

Asia: VN/14164/2024

## Asemanhaltijan tehtävien järjestäminen Suomessa

### Lausuntopyynnön kysymykset

#### 1. Haluatteko esittää yleisiä huomioita arviomuistiolounnoksesta?

Väylävirasto pitää tärkeänä, että matkustajapalveluihin ja niiden järjestämiseen liittyviä vastuunjakoja tarkastellaan etenkin monitoimijaympäristöön siirtymistä silmällä pitäen.

Aihepiiriin liittyy EU-lainsäädännön mukaisesti kolme keskeistä palveluja potentiaalisesti tarjoavaa tahoa: rautatieyritykset (liikennöitsijät), asemanhaltijat ja rataverkon haltijat.

Kuten arviomuistiosta käy ilmi, monitoimijaympäristö on jo nyt todellisuutta asemien omistuksen ja hallinnan osalta. Rautatieyritysten osalta monitoimijaympäristö lienee näköpiirissä. Myös matkustajaliikenteeseen käytettävän rataverkon haltijuus voi tulevaisuudessa joissain tilanteissa olla osiltaan muulla kuin suoraan valtiolla.

Asemahaltijan tehtävien järjestämisen tulevaisuuden kannalta lienee jatkotyössä tarpeellista tarkastella myös tilannetta, jossa kaikki kolme toimijaryhmää ovat enemmän tai vähemmän hajautuneita. Sellaiseen tilanteeseen soveltuva ratkaisu toiminee myös osittain hajautumattomassa tilanteessa.

#### a) Säännöt oikeudesta kuljetukseen

-

#### b) Avunanto rautatieasemilla ja junissa sekä avunannon edellytykset

Väyläviraston käsityksen mukaan rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan tämänhetkinen työnjako perustuu nimenomaan EU-lainsäädäntöön ja sitä tarkentaviin normeihin eikä yksinomaan kahdenväliseen sopimukseen. Sopimuksella on normiston mukaisesti vain täsmennetty käytännön ratkaisuja osapuolten välillä.

PRM YTE 4.4.3: ”Rataverkon haltija tai asemanhaltija ja rautatieyrittäjä sopivat junaan pääsyä helpottavien laitteiden tarjoamisesta ja hallinnasta sekä avun ja vaihtoehtoisen kuljetuksen tarjoamisesta asetuksen (EU) 2021/782 mukaisesti ja vahvistavat, mikä osapuoli vastaa junaan pääsyä helpottavien laitteiden käytöstä ja vaihtoehtoisesta kuljetuksesta.”

Kuten lainatusta tekstistä ilmenee rautatieyrittäjät sopivat mainittuja sopimuksia asemahaltijoiden tai rataverkon haltijoiden kanssa. Väylävirasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että asetuksen (EU) 2021/782 mukaan sen enempää rataverkon haltijalla kuin asemahaltijallakaan ei ole velvollisuutta järjestää vaihtoehtoisia kuljetuksia, vaan tuo velvollisuus on joko rautatieyrittäjällä, matkanjärjestäjällä tai lipunmyyjällä (ks. asetuksen artikkelit 20(3) ja 22(2)).

Yleisesti ottaen EU:n rautatiesäätely edellyttää, että rataverkon hallinnointi ja rautatieliikenteen harjoittaminen on eriytetty toisistaan. Väylävirasto rataverkon haltijana ei myöskään vastaa kuljetussopimusten tekemisestä yksittäisten matkustajien kanssa, vaan tämä velvollisuus on rautatiekuljetuslain (1119/2000) mukaan rautatieyrittäjällä.

Lisäksi Väylävirasto tuo esille seuraavia huomioita eräisiin avustuspalveluita koskeviin seikkoihin:

Avustamispiste/kohtaamispaikka on useimmissa tapauksissa alun perinkin sijoitettu ulkotiloihin, jotta ne ovat saattoliikenteen näkökulmasta helposti saavutettavissa eikä asiakkaalle jää pitkää matkaa siirtyä esimerkiksi taksista avustamispisteelle. Vanhat asemarakennukset ovat myös harvoin esteettömiä, joten jo tästäkin syystä avustamispisteitä ei voitu sijoittaa rakennusten sisälle, vaikka asiakasnäkökulmasta mukavin paikka odottamiseen saattaisi olla sisätiloissa.

Lähtökohtaisesti tavoite on, että asemien ja junien järjestelyt mahdollistavat asiakkaille itsenäisen liikkumisen junaan, junassa ja junasta. Tähän tähtäävät asemilla ja junassa olevat eri palvelut ja informaatiot.

Kriittisin avustettava avustamispalvelua käyttävä asiakasryhmä ovat pyörätuolilla liikkuvat. Pyörätuolia käyttävä matkustaja voi tyypillisesti liikkua omaehtoisesti asemalla, nousta junaan ja poistua sieltä itsenäisesti, kunhan on varmistanut aseman esteettömän kulkureitin ja asemalla olevassa junassa on tarvittavat palvelut. Itsenäinen pyörätuolimatkustaminen onnistuu valtaosassa kalustoa ja asemia. Haasteena esteettömässä matkustamisessa pyörätuolimatkustajan näkökulmasta ovat asemat, jotka eivät ole korotettuja ja jota liikennöidään kalustolla, joka ei ole matalalattiaista tai kalusto ei ole varusteltu rampeilla (esimerkiksi vanha Sm-kalusto). Tällaisten asema- ja kalustoriippuvaisten tilanteiden kannalta on olennaista tarjota potentiaaliselle matkustajalle informaatiota etukäteen.

Tällä hetkellä VR:n henkilökunta ei toteuta asemien avustamispalvelua, vaan yhtiö ostaa palvelun vartiointiliikkeeltä (vast), jonka henkilökuntaa on koulutettu kohtaamaan vammaisen asiakas ja tietämään käytössä olevan toteutettavan toimintamallin normaali- ja poikkeustilanteissa.

Asiakkaan kannalta olennaista on, että hän lippua ostaessa tai matkan tietoja etsiessä saa tietoa helposti avustamispalvelun asemista ja pystyy tekemään mahdollisen palvelun oston sujuvasti. Monitoimijaympäristössä tämä luonnollisesti vaatii huomiota rakennettaessa lipunmyyntikanavia matkaketjuille.

**c) Tiedot lähimmistä asemista, joilta on saatavissa avustamispalvelua**

-

**d) Liikkumisvälineiden, apuvälineiden ja avustavien koirien korvaaminen**

-

**e) Henkilöstön koulutus**

-

**f) Matkustajien henkilökohtainen turvallisuus**

-

**g) Valitusten käsittelymenettelyt**

-

**h) Palvelujen laatuvaatimukset**

-

**i) Matkustajien oikeuksista tiedottaminen**

-

**j) Sopimus junaan pääsyä helpottavien laitteiden tarjoamisesta ja hallinnasta sekä avun ja vaihtoehtoisten kuljetusten tarjoamisesta**

Liikennevirasto (Väyläviraston edeltäjä) rataverkon haltijana ja VR-Yhtymä rautatieyrityksenä solmivat vuonna 2010 Sopimuksen matkustajavaunuun tai -junayksikköön nousua helpottavan laitteen käytöstä sekä tiedottamisesta ja avunpyyntöjen vastaanottamisesta rautatieasemilla. Sopimus on silloin voimassa olleen Esteettömyys rautatiejärjestelmässä -määräyksen kohdan 3.21.1. c-kohdassa tarkoitettu sopimus.

Sopimuksen mukaiset laitteet viittaavat kalustossa oleviin laitteisiin, eli VR sitoutui hankkimaan kalustoa, joissa on huomioitu esteettömyys.

Kun laitteiden käyttö, kunnossapito ja valvonta toteutuu parhaiten sen ollessa joko kiinteänä osana rautatieyritysten kalustoa tai kuljetetaan kaluston kyydissä, niin asemilla ei lähtökohtaisesti katsota olevan tarvetta mainituille laitteille eikä niin ollen niistä tai niiden käytöstä ole tarvetta sopia asemanhaltijoiden kanssa.

Vaihtoehtoisten kuljetusten tarjoamisen osalta rautatieyrityksillä on velvollisuuden lisäksi myös tosiasialliset mahdollisuudet järjestää asiakkailleen näitä palveluita. Asemanhaltijoilla ei ole tietoa rautatieyritysten asiakkaista eikä välttämättä rautatieyrityksen mahdollisista palvelutasopoikkeamista.

**k) Avun tarjoaminen laitteiden huollon aikana**

-

**l) Kirjalliset toimintaohjeet ja käytösäännöt**

-

**m) Kuulemismenettely asemien rakentamisessa**

-

**n) Liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljetusta ja avustamista koskevien tietojen käsittely**

-

**o) Asemalla tapahtuva tiedottaminen**

-

**p) Rautatieasemien esteettömyyttä koskevat tiedot ja tiedon päivittäminen**

-

**q) Asemanhaltijan mahdolliset uudet tehtävät:**

- Matkustajien oikeuksia koskevat velvoitteet, joita on ehdotettu laajennettaviksi multimodaalisiin matkustajaliikennekeskuksiin (yllä kohdat a, b, e, h ja i, kommentit voi esittää myös nykyisten velvoitteiden kommentoinnin yhteydessä)
- Kokonaan uudet asemanhaltijalle mahdollisesti osoitettavat velvoitteet (matkustajien kanssa käytettävät viestintävälineet, keskitetyt yhteyspisteet multimodaaleissa matkustajaliikennekeskuksissa, asemien minimivaihtoajan määrittely)

-

**3. Arviomuistiolounnoksen yhteenvedossa on esitetty neljä karkeaa etenemisvaihtoehtoa. Mikä muistiossa tarkemmin kuvatuista alustavista etenemisvaihtoehdoista olisi mielestänne toimivin?**

- 1. Asema-alueiden omistusta tai asemien sopimus pohjaista hallinnointia keskitetään ja nämä toimijat määritetään lainsäädännössä asemanhaltijoiksi koko Suomessa tai tietyillä asemilla.**
- 2. Asema-alueiden omistajat määritetään asemanhaltijoiksi lainsäädännössä.**
- 3. Asemanhaltijaa ei määritetä lainsäädännössä, mutta asemanhaltijan lakisääteiset tehtävät osoitetaan tarvittaessa lainsäädännössä tehtäväperusteisesti tietyille toimijoille.**
- 4. Asemanhaltijaa ei määritetä lainsäädännössä eikä asemanhaltijan tehtäviä erikseen osoiteta toimijoille, vaan asemanhaltijan EU-asetuksen mukaisten tehtävien hoitamiseen puututaan tarvittaessa tapauskohtaisesti valvonnan keinoin.**

-

**4. Mikä on näkemyksenne etenemistavasta 1? Millaisia vaikutuksia tällä etenemistavalla olisi?**

Asema-alueiden rajauksen määrittely on hankalaa, ja rajauksen sisään mahtuu useilla asemilla yksityisiä tahoja, joilla ei ole mitään tekemistä matkustajaliikenteen kanssa.

Asemien omistuksen tai hallinnoinnin keskittäminen yksistään asemanhaltijuuden selkeyden vuoksi olisi kaavamutoksineen ja lunastustoimituksineen äärimmäisen työläs ja kallis ratkaisu. Se olisi myös hyvin kyseenalaista nykyomistajien omaisuudensuojan kannalta.

Mikäli keskittämiseen ryhdyttäisiin, tulisi asemarakennusten omistajaksi ja päävastuulliseksi asemanhaltijaksi osoittaa erillinen erityistehtävayhtiö, jonka rahoitus pitäisi järjestää kestäväälle pohjalle.

**5. Mikä on näkemyksenne etenemistavasta 2? Millaisia vaikutuksia tällä etenemistavalla olisi?**

Normitasolla määrätty vastuunjako hyvin erilaisten ja ajan myötä vaihtuvien omistus- ja hallintatilanteiden kirjossa voi olla varsin haastavaa.

Asema-alueiden rajauksen määrittely on hankalaa, ja rajauksen sisään mahtuu useilla asemilla yksityisiä tahoja, joilla ei ole mitään tekemistä matkustajaliikenteen kanssa.

**6. Mikä on näkemyksenne etenemistavasta 3? Millaisia vaikutuksia tällä etenemistavalla olisi?**

Pelkkä tehtävien osoittaminen ei riittäisi, sillä lisäksi pitäisi osoittaa menettelyt, joilla tehtävävastuussa oleva taho voi toimia muiden omistamalla alueilla tai huonetiloissa, jotka ovat välttämättömiä tehtävän toteuttamiseksi. Menettelyiden tulisi ottaa huomioon myös ne tilanteet, joissa omistaja ei vapaaehtoisesti luovuta aluettaan tai tiloja käyttöön taikka vaatii käytöstä kohtuuttoman suurta korvausta.

#### **7. Mikä on näkemyksenne etenemistavasta 4? Millaisia vaikutuksia tällä etenemistavalla olisi?**

Esitetyistä etenemistavoista Väyläviraston mielestä etenemistapa 4 on toteuttamiskelpoisiin. Mikäli joidenkin yksittäisten tehtävien hoidossa yhdellä tai useammalla asemalla havaitaan valvonnassa tai asiakaspalautteen kautta toistuvia rakenteellisia ongelmia, voidaan näiden tehtävien osalta näillä tai kaikilla asemilla harkita etenemistapaa 3.

#### **8. Puuttuuko arviomuistioluonnoksesta näkemyksenne mukaan jokin etenemisvaihtoehto? Miten arvioitte sen vaikutuksia verrattuna arviomuistiossa esitettyihin etenemisvaihtoehtoihin?**

Asemien omistus ja haltijuus on jo hajautunut. Koska henkilöliikennettä harjoittavien rautatieyritysten kenttä hajautunee lähitulevaisuudessa ja rataverkkojenkin osalta hajautuminen on mahdollista, lienee asemilla tarjottavien matkustajapalvelutehtävien osoittamisessa syytä tarkastella mallia, jossa tehtävien käytännön järjestelyjä varten on perustettu yksi tai useampia erityistehtävayhtiöitä. Yhtiöiden rahoitus voisi perustua esimerkiksi edellä mainittujen kolmen hajautuneen ryhmän keskinäisiin maksuosuuksiin.

#### **9. Haluatteko täydentää tai korjata arviomuistioluonnoksessa asemanhaltijan lakisääteisten tehtävien valvonnan nykytilasta tai muutostarpeista esitettyä?**

-

#### **10. Onko teillä muita kommentteja, jotka toivotte huomioitavan muistiossa kuvattujen asemanhaltijan lakisääteisten tehtävien järjestämisessä?**

Koska asemilla ei nykytilanteessa eikä nähtävissä olevassa tulevaisuudessakaan ole minkään asemanhaltijatahon henkilökuntaa avustamassa matkustajia, on rautatieyritysten rooli matkustajiensa avustamisessa täysin keskeinen. Rautatieyritysten junissa on jo nykyään henkilökuntaa, joka saumattomassa yhteistyössä alihankkijoidensa tai jopa yhteisen alihankkijan koulutetun paikallisen henkilökunnan kanssa pystyy tarjoamaan matkustajilleen parhaiten toimivat matka-ketjun avustamispalvelut yhden luukun periaatteella.

Rautatieyritysten rooli pääasiallisena avustamispalvelujen tarjoajana toimii myös mahdollisessa monitoimijaympäristössä joko osamatkojen erillismyynnin tai ristiinmyyntisopimusten kautta. Tällä tavoin myös matkaa ostettaessa tarjottava avustamispalveluja koskeva informaatio on luotettavimmin saatavilla ajantasaisena ja kattavana.

Rautatieyritysten keskeinen rooli matkustajapalveluiden, mukaan lukien avustamispalveluiden, kannalta tulee yksiselitteisesti ilmi muun muassa matkustajavastuusetuksen artikloissa 20(3) ja 22(2).

Yhden tai useamman alue- tai tehtäväperustaisen asemanhaltijan lisääminen avustuspalvelukokonaisuuteen kohottaa riskiä vastuun hajautumisesta ja tiedonkulun ketjujen hajoamisesta.

Valtion rataverkon haltijana Väyläviraston mahdollista rinnakkaista roolia asemanhaltijuuden tai sen osan kannalta tarkastellessa on syytä ottaa huomioon seuraavat seikat:

Väylävirasto infranhaltijana omistaa raiteiden lisäksi valtaosan matkustajalaitureista, mutta henkilöliikenteen liikennepaikkojen mahdollisia matkustajapalvelutiloja sisältäviä asemarakennuksia virastolla on enää vain 12, nekin lähinnä niissä vielä sijaitsevien teknisten laitetilojen vuoksi. Kahdestatoista asemarakennuksesta yli puolet sijaitsee pääkaupunkiseudun lähiliikenneasemilla ja ovat lähinnä alikulkukäytävän yhteydessä. Lopuista viidestä vain yhdessä on käytössä oleva odotustila.

Myöskään asema-alueiden maanomistus ei laiturialueita lukuun ottamatta pääsääntöisesti ole enää yksin Väylävirastolla. Näin ollen muistiossa esiin tuotu ajatus asemien hallinnoinnin keskittämisestä Väylä-virastolle tarkoittaisi merkittävää muutosta jo 1980-luvulla aloitettuun linjaan, jonka mukaan virastot ja valtio ylipäätäänkin luopuvat tehtäviensä kannalta tarpeettomasta kiinteästä omaisuudesta.

Todettakoon lisäksi, että Väylävirasto tai sen rataverkon haltijoina toimineet edeltäjävirastot eivät EU-lainsäädännön voimassa ollessa missään vaiheessa toimineet asemanhaltijoina, eikä niillä ole missään vaiheessa ollut asemilla myöskään omaa henkilökuntaa.

Huomionarvoista on tämän ohella se, etteivät matkustaja-asemat edes kuulu rautatieinfrastruktuuriin EU:n ns. rautatiemarkkinadirektiivin liitteen 1 mukaan. Sen sijaan matkustaja-asemat ovat direktiivin liitteen 2 mukaan ns. palvelupaikkoja, joita voi ja usein ylläpitääkin täysin muu taho kuin rataverkon haltija. Esimerkiksi VR-Yhtymä luokittelee matkustaja-asemat palvelupaikoiksi.

Castrén Antti  
Väylävirasto