

22.10.2020

Hallituksen esitys raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 113/2020 vp) – liikenne- ja viestintäministeriön vastine liikenne- ja viestintävaliokunnan saamiin lausuntoihin

Liikenne- ja viestintävaliokunta on saanut raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 113/2020 vp) lausunnot seuraavilta tahoilta: Liikenne- ja viestintävirastolta, Väylävirastolta, rautatiealan sääntelyelimeltä, Onnettomuustutkimuskeskukselta, Finrail Oy:ltä, Kouvolan aikuis- ja rautatiealakoulutuskeskus Oy:ltä, VR-Yhtymä Oy:ltä, Raideammattilaiset JHL ry:ltä, Rautatiealan unioni ry:ltä, Suomen Satamaliitto ry:ltä ja Metsäteollisuus ry:ltä.

Liikenne- ja viestintävirasto on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun tiiviissä yhteistyössä ministeriön kanssa, joten **se tukee hallituksen esitystä**.

Väylävirasto on antanut tukensa hallituksen esitykselle. Virasto on kuitenkin korostanut lausunnossaan (liittyen raideliikennelain muuttamista koskevan lakiesityksen 18 §:ään), että silloin kun ilman turvallisuustodistusta tapahtuva liikennöinti ulottuu valtion rataverkolle, siinä on luonnollisesti noudatettava verkkoselostusta ja Väyläviraston muita ohjeita. **Lausunto ei edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.**

Rautatiealan sääntelyelin on todennut lausunnossaan, että sen lausuntokierroksen aikana esittämät kommentit on pääosin otettu hallituksen esityksen valmistelussa huomioon ja se tukee hallituksen esitystä. Sääntelyelin on kuitenkin kommentoinut hallituksen esityksen perusteluita, että raideliikennelain muuttamista koskevan lain 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä täsmentää, miksi pykälän 2 momentissa viitataan sataman pitäjän hallinnoiman alueen lisäksi muun sataman oleellisista toiminnoista vastaavan yrityksen tai yhteisön hallinnoimaan alueeseen. Koska sääntelyelimelle on jo todettu, että eduskunta (ja sen liikenne- ja viestintävaliokunta) ei puutu hallituksen esityksen perusteluihin, sääntelyelin on esittänyt lausunnossaan, että raideliikennelain 3 §:n 2 momenttiin lisättäisiin seuraava lause: *Palvelupaikkasääntelyn kohdistuminen ei ole riippuvaista aluetta tai sen raiteita hallinnoivasta tahosta, vaan yleisemmin alueen luonteesta suhteessa satamatoimintoihin.*

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että sääntelyelimen esittämä tekstimuotoilu ei sovi säännöksiin ja ehdotetun lauseen lisääminen aiheuttaisi tulkintaongelmia ja kysymyksen esimerkiksi

Id Versionumero

siitä, että mitä tarkoitettaisiin alueen luonteella ja miten se vaikuttaisi sääntelyn kohdistumiseen. Ministeriö katsoo, että 3 §:n 2 momentti on jo esitetyssä muodossa riittävän selkeä, **eikä ministeriö näe tarvetta muuttaa pykälää sääntelyelimen ehdotuksen pohjalta.**

Onnettomuustutkintakeskus (OTKES) on antanut hallituksen esitykselle tukensa. OTKES on kuitenkin lausunnossaan muistuttanut, että on tärkeää, että rataverkon haltijat ja rautatieliikenteen kävisivät vuoropuhelua keskenään, ennen kuin ne ottavat käyttöönsä toimintaansa koskevia ohjeita. **Voimassa oleva raideliikennelaki edellyttää rataverkon haltijoiden ja rautatieliikenteen harjoittajien yhteistyötä, joten tällä erää OTKES:n kommentti i edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.**

Kouvolan aikuis- ja rautatiealakoulutuskeskus (KRAO) on lausunnossaan esittänyt, että raideliikennelain 29 §:n mukaisilta ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvilta yksityisraiteen haltijoilta ja niillä kaluston siirtoa harjoittavilta yrityksiltä edellytetään ilmoitusmenettelyn lisäksi yhtenäistä ohjeistusta, koulutusta, osaamisen kriteerien ja osaamisen varmistamisen menettelyjä. Näistä määrätään jo nykyisellään raideliikennelain 30 §:n nojalla annetussa **Liikenne- ja viestintäviraston määräyksessä, joka sisältää yksityiskohtaisemmat määräykset ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvilta yksityisraiteen haltijalta edellytettävästä turvallisuuden hallintajärjestelmä. Liikenne- ja viestintävirasto kuitenkin arvioi, tarvitaanko KRAO:n esityksen pohjalta kyseiseen määräykseen muutoksia. Joka tapauksessa näistä ei säädetä raideliikennelaissa, eikä KRAO:n muutos siten edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.**

KRAO on esittänyt, että liikenteen palveluista annetun lain muuttamista koskevan lakiesityksen 69 §:ään lisättäisiin vaatimus minimikoulutusvaatimuksista. Muilta kuin EU-koulutusvaatimusten piiriin kuuluvien kuljettajien (so. 69 §:n 2 mom. esitetyn mukaisen lupakirjattoman vaihtotyöliikenteen kuljettajien) minimikoulutusvaatimuksista ei olisi tarkoituksenmukaista säätää lailla, koska niitä hallinnoidaan turvallisuusjohtamisjärjestelmän ja turvallisuuden hallintajärjestelmän puitteissa sen mukaan, kuinka laajaa on yksityisraiteilla tai muulla rataverkolla tapahtuva liikenne, minkä tyyppistä liikennettä rataverkolla harjoitetaan lupakirjattoman vaihtotyöliikenteen lisäksi, harjoitetaanko vaihtotyötä esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetusten vaunuille ja millaisia muita riskejä rataverkolla tapahtuvasta toiminnasta aiheutuu. Minimikoulutusvaatimusten asettaminen lainsäädännöllä voisi jopa johtaa siihen, että koulutusta annettaisiin kaikilla yksityisraiteilla vain minimikoulutusvaatimusten mukaisesti, jolloin koulutusvaatimuksia ei räätälöitäisi rataverkon haltijan ja vaihtotyöliikennettä niillä harjoittavan tarpeiden mukaan. **Näin ollen liikenne- ja viestintäministeriö ei kannata esitettyä muutosta.** KRAO on lisäksi esittänyt, että alueellisesti samoilla rataverkoilla työskenteleville on laadittava yhtenäiset toiminta- ja viestintäohjeet. **Koska liikenteen palveluista annetun lain 69 §:n muutos esitetään vedettäväksi pois hallituksen esityksestä (ks. tarkemmin alla RAU:n ja JHL:n kommentti), myöskään KRAO:n kommentti ei edellytä tältä osin muutoksia hallituksen esitykseen.**

Finrail Oy on ilmoittanut, että se tukee hallituksen esitystä, **eikä sillä ole huomautettavaa hallituksen esitykseen.**

VR-Yhtymä Oy (VR) on lausunnossaan todennut, että sen lausuntokierroksen aikana esittämät kommentit on hallituksen esityksessä pääosin otettu huomioon ja VR on siten tyytyväinen hallituksen esityksen sisältöön. VR on tyytyväinen myös hallituksen esityksessä eniten keskustelua aiheuttaneisiin lupavaatimuksiin koskeviin muutoksiin eli raideliikennelain muuttamista koskevan lain 18

§:ään ilman turvallisuustodistusta tapahtuvasta kaluston liikuttamisesta sekä liikenteen palveluista annetun lain muuttamista koskevan lain 69 §:ään esitetystä muutoksesta ilman lupakirjaa tapahtuvasta vaihtotyöliikennöinnistä.

VR:n lausunnossa on raideliikennelain 180 §:n osalta todettu, että se pitää esitettyä muutosta Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuudesta keskeyttää liikenne esimerkiksi terveydelle aiheutuvan uhan vuoksi erittäin radikaalina toimenpiteenä ja muistuttanut, että siihen tulisi turvautua vain äärimmäisessä tilanteessa, jossa muut toimenpiteet eivät tehoa. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että tämä säännös on tarkoitettu vain äärimmäisiin poikkeustilanteisiin ja korvaamaan turvautuminen valmiuslain käyttöönottoon. Näin ollen ministeriö yhtyy VR:n näkemykseen säännöksen soveltamisesta ja liikenteen keskeyttämisestä vain viimeisenä keinona, jos muut keinot eivät ole tehonneet terveydelle ja turvallisuudelle aiheutuneen vaaran ja uhan torjumisessa. **Kommentti ei siten edellytä muutosta hallituksen esityksen säännöksiin.**

VR on myös todennut, että lausuntokierroksen aikana se esitti, että liikenteen palveluista annetun lain 219 §:ään tulisi sisällyttää säännös, jonka nojalla yhtiö voisi tarkistaa lupakirjan voimassaolotietoja liikenneasioiden rekisteristä nyt esitettyä laajemmin. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriö on tuonut esille, että rekisteritietojen luovuttamiseen liittyy etenkin yleisiä tietosuojan ja perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä, eikä tässä yhteydessä siten ole edellytyksiä muuttaa rekistereitä koskevia säännöksiä tavalla, joka muuttaisi yksittäisen kulkumuodon (rautatieliikenteen) osalta säännöksiä muiden kulkumuotojen vastaavanlaisiin säännöksiin verrattuna. **Näin ollen hallituksen esitykseen ei tulisi tehdä tältä osin muutoksia.**

VR on lisäksi todennut lausunnossaan, että verkkoselostuksen kommentointia varten pitäisi varata aikaa enemmän kuin kaksi viikkoa. Ministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksia raideliikennelain verkkoselostusta koskevaan 131 §:ään, eikä voimassa olevassa pykälässä myöskään aseteta määräaika Väyläviraston verkkoselostuksen kuulemisprosessille. Näin ollen **ministeriö esittää, että VR ottaisi verkkoselostuksesta kuulemisen aikataulun esille suoraan Väyläviraston kanssa, koska asia ei edellytä säännösmuutoksia.**

Raideammattilaiset JHL ry (JHL) ja Rautatiealan unioni ry (RAU) ovat lausunnossaan keskittyneet kommentoimaan liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotettua 69 §:n muutosta. Molemmat tahot ovat ymmärtäneet hallituksen esitykseen esitetyn säännöksen niin, että lupakirjatoma vaihtotyöstä tulisi jatkossa pääsääntö ja tämä johtaisi kuljettajien osaamisen heikentymiseen ja sitä kautta rautatieturvallisuuden heikentymiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että rautatieturvallisuuden varmistaminen on ollut keskeisessä asemassa hallituksen esityksen valmistelussa. Jatkossakin pääsääntö on, että myös vaihtotyöliikenteen harjoittaminen edellyttää kuljettajan lupakirjaa. Vaihtotyöliikenteen harjoittaminen on kuitenkin sallittua jo nykyisellään ilman kuljettajan lupakirjaa ns. pienimuotoisen kuljettajatoiminnan puitteissa. Ongelmaksi on kuitenkin voimassa olevan sääntelyn puitteissa muodostunut se, että lainsäädännössä on raideliikennelain mukainen vaihtotyö ja siirtotyö sekä liikenteen palveluista annetun lain hallituksen esityksen perusteluissa määritelty pienimuotoinen kuljettajatoiminta ja nämä määritelmät ja niitä koskevat vaatimukset menevät toiminnanharjoittajilta sekaisin ja siksi eri toiminnanharjoittajat niin valtion rataverkolla kuin yksityisraiteilla tulkitsevat näitä koskevia säännöksiä nykyisellään osittain eri tavalla.

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Liikenteen palveluista annetun lain 69 §:ään esitetyn muutoksen ja raideliikennelain siirtotyötä (32 §) korvaavien säännösten lain 18 §:ssä tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkiyttää sääntelyä niin, että jatkossa säänneltäisiin junaliikenteen lisäksi vain vaihtotyöliikennettä ja sitä, milloin ja minkä edellytysten täyttyessä vaihtotyöliikenne olisi pääsäännöstä poiketen mahdollista ilman kuljettajan lupakirjaa. Sääntelyä selkiyttämällä ja terminologiaa yhdenmukaistamalla pyritään siihen, että toiminnanharjoittajilla on oikeusvarmuus sääntelystä ja toiminnanharjoittajat soveltavat sääntelyä yhdenmukaisella tavalla. Tämä osaltaan parantaisi myös rautatieturvallisuutta.

Edellä mainitut tahot ovat olleet huolestuneita siitä, että jatkossa rataverkolla toimisi kuljettajia ilman riittävää koulutusta. Ministeriö muistuttaa tässä yhteydessä siitä, että jatkossakin rautatieyrittäjiltä edellytetään turvallisuustodistusta, rataverkon haltijoilta turvallisuuslupaa ja sen mukaista turvallisuusjohtamisjärjestelmää tai muilta yksityisraiteen haltijoilta kuin satamaraiteen haltijoilta ja VR-Yhtymä Oy:n hallinnoimilta yksityisraiteilta ilmoitusmenettelyn mukaista turvallisuuden hallintajärjestelmää. Turvallisuusjohtamisjärjestelmän tai turvallisuuden hallintajärjestelmän puitteissa toimijoiden on määriteltävä toimintaansa liittyvät riskit ja niiden hallinta, rautatieturvallisuustehtävissä työskentelevien henkilöiden vaatimukset ja siihen tarvittava koulutus ja miten henkilöiden osaamista ylläpidetään. Vaikka yksityisraiteilla (esim. metsäteollisuuden ratapihoilla) junien järjestelyä ja liikuttamista (vaihtotyötä) hoitavalla kuljettajalta ei nykyiselläänkään edellytetä kuljettajan lupakirjaa, yksityisraiteen haltijan on huolehdittava, että tämä on riittävällä tavalla koulutettu tehtävään ja tämän osaamistasosta myös huolehditaan. Kouvolan rautatie- ja aikuiskoulutus Oy (KRAO) tarjoaa koulutusohjelmia myös yksityisraiteilla kuljettajan tai muissa rautatieturvallisuustehtävissä työskenteleville.

RAU on lisäksi ottanut lausunnossaan esille sen, että Liikenne- ja viestintäviraston valvontarooli esitetyn muutoksen johdosta heikentyisi. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että Liikenne- ja viestintävirasto jatkossakin valvoo rautatiejärjestelmän turvallisuutta kokonaisuutena, turvallisuustodistuksen ja turvallisuuslupan edellytysten täyttymistä sekä auditoi näiden lupavaatimusten edellytyksenä olevia turvallisuusjohtamisjärjestelmiä sekä ilmoituksenvaraisen toiminnan alaan kuuluvien yksityisraiteen haltijoiden turvallisuuden hallintajärjestelmiä. Liikenne- ja viestintävirasto on myös tunnistanut tarpeen valvoa kuljettajien kouluttamista ja osaamisen varmistamista lähivuosina tarkemmin ja aikoo siksi kohdentaa valvontaansa tähän kokonaisuuteen lähivuosina enemmän.

Liikenne- ja viestintäministeriö myös haluaa muistuttaa siitä, että eri toimijat ovat olleet etenkin jo 2010-luvun alusta alkaen huolissaan siitä, että EU-lainsäädännön tiukat lupa- ja turvallisuusvaatimukset johtavat siihen, että toiminta etenkin yksityisraiteilla voi vaikeutua ja yksityisraiteet voidaan joutua sulkemaan yhä tiukentuvien vaatimusten aiheuttaman hallinnollisen taakan vuoksi. Liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikenne- ja viestintävirasto ovatkin EU-säädösten valmisteluvaiheessa pyrkineet turvaamaan sen, että EU-sääntelyn vaatimukset perustuisivat toiminnasta aiheutuvien riskien arviointiin ja yksityisraiteilla voitaisiin mahdollisimman laajasti ottaa käyttöön EU-sääntelyä kevyempiä hallinnollisia menettelyjä ja vaatimuksia, kuitenkin niin että rautatieturvallisuudesta huolehditaan asianmukaisesti ja niin ettei se yksityisraiteilla vaarannu. Tällaiselle menettelylle on saatu kansallisten toiminnanharjoittajien laaja tuki ja siksi jo nykyisellään voimassa olevan sääntelyn nojalla yksityisraiteilla voidaan harjoittaa liikennettä siirtotyön muodossa ilman turvallisuustodistusta tai pienimuotoisen kuljettajatoiminnan puitteissa ilman kuljettajan lupakirjaa. Yksityisraiteet ovat rautateiden tavarankuljetusten alku- tai päätepisteenä välttämättömiä ja siksi rautatiekuljetusten toimivuuden kannalta on jatkossakin tärkeää, että niillä voidaan soveltaa EU-

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

sääntelystä poikkeavia kevyempiä kansallisia menettelyjä, mikä edesauttaa niiden toiminnan jatkuvuutta rautatieturvallisuudesta samalla huolehtien. Yksityisraiteiden riskit ovat vähäisen liikennemäärän, alhaisten nopeuksien ja liikenteen luonteen vuoksi huomattavasti vähäisempiä kuin ne ovat valtion rataverkolla. Myös koulutusvaatimukset on suhteutettava eri toiminnanharjoittajien riskeihin ja siksi ei ole perusteltua, että esimerkiksi yksityisraiteilla junien vaihtotyötä tekeviltä edellytettäisiin jatkossa kuljettajan lupakirjaa.

Hallituksen esityksellä ei myöskään ole tarkoitus laajentaa nykyisestä ilman turvallisuustodistusta ja kuljettajan lupakirjaa tapahtuvaa liikkumista valtion rataverkolla. Esimerkiksi pitkien puutavarakuljetusjunien raiteiden vaihdon ja muun vaihtotyöliikenteeseen liittyvän junien järjestelyn vuoksi kuitenkin juna voi joutua yksityisraiteelta tai yksityiseltä ratapihalta vierailemaan valtion rataverkolla ja tällaiselle valtion rataverkolla tapahtuvalle välttämättömälle vierailulle pyritään nyt selkiyttämään sitä koskevat vaatimukset. Valtion rataverkolla vaihtotyötä ilman lupakirjaa voisi esityksen mukaisesti tehdä jatkossa vain liikennepaikkojen sisällä eli maantieteellisesti rajatuilla alueilla ja asiasta tulisi aina sopia yksityisraiteen haltijan, Väyläviraston ja rautatieliikenteen harjoittajan kesken. Vaihtotyötä koskisi yhä myös normaalit rajoitukset, joiden mukaan vaihtotyötä ei saa tehdä yli 50 km/h nopeudella eikä vaihtotyössä saa pääsääntöisesti siirtää kalustoa, joissa on matkustajia kyydissä. Ns. linjalla ajona vaihtotyötä ei saisi jatkossakaan ilman lupakirjaa tehdä. Vaihtotyötä ilman lupakirjaa tekevien tulee tehdä sitä varten menettelyt ja sisällyttää uusi toimintatapa turvallisuusjohtamisjärjestelmiinsä. Liikenne- ja viestintävirasto hyväksyy toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmät menettelyineen, niihin tehtävät merkittävämät muutokset sekä valvoo niiden noudattamista.

Hallituksen esityksen ja erityisesti sen 69 §:ään ehdotetun muutoksen tavoitteena oli selkiyttää sääntelyä, parantaa sääntelyn oikeusvarmuutta rautatieturvallisuudesta samalla huolehtien, ja päästä eroon toiminnanharjoittajille hämmennystä aiheuttaneista pienimuotoisen kuljettajatoiminnan (ja myös siirtotyön) termistä. Näin ollen pienimuotoisen kuljettajatoiminnan määritelmää ei myöskään voida sisällyttää 69 §:ään järjestöjen esittämällä tavalla.

Koska RAU:n ja JHL:n esittämien kommenttien pohjalta ei yrityksestä huolimatta kyetty löytämään sellaista riittävän selkeää muutosta liikenteen palveluista annetun lain 69 §:ään, joka olisi täyttänyt pykälän muuttamiselle hallituksen esityksessä asetetut tavoitteet paremmasta oikeusvarmuudesta ja selkeämmästä sääntelystä, **ministeriö esittää, että liikenteen palveluista annetun lain 69 § jätetään pois eduskunnassa hyväksyttävästä laista.** Ministeriö pyrkii löytämään yhteistyössä toimijoiden kanssa parempia muotoiluja liikenteen palveluista annetun lain 69 §:ää ja muutokset otetaan lainvalmisteluun siinä vaiheessa, kun rautatieliikenteen säännöksiä seuraavan kerran uudistetaan.

Suomen satamaliitto ry on antanut tukensa hallituksen esitykselle ja pitänyt satamaraiteiden näkökulmasta erityisen tärkeinä hallituksen esityksessä esitettyjä muutoksia, jotka mahdollistavat satamaraiteiden kohtelun lainsäädännössä palvelupaikkoina rataverkon haltijan sijasta (RL 3 §) sekä mahdollisuudet rataverkolla liikkumiseen ilman turvallisuustodistusta (RL 18 §) ja vaihtotyöliikenteeseen yksityisraiteilla ilman kuljettajan lupakirjaa (LPL 69 §). Satamaliitto on pitänyt lupavaatimuksiin esitettyjä muutoksia perusteltuina, koska ne lisäävät säännösten soveltamisen yhdenmukaista tulkintaa ja sitä kautta toiminnanharjoittajien oikeusvarmuutta sekä rautatieturvallisuutta. **Lausunto ei edellytä muutoksia säännöksiin.**

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Myös **Metsäteollisuus ry** on kommentoinut samoja säännöksiä kuin Satamaliitto. Metsäteollisuus on lausunnossaan antanut tukensa hallituksen esitykselle ja erityisesti ehdotetulle muutokselle em. muutoksille raideliikennelain 3 ja 18 §:iin sekä liikenteen palveluista annetun lain 69 §:ään. **Lausunto ei siten aiheuta muutostarpeita hallituksen esitykseen.**

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--