

Asia: VN/14164/2024

Asemanhaltijan tehtävien järjestäminen Suomessa

Lausuntopyynnön kysymykset

1. Haluatteko esittää yleisiä huomioita arviomuistioluonnoksesta?

-

a) Säännöt oikeudesta kuljetukseen

Arvioimuisitioluonnoksessa todetaan, että asemanhaltijoiden tulisi jatkossa huolehtia sääntöjen laatimisesta ainakin omalle vastuulleen kuuluvien relevanttien palvelujen ja niihin liittyvien yhteisten käytäntöjen osalta ja huolehtia niiden julkistamisesta ja että tämän voisi ajatella ulottuvan myös tilanteeseen, jossa tietyille toimijalle erikseen osoitettaisiin lainsäädännössä sääntöjen sisällön kannalta relevantteja asemanhaltijan tehtäviä. Traficom:n näkemyksen mukaan kohdassa pitäisi huomioida myös se, että erityisesti tilanteissa, joissa tehtävät jakautuvat samalla asemalla usean toimijan kesken, pitäisi varmistaa sääntöjen yhteneväisyys ja niiden löytyminen yhdestä paikasta.

b) Avunanto rautatieasemilla ja junissa sekä avunannon edellytykset

Muistiossa todetaan että, jos asetuksen avustamisvelvoitteita tulkitaan niin, että muuta kuin laiturilla tapahtuvaa junaan nousussa ja siitä poistumisessa avustamista on tarpeen järjestää ainoastaan sellaisilla asemilla, joilla on henkilöstöä, nykyisen laajuisen asemien avustamispalvelun järjestämiseen ei enää asetuksen perusteella olisi lakisääteistä velvoitetta. Jos muistiossa esitetty tulkinta pitää paikkansa, on vaarana, että avustamispalvelua ei asemilla välttämättä Suomessa enää saisi.

Traficom kuitenkin kiinnittää huomiota asetuksen 23 artiklan g kohtaan, jossa todetaan, että jos junassa tai asemalla ei ole saattamista varten koulutettua henkilöstöä, asemanhaltijoiden tai rautatieyritysten on kaikin kohtuullisin keinoin pyrittävä mahdollistamaan se, että vammaiset henkilöt tai liikuntarajoitteiset henkilöt voivat matkustaa rautateitse. Tämän asetuksen kohdan tulkinnasta vastaa viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuin.

Traficom kiinnittää huomiota sivun 39 toteamukseen siitä, että rautatieyritysten lakisääteistä vastuuta avustamispalveluista ei välttämättä kansallisesti voida lisätä, koska avustamisvelvoitteiden taustalla on EU-asetus, jota voidaan kansallisesti vain täsmentää. Traficomille jää epäselväksi mitä tällä on tarkoitettu. Viitataan tällä siihen, että kansallisesti ei voitaisi säätää rautatievastuuasetuksen säännöksistä poikkeavia tiukempia vaatimuksia toimijoille.

Ruotsin malli avustuspalveluiden järjestämiseksi vaikuttaa toimivalta, mutta Traficomien lakisääteisten rautatievastuuasetukseen liittyvien velvoitteiden näkökulmasta tällaisen mallin valvonta ei muistion mukaan kuitenkaan vaikuttaisi perustuvan EU:n rautatievastuuasetukseen. Jos Ruotsin malli ei perustu EU:n rautatievastuuasetuksen velvoitteisiin, olisi tällaisen mallin käyttöönotto poliittinen ratkaisu. Tällaisen mallin käyttöönotto edellyttäisi muistiossakin todetulla tavalla yhteiskunnallista keskustelua siitä, halutaanko Suomessa tulevaisuudessa tarjota kaikilla tai erikseen valituilla asemilla apua vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille esimerkiksi Ruotsin mallin mukaisesti. Tässä yhteydessä tulisi lisäksi käydä keskustelu asemanhaltijoiden mahdollisesta ansaintalogiikasta mm. avustamispalvelun rahoittamiseksi.

c) Tiedot lähimmistä asemista, joilta on saatavissa avustamispalvelua

-

d) Liikkumisvälineiden, apuvälineiden ja avustavien koirien korvaaminen

-

e) Henkilöstön koulutus

-

f) Matkustajien henkilökohtainen turvallisuus

Kuten muistiossa on todettu asemahaltijan tehtäviä matkustajien turvallisuuteen liittyvissä asioissa ei ole yksityiskohtaisemmin määritelty ja vastuu tehtävästä on ainakin lämpimien odotustilojen osalta epäselvä. Myös viranomaisrooleja matkustajien henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä voi olla tarvetta täsmentää. Näin ollen matkustajien henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä ja vastuita voisi olla hyvä tulevaisuudessa tarkastella kokonaisuutena.

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

-

k) Avun tarjoaminen laitteiden huollon aikana

-

l) Kirjalliset toimintaohjeet ja käyttö säännöt

Lausunnossa todetaan, että asemanhaltijoiden tulisi jatkossa huolehtia käyttö sääntöjen ja toimintaohjeiden laatimisesta ainakin omalle vastuulle kuuluvien relevanttien palvelujen ja niihin liittyvien yhteisten käytäntöjen osalta ja huolehtia niiden julkistamisesta ja että tämän voisi ajatella ulottuvan myös tilanteeseen, jossa tietyille toimijalle erikseen osoitettaisiin lainsäädännössä sääntöjen sisällön kannalta relevantteja asemanhaltijan tehtäviä. Traficom:n näkemyksen mukaan kohdassa pitäisi huomioida myös se, että erityisesti tilanteissa, joissa tehtävät jakautuvat samalla asemalla usean toimijan kesken, pitäisi varmistaa sääntöjen yhteneväisyys ja niiden löytyminen yhdestä paikasta.

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

Arviomuistiossa on jätetty varsin avoimeksi se, kenen vastuulle tietojen päivittäminen esim. LIPA-lain 154a § mukaiseen ERSAD-tietokanteen kuuluisi. Traficom toteaa, että kyseisen vastuutahon määrittely tulevaisuudessa on tärkeää. Helpointa olisi, jos tiedon päivittäminen olisi määritelty yhdelle toimijalle kullakin asemalla.

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)**

Traficom muistuttaa uusien tehtävien osalta, että erityisesti yhteentoimivuuden tekniset eritelvät nähdään komissiossa usein teknisinä vaatimuksina, joiden osalta asetuksen julkaisemisen ja voimaantulon välillä oleva aika on varsin lyhyt. Erityisesti, silloin jos asemanhaltijan määrittely

jätetään kyseisessä tilanteessa määriteltäväksi, sitä ei välttämättä ehditä ratkaista ennen asetuksen voimaantuloa. Tilanne on erityisen haasteellinen, jos ratkaisu edellyttää muutoksia sääntelyyn.

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.**

Traficom kannattaa asemanhaltijanvastuiden selkeämpää vastuuttamista. Traficom:n näkemys on, että vaihtoehdot 1-3 voisivat olla jatkoselvittelyn kohteena. Traficom ei näe vaihtoehtoa 4 kannatettavana ratkaisuna, koska siinä ei esitetä riittävän selkeää muutosta ongelmalliseksi koettuun nykytilanteeseen.

Jatkoselvityksessä kaikkien vaihtoehtojen osalta pitäisi huomioida erityisesti nyt puutteellisesti hoidettujen tehtävien vastuuttaminen ja vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden mahdollisuudet matkustaa. Lisäksi huomioon pitäisi ottaa yllä tehtäväkohtaisesti esiin nostetut kysymykset esim. uusien tehtävien määrittelyn aikataulusta ja ohjeistuksen ja menettelyjen löytymisestä yhdestä paikasta.

Arviomuistion pohjalta on vaikeaa täsmällisemmin arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia. Kunkin ratkaisujen vaikutukset toimijoille, viranomaisille ja matkustajille riippuvat vahvasti myös niiden sisällä tehtävistä ratkaisuksista, jotka on vielä jätetty auki.

Vaihtoehdot 1 ja 2 antaisivat asemanhaltijan vastuun selkeästi yhdelle taholle, jolloin mm. uusien tehtävien vastuuttaminen olisi helppoa ja menettelyjen ja ohjeiden yhteneväisyys samalla asemalla olisi varmempaa. Lisäksi ohjeistus matkustajille löytyisi varmemmin yhdestä paikasta. Samalla Traficom kuitenkin toteaa, että arviomuistio esittää myös ensimmäisessä vaihtoehdossa mahdollisuutta jakaa asemanhaltijan tehtäviä usean toimijan kesken, tarkastelematta tätä vaihtoehtoa kuitenkaan tarkemmin. Lisäksi erityisesti toisen vaihtoehdon osalta ratkaistavaksi tulisi erityisesti mahdolliseen sopimiseen liittyvät taloudelliset kysymykset sekä nk. sopimisen vetovastuu. Sopimukseen perustuvassa vaihtoehdossa vaikutuksia voi myös olla vaikea arvioida ennen kuin sopimusten sisältö ja kattavuus on tiedossa.

Vaihtoehto 3 ehdottaa, että mitään yhtä tai useampaa tahoa ei määriteltäisi asemanhaltijaksi, vaan tehtävät valtuutettaisiin eri toimijoille. Tämä todennäköisesti ratkaisisi yhden tai useamman tahon nimeämiseen liittyviä arviomuistiossa esitettyjä haasteita. Useiden arviomuistiossa esitettyjen tehtävien tarkentaminen lainsäädännössä on joka tapauksessa tarpeen. Toisaalta tämä lähestymistapa ei poista tarvetta sopia asioista eikä tee asemanhaltijalle määrättyjen tehtävien hallinnasta säädösten yksinkertaista. Haasteena olisi myös uusien tehtävien valtuuttamisen aikataulu ja erityisesti samaa asemaa koskevien toimintatapojen ja ohjeistuksen yhteneväisyyden varmistaminen. Kaikki vaihtoehdot, joissa samalla asemalla on useita toimijoita edellyttävät myös toimivaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Kaikkien vaihtoehtojen vaikutukset riippuvat vahvasti myös siitä, annetaanko asemanhaltijan vastuut ja tehtävät sellaiselle taholle, joka tuntee rautatiejärjestelmän toimintakentän ja sääntelyn ennestään, vai sellaiselle taholle, jolle rautatiemaailma on uusi. Uusien tehtävien omaksuminen voi vaatia toimijoilta paljon resursseja ja erityisesti jos uusia toimijoita olisi paljon, vaatisi se myös viranomaisille uusia resursseja tehtävien hoitamiseen.

Traficom kannattaa asian edelleen selvittämistä ja tarkempaa vaikutustenarviointia huomioiden erikseen eri vaihtoehtojen vaikutukset matkustajien palveluiden saatavuuteen, viranomaistoimintaan sekä kiinteistön ja maa-alueen omistajan mahdolliseen roolin ja tehtävien muuttumiseen. Lisäksi Traficom suosittelee, että tarkemmassa selvityksessä esitettäisiin nyt arviomuistiossa esitetyn Ruotsin mallin lisäksi Keski-Euroopan maissa tehtyjä ratkaisuja.

Asemanhaltijan roolista vastaavan tahon tai tahojen perusteellinen selkeyttäminen mahdollistaa myös Traficomille valvovana viranomaisena valvonnan kohdentamisen oikeaan tahoon.

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

-

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

-

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

-

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

-

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

-

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

Asemanhaltijalle kuuluvien tehtävien valvontavastuu on jaettu liikenne- ja viestintäviraston ja kuluttaja-asiamiehen kesken. Vastuunjako ei nykyisin ole täysin selkeä. Riippumatta siitä, mitä ratkaisua asemanhaltijoiden tehtävien hoitamiseksi aletaan jatkoselvittää, myös viranomaisten toimivaltaa on tarpeen selkeyttää samassa yhteydessä.

Muistiossa kuvatun rautatiealan sääntelyelimen roolin osalta Traficom toteaa, että matkustaja-asemien määrittely eroaa toisistaan markkinasääntelyssä ja matkustajanoikeussääntelyssä. Matkustajaoikeusasetuksen mukaan "asema" tarkoittaa "rautatiellä olevaa paikkaa, josta rautateiden matkustajaliikennepalvelu voi alkaa, jossa se voi pysähtyä tai jonne se voi päättyä". Rautatiemarkkinasääntelyssä on puolestaan oikeuskäytännön kautta katsottu, että esimerkiksi matkustajalaiturit ja kulkutiet niihin kuuluvat infrastruktuuriin eivätkä ole rautatiemarkkinadirektiivin liitteen II alakohdan 2a tarkoitettuja palvelupaikkoja eli matkustaja-asemia. Toisaalta myös komissio on telemaattisia sovelluksia koskevan YTE:n luonnoksessa tulkinut, että asemanhaltijat ovat palvelupaikan ylläpitäjiä, joten erityisesti jos asemanhaltijan tehtävien vastuita Suomessa eriytetään eri tahoille pitää tämän eron merkitystä asemanhaltijan vastuiden määrittelyssä mahdollisesti vielä selvittää.

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

Traficom toteaa, että EU-sääntelyn näkökulmasta asemanhaltija on EU-sääntelyssä säädetty toimija, jonka tehtävänä on toimia asemilla rautatieliikenteen toimijana samalla tavalla kuin rautatieyrittäjä ja rataverkonhaltija. Raideliikenne on yleisesti yksityisen tahon järjestämää palvelua. Traficom pitää erittäin epätodennäköisenä, että asemanhaltijalle EU-sääntelyssä vastuutettuja tehtäviä pitäisi pitää julkisina hallintotehtävinä.

PRM YTE:n soveltamisalan mukaan YTE:ää sovelletaan julkisiin alueisiin kaikilla matkustajaliikenteelle tarkoitetuilla rautatieasemilla, joita hallinnoi rautatieyrittäjä, rataverkon haltija tai aseman haltija. Tämä tarkoittaa neuvonnan järjestämistä, lipun ostamista ja tarvittaessa leimaamista sekä mahdollisuutta odottaa junaa. Koska asemanhaltijaa ei ole Suomessa määritelty. Traficom on Infrastruktuuriosajärjestelmän käyttöönottolupia myönnettäessä tulkinut tätä niin, että PRM YTE:ä on noudatettava tiloissa, jotka on tarkoitettu rautatietoimintaan, eli neuvonnan järjestämiseen, lipun ostamiseen ja tarvittaessa leimaamiseen sekä mahdollisuuteen odottaa junaa. Tähän kuuluu myös mm. esteettömien kulkureittien järjestäminen näiden välillä ja esim. laitureille. Asematoimintoja järjestetään yhä useammin tiloissa, jotka on tarkoitettu myös johonkin muuhun käyttöön ja asemien rakennuttajana onkin nykyään joskus jokin muu taho kuin Väylävirasto. PRM YTE:n noudattaminen silloin kuin aseman rakennuttajana on joku muu kuin Väylävirasto on varmistettava myös tulevaisuudessa.

Tyynilä Une