

LIVI/3424/00.03.02/2017

31.5.2017

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 27.14.2017 luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi LVM/905/03/2017

## **Liikenneviraston lausunto luonnoksesta**

### **Yleistä**

Liikennevirasto kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää kunnioittavasti seuraavaa. Lausunto sisältää yleisiä huomioita hallituksen esitysluonnoksesta sekä huomioita siltä osin kuin esitys sisältää lip-pujärjestelmiä ja rautatieliikennettä koskevia muutosehdotuksia.

### **Rautatieliikenne**

Yleisesti Liikennevirasto pitää rautatieliikenteen turvallisuuden kannalta haasteellisena sitä, että terveydentilavaatimukset ja pätevyysvaatimukset jatkossa lainsäädöstyössä kohdistettaisiin yksinomaan henkilö- tai tavarajunaliikenteessä tai vaihtotyössä käytettävää liikkuvaa kalustoa kuljettaviin henkilöihin.

Rautatiejärjestelmä sisältää liikkuvan kaluston kuljettamisen lisäksi useita turvallisuuskriittiseksi katsottavia tehtäviä. Toisin kuin voimassa olevassa ns. kelpoisuuslaissa (1664/2009), edellä sanottuja vaatimuksia ei enää kohdistettaisi edes rautatieliikenteen liikenteenohjaustehtäviin. Näihin muihin tehtäviin liittyen jatkossa terveydentilavaatimusten ja pätevyysvaatimusten edellyttäminen ja niiden määrittäminen turvallisuusjohtamisjärjestelmissä on Liikenneviraston näkemyksen mukaan keskeistä turvallisuuden varmistamiseksi.

Kuten esityksessäkin on todettu, muutos johtaa siihen, että liikenneturvallisuustehtävistä ja Liikenteen turvallisuusviraston nykyisissä määräyksissä olevat vaatimukset tulee jatkossa kuvata toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmissä, jotta rautatieliikenteen turvallisuus voidaan varmistaa. Rataverkon haltijoiden ja rautatieliikenteen harjoittajien keskeinen intressi on, miten rautatieturvallisuus ja rautateillä tehtävän työn työturvallisuus varmistetaan. Vaatimusten rajaaminen vain liikkuvan kaluston kuljettajiin lainsäädännössä lisää siis sekä rataverkon haltijoiden että rautatieliikenteen harjoittajien tehtäviä ja vaatisi näille tahoille lisäresursseja. Liikennevirasto pitää jatkossa kannalta haasteellisena sitä, että luonnoksessa tämä asia (viittaus turvallisuuskriittisten tehtävien huomiointiin turvallisuusjohtamisjärjestelmässä) on lyhyesti enempää avaamatta todettu vain perustelutekstissä, joten epäselväksi jää toisaalta se, miten turvallisuusjohtamisjärjestelmää tulee muuttaa ja toisaalta esitys johtaisi helposti tulkinnallisiin kysymyksiin normihierarkiinkin näkökulmasta.

31.5.2017

LIVI/3424/00.03.02/2017

Muutos saattaa tuoda mukanaan riskitasojen nousun, kun uudessa tilanteessa eri toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmissä kuvatut vaatimukset esimerkiksi rautatiejärjestelmän turvallisuuskriittisten tehtäviä tekevien henkilöiden koulutuksesta ja terveydentilasta alkavat eriytyä toisistaan. Tämä voi johtaa siihen, että alalla toimii vastaavan kaltaisissa tehtävissä hyvin erilaisen koulutuksen saaneita ja terveydentilan omaavia henkilöitä toimijasta riippuen, koska toiminnan harjoittajat määrittelevät itsenäisesti edellä mainitut vaatimukset. Ellei asiaa säädöstasolla selvästi ratkaista, epäselväksi jääkin, voiko Liikennevirasto valtion rataverkon haltijana asettaa palveluntuottajille lain vähimmäisvaatimukset ylittäviä vaatimuksia, jos esimerkiksi radan kunnossapitoon liittyvän liikennöintiä suorittavan palveluntuottajan oma turvallisuusjohtamisjärjestelmä, joka täyttäisi lain edellyttämät vaatimukset, ei näitä sanottuja tiukempia vaatimuksia edellytä.

Säädöstasolla tulisi myös ratkaista, onko Liikennevirastolla viranomaisena oikeus paitsi vaatia tiukempia terveydentila- ja pätevyysvaatimuksia kuin laki, jatkossa myös ylläpitää henkilötietorekisteriä (ml. terveystiedot) palveluntuottajien henkilöstöstä turvallisuusjohtamisjärjestelmässä määrittelemiinsä turvallisuuskriittisiin tehtäviin liittyen.

Liikennevirasto kiinnittää vielä erityisesti huomiota vaatimuksiin liikenteenohjauksessa toimivien henkilöiden osalta ja esittää, että uuteen lakiin sisällytettäisiin kuljettajan tehtävien lisäksi liikenteenohjaustehtävät terveydentilavaatimusten ja pätevyysvaatimusten osalta. Automatisaation edetessä liikenteenohjaajan tehtävässä on kyse vaikuttavuudeltaan hyvin samankaltaisesta tehtävästä kuin veturinkuljettajan tehtävä. Asian merkitys korostuu mikäli liikenteenohjaus tullaan yhtiöittämään 1.1.2019 lukien.

Kuten edellä on todettu, lainmuutos tulee merkitsemään turvallisuusjohtamisjärjestelmän merkittävää päivittämistä. Tämän vuoksi Liikennevirasto esittää siirtymäaikaa siten, että lain muutokset tulisivat voimaan vasta 1.1.2020, jotta rataverkon haltijat saavat toiminnan vakiinnutettua. Siirtymäaikana noudatettaisiin nykyistä lakia rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä ja sen nojalla annettuja Liikenteen turvallisuusviraston määräyksiä.

### **Joukkoliikenne**

Kuten hallituksen esitys -luonnoksen sivulla 10 todetaan, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto sekä Viestintävirasto ovat käynnistäneet yhteistyönä hankkeen (Lippu-työryhmä), jonka tavoitteena on edistää liikenteen palveluista annettuun lakiin sisältyvien tavoitteiden toteutumista käytännön tasolla määrittelemällä tekniset ratkaisut ja käytäntösäännöt toimijoiden väliseen tiedonvaihtoon.

Liikennevirasto toteaa, että tunnistepohjaisuuden vaatimus on haastava erityisesti aikataulun osalta. Lippu-työryhmä vasta määrittelee rajapintoja, joten viranomaisten kilpailutuksissa aikataulutavoitteeseen (1.1.2018) ei aikataulusyistä päästä.

Maininta siitä, että tunnistepohjaisia järjestelmiä on jo olemassa ja lisää on tulossa, on Liikenneviraston näkemyksen mukaan optimistinen. Järjestelmiä ollaan vasta suurimmaksi osaksi kehittämässä ja kehittämistyötä varten tarvitaan Lippu-työryhmän rajapintamäärittelyjä.

Maininta siitä, että tunnistepohjaisia järjestelmiä on jo olemassa ja lisää on tulossa, on Liikenneviraston näkemyksen mukaan optimistinen. Sellaisia puhtaasti tunnistepohjaisia järjestelmiä, joita lakiehdotuksessa on kuvattu, Liikenneviraston käsityksen mukaan ei vielä ole.

31.5.2017

LIVI/3424/00.03.02/2017

Viranomaisten kyky arvioida tunnistepohjaisia järjestelmiä sekä sitä, täyttävätkö järjestelmät lain mukaiset kriteerit, on tällä hetkellä vajavainen, joten tunnistepohjaisuusvaatimus kilpailutuksissa johtanee korkeisiin hintoihin tai tarjousten vähäiseen määrään. Vaikka edellä oleva vaatimus asetettiin jo Liikennekaari I:n yhteydessä, on huomattava, että tuon lakipaketin voimaantuloa aikaisettiin eduskuntakäsittelyssä esitykseen nähden puolella vuodella. Tästä johtuen lippu- ja maksujärjestelmän tunnistepohjaisuus -vaatimuksen toteuttaminen tulee aikataulullisista syistä olemaan ennakoitua vaikeampaa.

Muilta osin Liikennevirasto esittää huomioita lähinnä lakiehdotuksen osista III ja IV.

Osa III (Palvelut), alkaen s. 45

Tältä osin lakiehdotuksessa on uutena lukuun II 2 a § lisätty puolesta-asiointi.

”Palvelun käyttäjällä on oikeus pyytää, että liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoaja, näiden puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä vastaava toimija tai muu liikkumispalveluun liittyvän alennuksen, korvauksen tai erityisehdon määräytymisperusteisiin liittyvän rekisterin ylläpitäjä mahdollistaa sähköisessä palvelussa toiselle liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalle avoimen rajapinnan kautta hänen lippu- tuotteitaan tai muita palvelun käyttöön oikeuttavia tuotteitaan sekä tunniste- ja käyttäjätietojaan hyödyntävän asioinnin hänen puolestaan.”

Liikennevirasto ehdottaa yllä mainittua kohtaa täsmennettäväksi, koska edellytyksen voi tulkita eri tavoin. Kirjausta olisi täsmennettävä niin, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi mihin liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajat veloitetaan ja mikä on palvelun käyttäjän oikeus asiassa. Myöhemmin samassa pykälässä on maininta:

”Liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalla on oikeus arvioida pääsyyn oikeutetun liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan luotettavuus ennalta asetettujen arviointikriteerien ja ehtojen mukaan. Pääsyä tietoihin ei saa evätä, jos pääsyä hakevalla toimijalla on toimintaan viranomaisen tai viranomaisen valtuuttaman kolmannen osapuolen vastaavaa tarkoitusta varten myöntämä lupa, hyväksyntä, auditointi tai sertifiointi tai sen toiminnan on muutoin osoitettu vastaavan yleisesti käytettyä standardia tai alan yleisesti hyväksytyjä ehtoja. Jos pääsy evätään, on pääsyä hakevalle toimijalle esitettävä asianmukaisesti perustellut epäämisen syyt.”

Mainittu vaatimus on toimijoille haastava jättäessä avoimeksi mitä nämä ennalta asetetut arviointikriteerit ovat ja kuka ne asettaa. Perustellut epäämisen syyt viittaavat myös siihen, että prosessissa on mahdollisesti valittamisen mahdollisuus.

Luku V, Välitys- ja yhdistämispalvelut, 1 § ilmoitusvelvollisuus

Säännöksellä veloitettaisiin välitys- ja yhdistämispalvelut tekemään toiminnastaan ilmoitus Liikenteen turvallisuusvirastolle. Ilmoituksessa olisi kerrottava tarjottavat palvelut sekä annettava palvelun tarjoajan yhteystiedot. Tähän velvollisuuteen Liikenteen turvallisuusviraston näkemys oli, että koska Liikennevirasto rakentaa niin sanotun NAP-palvelun (EU:n multimodaalista matkatieasetuksesta tuleva vaatimus ns. kansallisesta luettelosta, johon palveluntarjoajien tulee ilmoittaa palvelujensa rajapintatiedot), voisi tämän veloitteen yhdistää Liikenneviraston NAP-palveluun. Näin voisi myös Liikenneviraston näkemyksen mukaan toimia. Liikenteen turvallisuusvirastolle ehdotetun palvelun voisi helposti yhdistää Liikenneviraston rakentamaan palveluun ja palvelukokonaisuuden yhtenäisyyden kannalta se olisikin järkevää tehdä niin. Liikenneviraston

31.5.2017

LIVI/3424/00.03.02/2017

näkemyksen mukaan tämän tyyppisiä osittain päällekkäisiä ratkaisuja ei ole järkevää eikä kustannustehokasta rakentaa.

#### IV Osa, Viranomaiset ja valvonta

##### I Luku, viranomaisten toiminta, 2 § Liikenneviraston seuranta- ja yhteensovittamistehtävät

Kyseisen lainkohdan loppuun on lisätty: "Liikennevirasto avaa saamansa tiedot sekä tekemänsä tilastot ja tutkimukset avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa muodossa vapaasti käytettäväksi. Avattavien tietojen on oltava sellaisessa muodossa, että niistä ei pysty tunnistamaan yksittäisiä käyttäjiä, eikä liike- tai ammattisalaisuutta vaaranneta." Jo nyt Liikenneviraston keräämä tarjontatieto (aikataulut, pysäkit, reitit) on avoimessa muodossa, joten sen suhteen niin sanottu perinteinen joukkoliikennetarjonta hoituu jo nykyisellään. Uudet, jo 'Liikennekaaren' I-vaiheessa lisätyt tehtävät lisäävät myös tehtäviin tarvittavaa resurssointia.

Liikennevirasto pyrkii seuraamaan tarkemmin lain voimaantulovaiheessa henkilöliikennettä ja laajentamaan sitten velvoitetta vähitellen tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta. Kysyntäpuolen tietojen julkistamiseen avoimesti kohdistunee enemmän rajoituksia. Matkustajamäärätiedot tulkitaan helposti liikesalaisuuksiksi, joten niiden julkistamisessa jouduttaisiin tekemään enemmän anonyymisointia. Sen sijaan esimerkiksi potentiaalisen kysynnän eli ihmisten sijoittumisen eri maantieteellisille alueille julkaiseminen avoimesti on mahdollista.

Johtaja



Laura Kuistio

Lakimies



Pekka Kouhia