

1.6.2017

LAUSUNTO

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

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI

1. YLEISTÄ

VR-Yhtymä Oy (VR) kiittää mahdollisuudesta lausua liikennepalvelulain muuttamista koskevasta lakiluonnoksesta ja esittää tässä asiakirjassa olennaisimmat huomionsa luonnoksesta.

Kelpoisuussäätelyn muutoksen osalta VR on esittänyt pitkälti samat huomiot jo aiemmin lainvalmistelun aikana (Trafille 21.1.2016 ja 30.3.2016 toimitetuilla kirjelmillä, sekä Trafín vaikutustenarviointiin liittyneen haastattelun yhteydessä). Kelpoisuussäätelyn muutokseen liittyvät muut VR:n keskeiset huomiot on koottu liitteenä 1 olevaan yhteenvetoon.

2. PUOLESTA-ASIOINTI

VR kannattaa liikennepalvelulain pyrkimystä edistää liikennepalveluiden syntymistä asiakaslähtöisesti, markkinaehtoisesti ja terveen kilpailun pohjalta. Digitalisaation, automaation ja uusien innovaatioiden käyttöönoton tukeminen sekä liikenne palveluna -konseptin toteuttaminen ovat tärkeitä tavoitteita. VR suhtautuu myönteisesti säätelyn helpotuksiin ja sen sujuvoittamiseen. VR kannattaa MyData-ajattelun keskeisiä periaatteita – yksilöiden oikeutta ja mahdollisuutta hallita omaa dataansa, henkilötiedon kattavaa ja käytännöllistä saatavuutta sekä henkilötiedon hallinnan hajauttamista ja yhteentoimivuutta. Lakiluonnoksessa käytetään osuvasti termiä luottamusverkosto ja korostetaan toimijoiden yhteistyötä. VR:n käsityksen mukaan toimivat matkaverkot ja liikenne palveluna syntyvät vain aidosta yhteistyöstä – ja markkinaehtoisesti.

Puolesta-asiointia koskeva velvoite ei käsityksemme mukaan ole tarkoituksenmukainen tapa edetä liikennekaarihankkeen I vaiheen rajapintojen avauksen jälkeen. VR ei pidä perusteltuna, että lailla säädeltäisiin yksityiskohtaisesti kehittyviä toimintamalleja. Puolesta-asiointia koskeva lakivelvoite haittaisi jo käynnissä olevaa, markkinaehtoista kehitystä. Vaikutusarviointit puuttuvat tältä osin käytännössä kokonaan. Puolesta-asioinnin taloudelliset vaikutukset alan yrityksille ovat kokonaan huomioimatta.

Puolesta-asiointia koskeva III osan 2 luvun 2a § on lakiluonnoksessa varsin yleisellä tasolla kirjoitettu, eikä siitä käy riittävän yksityiskohtaisesti ilmi lain velvoitteen sisältö. Lakiluonnoksessa jää epäselväksi, mitä puolesta-asioinnin velvoitteella käytännössä tarkoitetaan.

Sinällään pykälään on selkeästi kirjattu, että velvoite koskisi ainoastaan niitä tapauksia, joissa palveluntarjoajalla on jo olemassa ja käytössä sähköinen palvelu ja siihen liittyvä alennuksen, korvauksen tai erityisehdon määräytymisperusteisiin liittyvä rekisteri. Lakiluonnoksessa ei kuitenkaan ole määritelty, millaista rekisteriä tällä käytännössä tarkoitetaan. Vielä epäselvempää on, miten tällaisen rekisterin ja järjestelmän pitäjän tulisi toteuttaa puolesta-asiointi. Lakiluonnoksessa edellytetään palveluun "pääsyä", mutta toisaalta tarkoituksena ilmoitetaan olevan sallia asiakkaan puolesta asiointi valtuutuksella, mikä ei varsinaisesti edellytä pääsyä mihinkään. EU:n tiukentuvien tietosuojavaatimusten kannalta on tärkeää korostaa sitä, että henkilötiedot eivät valtuutuksen perusteella siirtyisi ja tämä on lakiluonnoksessa todettakin.

Lakiluonnoksen mukaan liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalla on oikeus arvioida pääsyyn oikeutetun liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan luotettavuus ennalta asetettujen arviointikriteerien ja ehtojen mukaan. Tällainen oikeus on perusteltua olla olemassa. Käytännön määrittely jää kuitenkin epäselväksi. Ilmeisesti tällä tarkoitetaan, että palvelun tarjoaja asettaa nämä kriteerit ja ehdot? Entä arvioidaanko niillä pelkästään toisen tarjoajan luotettavuutta vai jotain muutakin? Lakiluonnoksen mukaan puolesta-asiointia ei saa evätä, jos pääsyä hakevalla on viranomaisen lupa, hyväksyntä, audiointi tai sertifiointi. Tämä edellytys jää epäselväksi, mitä sillä tarkoitetaan? Lupia voi olla varsin erilaisia ja toisaalta auditoinnin suorittaminen ei kerro mitään sen tuloksesta.

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että velvoite rajapintojen avaamiseen tarkoittaisi puuttumista perustuslailliseen omaisuuden suojaan. VR:n mielestä tällaiselle puuttumiselle ei ole perusteita eikä edes tarvetta. Lakiluonnoksessa esitetyt perustelut tällaiselle poikkeukselliselle menettelylle eivät pidä paikkaansa. Puolesta-asiointia koskevan velvoitteen ei ole näytetty olevan tarkkarajainen, välttämätön yhteiskunnallisesti tai suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Joka tapauksessa tärkeää on, että mahdollisen puolesta-asioinnin kustannuksia ei säilytetä liikenteen harjoittajien vastuulle. Se veisi kustannukset lipun hintoihin ja uhkasi siten joukkoliikenteen houkuttelevuutta. Esimerkiksi puolesta-asiointisuhteen perustamiseen edellytettävää vahvaa tunnistamista ei tule velvoittaa liikenteen harjoittajan järjestettäväksi, vaan sen on kuuluttava puolesta-asiointia haluavan välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoajan vastuulle.

Jo tällä hetkellä on olemassa toimivia ja asiakkaille tärkeitä järjestelyitä, jotka perustuvat kaikki vapaaehtoiseen rajapintojen avaamiseen. Ne osoittavat, että toimivat matkaketjut ovat mahdollisia ilman lainsäädännöllisiä velvoitteita. Tällainen vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö tulee ottaa lähtökohdaksi myös liikennepalvelulaissa. *VR ehdottaa, että liikennekaaren III osan 2 luvun 2a §:n velvoite puolesta-asioinnista poistetaan.*

1.6.2017

LAUSUNTO

Mikäli puolesta-asiointivelvoite kuitenkin otettaisiin lakiin, olisi sen suhteen vähintään huolehdittava riittävän pitkän, vähintään kahden vuoden pituisen *siirtymäajan* avulla siitä, että toimijoilla on mahdollisuus varautua ehdotettuihin muutoksiin. Näin voidaan huomioida liikennepalvelulain I vaiheen vaikutukset ja antaa sen perusteella syntyvän yhteistyön muotoutua ennen kuin rajapintojen avaamiseen liittyviä velvoitteita lähdetään täsmentämään.

3. RAUTATIELIIKENTEN MARKKINAT

EU:n neljäs rautatiepaketti avaa henkilöjunaliikenteen markkinoille pääsyä paketissa sovittujen siirtymäaikojen mukaisesti. Kuten lakiluonnoksessa todetaan, Suomessa VR:n yksinoikeus perustuu lainsäädännön sijaan sopimukseen. VR:n nykyiset sopimukset ovat voimassa vuoteen 2024 asti kaukoliikenteessä ja vähintään vuoteen 2021 lähiliikenteessä. Nykyisten sopimusten jälkeistä aikaa koskevat uudet henkilöliikennepalvelusopimukset olisi neljännen rautatiepaketin mukaisesti 25.12.2023 alkaen kilpailutettava, mikäli käsillä ei ole paketissa määriteltyä suorahankintaperustetta. Tämä olisi perusteltua *todeta perusteluissa selkeästi*.

4. RAUTATIEVASTUUASETUKSEN SOVELTAMINEN

VR kannattaa ehdotusta lain II osan 5 luvun 6 §:n sisällöstä. VR:n käsityksen mukaan pykälän 3 momenttia on syytä muuttaa nykyistä ehdotetulla tavalla siten, että taajamajunaliikenteen rataosuuksien luetteloon lisätään Kehärata.

Luettelon rataosien lisäksi taajamajunaliikennettä liikennöidään Helsingistä Tampereelle. Kesästä 2017 lähtien Riihimäen ja Tampereen välinen taajamajunaliikenne kuuluu VR:n lähiliikenteeseen, eli matkustus tapahtuu lähiliikenteen junakalustolla, lähiliikenteen junalipulla ja junavuorot liikennöidään lähijunaliikenteen kirjaintunnuksin. Ei ole perusteltua, että Helsingistä Riihimäelle liikenne kuuluu poikkeuksen piiriin, mutta Riihimäeltä Tampereelle enää ei. Soveltaminen vaihtuisi siis saman junan reitillä kesken matkan, vaikka liikenne on koko matkan ajan taajamajunaliikennettä: matkustetaan taajamajunakalustolla, taajamaliikenteen junalipulla tiheästi pysähtyvässä taajamaliikenteen junavuorossa, jolla on suuret matkustajamäärät ja tehdään keskimäärin lyhyitä työ-, opiskelu- ym. liikenteen matkoja kaupunkikeskukseen. Taajamajunaliikenne eroaa selkeästi rataosuuden muusta, poikkeuksen alaan kuulumattomasta kaukoliikenteestä liikennöitävästä junaliikenteestä.

Ehdotamme, että liikennepalvelulain II osan 5 luvun 6 §:n 3 momentin rataosaksi muutetaan:

4) Helsinki-Riihimäki-Tampere

5. MATKUSTAJAN OIKEUDET

VR kannattaa lakiluonnoksen III osan 5 luvun 1 §:n ehdotusta siitä, että välitys- ja yhdistämispalvelun tarjoajien olisi tehtävä ilmoitus toiminnastaan ja tarjoamistaan palveluista Liikenteen turvallisuusvirastolle. Lakiluonnoksen III

1.6.2017

LAUSUNTO

osan 5 luvun 2 §:n mukaan välitys- ja yhdistämispalvelujen tarjoajan olisi annettava matkustajalle matkaketjun eri osiin kohdistuva tieto siitä, kenen puoleen matkustaja voi palvelun eri vaiheissa kääntyä. Tämän tavoitteena on selkeyttää yhdistämisen ja välittämisen vaikutusta sekä näiden palvelujen tarjoajien epäselvää roolia. Käsityksemme mukaan ehdotettu palvelun tarjoajan itsensä määrittämä, yksipuolinen ilmoitus ei vastaa riittävästi tähän tarpeeseen. Eri toimijoiden roolit jäävät edelleen epäselviksi ja matkaketjun muodostajan vastuuta ei todeta selkeästi. Selvää on, että yhdistämis- ja välityspalvelun tarjoaja ei ilmoituksellaan voi yksipuolisesti määritellä rooleja ja vastuista suhteesta asiakkaisiin. VR ehdottaa, että *tiedottamisvelvoitetta tarkennetaan ja välitys- ja yhdistämispalvelun tarjoajan vastuu matkaketjun muodostamisesta ja sen toimivuudesta kirjataan lakiin.*

Lakiluonnoksen IV osan 1 luvun 9 § 4 momentissa eritellään kuluttaja-asiamiehen ja Liikenteen turvallisuusviraston tehtävät kuluttaja- ja liikematkustajien osalta. Ehdotettu jako kuluttaja- ja liikematkustajien etujen valvojista saattaa aiheuttaa sen, että viranomaiset tulkitsevat esim. EU-asetuksen samaa ehtoa keskenään eri tavalla. Esimerkiksi EU:n rautatievastuuasetus 1371/2007 ei erottele kuluttaja- ja liikematkustajia, joten soveltaminen pitäisi olla kummankin matkustajaryhmän osalta yhteneväinen. Miten tästä varmistutaan? Lisäksi on epäselvää, millaiset oikeudet Liikenteen turvallisuusvirastolla on käyttää lakiluonnoksen VI osan 1 luvun 4 §:n mukaisia uhkasakkoa, teettämisuuhkaa ja keskeyttämisuuhkaa matkustajanoikeuksia valvoessaan. Ehdotamme, että *viranomaisten toimivaltaa selvennetään näiltä osin.*

6. TIEDOT TARJONNASTA JA TOTEUTUNEESTA KYSYNNÄSTÄ

Luonnoksen IV osan 1 luvun 2 § 4 momentissa ehdotetaan, että palveluntarjoajien Liikennevirastolle toimittamat harjoittamansa liikenteen tarjontaa ja toteutunutta kysyntää koskevat tiedot tulisivat julkisiksi.

Jos tieto halutaan julkiseksi, on *toimitettavan tiedon sisältö määriteltävä tarkemmin.* Kerättävän tiedon tulee olla perusteltua eikä sen tule sisältää esimerkiksi hinnoittelun perusteisiin tai palvelun yksityiskohtaiseen toteutukseen liittyviä tietoja. Liike- ja ammattisalaisuuksien säilymisestä tulee huolehtia tarkemmin. Lakiluonnoksessa viitataan käyttäjien liike- ja ammattisalaisuuksiin. Saman suojan tulee selkeästi todeta koskevan myös palveluntarjoajia.

7. LIIKENNEASIOIDEN REKISTERI

Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan yhteinen liikenneasioiden rekisteri olisi Suomelle merkittävä kilpailutekijä. Jää kuitenkin epäselväksi, miten tämä toteutuisi ja mitä ko. yhteinen rekisteri käytännössä tarkoittaisi. VR korostaa tietosuojan merkittävyyttä, mutta lakiluonnoksessa on kuitenkin keskitytty arvioimaan uutta yhteisrekisteriä ainoastaan sen kannalta, jolloin avoimeksi on jäänyt ko. rekisterin ja ennen kaikkea sen tietojen avaamisen merkitys esimerkiksi rekisteröidyille yrityksille. Esimerkiksi tavaraliikenteen kuljetuksiin liittyy paljon asiakkaiden luottamuksellisia, liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja, joiden julkitulo olisi Suomen kilpailukyvyn kannalta kriittistä. Liikenne-

1.6.2017

LAUSUNTO

asioiden rekisterin ja koko liikennepalvelulain osalta on taattava luottamuksellisen asiakastiedon säilyminen salassa. Liikenneasioiden rekisterin osalta on *varmistuttava, että rekisteri toteutetaan käytännöllisesti, ilman lisäkustannuksia ja luottamuksellisten tietojen suojusta huolehtien.*

8. RAUTATEIDEN KELPOISUUSSÄÄNTELYN MUUTOS

8.1 Yleistä

Sääntelyn keventämistä ja siirtymistä kohti toiminnanharjoittajien itsesääntelyä voidaan pitää yksittäisten toimijoiden ja rautatiemarkkinoiden kannalta kannatettavana tavoitteena. Tämä antaa myös VR:lle mahdollisuuden tarkastella kriittisesti nykyisiin toimintamalleihinsa liittyviä, mahdollisesti tarpeettomia tai ylimitoitettuja kelpoisuus- yms. vaatimuksia. Vaatimusten järkevöittäminen ja niiden joustavampi muuttaminen voivat mahdollistaa myös kustannussäästöjen syntymisen.

Sääntelyn purkamisen kohdistuessa turvallisuuskriittiseen lainsäädäntöön, lainsäädäntömuutosten vaikutuksia tulee kuitenkin tarkastella erityisellä huolellisuudella. Esimerkiksi yksittäisten toiminnanharjoittajien saavuttamat taloudelliset-toiminnalliset hyödyt taikka kilpailun avautumiseen liittyvät tavoitteet eivät saa missään olosuhteissa syrjäyttää turvallisuuteen liittyviä näkökohtia. Kuten jäljempänä tarkemmin eritellään, liikennejärjestelmään kohdistuvien lainsäädäntömuutosten yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota muutosten turvallisuusvaikutuksiin koko kyseisen *järjestelmän* kannalta.

8.2 Lakimuutoksen turvallisuusvaikutusten arviointi

Liikennepalvelulailla on tarkoitus kumota voimassa oleva *rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annettu laki (1664/2009; "kelpoisuuslaki")*. Muutos olisi rautatiejärjestelmän kokonaisturvallisuuden kannalta erittäin merkittävä, kun liikkuvan kaluston kuljettamista lukuun ottamatta kaikki muut nykyisen kelpoisuuslain mukaiset liikenneturvallisuustehtävät jätettäisiin lakitasoisen sääntelyn ulkopuolelle.

Kelpoisuuslaki on keskeinen rautatietiejärjestelmän *turvallisuutta* koskeva laki. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan arvioitu miltään osin lakimuutoksen turvallisuusvaikutuksia. Todettakoon, että arviointia on sen sijaan tehty mm. taloudellisten ja ympäristövaikutusten osalta. Esityksessä ei ole otettu kantaa myöskään Trafín aiemmin lainvalmistelun aikana tekemään vaikutusten arviointiin (liite 2). Vaikka kyseistä vaikutustenarviointia ei voida pitää turvallisuusvaikutusten osalta kattavana, myös siinä on tuotu esiin merkittäviä turvallisuuteen liittyviä riskejä.

VR pitää oleellisena puutteena, että hallituksen esityksestä puuttuu perusteellinen turvallisuusvaikutusten arviointi. Ylipäänsä hallituksen esitys jättää varsin vähälle huomiolle sen em. tosiasian, että lakimuutoksen myötä useat nykyisen kelpoisuuslain mukaiset liikenneturvallisuustehtävät jäävät kokonaan lakitasoisen sääntelyn ulkopuolelle (mm. liikenteenohjaus ja ratatyöstä vas-

1.6.2017

LAUSUNTO

taavan tehtävät). Esityksessä toki todetaan yleisellä tasolla, että jatkossa toiminnanharjoittajat vastaavat itse kelpoisuuksien hallinnasta osana omia turvallisuusjohtamisjärjestelmiään. *Lakimuutoksen vaikutuksia turvallisuuteen tulisi arvioida mm. seuraavien keskeisten asiakokonaisuuksien osalta:*

- onko kaikilla rautatiealan toimijoilla edellytykset ottaa käyttöön turvallisuuden takaavat kelpoisuuden hallintajärjestelmät ja arvioida muutoksiin liittyvät riskit (ml. mahdolliset vaatimustason laskut)?
- kuinka varmistetaan, että kaikki toimijat ottavat myös tosiasiallisesti käyttöön turvallisuuden kannalta riittävät menettelyt?
- mitä riskejä rautatiejärjestelmälle voi aiheutua siitä, että eri toimijoilla voi jatkossa olla keskenään vertailukelpoisissa turvallisuuskriittisissä tehtävissä osaamis- yms. tasoltaan hyvinkin eritasoisia henkilöitä?
- onko Trafilla riittävät toimivaltuudet, resurssit ja muut toimintaedellytykset valvoa tehokkaasti kaikkien rautatiejärjestelmässä toimivien toiminnanharjoittajien kelpoisuuden hallintajärjestelmiä (ml. niitä toimijoita, joilla ei ole rautatielain mukaista velvollisuutta olla erillisiä johtamisjärjestelmiä; ks. jäljempänä)? Trafian Ennakoinnan valvonnan merkitys korostuu uudessa järjestelmässä merkittävästi.
- aiheuttaako asiantuntijalääkäritoiminnasta, erivapausjärjestelmästä ja pakollisesta rautatielääkärien ja psykologien kouluttamisesta luopuminen turvallisuusvaikutuksia? Miten varmistetaan, että toimintamallien muutos ei aiheuta turvallisuusriskejä siirtymävaiheessa?

8.3 Vaikutukset rautatiejärjestelmän kokonaisturvallisuuteen

Edellä mainitulla tavalla lakimuutoksen yhteydessä on varmistettava, että rautatiejärjestelmän kokonaisturvallisuus voidaan taata kaikissa olosuhteissa, eikä nykyinen turvallisuustaso saa heikentyä. Rautatieliikenne ei ole vain yksittäisten toimijoiden toimintaa rataverkolla, vaan kokonaisuus, jota voidaan kuvata nimellä "liikennejärjestelmä". Tähän kokonaisuuteen vaikuttaa keskeisesti mm. Suomen pääasiassa yksiraiteinen rataverkko ja liikenteen toiminta liikenteenohjauksen alaisena. Kilpailun avautuminen ja sen myötä lisääntyvä toimijoiden määrä juna- ja vaihtotyöliikenteessä, sekä radanpidon erityyppisissä tehtävissä korostavat edelleen vaatimuksia siitä, että kaikki toimijat ovat ottaneet käyttöön riittävät ja järjestelmän kannalta tasalaatuiset turvallisuusmenettelyt. Liikennejärjestelmä on lopulta "yhtä vahva kuin sen heikoin lenkki" ja jokainen onnettomuus koituu lopulta koko rautatiealan vahingoksi.

Liikenteenohjaustehtävät

VR toistaa näkemyksensä siitä, että *liikenteenohjaustehtävät tulisi jättää lakitasoisen kelpoisuussääntelyn piiriin*. Liikenteenohjaustehtävien jättäminen lain ulkopuolelle olisi rautatiejärjestelmän kokonaisturval-

1.6.2017

LAUSUNTO

lisuuden kannalta merkittävä riski (erityisesti lakisääteisten psykologisten vaatimusten poistumisen vuoksi). Kuljettajat ja liikenteenohjajat ovat tältä osin vertailukelpoisissa turvallisuuskriittisissä tehtävissä. Monitoimijaympäristössä myös ammattitaitoisen liikenteenohjauksen rooli tulee tulevaisuudessa kasvamaan. Veturinkuljettajadirektiivi tai muu EU-lainsäädäntö eivät VR:n käsityksen mukaan edellytä kansallisen sääntelyn purkamista liikenteenohjauksen kelpoisuusvaatimusten osalta. Päinvastoin, EU:ssa on käyty keskustelua siitä, pitäisikö esim. liikenteenohjaustehtävät ja muut junahenkilökunnan tehtävät ottaa osaksi yksityiskohtaista EU-tasoista kelpoisuussääntelyä.

Myöskään lainsäädäntömuutokselle asetetut sääntelyn purun ja kilpailun avaamisen tavoitteet eivät edellytä liikenteenohjauksen rajaamista lainsäädännön ulkopuolelle. VR:n ymmärryksen mukaan valtakunnallisen liikenteenohjauksen osalta ei ole tulevaisuudessa odotettavissa kilpailua nykyiselle toimijalle.

Trafi rautatiejärjestelmän kokonaisturvallisuuden varmistajana

Rautatiejärjestelmän turvallisuus ei saa olla riippuvainen siitä, minkälaiset edellytykset yksittäisillä toiminnanharjoittajilla on varmistaa ja hallita turvallisuutta omissa johtamisjärjestelmissään ja päivittäisessä toiminnassaan. Turvallisuuden (johtamisjärjestelmien) yhteensovittamista ja tasalaatuisuutta ei voida myöskään jättää pelkästään, tai edes pääasiassa, toiminnanharjoittajien keskinäisen kanssakäymisen vaaraan. *Rautatiejärjestelmän kokonaisturvallisuuden varmistamisen tulee olla yksiselitteisesti Trafín virkavastuulla.* Toimijoiden välisen toiminnan yhteensovittamisesta, alan toimijoiden organisoitumisesta ja riittävästä ohjeistuksista tulee huolehtia lainsäädännössä ja/tai TRAFI:n aktiivisella ohjauksella.

Koska merkittävä osa nykyisistä liikenneturvallisuustehtävistä jäävät lakimuutoksen jälkeen lain soveltamisalan ulkopuolelle, TRAFI:n rooli johtamisjärjestelmiä auditoivana ja rautatieturvallisuutta valvovana viranomaisena korostuu entisestään. *Trafín tosiasiallista valvontaa ja siihen käytettäviä resursseja on lisättävä.* Valvonnan ei tule kohdistua vain siihen, että toiminnanharjoittajat täyttävät muodollisesti turvallisuusjohtamisjärjestelmiltä edellytettävät EU-tasoiset ja kansalliset vaatimukset. *Trafín tulee varmistaa, että toimijoiden kelpoisuuksien hallintamenettelyt ovat myös tosiasiallisesti riittäviä ja tehokkaasti jalkautettuja.* Tämä on tärkeää sen vuoksi, että lakimuutoksen jälkeen toiminnanharjoittajille jää huomattavasti enemmän turvallisuusasioihin liittyvää omaa harkintaa ja liikkumavaraa. Trafín valvonnan tulee perustua tehokkaaseen ja tasapuoliseen *ennakoivaan* valvontaan. Jos turvallisuuspuutteisiin havahdutaan vasta jälkikäteisesti (esim. onnettomuustutkintojen yhteydessä), lakimuutoksen toimivuus ja koko järjestelmän luotettavuus joutuvat vakavien epäilyksien kohteeksi.

Lisäksi lainsäädännössä on varmistettava, että *Trafi on lakimuutoksen jälkeen riittävät juridiset toimivaltuudet valvoa suoraan kaikkia*

1.6.2017

LAUSUNTO

niitä toiminnanharjoittajia, joiden organisaatiossa toimii rautatieturvallisuuskriittisissä tehtävissä työskenteleviä henkilöitä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä sellaisiin rautatiejärjestelmässä toimiviin yrityksiin (esim. paikalliseen liikenteenohjaukseen liittyvä vaihdemiestointiminta, jota tarjotaan jo nykyisin henkilöstövuokrausyritysten kautta sekä turvalaitetyöt), joilla ei rautatielain mukaan ole tällä hetkellä välttämättä velvollisuutta ylläpitää erillistä johtamisjärjestelmää (rautatielain 40 § on rajoitettu koskemaan ainoastaan rautatieliikenteen harjoittajia ja rataverkon haltijoita; vrt. turvallisuustodistus ja -lupamenettelyt). Turvallisuuden varmistamiseksi ei ole riittävää, että Trafín valvonta ja toimivaltuudet kohdistuvat esim. vain Liikennevirastoon ja sen kelpoisuuksien hallintajärjestelmiin (joka toimii radanpidon töissä alihankintaketjusta vastaavana "tilaajana").

8.4 Soveltamisalarajaus (OSA II, 7 luku 1 § 2. mom. 1-kohta)

VR:n näkemyksen mukaan seuraava hallituksen esityksen yksityiskohteisissa perusteluissa oleva kohta tulee poistaa kokonaisuudessaan (s. 134):

"Pienimuotoista kuljettajatoimintaa voisi suorittaa samanaikaisesti vain yhden rautatieliikenteen harjoittajan toimesta. Rataverkonhaltijan tulee liikennöintimenettelyissään varmistaa, että rajoitetulla alueella voi toimia vain yksi toimia kerrallaan".

Kyseisen edellytyksen poistaminen on välttämätöntä, jotta VR:llä ja muilla toimijoilla on myös tosiasiallinen mahdollisuus ottaa käyttöön soveltamisalarajauksessa tarkoitettuja joustoja. Esimerkiksi suurilla ratapihoilla ja varikoilla pienimuotoiseen kuljettajatoimintaan liittyvät toiminnalliset kokonaisuudet (rajoitettu alue/rataverkon osa) on voitava määritellä riittävän laajoiksi. Tämä johtaa väistämättä siihen, että ko. alueella toimii samanaikaisesti useampia toimijoita. Lisäksi eri toimijoiden määrä tulee tulevaisuudessa lisääntymään. Kaikki toimijat eivät ole myöskään säännöksessä tarkoitettuja "rautatieliikenteen harjoittajia". Useamman toimijan toiminta samalla rajoitetulla alueella ei itsessään muodosta sellaista riskiä, joka ei olisi hallittavissa (ja jonka vuoksi kaikilta alueella toimivilta kuljettajilta olisi edellytettävä lupakirjatasoista osaamista).

Edellä mainituista syistä on välttämätöntä, että pienimuotoinen kuljettajatoiminta mahdollistetaan myös silloin, kun rajoitetulla alueella toimisi/liikkuisi samanaikaisesti useampi kuin yksi rautatieliikenteen harjoittaja tai muu toimija. Näissä tapauksissa rautatieliikenteen harjoittajien ja rataverkon haltijoiden tulee luonnollisesti kiinnittää erityistä huomiota riskiarviointeihin ja sopia tarkasti alueella noudatettavista liikennöintimenettelyistä- ja säännöistä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää viestintään.

Mikäli ko. kohta kuitenkin jäisi joltain osin lain perusteluihin, on sitä vähintäänkin korjattava siten, että vaatimuksella tarkoitetaan konkreettista samanaikaista liikkumista ko. rajatulla alueella (raiteistolla).

1.6.2017

LAUSUNTO

Eli tarkoituksena ei ole estää sitä, että kyseisellä raiteistolla voi toimia useitakin yksiköitä, kunhan liikennöintimenettelyillä on varmistettu, että alueella liikkuu vain yksi yksikkö kerrallaan.

8.5 Toimintakyvyn heikkenemistä koskeva sääntely

Lakimuutoksen jälkeen kelpoisuuslaissa oleva toimintakyvyn heikkenemistä koskeva säännös rajoittuisi koskemaan ainoastaan liikennepalvelulain piiriin jääviä liikkuvan kaluston kuljettajia (liikennepalvelulain II OSA, 7 luku 10 §). Turvallisuuden takaamiseksi sekä riittävien valvonta- ja puuttumisoikeuksien varmistamiseksi vastaava lakitasoinen sääntely tulisi säilyttää myös muiden rautatieturvallisuuden kannalta kriittisten tehtävien osalta. Muutoin esimerkiksi liikenteenohjaajia ei koskisi enää lakitasoinen määräys "nollatoleranssista" ja muista sellaisista toimintakyvyn heikkenemiseen liittyvistä olosuhteista, jolloin on edellytettävä, että henkilö ei saa toimia tehtävässään. Asiaa ei tule jättää ainoastaan yksittäisten toiminnanharjoittajien johtamisjärjestelmien varaan (ja siihen saattaisi tällöin liittyä myös vaikeita työoikeudellisia yms. juridisia haasteita). Vastaava yleissäännös on nykyisin esim. Ilmailulain 170 §:ssä¹.

Edellä mainituin perustein *rautatielakiin tulee sisällyttää seuraava säännös*, joka vastaisi sisällöllisesti liikennepalvelulain II OSA, 7 luku 10 §:ää ja ilmailulain 170 §:ää:

"Toimintakyvyn heikkeneminen

Rautatieturvallisuuteen vaikuttavaa tehtävää ei saa suorittaa se, jonka veren alkoholipitoisuus on alkoholin nauttimisesta kohonnut tai joka on käyttänyt muuta huumaavaa ainetta niin, että sitä on hänen elimistössään havaittava määrä.

Rautatieturvallisuuteen vaikuttavaa tehtävää ei saa hoitaa myöskään henkilö, joka sairauden tai väsymyksen johdosta taikka muusta vastaavasta syystä ei voi hoitaa tehtävää liikenneturvallisuutta vaarantamatta.

¹ Ilmailulain 170 § (Toimintakyvyn heikkeneminen):

Tehtävää ilma-aluksessa, ilmailuun käytettävässä ilmitimessä tai muussa laitteessa taikka lentoturvallisuuteen vaikuttavaa tehtävää maaorganisaatiossa ei saa suorittaa se, jonka veren alkoholipitoisuus on alkoholin nauttimisesta kohonnut tai joka on käyttänyt muuta huumaavaa ainetta niin, että sitä on hänen elimistössään havaittava määrä.

Edellä 1 momentissa mainittua tehtävää ei saa hoitaa myöskään henkilö, joka sairauden tai väsymyksen johdosta tai muusta sellaisesta syystä ei voi hoitaa tehtävää lentoturvallisuutta vaarantamatta.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, koskee myös lennon valmisteluun välittömästi liittyviä toimenpiteitä.

Puolustusvoimat määrää tarvittaessa toiminnan vaativuuden sitä edellyttäessä sotilasilmailussa sovellettavista tukemista vaatimuksista kuin 1–3 momentissa säädetään.

Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa määräyksiä aistille asetettavista vaatimuksista sekä tehtävien hoitamiseen vaikuttavista sairauksista, vammoista, muusta toimintakyvyn heikentymisestä tai muusta vastaavasta 1–3 momentin mukaisesti tehtävien hoitamisesta heikentävästä ominaisuudesta sekä niiden arviointimenettelyistä.

1.6.2017

LAUSUNTO

Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa määräyksiä tässä lainkohdassa tarkoitetuista rautatieturvallisuuteen vaikuttavista tehtävistä, aisteille asetettavista vaatimuksista sekä tehtävien hoitamiseen vaikuttavista sairauksista, vammoista, muusta toimintakyvyn heikentymisestä tai muusta vastaavasta 1–2 momentin mukaisen tehtävien hoitamista heikentävästä ominaisuudesta sekä niiden arviointimenettelystä.”

8.6 Rautatielääkärien hyväksyntä, ammattitaidon ylläpitäminen ja erivapausjärjestelmästä luopuminen

Lakiluonnoksen mukaan kuljettajien riittävät terveydelliset toimintaedellytykset osoitetaan rautatielääkäriin antamalla lääkärintodistuksella (II osa, 7 luku, 5 § ja 8 §). Psykologinen soveltuvuus osoitetaan rautatiepsykologin lausunnolla (II osa, 7 luku, 7 ja 9 §). Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa molemmissa tapauksissa tarkemmat määräykset. Lääkärijärjestelmää yksinkertaistetaan, eikä asiantuntijalääkäriin lausuntoa enää tarvita. Psykologijärjestelmään ei tule muutoksia.

Rautatielääkäri ja -psykologi hyväksytään lakiluonnoksen II osa, 3. luku, 1 ja 2 §:n mukaisesti. Lääkäriin olisi oltava mm. soveltuvan alan erikoislääkäri, mutta perustelujen mukaan rautatielääkäriltä ei vaadittaisi varsinaista liikennelääketieteen osaamista. Osaamisella viitataan liikennelääketieteen erityispätevyyteen. Lääkärien ja psykologien koulutuksesta ei säädettäisi lailla, mutta Trafi voisi tarvittaessa järjestää täydennyskoulutusta ja edellyttää hakijalta lisäselvitystä ammattitaidosta.

Erivapautta tai vastaavaa järjestelmää ei enää olisi, vaan lääkäri ja psykologi antaisivat lausuntonsa oman liikennelääketieteellisen/liikennepsykologisen kokemuksensa, ammattitaitonsa ja Trafian määrittelemien ohjeiden tulkinnan perusteella. Lakiluonnoksen perusteluissa on mainittu, että tällaisissa erivapautyyppisissä tilanteissa asiaa käsiteltäisiin rautatielääkäriin ja toiminnanharjoittajan vastuulla. Toisaalta kuljettajan tehtäviin hakevalla ja kuljettajana toimivalla olisi mahdollisuus hakea Trafilta muutosta lääkäriin ja psykologin lausuntoon.

VR:n huomauttaa, että kuljettajien terveydellisen ja psykologisen soveltuvuuden arviointi voi olla tietyissä tilanteissa vaikeaa. Soveltuvuuden arviointi rautatieliikenteeseen on vaativaa ja se edellyttää kokemusta ja korkeaa ammattitaitoa. Kun hoitava ja tutkiva lääkäri tai tutkiva psykologi antaa sopivuuslausunnon, hän voi joutua ristiriitaisten paineiden kohteeksi. Tilanne voi olla erityisen haastava esimerkiksi silloin, kun rautatielääkäri on samalla ns. hoitava lääkäri tai kun ratkaisu vaikuttaisi toiminnanharjoittajan (tai kuljettajan) taloudellisiin etuihin.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 179) lääkärien täydennyskoulutus ei ole viime vuosina toiminut tarkoitetulla tavalla. Esityk-

1.6.2017

LAUSUNTO

sessä viitataan myös rautatieyritysten työterveyshuoltojen kilpailuttamiseen, jolloin lääkäreiden vaihtuvuus on ollut suurta. VR huomauttaa (alan selvästi suurimpana toimijana), että merkittävä osa hyväksytyistä työterveyshuollon ammattihenkilöistä on VR:n työterveyshuollon palvelutuottajien palveluksessa. Vaikka VR on kilpailuttanut työterveyshuollon palvelutuottajia, niin palvelutuottajat eivät ole viime vuosina vaihtuneet eikä kasvanut täydennyskoulutustarve johdu palvelutuottajien kilpailutuksesta.

Liikennelääketieteen erityispätevyiden suorittaminen lisää merkittävästi lääkärin ammattitaitoa arvioida terveydellistä kelpoisuutta liikennetehtävissä. VR esittää, että soveltuvan erikoisalan lisäksi lakiin kirjataan *riittäväksi rautatielääkärin pätevyysvaatimukseksi myös liikennelääketieteen erityispätevyys*. Mikäli tämä ei ole mahdollista, ehdotetaan lisättäväksi II osa, 3. luku, 1§ seuraavasti "[...] on saanut tehtävään soveltuvan erikoislääkärin oikeudet tai muuten osoittanut pätevyytensä liikennelääketieteen alalla." Tällöin hallituksen esityksen perusteluihin tulee lisätä maininta, että liikennelääketieteen pätevyys osoitetaan suoritettulla liikennelääketieteen erityispätevyydellä.

Koska kelpoisuuden arviointi on vaativaa ja ammattitaito on säilytettävä koko hyväksynnän voimassaoloajan, on rautatielääkäreiden ja -psykologien perus- ja täydennyskoulutus varmistettava. VR esittää, että lakiin kirjataan *Trafille velvoite antaa rautatielääkäreille ja -psykologeille koulutusta ja lisätään heille vaatimus osallistua järjestettyyn koulutukseen*. Muuten kouluttautuminen esimerkiksi viiden vuoden hyväksynnän aikana jää vapaaehtoiseksi ja saattaa jäädä puutteelliseksi.

Rautatielääkärien ja -psykologien kouluttaminen vaatii resursseja, jonka vuoksi lakimuutoksen yhteydessä on *varmistettava Trafín resurssit koulutusten järjestämiseen*.

Osa ammattitaidon ylläpitämistä on käytännön työn tekeminen. Lääkärintarkastuksien ja psykologisten soveltuvuusarviointien tekeminen on kirjattava perusteluihin tarkemmin. VR esittää, että *rautatielääkäreille ja -psykologeille asetetaan hallituksen esityksen perusteluissa esimerkinomaiset vähimmäislukumäärät lääkärintarkastuksien ja psykologisten soveltuvuusarviointien tekemiselle, joilla riittävä osaaminen ja kelpoisuus ko. tehtäviin voidaan osoittaa* (vähintään 20 kpl terveystarkastuksia ja 10 kpl psykologisia soveltuvuusarviointeja vuodessa).

Mikäli erivapausjärjestelmä poistettaisiin, rautatielääkärille jäisi vaikeissa tapauksissa liian iso vastuu antaa sopivuuslausuntoa. Tilannetta ei korjaa tilalle tuleva muutoksenhakumahdollisuus, sillä rautatielääkärin myönteisistä lausunnoista hakijat eivät käytännössä valittaisi, vaikka myönteinen lausunto saattaisi perustua lääkärin väärään tulkintaan (ja olla siten virheellinen). Lausuntojen laatua voidaan kohentaa koulutuksella ja seurannalla, mutta esimerkiksi lausunnon siirtomahdollisuuksia asiantuntevammalle taholle tai viranomaiselle ei enää olisi.

VR huomauttaa, että rautatiealalle nyt suunnitteilla oleva, aikaisempaa yksikertaisempi terveyden seurannan ja rautatielääkärin toimintamalli poikkeaa nykyisen kelpoisuuslain mukaisesta ja esimerkiksi ilmailutoiminnassa sovelletusta monella tavoin ja saattaa aiheuttaa turvallisuusriskejä ainakin siirtymävaiheessa:

- VR:n käsityksen mukaan ammattilentäjän ensimmäinen terveys-tarkastus tehdään ilmailulääketieteeseen erikoistuneessa keskuksessa (Aero medical center) ja alkutarkastuksessa on mm. erikoislääkärin tarkastuksia.
- Ilmailussa määräaikaisten terveystarkastusten frekvenssi on selvästi tiheämpi kuin rautatieliikenteessä. Myös meriliikenteessä se on jonkin verran tiheämpi. Rautatieliikenteessä määräaikaisten terveystarkastusten harvajaksoisempi tahti perustuu siihen aikaisempaan tapaan, jossa terveyden seuranta määräaikaisten terveystarkastusten välillä tapahtui työterveyshuollossa ja asiantuntijalääkärin tekemänä. Toimintamallit oli luotu niin, että sairaustapaus määräaikaisten terveystarkastusten välillä tuli pääsääntöisesti esille. Luonnoksessa esitetään toimintamallia, jossa hoitaville lääkäreille ja henkilölle itselleen jää ilmoitusvelvollisuus sairaustapauksista terveystarkastusten välillä. Tämä malli vastaa nykyistä maantielikenteen mallia, eikä ole osoittautunut kovin tehokkaaksi.
- Ilmailussa terveydentilatiedot tallennetaan Trafin rekisteriin, ja Trafin asiantuntijat tarkastavat kelpoisuuslausunnot. Ilmailussa on merkittävää se, että ilmailulääkärillä on aina mahdollisuus konsultoida Trafin asiantuntijalääkärinä ja tietyissä tilanteissa päätös terveydentilasta on siirrettävä Trafin asiantuntijalääkärille. Jos ilmailijalle on annettu kielteinen kelpoisuuslausunto, sen voi muuttaa myönteiseksi vain Trafin asiantuntijalääkäri.

VR ei kannata nykyisenkaltaisesta, hyvin toimivasta erivapausjärjestelmästä luopumista. Lakiin on jätettävä jonkinlainen mahdollisuus viranomaisen (Trafin) harkitsemaan ja myöntämään erivapautteen terveydentilavaatimuksista. Terveystilavaatimuksissa on oltava tietynlainen raja-arvo sairauksiin tai oireisiin, jonka ylittämisen jälkeen kuljettaja ei olisi kelpoinen tehtävään. Käytäntö on osoittanut, että tällaisten raja-arvojen määrittäminen on vaikeaa, ja joskus tulkinnanvaraista. Kuljettajat tekevät erityyppisiä töitä, eikä samat raja-arvot ole päteviä kaikissa kuljettajan työtehtävissä.

Täydellinen erivapausmahdollisuuksien poistuminen aiheuttaisi merkittäviä ongelmia toiminnanharjoittajille ja kuljettajille, sillä esimerkiksi aistimuutoksen kehittyminen yli raja-arvon tilanteessa, missä se ei vaikuttaisi turvalliseen työskentelyyn, aiheuttaisi automaattisen esteen tehdä työtä. Toiminnanharjoittajan mahdollisuudet työllistää kyseinen henkilö näissä tilanteissa ovat rajalliset ja työsuhte voidaan päättää. Aikaisemmin myönnetyn määräaikaisen erivapauden päätty-

minen siirtymäkauden jälkeen saattaa johtaa kuljettajan ja toiminnanharjoittajan kannalta kohtuuttomiin ratkaisuihin, jopa lukuisiin irtisanomisiin.

Mikäli terveydentilavaatimukseen jätetään (erivapausmahdollisuuden puuttumisen takia) tulkinnan varaa kohtuullisuuden takaamiseksi, se johtaa tulkintojen epätasaisuuteen ja lisää siten mahdollisesti turvallisuusriskejä. Erityisesti jos asia jätetään, edes osittain, myös toiminnanharjoittajan vastuulle. Nykyinen erivapaus järjestelmä on taannut myös kuljettajien ja toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun.

Trafissa tulee olla lisäksi oma, tai sen osoittama, rautatieliikenteen asiantuntijalääkäri, jota rautatielääkärit voivat konsultoida ja joka antaisi tarvittaessa oman soveltuvuuslausuntonsa (esim. rajatapauksissa, vaikeissa tulkinnoissa, tai silloin kun rautatielääkäri on epävarma ratkaisustaan). Trafi valtuutettaisiin kirjaamaan terveydentilamääräyksen/ohjeisiin tarkemmat säännöt siltä, missä tapauksissa ratkaisu siirrettäisiin asiantuntijalle. Lakiin tulisi kirjata ratkaisujen siirtomahdollisuus Trafille ilmailun tapaan, sillä se parantaisi sopivuuslausuntojen laatua, parantaisi turvallisuutta ja vähentäisi valituksia.

8.7 Terveydentilaa ja psykologista soveltuvuutta koskevat vaatimukset, lääkärintarkastukset sekä psykologinen soveltuvuus

Terveydentilaa koskevat vaatimukset ja lääkärintarkastukset on määriteltä lakiluonnoksen II osan 7 luvussa. Lain 2 §:ssä on määriteltä myös se, millaisten rikosten jälkeen hakijalle ei myönnettäisi lupakirjaa. Perusteluissa on varsin kattava määritelmä.

Hyvin usein alkoholin tai muun huumaavan aineen käyttö liikennetehävissä johtuu sairaudesta (päihderiippuvuudesta). VR katsoo, että perusteluissa pitäisi edellyttää, että *terveydentila selvitetään ja hoidon tarve arvioidaan viipymättä rikkomuksen jälkeen (ja viimeistään ennen työtehtäviin palaamista)*. Perusteluissa (s. 137) päihteiden ongelmakäytön mainitaan olevan nimenomaan lääketieteellinen este. Tällöin edesautettaisiin henkilön mahdollisen riippuvuussairauden hoitamista ja estettäisiin se, että hakija hakeutuisi ilman tarvittavaa hoitoa viiden (5) vuoden kuluttua rikkomuksesta kuljettajaksi.

Lain 6 §:ssä ja sen perusteluissa on esitetty kattavasti ne lääketieteelliset syyt, jotka estävät kuljettajana toimimisen. Trafi valtuutettaisiin antamaan tarkemmat määräykset vaatimuksista. VR muistuttaa, että kyseessä ovat nimenomaan *määräykset, eivät ohjeet*. Ohjeiden noudattaminen juridisessa mielessä ei ole niin sitovaa kuin määräysten noudattaminen.

VR huomauttaa, että *psykologisten ominaisuuksien määritelmä on perusteluissa kahdessa kohdassa, sekä 6 §:n että 7 §:n perustelussa, joka voi aiheuttaa sekaannusta.*

Yleisperustelujen ja 8 §:n perustelujen mukaan (s. 140) rautatielääkärin tekemä terveystarkastus on erotettava työterveyshuoltolain mukaisesta terveystarkastuksesta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos rautatielääkäri ei ole samalla työterveyslääkäri, tulee henkilölle tehdä päällekkäisiä terveystarkastuksia. Rautatiealalla tehdään yötyötä ja tapaturmavaarallista työtä, jolloin terveystarkastukset ovat välttämättömiä työturvallisuus- ja työterveyshuoltolakien perusteella. Tämä voi myös johtaa kustannusten nousuun sitäkin kautta, että yritys ei välttämättä voi saada kansaneläkelaitokselta sairausvakuutuslain mukaista (työterveyshuollon) korvausta rautatielääkäritoiminnasta.

Tällä hetkellä noin 60 % vuosittaisista määräaikaistarkastuksista tehdään vain työterveyshoitajan toimesta. Työterveyslääkäri tekee terveystarkastuksen vain silloin, kun kuljettajalla on jokin oire tai sairaus. Suurella toimijalla, kuten VR, kustannukset voivat nousta kymmeniä jopa satoja tuhansia euroja vuodessa, jos tehdään päällekkäisiä terveystarkastuksia, siirrytään vain lääkärin tekemiin liikennekelpoisuus terveystarkastuksiin ja menetetään Kelan korvaukset.

Turvallisuuden varmistamiseksi on erittäin tärkeää seurata terveyttä seuranta määräaikaistarkastusten välillä. Tarve tehdä muita kuin määräaikaistarkastuksia on kuvattu perusteluissa (s. 140-141). VR ehdottaa, että 8 §:n perustelujen kolmannen kappaleen alku muutetaan kuitenkin selvyiden vuoksi seuraavaksi: *"Lääkärintarkastus olisi 2 momentin mukaan tehtävä myös silloin, jos on syytä epäillä, että kuljettajan terveydentila ei täytä terveydentilavaatimuksia TAI henkilön terveydentila sitä vaatii"*.

8.8 Rekisteriasiat

Lakiluonnoksen V osan, 1. ja 2. luvun mukaan Trafilla on tiedonsaanti- ja rekisteröintioikeus mm. henkilöluvan terveydentilatietoihin sekä lääkärin ja psykologin tarkastuksia koskeviin tietoihin. Tämä on turvallisuuden kannalta erityisen tärkeää ja kuten perusteluissa todetaan, tiedonsaantioikeus liittyy tärkeään yleiseen etuun. Perustelujen (s. 183) mukaan rautatielääkäreillä, -psykologeilla ja muilla terveydenhuollon ammattihenkilöillä on paitsi oikeus, myös velvollisuus tehdä tietyissä tilanteissa aktiivisesti terveydentilaa koskevia ilmoituksia Trafille.

VR esittää, että lakiin (tai sen perusteluihin) kirjataan selvemmin se, että *rautatielääkäreillä ja -psykologeilla on aina velvollisuus ilmoittaa Trafille myös niistä lausunnoista, joissa hakija on katsottu soveltumattomaksi tehtävään. Lakiin tai sen perusteluihin tulee lisäksi kirjata Trafille velvollisuudeksi:*

- rekisteröidä kyseiset lausunnot;
- seurata aktiivisesti rekisteröinnin yhteydessä hakijaa koskevia aiempia soveltuvuuslausuntoja;

- *mikäli rekisteröinnin yhteydessä ilmenee, että hakijalla on ristiriitaisia lausuntoja, käytettävä aktiivisesti oikeuttaan pyytää uusi lausunto.*

Ristiriitatapaus on esimerkiksi sellainen, jossa ensimmäinen rautatielääkäri tai -psykologi on todennut hakijan sopimattomaksi tehtävään, mutta toinen rautatielääkäri tai psykologi toteaa hänet myöhemmin sopivaksi. Tällä tavalla hallittaisiin riskiä ns. lausuntojen "shoppailusta". Toimintamalli lähestyisi silloin tämän hetkistä ilmailualan toimintamallia.

Nykyiset rautatiealan asiantuntijalääkärit ovat lisäksi toistuvasti pyytäneet oikeutta saada Trafín kelpoisuusrekisteristä tietoja liikenneturvallisuustyössä toimivien henkilöiden sopivuudesta. Asiantuntijalääkäreiden mukaan se helpottaisi huomattavasti heidän työtään ja parantaisi turvallisuutta, kun he tietäisivät erityisesti hakijan aikaisemmasta sopimattomuudesta. Uuden lain mukaisessa rautatielääkäri- ja psykologijärjestelmässä sama tarve korostuu entisestään. Tämä vuoksi *myös rautatielääkäreiden ja -psykologien tulisi saada tieto kuljettajien aikaisemmasta kelpoisuudesta, aivan kuten ilmailussa on tällä hetkellä.*

8.9 Koulutussisältöjen riittävän laadutason ja yhdenmukaisuuden varmistaminen

VR esittää huolensa rautatiealan koulutuksen kokonaisukehityksen, laadutason ja yhdenmukaisuuden heikkenemisen riskistä. Osaltaan tätä riskitasoa nostaa se, että lakiesityksen mukaan Trafi ei enää jatkossa hyväksyisi kuljettajakoulutuksen koulutusohjelmia, eikä määrittäisi osaltaan niiden sisältöjä.

Ehdotettua menettelyä perustellaan sääntelyn ja hallinnollisen taakan kevenemisellä. Seurauksena voi kuitenkin olla, että oppilaitoksien ja kouluttajien järjestämien koulutuksien kestot ja sisällöt pirstoutuvat ja muutos voi johtaa koulutuksien laadulliseen eritasoisuuteen turvallisuusvaikutuksien kustannuksella.

Keskeisenä puutteena on se, että esityksestä puuttuu koulutusasioiden kokonaisuuteen viittaava koordinointi/ohjaus. VR esittää lakiin kirjattavaksi, että *Trafilla on jatkossakin valvova rooli oppilaitoksien ja kouluttajien järjestämiin koulutussisältöihin ja -ohjelmiin.*

Vähimmäisvaatimuksena Trafilla tulisi olla velvoite tarjota ja organisoida koulustoitimijoille yhteistyöfoorumi, missä yhteisesti määritettäisiin koulutuksen riittävät laadulliset ja yhdenmukaiset toimintamallit.

8.10 Lain voimaantulo ja siirtymäsäännökset (lääkärijärjestelmä)

Kuljettajia lukuun ottamatta muut kelpoisuuslain mukaiset nykyiset liikenneturvallisuustehtävät jäävät lain ulkopuolelle liikennepalvelulain voimaantuessa (1.7.2018). Tästä syystä on aikataulullisesti keskeistä, että Trafi, rataverkon haltijat ja toiminnanharjoittajat rakentavat yhdessä kelpoisuutta koskevat terveydentilaa koskevat ohjeet ja menettelytavat muille kuin lainsäädännön piiriin edelleen jääville kuljettajille. Ohjeistusten työstämistä ei ole toistaiseksi juurikaan aloitettu, ja on mahdollista, ettei niitä tulla saamaan valmiiksi vuoden aikana. VR:n erityisenä huolena ovat työterveyshoitajien, -lääkäreiden ja psykologien riittävä kouluttaminen muiden rautatieturvallisuuteen vaikuttavissa tehtävissä toimivien henkilöiden sopivuuden ja kelpoisuuden arviointiin.

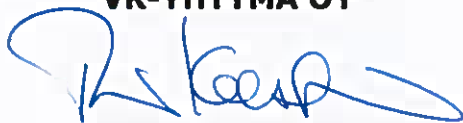
Kuljettajien terveydentilan arvioinnin osalta siirtymäsäännös tarkoittaa sitä, että rautatielääkärit tulisi olla koulutettuna ja hyväksyttynä uuteen tehtäväänsä ennen 31.12.2018. Tällä hetkellä koko Suomessa on vain viisi aktiivisesti kentällä toimivaa lääkäriä, jotka ovat asianmukaisesti päteväytyneet terveydentilaa koskevan kelpoisuuden arviointiin (nykyiset Trafian hyväksymät rautatiealan asiantuntijalääkärit). Nykyiset rautatiealan työterveyslääkärit (noin 120 kpl) on koulutettu tekemään lääkärin osuus terveystarkastuksista, mutta ei arvioida terveydentilaa koskevaa kelpoisuutta ja nimenomaan rautatieliikenteeseen liittyviä riskejä. Vaikka osa heistä on hyvin kokeneita työterveyshuollon ammattihenkilöitä, niin heille aikanaan järjestetty kuuden tunnin peruskoulutus ja mahdollinen saman pituinen jatkokoulutus eivät anna valmiuksia toimia itsenäisenä rautatielääkärinä. Rautatielääkäreiden koulutuspanos on siten merkittävä, eikä koulutussuunnittelua ole vielä edes aloitettu.

Nykyiset rautatiealan terveystarkastukset ovat luonteeltaan ylimalkaiset. Se johtuu siitä, että tarvetta yksityiskohtaisesti kirjattuihin terveydentilavaatimuksiin ei ole ollut, koska lähes kaikki asiantuntijalääkärit ovat toimineet yhdessä työpisteessä VR:n palveluksessa. Tällöin myös keskinäinen konsultaatio on ollut jatkuvaa. Kuljettajien (sekä muiden rautatieturvallisuustehtävien) terveydentilavaatimukset ja terveystarkastusprosessi ilmoitus- ja muine menettelyineen on suunniteltava ja dokumentoitava huolellisesti. Vaikka Trafi on aloittanut työn keväällä 2017, se on vasta alkuvaiheissa.

Edellä mainituin perusteluin ja huomioiden sen, että nykyinen asiantuntijalääkärijärjestelmä olisi täysin toimiva myös siirtymäaikana, VR esittää, että *lääkärijärjestelmän osalta siirtymäaikaa pidennetään 31.12.2020 saakka.*

9. LOPUKSI

VR osallistuu mielellään mukaan liikennepalvelulain muutoksen jatkovalmisteluun ja jakaa näkemyksiään mm. matkaketjuista ja kelpoisuussäätelyn tarpeista. Mahdolliset lisätietopyynnöt ja muut tiedustelut voitte osoittaa suoraan allekirjoittaneille.

VR-YHTYMÄ OY

Timo Koskinen
henkilöstöjohtaja



Maisa Romanainen
divisioonajohtaja, Matkustajaliikenne

LIITTEET:

1. VR:n muut huomioidut lakiluonnoksesta
2. Trafi: Rautateiden kelpoisuussäätelyn uudistaminen - Vaikutusten arviointi

LIITE 1: VR:n muut huomiot lakiluonnoksesta (liikennepalvelulaki)		
Lakiesityksen kohta	Kommentti	Muutosehdotus perusteluineen
II OSA, 7 luku Rautatieliikenteen pätevyudet 11 § Lisätodistus	<i>Lisätodistus Kuljettajalla on oltava 3 §:ssä tarkoitetun luvan lisäksi lisätodistus, joka osoittaa, mitä liikkuvaa kalustoa ja millä rataverkolla kuljettaja saa kuljettaa. Euroopan yhteisön malleista kuljettajan lupakirjoja, lisätodistuksia, lisätodistusten oikeaksi todistettuja jäljennöksiä sekä kuljettajan lupakirjan hakulomakkeita varten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/59/EY mukaisesti annetuissa komission asetuksessa (EU) N:o 36/2010 tarkoitetun luokan A lisätodistus oikeuttaa kuljettamaan vaihtovetureita, kunnossapitoon tarkoitettuja kalustoyksiköjä ja muita vaihtotyöhön käytettäviä vetureita ja luokan B lisätodistus tavara- ja henkilöliikenteessä käytettäviä junia. Lisätodistus kuuluu sen myöntäneelle rautatieliikenteen harjoittajalle. Kuljettajan on pidettävä lisätodistus mukanaan kuljettaessaan liikkuvaa kalustoa.</i>	"Luokan A lisätodistus oikeuttaa kuljettamaan vaihtovetureita, kunnossapitoon tarkoitettuja kalustoyksiköjä ja muita vaihtotyöhön käytettäviä vetureita." Huomioitava, että veturit on ovat pitkälti samoja kuin millä ajetaan myös junia (luokka B). Kohta on täsmennettävä siten, että A luokka tarkoittaa liikennöintiä vaihtotyönä (eli se sils ole sidoksissa käytettävään veturiin, vaan liikennöimismuotoon).
II OSA, 8 luku Rautatieliikenteen kuljettajakoulutus 1 § Koulutusvaatimukset	<i>Edellä 1 momentissa tarkoitetut lupaa ja lisätodistusta koskevat koulutukset on järjestettävä erillisinä koulutusosioina. Lupaa koskevan koulutusosion on täytettävä veturinkuljettajadirektiivin liitteen IV vaatimukset siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Myös lisätodistuksessa määritettävät liikkuvaa kalustoa ja rataverkkoa koskevat koulutukset on järjestettävä erillisinä koulutusosioina. Liikkuvaa kalustoa koskevan koulutusosion on täytettävä veturinkuljettajadirektiivin liitteen V vaatimukset ja rataverkkoa koskevan koulutusosion liitteen VI vaatimukset siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Kuljettaja voi osallistua lisätodistusta koskevaan koulutukseen vasta, kun hänellä on Liikenteen turvallisuusviraston myöntämä lupakirja.</i>	Lisätodistuskoulutus on voitava aloittaa jo ennenkuin Trafi on myöntänyt lupakirjan. Muussa tapauksessa koulutusaika venyy täysin tarpeettomasti. Laissa ei tule myöskään edellyttää, että lupakirja- ja lisätodistusosiot on järjestettävä toiminnallisesti erillisinä osioina. Myös tämä aiheuttaisi täysin tarpeettomia viivästyksiä ja kustannuksia koulutukselle.
Hallituksen esityksen kohta 1.2.39 (Laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain 59 §:n muuttamisesta).	Perusteluissa on päivämäärävirhe. Ensimmäinen lause on korjattava seuraavasti: "Rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain 59 §:n 4 momentin mukaan ennen 1 päivää tammikuuta 2013 koulutuksensa aloittaneella liikenneturvallisuustehtävässä toimivalla on oltava joko kelpoisuuskirja tai lupakirja ja lisätodistus viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2017". Lisäksi liikenteen palvelulain lainsäädäntöprosessin yhteydessä on huolehdittava, että kelpoisuuslain 59.4 §:n muutos saatetaan kaikissa tapauksissa voimaan ennen tämän vuoden loppua (31.12.2017). Tämä voi edellyttää ko. lakikohdan käsittelyä erillisenä, jos liikennepalvelulain mukaista käsittelyä ei ehditä tehdä ennen vuodenvaihdetta.	Kyseisissä kohdassa nyt oleva päivämäärä ("..viimeistään 29 päivänä lokakuuta 2018") on virheellinen, viitaten lakiluonnituksen mukaiseen uuteen määräpäivään. Toiminnanharjoittajien on noudatettava nykyisen kelpoisuuslain 59.4 §:n mukaista määräaika, kunnes kelpoisuuslakia on sitovasti muutettu. Käytännössä kelpoisuus- ja lupakirjojen hakeminen ei ole enää mahdollista nykyiseen määräpäivään 31.12.2017 mennessä. LVM on aikaisempien keskustelujen perusteella luvannut tehdä tarvittaessa erillisen lainsäädäntöaktin tältä osin.

<p>Alnakin lakiluonnoksen VI Osa, 1 luku, 2§ ja 2a §, sekä hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut koskien OSA II, 7 luku 8 §, 9§ ja 15 §, OSA IV, 3 luku johdanto-osuus, sekä VI OSA, luku 1 luku 2 §</p>	<p>Kuljettajaa koskevan terminologian yhtenäistäminen.</p>	<p>Lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa puhutaan sekaisin liikkuvan kaluston kuljettajista ja veturinkuljettajista. Terminologiaa tulee yhtenäistää niin, että kaikissa kohdissa puhutaan yhtenäisesti vain "kuljettajista" (eikä veturinkuljettajista). Mikäli laissa halutaan erottaa kuljettajat muista liikennemuotojen toimijoista, voidaan puhua esim. "[liikkuvan kaluston] kuljettajista rautatiejärjestelmässä".</p> <p>Laki ja siinä asetetut vaatimukset koskevat vastaavalla tavalla kaikkia liikkuvan kaluston kuljettajia (ei pelkästään veturinkuljettajia).</p>
<p>II OSA, 7 luku 1 §</p>	<p>Ottaen huomioon esim. satamatyyppiset monitoimijaympäristöt, pienimuotoisen kuljettajatoiminnan määrittelyssä tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että ko. raittien osalta hallitaan asianmukaisesti myös muuhun liikenteeseen liittyvät riskit, tarvittaessa alue rajaten (esim. raskas kumipyöräliikenne, nostotrukit).</p>	<p>Monitoimijaympäristössä voi raideliikenteen lisäksi olla myös muuta liikennettä, johon liittyvät riskit ovat yhtä merkittäviä kuin esim. kahden raiteilla liikkuvan yksikön törmäämisessä. Tarvittaessa tulee edellyttää myös raiteiden/rataverkon osien rajaamista tai sulkemista ko. liikenteeltä. Riskit on hallittava rataverkonhaltijan liikennöintimenettelyissä ja turvallisuusjohtamisjärjestelmissä.</p>
<p>II OSA, 7 luku 1 § 2 mom. 2-kohta</p>	<p>Vastaavasti kuin 1 mom. osalta, hallituksen esityksen perusteluissa tulee edellyttää, että myös sellaisilla raitilla, joita raiteen omistaja käyttää ainoastaan omassa tavaraliikenteessä, ko. raiteet erotetaan / rajataan muusta rataverkosta vastaavin menettelyin.</p>	<p>Vastaavin perusteluin kuin ko. säännöksen kohdassa 1 ja 3.</p>
<p>IV OSA, 3 luku, 1 §</p>	<p>Hallituksen esityksen perusteluissa on esitettävä ratkaisu rautatiealan asiantuntijalääkäreiden esittämään huoleen siitä, mihin voitaisiin arkistoida nykyisen lääkärijärjestelmän toiminnan aikana kertyneet potilasasiakirjat.</p>	<p>Perusteluissa on ainoastaan esitelty ongelma, mutta ei ratkaisua.</p>
<p>7 luku Rautatieliikenteen pätevydet 4§ Luvan myöntäminen</p>	<p>3) kohdassa edellytetään että näytön vastaanottaja antaa todistuksen lupakirjaa koskevan näytön hyväksytystä suorittamisesta.</p>	<p>Järjestelmän kannalta tilanne ongelmallinen ja voi muuttua sekavaksi jos ko. kohtaa ei määritellä tarkemmin (esim. valmiit pohjat). Trafilla tulee tässä olla vahva ohjaava rooli ja määritellä mm. käytettävä ilmoitusmenettely ja kuvata prosessi.</p>
<p>7 luku Rautatieliikenteen pätevydet 5§</p>	<p>Viittaus kuljettajille järjestettävään täydennyskoulutukseen tarkoitetaan ilmeisesti lisätodistuksen kertauksia?</p>	<p>Vai onko lupakirjan ylläpitoon tarkoitus säätää jotain muuta koulutusta? Asia on syytä selvittää hallituksen esityksessä.</p>
<p>7 luku Rautatieliikenteen pätevydet 12§ Lisätodistuksen myöntäminen</p>	<p>2) vrt 4§ näytön vastaanottajan antamaan todistus. 3) onko tässä ristiriita että lisätodistuksen hakija voi pyytää uudelleen tutkintaa rautatieliikenteen harjoittajalta vaikka todistuksen on antanut näytön vastaanottaja?</p>	<p>Uudelleen tutkintaa tulisi siis pyytää näytön vastaanottajalta eikä toiminnanharjoittajalta. Asia syytä selvittää hallituksen esityksessä ja Trafian selvennettävä prosessi.</p>
<p>7 luku Rautatieliikenteen pätevydet 22§</p>	<p>Palvelussuhteesta tehtävät ilmoitukset alkamisesta/päätymisestä ilmoitettava Trafi lle tai muulle lupakirjan myöntäneelle taholle??</p>	<p>Mikä on tämä lupakirjan myöntävä muu taho? Selvennettävä hallituksen esityksessä.</p>

<p>8 luku Rautatieliikenteen kuljettajakoulutus 2§ Näytöt ja 6 §.</p>	<p>Ko. pykälä on epäselvästi esitetty. Tarkoitetaanko 1) momentissa näytön vastaanottajien valintaan/kelpuutukseen liittyvää menettelyä millä Trafi hyväksyy näytön vastaanottajat? 2) momentista saa sen käsityksen, että rautatieliikenteen harjoittaja valitsee/kelpuuttaa ("vahvistaa") näytön vastaanottajat lisätodistuksen osalta? Kuitenkin samassa pykälässä jäljempänä esitetään että lisätodistuksen myöntämiseen liittyvät näyttöjen vastaanottamisen voi suorittaa Trafin hyväksymä näytön vastaanottaja? Vrt. 8 luku 6 §, jossa on kuitenkin yksiselitteisesti todettu, että Trafi hyväksyy näytönvastaanottajan myös lisätodistuksen osalta.</p>	<p>Laissa on tehtävä täysin yksiselitteiseksi, kumpi (Trafi vai toiminnaharjoittaja) valitsee/hyväksyy näytön vastaanottajat lisätodistuksen osalta.</p>
<p>8 luku Rautatieliikenteen kuljettajakoulutus 3§ Oppilaitoksen ja kouluttajan hyväksyminen</p>	<p>Esityksessä uutena asiana on oppilaitoksen lisäksi yksittäisen kouluttajan hyväksyminen järjestämään kuljettajien koulutusta. Alan koulutuksen kehityksen kannalta tähän liittyy laadullinen riski.</p>	<p>Koska kouluttajat toimivat luonnollisina henkilöinä, on tärkeää että lainsäädännössä vahvistetaan tai Trafi määrittelee riittävät edellytykset kouluttajilta edellytettävistä vaatimuksista ja että Trafi kouluttaa ja valvoo kouluttajia riittävästi. Koulutuksen laadullinen taso tulee säilyttää riippumatta siitä kuka koulutuksen antaa.</p>
<p>Muutokset koskien nykyisen rautatielain varautumista koskevia pykälä.</p>	<p>Nykyisen rautatielain 81 a §:ssä viitataan 81 §:ssä tarkoitettujen varautumista koskevien säännösten velvoitteisiin. 81 §:ssä säännökset koskevat valmiuslakia ja laissa mainittuja poikkeusoloja.</p>	<p>Rautatielain 81 a pykälässä tulisi häiriötilanteisiin varautumisessa viitata ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädäntöön. Lisäksi nykyisen rautatielain 79 §:ssä mainittuja varautumisvastuita tulisi täsmentää, millä osin varautumistehtävät kuuluvat rautatiejärjestelmässä rataverkon haltijalle ja rautatieliikenteen harjoittajalle.</p>
<p>V OSA, 2 luku, 3 § (liikenneasioiden rekisteri)</p>	<p>Kalustotietojen toimitusvelvollisuuden laajuutta ei tule lisätä, eikä lakimuutoksen tule johtaa uusiin järjestelmähankintoihin tai merkittäviin järjestelmämuutoksiin.</p>	<p>Tietojen toimittamisen tavan rekistereihin on oltava toimijoille käytännöllinen eikä siihen pidä liittää vaatimuksia toimijoiden investoinneista uusiin tietojärjestelmiin tai nykyisten järjestelmien muutoksiin.</p> <p>Lakimuutoksen yhteydessä on huolehdittava, että rautatiekaluston osalta ei edellytetä ilmoitettavaksi tietoja nykyistä laajemmin. Kaikkien säännöksessä laajasti määriteltyjen tietojen toimitusvelvollisuus (jolta viranomaisen ei nykyisin vaadi) aiheuttaisi tarpeettomia kustannuksia ja työtä rautatieyrityksille ja muille kalustonhaltijoille. Nykyinen tietosisältö on riittävällä tasolla ja toiminnassa ei ole havaittu ongelmia. VR ei edellä mainituista syistä kannata rekisteriin ilmoitettavien tietojen laajentamista.</p>



Rautateiden kelpoisuussäätelyn uudis- taminen

Vaikutusten arviointi

Ville Vainiomäki

Sisällysluettelo

1	Johdanto	1
2	Kelpoisuussäätelyn uudistamisen tausta	1
3	Kelpoisuutta liikenneturvallisuuksessa koskeva nykyinen lainsäädäntö	2
3.1	Kotimaiset säädökset	2
3.2	EU-lainsäädäntö	4
4	Lakiin rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuuksista ehdotetut keskeiset muutokset	6
5	Vaikutusten arvioinnissa käytetyt menetelmät	9
6	Turvallisuuksista sääntely muissa EU-maissa	10
7	Muutoksen arvioidut vaikutukset	12
7.1	Vaikutukset taloudelle	12
7.2	Vaikutukset Trafille	14
7.3	Vaikutukset Liikennevirastolle.....	15
7.4	Vaikutukset turvallisuudelle.....	16
8	Johtopäätökset	19
	Liite 1. Vaikutusten arvioinnin taustaksi kuullut organisaatiot ja henkilöt	21

1 Johdanto

Tämän vaikutusten arvioinnin taustalla on kehityspäällikkö Kaisa Sainion pyyntö arvioida rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtäviä koskevan lain (1664/2009, myöhemmin tässä tekstissä kelpoisuuslaki) uudistamisen vaikutuksia. Uudistuksessa voimassa olevaa kelpoisuussäätelyä on tarkoitus keventää mm. kaventamalla lain-säädännön soveltamisalaa ja yksinkertaistamalla kelpoisuuksiin liittyvää lääkärijärjestelmää. Lain luonnos on nimetty laiksi rautatiejärjestelmän kuljettajista.

Kyseessä on etukäteisarviointi, jossa pyritään arvioimaan suunnitellun lakimuutoksen vaikutuksia rautatiejärjestelmässä. Vaikutusten arvioinnissa pyritään tarkastelemaan uudistuksen vaikutuksia rautatiejärjestelmälle seuraavista näkökulmista:

- turvallisuus
- talous
- vaikutukset viranomaisille.

Vaikutusten arviointi tullaan luovuttamaan liikenne- ja viestintäministeriön käyttöön, jotta sitä voidaan hyödyntää hallituksen esityksen valmistelussa. Vaikutusten arviointi on tehty lain alustavan luonnoksen pohjalta. Koska lakiluonnosta kehitetään edelleen, eivät kaikki tässä vaikutusten arvioinnissa arvioidut vaikutukset ole välttämättä lain lopullisen version mahdollisia vaikutuksia.

Vaikutusten arvioinnin taustaksi on perehdytty aihetta koskeviin lähteisiin sekä haastateltu sidosryhmien ja Trafin asiantuntijoita.

2 Kelpoisuussäätelyn uudistamisen tausta

Kelpoisuussäätelyä on tarkoitus keventää mm. rajaamalla lain soveltamisalaa sekä nostamalla lain abstraktiotasoa. Kelpoisuussäätelyn keventämisen syyt juontuvat Suomen hallitusohjelmasta ja Trafin strategiasta aina rautateiden toimintaympäristön nopeaan muutokseen.

Hallitusohjelmassa säätelyä koskevaksi tavoitteeksi on nostettu turhan säätelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen¹. Tavoitteena on myös kansallisen lisäsäätelyn välttäminen EU-säädösten täytäntöönpanossa. Trafin strategian tavoitteet ovat samansuuntaisia. Esimerkiksi Trafin strategian vaikuttamista koskevana tavoitteena on, että liikennejärjestelmää ohjaava säätely olisi tarkoituksenmukaista, mahdollisimman kevyttä ja toimijoiden vastuuta korostavaa².

¹ Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDIS_TETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82 Haettu 26.1.2016

² Trafin toiminta- ja taloussuunnitelma 2016-2019. Liikenteen turvallisuusvirasto 3.11.2014.

<http://www.trafi.fi/filebank/a/1439972651/83d4490a53d7bcb82ba166342206402f/18295-tts1619.pdf> Haettu 26.1.2016

Perimmäisenä syynä kelpoisuussääntelyn uudistamiselle voidaan kuitenkin pitää vuonna 2014 Trafissa tehdyn kelpoisuussäädöselvityksen tuloksia. Selvityksessä tarkasteltiin kelpoisuussääntelyn kansallisen osuuden tarkoituksenmukaisuutta mm. säädösanalyysin ja toimijoille tehdyn kyselyn avulla. Säädöselvityksen mukaan kelpoisuussääntely Suomessa on pitkälti kansallista. EU-tasolla puolestaan kelpoisuussääntely on pitkälti rakennettu sen varaan, että rautatieyrityksillä ja rataverkon haltijoilla on turvallisuusjohtamisjärjestelmät, joissa on mm. määritetty turvallisuuden kannalta kriittiset tehtävät ja näitä koskevat vaatimukset. Turvallisuussääntelyn lisäksi turvallisuuteen liittyvistä tehtäväkokonaisuuksista säädetään EU-tasolla liikuvan kaluston kuljettajien osalta veturinkuljettajadirektiivillä³. Muun junahenkilökunnan kuin kuljettajien kelpoisuusvaatimuksista EU-tasolla säädetään käyttötöimintää ja liikenteen hallintaa koskevalla yhteentoimivuuden teknisellä eritelmällä (OPE-YTE)⁴.

Kotimainen kelpoisuussääntely on yksityiskohtaista, eikä kelpoisuutta koskevia asioita ole juuri jätetty toimijoiden turvallisuusjohtamisen varaan. Vaikka veturinkuljettajia koskeva kansallinen sääntely pohjautuu direktiiviin, on se joiltain osin EU-sääntelyä tiukempaa. Kansallisessa kelpoisuussääntelyssä on lisäksi tukeuduttu enemmän koulutuspainotteiseen oppimiseen EU-sääntelyn pääpainon ollessa tutkimisissa ja osaamisen toteennäyttämässä.

Ongelmaksi on koettu myös se, että kelpoisuuslain soveltamisala on yhtä laaja kuin rautatielain soveltamisala. Kelpoisuuslain vaatimusten kohdistumisen täysimääräisenä esimerkiksi rajoitetun alueen vaihtotyöhön tai kaluston huoltoon liittyvään siirtelytyöhön on koettu aiheuttavan toimijoille tarpeettomia kustannuksia ja jopa rekrytointiongelmia.

Edellä mainitut tekijät sekä rautateiden toimintaympäristön muutos, joka johtuu muun muassa kilpailun avautumisesta ja vuonna 2013 toteutetusta rautatieliikennöintiä koskevasta sääntelyn muutoksesta, ovat johtaneet siihen, että kelpoisuussääntely koetaan osin vanhentuneeksi, epätarkoituksenmukaiseksi ja toimintaa haittaavaksi. Jotta kelpoisuussääntely vastaisi toimijoiden tarpeita ja EU-sääntelyä, on nähty tarpeelliseksi uudistaa kelpoisuussääntelyä perusteellisesti.

3 Kelpoisuutta liikenneturvallisuustehtävissä koskeva nykyinen lainsäädäntö

3.1 Kotimaiset säädökset

Rautateiden liikenneturvallisuustehtävissä työskentelevien henkilöiden kelpoisuuksista säädetään kelpoisuuslailla.

Kelpoisuuslakia sovelletaan rataverkolla liikenneturvallisuustehtävissä toimiviin ja tehtäviin hakeutuviin sekä turvalaitteiden asennus- ja huoltotehtävissä tai turvamiehinä toimiviin. Liikenneturvallisuustehtäviä ovat lain mukaan liikkuvan kaluston

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/59/EY, vetureita ja junia rautateillä yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä

⁴ Komission asetus (EU) 2015/995, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2015, Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää ”käyttötoiminta ja liikenteen hallinta” koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä annetun päätöksen 2012/757/EU muuttamisesta.

kuljettaminen, vaihtotyö, liikenteenohjaus ja ratatyön liikenneturvallisuudesta vastaaminen. Lain liikenneturvallisuustehtäviä koskevat kelpoisuusvaatimukset täyttääkseen henkilön on oltava tehtävään sopiva, terveysvaatimukset täyttävä, liikenteenhoidossa käytettävää kieltä osaava, iältään 18–67 ja tehtäväkohtaisen koulutusohjelman suorittanut. Turvamiesten ja turvalaitteiden asennus- ja huoltotehtävissä toimivien osalta kelpoisuuslaissa säädetään vain terveydentilavaatimuksista.

Veturinkuljettajilla tulee kelpoisuuslain mukaan olla lupakirja ja lisätodistus. Trafi myöntää liikkuvan kaluston kuljettajalle lupakirjan, jos hakija täyttää liikenneturvallisuustehtäviä koskevat yleiset vaatimukset sekä on käynyt vaadittavan peruskoulutuksen sekä veturinkuljettajadirektiivin artiklan 11 mukaisen ammatillisen koulutuksen. Lisätodistuksen myöntää toiminnanharjoittaja ja se osoittaa, että liikkuvan kaluston kuljettajalla on oikeus kuljettaa lisätodistuksessa määriteltä kalusto tietyllä rataverkon osalla.

Muissa liikenneturvallisuustehtävissä toimivilla henkilöillä on oltava kelpoisuuskirja, jonka Trafi myöntää. Kelpoisuuskirjan saamiseksi hakijan tulee täyttää liikenneturvallisuustehtäviä koskevat yleiset vaatimukset, suorittaa hyväksytysti vaaditut opinnot sekä saada myönteinen lausunto terveydentilasta ja psykologisesta soveltuvuudestaan tehtävään.

Liikenneturvallisuustehtävissä toimiva henkilö voi pitää lupa- tai kelpoisuuskirjaansa voimassa kunnes täyttää 68 vuotta. Lupa- tai kelpoisuuskirjaan voimassapitäminen edellyttää vähintään 100 tunnin työskentelyä kyseisessä tehtävässä vuosittain, osallistumista kertauskoulutuksiin ja käymistä määrävälein lääkärintarkastuksessa.

Kelpoisuuslaissa säädetään myös liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden terveydentilaa koskevista vaatimuksista, terveydentilan arvioinnista ja psykologisen soveltuvuuden arvioinnista. Kelpoisuuslain mukaisesti rautateillä on käytössä kolmiportainen terveydenhoitojärjestelmä. Trafin hyväksymät rautatiealan asiantuntijalääkärit vastaavat liikenneturvallisuustehtävissä työskentelevien, turvamiesten ja turvalaiteasentajien terveydentilan ja liikennekelpoisuuden arvioinnista. Trafin hyväksymät rautatieliikenteen työterveyshuollon ammattihenkilöt, jotka voivat olla työterveyslääkäreitä tai -hoitajia, puolestaan tekevät kyseisten henkilöiden terveystarkastukset. Liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden psykologisesta henkilöarvioinnista vastaavat puolestaan Trafin hyväksymät rautatieliikenteen asiantuntijapsykologit.

Rautateiden terveydenhoitojärjestelmään liittyviä vaatimuksia täydennetään kelpoisuuslain valtuutussäännösten nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella ja Trafin määräyksillä. Valtioneuvoston asetus rautatiealan työterveydenhuollon pätevydestä ja täydennyskoulutuksesta (524/2011) täydentää rautateiden terveydenhoidon parissa työskenteleviltä edellytettävää osaamista ja kertauskoulutusta koskevia vaatimuksia. Trafin määräykset puolestaan käsittelevät liikenneturvallisuustehtävissä toimivien psykologista soveltuvuutta (TRAFI/8037/03.04.02.02/2012), terveydentilavaatimuksia ja terveystarkastuksia (TRAFI/14949/03.04.02.11/2010) sekä terveystarkastusten tekemistä (TRAFI/14950/03.04.02.11/2010).

Kelpoisuuslain mukaan Trafi hyväksyy liikenneturvallisuustehtäviin koulutusta tarjoavat oppilaitokset. Oppilaitoshyväksynnän edellytyksistä säädetään lisäksi valtioneuvoston asetuksessa liikenneturvallisuuskoulutusta antavia oppilaitoksia koskevista vaatimuksista (13/2013). Kelpoisuuslain mukaan myös liikenneturvallisuustehtävien tehtäväkohtaisille koulutusohjelmille on haettava Trafin hyväksyntä. Koulutus-

ohjelmien sisällöstä määrätään tarkemmin Trafin määräyksessä rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävien koulutusohjelmista (TRAFI/3883/03.04.02.00/2015).

Kelpoisuuslain mukaan Trafi hyväksyy hakemuksesta liikkuvan kaluston lupakirjaan ja lisätodistukseen oikeuttavan tutkinnon vastaanottajat. Trafi hyväksyy myös kertauskouluttajat.

Liikenneturvallisuustehtävissä, turvamiehenä tai turvalaiteasentajana toimiva henkilö voi kelpoisuuslain mukaisesti hakea Trafista erivapautta tehtäväkohtaisista pätevyysvaatimuksista ja terveydentilaa koskevista vaatimuksista. Erivapaus ei saa kuitenkaan vaarantaa rautatieliikenteen turvallisuutta.

Kelpoisuuslain mukaan Trafin tulee pitää kelpoisuusrekisteriä lupa- ja kelpoisuuskirjatietojen hallinnoimiseksi. Kelpoisuusrekisteriin tallennetaan tarpeelliset tiedot liikenneturvallisuustehtävissä toimiville myönnettyistä lupa- ja kelpoisuuskirjoista, lisätodistuksista ja erivapauksista. Lisätodistuksen antajan, eli toiminnanharjoittajan, on puolestaan pidettävä liikkuvan kaluston kuljettajien kelpoisuutta koskevista tiedoista lisätodistusrekisteriä. Edellä mainittuihin rekistereihin tallennettavista tiedoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella kelpoisuusrekisteriin ja lisätodistusrekisteriin tallennettavista tiedoista (11/2013).

Kelpoisuuslaissa säädetään lisäksi mm. valvonnasta, rangaistussäädöksistä ja muutoksenhausta.

3.2 EU-lainsäädäntö

Veturinkuljettajien kelpoisuudesta säädetään EU-tasolla veturinkuljettajadirektiivillä. Veturinkuljettajadirektiivissä säädetään ehdot veturinkuljettajien hyväksymiselle. Kuljettajalla on direktiivin mukaan oltava lupakirja, joka todistaa, että kuljettaja täyttää terveydentilaa, koulutusta sekä yleistä ammatillista pätevyyttä koskevat vähimmäisvaatimukset. Lisäksi kuljettajalla on oltava yksi tai useampi lisätodistus, jossa määritellään millä rataverkolla veturinkuljettajalla on lupa kuljettaa ja mitä liikkuvaa kalustoa hän saa kuljettaa.

Veturinkuljettajadirektiivissä on esitetty ehdot lupakirjan ja lisätodistuksen myöntämiseksi. Vaatimukset koskevat lupakirjan osalta ikää, terveyttä, peruskoulutusta ja ammatillista osaamista. Lisätodistuksen vaatimukset koskevat kielitaitoa ja ammatillista pätevyyttä. Direktiivissä säädetään lisäksi toimivaltaisen viranomaisen roolista lupakirjojen myöntämisessä. Direktiivin seitsemän liitettä käsittelevät seuraavia aiheita:

- I. Lupakirjaa ja yhdenmukaistettua lisätodistusta koskevaa yhteisön mallia
- II. Terveydentilavaatimuksia
- III. Koulutusmenetelmiä
- IV. Yleistä ammatillista tietämystä ja lupakirjaa koskevia vaatimuksia
- V. Liikkuvaan kalustoon liittyvää ammatillista tietämystä ja todistusta koskevia vaatimuksia
- VI. Rataverkkoon liittyvää ammatillista tietämystä ja todistusta koskevia vaatimuksia

VII. Kokeiden uusimista.

OPE-YTE:stä löytyy EU-tason sääntely muita turvallisuuden kannalta kriittisiä tehtäviä koskevista vaatimuksista. Turvallisuuden kannalta kriittisiksi tehtäviksi OPE-YTE:ssä mainitaan veturinkuljettajien lisäksi junassa työskentelevä ”junan miehistö”, junan valmisteluun liittyviä tehtäviä tekevät henkilöt sekä junien kulkulupien myöntämiseen liittyviä tehtäviä suorittavat henkilöt.

OPE-YTE:n mukaan rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan henkilöstöllä on oltava asianmukainen ammatillinen pätevyys sekä riittävä kielitaito turvallisuuskriittisten tehtävien hoitamiseksi. Rautatieyrityksillä ja rataverkon haltijoilla tulee olla prosessi turvallisuuskriittisissä tehtävissä työskentelevien henkilöiden pätevyyksien hallintaan. OPE-YTE:n liitteissä esitetään yleisellä tasolla ammatillisen pätevyyden vähimmäisvaatimukset junassa mukana olevalle henkilöstölle sekä junan valmisteluun osallistuvalla henkilöstöllä. Junassa mukana olevan henkilöstön osalta vähimmäisvaatimukset koskevat yleistä ammatillista tietämystä, tehtävän kannalta oleellisten toimintamenettelyjen ja turvallisuusjärjestelmien tuntemusta, liikkuvaa kalustoa koskevaa tietämystä, reittituntemusta sekä matkustajien turvallisuutta koskevaa tietämystä. Junan valmistelussa mukana olevan henkilöstön osalta vähimmäisvaatimukset koskevat yleistä ammatillista tietämystä, tehtävän kannalta oleellisten toimintamenettelyjen ja turvallisuusjärjestelmien tuntemusta sekä junalaitteiden tuntemusta. Molemmilta henkilöstöryhmiltä edellytetään lisäksi kykyä soveltaa vaadittua tietämystä.

OPE-YTE:ssä kuvataan lisäksi terveyttä koskevat vaatimukset turvallisuuskriittisissä tehtävissä työskentelevälle henkilöstölle. OPE-YTE:n mukaan rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmässä tulee olla prosessi henkilöstön terveydentilaa koskevien vaatimusten täyttämiseksi. Terveydentilavaatimuksissa kuvataan lisäksi yleisellä tasolla ennen henkilön työhön ottamista suoritettavien lääkärintarkastusten ja psykologisten testien sisältö ja määräaikaisten terveystarkastukset. Lisäksi OPE-YTE:ssä kuvataan terveydentilavaatimukset mukaan lukien näkö- ja kuulovaatimukset.

Rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmien arviointikriteerit esittämissä komission asetuksissa esitetään vaatimukset toimijoiden pätevyydenhallintajärjestelmille^{5,6}. Pätevyydenhallintajärjestelmän tulee kattaa mm. turvallisuuteen liittyvien tehtävien yksilöinti, tehtäviin liittyvät valintaperiaatteet, perehdyttämiskoulutus, jatkokoulutus, pätevyyden ylläpito ja pätevyyden säännölliset tarkastukset. Lisäksi pätevyydenhallintajärjestelmässä tulee olla mm. menettelyt, joilla:

- yksilöidään turvallisuuteen liittyvät toimenkuvat
- yksilöidään turvallisuusjohtamiseen liittyvät toimenkuvat
- varmistetaan henkilöstön osaamisen ja terveydentilan seuranta ja ylläpito

⁵ Komission asetus (EU) N:o 1158/2010, yhteisestä turvallisuusmenetelmästä rautateiden turvallisuustodistusten saamista koskevien vaatimusten noudattamisen arvioimiseksi.

⁶ Komission asetus (EU) N:o 1169/2010 yhteisestä turvallisuusmenetelmästä rautateiden turvallisuuslupan saamista koskevien vaatimusten noudattamisen arvioimiseksi.

- osoitetaan henkilöstö pätevyyttään vastaaviin tehtäviin
- valvotaan kuinka tehtäviä hoidetaan.

4 Lakiin rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä ehdotetut keskeiset muutokset

Lain soveltamisalaan kuuluvat tehtävät

Jatkossa laissa säädettäisiin ainoastaan kuljettajan tehtävää koskevista vaatimuksista. Liikenneturvallisuustehtävän käsitteestä luovuttaisiin ja liikenteenohjaajaa, ratatyön liikenneturvallisuudesta vastaavaa ja vaihtotyön tekijää koskevat vaatimukset jäisivät laista pois. Myös turvalaiteasentajaa ja turvamiehiä koskevat vaatimukset jäisivät pois laista. Tämä koskisi kaikkia edellä mainittuihin tehtäviin liittyviä vaatimuksia mukaan lukien ikää, terveydentilaa, koulutusta ja kelpoisuuskirjaa koskevat vaatimukset. Liikenneturvallisuustehtävien määrittely on tehty kansallisesti eikä sille ole taustaa EU-sääntelyssä. Liikenneturvallisuustehtävien määrittely laissa on koettu haastavaksi jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

Laista poistuvien ja muiden turvallisuuskriittisten tehtävien kelpoisuuksien ja terveydentilan hallinta tapahtuisi jatkossa toimijan turvallisuusjohtamisjärjestelmään kuuluvan pätevyydenhallintajärjestelmän avulla. Trafin tehtäviin kuuluu jo nykyisin toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien hyväksyttävyyttä tarkastellessaan arvioida onko toimijoiden pätevyydenhallintajärjestelmien kuvaus riittävä takaamaan henkilöstön pätevyyden. Trafi myös valvoo toimijoiden pätevyydenhallintaa osana toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien auditointeja.

Pienimuotoinen kuljettajatoiminta kelpoisuussääntelyn ulkopuolelle

Lain uudistuksen yhteydessä on tarkoitus rajata pienimuotoinen kuljettajatoiminta kelpoisuussääntelyn ulkopuolelle. Nykyisen lain vaatimus veturinkuljettajan pätevyydestä pienimuotoisessakin kaluston siirtelyssä rajoitetulla alueella on koettu ylimitoitetuksi. Trafissa on toistaiseksi reagoitu ongelmaan rajaamalla rajoitetulla alueella yksittäisen rataverkon sisällä tapahtuvaa kaluston siirtotyötä tulkinnoilla kelpoisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kelpoisuussääntelyn uudistamisen yhteydessä on tarkoitus pohtia miten pienimuotoinen kuljettajatoiminta voitaisiin rajata pois lain soveltamisalasta. Lain ensimmäisen luonnoksen soveltamisalasta on rajattu pois rajoitetulla alueella tehtävä vähäinen toiminta, joka ei vaikuta rataverkon muuhun liikennöintiin. Tämä mahdollistaa kuljettajatoimintojen jättämisen soveltamisalan ulkopuolelle hieman laajemmin, kuin mitä Trafin tulkinnat ovat sallineet.

Vaikka rajoitetulla alueella tapahtuva vähäinen kuljettajatoiminta rajattaisiin kelpoisuussääntelyn ulkopuolelle, kyseistä toimintaa harjoittavien kuljettajien kelpoisuutta tulisi hallita rautatieliikenteen harjoittajan pätevyydenhallintajärjestelmän edellyttämällä tavalla.

Tiettyä kuljettajaryhmää koskevaa rajausta harkittaessa tulee ottaa huomioon myös se, että veturinkuljettajadirektiivi ei sisällä mahdollisuuksia rajata osa kuljettamismuodoista direktiivin ulkopuolelle. Toisaalta lain valmistelussa tulee ottaa huomioon myös se, että eri jäsenvaltiot ovat täytännönnpanneet EU-sääntelyn hieman eri tavoin, mistä johtuen myös soveltamisaloissa on jonkin verran eroavaisuuksia.

Kuljettajan lupakirjaa ja lisätodistusta koskevat muutokset

Lakiuudistuksessa on tarkoitus poistaa kansalliset kuljettajakoulutusta koskevat lisät ja yhdenmukaistaa kelpoisuussääntelyn vaatimuksia veturinkuljettajadirektiivin kanssa.

Nykyinen kelpoisuuslaki edellyttää, että liikenneturvallisuustehtävissä toimivan henkilön, eli myös veturinkuljettajan, tulee olla tehtävään sopiva. Vaatimus sopivuudesta on tarkoitus jättää laista pois, koska sopivuutta ei edellytetä veturinkuljettajadirektiivissä ja sopivuuden käsitettä on pidetty epäselvänä.

Nykyisen kelpoisuuslaki käsittelee kielitaitovaatimusta osana lupakirjan vaatimuksia, kun taas veturinkuljettajadirektiivissä kielitaitoa koskeva vaatimus on lisätodistukseen liittyvä vaatimus. Kelpoisuussääntelyn muutoksen yhteydessä kielitaitovaatimus on tarkoitus siirtää lisätodistuksen ehdoksi ja ehdotetun muotoilun mukaan kuljettajan on osattava ja ymmärrettävä riittävästi liikenteenhoidossa käytettävää kieltä. Nykyisen kelpoisuuslain nojalla annettu valtioneuvoston asetus rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtäviä hoitavilta vaadittavasta kielitaidosta (12/2013) edellyttää liikenneturvallisuustehtäviä hoitavilta Suomen kielen taitoa. OPE-YTE:n mukaan rataverkon haltija päättää rataverkon operointikielen, joten periaatteessa on mahdollista, että Suomessa yksittäinen rataverkon haltija valitsee operointikielekseen esimerkiksi ruotsin tai viron.

Myös lupakirjan ylläpitoa koskeviin säädöksiin on tulossa muutoksia. Nykyisen lain mukaan lupakirjan voimassapitäminen edellyttää toimimista veturinkuljettajan tehtävässä vähintään 100 tunnin ajan vuodessa. 100 tunnin sääntö jätettäisiin uudesta laista pois, koska sääntö ei perustu veturinkuljettajadirektiiviin, sääntöä on hankalaa perustella ja sen noudattamista on haastava seurata. Myös lupakirjan voimassapitoon linkitetty vaatimus vuosittaisesta kertauskoulutuksesta jätettäisiin pois. Lupakirjaa koskeva kertauskoulutusvaatimus jätettäisiin pois, koska lupakirjan on tarkoitus jatkossa olla veturinkuljettajadirektiivin mukaisesti kuljettajaopiskelijat rautatiejärjestelmään perehdyttävä koulutus. Keskeisten asiasisältöjen kertaus tapahtuisi jatkossa lisätodistusten ylläpitoon liittyvissä kertauskoulutuksissa toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien mukaisella tavalla. Samassa luovuttaisiin vaatimuksesta hakea kertauskouluttajille hyväksyntää Trafista.

Nykyisen kelpoisuuslain mukaan 68 vuotta täyttäneet henkilöt eivät enää voi toimia veturinkuljettajina. Lain uudistuksen yhteydessä yläikärajasta luovuttaisiin. Käytössä oleva yläikäraja on perustunut yleiseen eläkelainsäädäntöön, mutta veturinkuljettajadirektiivi ei ota kantaa yläikärajaan. Yläikärajasta luopuminen mahdollistaisi eläkkeelle jääneiden veturinkuljettajien työskentelyn esimerkiksi museoliikenteen harjoittajien palveluksessa.

Oppilaitoksen rooli kuljettajan lisätodistuksen ylläpidossa on muuttumassa lakiuudistuksen yhteydessä. Nykyisen lain mukaan lisätodistuksen ylläpito edellyttää kertauskoulutusta ja niihin liittyvien kokeiden läpäisemistä. Lain mukaan hyväksytty oppilaitos tai Trafín tehtävään hyväksymä rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuuteen perehtynyt henkilö voi järjestää kokeita. Uuden lakiluonnoksen mukaan toiminnanharjoittaja voi järjestää pätevyyden ylläpitämiseen liittyvän koulutuksen ja siihen liittyvän kokeen turvallisuusjohtamisjärjestelmässään kuvatulla tavalla. Oppilaitoksella ei ole lakiluonnoksen mukaan pakollista roolia pätevyyden ylläpidossa. Uuden lisätodistuksen myöntämisen edellytyksenä olisi puolestaan osallistuminen oppilaitoksen antamaan koulutukseen.

Trafi ei enää hyväksyisi koulutusohjelmia

Nykyisin Trafi hyväksyy erikseen koulutusta antavat oppilaitokset sekä näiden koulutusohjelmat. Trafi varmistaa jo oppilaitoksia hyväksyessään niiden kyvyn laatia koulutusohjelmia, joten koulutusohjelmien hyväksyminen erikseen on ylimääräinen varmistus. Lakiuudistuksen yhteydessä koulutusohjelmien hyväksynnästä Trafissa luovuttaisiin ja oppilaitos ja rautatieliikenteen harjoittaja sopisivat keskenään tiettyyn kuljettajan tehtävään pätevöittävän koulutuksen sisällöstä ja organisoinnista. Jatkossa ainoastaan kuljettajan koulutusta tarjoavilta oppilaitoksilta edellytettäisiin Trafin oppilaitoshyväksyntää.

Tutkinnon vastaanottajan roolin korostaminen

Vuoden 2015 kesällä annetussa Trafin määräyksessä rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävien koulutusohjelmista otettiin ensimmäisiä askeleita siirtymiseksi osaamisen tason varmistamista painottavaan koulutussääntelyyn. Osaamisen tason varmistamista painottavalla mallilla viitataan siihen, että keskeistä ei ole niinkään se, miten tutkinnon edellyttämät asiat on opiskeltu, vaan se, että tutkinnon edellyttämä osaaminen on riittävällä tasolla. Koulutusohjelmamääräyksessä mm. luovuttiin veturinkuljettajan koulutusohjelmien pituuden määrittämisestä ja nostettiin koulutuksilta vaadittavan sisällön esittämisen abstraktiotasoa. Lakiluonnos edistäisi osaamisen tason varmistamista painottavaan malliin siirtymistä entisestään korostamalla tutkinnon vastaanottajan roolia. Lakiluonnoksen mukaan tutkinnon vastaanottaja ottaisi vastaan sekä lupakirjaan että lisätodistukseen vaadittavat tutkinnot. Nykylaissa tutkinnon vastaanottajan roolia ei ole ilmaistu näin selvästi.

Rautatielääkärijärjestelmän muutokset

Lakiuudistuksen myötä nykyisin käytössä olevasta ja monimutkaiseksi koetusta terveydenhuoltojärjestelmästä luovuttaisiin. Rautatielääkäri korvaisi rautatiealan asiantuntijalääkärit ja rautatieliikenteen työterveyshuollon ammattihenkilöt ja vastaisi jatkossa lääkärintarkastusten sekä terveydentilan ja liikennekelpoisuuden arviointien tekemisestä. Samalla laista poistuisi vaatimus terveystarkastusten kytköksestä toimijan työterveyshuoltoon. Nykyisen lain ajatuksena on ollut, että rautateiden terveystarkastukset suoritetaan samassa yhteydessä kuin työterveyshuollon terveystarkastukset. Rautateiden terveystarkastusten ja työterveyshuollon yhdistämisestä on kuitenkin aiheutunut haasteita osalle toimijoista.

Rautatielääkärien tulisi hakea Trafilta hyväksyntää. Laissa ei kuitenkaan enää säädettäisi Trafin järjestämästä täydennyskoulutuksesta, koska veturinkuljettajadirektiivissä ei ole täydennyskoulutusta koskevia säännöksiä. Rautatielääkäriltä edellytettäisiin kuitenkin kuljettajan tehtävän sisällön, turvallisuusriskien ja terveydentilavaatimusten tuntemista. Jatkossa laissa siirryttäisiin terveystarkastus termin sijaan käyttämään termiä lääkärintarkastus. Terveystarkastukset toimija voisi järjestää halumallaan tavalla. Uutena rautatielääkäriin pätevyyttä koskevana vaatimuksena lakiin tulisi myös vaatimus työterveyshuollon erikoislääkäriin tutkinnosta. Rautatieliikenteen asiantuntijapsykologeja kutsuttaisiin jatkossa rautatiepsykologeiksi. Psykologeja koskevat vaatimukset säilyisivät muuten ennallaan, mutta psykologien täydennyskoulutuksesta ei enää säädettäisi.

Nykyisessä kelpoisuuslaissa esitetty erivapausjärjestelmä on koettu toimijoiden keskuudessa monimutkaiseksi. Laissa ei enää säädettäisi erivapauksista. Toiminnanharjoittaja ja rautatielääkäri arvioisivat yhteistyössä kuljettajan terveydentila huomioon ottaen henkilön työhön sijoituksen. Lakiluonnoksessa esitetään uutena kuljettajan

mahdollisuutta vaatia oikaisua Trafilta rautatielääkärin tai rautatiepsykologin lausuntoon, ilmoitukseen tai muuhun päätökseen hallintolain (434/2003) mukaisesti. Oikaisua voisi hakea kuljettajan ollessa eri mieltä lääkärin tai psykologin kuljettajan sopivuudesta antamasta kielteisestä lausunnosta.

Uuden lakiehdotuksen mukaan rautatielääkärien lisäksi kaikkien kuljettajia hoitavien lääkärin olisi ilmoitettava Trafille lääkärin epäillessä, että kuljettaja ei täytä terveydentilavaatimuksia. Ilmoitusvelvollisuus laajenisi nykyisestä laista, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuus Trafille koskee rautatiealan asiantuntijalääkäreitä ja rautatieliikenteen asiantuntijapsykologeja. Nykyisin rautatieliikenteen työterveyshuollon ammattihenkilöt ilmoittavat epäilynsä asiantuntijalääkäreille ja -psykologeille, jotka raportoivat tietonsa Trafiin.

Kelpoisuusrekisteristä lupakirjarekisteriksi

Lakiuudistuksen myötä liikenneturvallisuustehtävissä toimivien kelpoisuustiedot sisältävä kelpoisuusrekisteri korvattaisiin vain kuljettajien lupakirjoihin keskittyvällä lupakirjarekisterillä. Lupakirjarekisteriin tallennettaisiin tiedot lupakirjan hakijoista ja haltijoista. Lupakirjarekisteriin tallennettavia tietoja olisivat mm. tiedot kuljettajalle myönnettyistä lupakirjoista, tiedot rautatielääkärien ja -psykologien kuljettajille antamista lausunnoista, tiedot lääkärintarkastuksista ja psykologisista henkilöarvioinneista, rikostutkintoihin liittyvät olennaiset tiedot sekä veturinkuljettajadirektiivin edellyttämät muut tiedot. Toiminnanharjoittajien tulisi pätevyysjärjestelmänsä puitteissa ylläpitää olennaisia tietoja muissa turvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden pätevyyksistä, mutta laki rautatiejärjestelmän kuljettajista ei ottaisi näiden tietojen ylläpitoon kantaa.

Lain muutoksen yhteydessä on myös pohdittu mahdollisuutta luovuttaa lupakirjarekisterin soveltuvuustietoa toiminnanharjoittajien ja rautatielääkärien käyttöön. Lupakirjarekisterissä tulisi tällöin olla lupakirjan haltijoiden soveltuvuustietohistoria, joka olisi luovutettavissa toiminnanharjoittajille ja rautatielääkäreille.

5 Vaikutusten arvioinnissa käytetyt menetelmät

Vaikutusten arvioinnissa pyritään arvioimaan ehdotetun säädösuudistuksen vaikutuksia taloudelle, viranomaisille ja rautatieturvallisuudelle,

Vaikutusten arvioinnin aluksi selvitettiin keskeiset muutokset säädöksiin. Muutosten vaikutusten arvioimiseksi haastateltiin alan toimijoita. Monipuolisten näkökulmien saamiseksi pyrittiin haastattelemaan erilaisia alan toimijoita. Vaikutusten arvioinnin taustaksi kuullut organisaatiot ja henkilöt on esitetty liitteessä 1.

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Haastatteluiden teemat ja käsiteltävät muutokset valittiin sen mukaan, millainen rooli haastateltavalla on rautatiejärjestelmässä. Haastatteluiden pohjaksi mietittiin etukäteen alustavia kysymyksiä, mutta täsmällistä kysymyspatteria ei ollut käytössä. Haastattelujen aluksi kerrattiin käsiteltäviä muutoksia sen varmistamiseksi, että sekä haastateltava että haastattelija ovat ymmärtäneet muutoksen samalla tavalla. Tämän jälkeen haastatteluissa keskusteltiin muutosten mahdollisista vaikutuksista.

Laadullista aineistoa analysoitiin sisällönanalyysin menetelmin. Aineistoa pyrittiin teemoittelemaan sekä tiivistämään ja aineistosta etsittiin yhtäläisyyksiä ja eroja. Täsmällisiä kvantifioituja riskin tai vaikutusten arviointeja ei muutoksen vaikutuk-

sille tehty, koska muutoksen ”pehmeiden” vuoksi vaikutuksia on tässä vaiheessa haastavaa täsmällisesti määrittää. Arvioidut vaikutukset ovat haastatteluiden avulla kerättyyn aineistoon pohjautuvia vaikutusten arvioinnin laatijan omia näkemyksiä.

6 Turvallisuustehtävien sääntely muissa EU-maissa

Muiden EU-jäsenmaiden kelpoisuussääntelyä selvitettiin jäsenmaihiin lähetetyllä kyselyllä. Kyselyyn saatiin vastaukset kuudesta jäsenmaasta. Kyselyssä kysyttiin veturinkuljettajan tehtävän sääntelyä koskevien kysymysten lisäksi, onko jäsenvaltioilla muita tehtäviä koskevaa kelpoisuussääntelyä.

Ruotsi

Ruotsissa on toistaiseksi ollut veturinkuljettajaa koskevan sääntelyn lisäksi myös muita turvallisuustehtäviksi luokiteltuja tehtäviä koskevaa kansallista sääntelyä. Ruotsissa valmistellaan kuitenkin säädösmuutosta, jonka seurauksena muita turvallisuustehtäviä koskevasta kansallisesta sääntelystä on tarkoitus luopua. Jatkossa toimijoiden tulisi turvallisuusjohtamisjärjestelmissään määrittellä, mitkä tehtävät veturinkuljettajan lisäksi ovat turvallisuuden kannalta kriittisiä. Säädösmuutoksen myötä toimijan turvallisuuskriittiseksi katsomia tehtäviä koskisi OPE-YTE:n ja turvallisuusjohtamisjärjestelmiä koskevien säädösten vaatimukset.

Ruotsissa veturinkuljettajadirektiivin mukainen kelpoisuussääntely koskee vain kuljettajia, jotka työskentelevät juna- ja vaihtotyöliikenteessä pääradoilla. Yksityisraiteilla ja muilla vain vaihtotyössä käytettävillä sivuraiteilla tapahtuvaa kuljettamista koskee vielä toistaiseksi kansallinen kelpoisuussääntely. Jatkossa on tarkoitus, että kyseisiä pienimuotoisia kuljettajan tehtäviä koskeva sääntely tulisi turvallisuusjohtamisjärjestelmiä koskevasta sääntelystä ja OPE-YTE:stä.

Ruotsin turvallisuusviranomaisen ei hyväksy erikseen oppilaitosten koulutusohjelmia. Oppilaitosten hyväksyntäprosessissa sen sijaan tarkastetaan, että oppilaitoksella on riittävä kyky laatia asianmukaiset koulutusohjelmat.

Tanska

Tanskassa veturinkuljettajia koskevista kelpoisuuksista säädellään veturinkuljettajadirektiivin mukaisesti. Veturinkuljettajadirektiivin soveltamisalasta on Tanskassa rajattu ulos pelastusjunien ja museokaluston kuljettajat. Museokalustoa yleisellä rataverkolla kuljettavalla tulee kuitenkin olla museotoimijan myöntämä lupa kyseisen kaluston kuljettamiseen sekä tähytäjänä veturinkuljettaja, jolla on lupakirja ja kyseisen rataverkon kattava lisätodistus. Muita liikenneturvallisuustehtäviä koskee ainoastaan rautateiden terveydentilavaatimuksia käsittelevä säädös.

Tanskassa oppilaitoksen on haettava lupa kaikkiin turvallisuustehtäviä koskeviin koulutuksiin turvallisuusviranomaisilta.

Alankomaat

Veturinkuljettajien kelpoisuudesta Alankomaissa säädellään veturinkuljettajadirektiivin mukaisesti. Muiden liikenneturvallisuustehtävien koulutuksista määräävät toiminnanharjoittajat turvallisuusjohtamisjärjestelmiensä puitteissa. Alankomaissa on kuitenkin sekä veturinkuljettajien että muissa liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden terveyttä ja psykologista soveltuvuutta koskevaa tarkentavaa

sääntelyä, koska veturinkuljettajadirektiiviä ja OPE-YTE:ä ei ole koettu näiltä osin riittävän täsmälliseksi lääkärin käyttöön.

Alankomaissa sääntely jakaa veturinkuljettajat kahteen eri tyyppiin; normaalit kuljettajat ja rajoitetun alueen kuljettajat. Rajoitetun alueen kuljettajille on kevyemmät vaatimukset. Vain ratatyöalueella toimivia kuljettajia eivät kosketa rautateiden kelpoisuusvaatimukset lainkaan. Veturinkuljettajia koskevan lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle voidaan lisäksi rajata teollisuusraiteilla toimivat kuljettajat, jotka vain pistäytyvät yleisen rataverkon puolella.

Alankomaissa veturinkuljettajan koulutusta tarjoaa ammattikoulu, jossa opetus kestää kaksi vuotta sekä aikuisopiskelijoille suunnattu yksityinen oppilaitos, jonka kurssi on selvästi lyhyempi. Alankomaiden turvallisuusviranomaisen ei erikseen hyväksy kuljettajien koulutusohjelmia, mutta rautatiealan oppilaitokset ovat itse kehittäneet järjestelmän, jolla he seuraavat koulutusten vaatimustenmukaisuutta.

Englanti

Veturinkuljettajien kelpoisuusvaatimukset ovat veturinkuljettajadirektiivin mukaiset myös Englannissa. Lisäksi rautatieyritysten tulee turvallisuusjohtamisjärjestelmässään tunnistaa muut turvallisuuskriittiset tehtävät ja esittää menettelyt näiden tehtävien pätevyydenhallintaan. Muita turvallisuuskriittisiä tehtäviä koskevaa rautatie-sääntelyä ei varsinaisesti ole, mutta rautateiden turvallisuusviranomaisen on julkaisut ohjeen, jossa eritellään suuri joukko tehtäviä, joiden voidaan tulkita olevan turvallisuuskriittisiä.

Päärataverkosta erillisillä rataverkoilla operoivat metro- ja museokaluston kuljettajat on Englannissa rajattu veturinkuljettavia koskevan kelpoisuussääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Sama rajaus koskee myös rajoitetulla alueella pienimuotoisia vaihtotöitä tekeviä kuljettajia.

Englannissa turvallisuusviranomaisen hyväksyy koulutusohjelmat oppilaitoshyväksynnän yhteydessä.

Ranska

Ranskassa on veturinkuljettajadirektiivin vaatimusten lisäksi veturinkuljettajia koskevaa sääntelyä, joka käsittelee muun muassa pätevyyden testaamista ja terveydentilan arviointiin hyväksyttäviä lääkäreitä ja psykologeja. Ranskassa on myös määritelty muita turvallisuuskriittisiä koskevia tehtäviä, kuten liikenteenohjaaja, tasoristeysturvallisuuden käyttäjä ja radan kunnossapidon valvoja. Sääntely kattaa myös näitä turvallisuuskriittisiä tehtäviä hoitavien henkilöiden hyväksynnän ehdot, mukaan lukien koulutus, kokeet ja kertauskoulutus.

Ranskassa veturinkuljettajien kelpoisuussääntelyn piiristä on rajattu ulos kaikki tehtävät, jotka veturinkuljettajadirektiivi sallii rajata ulos. Ulos rajattuihin kuuluvat kuljettajat jotka toimivat metroverkolla, päärataverkosta toiminnallisesti erillisillä rataverkoilla, vain rataverkon omassa tavaraliikenteessä käytettävillä yksityisillä rataverkoilla tai muulta liikenteeltä kunnossapidon vuoksi suljetuilla rataverkoilla.

Ranskassa ei erikseen hyväksytä koulutusohjelmia, vaan oppilaitoksen hyväksynnän yhteydessä varmistetaan oppilaitoksen valmius tuottaa vaatimustenmukaisia koulutusohjelmia.

Saksa

Saksassa veturinkuljettajien kelpoisuuksista säädetään veturinkuljettajadirektiivin mukaisesti ja muita turvallisuuskriittisiä tehtäviä koskee kansallinen kelpoisuussäädös. Turvallisuuskriittisinä tehtävinä mainitaan mm. vaihtotyöntekijä, jarrujentarkastaja, junansuorittaja, liikenteenohjaaja, vaihdemies, radan kunnan valvoja ja tasoris- teyksen hoitaja. Kelpoisuussäädöksessä on esitetty turvallisuuskriittisiin tehtäviin liittyen mm. pääsyvaatimuksia, opintosisältöjä ja kertauskoulutusvaatimuksia.

Veturinkuljettajia koskevan kelpoisuussäätelyn soveltamisalan piiristä on Saksassa Ranskan tapaan rajattu pois kaikki minkä veturinkuljettajadirektiivi sallii. Veturin- kuljettajadirektiiviin pohjautuvan säätelyn soveltamisalasta pois rajattujen kuljetta- jien lupia koskee oma säädöksensä.

Saksan turvallisuusviranomaisen ei erikseen hyväksy oppilaitosten koulutusohjel- mia.

7 Muutoksen arvioidut vaikutukset

7.1 Vaikutukset taloudelle

Ehdotetut lakimuutokset tarjoavat rautateiden toiminnanharjoittajille mahdollisuu- den muokata eri tehtävien osaamis- ja terveydentilavaatimuksia nykyistä tarkoituk- senmukaisemmiksi. Muutokseen valmistautuminen ja sen toteuttaminen aiheuttaa toimijoille resurssitarpeita ja kulueriä, mutta pitkällä aikavälillä tarkasteltuna muu- toksen taloudelliset vaikutukset näyttävät positiivisilta.

Kelpoisuussäätelyn muutoksiin valmistautuminen vaatii ennen ja jälkeen uuden lain voimaantulon toiminnanharjoittajilta paljon resursseja. Esimerkiksi kelpoisuus- vaatimusten asettaminen sopivalle tasolle, muutokset kelpoisuusrekisterien rakenteeseen, koulutusten räätälöinti oppilaitosten kanssa ja terveydenhuoltopalveluiden jär- jestämiseen tehtävät muutokset vaativat merkittävää työpanosta ja ennen kaikkea osaamista. Muutosten läpivieminen voi edellyttää toiminnanharjoittajilta myös kon- sulttipalveluiden ostamista. Toisaalta toiminnanharjoittajien on myös mahdollista ol- la tekemättä isoja muutoksia kelpoisuuden hallintaansa lain uudistamisesta huoli- matta, mutta tällöin lakimuutoksen tarjoamat mahdollisuudet jäävät pääosin hyödyn- tämättä. Myös Liikenneviraston tulevat kelpoisuusvaatimukset voivat ohjata toimin- nanharjoittajia tekemään muutoksia kelpoisuuden hallintaansa.

Mahdollisuus muokata muiden kuin kuljettajan tehtävän kelpoisuusvaatimuksia teh- tävänkuvaa vastaaviksi ja tarkoituksenmukaisiksi on toiminnanharjoittajille merkit- tävä tilaisuus säästää koulutus- ja terveystarkastuskuluissa. Nykyisen kelpoisuuslain turvallisuustehtävä nimikkeiden alla tehdään nykyisin hyvin erilaisia tehtäviä, joiden osaamis- ja terveydentilatarpeet vaihtelevat voimakkaasti vaikka tehtävää koskevat vaatimukset lain mukaan ovat samat. Muutoksen myötä toimijat voivat räätälöidä kuhunkin tehtävään koulutus- ja terveydentilavaatimukset painottaen juuri sen tehtä- vän tarpeita. Näin koulutuksissa ja terveystarkastuksissa voisi keskittyä tehtävän kannalta olennaisiin seikkoihin ja jättää tehtävän kannalta ylimääräiset nykyisin edellyttämät asiat pois.

Mahdollisuus teettää muissa kuin kuljettajan tehtävässä työskentelevien henkilöiden terveystarkastukset muilla kuin rautatielääkäreillä helpottaa terveydentilanhallintaa

etenkin pienten toiminnanharjoittajien kannalta. Rautatielääkärien ja työterveyshuollon välisen kytköksen purkaminen antaa toiminnanharjoittajille mahdollisuuden hankkia rautatielääkäriin palvelukset eri paikasta kuin muu työterveyshuolto. Muutoksen myötä ei ole välttämätöntä keskittää työterveydenhuoltoa rautatielääkäreitä tarjoavaan yritykseen rautatielääkäriin palvelujen saamiseksi.

Osaamisen tason varmistamisen painottaminen ja mahdollisuus tehdä kertauskoulutukset ilman Trafin hyväksymää oppilaitosta mahdollistavat myös kuljettajan koulutusten muokkaamisen entistä enemmän kuljettajan ja toiminnanharjoittajan tarpeita vastaavaksi. Kertauskoulutuksissa olisi muutoksen myötä mahdollista esimerkiksi hyödyntää sähköisiä oppimisympäristöjä ja näin voitaisiin säästää koulutusmaksujen lisäksi kertauskoulutuksen edellyttämässä ajankäytössä sekä matkakuluissa.

Pienimuotoisen kuljettajatoiminnan rajaaminen pois lain soveltamisalasta keventää merkittävästi esimerkiksi varikoilla tai yksityisraiteilla tapahtuvaan kuljettajatoimintaan liittyviä vaatimuksia. Nykyiset kelpoisuusvaatimukset on koettu tarpeettoman raskaiksi edellä mainituissa ympäristöissä tapahtuvan kuljettajatoiminnan vaativuuteen nähden. Lisäksi saatavilla olleissa koulutuksissa on keskitytty lähinnä valtion rataverkon toimintatapoihin. Mahdollisuus kouluttaa kuljettajat tehtävän todellista vaativuutta vastaavassa laajuudessa onkin taloudellisesta näkökulmasta erityisen suotuisa muutos juuri yksityisille rataverkon haltijoille.

Rautateiden henkilöstön hankintaan liittyviä haasteita on pidetty yhtenä rautateiden markkinoilletulon esteenä Suomessa⁷. Markkinoille tulevan toimijan näkökulmasta lakimuutokseen liittyvä sääntelyn ja niin kutsutun hallinnollisen taakan keventäminen helpottaa henkilöstön saatavuutta tarjoamalla mahdollisuuden kouluttaa esimerkiksi vaihtotyönjohtajat tehtävän todellisen vaativuuden mukaisesti. Kuljettajan lisätodistusta koskevat vaatimukset edellyttävät kuljettajien koulutusten muokkaamista entistä enemmän yritys- ja kalustokohtaisesti. Koulutusten toimijakohtaisuuden korostuminen saattaa hankaloittaa uusien kuljettajien hankkimista etenkin pienten toimijoiden kohdalla, mikäli kuljettajan siirtyminen toiminnanharjoittajalta toiselle edellyttää aiempaa enemmän täydentävää koulutusta. Muutoksen vaikutuksia markkinoilletuloon ja henkilöstön saatavuuteen ei kuitenkaan voida pitää kovin merkittävänä.

Muutoksen taloudelliset vaikutukset rautatiealan oppilaitoksille ovat kaksijakoiset. Muutos vähentää lakisääteisten koulutusten määrää huomattavasti. Tämä voi aiheuttaa rautatiealan oppilaitoksille suuria taloudellisia menetyksiä. Suuri osa toiminnanharjoittajista tarvitsee oppilaitosten koulutuspalveluja jatkossakin, mutta osa toimijoista voi päätyä kouluttamaan asiat itse. Lakimuutos antaa oppilaitoksille mahdollisuuden tarjota entistä paremmin eri tehtävien tarpeisiin räätälöityjä koulutuksia toiminnanharjoittajille ja tarkoituksenmukaiset koulutukset voivat luoda oppilaitoksille uusia markkinamahdollisuuksia. Koulutusten räätälöinti toiminnan harjoittajan tarpeisiin voi kuitenkin nostaa koulutusten kustannuksia verrattuna kaikille tarjottavaan yhtenäiseen koulutukseen.

⁷ Mäkitalo, Miika: Markkinoilletulo ja rautatiemarkkinoiden muutos kotimaisen tavaraaliikenteen avautuessa kilpailulle Suomessa. Ratahallintokeskuksen julkaisu A9/2007, Helsinki 2007.

7.2 Vaikutukset Trafille

Kelpoisuussääntelyn muutokset vaikuttavat suoraan Trafin ja Liikenneviraston toimintaan sekä virastojen väliseen työnjakoon.

Toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien merkityksen lisääminen pätevydenhallinnassa korostaa Trafin vastuuta turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinneissa ja auditoinneissa. Rataverkon haltijoiden turvallisuuslupien ja rautatieliikenteen harjoittajien turvallisuustodistusten myöntäjänä Trafin tulisi lupien edellytyksenä olevien turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnissa perehtyä entistä tarkemmin turvallisuusjohtamisjärjestelmien pätevyyden hallintaa koskeviin osiin. Pätevyyden hallintaan olisi kiinnitettävä entistä tarkemmin huomiota myös turvallisuusjohtamisjärjestelmien auditoinneissa. Pätevydenhallinnan kriittisellä tarkastelulla pyritään varmistamaan, että toimijoilla on riittävät valmiudet huolehtia turvallisuus kriittisiä tehtäviä tekevien henkilöiden kelpoisuuksista siten, että turvallisuustaso ei heikkene. Resurssien vähyys on ollut haaste Trafin rautateiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnissa ja erityisesti valvonnassa viime vuosina. Resurssit on kuitenkin organisaatiojärjestelyiden myötä saatu aiempaa tehokkaammin käyttöön. Turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnin sekä valvonnan menettelyjä edelleen kehittämällä on mahdollista vastata lisääntyviin tehtäviin ainakin osittain etenkin, jos rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden kelpoisuusrekisterin (RAHEKE) ylläpidosta sekä erivapauksien käsittelystä vapautuvia resursseja voidaan hyödyntää turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinneissa ja auditoinneissa.

Koulutusohjelmien hyväksymisen jäädessä Trafista pois oppilaitoshyväksynnässä on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota oppilaitoksen kykyyn tuottaa asianmukaisia koulutusohjelmia. Trafi voi seurata koulutusohjelmien laatua ja kestoja myös oppilaitoksiin kohdistuvalla valvonnalla. Nykyisestä viidestä hyväksytystä oppilaitoksesta suurin osa ei enää jatkossa tarvitsisi oppilaitoshyväksyntää, koska kyseiset oppilaitokset eivät kouluta kuljettajia.

Trafilta haettavien rautateiden kelpoisuuksiin liittyvien lupien määrä tulisi lakimuutoksen myötä pienenevästi merkittävästi. Lakimuutoksen myötä Trafista ei enää haettaisi muihin turvallisuustehtäviin liittyviä kelpoisuuslupia eikä erivapauksia. Myös lääkärijärjestelmään liittyvien lupahakemusten määrä pieneneisi, koska työterveyshuollon ammattihenkilöinä toimivat työterveyshoitajat jäisivät pois järjestelmän piiristä. Muutosten myötä Trafi menettäisi lupahakemusten ja erivapauksien maksuista muodostuvia tuloja noin 75 000 euroa vuosittain. Kelpoisuuslakiin liittyvien hakemusten määrän väheneminen sekä RAHEKE:n kattamien ammattiryhmien väheneminen neljästä yhteen pienentäisi henkilöresurssien tarvetta kelpoisuuksien hallinnassa Trafissa.

Rautateiden lääkärijärjestelmään tehdään merkittäviä muutoksia, joiden hallittu läpivienti edellyttää Trafilta suunnitelmallista muutosten hallintaa. Muutosten hallinnassa tulee huomioida mm. työterveyshuollon ammattihenkilöstä rautatielääkäriksi muuttuvien lääkäreiden koulutus siirtymävaiheessa, muutoksista viestiminen ja kelpoisuusrekisterin kehittäminen. Muutoksen myötä Trafilla ei olisi enää velvoitetta järjestää säännöllisesti täydennyskoulutuksia lääkäreille ja terveydenhoitajille, mutta todennäköisesti koulutusten järjestäminen on tarpeen rautatielääkäreiden osaamisen kehittämiseksi. Uuden järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi Trafin tulisi panostaa rautatielääkäreiden toiminnan valvontaan sekä auttaa tarvittaessa rautatielääkäreitä terveydentilaan liittyvien rajatapauksen tulkinnaissa.

Rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden kelpoisuusrekisteriin tulee tehdä muutoksia lain uudistamisen myötä. Rekisteri kattaa jatkossa vain kuljettajien lupakirjojen tiedot. Jotta kuljettajien ei ole mahdollista kiertää eri rautatielääkäreitä, kunnes myönteinen lausunto soveltuvuudesta saadaan, tulisi rekisterissä olla tiedot henkilöiden soveltuvuushistoriasta ja tämän tiedon tulisi olla saatavissa toiminnanharjoittajien ja rautatielääkärien käyttöön. Kelpoisuusrekisteri on elinkaarensa päässä ja sitä on joka tapauksessa lähivuosina uusittava voimakkaasti. Kelpoisuussääntelyn muutokseen liittyvät tekijät ovat vain yksi syy rekisterin muutoksen taustalla.

Muutoksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia Trafin henkilöstöressurssien kokonaistarpeeseen. Resurssien tarve lupien rekisteröinnissä vähenee ja turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinneissa ja auditoinneissa lisääntyy. Muutokseen valmistautuminen sitoo väliaikaisesti resursseja, mutta siirtymävaiheen jälkeen resurssien tarve säilynee nykyisellään.

7.3 Vaikutukset Liikennevirastolle

Liikennevirastoa tarkastellaan tässä yhteydessä rataverkon haltijana. Liikenneviraston rooli on rautatiejärjestelmän kannalta keskeinen, sen toimiessa valtion rataverkon haltijana.

Liikenneviraston vastuu kelpoisuuksien hallinnassa korostuu merkittävästi muutosten myötä. Liikenneviraston tulisi jatkossa esittää esimerkiksi turvallisuusjohtamisjärjestelmäänsä kuuluvissa ohjeissa tai sopimuksissaan liikenteenohjaajia ja ratatyöstä vastaavia koskevat kelpoisuusvaatimukset, jotka jäävät säädöksistä pois. Usean vuoden aikajänteellä tarkasteltuna on mahdollista, että vaatimuksia tarkoituksenmukaistamalla Liikennevirasto pystyy saavuttamaan taloudellisia säästöjä. Muutos mahdollistaa myös nopeamman reagoinnin kelpoisuusvaatimuksissa havaittuihin epäkohtiin, koska vaatimuksia voidaan päivittää lain muutoksen sijaan muuttamalla turvallisuusjohtamisjärjestelmän menettelyjä.

Lain muutokseen liittyvässä siirtymävaiheessa muutokseen valmistautuminen vaatii Liikennevirastolta resursseja ja kelpoisuuksien hallintaan liittyvää osaamista. Muun muassa osaamis- ja terveydentilavaatimusten suunnittelu, koulutusohjelmien suunnittelu, turvallisuusjohtamisjärjestelmän päivittäminen, pätevyysrekisterien kehittäminen sekä muutoksiin liittyvät riskien arvioinnit vaativat henkilöresursseja ja rahaa. Esimerkiksi kelpoisuusvaatimusten ylläpito sekä kelpoisuuksien rekisteröinti ja valvonta tulevat vaatimaan Liikennevirastolta jatkuvasti resursseja muutoksen jälkeenkkin.

Liikenneviraston resurssit ovat jo nykyisin hyvin tiukoilla. Liikenneviraston olisi mahdollista ottaa nykyisin laissa olevat kelpoisuusvaatimukset omiin ohjeisiinsa sellaisenaan ja jättää suuremmat päivitystyöt tekemättä. Näin meneteltäessä ei hyödynnettäisi lakimuutoksen tarjoamaa mahdollisuutta muokata vaatimuksia entistä tarkoituksenmukaisemmiksi. Liikennevirasto näyttäisikin hyödyntävän mahdollisuuden kehittää turvallisuutta aktiivisesti ja pyrkii muokkaamaan kelpoisuusvaatimuksia nykyistä tarkoituksenmukaisemmiksi mm. kartoittamalla turvallisuuden kannalta merkittävät tehtävät ja kehittämällä näitä koskevia vaatimuksia. Resurssien niukkuus saattaa kuitenkin johtaa myöhästymisiin ja epäselvyyksiin uusiin toimintamalleihin siirryttäessä, mikäli aikaa muutosten toteuttamiseen ei ole riittävästi.

7.4 Vaikutukset turvallisuudelle

Uudistus korostaa rautateiden toiminnanharjoittajien vastuuta omasta turvallisuuden hallinnastaan. Toiminnanharjoittajien lisääntyvän turvallisuusvastuun vaikutusta turvallisuuteen on haastavaa arvioida etukäteen. **Muutos saattaa johtaa väliaikaiseen turvallisuustason laskuun eri osapuolten vielä opetellessa uutta tapaa toimia ja etsiessä sopivaa tasoa kelpoisuusvaatimuksille. Pitkällä tähtäimellä on kuitenkin mahdollista saavuttaa** positiivista kehitystä turvallisuustasossa toimijoiden pystyessä yhä joustavammin muokkaamaan kelpoisuusvaatimuksiaan entistä tarkoituksenmukaisemmiksi.

Useissa vaikutusten arviointiin liittyvissä haastatteluissa nousi esiin epäily siitä, **onko eri toiminnanharjoittajien turvallisuuskulttuuri riittävän kypsää lisääntyvien vastuiden haltuun ottamiseksi.** Turvallisuusjohtaminen on vielä nykyisessä muodossaan osalle toimijoista suhteellisen uusi käsite eikä turvallisuusjohtamista ole aina saatu toimimaan käytännössä. Turvallisuuskriittisten tehtävien tunnistaminen ja kelpoisuusvaatimusten asettaminen sopivalle tasolle edellyttää rautatiejärjestelmän tuntemuksen ja turvallisuusjohtamisen osaamisen lisäksi kelpoisuusasioiden hallintaa. **Puutteet turvallisuuskriittisten tehtävien tunnistamisessa tai riittämättömät kelpoisuusvaatimukset saattavat johtaa turvallisuusriskeihin.** Esimerkiksi ratatöissä viime vuosina tapahtuneet useat onnettomuudet ja vaaratilanteet osoittavat suoran yhteyden riittämättömän osaamisen hallinnan ja vaaratilanteiden synnyn välillä.

Rautatiejärjestelmä on monitoimijaympäristö, jossa eri osapuolten toimiva yhteistyö on kriittistä turvallisen ja sujuvan liikennöinnin varmistamiseksi. Toiminnanharjoittajien lisääntyvä päätäntävalta turvallisuuskriittisissä tehtävissä toimivien henkilöiden osaamisvaatimuksista johtaa siihen, että samankaltaisia tehtäviä tekevällä henkilöstöllä on erilainen osaaminen eri organisaatioissa. **Osaamistason eriytyminen voi johtaa turvallisuusriskeihin eri osapuolten välisen yhteistyön perustuessa siihen, että luotetaan vastakkaisen osapuolen tuntevan turvallisen toiminnan toimintamallit ja periaatteet.** Esimerkiksi vaihtotyöhön liittyvän henkilöstön työnkuviissa on oletettavasti jatkossa suuria eroja eri toimijoiden välillä. Erilaiset työnkuvat ja toiminnanharjoittajan vapaus päättää tehtävän edellyttämät koulutusvaatimukset voivat johtaa samalla nimikkeellä eri organisaatioissa toimivien henkilöiden erilaisiin osaamisiin. Vaihtotyön ja liikenteenohjauksen välisen viestinnän ollessa turvallisuuden kannalta keskeistä on tärkeää, että liikenteenohjaaja voi luottaa siihen, että vaihtotyöntekijä tuntee tehtävänsä kannalta keskeiset turvallisuusvaatimukset.

Tiukka kilpailutilanne rautatiealan urakoinnissa ja jatkossa todennäköisesti myös liikennöinnissä aiheuttaa toimijoille kustannuspaineita. Lisääntyvä vastuu kelpoisuusasioista tarjoaa toiminnanharjoittajille tilaisuuden säästää terveydentilanhallinnasta sekä koulutuksista ja **voi johtaa siihen, että turvallisuusvaatimuksista tinkimällä pyritään lisäämään toimijan taloudellista kilpailukykyä.** Turvallisuusvaatimuksista tinkimistä taloudellisten säästöjen saavuttamiseksi voidaan pitää todennäköisenä vaikutuksena toiminnanharjoittajien toisinaan jo nykyisin täyttäessä kelpoisuusvaatimukset vain, koska säädökset niin vaativat, välittämättä riittävän kelpoisuuden merkityksestä turvallisuudelle. **Etenkin radan rakentamisessa ja kunnossapidossa, missä kilpailu urakoista on todella tiukkaa jo nyt, on nähtävissä uhkakava, jossa radan kunnossapidon ja rakentamisen toimijat laskevat kelpoisuusvaatimusten alarajaa yhä alemmas pystyäkseen tekemään mahdollisimman edullisia tarjouksia urakoista.** Toiminnanharjoittajien tarpeet ja lakimuutoksen oppilaitoksille tarjoama mahdollisuus saattavat johtaa siihen, että koulutusten turvallisuussisällöstä tingitään, jotta kurseja saadaan toteutettua mahdollisimman halvalla ja nopeasti. Trafin oppilaitos-

valvonta koskisi jatkossa vain kuljettajan koulutuksen opetusta. **Toiminnanharjoittajien on hankala tarkastella tilannetta objektiivisesti, mikäli heillä on kiire saada esimerkiksi uusia kuljettajia vetureihin tai lisää ratatyöntekijöitä tärkeään urakkaan.** Tällöin toiminnanharjoittajalle voi syntyä tarve joustaa koulutusvaatimuksista, jotta työt saadaan sopimusten mukaisesti tehtyä.

Suunnitellessaan tietyn tehtävän kelpoisuusvaatimusten muokkaamista toiminnanharjoittajien tulee tehdä muutoksen merkittävyden arviointi. Muutoksen vaikuttaessa turvallisuuteen ja vaikutuksen ollessa merkittävä tulee muutoksesta tehdä yhteisen turvallisuusmenetelmän mukainen riskien arviointi ja mahdollisten riskien hallitsemiseksi tulee kehittää toimenpiteitä⁸. Turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat vaatimukset edellyttävät muutoksen riskienhallintaa, vaikka muutos ei merkittävä olisikaan. Tällöin ei kuitenkaan vaadita yhteisen turvallisuusmenetelmän mukaista riskien arviointia. **Näiden vaatimusten pitäisi teoriassa estää toiminnanharjoittajia muuttamasta kelpoisuusvaatimuksia merkittävästi ilman perusteellista riskien arviointia.** Toistaiseksi osalla toiminnanharjoittajista kynnys arvioida muutos merkittäväksi tai turvallisuuteen vaikuttavaksi on kuitenkin ollut korkealla eikä yhteisen turvallisuusmenetelmän mukaisia riskien arviointeja ole juuri tehty. **Tämän vuoksi ei ole mitenkään itsestään selvää, että muutoksista tehtäisiin kattavat riskien arvioinnit.**

Rautateiden lääkärijärjestelmän muutokseen liittyvät riskit liittyvät lähinnä rautatieliikenteen työterveyslääkärien osaamiseen ja kuljettajien mahdollisuuden kiertää eri rautatielääkäreitä, kunnes saavat lausunnon soveltuvuudestaan. Lakiluonnoksen siirtymäsäännöksen mukaan nykyisistä rautatieliikenteen työterveyshuollon lääkäreistä tulisi uuden lain tultua voimaan rautatielääkäreitä. Osalla nykyisistä rautatieliikenteen työterveyslääkäreistä on kuitenkin melko ohut osaaminen rautatiejärjestelmästä ja sen terveydellisistä vaatimuksista. Mikäli riittävää täydennyskoulutusta näille lääkäreille ei järjestetä, **on mahdollista, että uudet rautatielääkärit antavat myönteisiä lausuntoja kuljettajien sopivuudesta liian kevyin perustein.** Lakiluonnoksen teksti antaa kuljettajalle tai kuljettajaksi pyrkivälle myös mahdollisuuden kiertää usealla rautatielääkärillä, jos kuljettaja tai kuljettajaksi haluava ei heti saa myönteistä lausuntoa sopivuudestaan. **Tämä saattaa johtaa siihen, että kuljettajiksi päätyy henkilöitä, joilla ei todellisuudessa ole terveydentilansa puolesta edellytyksiä toimia kuljettajan tehtävässä.**

On olemassa riski, että lain muutoksen vaikutuksia ei tunnisteta etukäteen riittävästi eikä esimerkiksi viranomaisten toimintatapoja pystytä riittävässä määrin mukauttamaan, jotta muutos pystyttäisiin toteuttamaan hallitusti. Muutokset toimijoiden kelpoisuusvaatimuksissa voivat johtaa esimerkiksi osaamistasojen eriytymisen kautta turvallisuuden heikkenemiseen siten, että sitä ei selvästi havaita. **Turvallisuustason mahdollinen heikkeneminen voi aluksi näkyä erilaisina vaaratilanteina, joiden yhteyttä muutokseen on vaikea havaita.** Mahdollisesti vasta jokin onnettomuus, jonka tutkimuksessa esimerkiksi osaamisen puutteet tulisivat selvästi ilmi, voisi havahduttaa eri osapuolet turvallisuustason heikkenemiseen.

Edellä kuvatut uhkakuvat ovat yleisesti ottaen merkityksellisempiä valtion rataverkolla tapahtuvassa toiminnassa kuin yksityisraiteilla. Yksityisraiteilla toiminta on pienimuotoisempaa ja käytetyt nopeudet ovat pienempiä, jolloin riskien seurauksetkin jäävät pienemmiksi. Yksityisraiteelta valtion rataverkolle siirryttäessä kelpoi-

⁸ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 402/2013, annettu 30 päivänä huhtikuuta 2013, riskien arviointia koskevasta yhteisestä turvallisuusmenetelmästä ja asetuksen (EY) N:o 352/2009 kumoamisesta.

suuden hallinnan merkitys turvallisuudelle korostuu, koska valtion rataverkon puolella toimintaympäristö muuttuu monimutkaisemmaksi ja toiminta voi vaikuttaa junaliikenteen turvallisuuteen.

Trafin on toiminnanharjoittajien turvallisuustodistuksia ja -lupia koskevien hakemusten käsittelyn yhteydessä tapahtuvissa turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinneissa sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmien auditoinneissa mahdollista tarkastella toimijoiden kelpoisuuksien hallintamenettelyjä. Rautatielain mukaisesti Trafi voi lisäksi vaatia turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan muuttamista, jos todistuksen tai luvan edellytyksiin tulee muutoksia. Näin Trafi voisi tarpeen vaatiessa arvioida säädosmuutoksen yhteydessä uudelleen toiminnanharjoittajien turvallisuusjohtamisjärjestelmiä kelpoisuuksien hallinnan osalta. Turvallisuusjohtamisjärjestelmien dokumentaation arviointi ja harvakseltaan tapahtuvat auditoinnit eivät kuitenkaan välttämättä ole riittäviä keinoja sen varmistamiseksi, että toiminnanharjoittajien kelpoisuuden hallinta olisi todellisuudessa riittävällä tasolla. Lisäksi sellaisilta radan kunnossapidon ja rakentamisen urakoitsijoilta, jotka eivät liikennöi rataverkolla, ei vaadita turvallisuusjohtamisjärjestelmää lainkaan.

Lakimuutos tarjoaa mahdollisuuden myös turvallisuuden parantamiseen. Nykylain mukainen neljän liikenneturvallisuustehtävän lista on johtanut siihen, että osa toiminnanharjoittajista ei ole ollut halukkaita tunnistamaan muita turvallisuuden kannalta kriittisiä tehtäviä. Rautatiejärjestelmässä on useita muitakin turvallisuuden kannalta kriittisiä tehtäviä, kuin nykyisin liikenneturvallisuustehtävät. Tilanteessa, jossa laki erittelee neljä tehtävää, on toiminnanharjoittajien ollut helppo keskittyä vain näihin tehtäviin liittyvien kelpoisuuksien hallintaan vaikkakin toiminnanharjoittajilta vaaditaan jo nykyisen sääntelyn mukaan myös muiden turvallisuuteen vaikuttavien tehtävien huomioimista turvallisuusjohtamisjärjestelmissään. Lain muutos korostaa turvallisuusjohtamisjärjestelmien merkitystä ja vastuuta kelpoisuuksien hallinnassa ja toiminnanharjoittajien tulisi jatkossa itse tunnistaa entistä paremmin toimintansa turvallisuuskriittiset tehtävät. Koska muille turvallisuuskriittisille tehtäville kuin kuljettajalle ei olisi lakisääteisiä kelpoisuusvaatimuksia, olisi toimijan mahdollista laatia itse tarkoituksenmukaiset kelpoisuusvaatimukset kyseisille tehtäville. Tämä todennäköisesti kannustaisi toimijoita tunnistamaan turvallisuuskriittisiä tehtäviä entistä laajemmin.

Kelpoisuusvaatimusten tarkoituksenmukaistaminen on myös turvallisuusmielessä yksi suurimmista muutoksen tarjoamista mahdollisuuksista. Rautatiejärjestelmän toimintatapojen kehittyessä paikoin nopeastikin viranomaislähtöisten koulutusvaatimusten on hankala pysyä muutosten perässä. Toiminnanharjoittajien saadessa itse päättää koulutusten sisällöistä, koulutuksissa voitaisiin keskittyä olennaisiin asiakokonaisuuksiin, eikä asioita tarvitsisi opiskella vain säädosvaatimusten vuoksi. Tarkemmin tehtävän todellisia tarpeita vastaamaan räätälöidyt koulutussisällöt olisivat opiskelijoille mielenkiintoisempia ja helpommin omaksuttavia. Lakimuutos mahdollistaisi myös osaamisvaatimusten entistä nopeamman muokkaamisen, mikäli esimerkiksi jonkin ammattiryhmän osaamisessa havaitaan puutteita.

Nykylain velvoittaman liikenneturvallisuustehtävissä työskentelevien henkilöiden terveystarkastusten ja työterveyshuollon välisen sidoksen poistaminen voisi tuoda jatkuvuutta rautatielääkärinä työskentelyyn ja sitä kautta rautatielääkärien ammatiosaamisen paranemista. Nykyjärjestelmän ongelmana on ollut, että esimerkiksi kilpailutuksen perusteella tapahtuva työterveyshuollon vaihto on johtanut myös rautatieliikenteen työterveyslääkärien vaihtumiseen. Näin rautatieliikenteen työterveyslääkäreissä on ollut paljon vaihtuvuutta ja osalla lääkäreistä osaaminen ei ole ehtinyt

kehittymään kovin syvälliseksi. Kytkös työterveyshuoltoon saattaa nykyisin tietyissä tilanteissa jopa rajoittaa työterveyslääkärin riippumattomuutta, mikäli on nähtävissä mahdollisuus, että kielteinen lausunto pätevyydestä voi johtaa työterveyshuollon palveluntuottajan vaihtamiseen. Rautatielääkäreiden osaamisen kehittämiseksi Trafi voisi järjestää koulutusta rautatielääkäreille ja valvoa rautatielääkäreiden toimintaa. Lisäksi on mahdollista, että Trafin lääkärit voisivat konsultoida rautatielääkäreitä ongelmatilanteissa.

8 Johtopäätökset

Kelpoisuuslain uudistaminen vain veturinkuljettajien kelpoisuuksia koskevaksi laiksi johtaa suuriin muutoksiin kelpoisuuksien hallinnassa koko rautatiealalla. Nykyisellä kelpoisuuksien hallinnalla on pitkät perinteet ajassa, jolloin rautateilla oli käytännössä vain yksi toimija. Viime vuosina rautatiejärjestelmän toimijoiden määrä on lisääntynyt ja matkustajaliikenteen kilpailun avautuessa lisääntyy entisestään, joten on perusteltua muuttaa kelpoisuussääntelyä joustavammaksi ja paremmin rautateiden nykyistä toimintaympäristöä palvelevaksi.

Lakimuutoksen mukaiseen toimintamalliin siirtyminen edellyttää toiminnanharjoittajilta taloudellista panostusta siirtymävaiheessa. Toiminnanharjoittajien voi olla mahdollista tehdä vain pieniä muutoksia järjestelmiinsä, mutta tällöin on vaarana että lakimuutoksen mukanaan tuomia mahdollisuuksia ei pystytä täysissä määrin hyödyntämään. Usean vuoden aikajänteellä tarkasteltuna kelpoisuussääntelyn uudistaminen tarjoaa kuitenkin toiminnanharjoittajille selkeitä mahdollisuuksia taloudellisiin säästöihin. Säästömahdollisuudet muodostuisivat ennen kaikkea koulutus- ja terveydentilavaatimusten tarkoituksenmukaistamisen kautta. Nykyiset kelpoisuusvaatimukset ovat olleet paikoin tarpeettoman raskaat ja niiden soveltamisala on ollut tehtävien todelliseen vaativuuteen nähden turhan laaja.

Markkinoille pyrkivän rautatieyrityksen näkökulmasta kelpoisuussääntelyn muutos helpottaa markkinoilletuloa keventämällä muiden kuin kuljettajan tehtävän sääntelyä, mutta toisaalta kuljettajien koulutusvaatimusten toimijakohtaisuuden korostuminen saattaa tehdä jo valmistuneiden kuljettajien rekrytoimisen entistä haastavammaksi. On mahdollista, että kelpoisuussääntelyn muutos osana muuta sääntelyn keventämistä lisää rautateiden houkuttelevuutta etenkin tavaraliikenteen asiakkaiden silmissä.

Trafin ja Liikenneviraston kannalta muutos ei vähennä tarvittavien resurssien määrää. Trafissa voidaan luopua muista kuin kuljettajan tehtävää koskevien rekisteritietojen ylläpidosta, mutta toisaalta **Trafissa tehtävien turvallisuusjohtamisjärjestelmien arviointien ja auditointien sekä rautatielääkäreiden konsultoinnin rooli korostuu.** Liikennevirastolle muutos antaa mahdollisuuden muokata valtion rataverkkoon liittyviä kelpoisuusvaatimuksia entistä tarkoituksenmukaisemmiksi, mutta uusien vastuiden myötä tarvittavien resurssien määrä kasvaa.

Toiminnanharjoittajien vastuu kelpoisuuksien hallinnasta korostuu selvästi ja taloudelliset paineet saattavat johtaa esimerkiksi osaamisvaatimusten asettamiseen liian matalalle tasolle. Liika turvallisuuskriittisistä vaatimuksista tinkiminen saattaa johtaa turvallisuustason laskuun. Toiminnanharjoittajien turvallisuusjohtamisen toimivuus ja turvallisuuskulttuurin kypsyys ovatkin kriittisiä tekijöitä muutoksen yhteydessä. Perinteikkäät rautatiealan toimijat todennäköisesti tuntevat vastuunsa ja osaa- vat asettaa vaatimukset sopivalle tasolle. Rautatiejärjestelmän toiminnanharjoittajien

määrän lisääntyessä on kuitenkin olemassa vaara, että kaikilla toimijoilla ei ole riittävää kykyä asettaa kelpoisuusvaatimuksia riittävällä tasolla. Nähtäväksi jää, miten hyvin Trafi ja sopimus Kumppaneidensa osalta Liikennevirasto pystyvät varmistamaan, että toiminnanharjoittajien kelpoisuuksien hallinta on riittävän hyvällä tasolla.

Lakimuutoksen ja siitä seuraavien vaikutusten suuruudesta johtuen eri osapuolten muutostenhallinta nousee keskeiseksi tekijäksi varmistettaessa, että siirtymävaihe sujuu ilman suuria ongelmia. Jotta toiminnanharjoittajat voivat riittävän ajoissa valmistautua muutokseen, tulisi sekä Trafín että valtion rataverkon haltija Liikenneviraston pystyä tiedottamaan lakimuutokseen liittyvistä linjauksista riittävän ajoissa.

Rautatiejärjestelmään liittyvien suurten muutosten myötä on välttämätöntä, että myös kelpoisuussääntelyä päivitetään. Nyt valmisteilla oleva muutos siirtää kotimaisen kelpoisuussääntelyn kerralla ääripäästä toiseen; runsaasta kotimaisesta sääntelystä siirrytään lähestulkoon pelkästään EU-sääntelyyn perustuvien vaatimusten varaan. Vaikutusten arvioinnin pohjautuessa alustavaan lakiluonnokseen, ei ole väistämätöntä, että kaikki arvioidut vaikutukset ovat ajankohtaisia lain lopullisen version kohdalla. Lakiluonnosta edelleen kehittämällä arvioituja kielteisiä vaikutuksia on mahdollista pienentää.

Liite 1. Vaikutusten arvioinnin taustaksi kuullut organisaatiot ja henkilöt

Destia Rail Oy. Vesa Korpi, Mikko Mäkelä & Katri Sjöholm. 29.2.2016.

Finrail Oy, Sanna Järvenpää & Tuula Rosin. 22.2.2016.

HaminaKotka Satama Oy. Teppo Jokimies. 4.3.2016.

Kouvolan Rautatie- ja Aikuiskoulutus Oy. Janne Holopainen, Hannu Jalonen, Keijo Keränen, Kari Palonen, Kari Sopanen & Kari Tähti. 24.2.2016.

Liikennelääketiede –yksikkö, Trafi. Jukka Terttunen & Markku Vanhanen. 1.3.2016.

Liikennevirasto. Atte Kanerva, Marko Tuominen & Janne Tuovinen. 2.3.2016.

Proxion Oy. Juha Vuorinen. 8.3.2016.

Raideammattilaiset JHL. Niko Pelho & Reijo Tamminen. 3.3.2016.

Raideliikenteen toimijat –yksikkö, Trafi. Jouko Linnasaari, Olli Matilainen & Jorma Silventoinen. Trafi 25.2.2016.

Satamaliitto. Kirsti Tarnanen-Sariola. 4.3.2016.

Työterveyslaitos. Jari Latvala. 18.2.2016.

Veturimiesten liitto ry. Risto Elonen. 19.2.2016.

VR-Yhtymä Oy. Otso Ervasti, Juha Frantsi, Jari Hankala, Teemu Hyvönen, Kari Karjalainen, Timo Koskinen, Heidi Kymäläinen & Tomi Rinne. 23.2.2016.