

# **Rautateiden kelpoisuussäätelyn uudis- taminen**

## **Vaikutusten arviointi**

**Ville Vainiomäki**

## Sisällysluettelo

<b>1 Johdanto</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Kelpoisuussäätelyn uudistamisen tausta</b> .....	<b>1</b>
<b>3 Kelpoisuutta liikenneturvallisuuksstehtävissä koskeva nykyinen lainsäädäntö</b> .....	<b>2</b>
3.1 Kotimaiset säädökset .....	2
3.2 EU-lainsäädäntö .....	4
<b>4 Lakiin rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuuksstehtävistä ehdotetut keskeiset muutokset</b> .....	<b>6</b>
<b>5 Vaikutusten arvioinnissa käytetyt menetelmät</b> .....	<b>9</b>
<b>6 Turvallisuuksstehtävien säätely muissa EU-maissa</b> .....	<b>10</b>
<b>7 Muutoksen arvioidut vaikutukset</b> .....	<b>12</b>
7.1 Vaikutukset taloudelle .....	12
7.2 Vaikutukset Trafille .....	14
7.3 Vaikutukset Liikennevirastolle.....	15
7.4 Vaikutukset turvallisuudelle.....	16
<b>8 Johtopäätökset</b> .....	<b>19</b>
<b>Liite 1. Vaikutusten arvioinnin taustaksi kuullut organisaatiot ja henkilöt</b> .....	<b>21</b>

## 1 Johdanto

Tämän vaikutusten arvioinnin taustalla on kehityspäällikkö Kaisa Sainion pyyntö arvioida rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtäviä koskevan lain (1664/2009, myöhemmin tässä tekstissä kelpoisuuslaki) uudistamisen vaikutuksia. Uudistuksessa voimassa olevaa kelpoisuussäätelyä on tarkoitus keventää mm. kaventamalla lain-säädännön soveltamisalaa ja yksinkertaistamalla kelpoisuuksiin liittyvää lääkärijärjestelmää. Lain luonnos on nimetty laiksi rautatiejärjestelmän kuljettajista.

Kyseessä on etukäteisarviointi, jossa pyritään arvioimaan suunnitellun lakimuutoksen vaikutuksia rautatiejärjestelmässä. Vaikutusten arvioinnissa pyritään tarkastelemaan uudistuksen vaikutuksia rautatiejärjestelmälle seuraavista näkökulmista:

- turvallisuus
- talous
- vaikutukset viranomaisille.

Vaikutusten arviointi tullaan luovuttamaan liikenne- ja viestintäministeriön käyttöön, jotta sitä voidaan hyödyntää hallituksen esityksen valmistelussa. Vaikutusten arviointi on tehty lain alustavan luonnoksen pohjalta. Koska lakiluonnosta kehitetään edelleen, eivät kaikki tässä vaikutusten arvioinnissa arvioidut vaikutukset ole välttämättä lain lopullisen version mahdollisia vaikutuksia.

Vaikutusten arvioinnin taustaksi on perehdytty aihetta koskeviin lähteisiin sekä haastateltu sidosryhmien ja Trafín asiantuntijoita.

## 2 Kelpoisuussäätelyn uudistamisen tausta

Kelpoisuussäätelyä on tarkoitus keventää mm. rajaamalla lain soveltamisalaa sekä nostamalla lain abstraktiotasoa. Kelpoisuussäätelyn keventämisen syyt juontuvat Suomen hallitusohjelmasta ja Trafín strategiasta aina rautateiden toimintaympäristön nopeaan muutokseen.

Hallitusohjelmassa säätelyä koskevaksi tavoitteeksi on nostettu turhan säätelyn purkamisen ja hallinnollisen taakan keventäminen<sup>1</sup>. Tavoitteena on myös kansallisen lisäsäätelyn välttäminen EU-säädösten täytäntöönpanossa. Trafín strategian tavoitteet ovat samansuuntaisia. Esimerkiksi Trafín strategian vaikuttamista koskevana tavoitteena on, että liikennejärjestelmää ohjaava säätely olisi tarkoituksenmukaista, mahdollisimman kevyttä ja toimijoiden vastuuta korostavaa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

<[http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDIS\\_TETTY\\_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82](http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDIS_TETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82)> Haettu 26.1.2016

<sup>2</sup> Trafín toiminta- ja taloussuunnitelma 2016-2019. Liikenteen turvallisuusvirasto 3.11.2014.

<<http://www.trafi.fi/filebank/a/1439972651/83d4490a53d7bcb82ba166342206402f/18295-tts1619.pdf>> Haettu 26.1.2016

Perimmäisenä syynä kelpoisuussäätelyn uudistamiselle voidaan kuitenkin pitää vuonna 2014 Trafissa tehdyn kelpoisuussäädöselvityksen tuloksia. Selvityksessä tarkasteltiin kelpoisuussäätelyn kansallisen osuuden tarkoituksenmukaisuutta mm. säädösanalyysin ja toimijoille tehdyn kyselyn avulla. Säädöselvityksen mukaan kelpoisuussäätely Suomessa on pitkälti kansallista. EU-tasolla puolestaan kelpoisuussäätely on pitkälti rakennettu sen varaan, että rautatieyrityksillä ja rataverkon haltijoilla on turvallisuusjohtamisjärjestelmät, joissa on mm. määritetty turvallisuuden kannalta kriittiset tehtävät ja näitä koskevat vaatimukset. Turvallisuussäätelyn lisäksi turvallisuuteen liittyvistä tehtäväkokonaisuuksista säädetään EU-tasolla liikkuvan kaluston kuljettajien osalta veturinkuljettajadirektiivillä<sup>3</sup>. Muun junahenkilökunnan kuin kuljettajien kelpoisuusvaatimuksista EU-tasolla säädetään käyttötoimintaa ja liikenteen hallintaa koskevalla yhteentoimivuuden teknisellä eritelmällä (OPE-YTE)<sup>4</sup>.

Kotimainen kelpoisuussäätely on yksityiskohtaista, eikä kelpoisuutta koskevia asioita ole juuri jätetty toimijoiden turvallisuusjohtamisen varaan. Vaikka veturinkuljettajia koskeva kansallinen säätely pohjautuu direktiiviin, on se joiltain osin EU-säätelyä tiukempaa. Kansallisessa kelpoisuussäätelyssä on lisäksi tukeuduttu enemmän koulutuspainotteiseen oppimiseen EU-säätelyn pääpainon ollessa tutkimisissa ja osaamisen toteennäyttämässä.

Ongelmaksi on koettu myös se, että kelpoisuuslain soveltamisala on yhtä laaja kuin rautatielain soveltamisala. Kelpoisuuslain vaatimusten kohdistumisen täysimääräisenä esimerkiksi rajoitetun alueen vaihtotyöhön tai kaluston huoltoon liittyvään siirtelytyöhön on koettu aiheuttavan toimijoille tarpeettomia kustannuksia ja jopa rekrytointiongelmia.

Edellä mainitut tekijät sekä rautateiden toimintaympäristön muutos, joka johtuu muun muassa kilpailun avautumisesta ja vuonna 2013 toteutetusta rautatieliikennöintiä koskevasta säätelyn muutoksesta, ovat johtaneet siihen, että kelpoisuussäätely koetaan osin vanhentuneeksi, epätarkoituksenmukaiseksi ja toimintaa haittaavaksi. Jotta kelpoisuussäätely vastaisi toimijoiden tarpeita ja EU-säätelyä, on nähty tarpeelliseksi uudistaa kelpoisuussäätelyä perusteellisesti.

### **3 Kelpoisuutta liikenneturvallisuustehtävissä koskeva nykyinen lainsäädäntö**

#### **3.1 Kotimaiset säädökset**

Rautateiden liikenneturvallisuustehtävissä työskentelevien henkilöiden kelpoisuuksista säädetään kelpoisuuslailla.

Kelpoisuuslakia sovelletaan rataverkolla liikenneturvallisuustehtävissä toimiviin ja tehtäviin hakeutuviin sekä turvalaitteiden asennus- ja huoltotehtävissä tai turvamiehinä toimiviin. Liikenneturvallisuustehtäviä ovat lain mukaan liikkuvan kaluston

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/59/EY, vetureita ja junia rautateillä yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä

<sup>4</sup> Komission asetus (EU) 2015/995, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2015, Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää ”käyttötoiminta ja liikenteen hallinta” koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä annetun päätöksen 2012/757/EU muuttamisesta.

kuljettaminen, vaihtotyö, liikenteenohjaus ja ratatyön liikenneturvallisuudesta vastaaminen. Lain liikenneturvallisuustehtäviä koskevat kelpoisuusvaatimukset täyttääkseen henkilön on oltava tehtävään sopiva, terveysvaatimukset täyttävä, liikenteenhoidossa käytettävää kieltä osaava, iältään 18–67 ja tehtäväkohtaisen koulutusohjelman suorittanut. Turvamiesten ja turvalaitteiden asennus- ja huoltotehtävissä toimivien osalta kelpoisuuslaissa säädetään vain terveydentilavaatimuksista.

Veturinkuljettajilla tulee kelpoisuuslain mukaan olla lupakirja ja lisätodistus. Trafi myöntää liikkuvan kaluston kuljettajalle lupakirjan, jos hakija täyttää liikenneturvallisuustehtäviä koskevat yleiset vaatimukset sekä on käynyt vaadittavan peruskoulutuksen sekä veturinkuljettajadirektiivin artiklan 11 mukaisen ammatillisen koulutuksen. Lisätodistuksen myöntää toiminnanharjoittaja ja se osoittaa, että liikkuvan kaluston kuljettajalla on oikeus kuljettaa lisätodistuksessa määriteltyä kalusto tietyllä rataverkon osalla.

Muissa liikenneturvallisuustehtävissä toimivilla henkilöillä on oltava kelpoisuuskirja, jonka Trafi myöntää. Kelpoisuuskirjan saamiseksi hakijan tulee täyttää liikenneturvallisuustehtäviä koskevat yleiset vaatimukset, suorittaa hyväksytysti vaaditut opinnot sekä saada myönteinen lausunto terveydellisestä ja psykologisesta soveltuvuudestaan tehtävään.

Liikenneturvallisuustehtävissä toimiva henkilö voi pitää lupa- tai kelpoisuuskirjaansa voimassa kunnes täyttää 68 vuotta. Lupa- tai kelpoisuuskirjaan voimassapitäminen edellyttää vähintään 100 tunnin työskentelyä kyseisessä tehtävässä vuosittain, osallistumista kertauskoulutuksiin ja käymistä määrävälein lääkärintarkastuksessa.

Kelpoisuuslaissa säädetään myös liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden terveydentilaa koskevista vaatimuksista, terveydentilan arvioinnista ja psykologisen soveltuvuuden arvioinnista. Kelpoisuuslain mukaisesti rautateillä on käytössä kolmiportainen terveydenhoitojärjestelmä. Trafin hyväksymät rautatiealan asiantuntijalääkärit vastaavat liikenneturvallisuustehtävissä työskentelevien, turvamiesten ja turvalaiteasentajien terveydentilan ja liikennekelpoisuuden arvioinnista. Trafin hyväksymät rautatieliikenteen työterveyshuollon ammattihenkilöt, jotka voivat olla työterveyslääkäreitä tai -hoitajia, puolestaan tekevät kyseisten henkilöiden terveystarkastukset. Liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden psykologisesta henkilöarvioinnista vastaavat puolestaan Trafin hyväksymät rautatieliikenteen asiantuntijapsykologit.

Rautateiden terveydenhoitojärjestelmään liittyviä vaatimuksia täydennetään kelpoisuuslain valtuutussäännösten nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella ja Trafin määräyksillä. Valtioneuvoston asetus rautatiealan työterveydenhuollon pätevyydestä ja täydennyskoulutuksesta (524/2011) täydentää rautateiden terveydenhoidon parissa työskenteleviltä edellytettävää osaamista ja kertauskoulutusta koskevia vaatimuksia. Trafin määräykset puolestaan käsittelevät liikenneturvallisuustehtävissä toimivien psykologista soveltuvuutta (TRAFI/8037/03.04.02.02/2012), terveydentilavaatimuksia ja terveystarkastuksia (TRAFI/14949/03.04.02.11/2010) sekä terveystarkastusten tekemistä (TRAFI/14950/03.04.02.11/2010).

Kelpoisuuslain mukaan Trafi hyväksyy liikenneturvallisuustehtäviin koulutusta tarjoavat oppilaitokset. Oppilaitoshyväksynnän edellytyksistä säädetään lisäksi valtioneuvoston asetuksessa liikenneturvallisuuskoulutusta antavia oppilaitoksia koskevista vaatimuksista (13/2013). Kelpoisuuslain mukaan myös liikenneturvallisuustehtävien tehtäväkohtaisille koulutusohjelmille on haettava Trafin hyväksyntä. Koulutus-

ohjelmien sisällöstä määrätään tarkemmin Trafin määräyksessä rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävien koulutusohjelmista (TRAFI/3883/03.04.02.00/2015).

Kelpoisuuslain mukaan Trafi hyväksyy hakemuksesta liikkuvan kaluston lupakirjaan ja lisätodistukseen oikeuttavan tutkinnon vastaanottajat. Trafi hyväksyy myös kertauskouluttajat.

Liikenneturvallisuustehtävissä, turvamiehenä tai turvalaiteasentajana toimiva henkilö voi kelpoisuuslain mukaisesti hakea Trafista erivapautta tehtäväkohtaisista pätevyysvaatimuksista ja terveydentilaa koskevista vaatimuksista. Erivapaus ei saa kuitenkaan vaarantaa rautatieliikenteen turvallisuutta.

Kelpoisuuslain mukaan Trafia tulee pitää kelpoisuusrekisteriä lupa- ja kelpoisuuskirjatietojen hallinnoimiseksi. Kelpoisuusrekisteriin tallennetaan tarpeelliset tiedot liikenneturvallisuustehtävissä toimiville myönnettyistä lupa- ja kelpoisuuskirjoista, lisätodistuksista ja erivapauksista. Lisätodistuksen antajan, eli toiminnanharjoittajan, on puolestaan pidettävä liikkuvan kaluston kuljettajien kelpoisuutta koskevista tiedoista lisätodistusrekisteriä. Edellä mainittuihin rekistereihin tallennettavista tiedoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella kelpoisuusrekisteriin ja lisätodistusrekisteriin tallennettavista tiedoista (11/2013).

Kelpoisuuslaissa säädetään lisäksi mm. valvonnasta, rangaistussäädöksistä ja muutoksenhausta.

### **3.2 EU-lainsäädäntö**

Veturinkuljettajien kelpoisuudesta säädetään EU-tasolla veturinkuljettajadirektiivillä. Veturinkuljettajadirektiivissä säädetään ehdot veturinkuljettajien hyväksymiselle. Kuljettajalla on direktiivin mukaan oltava lupakirja, joka todistaa, että kuljettaja täyttää terveydentilaa, koulutusta sekä yleistä ammatillista pätevyyttä koskevat vähimmäisvaatimukset. Lisäksi kuljettajalla on oltava yksi tai useampi lisätodistus, jossa määritellään millä rataverkolla veturinkuljettajalla on lupa kuljettaa ja mitä liikkuvaa kalustoa hän saa kuljettaa.

Veturinkuljettajadirektiivissä on esitetty ehdot lupakirjan ja lisätodistuksen myöntämiseksi. Vaatimukset koskevat lupakirjan osalta ikää, terveyttä, peruskoulutusta ja ammatillista osaamista. Lisätodistuksen vaatimukset koskevat kielitaitoa ja ammatillista pätevyyttä. Direktiivissä säädetään lisäksi toimivaltaisen viranomaisen roolista lupakirjojen myöntämisessä. Direktiivin seitsemän liitettä käsittelevät seuraavia aiheita:

- I. Lupakirjaa ja yhdenmukaistettua lisätodistusta koskevaa yhteisön mallia
- II. Terveydentilavaatimuksia
- III. Koulutusmenetelmiä
- IV. Yleistä ammatillista tietämystä ja lupakirjaa koskevia vaatimuksia
- V. Liikkuvaan kalustoon liittyvää ammatillista tietämystä ja todistusta koskevia vaatimuksia
- VI. Rataverkkoon liittyvää ammatillista tietämystä ja todistusta koskevia vaatimuksia

## VII. Kokeiden uusimista.

OPE-YTE:stä löytyy EU-tason sääntely muita turvallisuuden kannalta kriittisiä tehtäviä koskevista vaatimuksista. Turvallisuuden kannalta kriittisiksi tehtäviksi OPE-YTE:ssä mainitaan veturinkuljettajien lisäksi junassa työskentelevä ”junan miehistö”, junan valmisteluun liittyviä tehtäviä tekevät henkilöt sekä junien kulkulupien myöntämiseen liittyviä tehtäviä suorittavat henkilöt.

OPE-YTE:n mukaan rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan henkilöstöllä on oltava asianmukainen ammatillinen pätevyys sekä riittävä kielitaito turvallisuuskriittisten tehtävien hoitamiseksi. Rautatieyrityksillä ja rataverkon haltijoilla tulee olla prosessi turvallisuuskriittisissä tehtävissä työskentelevien henkilöiden pätevyyksien hallintaan. OPE-YTE:n liitteissä esitetään yleisellä tasolla ammatillisen pätevyyden vähimmäisvaatimukset junassa mukana olevalle henkilöstölle sekä junan valmisteluun osallistuvalla henkilöstöllä. Junassa mukana olevan henkilöstön osalta vähimmäisvaatimukset koskevat yleistä ammatillista tietämystä, tehtävän kannalta oleellisten toimintamenettelyjen ja turvallisuusjärjestelmien tuntemusta, liikkuvaa kalustoa koskevaa tietämystä, reittituntemusta sekä matkustajien turvallisuutta koskevaa tietämystä. Junan valmistelussa mukana olevan henkilöstön osalta vähimmäisvaatimukset koskevat yleistä ammatillista tietämystä, tehtävän kannalta oleellisten toimintamenettelyjen ja turvallisuusjärjestelmien tuntemusta sekä junalaitteiden tuntemusta. Molemmilta henkilöstöryhmiltä edellytetään lisäksi kykyä soveltaa vaadittua tietämystä.

OPE-YTE:ssä kuvataan lisäksi terveyttä koskevat vaatimukset turvallisuuskriittisissä tehtävissä työskentelevälle henkilöstölle. OPE-YTE:n mukaan rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmässä tulee olla prosessi henkilöstön terveydentilaa koskevien vaatimusten täyttämiseksi. Terveydentilavaatimuksissa kuvataan lisäksi yleisellä tasolla ennen henkilön työhön ottamista suoritettavien lääkärintarkastusten ja psykologisten testien sisältö ja määräaikaisten terveystarkastukset. Lisäksi OPE-YTE:ssä kuvataan terveydentilavaatimukset mukaan lukien näkö- ja kuulovaatimukset.

Rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmien arviointikriteerit esittämissä komission asetuksissa esitetään vaatimukset toimijoiden pätevyydenhallintajärjestelmille<sup>5,6</sup>. Pätevyydenhallintajärjestelmän tulee kattaa mm. turvallisuuteen liittyvien tehtävien yksilöinti, tehtäviin liittyvät valintaperiaatteet, perehdyttämiskoulutus, jatkokoulutus, pätevyyden ylläpito ja pätevyyden säännölliset tarkastukset. Lisäksi pätevyydenhallintajärjestelmässä tulee olla mm. menettelyt, joilla:

- yksilöidään turvallisuuteen liittyvät toimenkuvat
- yksilöidään turvallisuusjohtamiseen liittyvät toimenkuvat
- varmistetaan henkilöstön osaamisen ja terveydentilan seuranta ja ylläpito

---

<sup>5</sup> Komission asetus (EU) N:o 1158/2010, yhteisestä turvallisuusmenetelmästä rautateiden turvallisuustodistusten saamista koskevien vaatimusten noudattamisen arvioimiseksi.

<sup>6</sup> Komission asetus (EU) N:o 1169/2010 yhteisestä turvallisuusmenetelmästä rautateiden turvallisuusluvan saamista koskevien vaatimusten noudattamisen arvioimiseksi.

- osoitetaan henkilöstö pätevyyttään vastaaviin tehtäviin
- valvotaan kuinka tehtäviä hoidetaan.

## 4 Lakiin rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä ehdotetut keskeiset muutokset

### *Lain soveltamisalaan kuuluvat tehtävät*

Jatkossa laissa säädettäisiin ainoastaan kuljettajan tehtävää koskevista vaatimuksista. Liikenneturvallisuustehtävän käsitteestä luovuttaisiin ja liikenteenohjaajaa, ratatyön liikenneturvallisuudesta vastaavaa ja vaihtotyön tekijää koskevat vaatimukset jäisivät laista pois. Myös turvalaiteasentajaa ja turvamiehiä koskevat vaatimukset jäisivät pois laista. Tämä koskisi kaikkia edellä mainittuihin tehtäviin liittyviä vaatimuksia mukaan lukien ikää, terveydentilaa, koulutusta ja kelpoisuuskirjaa koskevat vaatimukset. Liikenneturvallisuustehtävien määrittely on tehty kansallisesti eikä sille ole taustaa EU-sääntelyssä. Liikenneturvallisuustehtävien määrittely laissa on koettu haastavaksi jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

Laista poistuvien ja muiden turvallisuuskriittisten tehtävien kelpoisuuksien ja terveydentilan hallinta tapahtuisi jatkossa toimijan turvallisuusjohtamisjärjestelmään kuuluvan pätevyydenhallintajärjestelmän avulla. Trafín tehtäviin kuuluu jo nykyisin toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien hyväksyttävyyttä tarkastellessaan arvioida onko toimijoiden pätevyydenhallintajärjestelmien kuvaus riittävä takaamaan henkilöstön pätevyyden. Trafi myös valvoo toimijoiden pätevyydenhallintaa osana toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien auditointeja.

### *Pienimuotoinen kuljettajatoiminta kelpoisuussääntelyn ulkopuolelle*

Lain uudistuksen yhteydessä on tarkoitus rajata pienimuotoinen kuljettajatoiminta kelpoisuussääntelyn ulkopuolelle. Nykyisen lain vaatimus veturinkuljettajan pätevyydestä pienimuotoisessakin kaluston siirtelyssä rajoitetulla alueella on koettu ylimoitetuksi. Trafissa on toistaiseksi reagoitu ongelmaan rajaamalla rajoitetulla alueella yksittäisen rataverkon sisällä tapahtuvaa kaluston siirtotyötä tulkinnoilla kelpoisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kelpoisuussääntelyn uudistamisen yhteydessä on tarkoitus pohtia miten pienimuotoinen kuljettajatoiminta voitaisiin rajata pois lain soveltamisalasta. Lain ensimmäisen luonnoksen soveltamisalasta on rajattu pois rajoitetulla alueella tehtävä vähäinen toiminta, joka ei vaikuta rataverkon muuhun liikennöintiin. Tämä mahdollistaa kuljettajatoimintojen jättämisen soveltamisalan ulkopuolelle hieman laajemmin, kuin mitä Trafín tulkinnot ovat sallineet.

Vaikka rajoitetulla alueella tapahtuva vähäinen kuljettajatoiminta rajattaisiin kelpoisuussääntelyn ulkopuolelle, kyseistä toimintaa harjoittavien kuljettajien kelpoisuutta tulisi hallita rautatieliikenteen harjoittajan pätevyydenhallintajärjestelmän edellyttämällä tavalla.

Tiettyä kuljettajaryhmää koskevaa rajausta harkittaessa tulee ottaa huomioon myös se, että veturinkuljettajadirektiivi ei sisällä mahdollisuuksia rajata osa kuljettamis-  
muodoista direktiivin ulkopuolelle. Toisaalta lain valmistelussa tulee ottaa huomioon myös se, että eri jäsenvaltiot ovat täytännönnäköisesti EU-sääntelyn hieman eri tavoin, mistä johtuen myös soveltamisaloissa on jonkin verran eroavaisuuksia.



*Kuljettajan lupakirjaa ja lisätodistusta koskevat muutokset*

Lakiuudistuksessa on tarkoitus poistaa kansalliset kuljettajakoulutusta koskevat lisät ja yhdenmukaistaa kelpoisuussäntelyn vaatimuksia veturinkuljettajadirektiivin kanssa.

Nykyinen kelpoisuuslaki edellyttää, että liikenneturvallisuustehtävissä toimivan henkilön, eli myös veturinkuljettajan, tulee olla tehtävään sopiva. Vaatimus sopivuudesta on tarkoitus jättää laista pois, koska sopivuutta ei edellytetä veturinkuljettajadirektiivissä ja sopivuuden käsitettä on pidetty epäselvänä.

Nykyisen kelpoisuuslaki käsittelee kielitaitovaatimusta osana lupakirjan vaatimuksia, kun taas veturinkuljettajadirektiivissä kielitaitoa koskeva vaatimus on lisätodistukseen liittyvä vaatimus. Kelpoisuussäntelyn muutoksen yhteydessä kielitaitovaatimus on tarkoitus siirtää lisätodistuksen ehdoksi ja ehdotetun muotoilun mukaan kuljettajan on osattava ja ymmärrettävä riittävästi liikenteenhoidossa käytettävää kieltä. Nykyisen kelpoisuuslain nojalla annettu valtioneuvoston asetus rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtäviä hoitavilta vaadittavasta kielitaidosta (12/2013) edellyttää liikenneturvallisuustehtäviä hoitavilta Suomen kielen taitoa. OPE-YTE:n mukaan rataverkon haltija päättää rataverkon operointikielen, joten periaatteessa on mahdollista, että Suomessa yksittäinen rataverkon haltija valitsee operointikielekseen esimerkiksi ruotsin tai viron.

Myös lupakirjan ylläpitoa koskeviin säädöksiin on tulossa muutoksia. Nykyisen lain mukaan lupakirjan voimassapitäminen edellyttää toimimista veturinkuljettajan tehtävässä vähintään 100 tunnin ajan vuodessa. 100 tunnin sääntö jätettäisiin uudesta laista pois, koska sääntö ei perustu veturinkuljettajadirektiiviin, sääntöä on hankalaa perustella ja sen noudattamista on haastava seurata. Myös lupakirjan voimassapitoon linkitetty vaatimus vuosittaisesta kertauskoulutuksesta jätettäisiin pois. Lupakirjaa koskeva kertauskoulutusvaatimus jätettäisiin pois, koska lupakirjan on tarkoitus jatkossa olla veturinkuljettajadirektiivin mukaisesti kuljettajaopiskelijat rautatiejärjestelmään perehdyttävä koulutus. Keskeisten asiasisältöjen kertausta tapahtuisi jatkossa lisätodistusten ylläpitoon liittyvissä kertauskoulutuksissa toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien mukaisella tavalla. Samassa luovuttaisiin vaatimuksesta hakea kertauskouluttajille hyväksyntää Trafista.

Nykyisen kelpoisuuslain mukaan 68 vuotta täyttäneet henkilöt eivät enää voi toimia veturinkuljettajina. Lain uudistuksen yhteydessä yläikärajasta luovuttaisiin. Käytössä oleva yläikäraja on perustunut yleiseen eläkelainsäädäntöön, mutta veturinkuljettajadirektiivi ei ota kantaa yläikärajaan. Yläikärajasta luopuminen mahdollistaisi eläkkeelle jääneiden veturinkuljettajien työskentelyn esimerkiksi museoliikenteen harjoittajien palveluksessa.

Oppilaitoksen rooli kuljettajan lisätodistuksen ylläpidossa on muuttumassa lakiuudistuksen yhteydessä. Nykyisen lain mukaan lisätodistuksen ylläpito edellyttää kertauskoulutusta ja niihin liittyvien kokeiden läpäisemistä. Lain mukaan hyväksytty oppilaitos tai Trafin tehtävään hyväksymä rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuuteen perehtynyt henkilö voi järjestää kokeita. Uuden lakiluonnoksen mukaan toiminnanharjoittaja voi järjestää pätevyysylläpitämiseen liittyvän koulutuksen ja siihen liittyvän kokeen turvallisuusjohtamisjärjestelmässään kuvatulla tavalla. Oppilaitoksella ei ole lakiluonnoksen mukaan pakollista roolia pätevyysylläpidossa. Uuden lisätodistuksen myöntämisen edellytyksenä olisi puolestaan osallistuminen oppilaitoksen antamaan koulutukseen.

### *Trafi ei enää hyväksyisi koulutusohjelmia*

Nykyisin Trafi hyväksyy erikseen koulutusta antavat oppilaitokset sekä näiden koulutusohjelmat. Trafi varmistaa jo oppilaitoksia hyväksyessään niiden kyvyn laatia koulutusohjelmia, joten koulutusohjelmien hyväksyminen erikseen on ylimääräinen varmistus. Lakiuudistuksen yhteydessä koulutusohjelmien hyväksynnästä Trafissa luovuttaisiin ja oppilaitos ja rautatieliikenteen harjoittaja sopisivat keskenään tiettyyn kuljettajan tehtävään pätevöittävän koulutuksen sisällöstä ja organisoinnista. Jatkossa ainoastaan kuljettajan koulutusta tarjoavilta oppilaitoksilta edellytettäisiin Trafin oppilaitoshyväksyntää.

### *Tutkinnon vastaanottajan roolin korostaminen*

Vuoden 2015 kesällä annetussa Trafin määräyksessä rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävien koulutusohjelmista otettiin ensimmäisiä askeleita siirtymiseksi osaamisen tason varmistamista painottavaan koulutussäätelyyn. Osaamisen tason varmistamista painottavalla mallilla viitataan siihen, että keskeistä ei ole niinkään se, miten tutkinnon edellyttämät asiat on opiskeltu, vaan se, että tutkinnon edellyttämä osaaminen on riittävällä tasolla. Koulutusohjelmamääräyksessä mm. luovuttiin veturinkuljettajan koulutusohjelmien pituuden määrittämisestä ja nostettiin koulutuksilta vaadittavan sisällön esittämisen abstraktiotasoa. Lakiluonnos edistäisi osaamisen tason varmistamista painottavaan malliin siirtymistä entisestään korostamalla tutkinnon vastaanottajan roolia. Lakiluonnoksen mukaan tutkinnon vastaanottaja ottaisi vastaan sekä lupakirjaan että lisätodistukseen vaadittavat tutkinnot. Nykyisissä tutkinnon vastaanottajan roolia ei ole ilmaistu näin selvästi.

### *Rautatielääkärijärjestelmän muutokset*

Lakiuudistuksen myötä nykyisin käytössä olevasta ja monimutkaiseksi koetusta terveydenhuoltojärjestelmästä luovuttaisiin. Rautatielääkäri korvaisi rautatiealan asiantuntijalääkärit ja rautatieliikenteen työterveyshuollon ammattihenkilöt ja vastaisi jatkossa lääkärintarkastusten sekä terveydentilan ja liikennekelpoisuuden arviointien tekemisestä. Samalla laista poistuisi vaatimus terveystarkastusten kytköksestä toimijan työterveyshuoltoon. Nykyisen lain ajatuksena on ollut, että rautateiden terveystarkastukset suoritetaan samassa yhteydessä kuin työterveyshuollon terveystarkastukset. Rautateiden terveystarkastusten ja työterveyshuollon yhdistämisestä on kuitenkin aiheutunut haasteita osalle toimijoista.

Rautatielääkärien tulisi hakea Trafilta hyväksyntää. Laissa ei kuitenkaan enää säädettäisi Trafin järjestämästä täydennyskoulutuksesta, koska veturinkuljettajadirektiivissä ei ole täydennyskoulutusta koskevia säännöksiä. Rautatielääkäriltä edellytettäisiin kuitenkin kuljettajan tehtävän sisällön, turvallisuusriskien ja terveydentilavaatimusten tuntemista. Jatkossa laissa siirryttäisiin terveystarkastus termin sijaan käyttämään termiä lääkärintarkastus. Terveystarkastukset toimija voisi järjestää haluamallaan tavalla. Uutena rautatielääkäriin pätevyyttä koskevana vaatimuksena lakiin tulisi myös vaatimus työterveyshuollon erikoislääkäriin tutkinnosta. Rautatieliikenteen asiantuntijapsykologeja kutsuttaisiin jatkossa rautatiepsykologeiksi. Psykologeja koskevat vaatimukset säilyisivät muuten ennallaan, mutta psykologien täydennyskoulutuksesta ei enää säädettäisi.

Nykyisessä kelpoisuuslaissa esitetty erivapausjärjestelmä on koettu toimijoiden keskuudessa monimutkaiseksi. Laissa ei enää säädettäisi erivapauksista. Toiminnanharjoittaja ja rautatielääkäri arvioisivat yhteistyössä kuljettajan terveydentila huomioon ottaen henkilön työhön sijoituksen. Lakiluonnoksessa esitetään uutena kuljettajan

mahdollisuutta vaatia oikaisua Trafilta rautatielääkärin tai rautatiepsykologin lausuntoon, ilmoitukseen tai muuhun päätökseen hallintolain (434/2003) mukaisesti. Oikaisua voisi hakea kuljettajan ollessa eri mieltä lääkärin tai psykologin kuljettajan sopivuudesta antamasta kielteisestä lausunnosta.

Uuden lakiehdotuksen mukaan rautatielääkärien lisäksi kaikkien kuljettajia hoitavien lääkärin olisi ilmoitettava Trafille lääkärin epäillessä, että kuljettaja ei täytä terveydentilavaatimuksia. Ilmoitusvelvollisuus laajenisi nykyisestä laista, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuus Trafille koskee rautatiealan asiantuntijalääkäreitä ja rautatieliikenteen asiantuntijapsykologeja. Nykyisin rautatieliikenteen työterveyshuollon ammattihenkilöt ilmoittavat epäilynsä asiantuntijalääkäreille ja -psykologeille, jotka raportoivat tietonsa Trafiin.

### *Kelpoisuusrekisteristä lupakirjarekisteriksi*

Lakiuudistuksen myötä liikenneturvallisuustehtävissä toimivien kelpoisuustiedot sisältävä kelpoisuusrekisteri korvattaisiin vain kuljettajien lupakirjoihin keskittyvällä lupakirjarekisterillä. Lupakirjarekisteriin tallennettaisiin tiedot lupakirjan hakijoista ja haltijoista. Lupakirjarekisteriin tallennettavia tietoja olisivat mm. tiedot kuljettajalle myönnettyistä lupakirjoista, tiedot rautatielääkärien ja -psykologien kuljettajille antamista lausunnoista, tiedot lääkärintarkastuksista ja psykologisista henkilöarvioinneista, rikostutkintoihin liittyvät olennaiset tiedot sekä veturinkuljettajadirektiivin edellyttämät muut tiedot. Toiminnanharjoittajien tulisi pätevyyshallintajärjestelmänsä puitteissa ylläpitää olennaisia tietoja muissa turvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden pätevyyksistä, mutta laki rautatiejärjestelmän kuljettajista ei ottaisi näiden tietojen ylläpitoon kantaa.

Lain muutoksen yhteydessä on myös pohdittu mahdollisuutta luovuttaa lupakirjarekisterin soveltuvuustietoa toiminnanharjoittajien ja rautatielääkärien käyttöön. Lupakirjarekisterissä tulisi tällöin olla lupakirjan haltijoiden soveltuvuustietohistoria, joka olisi luovutettavissa toiminnanharjoittajille ja rautatielääkäreille.

## **5 Vaikutusten arvioinnissa käytetyt menetelmät**

Vaikutusten arvioinnissa pyritään arvioimaan ehdotetun säädösuudistuksen vaikutuksia taloudelle, viranomaisille ja rautatieturvallisuudelle,

Vaikutusten arvioinnin aluksi selvitettiin keskeiset muutokset säädöksiin. Muutosten vaikutusten arvioimiseksi haastateltiin alan toimijoita. Monipuolisten näkökulmien saamiseksi pyrittiin haastattelemaan erilaisia alan toimijoita. Vaikutusten arvioinnin taustaksi kuullut organisaatiot ja henkilöt on esitetty liitteessä 1.

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Haastatteluiden teemat ja käsiteltävät muutokset valittiin sen mukaan, millainen rooli haastateltavalla on rautatiejärjestelmässä. Haastatteluiden pohjaksi mietittiin etukäteen alustavia kysymyksiä, mutta täsmällistä kysymyspatteria ei ollut käytössä. Haastattelujen aluksi kerrattiin käsiteltäviä muutoksia sen varmistamiseksi, että sekä haastateltava että haastattelija ovat ymmärtäneet muutoksen samalla tavalla. Tämän jälkeen haastatteluissa keskusteltiin muutosten mahdollisista vaikutuksista.

Laadullista aineistoa analysoitiin sisällönanalyysin menetelmin. Aineistoa pyrittiin teemoittelemaan sekä tiivistämään ja aineistosta etsittiin yhtäläisyyksiä ja eroja. Täsmällisiä kvantifioituja riskin tai vaikutusten arviointeja ei muutoksen vaikutuk-

sille tehty, koska muutoksen ”pehmeiden” vuoksi vaikutuksia on tässä vaiheessa haastavaa täsmällisesti määrittää. Arvioidut vaikutukset ovat haastatteluiden avulla kerättyyn aineistoon pohjautuvia vaikutusten arvioinnin laatijan omia näkemyksiä.

## 6 Turvallisuustehtävien sääntely muissa EU-maissa

Muiden EU-jäsenmaiden kelpoisuussääntelyä selvitettiin jäsenmaihiin lähetetyllä kyselyllä. Kyselyyn saatiin vastaukset kuudesta jäsenmaasta. Kyselyssä kysyttiin veturinkuljettajan tehtävän sääntelyä koskevien kysymysten lisäksi, onko jäsenvaltioilla muita tehtäviä koskevaa kelpoisuussääntelyä.

### *Ruotsi*

Ruotsissa on toistaiseksi ollut veturinkuljettajaa koskevan sääntelyn lisäksi myös muita turvallisuustehtäviksi luokiteltuja tehtäviä koskevaa kansallista sääntelyä. Ruotsissa valmistellaan kuitenkin säädösmuutosta, jonka seurauksena muita turvallisuustehtäviä koskevasta kansallisesta sääntelystä on tarkoitus luopua. Jatkossa toimijoiden tulisi turvallisuusjohtamisjärjestelmissään määritellä, mitkä tehtävät veturinkuljettajan lisäksi ovat turvallisuuden kannalta kriittisiä. Säädösmuutoksen myötä toimijan turvallisuuskriittiseksi katsomia tehtäviä koskisi OPE-YTE:n ja turvallisuusjohtamisjärjestelmiä koskevien säädösten vaatimukset.

Ruotsissa veturinkuljettajadirektiivin mukainen kelpoisuussääntely koskee vain kuljettajia, jotka työskentelevät juna- ja vaihtotyöliikenteessä pääradoilla. Yksityisraiteilla ja muilla vain vaihtotyössä käytettävillä sivuraiteilla tapahtuvaa kuljettamista koskee vielä toistaiseksi kansallinen kelpoisuussääntely. Jatkossa on tarkoitus, että kyseisiä pienimuotoisia kuljettajan tehtäviä koskeva sääntely tulisi turvallisuusjohtamisjärjestelmiä koskevasta sääntelystä ja OPE-YTE:stä.

Ruotsin turvallisuusviranomaisen ei hyväksy erikseen oppilaitosten koulutusohjelmia. Oppilaitosten hyväksyntäprosessissa sen sijaan tarkastetaan, että oppilaitoksella on riittävä kyky laatia asianmukaiset koulutusohjelmat.

### *Tanska*

Tanskassa veturinkuljettajia koskevista kelpoisuuksista säädellään veturinkuljettajadirektiivin mukaisesti. Veturinkuljettajadirektiivin soveltamisalasta on Tanskassa rajattu ulos pelastusjunien ja museokaluston kuljettajat. Museokalustoa yleisellä rataverkolla kuljettavalla tulee kuitenkin olla museotoimijan myöntämä lupa kyseisen kaluston kuljettamiseen sekä tähystäjänä veturinkuljettaja, jolla on lupakirja ja kyseisen rataverkon kattava lisätodistus. Muita liikenneturvallisuustehtäviä koskee ainoastaan rautateiden terveydentilavaatimuksia käsittelevä säädös.

Tanskassa oppilaitoksen on haettava lupa kaikkiin turvallisuustehtäviä koskeviin koulutuksiin turvallisuusviranomaisilta.

### *Alankomaat*

Veturinkuljettajien kelpoisuudesta Alankomaissa säädellään veturinkuljettajadirektiivin mukaisesti. Muiden liikenneturvallisuustehtävien koulutuksista määräävät toiminnanharjoittajat turvallisuusjohtamisjärjestelmiensä puitteissa. Alankomaissa on kuitenkin sekä veturinkuljettajien että muissa liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden terveyttä ja psykologista soveltuvuutta koskevaa tarkentavaa

sääntelyä, koska veturinkuljettajadirektiiviä ja OPE-YTE:ä ei ole koettu näiltä osin riittävän täsmälliseksi lääkärien käyttöön.

Alankomaissa sääntely jakaa veturinkuljettajat kahteen eri tyyppiin; normaalit kuljettajat ja rajoitetun alueen kuljettajat. Rajoitetun alueen kuljettajille on kevyemmät vaatimukset. Vain ratatyöalueella toimivia kuljettajia eivät kosketa rautateiden kelpoisuusvaatimukset lainkaan. Veturinkuljettajia koskevan lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle voidaan lisäksi rajata teollisuusraiteilla toimivat kuljettajat, jotka vain pistäytyvät yleisen rataverkon puolella.

Alankomaissa veturinkuljettajan koulutusta tarjoaa ammattikoulu, jossa opetus kestää kaksi vuotta sekä aikuisopiskelijoille suunnattu yksityinen oppilaitos, jonka kurssi on selvästi lyhyempi. Alankomaiden turvallisuusviranomaisen ei erikseen hyväksy kuljettajien koulutusohjelmia, mutta rautatiealan oppilaitokset ovat itse kehittäneet järjestelmän, jolla he seuraavat koulutusten vaatimustenmukaisuutta.

### *Englanti*

Veturinkuljettajien kelpoisuusvaatimukset ovat veturinkuljettajadirektiivin mukaiset myös Englannissa. Lisäksi rautatieyritysten tulee turvallisuusjohtamisjärjestelmisään tunnistaa muut turvallisuuskriittiset tehtävät ja esittää menettelyt näiden tehtävien pätevyydenhallintaan. Muita turvallisuuskriittisiä tehtäviä koskevaa rautatie-sääntelyä ei varsinaisesti ole, mutta rautateiden turvallisuusviranomaisen on julkaisut ohjeen, jossa eritellään suuri joukko tehtäviä, joiden voidaan tulkita olevan turvallisuuskriittisiä.

Päärataverkosta erillisillä rataverkoilla operoivat metro- ja museokaluston kuljettajat on Englannissa rajattu veturinkuljettavia koskevan kelpoisuussääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Sama rajaus koskee myös rajoitetulla alueella pienimuotoisia vaihtotöitä tekeviä kuljettajia.

Englannissa turvallisuusviranomaisen hyväksyy koulutusohjelmat oppilaitoshyväksynnän yhteydessä.

### *Ranska*

Ranskassa on veturinkuljettajadirektiivin vaatimusten lisäksi veturinkuljettajia koskevaa sääntelyä, joka käsittelee muun muassa pätevyyden testaamista ja terveydentilan arviointiin hyväksyttäviä lääkäreitä ja psykologeja. Ranskassa on myös määritelty muita turvallisuuskriittisiä koskevia tehtäviä, kuten liikenteenohjaaja, tasoristeys-turvalaitteen käyttäjä ja radan kunnossapidon valvoja. Sääntely kattaa myös näitä turvallisuuskriittisiä tehtäviä hoitavien henkilöiden hyväksynnän ehdot, mukaan lukien koulutus, kokeet ja kertauskoulutus.

Ranskassa veturinkuljettajien kelpoisuussääntelyn piiristä on rajattu ulos kaikki tehtävät, jotka veturinkuljettajadirektiivi sallii rajata ulos. Ulos rajattuihin kuuluvat kuljettajat jotka toimivat metroverkolla, päärataverkosta toiminnallisesti erillisillä rataverkoilla, vain rataverkon omassa tavaraliikenteessä käytettävillä yksityisillä rataverkoilla tai muulta liikenteeltä kunnossapidon vuoksi suljetuilla rataverkoilla.

Ranskassa ei erikseen hyväksytä koulutusohjelmia, vaan oppilaitoksen hyväksynnän yhteydessä varmistetaan oppilaitoksen valmius tuottaa vaatimustenmukaisia koulutusohjelmia.

## *Saksa*

Saksassa veturinkuljettajien kelpoisuuksista säädetään veturinkuljettajadirektiivin mukaisesti ja muita turvallisuuskriittisiä tehtäviä koskee kansallinen kelpoisuussäädös. Turvallisuuskriittisinä tehtävinä mainitaan mm. vaihtotyöntekijä, jarruentarkastaja, junansuorittaja, liikenteenohjaaja, vaihdemies, radan kunnan valvoja ja tasoristeyksen hoitaja. Kelpoisuussäädöksessä on esitetty turvallisuuskriittisiin tehtäviin liittyen mm. pääsyvaatimuksia, opintosisältöjä ja kertauskoulutusvaatimuksia.

Veturinkuljettajia koskevan kelpoisuussääntelyn soveltamisalan piiristä on Saksassa Ranskan tapaan rajattu pois kaikki minkä veturinkuljettajadirektiivi sallii. Veturinkuljettajadirektiiviin pohjautuvan sääntelyn soveltamisalasta pois rajattujen kuljettajien lupia koskee oma säädöksensä.

Saksan turvallisuusviranomaisen ei erikseen hyväksy oppilaitosten koulutusohjelmia.

## **7 Muutoksen arvioidut vaikutukset**

### **7.1 Vaikutukset taloudelle**

Ehdotetut lakimuutokset tarjoavat rautateiden toiminnanharjoittajille mahdollisuuden muokata eri tehtävien osaamis- ja terveystilavaatimuksia nykyistä tarkoituksenmukaisemmiksi. Muutokseen valmistautuminen ja sen toteuttaminen aiheuttaa toimijoille resurssitarpeita ja kulueriä, mutta pitkällä aikavälillä tarkasteltuna muutoksen taloudelliset vaikutukset näyttävät positiivisilta.

Kelpoisuussääntelyn muutoksiin valmistautuminen vaatii ennen ja jälkeen uuden lain voimaantulon toiminnanharjoittajilta paljon resursseja. Esimerkiksi kelpoisuusvaatimusten asettaminen sopivalle tasolle, muutokset kelpoisuusrekisterien rakentamiseen, koulutusten räätälöinti oppilaitosten kanssa ja terveydenhuoltopalveluiden järjestämiseen tehtävät muutokset vaativat merkittävää työpanosta ja ennen kaikkea osaamista. Muutosten läpivieminen voi edellyttää toiminnanharjoittajilta myös konsulttipalveluiden ostamista. Toisaalta toiminnanharjoittajien on myös mahdollista olla tekemättä isoja muutoksia kelpoisuuden hallintaansa lain uudistamisesta huolimatta, mutta tällöin lakimuutoksen tarjoamat mahdollisuudet jäävät pääosin hyödyntämättä. Myös Liikenneviraston tulevat kelpoisuusvaatimukset voivat ohjata toiminnanharjoittajia tekemään muutoksia kelpoisuuden hallintaansa.

Mahdollisuus muokata muiden kuin kuljettajan tehtävän kelpoisuusvaatimuksia tehtävänkuvaa vastaaviksi ja tarkoituksenmukaisiksi on toiminnanharjoittajille merkittävä tilaisuus säästää koulutus- ja terveystarkastuskuluissa. Nykyisen kelpoisuuslain turvallisuustehtävä nimikkeiden alla tehdään nykyisin hyvin erilaisia tehtäviä, joiden osaamis- ja terveystilatarpeet vaihtelevat voimakkaasti vaikka tehtävää koskevat vaatimukset lain mukaan ovat samat. Muutoksen myötä toimijat voivat räätälöidä kuhunkin tehtävään koulutus- ja terveystilavaatimukset painottaen juuri sen tehtävän tarpeita. Näin koulutuksissa ja terveystarkastuksissa voisi keskittyä tehtävän kannalta olennaisiin seikkoihin ja jättää tehtävän kannalta ylimääräiset nykyisin edellyttämät asiat pois.

Mahdollisuus teettää muissa kuin kuljettajan tehtävässä työskentelevien henkilöiden terveystarkastukset muilla kuin rautatielääkäreillä helpottaa terveystilanhallintaa

etenkin pienten toiminnanharjoittajien kannalta. Rautatielääkärien ja työterveyshuollon välisen kytköksen purkaminen antaa toiminnanharjoittajille mahdollisuuden hankkia rautatielääkärin palvelukset eri paikasta kuin muu työterveyshuolto. Muutoksen myötä ei ole välttämätöntä keskittää työterveydenhuoltoa rautatielääkäreitä tarjoavaan yritykseen rautatielääkärin palvelujen saamiseksi.

Osaamisen tason varmistamisen painottaminen ja mahdollisuus tehdä kertauskoulutukset ilman Trafín hyväksymää oppilaitosta mahdollistavat myös kuljettajan koulutusten muokkaamisen entistä enemmän kuljettajan ja toiminnanharjoittajan tarpeita vastaavaksi. Kertauskoulutuksissa olisi muutoksen myötä mahdollista esimerkiksi hyödyntää sähköisiä oppimisympäristöjä ja näin voitaisiin säästää koulutusmaksujen lisäksi kertauskoulutuksen edellyttämässä ajankäytössä sekä matkakuluissa.

Pienimuotoisen kuljettajatoiminnan rajaaminen pois lain soveltamisalasta keventää merkittävästi esimerkiksi varikoilla tai yksityisraiteilla tapahtuvaan kuljettajatoimintaan liittyviä vaatimuksia. Nykyiset kelpoisuusvaatimukset on koettu tarpeettoman raskaiksi edellä mainituissa ympäristöissä tapahtuvan kuljettajatoiminnan vaativuuteen nähden. Lisäksi saatavilla olleissa koulutuksissa on keskitytty lähinnä valtion rataverkon toimintatapoihin. Mahdollisuus kouluttaa kuljettajat tehtävän todellista vaativuutta vastaavassa laajuudessa onkin taloudellisesta näkökulmasta erityisen suotuisa muutos juuri yksityisille rataverkon haltijoille.

Rautateiden henkilöstön hankintaan liittyviä haasteita on pidetty yhtenä rautateiden markkinoilletulon esteenä Suomessa<sup>7</sup>. Markkinoille tulevan toimijan näkökulmasta lakimuutokseen liittyvä sääntelyn ja niin kutsutun hallinnollisen taakan keventäminen helpottaa henkilöstön saatavuutta tarjoamalla mahdollisuuden kouluttaa esimerkiksi vaihtotyönjohtajat tehtävän todellisen vaativuuden mukaisesti. Kuljettajan lisätodistusta koskevat vaatimukset edellyttävät kuljettajien koulutusten muokkaamista entistä enemmän yritys- ja kalustokohtaisesti. Koulutusten toimijakohtaisuuden korostuminen saattaa hankaloittaa uusien kuljettajien hankkimista etenkin pienten toimijoiden kohdalla, mikäli kuljettajan siirtyminen toiminnanharjoittajalta toiselle edellyttää aiempaa enemmän täydentävää koulutusta. Muutoksen vaikutuksia markkinoilletuloon ja henkilöstön saatavuuteen ei kuitenkaan voida pitää kovin merkittävänä.

Muutoksen taloudelliset vaikutukset rautatiealan oppilaitoksille ovat kaksijakoiset. Muutos vähentää lakisääteisten koulutusten määrää huomattavasti. Tämä voi aiheuttaa rautatiealan oppilaitoksille suuria taloudellisia menetyksiä. Suuri osa toiminnanharjoittajista tarvitsee oppilaitosten koulutuspalveluja jatkossakin, mutta osa toimijoista voi päätyä kouluttamaan asiat itse. Lakimuutos antaa oppilaitoksille mahdollisuuden tarjota entistä paremmin eri tehtävien tarpeisiin räätälöityjä koulutuksia toiminnanharjoittajille ja tarkoituksenmukaiset koulutukset voivat luoda oppilaitoksille uusia markkinamahdollisuuksia. Koulutusten räätälöinti toiminnan harjoittajan tarpeisiin voi kuitenkin nostaa koulutusten kustannuksia verrattuna kaikille tarjottavaan yhtenäiseen koulutukseen.

---

<sup>7</sup> Mäkitalo, Miika: Markkinoilletulo ja rautatiemarkkinoiden muutos kotimaisen tavaraliikenteen avautuessa kilpailulle Suomessa. Ratahallintokeskuksen julkaisuja A9/2007, Helsinki 2007.

## 7.2 Vaikutukset Trafille

Kelpoisuussääntelyn muutokset vaikuttavat suoraan Trafin ja Liikenneviraston toimintaan sekä virastojen väliseen työnjakoon.

Toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien merkityksen lisääminen pätevyys- ja hallinnassa korostaa Trafin vastuuta turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinneissa ja auditoinneissa. Rataverkon haltijoiden turvallisuuslupien ja rautatieliikenteen harjoittajien turvallisuustodistusten myöntäjänä Trafin tulisi lupien edellytyksenä olevien turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnissa perehtyä entistä tarkemmin turvallisuusjohtamisjärjestelmien pätevyyden hallintaa koskeviin osiin. Pätevyyden hallintaan olisi kiinnitettävä entistä tarkemmin huomiota myös turvallisuusjohtamisjärjestelmien auditoinneissa. Pätevyys- ja hallinnan kriittisellä tarkastelulla pyritään varmistamaan, että toimijoilla on riittävät valmiudet huolehtia turvallisuuskriittisiä tehtäviä tekevien henkilöiden kelpoisuuksista siten, että turvallisuustaso ei heikkene. Resurssien vähyys on ollut haaste Trafin rautateiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnissa ja erityisesti valvonnassa viime vuosina. Resurssit on kuitenkin organisaatiojärjestelyiden myötä saatu aiempaa tehokkaammin käyttöön. Turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnin sekä valvonnan menettelyjä edelleen kehittämällä on mahdollista vastata lisääntyviin tehtäviin ainakin osittain etenkin, jos rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden kelpoisuusrekisterin (RAHEKE) ylläpidosta sekä erivapauksien käsittelystä vapautuvia resursseja voidaan hyödyntää turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinneissa ja auditoinneissa.

Koulutusohjelmien hyväksymisen jäädessä Trafista pois oppilaitoshyväksynnässä on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota oppilaitoksen kykyyn tuottaa asianmukaisia koulutusohjelmia. Trafi voi seurata koulutusohjelmien laatua ja kestoja myös oppilaitoksiin kohdistuvalla valvonnalla. Nykyisestä viidestä hyväksytyistä oppilaitoksesta suurin osa ei enää jatkossa tarvitsisi oppilaitoshyväksyntää, koska kyseiset oppilaitokset eivät kouluta kuljettajia.

Trafilta haettavien rautateiden kelpoisuuksiin liittyvien lupien määrä tulisi lakimuutoksen myötä pienenevään merkittävästi. Lakimuutoksen myötä Trafista ei enää haettaisi muihin turvallisuustehtäviin liittyviä kelpoisuuslupia eikä erivapauksia. Myös lääkärijärjestelmään liittyvien lupahakemusten määrä pienenee, koska työterveyshuollon ammattihenkilöinä toimivat työterveyshoitajat jäisivät pois järjestelmän piiristä. Muutosten myötä Trafi menettäisi lupahakemusten ja erivapauksien maksuista muodostuvia tuloja noin 75 000 euroa vuosittain. Kelpoisuuslakiin liittyvien hakemusten määrän väheneminen sekä RAHEKE:n kattamien ammattiryhmien väheneminen neljästä yhteen pienentäisi henkilöresurssien tarvetta kelpoisuuksien hallinnassa Trafissa.

Rautateiden lääkärijärjestelmään tehdään merkittäviä muutoksia, joiden hallittu läpivienti edellyttää Trafilta suunnitelmallista muutosten hallintaa. Muutosten hallinnassa tulee huomioida mm. työterveyshuollon ammattihenkilöstä rautatielääkäriksi muuttuvien lääkärien koulutus siirtymävaiheessa, muutoksista viestiminen ja kelpoisuusrekisterin kehittäminen. Muutoksen myötä Trafilla ei olisi enää velvoitetta järjestää säännöllisesti täydennyskoulutuksia lääkäreille ja terveydenhoitajille, mutta todennäköisesti koulutusten järjestäminen on tarpeen rautatielääkärien osaamisen kehittämiseksi. Uuden järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi Trafin tulisi panna rautatielääkärien toiminnan valvontaan sekä auttaa tarvittaessa rautatielääkäreitä terveydentilaan liittyvien rajatapauksen tulkinnassa.



Rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden kelpoisuusrekisteriin tulee tehdä muutoksia lain uudistamisen myötä. Rekisteri kattaa jatkossa vain kuljettajien lupakirjojen tiedot. Jotta kuljettajien ei ole mahdollista kiertää eri rautatielääkäreitä, kunnes myönteinen lausunto soveltuvuudesta saadaan, tulisi rekisterissä olla tiedot henkilöiden soveltuvuushistoriasta ja tämän tiedon tulisi olla saatavissa toiminnanharjoittajien ja rautatielääkärien käyttöön. Kelpoisuusrekisteri on elinkaarensa päässä ja sitä on joka tapauksessa lähivuosina uusittava voimakkaasti. Kelpoisuussääntelyn muutokseen liittyvät tekijät ovat vain yksi syy rekisterin muutoksen taustalla.

Muutoksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia Trafin henkilöstöressurssien kokonaistarpeeseen. Resurssien tarve lupien rekisteröinnissä vähenee ja turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinneissa ja auditoinneissa lisääntyy. Muutokseen valmistautuminen sitoo väliaikaisesti resursseja, mutta siirtymävaiheen jälkeen resurssien tarve säilynee nykyisellään.

### **7.3 Vaikutukset Liikennevirastolle**

Liikennevirastoa tarkastellaan tässä yhteydessä rataverkon haltijana. Liikenneviraston rooli on rautatiejärjestelmän kannalta keskeinen, sen toimiessa valtion rataverkon haltijana.

Liikenneviraston vastuu kelpoisuuksien hallinnassa korostuu merkittävästi muutosten myötä. Liikenneviraston tulisi jatkossa esittää esimerkiksi turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä kuuluvissa ohjeissa tai sopimuksissaan liikenteenohjaajia ja ratatyötä vastaavia koskevat kelpoisuusvaatimukset, jotka jäävät säädöksistä pois. Usean vuoden aikajänteellä tarkasteltuna on mahdollista, että vaatimuksia tarkoituksenmukaistamalla Liikennevirasto pystyy saavuttamaan taloudellisia säästöjä. Muutos mahdollistaa myös nopeamman reagoinnin kelpoisuusvaatimuksissa havaittuihin epäkohtiin, koska vaatimuksia voidaan päivittää lain muutoksen sijaan muuttamalla turvallisuusjohtamisjärjestelmän menettelyjä.

Lain muutokseen liittyvässä siirtymävaiheessa muutokseen valmistautuminen vaatii Liikennevirastolta resursseja ja kelpoisuuksien hallintaan liittyvää osaamista. Muun muassa osaamis- ja terveydentilavaatimusten suunnittelu, koulutusohjelmien suunnittelu, turvallisuusjohtamisjärjestelmän päivittäminen, pätevyysrekisterien kehittäminen sekä muutoksiin liittyvät riskien arvioinnit vaativat henkilöresursseja ja rahaa. Esimerkiksi kelpoisuusvaatimusten ylläpito sekä kelpoisuuksien rekisteröinti ja valvonta tulevat vaatimaan Liikennevirastolta jatkuvasti resursseja muutoksen jälkeenkin.

Liikenneviraston resurssit ovat jo nykyisin hyvin tiukoilla. Liikenneviraston olisi mahdollista ottaa nykyisin laissa olevat kelpoisuusvaatimukset omiin ohjeisiinsa sellaisenaan ja jättää suuremmat päivitystyöt tekemättä. Näin meneteltäessä ei hyödynnettäisi lakimuutoksen tarjoamaa mahdollisuutta muokata vaatimuksia entistä tarkoituksenmukaisemmiksi. Liikennevirasto näyttäisikin hyödyntävän mahdollisuuden kehittää turvallisuutta aktiivisesti ja pyrkii muokkaamaan kelpoisuusvaatimuksia nykyistä tarkoituksenmukaisemmiksi mm. kartoittamalla turvallisuuden kannalta merkittävät tehtävät ja kehittämällä näitä koskevia vaatimuksia. Resurssien niukkuus saattaa kuitenkin johtaa myöhästymisiin ja epäselvyyksiin uusiin toimintamalleihin siirryttäessä, mikäli aikaa muutosten toteuttamiseen ei ole riittävästi.

## 7.4 Vaikutukset turvallisuudelle

Uudistus korostaa rautateiden toiminnanharjoittajien vastuuta omasta turvallisuuden hallinnastaan. Toiminnanharjoittajien lisääntyvän turvallisuusvastuun vaikutusta turvallisuuteen on haastavaa arvioida etukäteen. Muutos saattaa johtaa väliaikaiseen turvallisuustason laskuun eri osapuolten vielä opetellessa uutta tapaa toimia ja etsiessä sopivaa tasoa kelpoisuusvaatimuksille. Pitkällä tähtäimellä on kuitenkin mahdollista saavuttaa positiivista kehitystä turvallisuustasossa toimijoiden pystyessä yhä joustavammin muokkaamaan kelpoisuusvaatimuksiaan entistä tarkoituksenmukaisemmiksi.

Useissa vaikutusten arviointiin liittyvissä haastatteluissa nousi esiin epäily siitä, onko eri toiminnanharjoittajien turvallisuuskulttuuri riittävän kypsää lisääntyvien vastuiden haltuun ottamiseksi. Turvallisuusjohtaminen on vielä nykyisessä muodossaan osalle toimijoista suhteellisen uusi käsite eikä turvallisuusjohtamista ole aina saatu toimimaan käytännössä. Turvallisuuskriittisten tehtävien tunnistaminen ja kelpoisuusvaatimusten asettaminen sopivalle tasolle edellyttää rautatiejärjestelmän tuntemuksen ja turvallisuusjohtamisen osaamisen lisäksi kelpoisuusasioiden hallintaa. Puutteet turvallisuuskriittisten tehtävien tunnistamisessa tai riittämättömät kelpoisuusvaatimukset saattavat johtaa turvallisuusriskeihin. Esimerkiksi ratatoissa viime vuosina tapahtuneet useat onnettomuudet ja vaaratilanteet osoittavat suoran yhteyden riittämättömän osaamisen hallinnan ja vaaratilanteiden synnyn välillä.

Rautatiejärjestelmä on monitoimijaympäristö, jossa eri osapuolten toimiva yhteistyö on kriittistä turvallisen ja sujuvan liikennöinnin varmistamiseksi. Toiminnanharjoittajien lisääntyvä päätäntävalta turvallisuuskriittisissä tehtävissä toimivien henkilöiden osaamisvaatimuksista johtaa siihen, että samankaltaisia tehtäviä tekevällä henkilöstöllä on erilainen osaaminen eri organisaatioissa. Osaamistason eriytyminen voi johtaa turvallisuusriskeihin eri osapuolten välisen yhteistyön perustuessa siihen, että luotetaan vastakkaisen osapuolen tuntevan turvallisen toiminnan toimintamallit ja periaatteet. Esimerkiksi vaihtotyöhön liittyvän henkilöstön työnkuviissa on oletettavasti jatkossa suuria eroja eri toimijoiden välillä. Erilaiset työnkuvat ja toiminnanharjoittajan vapaus päättää tehtävän edellyttämät koulutusvaatimukset voivat johtaa samalla nimikkeellä eri organisaatioissa toimivien henkilöiden erilaisiin osaamisiin. Vaihtotyön ja liikenteenohjauksen välisen viestinnän ollessa turvallisuuden kannalta keskeistä on tärkeää, että liikenteenohjaaja voi luottaa siihen, että vaihtotyöntekijä tuntee tehtävänsä kannalta keskeiset turvallisuusvaatimukset.

Tiukka kilpailutilanne rautatiealan urakoinnissa ja jatkossa todennäköisesti myös liikennöinnissä aiheuttaa toimijoille kustannuspaineita. Lisääntyvä vastuu kelpoisuusasioista tarjoaa toiminnanharjoittajille tilaisuuden säästää terveydentilanhallinnasta sekä koulutuksista ja voi johtaa siihen, että turvallisuusvaatimuksista tinkimällä pyritään lisäämään toimijan taloudellista kilpailukykyä. Turvallisuusvaatimuksista tinkimistä taloudellisten säästöjen saavuttamiseksi voidaan pitää todennäköisenä vaikutuksena toiminnanharjoittajien toisinaan jo nykyisin täyttäessä kelpoisuusvaatimukset vain, koska säädökset niin vaativat, välittämättä riittävän kelpoisuuden merkityksestä turvallisuudelle. Etenkin radan rakentamisessa ja kunnossapidossa, missä kilpailu urakoista on todella tiukkaa jo nyt, on nähtävissä uhkakuva, jossa radan kunnossapidon ja rakentamisen toimijat laskevat kelpoisuusvaatimusten alarajaa yhä alemmas pystyäkseen tekemään mahdollisimman edullisia tarjouksia urakoista. Toiminnanharjoittajien tarpeet ja lakimuutoksen oppilaitoksille tarjoama mahdollisuus saattavat johtaa siihen, että koulutusten turvallisuussisällöstä tingitään, jotta kurseja saadaan toteutettua mahdollisimman halvalla ja nopeasti. Trafín oppilaitos-

valvonta koskisi jatkossa vain kuljettajan koulutuksen opetusta. Toiminnanharjoittajien on hankala tarkastella tilannetta objektiivisesti, mikäli heillä on kiire saada esimerkiksi uusia kuljettajia vetureihin tai lisää ratatyöntekijöitä tärkeään urakkaan. Tällöin toiminnanharjoittajalle voi syntyä tarve joustaa koulutusvaatimuksista, jotta työt saadaan sopimusten mukaisesti tehtyä.

Suunnitellessaan tietyn tehtävän kelpoisuusvaatimusten muokkaamista toiminnanharjoittajien tulee tehdä muutoksen merkittävyyden arviointi. Muutoksen vaikuttaessa turvallisuuteen ja vaikutuksen ollessa merkittävä tulee muutoksesta tehdä yhteisen turvallisuusmenetelmän mukainen riskien arviointi ja mahdollisten riskien hallitsemiseksi tulee kehittää toimenpiteitä<sup>8</sup>. Turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat vaatimukset edellyttävät muutoksen riskienhallintaa, vaikka muutos ei merkittävä olisikaan. Tällöin ei kuitenkaan vaadita yhteisen turvallisuusmenetelmän mukaista riskien arviointia. Näiden vaatimusten pitäisi teoriassa estää toiminnanharjoittajia muuttamasta kelpoisuusvaatimuksia merkittävästi ilman perusteellista riskien arviointia. Toistaiseksi osalla toiminnanharjoittajista kynnys arvioida muutos merkittäväksi tai turvallisuuteen vaikuttavaksi on kuitenkin ollut korkealla eikä yhteisen turvallisuusmenetelmän mukaisia riskien arviointeja ole juuri tehty. Tämän vuoksi ei ole mitenkään itsestään selvää, että muutoksista tehtäisiin kattavat riskien arvioinnit.

Rautateiden lääkärijärjestelmän muutokseen liittyvät riskit liittyvät lähinnä rautatieliikenteen työterveyslääkärien osaamiseen ja kuljettajien mahdollisuuden kiertää eri rautatielääkäreitä, kunnes saavat lausunnon soveltuvuudestaan. Lakiluonnoksen siirtymäsäännöksen mukaan nykyisistä rautatieliikenteen työterveyshuollon lääkäreistä tulisi uuden lain tultua voimaan rautatielääkäreitä. Osalla nykyisistä rautatieliikenteen työterveyslääkäreistä on kuitenkin melko ohut osaaminen rautatiejärjestelmästä ja sen terveydellisistä vaatimuksista. Mikäli riittävää täydennyskoulutusta näille lääkäreille ei järjestetä, on mahdollista, että uudet rautatielääkärit antavat myönteisiä lausuntoja kuljettajien sopivuudesta liian kevyin perustein. Lakiluonnoksen teksti antaa kuljettajalle tai kuljettajaksi pyrkivälle myös mahdollisuuden kiertää usealla rautatielääkärillä, jos kuljettaja tai kuljettajaksi haluava ei heti saa myönteistä lausuntoa sopivuudestaan. Tämä saattaa johtaa siihen, että kuljettajiksi päätyy henkilöitä, joilla ei todellisuudessa ole terveydentilansa puolesta edellytyksiä toimia kuljettajan tehtävässä.

On olemassa riski, että lain muutoksen vaikutuksia ei tunnisteta etukäteen riittävästi eikä esimerkiksi viranomaisten toimintatapoja pystytä riittävässä määrin mukauttamaan, jotta muutos pystyttäisiin toteuttamaan hallitusti. Muutokset toimijoiden kelpoisuusvaatimuksissa voivat johtaa esimerkiksi osaamistasojen eriytymisen kautta turvallisuuden heikkenemiseen siten, että sitä ei selvästi havaita. Turvallisuustason mahdollinen heikkeneminen voi aluksi näkyä erilaisina vaaratilanteina, joiden yhteyttä muutokseen on vaikea havaita. Mahdollisesti vasta jokin onnettomuus, jonka tutkinnassa esimerkiksi osaamisen puutteet tulisivat selvästi ilmi, voisi havahduttaa eri osapuolet turvallisuustason heikkenemiseen.

Edellä kuvatut uhkakuvat ovat yleisesti ottaen merkityksellisempiä valtion rataverkolla tapahtuvassa toiminnassa kuin yksityisraiteilla. Yksityisraiteilla toiminta on pienimuotoisempaa ja käytetyt nopeudet ovat pienempiä, jolloin riskien seurauksetkin jäävät pienemmiksi. Yksityisraiteelta valtion rataverkolle siirryttäessä kelpoi-

---

<sup>8</sup> Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 402/2013, annettu 30 päivänä huhtikuuta 2013, riskien arviointia koskevasta yhteisestä turvallisuusmenetelmästä ja asetuksen (EY) N:o 352/2009 kumoamisesta.

suuden hallinnan merkitys turvallisuudelle korostuu, koska valtion rataverkon puolella toimintaympäristö muuttuu monimutkaisemmaksi ja toiminta voi vaikuttaa junaliikenteen turvallisuuteen.

Trafin on toiminnanharjoittajien turvallisuustodistuksia ja -lupia koskevien hakemusten käsittelyn yhteydessä tapahtuvissa turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinneissa sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmien auditoinneissa mahdollista tarkastella toimijoiden kelpoisuuksien hallintamenettelyjä. Rautatielain mukaisesti Trafi voi lisäksi vaatia turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan muuttamista, jos todistuksen tai luvan edellytyksiin tulee muutoksia. Näin Trafi voisi tarpeen vaatiessa arvioida säädosmuutoksen yhteydessä uudelleen toiminnanharjoittajien turvallisuusjohtamisjärjestelmiä kelpoisuuksien hallinnan osalta. Turvallisuusjohtamisjärjestelmien dokumentaation arviointi ja harvakseltaan tapahtuvat auditoinnit eivät kuitenkaan välttämättä ole riittäviä keinoja sen varmistamiseksi, että toiminnanharjoittajien kelpoisuuden hallinta olisi todellisuudessa riittävällä tasolla. Lisäksi sellaisilta radan kunnossapidon ja rakentamisen urakoitsijoilta, jotka eivät liikennöi rataverkolla, ei vaadita turvallisuusjohtamisjärjestelmää lainkaan.

Lakimuutos tarjoaa mahdollisuuden myös turvallisuuden parantamiseen. Nykylain mukainen neljän liikenneturvallisuustehtävän lista on johtanut siihen, että osa toiminnanharjoittajista ei ole ollut halukkaita tunnistamaan muita turvallisuuden kannalta kriittisiä tehtäviä. Rautatiejärjestelmässä on useita muitakin turvallisuuden kannalta kriittisiä tehtäviä, kuin nykylain liikenneturvallisuustehtävät. Tilanteessa, jossa laki erittelee neljä tehtävää, on toiminnanharjoittajien ollut helppo keskittyä vain näihin tehtäviin liittyvien kelpoisuuksien hallintaan vaikkakin toiminnanharjoittajilta vaaditaan jo nykyisen sääntelyn mukaan myös muiden turvallisuuteen vaikuttavien tehtävien huomioimista turvallisuusjohtamisjärjestelmissään. Lain muutos korostaa turvallisuusjohtamisjärjestelmien merkitystä ja vastuuta kelpoisuuksien hallinnassa ja toiminnanharjoittajien tulisi jatkossa itse tunnistaa entistä paremmin toimintansa turvallisuuskriittiset tehtävät. Koska muille turvallisuuskriittisille tehtäville kuin kuljettajalle ei olisi lakisääteisiä kelpoisuusvaatimuksia, olisi toimijan mahdollista laatia itse tarkoituksenmukaiset kelpoisuusvaatimukset kyseisille tehtäville. Tämä todennäköisesti kannustaisi toimijoita tunnistamaan turvallisuuskriittisiä tehtäviä entistä laajemmin.

Kelpoisuusvaatimusten tarkoituksenmukaistaminen on myös turvallisuusmielessä yksi suurimmista muutoksen tarjoamista mahdollisuuksista. Rautatiejärjestelmän toimintatapojen kehittyessä paikoin nopeastikin viranomaislähtöisten koulutusvaatimusten on hankala pysyä muutosten perässä. Toiminnanharjoittajien saadessa itse päättää koulutusten sisällöistä, koulutuksissa voitaisiin keskittyä olennaisiin asiakokonaisuuksiin, eikä asioita tarvitsisi opiskella vain säädosvaatimusten vuoksi. Tarkemmin tehtävän todellisia tarpeita vastaamaan räätälöidyt koulutussisällöt olisivat opiskelijoille mielenkiintoisempia ja helpommin omaksuttavia. Lakimuutos mahdollistaisi myös osaamisvaatimusten entistä nopeamman muokkaamisen, mikäli esimerkiksi jonkin ammattiryhmän osaamisessa havaitaan puutteita.

Nykylain velvoittaman liikenneturvallisuustehtävissä työskentelevien henkilöiden terveystarkastusten ja työterveyshuollon välisen sidoksen poistaminen voisi tuoda jatkuvuutta rautatielääkärinä työskentelyyn ja sitä kautta rautatielääkärien ammattiosaamisen paranemista. Nykyjärjestelmän ongelmana on ollut, että esimerkiksi kilpailutuksen perusteella tapahtuva työterveyshuollon vaihto on johtanut myös rautatieliikenteen työterveyslääkärien vaihtumiseen. Näin rautatieliikenteen työterveyslääkäreissä on ollut paljon vaihtuvuutta ja osalla lääkäreistä osaaminen ei ole ehtinyt

kehittymään kovin syvälliseksi. Kytkös työterveyshuoltoon saattaa nykyisin tietyissä tilanteissa jopa rajoittaa työterveyslääkärin riippumattomuutta, mikäli on nähtävissä mahdollisuus, että kielteinen lausunto pätevyydestä voi johtaa työterveyshuollon palveluntuottajan vaihtamiseen. Rautatielääkäreiden osaamisen kehittämiseksi Trafi voisi järjestää koulutusta rautatielääkäreille ja valvoa rautatielääkäreiden toimintaa. Lisäksi on mahdollista, että Trafin lääkärit voisivat konsultoida rautatielääkäreitä ongelmatilanteissa.

## 8 Johtopäätökset

Kelpoisuuslain uudistaminen vain veturinkuljettajien kelpoisuuksia koskevaksi laiksi johtaa suuriin muutoksiin kelpoisuuksien hallinnassa koko rautatiealalla. Nykyisellä kelpoisuuksien hallinnalla on pitkät perinteet ajassa, jolloin rautateilla oli käytännössä vain yksi toimija. Viime vuosina rautatiejärjestelmän toimijoiden määrä on lisääntynyt ja matkustajaliikenteen kilpailun avautuessa lisääntyy entisestään, joten on perusteltua muuttaa kelpoisuussääntelyä joustavammaksi ja paremmin rautateiden nykyistä toimintaympäristöä palvelevaksi.

Lakimuutoksen mukaiseen toimintamalliin siirtyminen edellyttää toiminnanharjoittajilta taloudellista panostusta siirtymävaiheessa. Toiminnanharjoittajien voi olla mahdollista tehdä vain pieniä muutoksia järjestelmiinsä, mutta tällöin on vaarana että lakimuutoksen mukanaan tuomia mahdollisuuksia ei pystytä täysissä määrin hyödyntämään. Usean vuoden aikajännteellä tarkasteltuna kelpoisuussääntelyn uudistaminen tarjoaa kuitenkin toiminnanharjoittajille selkeitä mahdollisuuksia taloudellisiin säästöihin. Säästömahdollisuudet muodostuisivat ennen kaikkea koulutus- ja terveydentilavaatimusten tarkoituksenmukaistamisen kautta. Nykyiset kelpoisuusvaatimukset ovat olleet paikoin tarpeettoman raskaat ja niiden soveltamisala on ollut tehtävien todelliseen vaativuuteen nähden turhan laaja.

Markkinoille pyrkivän rautatieyrityksen näkökulmasta kelpoisuussääntelyn muutos helpottaa markkinoilletuloa keventämällä muiden kuin kuljettajan tehtävän sääntelyä, mutta toisaalta kuljettajien koulutusvaatimusten toimijakohtaisuuden korostuminen saattaa tehdä jo valmistuneiden kuljettajien rekrytoimisen entistä haastavammaksi. On mahdollista, että kelpoisuussääntelyn muutos osana muuta sääntelyn keventämistä lisää rautateiden houkuttelevuutta etenkin tavaraliikenteen asiakkaiden silmissä.

Trafin ja Liikenneviraston kannalta muutos ei vähennä tarvittavien resurssien määrää. Trafissa voidaan luopua muista kuin kuljettajan tehtävää koskevien rekisteritietojen ylläpidosta, mutta toisaalta Trafissa tehtävien turvallisuusjohtamisjärjestelmien arviointien ja auditointien sekä rautatielääkärien konsultoinnin rooli korostuu. Liikennevirastolle muutos antaa mahdollisuuden muokata valtion rataverkkoon liittyviä kelpoisuusvaatimuksia entistä tarkoituksenmukaisemmiksi, mutta uusien vastuiden myötä tarvittavien resurssien määrä kasvaa.

Toiminnanharjoittajien vastuu kelpoisuuksien hallinnasta korostuu selvästi ja taloudelliset paineet saattavat johtaa esimerkiksi osaamisvaatimusten asettamiseen liian matalalle tasolle. Liika turvallisuuskriittisistä vaatimuksista tinkiminen saattaa johtaa turvallisuustason laskuun. Toiminnanharjoittajien turvallisuusjohtamisen toimivuus ja turvallisuuskulttuurin kypsyys ovatkin kriittisiä tekijöitä muutoksen yhteydessä. Perinteikkäät rautatiealan toimijat todennäköisesti tuntevat vastuunsa ja osavat asettaa vaatimukset sopivalle tasolle. Rautatiejärjestelmän toiminnanharjoittajien

määrän lisääntyessä on kuitenkin olemassa vaara, että kaikilla toimijoilla ei ole riittävää kykyä asettaa kelpoisuusvaatimuksia riittävällä tasolla. Nähtäväksi jää, miten hyvin Trafi ja sopimuskumppaneidensa osalta Liikennevirasto pystyvät varmistamaan, että toiminnanharjoittajien kelpoisuuksien hallinta on riittävän hyvällä tasolla.

Lakimuutoksen ja siitä seuraavien vaikutusten suuruudesta johtuen eri osapuolten muutostenhallinta nousee keskeiseksi tekijäksi varmistettaessa, että siirtymävaihe sujuu ilman suuria ongelmia. Jotta toiminnanharjoittajat voivat riittävän ajoissa valmistautua muutokseen, tulisi sekä Trafin että valtion rataverkon haltija Liikenneviraston pystyä tiedottamaan lakimuutokseen liittyvistä linjauksista riittävän ajoissa.

Rautatiejärjestelmään liittyvien suurten muutosten myötä on välttämätöntä, että myös kelpoisuussäätelyä päivitetään. Nyt valmisteilla oleva muutos siirtää kotimaisen kelpoisuussäätelyn kerralla ääripäästä toiseen; runsaasta kotimaisesta sääntelystä siirrytään lähestulkoon pelkästään EU-sääntelyyn perustuvien vaatimusten varaan. Vaikutusten arvioinnin pohjautuessa alustavaan lakiluonnokseen, ei ole väistämätöntä, että kaikki arvioidut vaikutukset ovat ajankohtaisia lain lopullisen version kohdalla. Lakiluonnosta edelleen kehittämällä arvioituja kielteisiä vaikutuksia on mahdollista pienentää.

## **Liite 1. Vaikutusten arvioinnin taustaksi kuullut organisaatiot ja henkilöt**

Destia Rail Oy. Vesa Korpi, Mikko Mäkelä & Katri Sjöholm. 29.2.2016.

Finrail Oy, Sanna Järvenpää & Tuula Rosin. 22.2.2016.

HaminaKotka Satama Oy. Teppo Jokimies. 4.3.2016.

Kouvolan Rautatie- ja Aikuiskoulutus Oy. Janne Holopainen, Hannu Jalonen, Keijo Keränen, Kari Palonen, Kari Sopanen & Kari Tähti. 24.2.2016.

Liikennelääketiede –yksikkö, Trafi. Jukka Terttunen & Markku Vanhanen. 1.3.2016.

Liikennevirasto. Atte Kanerva, Marko Tuominen & Janne Tuovinen. 2.3.2016.

Proxion Oy. Juha Vuorinen. 8.3.2016.

Raideammattilaiset JHL. Niko Pelho & Reijo Tamminen. 3.3.2016.

Raideliikenteen toimijat –yksikkö, Trafi. Jouko Linnasaari, Olli Matilainen & Jorma Silventoinen. Trafi 25.2.2016.

Satamaliitto. Kirsti Tarnanen-Sariola. 4.3.2016.

Työterveyslaitos. Jari Latvala. 18.2.2016.

Veturimiesten liitto ry. Risto Elonen. 19.2.2016.

VR-Yhtymä Oy. Otso Ervasti, Juha Frantsi, Jari Hankala, Teemu Hyvönen, Kari Karjalainen, Timo Koskinen, Heidi Kymäläinen & Tomi Rinne. 23.2.2016.