

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 19/2012 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 16 päivänä lokakuuta 2012 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain muuttamisesta (HE 132/2012 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Pennanen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lakimies Anne Seppänen, Liikenteen turvallisuusvirasto TraFi
- opetusneuvos Olli Hautakoski, Opetushallitus

- rehtori Timo Olli ja koulutussuunnittelija Hannu Jalonen, Kouvolan seudun ammattiopisto
- toimitusjohtaja Kimmo Rahkamo, Proxion Train Oy
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Nina Routti-Hietala, VR-yhtymä
- koulutuspäällikkö Timo Kuntsi, VR Koulutuskeskus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Onnettomuustutkintakeskus
- Museorautatieliitto
- Rautatievirkamiesliitto
- Suomen Satamaliitto
- Veturimiesten liitto.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annettua lakia. Liikennejärjestelmän turvallisuudesta vastaa Liikenteen turvallisuusvirasto. Viraston soveltamiskäytännössä on ilmennyt tarpeita muuttaa ja täsmentää voimassa olevaa lakia eräiltä osin. Samalla lakia yhtenäistettäisiin soveltamisalan ja määritelmien osalta rautatielain kanssa. Lisäksi lailla pantaisiin täytäntöön kuljettajien lupakirjojen ja lisätodistusten rekistereitä koskevien perusparametrien hyväksymi-

sestä annetun komission päätöksen ja veturinkuljettajien koulutuskeskusten tunnustamisperusteista, veturinkuljettajien tutkintojen vastaanottajien tunnustamisperusteista ja tutkintojen järjestämistä koskevista perusteista annetun komission päätöksen lailla täytäntöön pantavat säännökset. Lain valtuutussäännöksiä täsmennettäisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2013.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Yleisperustelut*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

*Yleistä*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annettua lakia (1664/2009, kelpoisuuslaki) mm. Liikenteen turvallisuusviraston lain soveltamiskäytännössä esiin tulleiden sääntelyn täsmentämistarpeiden mukaisesti. Lakia yhtenäistettäisiin soveltamisalan ja määritelmien osalta rautatielain (304/2012) kanssa ja esityksellä saatettaisiin kansallisesti täytäntöön kahden komission päätöksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset. Kelpoisuuslailla on saatettu kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin III rautatiepaketin kuulunut vetureita ja junia rautateilla yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2007/59/EY, jäljempänä veturinkuljettajadirektiivi).

Lakiehdotus ei puutu rautatieliikenteen kilpailun avaamiseen, mutta ehdotuksella pyritään edistämään tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja helpottamaan markkinoille tuloa. Vaikka lainsäädännössä ei ole nimenomaisia rajoituksia markkinoille tulolle, rautatieliikenteen harjoittaminen on huomattavia resursseja vaativaa toimintaa, jonka aloittamiseen liittyy useita käytännön haasteita. Markkinoille tuleville toimijoille on haasteena mm. Suomen muusta Euroopasta raideleveydeltään poikkeavan kaluston saatavuus. Toinen keskeinen haaste on ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus, johon voidaan tuoda parannusta koulutusta kehittämällä. Esityksellä rautatiealan oppilaitokset veloitettaisiin antamaan koulutusta tasapuolisesti ja syrjimättä riippumatta siitä, minkä toimijan palveluksessa koulutettava on. Valiokunta pitää tätä ehdotusta erittäin kannatettavana. Valiokunta toteaa, että kou-

lutuksen järjestämisessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei myöskään koulutusvaatimuksesta aiheudu rajoitteita markkinoille tulolle.

*Rautatieyrityksen määrääminen antamaan työnopastusta*

Hallituksen esityksen 25 a §:ssä ehdotetaan, että Liikenteen turvallisuusvirasto voisi määrätä rautatieyrityksen antamaan työnopastusta liikkuvan kaluston kuljettamisessa muille rautatieliikenteen harjoittajille tai markkinoille tulossa oleville toimijoille, jos työnopastuksen järjestämiseen ei ole muuta toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa. Käytännössä tämänhetkisessä markkinatilanteessa velvoite voitaisiin määrätä VR-yhtymä Oyj:lle. Velvoite voitaisiin asettaa vain, jos rautatieyrityksellä on siihen riittävät toimintaedellytykset ja sillä edellytyksellä, ettei tarjottava työnopastus kohtuuttomasti rajoita rautatieyrityksen oman henkilöstön työnopastusta. Velvoitteen varalta ei ole tarpeen pitää rautatieyrityksen oman toiminnan näkökulmasta ylimääräistä henkilöstöä eikä hankkia ylimääräistä kalustoa. Työnopastusta pyytävän toimijan olisi suoritettava opastuksesta kohtuullinen korvaus ottaen huomioon opastuksesta aiheutuvat kustannukset ja kohtuullinen tuotto. Näillä lähtökohdilla pyritään varmistamaan, ettei velvoitteesta aiheudu rautatieyrityksen oman toiminnan kannalta kohtuuttomia henkilöstöresurssi- tai kustannusvaikutuksia.

Useissa asiantuntijakuulemisissa on korostettu, että mahdollisuus määrätä rautatieyritys tarjoamaan työnopastusta kilpaileville rautatieyrityksille on kohtuuton. Valiokunta korostaa, että lähtökohtaisesti työnopastus on asia, josta sovi-taan toimijoiden välillä. Velvollisuus työnopastuksen tarjoamiseen on tarkoitettu vain sellaisiin tilanteisiin, joissa ei ole muutoin tarjolla toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja esimerkiksi sen vuoksi, että alalle pyrkivällä yrityksellä ei ole käytettävissä työnopastukseen tarvittavia henkilöstö- tai kalustoresursseja, eikä työnopastusta pystytä hoitamaan muulla tavoin. Veturinkuljettajadirektiivin 23 artiklan 4 kohdan mukaan jä-

senvaltioiden tulee huolehtia siitä, että kuljettajiksi pyrkivillä on tasapuolinen ja syrjimätön mahdollisuus päästä koulutukseen, jota edellytetään lupakirjan ja lisätodistuksen saamiseksi. Työnopastus on keskeinen osa veturinkuljettajakoulutusta. Valiokunta toteaa, että ammattitaitoisten veturinkuljettajien saatavuus on tänä päivänä yksi keskeinen markkinoille tuloa rajoittava tekijä. Tästä syystä valiokunta pitää mahdollisuutta määrätä rautatieyrittäjä antamaan työnopastusta koulutuksen saatavuuden kannalta taroituksenmukaisena ja hyväksyttävänä. Valiokunta kuitenkin katsoo, että markkinoilla jo toimivilla rautatieyrityksillä on lähtökohtaisesti jo omaa kalustoa ja omat resurssit työnopastuksen järjestämiseen. Näin ollen valiokunta ei pidä perusteltuna, että rautatieyrittäjä voisi joutua tarjoamaan työnopastusta muiden jo markkinoilla toimivien yritysten kuljettajille. Valiokunta ehdottaa, että kyseistä säännöstä muutetaan siten, että rautatieyrittäjä voidaan määrätä tarjoamaan työnopastusta vain markkinoille tulossa oleville toimijoille.

Valiokunta toteaa, että esitetyn kaltainen työnopastusta koskeva velvoite on hyvin poikkeuksellinen toimenpide, jonka asettaminen vaatii erityisiä perusteluja. Velvoitteen asettamisella puututaan periaatteessa velvoitteen kohteen elinkeinon harjoittamiseen ja osittain myös sen omaisuuden käyttöön. Ehdotusta täytyy kuitenkin tarkastella Suomen rautatiemarkkinoiden poikkeuksellisen tilanteen kannalta, jossa markkinoilla on käytännössä vain yksi huomattavan hallitsevassa asemassa oleva toimija. Valiokunta korostaa, että velvoitteen asettamista voidaan käyttää vain viimesijaisena keinona. Ehdotetun velvoitteen asettamisen edellytykset ovat varsin tiukat, mutta tästä huolimatta myös edellytysten täyttymisen arvioinnin tulee olla Liikenteen turvallisuusvirastossa erityisen huolellista, ja mahdolliset velvoitteen asettamista koskevat päätökset tulee perustella hyvin. Valiokunta pitää myös olennaisena ehdotuksen lähtökohtaa, jonka mukaan velvoite ei saa kohtuuttomasti haitata velvoitteen kohteen omaa työnopastusta. Valiokunta katsoo, että markkinoiden poikkeuksellisen tilanteen vuoksi olisi periaatteellisesti ongelmal-

lista, mikäli työnopastuksen saatavuus jäisi pelkästään toimintaansa aloittavan yrityksen ja ainoan markkinoilla toimivan yrityksen välisten neuvottelujen varaan. Vallitsevassa markkinatilanteessa mahdollisuus asettaa työnopastusta koskeva velvoite on Suomen EU-oikeudellisten velvoitteiden ja uusien toimijoiden kannalta tarpeen, jotta voidaan edetä kohti toimivia, avoimia ja tasapuolisia rautatiemarkkinoita.

Esityksen perusteluissa on tuotu esille, että ehdotetun 25 a §:n mukainen tarkoitus käynnistää rautatieliikenteen harjoittaminen voitaisiin osoittaa esimerkiksi myönnettyllä turvallisuustodistuksella. Valiokunta toteaa selvyden vuoksi, että perustelujen maininnassa on kyse ainoastaan esimerkistä ja alalle tulijoiden etujen vuoksi on tarpeen, että näyttönä voisi olla myös esimerkiksi vireille pantu hakemus turvallisuustodistuksen saamisesta. Tämä on tarpeen mm. siksi, että turvallisuustodistuksen saaminen voi käytännössä kestää useita kuukausia. Valiokunta korostaa, että Liikenteen turvallisuusviraston tulee varmistua tarkoituksen aitoudesta huolellisesti, mikäli se harkitsee työnopastusta koskevan velvoitteen asettamista.

Työnopastus olisi lakisääteinen osa oppilaitoksen koulutusohjelmaa, jonka mukaisen opetuksen järjestämisestä oppilaitos vastaa kokonaisuudessaan sekä työnopastuksen yleisen sisällön että koulutusohjelman vaatimusten täyttymisen osalta. Esitys ei siten muuta oppilaitoksen asemaa koulutuspalvelujen tarjoajana.

Kuljettajan peruskoulutuksen lupakirjan saamisen jälkeen kuljettajan tulee hankkia lisätodistus, joka osoittaa oikeuden kuljettaa tiettyä kalustoa tietyllä rataverkon osalla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lisätodistuksen antaa kaikissa tapauksissa se toimija, jonka palveluksessa kuljettaja on. Tämä koskee myös niitä tilanteita, joissa työnopastuksen antaa jokin muu yritys.

#### *Eräitä muita näkökohtia*

Yksityisraiteiden osalta kelpoisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin siten, että lain soveltamisalaa kuuluisivat sellaiset yksityisraiteet, joilla on liikennöintiyhteys valtion rataverkolle. Ny-

kyisin yksityisraiteet kuuluvat soveltamisalaan vain siltä osin kuin liikenneturvallisuustehtävä vaikuttaa välittömästi liikennöintiin valtion rataverkolla. Soveltamisalan laajentaminen yksityisraiteiden osalta vastaa rautatielain lähestymistapaa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yksityisraiteiden haltijat harjoittavat raideliikennettä pääasiallisen toimintansa tukitoimintana, joten sen piirteet, laajuus ja käytettävissä olevat resurssit poikkeavat pääasiallisesta raideliikenteen harjoittamisesta. Valiokunta katsoo, että tämä tulee pyrkiä huomioimaan myös tarkoituksenmukaisen koulutuksen järjestämisessä.

Ehdotuksen mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyisi kelpoisuuslaissa tarkoitettujen edellytykset täyttävän oppilaitoksen viideksi vuodeksi kerrallaan. Nykyisin hyväksyntä voidaan antaa toistaiseksi tai määräajaksi. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että viiden vuoden määräaika on varsin lyhyt ottaen huomioon mm. oppilaitoksen toiminnan jatkuvuus sekä suunnitelmallisuuden, rekrytointien ja investointien tarve. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan veturinkuljettajien koulutusta koskevan komission suosituksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulisi hyväksyä oppilaitos viiden vuoden määräajaksi. Viiden vuoden määräaika on myös yhtenäinen muiden kelpoisuuslain toimijoiden hyväksyntöjen sekä turvallisuustodistuksen voimassaolon kanssa. Valiokunta katsoo, että ehdotus hyväksynnän määräaikaaisuudesta ja viiden vuoden voimassaolosta on perusteltu ottaen huomioon myös sen että hyväksyntä tulee ilman tarkoituksenmukaisuusharkintaa hyväksyä ja siten myös uudistaa, mikäli oppilaitos täyttää säädetyt edellytykset.

Turvallisuustodistuksen saamisen jälkeen markkinoille tulijan on haettava toimilupaa rautatieliikenteen harjoittamiseen liikenne- ja viestintäministeriöltä. Rautatieliikenteen harjoittaminen on aloitettava kuuden kuukauden kuluessa toimiluvan saamisesta. Valiokunta pitää tätä kuuden kuukauden määräaikaan varsin lyhyenä ottaen huomioon rautatieliikenteen luonne ja sen aloittamisessa tarvittavat lukuisat toimenpiteet. Valiokunta toteaa, että olisi tarpeen arvioida jat-

kossa, ettei markkinoille tuloon tai kelpoisuuksien voimassa pitämiseen liittyvien määräaikojen pituudesta synny tosiasiallista estettä markkinoille tulolle.

Valiokunta pitää museoraideliikennettä ja vanhan kaluston entisöintiä ja ylläpitämistä historiallisesti ja kulttuurisesti hyvin tärkeänä. Museoraideliikenteen osalta on asiantuntijakuulemisessa tuotu esille, että lakiehdotuksessa tulisi huomioida museoliikenteen erityispiirteet, jotka koskevat kouluttajana ja kokeiden vastaanottajina toimimista. Kyseisellä ehdotuksella tarkoitetaan sitä, että museokaluston lisätodistusten ylläpitämiseksi tehtävien kokeiden vastaanottajalta ei, tietyin edellytyksin, vaadittaisi voimassa olevaa kuljettajan lupakirjaa eikä lisätodistusta. Ehdotusta on perusteltu mm. sillä, että museoraideliikenteessä lisätodistuksen liittyminen aina tiettyyn rataverkon osaan voi aiheuttaa sen, että museokaluston eri puolilla maata olevan sijainnin ja rajallisten siirtomahdollisuuksien vuoksi kokeiden vastaanotto saattaa olla käytännössä vaikeaa toteuttaa siten, että kokeen vastaanottajalla on aina lisätodistus juuri siihen rataosaan, jolla koe tulisi vastaanottaa.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että esityksellä voimaan saatettava komission päätös kuitenkin edellyttää, että kaikilla kaluston näyttökokeen vastaanottajilla tulee olla voimassa oleva lupakirja ja lisätodistus ehdotuksessa säädetyin edellytyksin. Näin ollen ei ole mahdollista säätää museoliikennettä koskevaa poikkeusta vaatimuksesta. Kaikkea raideliikennettä tulee koskea vaatimus liikenteen turvallisuudesta sekä infrastruktuurin ja kaluston kunnon, teknisten turvallisuusvaatimusten täyttymisen että mm. kuljettajien ja muun henkilöstön koulutuksen osalta. Valiokunta kuitenkin katsoo, että museoraideliikenne tulee huomioida lainsäädännön valmistelutyössä siten, että sen toimintaedellytysten ja erityistarpeiden asettamat vaatimukset pystytään mahdollisuuksien mukaan ottamaan joustavasti huomioon. Kuljettajien koulutus tulee järjestää siten, että myös museorautatiekuljettajien koulutusta koskevat tarpeet voidaan turvata.

***Yksityiskohtaiset perustelut***

25 a §. Rautatieyrityksen määrääminen antamaan työnopastusta. Edellä yleisperusteluissa esille tuoduilla perusteilla valiokunta ehdottaa, että esityksen 25 a §:n 1 ja 3 momenttia muutetaan siten, että rautatieyritys voidaan määrätä antamaan työnopastusta vain sellaisille yhtiöille tai muille yhteisöille, joiden tarkoituksena on aloittaa rautatieliikenteen harjoittaminen. Työnopastusta ei siten voitaisi määrätä antamaan muille rautatieyrityksille.

***Päätösehdotus***

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 25 a § muutettuna seuraavasti:*

25 a §

*Rautatieyrityksen määrääminen antamaan työnopastusta*

Liikenteen turvallisuusvirasto voi määrätä rautatieyrityksen tarjoamaan työnopastusta liik-

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kalle Jokinen /kok	Janne Sankelo /kok
vpj.	Osmo Kokko /ps	Arto Satonen /kok
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Eila Tiainen /vas
	Ari Jalonen /ps	Ari Torniainen /kesk
	Merja Kuusisto /sd	Reijo Tossavainen /ps
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Oras Tynkkynen /vihr
	Raimo Piirainen /sd	Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula.

kuvan kaluston kuljettamiseen (*poist.*) sellaisille yhtiöille tai muille yhteisöille, joiden tarkoituksena on aloittaa rautatieliikenteen harjoittaminen, jos työnopastukselle ei ole muutoin toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja. Velvollisuus tarjota työnopastusta voidaan määrätä, jos rautatieyritys harjoittaa vastaavanlaista liikennöintiä kuin työnopastusta pyytävä (*poist.*) yhtiö tai muu yhteisö aikoo harjoittaa.

(2 mom. kuten HE)

Työnopastusta tarjoava rautatieyritys päättää työnopastuksen käytännön järjestelyistä yhdessä oppilaitoksen kanssa. Sille on suoritettava työnopastuksesta kohtuullinen korvaus ottaen huomioon opastuksesta aiheutuneet kustannukset ja kohtuullinen tuotto. Korvauksesta vastaa työnopastusta pyytävä (*poist.*) yhtiö tai yhteisö. Korvauksen on oltava tasapuolinen kaikille tässä momentissa tarkoitetuille työnopastusta saaville yhtiöille ja muille yhteisöille. Työnopastusta tarjoava rautatieyritys voi vaatia palvelua pyytävältä (*poist.*) yhtiöltä tai yhteisöltä ennakkomaksun työnopastuksesta tai vakuuden maksun suorittamisesta.