LAUSUNTO

20.11.2017

Eduskunnan liikennevaliokunta
liv@eduskunta.fi

Viite: Lausuntopyyntönne HE 145/2017

VETURIMIESTEN LIITON LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI

Veturimiesten liitto (VML) kiittää mahdollisuudesta lausua liikennepalvelulain muuttamista koskevasta lakiesityksestä ja esittää tässä asiakirjassa olennaisimmat huomionsa esityksestä. VML on esittänyt osittain samoja huomioita jo aiemmin lainvalmistelun aikana.

RAUTATEIDEN KELPOISUUSSÄÄNTELYN MUUTOS

Suomen rautatieliikenteen turvallisuustaso on korkea, ja turvallisuuskulttuurimme onkin kiistatta yksi maailman vahvimmista. Toimintaa on kehitetty erityisesti turvallisuuden ehdoilla ja ennen kaikkea ottamalla opiksi tehdyistä virheistä ja jo sattuneista onnettomuuksista. Tältä pohjalta meille onkin vuosikymmenten saatossa kehittynyt yksityiskohtainen sääntely rautateiden turvallisuutta takaamaan.

Marraskuussa 2015 ministeri Bernerin johdolla käynnistetyllä liikennekaarihankkeella (laki liikenteen palveluista) toteutetaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman toista kärkihanketta eli sääntelyn sujuvoittamista. Sujuvoittamisella tarkoitetaan yksinkertaisesti sääntelyn purkamista eli käytännössä turvallisuuden tason laskemista.

Sääntelyn voimakas purkaminen (sujuvoittaminen) johtaa vääjäämättä turvallisuustason heikkenemiseen. Korkeaa turvallisuustasoa ei kuitenkaan voi eikä saa vaarantaa edes siinä tarkoituksessa, että uusien yrittäjien markkinoille tuleminen näin helpottuisi. VML muistuttaa, että lainvalmistelun yhteydessä ei ole tehty minkäänlaista arviota sääntelyn purkamisen vaikutuksista turvallisuuteen. Sen sijaan on tehty selvityksiä uudistusten taloudellisista ja ympäristövaikutuksista. On pöyristyttävää, että lain valmistelun yhteydessä on täysin sivuutettu Trafin julkaisu (5-2016), jossa arvioidaan kriittisesti rautateiden kelpoisuussääntelyn uudistamista. Julkaisussa on esitetty lukuisia sellaisia turvallisuuteen liittyviä riskejä, joita sääntelyn purkaminen väistämättä tuo mukanaan. Selkeästi lain valmistelussa on huomioitu pelkästään liiketaloudelliset näkökohdat, rautatieliikenteen turvallisuudesta piittaamatta.

Lakiehdotuksen laatijoilta on jäänyt huomaamatta se tärkeä seikka, ettei kyse voi olla pelkästään yksittäisten operaattoreiden toiminnan sääntelystä, vaan kyseessä on suuri kokonaisuus, jota kutsutaan liikennejärjestelmäksi. Liikennejärjestelmä on yhtä turvallinen kuin sen heikoin lenkki.

Yksi sääntelyn kulmakivistä on laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä (1664/2009, ns. kelpoisuuslaki), jota on täydennetty valtioneuvoston asetuksilla ja Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) määräyksillä. Näissä säädöksissä on määräyksiä, jotka koskevat kuljettajien sekä muiden rautateiden liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden ikää, ammattitaitoa, terveydentilaa ja muuta sopivuutta sekä kelpoisuuden saamista ja kelpoisuutta koskevien tietojen rekisteröintiä.

Sipilän hallitusohjelman mukaisesti ehdotetaan nyt, että voimassa oleva kelpoisuuslaki kumotaan ja vain pieni osa sen nykyisistä säännöksistä sisällytetään uuteen liikennekaareen. Ehdotuksen mukaan sääntely koskee tulevaisuudessa ainoastaan kuljettajia ja heitäkin koskevaa sääntelyä puretaan merkittävästi. Esimerkiksi liikenteenohjaajat ja vaihtotyönjohtajat jäävät kokonaan sääntelyn ulkopuolelle, vaikka heillä on yhtä suuri merkitys junaturvallisuudelle kuin kuljettajillakin.

VML:n näkemyksen mukaan on hämmästyttävää, että muiden turvallisuuden kannalta kriittisten ammattiryhmien kelpoisuuden sääntely päättyy. Sääntelyn perimmäisenä tarkoituksena on ollut asettaa tehtävien edellyttämät vähimmäisvaatimukset. Kun tulevaisuudessa sääntelyä ei enää ole, voi työnantaja valita esim. liikenteenohjaajan tehtävään mielestään sopivan henkilön, olipa tällä sitten tehtävän hoitamisen edellyttämää kykyä ja osaamista tai sitten ei. Uuden lainsäädännön kautta ajaudutaankin vääjäämättä tilanteeseen, jossa keskenään samankaltaisissa turvallisuuskriittisissä tehtävissä toimii taidoiltaan ja tavoitteiltaan aivan eritasoisia ja -tyyppisiä henkilöitä. Lopputulema on vääjäämättä samankaltainen sotku kuin tilanteessa, jossa samalla shakkilaudalla pelataan yhtä aikaa sekä shakkia että tammea.

VML esittääkin, että liikkuvan kaluston kuljettajien lisäksi myös muut rautateiden liikenneturvallisuustehtävissä toimivat henkilöt (liikenteenohjaajat, vaihtotyön johtajat ja ratatyön turvallisuudesta vastaavat) tulisi säilyttää lakitasoisen kelpoisuussääntelyn piirissä nykyisessä laajuudessaan.

KULJETTAJAKOULUTUS

Uudessa lainsäädännössä Trafi ei enää nykytilanteesta poiketen vahvista veturinkuljettajakoulutuksen koulutusohjelmia eikä sisältöä. Tulevaisuudessa jokainen operaattori voikin veturinkuljettajadirektiivin asettamissa rajoissa kouluttaa juuri sellaisia veturinkuljettajia kuin kulloinkin haluaa. Tämä johtaa vääjäämättä koulutuksen keston, tason ja sisällön pirstaloitumiseen turvallisuuden kustannuksella. Uusi koulutusjärjestelmä saattaa jopa tuottaa kuljettajia, joilla koulutuksen puutteellisuuden vuoksi on turvallisuutta vaarantavia työtapoja ja ajattelumalleja. Tilanne muodostuu kestämättömäksi myös työnantajien kannalta, koska he eivät voi varmuudella tietää millaisen koulutuksen ja osaamisen omaavan kuljettajan ovat palkkamassa.

VML näkemyksen mukaan Trafin vahvistamat koulutusohjelmat ja sisällöt ovat turvallisuuden kannalta välttämättömiä, koska toiminnanharjoittajien on hankala tarkastella tilannetta objektiivisesti, mikäli heillä on kiire saada uusia kuljettajia. Tällöin toiminnanharjoittajalle voi syntyä tarve joustaa koulutusvaatimuksista, jotta työt saadaan sopimusten mukaisesti tehtyä.

Viitaten edellä esitettyyn VML esittää, että turvallisuuden varmistamiseksi Trafi edelleenkin vahvistaisi kuljettajakoulutuksen koulutusohjelmat ja ohjelmien sisällön.

KULJETTAJAN LUPAKIRJA

Kuljettajan lupakirjan voimassapitämisen edellytyksistä on nykyisin säädetty ns. kelpoisuuslaissa. Lainkohdan mukaan lupakirjan voimassa pysyminen edellyttää muun muassa, että sen haltija osallistuu kertauskoulutukseen sekä lisäksi hoitaa tehtäväkohtaisen pätevyytensä mukaisia tehtäväkokonaisuuksia kalenterivuoden aikana yhteensä vähintään 100 tuntia.

Uudessa lainsäädännössä ehdotetaan kumottavaksi kuljettajille yhteiset kertauskoulutusta koskevat säännökset. Niiden sijasta ehdotetaan, että kukin rautatieliikennettä harjoittava yritys itse huolehtii kuljettajiensa osaamisen ylläpidosta yrityksen oman turvallisuusjohtamisjärjestelmän mukaisesti. Tämä siksi, että 100 tunnin työvelvoitteen katsotaan muun muassa haittaavan elinkeinotoimintaa sellaisissa pienehköissä yrityksissä, joissa vain harvoin tehdään kuljettajan tehtäviä. Lainkohtaa siis ehdotetaan poistettavaksi liiketaloudellisin perustein turvallisuuden kustannuksella.

On syytä oivaltaa, että tutkinto ja lupakirja ovat kaksi eri asiaa, joita ei voi verrata keskenään. Tutkinnon suorittaminen antaa vain valmiudet siirtyä työelämään. Varsinainen ammattitaito kehittyy vasta työelämässä. Lupakirjalla henkilö osoittaa, että hänellä on veturinkuljettajan työn edellyttämä riittävä ammattitaito. Kuljettajan ammattitaito ei voi säilyä tarvittavalla tasolla, jollei hän tee lupakirjaa edellyttävää työtä säännöllisesti. Kuitenkin esityksen mukaan lupakirja olisi voimassa 10 vuotta myöntämispäivästä, vaikka henkilö ei edes työskentelisi rautatieliikennettä harjoittavassa yrityksessä.

Viitaten edellä esitettyyn VML esittää, että lakiin kirjataan vaatimus, jonka mukaan kuljettajan lupakirja pysyy voimassa vain, jos hän työskentelee lupakirjaa ja lisätodistusta edellyttävässä tehtävässä kalenterivuoden aikana yhteensä vähintään 40 tuntia.

NÄYTÖN VASTAANOTTAJA

Kuljettajan tehtävässä toimiminen edellyttää mm. lupakirjaa ja lisätodistusta. Lupakirjan ja lisätodistusten saamisen ehdoista säädetään veturinkuljettajadirektiivin III luvussa. Luvun mukaisten perusvaatimusten ohella vaaditaan, että kuljettaja on suorittanut hyväksytysti kuljettajan lupakirjaa ja lisätodistusta varten koulutuksen ja kokeet, jotka näytön (tutkinnon) vastaanottaja ottaa vastaan. Liikenteen turvallisuusvirasto on hyväksynyt kelpoisuuslain nojalla noin 40 liikkuvan kaluston kuljettajan tutkinnon vastaanottajaa. Nyt hyväksytyt tutkinnon vastaanottajat työskentelevät eri rautatieyrityksissä.

VML:n näkemyksen mukaan näytön vastaanottajan on oltava yrityksestä riippumaton henkilö, joka toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla. Toiminnanharjoittajien omien tutkinnon vastaanottajien on hankala tarkastella tilannetta objektiivisesti, mikäli yrityksellä on kiire saada uusia kuljettajia.

Viitaten edellä esitettyyn VML esittää, että Trafille annetaan resurssit luoda erillinen, rautatieyrityksistä riippumaton organisaatio rautateiden kuljettajatutkintojen vastaanottamiseksi.

TRAFI:N RESURSSIEN VARMISTAMINEN

Sääntelystä luovuttaessa on tarkoitus, että kullakin operaattorilla on oma turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä (TJJ). TJJ:ssä rautatieyrityksen on tunnistettava ja hallittava kaikkiin toimintoihinsa kuuluvat riskit osoittaakseen, että se kykenee toimimaan turvallisesti.

Trafi on julkaisussaan 5-2016 arvioinut turvallisuusjohtamisjärjestelmän käyttöönottoa seuraavasti: "*Useissa vaikutusten arviointiin liittyvissä haastatteluissa nousi esiin epäilys 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 ratatöissä viime vuosina tapahtuneet useat onnettomuudet ja vaaratilanteet osoittavat suoran yhteyden riittämättömän osaamisen hallinnan ja vaaratilanteiden synnyn välillä.*"

Uudessa järjestelmässä Trafin rooli valvovana viranomaisena kasvaa merkittävästi. Asiaa tarkasteltaessa herääkin kysymyksiä. Onko Trafilla riittävät resurssit sen varmistamiseen, että kunkin operaattorin TJJ:ssä esitetyt toiminnot ovat turvallisuuden kannalta riittävät ja että niitä toteutetaan (jalkautetaan) tarpeeksi tehokkaasti? Onko Trafilla riittävät resurssit eri operaattoreiden TJJ:n keskinäisen tasalaatuisuuden varmistamiseen? Entä onko Trafilla riittävät juridiset valtuudet valvoa kaikkia operaattoreita tarvittavalla laajuudella?

VML:n näkemyksen mukaan Turvallisuusjohtamisjärjestelmien dokumentaation arviointi ja harvakseltaan tapahtuvat auditoinnit eivät kuitenkaan ole riittäviä keinoja sen varmistamiseksi, että toiminnanharjoittajien kelpoisuuden- ja turvallisuudenhallinta todellisuudessa olisi riittävällä tasolla. Turvallisuuden takaamiseksi Trafilla on oltava uskottava organisaatio kentällä tapahtuvaa jatkuvaa valvontaa varten. Viimekädessä turvallisuuden kokonaisuuden varmistaminen on kuitenkin Trafin vastuulla.

Viitaten edellä esitettyyn VML esittää, että Trafille annetaan tarvittava henkilöstö ja muut resurssit sekä juridiset valtuudet myös kentällä tapahtuvaa valvontaa varten. VML:n näkemyksen mukaan sama henkilöstö voisi toimia aiemmin mainittuina tutkintojen vastaanottajina.

VETURIMIESTEN LIITTO VML ry

Tero Palomäki
puheenjohtaja