

Liikenne- ja viestintäministeriö

Asemanhaltijan lakisääteisten tehtävien ja vastuiden järjestäminen Suomessa

Arviomuistio 15.8.2024



LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ
KOMMUNIKATIONS MINISTERIET

Sisältö

1. Johdanto	8
1.1 Arvioinnin tausta.....	8
1.2 Arviomuiston tarkoitus ja tavoitteet.....	11
1.3 Arviomuiston rakenne.....	12
2. Rautatieasemat ja asemanhaltijuus	13
2.1 Asemanhaltijan ja aseman määritelmä EU-asetuksissa	13
2.2 Rautatieasemien omistus ja hallinnointi	15
2.3 Asemanseutujen kehittäminen Suomessa	17
3. Matkustajan oikeuksia koskevat EU-asetukset.....	21
3.1 Yleistä rautatievastuuasetuksesta ja sen toimeenpanosta.....	21
3.2 Multimodaaliset matkustajien oikeudet ja Omnibus-ehdotus	23
3.3 Säännöt oikeudesta kuljetukseen.....	25
3.3.1 Nykytila	25
3.3.1.1 Lainsäädäntö	25
3.3.1.2 Ehdotettu EU-lainsäädäntö	25
3.3.1.3 Nykyinen käytäntö.....	26
3.3.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	27
3.4 Avunanto rautatieasemilla ja junissa sekä avunannon edellytykset.....	29
3.4.1 Nykytila	29
3.4.1.1 Lainsäädäntö	29
3.4.1.2 Ehdotettu EU-lainsäädäntö	32
3.4.1.3 Nykyinen käytäntö Suomessa.....	33
3.4.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	36
3.4.3 Avustamispalvelukäytännöt muissa maissa	40
3.4.3.1 Ruotsi.....	40
3.4.3.2 Tanska	41
3.4.3.3 Norja	42
3.4.3.4 Saksa	42
3.5 Tiedot esteettömästä pääsystä asemalle ja rautatieliikennepalveluihin	43
3.5.1 Nykytila	43

	3.5.1.1	Lainsäädäntö	43
3.6		Tiedot lähimmistä asemista, joilta on saatavissa avustamispalvelua	43
	3.6.1	Nykytila	43
		3.6.1.1 Lainsäädäntö	43
		3.6.1.2 Nykyinen käytäntö.....	44
	3.6.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	44
3.7		Liikkuvälineiden, apuvälineiden ja avustavien koirien korvaaminen	45
	3.7.1	Nykytila	45
		3.7.1.1 Lainsäädäntö	45
		3.7.1.2 Ehdotettu lainsäädäntö	46
		3.7.1.3 Nykyinen käytäntö.....	47
	3.7.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	47
3.8		Henkilöstön koulutus	48
	3.8.1	Nykytila	48
		3.8.1.1 Lainsäädäntö	48
		3.8.1.2 Nykyinen käytäntö.....	48
	3.8.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	49
3.9		Matkustajien henkilökohtainen turvallisuus	49
	3.9.1	Nykytila	49
		3.9.1.1 Lainsäädäntö	49
		3.9.1.2 Nykyinen käytäntö.....	50
	3.9.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	51
3.10		Valitusten käsittelymenettelyt.....	53
	3.10.1	Nykytila	53
		3.10.1.1 Lainsäädäntö	53
		3.10.1.2 Ehdotettu lainsäädäntö	53
		3.10.1.3 Nykyinen käytäntö.....	54
	3.10.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	54
3.11		Palvelujen laatuvaatimukset.....	56
	3.11.1	Nykytila	56
		3.11.1.1 Lainsäädäntö	56
		3.11.1.2 Ehdotettu EU-lainsäädäntö	56
		3.11.1.3 Nykyinen käytäntö.....	57
	3.11.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	58
3.12		Matkustajien oikeuksista tiedottaminen.....	59

3.12.1	Nykytila.....	59
3.12.1.1	Lainsäädäntö	59
3.12.1.2	Nykyinen käytäntö.....	59
3.12.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	60
3.13	Matkustajien kanssa käytettävät viestintävälineet.....	61
3.13.1	Nykytila.....	61
3.13.1.1	Ehdotettu EU- lainsäädäntö	61
3.13.1.2	Nykyinen käytäntö.....	61
3.13.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	61
3.14	Keskitettyt yhteyspisteet multimodaaleissa matkustajaliikennekeskuksissa	62
3.14.1	Nykytila.....	62
3.14.1.1	Ehdotettu EU-lainsäädäntö	62
3.14.1.2	Nykyinen käytäntö.....	62
3.14.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	62

4. Yhteentoimivuusasetukset 63

4.1	Yleistä yhteentoimivuusasetuksista.....	63
4.2	Sopimus junaan pääsyä helpottavien laitteiden tarjoamisesta ja hallinnasta sekä avun ja vaihtoehtoisten kuljetusten tarjoamisesta	65
4.2.1	Nykytila.....	65
4.2.1.1	Lainsäädäntö	65
4.2.1.2	Nykyinen käytäntö.....	66
4.2.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	67
4.3	Avun tarjoaminen laitteiden huollon aikana	68
4.3.1	Nykytila.....	68
4.3.1.1	Lainsäädäntö	68
4.3.1.2	Nykyinen käytäntö.....	68
4.3.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	68
4.4	Kirjalliset toimintaohjeet ja käyttö säännöt	69
4.4.1	Nykytila.....	69
4.4.1.1	Lainsäädäntö	69
4.4.1.2	Nykyinen käytäntö.....	71
4.4.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	72
4.5	Kuulemismenettely asemien rakentamisessa	73
4.5.1	Nykytila.....	73

4.5.1.1	Lainsäätö	73
4.5.1.2	Nykyinen käytäntö.....	73
4.5.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	74
4.6	Liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljetusta ja avustamista koskevien tietojen käsittely.....	75
4.6.1	Nykytila.....	75
4.6.1.1	Lainsäädäntö	75
4.6.1.2	Nykyinen käytäntö.....	76
4.6.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	76
4.7	Asemalla tapahtuva tiedottaminen	77
4.7.1	Nykytila.....	77
4.7.1.1	Lainsäädäntö	77
4.7.1.2	Nykyinen käytäntö.....	77
4.7.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	79
4.8	Minimivaihtoajan määrittely.....	79
4.8.1	Nykytila.....	79
4.8.1.1	Ehdotettu EU- lainsäädäntö	79
4.8.1.2	Nykyinen käytäntö.....	80
4.8.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	80
5.	Rautatieasemien esteettömyyttä koskevat tiedot ja tiedon päivittäminen	81
5.1	Yleistä	81
5.2	Nykytila.....	82
5.2.1	Lainsäädäntö.....	82
5.2.2	Nykyinen käytäntö	85
5.3	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	87
6.	Asemanhaltijan velvoitteiden noudattamisen valvonta	91
6.1	Nykytila.....	91
6.1.1	Lainsäädäntö.....	91
6.1.2	Valvontakäytäntö.....	92
6.2	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	93
7.	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	95
7.1	Yleistä	95

7.2	Mahdollisia etenemistapoja.....	96
7.3	Etenemisvaihtoehtojen arviointia.....	97

Lähteet.....	105
---------------------	------------

1. Johdanto

1.1 Arvioinnin tausta

Asemanhaltija on EU-säädöksissä käytetty termi, jolla tarkoitetaan rautatieasemalla toimivaa tahoa, jolle on yhtenä rautatieliikenteen toimijana asetettu lainsäädännössä rautatieliikenteen hallinnointiin ja esteettömyyteen liittyviä velvoitteita. Asemanhaltijan tehtävistä säädetään seuraavissa EU-asetuksissa, jotka ovat suoraan sovellettavia:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (EU) 2021/782 (ns. rautatievastuuasetus).
- Komission asetus (EU) N:o 1300/2014 vammaisten ja liikkumisesteisten henkilöiden esteettömästä pääsystä EU:n rautatiejärjestelmään (ns. PRM YTE).
- Komission asetus (EU) N:o 454/2011 Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän osajärjestelmää ”henkilöliikenteen telemaattiset sovellukset” koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä (ns. TAP YTE).

Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2019/882) tuotteiden ja palveluiden esteettömyysvaatimuksista (ns. esteettömyysdirektiivi) on velvoitteita palveluntarjoajille, jotka soveltuvat myös asemanhaltijaan.

Asemanhaltijalle lainsäädännössä osoitetut tehtävät eivät ole vähenemässä. Asemanhaltijalle ehdotetaan päinvastoin lisää tehtäviä seuraavissa asetusehdotuksissa:

- Komission asetusehdotuksessa asetusten (EY) N:o 261/2004, (EY) N:o 1107/2006, (EU) N:o 1177/2010, (EU) N:o 181/2011 ja (EU) 2021/782 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse matkustajien oikeuksien toteuttamisesta unionissa (COM(2023) 753 final), (jäljempänä *Omnibus-ehdotus*);
- Komission asetusehdotuksessa matkustajien oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä (COM(2023) 752 final), (jäljempänä *ehdotus asetukseksi multimodaalisista matkustajien oikeuksista*)

Yllä mainituissa asetuksissa tai asetusehdotuksissa tarkoitettua asemanhaltijaa ei ole kansallisessa lainsäädännössä täsmennetty Suomen olosuhteisiin nähden eikä asemanhaltijan tehtäviä ole muullakaan tavoin osoitettu toimijoille lainsäädännössä. Peri-

aatteellinen tarve tunnistaa asemanhaltija(t) ja vastuuttaa tehtävät kansallisesti on siinänsä ollut esillä jo ensimmäisen, vuonna 2007 annetun, rautatievastuuasetuksen täytäntöönpanosta asti.

Keskustelua on vuosien varrella käyty erityisesti rautatieyrityksiä ja asemanhaltijoita koskevan avustamisvelvoitteen jakamisesta VR:n ja Liikenneviraston välillä siinä yhteydessä, kun VR on julkistanut suunnitelmia asemien lipunmyynnin lopettamiseksi.¹ Lipunmyynnin lopettamisen myötä asemille ei välttämättä ole jäänyt sellaista henkilökuntaa, joka voisi avustamista käytännössä hoitaa.

Asemanhaltijan määrittäminen tai tehtävien tarkempi osoittaminen lainsäädännössä tai muilla keinoin ei kuitenkaan ole edennyt, olettavasti siitä syystä, että matkustajien oikeuksien on katsottu käytännössä toteutuvan riittävällä tasolla VR:n toimesta. Entinen Liikennevirasto ja nykyinen Väylävirasto on rataverkon haltijana myös huolehtinut joistakin sellaisista tehtävistä, jotka asetuksen sanamuodoissa on määritetty joko rata-verkon haltijan tai asemanhaltijan hoidettavaksi.

Asemanhaltija-keskustelu linkittyy tämän tyyppisten kytkösten kautta myös Liikenne- ja viestintäministeriön (jäljempänä myös *LVM*) hallinnonalan virastojen rooleissa ja tehtävissä tapahtuneisiin muutoksiin. Virastouudistuksessa, joka tuli voimaan vuoden 2019 alussa, pyrittiin aikaisempaa yksityiskohtaisemmin luettelemaan virastojen tehtäväläat ja vastuut.² Uudistuksessa Liikenteen turvallisuusvirasto ja Viestintävirasto sekä osa Liikenneviraston toiminnoista yhdistettiin uudeksi Liikenne- ja viestintävirastoksi. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät koostuvat liikenteen ja viestinnän sääntely-, lupa-, rekisteri- ja valvontatehtävistä, liikenteen ja viestinnän palveluita ja markkinoita koskevista tehtävistä ja tietoa koskevista tehtävistä. Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut (tie-, rautatie- ja meriliikenteen ohjaus) yhtiöitettiin ja siirrettiin valtion erityistehtäväyhtiön, nykyisin Liikenteenohjaus Fintraffic Oy, hoidettavaksi. Väylänpitoon liittyvät tehtävät jäivät Liikennevirastolle, jonka nimi muutettiin Väylävirastoksi.³

Virastouudistuksen yhteydessä ei erikseen arvioitu rautatieasemien asemanhaltijoille EU-asetuksissa määriteltyjen tehtävien hoitamista tai asemanhaltijoiden velvoitteiden

¹ Esim. Ari Torniaisen [kirjallinen kysymys](#) 644/2014 vp ja siihen annettu vastaus.

² HE 61/2018 vp., s. 44

³ HE 61/2018 vp., s. 44. Uudistuksen jälkeenkin Väylävirasto vastaa liikenteenohjauksen järjestämisestä, sitä koskevista sopimuksista ja rahoituksesta. Tarkemmin yhtiöittämisestä kts. HE 34/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

hoitamisen valvomista uusien virastojen ja niille määriteltyjen tehtävien kannalta. Uudistuksen jälkeen virastoilla ei ole ollut yhteisesti jaettua käsitystä rooleistaan asemanhaltijuus-kysymyksessä.

EU-asetuksista nousevien asemanhaltijan lakisääteisten velvoitteiden hoitamisen ohella asemanhaltijuus on noussut esiin myös siinä yhteydessä, kun on arvioitu tarvetta erilaisille asemien esteettömyyden kehittämiseen liittyville toimenpiteille. Asemanhaltijuutta sivuttiin esimerkiksi *Liikenteen ja viestinnän digitaaliset palvelut esteettömiksi 2017–2021 –toimenpideohjelmassa*⁴. LVM tilasi selvityksen liikkumispalvelujen esteettömyystietojen määrittelyn, saatavuuden ja tiedon tuottajien tietoisuuden parantamisesta⁵. Siinä todettiin haasteiksi erityisesti liikkumispalveluiden ja infrastruktuuria koskevan tiedon hajanaisuus ja se, kenelle kuuluu kokonaisvastuu esteettömyystietojen tuottamisesta ja siitä syntyvistä kustannuksista matkaketjujen solmukohdissa ja muissa monitoimijaympäristöissä, kuten rautatieasemilla. Jos tunnistettaisiin kokonaisvaltaisesti asemanhaltijan tehtävistä vastuussa oleva taho, tämä taho voisi mahdollisesti vastata myös asema-alueita koskevan esteettömyystiedon tuottamisesta. Tiedon tuottamiseen liittyviin ongelmiin, jotka selvityksessä havaittiin, on sittemmin törmätty myös ministeriön muissa hankkeissa. Esimerkiksi esteettömyysdirektiivin kansallisen toimeenpanon yhteydessä⁶ esteettömyystiedon päivittämiseen liittyvien haasteiden arvioitiin vaativan monenlaisia toimia.

Toimenpideohjelman loppuraportin jatkotyönä LVM teetti yhdessä hallinnonalan virastojen kanssa konsulttiselvityksen, jonka tavoitteena oli tunnistaa vastuutahot EU-lainsäädännössä määriteltyjen rautatieasemien asemanhaltijoiden tehtävien ja esteettömyystietokantatehtävien hoitamiseksi. Sitowise Oy:n asemanhaltijuus selvitys valmistui keväällä 2022 ja sitä on soveltuvin osin hyödynnetty tämän arviomuistion laatimisessa.

Henkilöjuna liikennettä tarjoaa Suomessa tällä hetkellä vain VR, joka myös omistaa osan asemista. Osa henkilöjuna liikenteestä on VR:n kaupalliselta pohjalta harjoittamaa liikennettä, osa perustuu HSL:n ja LVM:n kanssa tehtyihin hankintasopimuksiin. LVM:n vuonna 2022 VR:n kanssa tekemä sopimus tietyn julkisen palvelun veloitteen alaisen henkilöjuna liikenteen hankinnasta on voimassa vuoden 2030 loppuun asti. VR on ostoliikennesopimuksessa sitoutunut noudattamaan asemanhaltijan roolia selkeyttävää kansallista viranomaistulkintaa sekä mukauttamaan toimintatapansa ilman aiheutonta viivytystä, erityisesti siltä osin, kun tulkinta osoittaa rautatieoperaattoreille uusia asemanhaltijaa koskevia esteettömyysvelvoitteita. Asemanhaltijuuteen liittyvät EU-säädökset koskevat kaikkea henkilöliikennettä, myös markkinaehtoista liikennettä,

⁴ Liikenne- ja viestintäministeriö (2022a)

⁵ Liikenne- ja viestintäministeriö (2021b)

⁶ HE 41/2022 vp., s. 33

joten rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden välistä työnjakoa tai asemanhaltijan lakisääteisten velvoitteiden hoitamista ei voida epäselviltä osin ratkaista yksin ostoliikennesopimuksissa.

Nykyisen ostoliikennesopimuksen päättyessä yhteiskunnan tukema liikenne on EU:n palvelusopimusasetuksen mukaan kilpailutettava. Henkilöjunaliikennettä harjoittaa vuoden 2030 jälkeen mahdollisesti useampi rautatieyrittäjä, ja tämä on huomioitava myös asemanhaltijan velvoitteiden vastuuttamisessa.

Tähän mennessä tehtyjen selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että EU-asetusten rautatieasemien asemanhaltijoille osoittamat tehtävät tai toiminnot eivät ainakaan kailta osin tällä hetkellä Suomessa toteudu asetuksessa tavoitellulla tavalla. Tilanne on edellä kuvatuksi ollut epäselvä pitkään. Mikään toimija ei katsonut asemanhaltijan tehtävien kuuluvien itselleen. Viranomaiset, asemien omistajat ja muut asemilla toimivat tahot ovat jääneet odottamaan asemanhaltijan velvoitteiden hoitamisen selkeyttämistä lainsäädännössä tai muulla tavoin.

1.2 Arviomuistion tarkoitus ja tavoitteet

Rautatieliikenteen toimintaympäristössä ja toimijoissa on tapahtunut ja todennäköisesti vielä tapahtumassa merkittäviä muutoksia, jotka korostavat tarvetta arvioida tarkemmin muun muassa rautatievastuuasetuksessa tarkoitettujen asemanhaltijan vastuisiin liittyvien säännösten täsmällisyyttä ja käytännön toimivuutta.

Arviomuistion avulla pyritään varmistamaan, että jatkokeskustelun ja lainsäädännön kehittämisen pohjaksi olisi käytettävissä yhteinen kuva lakisääteisistä tehtävistä, jotka asemanhaltijalle on EU-asetuksissa osoitettu. Tavoitteena on lisäksi tunnistaa tehtävien hoitamisen nykytilanne ja kehityssuunta sekä arvioida tarvetta osoittaa tehtäviä täsmällisemmin kansallisessa lainsäädännössä tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukaisille toimijoille. Näiden toimijoiden tulisi lähtökohtaisesti huolehtia myös mahdollisista tehtävien käytännön hoidon edellyttämistä sopimus- ja muista järjestelyistä. Tavoitteena on myös selvittää, onko asemanhaltijan tehtäviin liittyvät kansallisten viranomaisten valvontavastuut ja toimivalta määritelty lainsäädännössä riittävän selkeästi.

Yhteisen tilannekuvan ja lakisääteisten vastuiden selventämisen kautta pyritään myös vahvistamaan asemien eri toimijoiden toimintaa yhdistävien tapojen ja prosessien kehittymistä. Matkustajien sujuvien ja esteettömien matkaketjujen kehittymisen kannalta toimijoiden yhteistyö on vähintään yhtä tärkeää kuin mahdolliset lakimuutokset.

Arviomuistiossa ei oteta kantaa yleiseen asemanseutujen kehittämistyöhön tai sellaisiin asemanseutujen prosesseihin, jotka eivät ole kytköksissä asemanhaltijan lakisääteisiin tehtäviin. Yhteisen tilannekuvan ja lakisääteisten vastuiden selventäminen voi kuitenkin epäsuorasti tuoda selkeyttä myös muuhun asemanseuduilla tapahtuvaan eri toimijoiden yhteistyöhön. Yhteistyötä tarvittaisiin esimerkiksi esteettömyystiedon tuottamiseksi.

1.3 Arviomuistion rakenne

Arviomuistion toisessa luvussa taustoitetaan rautatieaseman ja asemanhaltijuuden määritelmiä sekä asemien omistusta, hallinnointia ja asema-alueiden yleistä kehittämistyötä. Arviomuistion kolmannessa ja neljännessä luvussa käsitellään asemanhaltijalle eri EU-säännöksissä (matkustajansuoja-asetukset, yhteentoimivuusasetukset) osoitettuja tehtäviä. Viidennessä luvussa kuvataan rautatieasemien esteettömyystietoa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Kuudennessa luvussa on käsitelty asemanhaltijan velvoitteiden noudattamisen valvontaa. Seitsemännessä luvussa esitetään yhteenveto ja johtopäätökset.

2. Rautatieasemat ja asemanhaltijuus

2.1 Asemanhaltijan ja aseman määritelmä EU-asetuksissa

Voimassa olevassa rautatievastuuasetuksessa asemanhaltija on määritelty seuraavasti:

”asemanhaltijalla’ (tarkoitetaan) jäsenvaltiossa olevaa organisaatioyksikköä, jolle on annettu vastuu yhden tai useamman rautatieaseman hallinnosta ja joka voi olla rataverkon haltija.

Asemanhaltijan määritelmä oli sama myös nykyistä rautatievastuuasetusta edeltäneessä asetuksessa (EY) N:o 1371/2007. PRM-YTE-asetuksessa asemanhaltija on määritelty käytännössä samalla tavalla. TAP-YTE –asetuksessa ei erikseen määritellä siinä tarkoitettua asemanhaltijaa, mutta kun asemanhaltijaan kohdistuvat velvoitteet kuvataan asetuksen liitteissä, asemanhaltijalla tarkoitetaan käytännössä samaa asiaa kuin edellä mainituissa asetuksissa.

Rautatievastuuasetuksessa on määritelty myös aseman käsite. Asetuksen 3 artiklan 22 kohdan mukaan

”asemalla’ (tarkoitetaan) rautatiellä olevaa paikkaa, josta rautateiden matkustajaliikennepalvelu voi alkaa, jossa se voi pysähtyä tai jonne se voi päättyä.

Rautatievastuuasetuksessa aseman käsite sisältää siis myös sellaiset henkilöliikenteen pysähdyspaikat, joissa ei ole asemarakennusta. Vanhassa rautatievastuuasetuksessa (EY) N:o 1371/2007 aseman käsitettä ei oltu erikseen määritelty.

Rautatievastuuasetuksen sanamuoto mahdollistaa sen, että asemanhaltijan velvollisuuksia voidaan osoittaa jäsenvaltiossa useammalle toimijalle, jos vastuu rautatieasemien hallinnosta on jäsenvaltiossa annettu useammalle toimijalle. Asetuksen johdanto-osan kohdassa 11 todetaan, että jos yhdestä asemasta vastaa useampi asemanhaltija, jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus nimetä elin, joka on vastuussa tässä asetuksessa tarkoitetuista velvollisuuksista. Asetus sallii nimenomaisesti sen, että rataverkon haltija toimii asetuksen mukaisena asemanhaltijana. Rataverkon haltija on Suomessa Väylävirasto.

Komission laatimissa rautatievastuuasetuksen vaikutusarvioissa⁷ todetaan muutamien jäsenvaltioiden nostaneen esille, että asemanhaltija-käsite kaipaisi selventämistä. Vaikutusarvioissa tuotiin esiin, että joissakin jäsenvaltioissa asemien omistus on siirtynyt pois rautatieyrityksiltä, ja asemanhaltijuuden koettiin yhdistyvän aseman omistukseen. Toisten näkemysten mukaan asemanhaltija nähdään rautatieyrityksestä irrallisena kolmantena tahona, jolle haetaan vertailukohtaa lentoasemista ja niiden hallinnoijille asetetuista velvoitteista.

Kansallisessa lainsäädännössä tai sen esitöissä ei ole täsmennetty tai otettu käyttöön asemanhaltijan käsitettä eikä asetuksessa määriteltyjä asemanhaltijan velvoitteita ole kaikilta osin myöskään muulla tavoin selkeästi annettu minkään toimijan tehtäväksi.

Ruotsin liikennevirastolta saatujen tietojen mukaan Ruotsissakaan ei ole kansallisesti täsmennetty asemanhaltijaa. Asemanhaltijalle asetuksissa osoitettuja velvoitteita valvotaan niin, että viranomainen arvioi tarvittaessa tapauskohtaisesti, yleensä valitusten perusteella, mikä toimija on vastuussa arvioinnin kohteena olevasta asemanhaltijan velvoitteesta.

Vertailun vuoksi voi todeta, että muiden liikennemuotojen matkustajan oikeuksia koskeissa EU-asetuksissa on saman kaltaista terminaalipitäjiin kohdistuvaa sääntelyä. Lentoliikenteen ja meriliikenteen terminaalipitäjien tehtäviä hoitavista ei ole epäselvyyttä, koska hallinnointitehtävä kuuluu selkeästi tietyille yhtiöille.⁸ Vastuutahojen selkeys näissä liikennemuodoissa perustunee osaltaan siihen, että lento- ja laivaliikenteessä terminaalitoimintaa on säännelty enemmän, tehtävään voi sisältyä oikeus periä maksuja terminaalien käytöstä ja matkustajan oikeuksiin liittyvät tehtävät ovat vain pieni osa lentoasemien ja satamien pitäjien velvoitteista. Linja-autoliikenteessä on vastaava tilanne kuin rautatieliikenteessä eikä selkeää terminaalipitäjän velvoitteista

⁷ Euroopan komissio (2017)

⁸ Laissa lentoasemaverkosta ja –maksuista (210/2011) *lentoaseman pitäjällä* tarkoitetaan yhteisöä, jonka tarkoituksena on säännösten tai sopimusten nojalla huolehtia muun toimintansa ohella tai yksinomaisesti lentoaseman tai lentoasemaverkon infrastruktuurien hallinnosta ja hallinnasta sekä kyseisellä lentoasemalla tai kyseisessä lentoasemaverkossa olevien eri tahojen toiminnan yhteensovittamisesta ja valvonnasta. Määritelmä perustuu lentoasemamaksuista annettuun direktiiviin (2009/12/EY). Laissa määritellään myös lentoasemaverkkoyhtiö (valtioyhtiö Finavia) lentoaseman pitäjäksi omistamallaan lentoasemaverkon lentoasemilla. Lisäksi Suomessa on joitakin kunnallisen yhtiön operoimia lentoasemia. Laissa eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004) *satamanpitäjä* on määritelty tahoksi, joka ylläpitää satamaa tai satamarakennetta. Satamanpitäjä vaihtelee satama-kohtaisesti. Satamanpitäjän tehtävää ei ole lainsäädännössä nimenomaisesti osoitettu tietyille nimetyille organisaatioille, vaan sataman ylläpitotehtävän kautta satamapitäjiksi on tunnistettu sataman hallinnointitehtävä hoitavia yhtiöitä.

vastaavaa asemia operoivaa tahoja ole tunnustettu kun Matkahuolto on luopunut henkilöstöstä linja-autoasemilla⁹.

Edellä mainittujen EU-säädösten lisäksi asemiin liittyvää sääntelyä sisältyy yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2012/34) 13 artiklaan ja direktiivin liitteeseen II, jossa säädetään rautatieyrityksille tarjottavista palveluista ja palvelupaikoista ja niihin liittyvistä ehdoista. Direktiivin liitteen II 2a kohdan mukaisesti aseman palvelupaikan ylläpitäjän on tarjottava tilaa lipunmyyntipisteitä tai –automaatteja varten tasapuolisesti ja yhtäläisin ehdoin kaikille niitä tarvitseville rautatieyrityksille. Palvelun hinnoittelun on oltava tasapuolista (kustannukset + kohtuullinen tuotto, n. 5-10 %). Jos asemalla tarjotaan lipunmyyntipalvelua, sitä on oikeus tarjota palvelua vain omaa rautatieyritystä varten, mutta jos lipunmyyntipalvelua tarjotaan oman tarpeen lisäksi yhdellekin ulkopuoliselle palvelua tarvitsevalle rautatieyritykselle, niitä on tarjottava yhtäläisin ja syrjimättömin ehdoin kaikille. Suomessa edellä tarkoitetut direktiivin vaatimukset on pantu kansallisesti täytäntöön raideliikennelain (1302/2018) 132-133 §:llä sekä näiden säännösten nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella rautatieliikenteen harjoittajille tarjottavista palveluista (1489/2016). Raideliikennelaissa palvelupaikan ylläpitäjä on määritelty julkiseksi tai yksityiseksi yhteiseksi, joka vastaa yhden tai useamman palvelupaikan hallinnoinnista tai tarjoaa palvelujen hakijalle rautatieliikenteen tuki- ja huoltopalveluja. Vaikka asemien palvelupaikan pitäjä ei ole tarkemmin yksilöity, käsitteeseen ei vaikuta liittyvän samankaltaisia tulkintaerimielisyyksiä kuin on noussut rautatievastuuasetuksen täytäntöönpanossa.

2.2 Rautatieasemien omistus ja hallinnointi

Rautatieasemien eri osien omistuksen ja hallinnoinnin strategia on vaihdellut vuosien varrella. Valtiollinen rautatielaitos Valtionrautatiet ylläpiti pitkään valtakunnallista rataverkkoa asemineen ja harjoitti sillä rautatieliikennettä. Radanpito ja junaliikennöinti erotettiin vuonna 1995 VR:n yhtiöittämisen yhteydessä. Liikenne rataverkolla annettiin osakeyhtiömuotoisen VR-Yhtymän hoidettavaksi, jolloin myös liiketaloudellisesti potentiaalisimmat asemarakennukset siirrettiin yhtiöön. Valtionrautateiden toisesta puolesta muodostettiin VR:n yhtiöittämisen yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriön alaisuuteen valtion rataverkkoa ylläpitävä Ratahallintokeskus. Kaikkien asemien rai-

⁹ Tarkemmin ks. Liikenne- ja viestintäviraston päätös EU:n linja-autoliikenteen matkustajien oikeuksia koskevassa asetuksessa tarkoitettujen terminaalien nimeämisestä (4.4.2024)

teistojen, laiturialueiden sekä ja välittömien kulkuyhteyksien laiturille määriteltiin kuuluvan Ratahallintokeskuksen vastuulle. Sitten tehtävät ovat siirtyneet nykyiselle Väylävirastolle.¹⁰

Nykyisin Suomessa on kaikkiaan 64 matkustajaliikennettä palvelevaa asemarakennusta, joiden omistus on jakaantunut useille eri toimijoille. VR omistaa 25 matkustajaliikenneasemaa ympäri Suomen. VR:n ohella rautatieasemia omistavat kaupungit ja kunnat, Senaatin Asema-alueet Oy, Väylävirasto ja yksittäiset liikeyritykset. VR on kuitenkin keväällä 2023 ilmoittanut myyvänsä vaiheittain kaikki omistuksessaan olevat asemakiinteistöt.¹¹

Senaatin Asema-alueet Oy:n perustaminen liittyy keväällä 2018 valtioneuvoston kehysriihessä tehtyyn linjaukseen siitä, että valtion ja valtionyhtiöiden asuntorakentamiseen tai yritystoimintaan soveltuva ei-strateginen maaomaisuus keskitetään Senaatti-kiinteistöille. Senaatti-kiinteistön tytäryhtiölle Senaatin Asema-alueet Oy:lle keskitettiin junaliikenteen asema-alueiden kehittäminen 22 paikkakunnalla.¹² Senaatin Asema-alueet Oy omisti elokuussa 2024 asemarakennuksia 20 paikkakunnalla¹³.

Esimerkiksi Vantaankosken radan asemat ja sittemmin osa Kehäradan asemista ovat radan rakentamisesta lähtien olleet kaupunkien (Helsinki/HKL, Vantaa) omistuksessa. Yksittäisiä asemakiinteistöjä, kuten Pasilan Triplan aseman, omistavat liikeyritykset.

Suomen rautatieasemista on pitkän kehityksen tuloksena muodostunut monitoimijaympäristöjä, joilla ei pääsääntöisesti ole rautatietoimijoiden henkilöstöä.¹⁴ Rautatieliikenteen asema-alueiden omistus ja hallinnointi on jakautunut useille eri toimijoille. Rataverkon haltijan vastuulle kuuluvat toisaalta kaikkien valtion rataverkon asemien laiturialueet ja siihen välittömästi liittyvät rakenteet sekä kulkuyhteydet laiturille. Näistä syistä asema-alueiden kehittäminen ja asemanhaltijalle osoitettujen lakisääteisten veloitteiden järjestäminen on monimutkaisempaa kuin sellaisissa maissa, joissa asemien hallinnointi on keskitetympää.

Monissa Euroopan maissa myös asemakiinteistöt ovat jonkin valtionyhtiön omistuksessa. Usein omistava taho on rataverkon haltija, joka tällaisissa tilanteissa usein vastaa myös asemanhaltijan tehtävien hoitamisesta. Esimerkiksi Norjassa valtionyhtiö

¹⁰ HE 224/1994 ja Sitowise 2022.

¹¹ VR Group (2023b)

¹² Senaatin Asema-alueet Oy:n verkkosivut <https://www.senaatti.fi/asema-alueet/kysymyksiä-ja-vastauksia/>

¹³ Espoo (Kauklahti), Hanko, Helsinki (Malmi), Iisalmi, Järvenpää, Karjaa, Kauniainen, Kemi, Kirkkonummi, Kokkola, Kotka, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Pori, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Tuusula, Vaasa ja Ylivieska. (Senaatin Asema-alueet 2024)

¹⁴ Sitowise (2022), s. 2

Bane NOR omistaa ja hallinnoi kaikkia 335 asemaa Norjassa¹⁵. Saksassa lähes kaikki asemat (n. 5 400 kpl) ovat valtion omistaman Deutsche Bahnin tytäryhtiön InfraGO:n¹⁶ omistuksessa ja hallinnassa. Yhtiö voi kuitenkin hoitaa aseman eri alueita (esim. asemarakennus, pysäköintialue) koskevia tehtäviä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.¹⁷

Ruotsissa asemien omistus muistuttaa siinä mielessä Suomea, että sitä ei ole keskitetty valtiollisille toimijoille. Valtionyhtiö Jernhusen omistaa kuitenkin suurimmat asemat, yhteensä n. 30 kpl, joita se pyrkii kehittämään myös kaupallisesti. Loput asemista ovat kuntien tai yksityisten omistamia. Jernhusetin tytäryhtiö Svenska Reseterminaler ylläpitää asemien odotustiloja 135 asemalla omistajasta riippumatta. Liikenteenharjoittajat maksavat korvausta odotustilojen järjestämisestä. Svenska Reseterminalin toiminta perustuu sen aseman omistajien puolesta liikenteenharjoittajien kanssa tekemiin sopimuksiin. Svenska Reseterminaler vuokraa osan asemasta itselleen ja ottaa odotustilojen toimivuuden (mukavuus, turvallisuus, siisteys) järjestämisen vastuulleen.¹⁸

Rautatieasemien hallinnointiin ei ole liitetty selkeää ansaintalogiikkaa, toisin kuin esimerkiksi lentoliikenteessä, jossa lentoasematoiminnan järjestämisestä syntyviä kustannuksia katetaan lentoasemamaksuin¹⁹ ja kaupallisin tuloin²⁰. Rautatieyrityksiä on ollut historiallisesti vain yksi, VR, joka on myös omistanut merkittävän osan asema-kiinteistöistä.

2.3 Asemanseutujen kehittäminen Suomessa

Suomen matkustajaliikenteeseen käytetyt rautatieasemat ovat paitsi omistukseltaan myös kooltaan ja matkustajamäärältään hyvin erilaisia, mikä vaikuttaa niiden, ja niitä ympäröivien alueiden, kehittämiseen.

¹⁵ Bane Nor (2024), <https://www.banenor.no/en/om-bane-nor/about-us/>

¹⁶ Deutsche Bahnin tytäryhtiöt DB Netz AG and DB Station&Service AG yhdistyivät vuoden 2024 alussa. Uusi yhtiö on vastuussa sekä rataverkon ylläpidosta ja kehittämisestä että rautatieasemista. <https://www.dbinfrago.com/web-en/profile-12541196>

¹⁷ Liikenne- ja viestintäviraston muiden EU-maiden viranomaisilta keräämiä tietoja.

¹⁸ Jernhusenin verkkosivut (2024). <https://www.jernhusen.se/stationer-och-vantsalar/cityterminalen/>

¹⁹ Lentoasematoimintaan liittyy myös eräitä muita maksuja. Lentoaseman pitäjällä on esimerkiksi oikeus kerätä erityismaksua lentoliikenteen harjoittajilta vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille asemilla annettavan avun rahoittamiseksi.

²⁰ Liikenne- ja viestintäministeriö (2024), s. 84

Suomessa on nykyisin 186 sellaista toiminnassa olevaa asemaa, joilla harjoitetaan henkilöliikennettä.²¹ Matkustajamäärältään suurimmilla asemilla (Helsinki, Tampere ja muutamat pääkaupunkiseudun lähiliikenteen asemat) matkustajamäärä oli vuonna 2023 yli 5 miljoonaa vuodessa. Myös noin 20 muun pääkaupunkiseudun lähiliikenteen aseman matkustajamäärä oli vuonna 2023 miljoonaluokassa. Kaukoliikenteen asemista 1-5 miljoonaa matkustajaa vuodessa ja monipuolisia vaihtoyhteyksiä oli vuonna 2023 Helsingin ja Tampereen ohella Riihimäen, Lahden, Turun (Kupittaa), Seinäjoen, Jyväskylän, Hämeenlinnan ja Oulun asemilla. Noin 15 keskuskaupungin (esim. Kuopio, Kouvola tai Rovaniemi) asemalla oli vuonna 2023 250.000-1.000.000 matkustajaa vuosittain. Toisaalta kaukoliikenteessä yli 100 asemalla oli vuonna 2023 alle 50.000 matkustajaa vuosittain.²² Suomen noin 200 asemasta, joista monet ovat pikemminkin seisakkeita, lähes puolet olivat hiljaisia (matkustajia on 250-50.000 vuodessa). Näistä noin 50 asemalla oli enintään 30 päivittäistä käyttäjää.²³

Asemanseudut ovat liikenteen solmukohtia, joiden kehittämistä pidetään keskeisenä monien kaupunkien kasvun kannalta. Kehittämistä tehdään jopa kymmenien vuosien aikajänteellä. Toiminta vaatii tiivistä yhteistyötä, sillä eri maanomistajien intressit ja aikataulut eroavat toisistaan.²⁴

Asemanseuduilla toimivat tahot osallistuvat asemanseudun kehittämiseen kukin omista lähtökohdistaan. Valtiollisista viranomaisista merkittävien asemanseuduilla toimiva taho on Väylävirasto. Väyläviraston keskeinen lähtökohta asemanseututyössä on rautatiealueen ja ratapihojen kehittämistarve.²⁵ Rataverkon kehittämisen ja ylläpidon kannalta tarpeettomaksi käyviä kiinteistöjä on luovutettu Väylävirastolta Senaatin Asema-alueet Oy:lle.²⁶

Senaatin Asema-alueet Oy:n tavoitteena on kehittää omistamiensa asema-alueiden käyttötarkoituksia ensisijaisesti kaavoituksen keinoin ja helpottaa alueiden monipuolista hyödyntämistä asuntorakentamisessa, liiketoiminnassa ja liikenteen solmukohtina. Yhtiön tehtävänä on myydä kehittämänsä kiinteistöt.²⁷ Syksyllä 2023 Senaatin Asema-

²¹ Väylävirasto (2021), https://vayla.fi/documents/25230764/47264414/Rata-verkko_01012021.pdf/2d56780c-9d86-8695-02b5-37031b9e69d8/Rata-verkko_01012021.pdf/Rataverkko_01012021.pdf?t=1608032206939

²² Väylävirastolta saadut tiedot vuoden 2023 henkilörautatieliikenteen matkustajamäärästä

²³ Sitowise (2022) s. 8

²⁴ Sitowise (2020) s. 8

²⁵ Väylävirasto (2023) s. 7

²⁶ Uudenmaan liitto (2017), s. 20

²⁷ Senaatin Asema-alueet Oy:n verkkosivut <https://www.senaatti.fi/asema-alueet/>

alueet Oy ilmoitti ensimmäisestä kiinteistökaupasta, kun Oulun asemakeskus myytiin Oulun kaupungille.²⁸

Myös kunnilla on merkittävä rooli asemanseutujen kehittämisessä. Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa vuosille 2021–2032 linjataan, että kunnat koordinoivat liikenteen solmupisteiden kehittämistä kestävästä liikkumisesta keskuksiksi. Kestävästä liikkumisesta keskuksissa, kuten raideliikenneasemilla, yhdistyisi erilaisia matkakettujen muodostamisen kannalta keskeisiä liikkumistapoja ja matkustajapalveluita. Asemien omistajat ja liikkumispalveluiden tuottajat sitoutuisivat omalta osaltaan huomioimaan eri käyttäjäryhmien tarpeet (myös esteettömyystarpeet) osana solmupisteiden kehittämistä. Valtion kiinteistönomistusta asemanseuduilla on liikennejärjestelmäsuunnitelman mukaan tarkoitus entisestään lisätä.²⁹

Kuntien toimintaa asemanseuduilla ohjaavat myös valtion ja suurimpien kaupunkien väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset.³⁰ Sopimuksissa on linjattu myös asemanseutuja koskevista kehittämistoimista.³¹ Vaikka kunnat omistavat joitain asemakiinteistöjä ja niihin liittyviä maa-alueita, kuntien toimivalta asemanseuduilla liittyy erityisesti kaavoitukseen, rakentamisen ohjaukseen ja maapolitiikan hoitamiseen.³²

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma³³ sisältää tavoitteen raideliikennemarkkinoiden kilpailun lisäämiseksi ja markkinoille pääsyn helpottamiseksi. Tavoitteena on luoda toimivan kilpailuneutraalin markkinan edellytykset tarvittavilla selvityksillä, vaikutusarvioinneilla ja toimenpiteillä. Tähän voi liittyä myös VR:n kiinteistöomistuksiin, kuten asemiin, liittyviä toimia. Osana hallitusohjelman toteuttamista LVM, Väylävirasto, Senaatti-Kiinteistöt ja valtiovarainministeriö ovat aloittaneet VR:n yksityisraiteiden, palvelupaikkojen ja kiinteistöomaisuuden inventoinnin myöhempiä selvityksiä ja mahdollisia rakennejärjestelyjä varten. Tarkoituksena on, että hallitus linjaisi laadittavien selvitysten ja vaikutusarviointien perusteella raideliikenteen markkinoihin, palveluihin ja rakennejärjestelyihin liittyvistä toimenpiteistä vuoden 2024 toisen vuosipuoliskon ja

²⁸ Senaatin Asema-alueet Oy (2023), <https://www.senaatti.fi/asema-alueet/2023/10/26/senaatin-asema-alueet-oy-myy-oulun-asemakeskuksen-alueen-kaupungille/> ja Oulun Asemakeskusta koskeva kiinteistökauppa on allekirjoitettu - Asema-alueet (senaatti.fi)

²⁹ Liikenne- ja viestintäministeriö (2021a) s. 74-75

³⁰ Ympäristöministeriön verkkosivut 2.11.2023. Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset. <https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset>

³¹ Esim. Valtion ja Turun kaupunkiseudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus 2020 – 2031. Saatavilla: <https://ym.fi/documents/1410903/40122839/MAL-sopimus+Turun+seutu+08102020.pdf/6eda89db-cf13-cc94-fd94-4947aab37c48/MAL-sopimus+Turun+seutu+08102020.pdf?t=1602159856318>

³² Uudenmaan liitto (2017), s.16

³³ Petterin Orpon hallitusohjelman jakso 6.2 Reilumman kilpailun Suomi, <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/6/2>

vuoden 2025 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana. Samalla muodostuisi näkyvä henkilöliikenteeseen käytävien asemien omistukseen ja vastuisiin osana henkilöjunaliikenteen uutta järjestämismallia. Rautatieasemien mahdollisilla omistusjärjestelyillä olisi todennäköisesti vaikutusta myös asemanhaltijan tehtävien vastuuttamisen selkeytymiseen keskeisillä henkilöliikenteen asemilla.

Edellä mainituissa hankkeissa tai kehittämisenäkökuulmissa ei ole otettu kantaa asemanhaltijoiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. LVM:n asemanseututoimijoiden kanssa käymien keskustelujen perusteella vaikuttaa siltä, että asematoimijoilla ei ole selkeää käsitystä siitä, mitä asemanhaltijan lakisääteiset tehtävät ovat ja mikä on niiden suhde muuhun asemanseuduilla tehtävään kehittämistyöhön.

3. Matkustajan oikeuksia koskevat EU-asetukset

3.1 Yleistä rautatievastuuasetuksesta ja sen toimeenpanosta

Matkustajien oikeudet EU:ssa perustuvat viiteen liikennemuotokohtaiseen (lentoliikenne, raideliikenne, meriliikenne, sisävesiliikenne ja linja-autoliikenne) matkustajan oikeuksia sääntelevään EU-asetukseen. Rautatieliikennettä koskee ns. rautatievastuuasetus.

Uudistettu rautatievastuuasetus tuli voimaan 6.6.2021 ja sen soveltaminen alkoi 7.6.2023, jolloin tulivat voimaan myös siihen liittyvät kansalliset lakimuutokset.³⁴ Rautatievastuuasetusta sovelletaan rautatiemarkkinadirektiivin³⁵, mukaisesti toimiluvan saaneen rautatieyrityksen tuottamiin kansainvälisiin ja kotimaan rautatiematkoihin ja -liikennepalveluihin. Nykyistä asetusta edeltänyt ensimmäinen rautatievastuuasetus tuli voimaan vuonna 2009. Sen kansallisen täytäntöönpanon esitöistä³⁶ ilmenee, että asetusta valmisteltaessa lähtökohta oli, että sitä sovelletaan vain kansainväliseen rautatieliikenteeseen, jolloin asetusta ei olisi sovellettu Suomessa. Viime vaiheessa soveltamisala kuitenkin laajennettiin Euroopan parlamentin vaatimuksesta myös kansalliseen rautatieliikenteeseen. Asetuksen soveltamisalan laajennuksen vaikutuksia ei muutoksen myöhäisen ajankohdan vuoksi arvioitu. Jäsenvaltioille annettiin kuitenkin oikeus myöntää tietyin osin poikkeuslupia asetuksen soveltamiseen kansallisessa liikenteessä.

Ensimmäisen rautatievastuuasetuksen täytäntöönpanoa koskeneessa hallituksen esityksessä³⁷ vuonna 2009 arvioitiin, että kansallisesti on tarvetta antaa täydentäviä sääntöjä vain asetuksen mahdollistamien soveltamisalaa koskevien poikkeuslupien myöntämisestä. Esitöissä katsottiin, että voimassa oleva lainsäädäntö ja VR:n tuolloin noudattamat käytännöt takasivat matkustajille pääpiirteissään asetuksen mukaisen tai paremman suojan. Asetuksen soveltamisen käytännön vaikutuksia on esitöiden perusteella arvioitu erityisesti hallituksen esitykseen sisältyneiden kansallisten soveltamisalapoikkeusten vaikutusten osalta.

³⁴ HE 240/2022, EV 176/2022 sekä [Valtioneuvoston asetus 166/2023 rautatiematkustajien oikeuksia koskevista poikkeuksista erällä lähijunaliikenteen yhteysväleillä](#).

³⁶ HE 103/2009 vp s.1

³⁷ HE 103/2009 vp

Kesällä 2023 voimaantulleen uudistetun rautatievastuuasetuksen tavoitteena on luoda kilpailulle vapautetuilla markkinoilla tasapaino rautatieliikenteen matkustajien oikeuksien vahvistamisen ja rautatieyrityksille ja muille toimijoille aiheutuvan rasitteen vähentämisen välille. Tavoitteena on myös yhdenmukaistaa rautatieliikenteen matkustajien oikeuksia koskevia säännöksiä muiden liikennemuotojen vastaavien säännösten kanssa etenkin syrjimättömyyden, valmiussuunnitelman, vammaisasioiden tiedostamiseen liittyvän koulutuksen, valitusten käsittelyn ja täytäntöönpanon suhteen.³⁸

Uudistetun rautatievastuuasetuksen kansallisessa täytäntöönpanossa keskityttiin aiempaan tapaan asetuksen soveltamisalaa koskevien kansallisten poikkeusten muutostarpeen arviointiin uuden asetuksen mukaisen kansallisen liikkumavaran puitteissa.³⁹ Asetusehdotusta koskeneessa eduskunnalle annetussa U-jatkokirjeessä arviointiin, että uudistettu rautatieasetus ei toteutuessaan olennaisesti lisääisi rautatieyritysten tai muiden toimijoiden velvollisuuksia eikä sillä siten olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.⁴⁰

Rautatievastuuasetus sisältää useita asemanhaltijalle yksin tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa osoitettuja velvoitteita. Rautatievastuuasetusten ja niihin liittyvän kansallisen täsmentävän sääntelyn valmistelusta käytettävissä olevien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että asemanhaltijan velvoitteisiin liittyviä rautatievastuuasetuksen kansalliseen soveltamiseen liittyviä käytännön kysymyksiä ei ole kovin laajasti arvioitu. Ratahallintokeskus ja VR esittivät ensimmäisen rautatievastuuasetuksen täytäntöönpanon yhteydessä asemanhaltijan käsitteen selkeyttämistä. Lausuntoyhteenvedon⁴¹ mukaan Ratahallintokeskus ja VR toivat esiin, että Suomessa asemien ja asema-alueiden omistus on jakautunut monille eri toimijoille, minkä vuoksi kysymystä siitä, kuka on asemanhaltija ja sen myötä muun muassa avunannosta vastaava taho tulisi selkeyttää.

Asemanhaltijan käsitteen epäselvyys oli esillä myös uudistetun asetuksen täytäntöönpanoon liittyneessä hallituksen esityksessä⁴², sillä lausuntopalautteessa oli edelleen toivottu asemanhaltijan roolin selventämistä. Asemanhaltija-kysymystä ei kuitenkaan ratkottu lakimuutoksen yhteydessä, vaan se jäi LVM:n hallinnonalan jatkoselvitysten varaan.

³⁸ HE 240/2022, EV 176/2022

³⁹ HE 240/2022 vp

⁴⁰ U-kirjelmän 63/2017 vp jatkokirjelmä UJ 9/2019

⁴¹ [EU:n rautatievastuuasetuksen täytäntöönpano Lausunnotiivistelmä](#), Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:15

⁴² HE 240/2022 vp

3.2 Multimodaaliset matkustajien oikeudet ja Omnibus-ehdotus

Komissio on 29.11.2023 julkaissut kaksi asetusehdotusta, joiden tavoitteena on kehittää matkustajien oikeuksia unionissa, ja joilla olisi tullessaan hyväksytyiksi vaikutuksia myös asemanhaltijan tehtäviin:

- Komission asetusehdotus asetusten (EY) N:o 261/2004, (EY) N:o 1107/2006, (EU) N:o 1177/2010, (EU) N:o 181/2011 ja (EU) 2021/782 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse matkustajien oikeuksien toteuttamisesta unionissa (COM(2023) 753 final), (jäljempänä Omnibus-ehdotus⁴³)
- Komission asetusehdotus matkustajien oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä (COM(2023) 752 final), (jäljempänä ehdotus asetukseksi multimodaalisista matkustajien oikeuksista).

Omnibus-ehdotukseen sisältyvillä muutoksilla tavoitellaan muun muassa matkustajan oikeuksien valvonnan kehittämistä jäsenmaissa sekä valitusten käsittelymenettelyiden ja muun asioinnin sujuvoittamista. Eri liikennemuotoja koskevaa matkustajanoikeussääntelyä yhdenmukaistettaisiin niin, että tietyt rautatievastuuasetuksen uudistamisen yhteydessä määritellyt uudet velvoitteet laajennettaisiin koskemaan myös muita liikennemuotoja. Ehdotus vaikuttaisi toteutuessaan myös asemanhaltijan velvoitteisiin.

Ehdotus asetukseksi multimodaalisista matkustajan oikeuksista pyrkii tuomaan matkustajanoikeussääntelyn piiriin tilanteet, joissa matkustaja vaihtaa liikennemuodosta toiseen. Multimodaalisella matkalla tarkoitettaisiin sellaista matkaa, jossa yhdistetään vähintään kaksi nykyisten liikennemuotokohtaisten matkustajansuoja-asetusten soveltamisalaan kuuluvaa matkaa. Multimodaalinen matka voisi siten koostua esimerkiksi lento- ja junamatkan tai juna- ja linja-automatkan yhdistelmästä. Ehdotus sisältäisi liikennemuotokohtaisia asetuksia vastaavat säännökset lipun hinnan palautus-, uudelleenreititys-, ja avunantovelvoitteista. Ehdotus toisi matkustajan oikeuksia koskevaan sääntelyyn myös velvoitteita, jotka kytkeytyisivät multimodaalisiin matkustajaliikennekeskuksiin ja niiden haltijoihin. Ehdotuksessa asetettaisiin velvoitteita myös terminaalipitäjille, jolla tarkoitetaan rautatieliikenteen osalta asemanhaltijaa.

Ehdotuksessa asetukseksi multimodaalisista matkustajien oikeuksista liikenteenharjoittajien ja matkanvälittäjien tarjoamat matkat olisi jaettu luokkiin (a-c). Matkustajan

⁴³ Omnibus-ehdotusta on ja ehdotusta multimodaaliseksi matkustajien oikeuksia koskevaksi asetukseksi on käsitelty tarkemmin Valtioneuvoston U-kirjelmissä U93/2023 vp ja U90/2023 vp.

oikeudet ja toisaalta liikenteenharjoittajan, terminaalinpitäjän (asemanhaltijan) ja muiden toimijoiden velvollisuudet riippuvat siitä, millaisesta lipputyypistä on kyse. Lipputyypit ovat seuraavat:

- a) yhdellä sopimuksella ostettu matka (yhtenäinen multimodaalisopimus),
- b) yhdellä kertaa ostettu matka, joka koostuu useasta erillisestä sopimuksista (yhdistetty multimodaalilippu), tai
- c) yhdessä tarjottu tai markkinoitu lippu, joka maksetaan kunkin matkan osalta erikseen (erillinen multimodaalilippu).

Multimodaalilla matkustajaliikennekeskuksella tarkoitettaisiin asetusehdotuksessa kohtaa, jossa voi vaihtaa vähintään yhdestä matkustajaliikennemuodosta toiseen ja jossa on pääsy julkiseen liikenteeseen sekä mahdollisuus siirtymiseen toiseen liikennemuotoon (mukaan lukien liityntäpysäköinti ja aktiiviset liikennemuodot), ja joka toimii yhdyskohtana kaupunkisolmukohtien ja pidempien matkojen liikenneverkkojen välillä.

Multimodaalisen matkustajaliikennekeskuksen määritelmä perustuisi ehdotettuun ns. TEN-T -asetukseen EU:n laajuisesta liikenneverkosta⁴⁴. Multimodaalisia matkustajaliikennekeskuksia tulisi TEN-T -asetusehdotuksen mukaan perustaa vuoteen 2030 tiettyihin kaupunkisolmukohtiin. Suomessa tällaisia solmukohtia olisivat Helsinki, Turku, Oulu, Kuopio, Jyväskylä, Lahti ja Tampere. Vielä ei ole selvää, mitkä asemat tai terminaalit olisivat multimodaalisia matkustajaliikennekeskuksia näissä kaupungeissa.

Multimodaalisen matkustajaliikennekeskuksen haltijalla tarkoitettaisiin ehdotuksessa asetukseksi multimodaalisista matkustajien oikeuksista terminaalinpitäjää, joka vastaa multimodaalisen matkustajaliikennekeskuksen hallinnosta. Multimodaalisen matkustajaliikennekeskuksen haltija voisi olla rautatievastuuasetuksessa tarkoitettu asemanhaltija, jos jollekin edellä mainituissa kaupungeissa sijaitsevalle rautatieasemalle perustettaisiin multimodaalinen matkustajaliikennekeskus.

Tässä arviomuistiossa ei yksityiskohtaisesti arvioida uusia EU-asetusehdotuksia tai niihin liittyviä mahdollisia ongelmia. Muistiossa kuvataan ehdotuksia siltä osin, kun niillä mahdollisesti olisi vaikutusta asemanhaltijan tehtäviin. Ehdotuksia koskevat työryhmäneuvottelut ovat elokuussa 2024 kesken.

⁴⁴ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin suunta- viivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi, asetuksen (EU) 2021/1153 ja asetuksen (EU) 913/2010 muuttamisesta ja asetuksen (EU) 1315/2013 kumoamisesta (COM/2021/812 final).

3.3 Säännöt oikeudesta kuljetukseen

3.3.1 Nykytila

3.3.1.1 Lainsäädäntö

Rautatievastuuasetuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaan rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden on laadittava, tai niillä on oltava, säännöt vammaisten henkilöiden ja heidän henkilökohtaisten avustajiensa sekä liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeudesta kuljetukseen ilman syrjintää.⁴⁵ Säännöt on laadittava vammaisia henkilöitä ja liikuntarajoitteisia henkilöitä edustavien järjestöjen ja tarvittaessa näiden henkilöiden edustajien aktiivisella myötävaikutuksella. Sääntöihin oikeudesta kuljetuksiin tulee sisällyttää tiettyjä rautatievastuuasetuksen velvoitteita koskevia toimintatapoja.

Säännöissä tulisi asetuksen 23 artiklan 2 kohdan (avunanto rautatieasemilla ja junissa) mukaan vahvistaa periaatteet, joiden perusteella vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille annetaan avustusta. Säännöissä tulee myös vahvistaa vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille tarkoitettuja avustamispisteitä koskevat periaatteet. Myös mahdollisten asetuksen 24 artiklan f kohdassa tarkoitettujen keskitettyjen yhteyspisteiden toimintaehdot tulisi vahvistaa näissä säännöissä. Säännöissä tulisi myös määritellä asetuksen 22 artiklan 1 ja 3 kohdissa tarkoitettut vammaisille henkilöille tiedottamisen käytännöt.

Säännöissä on myös otettava huomioon komission ns. PRM YTE- asetuksen⁴⁶ liitteen 4.4.3 kohdassa tarkoitettu velvoite, jonka mukaan rataverkon haltijan tai asemanhaltijan ja rautatieyritysten on sovittava junaan pääsyä helpottavien laitteiden tarjoamisesta ja hallinnasta sekä avun ja vaihtoehtoisten kuljetusten tarjoamisesta kaikilla asemilla. Näitä sopimuksia käsitellään tarkemmin arviomuistion luvussa 4.2.

3.3.1.2 Ehdotettu EU-lainsäädäntö

Ehdotuksessa asetukseksi multimodaalisista matkustajan oikeuksista on rautatievastuuasetuksen 21 artiklaa vastaava velvoite laatia säännöt oikeudesta kuljetukseen

⁴⁵ Muita liikennemuotoja koskevissa matkustajanoikeusasetuksissa (esim. (EU) N:o 181/2011 matkustajan oikeuksista linja-autoliikenteessä) oikeutta kuljetukseen koskevista säännöistä on käytetty myös kuvaammaksi koettua termiä ”esteettömyyttä koskevat ehdot”.

⁴⁶ Komission asetus (EU) N:o 1300/2014 vammaisten ja liikkumisesteisten henkilöiden esteetöntä pääsyä Euroopan unionin rautatiejärjestelmään koskevista yhteentoimivuuden teknisistä eritelmistä, ns. *PRM-YTE*, käsitellään muistiossa myöhemmin tarkemmin.

multimodaalisilla matkoilla. Multimodaalisen matkustajaliikennekeskuksen pitäjä olisi rautatievastuuasetuksessa tarkoitettu asemanhaltija, jos multimodaalinen matkustajaliikennekeskus perustettaisiin rautatieasemalle.

Sääntöjen tulisi olla yhdenmukaiset niiden vammaisten ja liikuntarajoitteisten oikeuksia koskevien säännösten kanssa, jotka sisältyvät liikennemuotokohtaisiin matkustajanoikeusasetuksiin. Myös nämä säännöt olisi laadittava vammaisia henkilöitä ja liikuntarajoitteisia henkilöitä edustavien järjestöjen kanssa.

Sääntöihin tulisi sisällyttää tietyt ehdotuksessa multimodaaliseksi matkustajanoikeusasetukseksi asetettuja velvoitteita koskevia toimintatapoja, jotka koskisivat muun muassa vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden avustamista ja keskitettyjen yhteyspisteiden toimintaehtoja.

3.3.1.3 Nykyinen käytäntö

Koska asemanhaltijaa ei ole kansallisessa lainsäädännössä määritelty eikä rautatievastuuasetuksessa asemanhaltijalle asetettua tehtävää sääntöjen laatimiseksi vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeudesta kuljetukseen ole nimenomaisesti osoitettu millekään taholle, Suomessa ei ole laadittu artiklassa 21 tarkoitettuja asemanhaltijan sääntöjä.

Rautatievastuuasetuksessa tarkoitettu rautatieyrittäjä on tällä hetkellä VR. VR:llä on olemassa säännöt oikeudesta kuljetukseen, jotka se on rautatieyrittäjän ominaisuudessa laatinut. VR:n edustajalta saadun tiedon⁴⁷ mukaan asetuksen sääntöjen laatimista koskevan velvoitteen tulkinnasta on vuosina 2020-2021 keskusteltu Liikenne- ja viestintäviraston kanssa. VR:n ilmoituksen mukaan riittäviksi rautatievastuuasetuksessa tarkoitetuksi säännöiksi on tuolloin katsottu VR:n verkkosivustojen esteettömän junamatkustamisen sisältö (<https://www.vr.fi/palvelut-junassa/esteeton-junamatkustaminen>).

VR:ltä saadun tiedon mukaan Liikenne- ja viestintävirasto on alkuvuodesta 2020 antanut yhtiölle ohjeistuksen, jonka mukaan rautatieyrittäjän sivustolla olevien ”sääntöjen” tulee kattaa vammaisen matkustajan tarvitsemat tiedot. Tietojen on oltava matkustajan saatavilla, jotta hän voi esimerkiksi arvioida omia tarpeitaan matkan aikana tai mahdollisuutta matkustaa ylipäätään. VR:llä jo olemassa olevista vammaisia ja liikuntarajoitteisia koskevista säännöistä virasto on ohjeistanut, että VR:n tulisi varmistua siitä, että asiakkaiden saatavilla olevilla ulkoisilla verkkosivuilla olevat tiedot ja niihin liittyvät sisäiset säännöt ovat linjassa toistensa kanssa ja että kaikki asiakkaan matkaan tarvitsemat tiedot ovat asiakkaan saatavilla.

⁴⁷ 9.8.2023

VR on käynyt sääntönsä läpi vammaisjärjestöjen kanssa VR:n uuden verkkosivuston julkaisemisen yhteydessä. Lisäksi esteettömän matkustamisen verkkosivun sisältöä käsitellään VR:n järjestämissä yhteistyötapaamisissa. VR:n mukaan sen digitaaliset kanavat täyttävät myös digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain (306/2019) ja esteettömyysdirektiivin vaatimukset.⁴⁸

Suomeen ei ole perustettu multimodaaleja matkoja koskevan asetusehdotuksen mukaisia multimodaaleja matkustajaliikennekeskuksia eikä mikään toimija tällä hetkellä tarjoa rautatieliikenteessä asetusehdotuksen mukaisia yhtenäisiä multimodaalisopimuksia.

3.3.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Liikenne- ja viestintäviraston tulkinta VR:n esteettömyyssivuston riittävydestä asetuksen 21 artiklassa tarkoitettujen sääntöjen laatimisveloitteen täyttämiseksi perustuu tilanteeseen, jossa sääntöjen laatimista ei ole asemanhaltijan osalta tarkasteltu. VR:n esteettömyyssivusto vastannee nimenomaan rautatieyritykselle osoitettuun sääntöjen laatimista koskevaan veloitteeseen. Tämän muistion laatimisen yhteydessä ei ole tarkemmin arvioitu, sisältyykö VR:n verkkosivustolla esitettyihin esteettömän junamatkustamisen tietoihin kaikki elementit, jotka säännöissä oikeudesta kuljetukseen edellytetään huomioitavan.

Rautatievastuuasetuksen 21 artiklassa viitattuja PRM-YTE -asetuksen liitteessä tarkoitettuja rautatieyrityksen ja asemanhaltijan tai rataverkon haltijan välisiä sopimuksia, joiden sisältö säännöissä tulisi huomioida, ei ole laadittu, joten niitä ei ole voitu säännöissä huomioida.

Koska vammaisille matkustajille annettavasta palvelusta ja esimerkiksi avustamisesta vastaa tällä hetkellä yksin VR, vastuu sääntöjen laatimisesta on ollut tietyllä tavalla luontainen.

Toimintaympäristön muuttuessa ja VR:n asemaomistusten todennäköisesti vähentyessä, VR:n toiminta painottuu rautatievastuuasetuksen veloitteiden kannalta jatkossa mahdollisesti entistä selkeämmin rautatieyrityksen rooliin ja siihen liittyviin veloitteisiin. Tässä tilanteessa on epäselvää, voidaanko pelkästään VR:n laatimien sääntöjen enää katsoa riittävällä tavalla täyttävän asetuksen vaatimukset, vai tulisiko myös asemanhaltijan laatia omat säännöt joko itsenäisesti tai yhdessä rautatieyrityksen kanssa.

⁴⁸ VR:n ja liikenne- ja viestintäministeriön välisen Ostoliikennesopimuksen palvelukuvaus, Liite 1.

Asetuksen sanamuodossa ei oteta selvää kantaa siihen, voiko jokaisella rautatieyrityksellä ja asemanhaltijalla olla omat sääntönsä oikeudesta kuljetukseen, vai tulisiko rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden esimerkiksi laatia yhteiset säännöt. Myöskään Liikenne- ja viestintävirastolla ei ole tähän kysymykseen valmista selkeää juridista kantaa, koska asetuksen 21 artiklassa tarkoitettuja toimijoita on tähän asti tunnustettu vain yksi. Asetuksen sanamuotojen taustalla on yleinen olettama siitä, että asemanhaltijuus olisi jäsenvaltioissa melko keskittynyttä, eikä ainakaan jokaisella asemalla silloin olisi omia sääntöjään.

Ruotsin kuluttajaviranomaiselta saatujen tietojen mukaan Ruotsissa jokainen henkilöliikennettä tarjoava rautatieyritys on laatinut omat (esteettömään matkustamiseen liittyvät) sääntönsä oikeudesta kuljetukseen, eikä erillisiä asemanhaltijan sääntöjä ole. Asemanhaltijan sääntöjen puuttuminen Ruotsissa johtuu todennäköisesti siitä, ettei myöskään siellä ole nimenomaisesti vastuutettu asemanhaltijan tehtäviä kenellekään.

Säännöissä huomioitavat seikat ovat sellaisia, joihin liittyy sekä rautatieyrityksille ja asemanhaltijalle osoitettuja vastuita. Koska asetuksen velvoitteet ovat suoraan sovellettavia, myös asemanhaltijoiden tulisi jatkossa lähtökohtaisesti huolehtia sääntöjen laatimisesta ainakin omalle vastuulleen mahdollisesti kuuluvien sääntöjen kannalta relevanttien palvelujen ja niihin liittyvien yhteisten käytäntöjen osalta sekä huolehtia niiden julkistamisesta joko itse tai esimerkiksi osana rautatieyritysten laatimia sääntöjä. Asemanhaltijan sääntöjen laatimistehtävää ei välttämättä olisi tarpeen erikseen lainsäädännössä osoittaa kenellekään, koska velvoite sääntöjen laatimisesta koskee suoraan asetuksen perusteella tahoa, jolle on vastuutettu yhden tai useamman aseman hallinnointi. Tämän voidaan ajatella ulottuvan myös tilanteeseen, jossa tietyille toimijalle erikseen osoitettaisiin lainsäädännössä sääntöjen sisällön kannalta relevantteja asemanhaltijan tehtäviä.

Henkilöjuna liikenteen kilpailutuksen myötä saatetaan siirtyä operoinnissa monitoimijaympäristöön, jolloin voitaisiin saada hyötyjä siitä, että kaikkia toimijoita koskisivat yhteiset perussäännöt. Yhteisillä säännöillä olisi lainsäädännön minimivaatimusten täyttymisen ohella merkitystä esimerkiksi kilpailutusvaiheessa kansallisen toimintaympäristön vaatimusten kuvaamisessa. Rautatieoperaattorien ja asemanhaltijoiden yhteisten sääntöjen laatimisella olisi myös laajempaa merkitystä sujuvien esteettömien matkakäytöjen kehittämisessä. Rautatieyrityksillä tulisi kuitenkin aina olla mahdollisuus tiedottaa oman palvelunsa erityispiirteistä esimerkiksi kaluston ja mahdollisten apuvälineiden osalta. Yhteisten sääntöjen ei tulisi myöskään estää rautatieyrityksiä tarjoamasta vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille yhteisissä perussäännöissä määriteltä parempaa palvelua.

Riippumatta siitä, laadittaisiinko yhteiset perussäännöt vai laativatko rautatieyritykset ja mahdollisesti asemanhaltijat omansa, vaikuttaisi perustellulta, että säännöissä kuvattaisiin yhteisesti sovitulla tavalla ainakin avustamiseen ja tiedottamiseen liittyvät

käytännöt. Koska säännöissä tulisi huomioida toimijan palveluihin liittyvältä osin luvussa 4.2. kuvattujen sopimusten sisältö, sopimusten laatimisesta tulisi huolehtia ennen siirtymistä monitoimijaympäristöön henkilöjunaliikenteessä.

Sitowisen selvityksessä on esitetty vaihtoehtoa, jossa sääntöjen laatimisesta vastuullisiksi osoitettaisiin yhtäältä Väylävirasto (asemat) ja toisaalta VR (ja jatkossa mahdollisesti muut rautatieyritykset), tarvittaessa Liikenne- ja viestintäviraston koordinoimana.⁴⁹ Tämä ehdotus pohjautunee osin siihen, että Väylävirasto rataverkon haltijana ja rautatieyritys voisivat laatia myös PRM-YTE –asetuksen liitteen 4.4.3. kohdan tarkoittamia sopimuksia junaan pääsyä helpottavien laitteiden tarjoamisesta ja hallinnasta sekä avun ja vaihtoehtoisten kuljetusten tarjoamisesta. Näiden sopimusten sisältö tulisi joka tapauksessa huomioida 21 artiklan tarkoittamalla tavalla säännöissä oikeudesta kuljetukseen.

Väylävirastolla ei nykyisessä roolissaan rataverkon haltijana ole nimenomaisesti osoitettua vastuuta tehtävistä, joihin liittyvät käytännöt tulisi säännöissä vahvistaa, sillä sen tehtävät kytkeytyvät ensisijaisesti infrastruktuuriin ja asemilla erityisesti laiturialueisiin. Esimerkiksi avustamiseen liittyvissä kysymyksissä Väyläviraston tehtävä liittyy toistaiseksi avustuspistekyltin merkitsemiseen asemalle.

Jos multimodaalisen matkustajaliikennekeskuksen ylläpitäjän tulisi myös osaltaan laatia säännöt oikeudesta kuljetukseen, olisi järkevää, että mahdolliset yhdistettyjä multimodaalimatkoja koskevat säännöt laadittaisiin rautatieliikenteessä samojen tahojen toimesta, jotka osallistuisivat rautatievastuuasetuksen 21 artiklassa tarkoitettujen sääntöjen laadintaan. Mahdollisissa yhteisissä toimintatavoissa voitaisiin ottaa huomioon myös multimodaaliset yhdistelmämatkat.

3.4 Avunanto rautatieasemilla ja junissa sekä avuannon edellytykset

3.4.1 Nykytila

3.4.1.1 Lainsäädäntö

Rautatievastuuasetuksen 23 artikla sisältää yksityiskohtaisia vammaisille tai liikuntarajoitteisille henkilöille annettavaan apuun liittyviä velvoitteita sekä rautatieyrityksille

⁴⁹ Sitowise (2022), s. 39

että asemanhaltijoille. Alla käsitellään sellaisia velvoitteita, jotka liittyvät asemanhaltijan tehtäviin tai asemanhaltijan ja rautatieyrityksen väliseen työnjakoon. Samalla tuodaan esiin muutoksia, joita asetuksen mukaisiin velvoitteisiin on tullut, kun nykyisen rautatievastuuasetuksen soveltaminen alkoi kesällä 2023.

- *Jos junassa ei ole henkilöstöä*, asemanhaltijoiden tai rautatieyritysten on, asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja oikeutta kuljetukseen koskevia sääntöjä noudattaen, annettava korvauksetta apua junaan noustaessa ja siitä poistuttaessa silloin, kun asemalla on koulutettua henkilöstöä työvuorossa (23 artikla d kohta). Vanhassa rautatievastuuasetuksessa avunannosta rautatieasemilla ja junissa oli säädetty erillisissä artikloissa, ja asemanhaltijan vastuulla oli avunanto rautatieasemalla, johon saattoi kuitenkin sisältyä myös avustaminen junaan nousussa tai siitä poistumisessa.
- *Henkilön lähtiessä rautatieasemalta, jolla on henkilöstöä, matkustaessa tällaisen rautatieaseman kautta tai saapuessa tällaiselle rautatieasemalle* asemanhaltijan tai rautatieyrityksen on annettava korvauksetta apua, jotta kyseinen henkilö voi nousta junaan, siirtyä liityntäpalveluun, johon hänellä on lippu, tai poistua junasta, edellyttäen, että paikalla on koulutettua henkilöstöä työvuorossa. Kun avuntarpeesta on ilmoitettu ennakolta 24 artiklan a alakohdan mukaisesti, asemanhaltijan tai rautatieyrityksen on varmistettava, että apua annetaan pyydetysti (23 artikla e) kohta). Vanhassa rautatievastuuasetuksessa velvoite huolehtia avustamisesta sellaisilla rautatieasemilla, joilla oli viranotoimituksessa olevaa henkilöstöä, oli asetettu ainoastaan asemanhaltijalle. Nykyisen asetuksen mukaan rautatieasemilla tapahtuvasta avustamisesta vastaavat rautatieyritys ja asemanhaltija.
- *Asemilla, joilla ei ole henkilöstöä*, rautatieyritysten on annettava korvauksetta apua junassa ja junaan noustaessa ja siitä poistuttaessa, jos junassa on koulutettua henkilöstöä (23 artikla f) kohta). Myös tämä velvoite on tarkentunut suhteessa edelliseen rautatievastuuasetukseen. Vanhan rautatievastuuasetuksen mukaan rautatieyrityksen oli huolehdittava siitä, että vammainen tai liikuntarajoitteinen henkilö saa korvauksetta apua noustessaan junaan, ollessaan junassa tai poistuessaan junasta. Nykyisessä asetuksessa rautatieyrityksen velvoite on rajattu sellaisiin juniin, joissa on koulutettua henkilöstöä.
- *Jos junassa tai asemalla ei ole saattamista varten koulutettua henkilöstöä*, asemanhaltijoiden tai rautatieyritysten on kaikin kohtuullisin keinoin pyrittävä mahdollistamaan se, että vammaiset henkilöt tai liikuntarajoitteiset henkilöt voivat matkustaa rautateitse (23 artikla g) kohta). Tämä yleinen velvoite on lisätty nykyiseen rautatievastuuasetukseen.

Nykyiseen lopulliseen rautatievastuuasetukseen lievennettiin avustamista asemilla ja junissa koskevia velvoitteita sen johdosta, että yhä useampi asema ja juna on miehittämätön. Näissäkin tilanteissa avustusta tulee kuitenkin pyrkiä järjestämään kohtuullisin keinoin (mm. asetuksen 21 artiklan mukaiset säännöt oikeudesta kuljetukseen ja 22 artiklan mukainen tiedotusvelvoite).⁵⁰

Yhteenveto rautatievastuuasetuksen avustamisvastuista:

Tilanne	Vastuullinen	Avustamisvastuun laajuus
Junassa ei henkilöstöä	Asemanhaltija tai rautatieyri- tys, jos asemalla koulutettua henkilöstöä työvuorossa	Junaan nousu ja junasta poistuminen
Asemalla koulutettua henkilös- töä	Asemanhaltija tai rautayritys	Junaan nousu ja junasta poistuminen, siirtyminen liityntäpisteeseen, josta al- kavaan matkaan matkustajalla on lippu, jos työvuorossa koulutettua henkilöstöä Avun saatavuus varmistettava, jos tar- peesta on ilmoitettu määräajassa etu- käteen.
Asemalla ei ole henkilöstöä, mutta junassa on koulutettua henkilöstöä	Rautatieyritys	Junaan nousu ja junasta poistuminen
Koulutettua henkilöstöä ei ole asemalla eikä junassa	Rautatieyritys tai asemanhal- tija	Kohtuullisin keinoin pyrittävä mahdollis- tamaan junalla matkustaminen

Rautatievastuuasetuksen 24 artiklassa säädetään vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden avustamisen toteuttamisesta junissa ja asemilla. Rautatieyritysten, asemanhaltijoiden, lipunmyyjien ja matkanjärjestäjien on 24 artiklan mukaan toimittava yhteistyössä 21 artiklan ja 23 artiklan mukaisen avun antamiseksi yhden ilmoituksen menettelyllä seuraavasti:

- apua annetaan sillä ehdolla, että matkustajan avuntarpeesta on ilmoitettu rautatieyritykselle, asemanhaltijalle, lipunmyyjälle tai matkanjärjestäjälle, jolta lippu on ostettu, tai keskitettyyn yhteispisteeseen, vähintään 24 tuntia ennen kuin apua tarvitaan. Ilmoituksen tekemisestä on yksityiskohtaisempaa sääntelyä, jota ei kuvata tässä tarkemmin. Suomi ei ole käyttänyt asetuksen mukaista liikkumavaraa, joka olisi mahdollistanut ennakoilmoitukselle asetetun aikarajan pidentämisen kesäkuuhun 2026 asti.

⁵⁰ U-kirjelmän 63/2017 vp jatkokirjelmä UJ 9/2019. Artiklan 22 tiedotusvelvoitetta käsitellään tarkemmin jaksossa 3.5

- Rautatieyritysten, asemanhaltijoiden, lipunmyyjien ja matkanjärjestäjien on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet avuntarvetta koskevien ilmoitusten vastaanottamiseksi. Jos lipunmyyjät eivät pysty käsittelemään tällaisia ilmoituksia, niiden on osoitettava vaihtoehtoisia kauppapaikkoja tai vaihtoehtoisia keinoja ilmoituksen tekemiseksi;
- Vaikka ilmoitusta avuntarpeesta ei olisi tehty yllä kuvalla tavalla, rautatieyrityksen ja asemanhaltijan on pyrittävä kaikin tavoin huolehtimaan avun antamisesta siten, että vammaisen henkilö tai liikuntarajoitteinen henkilö voi matkustaa;
- Asemanhaltijan tai muun valtuutetun henkilön on ilmoitettava pisteet, joissa vammaiset henkilöt ja liikuntarajoitteiset henkilöt voivat ilmoittaa saapumisestaan rautatieasemalle ja pyytää apua. Tällaisten pisteiden ilmoittamista ja niitä koskevien tietojen antamista koskevat velvollisuudet vahvistetaan 21 artiklassa tarkoitetuissa oikeutta kuljetukseen koskevissa säännöissä;
- Vammaisen tai liikuntarajoitteisen henkilön tulee saapua ilmoitettuun pisteeseen asetuksessa tarkemmin määriteltynä ajankohtana etukäteen;
- Jäsenvaltiot voivat vaatia alueellaan olevia asemanhaltijoita ja rautatieyrityksiä tekemään yhteistyötä perustaakseen vammaisia henkilöitä ja liikuntarajoitteisia henkilöitä varten keskitettyjä yhteyspisteitä ja hoitaakseen niitä. Keskitettyjen yhteyspisteiden toimintaehdot vahvistetaan 21 artiklassa tarkoitetuissa oikeutta kuljetukseen koskevissa säännöissä. Keskitetyillä yhteyspisteillä on velvollisuus i) ottaa vastaan avunantoa asemilla koskevat pyynnöt; ii) tiedottaa yksittäisistä avunantopyynnöistä asemanhaltijoille ja rautatieyrityksille; ja iii) antaa tietoa esteettömyydestä.

3.4.1.2 Ehdotettu EU-lainsäädäntö

Ehdotuksessa asetukseksi multimodaalisista matkustajanoikeuksista säädettäisiin vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeudesta avustukseen yhtenäisen multimodaalisopimuksen yhteydessä.

Asetusehdotuksen mukaan liikenteenharjoittajien, terminaalinpitäjien ja välittäjien olisi yhtenäisten multimodaalisopimusten yhteydessä toimittava yhteistyössä avun antamiseksi korvauksetta vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille oikeutta kuljetukseen koskevien sääntöjen mukaisesti. Terminaalinpitäjä tarkoittaisi rautatieasemilla asemanhaltijaa. Toimijoiden tulisi mahdollistaa yhden ilmoituksen menettely avuntarpeesta.

Asetusehdotus sisältää samankaltaisia tarkempia säännöksiä avunannon edellytyksistä, kuin rautatievastuuasetus. Niissä säädettäisiin muun muassa avuntarpeen ilmoittamista koskevasta aikarajasta, matkustajan oikeudesta tehdä ainoastaan yksi ilmoitus avuntarpeesta, ilmoitusten maksuttomuudesta ja niiden välittämisestä eri toimijoiden välillä sekä liikenteenharjoittajien ja terminaalipitäjien veloitteesta järjestää avustaminen, jos ilmoitus on tehty aikarajan puitteissa. Jos ilmoitusta ei ole tehty aikarajan puitteissa tai se on jätetty tekemättä, liikenteenharjoittajien ja terminaalipitäjien olisi pyrittävä kaikin tavoin huolehtimaan avun antamisesta siten, että vammaisen henkilö tai liikuntarajoitteinen henkilö voi matkustaa.

3.4.1.3 Nykyinen käytäntö Suomessa

Rautatievastuuasetuksen 23 artiklassa tarkoitettua asemien tai junan henkilökunnan tekemää vammaisen tai liikuntarajoitteisen avustamista junaan, junasta pois tai avustamista junasta liityntäyhteyksiin hoitaa Suomessa nykyisin vain VR.

Kun kyse on ainoastaan avustamisesta junaan nousussa tai junasta pois, voi junan henkilökunta VR:ltä saatujen tietojen mukaan avustaa junaan nousussa. VR:n junissa on kiinteästi junaan nousussa tarvittavat apuvälineet, joita voidaan käyttää apuna. Tällöin matkustajan tulisi LVM:n käsityksen mukaan päästä itse kulkemaan laiturialueelle. VR:n esteettömän matkustamisen sivuilla pyydetään kuitenkin tilaamaan asemien avustamispalvelu, jos matkustaja tarvitsee apua junaan nousussa tai sieltä poistumisessa.

Lähiliikenteessä VR tarjoaa erikseen ns. ramppipalvelua 23 asemalla⁵¹ R- ja Z-juniin nousemisen ja poistumisen avustamiseksi. Palvelussa junan henkilökunta avustaa henkilöä junaan nousussa asettamalla rampin laiturin ja junan väliin. VR:n järjestämää ramppipalvelua käyttävän henkilön tulee kyetä itsenäisesti kulkemaan laiturille. Ramppipalvelun voi tilata aikaisintaan 36 tuntia ja viimeistään 2 tuntia ennen matkaa ja se on käyttäjälle maksuton.⁵² Ramppipalveluilla pyritään LVM:n käsityksen mukaan vastaamaan asetuksen 23 artiklan f kohdan rautatieyrityksille osoittamaan veloitteeseen auttaa junaan nousussa ja poistumisessa silloin, kun junassa on henkilöstöä, mutta asemilla ei ole.

⁵¹ Ainola, Haarajoki, Helsinki, Henna, Hyvinkää, Hämeenlinna, Iittala, Jokela, Järvenpää, Kerava, Lahti, Lempäälä, Mäntsälä, Riihimäki, Parola, Pasila, Ryttylä, Saunakallio, Tampere, Tikkurila, Toijala, Turenki, Viiala

⁵² VR:n esteettömän matkustamisen sivusto, <https://www.vr.fi/palvelut-junassa/esteeton-junamatkustaminen>

Lisäksi VR järjestää avustamispalvelua rautatieasemilla. Palvelusta käytetään nimitystä ”asemien avustamispalvelu”. Avustamispalvelua on saatavissa toistaiseksi yhteensä 37 asemalla, joissa palvelun toteuttaa käytännössä Avarn Security VR:n alihankkijana⁵³.

Asemien avustamispalvelussa apua tarvitseva henkilö saatetaan aseman avustamispisteestä, joka useimmiten sijaitsee asemarakennuksessa tai sen läheisyydessä, junaan tai toisaalta junasta poistuttaessa aseman avustamispisteelle tai esimerkiksi läheiselle jatkoyhteyden pysäkillä tai taksitolpalle. VR:n asemien avustamispalvelua voivat saada esimerkiksi iäkkäät matkustajat, pyörätuolia käyttävät henkilöt tai henkilöt, joilla on näkö- tai kuulovamma. Apua saavat myös vammaiset henkilöt sekä esimerkiksi autismin kirjon henkilöt tai henkilöt, joilla on muistisairaus. Avustamispalvelu on käyttäjälle maksuton. Avustamistarpeesta tulee ilmoittaa viimeistään 24 tuntia ennen matkaa, joskin VR on ilmoittanut pyrkivänsä toteuttamaan avustamisen myös sellaisissa tilanteissa, joissa avustamistilaus tehdään alle 24 tuntia ennen matkaa⁵⁴. Palvelua tarvitsevan henkilön on saavuttava aseman avustamispisteeseen viimeistään 20 minuuttia⁵⁵ ennen vuoron lähtöä.⁵⁶

VR on määritellyt avustamispisteiden sijainnit asemilla yhdessä Väyläviraston kanssa. Pisteet on merkitty fyysisin tunnuksin, joiden merkitsemisestä vastaa Väylävirasto. VR ilmoittaa avustamispisteiden sijainnit omilla verkkosivuillaan sanallisesti.⁵⁷

VR:n antamien tietojen mukaan se on valinnut asemiksi, joilla avustamispalvelu on saatavilla, matkustajamäärien mukaan vilkkaimmat asemat, koska ne on katsottu avustamispalvelun kannalta tärkeimmiksi. VR on määritellyt nämä asemat ns. palveluasemiksi, koska näillä asemilla on myös asemarakennus. VR on arvioinut, että muilla asemilla vastaavaa palvelua ei olisi tarkoituksenmukaista järjestää, koska avustamispistettä ei välttämättä pystytä sijoittamaan asemalle eikä asemalla ole asiakkaalle asemarakennuksen tarjoamia palveluita esimerkiksi avustusta ja/tai junaa odottaessa. Koska VR ei nykyisin useinkaan omista asemarakennuksia, eikä kertomansa mukaan

⁵³ Avustamispalvelua voi tilata kauko-, lähi- ja taajamajuniin seuraavilla asemilla: Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Lahti, Leppävaara, Pasila, Riihimäki ja Tikkurila. Lisäksi kaukojuniin avustamispalvelun voi tilata seuraavilla asemilla: Hämeenlinna, Iisalmi, Imatra, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Karjaa, Kemi, Kemijärvi, Kokkola, Kolari, Kouvola, Kuopio, Kupittaa, Lappeenranta Mikkeli, Oulu, Pieksämäki, Pori, Rovaniemi, Salo, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa ja Ylivieska.

⁵⁴ VR:n ja liikenne- ja viestintäministeriön välisen Ostoliikennesopimuksen palvelukuvaus, Liite 1.

⁵⁵ Rautatievastuuasetus edellyttää 30 minuuttia, lyhennetty 20 minuuttiin

⁵⁶ VR:n esteettömän matkustamisen sivusto, <https://www.vr.fi/palvelut-junassa/estee-ton-junamatkustaminen>

⁵⁷ VR:n ja liikenne- ja viestintäministeriön välisen Ostoliikennesopimuksen palvelukuvaus, Liite 1.

pysty vaikuttamaan esimerkiksi niiden odotustilojen aukioloaikoihin, asemien avustamispisteitä on VR:ltä saadun tiedon mukaan viime aikoina kuitenkin sijoitettu ulkotiloihin.

Avustamisesta asemilla on sovittu myös LVM:n ja VR:n välisessä ostoliikennesopimuksessa. Ostoliikennesopimuksessa todetaan, että asemanhaltijan roolin määrittämisen ollessa epäselvä, VR toteuttaa avustamista osana omaa palveluaan 37 rautatieasemalla.⁵⁸ VR järjestää avustamispalvelua 37 palveluasemalla riippumatta siitä, onko asiakkaan käyttämä junavuoro ostoliikennesopimuksen piiriin kuuluvaa liikennettä vai VR:n muuta ns. markkinaehtoista liikennettä. VR:n toimittamien tietojen mukaan kaukoliikenteessä avustamistapahtumia toteutui vuonna 2021 n. 3000 ja vuonna 2022 n. 4900, joista valtaosa toteutui asemilla, joiden kautta kulkee markkinaehtoisen liikenteen ohella myös LVM:n hankkimaa henkilöjunaliikennettä.

VR on antamissaan tiedoissa arvioinut VR:n järjestämien avustamispalveluiden kysynnän tulevaisuudessa nousevan. Kysyntää kasvattavina tekijöinä VR pitää muun muassa väestön ikääntymistä sekä mahdollisia asiakkaiden odotuksissa tapahtuvia muutoksia, jotka liittyvät vammaispalvelulain soveltamisalan laajentumiseen.⁵⁹

VR:n antamien tietojen mukaan sille aiheutuu asemien avustamispalvelun järjestämisestä nykyisessä laajuudessa n. 250 000 euron kustannus vuodessa. VR:n mukaan palvelun käyttäjät ovat olleet pääasiassa tyytyväisiä avustamispalveluun, ja palvelua pidetään luotettavana, ystävällisenä, ammattitaitoisena ja toimintavarmana. VR on raportoinut, että palvelun järjestämisessä on ollut yksittäisiä alihankkijan resursointiin liittyviä palvelupoikkeamia. Tällaisessa tilanteessa työntekijä on ollut samanaikaisesti kiinni jossakin toisessa tehtävässä. VR:n näkemys käyttäjien tyytyväisyydestä VR:n järjestämään avustamispalveluun vastaa LVM:lle syntynyttä käsitystä, eikä siihen sinänsä liity nopeaa muutostarvetta.

Joitain kehitystoiveitakin on esitetty. Palautteessa on mainittu muun muassa, että Avarn Securityn henkilökunta käyttää avustamistehtävissä normaalia vartijan uniformia, minkä osa käyttäjistä kokee leimaavana. Lisäksi on toivottu mahdollisuutta olla yhteydessä avustavaan henkilöön etukäteen sekä mahdollisuutta löytää esimerkiksi verkkosivulta valokuva avustamispisteen sijainnista.⁶⁰

⁵⁸ VR:n ja liikenne- ja viestintäministeriön välisen Ostoliikennesopimuksen palvelukuvaus, Liite 1.

⁵⁹ Vammaispalvelulaissa ei säädetä oikeudesta avustamispalveluun rautatieasemilla, vaan siitä säädetään rautatievastuuasetuksessa. Vammaispalvelulain soveltamisalan muutokset eivät laajenna rautatievastuuasetuksen mukaiseen avustamispalvelujen järjestämisvelvollisuutta, mutta matkustajien tosiasialliset odotukset voivat poiketa juridisesta tilanteesta.

⁶⁰ Liikenne- ja viestintäministeriö (2022b)

Suomalaisilla rautatieasemilla ei useimmiten ole koulutettua henkilöstöä työvuorossa, ainakaan jos tällä tarkoitetaan rautatieyrityksen tai esimerkiksi jonkin viraston henkilöstöä. Kun rautatievastuuasetuksen 23 artiklassa asemilla tapahtuvaa avustamista koskevat velvoitteet on usein sidottu asemilla olevaan henkilökuntaan, asetuksen tulkinnassa on ollut epävarmuutta liittyen siihen, millä asemilla avustamispalvelua täytyy tarjota, jos junassa ei ole koulutettua henkilökuntaa. Liikenne- ja viestintävirasto on keväällä 2022, eli ennen nykyisen rautatievastuuasetuksen voimaantuloa, pyytänyt komissiolta tarkennusta uuden asetuksen 23 artiklan d kohtaan. Tavoitteena on ollut varmistaa komissiolta esimerkiksi minkä tyyppistä henkilöstöä tarkoitetaan muotoilulla ”koulutetulla henkilöstöllä työvuorossa”. Liikenne- ja viestintävirasto ei ole kuitenkaan toistaiseksi saanut komissiolta vastausta.⁶¹

Multimodaalisten matkojen matkustajanoikeuksia koskevaa EU-asetusta ei ole vielä hyväksytty. Käytännön tasolla on kuitenkin hyvä huomioida, että jos asetuksessa tarkoitettu multimodaalimatka kulkisi rautatieaseman kautta, on jokin multimodaalin matkan yhteysväleistä mitä todennäköisimmin rautateitse kuljettava. Tällöin asemilla olisi käytettävissä rautatievastuuasetuksen mukaan määräytyviä vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille tarkoitettuja avustamispalveluita, joita nykyisin järjestää VR. Yhtenäinen multimodaalimatka voisi myös kulkea sellaisen rautatieaseman kautta, jolla ei olisi saatavilla VR:n järjestämiä avustuspalveluita. Jos ehdotettu sääntely toteutuu, liikenteenharjoittaja ja asemanhaltija olisivat tällöin velvollisia avustamaan pääsyssä liikennepalveluun.

3.4.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden avustamisesta rautatieliikenteessä vastaavat tahot ovat voimassa olevan rautatievastuuasetuksen mukaan tilanteesta riippuen rautatieyritys ja asemanhaltija, ja useimmiten vastuu avustamisesta on asetuksen mukaan lähtökohtaisesti kummallakin näistä tahoista. Rautatievastuuasetuksen velvoitteiden toteutumisen kannalta olennaista on, että jompi kumpi toimija hoitaa avustamisen. Asetus ei ota kantaa siihen, onko vastuu avustamisen järjestämisestä rautatieyrityksen ja asemanhaltijan välillä jaettava näissä tilanteissa, vaan se jää kansallisesti määritettäväksi tai asemanhaltijan ja rautatieyritysten kesken sovittavaksi. Asetuksessa ei oteta kantaa myöskään siihen, miten avustaminen jaetun vastuun tilanteessa osapuolten kesken mahdollisesti järjestetään. Asetuksen tunnistama lain-säädännöllinen tapa edistää yhteistyötä on jäsenvaltion oikeus vaatia asemanhaltijoita ja rautatieyrityksiä tekemään yhteistyötä perustaakseen vammaisia henkilöitä ja liikuntarajoitteisia henkilöitä varten keskitettyjä yhteispisteitä ja hoitaakseen niitä.

⁶¹ Tammikuun 2024 tilanne.

Koska asemanhaltijaa ei ole Suomessa määritelty eikä asemanhaltijalle rautatievastuuasetuksessa annettuja tehtäviä ole nimenomaisesti osoitettu kenellekään, avustamisen järjestäminen on käytännössä ollut kaikilta osin VR:n vastuulla. VR:n rooli rautatieliikenteessä on aiemmin ollut kokonaisvaltainen, eikä näin ollen ole ollut erityistä tarvetta tai painetta määritellä, vastaako VR avustamisesta asemanhaltijan vai rautatieyrityksen roolissa. Voidaan myös ajatella, että VR hoitaa edelleen usean aseman omistajana tosiasiallisesti näiden asemien asemanhaltijalle kuuluvia tehtäviä. Avustamispisteiden merkitsemisestä, joka on asetuksessa säädetty asemanhaltijan tai muun valtuutetun henkilön tehtäväksi, vastaa tällä hetkellä Väylävirasto, joskin VR:llä on ollut rooli pisteiden sijainnista päätettäessä.

Rautatieyrityksen tulee rautatievastuuasetuksen mukaan jatkossakin huolehtia avustamisesta junaan noustessa ja sieltä poistuttaessa, kun asemalla ei ole henkilöstöä mutta junassa on henkilökuntaa. Tähän ei ole sinänsä tunnistettu liittyvän kansallista lainsäädännön täsmentämistarvetta. Avunannon edellytykset on kuvattu rautatieasetuksen 24 artiklassa.

Rautatievastuuasetus edellyttää, että rautatieyritys tai asemanhaltija avustavat junaan nousemisessa ja siitä poistumisessa myös siinä tilanteessa, että junassa, asemalla tai kummassakaan ei olisi henkilökuntaa. Rautatieyrityksen ja asemanhaltijan avustamisvelvoite on laajin tilanteissa, joissa asemalla on henkilökuntaa. Asetus jättää kuitenkin melko avoimeksi sen, tulisiko lakisääteisen avustamisen asemalla laajimmillaan pitää sisällään jotain muuta kuin mahdollisen avustamisen avustuspisteeltä laiturialueelle, avustamisen junaan nousussa ja sieltä poistumisessa (laiturialueella) sekä mahdollisen aseman läheisiin liityntäyhteyksiin avustamisen.

Asemanhaltijaan kohdistuvia lakisääteisiä veloitteita selvitettäessä on tärkeää pitää mielessä, että aikaisemmassa rautatievastuuasetuksessa miehitettyjä asemia koskeva avustamisvelvoite oli asemanhaltijoilla, mutta nykyisin se kohdistuu myös rautatieyrityksiin.

VR:n tällä hetkellä järjestämän ns. asemien avustamispalvelun kautta saatetaan LVM:n käsityksen mukaan vastata ainakin osittain kaikkiin rautatieyrityksen vastuulle kuuluviin avustamistarpeisiin niillä asemilla, joilla palvelu on tarjolla. Käytännössä VR:n asemien avustamispalvelulla on vastattu myös junaan nousua tai sieltä poistumista koskeviin tarpeisiin, sillä VR ohjeistaa tilaamaan avustamispalvelun, kun matkustaja tarvitsee apua junaan nousussa. Lisäksi tietyissä lähiliikenteen junissa on ollut mahdollista tilata lähiliikenteen ramppipalvelua, jossa junan henkilökunta niin ikään auttaa junaan nousussa. VR:n asemien avustamispalveluun voi kuitenkin tällä hetkellä sisältyä myös muita palveluja kuin pelkästään junaan nousussa ja siitä poistumisessa avustamista suuremmalla joukolla asemia, kuin olisi asetuksen perusteella pakollista. Tämä koskee lähinnä sellaisia asemia, joilla ei ole henkilökuntaa ja avustamisveloitteen laajuus on asetuksessa määritelty suppeammaksi.

Muistiota laadittaessa käytettävissä olleiden tietojen pohjalta on epäselvää, minkä järjestelyn kautta toteutuu junaan nousussa ja sieltä poistumisessa avustaminen asemilla, joilla VR ei tarjoa nykyistä asemien avustamispalvelua eikä asemalla tai junassa ei ole koulutettua henkilökuntaa. Tähän vaikuttanee myös se, että muistion jaksossa 4.2 käsitellyn sopimuksen junaan pääsyä helpottavien laitteiden tarjoamisesta ja hallinnasta sekä avun ja vaihtoehtoisten kuljetusten tarjoamisesta tilanne on epäselvä.

Rautatievastuuasetus ei vaadi, että asemanhaltijan on osallistuttava 23 artiklassa tarkoitetun avustamispalvelun järjestämiseen asemilla, vaan sitä voitaisiin jatkossakin järjestää rautatieyritysten toimesta. Rautatieyrityksen asemanhaltijasta riippumaton vastuu avustamisesta on uudistetussa rautatievastuuasetuksessa selkiytynyt erityisesti junaan nousussa ja siitä poistumisesta avustamisesta sekä avustamispalvelujen tarjoamisesta asemilla, joilla on henkilökuntaa. Vaikuttaa kuitenkin selvältä, että jos Suomessa on tulevaisuudessa useampia henkilöliikennettä harjoittavia rautatieyrityksiä, vastuu avustamispalvelujen järjestämisestä ei voi olla yksin VR:llä. Rautatieyrityksiä, ja mahdollisesti myös asemanhaltijaksi määriteltyjä toimijoita tai toimijoita, joille on osoitettu relevantteja asemanhaltijan tehtäviä, voitaisiin asetuksen mahdollistamalla tavalla lainsäädännössä velvoittaa ainakin yhteistyöhön keskitettyjen avustamispisteiden perustamiseksi. Niin haluttaessa avustaminen voitaisiin järjestää myös asemanhaltijan toimesta. LVM:n käsityksen mukaan VR järjestää nykyisin useammalla asemalla jonkin verran laajempia avustamispalveluja kuin rautatievastuuasetus rautatieyritykseltä edellyttäisi. Lakisääteisen avustamisveloitteen ja nykyisen VR:n asemien avustamispalvelun osalta erityistä huomiota on kiinnitetty rautatievastuuasetuksen 23 artiklan e) kohdan määritelmään asemista, joilla on ”koulutettua henkilöstöä” ja joilla junaan nousua ja siitä poistumista jonkin verran laajempaa avustamista asema-alueella olisi tämän hetkisen käsityksen mukaan lakisääteisesti tarjottava. Syksyllä 2023 tällaisia asemia oli enää kaksi kappaletta. Kahdella jäljellä olevalla ”miehitetyllä asemalla” oleva henkilöstö on VR:n omaa henkilökuntaa. Jos VR järjestäisi asemien avustamispalvelua jatkossa vain sellaisilla asemilla, joilla on koulutettua henkilökuntaa, se tarkoittaisi nykyisen laajuisen asemilla tarjottavan palvelun kattavuuden supistumista nykyisestä 37 asemasta vain kahteen asemaan.

Jos VR luopuu henkilöstöstä jäljellä olevilla asemilla eikä asemille tule muuta henkilökuntaa, tulevaisuudessa rautatieasemilla ei välttämättä ole enää lainkaan avustamiseen koulutettua henkilökuntaa. Ainakaan toistaiseksi ei ole nähtävissä, että myöskään henkilöjunaliikenteen kilpailutuksesta seuraisi henkilökunnan läsnäolon kasvaminen asemilla. Jos asetuksen avustamisveloitteita tulkitaan niin, että muuta kuin laiturilla tapahtuvaa junaan nousussa ja siitä poistumisesta avustamista on tarpeen järjestää ainoastaan sellaisilla asemilla, joilla on henkilöstöä, nykyisen laajuisen asemien avustamispalvelun järjestämiseen ei enää asetuksen perusteella olisi lakisääteistä veloitetta. Näin siitä riippumatta, että rautatievastuuasetuksessa painotetaan, että vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden matkustaminen tulee pyrkiä mahdollistamaan.

Rautatieyritysten lakisääteistä vastuuta avustamispalveluista ei välttämättä kansallisesti voida lisätä, koska avustamisvelvoitteiden taustalla on EU-asetus, jota voidaan kansallisesti vain täsmentää.

Tällä hetkellä ei toisaalta ole rautatieyrityksen lisäksi tunnistettu selkeää toimijaa, jolle voitaisiin yksinkertaisesti lainsäädännössä osoittaa asemanhaltijan avustamisveloitteen hoitaminen asemilla. Jos myöhemmin päädyttäisiin ratkaisuun, jossa asemanhaltijuus lainsäädännössä osoitetaan tietyille toimijoille tai rautatieasemien hallinnointi esimerkiksi omistusjärjestelyjen tai sopimusten kautta keskittyy nykyistä selkeämmin tietyille toimijoille, asemanhaltijoilla voisi jo asetuksen perusteella olla luonteva oma rooli avustamispalvelujen järjestämisessä asemilla. Pääasiassa asemanhaltijoiden rooli jäisi kuitenkin todennäköisesti ulkoistettujen palvelujen hankkijaksi ja vaatisi lisäksi pohdintaa palvelujen rahoittamisesta.

Tässä arviomuistiossa pyritään hahmottamaan ensisijaisesti asemanhaltijan lakisääteisiä velvoitteita ja etsimään ratkaisuja niiden hoitamiseksi ja vastuutahojen määrittämiseksi. Vaikuttaa siltä, että rautatievastuuasetuksen 23 artiklan rautatieyrityksiä ja asemanhaltijoita koskevien lakisääteisten avustamisvelvoitteiden kautta ei löydy ratkaisua siihen, millä tasolla asemien avustamispalvelujen tulisi Suomessa olla. Lakisääteiset velvoitteet luovat tietyn minimitason, joka palvelujen järjestämisessä on vähintään huomioitava. Lainsäädännön minimitason hyväksyminen tarkoittaisi todennäköisesti nykyisten palvelujen heikentymistä.

VR on voinut omilla kaupallisilla päätöksillään vaikuttaa sen omistuksessa olleiden asemien omistusjärjestelyihin sekä siihen, missä määrin asemilla tai junissa on koulutettua henkilökuntaa, mikä vaikuttaa lakisääteisten avustamispalvelujen järjestämiseen. Tämän vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että sillä on myös tietty vastuu jatkaa avustamispalvelujen järjestämistä, kunnes tilanteeseen löydetään toimintaympäristön muutokseen istuva ratkaisu.

Vammaisjärjestöt ovat toivoneet asemien avustamispalvelujen laajentamista kattamaan useampia liikennemuotoja. Tällöin apua voisi saada esimerkiksi, kun matkustaja siirtyy asemalla liikennemuodosta toiseen. Matkustamisen mahdollistavan jonkintasoisen avunannon järjestämistä Suomessa perustelevat perustuslain, YK:n vammaisyleissopimuksen⁶² ja yhdenvertaisuuslain velvoitteet.

Jos ehdotettu multimodaalisia matkustajien oikeuksia koskeva asetusta tulisi ehdotuksen mukaisesti hyväksytyksi, yhtenäisen multimodaalisopimuksen yhteydessä tulisi antaa apua siten, että vammaisen tai liikuntarajoitteinen henkilö pääsee liikennepalveluun, johon hänellä on varaus osana yhtenäistä multimodaalisopimusta. Jos yhtenäi-

⁶² Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 27/2016)

nen multimodaalimatka kulkee rautatieaseman kautta, asemanhaltija ja liikenteenharjoittajan olisivat yhdessä velvollisia vastaamaan avustamisesta. Asetusehdotukseen liittyy siten samoja käytännön haasteita avustamispalvelujen järjestämiseen kuin rautatievastuuasetuksessa. Ehdotetun EU-sääntelyn tarkempi arviointi on vielä tässä vaiheessa hankalaa. Jos avustamisvelvoite toteutuisi, sellaisilla yhtenäisillä multimodaalimatkoilla, jotka kulkevat rautatieasemien kautta, tapahtuvaa avustamista olisi kuitenkin järkevää arvioida muun rautateillä tapahtuvan avustamisen yhteydessä.

Sitowisen asemanhaltijuus selvityksessä esitettiin, että jatkossa olisi varauduttava avustamisen toteuttamiseen ostopalveluna, jonka rahoitus on ratkaistava. Sitowisen asemanhaltijuus selvityksessä esitettiin myös suositus avustamispalveluiden tarjoamisesta multimodaalisesti.⁶³

Seuraavassa alaluvussa on vertailun vuoksi käsitelty avustamispalvelun järjestämistäpoja joissakin muissa eurooppalaisissa valtioissa.

3.4.3 Avustamispalvelukäytännöt muissa maissa

3.4.3.1 Ruotsi

Ruotsissa ei LVM:n tietojen mukaan ole yhtään asemaa, joka katsottaisiin rautatievastuuasetuksen määritelmien perusteella miehitetyksi. Ruotsissa avustamispalvelun järjestäminen ei perustu suoraan rautatievastuuasetuksen veloitteeseen tai kansalliseen lainsäädäntöön. Palvelua on järjestetty jo pitkään ja sitä järjestetään asetuksen veloitteita laajemmin.

Trafikverket on (alun alkaen yhdessä Jernhusetin kanssa, mutta nykyään ainoana toimijana) luonut palvelun, johon liikenneoperaattorit voivat liittyä. Palvelu on kilpailutettu, ja sitä on vuodesta 1994 alkaen operoinut vammaisten avustamiseen erikoistunut yritys Riksfärdtjänsten Sverige AB. Yrityksellä on tuntityöläisiä, sopimuksia taksiyritysten kanssa sekä sellaisen yrityksen kanssa, jolla on Tukholmassa aina henkilökuntaa paikalla. Yrityksen toimialaan kuuluvat vammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut myös avustamispalvelua laajemmin. Keskitettyä avustamispalvelua on saatavilla noin 150 asemalla ja palveluun on Ruotsin liikennevirasto Trafikverketiltä saatujen tietojen mukaan kytkettynä 18 liikenteenharjoittajaa.

Palvelua tarvitsevan käyttäjän tulee ilmoittaa avustamistarpeesta viimeistään 24 tuntia etukäteen. Lyhyemmällä varoitusaajalla avustaminen on mahdollista vain harvoin.

⁶³ Sitowise (2022), s. 38

Ruotsissa rautatievastuuasetusta on tulkittu niin, että se velvoittaa järjestämään asemien avustamispalvelua ainoastaan miehitetyillä asemilla. Riksfjärdtjänst Sverigen avustamispalvelun käyttäminen onkin rautatieyrityksille vapaaehtoista. Alueelliset joukkoliikenneviranomaiset hankkivat joko osia kilpailutetusta palvelukokonaisuudesta tai koko palvelun. Esimerkiksi Tukholman seudun liikenne, Storstockholms Lokaltrafik (SL) käyttää yhteistä varausjärjestelmää, mutta hoitaa saattamisen itse. Alueellinen julkinen joukkoliikenneyhtiö Västtrafik AB puolestaan tekee kaiken itse. Osa rautatieyrityksistä ei tarjoa avustamispalvelua ollenkaan, mutta Trafikverketin mukaan nämä yhtiöt edustavat vain pientä osaa Ruotsissa tarjottavista rautatiepalveluista.

Riksfjärdtjänst Sverige AB voi järjestää avustamispalvelua myös muualla kuin rautatieasemilla, jos liikenteenharjoittaja haluaa palvelua asiakkailleen tarjota.

Riksfjärdtjänsten Sverige toteuttaa vuodessa yhteensä noin 20 000 saattotapahtumaa. Avustamispalvelu rahoitetaan Ruotsissa niin, että rautatieyritykset maksavat saattajakohtaisen maksun (n. 50 €), joka kattaa noin 80-90 % palvelun kustannuksista. Trafikverket kattaa loput palvelun kuluista.

3.4.3.2 Tanska

Asemarakennukset ja avustamispalvelut ovat Tanskassa Danske Statsbanerinin eli DSB:n vastuulla. DSB vastaa yhteisesti sovitusti kaikkien rautatieyritysten avustamispalveluista asemilla⁶⁴. Avustamispalveluja on saatavilla DSB:n liikennöimillä asemilla ja sovitulla muiden operaattorien liikennöimillä asemilla⁶⁵. Lisäksi tietyiltä asemilla, joissa DSB tarjoaa avustamista, mutta joissa ei ole tarvittavia junaan nousun mahdollistavia fasiliteetteja, tarjotaan matkustajalle taksikuljetus lähimmälle sellaiselle asemalle, josta matkustaja voi nousta junan kyytiin⁶⁶. Palvelu suositellaan tilattavaksi viimeistään 12 tuntia ennen matkaa, ja varaus tehdään DSB:n kautta, vaikka matka olisi jonkin muun operaattorin liikennöimä. Kööpenhaminan ja Malmön välisellä Øresund-banen-osuudella on saatavilla myös ns. spontaania apua, eli apua ilman varausta⁶⁷.

⁶⁴ DSB:n Emile Spiegelhauerin haastattelu, <https://www.globalrailwayreview.com/article/145415/access-for-all-interview-with-dsbs-emilie-spiegelhauer/>

⁶⁵ DSB (2020), https://www.dsb.dk/globalassets/produkter_og_services/pdf/032_handicapservice_dec2020_web_v7_mj.pdf

⁶⁶ Life in Denmark, teksti Tanskan liikenneministeriön (2024), <https://lifeindenmark.borger.dk/travel-and-transport/transport-and-disability/disability-assistance-when-traveling-with-public-transport-in-denmark-dsb>

⁶⁷ DSB (2024), <https://www.dsb.dk/find-produkter-og-services/handicapservice-i-dsb/>

3.4.3.3 Norja

Valtionyhtiö Bane NOR omistaa ja hallinnoi kaikkia 335 rautatieasemaa Norjassa. Asemien avustamispalveluja on tarjolla 14 asemalla, jotka sijaitsevat suurimmissa kunnissa ja/tai lentoasemien yhteydessä. Palveluihin kuuluu muun muassa saattaminen laiturille ja junasta aseman uloskäynnille sekä lipun ostamisessa auttaminen. Palvelu toteutetaan LVM:n tietojen mukaan pääosin alihankintana, esimerkiksi osana vartiointipalveluja, kuten Suomessakin. Palvelu kehoitetaan varaamaan 24 tuntia ennen matkaa joko lippua ostaessa operaattorin kautta tai suoraan Bane NOR:lta. Kaikki avustamispalvelut ovat maksuttomia. Junan kyydissä avustamisesta vastaa junan henkilökunta.⁶⁸

Norjan rautatievirasto Jernbanedirektoratet on keväällä 2021 julkaissut selvityksen, jossa on pyritty selvittämään mahdollisuuksia yhteiseen avustamispalveluun eri liikennemuotojen kesken. Selvityksen lähtökohtana oli ongelmalliseksi koettu avustuspalveluiden rajallinen saatavuus, palvelun pirstaloituminen useille toimijoille ja sen heikko käyttäjäystävällisyys sekä kokonaisvaltaisen vastuutahon puute. Selvityksessä tunnistettiin tarve yhteiselle eri liikennemuodot kattavalle avustuspalveluiden tilausjärjestelmälle. Selvityksessä esitetään myös vaiheittaista mallia tavoitetilan saavuttamiseksi.

⁶⁹

3.4.3.4 Saksa

Saksassa lähes kaikki asemat (n. 5 400) ovat Deutsche Bahnin tytäryhtiön DB InfraGO AG:n, omistuksessa ja hallinnassa. Yhtiö vastaa esteettömyydestä asemilla ja avustamispalveluiden järjestämisestä keskitetysti. Avustamispalveluja on tarjolla n. 250 asemalla. Palveluihin kuuluu esimerkiksi apu junaan noustessa, juna vaihtaessa ja kyydistä pois noustessa. Palvelut on tarkoitettu vammaisille ja liikkumisrajoitteisille. Asemilla on tarjolla myös asiakaspalvelua ja neuvontaa. Avustamispalvelua hoitaa avustamishenkilöstö.⁷⁰ Asemien miehityksen aikataulut vaihtelevat asemakohtaisesti; vilkkaimmat asemat ovat miehitettyinä vuorokauden ympäri.⁷¹ Useilla asemilla on avustavan henkilöstön lisäksi mm. rampeja sekä pyörätuolihissejä. Avustamispalvelun saamisen varmistamiseksi tulee tehdä suositusten mukaan ilmoitus viimeistään matkaa edeltävänä iltana kello 20:00 mennessä henkilöstökapasiteetin rajallisuuden

⁶⁸ Bane NOR (2024), <https://www.banenor.no/reise-og-trafikk/assistanse-pa-stasjonene/>

⁶⁹ Jernbanedirektoratet (2021), s.3-5, <https://www.jernbanedirektoratet.no/content/uploads/2023/11/samordnet-bestilling-av-assistanse.pdf>

⁷⁰ DB Station&Service AG (2023), <https://www.bahnhof.de/cms/downloads/8ddaed8c-bad9-4c9c-95fa-ed732c9874e2/zugangsregelungen-stationservice.pdf>

⁷¹ DB InfraGO AG (2024), <https://www.bahnhof.de/cms/downloads/cca4a6bf-cf60-4f5d-b2e7-7aa8f9318800/bahnhofsliste-besetzungszeiten.pdf>

vuoksi. Kansainvälisiä matkoja varten varoaika on 36 tuntia.⁷² Myös ns. spontaania apua on tarjolla tietyillä asemilla.⁷³

3.5 Tiedot esteettömästä pääsystä asemalle ja rautatieliikennepalveluihin

3.5.1 Nykytila

3.5.1.1 Lainsäädäntö

Rautatievastuuasetuksen 22 artiklan 1 kohta sisältää veloitteen tarjota vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille tiedot esteettömästä pääsystä asemalle ja siihen liittyviin tiloihin sekä rautatieliikennepalveluihin esteettömässä muodossa. Veloitetta tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 5, jossa käsitellään kootusti asemien esteettömyyttä koskevien tietojen tuottamiseen ja saataville asettamiseen liittyviä veloitteita.

3.6 Tiedot lähimmistä asemista, joilta on saatavissa avustamispalvelua

3.6.1 Nykytila

3.6.1.1 Lainsäädäntö

Rautatievastuuasetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan sellaisilla asemilla, joilla ei ole henkilöstöä, rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden on huolehdittava siitä, että nähtävälle asetetaan helposti saatavilla olevat tiedot, jotka koskevat lähimpiä asemia, joilla on henkilöstöä, ja vammaisten henkilöiden ja liikuntarajoitteisten henkilöiden välittömästi saatavissa olevaa apua. Tiedot on annettava myös esteettömässä muodossa⁷⁴

⁷² DB Station&Service AG (2023), <https://www.bahnhof.de/cms/downloads/8ddaed8c-bad9-4c9c-95fa-ed732c9874e2/zugangsregelungen-stationservice.pdf>

⁷³ https://www.bahnhofsmmission.de/index.php?id=100&no_cache=1&woher=1933

⁷⁴ Muodosta säädetään tarkemmin henkilöliikenteen telemaattisia sovelluksia koskevan yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä annetussa asetuksessa (EU) N:o 454/2011,

ja rautatievastuuasetuksen 21 artiklassa tarkoitettuja oikeutta kuljetukseen koskevia sääntöjä noudattaen.

3.6.1.2 Nykyinen käytäntö

Rautatieasemilla on aikataulukaapeissa Väyläviraston ja HSL:n lähialuekartat, joihin sisältyy tieto siitä, onko kyseisellä asemalla saatavissa avustamispalvelua sekä esteettömän matkustamisen maksuton puhelinnumero. HSL:n lähialuekartoissa tieto avustamispalvelusta on vain sellaisilla asemilla, joissa palvelua järjestetään⁷⁵.

Lisäksi VR:n ja LVM:n välisen ostoliikennesopimuksen mukaisen liikenteen ja sitä palvelevien asemien osalta sopimuksen palvelukuvauksessa on todettu, että VR huolehtii niiden asemien osalta, joilla ei ole henkilökuntaa, että tiedot lähimmistä asemista, joilla on henkilökuntaa ja vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden välittömästi saatavissa olevia avustuspalveluja, asetetaan nähtäville ja helposti saataville ilman syrjintää. VR on sitoutunut ilmoittamaan avustamispalvelun asemat verkkosivuillaan saavutettavassa muodossa.

3.6.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Velvoite antaa tietoa asemista, joilla on saatavilla avustamispalvelua, koskee sekä asemanhaltijoita että rautatieyrityksiä. Lainsäädännön tasolla tai käytännössä ei ole määritelty sitä, keille kuuluu asemanhaltijalle määritelty vastuu tietojen nähtäville asettamisesta asemalla.

LVM:n käsityksen mukaan tiedot lähimmistä asemista, joilla on saatavissa avustamispalvelua, ovat asemilla asianmukaisesti nähtävissä Väyläviraston lähialuekartoista HSL-alueita lukuun ottamatta. HSL-alueen sellaisilla asemilla, joissa ei järjestetä avustamispalvelua, ei ole nähtävissä myöskään tietoja avustamispalveluista. Tiedot voivat kuitenkin näidenkin asemien osalta löytyä VR:n verkkopalvelusta.

vammaisten ja liikkumisesteisten henkilöiden esteetöntä pääsyä Euroopan unionin rautatiejärjestelmään koskevista yhteentoimivuuden teknisistä eritelmistä annetussa asetuksessa (EU) N:o 1300/2014 sekä esteettömyysdirektiivissä (EU) 2019/882

⁷⁵ HSL:n verkkosivut, https://www.hsl.fi/matkustaminen/reitti_ja_asemakartat#juna-asetmat

Väyläviraston tehtäviin kuuluu virastosta annetun lain (862/2009) 2 §:n 3 kohdan perusteella liikenteenohjaus, johon sisältyy myös staattisen matkustajainformaation hallinnointi, johon aikataulukkaapit osaltaan kuuluvat.⁷⁶ Tähän perustunee myös Väyläviraston laatimat lähialuekartat.

Kokonaisuutena vaikuttaa siltä, että HSL-aluetta lukuun ottamatta matkustaja saa tällä hetkellä miehittämättömillä asemilla rautatievastuuasetuksessa tarkoitetut tiedot asemista, joilta saa avustamispalvelua, vaikka rautatievastuuasetuksessa asemanhaltijalle osoitettuja tähän liittyviä tiedottamistehtäviä ei ole erikseen osoitettu millekään toimijalle.

LVM:n arvion mukaan nykytila on pääosin toimiva, eikä vaikuttaisi olevan tarvetta erikseen osoittaa asemanhaltijan tähän veloitteeseen liittyviä tehtäviä lainsäädännön tasolla kenellekään. Väylävirasto ja HSL hoitaisivat nykyiseen tapaan asemien lähialuekarttojen päivittämisen virastolain ja Väyläviraston ja HSL:n välisten käytäntöjen perusteella. HSL alueen lähialuekarttoihin tulisi kuitenkin lisätä tieto asemien avustamispalvelusta ja maksuttomasta numerosta myös sellaisten asemien osalta, joilla avustamispalvelua ei järjestetä.

3.7 Liikkumisvälineiden, apuvälineiden ja avustavien koirien korvaaminen

3.7.1 Nykytila

3.7.1.1 Lainsäädäntö

Suomessa vahingon korvaamiseen sovelletaan lähtökohtaisesti vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä. Vahingonkorvauslakia ei kuitenkaan sovelleta, ellei toisin säädetä, muussa laissa säädettyyn korvausvastuuseen kuin korkeintaan täydentävästi. Rautatievastuuasetuksen säännökset ovat vahingonkorvauslakiin nähden erityissääntelyä, jota noudatetaan ensisijaisesti.

Rautatievastuuasetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan rautatieyritykset ja asemanhaltijat ovat vastuussa ja korvausvelvollisia vahingosta, jonka ne ovat aiheuttaneet kadottamalla tai vahingoittamalla vammaisten henkilöiden tai liikuntarajoitteisten henki-

⁷⁶ Fintraffic Raide Oy:n verkkosivut, <https://www.fintraffic.fi/fi/raide/matkustajainformaatiopalvelut>

löiden käyttämiä apuvälineitä (pyörätuoli mukaan lukien). Sama koskee rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden vastuuta vahingosta, jonka ne ovat aiheuttaneet kadottamalla avustavan koiran tai aiheuttamalla sille loukkaantumisen. Korvaus on suoritettava ilman aiheetonta viivytystä.

Asetuksen 25 artiklan 1 kohdan sanamuoto viittaa tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen, jolloin korvauksen saamiseksi riittäisi, että matkustaja näyttäisi vahingon olevan syy-yhteydessä rautatieyrityksen/asemanhaltijan toimintaan, mutta ei edellyttäisi näyttöä moitittavasta menettelystä.

Rautatievastuuasetuksessa tai vahingonkorvauslaissa ei oteta yksityiskohtaisemmin kantaa siihen, miten vastuu rautatieyrityksen ja asemanhaltijan välillä jakautuu tai mikä on asemanhaltijan vastuun laajuus suhteessa asemarakennuksen omistajan tai muiden asematoimijoiden vastuuseen. Tavoitteena on ollut vahvistaa erityisesti vammaisen tai liikuntarajoitteisen matkustajan oikeutta korvaukseen hänen tarvitsemilleen apuvälineille aiheutetusta vahingosta EU-tasoisella asetuksella.

3.7.1.2 Ehdotettu lainsäädäntö

Ehdotuksessa asetukseksi multimodaalisista matkustajanoikeuksista säädettäisiin liikumisvälineiden, apuvälineiden ja avustavien koirien korvaamisesta samaan tapaan kuin rautatievastuuasetuksen 25 artiklassa. Ehdotuksen mukaan terminaalipitäjät ja liikenteenharjoittajat, jotka avustavat yhtenäisen multimodaalisopimuksen yhteydessä vammaisia henkilöitä ja liikuntarajoitteisia henkilöitä liikennepalvelusta sen jatkoyhteyteen tai multimodaalisessa matkustajaliikennekeskuksessa, olisivat vastuussa ja korvausvelvollisia vahingosta, jonka ne aiheuttavat sillä, että vammaisten tai liikuntarajoitteisten henkilöiden käyttämät liikumisvälineet, apuvälineet tai avustavat koirat kaatoavat tai vahingoittuvat. Niiden on myös kohtuullisin toimin pyrittävä huolehtimaan liikkumis- ja apuvälineiden väliaikaisesta korvaamisesta. Jos liikenteenharjoittaja tai terminaalipitäjä maksaa korvauksia sillä voi olla oikeus hakea hyvitystä kolmansilta osapuolilta

Ehdotettu säännös vastaisi sisällöltään osin rautatievastuuasetuksen 25 artiklaa, joka koskee vastaavaa korvausvelvollisuutta rautatieliikenteessä. Multimodaaleja matkoja koskeva korvaussäännös kohdistuisi kuitenkin selkeämmin avustamisen yhteydessä tapahtuviin vahinkoihin. Rautatievastuuasetuksessa korvausvelvoitetta ei ole rajattu nimenomaisesti avustustapahtumaan.

3.7.1.3 Nykyinen käytäntö

Tätä muistiota laadittaessa ei ole ollut käytettävissä tietoa siitä, missä määrin 25 artiklassa tarkoitettuja vahinkoja on rautatieasemilla tapahtunut ja onko käytännössä syntynyt epäselvyyksiä siitä, kenelle vastuu vahingon korvaamisesta rautatievastuuasetuksen tai vahingonkorvauslain perusteella kuuluu.

Asetusehdotuksessa tarkoitettuja yhtenäisiä multimodaaleja matkoja koskevia sopimuksia ei vielä tarjota eikä multimodaalisia matkustajaliikennekeskuksia ole perustettu.

3.7.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Tätä muistiota laadittaessa ei ole ollut tietoa tapauksista, joissa vammaisen henkilön apuvälineet tai avustajakoirat olisivat vahingoittuneet tai kadonneet asema-alueilla tai VR:n palveluissa.

VR:llä korvausvelvollisuus vahingoista, jotka on aiheutettu sen tarjoamissa palveluissa. Jos esimerkiksi avustamispalveluja jatkossa järjestää joku muu kuin VR, se voi vaikuttaa vahingonkorvausvastuun perustaan ja vastuun kohdentumiseen.

Asemanhaltijan vahingonkorvausvastuun laajuuteen vaikuttaa se, mistä rautatievastuuasetuksen tai muun lainsäädännön mukaisista tehtävistä sillä katsotaan olevan vastuu.

Asemanhaltijalle kuuluvien tehtävien mahdollinen tosiasiallinen hoitaminen perustuu tällä hetkellä esimerkiksi asemakiinteistön omistukseen tai jonkun muun säädöksen mukaisiin tehtäviin. Nykyisessä tilanteessa tosiasiallinenkaan asemanhaltija, mahdollisesti VR:ää lukuun ottamatta, ei LVM:n käsityksen mukaan käytännössä hoida sellaisia tehtäviä, joissa asemanhaltija tai sen työntekijät voisivat omilla toimillaan aiheuttaa vahinkoa matkustajan apuvälineille tai avustavalle koiralle. Mahdollinen vahingonkorvausvastuu liittyisi käytännössä siihen, että asemanhaltijaksi katsottava taho olisi laininlyönyt jonkin muun säädöksen perusteella sille kuuluvan ylläpito- tai muun kiinteistöön liittyvän vastuun, josta aiheutuu vahinkoa matkustajan omaisuudelle.

LVM:n tiedossa ei ole, että asemanhaltijan korvausvelvollisuutta koskevat epäselvyydet olisivat aiheuttaneet käytännön ongelmia. Koska asemien omistus ja hallinnointi ei ole kovin keskittynyttä, vahingonkorvausvastuuta ei ole mielekästä yrittää määrittää lainsäädännössä, vaan täsmällinen kohdentuminen jouduttaneen jatkossakin ratkaisemaan tarvittaessa tapauskohtaisesti. Jatkossa voisi kuitenkin olla tärkeää määritellä jokin taho, jolle matkustaja voi mahdollisessa ongelmatilanteessa jättää korvausvaatimuksen.

Ehdotetussa multimodaaliasetuksessa korvausvastuu on rajattu yhtenäisen multimodaalisopimuksen yhteydessä tapahtuvaan avustamiseen tai multimodaalisessa matkustajaliikennekeskuksessa tapahtuvaan avustamiseen. Korvausvastuu kohdistuu siten tahoon, joka kulloinkin vastaa avustamisesta ja on aiheuttanut vahingon. Ehdotettu säännös olisi suoraan sovellettava eikä lähtökohtaisesti edellyttäisi lakimuutoksia avustamispalvelujen järjestämisvastuuseen mahdollisesti liittyvien lainmuutostarpeiden lisäksi. Koska avustamisesta junissa ja rautatieasemilla vastaa tällä hetkellä yksin VR, se olisi korvausvastuussa myös yhtenäiseen multimodaalisopimuksen yhteydessä järjestämästään palvelusta. Jos rautatieliikenteen avustamispalvelu tulevaisuudessa järjestettäisiin jollakin muulla tavalla, korvausvastuussa multimodaalisilla matkoilla olisi avustamisesta tosiasiallisesti vastaava taho.

3.8 Henkilöstön koulutus

3.8.1 Nykytila

3.8.1.1 Lainsäädäntö

Rautatievastuuasetuksen 26 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että rautatieyritykset ja asemanhaltijat varmistavat, että koko henkilöstö, joka osana säännöllisiä tehtäviään avustaa vammaisia henkilöitä ja liikuntarajoitteisia henkilöitä, osallistuu vammaisuuteen liittyvään koulutukseen. Lisäksi artiklan 2 kohdan mukaan rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden on tarjottava koulutusta ja säännöllisiä täydennyskoulutustilaisuuksia tietoisuuden lisäämiseksi vammaisten henkilöiden ja liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeista sellaisen asemalla tai junissa työskentelevän koko henkilöstön parissa, joka on suoraan tekemisissä matkustajien kanssa. Koulutusvelvoitteen tavoitteena on varmistaa, että avustamiseen osallistuva henkilöstö on tietoinen, miten vastata vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeisiin.

3.8.1.2 Nykyinen käytäntö

Rautatieyritys VR ja sen käyttämät alihankkijat, ovat tällä hetkellä ainoita, joilla on selaista henkilöstöä, jotka suoraan avustavat vammaisia ja liikuntarajoitteisia henkilöitä osana työtehtäviään. VR vastaa tällä hetkellä aiemmin kuvatusti avustamispalvelun järjestämisestä myös asemilla. VR on ilmoittanut kouluttavansa kaikki yhtiöllä asiakasrajapinnassa työskentelevät henkilöt vammaispalveluiden verkkokurssilla. Kurssi on laadittu yhteistyössä vammaisjärjestöjen kanssa ja se on saadun tiedon mukaan paikallinen niin VR:n omalle henkilöstölle kuin sen alihankkijan palvelun tuottamiseen

osallistuvalle henkilöstölle. Lisäksi VR:n mukaan tarvittaessa voidaan järjestää vammaispalvelukoulusta kertauskoulutuksena eri asiakaspalveluryhmille.⁷⁷

3.8.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

VR:n lisäksi kukaan muu ei tällä hetkellä järjestä avustamista eikä minkään muun tahon henkilöstö muutoin osana tehtäviään suoraan avusta vammaisia. Asemanhaltijan henkilöstön koulutukseen liittyviä vastuita ei sen vuoksi ole ollut tarpeen osoittaa kenellekään. LVM arvioi, että VR on käytännössä tunnistanut tällä hetkellä vammaisia ja liikuntarajoitteisia henkilöitä avustavan henkilökunnan ja järjestänyt heille tarvittavan koulutuksen.

Jos muille toimijoille kuin rautatieyrityksille jatkossa määriteltäisiin sellaisia tehtäviä, joiden vuoksi niiden henkilöstö suoraan avustaisi vammaisia ja liikuntarajoitteisia henkilöitä osana työtehtäviään asemilla tai esimerkiksi lipunmyynnissä, myös tarvetta osoittaa rautatievastuuasetuksen mukainen asemanhaltijan koulutusvastuu näille toimijoille tulisi arvioida tarkemmin. Tämä voisi liittyä esimerkiksi tilanteeseen, jossa avustamispalvelua asemilla järjestettäisiin nykyisestä selvästi poikkeavalla tavalla siten, että rautatieyritys tai asemanhaltijaksi katsottava toimija ei olisi asetuksen tarkoittamalla tavalla enää vastuussa avustamisen ja sitä suorittavan henkilökunnan koulutuksen järjestämisestä.

Avustamisvelvoitteisiin liittyvien koulutustarpeiden toteuttaminen käytännössä voisi jatkossakin olla hoidettavissa sopimusvelvoitteiden kautta, jos avustamisessa käytetään alihankkijoita.

3.9 Matkustajien henkilökohtainen turvallisuus

3.9.1 Nykytila

3.9.1.1 Lainsäädäntö

Rautatievastuuasetuksen 27 artiklan mukaan rautatieyritysten, rataverkon haltijoiden ja asemanhaltijoiden on kunkin omalla vastuualueellaan yhteisymmärryksessä viran-

⁷⁷ VR:n ja liikenne- ja viestintäministeriön välisen Ostoliikennesopimuksen palvelukuvaus, Liite 1, s.11

omaisten kanssa, ja viranomaisten määrittelemä turvallisuustaso huomioiden, toteutettava asianmukaiset toimenpiteet matkustajien henkilökohtaisen turvallisuuden varmistamiseksi rautatieasemilla ja junissa ja riskien hallitsemiseksi. Asetus edellyttää, että toimijat tekevät matkustajaturvallisuuden varmistamisessa yhteistyötä ja vaihtavat tietoja parhaista toimintatavoista ehkäistä turvallisuustasoa todennäköisesti heikentäviä toimintatapoja.

Rautatieturvallisuutta sääntelevät rautatievastuuasetuksen ohella monet kansalliset ja EU-säädökset, joita rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden on omassa toiminnassaan noudatettava, ja jotka kattavasti käsittelevät rautatiejärjestelmän eri osa-alueiden turvallisuutta. Rautatieyrityksillä ja rataverkon haltijoilla tulee esimerkiksi olla direktiivin (EU) 2016/798 rautateiden turvallisuudesta (rautatieturvallisuudirectiivi) mukainen toimiva ja hyväksytty turvallisuusjohtamisjärjestelmä⁷⁸, jonka tarkoitus on varmistaa, että organisaatio hallitsee toimintaansa liittyvät riskit ja noudattaa kaikkia sen toimintaan sovellettavia turvallisuuteen liittyviä velvoitteita⁷⁹. Nämä velvoitteet eivät kuitenkaan kohdistu asemanhaltijaan.

3.9.1.2 Nykyinen käytäntö

Matkustajien turvallisuudesta rautatieliikenteessä vastaavat tahot ovat nykyisin pääasiassa Väylävirasto rataverkon haltijana (laiturialueet) sekä rautatieyritys VR. Väylävirasto ja VR omistavat myös asemia.

Rautatiejärjestelmässä tehdään runsaasti yhteistyötä erilaisten toimijoiden kesken rautatieturvallisuutta koskevan sääntelyn nojalla. Jäsennelty lähestymistapa turvallisuusjohtamiseen auttaa tunnistamaan vaaratilanteet ja hallitsemaan myös sellaisia yhteisiä riskejä, jotka liittyvät muiden toimijoiden kanssa toimimiseen.⁸⁰ Väyläviraston turvallisuusjohtamisjärjestelmä kattaa junaturvallisuuden, ratatyöturvallisuuden, tasoristeysturvallisuuden, liikenteenohjauksen turvallisuuden ja järjestelmäturvallisuuden. Mikään ohjeistus ei kuitenkaan suoraan käsittele matkustajien turvallisuutta asema-alueilla, joskin useampi ohjeistus sisältää sitä edistäviä tekijöitä, kuten vaatimuksia matkustaja- ja kuormauslaitureiden sekä asema-alueiden väylien suunnittelulle ja rakenteille.

Turvallisuutta edistetään myös eri toimijoiden välisissä yhteistyöryhmissä. Yksi näistä ryhmistä on Väyläviraston ja rautatieliikennöitsijöiden välinen yhteistyöryhmä, jolla on

⁷⁸ Väylävirasto (2022), 7

⁷⁹ Euroopan rautatievirasto (2021), 4

⁸⁰ Euroopan rautatievirasto (2021), 6

viisi alaryhmää. Yhteistyöryhmien osallistujiin kuuluu Väyläviraston ohella rautatieyri-
tyksiä, liikenteen tilaajia ja Fintraffic Raide Oy:n henkilöstöä.⁸¹

3.9.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Rautatieyritykset ja Väylävirasto rataverkon haltijana huolehtivat rautatieturvallisuudesta muissa säädöksissä olevien rautateiden turvallisuutta koskevien velvoitteiden perusteella. Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan muuhun kuin matkustajien oikeuksia koskevaan lainsäädännöstä sisältyvä rautatieturvallisuutta koskeva sääntely, kuten turvallisuusjohtamisjärjestelmät, kattavat pääasiassa sellaisia elementtejä, jotka liittyvät ”safety” –tyyppiseen turvallisuuteen. Tällä viitataan fyysiseen turvallisuuteen ja vahinkojen ja tapaturmien ehkäisyyn ja painotetaan tapaturmien, vahinkojen ja vaarojen minimointia.

Rautatievastuuasetuksen 27 artiklassa matkustajan henkilökohtaisella turvallisuudella tarkoitetaan kuitenkin enemmän ”security” –tyyppistä turvallisuutta. Se viittaa toimiin tai järjestelyihin, joiden tarkoituksena on suojata ihmisiä, omaisuutta tai tietoja tarkoitukselliselta haitalta, vahingoilta tai uhilta. Suojaavat toimenpiteet voivat sisältää esimerkiksi valvontakameroiden käyttöä, pääsynvalvontaa, tietojärjestelmien salauksia ja muita vastaavia toimenpiteitä. Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan ei ole täysin selvää, mihin kaikkiin toimiin henkilökohtaisen turvallisuuden varmistamisella 27 artiklassa viitataan.

Rautatievastuuasetuksen 27 artiklan mukaan rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden on, viranomaisten kanssa ja viranomaisten määrittämä turvallisuustaso huomioiden, huolehdittava matkustajien henkilökohtaisen turvallisuuden varmistamisesta. Asetuksessa tai kansallisessa lainsäädännössä ei tarkemmin määritellä mitkä ovat ne viranomaiset, joiden tulisi määritellä matkustajien henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvä turvallisuustaso. Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan viranomaisilla tarkoitettaisiin tässä ainakin turvallisuusviranomaisia, kuten pelastus- ja poliisiviranomaisia. Myös Liikenne- ja viestintävirastolla voisi oman näkemyksensä mukaan liikenteen turvallisuusviranomaisena olla asiassa rooli, mutta viraston alustavan arvion mukaan sillä ei näyttäisi olevan raideliikennelaissa tai liikenteen palveluista annetussa laissa toimivaltaa valvoa turvallisuustason määrittämistä tai antaa siitä määräyksiä. Tarvetta täsmentää viranomaisten rooleja rautatieasemien matkustajien henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa voisi olla syytä selvittää tarkemmin.

⁸¹ Väylävirasto (2022), 18

Asemat ympäristöineen ovat alueita, joissa ihmiset kokevat keskivertoa suurempaa turvattomuutta erityisesti ilta- ja yöaikaan. Esimerkiksi Helsingin asukkaiden turvallisuuskokemuksia käsittelevässä tutkimuksessa⁸² huomattiin asemanseudut ”hotspoteina”, joissa havaitaan muita asuinalueiden osia enemmän turvattomuuden kokemuksia.

Tällä hetkellä ei ole yksityiskohtaisemmin määritelty, mitkä ovat nimenomaan asemanhaltijan vastuualueelle kuuluvat matkustajaturvallisuuteen liittyvät tehtävät, joten on vaikeaa arvioida tulevatko asemien turvallisuuteen liittyvät näkökulmat kattavasti huomioituksi nykyisin järjestelyin.

Aiemmassa asemanhaltijuutta koskevassa selvityksessä nykyiset matkustajien turvallisuuteen liittyvät on koettu toimiviksi, eikä muutostarpeita ole siinä yhteydessä tunnistettu.⁸³ Asemilla voi olla matkustajien käytössä tiloja, kuten lämpimiä odotustiloja, joissa on esimerkiksi lipunmyyntiautomaatteja ja joissa matkustajien henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvät toimet eivät näytä nimenomaisesti kuuluvan minkään toimijan vastuulle. Vastuutaho matkustajien henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvistä toimista on vaikuttaa ainakin junissa ja Väyläviraston hallinnoimilla laiturialueilla olevan riittävän selkeä. Matkustajien henkilökohtaisen turvallisuuden toteutuminen myös muilla aseman alueilla, kuten odotustiloissa, olisi kuitenkin tärkeä varmistaa. Tästä syystä olisi perusteltua selvittää tarkemmin tarvetta osoittaa asemanhaltijan tehtävä matkustajien henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvistä toimista lainsäädännössä jollekin taholle.

Ruotsissa raide- ja muun joukkoliikenteen turvallisuus yleisemmin sekä asema-alueiden turvattomuus ja niissä esiintyvät turvallisuusuhat on tunnistettu merkittäviksi ongelmiksi. Siellä nykyisen lainsäädännön ei koeta riittävällä tavalla takaavan turvallisuutta näillä alueilla. Trafikstyrelsen ja Trafikverket ovat tammikuussa 2024 julkaisemassaan raportissa ehdottaneet uutta lainsäädäntöä raide- ja joukkoliikenteen turvallisuuden vahvistamiseksi.⁸⁴

⁸² Väliniemi-Laurson & Rönnerberg (2023), s. 13–14

⁸³ Sitowise (2022), s. 37

⁸⁴ Transportstyrelsen & Trafikverket (2024)

3.10 Valitusten käsittelymenettelyt

3.10.1 Nykytila

3.10.1.1 Lainsäädäntö

Rautatievastuuasetuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen rautatieyrityksen ja asemanhaltijan sellaisella asemalla, jonka kautta kulkee vuosittain keskimäärin enemmän kuin 10 000 matkustajaa päivässä, on perustettava valitusten käsittelymenettely asetuksen kattamia oikeuksia ja velvollisuuksia varten omilla vastuualueillaan. Niiden on huolehdittava siitä, että niiden yhteystiedot ja työkieli tai työkielet tunnetaan yleisesti matkustajien keskuudessa. Tätä menettelyä ei sovelleta asetuksen III lukua sovellettaessa⁸⁵.

Saman artiklan 2 kohdassa määritellään sekä matkustajien määräaika valituksen tekemiselle, että valituksen vastaanottajan määräaika valitukseen vastaamiselle. Rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden edellytetään säilyttävän valituksen arvioimiseksi tarvittavat tiedot koko valitusten käsittelymenettelyn ajan. Tiedot on annettava pyynnöstä kansallisille täytäntöönpanoelimille, joita Suomessa ovat erityisesti kuluttaja-asiamies sekä Liikenne- ja viestintävirasto.

Valitusten käsittelymenettelyyn liittyvien yksityiskohtaisten tietojen on oltava 28 artiklan 3 kohdan mukaan yleisön saatavilla, ja pyynnöstä saatavilla vähintään sen jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä, jossa rautatieyritys harjoittaa toimintaansa. Rautatieyritykselle määritellään 28 artiklassa myös valitukseen liittyviä raportointivertteita.

Rautatievastuuasetuksen johdanto-osan kohdassa 44 korostetaan, että valitusten tehokkaaksi käsittelemiseksi rautatieyrityksillä ja asemanhaltijoilla olisi oltava oikeus perustaa myös yhteisiä asiakaspalvelu- ja valitusten käsittelymenettelyjä.

3.10.1.2 Ehdotettu lainsäädäntö

Ehdotuksessa asetukseksi multimodaalisista matkustajanoikeuksista on valitusmenettelyjä koskevaa sääntelyä, joka vastaisi pitkälti rautatievastuuasetuksen 28 artiklaa. Asetusehdotuksen mukaan yhtenäisiä multimodaalisopimuksia tai yhdistettyjä multi-

⁸⁵ Luku III sisältää säännökset, jotka koskevat rautatieyritysten vastuuta matkustajista ja näiden matkatavaroista.

modaalilippuja tarjoavien liikenteenharjoittajien, yhdistettyjä multimodaalilippuja tarjoavien välittäjien ja kaikkien multimodaalisen keskuksen pitäjien olisi perustettava valitusten käsittelymenettely asetusehdotuksen kattamia oikeuksia ja velvollisuuksia varten omilla vastuualueillaan. Multimodaalisen keskuksen pitäjä olisi käytännössä rautatievastuuasetuksessa tarkoitettu asemanhaltija, jos keskus perustettaisiin rautatieasemalle. Rautatievastuuasetuksen kaltaisesti ehdotuksessa säädettäisiin myös valituksen käsittelyn työkielistä ja tietojen saatavuudesta.

3.10.1.3 Nykyinen käytäntö

VR rautatieyrityksenä ottaa vastaan palautetta ja korvausvaatimuksia omista palveluistaan omilla verkkosivuillaan.⁸⁶

Väylävirastolta saatujen tietojen mukaan vuonna 2023 seuraavilla asemilla oli yli 10 000 matkustajaa päivässä: Helsinki (omistaja VR), Tampere (VR), Tikkurila (eQ Liikekiinteistöt) ja Pasila (Kiinteistö Oy Tripla Mall). Tätä muistiota laadittaessa käytävissä olleiden tietojen perusteella näiden asemien omistajat tai hallinnoijat eivät ole perustaneet rautatievastuuasetuksessa tarkoitettuja valituksen käsittelymenettelyjä. Koska VR tällä hetkellä järjestää myös asemien avustamispalvelut, näissä palveluissa esiintyneistä puutteista yllä tarkoitetuilla vilkkaimmilla asemilla pitäisi olla mahdollista antaa palautetta VR:n palautejärjestelmän kautta.

Väyläviraston palautekanavassa Palauteväylässä voi antaa palautetta Väyläviraston ja Fintrafficin vastuulle kuuluvista seikoista, kuten asemien liukkaasta tai auraamattomasta laiturialueesta tai puutteellisista kuulutuksista asemalla.⁸⁷ Tämä palautekanava on käytettävissä myös yllä tarkoitettujen vilkkaimpien asemien osalta.

Tätä muistiota varten ei ole selvitetty, täyttävätkö Väylän tai VR:n palautekanavat rautatievastuuasetuksen edellytykset esimerkiksi valitusmenettelyjen määräaikaisten suhteen.

3.10.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Rautatievastuuasetuksen rautatieyrityksille asettama velvoite asetuksen mukaisen valitusten käsittelymenettelyn luomiseksi vaikuttaa selkeältä eikä siihen liittyviä lainsäädännön täsmennystarpeita ole tunnistettu.

Asemanhaltijoille on asetuksessa määritelty valitusten käsittelymekanismin perustamiseen liittyviä vastuita vain muutamilla vilkkaimmilla asemilla. Matkustajamäärät voivat

⁸⁶ VR:n verkkosivut (2024), <https://www.vr.fi/asiakaspalvelu>

⁸⁷ Väyläviraston verkkosivut (2024), <https://vayla.fi/tietoa-meista/yhteystiedot/palaute>

jonkin verran vaihdella, joten valitustenkäsittelymekanismin perustamisen osoittaminen asemakohtaisesti kansallisen lainsäädännön tasolla ei ole välttämättä kestävä ratkaisu. Tässä muistiossa kuvatulla tavalla on osin myös epäselvää, keitä pidetään asemanhaltijoina, tai kenelle asetuksessa asemanhaltijoille osoitetut eri tehtävät kuuluvat. Tällä hetkellä Väyläviraston palautekanavassa otetaan vastaan laiturialueita ja Fintrafficin palveluita koskevia palautteita mutta nämä eivät kata kaikkia vilkkailla asemilla asemanhaltijalle potentiaalisesti kuuluvia tehtäviä. Jos asemanhaltijuuden määrittäminen tai asemanhaltijan tehtävien vastuuttaminen kansallisella tasolla selkeytyy riittävästi, ratkeaa todennäköisesti myös asetuksen mukaisen valitustenkäsittelymenettelymekanismin edellyttäminen asetuksen pohjalta ilman erillisiä lainsäädäntötoimia.

Tehtäväkohtaisen tarkastelun pohjalta Sitowisen asemanhaltijuusselvityksessä (2022)⁸⁸ on vaihtoehtoisesti esitetty, että valitustenkäsittelymenettelyä edellytettäisiin rautatieyritysten lisäksi maan- tai kiinteistön omistajilta sellaisilla asemilla, joilla on yli 10.000 matkustajaa päivässä. Valitusten tehokkaaksi käsittelemiseksi rautatieyrityksillä ja asemanhaltijoilla on asetuksen mukaan oikeus perustaa myös yhteisiä asiakaspalvelu- ja valitustenkäsittelymenettelyjä. Asemanhaltijoiden ja rautatieyritysten yhteistyö valitusten käsittelyssä vaikuttaisikin toimivalta ratkaisulta asetuksen velvoitteiden täyttämässä erityisesti niiden matkustajamäärältään merkittävien asemien osalta, joita lähtökohtaisesti hallinnoi joku muu kuin rautatiealan toimija. Tämä olisi todennäköisesti myös matkustajien kannalta selkeämpi ratkaisu. Valitustenkäsittelymenettely tulisi mahdollisesti perustaa myös multimodaalisiin keskuksiin, joissa multimodaalien keskusten pitäjiä tulisi huolehtia valituksenkäsittelyn perustamisesta.

Rautatieasemille mahdollisesti perustettavien multimodaalisten keskusten pitäjiä tehtäväksi tarkoitetun valituksenkäsittelymenettelyn perustamisessa olisi todennäköisesti luontevinta ottaa mallia rautatievastuuasetuksen 29 artiklassa tarkoitetun valituksenkäsittelymekanismin toteutustavasta.

3.11 Palvelujen laatuvaatimukset

3.11.1 Nykytila

3.11.1.1 Lainsäädäntö

Rautatievastuuasetuksen 29 artiklassa asetetaan rautatietyritykselle velvoite vahvistaa palvelujensa laatuvaatimukset, velvoite ottaa käyttöön laadunhallintajärjestelmä, velvoite valvoa palvelujensa tasoa laatuvaatimusten mukaisesti sekä velvoite julkaista kertomus palvelujen laadun tasosta. Artiklan 3 kohdan mukaan myös asemanhaltijoiden on vahvistettava palvelujen laatuvaatimukset sekä valvottava palvelujensa laatua näiden laatuvaatimusten pohjalta. Asemanhaltijoiden tulee pyydettäessä antaa kansallisille viranomaisille pääsy palvelujensa tasoon liittyviin tietoihin, mutta rautatietyrityksiä vastaavaa aktiivista raportointivelvoitetta niillä ei ole.

Rautatietyrityksen, ja soveltuvin osin asemanhaltijan, laatuvaatimuksissa tulee 29 artiklan mukaan huomioida ainakin asetuksen liitteessä III määritellyt seikat. Nämä seikat koskevat tiedottamista ja lippuja, palvelujen täsmällisyyttä ja palvelujen häiriöiden hoitamista koskevia yleisiä periaatteita, junavuorojen viivästymisiä ja peruutuksia, liikuvan kaluston ja rautatieasemien siisteyttä, asiakastyytyväisyystutkimusta, valitusten käsittelyä, takaisinmaksua ja korvauksia, kun palvelujen laatuvaatimuksia ei ole noudatettu, sekä vammaisille henkilöille ja liikuntarajoitteisille henkilöille annettavaa apua ja avunantoa koskevia keskusteluja vammaisten henkilöiden ja liikuntarajoitteisten henkilöiden etujärjestöjen ja tarvittaessa heidän edustajiensa kanssa.

3.11.1.2 Ehdotettu EU-lainsäädäntö

Ehdotuksessa asetukseksi multimodaalisista matkustajanoikeuksista ehdotetaan myös säädettäväksi palvelujen laatuvaatimuksista. Ehdotettu säännös vastaisi sisältöltään pitkälti yllä kuvattua rautatievastuuasetuksen 29 artiklaa, mutta kohdistuisi multimodaalisten keskusten ylläpitäjiin sekä sellaisiin liikenteenharjoittajiin, jotka myyvät yhtenäisiä multimodaalisopimuksia. Multimodaalisen keskuksen pitäjä olisi käytännössä rautatievastuuasetuksen mukainen asemanhaltija, jos keskus perustettaisiin rautatieasemalle.

Asetusehdotuksen mukaan multimodaalisten matkustajaliikennekeskusten pitäjiin olisi vahvistettava palvelujensa laatuvaatimukset. Niiden olisi valvottava palvelujensa tasoa kyseisten vaatimusten pohjalta ja pyydettäessä annettava kansallisille viranomaisille pääsy palvelujensa tasoa koskeviin tietoihin.

3.11.1.3 Nykyinen käytäntö

VR julkaisee rautatievastuuasetuksen 29 artiklan mukaisen liikennepalvelujen laatuvaatimuksia koskevan seurantaraportin sivustollaan vuosittain. Ensimmäinen uuden asetuksen mukainen seurantaraportti on julkaistu 29.5.2023.⁸⁹ VR:n palvelujen laatuvaatimuksia koskevassa raportissa on käsitelty useita eri osa-alueita, joista valtaosaa se on käsitellyt rautatieyrityksen roolissa. Liikennöinnin ohella VR vastaa tällä hetkellä avustamispalveluista myös asemilla, minkä lisäksi sillä on useiden asemien omistajana myös asemien hallinnointiin liittyviä tehtäviä. Nämä tehtävät näkyvät siten osana VR:n palvelujen laaturaportointia.

Tähän muistioon on nostettu VR:n tuoreimmasta laaturaportista erityisesti sellaisia mainintoja, jotka liittyvät rautatieasemien palveluihin. VR on raportissaan esittänyt myös tiettyjä rajanvetoja asemiin liittyvien tehtävien vastuiden jakautumiseen.

VR:n laaturaportin mukaan asemilla annettava matkustajainformaatio on Väyläviraston vastuulla.

Raportissa kuvataan matkustajan saatavilla olevia avustuspalveluja ja palveluiden löytämistä helpottavia opastemerkintöjä niillä asemilla, joilla palvelua on tarjolla. VR:n mukaan asemien ja asiakaspalvelukeskuksen henkilökunnan sekä junahenkilökunnan toiminta liikenteen poikkeustilanteissa on määritetty VR:n junahenkilökunnan ja asiakaspalvelun toimintamalleissa.⁹⁰ VR raportoi, että siivouspalvelu asemilla ja junissa on ulkoistettu ulkopuoliselle palveluntuottajalle ja että sitä koskeva laatuvaatimus on määritetty operaattorin ja palveluntarjoajan palvelusopimuksessa. Asemien osalta tiedot koskevat todennäköisesti vain VR:n omistamia asemia. Asemalaiturin siivouksen todetaan raportissa olevan Väyläviraston vastuulla.⁹¹ VR raportoi mittaavansa asiakastyytyväisyyttä myös koskien asemien siisteyttä, mutta raportista ei suoraan käy ilmi, mittaako se tyytyväisyyttä vain niiden asemien osalta, joita se itse omistaa ja hallinnoi. VR:llä on laadun seuranta varten esimerkiksi avustuspalvelun laatua koskeva työryhmä ja esteettömyyden yhteiskehitysryhmä.⁹² Raportissa on avustamispalvelua koskeva luku, jossa kerrotaan palvelun sisällön ja sen käyttöön liittyvien ehtojen ohella rautatieasemilla saatavilla olevista vammaisten pysäköintipaikoista, lipunmyyntitilojen ja –automaattien esteettömyydestä sekä asemilla liikkumisen esteettömyydestä.⁹³

⁸⁹ VR Group (2023a). Raportit vuodesta 2011 alkaen saatavilla Euroopan rautatieviraston ERADIS –tietokannasta osoitteesta https://eradis.era.europa.eu/inte-rop_docs/ruSQPreports/default.aspx.

⁹⁰ VR Group (2023a), s. 2-3.

⁹¹ VR Group (2023a), s. 4-5.

⁹² VR Group (2023a), s. 6.

⁹³ VR Group (2023a), s. 8.

VR hoitaa edellä kerrotusti rautatieyhtiön tehtävien lisäksi osin myös rautatievastuuasetuksessa enemmän asemanhaltijan rooliin kuuluvaksi ajateltuja tehtäviä. Tämä on luonnollista, koska VR:n rooli matkustajaliikenteessä ei rajoitu vain junien operointiin. Koska Suomessa millään toimijalla ei ole selkeää asemanhaltijan roolia, asetusten mukaisten roolien ja tehtävien jaon epäselvyys korostuu sellaisilla asemilla, joita VR ei omista eikä hallinnoi. Näiden asemien osalta ei välttämättä ole tunnistettu rautatievastuuasetukseen perustuvia asemanhaltijan laatuvelvoitteita, mutta tosiasiallisesti aseman tiloja hallinnoiva toimija voi valvoa esimerkiksi siivouksen laatua sopimusrusteisesti.

Multimodaaleja matkustajaliikennekeskuksia ei ole vielä perustettu.

3.11.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Rautatievastuuasetuksen vaatimus asemanhaltijan palvelujen laatuvaatimusten vahvistamisesta ja palvelujen laadun seurannasta ei ole epäselvä eikä siihen liity lainsäädännön täsmennystarpeita.

Käytännön epäselvyys liittyy siihen, että asemanhaltijalle kuuluvaksi ajatellut tehtävät ja niistä vastuullinen ovat Suomessa jääneet VR:n roolin muuttumisen ja asemien omistuksen ja hallinnoinnin pirstaleisuuden vuoksi epäselväksi. Kun asemanhaltijan tehtävistä vastuulliset selkiytyvät, myös näiden palvelujen laatuvaatimuksiin liittyvien velvoitteiden noudattaminen, seuranta ja valvominen helpottuvat. Jos asemanhaltijan tehtävät jakaantuvat jatkossakin usealle toimijalle, jokaisen on huolehdittava palvelujen laatuvaatimusten määrittelystä ja seurannasta omalta osaltaan.

Sitowisen asemanhaltijuusselvityksessä⁹⁴ esitettiin, että palvelujen laatuvaatimuksista vastaisivat rautatieyhtiöt ja laiturialueiden osalta Väylävirasto. Selvityksessä ei otettu erikseen kantaa henkilöliikenneasemien palvelujen laatuvaatimuksiin siltä osin kuin ne eivät kuulu rautatieyhtiöille.

Jos jostakin rautatieasemasta tulisi asetuksessa tarkoitettu multimodaalinen matkustajaliikennekeskus, keskuksen pitäjälle ehdotettua velvoitetta seurata palvelujen laatuvaatimuksia voisi olla järkevintä ehdotuksen toteutuessa tarkastella yhdessä rautatievastuuasetuksen 29 artiklassa asemanhaltijalle asetettujen palvelujen laatuvaatimuksia koskevien velvoitteiden kanssa, koska molemmista tehtävistä vastaisi käytännössä sama asemanhaltija. Ehdotettu säännös olisi suoraan sovellettava eikä siihen tunnusteta liittyvän lainsäädännön muutostarpeita asemanhaltijan tehtävien vastuutuksen mahdollisesti edellyttämien muutosten lisäksi.

⁹⁴ Sitowise (2022), s. 37

3.12 Matkustajien oikeuksista tiedottaminen

3.12.1 Nykytila

3.12.1.1 Lainsäädäntö

Rautatievastuuasetuksen 30 artiklan 1 kohdan mukaan rautatieyritysten, asemanhaltijoiden, lipunmyyjien ja matkanjärjestäjien on lipunmyynnin yhteydessä tiedotettava matkustajille heidän asetuksen mukaisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tiedottamisessa voidaan käyttää komission kaikilla unionin virallisilla kielillä laatimaa yhteenvetoa asetuksen säännöksistä. Tiedot tulee toimittaa joko paperisessa tai sähköisessä muodossa, ja myös esteettömässä muodossa.⁹⁵

30 artiklan 2 kohdan mukaan rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden on tiedotettava matkustajille heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä jäsenvaltioiden 31 artiklan nojalla nimeämän yhden tai useamman elimen yhteystiedot myös asemalla, junassa ja verkkosivustollaan asianmukaisella tavalla, myös esteettömässä muodossa. Suomessa 31 artiklassa tarkoitetut elimet ovat liikennepalvelulain 186 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella kuluttaja-asiamies sekä Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.

3.12.1.2 Nykyinen käytäntö

Rautatieyrityksellä, asemanhaltijalla, lipunmyyjillä ja matkanjärjestäjillä on velvoite tiedottaa matkustajan oikeuksista rautatiematkan lipunmyynnin yhteydessä. Lipunmyynnin hoitavat Suomessa rautatieyritykset ja yksittäiset lipunmyyjät tai lähiliikenteen tilaajat, kuten HSL. Muistiota laadittaessa käytettävissä olleiden tietojen mukaan rautatiematkojen lippuja ei myy Suomessa mikään sellainen toimija, joka tekisi sitä osana asemanhaltijan tehtäviä ja olisi sitä kautta tiedotusvelvollinen.

Asetuksen 30 artiklan 2 kohdan mukainen rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden tiedotusvelvoite koskee matkustajanoikeuksista tiedottamista myös asemilla, junissa ja verkkosivustoilla. Tiedossa on, että VR tiedottaa verkkosivuillaan varsin kattavasti esimerkiksi vammaisille ja liikuntarajoitteisille tarkoitetuista palveluistaan sekä yhtiön esimerkiksi korvausten käsittelyssä noudattamista käytännöistä, jotka pääsääntöisesti perustuvat rautatievastuuasetuksen säännöksiin. VR ei välttämättä nimenomaisesti kerro, mitkä oikeudet tai palvelut perustuvat rautatievastuuasetukseen ja mitkä ovat

⁹⁵ Muodosta säädetään tarkemmin vammaisten ja liikkumisesteisten henkilöiden esteettöntä pääsyä Euroopan unionin rautatiejärjestelmään koskevista yhteentoimivuuden teknisistä eritelmistä annetussa asetuksessa (EU) N:o 1300/2014 sekä esteettömyysdirektiivissä (EU) 2019/882

yhtiön vapaaehtoisesti tarjoamia palveluita. LVM:n käsityksen mukaan VR ei ole tiedottanut kansallisten täytäntöönpanoelinten yhteystiedoista verkkosivuillaan tai muissa kanavissa. Muistion laatimisen yhteydessä ei ole selvitetty, missä määrin VR tiedottaa matkustajanoikeuksista junissaan eikä arvioitu täyttääkö VR:n tiedotustapa-asetuksen vaatimukset.

Muistiota laadittaessa käytettävissä olleiden tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että mikään toimija ei nimenomaisesti tiedota matkustajan oikeuksista asemilla.

Matkustajan oikeuksista löytyy verkosta viranomaisten jakamia tietoja. Liikenne- ja viestintävirasto tiedottaa vammaisten matkustajien oikeuksista eri liikennemuodoissa⁹⁶ ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto taas eri liikennemuotojen matkustajanoikeuksista muilta osin⁹⁷.

3.12.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Ainakaan tällä hetkellä velvoite tiedottaa matkustajanoikeuksista lipunmyynnin yhteydessä ei koske käytännössä asemanhaltijoita eikä siihen liittyen ole tarvetta täsmentää kenelle velvoitteen hoitaminen kuuluisi.

Rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden tulisi tiedottaa matkustajan oikeuksista myös asemilla, junissa ja verkkosivuillaan. Asetuksessa ei yksilöidä, mistä matkustajien oikeuksista ja velvoitteista nimenomaan asemanhaltijan tulisi asemalla tiedottaa. Asemanhaltijan tiedotusvelvollisuuden tavoitteena lienee varmistaa, että asemalla on myös fyysisesti saatavissa tietoa siitä, miten matkustajan tulee toimia tilanteessa, jossa hänen oikeutensa uhkaavat jäädä toteutumatta.

Sitowisen asemanhaltijuusselvityksessä⁹⁸ asemilla tapahtuvasta matkustajanoikeuksiin liittyvästä tiedottamisesta vastuullisiksi on ehdotettu rautatieyritystä ja pääkaupunkiseudun lähiliikenteessä HSL:ää, jotka voisivat liittää tietoja matkustajan oikeuksista ja valvovista viranomaisista osaksi asemilla muutoinkin tehtävää tiedotusta. Tietoja matkustajanoikeuksista ja valvovista viranomaisista voitaisiin myös lisätä Väyläviraston ja HSL:n tuottamiin lähialuekarttoihin.

Nykykäytäntö, jossa kaikki eri liikennemuotojen matkustajan oikeudet löytyvät keskitetysti kuluttajien osalta Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisten verkkosivuilta ja vammaisten

⁹⁶ Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivut, <https://www.traficom.fi/fi/liikenne/raideliikenne/vammaisen-ja-liikuntarajoitteisen-henkilon-oikeudet-junamatkalla>

⁹⁷ Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen verkkosivut, <https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/matkustaminen-ja-majoitukset/valituksen-tekeminen%e2%80%afjunamatkasta/>

⁹⁸ Sitowise (2022), s. 36

ja liikuntarajoitteisten matkustajien osalta Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilta, tukee osaltaan matkustajan oikeuksista tiedottamista verkossa.

3.13 Matkustajien kanssa käytettävät viestintävälineet

3.13.1 Nykytila

3.13.1.1 Ehdotettu EU- lainsäädäntö

Omnibus-ehdotuksessa rautatievastuuasetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 30 a artikla, jonka mukaan rautatieyritysten, asemanhaltijoiden, lipunmyyjien ja matkanjärjestäjien olisi varmistettava, että matkustaja voi tallentaa kirjallisen kirjeenvaihdon pysyväälle välineelle, kun hänelle toimitetaan rautatievastuuasetuksen mukaisia tietoja sähköisillä viestintävälineillä. Myös kirjeenvaihdon päivämäärä ja kellonaika tulisi voida tallentaa. Lisäksi kaikkien viestintävälineiden olisi mahdollistettava matkustajan nopeat ja tehokkaat yhteydenotot.

3.13.1.2 Nykyinen käytäntö

Kyse on vasta ehdotetusta sääntelystä, joka koskisi kaikkia matkustajan kanssa rautatievastuuasetuksen mukaisista tiedoista sähköisillä välineillä viestiviä toimijoita, myös asemanhaltijaa, jos asemanhaltijalla olisi käytännössä tällaisia tehtäviä.

Tällä hetkellä asemanhaltijoilla ei vaikuttaisi olevan tässä artiklassa tarkoitettua viestintää matkustajien kanssa. VR vastaa esimerkiksi asemanhaltijalle ja rautatieyritykselle osoitetusta avustamispalvelun järjestämisestä asemilla.

3.13.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Omnibus-ehdotuksen säännöksessä ei olisi kyse uudesta velvoitteesta vaan se koskisi olemassa olevan kommunikointivelvoitteen hoitamista ja sähköisessä matkustajaviestinnässä käytettävän teknologian vaatimuksia. Säännös olisi suoraan sovellettava, jos se tulisi hyväksytyksi.

Sähköisen viestinnän lähettäminen pysyvällä tavalla on vakiintunut ilmaus, jota käytetään esimerkiksi kuluttajansuojalaissa. Tarkoitus on varmistaa, että matkustajille eri

kanavissa annetut ilmoitukset ja muu sähköinen viestintä olisi teknisesti mahdollista tallentaa tai toisintaa matkustajan omalla laitteella. Säännös koskisi asemanhaltijoita, jos ne jatkossa viestisivät sähköisesti rautatievastuuasetuksen mukaisista tiedoista matkustajille. Jos säännös tulisi voimaan, siihen ei pitäisi liittyä asemanhaltijuuteen liittyviä kansallisia täsmennystarpeita.

3.14 Keskitetyt yhteyspisteet multimodaaleissa matkustajaliikennekeskuksissa

3.14.1 Nykytila

3.14.1.1 Ehdotettu EU-lainsäädäntö

Ehdotuksessa asetukseksi multimodaalisista matkustajanoikeuksista ehdotetaan säännöksiä keskitetyistä yhteyspisteistä, joita perustettaisiin multimodaaleihin matkustajaliikennekeskuksiin. Multimodaalisia matkustajaliikennekeskuksia tulisi aiemmin kuvatuksi perustaa tietyille TEN-T -asetusehdotuksessa määritellyille kaupunkiseuduille. Liikenteenharjoittajat ja terminaalipitäjät (rautatieliikenteessä asemanhaltijat) perustaisivat jokaiseen tällaiseen matkustajaliikennekeskukseen keskitetyn yhteyspisteen liikuntarajoitteisia ja vammaisia henkilöitä varten. Keskitetyillä yhteyspisteillä olisi velvollisuus ottaa vastaan avunantoa asemilla/terminaaleissa koskevat pyynnöt sekä tiedottaa avunantopyynnöistä terminaalipitäjille ja liikenteenharjoittajille.

3.14.1.2 Nykyinen käytäntö

Kyse on vasta ehdotetusta sääntelystä. Multimodaalisia matkustajaliikennekeskuksia ei ole perustettu eikä keskusteluja keskitetyistä yhteyspisteistä käyty.

3.14.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Rautatieasemille mahdollisesti perustettavien multimodaalisten matkustajaliikennekeskusten pitäjien asemaa keskitettyjen yhteyspisteiden perustamisessa olisi luontevinta käsitellä johdonmukaisesti rautatievastuuasetuksessa tarkoitettujen rautayritysten ja asemanhaltijoiden mahdollisten yhteisten yhteyspisteiden luomisen kanssa.

Avuntarpeesta ilmoittamisesta säädettäisiin edelleen liikennemuotokohtaisissa matkustajanoikeusasetuksissa eikä siihen lähtökohtaisesti liittyisi erityisiä kansallisia täsmennystarpeita.

4. Yhteentoimivuusasetukset

4.1 Yleistä yhteentoimivuusasetuksista

Yhteentoimivuusdirektiivissä⁹⁹ määritellään Euroopan unionin rautatiejärjestelmään kuuluvat rakenteelliset tai toiminnalliset osajärjestelmät.¹⁰⁰ Yhteentoimivuuden teknisissä eritelmissä määritellään tekniset ja toiminnalliset standardit, jotka kunkin osajärjestelmän tai osatekijän¹⁰¹ on täytettävä, jotta direktiivin olennaiset vaatimukset täyttyvät ja jotta varmistutaan Euroopan unionin rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta. Yhteentoimivuuden tekniset eritelmit (ns. YTE-vaatimukset) on annettu yhteentoimivuusdirektiivin nojalla komission asetuksina. Osajärjestelmien olennaisilla vaatimuksilla tarkoitetaan yhteentoimivuusdirektiivin liitteessä III tarkoitettuja edellytyksiä, jotka voidaan tiivistää turvallisuuteen, luotettavuuteen ja saatavuuteen, terveyteen, ympäristönsuojeluun, tekniseen yhteensopivuuteen ja esteettömyyteen.¹⁰²

Rautatiealueiden ja -kaluston esteettömyyden vähimmäisvaatimukset määritellään ns. PRM-YTE-asetuksessa¹⁰³. Komission asetuksen tavoitteena on parantaa vammaisten ja liikkumisesteisten henkilöiden esteetöntä pääsyä Euroopan unionin rautatiejärjestelmään. Asetus on suoraan sovellettava ja se koskee kaikkia Suomen asemia. Asemanhaltijoille osoitetut velvoitteet löytyvät asetuksen liitteistä. Komission PRM-YTE -asetukseen pohjautuen Liikennevirasto (nyk. Väylävirasto) on laatinut ns. Ratatekniset ohjeet (RATO) osa 16 - Väylät ja laiturit¹⁰⁴, jossa määritellään esteettömyyden huomioivat vaatimukset ja suositukset matkustaja- ja kuormauslaitureiden sekä

⁹⁹ Direktiivi rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta Euroopan unionissa (uudelleenlaadittu) (EU) 2016/797, ns. yhteentoimivuusdirektiivi

¹⁰⁰ Rautatiejärjestelmän osajärjestelmät jaetaan rakenteellisiin ja toiminnallisiin perustein. Rakenteellisia osajärjestelmiä ovat infrastruktuuri, energia, ratalaitteiden ohjaus, hallinta ja merkinanto, veturilaitteiden ohjaus, hallinta ja merkinanto, liikkuva kalusto. Toiminnallisia osajärjestelmiä ovat käyttötoiminta ja liikenteen hallinta, kunnossapito sekä henkilö- ja tavaraliikenteen telemaattiset sovellukset.

¹⁰¹ Yhteentoimivuuden osatekijällä tarkoitetaan sellaista osajärjestelmään kuuluvan tai siihen liitettäväksi tarkoitetun laitteen perusosaa, perusosien ryhmää, osakokonaisuutta tai kokonaisuutta, josta rataverkon yhteentoimivuus riippuu suoraan tai epäsuorasti; osatekijän käsite kattaa aineellisten esineiden lisäksi myös aineettomat hyödykkeet.

¹⁰² Euroopan rautatieviraston verkkosivut (2024), https://www.era.europa.eu/do-mains/technical-specifications-interoperability_en

¹⁰³ Komission asetus (EU) N:o 1300/2014 vammaisten ja liikkumisesteisten henkilöiden esteetöntä pääsyä Euroopan unionin rautatiejärjestelmään koskevista yhteentoimivuuden teknisistä eritelmistä. PRM-YTE -asetuksen viimeisin revisio annettiin vuonna Komission täytäntöönpano-asetuksella (EU) 2023/1694 syyskuussa 2023.

¹⁰⁴ Liikennevirasto (2017), https://ava.vaylapiivi.fi/ava/Julkaisut/Liikennevirasto/lo_2017-43_rato16_web.pdf

asema-alueiden väylien suunnittelulle ja rakenteille. Teknistä ohjetta päivitetään ase-
tuksen muutosten sitä vaatiessa.

PRM-YTE -asetuksen infrastruktuuriasajärjestelmään liittyviä vaatimuksia sovelletaan
asetuksen liitteen johdannon mukaan matkustajaliikenteelle tarkoitetuilla rautatiease-
milla julkisiin alueisiin, joita hallinnoi rautatieyrittäjä, rataverkon haltija tai asemanhaltija.
Julkisilla alueilla tarkoitetaan alueita, joilla järjestetään neuvontaa, joilla voi ostaa tai
leimata lipun tai odottaa junaa. PRM-YTE:n soveltamisoppaassa¹⁰⁵ täsmennetään,
että aseman kaupallisen toiminnan alueita ei ole tarkoitettu liikenteelle eivätkä niitä
hallinnoi rautatieyrittäjä, rataverkon haltija tai asemanhaltija, ainakaan näistä rooleis-
taan käsin. Koska asemien kaupalliset alueet eivät kuulu PRM-YTE -asetuksen sovel-
tamisalaan, ei niillä toimiville kaupallisille toimijoille voida asettaa asemanhaltijalle
kuuluvia lakisäätteisiä velvoitteita.¹⁰⁶

PRM-YTE –asetuksessa asemanhaltijaan liittyvät velvoitteet on pääosin osoitettu ase-
manhaltijalle tai rataverkon haltijalle. Rataverkon haltijalla tarkoitetaan elintä tai yri-
tystä, joka on vastuussa erityisesti rautatieinfrastruktuurin rakentamisesta, hallinnoin-
nista ja kunnossapidosta, mukaan lukien liikenteen hallinnasta sekä ohjauksesta, hal-
linnasta ja merkinannosta.¹⁰⁷ Rataverkon haltija Suomessa on Väylävirasto.

TAP-YTE -asetuksessa¹⁰⁸ on määritelty yhteentoimivuuden tekninen standardi Euroo-
pan laajuisen rautatiejärjestelmän osajärjestelmän ”telemaattisten sovellusten” osasta
”henkilöliikenteen sovellukset”. TAP-YTE -asetuksessa säädetään esimerkiksi rauta-
tieyrittäjän velvoitteesta ilmoittaa aikataulutietoja, tiettyjä ehtoja lipunmyynnin yhtey-
dessä sekä varausjärjestelmien teknisistä vaatimuksista. Tavoitteena on varmistaa
erilaisten varaus- ja lipunmyyntikanavien yhteentoimivuus. Asemanhaltijalle osoitet-
tuja velvoitteita kuvataan tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

Euroopan rautatievirasto on 25.1.2022 julkaissut suosituksen, joka koskee Euroopan
unionin rautatiejärjestelmän telematiikan osajärjestelmää koskevan yhteentoimivuu-
den teknistä eritelmaa matkustajaliikenteessä.¹⁰⁹ Suosituksessa esitetään ehdotuksia
TAP-YTE –asetuksen uudistamiseksi. Suositukset koskevat myös asemanhaltijan vel-
voitteita.

¹⁰⁵ Euroopan rautatievirasto (2023)

¹⁰⁶ Euroopan rautatievirasto (2023), s. 6-7.

¹⁰⁷ Rautatiemarkkinadirektiivin (2012/34/EU) mukainen määritelmä

¹⁰⁸ Komission asetus (EU) N:o 454/2011 Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän osa-
järjestelmää ”henkilöliikenteen telemaattiset sovellukset” koskevasta yhteentoimivuu-
den teknisestä eritelmästä

¹⁰⁹ Euroopan rautatievirasto (2022)

Komissio on aloittanut lainsäädäntömuutosten valmistelun suosituksen pohjalta. Muutoksilla on tarkoitus vahvistaa tekniset ja toiminnalliset eritelmät digitaalisen informaation yhteentoimivuudelle sähköisissä välineissä ja palveluissa rautatieliikennepalveluita tarjoavien yritysten järjestelmien välillä. Ehdotuksen on tarkoitus kattaa sekä tavaraliikenteen että henkilöliikenteen telemaattisia sovelluksia koskevat prosessit.¹¹⁰ Ehdotus vaikuttaisi todennäköisesti myös asemanhaltijan tehtäviin.

Seuraavaksi käsitellään PRM-YTE ja TAP-YTE -asetuksissa asemanhaltijoille annettuja tehtäviä.

4.2 Sopimus junaan pääsyä helpottavien laitteiden tarjoamisesta ja hallinnasta sekä avun ja vaihtoehtoisten kuljetusten tarjoamisesta

4.2.1 Nykytila

4.2.1.1 Lainsäädäntö

PRM YTE –asetuksen liitteen 4.4.3 kohdassa edellytetään, että rautatieyritys ja rata-verkon haltija tai asemanhaltija tekevät kullekin asemalle sopimuksen junaan pääsyä helpottavien laitteiden tarjoamisesta ja hallinnasta sekä avun ja vaihtoehtoisten kuljetusten tarjoamisesta rautatievastuuasetuksen mukaisesti. Rataverkon haltijan tai asemanhaltijoiden sekä rautatieyrityksen tulee varmistaa, että niiden sopima vastuunjako on toimivin kokonaisratkaisu. Sopimuksessa on määriteltävä seuraavat asiat:

- aseman laiturit, joilla rataverkon haltijan tai asemanhaltijan on käytettävä junaan pääsyä helpottavaa laitetta, ja liikkuva kalusto, jonka yhteydessä sitä käytetään,
- aseman laiturit, joilla rautatieyrityksen on käytettävä junaan pääsyä helpottavaa laitetta, ja liikkuva kalusto, jonka yhteydessä sitä käytetään,

¹¹⁰ Euroopan komission verkkosivut: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14273-Rail-interoperability-technical-specifications-for-the-telematics-applications-subsystem_en

- liikkuva kalusto, jossa rautatieyritys vastaa junaan pääsyä helpottavan laitteen tarjoamisesta ja käytöstä, ja aseman laiturit, jolla sitä käytetään,
- liikkuva kalusto, jossa junaan pääsyä helpottavan laitteen tarjoamisesta vastaa rautatieyritys ja käytöstä rataverkon haltija tai aseman haltija, ja aseman laiturit, joilla sitä käytetään,
- liikkuva kalusto, jossa junaan pääsyä helpottavan laitteen tarjoamisesta vastaa rautatieyritys ja käytöstä rataverkon haltija tai asemanhaltija, ja aseman laiturit, joilla sitä käytetään,
- vaihtoehtoisen kuljetuksen tarjoamistilanteet, joissa
 - laiturille ei pääse esteetöntä reittiä pitkin tai
 - apua ei voida tarjota junaan pääsyä helpottavan laitteen ottamiseksi käyttöön laiturin ja liikkuvan kaluston välillä.

4.2.1.2 Nykyinen käytäntö

Liikenne- ja viestintävirastolta saatujen tietojen mukaan PRM-YTE -asetuksen vaatimusten mukainen sopimus on viimeksi laadittu 16.9.2010 rataverkon haltijan ja rautatieyrityksen eli Liikenneviraston ja VR Yhtymä Oy:n välillä. Muistiota laadittaessa käytettävissä olleiden tietojen mukaan sopimusta ei olisi irtisanottu.

Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan vuonna 2010 laadittu sopimus ei ole ajan tasalla eikä ole sisällöllisesti vastannut PRM-YTE -asetuksen vaatimuksia pitkään aikaan. Sopimusta ei ole virastouudistuksen jälkeen päivitetty, koska mikään organisaatio ei tällä hetkellä katso tullessa Liikenneviraston tilalle sopimuksen osapuoleksi eikä myöskään tunnista uuden sopimuksen laatimista omaksi tehtäväkseen.

Liikenne- ja viestintävirastolta saatujen tietojen mukaan vuoden 2010 sopimuksessa VR oli päävastuussa sopimuksen mukaisten laitteiden ja avustustehtävien hoitamisesta, ja tehtäviä on edelleen hoidettu kyseiseen sopimukseen perustuen. Tilanne on ollut ainakin osin mahdollinen sen vuoksi, että Suomessa ei ole asemilla junaan pääsyä helpottavia laitteita, joiden tarjoamisesta ja käytöstä olisi ollut välttämätöntä sopia, vaan tarvittavat laitteet ovat pääosin junissa tai niitä säilytetään junissa (esimerkiksi ramppipalvelussa käytettävät rampit).

PRM-YTE- asetuksessa velvoite sopimuksen laatimisesta on osoitettu rataverkon haltijalle tai asemanhaltijalle. Koska Suomessa ei ole määritelty mille organisaatiolle asetuksessa tarkoitettu asemanhaltijan tehtävä kuuluisi ja koska sopimuksen tekemisestä ja sen mukaisista tehtävistä voi olla vastuu myös rataverkon haltijalla, Liikenne- ja

viestintävirasto on valvovana viranomaisena katsonut, että Väyläviraston tulisi tehdä sopimus rautatieyrityksen kanssa aiempaan tapaan rataverkon haltijana.

Väyläviraston käsityksen mukaan sopimuksen tekeminen ja siihen liittyvien velvoitteiden hoitaminen eivät kuitenkaan kuulu Väylävirastolle määriteltyyn toimintakenttään. Väylävirasto on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriötä mukaan keskusteluihin. Asiasta suunnitteilla olleet neuvottelut peruuntuivat koronatilanteen vuoksi. Niitä ole jatkettu, koska sen sijaan päätettiin käynnistää Sitowisen kokoama selvitys asemanhaltijan tehtävien hoitamisesta. Liikenne- ja viestintävirasto ja Väylävirasto ovat jääneet odottamaan laajempaa ratkaisua siihen, miten asemanhaltijan tehtäviä ja velvoitteita vastuutetaan.

Muistiota laadittaessa ei ole ollut tietoa siitä, että ajantasaisen sopimuksen puuttuminen olisi johtanut käytännön ongelmatilanteisiin, kuten vammaisen henkilön matkan keskeytymiseen tai vaaratilanteen syntymiseen. On kuitenkin mahdollista, että erityisesti vaihtoehtoisen kuljetuksen tarjoamistilanteissa olisi puutteita, jotka eivät olisi ratkenneet asetuksessa tavoitellulla tavalla esimerkiksi tarjolla olevien asemien avustamispalveluiden kautta.

4.2.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Koska nykyinen sopimus ei saatujen tietojen mukaan sisällöltään vastaa asetuksen nykyisiä vaatimuksia, tulisi lähtökohtaisesti laatia uusi sopimus. Erityisesti henkilöjuna liikenteen kilpailutukseen siirryttäessä on tärkeää, että vastuu sopimuksista ja niihin liittyvistä tehtävistä on selkeä.

Suomessa ei ainakaan hetkellä käytetä junaan nousuun sellaisia laitteita, jotka olisivat kiinteästi asemilla tai joita säilytettäisiin asemilla, eikä asemilla tällaisia laitteita nykyisin edes ole. Tästä johtuen päävastuu sopimuksella turvattavaksi tarkoitettua käytännön avustamisesta olisi oletettavasti jatkossakin rautatievastuuasetuksen mukaisesti rautatieyrityksellä tai mahdollisella muulla avustamispalveluista vastaavalla toimijalla. PRM-YTE –asetuksessa tarkoitettulla sopimuksella tulisi ratkaista myös vastuunjako vaihtoehtoisen kuljetuksen tarjoamisesta tilanteissa, joissa laiturille ei pääse esteettöntä reittiä pitkin tai joissa apua ei voida tarjota junaan pääsyä helpottavan laitteen ottamiseksi käyttöön laiturin ja liikkuvan kaluston välillä.

Sopimuksessa sovittavat asiat liittyvät pääasiassa laiturialueisiin, joista Väylävirasto on vastuussa. Jos vastuun sopimuksen päivittämisestä ja mahdollisesti tarvittavien uusien sopimusten tekemisestä katsottaisiin edelleen olevan Väylävirastolla, asetusta ei olisi tarvetta kansallisesti täsmentää, koska asetuksen mukaan rataverkon haltija voi olla vastuussa sopimuksen tekemisestä ja siihen liittyvistä velvoitteista.

PRM-YTE -asetuksen mukainen velvoite sopimuksen laatimisesta kytkeytyy rautatievastuuasetuksen 21 artiklassa tarkoitettuihin sääntöihin oikeudesta kuljetukseen, sillä sopimus on otettava huomioon säännöissä. Sopimuksella on linkki myös rautatievastuuasetuksen 23 ja 24 artiklassa tarkoitettujen avustamispalvelujen toteuttamiseen.

Sitowisen asemanhaltijuusselvityksessä ei suoraan esitetty ratkaisumallia sopimuksen laatimiseen, mutta kiinnitettiin huomiota siihen, että oikeutta kuljetukseen koskevien sääntöjen laatimisen edellyttävän sitä, että rataverkon haltija ja rautatieyritys ovat laattineet sopimuksen avun tarjoamiseen liittyvästä vastuunjaosta.

4.3 Avun tarjoaminen laitteiden huollon aikana

4.3.1 Nykytila

4.3.1.1 Lainsäädäntö

PRM-YTE –asetuksen liitteen kohdassa 4.5.1 on säädetty avun tarjoamisesta laitteiden huollon aikana. Sen mukaan rataverkon haltijalla tai asemanhaltijalla on oltava toimintamalli vaihtoehdoisen avun tarjoamisesta vammaisille ja liikkumisesteisille henkilöille myös silloin, kun näiden henkilöiden käyttöön tarkoitettuja laitteita huolletaan, vaihdetaan tai korjataan.

4.3.1.2 Nykyinen käytäntö

Suomessa ei ole tällä hetkellä asemilla välineitä tai laitteita, joita käytettäisiin vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden avustamisessa junaan.

VR:llä on juniin nousemisen avuksi tietyissä junissa käytössä pyörätuoliramppi ja pyörätuolinostin. Näitä laitteita ja välineitä säilytetään VR:n kalustossa ja käytetään junissa VR:n henkilöstön toimesta, eivätkä ne siten kuulu infrastruktuuria koskevan osajärjestelmän soveltamisalaan

4.3.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Koska suomalaisilla rautatieasemilla ei ole käytössä kyseissä PRM-asetuksen liitteen kohdassa tarkoitettuja laitteita, ei ole tarvetta määritellä vaihtoehtoista avun tarjoamista laitteiden huollon aikana. Vastuiden kohdentamisen täsmentäminen lainsäädännössä ei vaikuta tämän veloitteen osalta tarpeelliselta.

Asetuksen mukaan vastuu toimintamallin luomisesta kuuluu rataverkon haltijalle tai asemanhaltijalle. Asia voitaisiin ehkä luontevimmin tarpeen mukaan huomioida esimerkiksi rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan laatimassa laitteita koskevassa muistion kohdassa 4.2 tarkoitetussa sopimuksessa.

4.4 Kirjalliset toimintaohjeet ja käyttösäännöt

4.4.1 Nykytila

4.4.1.1 Lainsäädäntö

PRM-YTE:n liitteen luvun 4.4. mukaan rataverkon haltijalla, asemanhaltijalla tai rautatieyrityksellä on oltava kirjalliset toimintaohjeet, joilla varmistetaan, että kaikilla vammaisilla ja liikkumisesteisillä henkilöillä on mahdollisuus päästä matkustajille tarkoitettuun infrastruktuuriin kaikkina liikennöintiaikoina asetuksen teknisten vaatimusten mukaisesti. Näiden toimintaohjeiden tulisi olla kaikkien sellaisten rautatieyritysten toimintaohjeiden mukaisia, jotka saattaisivat tarvittaessa haluta käyttää tiloja.¹¹¹

Henkilöstölle on annettava toimintaohjeista asianmukaista tietoa ja koulutusta. Infrastruktuuria koskeviin toimintaohjeisiin olisi sisällyttävä käyttösäännöt ainakin seuraavia tilanteita varten:

- aseman saavutettavuus, jotta kaikkien asemien esteettömyyttä koskevaa tietoa on helposti saatavilla;
- miehittämättömillä asemilla, joilla lipunmyynti tapahtuu yksinomaan automaateilla¹¹², on aina oltava käytössä vaihtoehtoinen lipunmyyntitapa, joka soveltuu näkövammaisille matkustajille (esimerkiksi mahdollisuus ostaa lippu junassa tai määränpäässä);
- jos lipuntarkastukseen käytetään kääntöporttia, vammaisille ja liikkumisesteisille henkilöille on tarjottava mahdollisuus kulkea tällaisten tarkastuspisteiden läpi rinnakkaisen kulkuväylän kautta. Rinnakkaisesta kulkuväylästä on voitava kulkea pyörätuolilla, ja se voi olla henkilöstön valvoma tai automaattinen;

¹¹¹ Ks. asetuksen liitteen 4.4.2. kohta.

¹¹² Ks. asetuksen 4.2.1.8 kohta

- olennaisen näkyvän ja puhutun tiedotuksen¹¹³ välinen yhtenäisyys on varmistettava. Kuulutuksia tekevän henkilöstön on noudatettava va-kiomenettelyjä. Reittitietoihin ei saa yhdistää mainoksia. Julkisen lii-kenteen palveluja koskevaa yleistä tiedotusta ei pidetä tässä koh-dassa tarkoitettuna mainontana;
- valaistuksen saa sammuttaa laiturilta, jolle ei odoteta saapuvan ju-naa;
- rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan tai asemanhaltijan on yhdessä määritettävä, millä laiturin alueella tai alueilla pyörätuolin junaan pää-syä helpottavaa laitetta pääasiassa käytetään, ottaen huomioon ju-nan erilaiset kokoonpanot. Käytösäännöissä on mahdollisuuksien mukaan määriteltävä näiden toiminta-alueiden sijainnin mukaiset ju-nien pysähdyspaikat.
- pyörätuolien junaan pääsyä helpottavien käsikäyttöisten ja koneellisen laitteiden turvallisuutta koskevilla käytösäännöillä¹¹⁴ on varmis-tettava, että henkilöstö kykenee ottamaan käyttöön, laskemaan, nos-tamaan ja asettamaan säilytykseen kulkuluiskat turvallisesti¹¹⁵. Pyö-rätuolihisseihin asennettujen siirrettävien suojaesteiden käyttö henki-löstön toimesta tulee ohjeistaa¹¹⁶ ;
- on varmistettava, että henkilöstö on tietoinen siitä, että vammaiset ja liikkumisesteiset henkilöt saattavat tarvita apua junaan nousemi-nessa tai siitä poistumisessa, ja että henkilöstö tarjoaa tarvittaessa tällaista apua. Rautatievastuuasetuksessa on määritetty tilanteet, joissa vammaisille ja liikkumisesteisille henkilöille on tarjottava apua.
- Jos valvotut laituripolut on sallittu, on varmistettava, että valvotuilla laituripoluilla työskentelevä henkilöstö auttaa vammaisia ja liikkumi-sesteisiä henkilöitä asianmukaisesti muun muassa ilmoittamalla, mil-loin raide on turvallista ylittää.

¹¹³ Ks. asetuksen 4.2.1.10 ja 4.2.1.11 kohta

¹¹⁴ Ks. asetuksen 4.2.1.14 kohta

¹¹⁵ Ks. asetuksen 4.2.1.14 kohta.

¹¹⁶ Katso 4.2.1.14 kohta

4.4.1.2 Nykyinen käytäntö

Muistiota laadittaessa käytettävissä olleiden tietojen mukaan yhtenäisiä käyttösääntöjä, jotka sisältäisivät toimintaohjeet kaikkiin edellä mainittuihin tilanteisiin liittyen, ei ole laadittu. Eri toimijoilla on kuitenkin omia toimintaohjeistuksiaan.

Aseman saavutettavuutta koskevia käyttösääntöjä ei tiettävästi ole laadittu. Eri toimijoiden palveluiden kautta on kuitenkin saatavissa tietoa aseman saavutettavuudesta. Tietoa on saatavilla muun muassa VR:n esteettömän matkustamisen sivustolta sekä Väyläviraston lähialuekartoista.

Yksinomaan automaattilla tapahtuvasta lipunmyynnistä VR toteaa esteettömän matkustamisen verkkosivuillaan, että yhtiön lippuautomaatit on suunniteltu heikkonäköiset henkilöt huomioiviksi.¹¹⁷ Verkkosivuilla ei kuitenkaan kerrota, että näkövammaisilla matkustajilla olisi käytettävissään vaihtoehtoisia tapoja ostaa lippuja sellaisilta asemilta matkustettaessa, joissa saatavilla on ainoastaan lipunmyyntiautomaatteja.

Suomalaisilla asemilla lipuntarkastuksessa ei käytetä kääntöportteja.

Fintraffic Raide Oy tarjoaa dynaamisia matkustajainformaatiopalveluita asemilla sekä näyttöpäätteillä että kuulutuksin. Asemilla tarjottavaa matkustajainformaatiota pyritään saatujen tietojen mukaan tarjoamaan mahdollisimman yhdenmukaisesti ja laadukkaasti eri kanavissa. Tiedot ovat avoimien rajapintojen kautta saatavissa myös muihin palveluihin. Esimerkiksi Fintrafficin omassa, Junalähdöt.fi –palvelussa on saatavilla reaaliaikaiset tiedot asemille saapuvista ja lähtevistä junista¹¹⁸. Muistiota laadittaessa ei ole ollut käytettävissä tietoa siitä, onko tietojen tuottamisesta yhtenäisesti laadittu nimenomaiset käyttösäännöt.

Väylävirasto vastaa laiturialueista. Muistiota laadittaessa ei ole ollut käytettävissä tietoa laiturien valaistuksen sammuttamiseen liittyvästä ohjeistuksesta.

Suomalaisilla asemilla ei yllä kerrotusti ole pyörätuolin junaan pääsyä helpottavia käsikäyttöisiä tai koneellisia laitteita. VR:n junissa on käytössä pyörätuolinostimia ja rampeja, joita VR:n henkilökunta käyttää, mutta nämä eivät kuulu PRM-YTE-asetuksen asemien infrastruktuuria koskevan osajärjestelmän vaatimusten soveltamisalaan.

¹¹⁷ VR:n esteettömän junamatkustamisen verkkosivusto (2024), <https://www.vr.fi/palvelut-junassa/esteeton-junamatkustaminen>

¹¹⁸ Fintrafficin verkkosivusto (2021), <https://www.fintraffic.fi/fi/uutiset/uusi-rautateiden-matkustajainformaatiojarjestelma-tehostaa-tiedonkulkua-ja-yhtenaistaa>

Avustamisesta asemilla sekä junaan nousussa ja sieltä poistuessa vastaa tällä hetkellä käytännössä VR, joka on laatinut asiaa koskevat käytännöt. Avustamista on käsitelty tarkemmin tämän muistion luvussa 3.5.

Väylävirasto rataverkon haltijana vastaa laituripolkuja koskevasta ohjeistuksesta.¹¹⁹ Muistiota laadittaessa ei ole ollut käytettävissä tietoa siitä, siitä, onko Suomessa valvottuja laituripolkuja tai siitä, miten niillä työskentelevä henkilöstöä on ohjeistettu autamaan liikuntarajoitteisia ja vammaisia.

4.4.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Yksikään toimija ei ole laatinut yhtenäisiä käytösääntöjä. Asetus on hieman tulkinnanvarainen sen suhteen, voisivatko rataverkon haltija, asemanhaltija tai rautatieyrittäjä laatia kirjalliset toimintaohjeet, joihin sisältyvät käytösäännöt laadittaisiin vain siltä osin, kuin kirjallisiin ohjeistuksiin sisällytettävä tilanne kuuluu kyseisen toimijan vastuulle. Kirjallisten toimintaohjeiden ja niihin sisältyvien käytösääntöjen toteutuminen tällä tavalla vaikuttaisi kuitenkin riittävältä.

Lähes kaikille tilanteille, joita koskien käytösäännöt olisi laadittava, on edellä kuvastusti löydettävissä luonteva vastuutaho tai niissä on kyse tilanteesta, joka ei käytännössä ole relevantti suomalaisessa toimintaympäristössä.

Käytännössä sääntöjä laatisi rautatieyrittäjä lipunmyyntiautomaateista, Fintraffic Raide Oy asemilla tarjottavien kuulutusten ja muun matkustajainformaation yhtenäisyydestä sekä Väylävirasto laiturialueiden valaistuksesta ja valvotuista laituripoluista.

Mikäli junaan nousua helpottavia laitteita jollekin asemalle tulevaisuudessa hankittaisiin, hankinta tehtäisiin todennäköisesti laiturialueista ja niiden esteettömyydestä vastaavan Väyläviraston toimesta. Tällöin Väylävirasto olisi myös sopivin taho vastaamaan asiaa koskevista käytösäännöistä.

Jaetun vastuun toimintamalliin ei liity olennaisia lainsäädännön täsmennystarpeita, koska edellä mainitut toimijat ovat asetuksessa käytösäännöistä vastuullisiksi mainittuja rautatieyrittäjiä, rataverkon haltijoita tai rataverkon haltijan tehtäviä hoitavia tahoja (Fintraffic Raide Oy).

Ainoastaan aseman saavutettavuuden käytösäännöille ei ole selkeää vastuutahoa. Käytösäännöt voitaisiin laatia esimerkiksi samassa yhteydessä, kun laaditaan rautatievastuuasetuksen 21 artiklassa tarkoitetut, muistion luvussa 3.4. tarkemmin käsitellyt säännöt oikeudesta kuljetukseen. Aseman saavutettavuutta koskevat käytösäännöt

¹¹⁹ Väylävirasto (2021), s. 13

laatisi sama toimija, joka vastaisi oikeutta kuljetukseen koskevien sääntöjen laatimisesta, sillä oikeutta kuljetukseen koskevissa säännöissä käsitellään samankaltaisia asioita. Toinen vaihtoehto olisi laatia aseman saavutettavuutta koskevat käytösäännöt samassa yhteydessä, kun laadittaisiin asemien esteettömyystiedon päivittämistä koskeva toimintamalli.

Sitowisen asemanhaltijuusselvityksessä ei ole käsitelty kyseistä PRM-YTE –asetuksessa asemanhaltijalle, rataverkon haltijalle tai rautatieyrittäjälle osoitettua velvoitetta laatia kirjalliset toimintaohjeet, jotka sisältävät käytösäännöt tiettyihin tilanteisiin.

4.5 Kuulemismenettely asemien rakentamisessa

4.5.1 Nykytila

4.5.1.1 Lainsäätö

PRM-YTE -asetuksen liitteen kohta 7.1. koskee asetuksen soveltamista uuteen rautatieinfrastruktuuriin ja liikkuvaan kalustoon.

Liitteen kohdan 7.1.1. mukaan uuden aseman rakentamisen yhteydessä asemanhaltijan tai aseman suunnitteluelimen olisi järjestettävä naapuruston hallinnasta vastaavien elinten kanssa kuulemismenettely, jotta saavutettavuusvaatimukset voitaisiin täyttää aseman lisäksi myös sen kulkuyhteyksien osalta. Lisäksi matkakeskusten kohdalla on kuultava muita liikenneviranomaisia näkökohdista, jotka koskevat kulkuyhteyksiä rautateiden ja muiden liikennemuotojen välillä.

4.5.1.2 Nykyinen käytäntö

Uusia asemia on Suomessa perustettu suhteellisen harvoin. Kuulemismenettelyä koskevaa PRM-YTE -asetuksen kohtaa ei sovelleta vain asemarakennuksen uudistamisen yhteydessä. LVM:n saamien tietojen mukaan asetukseen perustuvaa kuulemismenettelyä ei ole järjestetty ainakaan Liikenne- ja viestintävirasto Traficom tai Väyläviraston toimesta.

Virastoista Väylävirastolla on keskeinen rooli uusien asemien kehittämisessä. Se toimii yhteistyössä kuntien ja maakunnan liittojen kanssa uusien potentiaalisten asemien kehittämisen mahdollistamiseksi ja huomioimiseksi suunnitelmissaan.¹²⁰

Uuden aseman rakentamisen yhteydessä tehdään kaavamuutoksia, joista vastaa Suomessa kunta. Kaavoitusprosessin aikana kuullaan osallisia, kuten maanomistajia, asukkaita sekä viranomaisia ja yhteisöjä, joiden toimialaa kaavoitus käsittelee. On mahdollista, että tässä yhteydessä eri tahoja kuullaan riittäväällä tavalla niin, että myös aseman kulkuyhteyksiä koskevat saavutettavuusvaatimukset tulevat huomioituksi. Väylävirasto osallistuu kaavoitukseen radan läheisyydessä sekä maanomistajana että rataverkon haltijana. Kaavoituksen yhteydessä Väylävirasto edellyttää, että kaavan vaikutukset rautatieliikenteen toimintaan ja turvallisuuteen sekä ympäristöön arvioidaan ja että kaavaan sisällytetään tarvittavat määräykset näiden huomioimiseksi.¹²¹ Kaavoituksesta tiedottamisesta, osallistumisesta ja viranomaisten yhteistyöstä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999).

4.5.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

PRM-YTE-asetuksen liitteessä edellytetään, että asemanhaltija tai suunnitteluelin järjestävät uuden aseman perustamisen yhteydessä kuulemisen, jonka tarkoituksena on varmistua myös asemalle johtavien kulkuväylien saavutettavuudesta.

Suomessa henkilöliikenneasemalla ei välttämättä ole asetuksessa ajateltua aktiivista asemanhaltijaa. Jos erillistä suunnitteluelintä ei ole perustettu, esimerkiksi aseman kaavoitusta hoitavaa kuntaa voitaisiin pitää asetuksessa tarkoitettuna suunnitteluelimenä, jolle kulkuyhteyksien esteettömyyteen liittyvän kuulemisen järjestäminen kuuluisi osana muuta kuulemistä. Väylävirasto osallistuu nykyisin uusia asemia koskevaan prosessiin LVM:n hallinnonalan edustajana. Jos kaavoitusprosessin yhteydessä aseman kulkuyhteyksien saavutettavuus ei muuten tule riittävästi huomioituksi, kaavoitusprosessin lisäksi mahdollisesti tarvittavista lisäkuulemisista huolehtiminen kuuluisi melko luontevasti Väylävirastolle.

Kuulemisvelvoitteen osalta ei ole tunnistettu sellaista ongelmaa, jonka vuoksi asemanhaltijan kuulemistehtävä pitäisi erikseen lainsäädännön tasolla osoittaa jollekin toimijalle. Kuulemisen voi asetuksenkin mukaan hoitaa aseman suunnittelusta vastaava elin.

¹²⁰ Väylävirasto (2023), 19

¹²¹ Väylävirasto (2023), 19

4.6 Liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljetusta ja avustamista koskevien tietojen käsittely

4.6.1 Nykytila

4.6.1.1 Lainsäädäntö

TAP-YTE -asetuksen liitteen kohdassa 4.2.6. määritellään, kuinka rautatieyrityksen, lipunmyyjän ja/tai asemanhaltijan on varmistettava liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljetusta ja avustamista koskevien tietojen saatavuus matkustajille.

Jos rautatieyrittäjä käyttää tietoteknisiä viestintäkeinoja lähettäessään liikuntarajoitteisten henkilöiden avustamista koskevia tilauksia, järjestelmän, johon tilaus lähetetään, on vähintään kyettävä käsittelemään viestejä teknisessä asiakirjassa¹²² määritellyn protokollan mukaisesti. Lisäksi tulee antaa vahvistusnumero, jotta matkustaja saa varmuuden avun saannista ja voi luottaa siihen, sekä jotta avustamisen vastuullisuus varmistetaan. Kyseisissä viesteissä tulee olla kaikki rautatieyrityksen, lipunmyyjän ja/tai asemanhaltijan tarvitsemat tiedot vahvistusnumeron antamiseksi liikuntarajoitteiselle henkilölle avun varaamisesta (jokaisen matkan alku- ja päätepistettä varten).

Liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljetusta koskevien tietojen käsittelyä koskevia määräyksiä sovelletaan rautatieyrityksen matkustajapalveluihin. Liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljetusta ja avustamista koskevien tietojen käsittelyyn on liittyttävä seuraavat prosessit:

— Rautatieyrittäjä julkaisee tiedot rautatiepalvelujen käytettävyydestä ja pääsystä liikkuvaan kalustoon¹²³

— Jos rautatieyrittäjä tai lipunmyyjä käyttää liikuntarajoitteisen henkilön avustamista koskevan saatavuustiedustelun/varauspyynnön lähettämiseen tietoteknisiä viestintäkeinoja, kyseisen viestin on täytettävä asiaa koskevat määräykset¹²⁴

— Vastaanottava järjestelmä lähettää saatavuutta/varausta koskevan vastauksen liikuntaesteisen henkilön avustamista koskevaan tiedusteluun/pyyntöön¹²⁵

¹²² Tekninen asiakirja B.10 (ks. asetuksen liite III)

¹²³ Tarkemmin kohdassa 4.2.6.1

¹²⁴ Tarkemmin kohdassa 4.2.6.2

¹²⁵ Tarkemmin kohdassa 4.2.6.3

LVM:n käsityksen mukaan kuvatut velvoitteet varmistaa liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljetusta ja avustamista koskevien tietojen saatavuus koskevat rautatieyrityksiä ja lipunmyyjiä, koska tietojen käsittelyä koskevat prosessit on osoitettu niille. Prosessien avulla on tarkoitus muun muassa varmistaa, että järjestelmässä, johon voi laittaa avustamista koskevan tilauksen, noudatetaan tiettyjä periaatteita, jotka mahdollistavat sen, että käytettävissä saatavilla on tarvittavat tiedot vahvistusnumeron antamiseksi liikuntarajoitteiselle henkilölle avun varaamisesta, kuten asetuksessa edellytetään..

4.6.1.2 Nykyinen käytäntö

Koska asemanhaltija ei tällä hetkellä tosiasiallisesti vastaa avustamisen järjestämisestä, ei sillä ole tarvetta myöskään saada rautatieyritykseltä viestejä avustamista koskevista tilauksista taikka tilausten vahvistusnumeroista.

Avustustilaus tehdään tällä hetkellä VR:lle joko esteettömän matkustuksen palvelunumeron tai VR:n palvelupisteessä rautatieasemalla. Tietoja rautatiepalvelujen käytettävyydestä, kuten kaluston esteettömyydestä, julkaistaan VR:n esteettömän junamatkustamisen verkkosivuilla.¹²⁶ LVM ei ole erikseen arvioinut sitä, onko VR:n liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljetusta ja avustamista koskevien tietojen saatavuus toteutettu asetuksessa määrättyjen prosessien mukaisesti.

4.6.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Koska asemanhaltija ei tällä hetkellä tosiasiallisesti vastaa avustamisen järjestämisestä, ei sillä ole tarvetta myöskään saada rautatieyritykseltä viestejä avustamista koskevista tilauksista taikka tilausten vahvistusnumeroista.

LVM:n alustavan arvion mukaan asetuksen velvoitteesta ei suoraan seuraa tehtäviä asemanhaltijalle, joten asemanhaltijan velvoitteiden hoitamista täsmentäviä sääntelytarpeitakaan ei ole tunnistettu.

Jos avustamista järjestäisi jatkossa asemanhaltijaksi katsottava taho, tulisi rautatieyrityksen kuitenkin huolehtia siitä, että asianmukaiset tiedot avustamisesta, kuten vaarausnumero, välitetään myös asemanhaltijalle ja asemanhaltijalla tulisi olla käytettävissään järjestelmä, joka mahdollistaa tietojen käsittelyn asetuksen tarkoittamalla tavalla.

¹²⁶ VR:n esteettömän junamatkustamisen verkkosivut, <https://www.vr.fi/palvelut-junnassa/esteeton-junamatkustaminen>

4.7 Asemalla tapahtuva tiedottaminen

4.7.1 Nykytila

4.7.1.1 Lainsäädäntö

TAP-YTE -asetuksen liitteen 4.2.12. kohdassa säädetään siitä, miten asemanhaltijan on tiedotettava asiakkaille asemalla junien kulusta.

Asemanhaltijoiden on ilmoitettava lähtevien junien tyyppi ja/tai numerot, määrä-asema(t), tarvittaessa väliasema(t), lähtöraide tai rata sekä aikataulun mukainen lähtöaika. Pääteasemalle saapuvien junien osalta asemanhaltijoiden on ilmoitettava lähtöasema(t), saapumisaika pääteasemalle, junan tyyppi ja/tai numero sekä laituri tai rata, jolle juna saapuu. Jos junavuoro viivästyy, laituri tai rata vaihtuu, junavuoro peruutetaan osittain tai kokonaan tai reittiin tehdään muutoksia, on ilmoitettava junan tyyppi ja/tai numero, määräasema(t), aikataulun mukainen lähtöaika ja poikkeama suunnitelmasta.

Asemanhaltijan tulee TAP-YTE -asetuksen mukaan myös päättää rautatieyritysten ja/tai infrastruktuurin haltijoiden kanssa tehtyjen sopimusten mukaisesti tiedotusjärjestelmän tyypistä (näyttö ja/tai kuulutus), tiedotuksen ajankohdasta sekä tiedotusjärjestelmän asennuspaikasta asemalla. Rautatieyritysten ja/tai infrastruktuurin haltijoiden on puolestaan sopimusjärjestelyjen mukaisesti ilmoitettava asemanhaltijalle ajoissa kaikista poikkeamista.

4.7.1.2 Nykyinen käytäntö

Raideliikennelain 136 §:n mukaan rataverkon haltija vastaa hallinnoimansa rataverkon liikenteenohjauksesta, johon matkustajainformaatiopalveluiden tuottaminen asemilla ja laituralueilla myös osaltaan kuuluu. Tästä syystä asemanhaltijalla ei käytännössä Suomessa ole tässä tarkoitettuja velvoitteita matkustajien informoimisesta. Rataverkon haltija voi ulkoistaa tehtäviään raideliikennelain 108 §:n ja 136 §:n nojalla taholle, joka ei ole rautatieyrittäjä tai siihen ylä- tai alapuolella määräysvaltasuhteessa oleva yritys.

Tällä hetkellä Väylävirasto tilaa matkustajainformaatiopalvelun Liikenteenohjaus Fintraffic Oy:n tytäryhtiö Fintraffic Raide Oy:ltä. Jo ennen virastouudistusta vuonna

2019 valtion erityistehtäväyhtiö Finrail Oy tuotti entiselle Liikennevirastolle matkustajainformaatiopalveluita.¹²⁷

Fintraffic Raide Oy vastaa Väyläviraston kanssa tehtyyn sopimukseen perustuen dynaamisesta matkustajainformaatiosta, eli laiturinäytöistä ja kuulutuksista, kaikilla suomalaisilla rautatieasemilla. Vuonna 2021 Fintraffic Raide Oy otti käyttöön uuden matkustajainformaatiojärjestelmän kaikilla Suomen asemilla, joissa on digitaalisesti ohjattuja infolaitteita ja matkustajaliikennettä.¹²⁸ Fintraffic Raide Oy:n tuottama matkustajainformaatio sisältää ajantasaiset tiedot junaliikenteestä ja sen aikatauluista, poikkeuksista, häiriöistä sekä ennusteet liikenteestä. Tiedot tuotetaan pääasiassa automaattisesti lähdejärjestelmien tuottamasta datasta, joskin poikkeustilanteiden kohdalla tietoa tuotetaan myös manuaalisesti.¹²⁹

Tiedotusten ajankohdista on LVM:n tietojen mukaan sovittu yhtiön ja Väyläviraston välisissä sopimuksissa. Myös poikkeamista ilmoittamisesta on LVM:n tietojen mukaan sovittu toimintamallit VR:n, Väyläviraston ja Fintrafficin välillä. Oletettavasti samankaltaisia toimintamalleja voitaisiin soveltaa tulevaisuudessa myös muihin mahdollisiin rautatieyrityksiin.

Väylävirastolta saadun tiedon mukaan uusia dynaamisia opasteita asennetaan erilaisten toteutushankkeiden yhteydessä, jolloin niiden asennuspaikat päätetään rakennussuunnitteluvaiheessa. Paikkojen suunnittelua ohjaavat Väyläviraston mukaan mm. PRM- ja TAP-YTE –asetusten normit. Opasteiden lopulliset asennuspaikat määräytyvät normien ja useiden käytännöllisten seikkojen (asennusmahdollisuudet, infran tarpeet, sähköistyksen ja tietoliikenteen mahdollisuudet, arkkitehtuuri) yhteensovittamisen lopputuloksena. Rakennussuunnitteluvaiheen päätöksentekoon osallistuu sekä Väyläviraston ja Fintraffic Raide Oy:n asiantuntijoita.

Väylävirastolta saatujen tietojen mukaan suurin osa dynaamisiin opasteisiin tehtävistä muutoksista on olemassa olevien opasteiden uusimisia esimerkiksi laitteen tullessa elinkaarensa päähän tai ilkevästä johtuvista syistä. Tällöin uudistettava laite asennetaan useimmiten vanhalle paikalleen.

¹²⁷ HE 34/2018, s.12. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistuksen myötä entisen Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut yhtiöitettiin.

¹²⁸ Liikenteenohjaus Fintraffic Oy:n verkkosivut, <https://www.fintraffic.fi/fi/uutiset/uusi-rautateiden-matkustajainformaatiojarjestelma-tehostaa-tiedonkulkua-ja-yhtenaistaa>

¹²⁹ Liikenteenohjaus Fintraffic Oy:n verkkosivut, <https://www.fintraffic.fi/fi/raide/matkustajainformaatiopalvelut>

4.7.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Suomessa matkustajainformaatiopalvelujen tuottaminen asemilla ja laitureilla on katsottu raideliikennelaissa rataverkon haltijalle kuuluvaksi tehtäväksi. Tehtävästä vastaa jatkossakin kaikilta osin rataverkon haltija, joka on ulkoistanut osan toiminnoista Fintraffic Raide Oy:lle. Tästä syystä rautatievastuuasetuksessa asemanhaltijalle määritellyn tehtävän hoitamisen vastuuttamiseen ei liity lainmuutostarpeita. Myöskään tiedottamisen käytännön toteuttamisessa ei ole tunnistettu kansallisia täsmennystarpeita.

4.8 Minimivaihtoajan määrittely

4.8.1 Nykytila

4.8.1.1 Ehdotettu EU- lainsäädäntö

Ehdotuksen asetukseksi multimodaalisista matkustajanoikeuksista mukaan multimodaalisten matkustajaliikennekeskusten pitäjiä olisi annettava yleisiä ohjeita keskuksessa toimivien erityyppisten liikennepalvelujen välisistä vähimmäisvaihtoajoista. Jos multimodaalinen matkustajaliikennekeskus olisi myös rautatieasema, tehtävä kuuluisi asemanhaltijalle. Euroopan rautatieviraston suosituksessa¹³⁰ on ehdotettu säädettäväksi aikataulutiedonvaihdon prosesseista. Suosituksen mukaan rautatieyritysten tulisi tuoda kattavasti saataville palvelujensa aikataulutietoja. Lisäksi suosituksessa ehdotetaan säädettäväksi asemanhaltijalle velvoite tuoda tietyt vaihtoaikoihin ja siirtymiin liittyvät aikataulutiedot rautatieyritysten, julkisten elinten ja kolmansien osapuolten saataville.

Suosituksen mukaan asemanhaltijan tulisi tuoda saataville kaikki sen hallussa olevat aikataulutiedot sekä varmistaa, että aikataulutiedot ovat paikkansa pitäviä ja ajantasaisia. Asemanhaltijan tulisi taata pääsy edellä tarkoitettuihin vaihto- ja siirtymäaikoja koskeviin aikataulutietoihin rautatieyrityksille, julkisille elimille sekä kolmansille osapuolille.

Asemanhaltijan vastuulle kuuluvat vaihto- ja siirtymäaikoja koskevat aikataulutiedot sisältäisivät oletusminimivaihtoajan sekä tarvittaessa minimivaihtoajan aseman eri osien tai läheisten asemien välillä.

¹³⁰ Euroopan rautatievirasto (2022)

Lisäksi asemanhaltijan tai jäsenvaltion määrittelemän muun toimijan tulisi suosituksen mukaan suunnitella neutraali prosessi relevantin minimivaihtoajan löytämiseksi yhteistyössä rautatieyriyten ja rataverkon haltijoiden kanssa.

Komissio on aloittanut lainsäädäntöhankkeen suosituksen perusteella.

4.8.1.2 Nykyinen käytäntö

Mikään toimija ei tällä hetkellä jaa tietoa minimivaihtoajoista.

VR:llä on aikataulusuunnittelua varten hallussaan tiedot vaihtoajoista ainakin omissa henkilöliikennepalveluissaan.¹³¹ Myös HSL:llä on hallussaan ainakin oman liikenteensä vaihtoajoja koskevia tietoja, joita se jakaa reittioppaisiinsa. Muistiota laadittaessa ei ole ollut käytettävissä tietoa siitä, ovatko edellä tarkoitetut tiedot aidosti asemakohtaisia, vai onko vaihto aika määritelty samaksi kaikilla asemilla.

4.8.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Suosituksen perusteella on mahdollista, että komission yhteentoimivuusasetuksia uudistavassa lainsäädäntöhankkeessa säädettäisiin asemanhaltijalle velvoite tuottaa ja päivittää minimivaihtoajatietoja. Asemanhaltijalle voisi tulla minimivaihtoaikoihin liittyviä velvoitteita myös multimodaaleja matkustajien oikeuksia koskevan asetuksen myötä.

Asetusehdotusten täytäntöönpanoon voi liittyä kansallisia sääntelytarpeita.

¹³¹ Sitowise (2022), s. 41

5. Rautatieasemien esteettömyyttä koskevat tiedot ja tiedon päivittäminen

5.1 Yleistä

Useissa eri säädöksissä säädetään rautatieasemien ja rautatieliikenteen palveluiden esteettömyydestä sekä esteettömyyttä koskevan tiedon antamisesta matkustajien saataville. Esteettömyystietoja koskevia velvoitteita sisältyy muun muassa PRM-YTE -asetukseen, rautatievastuuasetukseen ja liikennepalvelulain säännöksiin. Vain osa näistä velvoitteista on osoitettu asemanhaltijalle, mutta velvoitteiden osittaisen päällekkäisyyden sekä tietojen päivittämiseen liittyvien laajempien haasteiden vuoksi es-tettömyystietoja käsitellään tässä luvussa kokonaisuutena.

Edellä kerrotusti ministeriön aiemmissa hankkeissa on havaittu, että kun asema-alueilta puuttuu kokonaisvastuussa oleva toimija, kenelläkään ei ole selkeää roolia huolehtia asema-alueiden esteettömyyttä koskevien tietojen tuottamisesta tai päivittämisestä.

On erityisen tärkeää, että palvelujen ja infrastruktuurin esteettömyyttä koskeva tieto on luotettavaa, sillä tietojen puutteet saattavat johtaa vammaisen tai liikuntarajoitteisen matkustajan matkan keskeytymiseen tai jopa vaaratilanteisiin. Lakiin perustuvien esteettömyystietojen antamista koskevien velvoitteiden ohella, jotka tyypillisesti koskevat melko hitaasti muuttuvaa tietoa, matkustajalla on usein käytännön tarve saada myös dynaamisempaa tai jopa reaaliaikaista esteettömyystietoon. Esimerkiksi hissi-rikko voi katkaista esteetöntä palvelua tarvitsevan henkilön matkaketjun.¹³²

¹³² Liikenne- ja viestintäministeriö (2021b), s.40

5.2 Nykytila

5.2.1 Lainsäädäntö

Esteettömyystietojen antamisesta säädetään ensinnäkin rautatievastuuasetuksessa. Rautatievastuuasetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan asemanhaltijan, rautatieyrityksen, lipunmyyjän tai matkanjärjestäjän on pyynnöstä annettava vammaisille henkilöille ja liikuntarajoitteisille henkilöille tiedot esteettömästä pääsystä asemalle ja siihen liittyviin tiloihin sekä rautatieliikennepalveluihin. Tiedot annettava myös esteettömässä muodossa.¹³³ Edellä mainittujen toimijoiden on pyynnöstä annettava tiedot liikkuvaan kalustoon pääsyn edellytyksistä 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen, oikeutta kuljetukseen koskevien sääntöjen mukaisesti sekä tiedotettava vammaisille henkilöille ja liikuntarajoitteisille henkilöille junassa tarjottavista järjestelyistä.

Osa asemanhaltijalle osoitetuista asemien esteettömyyttä koskevista lakisäätöistä tehtävistä perustuu tuoreehkon esteettömyysdirektiivin¹³⁴ vaatimuksiin. Esteettömyysdirektiivillä on pyritty lisäämään esteettömien tuotteiden ja palveluiden saatavuutta ja liikkuvuutta yhdenmukaistamalla niitä koskevia vaatimuksia jäsenvaltioissa.¹³⁵

Direktiivi sisältää jäsenvaltioita velvoittavat säännökset, joilla varmistetaan, että direktiivin mukaiset tuotteet ja palvelut täyttävät direktiivissä säädetyt esteettömyysvaatimukset. Esteettömyysdirektiivi velvoittaa sekä julkisen että yksityisen sektorin edustajia, jotka tarjoavat tai valmistavat direktiivin soveltamisalaan kuuluvia tuotteita tai palveluja kuluttajille.¹³⁶ Direktiivin soveltaminen alkaa 28.6.2025.

Esteettömyysdirektiivin soveltamisala on laaja. Tuotteiden osalta esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi kuluttajille tarkoitettut itsepalvelupäätteet. Palveluiden osalta esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi liikenteeseen liittyvät palvelut kuten verkkosivustot ja mobiilisovellukset, sähköiset matkaliput ja niiden ostaminen ja reaaliaikaiset matkustustiedot.¹³⁷

¹³³ Muodosta säädetään tarkemmin henkilöliikenteen telemaattisia sovelluksia koskevan yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä annetussa asetuksessa (EU) N:o 454/2011, vammaisten ja liikkumisesteisten henkilöiden esteetöntä pääsyä Euroopan unionin rautatiejärjestelmään koskevista yhteentoimivuuden teknisistä eritelmistä annetussa asetuksessa (EU) N:o 1300/2014 sekä esteettömyysdirektiivissä (EU) 2019/882

¹³⁴ Tuotteiden ja palveluiden esteettömyysvaatimuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/882

¹³⁵ HE 41/2022, s.13

¹³⁶ HE 41/2022, s. 13

¹³⁷ HE 41/2022, s. 14

Suomessa tehtiin useita lakimuutoksia direktiivin toimeenpanemiseksi.¹³⁸

Liikennepalvelulakiin lisättiin uusi 150 a §:ä, jota sovelletaan esteettömyysdirektiivin mukaisesti 28.6.2025 alkaen. Liikennepalvelulain 150 a §:ssä edellytetään, että EU:n matkustajanoikeusasetuksien mukaisia lento-, linja-auto-, rautatie- ja vesiliikenteen henkilöliikennepalveluja tarjoavien yritysten sekä asetuksissa tarkoitettujen asemien, terminaalien ja satamien ylläpitäjien on, kunkin omalta osaltaan, tarjottava matkustajille seuraavia hallussaan olevia tietoja:

- 1) palvelun tuottamisessa käytettävien liikennevälineiden esteettömyys,
- 2) liikennepalveluja ympäröivän infrastruktuurin ja rakennetun ympäristön esteettömyys,
- 3) vammaisille henkilöille tarjottava apu,
- 4) älykkäät lipunmyyntijärjestelmät,
- 5) reaaliaikaiset matkustustiedot,
- 6) palvelun käyttöä koskevat lisätiedot.

Pykälän sääntely perustuu esteettömyysdirektiivin liitteeseen, jonka jaksossa IV säädetään tiettyihin palveluihin liittyvistä esteettömyyttä koskevista lisävaatimuksista. Näitä vaatimuksia on avattu myös kansallisen lain esitöissä. Rautatieliikenteessä tietojen tarjoamisvelvoite koskee rautatieyritystä ja asemanhaltijaa, mutta direktiivin mukaisesti kaupunki- ja alueellisen liikenteen palvelut on rajattu tietojenantovelvoitteen ulkopuolelle. Pykälässä ei aseteta myöskään velvoitetta tuottaa uusia esteettömyystietoja.¹³⁹

Lisäksi liikennepalvelulain 150 a §:ssä edellytetään, että kyseiset tiedot ovat sähköisesti saatavilla tietojen tarjoamiseen velvoitetun toimijan verkkosivuilla ja mobiilisovelluksissa digitaalisista palveluista annetun lain (306/2019) mukaisessa saavutettavassa muodossa.

¹³⁸ Eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista on säädetty uusi laki (102/2023). Lisäksi uusi laki eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista on lisätty markkinavalvontalain (1137/2016) soveltamisalaan. Palveluiden osalta on tehty muutoksia digipalvelulakiin (306/2019), joka säättää digitaalisten palvelujen saavutettavuudesta, sekä sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014). Liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) on lisätty henkilöliikennettä koskevat vaatimukset tarjota esteettömyystietoa. Häätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin (438/2023) on tehty muutoksia hätäviestiin vastaamisessa. Lisäksi direktiivin pohjalta annettiin kolme asetusta tuotteiden ja palvelujen esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimuksista: Valtioneuvoston asetus eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista (181/2023), Valtioneuvoston asetus eräiden digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimuksista (179/2023), Valtioneuvoston asetus sähköisen viestinnän palvelujen ja audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavien palvelujen esteettömyysvaatimuksista (180/2023).

¹³⁹ HE 41/2022 vp s. 172-173

Esteettömyystiedon tarjoamiseen liittyy myös sellaisia lakisääteisiä velvoitteita, joita ei ole osoitettu asemanhaltijoille. Näitä käsitellään lyhyesti tässä sen vuoksi, että tietojentarjoamisvelvoitteet koskevat osin samoja tai samankaltaisia tietoja, joita asemanhaltija olisi yllä kuvattujen säännösten perusteella velvollinen tarjoamaan.

Liikennepalvelulain 154 a §:ssä säädetään PRM-YTE-asetukseen perustuvasta rautatieasemien esteettömyystietopalvelusta. Esteettömyystietopalvelulla tarkoitetaan Euroopan unionin rautatieviraston rakenteilla olevaa Euroopan rautatieasemien esteettömyystietokantaa (European Railway Station Accessibility Database, jatkossa ER-SAD). PRM-YTE-asetuksen 7 artiklassa jäsenvaltioita veloitetaan suorittamaan kertaluontoinen esteettömyysinventari tietokannan lähtötietojen kokoamiseksi. Lisäksi komissiolle on ilmoitettava kansallinen yhteyspiste, joka on kansallisesti vastuussa tiedonvaihdoista ja tarvittavien tietojen keräämisestä.

Liikenne- ja viestintävirasto vastaa asemien esteettömyystiedon keräämisestä, ylläpitämisestä ja tiedonvaihdoista, mutta voi liikennepalvelulain 154 a §:n mukaan hankkia esteettömyystietopalvelun Liikenteenohjaus Fintraffic Oy:ltä.

ERSAD-esteettömyystietokantaan kerättävät tiedot koskevat asemien perustietoja (kuten osoite), tietoja inva-pysäköinnistä, tietoja liityntäyhteyksistä, lipunmyynti- ja informaatiotiskejä, laitureille pääsyä (ml. hissit), junaan pääsyä, saatavilla olevia avustamispalveluita, opastusta, dynaamista informaatiota sekä WC-tietoja.

Asemiin liittyviä esteettömyystietoja on pyritty kokoamaan hyödynnettäväksi myös ITS-direktiiviin¹⁴⁰ ja sen nojalla annettuun ns. MMTIS-asetukseen¹⁴¹ perustuviin kansallisiin yhteyspisteisiin (National Access Point, NAP). Liikkumispalvelun tarjoaja on liikennepalvelulain 154 §:n mukaan velvollinen huolehtimaan siitä, että liikkumispalvelua koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot ovat saatavissa tietojärjestelmään luodun avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa ja helposti muokattavassa vakiotietomuodossa vapaasti käytettäväksi. Tämä velvoite ei koske tietojen antamista suoraan matkustajille, vaan pyrkii edistämään sitä, että esimerkiksi erilaiset matkaketjuja mahdollistavat palveluntarjoajat tai reittioppaat pystyisivät tarjoamaan esteettömyystietoja matkustajille omissa palveluissaan koko matkaketjusta.

Liikennepalvelulain 154 §:ssä olennaisilla tiedoilla tarkoitetaan ainakin reitti-, pysäkki-, aikataulu-, hinta-, ja saatavuustietoja sekä esteettömyystietoja. Olennaisten tietojen sisältöä tarkennettu valtioneuvoston asetuksella liikkumispalveluita koskevista olennaisista tiedoista (643/2017). Valtioneuvoston asetus sisältää esimerkiksi palvelujen

¹⁴⁰ Direktiivi 2010/40/EU tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönottoa sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapintoja koskevista säännöistä

¹⁴¹ Komission delegoitu asetus (EU) 2017/1926, annettu 31 päivänä toukokuuta 2017, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/40/EU täydentämisestä EU:n laajusten multimodaalisten matkatietopalvelujen tarjoamisen osalta

esteettömyyttä koskevia tietolajeja sekä myös dynaamisia tietolajeja, joiden osalta Suomen sääntely on ollut velvoittavampaa kuin MMTIS-asetus.

Valtioneuvoston asetuksen 3 §:ssä määritellään asemia, satamia ja muita terminaalieja koskevat olennaiset tiedot, jotka liikkumispalvelun tarjoajan tulee huolehtia palvelun käyttäjien saataville. Pykälän 5 kohdan mukaan olennaisia tietoja ovat muun muassa tiedot EU:n matkustajanoikeusasetusten mukaisista avustamispalveluista sekä esteettömistä tiloista, kuten inva-wc:stä. Lisäksi 3 §:n 6 kohdan mukaan liikkumispalvelun tarjoajan tulee antaa tiedot erityisiä tarpeita omaavien käyttäjäryhmien palvelun käyttöä helpottavista seikoista kuten lastenhoitotiloista ja kuulutuksista. Kuten liikennepalvelulain 150 a §:ssä, liikkumispalvelun tarjoaja ei ole velvollinen tuottamaan olennaisia tietoja, vaan ainoastaan saattamaan hallussaan olevat tiedot tarjolle kone-luettavassa muodossa.

5.2.2 Nykyinen käytäntö

VR antaa omilla esteettömän junamatkustamisen verkkosivuillaan matkustajille tietoja omista palveluistaan ja kalustostaan sekä mahdollisuudesta käyttää raideliikennepalveluita. Tiedot liittyvät esteettömän junamatkan suunnitteluun, kuten lipunmyynti, palvelupisteet ja avustamispalvelut sekä sujuvaa junamatkaa koskevat vinkit.¹⁴² VR:n verkkosivuilla on saatavilla myös tietoa kaikista asemista, joilla yhtiö liikennöi. Verkkosivuilla kerrotaan mahdollisesta lippuautomaatista ja palvelupisteestä, annetaan perustiedot aseman palveluista ja esteettömyyden osalta kerrotaan, onko asemalla saatavilla asemien avustamispalvelua ja onko asemalla esteettömät korkeat laiturit.¹⁴³

Lisäksi HSL omalla alueellaan ja Väylävirasto muualla Suomessa ylläpitävät rautatieasemien lähialuekarttoja. Asemien lähialuekartoissa esitetään matkustajille asemien kulkuyhteyksiä, tuntuun perustuvia polkuja, asemien palveluja, asemien lähialueen tärkeimpiä kohteita sekä yhteystietoja taksi- ja palautepalveluista. Kartat ovat saatavilla verkosta ja asemien laiturij- ja asematunnelialueiden aikataulukaapeista.¹⁴⁴ Väylävirasto ja HSL tuottavat lähialuekarttoja asemien opastuksen tuottamisesta käytännössä vastaavina tahoina.

¹⁴² <https://www.vr.fi/palvelut-junassa/esteeton-junamatkustaminen>, 15.2.2024

¹⁴³ VR:n verkkosivut, esim. Haarajoen asema: <https://www.vr.fi/rautatieasemat-ja-rei-tit/haarajoki>

¹⁴⁴ Rautatieasemien lähialuekartat. <https://vayla.fi/vaylista/aineistot/kartat/asemien-lahialuekartat>

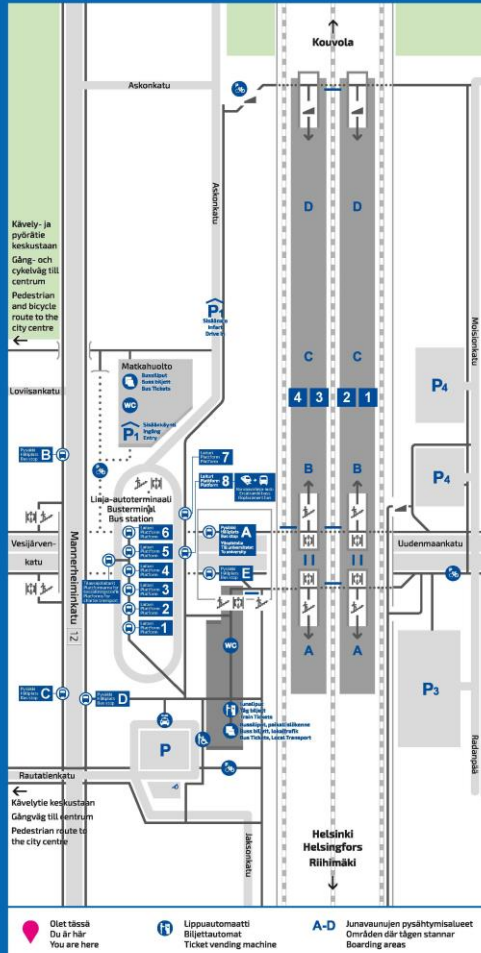
LAHTI LAHTIS

Mannerheiminkatu 15
15100 Lahti
Mannerheiminkatu 15
15100 Lahtis



Nötnummer
Nödnnummer
Emergency number

112



Kunnossapito ja palaute
Liikenteen asiakaspalvelu
+358 295 020 600
palautevayla.fi/aspa

Aseman palvelut
Lippuautomaatti
WC-tilat
Pankkiautomaatti



Asemalla on saatavissa avustamispalvelus.
Esteettömän matkustuksen palvelunumero
Avoinna ma–pe klo 5–22
la–su klo 7–22
0800 108 022 (maksuton).
Palvelu tilattava viimeistään 36 tuntia ennen matkalle lähtöä.
Avustamispaiste sijaitsee aseman edessä keskustan puolella.

Inva-WC

Asemalla korkeat laiturit, esteetön kulku matkailuttajamaan.

Underhåll och respons på stationerna.
Traffikens kundservice
+358 295 020 600
palautevayla.fi/aspa

Service på station
Biljettautmat
Toiletter
Bankautomat

Maintenance and feedback
Traffic customer service
+358 295 020 600
palautevayla.fi/aspa

Station services
Ticket vending machine
Toilets
ATM

Man kan få assistans på stationerna.
Kundtjänst för tillgängligt resande
Öppet mån–fre kl. 5–22
lör–sön kl. 7–22
0800 108 022 (avgiftslöst).
Tjänsten måste beställas senast 36 timmar före man ska inleda resan.

Assistanspunkten finns framför stationen mot centrum.

Handikapptailet

Höga plattformar på stationen, tillgänglig åttomst till lågolvståg.

Assistance service is available at the station.
Customer service for accessible travel
Open Mon–Fri 5 to 22
Sat–Sun 7 to 22
0800 108 022 (free of charge).
Service must be booked no later than 36 hours before departure.

The assistance point is located in front of the station, on the side of the city centre.

Accessible toilet

High-level platforms at the station, accessible entry onto low-floor train.



Lisätietoa junamatkustamisesta
vr.fi
VR Asiakaspalvelu
Avoinna ma–pe klo 5–22
la–su klo 7–22
0800 41 900
(2 € vastaus puhelun + pöytä)

Mer information om tågresande
vr.fi
VR Kundenservice
Öppet mån–fre kl. 5–22
lör–sön kl. 7–22
0800 41 900
(2 € besvarat per tal. + linj)

More information on rail travel
vr.fi
VR Customer Care
Open Mon–Fri 5 to 22
Sat–Sun 7 to 22
0800 41 900
(EUR 2 per answered call + local call charge)



Lisätietoa Lahden joukkoliikenteestä
lahti.fi
lahti.digitransit.fi

Lisätietoa kaukoliikenteestä
matkahuolto.fi
0200 4000 (108 €/min + pöytä)

Takaisomme sijaitsee rautatieaseman läheisyydessä.

Kaupunkipyörät
kaupunkipyorat.lahti.fi

Mer information om lokaltrafiken i Lahtis
lahti.fi
lahti.digitransit.fi

Mer information om fjärrtrafiken
matkahuolto.fi
0200 4000 (108 €/min + linj)

Taxistation finns i närheten av stationen.

Stadsbicyklar
kaupunkipyorat.lahti.fi

More information on regional transport in Lahti
lahti.fi
lahti.digitransit.fi

More information on long-distance transport
matkahuolto.fi
0200 4000 (EUR 108 per min + local call charge)

There is a taxi stand near the railway station.

City bikes
kaupunkipyorat.lahti.fi



Pyöräintipaikkoja aseman lähellä.
Pyörätelineitä polkupyörille aseman lähellä.

Parkeringsplatser nära stationen.
Cykelställ nära stationen.

Parking is available near the station.
Bicycle stands are available near the station.



visitlahti.fi
lahtiregion.fi

Visit Lahti - Matkailuneuvonta
Kauppakeskus Trio
Aleksanterinkatu 18, 15140 Lahti
0300 472 222

visitlahti.fi
lahtiregion.fi

Visit Lahti - Turistinfo
Aleksanterinkatu 18, 15140 Lahtis
0300 472 222

visitlahti.fi
lahtiregion.fi

Visit Lahti - Tourist information
Shopping centre Trio
Aleksanterinkatu 18, 15140 Lahti
0300 472 222



Kartat verkossa
Kartor på internet
Maps on the internet

Kuva 1: Lahden lähialuekartta

Liikumisliikumispalveluiden tarjoajien tulisi liikennepalvelulain 154 §:n nojalla viedä olennaisia tietoja liikumispalveluista Liikenteenohjaus Fintraffic Oy:n Liikenne- ja

viestintäviraston tilauksesta ylläpitämä Finap-palveluun. Liikenteenohjaus Fintraffic Oy:ltä saadun tiedon mukaan kansallisessa yhteyspisteessä ei kuitenkaan nykyisin ole rakenteisessa muodossa juurikaan asemien esteettömyystietoja. Joukkoliikenne-toimijat julkaisevat Fintrafficin mukaan olennaisten tietojen rajapintojen mukana vain rajallisesti esteettömyystietoa, lähinnä tiedon siitä, voiko pysäkkiä tai kulkuneuvoa hyödyntää pyörätuolia käyttävä matkustaja. Muistion laatimisen yhteydessä ei ole selvitetty, mitä tietoja asemista esimerkiksi VR on Finap-palveluun vienyt.

5.3 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Erilaisia tietoja esteettömästä pääsystä asemalle ja siihen liittyviin tiloihin ja rautatieliikennepalveluihin tarjotaan tällä hetkellä useiden eri toimijoiden taholta usean eri säännöksen tai käytännön perusteella. Niin VR:n tarjoamat tiedot, Väyläviraston ja HSL:n lähialuekartat, kuin tulevaisuudessa ERSAD-tietokannankin puitteissa matkustajille tarjottavat tiedot asemien ja liikennepalvelun esteettömyydestä ovat relevantteja ja matkustajan kannalta hyödyllisiä tietolähteitä. Siitä huolimatta tietojen hajanaisuus ja niiden tarjoamisvastuisiin liittyvät epäselvyydet saattavat käytännössä johtaa siihen, että tietoa on saatavilla matkustajan kannalta riittämättömästi.

Asemanhaltija on rautatievastuuasetuksen 22 artiklan mukaan yksi tahoista, jonka tulisi pyynnöstä antaa vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille tiedot esteettömästä pääsystä asemalle ja siihen liittyviin tiloihin sekä rautatieliikennepalveluihin. Koska asemanhaltijaa ei ole lainsäädännön tasolla määritelty, monitoimijaympäristössä on ollut epäselvää, mikä toimija on vastuussa tietojen antamisesta. Asetuksen 22 artiklassa ei ole myöskään yksityiskohtaisemmin määritelty sitä, mitä tietoja asemasta ja siihen liittyvistä tiloista nimenomaan asemanhaltijan tulisi pyynnöstä antaa.

Liikennepalvelulain 150 a §:n tietovaatimusten osalta haasteeksi nousee samalla tavoin se, että tällä hetkellä ei ole aina helposti tunnistettavissa sellaista asemanhaltijaa, jota tietojen toimittamisvelvoite koskisi eikä myöskään ole täysin selvää, mitä tiloja monitoimijaympäristössä asemanhaltijan katsottaisiin hallinnoivan, eli miltä osin juuri sen tulisi tarjota hallussaan olevia tietoja. Voidaan kuitenkin ajatella, että asemanhaltijaksi katsottavan toimijan tulisi tarjota hallussaan olevia tietoja ainakin asemasta ja siihen liittyvistä tiloista, kuten rautatievastuuasetuksen 22 artiklassa määritellään.

Koska kumpikaan edellä mainituista säännöksistä ei nimenomaisesti velvoita asemanhaltijaa tuottamaan tietoa asema-alueesta ja ympäröivästä infrastruktuurista, asemanhaltijan roolin ja velvoitteiden epämääräisyys ei ole merkittävästi vaikuttanut matkustajien mahdollisuuksiin saada säännösten mukaista tietoa esteettömästä infrastruktuurista. Käytännössä asemanseutujen hallinnointivastuisiin liittyvät epäselvyydet

siitä, kenen tehtävä olisi tuottaa ja jakaa asemien esteettömyyttä koskevien tietoja vaikuttavat kuitenkin merkittävästi esteetöntä matkaketjua varten tarvittavien tietojen saatavuuteen ja ajantasaisuuteen. Esimerkiksi esteettömien matkaketjujen ja reittien näyttäminen reittioppaissa tai muissakaan lähteissä ei ole kattavaa. Tämä on hankaloittanut vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden mahdollisuuksia käyttää rautatieliikennepalveluita.

Asemien esteettömyystiedon tuottamiseen liittyvä haaste on tunnistettu aiemmin kerrotusti LVM:n esteettömyystietojen määrittelyn, saatavuuden ja tuottajien tietoisuuden parantamista koskevassa selvityksessä¹⁴⁵. Asia on noussut esiin myös esimerkiksi Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:n koordinoiman liikenteen dataekosysteemin matkatietotyöryhmän tuottamassa raportissa, jossa todettiin asemia koskevien tietojen osalta ongelmaksi omistajuuden hajautuminen, mikä johtaa käytännön tarpeiden kannalta puutteellisiin tietoihin matkaketjun nivelkohdissa.¹⁴⁶ Työryhmän raportissa esitettiin, että asema- ja terminaalitietojen tuottamis- ja jakamisvastuu määriteltäisiin tarkasti ja tarvittaessa vietäisiin lakiin.¹⁴⁷ LVM:ssä on parhaillaan meneillään säädöshanke, jonka tarkoituksena on puuttua edellä mainittuihin ongelmiin saattamalla joukkoliikenteen pysäkkien esteettömyyttä koskevat tiedot saataville koneluettavassa muodossa velvoittamalla joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia. Saman esityksen mukaan matkatiedon osalta laissa viitattaisiin jatkossa EU:n asetukseen EU:n laajuisten multimodaalisten matkatietopalveluiden tarjoamisesta (MMTIS-asetus), ja Valtioneuvoston asetus olennaisista tiedoista kumottaisiin.¹⁴⁸ Kyseinen luonnos hallituksen esitykseksi ei kuitenkaan koske rautatieasemien esteettömyystietoja, koska niistä on jo erikseen säädetty liikennepalvelulain 154 a §:ssä (rautatieasemien esteettömyystietokanta).

Rautatieasemien esteettömyydestä saatavilla olevat tiedot tulevatkin jatkossa ER-SAD-esteettömyystietokannan myötä kasvamaan. Esteettömyysinventaarit ja tietokannan kansallinen yhteispiste tullaan järjestämään Finap-tietokannan tavoin Liikenne- ja viestintäviraston Liikenteenohjaus Fintraffic Oy:ltä tilaamana palveluna. Fintraffic Oy tulee käytännössä vastaamaan inventaarista, tietojen viemisestä ERA:n tietokantaan ja kansallisesta rajapinnasta. Komissiolle ilmoitettava kansallinen vastuutaho, joka vastaa inventaarista ja tietokannan tiedoista, on palvelun tilaava Liikenne- ja viestintävirasto.¹⁴⁹ Tietojen olisi tarkoitus tulla ERA:n hallinnoiman tietokannan ohella avoimesti saataville Fintrafficin toteuttaman rajapinnan kautta. Rajapinnan avulla eri toimijat voivat tarjota kerättyjä tietoja omissa palveluissaan, kuten erilaisissa reittioppaissa.

¹⁴⁵ Liikenne- ja viestintäministeriö (2021)

¹⁴⁶ Fintraffin matkatietotyöryhmä (2022)

¹⁴⁷ Fintraffin matkatietotyöryhmä (2022), s. 8

¹⁴⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (2024, luonnos lausuntopalvelussa)

¹⁴⁹ HE 24/2023

ERSAD-tietokanta ei kuitenkaan ratkaise aiemmin kuvattua ongelmaa siitä, kenen vastuulla on tuottaa asemanhaltijan vastuulle säännöksissä ajateltuja asemien esteettömyystietoja. Eri liikennemuotoja koskevan sääntelyn yhdenmukaisuuden kannalta olisi perusteltua tunnistaa ja tarvittaessa määritellä taho, joka vastaisi rautatievastuuasetuksen 22 artiklassa ja liikennepalvelulain 150 a §:n säännöksissä tarkoitettujen asemanhaltijan rooliin kuuluvien esteettömyystietojen tarjoamisesta.

Vastuu ainakin ERSAD-esteettömyystietokantaa varten kerättävistä tiedoista voisi käytännössä luoda asema-alueen esteettömyyttä koskevia tietoja lakisääteisten velvoitteiden toteutumisen kannalta riittävällä tasolla saataville. ERSAD-esteettömyystiedot sisältävät esimerkiksi tiedot asemien laiturien esteettömyydestä, lipunmyynnistä, liityntäyhteyksiin kulun esteettömyydestä, taktiilopasteista ja hisseistä. ERSAD-tietokantaan vietävä tieto on perusluonteeltaan pysyvää eli staattista. Mikään toimija ei ole tällä hetkellä velvollinen ylläpitämään tai päivittämään tietokannan tietoja niiden muuttuessa, kuten esimerkiksi remonttien yhteydessä tai toisaalta reaaliaikaisesti vikatilanteissa.

ERSAD-tietokantaa koskevassa hallituksen esityksessä¹⁵⁰ todettiin, että tiedon keräämisen tehokkuuden ja hyödynnettävyyden kannalta tulevaisuudessa olisi arvioitava, voitaisiinko toimijoille, jotka omistavat ja/tai hallinovat asemien kiinteää infrastruktuuria, asemarakennuksia ja asema-alueita ympäröiviä katualueita osoittaa velvoite kerätä oman vastuualueensa esteettömyystiedot. Esitystä koskeneissa lausunnoissa toivottiin toistuvasti selvennystä siihen, mikä taho vastaa esteettömyystietojen keräämisestä rautatieasemilla ERSAD-tietokannan edellyttämää inventaaria laajemmin. Lausunnonantajat toivoivat, että esteettömyystiedon keräämisestä vastaisi asemanhaltija tai infrastruktuurin omistaja, joilla nähtiin olevan parhaat edellytykset myös lisätä ajantasaisia ja oikeellisia tietoja tietokantaan. Myös asemanhaltijan määritelmää toivottiin jatkossa selvennettävän.¹⁵¹

Liikenne- ja viestintävaliokunnan esityksestä antamassa mietinnössä todettiin, että esteettömyyttä koskevien tietojen ajantasaisuudesta tulee huolehtia asianmukaisesti sekä etsiä toimivat käytännöt ja yhteistyömenettelyt asemanpitäjillä olevien esteettömyystietojen toimittamiseksi esteettömyystietopalveluun.¹⁵²

Käyttäjien kannalta optimaalista olisi, jos tietoja päivitetäisiin reaaliaikaisesti, jolloin esteetöntä matkustamista tarvitsevat käyttäjät saisivat tiedon myös esimerkiksi hajonneesta hissistä tai muusta vikatilanteesta, joka voi katkaista esteettömän matkaketjun. Tällainen toimintamalli ei kuitenkaan perustuisi lakisääteisiin velvoitteisiin eikä siinä

¹⁵⁰ HE 24/2023

¹⁵¹ Lausuntoyhteenveto liikenteen palveluista annetun lain muutosehdotuksesta annetuista lausunnoista 20.7.2023

¹⁵² LiVM 6/2023 vp

mielessä kuulu tässä muistiossa tarkasteltavien asemanhaltijan lakisäätteisten velvoitteiden vastuuttamisen piiriin.

Sitowisen selvityksessä esitettiin, että asemien esteettömyystietojen mahdolliseen jatkuvaan tiedontuotantoon tarvittaisiin erillinen prosessi. Esimerkiksi hissin omistaja voisi olla velvollinen huolehtimaan siitä, että tieto mahdollisista vikatilanteista välittyy eteenpäin. Selvityksessä esitettiin, että esteettömyystiedon päivitys tulisi tällöin ottaa osaksi organisaation perusprosesseja sopimusjärjestelyin, jolloin esteettömyyteen vaikuttavia tehtäviä käytännössä toteuttavat toimijat (esim. hissin korjaus) voisivat osallistua reaaliaikaisten esteettömyystietojen päivittämiseen tietokantaan.¹⁵³

Fintrafficin hallinnoiman matkatietotyöryhmän näkemys on ollut, että liityntäpisteitä, kuten asemia, koskevien tietojen hallinnoinnin vastuutahoksi olisi pystyttävä osoittamaan yksi toimija. Matkatietoryhmä on esittänyt, että rautatieasemilla vastuutaho olisi Väylävirasto, joka voisi myös pyytää muita toimijoita tuottamaan terminaalitietoa puolestaan.¹⁵⁴

Liikennepalvelujen tuottajien tulisi jatkossakin tarjota tiedot omista palveluistaan, eikä tältä osin ole tunnistettu lainmuutostarpeita.

¹⁵³ Sitowise (2022), s. 30

¹⁵⁴ Joukkoliikenteen matkatiedot ja liityntäpisteet, Matkatietotyöryhmän raportti 12/2022, s. 60

6. Asemanhaltijan velvoitteiden noudattamisen valvonta

6.1 Nykytila

6.1.1 Lainsäädäntö

Viranomaisen toimivallan valvoa lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden toteutumisesta ja puuttua havaittuihin laiminlyönteihin tulee perustua lakiin. Asemanhaltijalle lainsäädännössä osoitettujen tehtävien valvontatoimivallasta on säännöksiä useammassa laissa.

Rautatievastuuasetuksen 31 artiklassa edellytetään, että kukin jäsenvaltio nimeää yhden tai useamman elimen, joka vastaa asetuksen täytäntöönpanosta. Kunkin elimen on asetuksen mukaan toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että matkustajien oikeuksia kunnioitetaan. Näiden elimien on oltava organisaatioltaan, rahoituspäätöksiltään, oikeudelliselta rakenteeltaan ja päätöksenteoltaan riippumattomia rataverkon haltijoista, maksujenperintäelimistä, käyttöoikeuksia myöntävistä elimistä sekä rautatieyrityksistä.

Liikennepalvelulain 186 §: n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto ja kuluttaja-asiamies ovat rautatievastuuasetuksen 31 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset. Matkustajanoikeusasetuksia koskevan toimivallan jaon perusperiaate Liikenne- ja viestintäviraston ja kuluttaja-asiamiehen välillä on se, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoo asetusten noudattamista liikematkustajien ja vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuksien osalta ja kuluttaja-asiamies valvoo matkustajanoikeusasetuksia yleisesti kuluttajamatkustajien oikeuksien kannalta. Tarkoitus on, että Liikenne- ja viestintävirastolla ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettaisiin toimivalta valvoa myös ehdotettua uutta multimodaalisia matkustajien oikeuksia koskevaa asetusta.

Liikenne- ja viestintävirastolla on toimivalta valvoa esteettömyysdirektiivin nojalla annettua liikennepalvelulain 150 a §:ää, jossa säädetään henkilöliikennepalvelujen esteettömyyttä koskevista tiedoista ja tietojen esteettömyydestä. Kuluttaja-asiamiehellä voi myös olla kuluttajansuojan kannalta oma valvontarooli liikennepalvelulain 186 §: n 1 momentissa todetulla tavalla kuluttajansuojalaissa säädetyn mukaisesti.

Raideliikennelain 13 §:n nojalla Liikenne- ja viestintävirastolle kuuluvat myös rautateiden kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävät, jotka sisältävät raideliikenteen harjoittamiseen liittyviä keskeisiä valvonta- ja lupatehtäviä, joita virasto ei saa siirtää rautatieliikenteen harjoittajalle, rataverkon haltijalle tai hankintayksikölle. Raideliikennelain 15 §:ssä on lisäksi erikseen säädetty siitä, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoo rautatiejärjestelmän turvallisuutta ja yhteentoimivuutta. Siten raideliikennelain 13 ja 15 §:ien nojalla viraston tehtäviin kansallisena rautatieturvallisuusviranomaisena kuuluu valvoa, että rautatiejärjestelmä, sen osajärjestelmät ja osatekijät täyttävät yhteentoimivuuden olennaiset vaatimukset. Yhteentoimivuuden olennaiset vaatimukset täyttyvät, jos ne täyttävät yhteentoimivuuden teknisissä eritelmissä näille asetetut vaatimukset (ns. YTE-vaatimukset).¹⁵⁵ Liikenne- ja viestintävirasto valvoo sitä, että rautatiejärjestelmässä käyttöönotettavat osajärjestelmät ja osatekijät ovat vaatimusten mukaisia. Liikenne- ja viestintävirastolla on toimivalta valvoa PRM-YTE- sekä TAP-YTE –asetuksia.

Liikenne- ja viestintäviraston yhteydessä toimii myös Rautatiealan sääntelyelin. Elin on perustettu jokaiseen EU:n jäsenvaltioon ja sen tehtävänä on huolehtia rautatiemarkkinoiden toimivuudesta ja alan toimijoiden syrjimättömästä ja tasapuolisesta kohtelusta.¹⁵⁶ Rautatiealan sääntelyelin valvoo muun muassa palvelupaikkoja ja niiden haltijoita (ml. asemanhaltijoita) sen varmistamiseksi, että palvelupaikkoihin taataan tasapuolinen ja yhtäläinen pääsy, ja että niiden hinnoittelu on tasapuolista ja kohtuullista. Rautatieasemat määritellään palvelupaikoiksi rautatiemarkkinadirektiivin liitteessä II.

6.1.2 Valvontakäytäntö

Toimivalta ja päävastuu asemanhaltijalle rautatievastuu- ja YTE-asetuksissa sekä liikennepalvelulaissa määriteltyjen tehtävien valvonnasta kuuluu Liikenne- ja viestintävirastolle.

Koska lainsäädännössä tai muissa ohjeissa ei ole otettu selkeää kantaa siihen, mille toimijoille asemanhaltijan eri lakisäätteiset tehtävät Suomessa kuuluvat, valvonta ei LVM:n käsityksen mukaan ole käytännössä ollut kattavaa. Tästä syystä kokemusta asemanhaltijan tehtävien valvontavastuiden toimivuudesta on melko vähän.

Liikenne- ja viestintäviraston ja kuluttaja-asiamiehen välisessä käytännön työnjaossa uudistetun rautatievastuuasetuksen valvonnassa on noussut esiin joitain epäselvyyk-

¹⁵⁵ Ks myös arviomuiston jakso 4 (YTE-asetukset)

¹⁵⁶ Rautatiealan sääntelyelimen verkkosivut, <https://www.saantelyelin.fi/fi/rautatiealan-saantelyelimen-toiminta>

siä. Liikenne- ja viestintävirastolta saatujen tietojen mukaan epäselvyyttä on ollut esimerkiksi rautatievastuuasetuksen palvelujen laatuvaatimuksia koskevan 29 artiklan valvontavastuissa. Kyseisessä artiklassa säädetään laatuvaatimuksista, jotka liikenteenharjoittajan ja asemanhaltijan olisi palveluilleen määriteltävä ja joita niiden olisi seurattava. Laatuvaatimukset koskevat sekä vammaisten matkustajien että kaikkien matkustajien kannalta oleellisia toimintoja.¹⁵⁷

Asemanhaltijan tehtäviin ja vastuisiin liittyvät epäselvyydet eivät ole muistiota laadittaessa käytettävissä olleiden tietojen perusteella toistaiseksi vaikuttaneet Rautatiealan sääntelyelimen harjoittamaan valvontatyöhön.

6.2 Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viraston tehtäviin kuuluu huolehtia liikenteen ja sähköisen viestinnän sääntely-, lupa-, hyväksyntä-, rekisteri- ja valvontatehtävistä. Valvontatoimivaltaa on kuitenkin usein valvonnan tehokkuuden, viranomaisen riittävän osaamisen ja ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden vuoksi pidetty tarpeellisena jakaa useammalle viranomaiselle näiden muiden tehtävien ja osaamisen perusteella.

Liikenne- ja viestintävirasto on rautatievastuuasetuksen kansallisen toimeenpanon yhteydessä antamassaan lausunnossa tuonut esiin, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole kaikilta osin säännöksiä, joiden avulla voitaisiin yksiselitteisesti ratkaista rautatievastuuasetuksen säännösten valvontavastuu eri viranomaisten välillä.¹⁵⁸ Tämä huomio koski yleisemmin koko asetuksen valvontaa, ei ainoastaan asemanhaltijan tehtävien valvontaa.

Rautatievastuuasetuksessa asemanhaltijan tehtäväksi osoitettujen veloitteiden valvonta kuuluu liikennepalvelulain 186 §:n nojalla osin Liikenne- ja viestintävirastolle ja osin kuluttaja-asiamiehelle. Näiden valvontavastuiden jakautumisessa vaikuttaisi olevan selventämistarpeita. Kyse saattaa kuitenkin olla enemmän viranomaistulkintojen yhteensovittamisesta käytännön tasolla kuin lainsäädäntömuutosten tarpeesta.

Yhteentoimivuusasetusten valvonta on raideliikennelain 13 §:n nojalla Liikenne- ja viestintäviraston tehtävä ja yleinen valvontatehtävä kattaa myös yhteentoimivuusase-

¹⁵⁷ Palvelujen laatuvaatimuksia käsitellään tarkemmin muistion luvussa 3.11

¹⁵⁸ Liikenne- ja viestintävirasto (2022), 3.

tuksissa asemanhaltijalle asetettujen velvoitteiden valvonnan. Yhteentoimivuusasetusten velvoitteiden valvontatoimivallasta ei ole noussut esiin lainsäädännön muutostarpeita.

Asemanhaltijoiden tehtävien valvontaan liittyvissä ongelmissa ei vaikuta kuitenkaan olevan olennaiselta osin kyse valvontatoimivallan selkeyttämisen tarpeesta. Ongelmat vaikuttaisivat käytettävissä olevien tietojen perusteella kulminoituvan siihen, että viranomaisilla ei ole aina suoraan laista ilmenevää vastausta siihen, mitä tahoa niiden tulisi kunkin veloitteen noudattamisen osalta valvoa. Viranomaiset ovat pitäneet valvonnan toteuttamisen kannalta keskeisenä, että vastuu asemanhaltijan tehtävistä olisi lain tasolla selkeästi osoitettu jollekin tai joillekin tahoille sen sijaan, että ratkaisuja haettaisiin tapauskohtaisesti valvontapäätösten ja oikeuskäytännön kautta.

Valvontatoimivalta ja vastuu asemanhaltijan tehtävien hoitamisesta linkittyvät ainakin joiltakin osin yhteen, sillä valvojan ja valvottavan ei lähtökohtaisesti tulisi olla sama organisaatio.

7. Yhteenveto ja johtopäätökset

7.1 Yleistä

Asemanhaltijan käsitettä käytetään erityisesti rautatieliikenteen EU-asetuksissa, jotka ovat Suomessa suoraan sovellettavia. EU-asetukset eivät lähtökohtaisesti edellytä erillisiä täytäntöönpanotoimia, eikä kansallisesti voida tehdä asetuksen kanssa päällekkäistä tai ristiriitaista sääntelyä. Kansallisessa lainsäädännössä voidaan kuitenkin täydentää asetusta, jos se on asetuksen tehokkaaksi soveltamiseksi tarpeen.

Rautatieliikenteen EU-asetuksissa asemanhaltija määritellään jäsenvaltiossa olevaksi organisaatioyksiköksi, jolle on annettu vastuu yhden tai useamman rautatieaseman hallinnosta ja joka voi olla rataverkon haltija. Asemalla tarkoitetaan asemanhaltijaan liittyvissä EU-asetuksissa kaikkia henkilöliikenteen pysähdyspaikkoja, myös sellaisia, joissa ei ole asemarakennusta.

Asetusten asemanhaltijan määritelmän ja asemanhaltijalle osoitettujen tehtävien taustalla on tunnistettavissa oletama siitä, että asemien omistus ja/tai hallinnointi on jäsenvaltiossa melko keskittynyttä ja toimija, jolla on vastuu aseman hallinnosta, on selkeästi tunnistettavissa. Asetusten sanamuoto kuitenkin mahdollistaa sen, että asemanhaltijan velvollisuuksia voitaisiin osoittaa jäsenvaltiossa useammalle toimijalle, jos vastuu rautatieasemien hallinnosta on jäsenvaltiossa annettu useammalle toimijalle. Rautatievastuuasetuksen johdanto-osassa todetaan lisäksi, että jos yhdestä asemasta vastaa useampi asemanhaltija, jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus nimetä elin, joka on vastuussa tässä asetuksessa tarkoitetuistavelvollisuuksista.

VR:n rooli rautatietoiminnassa ja erityisesti asemien omistajana ja hallinnoijana on vuosien varrella muuttunut. Suomen rautatieasemista on ajan myötä muodostunut monitoimijaympäristöjä ja myös asema-alueiden omistus on yleensä jakautunut useille toimijoille. Asemien omistusmuutoksissa ja asemaseutujen kehittämisessä matkustajaliikenteen tarpeet eivät ole olleet erityinen painopiste. Suomessa ei ole lainsäädännön tasolla annettu vastuuta rautatieasemien hallinnosta yhdelle tai useammalle toimijalle, joille EU-asetuksen edellyttämien asemanhaltijan tehtävien hoitaminen sitä kautta selkeästi kuuluisi. Asetuksessa määriteltyjä asemanhaltijan velvoitteita ei ole suurelta osin myöskään yksilöity minkään tietyn toimijan tehtäväksi. Mikään taho tai toimijaryhmä ei toisaalta ole EU-asetuksen yleisemmän sanamuodon perusteella katsonut asemanhaltijan tehtävien kuuluvan kattavasti itselleen eikä vastuutahoja ole merkittävästi haettu myöskään valvontakäytännön kautta.

Asemanhaltijalle EU-asetuksissa osoitetuissa tehtävissä on kyse erilaisista asema-alueisiin liittyvistä velvoitteista, joiden tarkoituksena on pääasiassa varmistaa matkustajien oikeuksien toteutuminen. Asemanhaltijan lakisääteisiä velvoitteita ja niihin liittyviä nykyisiä käytäntöjä on käsitelty muistiossa käytettävissä olleen tiedon pohjalta.

Koska EU-asetuksissa tarkoitettua asemanhaltijan roolia ei ole vastuutettu yksiselitteisesti, asetusten mukaisia asemanhaltijan tehtäviä ei kaikilta osin tällä hetkellä hoideta ja myös valvonta on ollut vähäistä. Vastuu asemanhaltijalle osoitetuista keskeisistä tehtävistä on kuitenkin monessa tapauksessa rautatieyritysten kanssa jaettava vastuuta tai vastaava tehtävä kuuluu muun lainsäädännön nojalla esimerkiksi Väylävirastolle, jolloin osa matkustajalle näkyvistä asemanhaltijan tehtävistä toteutuu osittain sitä kautta.

Jos tulevaisuudessa siirrytään tilanteeseen, jossa henkilöliikennettä harjoittavia rautatieyrityksiä olisi enemmän kuin yksi, eri toimijoiden välisten vastuiden olisi hyvä olla selkeitä. Vastuiden selkeys ja asianmukainen valvonta tukee osaltaan EU-asetusten matkustajien oikeuksiin liittyvien tavoitteiden toteutumista sekä valmistautumista monitoimijaympäristöön henkilöjunaliikenteessä. Asemanhaltijan tehtävien hoidon jättäminen rautatieyritysten varaan ei välttämättä ole enää toimiva ratkaisu, vaan asemien hallinnointiin tarvittaisiin mahdollisesti läpinäkyviä laajempaa yhteistyötä tukevia rakenteita.

Kun mietitään asemanhaltijan tehtävien osoittamismallia Suomessa, on syytä varautua siihen, että asemanhaltijalle voidaan EU-säätelyssä asettaa lisää tehtäviä.

7.2 Mahdollisia etenemistapoja

Asemanhaltijuuden määrittämiseen ja asemanhaltijan tehtävien vastuuttamiseen on tunnistettu ainakin seuraavia pääasiallisia etenemismahdollisuuksia:

- 1) Asema-alueiden omistusta tai asemien sopimus pohjaista hallinnointia keskitetään ja nämä toimijat määritetään lainsäädännössä asemanhaltijoiksi koko Suomessa tai tietyillä asemilla.**
- 2) Asema-alueiden omistajat määritetään asemanhaltijoiksi lainsäädännössä.**
- 3) Asemanhaltijaa määritetään lainsäädännössä, mutta asemanhaltijan lakisääteiset tehtävät osoitetaan tarvittaessa lainsäädännössä tehtäväperusteisesti tietyille toimijoille.**

4) Asemanhaltijaa ei kansallisessa laissa määritetä eikä asemanhaltijan tehtäviä erikseen osoiteta toimijoille, vaan asemanhaltijan EU-asetuksen mukaisten tehtävien hoitamiseen puututaan tarvittaessa tapauskohtaisesti valvonnan keinoin.

7.3 Etenemisvaihtoehtojen arviointia

Jos EU-asetusten mukaisten asemanhaltijan tehtävien hoitamisen vastuuttamista päädyttäisiin täydentämään kansallisessa lainsäädännössä, kyse olisi todennäköisesti toimijoiden kannalta uusista tehtävistä, jotka eivät välttämättä istu suoraan niiden olemassa oleviin rooleihin. Sellaista ratkaisua, jossa mikään toimija ei joutuisi laajentamaan tehtäväkenttäänsä, luomaan uusia prosesseja tai täsmentämään olemassa olevia ohjeistuksia ei todennäköisesti ole löydettävissä. Asemanhaltijan vastuiden käytännön hoitamista voitaisiin todennäköisesti toteuttaa osittain sopimusjärjestelyin, mutta tästäkin aiheutuu kustannuksia. Asioiden selkeämpi vastuuttaminen tukisi kuitenkin erityisesti vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden mahdollisuuksia matkustaa ja voisi myös vähentää toimijoiden työmäärää muissa tehtävissä.

Yllä esitettyjen karkeiden etenemisvaihtoehtojen toteutuskelpoisuuteen ja sääntelytarpeen laajuuteen voi vaikuttaa se, katsottaisiinko asemanhaltijuus tai tietyt asemanhaltijalle osoitetut tehtävät perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuiksi julkisiksi hallintotehtäviksi. Tätä tulisi arvioida tarkemmin mahdollisten jatkoaskeleiden yhteydessä.

Peruslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta ei ole antanut julkisen hallintotehtävän käsitteelle tarkkaa määritelmää, vaan tekee tapauskohtaista arviointia. Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verraten laajaa joukkoa erilaisia hallinnollisia tehtäviä, joihin kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Asemanhaltijan tehtävät eivät ainakaan pääosin vaikuttaisi liittyvän julkisen hallintotehtävän ns. ydinalueeseen, johon on katsottu kuuluvan esimerkiksi hallintopäätösten tekeminen tai muun yksityisten asemaan kohdistuvan määräys- ja käskyvallan käyttäminen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään katsonut, että myös teknisluonteisessa ja operatiivisessa toiminnassa voi olla kyse julkisesta hallin-

totehtävästä.¹⁵⁹ Esimerkiksi lennonvarmistustoiminnassa¹⁶⁰ ja luotsaustoiminnan järjestämisessä¹⁶¹ on katsottu olevan kysymys julkisesta hallintotehtävästä. Toisaalta esimerkiksi postipalveluiden osalta katsottu, että yleispalveluun kuuluvien postipalvelujen tarjoamisessa olisi kyse enemmänkin lainsäädännössä määritellystä infrastruktuurin peruspalvelusta kuin julkisesta hallintotehtävästä, mutta infrastruktuurin perussääntelyn sisällä voisi kuitenkin olla yksittäisiä tehtäviä, jotka voivat tulla arvioitaviksi perustuslain 124 §:n näkökulmasta.¹⁶²

Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella. Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan mielestä suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4).¹⁶³

1) Asemakiinteistöjen omistusta tai rautatieasemien sopimus pohjaista hallinnointia keskitetään ja nämä toimijat määritetään lainsäädännössä asemanhaltijoiksi koko Suomessa tai tietyillä asemilla.

Rautatieasematoiminnan järjestämisessä voisi olla järkevää pyrkiä kohti kokonaisvaltaisempaa ratkaisua, jossa nykyistä selvästi harvemmat toimijat kantaisivat joko asemakiinteistöjen omistukseen tai hallinnointisopimukseen perustuvan selkeän hallinnointivastuun tietyistä asemista. Vaikka nämä toimijat eivät käytännössä hoitaisi kaikkia asemanhaltijoille asetuksissa osoitettuja tehtäviä, asemanhaltijuuden keskittäminen yksinkertaistaisi tehtävien järjestämistä. Pelkästään EU-asetuksissa tarkoitettujen asemanhaltijan tehtävien vuoksi henkilöliikenneasemien omistusta ei ole tarkoituksenmukaista keskittää. Asiaa tulisi tarkastella pikemminkin osana kokonaisvaltaista rautatiejärjestelmän ja asemien hallinnoinnin kehittämistä ja tulevaan kilpailutukseen liittyvää toimintaympäristön selkeyttämistä.

Jos asemanhaltijuutta keskitettäisiin, lakisääteisten asemanhaltijan tehtävistä huolehtimisen lisäksi tällöin olisi olemassa jokin selkeä toimija, jolle voitaisiin niin haluttaessa antaa rooli myös muiden kuin lakisääteisten rautatiematkustamista tukevien tehtävien järjestämisestä asemilla (esimerkiksi asemien odotustilojen ylläpito). Vertailukohtaa rautatieasematoiminnan järjestämiseen voitaisiin hakea satamien ja lentoasemien pitäjistä.

¹⁵⁹ Esim. PeVL 16/2002 vp ja PeVL 47/2005 vp.

¹⁶⁰ PeVL 47/2005 vp, s. 2.

¹⁶¹ PeVL 12/2010 vp, s. 2

¹⁶² EOAK 1069/2019, HE 58/2022 vp s. 119, PeVL 42/2022 vp

¹⁶³ PeVL 26/2017 vp s. 48-51

Tässä tarkoitettuja toimijoita voisivat olla esimerkiksi Senaatin Asema-alueet Oy ja Väylävirasto tai joku kokonaan uusi tätä varten perustettava toimija. Asemanhaltijuiden keskittämismallissa voitaisiin nykyiseen tapaan antaa tietyt selkeät kokonaisuudet muiden toimijoiden hoidettavaksi (esim. asemien aikataulutiedotus, avustaminen asemilla) ja tarvittaessa määritellä tietyt tehtävät viranomaisten hoidettavaksi kaikilla asemilla.

Liikenne- ja viestintävirasto on tässä muistiossa aiemmin viitatus Sitowisen asemanhaltijuukselvitelyksen laatimisen sekä aikaisemman säädösvalmistelun yhteydessä katsonut, että asemanhaltijan tehtävien hoitaminen sopisi nykyisessä tilanteessa parhaiten Väyläviraston tehtäväksi. Väylävirasto ei kuitenkaan ole kokenut asemanhaltijan roolia itselleen kuuluvaksi, sillä se katsoo vastuulleen kuuluvan virastojen nykyisten työnjakojen ja muiden tehtävien vastuutuksen perusteella vain välittömät radanpitoon liittyvät tehtävät.

Rautatieasemien hallinnoinnin keskittämistä Väylävirastoon tukisi asemakiinteistöjen omistuksen lisäksi se, että osa asemanhaltijan tehtävistä olisi mielekkäällä tavalla kytkettävissä osaksi viraston nykyistä tekemistä. Asemanhaltijan tehtävien osoittaminen virastolle saattaisi kuitenkin johtaa tarpeeseen määritellä viraston toimintakenttää uudelleen. Jos Väyläviraston toivottaisiin hoitavan asemanhaltijan lakisääteisten tehtävien ohella myös muita asemien hallinnointiin liittyviä vastuita (kuten odotustilojen ylläpito), muutos viraston nykyiseen rooliin ratojen ja väylien ylläpidosta vastaavana toimijana olisi merkittävämpi.

Jos asemien hallinnointi keskitettäisiin Senaatin Asema-alueet Oy:lle tai jollekin kokonaan uudelle toimijalle, asemanhaltijan lakisääteisiin tehtäviin perehtyminen ja niiden hoitaminen muodostaisi todennäköisesti vain pienen osan toiminnan kokonaiskustannuksista. Kustannuksia saattaisi kuitenkin olla mahdollista kattaa ainakin osittain rautatieyrityksiltä kerättävin maksuin.

2) Asema-alueiden omistajat määritetään asemanhaltijoiksi lainsäädännössä

Asema-alueella voi olla yksi tai useampi omistaja. Jos asema-alueella on useita omistajia kansallisesti voitaisiin määrittää yksi elin, joka olisi vastuussa asemanhaltijan tehtävistä kyseisellä asemalla. Jos yhtä vastuussa olevaa elintä ei määritetä, omistajat voisivat sopia aseman hallinnoinnista keskenään tai antaa käytännön tehtävien hoitamisen jollekin kolmannelle taholle. Mallissa voitaisiin nykyiseen tapaan antaa tietyt selkeät kokonaisuudet muidenkin toimijoiden hoidettavaksi (esim. asemien aikataulutiedotus, avustaminen asemilla).

Asemanhaltijan tehtävistä vastuullisten joukko voisi ilman asema-alueiden omistuksen tai hallinnoinnin keskittämistä kasvaa verrattain suureksi, mikä edellyttäisi käytännön toiminnan kannalta todennäköisesti tarkempaa tehtävistä sopimista asema-alueen

omistajien kesken. Asemakiinteistöjen kaikilla nykyisillä omistajilla ei välttämättä ole tarpeeksi asiantuntemusta tehtävien hoitamiseksi, koska niiden ydintoiminta ei liity rautatiematkustamiseen. Asemanhaltijan tehtävien osoittaminen laajalle toimijajoukolle voi myös johtaa tehtävien tarpeettomaan sirpaloitumiseen. Mallista voisi aiheutua työtä myös valvovalle viranomaiselle, koska se joutuisi todennäköisesti tiedottamaan ja ohjeistamaan asemien omistajia asemanhaltijan velvoitteiden sisällöstä. Useat asemanhaltijan tehtävistä ovat sellaisia, että ne voidaan todennäköisesti hoitaa tehokkaimmin samalla mallilla koko maassa.

Toisaalta asema-alueiden omistajien selkeämpi vastuuttaminen asemanhaltijan tehtävien hoitamiseen voisi sitouttaa asemien omistajia edistämään vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustamiseen liittyviä oikeuksia asema-alueella ja tekemään yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Myös asema-alueella saatavilla olevat palvelut voisivat parantua.

3) Asemanhaltijaa ei määritetä lainsäädännössä, mutta asemanhaltijan lakisääteiset tehtävät osoitetaan lainsäädännössä tehtäväperusteisesti tietyille toimijoille

Jos päädytään asemanhaltijan tarkemman määrittämisen sijaan osoittamaan tiettyjä asemanhaltijan lakisääteisiä tehtäviä eri toimijoille, muistiossa yllä tehdyn tehtäväkohtaisen tarkastelun perusteella asemanhaltijan tehtävien vastuuttamisessa vaikuttaisi olevan puutteita seuraavilla alueilla:

- Matkustajien henkilökohtaisesta turvallisuudesta vastaaminen asema-alueilla (Väyläviraston vastuiden ulkopuolella)
- Valituksen käsittelymenettelyjen luominen sellaisilla asemilla, joilla on keskimäärin yli 10 000 matkustajaa päivässä (uusi)
- Asemien palvelujen laatuvaatimusten luominen ja seuranta (uusi)
- Matkustajien oikeuksista tiedottaminen asemilla
- Esteettömyyttä koskevien tietojen tarjoaminen matkustajalle asemista ja ympäröivästä infrastruktuurista (uusi)
- Sopimuksen tekeminen junaan pääsyä helpottavien laitteiden tarjoamisesta ja hallinnasta sekä avun ja vaihtoehtoisten kuljetusten tarjoamisesta
- Aseman saavutettavuutta koskevat käytösäännöt
- Sääntöjen laatiminen oikeudesta kuljetukseen (täsmennetty)
- Liikkumisvälineisiin, apuvälineisiin ja avustaviin koirien liittyvien vahinkoprosessien hoitaminen (uusi)
- Asemien avustamispalvelu (vastuunjakoon tullut muutoksia, mahdollisuus velvoittaa perustamaan keskitetty yhteyspiste)

Mahdollisista tulevista velvoitteista minimivaihtoaikojen määrittelytehtävä edellyttäisi todennäköisesti tehtävän antamista rautatieyrityksistä riippumattomalle toimijalle.

Mallissa voitaisiin edelleen antaa tietyt selkeät kokonaisuudet niitä nyt hoitavien tai erikseen sovittavien toimijoiden hoidettavaksi (esim. asemien aikataulutiedotus, avustaminen asemilla) ja tarvittaessa määritellä osa tehtävistä viranomaistehtäväksi koko maassa.

Jos vastuita asemanhaltijan tehtävistä päädyttäisiin osoittamaan toimijoille tehtäväkohtaisesti, olisi lähtökohtaisesti hyvä pyrkiä välttämään tehtävien tarpeetonta sirpaloitumista laajalle joukolle erilaisia toimijoita. Luontevin vastuutaho olisi tällöin kussakin tehtävässä sellainen toimija, jonka perustehtäviin osoitettava tehtävä jollakin tavalla kytkeytyisi. Kaikki asemanhaltijan tehtävät eivät kuitenkaan ole sellaisia, että ne sopisivat saumattomasti jonkun asema-alueen toimijan nykyisiin tehtäviin.

Sitowisen asemanhaltijuusselvityksessä ehdotettiin asemanhaltijan tehtävien jakamista nykytilanteessa tehtäväperusteisesti. Sitowisen selvityksessä mahdollisiksi tahoiksi, jotka voisivat omalta osaltaan tällaisessa tehtäväperusteisessa jaossa vastata asemanhaltijan tehtävistä, on tunnistettu rautatieyritykset, rataverkon haltija, Väylävirasto, kunnat, Liikenteenohjaus Fintraffic Oy sekä asema-alueiden maan- ja kiinteistöjen omistajat.

Osa asemanhaltijan lakisääteisistä tehtävistä kytkeytyy selkeästi rautatieinfrastruktuuriin, laiturialueisiin tai asemien opastukseen. Tällaiset tehtävät voisivat sopia parhaiten rataverkon haltijan eli Väyläviraston hoidettavaksi. Koska rataverkon haltija vastaa jo nyt staattisesta opastuksesta asemilla, sen vastuulle voitaisiin osoittaa muita asemilla tiedottamiseen liittyviä vastuita. Väyläviraston (ja HSL:n) tuottamiin lähialuekarttoihin voitaisiin esimerkiksi sisällyttää tieto lähimmistä asemista, joilta saa avustamispalvelua. Karttatietojen yhteydessä voitaisiin myös antaa tietoja matkustajien oikeuksista. Avustamispisteen merkitseminen kyltein, jota Väylävirasto jo nykyisin käytännössä hoitaa, sopisi myös jatkossa Väyläviraston tehtäväksi. Väylävirasto vastaa nyt myös asemien dynaamisista matkustajainformaatiopalveluista, jotka se hankkii Fintraffic Raide Oy:ltä.

Koska Väylävirasto vastaa laiturialueista, se voisi vastata rautatieyrityksen kanssa laadittavasta sopimuksesta, jossa sovitaan vastuunjaosta junaan pääsyä helpottavien laitteiden tarjoamisessa sekä avun ja vaihtoehtoisten kuljetusten tarjoamisesta, jos laiturille ei pääse esteettömästi tai junaan nousussa ei voida käyttää asemilla mahdollisesti olevia laitteita. Tällaisia laitteita ei tällä hetkellä ole suomalaisilla asemilla käytössä, jolloin ainakaan laitteiden osalta sopimuksen laatimisesta ja siihen liittyvistä velvoitteista ei arvioida aiheutuvan merkittävää taakkaa virastolle. Sopimus tulisi kuitenkin laatia, koska sen sisältö tulee ottaa huomioon toimijoiden laatiessa asetuksen vaatimia sääntöjä oikeudesta kuljetukseen. Vastuutahojen selkeyttäminen tukisi myöhemmin mahdollista siirtymistä henkilöjunaliikenteessä usean rautatieyrityksen malliin.

Liikkumis- ja apuvälineiden sekä avustavien koirien vahinkojen korvaamisessa vastuu jouduttaneen jatkossakin ratkaisemaan tapauskohtaisesti, mutta muistiossa on tunnistettu, että matkustajan kannalta voisi olla tärkeää määritellä jokin taho, jolle matkustaja voi tehdä ilmoituksen vahingosta ilman, että hänen täytyy etukäteen tietää, kuka vahingosta lopulta vastaa.

Muistiossa on arvioitu, että nykyisin tunnistetut vastuut eivät välttämättä ole riittävän selkeitä varmistamaan matkustajien henkilökohtaisen turvallisuuden toteutumista aseman sellaisilla alueilla, jotka eivät kuulu Väyläviraston hallinnoitaviksi, kuten esimerkiksi aseman odotustiloissa. Tästä syystä olisi perusteltua selvittää tarkemmin tarvetta osoittaa asemanhaltijan tehtävä matkustajien henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvistä toimista lainsäädännössä jollekin taholle. Samalla voitaisiin arvioida, mitkä ovat asemanhaltijan vastuulle kuuluvat turvallisuuteen liittyvät tehtävät.

Sitowisen asemanhaltijuusselvityksessä on esitetty, että vilkkailla asemilla vaadittua valitusten käsittelymenettelyä edellytettäisiin rautatieyritysten lisäksi asema-alueen kiinteistöjen tai rakennusten omistajilta. Rautatieyrityksillä ja asemanhaltijoilla on asetuksen mukaan oikeus perustaa myös yhteisiä asiakaspalvelu- ja valitusten käsittelymenettelyjä. Yhteistyö valitusprosessien hoitamisessa vaikuttaisi toimivalta ratkaisulta erityisesti niiden matkustajamäärältään merkittävien asemien osalta, joita hallinnoi joku muu kuin rautatiealan toimija. Tämä olisi todennäköisesti myös matkustajien kannalta selkein ratkaisu.

Asemien avustuspalvelua hoitaa tällä hetkellä VR. Rautatievastuuasetus ei vaadi, että asemanhaltijan on osallistuttava avustamispalvelun järjestämiseen asemilla, vaan sitä voitaisiin jatkossakin järjestää rautatieyritysten toimesta. Rautatieyrityksen asemanhaltijasta riippumaton vastuu avustamisessa on uudistetussa rautatievastuuasetuksessa selkiytynyt erityisesti junaan nousussa ja siitä poistumisessa avustamisessa sekä avustamispalvelujen tarjoamisessa asemilla, joilla on henkilökuntaa. Vaikuttaa kuitenkin selvältä, että jos Suomessa on tulevaisuudessa useampia henkilöliikennettä harjoittavia rautatieyrityksiä, vastuu avustamispalvelujen järjestämisestä ei voi olla yksin VR:llä. Rautatieyrityksiä ja asemanhaltijaksi määritettyjä toimijoita, tai toimijoita, joille on osoitettu relevantteja asemanhaltijan tehtäviä, voitaisiin asetuksen mahdollistamalla tavalla lainsäädännössä velvoittaa ainakin yhteistyöhön keskitettyjen avustamispisteiden perustamiseksi.

Jos VR luopuu henkilöstöstä jäljellä olevilla parilla asemalla eikä asemille tule muuta henkilökuntaa, tulevaisuudessa rautatieasemilla ei välttämättä ole enää lainkaan avustamiseen koulutettua henkilökuntaa. Jos asetuksen avustamisveloitteita tulkittaisiin niin, että muuta kuin laiturilla tapahtuvaa junaan nousussa ja siitä poistumisessa avustamista on tarpeen järjestää ainoastaan sellaisilla asemilla, joilla on koulutettua henkilöstöä, nykyisenlaajuisen asemien avustamispalvelun järjestämiseen ei enää asetuksen perusteella olisi lakisääteistä veloitetta. Rautatieyritysten lakisääteistä vastuuta avustamispalveluista ei myöskään välttämättä kansallisesti voida lisätä, koska lakisääteisten avustamisveloitteiden taustalla on suoraan sovellettava EU-asetus.

Osana kilpailuttamiseen valmistautumista tulisi kuitenkin myös poliittisesti ratkaista, halutaanko tai pystytäänkö Suomessa tulevaisuudessa tarjoamaan EU-asetuksen mi-

nimivelvoitteita parempaa avustamispalvelua asemilla. Tämä edellyttäisi, Ruotsin tapaan, kansalliselta pohjalta tehtäviä valintoja siitä, kuinka laajasti (esimerkiksi millä asemilla) avustamispalvelua järjestetään, miten palvelut järjestetään ja halutaanko matkustajille tarjottavan palvelun laajuutta turvata viranomaistoimin henkilöjunaliikenteen kilpailutukseen liittyvien sopimusjärjestelyin, vai jätetäänkö avustamispalvelujen järjestäminen rautatieyrityksiltä asetuksissa edellytettyjen kohtuullisten toimien ja markkinoiden varaan.

Minimitason ylittävän avustamispalvelun järjestäminen asemilla, mihin liittyy myös palvelujen rahoittamiseen ja sen jakautumiseen liittyviä kysymyksiä, vaatii tästä muistosta erillisen selvityksensä, jos sellaista pidetään tarpeellisena. Jos avustamispalvelujen järjestäminen irrotetaan asemanhaltijuuteen liittyvistä tehtävistä itsenäiseksi tehtäväkokonaisuudeksi, ratkaisun edistämisen ei tarvitse odottaa asemanhaltijuuteen liittyviä ratkaisuja. Nykyisessä yhden rautatieyrityksen tilanteessa voidaan toistaiseksi jatkaa VR:n järjestämien avustamispalvelujen kanssa.

4) Asemanhaltijaa ei kansallisessa laissa määritetä eikä asemanhaltijan tehtäviä erikseen osoiteta toimijoille, vaan asemanhaltijan EU-asetuksen mukaisten tehtävien hoitamiseen puututaan tarvittaessa tapauskohtaisesti valvonnan keinoin.

Esimerkiksi Ruotsissa, jossa asemien omistus on Suomen kaltaisesti hajaantunutta, asemanhaltijuutta ei ole erikseen määritetty, eikä asemanhaltijan tehtäviä ole kansallisesti osoitettu suoraan millekään toimijoille. Matkustajien oikeuksien toteutumisen mahdollisiin puutteisiin reagoidaan valvonnan keinoin arvioimalla vastuussa olevat toimijat tapauskohtaisesti. Tämän ratkaisun taustalla saattaa vaikuttaa se, että Ruotsissa asemien avustamispalvelu ja siihen liittyvät toiminnot on jo hyvin pitkään järjestetty keskitetysti siihen erikoistuneen julkisen yrityksen toimesta. Myös Ruotsissa selkeän vastuutahon puuttuminen on kuitenkin ruotsalaisilta viranomaisilta saatujen tietojen perusteella havaittu ainakin jonkin asteiseksi ongelmaksi.

Tämä vaihtoehto tarkoittaisi, että asemanhaltijuutta tai asetusten mukaisia asemanhaltijan velvoitteita ei kansallisesti lainsäädännössä täsmennettäisi. Tiettyjä, jo nyt tunnistettuja asemanhaltijuuteen liittyviä tehtäväkokonaisuuksia (esim. asemien aikataulutiedotus, avustaminen asemilla) voitaisiin silti tarvittaessa järjestää muulla tavoin.

Jos tämä vaihtoehto katsottaisiin tarkemmassa arvioinnissa Suomessa valtiosääntöisesti mahdolliseksi, se todennäköisesti lisäisi ainakin valvovan viranomaisen työmäärää.

Koska vastuu asemanhaltijan lakisääteisten tehtävien hoitamisessa havaituista puutteista perustuisi valvovan viranomaisen ratkaisukäytäntöön ja ratkaisujen pohjalta mahdollisesti syntyvään oikeuskäytäntöön, ehdotettu malli ei ratkaisisi asemanhaltijan tehtävien vastuusiin liittyviä tulkintakysymyksiä erityisen nopeasti. Asema-alueilla ei

myöskään olisi selkeää hallinnoijaa, jonka kanssa olisi mahdollista sopia muiden kuin lakisääteisten tehtävien hoitamisesta.

Lähteet

Virallisaineisto

Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation from the European Parliament and the Council on rail passengers' rights and obligations, Brussels, 21.11.2017 SWD (2017) 318 final
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2017:0318:FIN:EN:PDF>

Euroopan komissio (2021), Mobility and Transport osaston yhteenveto rautatievastuuasetuksen muutoksista: https://www.nationaltransport.ie/wp-content/uploads/2021/09/2021-06-09-the_new_passenger_rights_regulation.pdf, 2021

Euroopan rautatievirasto (2021), Opas. Turvallisuusjohtamisjärjestelmän turvallisuustodistusta tai turvallisuuslupaa koskevat vaatimukset V 1.3. Saatavilla osoitteessa: <https://www.era.europa.eu/system/files/2022-11/Guide%20on%20safety%20management%20system%20requirements%20-%20FI.pdf>

Euroopan rautatievirasto (2022), Recommendation ERA-REC-122 of the European Union Agency for Railways on the technical specification for interoperability relating to the subsystem 'telematics applications for passenger services' of the Union rail system

Euroopan rautatievirasto (2023), Guide for the application of the PRM TSI. In accordance with Article 19(3) of Regulation (EU) 2016/796 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi, HE 61/2018 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta, HE 24/2023 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (luonnos Lausuntopalvelussa; <https://www.lausuntopalvelu.fi/Fl/Proposal/Participation?proposalId=a19be74c-c6ea-4602-88c5-3a8e5b4569b4>)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 34/2018 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rautatiekuljetuslain muuttamisesta, HE 103/2009 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rautatiekuljetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 240/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi, HE 41/2022 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Valtionrautateiden muuttamisesta osakeyhtiöksi, HE 224/1994 vp.

Jernbanedirektoratet (2021), Samordnet bestilling av assistanses.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2021a), Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021-2032. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:75. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-749-2>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2021b), Selvitys liikkumispalvelujen esteettömyystietojen määrittelyyn, saatavuuden ja tuottajien tietoisuuden parantamisesta. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2021:18.

[Liikenne- ja viestintäministeriö \(2022a\), Liikenteen ja viestinnän digitaaliset palvelut esteettömiksi – toimenpideohjelma 2017–2021: Loppuraportti.](#)

Liikenne- ja viestintäministeriö (2022b), Joukkoliikenteen matkaketjut vammaisryhmien näkökulmasta.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2023), Lausuntoyhteenveto liikenteen palveluista annetun lain muutosehdotuksesta annetuista lausunnoista.

[Liikenne- ja viestintäministeriö \(2024\), Sitowise & Kiila Consulting Oy, Lentoasematoiminnan järjestämisen vaihtoehtoja.](#)

Liikenne- ja viestintävaliokunta. Valiokunnan mietintö LiVM 6/2023 vp.

Liikenne- ja viestintävirasto (2022), Liikenne- ja viestintäviraston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi rautatiekuljetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. 06.09.2022. Saatavilla osoitteessa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f2f779ca-1b29-4f3f-a7c7-01fc8b9eb5a5/d91c9905-f0bb-4cc0-806a-0c7c24159b78/LAUSUNTO_20220907121457.PDF

Liikenne- ja viestintävirasto (2024), Päätös EU:n linja-autoliikenteen matkustajien oikeuksia koskevassa asetuksessa tarkoitettujen terminaalien nimeämisestä. <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%20EU:n%20linja-autoliikenteen%20matkustajien%20oikeuksia%20koskevassa%20asetuksessa%20tarkoitettujen%20terminaalien%20nime%C3%A4misest%C3%A4.pdf>

Liikennevirasto (2017), Ratatekniset ohjeet (RATO) osa 16. Väylät ja laiturit. Liikenneviraston ohjeita 43/2017. Nykyisin osa Väyläviraston rautateiden teknisiä ja turvallisuusohjeita (Väylävirasto 2023b).

Oikeusministeriö (2009), EU:n rautatievastuuasetuksen täytäntöönpano. Lausuntotiivistelmä, Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:15. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76448/omls_2009_15_lausuntotiivistelma.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Transportstyrelsen & Trafikverket (2024), Uppdrag att utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet.

U-jatkokirje, Ehdotus asetukseksi rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista. UJ 9/2019.

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (rautatieliikenteen matkustajien oikeudet ja velvollisuudet), U 63/2017 vp.

Väliniemi-Laurson, Jenni & Rönneberg, Oskar (2019), Koettu turvallisuus helsinkiläisillä asuinalueilla. Karttakyselyt kaupunkiuudistuksen lähtökohtina. Helsingin kaupungin työpapereita 2019:3.

Väylävirasto (2021), Ratatekniset ohjeet (RATO) osa 20. Ympäristö ja rautatiealueet. Väyläviraston ohjeita 27/2021.

Väylävirasto (2022), Rautatietoimintojen turvallisuusjohtamisjärjestelmä, Käsikirja. Saatavilla osoitteessa: https://ava.vaylapilvi.fi/ava/Julkaisut/Vaylavirasto/rtjj_21.11.2022_web.pdf

Väylävirasto (2023a), Väyläviraston toimintaperiaatteet asemanseuduilla. Väyläviraston ohjeita 36/2023.

Väylävirasto (2023b), Rautateiden tekniset ja turvallisuusohjeet 17.11.2023.

Muu aineisto

Fintrafficin matkatietotyöryhmä (2022), Joukkoliikenteen matkatiedot ja liityntäpisteet. Matkatietotyöryhmän raportti 12/2022.

Sitowise Oy (2020), Kestävän asemayhteistyön toimintamalli. Raportti. 2020: https://kestavakaupunki.fi/documents/100251420/110674893/Raportti_03062020_asepanseudut.pdf/078d82d5-c929-67ac-6698-60a24c385b04/Raportti_03062020_asepanseudut.pdf?t=1645633795473

Sitowise Oy (2022), Selvitys Suomen rataverkon asemanhaltijuuden määrittämisestä Suomessa sekä rautatieasemien esteettömyystietokannan sekä kansallisen inventaarin vastuutahosta ja kehittämisestä, 2022

Uudenmaan liitto (2017), Asemanseutujen kehittämisen osapuolet ja intressit. Uudenmaan liiton julkaisuja 184 – 2017.

VR Group (2023a), Matkustajaliikenne. Laaturaportti v. 2022. Saatavilla osoitteessa: <https://vrgroup.studio.crasman.cloud/file/dl/i/hGDGJg/oXu95X8GGiSH-CEBaGl8UhA/VRServiceQualityReport2023.pdf>.

VR Group (2023b), VR luopuu vaiheittain asemakiinteistöjensä omistuksesta. Tiedote 10.5.2023, <https://www.sttinfo.fi/tiedote/69977912/vr-luopuu-vaiheittain-aseмкиinteistojensa-omistuksesta?publisherId=69819374>