteli jatkossa lupakirjattomaan vaihtotyöhön tarvittavat pätevyys- ja soveltuvuusvaatimukset; tulisiko tähän esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirastolta ohjeita, jotka auttaisivat toimijoita asiassa, vai jäisikö määrittely täysin toimijoiden oman osaamisen varaan.

Lain perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Vaarallisten aineiden kuljettamisesta on oma lainsäädäntö, eikä vaarallisten aineiden kuljettaminen valtion rataverkolla tai valtion rataverkon ja yksityisraiteiden välillä ole mahdollista ilman lupakirjaa.” Lainkohta on kannatettava ja turvallisuuden näkökulmasta tarpeellinen. Esitämme kuitenkin joitakin tarkennuksia.

Ensinnäkin toimijoiden olisi hyvä ymmärtää, koskisiko tämä lupakirjavaatimus VAK-ratapihoilla ainoastaan vaarallisia aineita kuljettavia yrityksiä vai kohdistuisiko vaatimus kaikkiin VAK-ratapihalla liikennöiviin toimijoihin.

Toiseksi tähän yhteyteen on syytä täsmentää, että lupakirjaa ei kuitenkaan vaadittaisi VAK-vaunujen vähäisessä siirtämisessä kaluston kunnossapitotarpeisiin liikennepaikan sisällä. VR siirtää jo nykyisen lainsäädännön perusteella VAK-vaunuja pienimuotoisen kuljettajatoiminnan puitteissa siten, että kyseiseen toimintaan osallistuvilta henkilöiltä edellytetään VR:n turvallisuusjohtamisjärjestelmän mukaisesti erillinen VAK-pätevyys, vaikka lupakirjaa heiltä ei edellytetäkään. Tämän kaltaisen toiminnan tulisi olla mahdollista myös ehdotetun lakimuutoksen jälkeen.

Kolmanneksi lain perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Alueellisesti laajoilla liikennepaikoilla eli Helsingin, Tampereen, Turun, Kouvolan ja Imatran liikennepaikoilla liikennepaikan osien välillä tapahtuvaa liikennöintiä varten tarvittaisiin kuitenkin jatkossakin aina lupakirja, koska näiden liikennepaikkojen osien etäisyydet ovat suuret, osat liittyvät toisiinsa linjaosuuden kaltaisilla raiteilla ja osien välillä liikennöidään usein samanaikaisesti myös junana.”

VR ei pidä järkevänä mainita yksittäisiä liikennepaikkoja lain perusteluissa, koska liikennepaikan käsite on rataverkon haltijan määrittelemä kokonaisuus, jonka määritelmä, rajat ja alueet voivat muuttua. On myös huomattava, että liikennepaikan osa ei ole liikennöinnin ja liikenteenohjauksen kannalta yksiselitteinen rajaus, vaan saattaisi aiheuttaa vaikeuksia soveltaa lakia käytännössä. Lisäksi

ehdotettu kirjaus saattaisi jopa johtaa nykyistä tiukemmin rajattuihin liikennöintimahdollisuuksiin joillakin liikennepaikoilla, joissa on jo pystytty hyödyntämään pienimuotoista kuljettajatoimintaa, eikä henkilöiltä ole edellytetty lupakirjaa.

VR esittää, että koko virke poistettaisiin lain perusteluista tai virkkeestä poistettaisiin yksittäisten liikennepaikkojen nimet. Toimimalla näin jätettäisiin Traficomien ja toimijoiden välille ratkaistavaksi se, millaisessa vaihtotyössä lupakirja olisi tarpeen ja millaisessa ei. Traficomille voisi osoittaa laissa tai sen perusteluissa tähän oman erillisen tehtävän, jolloin kaikki tulkinnat asiaan tulisivat selkeästi yhdeltä viranomaiselta, eikä yhteiseen rautatiejärjestelmään muodostuisi toisistaan eriäviä käytäntöjä toimijoiden välille.

Lupakirja ei ole ainoa riskienhallintamenettely henkilöstön pätevyys- ja soveltuvuusvaatimukseen liittyen, vaan lupakirjavaatimuksen lisäksi on muitakin keinoja varmistaa turvallisuus. Tärkeää on, että toimijat kantavat oman vastuunsa ja huolehtivat turvallisuuden varmistamisesta ennakoivien riskienhallintamenettelyin. Viranomaisilla on lisäksi oltava riittävät resurssit valvoa toimijoita ja puuttua oikea-aikaisesti mahdollisiin laiminlyönteihin onnettomuuksia ennalta ehkäisevällä tavalla.

2. Liikenteen palveluista annetun lain 198 § ja 208 §

VR kannattaa muutosta, jolla myös psykologista soveltuvuutta koskevat vaatimukset lisättäisiin liikennepalvelulain 198 ja 208 §:iin.

Lain 208 §:ään liittyen huomautamme, että vastoin aiempia esityksiämme laki ei edelleenkään mahdollistaisi henkilön soveltumattomuustiedon toimittamista rautatiepsykologilta tai -lääkäriltä suoraan työnantajalle, mikä aiheuttaa riskin rautatiejärjestelmän turvallisuudelle. Tästä sääntelyyn jääneestä riskistä VR on lausunut jo kelpoisuuslain kumoamisen valmistelujen yhteydessä ja toistuvasti nostanut asiaa esiin nykyainsäädännön voimassa ollessa Traficomien yhteistyöryhmissä.

Katsomme, että kyseinen lainkohta on ristiriidassa työturvallisuuslain ja työterveyshuoltolain määräysten kanssa ja selkeästi heikentää turvallisuutta verrattuna aiempaan kelpoisuuslakiin.

Työturvallisuuslain 10 § ja työterveyshuoltolain 11 § mukaisesti työnantaja ei saa käyttää erityistä sairastumisen vaaraa (ESV) aiheuttavaan työhön tai muuhun työhön, jossa on tervehdellisiä vaatimuksia, sellaista työntekijää, jolla tervehdelliset vaatimukset eivät täyty.

Työterveyshuoltolain 18 § ottaa kantaa siihen, että työnantajan/esimiehen tulisi saada ESV lausunnot ilman henkilön lupaa. Saman voi katsoa koskevan myös muita tehtäviä, joissa on tervehdelliset vaatimukset, kuten esim. liikennepalvelulain tarkoittamat liikkuvan kaluston kuljettajan tehtävät.

Nykyisen liikennepalvelulain ja siihen liittyvien Traficomien ohjeiden perusteella rautatieturvallisuuteen liittyvistä tarkastuksista lausunto annetaan ainoastaan tutkittavalle itselleen ja tutkittavan omalle vastuulle jää toimittaa lausunto esimiehelleen ellei tutkittava ole antanut lupaa lähettää lausunto suoraan esimiehelle.

VR esittää, että lain 208 §:ään lisättäisiin rautatielääkärille ja -psykologille velvollisuus toimittaa soveltumattomuustieto viranomaiselle toimitettavan tiedon lisäksi suoraan työnantajalle. Rautatieyrittäjä on vastuussa matkustajien ja kuljetettavan tavaraturvallisuudesta, minkä takia on täysin välttämätöntä, että turvallisuuden kannalta kriittiset tiedot tulevat viivytyksettä työnantajan tietoon. Näin mahdollistettaisiin työnantajan riskienhallintatoimenpiteiden ripeä toteuttaminen tilanteessa, jossa tiedonkulku viranomaisen kautta saattaisi viivästyä, kuten nykyisen lain voimassaollessa on jo käynytkin.

3. Raideliikennelain 2 § ja 18 §

VR esittää painokkaasti, että myös raideliikennelain 2 § ja 18 § muutosten turvallisuusvaikutukset tulee tarkasti arvioida viranomaisen johdolla ennen muutosten toimeenpanoa. Arvioinnissa tulee huomioida erityisesti tilanteet, joissa suljetulla alueella liikkuva kalusto joutuisi epähuomiossa pois suljetulta alueelta ja vaarantaisi muun liikennöinnin turvallisuuden.

Raideliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattaminen niin henkilö- kuin tavaraliikenteessä edellyttää ensisijaisesti rautatieliikenteen erinomaisen turvallisuustason ylläpitämistä ja turvallisuutta edistävien toimien pitkäjänteistä kehittämistä. Rautatiejärjestelmän kokonaisturvallisuus on yhtä vahva kuin sen heikoin lenkki. Ei ole hyväksyttävissä, että lainsäädännöllisten muutosten johdosta turvallisuustaso tosiasiasa heikkenisi.

4. Raideliikennelain 3 §: Soveltamisalan rajaukset

Soveltamisalan rajauksia koskevan 3 §:n 2 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että palvelupaikan sisäisiin raiteisiin ja satamaraiteisiin sovellettaisiin jatkossa markkinasääntelyn osalta palvelupaikan hallintaa koskevaa sääntelyä rataverkon hallintaa koskevan sääntelyn sijasta.

Ehdotettu muutos on tarpeen, sillä nyt perittävä ratamaksu ei ole riittänyt kattamaan raiteiden ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia. Palvelupaikkojen osalta voidaan periä maksu, jolla on mahdollista kattaa niiden ylläpidosta aiheutuvat kustannukset.

VR katsoo, että kyseinen soveltamisalan rajauksen muutos soveltuisi sellaisenaan myös VR:n hallinnoimien palvelupaikkojen sisäisiin raiteisiin, mikäli Euroopan komissio päätöksellään katsoisi, että VR:n hallinnoimia yksityisraiteita voitaisiin jatkossa kohdella lainsäädännöllisesti palvelupaikkoina ja niihin liittyvinä raideyhteyksinä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on maaliskuussa 2019 esittänyt Euroopan komissiolle, että se muuttaisi Suomen yksityisraiteista helmikuussa 2015 antamaansa päätöstä (C (2015) 857). Tämä tarkoittaisi sitä, että VR:n ei tarvitsisi eriyttää yksityisraiteitaan omaan tytäryhtiöön, mutta lainsäädännölliset velvoitteet pysyisivät yhtä vaativina palvelupaikan haltijalle kuin ne ovat rataverkon haltijalle. Komission päätös on odotettavissa aikaisintaan vuoden 2020 aikana, joten VR:lle on annettu tämän osalta annettu siirtymäaika 1.7.2021 saakka aiemman raideliikennelain muutoksen nojalla (30.12.2019/1507).

5. Raideliikennelain 4 §:n määritelmät: Palvelupaikka

Edellä mainittuun soveltamisalan rajauksen muutokseen liittyen, 4 §:n 22 kohdan palvelupaikkaa koskevaa määritelmää muutettaisiin siten, että palvelupaikalla tarkoitettaisiin rakennelmaa, ml. maa-alueet, rakennukset, palvelupaikan sisäiset raiteet ja muut laitteet, joka on kokonaan tai osittain järjestetty rautatieliikenteen harjoittajille rautatiemarkkinadirektiivin liitteen II 2–4 kohdassa tarkoitetun palvelun tarjoamiseen.

VR katsoo, että yllä mainittu määritelmä soveltuisi sellaisenaan myös VR:n hallinnoimien palvelupaikkojen sisäisiin raiteisiin, mikäli komission tuleva päätös tämän mahdollistaa.

6. Muut havainnot

VR pitää hyvänä ja kannattaa 87 §:ään esitettyä muutosta, jonka mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto ilmoittaisi jatkossa myös rautatieliikenteen harjoittajalle toimenpiteisiin ryhtymisestä.

Lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa käytetty termi veturinkuljettaja tulisi korvata termillä liikkuvan kaluston kuljettaja, koska laki ja sen ehdotetut muutokset koskevat kaikkia liikkuvan kaluston kuljettajia, ei pelkästään veturinkuljettajia.

Liikennepalvelulain pykälän 243 §:n perusteluissa on maininta ”Myös rautatieturvallisuuden kannalta olisi perusteltua, että veturinkuljettajan työnantaja voisi osoittaa veturinkuljettajalle muita tehtäviä ainakin siksi ajaksi, kun Liikenne- ja viestintävirasto on käynnistänyt menettelyn lupakirjan peruuttamisesta ja selvittää asiaa.” VR huomauttaa, että laissa tai sen perusteluissa ei tulisi ottaa kantaa työnantajan ja työntekijän välisiin menettelyihin tässä asiassa.

Hallituksen esityksen perusteluissa käytetään välillä epäloogisesti junan käsitettä. Juna tarkoittaa rautatieympäristössä aina tiettyä liikennöintimuotoa, joten ehdotamme, että lain perusteluissa käytetty termi ”juna” poistetaan tai korvataan termillä ”kalusto” tai ”kalustoyksikkö” silloin, kun ei nimenomaan tarkoiteta kalustoa, joka on asetettu kulkuun junaliikenteen liikennöintisäännöin. Havaitut kohdat, joista poisto yliviivattu ja lisäys lihavoitu:

Näin rataverkolla voitaisiin sallia esimerkiksi radan kunnossapitoon, kuormaus-, lastaus- tai vaihtotyöhön liittyvä junan liikennöinti ilman turvallisuustodistusta, jos rataverkolle on suljettu pääsy muulta liikenteeltä.

sivun 21 kappale 2 (69 §:n perustelut)

Liikennöitävä yksikkö voisi tarvittaessa ylittää myös liikennepaikan rajan sen verran, kuin se on välttämätöntä liikennöinnissä, jotta juna yksikkö voisi tehdä tarvittavan raiteen vaihdon.

Liikennepalvelulain 219 §:ään liittyen VR toivoisi tarkennuksen siihen, tulisiko työnantajalle mahdollisuus tarkistaa henkilön lupakirjan voimassaolo suoraan ko. rekisteristä tai olisiko rekisteristä mahdollista toteuttaa rajapinta työnantajan järjestelmään.

Verkkoselostus

Haluamme kiinnittää huomiota Väyläviraston laatimaan verkkoselostukseen ja sitä koskevaan julkiseen kuulemisprosessiin. Verkkoselostus on hyvin laaja kokonaisuus, joka sisältää ratakapasiteetin jaon lisäksi muun muassa erilaiset maksut ja rataverkon kehittämissuunnitelmat. Käytännössä verkkoselostuksessa määritellään rautatieliikenteen harjoittajien toiminnan laajuus vuoden pituiselle ajanjaksolle.

Verkkoselostukseen varattu kuulemisaika on kaksi viikkoa. Pidämme lähtökohtaisesti kahden viikon lausunta-aikaa riittämättömänä. Lisäksi toivoisimme, että verkkoselostusta valmisteltaisiin tiiviissä yhteistyössä toimijoiden kanssa jo luonnosteluvaiheessa. Tällä toimintatavalla pystyttäisiin sujuvoittamaan itse kuulemisprosessia sekä vähentämään jälkikäteen tehtäviä työläisiä muutoksia.

Suorituskannustinjärjestelmä

Haluamme tuoda esiin, että Väylävirasto on esittänyt suorituskannustinjärjestelmän sisällyttämistä vuoden 2021 verkkoselostukseen. VR:n näkemyksen mukaan suorituskannustinjärjestelmä tulisi sisällyttää jatkossakin Rataverkon käyttösopimukseen ja järjestelmä pitäisi rakenteeltaan uudistaa aidosti eri osapuolien täsmällisyystyötä ohjaavaksi, jota se ei tällä hetkellä tee. Esitämme, että suorituskannustinjärjestelmä otettaisiin kokonaisvaltaiseen tarkasteluun yhdessä toimijoiden kanssa ja uudistettaisiin yhteistyössä v. 2020 aikana, sillä nykyisen järjestelmän ohjaava vaikutus on heikko. Väylävirasto on kutsunut koolle työryhmän asiaan liittyen ja toivomme, että työryhmän työ etenee tehokkaasti edellä mainittuun suuntaan.

VR-Yhtymä Oy

Juslin-Uotila Jonna
VR Group