

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2000 vp

Hallituksen esitys rautatiekuljetuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä kesäkuuta 2000 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen rautatiekuljetuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 81/2000 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti liikennevaliokunta on antanut asiasta lausunnon (LiVL 8/2000 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Antti Leinonen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Yrjö Mäkelä, liikenne- ja viestintäministeriö
- apulaisjohtaja Päivi Seppälä, Kuluttajavirasto
- liikennetarkastaja Anne Seppänen, Ratahallintokeskus
- päälakimies Asko Ränkimies, VR-Yhtymä Oy
- varatuomari, korvauspäällikkö Veli-Pekka Timonen, A-Vakuutus keskinäinen yhtiö
- johtaja Jouko Santala, Suomen Kuorma-auto-liitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rautatiekuljetuslaki, jossa olisivat säännökset kuljetussopimukseen perustuvasta rautatieyrityksen vastuusta matkustajan, tavarán tai matkatavarán rautatiekuljetuksessa.

Rautatieyritys olisi kuljetuksen aikana huolimattomuudestaan riippumatta vastuussa vahingosta, joka on aiheutunut tavarán tai matkatavarán katoamisesta, vahingoittumisesta tai luovutuksen viivästymisestä. Rautatieyritys voisi vapautua vastuustaan vain poikkeuksellisesti.

Lakiehdotuksen mukaan rautatieyritys olisi velvollinen korvaamaan vahingon, joka on ai-

heutunut matkustajalle junavuoron viivästyksestä. Korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan syntyisi sellaisen viivästyksen johdosta, johon matkustajan voidaan kohtuudella edellyttää varautuneen. Rautatieyritys vapautuisi junavuoron viivästyksen perustuvasta korvausvelvollisuudesta, jos se osoittaisi ryhtyneensä kaikkiin kohtuudella vaadittaviin toimenpiteisiin vahingon välttämiseksi.

Esitykseen sisältyy ehdotukset tiekuljetussopimuslain ja valmismatkalain muuttamisesta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2001 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen tavoitteena on oikeustilan selventäminen saattamalla kotimaisia rautatiekuljetuksia koskeva sääntely asianmukaiselle säädöstasolle. Esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla pyritään myös turvaamaan rautatieyhteyksiä käyttävien matkustajien ja rahdinantajien asema, jos kotimainen rautatieliikenne tulevaisuudessa avautuu nykyistä vapaammalle kilpailulle ja rautatieliikennettä harjoittavien yritysten lukumäärä lisääntyy. Lisäksi ehdotusten tarkoituksena on varmistaa, että kilpailevien kuljetusmuotojen, erityisesti rautatieyritysten ja tierahdinkuljettajien välinen kilpailutilanne ei häiriinny lainsäädännön puutteellisuuden vuoksi.

Valiokunta pitää esityksen tavoitteita asianmukaisina ja lakiehdotuksia tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Matkustajan oikeus korvaukseen junavuoron viivästyessä

Rautatiekuljetuslakiehdotuksen 21 §:n mukaan matkustajalla on oikeus enintään 5 000 euron (n. 30 000 mk) korvaukseen, jos

a) matkustaja näyttää, että viivästyksestä aiheutuu hänelle todellista vahinkoa (esim. jatko-yhteyden menetys),

b) matkustajan ei kohtuudella voida edellyttää varautuneen viivästykseen ottaen huomioon kuljetuksen luonne, sääolosuhteet, kuljetusvälineen vaihtoon tarvittava aika ja muut kuljetukseen liittyvät olosuhteet ja

c) rautatieyritys ei kykene näyttämään ryhtyneensä kaikkiin kohtuudella vaadittaviin toimenpiteisiin vahingon välttämiseksi.

Asiantuntijakuulemisissa on esitetty, että pykäläehdotus on liian ankara rautatieyrityksen kannalta. Tämän vuoksi valiokunta, joka pitää ehdotusta asianmukaisena, toteaa pykälän perustelujen täydennykseksi seuraavaa:

— Sopimuserusteisen vahingonkorvausoikeuden alalla on pääsääntönä, että kaikki sopimusrikkomuksesta johtuva, kohtuudella enna-

koitavissa oleva vahinko korvataan. Tätä pääsääntöä noudatetaan myös ilma- ja merikuljetuksissa, joissa vastuun peruste on ankarampi kuin ehdotuksessa. Säännösehdotus on siten vahingonkorvausoikeuden pääperiaatteiden mukainen.

— Rautatieyritys voi joutua vastuuseen viivästysvahingosta ainoastaan, jos se on laiminlyönyt ryhtyä kohtuudella vaadittaviin toimenpiteisiin vahingon välttämiseksi. Tällöinkin korvausvastuu on rahamääräisesti rajoitettu. Odottamattoman suuri välillinen vahinko saattaa jäädä korvausvastuun ulkopuolelle vahinkojen ennakoitavuutta koskevan yleisen vahingonkorvausoikeudellisen periaatteen nojalla.

— Käytännössä ehdotetun säännöksen nojalla korvattaneen lähinnä viivästyksestä johtuvia välittömiä vahinkoja, kuten jatkoyhteyden menetyksestä tai jatkoyhteyden odottamiseen liittyvästä yöpymisestä johtuvia kustannuksia tai työansion menetys.

Rautatieyritysten takaisinsaantioikeus

Liikennevaliokunta on lausunnossaan esittänyt, että rautatieyrityksen tulisi voida periä maksamansa korvaus välittömästi takaisin siltä, joka vahingon on aiheuttanut.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotuksessa säännellään rautatieyrityksen ja kuljetusasiakkaan välistä suhdetta, eikä sillä ole vaikutusta rautatieyrityksen takautumisoikeuteen suhteessa vahingon aiheuttajaan. Yleisen vahingonkorvausoikeudellisen periaatteen mukaan rautatieyrityksellä on sinänsä oikeus saada suorittamansa korvaus siltä, joka viime kädessä on vastuussa vahingosta. Vahingon aiheuttajan korvausvastuu määräytyy kuitenkin eri tavoin eri tilanteissa. Se voi perustua sopimukseen, erityislaissa säädettyyn vastuuperusteeseen tai vahingonkorvauslakiin.

Lakivaliokunta katsoo, ettei rautatiekuljetus-sopimuksia koskevassa laissa voida säätää siitä, miten vahingon aiheuttajan korvausvastuu suhteessa korvauksen maksaneeseen rautatieyritykseen määräytyy. Vaikka rautatieyrityksen kor-

vausvastuu usein johtuu viime kädessä Ratahallintokeskuksen vastuupiiriin kuuluvista seikoista, tällainen säännös ei ole aiheellinen senkään vuoksi, että VR-yhtymän ja radanpidosta vastaavan Ratahallintokeskuksen välillä on rataverkon käyttöä koskeva sopimus, jossa takautumisoikeuden järjestelyt voidaan hoitaa.

Korvausvastuun enimmäismäärä tavarankuljetuksessa

Hallituksen ehdotuksen mukaan

— rautatieyhtymän enimmäiskorvausvastuuta alennetaan 200 markasta 25 euroon (n. 150 mk) kilolta ja

— tierahdinkuljettajan vastuun enimmäismäärä korotetaan rahanarvon muutosta vastaavasti 80 markasta 20 euroon (n. 120 mk) kilolta.

Liikennevaliokunta on katsonut, että enimmäiskorvauksen pitäisi olla sama sekä tie- että rautatiekuljetuksissa.

Rautatiekuljetuksissa sovelletaan nykyisin yli kaksinkertaista vastuurajaa tiekuljetuksiin verrattuna. Vastuurajojen välinen merkittävä ero on kuljetusmuotojen välisen kilpailutilanteen johdosta ongelmallinen ja vastuurajojen lähentäminen sinänsä perusteltua. Kireästi kilpailluilla rahtimarkkinoilla suhteellisen pienilläkin kustannusmuutoksilla voi kuitenkin olla odottamattoman suuria vaikutuksia yritysten kilpailuasemaan ja hinnoittelumahdollisuuksiin. Sen vuoksi kuljetusmuotojen välisen epäsuhdan korjaamisessa on edettävä maltillisesti ja ottaen koko ajan huomioon myös kansainvälinen kilpailutilanne. Nykytila on se lähtötaso, jolta mahdollisuuksia vastuurajojen lähentämiseen on arvioitava.

Rautatiekuljetusten osalta ehdotettu vastuuraja (25 euroa, n. 150 mk) olisi 25 prosenttia alhaisempi kuin nykyisin. Suomessa ei ole koskaan aikaisemmin ehdotettu rahdinkuljettajan vastuurajaa alennettavaksi. Ehdotettu vastuuraja olisi tällä hetkellä saman suuruinen kansainvälisissä kuljetuksissa noudatettavan 17 erityisen nosto-oikeuden (n. 150 mk) vastuurajan kanssa. Olisi epä johdonmukaista soveltaa kansainvälisissä kuljetuksissa korkeampaa vastuurajaa kuin kotimaisissa kuljetuksissa, vaikka rautatieyri-

tyksen mahdollisuus vaikuttaa kuljetukseen liittyviin riskeihin on kotimaisissa kuljetuksissa huomattavasti helpompaa.

Tiekuljetusten osalta ehdotetaan yksinomaan rahanarvon muutokseen perustuvaa tarkistusta. Vastuurajan reaaliarvoa ei toisin sanoen ehdoteta korotettavaksi siitä, mikä se oli vuonna 1979, jolloin laki säädettiin. Ehdotettu vastuuraja (20 euroa, n. 120 mk) on kuitenkin 50 prosenttia korkeampi kuin nykyisin. Ero kansainvälisissä tiekuljetuksissa sovellettavaan 8,33 erityisen nosto-oikeuden (75 mk) vastuurajaan on vielä suurempi. Ehdotettua suuremman korotuksen tekeminen kerralla ei olisi tiekuljetusyritysten kannalta kohtuullista.

Lakivaliokunta katsoo, ettei enimmäismäärien yhtenäistämistä voida toteuttaa nyt, vaan vasta myöhemmin.

Oikeus tarkastaa kuljetettavaksi jätetty tavarajärjestelmä ja ryhtyä toimenpiteisiin vaaran torjumiseksi

Rautatiekuljetuslakiehdotuksen 29 §:n mukaan tavarankuljetusta saa tarkastaa siihen lain nojalla oikeutettu virkamies tai henkilö, jolle on annettu poliisilain (493/1995) 8 §:n nojalla erityiset poliisivaltuudet tarkastusten tekemiseen. Tarkastukseen oikeutettu henkilö saa poistaa tavarankuljetusta, tehdä sen vaarattomaksi tai hävittää sen, jos tavarankuljetus aiheuttaa vaaraa ihmisen terveydelle, ympäristölle tai omaisuudelle. Sääntely ei vaikuta jokaiselle kuuluvaan oikeuteen ryhtyä toimenpiteisiin pakottavan ja välittömän vaaran uhatessa.

Liikennevaliokunta, samoin kuin eräät asiantuntijat, ovat katsoneet, että tavarankuljetuksen tarkastukseen oikeutettujen ryhmän suppeus tulee käytännössä aiheuttamaan vaikeuksia vaaratilanteiden hallinnassa ja hoitamisessa. Sen vuoksi tarkastusoikeus ilman poliisivaltuuksia tulisi ulottaa veturinkuljettajiin ja muihin kuljetusta hoitaviin tai valvoviin henkilöihin.

Lakivaliokunta huomauttaa, että tarkastus- ja toimenpideoikeus koskisi vain tilannetta, jossa tavarankuljetusta on oikeutettu kieltää tarkastuksen tai toimenpiteen taikka hänen suostumustaan siihen ei voida hankkia. Tällaisessa tilanteessa toimenpiteisiin ryhtyminen tavarankuljetusta poistamiseksi

tai hävittämiseksi loukkaa perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa, minkä vuoksi asiasta on välttämätöntä säätää laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti omaisuuden suojan rajoituksen on lisäksi oltava oikeassa suhteessa siitä saatavaan etuun.

Käytännössä esimerkiksi tavarajunan kuljetuksessa eteen tulevat tilanteet, joissa veturinkuljettaja pitää välttämättömänä ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin turvallisuutensa ja kuljetettavan omaisuuden suojelemiseksi, ovat yleensä pakkotilaan rinnastettavia. Pakottavan vaaran välittömästi uhatessa jokaisella on oikeus loukata toisen suojattua etua, kuten omaisuutta, suuremman edun pelastamiseksi. Pakkotilasäännösten soveltuvuutta on kuitenkin aina arvioitava tilannekohtaisesti. Lainsäädännön johdonmukaisuus edellyttää, että pakkotilan edellytyksistä säädetään yleisesti eikä erityislainsäädännössä tietyn toiminnan tai henkilöpiirin osalta.

Useimmiten pakkotilaan perustuvat toimivaltuudet riittävät käytännössä turvaamaan veturinkuljettajien ja muiden uhkaavaan vaaratilanteeseen joutuvien henkilöiden toimintamahdollisuudet vaaran torjumiseksi. Jos henkilölle on poliisilain nojalla myönnetty erityiset poliisivaltuudet, vaaran torjuminen voi tulla kysymykseen myös niiden nojalla. Perusoikeuksien suojan kannalta on olennaista, että sisäasiainministeriö valvoo myöntämiensä poliisivaltuuksien asianmukaista käyttöä.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan VR Osa-KEYHTIÖN palveluksessa oleville konduktööreille myönnetään jo nykyisin yhtiön hakemuksesta säännönmukaisesti erityiset poliisivaltuudet, jotka uudistetaan viiden vuoden välein. Valtuuksien myöntämisessä ei ole ilmennyt käytännön ongelmia. Lakivaliokunta ei pidä säännösehdo-
tusten muuttamista tarpeellisena, vaan puoltaa niiden hyväksymistä muuttamattomina.

Ilmoitus tavarankuljetuksesta puutteellisuudesta tavarankuljetusta otettaessa

Rautatiekuljetuslakiehdotuksen 7 §:n mukaan lähettäjä on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut tavarankuljetuksesta puutteellisuudesta

puutteellisuudesta. Korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos vahingon aiheuttanut puutteellisuus on ollut havaittavissa tai rautatieyrityksen tiedossa tavaraa kuljetettavaksi otettaessa edellyttäen, että puutteellisuudesta on tehty merkintä kuljetusasiakirjaan tai kirjallisesti ilmoitettu lähettäjälle ennen kuin tavara on otettu kuljetettavaksi.

Asiantuntijakuulemisessa on käynyt ilmi, että tavaraa kuljetettavaksi otettaessa kuljetusasiakirjaan ei eri syistä useinkaan voida tehdä merkintää tavarankuljetuksesta puutteellisuudesta. Kirjallisen ilmoituksen tekeminen lähettäjälle olisi käytännössä hankala toteuttaa.

Valiokunta toteaa, että puutteellisuudesta tehtävällä merkinnällä tai ilmoituksella voi olla ratkaiseva merkitys lähettäjänsä vastuun kannalta. Lähettäjänsä oikeusaseman suojaamiseksi on välttämätöntä, että merkintä tai ilmoitus tehdään viimeistään tavaraa kuljetettavaksi otettaessa eikä kuljetuksen aikana esimerkiksi silloin, kun puutteellisuudesta havaitaan jo aiheutuneen vahinkoa. Muu ilmoitus on selvyyden vuoksi ehdotettu tehtäväksi kirjallisesti.

Koska rautatieyritys on tarvittaessa velvollinen näyttämään, että ilmoitus puutteellisuudesta on tehty viimeistään silloin, kun tavara on otettu kuljetettavaksi, valiokunta katsoo, että kirjallisen muodon vaatimuksesta voidaan luopua. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa puheena olevan 1. lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin muuttamista niin, että käytännössä ilmoitus voidaan tehdä esimerkiksi puhelimitse tai sähköisesti.

Voimaantulosäännökset

Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on, että lait tulisivat voimaan vuoden 2001 alussa. Valiokuntakäsittelyssä on käynyt ilmi, että VR:n henkilökuntaa on koulutettava ennen lain voimaantuloa. Sen vuoksi lait voidaan saattaa voimaan vasta myöhemmin vuoden 2001 aikana.

Valiokuntakäsittelyssä on myös käynyt ilmi, että tarkoituksena on soveltaa tierahdinkuljettajan korvausvastuun korotettua enimmäismäärää vasta lain voimaantulon jälkeen tehtäviin kuljetussopimuksiin. Tämä ei kuitenkaan ilmene lakiehdotuksesta. Säännösten selkeyttämiseksi va-

liokunta ehdottaa 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen täydentämistä uudella 2 momentilla.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 7 § muutettuna ja

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi voimaantulosäännös muutettuna seuraavasti:

1. lakiehdotus

7 §

Matkustajan ja tavarán lähettäjän vastuu

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Jos vahinko on aiheutunut tavaraa kuljetettavaksi otettaessa havaittavissa tai rautatieyrityksen tiedossa olleesta puutteellisuudesta, tavarán lähettäjä ei kuitenkaan ole 2 momentin nojalla korvausvelvollinen, jollei puutteellisuudesta ole tehty merkintää kuljetusasiakirjaan tai (*poist.*) ilmoitettu lähettäjälle tavaraa kuljetettavaksi otettaessa.

2. lakiehdotus

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten HE)

Tämän lain 32 §:n 2 momenttia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen tehtyyn sopimukseen. (Uusi 2 mom.)

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäs. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /kok
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /skl
Annika Lapintie /vas

Paula Lehtomäki /kesk
Kirsi Ojansuu /vihr
Veijo Puhjo /vas
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /kesk
Marja Tiura /kok
Lasse Virén /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Vuorisalo.

LaVM 9/2000 vp — HE 81/2000 vp