

Asia: VN/3785/2024

Lausuntopyyntö: hallituksen esitysluonnos eduskunnalle rautatieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto:

Hallituksen esitys eduskunnalle rautatieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia koskevaksi lainsäädännöksi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/3785/2024

Lausunnon antaja: Suomen Lähijunat Oy

Tiivistelmä

- Lakimuutoksen tausta ja tarve: hallitusohjelma, EU:n pakottava lainsäädäntö sekä alueiden oma tahto
- Kytkeytyminen MRL:ään ja kunnalliseen itsehallintoon, junaliikenne on osa liikennejärjestelmää ja siten maankäytön suunnittelua, jossa kunnalla on toimivalta, johon valtio ei voi/saa puuttua
- PSA:n kilpailuttamisen kynnyksrajat on pidettävä PSA:n mukaisina, sillä ehdoton kilpailuttamispakko kääntyy ostajan haitaksi (kilpailutuksen kalliit kustannukset ovat suuremmat kuin mahdollinen hyöty, kilpailuun ei kustannusten vuoksi tule osallistujia) ja estää uusien ja pieneten toimijoiden markkinoille pääsyn, kun isoilla toimijoilla on ”rajaton” hintakilpailukyky (168 §)

- Alueellisen viranomaisen toimivallan määrittelyn oltava samalla tavalla kuin tieliikenteessä, ja kaikilla alueellisilla viranomaisilla on oltava samanlainen asema kuin nyt HSL:llä. Eli valtiolla on vain alueiden välinen valtakunnallinen toimivalta, ja alueilla on yksinoikeus alueensa sisäiseen julkisin varoin hankittuun junaliikenteeseen. Jos alue haluaa junia, se ilmoittautuu toimivaltaviranomaiseksi, joka on sekä oikeus että velvollisuus. (182 §)
- Toimivallan myöntämisen on oltava ilmoitusasia, jolloin koko pykälä 182 a on poistettava tarpeettomana ja viranomaisen velvollisuuksien vastaisena. Toimivallan ottaminen on ilmoitusasia, kuten tieliikenteessä, ja määriteltävä tieliikennettä vastaavasti 182 §:ssä. Viranomaisen velvollisuuksina olevien tehtävien hoitamiseen tarvittava pätevyys on viranomaisen velvollisuus, ei ehto tehtävien asettamiselle. Kuntien velvollisuutena olevan kaavoituksen tapaan tehtäviä voidaan hoitaa myös palveluhankintoina. (182 a §)
- Pätevyysvaatimukset junaliikenteen suunnittelutehtäviin ovat aiheellisia ja viranomaisen asiantuntijapalveluiden käyttömahdollisuus on ehkä tarpeen kirjata tai todeta sääntelyssä vastaavalla tavalla kuin kunnat käyttävät palveluita maankäytön suunnittelun (asemakaavojen laatiminen) viranomaisvelvollisuuksien täyttämässä.

Liikennepalvelulain muutosesityksen tausta ja tarve

Suomessa on kansallisella lainsäädännöllä säädetty, että ainoastaan Helsingin seudun liikennekuntayhtymän (HSL) kunnat saavat toteuttaa kunnallista itsehallintoa ja pitää alueellista henkilöjunaliikennettä (lähijunaliikennettä) osana alueen liikennejärjestelmää. Muualla Suomessa alueellisesta henkilöjunaliikenteestä päättää tällä hetkellä valtio eli Liikenne- ja viestintäministeriö.

Tausta tälle tilanteelle on Suomen junaliikenteen järjestäminen alun perin valtion virastona eli julkisena palveluna. 1960-luvulla virasto katsoi, että sen on tarkoituksenmukaista lopettaa paikallinen junaliikenne, joka silloin pysähtyi keskimäärin 3,5 km:n välein kaikkialla Suomen rataverkolla. Paikallisjunaliikenne loppui muualta Suomesta kuin Helsingin seudulta 1980-luvun loppuun, kun uusimmillaan 1963 hankittu kevyt kiskobussikalusto tuli teknisen elinkaarensa päähän ja vaunut hävitettiin.

Suomen liittyttyä EU:hun 1995 Suomessa oli ryhdyttävä noudattamaan EU:n lainsäädäntöä ja rautatiepolitiikkaa. VR oli tuolloin liikelaitos ja se muutettiin osakeyhtiöksi. EU:n periaatteiden mukaan tarkoitus oli, että myös Suomessa VR:n lakiin perustuva monopoli lakkaa ja Suomeen synnytetään avoimet monen toimijan rautatieliikenteen markkinat. Muodollisesti VR:n monopoli kuitenkin päättyi tavaraliikenteessä 2007 ja henkilöliikenteessä 2021. VR:n monopolitilanne johti siihen, että VR:n päätöksellä lakannutta paikallisjunaliikennettä ei toiveista ja pyrkimyksistä huolimatta missään voitu aloittaa uudelleen. HSL-alueen ulkopuolella kunnat eivät siten ole voineet käyttää hyväkseen edes rakennetun kaupungin läpi kulkevia rautateitä, koska ratojen varrelle ei ole ollut mahdollista rakentaa junayhteyteen perustuvaa yhdyskuntarakennetta. Tästä huolimatta esimerkiksi Varsinais-Suomessa maakuntakaavaan suunniteltiin alueellisen junaliikenteen verkko ja

kaavaan merkittiin kehittämisalueiksi suunniteltujen asemapaikkojen ympäristöt jo 2000-luvun alussa.

Kesäkuussa 2023 hyväksytyssä Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on kirjattu:

”Henkilöjunaliikenteen kilpailua lisätään mahdollistamalla kunnille, kuntayhtymille ja alueille ostoliikenteen järjestäminen.” Kirjauksen täytäntöönpano edellyttää liikennepalvelulain muutosta, koska EU:n joukkoliikenteen palvelusopimusasetuksen (PSA) edellyttämät joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset määritellään tässä laissa.

Hallitusohjelman toteuttaminen ja sen edellyttämä lakimuutos tuovat HSL:n ulkopuolisille kunnille oikeuden ottaa junaliikenne osaksi maankäytön ja sen liikennejärjestelmän suunnittelua. Näin päättyy tilanne, jossa osa kunnallisen itsehallinnon toimivaltaa ei ole ollut mahdollista kunnille HSL:n ulkopuolella. Lakimuutoksen jälkeen kunnat voivat suunnitella alueella oleville rautateille henkilöjunaliikennettä. Jos suunniteltu liikenne ei toteudu markkinaehtoisesti, kunnat voivat käynnistää liikenteen palveluhankintana samalla tavoin kuin ne ovat voineet tehdä aiemmin bussiliikenteen kanssa.

Alueellinen henkilöjunaliikenne ja maankäytön suunnittelu

Suomessa kunnilla on perustuslaissa säädetty itsehallinto. Kunnat päättävät oman alueensa käytöstä sekä siitä, miten kunnat hoitavat laissa säädetty tehtävät. Kunnat päättävät omasta taloudestaan, ja kunnilla on veronkanto-oikeus, jonka perusteella ne keräävät asukkailtaan tarvitsemansa rahoituksen.

Keskeinen kuntien itsehallinnon osa on velvoittava toimivalta maankäytössä. Keskeinen ja välttämätön osa maankäyttöä on liikenteen suunnittelu ja siitä syntyvä maankäyttösuunnitelman (yleis- ja asemakaavat, maakuntatasolla maakuntakaavat) liikennejärjestelmäsuunnitelma.

Kunnan alueella olevat rautatiet ja niiden liikenne ovat osa maankäytön liikennejärjestelmäsuunnitelmaa ja siten päätäntävalta rautatieliikenteestä voi olla vain kunnilla samalla tavalla, kun kunnilla on päätäntävalta kaavoituksesta siten, kuin kaavoitushierarkia laissa on määritelty.

Kuntalaissa ja maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty myös kuntien yhteistyöstä.

Kunnat päättävät yhdessä alueensa suurpiirteisestä yhdyskuntarakenteesta. Kunnat ovat jäseninä maakunnissa, joiden velvollisuutena on laatia ja päättää koko maakunnan kattava maakuntakaava. Maakuntakaavalla ohjataan ja päätetään kunnanrajojen ylitse vaikuttavat maankäyttö- ja liikenneratkaisut.

Maakunnan sisällä kunnat voivat tehdä maakuntakaavaa tarkempaa maankäytön suunnittelua laatimalla yhteisen yleiskaavan. Palvelutuotantoon kunnat voivat muodostaa kuntayhtymän. Ne voivat myös muodostaa yhteisiä yrityksiä. HSL-alueella junaliikenteeseen käytetään kuntien yhteisesti omistaman kalustoyhtiön hankkimia ja omistamia junia. Kunnat voivat sopia myös kuntayhtymää kevyemmästä yhteistyöstä ns. isäntäkuntamallilla. Siinä kunnat sopivat, että yksi kunnista edustaa ja hoitaa toisten kuntien hyväksi esimerkiksi alueellista joukkoliikennettä.

Valtion tehtävänä on laatia ja päättää valtakunnalliset alueiden käytön tavoitteet. Niillä huolehditaan mm. valtiollisten sopimusten toteutumisesta ja yhteyksistä valtakunnan rajojen ulkopuolelle.

Henkilöjunaliikennehankintojen kynnysarvot 168 §

(Perustelu esityksen sivut 34–35.)

PSA:n kynnysarvoja koskeva määräystä ei pidä poistaa liikennepalvelulaista.

Ehdotetun 168 §:n 1. momentin lopusta on poistettava teksti ”lukuun ottamatta sen 5 artiklan 4 kohdan säännöksiä”.

Esitystä kynnysarvojen poistosta on perusteltu sillä, että kilpailutus on PSA:n ensisijainen hankintamenettely ja suorahankinnoille on PSA:ssa sallittuja muita menettelyitä.

Muiden suorahankintaperusteiden olemassaolo ei poista perustetta kynnysarvoille perusteena saada tehdä hankinta ilman kilpailutusta. Kynnysarvot eivät kuitenkaan estä sitä, että kilpailutus on kynnysarvoista huolimatta hankintayksikön / toimivaltaisen viranomaisen niin halutessa mahdollinen. Muut suorahankinnan perusteet eivät muuta sitä, että kilpailutus on raskas ja kustannuksiltaan merkittävä menettely, jonka tarkoituksenmukaisuutta suhteessa tehtävän hankinnan arvoon ja kilpailutuksen vaikutukseen toteutuvaan sopimuksen arvoon on perusteltua harkita. Esitetystä muodossa ehdotus johtaisi siihen, että edes hankintalain ja erityisalojen

hankintalain kynnysarvotkaan eivät ole voimassa, joten pienetkin muutokset ja lisäykset palveluihin, esimerkiksi kysynnän kasvaessa, olisi aina kilpailutettava. Käytännössä oltaisiin tilanteessa, jossa olisi kilpailutettava hankinta, joka voi olla arvoltaan jopa viranhaltijan hankintavaltuuden puitteissa.

Esitystä on perusteltu myös sillä, että alueellisen junaliikenteen hankinnat jäävät todennäköisesti alle PSA:n kynnysarvon.

Vaikka on totta, että pienimmillään alueellisen junaliikenteen hankinta voi olla arvoltaan 7,5 M€/vuosi kynnysarvon alittava, tämä mahdollisuus ei ole perustelu sille, että kynnysarvoja ei saa olla. Sillä kynnysarvohan on merkityksetön, jos pienimmätkin mahdolliset hankinnat ylittävät kynnysarvon.

Kynnysarvon asettamisen lähtökohta on hankintamenettelyn kustannuksen järkevä suhde kilpailutuksella saatavaan hyötyyn. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon sekä viranomaiselle kilpailutuksesta aiheutuva kustannus että tarjoajille tulevat kustannukset. Vaikka hankintayksiköt eivät pääsääntöisesti suorita tarjouksista korvausta, hankintayksiköt joutuvat tarjoajien asiakkaina maksamaan tarjouskilpailujen tarjoajille tulevat kustannukset osana palveluhankintojen hintoja. Tarjouskustannukset ovat toimittajien liiketoiminnan kuluja, jotka on katettava saatujen hankintasopimusten tuloilla.

Raskaiden tarjouskilpailujen järjestäminen johtaa myös kilpailutuksen tarkoituksen menettämiseen siten, että arvoltaan vähäisten hankintojen kilpailutuksiin ei saada tarjouksia. Myyjät arvioivat kilpailuihin osallistumista hankinnan arvon ja kilpailutuksen kustannusten perusteella. Suomen henkilöjunaliikennepalveluiden markkina ei ole ylipäätään houkutteleva Euroopan mittakaavassa. Tähän on syynä se, että raideleveytemme vuoksi emme ole osa eurooppalaista rautatiemarkkinaa, jossa palveluntuottajat voivat hyötyä Euroopassa yleisistä liiketoiminnan käytännöistä, jotka ovat palveluntuottajille tuttuja ja osa heidän menestystekijöitään. Toinen syy on Suomen valtionyhtiön määräävän markkina-aseman vaikutus erityisesti valtionyhtiön hintakilpailukykyyn.

On totta, että PSA:n kynnysarvo vastaa karkeasti pienimmän palveluhankinnan eli yhden junayhteyden laajuutta sekä kilometrien että sopimuksen arvon osalta. Käytännössä tämä merkitsee, että pysyvän henkilöjunaliikennepalvelun pienimmät mahdolliset hankinnat on PSA:ssa nähty tarkoituksenmukaisena vapauttaa pakollisesta kilpailuttamisesta, mutta ei muusta PSA:n sääntelystä. Tämä on perusteltua EU:n rautatiepolitiikan ja PSA:n muiden tavoitteiden toteutumiseksi.

Sekä hallitusohjelman että EU:n rautatiepolitiikan tarkoitus ja tavoite on avoimien rautatiemarkkinoiden luominen ja toimijoiden yhdenvertainen kohtelu. Myös pienten ja aloittavien yritysten tulee voida menestyä hankinnoissa. Kynnysarvo on merkittävä tekijä alentamaan markkinoille tulon kynnystä.

Hankintayksiköllä on päätävävalta hankinnan laajuudesta. Tämän päätävävallan puitteissa se voi itse päättää, haluaako se käydä kauppaa vain suurten tuottajien kanssa vai tehdä hankintoja sellaisissa erissä, joihin myös pienten ja aloittavien yritysten on mahdollista osallistua. Mahdollisuus tehdä suora hankinta on merkittävä työkalu tilanteessa, jossa hankintayksikkö haluaa luoda omaksi edukseen alalle vaihtoehtoisia tuottajia, joita on tulevaisuudessa mahdollista myös kilpailuttaa. Tämä tarkoittaa, että kokonaisuuden kannalta kynnysarvot ja suora hankinnan mahdollisuus toimivat pitkällä ajalla PSA:n ja kilpailuttamisen tavoitteiden sekä kuntien hyväksi tukien toimivien markkinoiden syntyä ja kasvua.

On myös aiheellista todeta, että PSA sisältää pakottavina menettelyt, joilla valvotaan sitä, että niin kilpailutetut kuin sallituin perustein tehdyt suora hankintasopimukset myös käytännössä täyttävät sääntelyn ehdot ja vaatimukset. Tämä tarkoittaa käytännössä, että suora hankintasopimusta ei voi tehdä kilpailuttamalla toteutuvasta markkinahintatasosta poikkeavaksi.

Suora hankintamahdollisuudessa ei siten ole kyse siitä, julkisia varoja voitaisiin käyttää väärin ja myyjän hyväksi sekä veronmaksajan vahingoksi. Suora hankinta merkitsee vain sitä, että hankintayksikkö saa päättää sopimuskumppanista kevyellä menettelyllä, periaatteessa laadullisten seikkojen perusteella mutta myös kumppanien kesken niin, että sopimuksen sisältö on neuvoteltavissa avoimesti ja osapuolten tarpeet ja mahdollisuudet hyvin yhteen sovittaen.

Alueellisen viranomaisen toimivallan määrittely 182 §

(Perustelu esityksen sivu 36.)

Pykälä ei tuo hallitusohjelman mukaista alueellista toimivaltaa alueellisille viranomaisille, vaan esityksen mukaisena se pitää ennallaan nykyisen tilanteen, jossa muualla kuin HSL-alueella alueellisen juna liikenteen toimivalta on valtiolla.

Pykälä 182 tulee muuttua esimerkiksi alla olevaan muotoon.

Palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja rautatieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia ovat liikenne- ja viestintävirasto valtakunnallisessa alueiden välisessä rautatieliikenteessä ja alueellisessa rautatieliikenteessä alueelliset viranomaiset. Muuta raideliikennettä koskeissa asioissa toimivaltaisia viranomaisia ovat 181 §:n 2 ja 3 momentissa mainitut kunnalliset ja seudulliset viranomaiset omalla toimivalta-alueellaan.

Seuraavat alueelliset viranomaiset ovat toimivalta-alueellaan palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja rautatieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia:

- 1) Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Keravan kaupunkien, Kirkkonummen, Sipoon, Siuntion ja Tuusulan kuntien sekä Vantaan kaupungin muodostamalla alueella.
- 2) Xxxx kaupunki/kunta Xxxx:n kaupungin, kunta A, kunta B ... ja kunta X muodostamalla alueella.

Jos toimivaltaiset viranomaiset toimivat 171 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkisen henkilöliikenteen alalla, niiden on suunniteltava palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina ja tavoiteltava kaikkien henkilökuljetusten yhteensovittamista. Suunnittelussa asiakkaiden liikkumistarpeisiin perustuvat markkinaehtoisesti syntyvät palvelut ja julkisesti hankitut palvelut on sovittava yhteen. Viranomaisten on liikkumispalveluita suunnitellessaan kuultava alueella toimivia henkilöliikennepalveluiden tarjoajia sekä toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten ja kuntien sekä valtakunnallisesta rautatieliikenteestä toimivaltaisena viranomaisena toimivan valtion kanssa.

Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus sisällyttää 179 §:n 3 momentin mukaisesti Liikenne- ja viestintävirastolta saamia tietoja liikenteen järjestämistä koskevan tarjouskilpailun tarjouspyyntöön. Tarjouspyynnöstä ei kuitenkaan saa käydä ilmi yksittäisen yrityksen liikesalaisuutta.

Alueellisen toimivaltaisen viranomaisen hankkima liikenne voi vähäisessä määrin ulottua sen varsinaisen toimivalta-alueen ulkopuolelle. Toisella rautatieliikenteen toimivaltaisella viranomaisella ei ole oikeutta estää viereisen alueen toimivaltaisen viranomaisen junaliikennepalvelun ulottumista alueelleen henkilökuljetusten tarkoituksenmukaisen palveluyhteyden toteuttamiseksi. Tällaisessa tapauksessa palvelu on suunniteltava palveluiden yhteensovittamisen periaatteella.

[pykälä päättyy]

Yllä olevassa muodossa 182 § tarkoittaa, että valtiolla on toimivalta ainoastaan valtakunnallisessa alueiden välisessä liikenteessä. Valtiolla ei ole toimivaltaa alueiden sisäisessä liikenteessä. Mikäli alueella järjestetään alueellinen junaliikenne, alue muodostaa sitä varten toimivaltaisen viranomaisen, tekee siitä ilmoituksen ministeriöön ja viranomaisen merkitään tähän lakiin 182 §:ään. Eli menettely on sama kuin tieliikenteen osalla.

Menettelyn perustana on kuntien lakiin perustuva itsehallinto omalla alueellaan. Kunnan toiminnasta ja taloudesta päättää kunta itse ja yhteisestä toiminnasta kunnat yhdessä. Valtion puuttuminen kuntien toimintaan on poikkeustapaus.

Edellä tässä lausunnossa ehdotetun pykälän viimeisessä momentissa tarkoitettu pakottava yhteistyö on verrattavissa siihen, mitä kuntien välisestä yhteistoiminnasta säädetään maankäytön yhteydessä. Hyvänä lähtökohtana on luonnollisesti esimerkiksi maakuntakaavan tasolla kuntien yhdessä sopima alueellisen junaliikenteen järjestelmä ja suunnitelma. Viimeinen momentti on kuitenkin tarpeellinen tilanteessa, jossa junayhteys ylittää maakuntarajan. Suomessa on käytännössä tilanne, jossa maakuntajako ja alueellisen junaliikenteen kannalta mielekäs aluejako eivät ole yhteneviä. Näin on esimerkiksi valtakunnan rajan ja rannikon läheisyydessä.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin virkamiehet ovat käyneet alueiden ja kuntien edustajien kanssa keskustelua siitä, että alueet eivät haluaisi alueellisen junaliikenteen toimivaltaa. Sen sijaan toimivalta olisi edelleenkin lakiesityksen 182 §:n mukaan valtiolla kuten nykytilanteessa. Keskustelussa tätä on perusteltu sillä, että alueet eivät kykenisi tai osaisi suunnitella ja hankkia junaliikenteen palveluita siten, kuin alueet nykyään hankkivat laajasti linja-autoliikenteen palveluita. Sen sijaan valtio (Traficom) olisi kykenevä ja pätevä päättämään ja hankkimaan alueille junaliikennepalvelut.

Traficomin esittämälle menettelylle ei ole perusteita. Ainoa junaliikennepalveluita kilpailuttamalla hankkinut viranomainen ei ole valtio vaan kuntayhtymä HSL. Valtio tai Traficom eivät ole suunnitelleet alueellista junaliikennettä mihinkään. Tampereella toimiva alueellinen junaliikenne on alueen itsensä suunnittelemaa ja jo tällä hetkellä osin myös alueen ostamaa. Useilla muilla seuduilla Suomessa kunnat tai maakunnat ovat suunnitelleet junaliikennettä maankäytön ja aluekehityksen yhteydessä.

Valtio tai Traficom ovat valtakunnallinen keskusvirasto, jolla ei kuulu olla osallisuutta Suomen kuntien ja maakuntien maankäytön ja liikenteen suunnitteluun. Valtiolla ei käytännössä ole myöskään mahdollista tai tarkoituksenmukaistakaan ryhtyä osalliseksi Suomen kuntien ja maakuntien maankäytön ja liikenteen suunnitteluun. Kunnat tuntevat itse paikalliset olosuhteensa paremmin kuin keskusvirasto pääkaupungissa.

Kunnallisen itsehallinnon mukaan Traficom ei voi olla osallinen kunnallisessa päätöksenteossa. Valtio (Traficom) ei myöskään voi tehdä kuntien junaliikenteestä päätöksiä, joilla se velvoittaisi kunnat maksamaan hankintoja, joita kunta ei itse ole päättänyt ja tehnyt.

Edellä sanottu johtaa siihen ja perustelee sen, että alueellisen junaliikenteen toimivalta voi olla ja sen on oltava vain alueellisten viranomaisten oikeus ja velvollisuus. Se on sitä osana kunnallista itsehallintoa ja siihen sisältyvää oikeutta ja velvollisuutta maankäytöstä.

On ymmärrettävää, että monille alueille ei synny eikä ole tarkoituksenmukaista perustaa erityistä junaliikenteen suunnittelun ja hankinnan osaamista. Mutta tämä ei poikkea siitä, mikä on tilanne velvollisuudessa vastata maankäytöstä. Kunnilla on oikeus ja mahdollisuus käyttää, muidenkin tehtävien tapaan, palveluhankintoja tehtäviensä hoitamiseen. Käytännössä esimerkiksi asemakaavoja laaditaan palveluhankintoina. Vastaavalla tavalla junaliikenteen palvelusuunnittelu ja palveluhankinnat voidaan tilata kelpoisuus- ja viranomaisvaatimukset täyttäviltä palveluntuottajilta. Menettely on rautatiealalla hyvin tuttu jo myös Traficomille, jonka toiminta turvallisuusviranomaisena perustuu ”ilmoitettujen laitosten” (NoBo, Notified Body) käyttöön sääntelyn edellyttämän vaatimustenmukaisuuden toteamisessa.

Ilmoitettujen laitosten, kuten siihen rekisteröityjen konsulttitoimistojen, käyttö on hankintayksikön kannalta etu. Tällainen suunnittelu- ja hankintapalveluiden tuottaja tekee samaa työtä jatkuvasti omalle asiakaskunnalleen. Näin palveluntuottajalla pysyy yllä osaaminen ja se myös kehittyy ajan ja olosuhteiden mukaan. Useat palveluntuottajat toimivat kansainvälisesti tai niillä on kansainväliset verkostot kuin myös kansainvälinen kokemus, jota keskitetylle valtionvirastolle ei sen toimenkuvan ja toimivallan perusteella edes voi syntyä.

Toimivallan myöntäminen 182 a §

(Perustelu esityksen sivu 16 sekä 36–37.)

Ehdotettu pykälä tulee poistaa kokonaisuudessaan.

Ehdotettu pykälä on tarpeeton. Alueilla ja kunnilla tulee olla halutessaan oikeus järjestää alueelleen junaliikennettä. Kunnallisen itsehallinnon puitteissa kunnilla on oikeus järjestää kuntien yhteistoiminta sopimallaan tavalla. Ei ole perustetta rajoittaa tätä oikeutta junaliikenteen järjestämisen tapauksessa. Eikä kunnan perustuslaillisen itsehallinnon rajoittamiseen liene normaalilla lailla oikeuttakaan.

Kunnat siis sopivat junaliikenteen järjestämisestä keskenään ja ilmoittavat siitä ministeriölle, joka merkitsee ilmoituksen mukaisen viranomaisen lakiin 182 §:ään.

Lakiehdotuksen 182 a § 1 momentti kuvaa sinänsä itsestään selvän menettelyn ilmoittaa toimivaltaiseksi viranomaiseksi ryhtymisestä. Momentti lienee kuitenkin tarpeeton, koska tällaista menettelyn kuvausta ei ole tarvittu voimassa olevassa laissa tieliikenteen toimivaltaisten viranomaisten määrittelyksi, eikä menettelykuvausta ole esitetty tieliikenteelle myöskään tässä lainmuutoksessa.

Toisessa momentissa esitetään toimivallan vaatimuksia toimivallan myöntämiselle. Ajatus vaatimuksista toimivallan ehtoina on viranomaistoiminnan periaatteiden vastainen. Viranomaisen tehtävät ovat velvollisuuksia, jotka hoidetaan laissa vaaditulla tavalla, ja kelpoisuusvaatimusten täyttäminen on itsestäänselvä viranomaisen velvollisuus.

Toisessa momentissa esitetyt vaatimukset ovat ensisijassa tehtäviä, jotka ovat toimivallan saaneen viranomaisen tehtäviä, kun se panee täytäntöön tehtäväänsä junaliikennepalvelun hankkijana. On epäloogista, että nämä viranomaistehtävät vaadittaisiin suoritetuiksi ennakolta ja näiden kunnalliseen itsehallintoon kuuluvien tehtävien tulosten kelpoisuus alistettaisiin valtiollisen tahon hyväksyttäväksi ennen kuin kunnalla tai kunnilla edes olisi toimivaltaa junaliikenteen järjestämiseen. Esityksessä siis menevät sekaisin toimivalta ja toimivallan toimeenpano.

Toisaalta, 2. momentin luettelemia aiheita on ollut välttämätöntä suunnitella suurpiirteisellä tasolla maankäytön suunnittelun yhteydessä osana liikennejärjestelmäsuunnittelua. Mutta junaliikenteen suunnittelu ja siihen perustuvan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön toteuttaminen on käytännössä mahdotonta, ellei kunnissa voida olla varmoja, että kunnat voivat myös toteuttaa suunnitellun junaliikenteen, ja että junaliikenne on kunnan tai kuntien hallinnassa samalla tavalla kuin junaliikenteen varaan rakennettu yhdyskuntarakenne.

Ehdotuksen 2 momentin sisältö on tarpeellisilta osin tässä lausunnossa esitetyn 182 §:n viimeisissä momenteissa, jotka ovat soveltuvien osin jo voimassa olevan lain 181 §:n viimeisinä momentteina tieliikennettä koskien.

Ehdotuksessa 182 a §:ää on perusteltu rautatieliikenteen infrastruktuurin erityispiirteillä, jotka poikkeavat tieliikenteestä. Perustelu on virheellinen. Toimivaltainen viranomaisena on liikennepalvelun tilaaja, ei junaliikenteen palvelun järjestävä operaattori. Operaattorin on täytettävä pätevyysvaatimukset ja suunniteltava ja varattava ratakapasiteetti. Rautatien infrastruktuurista on vastuussa Väylävirasto ja asemien rakentamisesta kunta yhdessä Väyläviraston kanssa. Aseman kaavoittamisesta on vastuussa kunta. Todettakoon, että kunta tai kunnan omistama yhtiö voi olla myös junaliikenteen operaattori, mutta se ei ole PSA:n tarkoittama toimivaltaisen viranomaisen tehtävä, vaan sisäinen liikenteenharjoittaja, josta säädetään erikseen.

Junakaluston hankinta ja saatavuus ovat Suomessa keskeinen ongelma venäläisen raideleveytemme vuoksi. Ehdotuksen 2. momentin kohdassa 3) esitetään, että kuntien tulisi varmistaa ennen toimivallan saamista, että tarvittavaan junakalustoon on syrjimätön pääsy. Perusteluissa viitataan KKV:n selvityksen kautta PSA:n artiklassa 5 a esitettyihin keinoihin sekä hallitusohjelman päätökseen valtion kalustoyhtiöstä.

Olisi kohtuutonta vaatia kunnilta päätöksiä hankkia tai rahoittaa junakalusto, ennen kuin toimivalta merkitään lakiin. On käytännössä mahdotonta tehdä rahoittajien tai kaluston myyjien kanssa tällaisia sopimuksia ehdollisina sille, että ministeriö päättää myöntää kunnille jälkikäteen toimivallan liikennepalvelun tilaamiseen.

Valtion kalustoyhtiö ei myöskään voi olla ratkaisu, josta olisivat vastuullisena toimivaltaa haluavat kunnat saadakseen toimivallan. Nykyisen ostoliikennesopimuksen käytössä olevan junakaluston omistuksen siirto valtion kalustoyhtiöön ei tuo kuntien käyttöön lisäkalustoa, jota uuteen alueelliseen junaliikenteeseen tarvitaan. Kaluston omistuksen siirto ratkaisee vain VR-Yhtymän mahdollisuuden osallistua kilpailutuksiin, joissa kalustona on aiemmin VR-Yhtymän omistuksessa ollut kalusto.

Pätevyysvaatimukset ja viranomaisen asiantuntijapalveluiden käyttömahdollisuus

Asiaan liittyen on tässä aiheellista ehkä todeta, että rautatieliikenteen järjestäminen ja harjoittaminen on EU:ssa vahvasti säänneltyä. Rautatiealalla toimiville yrityksille ja yhteisöille on kelpoisuusvaatimukset. Ne takaavat turvallisuuden ja hyvien käytäntöjen mukaisen rautateiden toiminnan sekä asiallisen yhteiskunnan resurssien käytön.

Olisi ehkä aiheellista varmistaa myös se, että sikäli, kun viranomaistoiminnan kelpoisuusvaatimuksia ei ole kansallisen sääntelyn puitteissa asetettu rautatieliikenteeseen liittyen, ja erityisesti liikennejärjestelmäsuunnittelun ja julkisen sektorin asiantuntijatehtävien osalta, vaatimusten asettaminen olisi mahdollisesti tarpeen.

Rautatie- ja raideliikenteen suunnittelu kuin myös toteutukseen liittyvät hankinnat ovat erittäin pitkävaikutteisia ja usein arvoltaan suuria. Lisäksi ne ovat kerrannaisvaikutuksiltaan yhdyskuntarakenteeseen ja alueiden elinvoimaisuuteen erittäin merkittäviä. Sen vuoksi näissä tehtävissä tulisi aina olla lainvoimaisena edellytyksenä pakollinen, säädöksessä ja ohjeessa määrätty alan koulutus ja osoitettu työkokemus ennen vastuullisimpiin tehtäviin pääsyä.

Antero Alku

DI

Toimitusjohtaja

Suomen Lähijunat Oy

Alku Antero
Suomen Lähijunat Oy