



**LAUREA**  
AMMATTIKORKEAKOULU  
*Yhdessä enemmän*

# Kansallisen rautatiekelpoisuussäätelyn purkaminen - uhka vai mahdollisuus?

Nieminen, Jari

2016 Laurea

Laurea-ammattikorkeakoulu

Kansallisen rautatiekelpoisuussäntelyn purkaminen - uhka vai mahdollisuus?

Jari Nieminen  
Turvallisuusosaaminen  
Kansallisen rautatiekelpoisuussäntelyn purkaminen - uhka vai mahdollisuus?  
Marraskuu, 2016

Jari Nieminen

### Kansallisen rautatiekelpoisuussäätelyn purkaminen - uhka vai mahdollisuus?

Vuosi 2016 Sivumäärä 106

---

Tämän opinnäytetyö on toteutettu Liikenteen turvallisuusvirastolle ja sen tarkoituksena on selvittää kansallisen rautatiekelpoisuussäätelyn tarkoituksenmukaisuutta. Työn tavoitteena on esittää kehitysehdotuksia kansalliseen rautatiekelpoisuussäätelyyn, jotta se paremmin vastaisi valtioneuvoston tavoitteisiin säätelyn keventämisestä ja yritystoiminnan helpottamisesta sekä toisaalta myös korostaisi toimijoiden omaa vastuuta harjoittamastaan toiminnasta.

Opinnäytetyössä tutustuttiin laajasti rautateiden kelpoisuutta koskevaan säätelyyn niin kansallisella kuin EU-tasolla. Säädosanalyysin avulla kartoitettiin kansallisen säätelyn suhdetta EU-säätelyyn. Tutkimustiedon keräämiseen hyödynnettiin myös viraston sisäistä työpajaa ja kansallisille toimijoille kohdistettua kyselyä. Lisäksi EU-säätelyn täytäntöönpanosta ja vaikutuksista kerättiin tietoa muiden EU-jäsenvaltioiden rautatieturvallisuusviranomaisilta.

Nykytilassaan lainsäädännössä määritettyihin liikenneturvallisuustehtäviin kohdistuva kelpoisuussäätely on suurimmalta osalta kansallista. Lain säätelyyn liikenneturvallisuustehtäviin lukeutuvat veturinkuljettamiseen, liikenteenohjaukseen, vaihtotyöhön ja ratatyöstä vastaimiseen liittyvät tehtävät. EU-säätelyn lähtökohtana on, että turvallisuuden kannalta olennaisia tehtäviä suorittavien henkilöiden kelpoisuuksia hallinnoidaan toiminnanharjoittajien omien turvallisuusjohtamisjärjestelmien puitteissa. Turvallisuusjohtamissäätelyä täydentävänä säätelynä myös EU-tasolla on annettu yksityiskohtaista säätelyä veturinkuljettajien ja muun junahenkilökunnan osalta. Veturinkuljettajia koskeva säätely perustuu EU direktiiviin, jonka täytäntöönpano jäsenvaltioissa poikkeaa toisistaan. Suomessa direktiivin säädöksiä sovelletaan keskimääräistä laajemmin.

Keskeisimmät lainsäädännön kehitysehdotukset kohdistuivat erityisesti lainsäädännön maantieteelliseen sekä tehtäväkohtaiseen soveltamisalaan, joita molempia esitetään rajoitettavaksi. Rajoittamisen myötä toiminta siirtyisi yksityiskohtaisen säätelyn sijasta enemmän toimijoiden oman turvallisuusjohtamisen kautta hallittavaksi. Terveystilanarvioinnin organisointiin esitetään huomattavaa säätelyn keventämiä, jolloin mm. nykyisestä kolmiportaisesta terveydenhoitojärjestelmästä olisi mahdollista luopua ja terveydenhuoltoa ei tarvitsisi enää yhdistää työterveydenhuoltoon. Veturinkuljettajakoulutuksen osalta painopistettä ehdotetaan siirrettävän nykyisestä koulutukseen perustuvasta mallista enemmän näyttökokeen kautta saatavaan osaamisen varmistamiseen. Samalla myös koulutusohjelmien hyväksynnästä luovutaisiin ja asian hallinnointi siirtyisi oppilaitosten hyväksyntään sekä rautatieyritysten ja oppilaitosten välisiin sopimuksiin.

Asiasanat: Rautatiet, kelpoisuus, säätely, säätelyn purkaminen

Ohjaaja: Seppo Leminen, Laurea  
Trafin vastuhenkilö: Kaisa Sainio

Jari Nieminen

**Deregulation of national railway competence regulations - threat or opportunity?**

Year	2016	Pages	106
------	------	-------	-----

---

This thesis has been commissioned for the Finnish Transport Safety Agency and its purpose is to review the appropriateness of the national railway competence regulation. The aim is to present proposals for developing the national competence regulation and to achieve the governmental goals for deregulation and to ease entrepreneurship and also to emphasise railway actors' responsibility for their own actions.

During this thesis the regulations relating to personnel competences in railways were studied widely. The relation between national legislation and EU legislation was investigated by regulation analysis. Collection of research data was also made via internal workshops and a questionnaire sent to national railway actors. The information of implementation and impacts of EU legislation was also gathered from railway safety authorities of other EU member states.

In its current form competence regulation focusing on predefined transport-safety-tasks is mostly national. Regulated transport-safety-tasks are train driving, traffic management, shunting and being responsible for track maintenance work. The key point in EU regulations is that safety relevant tasks are managed by railway undertakings and infrastructure managers in their safety management systems where these tasks need to be defined. In addition to safety regulations the EU has also given regulations about competence requirements of train drivers and other train crew members. The requirements for train drivers are set in the train driver directive, the implementation of which varies in member states. In Finland the application of rules based on the directive is wider than it is in most of the member states.

The essential proposals for developing the legislation focused on the geographical scope and tasks that are inside the scope. Both of these scopes are proposed to be limited and tasks that would no longer be regulated in detailed legislation would be taken care of in future in companies' safety management. In addition, the way of organising the health inspections is proposed to be deregulated, and this way the current tripartite health inspection system could be cancelled and health inspections need not to be connected to occupational health care. In train driver education the focus is proposed to change from training to confirmation of knowledge by tests. The approval of training programs could also be revoked and these aspects could be managed in future when recognising training centres and by bilateral agreements between railway undertakings and training centres.

Keywords: Railways, competence, regulations, deregulating

Supervisor: Seppo Leminen, Laurea  
Trafi supervisor: Kaisa Sainio

## Executive summary

### *Työn tavoite*

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli kartoittaa rautateiden kelpoisuussäätelyn kansallisia osuuksia sekä tarkastella niiden tarkoituksenmukaisuutta ja tunnistaa mahdollisuuksia sääntelyn keventämiselle sekä painopisteen siirtämiselle EU-säädösten tarkoittamalla tavalla turvallisuusjohtamisjärjestelmiin. Selvityksessä käytettiin säädösanalyysin ja työpajojen lisäksi apuna sidosryhmille kohdistettua kyselyä sekä muista EU-jäsenvaltioista kerättyjä kokemuksia.

### *Työn tausta*

Nykytilassaan rautateiden yksittäisiin liikenneturvallisuustehtäviin kohdistuva kelpoisuussäätely on suurimmalta osaltaan kansallista. EU-tasolla kelpoisuuksia koskeva säätely kohdistuu rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden ylläpitämiin turvallisuusjohtamisjärjestelmiin, joiden puitteissa on tarkoitus määrittellä turvallisuuden vaikuttavat tehtävät. Turvallisuusjohtamisjärjestelmäsäätelyn lisäksi yksityiskohtaisista tehtäväkokonaisuuksista EU-tasolla säädetään ns. veturinkuljettajadirektiivillä (liikkuvan kaluston kuljettajien kelpoisuusvaatimukset) ja komission asetuksella ns. OPE YTE (muun junahenkilökunnan kelpoisuusvaatimukset). Nykyisessä sääntelymallissa EU-säädösten lisäksi näitä henkilöstöryhmiä koskee myös suuri joukko kansallisia vaatimuksia. Liikenteenohjaajien ja ratatyöstä vastaavien tehtävään liittyvät yksityiskohtaiset kelpoisuusvaatimukset ovat puhtaasti kansallisia, samoin turvamiesten ja turvalaiteasentajien terveydentilavaatimukset.

Kelpoisuussäätely on luonteeltaan yksityiskohtaista, ja kelpoisuuslakia on täydennetty valtioneuvoston asetuksilla ja Liikenteen turvallisuusviraston määräyksillä. Vaikka kuljettajia koskeva säätely perustuu pitkälti direktiivin implementointiin, on se joiltain osin tiukempaa kuin EU-säätely edellyttäisi. Ainoastaan toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien varaan ei nykytilassa ole juuri jätetty kelpoisuutta koskevia asioita, vaikka EU-säätely siihen ohjaisikin (veturinkuljettajadirektiivin mukaan kansallisesti voidaan säätää tiukempia vaatimuksia).

Kelpoisuussäätelyn tarkastelua voidaan pitää ajankohtaisena, sillä rautatiealan toimintaympäristöön on viime vuosina kohdistunut nopeaa murrosta. Osittain tähän on vaikuttanut vuonna 2013 Liikenteen turvallisuusviraston toteuttama rautatieliikennöintiä koskeva määräyskentän muutos, jossa siirryttiin liikennöinnin osalta yksityiskohtaisesta viranomaissäätelystä kohti toimijoiden omaa turvallisuusjohtamista painottavaa säätelyä. Muutos toiminnassa ja ajattelutavassa on tehnyt osasta säätelyä epätarkoituksenmukaista ja jopa toimintaa haittaavaa. Vastatakseen toimijoiden tarpeisiin uudessa tilanteessa kelpoisuussäätelyä onkin syytä päivittää. Päivittämisessä tulisi keskittyä edellä kuvatusti tarkastelemaan mahdollisuuksia

sia jättää osa asioista toiminnanharjoittajien turvallisuusjohtamisjärjestelmien mukaisesti hoidettavaksi.

#### *Lainsäädännön keskeiset kehityskohteet*

Lainsäädännön alueellisen soveltamisalan osalta nähtiin suuria tarpeita rajata mm. kuljettajia koskeva, suhteellisen raskas kelpoisuusvaatimuspaketti koskemaan vain varsinaista kuljettamista vaihtotyössä ja junaliikenteessä. Vaihtotyö rajoitetulla alueella tai kaluston siirtelytyö esimerkiksi huollon yhteydessä olisi rajattava ulkopuolelle, sillä suhteessa tehtävien luonteen ja laajuuteen vaatimukset (jotka pitkälti tulevat EU-sääntelystä) ovat kohtuuttomia ja aiheuttavat toiminnanharjoittajille suuria kustannuksia sekä vaikeuksia ylipäättään löytää vaatimukset täyttävää henkilökuntaa. Samaan aikaan on tärkeää, että kelpoisuuslaista ulos rajautuva toiminta tulisi kuitenkin säädellyksi turvallisuusjohtamisjärjestelmien kautta, jolloin toiminnanharjoittajan täytyisi itse kuvata vaatimukset ko. tehtävässä tarvittavaan kelpoisuuteen. Tältä osin kelpoisuuslain ja rautatielain soveltamisalojen tulisi olla toisistaan poikkeavat.

Tehtäväkokonaisuuksia koskevan soveltamisalan suhteen työssä päädyttiin kannattamaan etenmistapaa, jossa liikenneturvallisuustehtävä -käsitteestä luovutaan ja muiden kuin kuljettajien tehtävien osalta siirrytään kohti turvallisuusjohtamisjärjestelmiin perustuvaa mallia. Näin ollen vaihtotyön, liikenteenohjauksen, ratatyöstä vastaamisen, turvalaitteiden asennus- ja huoltotehtäviä sekä turvamiesten osalta yksityiskohtaisesta kelpoisuussääntelystä luovuttaisiin ja kyseisiin tehtäväkokonaisuuksiin kuuluvien tehtävien hallinnointi jäisi turvallisuusjohtamisjärjestelmien varaan. Selvitystyössä kävi kuitenkin selväksi, että toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien ja niiden toteuttamisen taso on tällä hetkellä vielä vaihteleva ja muutoksen toteuttaminen tulee tapahtua hallitusti, jotta toimijat saavat omat toimintamallinsa päivitettyä ja kykenevät hallinnoimaan ja valvomaan itse kaikkea kelpoisuuteen liittyvää.

Koulutuksen painopistettä siirrettäisiin nykyisestä yksityiskohtaisesta viranomaisohjauksesta toiminnanharjoittajan ja oppilaitoksen välisiin sopimuksiin. Näin koulutuksen toivotaan vastaavan paremmin ja ketterämmin kentän tarpeisiin ja muuttuviin tilanteisiin. Markkinoille tulon näkökulmasta täytyy sääntelyssä yhä huolehtia siitä, että kaikkien toimijoiden henkilöstölle turvataan tasapuoliset ja syrjimättömät mahdollisuudet koulutukseen pääsyyn. Muutoksen yhteydessä on arvioitava myös muutoksen vaikutukset oppilaitoksille ja näiden kyky vastata muutokseen. Kertauskoulutus ja osaamisen ylläpitäminen ehdotetaan jätettävän hoidettavaksi toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien puitteissa.

Kuljettajien terveydentilantarviointiin liittyvään lääkärijärjestelmään esitetään muutoksia. Lääkärijärjestelmä olisi muutettava nykyisestä moniportaisesta menettelystä yksitasoiseksi,

jolloin järjestelmä yksinkertaistuisi. Terveystarkastuksien tekemistä ei myöskään olisi jatkossa tarkoituksenmukaista sitoa työterveydenhuoltoon ja näin ollen lääkäreiltä ei enää vaaditaisi työterveyslääkärin pätevyyttä. Lupia ei myöskään kytkettäisi tiettyyn työterveysasemaan.

#### *Muutoksen vaikutukset*

Kansallisen kelpoisuussäätelyn purkamisella kyettäisiin vastaamaan valtionhallinnon asettamiin tavoitteisiin säätelyn keventämisestä sekä lupien myöntämiseen liittyvän byrokratian vähentämisestä, ilman että turvallisuus muutoksessa vaarantuisi. Myönnettävien lupien väheneminen kohdistuisi erityisesti koulutusohjelmien, kertauskouluttajien, työterveyshoitajien ja asiantuntijalääkärien hyväksyntään sekä erivapauksien ja lupa- ja kelpoisuuskirjojen myöntämiseen. Painopisteen siirtyminen turvallisuusjohtamisjärjestelmiin sekä laajempien kokonaisuuksien hallinnointiin oletettavasti lisäisi työkuormaa toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnissa, oppilaitoslupien myöntämisessä ja tutkinnon vastaanottajien hyväksymisessä sekä näiden valvonnassa.

## Sisällys

1	Johdanto.....	10
1.1	Työn tausta.....	10
1.2	Työn tavoite ja tutkimuskysymykset.....	10
1.3	Rautatiekelpoisuussäätely ja sen piirissä olevat toimijat .....	11
1.4	Työn rajaus.....	15
1.5	Työn rakenne .....	15
2	Yksityiskohtaisesta säätelystä kohti turvallisuusjohtamispainotteista säätelyä ...	16
2.1	Teoreettinen viitekehys.....	16
2.2	Turvallisuus.....	16
2.3	Turvallisuuskulttuuri.....	17
2.4	Turvallisuusjohtaminen .....	19
2.4.1	Henkilöstön pätevyydenhallinta osana turvallisuusjohtamista.....	22
2.4.2	Riskienhallinta osana turvallisuusjohtamista .....	24
2.5	Säätelyn rooli yhteiskunnassa .....	27
2.6	Kansallisen rautatiekelpoisuussäätelyn kehitys .....	31
2.7	Eurooppalaisen rautatiesäätelyn kehitys .....	33
2.8	Säätelyn tulevaisuus .....	36
3	Empiirinen tutkimus .....	38
3.1	Tutkimusmenetelmä.....	38
3.2	Tiedonhankinnan menetelmät .....	39
3.2.1	Dokumentit .....	40
3.2.2	Kyselyt .....	40
3.2.3	Asiantuntijahaastattelu .....	42
3.3	Tiedon analysointi.....	43
4	Tulokset.....	46
4.1	Tausta .....	46
4.2	Säädösanalyysi .....	47
4.2.1	Lain maantieteellinen soveltamisala .....	47
4.2.2	Lainsäädännön piiriin kuuluvat tehtävät .....	47
4.2.3	Lupakirjan myöntämisen edellytykset.....	48
4.2.4	Lupakirjan voimassapitäminen.....	50
4.2.5	Koulutusohjelmat .....	51
4.2.6	Terveydentilan arviointimenettelyt.....	51
4.2.7	Terveydentilan arviointiin osallistuvien ammattihenkilöiden hyväksynnän ylläpito ja erivapaudet .....	52
4.2.8	Rekisterit .....	52



4.3	Kansallisille rautatietoimijoille osoitettu kysely .....	53
4.3.1	Viranomaissääntely vs. turvallisuusjohtaminen.....	53
4.3.2	Lain soveltamisala.....	54
4.3.3	Liikenneturvallisuustehtävien kelpoisuusvaatimukset .....	54
4.3.4	Kuljettajat.....	56
4.3.5	Muut liikenneturvallisuustehtävät (kuin kuljettaminen) .....	57
4.3.6	Oppilaitokset .....	58
4.3.7	Tutkinnon vastaanottajat .....	59
4.3.8	Kertauskouluttajat .....	59
4.3.9	Asiantuntijalääkärit ja terveydenhuollon ammattihenkilöt .....	59
4.3.10	Kelpoisuusrekisteri .....	60
4.4	Kysely kelpoisuussääntelyn tilasta EU-jäsenvaltioissa .....	60
4.4.1	Ruotsi.....	61
4.4.2	Tanska .....	61
4.4.3	Alankomaat.....	62
4.4.4	Iso-Britannia.....	62
4.4.5	Ranska .....	63
4.4.6	Saksa.....	64
4.4.7	Irlanti.....	64
4.4.8	Belgia.....	65
4.4.9	Yhteenvedo EU-sääntelyn soveltamisesta jäsenvaltioissa .....	65
4.5	Liikenteen turvallisuusviraston asiantuntijoiden työpaja .....	67
4.5.1	Lain tehtäväkohtainen soveltamisala .....	67
4.5.2	Lain maantieteellinen soveltamisala .....	69
5	Keskeisimmät ehdotukset kansallisen kelpoisuuslainsäädännön kehittämiseksi .....	72
5.1	Tausta kehitysehdotusten laadinnalle .....	72
5.2	Lain soveltamisalaan kuuluvat tehtävät .....	73
5.3	Lain maantieteellinen sovellettavuus .....	74
5.4	Lupakirjan saamista koskevat vaatimukset.....	78
5.5	Lupakirjan voimassapitäminen.....	80
5.6	Koulutusohjelmien hyväksyminen .....	82
5.7	Terveydentilan arviointijärjestelmä ja erivapaudet.....	83
5.8	Yhteenvedo ehdotettujen muutosten vaikutuksista rautatiejärjestelmälle ...	86
6	Pohdinta .....	88
6.1	Johtopäätökset ja jatkotoimenpiteet .....	88
6.2	Tutkimuksen arviointi .....	89
	Taulukot .....	96
	Liitteet.....	97

## 1 Johdanto

### 1.1 Työn tausta

Rautatiealan sääntely on siirtynyt jo usean vuoden ajan enenevässä määrin kansalliselta tasolta EU:n toimivallan piiriin, mutta kansallista kelpoisuussääntelyä ei kuitenkaan ole purettu samaan tahtiin, kuin EU-sääntelyn kehittyminen olisi mahdollistanut. Kansallisen sääntelyn kriittistä tarkastelua veloitetaan myös hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet turhan sääntelyn purkamisesta ja hallinnollisen taakan keventämisestä (VN 2015). Myös Liikenteen turvallisuusviraston (jäljempänä virasto) omat strategiset päämäärät edellyttävät, että liikennejärjestelmää ohjaava sääntely olisi tarkoituksenmukaista, mahdollisimman kevyttä ja toimijoiden vastuuta korostavaa (Trafic 2014).

Rautatiesääntelyn siirtyminen kansallisesta sääntelystä kohti EU-sääntelyä on tuonut huomattavan periaatteellisen eron aiempaan sääntelytapaan nähden. Aikaisemmin lainsäädännöllä ja viranomaismääräyksillä on ollut vahva rooli rautatieliikenteen kansallisen järjestämisen määrittämisessä. EU-sääntelyn keskeisenä ajatuksena on kuitenkin avata rautateitä vapaalle kilpailulle ja määrittää selkeät vastuutahot turvallisen rautatieliikenteen järjestämiselle sekä velvoittaa näitä tahoja ylläpitämään tarvittavia järjestelmiä rautatieturvallisuuden takaamiseksi. Rautateillä vastuu turvallisuudesta on jaettu kahdelle keskeiselle toimijaryhmälle - rautatieyrityksille ja rataverkon haltijoille, joiden kummankin tulee perustaa ja ylläpitää turvallisuusjohtamisjärjestelmiä omasta toiminnastaan aiheutuvien riskien minimoimiseksi ja turvallisuuden varmistamiseksi. Tässä opinnäytetyössä rautatieyrityksellä tarkoitetaan lainsäädännössä määriteltyjä toimiluvan omaavia rautatieyrityksiä kuin myös ilman toimilupaa toimivia rautatieliikenteen harjoittajia, joihin lukeutuvat mm. museoliikenteeseen tai radan kunnossapitoon liittyvät toimijat.

Virasto sai vuonna 2014 päätökseen laajan liikennöintiä käsittelevän määräsuudistuksen, jonka yhteydessä kumottiin huomattava määrä kansallisia määräyksiä ja vastuu rautatieliikennöinnin hallinnasta siirtyi kokonaisvaltaisemmin toiminnanharjoittajien oman turvallisuusjohtamisen varaan. Muutoksella saavutettiin erittäin hyvin valtion hallinnon asettamia strategisia tavoitteita. Tästä muutoksesta saadut kokemukset tukevat myös kelpoisuussääntelyyn tehtävää tarkastelua.

### 1.2 Työn tavoite ja tutkimuskysymykset

Työn tavoitteena on esittää kehitysehdotuksia, miten kansallista rautatiekelpoisuussääntelyä olisi mahdollista kehittää, jotta se vastaisi valtionhallinnon tavoitteisiin sääntelyn keventämisestä, yritystoiminnan helpottamisesta sekä toisaalta myös korostaisi toimijoiden omaa vastuuta harjoittamastaan toiminnasta.

Erityisesti opinnäytetyössä tarkastelunkohteena on siirtyminen yksityiskohtaisesta, tiettyihin työtehtäviin sidotusta, kansallisesta sääntelystä kohti toimijoiden oman turvallisuusjohtamisjärjestelmän puitteissa tapahtuvaa henkilökelpoisuuksien hallinnointia.

Tutkimuskysymykset:

- Miltä osin voimassaoleva kelpoisuuslainsäädäntö on puhtaasti kansallista ja miltä osin sillä pannaan täytäntöön EU-sääntelyä?
- Mikä on rautatietoimijoiden näkemys lainsäädännön nykytilasta ja miten sääntelyä tulisi jatkossa toteuttaa?
- Onko rautateillä toimivien henkilöiden kelpoisuusasioita mahdollista hallinnoida toiminnanharjoittajien omilla turvallisuusjohtamisjärjestelmillä siten, että yksityiskohtaisen rautatiekelpoisuussääntelyn purkaminen ei vaaranna rautatieturvallisuutta?

### 1.3 Rautatiekelpoisuussääntely ja sen piirissä olevat toimijat

Kansallisella kelpoisuuslainsäädännöllä vaikutetaan huomattavan suureen joukkoon rautatiealan ammattilaisia. Taulukossa 1 on kuvattu lainsäädännön piirissä olevia toimijoita ja toimijoiden lukumääriä. On kuitenkin huomioitava, että taulukossa esitetyt arvot ovat vain suuntaa-antavia, sillä lainsäädännön siirtymäajoista johtuen viraston rekistereissä ei ole vielä tietoa kaikista liikenneturvallisustehtävissä toimivista henkilöistä. Näin ollen osa arvioista perustuu suurimpien toimijoiden omilla verkkosivuillaan ilmoittamiin tietoihin. Kuljettajien todellinen lukumäärä on oletettavasti huomattavasti suurempi, kun huomioidaan myös ratatyötä suorittavien yritysten ja yksityisraiteilla toimivien yritysten kuljettajat. Taulukon 1 tarkoituksena on kuitenkin antaa vain lukijalle mielikuva sääntelyn piirissä olevista toimijoista ja muutoksien mahdollisesta vaikutuksesta.

Tehtävä	Lukumäärä
Kuljettaja	1600 (VR 2016)
Liikenteenohjaaja	400 (Finrail 2016)
Vaihtotyönjohtaja	500 (huom. kauko- ja lähiliikenne konduktööri) (VR 2016)
Ratatyöstä vastaava	Ei tiedossa
Rautatiealan asiantuntijalääkäri	8 (Trafi 2016b)
Rautatiealan asiantuntijapsykologi	24 (Trafi 2016a)
Työterveyslääkärit	95 (trafi 2016c)

Työterveyshoitajat	128 (Trafi 2016d)
Tutkinnon vastaanottaja	Ei tiedossa
Turvalaitteiden huolto- tai asennustehtäviä suorittavat	Ei tiedossa
Turvamiehet	Ei tiedossa
Oppilaitos	5 (Trafi 2016e)

Taulukko 1: Kelpoisuuslain piirissä olevat toimijat

Kelpoisuussäätely koostuu laista rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä (1664/2009, jäljempänä kelpoisuuslaki) ja sen nojalla annetuista alemman tason säädöksistä sekä lakia täydentävästä EU-säätelystä. Tämän tutkimuksen puitteissa kansallisesti noudattavaan kelpoisuussäätelyyn katsotaan kuuluvan taulukossa 2 esitetyt säädökset.

Säädöksen nimi	Numero
<b>Lait</b>	
Laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä	(1664/2009)
<b>Valtioneuvoston asetukset (VNa)</b>	
Rautateiden liikenneturvallisuuskoulutusta antavia oppilaitoksia koskevista vaatimuksista sekä eräistä kelpoisuuksista ja luetteloinneista	(13/2013)
Rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtäviä hoitavilta vaadittavasta kielitaidosta	(12/2013)
Rautatiejärjestelmän kelpoisuusrekisteriin ja lisätodistusrekisteriin tallennettavista tiedoista	(11/2013)
Rautatiealan työterveydenhuollon asiantuntijoiden pätevydestä ja täydennyskoulutuksesta	(524/2011)
<b>Liikenteen turvallisuusviraston määräykset</b>	
Rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävien koulutusohjelmat	(TRAFI/205384/03.04.02.00/2016)
Rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävissä toimivien psykologinen soveltuvuus ja psykologisten henkilöarviointien tekeminen	(TRAFI/8037/03.04.02.02/2012)
Terveystilavaatimukset ja terveystarkastukset (TEV)	(TRAFI/14949/03.04.02.11/2010)
Terveystarkastusten tekeminen (TTO)	(TRAFI/14950/03.04.02.11/2010)
<b>EU-asetukset</b>	
Komission asetukset kuljettajan lupakirjasta ja lisätodistuksesta	(36/2010/EU)

Taulukko 2: Kelpoisuussäätelyn lainsäädäntökehys

Suomen rataverkolla liikenneturvallisuustehtävissä toimivat tai näihin tehtäviin hakeutuvat henkilöt sekä turvamiehinä tai turvalaitteiden asennus- ja huoltotehtävissä toimivat henkilöt ovat kelpoisuuslainsäädännön soveltamisalan piirissä (1664/2009). Lain mukaisiin liikenneturvallisuustehtäviin katsotaan kuuluvaksi seuraavat tehtäväkokonaisuudet:

- liikkuvan kaluston kuljettaminen,
- vaihtotyö,
- liikenteenohjaus ja
- ratatyön liikenneturvallisuudesta vastaaminen.

(1664/2009.)

Lainsäädännön yhtenä keskeisenä tehtävänä on asettaa liikenneturvallisuustehtäviä suorittavalle henkilöstölle kelpoisuusvaatimukset. Liikenneturvallisuustehtävässä toimivan henkilön on oltava lain mukaan tehtävään sopiva, täytettävä terveydelle asetetut vaatimukset, osattava liikenteenhoidossa käytettävää kieltä, oltava iältään 18-67 -vuotta ja oltava suorittanut tehtäväkohtaisen koulutusohjelman. Turvamiesten ja turvalaitteiden asennus- ja huoltotehtävissä toimivien osalta kelpoisuuslaissa säädetään vain terveydentilavaatimuksista.

Liikkuvan kaluston kuljettajilla tulee olla kelpoisuutensa osoituksena lupakirja ja lisätodistus. Lupakirjan myöntää virasto, jos kuljettajaksi hakeutuva täyttää edellisessä kappaleessa kuvattua liikenneturvallisuustehtäviä koskevat yleiset vaatimukset sekä on suorittanut peruskoulun lisäksi vähintään toisen asteen oppimäärän (lukio tai ammatillinen koulutus). Lisätodistuksen kuljettajalle myöntää se toiminnanharjoittaja, jonka palveluksessa kuljettaja on. Lisätodistuksella määritetään, mitä liikkuvaa kalustoa kuljettajalla on oikeus kuljettaa ja millä rata-verkon osalla.

Muissa liikenneturvallisuustehtävissä kuin kuljettajana toimivilla henkilöillä on oltava kelpoisuuskirja, jonka myöntää virasto. Kelpoisuuskirjan saamiseksi hakijan tulee täyttää liikenneturvallisuustehtäviä koskevat yleiset vaatimukset.

Liikenneturvallisuustehtävissä toimivan henkilön lupa- tai kelpoisuuskirja on voimassa 10 vuotta kerrallaan ja se on voimassa tai sen voi uusia kunnes henkilö täyttää 68 vuotta. Lupa- tai kelpoisuuskirjan voimassaolo edellyttää myös, että henkilö työskentelee vähintään 100 tuntia kyseisessä tehtävässä vuosittain, osallistuu kertauskoulutuksiin ja käy määrävälein lääkärin-tarkastuksessa.

Lainsäädäntö myös mahdollistaa liikenneturvallisuustehtävissä, turvamiehenä tai turvalaitteasantajana toimivan henkilön hakea virastosta erivapautta tehtävä-kohtaisista kelpoisuus-

vaatimuksista. Rautatiejärjestelmän turvallisuus ei saa vaarantua erivapaudesta johtuen, joten virasto voi liittää erivapautta koskevaan päätökseen rajoituksia tai velvoitteita.

Sen lisäksi, että kelpoisuuslaissa säädetään liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden kelpoisuusvaatimuksista, asetetaan lainsäädännöllä hyväksyntävaatimuksia myös liikenneturvallisuustehtäviä suorittavien henkilöiden kelpoisuuden arvioinnista vastaaville henkilöille tai laitoksille seuraavasti:

- Terveystilan arvioinnista vastaavat viraston hyväksymät asiantuntija lääkärit, jotka arvioivat henkilöiden soveltuvuutta kyseiseen tehtävään henkilölle suoritettun terveystarkastuksen pohjalta. Terveystarkastuksen saa suorittaa viraston tehtävään hyväksymä työterveyslääkäri tai työterveyshoitaja.
- Liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden psykologisesta henkilöarvioinnista vastaavat puolestaan viraston hyväksymät rautatieliikenteen asiantuntijapsykologit.
- Liikenneturvallisuustehtävien tehtäväkohtaista koulutusta voivat tarjota iraston tehtävään hyväksymät oppilaitokset niiden hyväksynnän kattaman laajuuden puitteissa. Oppilaitokselle myönnettävän hyväksynnän lisäksi myös liikenneturvallisuustehtävien tehtäväkohtaisille koulutusohjelmille on oppilaitoksen haettava viraston hyväksyntä.
- Liikkuvan kaluston kuljettajien lupakirjaan ja lisätodistukseen liittyvät näyttökokeet saa ottaa vastaan ainoastaan viraston tehtävään hyväksymä tutkinnon vastaanottaja.
- Liikenneturvallisuustehtävien tehtäväkohtaisen kelpoisuuden ylläpitoon liittyvää kertauskoulusta saavat antaa viraston hyväksymät kertauskouluttajat.

Kelpoisuuslain nojalla virasto on veloitettu ylläpitämään rekisteriä lupa- ja kelpoisuuskirjatietojen hallinnoimiseksi. Rekisteriin tallennetaan tarpeelliset tiedot liikenneturvallisuustehtävissä toimiville myönnettyistä lupa- ja kelpoisuuskirjoista. Rekisterin kautta hallinnoidaan myös viitetietoja lisätodistuksista ja erivapauksista. Rautatieliikenteen harjoittajien on puolestaan ylläpidettävä rekisteriä liikkuvan kaluston kuljettajilleen myöntämistään lisätodistuksista.

#### 1.4 Työn rajaus

Työn tarkastelunäkökulmana on viranomaisnäkökulma ja erityisesti valtion hallinnon asettamien tavoitteiden saavuttaminen. Kehitysehdotusten asettaminen rajataan vain rautatiejärjestelmässä toimivien henkilöiden kelpoisuuksia koskevaan, taulukossa 2 esitettyyn, kansalliseen sääntelyyn. Työssä ei ole tarkoitus ottaa kantaa syvällisesti johonkin tiettyyn kelpoisuussääntelyn osa-alueeseen, vaan tavoitteena on luoda kuva laajemmasta sääntelymuutoksesta.

#### 1.5 Työn rakenne

Tämä opinnäytetyö jakautuu kuvion 1 mukaisesti kuuteen lukuun. Ensimmäisessä johdantoluvussa tutustutetaan lukija työn aihealueeseen esittelemällä työn taustaa ja tavoitteita. Toisessa luvussa esitellään tutkimuksen viitekehys ja luodaan teoriapohja, jonka ympärille tutkimus rakentuu. Kolmannessa luvussa kuvataan tutkimusmenetelmä sekä tutkimusaineiston keräämisen ja analysoinnin keinot. Neljännessä luvussa esitellään tutkimuksen tulokset. Viidennessä luvussa esitetään tutkimustuloksiin pohjautuvat keskeiset ehdotukset lainsäädännön kehittämiseksi. Kuudes ja viimeinen luku sisältää tutkimuksen johtopäätökset sekä arvioi tutkimusta mm. validiteetin ja reliabiliteetin kannalta.

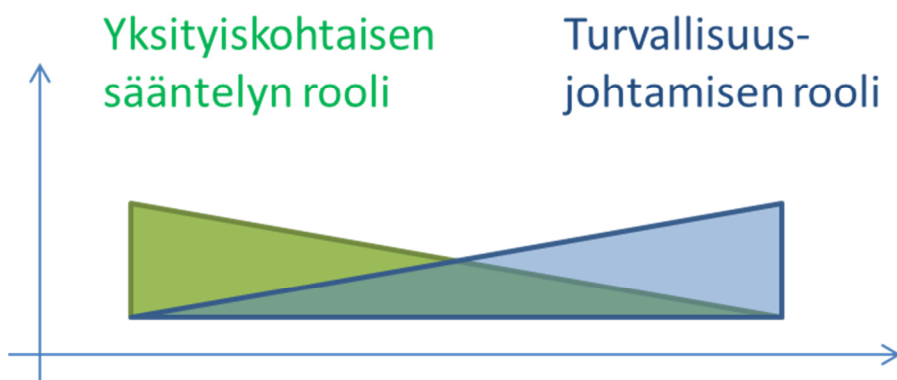


Kuvio 1: Työn rakenne

## 2 Yksityiskohtaisesta sääntelystä kohti turvallisuusjohtamispainotteista sääntelyä

### 2.1 Teoreettinen viitekehys

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys rakentuu rautatiesääntelyn ja sen muuttumisen sekä turvallisuuden käsitteiden ympärille. Tavoitteena on luoda ymmärrys yksityiskohtaisen sääntelyn purkamisen ja toimijoiden oman turvallisuusjohtamisen roolin korostumisen välillä, kuvion 2 mukaisesti.



Kuvio 2: Viitekehys

Turvallisuuden osalta tarkastelun keskiössä on ymmärtää miten turvallisuutta johdetaan rautateilla. Sääntelyn osalta tarkastelu keskittyy ymmärtämään kansallisen ja EU-sääntelyn kehittymistä ja sitä, mihin sääntelyllä tai sen purkamisella voidaan pyrkiä.

### 2.2 Turvallisuus

Mitä turvallisuus sitten on ja miten se voidaan saavuttaa? Turvallisuutta ei tulisi käsittää tilana, jossa ei ole kuolonuhreja tai onnettomuuksia. Tämä tilanne on voitu saavuttaa puhtaasti onnella ja taustalla voi olla useita ”läheltä piti” - tapauksia. Vaikka turvallisuustasoa voidaan mitata onnettomuuksien määrällä, ei sillä kuitenkaan päästä turvallisuuden ytimeen käsiksi. Turvallisuus on laajempi käsite ja se on jatkuvaa toimintaa, joka on luotava aina uudestaan. Turvallisuuden ymmärtämisessä ja hallinnassa ihmiset ja yhteisöt ovat keskeisessä roolissa ja on keskeistä, että organisaatiot luovat puitteet turvallisuuden saavuttamiselle. (Reiman 2013.)

Turvallisuuskriittiseksi organisaatioksi voidaan ymmärtää organisaatio, jonka toimintaan sisältyy ja jonka toiminnassa käsitellään sellaisia vaaroja ja uhkia, jotka huonosti hallittuna voivat aiheuttaa ihmisille tai ympäristölle vahinkoa (Reiman 2013). Rautatiejärjestelmän rautatieyrietykset ja rataverkon haltijat voidaan katsoa tämän määrittelyn piiriin kuuluviksi organisaatioiksi.



On keskeistä ymmärtää, että turvallisuus on organisaation ominaisuus, ei yksilöiden. Virheiden lähteet ovat siis organisaatiossa, ei yksilöissä. Ihmiselle on luonnollista pyrkiä toimimaan järkevästi käytettävissä olevan tiedon puitteissa. Usein ihminen joutuu toimimaan vain puutteellisella tiedolla. On myös huomioitava, että onnettomuudet ja virheet eivät ole yleensä suorassa suhteessa toisiinsa, vaan onnettomuudet johtuvat useammasta pienestä, yksinään vaarattomasta, tapahtumasta. Turvallisuuden kehittämisessä on tärkeää tarkastella ihmisen toimintaa, teknologiaa ja organisaatiota kokonaisuutena. (Reiman 2013.)

### 2.3 Turvallisuuskulttuuri

Turvallisuuskulttuuri käsitteellä on alkujaan haluttu korostaa, että johtamiseen, organisaatioon, työyhteisöön ja jopa yhteiskuntaan liittyvillä tekijöillä on vaikutusta onnettomuuksien syntymiseen. Ison-Britannian työturvallisuudesta ja -terveydestä vastaava viranomais HSE (*Health and Safety Executive*) määrittelee turvallisuuskulttuurin siten, että se on:

*”Yksilön ja ryhmän arvojen, asenteiden, käsitysten, kompetenssien ja käyttäytymistapojen tuote, joka määrittelee organisaation turvallisuusjohtamisen tyylin ja tason sekä sitoutumisen siihen.”* (Reiman ym. 2008, 18.)

Euroopan rautatievirasto soveltaa turvallisuuskulttuurin määrittämiseen seuraavaa, alkujaan ydinvoimaloihin luotua määritelmää:

*“The safety culture of an organization is the product of individual and group values, attitudes, perceptions, competencies and patterns of behavior that determine the commitment to, and the style and proficiency of, an organization’s health and safety management.”* (ERA 2011, 20.)

Hyvä turvallisuuskulttuuri siis omalta osaltaan edesauttaa henkilöstön työssä suoriutumista, turvallisuusarvon korostamista organisaatiossa sekä ymmärrystä turvallisuuden merkityksestä suhteessa toiminnan vaaroihin. Hyvä turvallisuuskulttuuri tukee myös toiminnan jatkuvaa parantamista ja siihen sitoutumista. Turvallisuuskulttuuri ei tule ymmärtää vain johdon asiana, vaan siihen tulee olla koko organisaation henkilöstön sitoutunut. (Reiman ym. 2008, 88). Mikäli turvallisuus motivoi ihmisiä, niin voidaan sitä pitää hyvän turvallisuuskulttuurin ilmentymänä. Turvallisuuden onkin oltava selkeästi tunnistettava ja toimintaa ohjaava arvo yrityksessä. Ideaalitilanteessa turvallisuus on yrityksessä aito arvo, joka itsessään motivoi turvalliseen toimintaan. (Reiman ym. 2008, 70.)

Turvallisuuskulttuurilla voidaankin katsoa olevan suora yhteys organisaation turvallisuuden tasoon. Mikäli turvallisuuden merkitys jollain organisaation tasolla aliarvioidaan, johtaa se helposti tilanteeseen, jossa turvattomat toimintamallit ja päätökset alkavat ohjaamaan toi-

mintaa. Turvallisuusjohtamisjärjestelmä kuvaa organisaation osaamistasoa turvallisuuden osalta. Turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja sen toimeenpaneva henkilöstö onkin tärkeässä asemassa toimivuuden kannalta. Esimerkiksi rautateillä heikko turvallisuuskulttuuri voi ilmetä siten, että sääntöjä ei noudateta, mikäli henkilöstö ajattelee junien liikennöinnin olevan etuasemassa suhteessa turvallisuuteen. Useimmiten henkilöt toimivat edellä mainitulla tavalla, mikäli heidän kollegat ja erityisesti esimiehet tukevat tällaista toimintaa. Organisaation johdolla onkin keskeinen merkitys turvallisuuskulttuurin osalta ja sen tulee osoittaa turvallisuuden olevan etusijalla kaikessa toiminnassa. (ERA 2013, 15.)

Turvallisuuskulttuurin puute organisaatiossa saattaa pahimmillaan johtaa jatkuvan parantamisen puutteellisuuteen. Rautateillä voidaan helposti kuvitella, että toiminta on turvallista, koska onnettomuuksia ei ole sattunut tai niitä tapahtuu hyvin harvoin. Turvallisuuskulttuurin parantamisen tarpeeseen saattaa organisaatiossa vaikuttaa mm: vähäinen poikkeama raportointi.

Reiman ym. (2008, 50) tarkastelee turvallisuuskulttuuria kolmen näkökulman kautta, jotka muodostuvat kuvion 3 mukaisesti seuraavista kokonaisuuksista: Organisatoriset ulottuvuudet, psykologiset ulottuvuudet ja sosiaaliset prosessit.



Kuvio 3: Turvallisuuskulttuurin näkökulmat (Reiman ym. 2008, 50.)

Taulukossa 3 on avattu tarkemmin edellä mainittujen näkökulmien sisältämiä ulottuvuuksia Reiman ym. (2008) esittämällä tavalla.

Organisatoriset ulottuvuudet	
1	Johtamisjärjestelmän määrittely ja ylläpitäminen
2	Johdon toiminta turvallisuuden varmistamiseksi
3	Turvallisuudesta viestiminen
4	Lähiesimiestoiminta
5	Yhteistyö ja tiedonkulku lähityöyhteisössä
6	Yhteistyö ja tiedonkulku yksiköiden välillä

7	Eri ammattiryhmien osaamisen yhteensovittaminen
8	Organisatorisen oppimisen käytännöt
9	Osaamisen varmistaminen ja koulutus
10	Resurssien hallinta
11	Työn tukeminen ohjeilla
12	Ulkopuolisten toimijoiden hallinta
13	Muutosten hallinta
Psykologiset ulottuvuudet	
1	Turvallisuusmotivaatio
2	Ymmärrys oman työn ja organisaation vaaroista, vaaramekanismeista ja mahdollisista onnettomuuksista
3	Ymmärrys organisaation turvallisuudesta ja organisaatiosta
4	Vastuu organisaation turvallisuudesta
5	Työn hallinta
Sosiaaliset prosessit	
1	Ymmärryksen luominen päivittäisistä tapahtumista ja omasta roolista niissä
2	Normien ja sosiaalisen identiteetin muodostuminen ja ylläpitäminen
3	Toimintatapojen optimointi ja ajalehtiminen
4	Poikkeamien normalisoiminen
5	Työtä ja turvallisuutta koskevien käsitysten juurtuminen

Taulukko 3: Turvallisuuskulttuurin näkökulmat (Reiman ym. 2008, 51, 69 ja 77.)

## 2.4 Turvallisuusjohtaminen

Organisaatioissa turvallisuusjohtamista voi toteuttaa monella eri tavalla ja turvallisuusjohtamisen apuna voi käyttää valmiita standardoituja malleja (esim. Työterveyden ja työturvallisuuden hallintajärjestelmästandardi OHSAS 18001). Rautateillä turvallisuusjohtaminen perustuu rautatieturvallisuusdirektiiviin (2004/49/EY), joka on pantu täytäntöön Suomessa rautatielailla (304/2011). Turvallisuussäätelyn yhtenä keskeisenä elementtinä on, että sen nojalla rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden tulee perustaa turvallisuusjohtamisjärjestelmät, joiden avulla ne voivat omalta osaltaan varmistaa rautatiejärjestelmän turvallisuuden (304/2011).

Turvallisuusjohtamisjärjestelmien käyttöönottamisella ja jalkauttamisella on tunnustettu olevan yleistä suorituskykyä, operatiivista tehokkuutta sekä asiakas- ja viranomaisyhteistyötä parantavaa vaikutusta. Lisäksi määrämuotoisen turvallisuusjohtamisjärjestelmän käyttöönotto auttaa rakentamaan parempaa turvallisuuskulttuuria. Turvallisuusjohtamisjärjestelmien tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa organisaatioiden rakennetta vaan kuvata, miten

yritykset ovat organisoituneet ja kuinka ne hallitsevat riskejä. Turvallisuusjohtamisjärjestelmän tarkoituksena onkin siis kuvata miten asiat organisaatiossa toteutetaan ja näin mahdollistaa ennakoiva arviointi, kokemuksiin ja tulevaisuuden suunnitelmiin pohjautuen. Ennakoitavuus myös mahdollistaa jatkuvan parantamisen. (ERA 2013, 6.)

Rautatiesäätelyyn perustuva turvallisuusjohtaminen ei olennaisesti poikkea perinteisistä johtamisjärjestelmistä kuten mm. laatua ja ympäristöä käsittelevät EN-ISO -standardit. Rautateillä pääpaino on kuitenkin annettu rautatieturvallisuuden varmistamiselle. Menettelyjen ollessa pitkälti vastaavia turvallisuusjohtamisjärjestelmän keskeiset osa-alueet on usein helposti integroitavissa osaksi toiminnanharjoittajan muita johtamiskäytänteitä. Rautateiden turvallisuusjohtamisjärjestelmille direktiivisissä asetettuja yleisiä vaatimuksia on tarkennettu seuraavilla komission asetuksilla:

1. Komission asetus yhteisestä turvallisuusmenetelmästä rautateiden turvallisuustodistusten saamista koskevien vaatimusten noudattamisen arvioimiseksi (1158/2010/EU)
2. Komission asetus yhteisestä turvallisuusmenetelmästä rautateiden turvallisuusluvan saamista koskevien vaatimusten noudattamisen arvioimiseksi (1169/2010/EU)

Rautateiden turvallisuusjohtamisen eri osa-alueet on esitetty kuviossa 3. Asetusten 1158/2010/EU JA 1169/2010/EU mukaisesti turvallisuusjohtamisjärjestelmien tulee kattaa taulukossa 3 esitetyt, erityisesti rautatieympäristöön kohdennetut, vaatimukset. Taulukoiden 4 ja 5 vasemman sarakkeen kirjaimet vastaavat kuvion 3 ulkokehän kirjaimia.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmään kohdistuvat vaatimukset	
A	Kaikkien toimintaan liittyvien riskien riskienhallintatoimenpiteistä
B	Kunnossapitoon ja materiaalien toimitukseen liittyvästä riskienhallinnasta
C	Alihankkijoiden käyttöön ja toimittajien valvontaan liittyvästä riskienhallinnasta
D	Rautatiejärjestelmän ulkopuolisten osapuolten toimista johtuvista riskeistä
E	Turvallisuusjohtamisjärjestelmän dokumentoinnista
F	Vastuiden jaosta
G	Johdon toimesta tapahtuvan valvonnan varmistamisesta eri tasoilla
H	Henkilöstön ja sen edustajien osallistamisesta kaikilla tasoilla
I	Jatkuvan parantamisen varmentamisesta
J	Organisaation pääjohtajan hyväksymästä ja koko henkilökunnalle tiedoksi annetusta turvallisuuspolitiikasta
K	Organisaation turvallisuuden säilyttämiseen ja parantamiseen liittyvistä laadullisista ja määrällisistä tavoitteista ja niiden saavuttamiseen tarvittavista suunnitelmista ja me-

	nettelyistä
L	Voimassa olevien, uusien ja muutettujen teknisten ja toiminnallisten vaatimusten tai muiden määräävien ehtojen täyttämistä koskevista menettelyistä
M	Menettelyistä ja menetelmistä, jotka koskevat riskien arvioinnin suorittamista ja riskienhallintatoimenpiteiden toteuttamista aina, kun toimintaolosuhteet muuttuvat tai uudesta materiaalista aiheutuu uusia riskejä infrastruktuurille tai toiminnalle
N	Sellaisen henkilökunnan koulutusohjelmien ja järjestelmien tarjoamisesta, jolla varmistetaan henkilökunnan pätevyyden ylläpitämien ja tehtävien asianmukainen suorittaminen
O	Järjestelyistä, jotka koskevat riittävien tietojen antamista organisaatiossa ja tarvittaessa samaa infrastruktuuria käyttävien organisaatioiden välillä
P	Menettelyistä ja malleista, jotka liittyvät turvallisuutta koskevien tietojen dokumentointitapaan sekä menettelyn määräämiseen turvallisuutta koskevien olennaisten tietojen esittämistavan valvontaa varten
Q	Menettelyistä, joilla varmistetaan onnettomuuksista, vaaratilanteista, ”läheltä piti”-tilanteista ja muista vaarallisista tapahtumista ilmoittaminen, niiden tulkinta ja analysointi sekä tarvittavien ehkäisevien toimenpiteiden toteuttaminen
R	Hätätilanteessa noudatettavista toiminta-, hälytys- ja tiedotussuunnitelmista, joista sovitaan yhdessä asiasta vastaavien viranomaisten kanssa
S	Määräyksistä, jotka koskevat turvallisuusjohtamisjärjestelmän säännöllistä sisäistä tarkastusta

Taulukko 4: Turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimukset rautatieyrityksille ja rataverkon haltijoille (1158/2010/EU; 1169/2010/EU)

Edellä mainittujen rataverkon haltijaa ja rautatieyritystä koskevien osa-alueiden lisäksi rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmän tulee kattaa seuraavat osa-alueet:

T	Rautatieinfrastruktuurin turvallinen suunnittelu
U	Infrastruktuurin turvallinen toiminta
V	Kunnossapidon ja materiaalien toimitus
W	Liikenteenvalvonta- ja opastinjärjestelmän kunnossapito ja käyttö

Taulukko 5: Turvallisuusjohtamisjärjestelmän lisävaatimukset rataverkon haltijoille (1169/2010/EU)



Kuvio 4: Turvallisuusjohtamisjärjestelmä (ERA 2015)

#### 2.4.1 Henkilöstön pätevyydenhallinta osana turvallisuusjohtamista

Tämän opinnäytetyön kannalta keskeisimmässä asemassa ovat turvallisuusjohtamisen henkilöstön hallintaa koskevat vaatimukset (kuvion 4 kohta N). Komission asetusten mukaan toiminnanharjoittajien tulee perustaa turvallisuusjohtamisjärjestelmän ohien henkilöstön pätevyyden hallintajärjestelmä. Järjestelmän keskeisenä tarkoituksena on auttaa toiminnanharjoittajaa hallitsemaan ja määrittämään turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, määrittämään näissä tehtävissä edellytettävät tiedot ja taidot sekä asettamaan riittävät kriteerit henkilöstön valinnalle näihin tehtäviin. Järjestelmän kautta toiminnanharjoittajan tulee myös varmistaa henkilöstön osaamisen ylläpito luomalla menettelyt perehdyttämisen- ja jatkokoulutukselle sekä näiden seurannalle. Toiminnanharjoittajien tulee myös huomioida mahdolliset onnettomuuksiin ja vaaratilanteisiin liittyvät erityistoimet tai tilanteet, joissa työntekijä on pitkään pois töistä. Lisäksi toiminnanharjoittajan on annettava erityinen turvallisuusjohtamisjärjestelmä-

koulutus sellaiselle henkilöstölle, joka osallistuu sen varmistamiseen, että turvallisuusjohtamisjärjestelmä toimii. (1158/2010/EU; 1169/2010/EU.)

Keskeisimpinä menettelyinä toiminnanharjoittajan pätevyyden hallintajärjestelmän tulee sisältää menettelyt, joilla yksilöidään turvallisuuteen liittyvät toimenkuvat. Menettelykuvauksen kautta tulee myös varmistua, että henkilöstöllä on sen tehtävien edellyttämät tiedot, taidot ja lääketieteellinen ja psykologinen kyvykkyys sekä kelpoisuutta säännöllisesti ylläpidetään. Lisäksi menettelyillä tulee varmistua, että henkilöstö osoitetaan heidän pätevyyttä vastaaviin tehtäviin ja kuinka organisaatiossa valvotaan tehtävien oikeaa suorittamista (1158/2010/EU; 1169/2010/EU).

Turvallisuuteen liittyvien tehtävien määrittäminen tyhjentävästi säädösten avulla on mahdotonta, sillä organisaatiossa suoritettavat tehtävät määrittää toiminnanharjoittaja ja näin ollen ne kehittyvät jatkuvasti ja myös niiden turvallisuusnäkökulmat vaihtelevat yrityskohtaisesti. Eri-laisia listauksia tehtäväkokonaisuuksista on kuitenkin pyritty laatimaan ja Ison-Britannian rautatieturvallisuusviranomaisen ORR on määrittellyt turvallisuuden kannalta kriittiset tehtävät siten, että ne ovat tehtäviä, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia liikennejärjestelmää käyttävien tai siinä työskentelevien ihmisten terveyteen tai turvallisuuteen. ORR (2014, 55-56) jaottelee turvallisuuden kannalta kriittiset tehtävät kolmeen luokkaan. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvia tehtäviä saa suorittavaa vain henkilö, jonka sopivuus ja pätevyys tehtävään on arvioitu. Ensimmäisen luokan tehtävät koostuvat seuraavista:

- Kuljettaminen ja junan lähettäminen
- Opasteiden ja vaihteiden hallinta ja niihin liittyvä viestintä
- Kaluston yhteen kytkeminen ja purkaminen
- Sähkörataverkon valvonta
- Kaluston toimintakunnon ja kuormauksen tarkastaminen
- Ratatyön suojaamistehtävät

Toiseen luokan tehtävien osalta on olennaista, että vähintään niiden suorittamista valvoo tai toiminnan tarkastaa henkilö, joka arvioitu päteväksi ja soveltuvaksi tehtävään. Toinen luokka koostuu seuraavista tehtävistä:

- Kaluston osien asentaminen
- Kalustoyksiköiden ja niiden osien kunnossapito
- Radan komponenttien asentaminen ja kunnossapito
- Sähkörataverkon asentaminen ja kunnossapito
- Kaluston liikenteen hallintaan ja hätäpuheluihin tarkoitetun viestintälaitteiston asennus, kunnossapito tai käyttö

Viimeiseen kolmanteen luokkaan kuuluu ensimmäisen ja toisen luokan tehtävien kouluttaminen tai koulutuksen valvonta.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmiä koskevan sääntelyn lisäksi rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden tulee huomioida myös muusta sääntelystä tulevat tehtäväkohtaiset vaatimukset turvallisuusjohtamisjärjestelmiä laatiessaan. Vaatimuksia EU-sääntelyssä on asetettu veturinkuljettajille Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä vetureita ja junia rautateilla yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä 2007/59/EY (jäljempänä veturinkuljettajadirektiivi) ja muulle junahenkilökunnalle komission käyttötoimintaa ja liikenteen hallintaa koskevalla päätöksellä 757/2012/EU (jäljempänä OPE YTE). On kuitenkin huomioitava, että näissä säädöksissä turvallisuuden ohessa on myös pyritty harmonisoimaan henkilöstön pätevyysvaatimuksia eri EU-jäsenvaltioissa asettamalla minimikriteerit mm. koulutuksen ja terveydentilan osalta, jotka tehtävässä toimiminen edellyttää. Sääntelyn tavoitteena onkin erityisesti parantaa EU-sisämarkkinoiden toimivuutta turvaamalla rautatiehenkilöstölle oikeus työskentelyyn jäsenvaltioiden rajat ylittävässä rautatieliikenteessä sekä tehostaa henkilöstön mahdollisuutta siirtyä työskentelemään eri rautatieyritysten palveluksessa.

#### 2.4.2 Riskienhallinta osana turvallisuusjohtamista

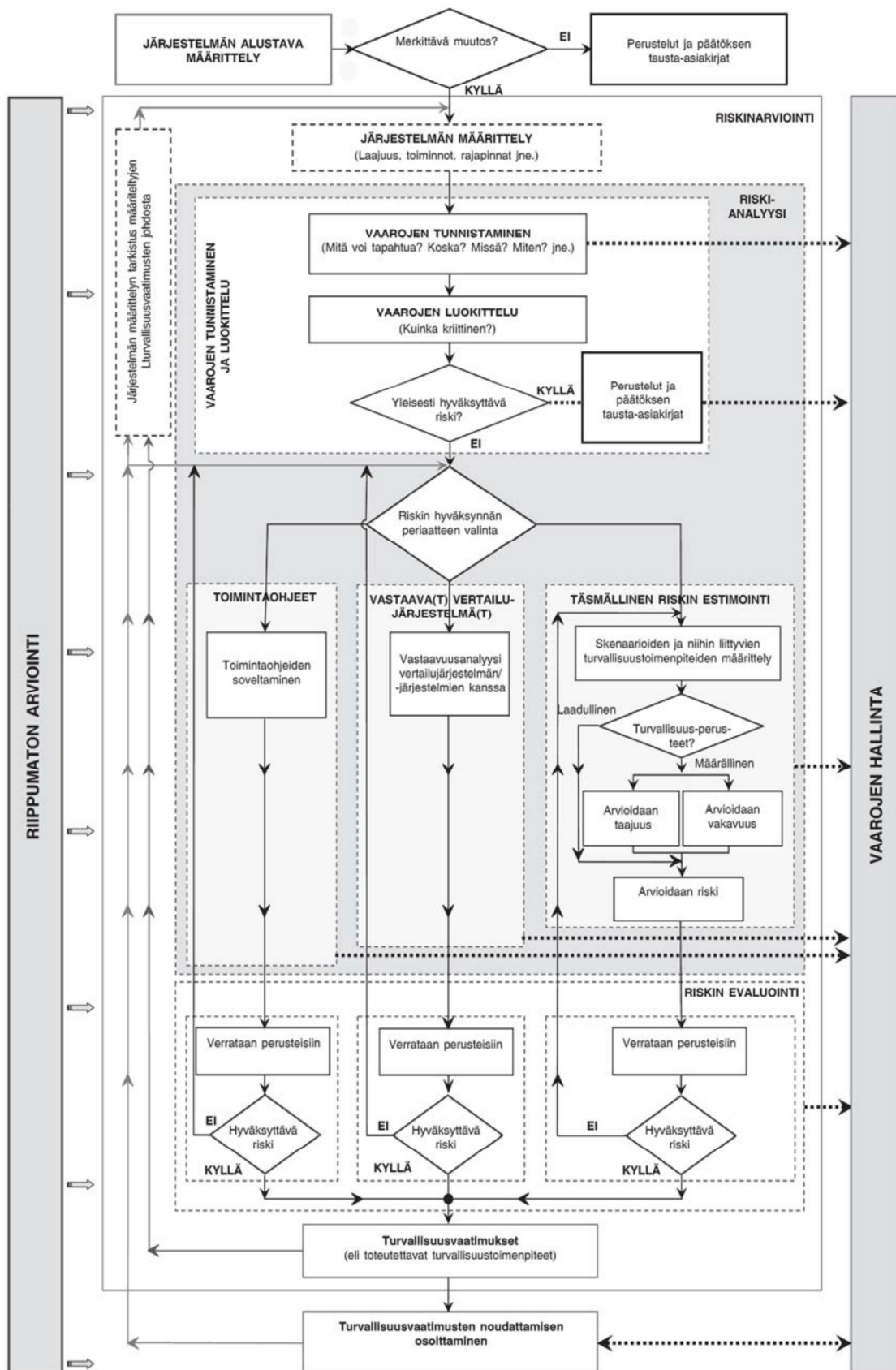
Riskienhallinnalla tarkoitetaan parhaan mahdollisen lopputuloksen tavoittelua vähentämällä lopputulokseen liittyviä epävarmuustekijöitä. Toimivalla riskien hallinnalla voidaankin katsoa olevan keskeistä hyötyä yritystoiminnalle. (Hopkin 2012, 49.)

Riskienhallinta edellyttää tietämystä vaarojen laadusta ja niiden seurauksista. Vaarojen huolellinen kartoittaminen toimii rautateilla perustana riskien merkittävyyden arvioinnille ja tarvittavien toimenpiteiden suunnittelulle ja toteuttamiselle. Vaarojen tunnistamisen ja sitä seuraavan riskienarviointiprosessin seurauksena syntyvät arvioinnin kohteena olevan rajatun järjestelmän turvallisuusvaatimukset, joiden avulla kukin toimija hallitsee järjestelmänsä riskejä. (Trafi 2015.)

Riskienhallinta on prosessi, joka voidaan jakaa useaan vaiheeseen. Erilaisia jaotteluja vaiheisiin on esitetty mm. ISO 31000 - standardissa tai IRM Risk Management Standardissa (Hopkin 2012, 52). Rautateilla riskienhallintaprosessi noudattaa pääasiallisesti yhteisistä turvallisuusmenetelmistä annetun EU-asetuksen (402/2013/EU) kautta kuviossa 5 esitettyä mallia. Asetuksessa kuvataan riskienarviointimenettely, jota rautatiealan toimijan on sovellettava toteuttaessaan turvallisuuteen liittyvää merkittävää toiminnallista, teknistä tai hallinnollista muutosta. Kolmivaiheinen menettely edellyttää vaarojen tunnistamisesta, riskien analysointia sekä syntyneiden turvallisuusvaatimusten noudattamisen osoittamista.



Turvallisuusvaatimusten noudattamisen osoittaminen edellyttää riippumattoman arviointilaitoksen suorittamaa arviointia. Arviointilaitoksen tekemään arviointiin sisältyy huomiot toteutetusta riskienhallintaprosessista ja arvioidun järjestelmän vaatimustenmukaisuudesta sekä mahdollisuudesta käyttää järjestelmää turvallisesti.

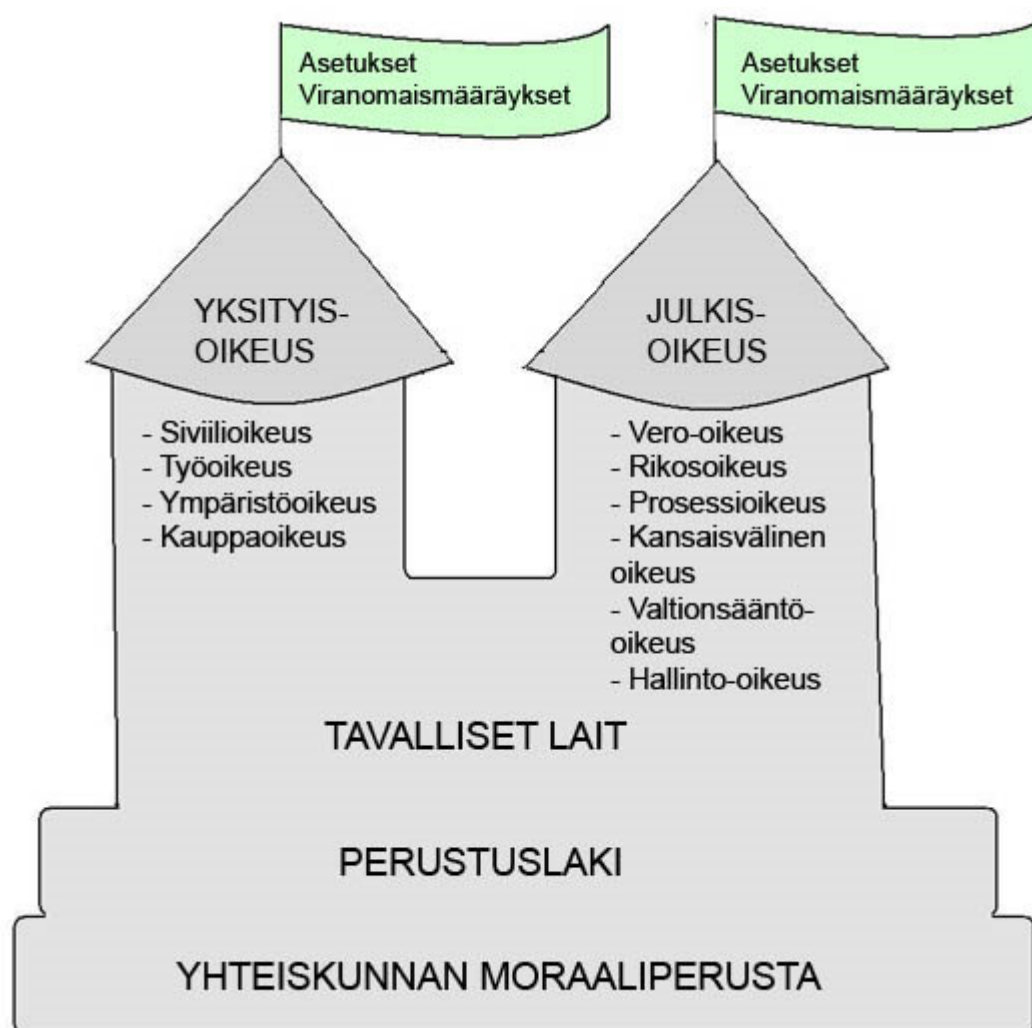


Kuvio 5: Riskien hallintaprosessi ja riippumaton arviointi rautateillä (402/2013/EU)

## 2.5 Sääntelyn rooli yhteiskunnassa

Sääntely on valtiollisen vallan käyttöä, jolla toteutetaan poliittisia ratkaisuja. Suomessa, perustuslain mukaisesti, lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Oikeusjärjestyksen ja erityisesti lainsäädännön keskeisenä tarkoituksena voidaan pitää yhteiskunnan ohjaamista sekä oikeuksien ja velvollisuuksien asettamista yhteiskunnan toimijoille. Oikeus onkin valtiollisen vallan käytön väline. Oikeusjärjestyksen avulla on myös luotu valtio ja sen eri organisaatiot. Lainsäädäntöön perustuu myös yritysten ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden olemassaolo. (Nykänen 2013.)

Suomalaisen oikeusjärjestyksen (kuvio 6) perustana ovat lait ja asetukset, joiden säätämisestä vastaavat eduskunta, valtioneuvosto ja tasavallan presidentti. Kaiken lainsäädännön perustana on perustuslaki. Oikeusjärjestykseen kuuluu lakien ja asetusten lisäksi myös vakiintuneet oikeusperiaatteet ja tuomioistuinten muodostama oikeuskäytäntö, joissa korkeimman oikeuden antamat ennakkopäätökset saavat etusijan. (OPH 2016.)



Kuvio 6: Suomen oikeusjärjestys (OPH 2016.)

Oikeusnormeille on ominaista, että ne velvoittavat kaikkia oikeusjärjestyksen piiriin kuuluvia. Lain säädöksistä ei voi poiketa ja lain noudattamista valvotaan. Lain noudattaminen voidaan varmistaa pakkokeinoin ja noudattamatta jättämisestä voidaan asettaa rangaistus. Oikeusnormin voidaan katsoa olevan voimassa, jos se on muodollisesti oikein säädetty, tullut voimaan ja sitä ei ole kumottu muodollisesti oikein. Keskeistä on, että oikeusnormin voimassaolo ei riipu sen sisällöllisestä hyväksyttävyydestä vaan sen muodollisesta voimassaolosta. Tämä oikeuden ja moraalin erottavan näkemyksen voidaan kuitenkin katsoa osittain murtuneen perus- ja ihmisoikeuksien vahvistumisen myötä. Demokraattiselle järjestelmälle voidaankin pitää ominaisena, että lainsäädäntöä uudistetaan yleisen mielipiteen mukaisesti vastaamaan enemmistön näkemystä. (Nykänen 2013, 17-18.)

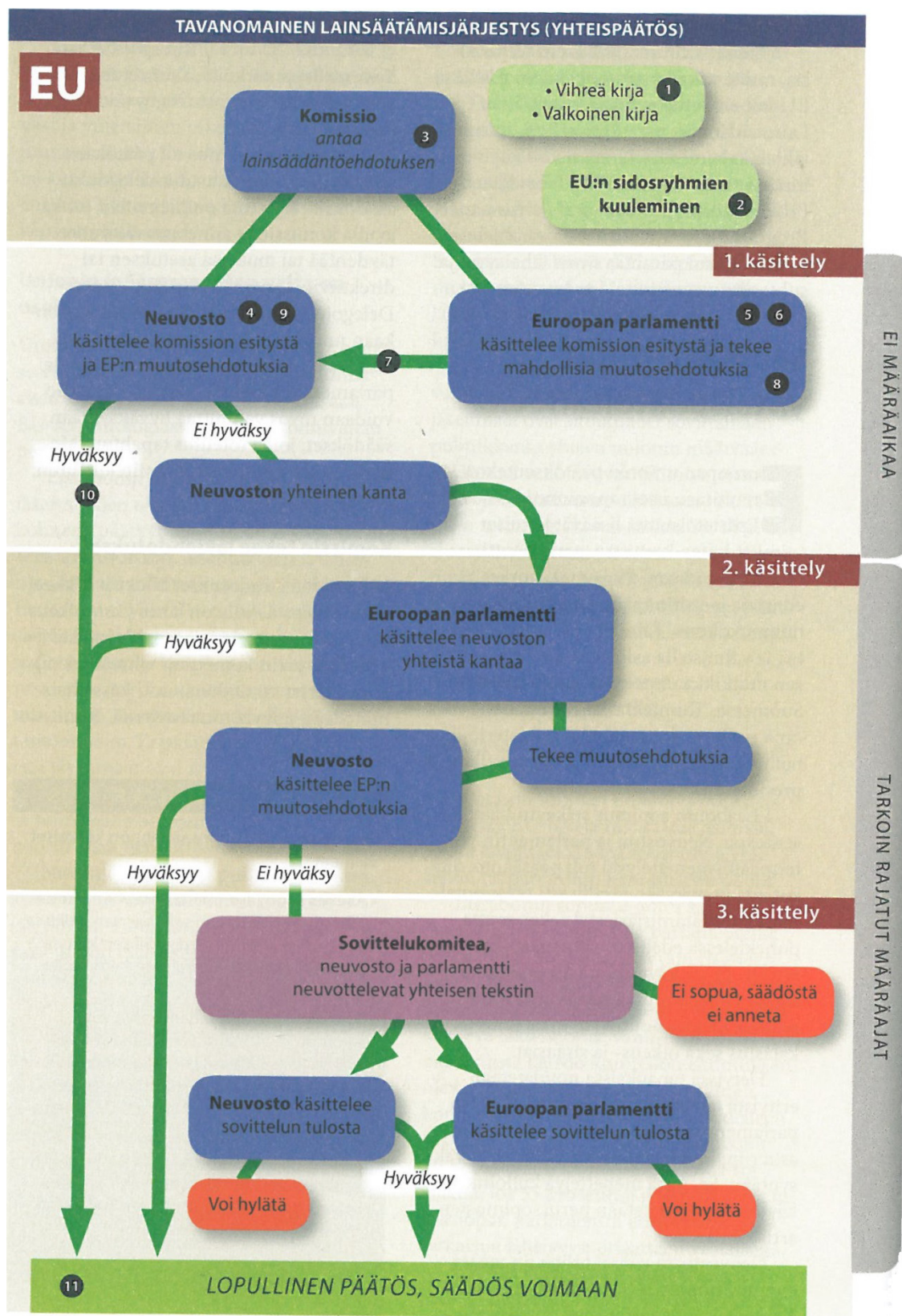


Kuvio 7: EU-sääntelyn suhde kansalliseen sääntelyyn (Nykänen 2013, 75).

Suomen oikeusjärjestykseen kuuluu kaikki Suomessa noudatettavat oikeusnormit. Lakien lisäksi lakien valtuutussäännösten nojalla annetut alemman tason säädökset, kuten valtioneuvoston ja ministeriöiden asetukset ovat osa Suomen oikeusjärjestystä. Suomessa onkin voimassa tuhansia lakeja, asetuksia ja muita säädöksiä, jotka edelleen koostuvat huomattavasti suuremmasta määrästä yksittäisiä säännöksiä, eli oikeusnormeja. (Nykänen 2013, 28-29.)

EU-oikeus muodostaa oman itsenäisen oikeusjärjestyksen EU-jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin. EU-oikeudessa on ylikansallisia piirteitä. Suomi on EU-perussopimukseen sitoutuessaan rajoittanut suvereniteettiaan ja siirtänyt osan toimivallastaan (ml. lainsäädäntövalta) EU:n toimielimille. EU:lla on oikeus toimia ainoastaan sille perussopimuksissa annetun toimivallan puitteissa ja niissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU-oikeusjärjestys jakaantuu primääri ja sekundaarioikeuteen, joista ensimmäinen koostuu EU:n perussopimuksista ja toinen direktiiveistä, asetuksista ja päätöksistä. (Nykänen 2013, 28-29.)

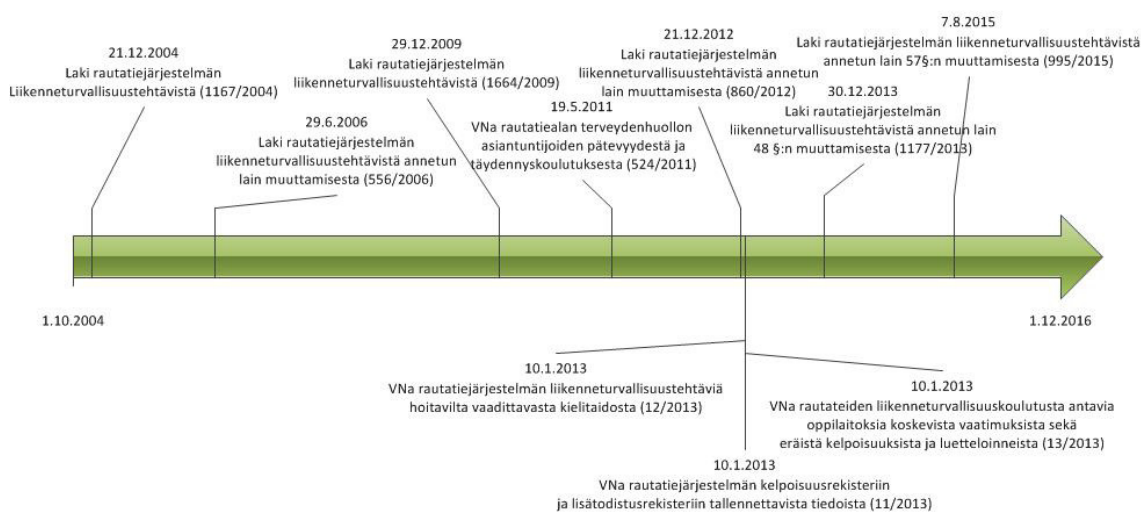
EU:n päätöksen tekoa on usein pidetty monimutkaisena ja asiaa ei helpota useat eri EU:n toimijat kuten komissio, parlamentti, neuvosto, puheenjohtajamaa, korkea edustaja ja valtionpäämiehistä koostuva huippukokous. EU:n suorittama päätösten valmistelu ja täytäntöönpano eivät kuitenkaan olennaisesti poikkea kansallisesta mallista, jossa ministeriöt, hallitus, eduskunta ja tasavallan presidentti tekee vastaavia toimia. Lissabonin sopimuksella selkeytettiin EU:n päätöksentekoa ja neuvoston ja parlamentin yhteispäätösmenettelystä tuli pääsääntö. Menettelyä kutsutaan myös tavanomaiseksi lainsäätämisyjärjestykseksi. Kuviossa 8 on esitetty EU-sääntelyn rakenne ja vaiheet tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Joissain tilanteissa sovelletaan myös erityistä lainsäätämisyjärjestystä, jolloin parlamentin osallistuminen voidaan rajata joko kuulemiseen tai hyväksyntään. (Ruonala ym. 2014, 63.)



Kuvio 8: Tavanomainen lainsäätämismenettely (Ruonala ym. 2014, 64.)

EU-oikeudella on etusija suhteessa kaikkeen kansalliseen sääntelyyn. EU asetuksia noudetaan sellaisenaan ja niiden soveltamisessa tai tulkitsemisessa ei saa turvautua kansalliseen lainsäädäntöön. EU:n antamat direktiivit ovat sen sijaan kansallisille lainsäätäjille annettuja lainsäädäntöohjeita, joiden perusteella annetaan kansalliset säädökset. Direktiivien ja kansallisen lainsäädännön selkeät ristiriidat pyritään ensisijaisesti tulkitsemaan direktiivin tavoitteiden mukaisesti. Kansallista ja EU-sääntelyä tulkitaankin usein rinnakkain ja ristiriita tilanteissa etusija annetaan EU-oikeudelle. (Nykänen 2013.)

## 2.6 Kansallisen rautatiekelpoisuussääntelyn kehitys



Kuvio 9: Kansallisen kelpoisuussääntelyn kehitys

Kansallisen rautatiekelpoisuussääntelyn voi katsoa alkaneeksi jo vuoden 2004 lopussa, kun eduskunta säätöi lain rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä (1167/2004). Tätä ennen kelpoisuusasioiden hallinta oli puhtaasti toiminnan harjoittajien itsensä vastuulla tapahtuvaa toimintaa. Uusi laki oli puhtaasti kansallinen ja sillä ei pantu täytäntöön EU-sääntelyä. Lain tarkoituksena oli edistää rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuutta ja yhdenmukaistaa liikenneturvallisuustehtäviä hoitavien kelpoisuusvaatimuksia (1167/2004, 1§). Lailla luotiin perusta nykytuotoiselle kelpoisuussääntelylle ja lain soveltamisalan piiriin kuuluu vastaavat liikenneturvallisuustehtävä-kokonaisuudet kuin nykyisinkin. Maantieteellisesti yksityisessä omistuksessa olevat (mm. tehdasalueiden) rataverkon osat kuuluivat lain soveltamisalan piiriin, jos näillä raiteilla suoritettavalla tehtävällä oli välitöntä vaikutusta liikennöintiin valtion rataverkolla. Laissa ei ollut tässä vaiheessa säädetty viranomaisen tehtäväksi lupa- tai kelpoisuuskirjojen myöntämistä, vaan vastuu kelpoisuustodistuksen myöntämisestä oli toiminnanharjoittajilla itsellään. Toiminnanharjoittajat olivat myös itse velvoitettuja pitämään rekisteriä myöntämistään kelpoisuustodistuksista.

Vuonna 2006 lakia päivitettiin lailla rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain muuttamisesta (556/2006). Keskeisimpinä muutoksina Ratahallintokeskukselle aikaisemmin kuuluneet viranomaistehtävät siirrettiin samana vuonna perustetun Rautatieviraston vastuulle. Kelpoisuustodistusten myöntäminen tapahtui yhä toiminnanharjoittajien toimesta, mutta lakiin lisättiin Rautatievirastolle toimivalta antaa tarkempia määräyksiä terveydentilan tarkastamisesta. Lisäksi liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden terveystarkastuksista vastaavien lääkärin järjestelmästä tehtiin kaksipuolinen, jossa työterveyslääkäri suoritti terveystarkastuksen ja asiantuntijalääkäri arvioi henkilön soveltuvuuden tehdyn tarkastuksen perusteella. Menettelyllä pyrittiin turvaamaan lääkärin puolueettomuus ja soveltuvuusarvion objektiivisuus, kun henkilöä mahdollisesti hoitanut työterveyslääkäri ei enää itse saanut arvioida henkilön soveltuvuutta tehtävään (HE 16/2006, 11§). Koulutusohjelmien osalta myös lakiin lisättiin myös Rautatievirastolle oikeus hyväksyä yksityisraiteiden liikennettä koskeva koulutusohjelma (556/2006, 7§).

Vuonna 2009 laki (1167/2004) kumottiin ja annettiin uusi laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä (1664/2009), joka on yhä voimassa oleva laki. Keskeisin lain uudistamiseen johtanut syy oli voimaantullut veturinkuljettajadirektiivi, jonka nojalla EU jäsenvaltiot joutuivat sisällyttämään lainsäädäntöönsä yhdenmukaiset menettelyt veturinkuljettajien hyväksymiselle. Veturinkuljettajadirektiivin keskeisenä tarkoituksena oli helpottaa liikkuvan kaluston kuljettajien liikkuvuutta jäsenvaltioiden ja rautatieyritysten välillä. Tätä tavoitetta varten veturinkuljettajadirektiivissä säädettiin hyväksyntämenettelyjen lisäksi myös vähimmäisvaatimuksista kuljettajien kelpoisuudelle. Vanha laki (1167/2004) toimi vahvasti pohjana, kun veturinkuljettajadirektiiviä implementoitiin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lakiin sisällytettiin veturinkuljettajia koskevat hyväksyntämenettelyt, jolloin kuljettajien kelpoisuutta osoittavat asiakirjat muuttuivat kaksiosaisiksi, joista lupakirja oli viranomaisen myöntämä ja kattoi ns. kuljettajan perusvaatimukset. Toiminnanharjoittajan vastuulle jäi lisätodistusten myöntäminen. Lisätodistuksessa määritettiin ne kalustotyytit ja rataosat, jotka kuljettajan kelpoisuus kattoi. Lakiin jäi myös muita liikenneturvallisuustehtäviä koskeva sääntely ja yhdenmukaisuuden vuoksi myös näissä tehtävissä toimivilta edellytettiin jatkossa kelpoisuuden osoituksena viranomaisen myöntämää kelpoisuuskirjaa. Lupien myöntämisen myötä myös rekisterien ylläpitotehtäviä siirtyi viranomaiselle. Uudella kelpoisuuslailla myös vuoden 2010 alussa lakkautetun Rautatieviraston vastuulla olleet tehtävät siirrettiin samanaikaisesti perustetulle virastolle.

Vuonna 2012 lakia päivitettiin taas koska viraston soveltamiskäytännöissä oli ilmennyt lain muutos- ja täsmennystarpeita. Päivityksen yhteydessä myös lain soveltamisalaa yhdenmukaistettiin rautatielain (304/2011) kanssa sekä lain valtuutussäännöksiä täsmennettiin kuljettajien lupakirja- ja lisätodistusrekistereitä koskevien perusparametrien hyväksymisestä annetun komission päätöksen 2010/17/EY ja veturinkuljettajien koulutuskeskusten tunnustamisperusteis-



ta, veturinkuljettajien tutkintojen vastaanottajien tunnustamisperusteista ja tutkintojen järjestämistä koskevista perusteista annetun komission päätöksen 2011/765/EU panemiseksi täytäntöön. (HE 132/2012.)

Vuonna 2013 ja 2015 lakiin tehtiin pienet muutokset, joissa viittaus poliisin virka-apuun liittyen korjattiin uuteen poliisilakiin (HE 16/2013) ja lakia täsmennettiin muutoksenhakuun liittyvien menettelyjen osalta (HE 230/2014).

Edellä mainittujen lainsäädäntömuutosten lisäksi lakia on ajansaatossa sen valtuutussäännösten nojalla täsmennetty valtioneuvoston asetuksin ja viraston määräyksin. Nykyisin voimassa oleva lainsäädäntö ja sen nojalla annettu alemman tason sääntely on esitetty taulukossa 1.

## 2.7 Eurooppalaisen rautatiesäätelyn kehitys

Ensimmäiset askeleet rautatiesäätelyn kehittämiseksi EU:ssa voidaan katsoa otetun jo 1990-luvun alkupuolella kun EU:ssa hyväksyttiin kolme ensimmäistä rautatiealaa uudistavaa direktiiviä. Poliittinen tahtotila oli kuitenkin vielä tuolloin vähäistä ja uudistaminen ei lähtenyt täysipainoisesti käyntiin. Vuonna 2001 komissio esitti eurooppalaisesta liikennepolitiikasta antamassaan valkoisessa kirjassa Euroopan laajuisten rautatieverkkojen kehittämistä. Alkuun tavoitteena oli kehittää rautateiden suurnopeusjunaverkkoa, jolloin se voisi kilpailla sisämarkkinoilla lentoliikenteen kanssa. (Sainio 2008, 60-61.)

Valkoiseen kirjaan pohjautuen alettiin EU:ssa työstää ns. neljää rautatiepakettia. Paketteihin liittyvillä säädösaloitteilla ja tiedonannoilla pyrittiin oikeudellisesti ja teknisesti parantamaan rautatieliikenteen edellytyksiä, tiukentamaan syrjimättömyyden ja läpinäkyvyyden vaatimuksia sekä vaiheittain yhdentämään eurooppalaista rautatieliikennealuetta. (Sainio 2008, 61.)

Rautatiepakettien valmistelu alkoi kun komissio esitteli vuonna 1998 kolme uutta ehdotusta lainsäädännön tehostamiseksi. Vuonna 2001 neuvosto hyväksyi ensimmäisen rautatiepaketin, joka alkuun koostui kolmesta direktiivistä:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/EY muuttamisesta (2001/12/EY)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY muuttamisesta (2001/13/EY)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta (2001/14/EY)  
(KOM 2015.)

Annetulla sääntelyllä luotiin menettelyt mm. rautatieyritysten toimiluville, turvallisuustodistuksille, ratamaksuille ja ratakapasiteetin jakamiselle. Ensimmäistä pakettia onkin usein kutsuttu ”infrastruktuuripaketiksi”, sillä se luo perustan rautatieyrityksille käyttäen ratainfrastruktuuria yhtäläisin perustein. Nykyisin edellä mainitut direktiivit on yhdistetty yhdeksi direktiiviksi yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta (2012/34/EU). (KOM 2015.)

Vuonna 2002 komissio antoi esityksensä toisesta rautatiepaketista ja vuonna 2004 paketti hyväksyttiin. Toinen rautatiepaketti koostui seuraavista säädöksistä:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta (rautatieturvallisuusedirektiivi) (2004/49/EY)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, Euroopan laajuisen suurten nopeuksien rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetun neuvoston direktiivin 96/48/EY ja Euroopan laajuisen tavanomaisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/16/EY muuttamisesta (2004/50/EY)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta (2004/51/EY)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, Euroopan rautatieviraston perustamisesta (2004/881/EY)  
(KOM 2015a.)

Toinen paketti herätti myös Suomessa aikoinaan keskustelua, sillä voimaantulleella sääntelyllä edellytettiin jäsenvaltiot avaamaan jäsenvaltioiden sisäinen tavaraliikenne kilpailulle 1.7.2007 alkaen. Lisäksi toisessa paketissa keskityttiin rautateiden turvallisuutta ja yhteentoimivuutta koskevan sääntelyn kehittämiseen sekä perustettiin Euroopan rautatievirasto (ERA), jonka tehtävät koostuvat mm. rautateitä koskevan turvallisuutta ja yhteentoimivuutta koskevien säädösten valmistelusta ja kehittämisestä. (KOM 2015a.)

Vuonna 2007 komission esityksestä hyväksyttiin kolmas rautatiepaketti, joka jatkoi rautateiden avaamisen kehityskulkua. Kolmas paketti koostui seuraavista säädöksistä:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin

käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta (2007/58/EY)

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, vetureita ja junia rautateilla yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä ( 2007/59/EY)
  - Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta (2007/1370/EY)
  - Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (2007/1371/EY)
  - Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, yhteisön työvoimaa koskevan otantatutkimuksen järjestämisestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 577/98 muuttamisesta (2007/1372/EY)
- (KOM 2015b.)

Kolmas paketti kohdistui erityisesti matkustajaliikenteeseen ja sillä vapautettiin rajat ylittävä matkustajajunaliikenne 2010 mennessä. Lisäksi paketin yhteydessä annettiin tämänkin opinnäytetyön kannalta olennainen veturinkuljettajadirektiivi. Pakettiin kuului myös matkustajien oikeuksia koskevan sääntelyn antaminen. (KOM 2015b.)

Tätä opinnäytetyötä valmisteltaessa oli työn alla neljännen rautatiepaketin valmistelu. Neljäs rautatiepaketti jakautuu tekniseen ja markkinaosaan. Paketin tekninen osa hyväksyttiin kesäkuussa 2016 ja se koostuu seuraavista säädöksistä:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta Euroopan unionissa (2016/797/EU)
  - Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, rautateiden turvallisuudesta (2016/798/EU)
  - Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, Euroopan unionin rautatievirastosta ja asetuksen (EY) N:o 881/2004 kumoamisesta (2016/796/EU)
- (Trafi 2016f.)

Teknisen osan keskeisimmät muutokset kohdistuvat ERA:n roolin kasvattamiseen. Säädösten voimaantullessa ERA alkaa jäsenvaltioiden viranomaisten ohessa myöntää rautatieyrityksien turvallisuustodistuksia ja kaluston käyttöönottoluvat korvaavia markkinoillesaattamislupia. Lisäksi ERAn rooli ratalaitteiden ohjaus-, hallinta ja merkinanto-osajärjestelmää koskevien lupien valvonnassa korostuu.

Markkinoita käsittelevät säädökset ovat yhä Euroopan neuvoston ja parlamentin viimeisteltävänä, mutta niiden antamisen myötä suurimmat muutokset tulevat olemaan jäsenvaltioiden

sisäisen henkilöliikenteen avautuminen kilpailulle sekä entistä selkeämmin erottamaan toisistaan rataverkon hallintaan ja liikennöintiin liittyvät tehtävät toisistaan. (Trafi 2016f.)

## 2.8 Sääntelyn tulevaisuus

Sääntelyn purkaminen on viime aikoina ollut hyvin paljon esillä ja usein keskusteluissa on noussut esille turha sääntely ja sen purkaminen. Suomessa myös valtion hallinto on asiaan kiinnittänyt erityistä huomiota ja asialle on varattu oma osio jopa Sipilän hallitusohjelmassa. Hallitusohjelmaan onkin kirjattu tavoitteeksi, että säädöspolitiikan ohjausta selkeytetään ja sääntelyä nettomääräisesti kevennetään. Säädöksille esitetään etsittäväksi myös vaihtoehtoisia ohjauskeinoja. Tavoitteena on sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Kansallisesta lisäsääntelystä suhteessa EU-sääntelyyn tulee myös pidättäytyä. Hallitusohjelma esittää tavoitteisiin pääsyn keinoina seuraavia:

- *”Perustetaan valtioneuvoston yhteyteen lainsäädännön vaikutusarviointielin, jonka tehtävä on varmistaa lainsäädännön vaikutusarviointien laatu.*
- *Perataan säädökset, jotka eniten haittaavat kansalaisten arkea, yritystoimintaa, maataloutta, investointeja, rakentamista, tervettä kilpailua ja vapaaehtoistoimintaa.*
- *Välittömästi ryhdytään purkamaan kansalaisia ja yritystoimintaa haittaavia alempiasteisia normeja, määräyksiä ja ohjeita.*
- *Sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosessit ja annetaan niitä koskeva palvelulupaus.*
- *Viranomaisten keskinäisen valitusten määrä minimoidaan esimerkiksi ennakkoneuvottelumenettelyllä.”* (VN 2015.)

Valtionhallinnon linjaukset ovat luonnollisesti myös heijastuneet Liikenteen hallinnonalalle ja edelleen viraston toiminnan ohjaukseen. virasto määritteleeikin yhtenä strategiana päämääränään vaikuttamisen, jossa virasto toimii suunnannäyttäjänä ja vaikuttaa aktiivisesti liikennepolitiikan valmisteluun ja liikennepoliittisten tavoitteiden valmisteluun. Lisäksi virasto korostaa, että liikennejärjestelmää ohjaavan sääntelyn tulee olla tarkoituksenmukaista, mahdollisimman kevyttä ja toimijoiden vastuuta korostavaa. (Trafi 2014).

Kansallisten tavoitteiden lisäksi myös EU:n tavoitteena on, että jäsenvaltiot purkaisivat omaa kansallista sääntelyään. Euroopan toimielimet ovat havainneet, että yksi suurin haaste yhteiselle eurooppalaiselle rautatiejärjestelmälle on suuri kansallisten sääntöjen määrä eri jäsenvaltioissa. Arvio yhä voimassa olevien kansallisten sääntöjen määrästä on noin 2000 sääntöä ja näiden lisäksi tulee vielä harmonisoidut EU-säännöt. Onkin todettu, että kaksitasoiset säännöt aiheuttavat hämmennystä ja ovat joissain tapauksissa jopa ristiriitaisia. Perinteisen sääntöperustaisen lähestymistavan voidaan katsoa myös heikentävän eurooppalaiseen sääntelykehikseen sisältyvää visiota, joka perustuu turvallisuuskulttuuriin ja turvallisuusvastuiden

jakamiseen turvallisuusjohtamisjärjestelmien kautta sekä korostuneeseen riskien hallintaan. Tästä syystä kansallista sääntelyä tulisi asteittain korvata yhteisiin standardeihin pohjautuvien säännöin ja lopulta sääntelystä tulisi luopua. (Kaupat ym. 2013.)

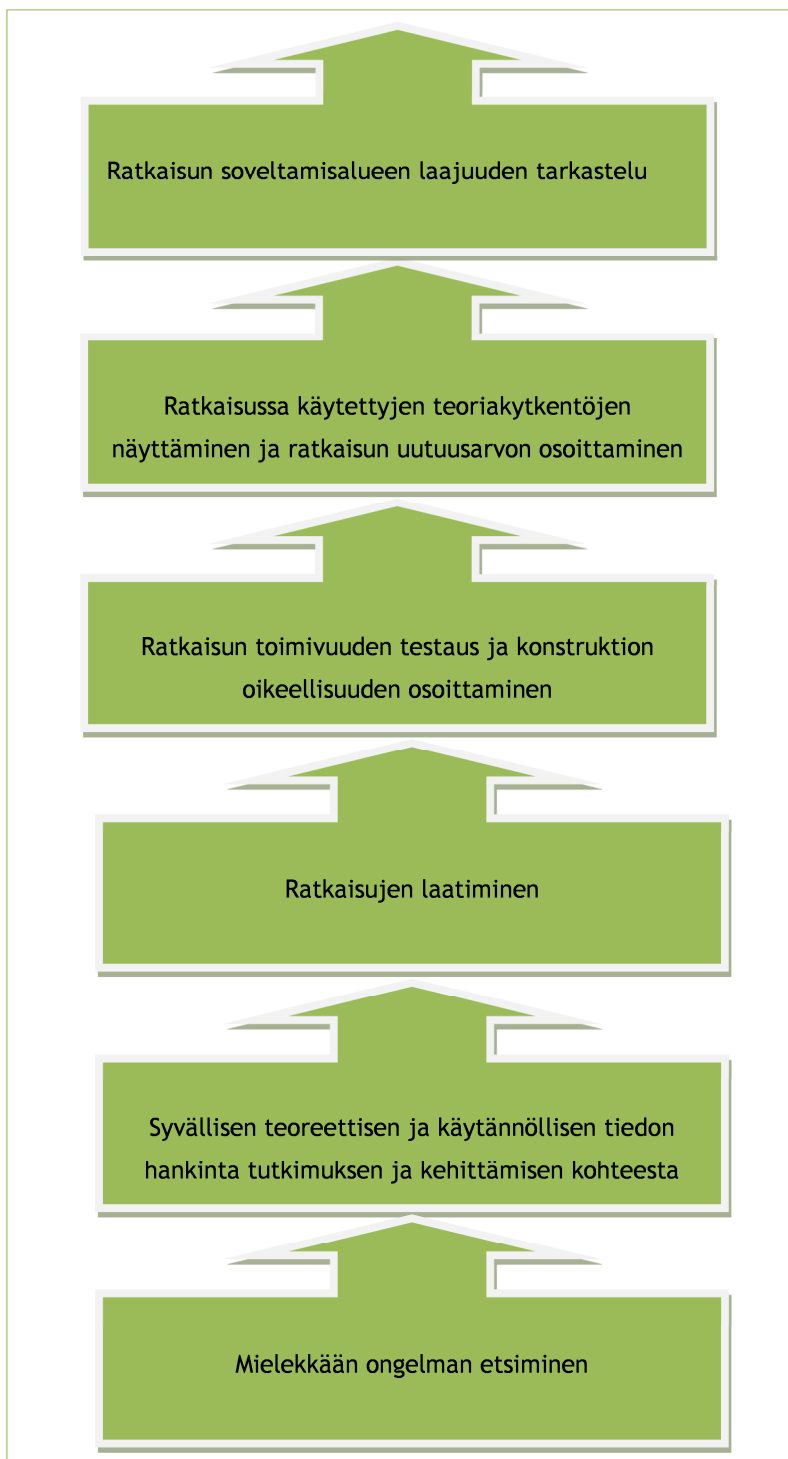
Euroopan komissio on jo aloittanut keräämään kansallisia sääntöjä yhteiseen Notif-IT - tietokantaan, jolloin jäsenvaltioiden kansalliset säännöt on kaikkien niitä tarvitsevien toimijoiden saatavilla. Jäsenvaltioiden tulisi ilmoittaa Notif-IT:iin kaikki säännöt, jotka liittyvät heidän rataverkkoon kansallisena sääntönä. Notif-IT:n yhteyteen on laadittu ns. määräysten hallintatyökalu joka tunnistaa, mihin asioihin liittyen eurooppalaisia määräyksiä on jo olemassa ja joihin jäsenvaltioilla ei ole oikeutta antaa päällekkäisiä säädöksiä. Järjestelmän kautta jäsenvaltioiden uudet määräysluonnokset myös julkaistaan, jolloin ne ovat läpinäkyvästi niitä tarvitsevien toimijoiden nähtävillä ja kommentoitavissa. Lisäksi järjestelmän kautta hoidetaan ilmoitukset komissiolle määräyksistä, jotka saattavat luoda esteitä rautatieyrityksien markkinoilletulolle. (Kaupat ym. 2013.)

Määräyksiä sijasta toimintaa olisi myös mahdollista hallita tehokkaammin rataverkon haltijoiden ja rautatieyritysten turvallisuusjohtamiseen perustuvien sisäisten ohjeiden tai sopimusten kautta. Sääntöjen tulisi kohdistua turvallisuusvastuiden jakamiseen, jolloin yksittäisiin tapauksiin kohdistuvien sääntöjen määrä vähenisi. (Kaupat ym. 2013.)

### 3 Empiirinen tutkimus

#### 3.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmillä tarkoitetaan tiedonhankinta- ja aineiston analyysimenetelmiä (Kananen 2014, 17). Tämä opinnäytetyö on luonteeltaan tutkimuksellista kehittämistyötä, jossa keskiössä on ongelmien ratkaiseminen ja uusien ideoiden tuottaminen. Tutkimuksellista kehittämistyötä voi lähestyä useilla eri lähestymistavoilla mm. tapaustutkimus, toimintatutkimus, innovaatioiden tuottaminen ja konstrukttiivinen tutkimus. Tämän opinnäytetyön tutkimusmenetelmäksi valikoitui konstrukttiivinen tutkimus, joka soveltuu hyvin lähestymistavaksi silloin, kun tarkoituksena on luoda esimerkiksi uusi järjestelmä, malli tai suunnitelma (Ojasalo ym. 2010, 66). Lainsäädännön kehittämisehdotusten voidaankin katsoa olevan suunnitelma uudesta järjestelmästä. Konstrukttiivisen tutkimusprosessin vaiheet on esitetty kuviossa 10.

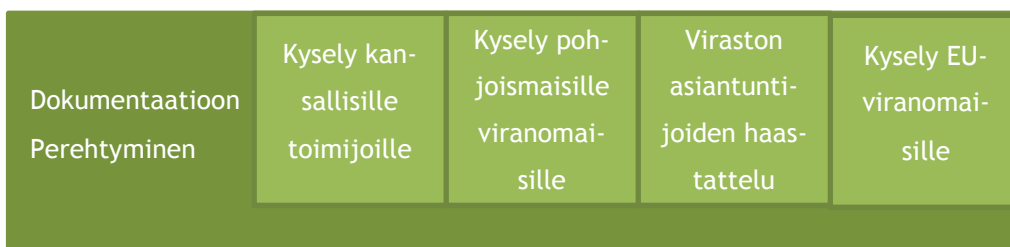


Kuvio 10: Konstruktiiivinen tutkimusprosessi (Ojasalo ym. 2010, 67)

### 3.2 Tiedonhankinnan menetelmät

Tutkimusta varten tietoa pyrittiin keräämään laajasti kansallisesta sääntelystä sekä sääntelyn kehittämiseen tähtäävistä muutosajureista, jotta tutkimuksen aihealuetta saataisiin kattavasti kartoitettua. Tutkimuksessa tietoa kerättiin rautatietojärjestelmille osoitetuilla kyselyillä,

asiantuntija haastatteluilla ja aihealuetta käsittelevään dokumentaatioon perehtymällä. Tutkimustiedon kerääminen eri vaiheissa on esitetty kuviossa 11.



Kuvio 11: Tutkimustiedon keruun vaiheet

### 3.2.1 Dokumentit

Dokumenteilla tarkoitetaan visuaalisessa muodossa olevia aineistoja (mm. kirjoitetussa, kuvallisessa tai äänitetyssä), joiden tuottaminen on jo aikaisemmin tapahtunut. Dokumentit ovatkin kuvauksia tapahtuneista ilmiöistä, asioista, kokemuksista yms., jolloin kaikkea sitä aineistoa, mitä ihmiset ovat tehneet, voidaan pitää viesteinä aineistojen tekijöistä. Näiden aineistojen avulla voidaan tekijästä ja hänen suhtautumisestaan johonkin asiaan tehdä erilaisia johtopäätöksiä. (Kananen 2014, 67.)

Dokumenttianalyysin tavoitteena on analysoida dokumentteja järjestelmällisesti ja luoda selkeä sanallinen kuvaus tutkittavasta ja kehitettävästä asiasta. (Ojasalo ym. 2010, 121.)

Tässä opinnäytetyössä dokumenttipohjaisen tiedonkeruun asiakirja-aineistona olivat erityisesti rautatiesäädökset ja niiden valmisteluasiakirjat (mm. hallituksen esitykset) sekä muu sääntelyä täydentävä materiaali (mm. tulkinnat ja viranomaisohjeet).

Tutkimus aloitettiin asiakirja-aineistoon perehtymisellä, jolla pyrittiin luomaan kattava kuva voimassa olevasta kansallisesta lainsäädännöstä ja sen taustalla vaikuttavasta EU-lainsäädännöstä. Aineistoon perehtyminen suoritettiin normaalina työpöytätyöskentelynä. Säädöstekstin lisäksi aihealueesta pyrittiin saamaan mahdollisimman laaja tietoisuus ja säädösten lisäksi perehdyttiin myös säädösten taustalla oleviin hallituksen esityksiin sekä säädöksistä annettuihin viranomaistulkintoihin ja muuhun säädöstyötä tarkentavaan aineistoon. Asiakirja-aineisto on esitetty liitteessä 4.

### 3.2.2 Kyselyt

Opinnäytetyön puitteissa toteutettiin kaksi kyselyä, joista toinen osoitettiin kelpoisuuslain-säädännön piirissä olevilla kansallisilla rautatietoimijoille ja toinen muiden EU-jäsenvaltioiden kansallisille rautatieturvallisuusviranomaisille. Kansallisille toimijoille osoitetulla kyselyllä pyrittiin kartoittamaan toimijoiden näkemyksiä kansallisen kelpoisuussäätelyn nykytilasta ja



mahdollisista kehitystarpeista. Rautatieturvallisuusviranomaisille osoitetulla kyselyllä pyrittiin kartoittamaan miten eri jäsenvaltioissa on EU-sääntelyä pantu täytäntöön ja minkälaisia kokemuksia viranomaisilla on turvallisuusjohtamisjärjestelmäpainotteisesta sääntelystä.

Yhteiskunnallisessa tutkimuksessa kysely on eniten käytetty tiedonkeruun menetelmä. Menetelmän etuna on, että suurelta ihmisjoukolta voidaan kysyä useita kysymyksiä ja näin kerätä laaja tutkimusaineisto. Kyselyä voidaan myös pitää nopeana ja tehokkaana menetelmänä. Kyselyn soveltaminen edellyttää, että aikaisempaa tietoa tutkittavasta ilmiöstä on riittävästi olemassa. Ennen kyselyn toteuttamista on kuitenkin hyvä tunnistaa, että kyselyn heikkoutena voidaan pitää tuotetun tiedon pinnallisuutta ja että kyselyn vastauksista on mahdotonta arvioida, miten vakavasti vastaajat ovat kyselyyn vastanneet ja miten onnistuneita annetut vastausvaihtoehdot ovat vastaajan näkökulmasta tai miten tietoisia vastaajat ylipäätään ovat kyselyn aihealueesta. Ojasalo ym. myös esittää, että kyselylle ei tulisi antaa 1-2 viikkoa pidempää vastausaikaa. (Ojasalo ym. 2010, 108-109 ja 118.)

#### *Kysely kansallisille rautatietoimijoille*

Rautatieliikenteen toiminnanharjoittajille lähetetyssä kyselyssä kartoitettiin eri toimijoiden näkemyksiä tarkasteltavan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuudesta. Kysely toteutettiin avoimena kyselyinä, jolloin toimijat pystyivät vapaasti vastaamaan omista näkemyksistään. Tämä katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, koska tarkasteltavan lainsäädännön piirissä on useita eri toimijoita ja näin ollen suljettu kysely olisi ollut erittäin haastava laatia. Avointa kyselyä puolsi myös se, että kysely kohdistettiin myös sellaisille tahoille, joiden voidaan katsoa tuntevan lainsäädännön sisältö hyvin ainakin oman tehtäväkenttensä osalta. Toimijoille lähetetty kyselylomake on esitetty liitteessä 1.

Avoimen kyselyn lisäksi kyselyn saatteessa toimijoilta pyydettiin näkemyksiä erityisesti sääntelyn mahdollisesta keventämisestä ja sääntelyn painopisteen siirtymisestä enemmän toimijoiden omien turvallisuusjohtamisjärjestelmien varaan.

Kysely lähetettiin sähköpostilla yhteensä 400 toimijalle, joista 99 viestin toimitus epäonnistui ja viesti ei oletettavasti tavoittanut vastaanottajaa (sähköpostin automaattiseen ilmoitukseen perustuen). Laajalla vastaajaryhmällä pyrittiin varmistamaan, että kyselyyn voisivat ottaa osaa kaikki ne kansalliset tahot, joiden toimintaan kelpoisuuslain muutoksella katsottiin olevan merkitystä. Kysely lähetettiin 20.10.2014 ja vastaamisen määräpäivä oli 7.11.2014, jolloin kyselyyn vastaamiselle toimijoilla oli aikaa noin kaksi ja puoli viikkoa. Kohdennettujen sähköpostien lisäksi kysely julkaistiin myös viraston verkkosivuilla, jossa kuka tahansa kykeni vastaamaan kyselyyn. Yhteensä 26 toimijaa vastasi kyselyyn.

### *Kysely EU jäsenvaltioiden rautatieturvallisuusviranomaisille*

Tutkimuksen kannalta nähtiin tarpeelliseksi kerätä tietoa myös muiden EU-jäsenvaltioiden käytännöistä soveltaa EU-sääntelyä. Kyselyllä pyrittiin lisäämään tietoutta siitä, miten muissa jäsenvaltioissa on sovellettu EU-sääntelyä ja onko niissä voimassa muuta EU-sääntelyä täydentävää sääntelyä. Kysely lähetettiin Euroopan rautatieviraston veturinkuljettajadirektiivin kehittämistä ja kansallista täytäntöönpanoa käsittelevän työryhmän jäsenille. Kysely toteutettiin avoimena kyselynä, sillä vastaajaryhmä koostui rautatiekelpoisuusasioiden asiantuntijoista ja aihealueen voitiin katsoa olevan heille tuttu.

Ensimmäisessä vaiheessa, 20.10.2014, kysely lähetettiin vain pohjoismaiden turvallisuusviranomaisille (Ruotsi, Tanska ja Norja). Vastaukset pyydettiin toimittamaan 7.11.2014 mennessä.

Myöhemmässä vaiheessa tutkimusta todettiin, että jäsenvaltioiden EU-sääntelyn soveltamis-käytännöistä olisi hyvä saada kattavampaa tietoutta, niin kysely päätettiin lähettää Ruotsin, Tanskan ja Norjan viranomaisten lisäksi myös Puolan, Tshekin, Irlannin, Belgian, Ranskan, Ison-Britannian, Espanjan, Unkarin, Saksan, Tanskan, Alankomaiden, Norjan ja Italian rautatieturvallisuusviranomaisille. Kysely lähetettiin sähköpostilla 11.11.2015 ja määräpäiväksi vastaamiselle annettiin 18.11.2015. Ruotsin ja Tanskan viranomaisten pyydettiin tarkastamaan ensimmäisessä vaiheessa antamiensa vastausten oikeellisuus.

Lopulta vastaukset kyselyyn saatiin Ruotsin, Tanskan, Ison-Britannian, Saksan, Ranskan, Alankomaiden, Irlannin ja Belgian viranomaisilta. EU-jäsenvaltioiden viranomaisille lähetetty kysely on esitetty liitteessä 2.

#### 3.2.3 Asiantuntijahaastattelu

Kehitysehdotusten laadintaa varten järjestettiin viraston sisäinen työpaja, jonka tarkoituksena oli haastatella viraston asiantuntijoita ryhmässä ja kartoittaa näiden näkemyksiä. Työpajan aihealueeksi rajattiin lain maantieteellinen soveltamisala sekä lainsäädännön piirissä olevat tehtäväkokonaisuudet, sillä nämä olivat nousseet jo ennen työpajan järjestämistä keskeisimmiksi kohteiksi lainsäädännön kehittämisen kannalta.

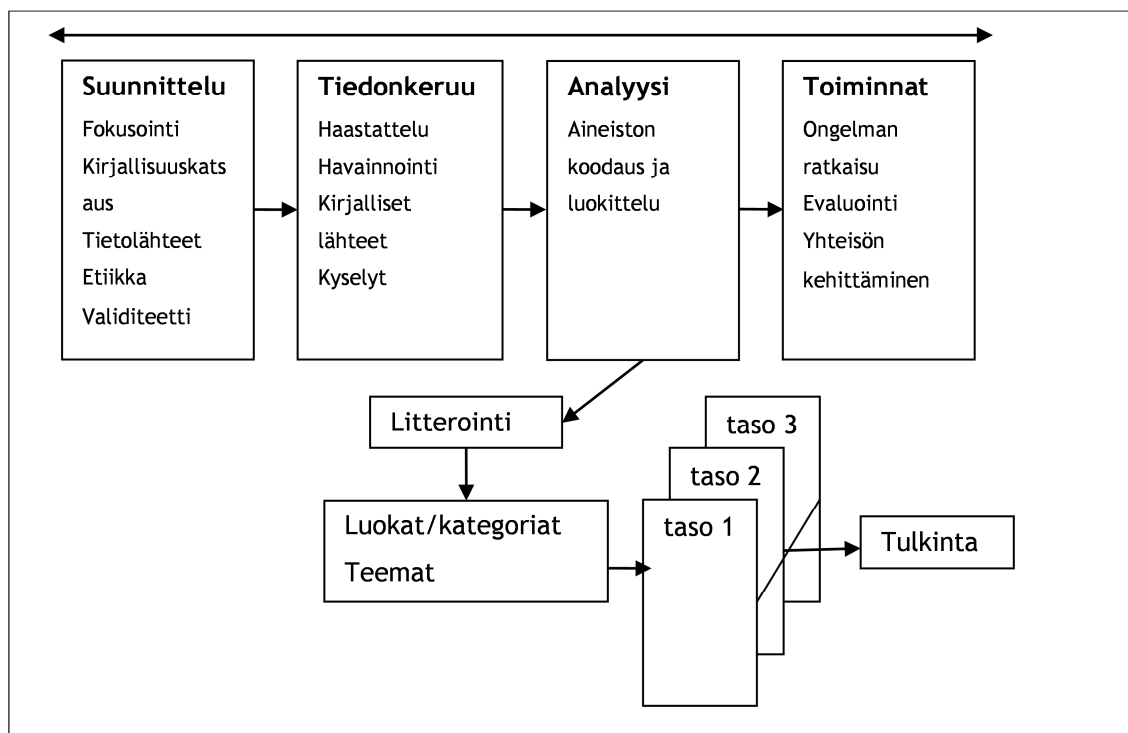
Yksilöhaastatteluun nähden ryhmähaastattelun etuna voidaan nähdä, että ryhmässä vallitseva dynamiikka vie käsiteltäviä asioita uusille tasoille. Ryhmähaastattelussa on olennaista, että ryhmän vetäjä ohjaa keskustelua ja varmistaa, että kaikki aihealueet tulevat läpikäytyiksi. Yhdelle tilaisuudelle on hyvä varata aikaa noin 1-3 tuntia. Ryhmähaastattelu soveltuu hyvin tilanteisiin, jolloin käsiteltävästä asiasta ei ole paljoa ennakkotietoa ja sen luonne on epä-määräistä. (Ojasalo ym. 2010, 100-101.)

Työpaja pidettiin 21.11.2014 ja sille varattiin aikaa 2,5 tuntia. Työpajaan osallistui kahdeksan viraston erityisasiantuntijaa, lakimiestä tai johtavassa asemassa toimivaa virkamiestä. Osallistujien osaamisalueet kattoivat laajasti rautatiekelpoisuuksien ja turvallisuusjohtamisen arviointiin, valvontaan ja sääntelyyn liittyvät viranomaistehtävät.

Eri kiinnostuksen kohteena olevien asioiden läpikäymisen varmistamiseksi ryhmähaastattelulle oli etukäteen laadittu liitteen 3 mukainen asialista. Työpajan tavoitteena oli muodostaa pohjoismaisille rautatieturvallisuusviranomaisille ja kansallisille rautatietoimijoille osoitettujen kyselyjen pohjalta saatujen tietojen nojalla yhteinen näkemys parhaasta lähestymistavasta sääntelyn kehittämiseksi.

### 3.3 Tiedon analysointi

Tutkimusprosessin kuluessa aineistoa kerätään eri tietolähteistä erilaisilla tiedonkeruumenetelmillä, jonka jälkeen aineisto muutetaan yhteismitalliseksi tekstimuotoon. Tekstimuotoista aineistoa käsitellään menetelmällisesti, mikä helpottaa aineiston ymmärtämistä ja sisälle näkemistä. Kun aineisto on muokattu ymmärrettävään muotoon, pyritään aineistosta löytämään selitystä ilmiölle, eli tulkinta (Kananen 2009, 79). Analyysin eteneminen aineistosta litteroinnin ja luokittelun kautta tulkinnaksi voidaan kuvata kuviossa 12 esitetyllä tavalla.



Kuvio 12: Analyysin eteneminen (Kananen 2009, 79)

Tämän opinnäytetyön aineistojen analysointi aloitettiin säädöksiin kohdistuvalla dokumentti-analyysillä. Tavoitteena oli analysoida kansallisen sääntelyn suhdetta EU-sääntelyyn ja tunnis-

taa kansallisesta sääntelystä niitä kohteita, joissa kansallinen sääntely on EU-sääntelyä kattavampaa. Dokumenttianalyysin tavoitteena on dokumentteja järjestelmällisesti analysoimalla lisätä informaatioarvoa sekä luoda sanallinen ja selkeä tiivis kuvaus tutkittavasta ja kehitettävästä asiasta. Dokumenttianalyysissä voidaan erottaa kaksi analyysitapaa: sisällön analyysi ja sisällön erittely. Sisällön analyysissä kuvataan dokumenttien sisältöä sanallisesti ja etsitään ja tunnistetaan tekstin merkityksiä. Sisällön erittelyllä tarkoitetaan dokumenttien analyysiä, jossa määrällisesti (esim. numeroin) kuvataan tekstin sisältöä. Edellä mainitut tavat eivät ole toisiaan poissulkevia ja sisällön analyysissä tuotettu aineisto voidaan muuttaa myös numeeriseen muotoon. (Ojasalo ym. 2010, 121-122.)

Opinnäytetyössä säädösanalyysi toteutettiin viittaamalla ristiin eri säädöstekstejä ja kirjamalla huomioita säädösten eroavaisuuksista. Menettelyssä hyödynnettiin Excel-taulukointia, jolloin suuren säädösmassan käsittely helpottui. Taulukossa 6 on esitetty taulukoinnin malli ja säädösanalyysissä hyödynnetty aineisto on kuvattu liitteessä 4.

Artikla	Direktiivi teksti	§	Lain teksti	Huomioitavaa	valtuutus-sääntö
1	<i>"Tässä direktiivissä vahvistetaan ehdot ja menettelyt vetureita ja junia yhteisön rautatieverkossa ajavien veturinkuljettajien hyväksymiselle. Siinä vahvistetaan myös jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, veturinkuljettajille ja muille alan toimijoille, erityisesti rautatieyrityksille, rataverkon haltijoille ja koulutuskeskuksille, kuuluvat tehtävät."</i>	1	<i>"Tässä laissa säädetään rautateillä liikkuvan kaluston kuljettajien ja muiden rautateiden liikenneturvallisuuksessa toimivien ikää, ammattitaitoa, terveydentilaa ja muuta sopivuutta koskevista vaatimuksista, kelpoisuuden saamisesta sekä kelpoisuutta koskevien tietojen rekisteröimisestä.</i>  <i>Lisäksi tässä laissa säädetään koulutusta liikenneturvallisuudesta rautateillä antavista oppilaitoksista."</i>	Lailla säädetään liikenneturvallisuustehtävistä, kun veturinkuljettajadirektiiviin kuuluu ainoastaan kuljettajan tehtävät. Laissa soveltamisala on kirjattu direktiivistä poikkeavalla tavalla, mutta sisältö on vastaava.  Lain pykälässä ei mainita turvamiehiä tai turvalaite asentajia, joita lain 4§ 2 kohta käsittelee.	ei

Taulukko 6: Malli säädösanalyysistä

Avoimien haastattelujen analysoinnin onnistumisen kannalta on suotavaa, että haastattelut nauhoitetaan ja haastattelujen jälkeen litteroidaan, eli kirjoitetaan puhtaaksi. Litterointitavan valintaan vaikuttaa se, miten haastattelulla saatua tietoa tullaan hyödyntämään myö-

hemmin raportoinnissa. Jos haastattelussa kiinnostus on enemmänkin esille nousseissa asioissa, voi litteroinnin tehdä yleiskielellä. Mikäli tutkimukselle on olennaista haastateltavan sanat ja sanavalinnat on litterointi syytä tehdä sanatarkasti (Ojasalo ym. 2010, 99). Viraston sisäisessä asiantuntijoille toteutetussa ryhmähaastattelussa keskiössä oli erityisesti esille nousevat asiantuntijoiden näkökulmat. Tästä syystä ei nähty tarpeelliseksi, että haastattelua nauhoitettaisiin, vaan haastattelussa asiantuntijoilta kerätty aineisto litteroitiin asiatasolla.

Haastattelun analysointi tulee aloittaa tutustumalla huolellisesti litteroituun aineistoon. Aineistoon perehtymisen jälkeen se luokitellaan ja siitä etsitään yhteyksiä sovellettuun teoriaan. Edellä mainittujen vaiheiden jälkeen palataan takaisin kokonaisuuteen, tulkintaan ja ilmiön kytkemiseen käytettyihin teorioihin (Ojasalo ym. 2010, 98). Asiantuntijoille tehdyn haastattelun jälkeen yleiskielellä litteroiduista aineistosta laadittiin yhteenveto, johon kirjattiin asiantuntijoiden esittämät näkemykset ryhmä-haastattelun pohjana olleen asialistan mukaisesti teemoittain.

Kyselyllä voidaan tuottaa sekä laadullista että määrällistä tietoa. Avoimien kysymysten osalta pääpaino on laadullisen datan keräämisessä (Ojasalo ym. 2010, 119). Laajoissa kyselyissä, joissa muodostuu paljon tietoa, on keskeistä tiedon pelkistäminen (Kananen 2009, 80). Ennen analyysia tieto tulee saattaa muotoon, jossa analyysi on mahdollista, eli aineisto pitää selkeyttää ja tiivistää. Aineistosta tulee kaivaa esiin sen olennaiset osat. Kerättyyn aineistoon tehty huolellinen perehtyminen onkin analyysityön valmistumisen A ja O. (Kananen 2009, 80).

Kyselyllä kerättyä tietoa on mahdollista analysoida teemoittamalla aineistoa tai sisällön analyysin keinoin. Teemoittelussa on kyse luokittelusta ja kvantifionnista yleisellä tasolla. Teemoittelussa pelkistäminen on mahdollista esim. sitaattien käytöllä tai aineistosta nousseeseen sanontaan viittamaalla. Teemoittelussa kerätään teeman alle aineistosta teemaan liittyvät kohdat ja niiden tiivistelmät. Tutkimusraportissa esitellään näytepaloja aidoista vastaajien tekstisitaateista. Sisällön analyysissä voidaan erottaa kaksi tapaa: sisällön analyysi ja sisällön erittely. Sisällön analyysille on ominaista, että aineistoa kuvataan sanallisesti tiiviissä ja yleisessä muodossa. Tavoitteena on laatia ilmiöstä selkeä sanallinen kuvaus, eli kertoa mitä aineisto tarkoittaa. (Kananen 2009, 84).

Tässä opinnäytetyössä kyselyin kerätyn tiedon analysointiin hyödynnettiin sisällön analyysin ja teemoittelun - keinoja. Toiminnan harjoittajille ja EU-jäsenvaltioiden viranomaisille osoitetuista kyselyistä saatu aineisto kerättiin ja analysoitiin samoin menettelyin. Ensimmäinen saatu data kirjattiin excel-taulukkoon eri teemojen alle. Teemoina käytettiin kyselylomakkeessa (liite 2) esitettyjä teemoja. Vastauksista laadittiin lausuntokooste, jossa vastaukset oli esitetty sellaisina, kuin vastaajat olivat ne antaneet (ns. raakadata). Raakadatan lisäksi laadittiin yhteenveto, johon oli analysoitu keskeisimmät trendit vastaajien näkökulmista eri teemojen osalta.

## 4 Tulokset

### 4.1 Tausta

Tässä opinnäytetyössä asetettiin kolme tutkimuskysymystä, joihin tutkimuksella pyrittiin löytämään lisätietoa. Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä pyrittiin saamaan lisätietoa siitä, mitkä ovat nykyisen kelpoisuussäätelyn kehittämisen rajat. Tavoitteena oli siis selvittää mikä on säätelyn nykytila sekä se, miltä osin säätely on kansallista ja miltä osin EU-säätelyä täytäntöönpanevaa säätelyä, joka tulee myös jatkossa säilyttää. Toisena tutkimuskysymyksenä oli kartoittaa kansallisten toimijoiden näkemyksiä säätelyn kehittämiseksi. Kolmas kysymys kohdistui siihen, miten muissa EU-jäsenvaltioissa on veturinkuljettajadirektiivi implementoitu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Seuraavissa kappaleissa esitetyt tulokset pohjautuvat luvussa 3 esiteltyihin tiedonhankintamenettelyihin.

Tutkimuskysymys	Keskeiset vastaukset
Miltä osin voimassaoleva kelpoisuuslainsäädäntö on puhtaasti kansallista ja miltä osin sillä pannaan täytäntöön EU-säätelyä? (luku 4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voimassa oleva säätely on laajempaa ja yksityiskohtaisempaa, kuin EU-säätely edellyttäisi.</li> <li>• EU-säätelyssä turvallisuusjohtamiselle on annettu suurempi rooli kuin kansallisessa säätelyssä.</li> <li>• Suurimmat erot kohdistuvat säätelyn piirissä oleviin tehtäviin sekä lainsäädännön maantieteelliseen sovellettavuuteen, erityisesti pienimuotoisessa kuljettajatoiminnassa rajoitetulla alueella.</li> </ul>
Mikä on rautatietoimijoiden näkemys lainsäädännön nykytilasta ja miten säätelyä tulisi jatkossa toteuttaa? (luvut 4.3 ja 4.5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toimijoiden näkemyksissä turvallisuusjohtamispainotteisen säätelyn ja yksityiskohtaisen viranomaissäätelyn välillä on suurtakin hajontaa. Osa toimijoista näkee muutoksen uhkana ja osa mahdollisuutena.</li> <li>• Nykymuodossa lainsäädäntö aiheuttaa huomattavia haasteita pienimuotoiseen kuljettajatoimintaan rajoitetulla alueella.</li> </ul>
Onko rautateillä toimivien henkilöiden kelpoisuusasioita mahdollista hallinnoida toiminnanharjoittajien omien turvallisuusjoh-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turvallisuusjohtamiseen liittyvä säätely kattaa myös ne osa-alueet, jotka on nyt säännelty kansallisella lisäsäätelyllä.</li> </ul>

<p>tamisjärjestelmien puitteissa siten, että yksityiskohtaisen rautatiekelpoisuussäntelyn purkaminen ei vaaranna rautatieturvallisuutta? (luvut 4.2, 4.3 ja 4.4)</p>	<p>Mikään tehtävä ei siis jäisi sääntelemättä, vaikka kansallista sääntelyä purettaisiin.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eri EU-jäsenvaltioista saatujen näkemysten perusteella ei ole syytä epäillä, että turvallisuus vaarantuisi yksityiskohtaisen sääntelyn purkamisen yhteydessä.</li> <li>• Eri maissa on luotu erilaisia keinoja turvallisuuden varmistamiselle (mm. ohjeistus).</li> <li>• Valvonnan toimivuus on keskeistä turvallisuuden varmistamiseksi.</li> </ul>
--	--

Taulukko 7: Keskeiset tulokset suhteessa tutkimuskysymyksiin

## 4.2 Säädosanalyysi

Kansallisen lainsäädännön vertaaminen suhteessa täytäntöön pantavaan EU-sääntelyyn oli keskeisessä roolissa, sillä sen avulla saatiin muodostettua kuva siitä mitkä asiat kansallisessa sääntelyssä tulee säilyttää myös jatkossa ja miltä osin sääntelyä on mahdollista arvioida kevennettävän. Seuraavissa luvuissa on esitetty keskeisimpiä havaintoja kansallisen sääntelyn ja EU-sääntelyn välillä.

### 4.2.1 Lain maantieteellinen soveltamisala

Kelpoisuuslainsäädännön maantieteellinen soveltamisala noudattaa veturinkuljettajadirektiiviä. Laki sulkee jo nykymuodossa soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset yksityisraiteet, joita rataverkon omistaja käyttää vain omaan tavarakuljetukseen. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät siis jo nykyisellään pääsääntöisesti kaikki yksityisraiteilla olevat tehtaot, joiden kuljetukset kohdistuvat tehtaalle tulevien raaka-aineiden ja tehtaalta lähtevien tuotteiden kuljetukseen. Pienimuotoiseksi luettavaa toimintaa on kuitenkin myös mm. satamissa, varikoilla ja valtion rataverkolla ja näiden osalta lain tulkittavuus nykymuodossa on haastavaa.

virasto on antanut lakia koskevan tulkinnan, jossa virasto katsoo, että vaunujen purkamiseen ja kuormaamiseen liittyvä vaunujen siirtotoiminta ei ole lain soveltamisalanpiiriin kuuluvaa. Edellytyksenä on, että alue on erotettava liikennöitävästä rataverkosta siirtotyön ajaksi. (Trafi 2016g.)

### 4.2.2 Lainsäädännön piiriin kuuluvat tehtävät

Kelpoisuuslailla säädellyt ja määritetyt liikenneturvallisuustehtävät ovat yksi keskeinen kansallisen lainsäädännön eroavuus suhteessa EU-sääntelyyn.

Kansallisella sääntelyllä edellytetään veturinkuljettajan lupakirja ja lisätodistusvaatimusten lisäksi, että liikenteenohjaus-, vaihto- tai ratatyöstä vastaavan tehtävää suorittavalla henkilöllä tulee olla kelpoisuutensa osoituksena kelpoisuuskirja. Kelpoisuuskirjaa koskevat vaatimukset ovat puhtaasti kansallista lisäsääntelyä suhteessa EU-sääntelyyn. Kelpoisuuslainsäädännöllä asetetaan myös terveydentilavaatimuksia turvalaiteasentajan ja -huoltajan sekä turvamiehen tehtäviä suorittaville.

Liikenneturvallisuustehtävän määrittely on tehty kansallisesti ja liikenneturvallisuustehtäviin kuuluvat ne tehtävät, joilla on välitön vaikutus rautatiejärjestelmän turvallisuuteen. Näihin tehtäviin on lukeutunut liikkuvan kaluston kuljettaminen, liikenteenohjaus, vaihtotyö ja ratatyöstä vastaaminen. EU-sääntely ei suoraan ota kantaa liikenteenohjaus, vaihtotyö tai ratatyöstä vastaavan tehtäviin, mutta liikenneturvallisuustehtävien voidaan katsoa kuuluvan laajempaan turvallisuusjohtamisjärjestelmän kautta hallintoitaviin turvallisuuteen olennaisesti vaikuttaviin tehtäväkokonaisuuksiin. EU-sääntelyn nojalla siis näiden tehtävien osalta kelpoisuusvaatimukset pohjautuvat toiminnanharjoittajan omaan turvallisuusjohtamiseen ja toiminnanharjoittajan tulee oman riskienhallinnan puitteissa määrittää tehtäviä suorittavan henkilöstön kelpoisuusvaatimukset. Lainsäädäntö asettaa myös virastolle selkeän roolin valvoa ja arvioida toiminnanharjoittajien henkilöstönhallintaa koskevia menettelyjä osana rautatietoimijoille myöntämiään turvallisuuslupia tai -todistuksia.

#### 4.2.3 Lupakirjan myöntämisen edellytykset

Lupakirjan saamisen osalta lainsäädännön keskeisimmät eroavaisuudet suhteessa veturinkuljettaja direktiiviin liittyvät kuljettajan sopivuuden arviointiin, kuljettajan kielitaitoon, kuljettajana toimimisen yläikärajaan ja kuljettajan tehtäväkohtaisen koulutusohjelman suorittamiseen.

Lain nojalla kuljettajan tulee olla tehtävään sopiva. Vaatimus on puhtaasti kansallinen ja veturinkuljettajadirektiivi ei edellytä, että kansallisesti tulisi arvioida muutoin kuin direktiivissä edellytetyillä menettelyillä henkilön soveltuvuus liikkuvan kaluston kuljettajan tehtävään. Tehtävään sopivuuden arvioinnin käsite on ollut kansallisessa lainsäädännössä mukana sen ensimmäisestä versiosta lähtien. Henkilön soveltuvuudella on tarkoitettu alkujaan, että tiettyihin laissa esitettyihin rikoksiin syyllistynyt henkilö ei olisi enää lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla soveltuva kuljettajan tehtävään. Lainsäädännöstä on kuitenkin ajansaatossa karsittu näitä rikoksia ja nyky muodossa soveltuvuuden arvioinnin voidaan katsoa viittaavan enää kelpoisuuslain 54 §:ssä viitattuun huumaavan aineen käyttöön rautatieliikenteessä.

Kelpoisuuslain nojalla kuljettajalta edellytetään, että hän osaa ja ymmärtää riittävästi liikenteenhoidossa käytettävää kieltä. Vaatimus on linkitetty kuljettajan lupakirjaan viittaamalla



lain 8 §:ssä 6 §:ään. Kielitaitoa koskevia vaatimuksia on tarkennettu valtioneuvoston asetuksella (12/2013). Asetuksella säädetään, että kuljettajalla tulee olla riittävä suomenkielentaito. On kuitenkin huomioitava, että valtioneuvoston asetus ei kuitenkaan määritä, että liikenteenhoidossa olisi käytettävä suomenkieltä. Vastuu liikenteenhoidossa käytettävän kielen päättämisestä on muiden säädösten nojalla rataverkon haltijalla.

Veturinkuljettajadirektiivin mukaisesti kuljettajan lupakirjan myöntämisessä ei tulisi ottaa huomioon kuljettajan kielitaidolle asetettuja vaatimuksia, vaan kielitaitoon liittyvä osaaminen tulisi käsitellä kuljettajalle myönnettävän lisätodistuksen puitteissa. Ainoastaan kuljettajan äidinkieli tulee kirjata lupakirjan tietoihin.

Kelpoisuuslain (1664/2009) nojalla kuljettajan tehtävissä toimivan henkilön tulee olla iältään 18 - 67 -vuotias. Kuljettajien alaikärajan osalta veturinkuljettajadirektiivin nojalla jäsenvaltioiden on säädettävä lupakirjan hakijalle vähimmäisikä, joka on vähintään 20 vuotta. Direktiivi kuitenkin mahdollistaa lupakirjan myöntämisen myös 18-vuotiaalle, mutta rajaa lupakirjan voimassaolon tässä tapauksessa vain sen myöntäneeseen jäsenvaltioon. Kansallinen lainsäädäntö sallii lupa-kirjan myöntämisen jo 18-vuotiaalle, mutta laissa ei ole otettu kantaa lupakirjan maantieteellisen voimassaolon rajoittamisesta vain Suomeen näissä tapauksissa.

Yläikärajan osalta kelpoisuuslaki määrittää, että kuljettajana voi olla iältään enintään 67-vuotias henkilö. Kelpoisuuslain hallituksen esityksen (249/2009 vp) perusteella yläikärajan määrittelemine pohjautuu yleiseen eläkelainsäädännön mukaiseen eläkeikään. Veturinkuljettajadirektiivi ei aseta yläikärajaa kuljettajana toimimiselle. Direktiivi kuitenkin edellyttää, että kuljettajan tulee osallistua iän myötä tiheneviin terveystarkastuksiin lupakirjansa voimassapitämiseksi.

Kelpoisuuslainsäädännön mukaisesti lupakirjan saadakseen kuljettajan tulee olla suorittanut tehtäväkohtainen koulutusohjelma. Lisäksi lainsäädännön nojalla oppilaitoksen laatimien koulutusohjelmien tulee olla Liikenteenturvallisuusviraston hyväksymiä ja niiden valmistelussa tulee noudattaa viraston koulutusohjelmista antamaa määräystä. Viraston määräys noudattaa veturinkuljettajadirektiivin liitteitä IV, V ja VI koulutuksen määrittämisen osalta. Lainsäädännössä määritelty tehtäväkohtainen koulutusohjelma edellyttää kuitenkin, että kuljettajan tulee osallistua niin lupakirjaan tähtäävään koulutukseen kuin lisätodistukseenkin. Aikaisemmin koulutusohjelmamääräyksen rakenne ei noudattanut koulutuksen erottelua lupakirjaan ja lisätodistukseen, vaan koulutusohjelmamääräyksellä määritettiin tietyt kuljettajaluokat, joihin oppilaitoksilla oli mahdollisuus laatia koulutusohjelmat. Kuljettajaluokat aikaisemmassa määräyksessä oli jaoteltu seuraavasti:

- Kuljettaja, junaliikenne

- Kuljettaja, vaihtotyö
- Kuljettaja, vaihtotyö, rajoitettu alue
- Kuljettaja, radio-ohjaus vaihtotyössä
- Kuljettaja, museoliikenne

Kansallinen yhden koulutusohjelman malli poikkeaa veturinkuljettajadirektiivissä esitetystä mallista, jossa lupakirjalle ja lisätodistukselle on määritelty omat koulutussisällöt. Veturinkuljettajadirektiivin säädöksissä ei koulutus myöskään korostu niin paljoa kuin kelpoisuuslainsäädännössä, vaan direktiivi keskittyy enemmän osaamisen toteennäyttämiseen. Tässä suhteessa erityisesti tutkinnon vastaanottajan rooli on korostuneempi EU-sääntelyssä.

#### 4.2.4 Lupakirjan voimassapitäminen

Kelpoisuuslain mukaisesti lupakirjan voimassaoloaika on kymmenen vuotta sen myöntämisestä. Lupakirjan voimassaolo raukeaa myös kun lupakirjan haltija täyttää 68 vuotta. Lupakirjan haltijan tulee lisäksi osallistua lupakirjan voimassaoloaikana määräaikaisiin kertauskoulutuksiin ja terveystarkastuksiin sekä työskennellä tehtävässään vähintään 100 tuntia kalenterivuoden aikana. Kymmenen vuoden määräaikaa ja määräaikaisiin terveystarkastuksiin osallistumista lukuun ottamatta vaatimukset lupakirjan voimassapitämiseksi ovat kansallisia. Lisäksi on huomioitava, että veturinkuljettajadirektiivistä poiketen kansallisessa lainsäädännössä ei ole edellytetty, että lupakirjan voimassapitäminen edellyttäisi määräaikaisiin psykologisiin tarkastuksiin osallistumista.

Lupakirjan ylläpitämiseen liittyvä kertauskoulutusvaatimus ja ns. 100 tunnin sääntö ovat kansallisia lisävaatimuksia suhteessa EU-sääntelyyn. Valtion rataverkolla toimivan kuljettajan on käytävä kertauskoulutuksessa vuosittain ja yksityisraiteilla toimivan kuljettajan joka toinen vuosi. Kertauskoulutusta saa antaa ainoastaan viraston tehtävään hyväksymä oppilaitos tai henkilö. Lain valtuutussäännön nojalla virastolla on mahdollisuus määrätä tarkemmin kertauskoulutuksen sisällöstä. Virasto ei kuitenkaan ole enää käyttänyt mahdollisuuttaan määrätä asiasta, sillä määräystasolla on pyritty siirtymään enemmän EU-sääntelyn malliin.

Lupakirjan ylläpitämisen osalta on myös esitetty veturinkuljettajadirektiivistä poiketen, että lupakirjan voimassaolo päättyisi kuljettajan täytettyä 68 vuotta.

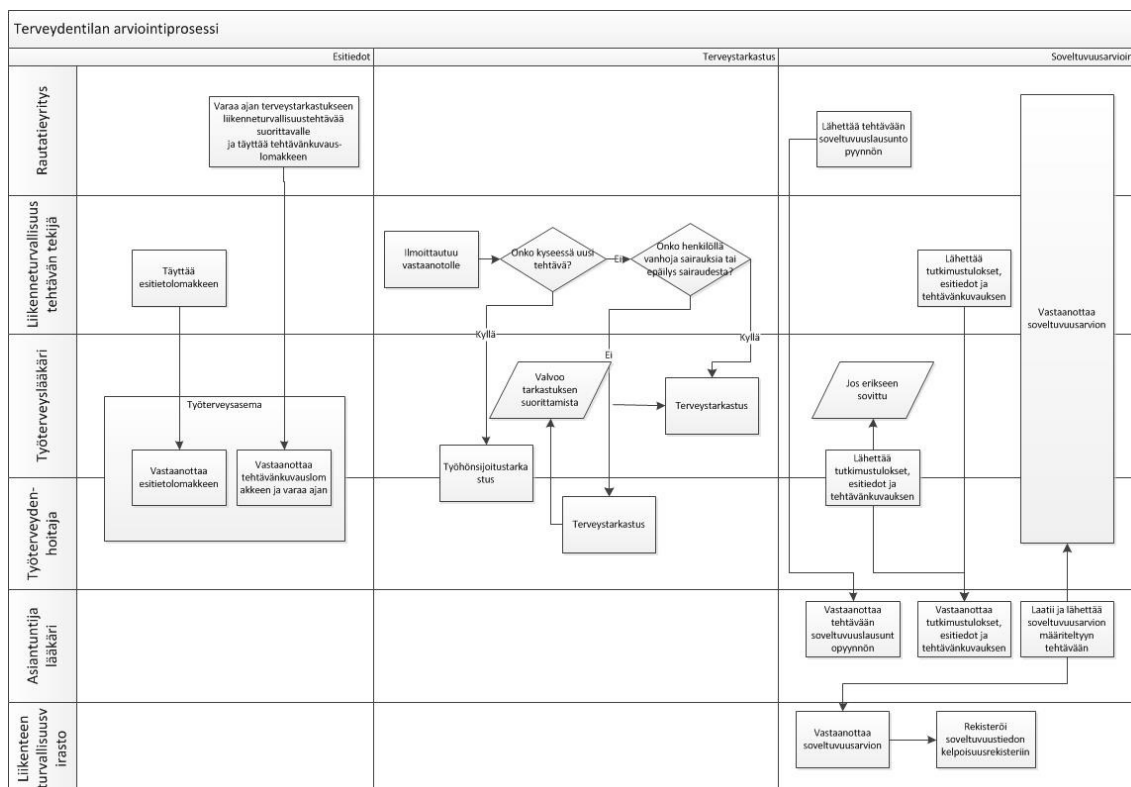
Veturinkuljettajadirektiivissä lupakirjan yleiseen rautatieosaamiseen liittyvän pätevyuden ylläpito katsotaan täyttyvän kun kuljettajan osaamista ylläpidetään rautatieyrityksen turvallisuusjohtamisjärjestelmän puitteissa.

#### 4.2.5 Koulutusohjelmat

Kelpoisuuslainsäädännön mukaisesti virasto hyväksyy koulutusta antavat oppilaitokset sekä koulutusohjelmat. Valtioneuvoston asetuksen nojalla viraston tulee varmistua jo koulutuslaitoksia hyväksyessään laitosten kyvystä laatia koulutusohjelmia. Kelpoisuuslailla on virastolle lisäksi säädetty velvoite hyväksyä koulutuslaitosten laatimat koulutusohjelmat. Tämä on kansallinen lisävaatimus suhteessa EU-sääntelyyn, jota veturinkuljettajadirektiivi ei tunne.

#### 4.2.6 Terveystilan arviointimenettelyt

Kelpoisuuslailla on luotu näkökulmasta riippuen kaksi tai kolmeportainen liikenneturvallisuustehtäviä suorittavien henkilöiden sekä turvalaitteiden asennus- ja huoltotehtäviä suorittavien ja turvamiehien terveystilan arviointijärjestelmä, jossa kuvion 13 mukaisesti henkilölle tehtävän terveystarkastuksen tai työhönsijoitustarkastuksen suorittaa viraston hyväksymä, työterveysasemalle sijoittunut, työterveydenhuollon ammattihenkilö (tarkastuksen luonteesta riippuen työterveyslääkäri ja/tai työterveydenhoitaja). Terveystarkastuksen jälkeen viraston hyväksymä rautatiealan asiantuntijalääkäri arvioi henkilön terveystilan ja liikennekelpoisuuden terveystarkastuksessa saatujen tutkimustulosten ja muun dokumentaation perusteella. Soveltuvuuslausunto toimitetaan liikenneturvallisuustehtävää suorittavalle, toiminnanharjoittajalle sekä virastoon. Virasto rekisteröi tiedon soveltuvuudesta kelpoisuusrekisteriin. Veturinkuljettajadirektiivi lähtee kuljettajien osalta yksiportaisesta järjestelmästä, jossa viraston hyväksynnän saanut lääkäri arvioi kuljettajan terveystilan suhteessa asetettuihin vaatimuksiin. Direktiivi ei edellytä lääkäriltä liitääntä työterveydenhuoltoon ja soveltuvuuden arviointia tiettyyn tehtävään.



Kuvio 13: Terveystilan arviointimenettely

#### 4.2.7 Terveystilan arviointiin osallistuvien ammattihenkilöiden hyväksynnän ylläpito ja erivapaudet

Säilyttääkseen hyväksyntänsä voimassa terveydenhuollon ammattihenkilön, rautatiealan asiantuntijalääkäriin ja asiantuntija psykologien on osallistuttava kelpoisuuslain mukaisesti viraston järjestämään täydennyskoulutukseen. Valtioneuvoston asetuksen nojalla on tarkennettu, että täydennyskoulutukseen tulee osallistua vähintään kerran vuodessa ja koulutuksen tulee kestää 1-2 päivää. Veturinkuljettajadirektiivissä ei ole asetettu vaatimuksia lääkärin tai psykologin hyväksynnän ylläpitämiselle.

Kelpoisuuslailla on mahdollistettu, että virasto voi myöntää kuljettajalle erityisestä syystä erivapauden pätevyden tai terveydentilan osalta, mikäli rautatieliikenteen turvallisuus ei tästä vaarannu. Virasto voi päätöksessään asettaa ehtoja ja rajoituksia turvallisuudesta varmistukseen. Veturinkuljettajadirektiivi ei tunne vastaavaa menettelyä, vaan sääntelyn piirissä olevan toimijan on täytettävä direktiivillä asetetut vaatimukset.

#### 4.2.8 Rekisterit

Kelpoisuuslainsäädännön nojalla viraston tulee ylläpitää kelpoisuusrekisteriä lupa- ja kelpoisuuskirjatietojen hallinnoimiseksi. Lisäksi kelpoisuusrekisteriin tallennetaan tarpeelliset tiedot lisätodistuksista, erivapauksista ja lupaan vaikuttavista rikoksista. Rautatieyriityksien on ylläpidettävä rekisteriä liikkuvan kaluston kuljettajilleen myöntämistään lisätodistuksista.

Kelpoisuus- ja lisätodistusrekisteriin tallennettavista yksityiskohtaisista tiedoista on säädetty tarkemmin valtioneuvoston asetuksella kelpoisuusrekisteriin ja lisätodistusrekisteriin tallennettavista tiedoista (11/2013).

#### 4.3 Kansallisille rautatietoimijoille osoitettu kysely

Kansallisia tarpeita kelpoisuussäädännön kehittämiseksi pyrittiin erityisesti kartoittamaan kelpoisuuslainsäädännön piirissä toimiville tahoille lähetetyllä kyselyllä. Yleisenä yhteenvetona voidaan todeta, että eri toimijaryhmien näkemyksissä on huomattavasti hajontaa kehitystarpeiden osalta, vaikkakin jostain asioista näkemykset ovat melko yksimielisiä.

##### 4.3.1 Viranomaissäätely vs. turvallisuusjohtaminen

Osa toiminnanharjoittajista puolsi näkemystä siitä, että kelpoisuusasioista tulisi jatkossakin säätää pääosin viranomaismääräyksillä, sen sijaan osan näkemykset puolsivat turvallisuusjohtamisjärjestelmäpainotteiseen järjestelmään siirtymistä. Myös ne toimijat, jotka kannattivat korostuneempaa viranomaissäätelyä, näkivät tarpeen, että säätelyn tulisi paremmin mahdollistaa uudet toimintatavat.

*”Kaikki turvallisuuteen vaikuttavat asiat tulisi olla viranomaissäätelyn alaisia. Operaattoreiden tärkein tavoite ei ole turvallisuus vaan voiton maksimointi. Rautatieala on erittäin vaativa teknillinen ala. Asioiden syvälinen ymmärtäminen vaatii paljon koulutusta ja kokemusta. Näitä taitoja ei välttämättä ole uusilla operaattoreilla. Pahimmillaan turvallisuusjohtamisjärjestelmä voi olla vain pala paperia. Tästä syystä em. asiat tuli olla tiukasti viranomaisen hallinnassa. Viranomaisen vastaa virkavastuulla tekemistään päätöksistä joka takaa päätösten oikeellisuuden ja turvallisuuden.” (Asiantuntija 1.)*

*”Yleisellä tasolla kelpoisuuksien osalta tulisi noudattaa samaa linjaa kuin muussakin säätelyssä eli siirtää vastuuta kelpoisuuksiin liittyvissä asioissa enemmän viranomaisilta toimijoille ja pyrkiä säätelyssä yleisempään tasoon. Toimijoiden saadessa enemmän vastuuta kelpoisuuksiin liittyvä päätöksen teko tulisi lähemmäs varsinaista toimintaa ja siten koulutusta ja muita vaatimuksia voitaisiin kohdistaa juuri siihen toimintaan, jota henkilöt tulevat tekemään tai tekevät. Lisäksi kelpoisuuksiin liittyvä tarpeeton byrokratia vähenisi, mikä osaltaan tervehdyttäisi alaa. Säätelyyn tulisi myös saada pitkäjänteisyyttä. Rautatiesäätelyssä on ollut havaittavissa viime vuosina muidenkin kuin kelpoisuuteen liittyvien vaatimusten osalta trendi, jossa ensin kiristetään kohtuuttomasti käytössä olleita vaatimuksia kentältä tulevasta palautteesta huolimatta ja kiristysten tultua voimaan niitä muutetaan jälleen sallivimmiksi,*

*kun uusien vaatimusten toimimattomuus huomataan käytännössä. Muutosten pitäisi olla paremmin valmisteltuja ja sääntelyyn on saatava ennustettavuutta. Vaatimusten jatkuva muuttaminen välillä kireämmäksi ja välillä sallivammaksi vie huomattavasti toimijoiden voimavaroja, jotka voitaisiin käyttää todelliseen turvallisuuden kehittämiseen. Lisäksi muutokset tuovat alalle epävarmuutta, joka heijastuu rautateiden asiakkaisiin saakka heikentäen rautatiekuljetusten kilpailukykyä.” (Asiantuntija 3.)*

#### 4.3.2 Lain soveltamisala

Vaatimukset yksityisraiteilla olisi sovitettava toimintaympäristöön paremmin, jolloin koulutuksen ja terveydentila vaatimusten tasoa voitaisiin paremmin suhteuttaa tehtävään työhön. Nykyvaatimuksia pienimuotoiseen toimintaan nähden pidettiin kohtuuttomina.

*”Toiminta yksityisraiteilla eroaa merkittävästi toiminnasta valtion rataverkolla mm. liikenteen määrän ja käytettävien nopeuksien osalta. Toiminnanharjoittajan tulisi voida määrittää kelpoisuusvaatimukset omassa johtamisjärjestelmässään.” (Asiantuntija 6.)*

*”Ainoa kohta jossa mielestäni tarvitaan muutosta/kevennystä ovat yksityiset (tehtaiden) ratapihat ja robottiveturin siirto siellä: työ on vähäistä VR:n veturinkuljettajiin verrattuna, riskit ovat pienet ja helposti hallittavissa mutta tehtaiden työporukalla on vaikeuksia täyttää kriteereitä ja laillista työporukkaa on välillä vaikea saada kasaan...” (Asiantuntija 7.)*

#### 4.3.3 Liikenneturvallisuustehtävien kelpoisuusvaatimukset

Liikenneturvallisuustehtävään sopivuus on käsitteenä epäselvä ja sitä tulisi laissa tarkentaa tai se tulisi poistaa kokonaan. Yhdessä vastauksessa esitettiin, että alkuun asialla on tarkoitettu psykologista soveltuvuutta, mutta myöhemmin lakiin olisi kirjattu omat pykälät psykologisesta arvioinnista.

Liikenneturvallisuustehtävissä toimivien ala- ja yläikärajojen osalta alaikärajaa nähtiin laajasti tarpeelliseksi nostaa parilla vuodella, sillä kokemus on osoittanut, että liian nuorta henkilöä ei tulisi kouluttaa liian vastuulliseen tehtävään. Yläikärajan osalta kommentteja ei ollut niin paljoa, mutta esitettiin mallia, jossa yläikärajasta luovutaan ja kelpoisuus perustuisi lääkärin lausuntoon tai kuljetusoikeuden rajaamiseen iän myötä. Ikärajojen soveltaminen myös turvalaitteiden asennus- ja huoltotehtäviä suorittaviin sekä turvamiehenä toimiviin henkilöihin nähtiin epäselvänä.

*”Enimmäisikärajaa pitäisi käsitellä kuin maantieliikenteessä eli kelpoisuuden hyväksyy trafin hyväksymä rautatielääkäri. Nostalgialiikenteessä tulisi kaikkien osaavien henkilöiden saada toimia ilman enimmäisikärajaa koska osaavia henkilöitä on erittäin vähän.” (Asiantuntija 4.)*

*”ala raja siksi (20v), että ihmisten vastuullisuus ja harkintakyky olisivat jo kehittyneet lähestyttäessä yläikärajaa tulisi voida harkita tehtävien vaatimuuden mukaista rajaa (junaliikenne/ vaihtotyö, vuoro/päivätyö jne)” (Asiantuntija 5.)*

Terveystilavaatimusten asettaminen nähtiin pääasiallisesti hyvänä, mutta terveydentilavaatimusten tulisi olla paremmin suhteessa työn laatuun ja toiminnanharjoittajalla voisi olla laajempi vastuu riittävien tehtäväkohtaisten terveydentilavaatimusten määrittämisessä. Ylimääräistä terveystarkastusta esitettiin harkittavaksi pakolliseksi silloin, kun henkilö on osallisena vaaratilanteessa tai onnettomuudessa, ja on syytä epäillä hänen sairauksien, oireiden, sairauspoissaolojen tai muun syyn perusteella terveydentilan vaikuttaneen tapahtuneeseen. Terveystilavaatimusten kohdistaminen lainsäädännössä nimenomaan turvalaitteiden asennus- ja huoltotehtäviä suorittaviin sekä turvamiehenä toimiviin henkilöihin pidettiin epäselvänä.

Psykologisen soveltuvuusarvioinnin tarvetta yksityisraiteilla ei nähty tarpeelliseksi. Toisaalta sitä pidettiin tarpeellisena, että psykologinen soveltuvuus tarkastettaisiin ennen koulutuksen aloittamista, jolloin mahdolliselta turhalta kouluttamiselta vältyttäisiin.

Tehtäväkohtaisen pätevyyden osalta nähtiin keskeisenä, että koulutuksen tulisi vastata paremmin suoritettavaa työtehtävää. Ongelmalliseksi nähtiin, että viranomainen määrittää koulutuksen ja toiminnanharjoittajat itse työtehtävät. Myös viraston suorittama valvonta koettiin puutteelliseksi. Yksityisraiteiden kuljettajakoulutusohjelmat nähtiin ylimitoitettuna suoritettavaan työtehtävään nähden ja asian nähtiin jopa aiheuttavan niin huomattavia kustannuksia, että osa toimijoista on siirtänyt tästä syystä kuljetuksia raideliikenteestä tieliikenteeseen.

Nykyisen liikenneturvallisuustehtävien kertauskoulutuksen ei nähty palvelevan tarkoitusta ja asiassa tulisi edetä enemmän veturinkuljettajadirektiivin mukaiseen malliin. Kertauskoulutuksen osalta esitettiin myös laajempaa mahdollisuutta soveltaa verkko-opetusta, jolloin koulutus ei olisi aikaan ja paikkaan sidottua. Myös kertauskoulutusvälin harventamista esitettiin.

*”Kertauskoulutusten toteutus nykymuotoisena edellyttää toiminnanharjoittajilta suuria resurssin varauksia koulutuksen toteuttamiseksi. Pelkästään liikkuvan kaluston LIITU -kertaukseen osallistuu vuosittain n. 2700 henkilöä, joka on*

*tunteina n. 30 500. Lisäksi koulutus on aikaan ja paikkaan sidottu ja edellyttää kouluttajan läsnäoloa. Mikäli koulutus voitaisiin toteuttaa verkkosovelluksella voisi sen jokainen suorittaa parhaaksi katsomanaan ajankohtana. Analogiaa tähän voi hakea ilmailupuolen kertauksista missä osa toteutetaan kokonaan verkossa ja osa verkko+luokka opetuksena. Viranomaisen ylläpitämällä verkkopohjaisella kertauskoulutuskonseptilla luotaisiin edellytykset avoimille ja tasapuolisille vaateille kaikkia toiminnanharjoittajia kohtaan. Kertauskoulutuksen näkökulmasta pitää mennä osaaminen edellä, ei pelkästään se että velvoite tulee osallistua vuosittain koulutukseen. Toteutustavan voi luoda monimuotoiseksi, itseopiskelu/verkko/luokka. Kaikkiin näihin voidaan toteuttaa seuranta (esimies/RAHEKE) sen varmistamiseksi, että henkilö on ko. osiot suorittanut.” (Asiantuntija 6.)*

Liikenneturvallisuustehtävien 100 tunnin vuosittainen työskentelyvelvoite kelpoisuuden ylläpitämisen edellytyksenä nähtiin pääsääntöisesti ongelmallisena. Perusteita säännölle pidettiin epäselvinä ja erityisesti millainen työ voidaan lukea työskentelyvelvoitetta kartuttavaksi työkäsi. Toimijoiden kyky säännön noudattamiseen, mm. suoritettavan liikenneturvallisuustehtävän luonteesta ja laajuudesta johtuen, vaihtelee huomattavasti.

#### 4.3.4 Kuljettajat

Kuljettajan lupakirjaa koskevan peruskoulutusvaatimuksen osalta nähtiin, että koulutuksen tulisi olla yhtenevä koko EU:n alueella. Veturinkuljettajan tehtävän pohjakoulutusvaatimuksena olevan toisen asteen koulutuksen tulisi olla painottunut liikennesektorille. Toisaalta myös keskiasteen koulutus tai peruskoulu täydennettynä sopivalla työkokemuksella nähtiin riittävänä pohjakoulutuksena tehtävään.

Kuljettajan lupakirjan voimassaolon osalta toivottiin, että lupakirja voitaisiin myöntää 10 vuoden määräaikaisuuden sijasta toistaiseksi voimassaolevana. Toiminnanharjoittajalla tulee säilyttää mahdollisuus vaatia lisäkoulutusta omille kuljettajilleen. Esitettiin myös, että kuljettajan ollessa pidemmän aikaa poissa tehtävistään, kuljettajan tulisi osallistua teoriaopetukseen sekä työnopastukseen. Toisaalta myös esitettiin viranomaismääräyksien tarkentamista kertauskoulutuksen pituuden ja sisällön osalta. Lisäksi aiheeseen liittyen esitettiin, että lupakirjan ja lisätodistuksen voimassaolon valvontaan voisi nykyaikana käyttää sähköisiä järjestelmiä, jolloin lupakirjan ja lisätodistuksen mukana pitäminen ei olisi tarpeen.



#### 4.3.5 Muut liikenneturvallisuustehtävät (kuin kuljettaminen)

Turvalaiteasentajien tai vähintään heidän esimiehensä tulisi kuulua luvanvaraisiin liikenneturvallisuustehtäviin ja näille tehtäville tulisi määrittää yksityiskohtaiset kelpoisuusvaatimukset kattaen koulutuksen ja terveydentilan.

*”Luvanvaraiset kelpoisuus- ja pätevyysvaatimukset tulisi asettaa myös turvalaiteasentajille tai vähintään asennusryhmien ”kympeille” (sekä muille liikenneturvallisuuksikriittisiä asennuksia tekeville). => Vaatimukset kelpoisuuskirjasta.” (Asiantuntija 8.)*

Kelpoisuuskirjan peruuttamisen osalta esitettiin, että viranomainen voisi peruuttaa kelpoisuuskirjan esim. tarkastuksen suorittajan pyynnöstä, joka voisi itse peruuttaa kelpoisuuskirjan määräaikaaisesti. Kelpoisuuskirja tulisi voida peruuttaa myös, mikäli kuljettaja toimii välinpitämättömästi esimerkiksi turvallisuusmääräyksiä kohtaan tai viettää muutoin holtitonta elämäntapaa. Toisaalta myös nostettiin esille voimassaolevan lainsäädännön nojalla virastolle myönnetty oikeudet puuttua turvallisuutta vaarantavaan toimintaan kelpoisuuskirjan peruuttamisella. Näkemyksen mukaan virasto ei ole riittävästi käyttänyt tätä oikeuttaan.

*”viranomainen peruuttaa esim. tarkastuksen suorittajan pyynnöstä tarkastuksen suorittaja voi pidättää työnteosta määräaikaaisesti esim. 14 vrk” (Asiantuntija 9.)*

Kelpoisuuskirjan ylläpitämiseen liittyvien vaatimusten nähtiin olevan pitkälti hyviä lukuun ottamatta asiaan liittyvää 100 tunnin sääntöä. Niissä tilanteissa, joissa kelpoisuuskirjan voimassaolo tulisi uudistaa mm. kertauskoulutuksen tai määräaikaisten terveystarkastuksen laiminlyönnistä johtuen, nähtiin päivittämistarpeita. Yli viiden vuoden työstä poissaoloon liitetty velvoite laite- ja kalustokohtaisen koulutusohjelman suorittamisesta kelpoisuuskirjan uudistamiseksi tulisi poistaa lainsäädännöstä, sillä asiaa ei edellytetä kuljettajan lupakirjankaan osalta. Kelpoisuuskirjan uudistamiseen liittyvät asiat voisivat olla toiminnanharjoittajan turvallisuusjohtamisjärjestelmän puitteissa tapahtuvaa toimintaa.

*”Sääntelystä pois vaatimus laite- tai kalustokohtaisesta koulutusohjelman suorittamisesta. Tätä vaatimusta ei ole lupakirjan uudistamisessakaan. Laite-/kalustokoulutuksen määrästä/sisällöstä tulee toiminnanharjoittajan itse pystyä päättämään.” (Asiantuntija 7.)*

*”100 tunnin tehtäväkohtainen työvelvoite lisää byrokratiaa ja hallintoa ja sen kontrollointi on vaikeaa. Ei takaa osaamista. Toiminnanharjoittajan intressissä ja turvallisuuden kannalta on tärkeämpää, että henkilöstön osaamiseen panos-*

*tetaan enemmän muuttuvien toimintaprosessien myötä. Toiminnanharjoittaja vastaa ilman 100 tunnin sääntöäkin että liikenteen turvallisuustehtävissä toimivilla on kelpoisuus- ja pätevyysasiat kunnossa.” (Asiantuntija 7.)*

#### 4.3.6 Oppilaitokset

Opetushenkilökunnan ja opetusvälineisiin kohdistuvien vaatimusten osalta opetushenkilökunnan pätevyyden valvontaan ja pätevyyden ylläpitoon toivottiin selkeämpiä menettelyitä. Nykyisen sääntelyn ei nähdä riittävällä tavalla turvaavan koulutusohjelman vastuupettajan mahdollisuutta osallistua opetettavaan toimintaan. Lisäksi oppilaitoksen opettajalle tulisi lainsäädännössä mahdollistaa kelpoisuus- ja/tai lupakirjan ylläpito. Opetusvälineiden osalta ajantasaisen simulaattorin käyttö nähtiin erittäin tarpeellisena mallina koulutusta tukemaan. Simulaattorin käytön ei kuitenkaan tulisi poistaa tarvetta kouluttaa kuljettajia myös todellisessa ympäristössä. Simulaattorien tulisi myös vastata todellista käyttöympäristöä ja niissä tulisi olla käytössä vastaavat laitteistot kuin todellisessa veturissa. Simulaattoriharjoittelun velvoittamista osaksi pakollista koulutusohjelmaa tukee lisäksi ajatus, että poikkeustilanteiden harjoittelu on mahdollista ainoastaan simulaattorilla.

*” Vastuukouluttajalla tulee olla ko. koulutusohjelman tehtävästä ajantasaiset tiedot ja taidot. Se ei ole muutoin mahdollista kuin pääsemällä osallistumaan jollakin tapaa toimintaan. Nykyisessä sääntelyssä tätä näkökulmaa ei ole huomioitu. Tämän menettelyn tulisi myös mahdollistaa lupa- ja kelpoisuuskirjan voimassaolon ylläpidon. Kuljettaja junaliikenne -koulutusohjelmassa lähtökohdana tulee olla, että on käytettävissä simuloitu toimintaympäristö. Tarkennukset määräyspuolelle.” (Asiantuntija 11.)*

Koulutusohjelmien ja koulutuksen järjestämisen osalta nähtiin, että oppilaitokset voisivat tarjota enemmänkin teoriaopetusta ja toiminnanharjoittajat voisivat itse kouluttaa käytännönsaamisen. Koulutustoiminnan siirtyessä enemmän toiminnanharjoittajan ja koulutuslaitoksen välillä määritettäväksi, tulee koulutuslaitoksilla olla myös saada käyttöönsä tarvittava toiminnanharjoittajan ohjeistus. Koulutusohjelmamääräystä tulee tarkastella kriittisesti huomioiden rautatietojärjestelmien ja erilaisten ohjeistuksien määrän lisääntyminen. On tärkeää, että koulutuslaitoksilla on viimeisimmät ohjeet käytettävissä. Toiminnan harjoittajan tulee myös jatkossa voida tilata räätälöityä koulutusta vain omiin tarpeisiinsa.

*”koulutusohjelmat pitää olla autenttisia käytännön kanssa. Yleiskoulutus pitää olla kattava niin, että rautatieliikenne on opittu. Kaluston osuuden kouluttaa liikennöintiä harjoittava yritys. Koulutus voidaan jakaa teoriaan (oppilaitos) ja käytäntö (liikennöitsijä)” (Asiantuntija 9.)*

Rautatieyrityksen velvoite tarjota työnopastusta nähtiin ongelmallisena ja työnopastuksen tarjoamista mahdolliselle kilpailijaorganisaatiolle ei pidetä kohtuullisena, sillä työnopastuksen tarjoamisen myötä myös yrityksen liikesalaisuudet voivat vaarantua. Oppilaitoksella ei myöskään tulisi olla roolia työnopastuksen järjestämisessä.

*”Rautatieyritystä ei pitäisi pakottaa tarjoamaan työnopastusta muille yrityksille. Sen sijaan tässä markkinatilanteessa voisi työnopastuksen koulutuksen uudistamista mieltä niin että tulevilla yrityksillä on mahdollisuus saada koulutettuja työnopastajia.” (Asiantuntija 10.)*

#### 4.3.7 Tutkinnon vastaanottajat

Tutkinnon vastaanottajien osalta nähtiin tarpeelliseksi, että jatkossakin tutkinnon vastaanottajilla on vastaanotettavan tehtävän mukainen pätevyys ja he työskentelevät aktiivisesti tehtävässä. Myös näyttötutkintomestarin koulutusta esitettiin pätevyysvaatimukseksi. Tutkinnon vastaanottamisen prosessia pidettiin epäselvästi määriteltynä.

*”Tutkinnon vastaanottajana tulee olla henkilö, joka tekee aktiivisesti kyseistä työtä. Jos jatkuvaa tuntumaa työhön ei pidetä käy herkästi niin, että ko. henkilöstä tulee historian opettaja ja tutkinnon vaatimustaso ja osaamistaso ei vastaa nykypäivän haasteita.” (Asiantuntija 1.)*

#### 4.3.8 Kertauskouluttajat

Kertauskouluttajien pätevyysvaatimuksissa nähtiin tarpeelliseksi, että tehtävää suorittavalla henkilöllä on vahva, ajantasainen tuntemus käytännön työstä sekä osaamista koulutustehtävästä.

*”Kouluttajina toimivilta kuljettajilta olisi vaadittava vähintään 200 h vuodessa toimimista kuljettajan tehtävissä. Tällä taataan se, että opettajat ovat ajan hermolla eivätkä näin ollen ole muuttuneet historian opettajiksi.” (Asiantuntija 1.)*

#### 4.3.9 Asiantuntijalääkärit ja terveydenhuollon ammattihenkilöt

Asiantuntijalääkäriin ja työterveydenhuollon ammattihenkilöihin kohdistuvia kelpoisuusvaatimuksia pidettiin epäselvinä ja täydennyskoulutusvaatimuksia soveltumattomina. Yleisesti nähtiin, että terveydenhuollon henkilöstön tulee tuntea toimintaympäristö ja sen erityispiirteet.

*”Tällä hetkellä vaatimukset luettava molemmista, sekä laista että asetuksesta, jotta ymmärtää vaatimuskokonaisuuden. Asetuksessa mainitut kokemukset/laatuvaatimukset ovat käytännössä samat sekä asiantuntijalääkärillä että työterveyshuollon ammattihenkilöllä vaikka itse työn vaatimukset ovat täysin erilaiset.” (Asiantuntija 6.)*

*”Asetukseen selvennettävä ja erotettava perus-, jatko-, ja täydennyskoulutusvaatimukset. Asetus tuntee vain yhdentyypisen täydennyskoulutuksen, mikä ei vastaa alalla pitempään toimineiden tarpeita.” (Asiantuntija 6.)*

#### 4.3.10 Kelpoisuusrekisteri

Kelpoisuusrekisterin osalta nähtiin tarpeelliseksi, että rekisterissä olevat tiedot olisivat laajemmin julkisia, jolloin tietoja voitaisiin hyödyntää mm. omavalvontatehtävissä. Yksityiskoh- taisten terveystietojen julkistamista ei kuitenkaan nähty tarpeelliseksi vaan riittävää olisi tieto kelpoisuuden voimassaolosta. Rekisterin julkisuus nähtiin myös tarpeelliseksi valvottaessa, henkilöiden siirtymistä jäsenvaltiosta toiseen.

*”Kelpoisuusrekisteri tulisi avata julkiseksi siten, että esim. rataverkon haltija voisi sieltä tarkastaa ratatyöstä vastaavan kelpoisuuden voimassaolon. Tietoina ei tarvittaisi muita kuin nimi, syntymäaika ja voimassaolevat kelpoisuudet. Tietoa siitä, miksi kelpoisuus ei ole voimassa, ei luonnollisestikaan saa julkais- ta. Esim. Liikenneviraston tulee omavalvonnassaan ja turvallisuuspoikkeamien selvittämisessä useinkin varmistaa, onko toimijan henkilöillä voimassa olevat pätevyudet ja kelpoisuudet. Tällä hetkellä kelpoisuuden tarkastaminen on vai- keaa ja aikaa vievää, koska yhteys tulee aina erikseen ottaa Trafiin.” (Asian- tuntija 2.)*

#### 4.4 Kysely kelpoisuussäätelyn tilasta EU-jäsenvaltioissa

EU-jäsenmaiden kelpoisuussäätelyn nykytilaa selvitettiin jäsenmaiden kansallisille rautatie- turvallisuusviranomaisille osoitetulla kyselyllä. Kyselyyn vastasi kahdeksasta jäsenvaltiota.

Kyselyssä jäsenvaltioilta kysyttiin erityisesti veturinkuljettajadirektiivin maantieteelliseen soveltamiseen liittyviä kysymyksiä sekä koulutuksen määrittelyyn ja keston liittyviä asioita sekä viranomaisten näkemyksiä turvallisuusjohtamisjärjestelmäpainotteisen säätelyn toimi- vuudesta kelpoisuusasioissa.

#### 4.4.1 Ruotsi

Ruotsissa on yhä veturinkuljettajadirektiiviä ja OPE YTE:ä koskevan sääntelyn lisäksi myös kansallista sääntelyä turvallisuuskriittisten tehtävien osalta. Ruotsissa on valmisteilla säädösmuutos, jolla muita turvallisuuskriittisiä tehtäviä koskevaa kansallista sääntelyä tultaisiin purkamaan ja siirtymään malliin, jossa toiminnanharjoittajat omissa turvallisuusjohtamisjärjestelmissään määrittäisivät turvallisuuden kannalta kriittiset tehtävät.

Ruotsissa ei ole kansallisesti säädöksissä määritelty kuljettajakoulutuksen kestoja, mutta asiaa on ohjeistettu koulutuskeskuksille. Ohjeessa lupakirjakoulutuksen kestoksi on määritetty 120 tuntia. Lisätodistuskoulutuksen kesto on puhtaasti koulutuskeskusten määritettävissä. Ruotsin viranomaiset eivät hyväksy erikseen koulutusohjelmia, vaan asia hallitaan koulutuskeskuksen hyväksynnän yhteydessä, jolloin varmistetaan, että keskuksella on kyky laatia koulutusohjelmia itsenäisesti.

Ruotsissa veturinkuljettajadirektiivin soveltamisala on rajoitettu vain pääradalla toimiviin junaliikenne- ja vaihtotyökuljettajiin. Sivuraiteilla ja muilla niihin rinnastettavilla rataosilla toimiviin turvallisuuskriittisiä tehtäviä suorittaviin henkilöihin (ml. kuljettajat) sovelletaan kansallista sääntelyä. Jatkossa myös tämä kansallinen sääntely on tarkoitus purkaa ja pienimuotoisia kuljettajan tehtäviä säädeltäisiin turvallisuusjohtamisjärjestelmiä koskevan sääntelyn kautta.

Ruotsissa turvallisuusjohtamiseen painottuva sääntely nähdään riittävänä sääntely keinona, johon he myös sääntelymuutoksia pyrkivät. Ruotsissa ei ole erikseen määritelty, mitkä tehtävät toimijoiden tulisi luokitella turvallisuuskriittisiksi ja hallita turvallisuusjohtamisjärjestelmässä.

#### 4.4.2 Tanska

Tanskassa ei ole veturinkuljettajadirektiiviä ja OPE-YTE:ä täydentävää muuta kelpoisuussääntelyä. Veturinkuljettajadirektiivin liitteen IV täytäntöönpanon yhteydessä Tanskassa ei ole määritelty kansallisella tasolla lupakirja ja lisätodistuskoulutuksille kestoja, mutta rataverkon haltijat ja rautatieyritykset kehittävät yhteistyössä vähimmäisaikoja yksittäisille koulutusmoduuleille vaihtotyökuljettajien ja junaliikenteen kuljettajien tarpeisiin. Tanskassa ei ole nykyisellään erityistä lupakirjaan tähtäävää koulutusta, vaan junaliikenteen kuljettajakoulutus kestää Tanskassa noin 10,5 kuukautta ja tästä koulutuksesta 1/3 on teoriaa ja liittyy lupakirjaan. Näin ollen lisätodistuksen osuus on 2/3 edellä mainitusta 10,5 kuukaudesta. Tanskan rautatieturvallisuusviranomaiset hyväksyvät turvallisuuteen liittyvien henkilöiden koulutusohjelmat. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty pelastusjunien ja museokaluston kuljettajat. Tanskassa museokaluston kuljettajat eivät tarvitse lupakirjaa, mutta jos kuljetta-

jalla ei lupakirjaa ole, hänellä tulee kuitenkin yleisellä rataverkolla liikennöitäessä olla mu-seotoimintaa harjoittavan rautatieyrityksen myöntämä lupa kyseisen kaluston kuljettamiseen. Lisäksi kuljettajan lisäksi veturissa tulee olla toinen kuljettaja, jolla on lupakirja ja kyseisen rataverkon kattava lisätodistus. Tanskassa on turvallisuusjohtamisjärjestelmässä kuvattavat turvallisuuskriittiset tehtävät määritelty rautateiden terveydentilavaatimuksia käsittelevän sääntelyn kautta.

#### 4.4.3 Alankomaat

Alankomaissa veturinkuljettajadirektiiviä ja OPE YTE:ä on täydennetty kansallisella terveydentilasääntelyllä, koska siellä on katsottu, että direktiivin ja OPE YTE:n yksityiskohtaisuus ei ole riittävää lääkäreille. Alankomaiden lainsäädäntö viittaa täytäntöönpanossaan suoraan direktiiviin, niin kuljettajakoulutusta koskevat liitteet ovat myös täytäntöönpantu niin kuin ne on direktiiviin kirjattu. Erillistä lupakirjakoulutuksen kestoa ei siis ole kansallisella tasolla määritetty ja järjestelmässä kuljettajien osaamisesta varmistutaan kokeiden kautta. Alankomaissa rautatieturvallisuusviranomainen ei hyväksy koulutusohjelmia, vaan rautatietoimijat laativat itse kelpoisuuden määrittämiseen liittyvän niin kutsutun kelpoisuusasiakirjan, jonka nojalla he voivat hakea rahoitusta ammatilliseen koulutukseen opetusministeriöltä. Liikenne-ministeriön vastuulla on varmistua, että edellä mainittu toimijoiden laatima asiakirja täyttää veturinkuljettajadirektiivin ja sen liitteiden vaatimukset. Myös muut koulutuslaitokset voivat käyttää tätä kelpoisuusasiakirjaa vapaaehtoisuuden pohjalta.

Alankomaissa avoimella rataverkolla työskentelevät veturinkuljettajat on jaettu kahteen luokkaan: rajoitetun alueen kuljettajat ja täyden oikeudet omaavat junaliikenne- ja vaihtotyökuljettajat.

Vain ratatyöalueella toimivia kuljettajia eivät kosketa rautateiden kelpoisuusvaatimukset lainkaan, vaan heidän kelpoisuuksia hallitaan työlainsäädännön kautta. Kuitenkin työkoneiden kuljettajat, jotka kuljettavat työkoneita työmaa-alueille ovat veturinkuljettajadirektiivin piirissä. Tehdasalueilla toimivat kuljettajat, jotka liikennöivät pieniä määriä muulle liikenteelle avoimella rataverkolla mm. tuodakseen vaunuja lähtevään junaan, voivat saada poikkeuksen veturinkuljettajadirektiivin vaatimuksista.

Alankomaissa turvallisuuden kannalta kriittisten tehtävien määrittäminen on rautatieyritysten vastuulla EU:n turvallisuusjohtamisjärjestelmiä koskevan sääntelyn mukaisesti.

#### 4.4.4 Iso-Britannia

Veturinkuljettajien kelpoisuusvaatimukset ovat veturinkuljettajadirektiivin mukaiset myös Iso-Britanniassa. Rautatieyritysten tulee turvallisuusdirektiivin vaatimusten mukaisesti kuvata

turvallisuusjohtamisjärjestelmissään turvallisuuskriittiset tehtävät. Sääntelyssä ei ole esitetty muita vaatimuksia, mutta Iso-Britannian rautatiesektori on laatinut standardin kuljettajien, junapäälliköiden, konduktöörin ja kuljettajien esimiehien reittituntemuksen hallinnan osalta. Standardin noudattaminen ei kuitenkaan ole pakollista.

Iso-Britanniassa ei ole säädelty kuljettajakoulutuksen kestoja, sillä rautatietoimijat ovat itse luoneet koulutusohjelmat, joita yritykset noudattavat. Lupakirjakoulutuksen kesto vaihtelee, mutta keskimäärin se on noin 16 viikkoa. Lisätodistuskoulutus kestää noin 24 viikkoa, mutta vaihtelee rautatieyrityksestä riippuen. RSSB (Railway Safety Standards Board) on päivittämässä kuljettajan reittituntemusta koskevaa standardia ja tavoitteena on lyhentää koulutusta. Viranomaisiin ei Iso-Britanniassa hyväksy koulutusohjelmia, vaan koulutuslaitoksen tunnustamisen kautta hyväksytään myös laitoksen kyky laatia koulutusohjelmia.

Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät museo- ja metrolinnojen niiden toimiessa toiminnallisesti erillisellä rataverkolla (ei päärataan kuuluvalla rataverkolla). Lisäksi rajoitetulla alueella pienimuotoista vaihtotyötä suorittavat kuljettajat eivät kuulu direktiivin vaatimusten piiriin. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviä kuljettajia säädelään työ- ja terveyslainsäädännön kautta sekä yhtä museotoimijaa ja metrolinnoita koskevat kansalliset turvallisuusdirektiiviin pohjautuva sääntely, sillä näiltä edellytetään turvallisuustodistus.

Iso-Britannian rautatieturvallisuusviranomaisiin katsoo turvallisuusjohtamisjärjestelmäpainotuksen sääntelyn soveltuvan metrolle ja vaihtotyökuljettajille, koska ao. toimijat soveltavat turvallisuusjohtamista päivittäisessä toiminnassaan. Sen sijaan museotoimintaan liittyy enemmän avoimia kysymyksiä, sillä heidän toiminta voi tapahtua vain viikonloppuisin.

#### 4.4.5 Ranska

Ranskassa on veturinkuljettajadirektiivin ja OPE YTE:n lisäksi myös muita kelpoisuuksia koskevia kansallisia vaatimuksia. Kansalliset vaatimukset kohdistuvat mm. menettelyihin lääkärien ja psykologien tunnustamisessa ja yleisen ammatillisen pätevyyden testaamisessa. Ranskassa on myös kansallisesti määritelty turvallisuustehtäviä kuten liikenteenohjaajat, tasoristeystenhoitajat ja ratatyön valvonta. Lisäksi vaatimuksia on asetettu näitä tehtäviä hoitavien henkilöiden hyväksynnälle (ml. koulutus, kokeet ja kertauskoulutus).

Ranskassa ei ole määritelty kansallisella tasolla kuljettajan lupakirja- tai lisätodistuskoulutukselle kestoja. Ranskassa viranomaisiin ei myöskään hyväksy koulutusohjelmia, vaan tunnustaa koulutuskeskukset lisätodistuskoulutuksen osalta. Koulutuslaitoksen tunnustaminen kattaa kouluttajien pätevyyden ja heidän kykynsä laatia koulutusohjelmia. Lupakirjan osalta viranomaisiin tunnustaa näyttökokeita vastaanottavat laitokset.

Ranskassa veturinkuljettajien kelpoisuussäätelyn piiristä on rajattu ulos ne osa-alueet, joiden ulosrajaamisen direktiivi sallii. Direktiivin ulkopuolella toimiville kuljettajille on asetettu pääasiassa vain rataverkon haltijoiden asettamia liikennöintisääntöjä, joita kuljettajien tulee noudattaa.

#### 4.4.6 Saksa

Saksassa veturinkuljettajadirektiivin ja OPE YTE:n lisäksi kelpoisuuksista säädellään myös kansallisella sääntelyllä, joka koskee muita kuin kuljettajan tehtäviä. Kansallinen sääntely koskee mm. vaihtotyöntekijöitä, jarrujentarkastajia, junansuorittajia, liikenteenohjaajia, vaihdemiehiä, radan kunnan valvoja ja tasoristeyksen hoitajia. Kansallisessa säädöksessä on esitetty tehtäviin liittyen mm. pääsyvaatimuksia, opintosisältöjä ja kertauskoulutusvaatimuksia.

Saksassa ei ole säädelty kuljettajakoulutuksen kestoa, eikä viranomaisen tehtäviin kuulu koulutusohjelmien hyväksyntä.

Veturinkuljettajia koskevassa sääntelyssä noudatetaan veturinkuljettajadirektiivin soveltamisalaa.

Saksan rautatieturvallisuusviranomainen kokee turvallisuusjohtamiseen perustuvan sääntelyn riittäväksi. Saksa ei ole säättänyt mitään siitä, mitkä ovat turvallisuusjohtamisjärjestelmässä kuvattavia turvallisuuden kannalta kriittisiä tehtäviä.

#### 4.4.7 Irlanti

Irlannissa ei ole veturinkuljettajadirektiiviä tai OPE YTE:ä täydentävää kansallista sääntelyä eikä kuljettajakoulutuksen pituudelle lupakirjan tai lisätodistuksen osalta ole määritetty kestoa. Irlannissa toimii vain yksi rataverkon haltija ja rautatieyritys. Rautatieturvallisuusviranomainen hyväksyy koulutusohjelmat ja sisällyttää toimijoiden koulutuskäytännöt osaksi rataverkon parhaita käytäntöjä.

Huoltokuljettajat ovat suljettu pois direktiivin soveltamisalasta heidän suorittaessaan vaihtotyötä varikoilla tai konepajoilla. Näitä henkilöitä varten ei ole laadittu muuta lainsäädäntöä.

Irlannin viranomainen kokee turvallisuusjohtamiseen perustuvan sääntelyn riittäväksi. Turvallisuuden kannalta kriittisiä tehtäviä ei ole määritetty kansallisesti vaan ne määritellään toimijoiden omassa turvallisuusjohtamisjärjestelmässä.



#### 4.4.8 Belgia

Belgiassa lainsäädännössä on määritetty kuljettajakoulutuksen kestoista. Koulutukset on ilmoitettu päivissä ja yksi päivä on 6 tuntia. Lupakirjakoulutuksen minimikesto on 12 päivää. Lisätodistuskoulutuksia on eripituisia: junaliikenteen osalta kesto on 187 päivää, vaihtotyön luokat A1, A2 ja A3 osalta 123 päivää, vaihtotyö luokan A4 osalta 2 päivää ja vaihtotyö luokan A5 osalta 1 päivä (luokat noudattaa EU-asetuksen 36/2010/EU kohtaa 1.3). Belgian viranomaisen ei hyväksy koulutusohjelmia, vaan tarkastaa koulutuslaitosten kyvyn laatia näitä ohjelmia.

Belgiassa hyödynnetään veturinkuljettajadirektiivin soveltamisalan rajaamismahdollisuuksia. Belgiassa museorautatietoimijoita koskee oma sääntely heidän toimiessa omalla rataosalla. Yleisellä rataverkolla toimimiseen riittää erityinen turvallisuusjohtamisjärjestelmä, mutta kuljettajia koskevia poikkeuksia ei ole annettu.

Belgian viranomaisen kokee turvallisuusjohtamisjärjestelmäpainotteisen sääntelyn riittävänä tapana säädellä, mutta korostaa, että sen toimivuus riippuu viranomaisen riittävästä kyvystä valvoa toimintaa. Belgiassa ei ole määritelty turvallisuuskriittisiä tehtäviä vaan ne perustuvat toimijoiden järjestelmiin. Muutoksissa toimijoilla on velvoite arvioida muutoksen riskit rautateiden yhteisten turvallisuus menetelmien kautta.

#### 4.4.9 Yhteenveto EU-sääntelyn soveltamisesta jäsenvaltioissa

Yhteenvetona saatujen vastausten osalta voidaan todeta, että jäsenvaltioiden sääntely noudattaa pitkälti EU-sääntelyä. Kansallista lisäsääntelyä on yhä osassa jäsenvaltioissa, mutta ainakin osassa sitä pyritään purkamaan ja näin lähentämään kohti direktiivin ajatuksia. Taulukossa 8 on esitetty kooste eri jäsenvaltioiden antamista vastauksista (K=kyllä ja E=ei ja NA=ei saatavilla).

	SE	DK	NL	GB	FR	DE	IR	BE
Onko EU-sääntelyä täydentävää kansallista sääntelyä?	K	E	K	E	K	K	E	K
Onko säädelty lupakirjakoulutuksen kesto?	E	E	E	E	E	E	E	K
Onko säädelty lisätodistuskoulutuksen kesto?	E	E	E	E	E	E	E	K
Hyväksyykö rautatieturvallisuusviranomaisen oppilaitosten koulutusohjelmat tai onko viranomaisen	E	K	E	E	E	E	K	E

laatinut noudatettavat koulutusohjelmat?								
Onko jotain kuljettajatoimintoja suljettu veturinkuljettajadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle?	K	K	K	K	K	NA	K	K
Kattaako kansallinen sääntely direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääneet kuljettajat?	K	K	NA	K	E	NA	E	NA
Voidaanko turvallisuusjohtamiseen perustuvaa järjestelmää pitää riittävänä ja toimivana?	K	NA	NA	K	NA	K	K	K
Onko määritelty turvallisuuden kannalta kriittisiä tehtäviä, jotka tulee kuvata turvallisuusjohtamisjärjestelmässä?	E	K	E	E	K	K	E	E

Taulukko 8: Kooste EU-jäsenvaltioiden viranomaisten vastauksista

Jäsenvaltioissa ei Belgiaa lukuun ottamatta ole yksityiskohtaista sääntelyä lupakirja- tai lisätodistuskoulutuksen kestosta. Asiaa on kuitenkin pyritty Ruotsissa ohjeistamaan viranomaisen toimesta ja Tanskassa ja Iso-Britanniassa toiminnanharjoittajat ovat yhteistyössä määrittäneet koulutusmääriä.

Erillistä koulutusohjelmien hyväksyntää ei tehdä jäsenvaltioissa Tanskaa ja Irlantia lukuun ottamatta. Koulutuslaitoksen hyväksynnän katsotaan pääasiallisesti sisältyvän hyväksynnän siitä, että oppilaitos/kouluttaja on pätevä laatimaan koulutusohjelmia.

Veturinkuljettajadirektiivin soveltamisalan osalta useat maat vastasivat hyödyntävänsä direktiivin mahdollistamia soveltamisalan rajauksia, mutta samassa yhteydessä kertoivat edellyttävänsä direktiivin vaatimusten soveltamista ylipäänsä vain päärataverkolla. Myös museoliikenteen kuljettajat olivat monesti direktiivin soveltamisessa erityisasemassa.

Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviä kuljettajia jäsenvaltiot säätelevät toisistaan poikkeavin tavoin. Osassa jäsenvaltioista katsotaan, että työlainsäädännön kautta tulevat vaatimukset ovat keino hallita pätevyyskiä, osassa taas on laadittu aiheesta kansallista täydentävää rautatiesäätelyä. Ranskassa rajoitetulla alueella toimiville kuljettajille on asetettu vain rataverkon haltijan antamia liikennöintimenettelyjä, joita kuljettajien tulee noudattaa. Ruotsi taas tukeutuu jatkossa rautatieyritysten turvallisuusjohtamisjärjestelmien kautta hallinnoimaan myös veturinkuljettajadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviä kuljettajia.

#### 4.5 Liikenteen turvallisuusviraston asiantuntijoiden työpaja

Virastossa järjestettiin 21.11.2014 työpaja, jonka puitteissa pyrittiin löytämään yhteisiä ratkaisuja ja tunnistamaan ongelmia kahden keskeiseksi nousseen kysymyksen osalta. Työpajaan osallistui viraston asiantuntijoita laajasti rautatiekelpoisuustehtäviin ja turvallisuusjohtamisen arviointiin liittyvien viranomaistehtävien osalta. Työpajassa käsitellyt kysymykset olivat:

- Mihin tehtäväkokonaisuuksiin lakia tulisi soveltaa?
- Kuinka laajasti lakia tulisi soveltaa maantieteellisesti?

##### 4.5.1 Lain tehtäväkohtainen soveltamisala

Työpajan ensimmäisessä osassa keskityttiin kelpoisuuslainsäädännössä esitettyjen liikenneturvallisuustehtävien määrittämiseen ja mahdolliseen karsimiseen. Erityisesti työpajassa huomioitiin, että turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat vaatimukset edellyttävät toiminnanharjoittajan kuvaamaan omassa turvallisuusjohtamisjärjestelmässään kaikki turvallisuuden kannalta kriittiset tehtävät sekä näihin liittyvät pätevyteen ja pätevyden ylläpitoon liittyvät vaatimukset.

Työpajassa keskusteltiin, että turvallisuusjohtamisjärjestelmän henkilöstön pätevyden hallintaa koskevat vaatimukset EU-asetuksissa ovat melko yleisellä tasolla kuvattuja ja ne antavat paljon vapauksia toiminnanharjoittajalle itselleen pätevyksien määrittelemiseksi. Asetukset eivät suoraan esimerkiksi määritä tiettyjä terveydentilavaatimuksia tai koulutuksen määriä, vaan näiden riittävyyden arviointi pohjautuu toiminnanharjoittajan riskien arviointiin sekä käytännön kokemukseen.

Työpajassa kuitenkin huomioitiin, että viraston tehtävänä on hyväksyä toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmät ja näin ollen virastolla on tätä kautta mahdollisuus arvioida myös henkilöstöön liittyvien kuvausten riittävyys. Työpajassa nostettiin myös esille, että toiminnanharjoittajien vaihteleva kyky tehtävien määrittämiseen saattaa kuitenkin muodostaa haasteita.

Työpajassa vierastettiin osin sitä, että EU-sääntelyn tapaan myös kansallisessa lainsäädännössä säänneltäisiin vain kuljettajia koskevista kysymyksistä. Tämän kuitenkin todettiin olevan tilanne jo myös EU-sääntelyssä. Toisaalta EU-sääntely säätelee eri tehtäviä nykyistä kelpoisuuslakia kattavammin turvallisuusjohtamisjärjestelmien kautta, vaikkakaan tämä ei ole kovin hyvin ilmentynyt kansallisissa käytänteissä. Todettiin, että myös OPE YTE:n kautta tulee muita kuin kuljettajia koskevia yksityiskohtaisempia EU-säädöksiä kelpoisuuteen liittyen.

Työpajassa asiantuntijat esittivät näkemyksiä lain määrittelemistä liikenneturvallisuuksista seuraavasti:

#### *Vaihtotyö*

Liikenneturvallisuuksiksi määritelty vaihtotyö nähtiin vaikeasti määriteltävänä kokonaisuutena, joka on käytännössä jo yhdistynyt pitkälti kuljettajan tehtäviin. Vaihtotyön sisällyttämistä osaksi liikenneturvallisuuksia ei pidetty enää jatkossa tarpeellisenä.

#### *Liikenteenohjaus*

Liikenteenohjaajien koulutuksen osalta nähtiin, että nykyisellään vaatimukset kohdistuvat käytännössä vain Liikenneviraston toimintaan. Todettiin, että Liikennevirasto hankkii liikenteenohjauspalvelut nykyisellään Finraililta, joka toimii Liikenneviraston alihankkijana. Osittain työpajassa Liikenteenohjaajan tehtävän poistamista lainsäädännöstä pidettiin haasteellisenä, mutta samalla katsottiin, että vaatimuksien tulisi olla selkeästi abstraktimpia, jotta myös muiden rataverkon haltijoiden olisi mahdollista kouluttaa liikenteenohjaajia omiin tarpeisiinsa ja myös vaihdemiehet tai muut pienimuotoisempaa liikenteenohjaustehtävää suorittavat henkilöt voitaisiin selkeämmin tunnistaa turvallisuuden kannalta olennaisiksi työtehtäviksi ilman pelkoa ylimitoitetuista kelpoisuusvaatimuksista.

#### *Ratatyöstä vastaaminen*

Ratatyöstä vastaavan tehtävän osalta nähtiin, että nyky muodossaan koulutus ei vastaa enää tarvetta. Todettiin kuitenkin, että ratatyöstä vastaavan tehtävän poistaminen tässä vaiheessa on vaikeaa sillä Onnettomuustutkintakeskus on raportissaan (OTKES 2013) nostanut esille puutteita ratatyöhön liittyvässä toiminnassa, vaikkakin raportissa puutteiden katsottiin kohdistuvan pitkälti Liikenneviraston kykyyn hallita turvallisuutta, eikä niinkään ratatyöstä vastaavalle laissa asetetuista vaatimuksista. Työpajassa kuitenkin päädyttiin kannattamaan ajatusta, että ratatyöstä vastaavan tehtävän osalta ainakin vähimmäisvaatimukset tulisi laissa säilyttää.

#### *Turvamiehet ja turvalaiteasentajat*

Turvamiesten ja turvalaiteasentajien osalta terveydentilavaatimusten säilyttämiselle ei nähty perusteita. Näiden tehtävien vaatimukset voisivat perustua pitkälti rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmässä esitettyihin vaatimuksiin.

Yleisesti työpajassa turvallisuusjohtamisjärjestelmäpohjaisen sääntelyn uhkana nähtiin, että turvallisuusjohtamisjärjestelmät laaditaan usein vain viranomaista varten ja niitä ei välttämättä noudateta todellisuudessa yritysten johtamisen työkaluna. Todettiin kuitenkin, että turvallisuusjohtamispainotteinen toiminta on viimevuosina kehittynyt parempaan suuntaan, mutta eri yritysten välillä on yhä eroavaisuuksia.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmäpainotteiseen sääntelyyn siirtymisen riskinä pidettiin myös liian nopeaa siirtymistä, jolloin toimijat eivät ehtisi riittävällä tavalla reagoimaan muutokseen. Työpajassa todettiin, että virastolla on selkeä tahtotila sääntelyn kehittämiseksi, mutta sääntelyyn voidaan sisällyttää siirtymäaikoja, joiden puitteissa siirtymä tapahtuu vaiheittain. Yksityiskohtaisen sääntelyn purkamisen osalta nähtiin hyvänä ainakin alkuvaiheessa säilyttää lain virastolle mahdollistamat valvontakeinot, kuten koulutusohjelmien hyväksyntä ja rekisterien ylläpito. Laissa nähtiin myös tarpeelliseksi säilyttää valtuutussäännöt, mikäli EU-sääntelyn kautta tulee jatkossa tarve säädellä myös muista kuin kuljettajan tehtävistä lakitasolla.

#### 4.5.2 Lain maantieteellinen soveltamisala

Työpajan toisessa osiossa keskusteltiin kelpoisuuslainsäädännön maantieteellisestä soveltamisalasta. Kelpoisuuslain (1664/2009) soveltamisalaan kuuluu koko Suomen rataverkko, pois lukien:

1. Sellainen raide, jolta ei ole liikennöintiyhteyttä laissa tarkoitettuun rataverkkoon tai jolta ei liikennöidä rataverkolle tai jolle ei liikennöidä rataverkolta;
2. Sellainen yksityisessä omistuksessa oleva rataverkko, jota rataverkon omistaja käyttää yksinomaan omassa tavaraliikenteessään;
3. Radan osat, jotka on suljettu muulta rautatieliikenteeltä rautatiejärjestelmän kunnossapitoa, uusimista tai parantamista varten;
4. Metro- ja raitiovaunuliikenne sekä muu kevyen raideliikenteen järjestelmä;
5. Liikenneturvallisuustehtäviä Suomen ja Venäjän välisessä rautatieyhdykseliikenteessä Suomen valtion raja-alueella ja rautatieraja-aseilla hoitava Venäjälle sijoittuneen rautatieyrityksen henkilöstö.

(1664/2009.)

Työpajassa nostettiin esille, että kohdan 2 mukaista omaa tavaraliikennettä on tulkittu ajansaotossa kahdella eri tavalla:

- A. Omaksi tavaraliikenteeksi ei ole katsottu liikennettä, jonka suorittaa kolmas osapuoli
- B. Oma tavaraliikennettä on liikenne, jossa, kuljetusyhtiöstä riippumatta, kuljetus kohdistuu vain yksityisraiteelle tulevaan tai yksityisraiteelta lähtevään kuljetukseen.

Edellä kuvatuista vaihtoehdoista kohdan B mukaisen tulkinnan katsottiin noudattavan nykyistä linjausta ja sen katsottiin myös vastaavan paremmin veturinkuljettajadirektiivin ja kelpoisuuslain ajatusta.

Tulkinnasta huolimatta soveltamisalan nykyisen muotoilun katsottiin kuitenkin olevan yhä haastava mm. seuraavissa tapauksissa:

1. Varikkoalueet, joilla liikennöinti kohdistuu kaluston kunnossapitoon (siirtokuljettajat)
2. Monitoimijaympäristöt (mm. Ilmalan varikko)
3. TEN-rataverkkoon kuuluvat satamat
4. Yksityisraiteet, joilla on useita rataverkon haltijoita

Edellä mainittujen kohtien osalta työpajassa keskusteltiin seuraavista vaihtoehdoista lainsäädännön soveltamisalan mahdolliseksi rajaamiseksi:

- A. Lainsoveltamisala veturinkuljettajadirektiivistä poiketen rajattaisiin koskemaan vain ns. päärataverkkoa ja määritettäisiin kansalliset pätevyysvaatimukset pienimuotoiselle kuljettajatoiminnalle.
- B. Lainsoveltamisala veturinkuljettajadirektiivistä poiketen rajattaisiin koskemaan vain ns. päärataverkkoa ja pienimuotoinen kuljettajatoiminta ja siihen liittyvät pätevyysvaatimukset pohjautuisivat puhtaasti rautatieyrityksen turvallisuusjohtamisjärjestelmään.
- C. Lakiin lisättäisiin kohta, joka mahdollistaisi viranomaiselle oikeuden antaa poikkeuslupa lain säädöksistä pienimuotoista vaihtotyökuljettamista varten.

Edellä kuvatuista vaihtoehdoista kohta B nähtiin parhaimpana lähestymistapana, vaikka senkin nähtiin mahdollisesti aiheuttavan tulkinnanvaraisuutta. Lisäksi asiantuntijat toivat esille, että sääntelyssä rataverkon omistajuus ei saisi olla määräävä tekijä määriteltäessä rajoitettua

aluetta, sillä jo nykyisellään osa rajoitetulla alueella tapahtuvasta kuljettajatoiminnasta ulottuu yksityisraiteelta valtion rataverkolla olevalle ratapihalle.

## 5 Keskeisimmät ehdotukset kansallisen kelpoisuuslainsäädännön kehittämiseksi

### 5.1 Tausta kehitysehdotusten laadinnalle

Kelpoisuuslainsäädäntöä analysoitaessa suhteessa voimassaolevaan EU-sääntelyyn tunnistettiin useita kohtia, joissa kansallinen sääntely on EU-sääntelyä kattavampaa ja joiden osalta sääntelyä olisi mahdollista purkaa. Kaikkia analyysissä ilmi tulleita kohtia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista käsitellä tämän opinnäytetyön puitteissa, vaan tässä luvussa esitetään analyysin perusteella ilmi käyneet kelpoisuuslainsäädännön keskeisimmät kehittämiskohteet. Säädösanalyysin lisäksi kehittämiskohteiden valinnassa huomioitiin toimijoiden esittämät huomiot lainsäädännön kehitystarpeista, työpajassa tehdyt havainnot sekä EU-jäsenvaltioille osoitetusta kyselystä saadut näkemykset.

Opinnäytetyön lähtöajatuksena oli, että lainsäädännön muutoksella tulisi tavoitella erityisesti paremmin toimintaan mukautuvaa ja mahdollistavaa sääntelyä. Keskeisintä sääntelymuutoksessa olisi täten se, että yksityiskohtaista sääntelyä, joka osin estää toimijoiden toiminnan kehittämistä, pyritään mahdollisuuksien mukaan purkamaan ja vastaavasti annettavalla sääntelyllä tuettaisiin paremmin toimintaa ja mahdollistettaisiin uusien tehokkaampien toimintamallien käyttöönottamista.

Kelpoisuusasioiden sääntelyssä on tunnistettavissa, että nykytilassa asiaa on pyritty sääntelemään kahdella eri keinolla: EU-sääntelyn myötä turvallisuusjohtamisen kautta tapahtuva sääntely on kasvanut ja samanaikaisesti vanhaa yksityiskohtaista kansallista liikenneturvallisuustehtäviin keskittyvää sääntelyä ei ole purettu. Tämä on aiheuttanut epäselvyyksiä niin säädösten tulkinnassa kuin käytännön toiminnassa.

Tässä luvussa esitettyjä muutosehdotuksia yhdistävät pitkälti ajatukset kansallisen sääntelyn purkamisesta ja turvallisuusjohtamisjärjestelmiin tukeutumisesta, sillä niiden on katsottu olevan keino saavuttaa tälle työlle asetettu tavoitetila. Laajamittaisemmin käyttöönotettavien turvallisuusjohtamisjärjestelmien myötä tarve yksityiskohtaiseen sääntelyyn vähenisi. Sääntelyn keventyminen mahdollistaisi toiminnanharjoittajille uusien toimintatapojen tehokkaamman käyttöönoton, kun he saisivat vapaammat kädet määritellä omat juuri heille parhaiten soveltuvat toimintamallit ja kriteerit. Vapauden myötä korostuisi myös toiminnanharjoittajien vastuu omasta toiminnastaan ja toimintaan liittyvien riskien hallinnasta. Virastolla olisi muutoksessa hyvä säilyttää valvojan viranomaisen rooli, vaikkakin painopiste siirtyisi yksittäisten säädösten noudattamisen valvonnasta enemmän toiminnanharjoittajien johtamisjärjestelmiensä puitteissa laatimien kuvausten kattavuuden ja riskiperustaisuuden arviointiin sekä sen seurantaan, miten toiminnanharjoittajat käyttävät turvallisuusjohtamisjärjestelmiään joka päiväisessä työssään.



Seuraavissa luvuissa on esitetty keskeisimmät rautateiden kelpoisuuslainsäädännön kehittämistarpeet. Kohdissa 5.1 ja 5.2 esitetyillä kehittämisehdotuksilla on vaikutusta lainsoveltamiseen myös laajemmin ja niissä esitetyt kehittämisehdotukset lainsäädännön rajaamisesta on huomioitu muiden kehittämisehdotusten pohjana.

## 5.2 Lain soveltamisalaan kuuluvat tehtävät

Luvussa 4.1.2 kuvatussa säädösanalyysin mukaisesti kelpoisuuslainsäädännön kautta hallinoidut liikenteenohjauksen, vaihtotyön tai ratatyöstä vastaamisen liikenneturvallisuustehtävät ovat yksi keskeinen kansallisen lainsäädännön eroavuus suhteessa EU-säätelyyn. EU-säätelyssä ei edellä mainittuja tehtäviä ole säädelty suoraan, vaan tehtävät kuuluvat laajempiin turvallisuusjohtamisjärjestelmän kautta hallinnoitaviin turvallisuuden olennaisesti vaikuttaviin tehtäväkokonaisuuksiin. Näiden tehtävien säätely pohjautuu rautatieturvallisuudirektiiviin (2004/49/EY), joka Suomessa on täytäntöön pantu rautatielaililla (304/2011). EU-säätelyn mukaisesti näiden tehtävien kelpoisuusvaatimukset pohjautuvat toiminnanharjoittajan omaan turvallisuusjohtamiseen. Toiminnanharjoittajan tulee tunnistaa toimintaansa liittyvät turvallisuuden kannalta kriittiset työtehtävät sekä pätevydenhallintajärjestelmänsä puitteissa määrittää näitä tehtäviä suorittavalle henkilöstölle kelpoisuusvaatimukset. Lainsäädäntö asettaa myös virastolle selkeän roolin valvoa ja arvioida toiminnanharjoittajien pätevydenhallintaa koskevia menettelyjä osana rautatietoimijoille myöntämiään turvallisuuslupia tai -todistuksia.

Viraston sisäisen työpajan ja toimijoilta saadun palautteen nojalla kelpoisuusasioiden määrittäminen puhtaasti toiminnanharjoittajan taholta nähtiin haasteelliseksi nykytilanteessa, vaikkakin turvallisuusjohtamiseen pohjautuvan säätelyn nähtiin mahdollistavan paremmin toiminnan kehittämistä.

Tämä kehitysehdotuksen puitteissa tarkastellaan mallia, jossa liikenneturvallisuustehtävä käsitteestä luovuttaisiin ja kelpoisuussäätely kohdistettaisiin vain veturinkuljettajadirektiivin täytäntöönpanoon. Näin ollen siis liikenteenohjauksen, vaihtotyötä ja ratatyöstä vastaavan kelpoisuuskirjaa koskevat vaatimukset poistuisivat kelpoisuuslainsäädännöstä. Koska näitä tehtäväkokonaisuuksia kuitenkin säädeltäisiin yhä turvallisuusjohtamisjärjestelmien kautta ja toiminnanharjoittajat joutuisivat kuvaamaan tehtävät omissa pätevydenhallintajärjestelmissään, säilyisi viranomaisella yhä riittävät keinot valvonnan suorittamiseksi.

Kehitysehdotukseen liittyvät vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat on kuvattu alla SWOT-analyysin keinoin seuraavassa taulukossa.

VAHVUUDET (S)	HEIKKOUEDET (W)
1. Kelpoisuuskirjojen poistuminen vähentää byrokratiaa. 2. Kelpoisuusvaatimukset ovat paremmin linjassa EU-sääntelyn kanssa. 3. Yksityiskohtaisen sääntelyn poistuminen mahdollistaa tehokkaammat työtavat. 4. Lakisääteinen velvoite ylikouluttamiseen poistuu.	1. Viranomaisella ei ole tietokantaa liikenteenohjaajista, vaihtotyönjohtajista ja rata-työstä vastaavista. 2. Työtehtävistä enenevässä määrin muodostuu työnantajakohtaisia ja siirrettävyys toiselle työnantajalle tulee arvioida tarkemmin. 3. Yksiselitteiset kelpoisuusvaatimukset terveydentilan ja koulutuksen osalta poistuvat.
MAHDOLLISUUDET (O)	UHAT (T)
1. Tehtäviin liittyvän koulutuksen ja terveydentilan määrittely voidaan paremmin kohdistaa suoritettavaan tehtävään.	1. Ajansaatossa muodostuu erilaisia käytäntöjä toimijoiden välille ja yhdenmukaisesta toiminnasta saadut edut poistuisivat. 2. Toiminnanharjoittajat eivät riittävällä tasolla kuvaa turvallisuuskriittisiä tehtäviä ja määrittävät vaatimustasot alakanttiin. 3. Tulkinnanvaraisuus kasvaa.

Taulukko 9: SWOT-analyysi tehtäväkokonaisuuksien kehitysehdotuksesta

Kelpoisuuskirjaa koskevien vaatimusten sekä liikenneturvallisuustehtävän määritelmän poistaminen kelpoisuuslainsäädännöstä olisi suuri muutos nykytilanteeseen, joka tulisi toteuttaa hallitusti. On tiedossa, että osalla toimijoista turvallisuusjohtamiseen liittyvät menetelmäkuvaukset on kattavammin tehty ja toisilla menettelyt pohjautuvat vain suoraan lain asettamiin vaatimuksiin. Lainsäädäntömuutoksen vaikutukset eivät ole tästä syystä kaikille toimijoille yhtenevät, joten muutokselle tulee antaa riittävä siirtymäaika. Lainsäädännön muuttuessa kevyempään suuntaan on kuitenkin huomioitava, että toiminnanharjoittajat voivat jatkaa pitkälti toimintaansa myös nykyisillä kelpoisuusvaatimuksilla, jotka pohjautuvat voimassaolevaan lainsäädäntöön. Lainsäädäntö muuttuessaan ei siis aiheuttaisi välttämätöntä muutostarvetta itse toimintaan, vaan vain mahdollistaisi muutosten tekemisen toiminnan harjoittajien omassa aikataulussa riskiperustaisesti. Taulukossa 3 esitettyjen uhkien hallinnassa on keskeistä toimijoiden välinen yhteistyö turvallisuusasioiden hallinnassa ja harmonisoinnissa. Myös virastolla on mahdollisuuksia omien resurssiensa puitteissa edesauttaa toimijoiden yhteistyötä parantavien menettelyjen luomista.

### 5.3 Lain maantieteellinen sovellettavuus

Lainpiiriin kuuluvien tehtävien lisäksi lain maantieteellinen sovellettavuus oli keskeinen osaluokse selvityksessä. Lain maantieteellisellä soveltamisalalla tarkoitetaan sitä, kuinka laajasti rautatiejärjestelmässä veturinkuljettajadirektiiviin pohjautuvia vaatimuksia tulee Suomessa

noudattaa. Tässä kehitysehdotuksessa on huomioitu 5.1 kohdassa esitetty lain tehtäväkohtainen soveltamisalarajaus, jolloin maantieteellinen rajoittaminen kohdistuu enää vain kuljettajien tehtäviin.

Veturinkuljettajadirektiivi edellyttää, että kuljettajalla tulee olla koko EU:n alueella voimassa oleva lupakirja sekä kalusto- ja rataosakohtainen lisätodistus. Lupakirjalle direktiivissä asetetut koulutusvaatimukset liittyvät yleisen tason tuntemukseen rautateistä ja kuljettajan tehtävästä. Koulutusvaatimukset kuitenkin kohdistuvat pääsääntöisesti vain junaliikenteessä toimivaan kuljettajaan. Näin ollen lupakirjakoulutus ei tue kovin vahvasti vain vaihtotyössä toimivia kuljettajia.

Toimijoiden esittämissä näkemyksissä korostui lain sovellettavuuden rajoittaminen pienimuotoisessa kuljettajatoiminnassa ja erityisesti yksityisraiteilla tapahtuvan rajoitetun alueen koulutusvaatimusten ei katsottu olevan oikeassa suhteessa suoritettavaan työtehtävään. Useiden esille nostettujen haasteiden voidaan katsoa johtuvan kelpoisuussäätelyn kansallisista lisävaatimuksista (mm. ”100 tunnin sääntö” ja kertauskoulutusvaatimus lupakirjan ylläpitämiseksi).

Myös viraston asiantuntijoiden näkemykset tukivat ajatusta, että pienimuotoisessa kuljettajatoiminnassa ei olisi tarvetta yksityiskohtaiselle veturinkuljettajadirektiiviin pohjautuvalle kelpoisuussäätelylle. Sen sijaan turvallisuusjohtamisjärjestelmien kautta tulevat henkilöstönhallinta vaatimukset tulisi säilyttää myös pienimuotoisessa kuljettajatoiminnassa, jolloin kelpoisuuksien hallintaa ohjaisi turvallisuusjohtamisjärjestelmien henkilöstönhallintaa koskevat vaatimukset. Virasto on myös jo antamassaan tulkinnassa (Trafi 2016g) lain soveltamisesta tavaravaunujen kuormaus-/purkamistilanteissa lähtenyt ajatuksesta, että lain soveltaminen ei ole tarkoituksenmukaista pienimuotoisessa vaunujen siirtotyössä.

Kelpoisuuslainsäädännön soveltamisala kuitenkin noudattaa veturinkuljettajadirektiiviä ja laki sulkee jo nyky muodossa soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset yksityisraiteet, joita rataverkon omistaja käyttää vain omaan tavarakuljetukseen. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät siis jo nykyisellään pääsääntöisesti kaikki yksityisraiteilla olevat tehtaet, joiden kuljetukset kohdistuvat tehtaalle tulevien raaka-aineiden ja tehtaalta lähtevien tuotteiden kuljetukseen. Pienimuotoiseksi luettavaa toimintaa on kuitenkin myös mm. satamissa, varikoilla ja valtion rataverkolla ja näiden osalta lain tulkittavuus nyky muodossa on haastavaa.

EU-jäsenvaltioiden viranomaisille osoitetun kyselyn nojalla direktiivin vaatimusten soveltaminen jäsenvaltioissa ei ole täysin yhdenmukaista. Useissa jäsenvaltioissa menettelyiden katsotaan noudattavan direktiivin soveltamisalarajauksia, mutta kuitenkin lainsäädännössä soveltamisalaksi on rajattu päärataverkko tai sivuraiteet on suljettu soveltamisen ulkopuolelle.

Pienimuotoiselle toiminnalle on siis luotu kansallisella tasolla helpotuksia veturinkuljettajadi-  
rektiivin soveltamisesta. Jäsenvaltioiden käytänteet poikkeavat sen osalta, miten kelpoisuus-  
sääntelyn ulkopuolelle jääviä kuljettajia säädellään. Osassa maista näiden kuljettajien katso-  
taan kuuluvan työsuojelua koskevan sääntelyn alaisuuteen ja osassa näitä kuljettajia katso-  
taan koskevan myös rautatieturvallisuussääntelyn, jolloin kuljettajia koskevat vaatimukset  
kelpoisuusvaatimukset hallitaan turvallisuusjohtamisjärjestelmien kautta.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmiä koskevat vaatimukset perustuvat Suomessa rautatielakiin  
(304/2011), jonka soveltamisalan rajaaminen poikkeaa hieman kelpoisuuslainsäädännöstä.  
Rautatielakia ei sovelleta: ”*sellaisiin raiteisiin ja yksinomaan tällaisilla raiteilla käytettävään  
kalustoyksikköön, joita raiteen haltija tai kalustoyksikön omistaja käyttää ainoastaan omassa  
tavaraliikenteessään.*” (304/2011). Rautatielain rajaus ei koske rautatieyrittystä itseään, jo-  
ten mm. turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat vaatimukset kohdistuvat rautatieyrittäk-  
seen myös edellä mainitulla soveltamisalasta rajoitetulla alueella.

Tämän kehitysehdotuksen puitteissa tarkastellaan mallia, jossa lain soveltamisalan ulkopuo-  
lelle jäisi rajoitetulla alueella tapahtuva kuljettajatoiminta. Vain vaihtotyönä tapahtuva lii-  
kennöinti olisi mahdollista sulkea soveltamisalan ulkopuolelle. Lain perusteluissa (hallituksen  
esityksessä) olisi mahdollista tarkentaa, että pienimuotoisella toiminnalla tarkoitetaan paikal-  
lista liikkuvan kaluston siirtotyötä esimerkiksi vaunujen kuormaamisen tai purkamisen yhtey-  
dessä tai kun kalustoa siirrellään kunnossapidon yhteydessä. Pääasiallisesti toiminta tapahtuisi  
sivuraiteilla, joihin voidaan katsoa kuuluvaksi mm. ratapihat, purkuraiteet, varikot, jne. Edel-  
lä mainittuja rataverkon osia on niin valtion kuin yksityistenkin rata verkoilla, joten toimintaa  
ei tulisi rajoittaa vain yksityisraiteisiin. Myös näissä tapauksissa rautatieyrityksillä tulee säilyt-  
tää velvollisuus huolehtia henkilöstön pätevydenhallinnasta osana turvallisuusjohtamistaan.

Kehitysehdotukseen liittyvät vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat on kuvattu alla  
SWOT-analyysin keinoin seuraavassa taulukossa.

VAHVUUDET (S)	HEIKKOUEDET (W)
1. Vähentää kustannuksia ja byrokratiaa pie- nimuotoisesta toiminnasta. 2. Lainsäädäntö on mahdollistavampi ja toi- saalta myös viranomaisella säilyy selkeä oi- keus valvoa toimintaa turvallisuusjohtamis- järjestelmien kautta.	1. Viranomaisella ei ole rekisteriä rajoitetun alueen kuljettajan tehtävää suorittavista henkilöistä. 2. EU-sääntely on nykyisellään tulkinnanva- raista ja kansallisesta tulkintaa tiettyjen kul- jettajatehtävien poissuljennasta voidaan pi- tää ristiriitaisena EU-sääntelyn kanssa.
MAHDOLLISUUDET (O)	UHAT (T)
1. Pienimuotoiseen veturinkuljettajan teh-	1. Pienimuotoista kuljettaja toimintaa suorit-

<p>tävän suorittamiseen liittyvät kelpoisuusvaatimukset voidaan mitoittaa paremmin toimintaa vastaavaksi.</p>	<p>tavien osaamisen ja terveydentilan taso heikkenee. Kuljettajia ei tarvitsisi enää kouluttaa oppilaitoksissa ja tutkinnon vastaanottajia ei tarvitsisi käyttää osaamisen varmistamiseen. Kuljettajien ei myöskään tule käydä rautatielääkärintarkastuksessa. Em. asiat kuljettajien osalta jäisivät puhtaasti rautatieyritysten vastuulle.</p> <p>2. Tulkinnanvaraisuus riittävän koulutuksen ja osaamistason varmistamisesta kasvaa.</p> <p>3. Tulkinnanvaraisuus mitkä tehtävät voidaan katsoa kuuluvan kelpoisuuslainsäädännön ulkopuolelle.</p>
---	---

Taulukko 10: SWOT-analyysi kehitysehdotuksesta maantieteellisestä rajaamisesta

Esitetystä mallissa, taulukossa 7 esitettyjen heikkouksien mukaisesti, puute viranomaisen rajoitetun alueen kuljettajia koskevasta rekisteristä ei olisi kovin olennainen, sillä toimijat olisivat kuitenkin yhä velvoitettuja itse pitämään yllä rekistereitä ja viranomaisella säilyisi oikeus päästä näihin tietoihin käsiksi tarvittaessa. Kansallisesti ehdotettu linjaus veturinkuljettajadirektiivin soveltamisalan laajuudesta voisi mahdollisesti nousta esille komission suorittamassa ns. pilot-menettelyssä, jonka puitteissa komissio tarkastelee EU-sääntelyn täytäntöönpanon oikeellisuutta jäsenvaltioissa. Suomen tilanne olisi kuitenkin uudessa mallissa lähempänä muiden maiden käytäntöjä, joten Suomi voisi perustella valittua linjaa myös näillä argumenteilla.

Yhtenä keskeisenä uhkana maantieteelliseen soveltamisalaan perustuvassa mallissa on esitetty pienten toimijoiden kyky laatia ja asettaa riittäviä vaatimuksia omalle kuljettajahenkilöstönsä. Yhtenä uhkaa lieventävänä ratkaisuna voi olla, että nykyiset kuljettajakoulutusta tarjoavat oppilaitokset voisivat tarjota palveluksiaan myös uudessa tilanteessa rajoitetulla alueella toimiville rautatieyrityksille, mikäli yrityksillä itsellä ei tätä osaamista olisi. Mikäli rautatieyritys sääntelyn keventymisestä johtuen päättää muuttaa toimintamallejaan tai rajoitetulla alueella toimiviin kuljettajiinsa kohdistuvia vaatimuksia, on rautatieyritys aina vastuussa omasta toiminnastaan johtuvista riskeistä ja niiden asianmukaisesta hallinnasta. Virasto valvoo toimintaa viime kädessä turvallisuusjohtamisjärjestelmien kautta.

Viraston tulee myös tarkastella omaa sisäistä ohjeistustaan turvallisuustodistusten arviointikriteerien osalta, kun kyseessä on kelpoisuuslainsäädännön ulkopuolelle jäävä kuljettajatoiminta. Virasto voi myös tarvittaessa laatia ohjeistusta toimijoille tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi sekä tehokkaiden ja turvallisten toimintatapojen edistämiseksi.

#### 5.4 Lupakirjan saamista koskevat vaatimukset

Luvun 4.1.3 mukaisesti lupakirjan saamiseen liittyvät eroavaisuudet kansallisessa sääntelyssä suhteessa EU-sääntelyyn liittyvät kuljettajan sopivuuden arviointiin, kielitaidolle asetettuihin vaatimuksiin, ikärajiin ja tehtäväkohtaiseen koulutusohjelmaan.

Kuljettajan sopivuuden arviointi nähtiin toimijoille osoitetussa kyselyssä epäselvänä. Alkuun sopivuuden arvioinnilla on tarkoitettu viraston oikeutta ottaa lupakirjaa myöntäessään huomioon kuljettajan syyllistymiset laissa määriteltyihin rikoksiin. Lain päivittämisten yhteydessä huomioitavien rikosten määrä on kuitenkin supistunut huomattavasti ja näin ollen myös tarve erillisille sopivuuden arvioinnille on vähentynyt. Itselläni ei ollut tiedossa yhtään tapausta, jossa virasto olisi jättänyt lupakirjan myöntämättä kuljettajan sopivuuteen vedoten.

Kielitaidon osalta sääntely edellyttää suomen kielen osaamista riippumatta rataverkolla käytettävästä kielestä. Kielitaito on myös kansallisesti vahvasti linkitetty lupakirjaan liittyvään pätevyteen, vaikka veturinkuljettajadirektiivi luokittelee kielitaitoa koskevat asiat kuljettajalle myönnettävään lisätodistukseen kuuluvaksi.

Kuljettajana toimimiselle on kansallisesti asetettu yleisen eläkelainsäädännön mukaisesti 67-vuoden yläikäraja, jonka jälkeen ei enää voi toimia kuljettajana. Veturinkuljettajadirektiivi ei aseta yläikärajaa lupakirjan voimassaololle, vaan edellyttää hallinnoimaan iästä mahdollisesti johtuvia rajoituksia iän myötä tihenevien terveystarkastuksien kautta. Lisäksi yleisen eläkelainsäädäntöön pohjautuvaa perustetta ei voi pitää perusteluna muussa kuin työsuhteessa toimivien kuljettajien osalta (vrt. esim. kuljettajat museotoiminnassa).

Lupakirjan Suomessa saadakseen kuljettajan tulee olla suorittanut tehtäväkohtainen koulutusohjelma, mikä tarkoittaa koko kuljettajakoulutuksen suorittamista (lupakirja ja lisätodistusosiot). Kansallinen yhden koulutusohjelman malli poikkeaa täten veturinkuljettajadirektiivissä esitetystä mallista, jossa lupakirjalle ja lisätodistukselle on määritelty omat koulutussällöt.

Tämän kehitysehdotuksen puitteissa tarkastellaan mallia, jossa lupakirjan myöntämisperusteissa noudatettaisiin veturinkuljettajadirektiivin asettamia vaatimuksia ja kansallisesta sääntelystä kuljettajan sopivuuden arvioinnista, kielitaidosta ja yläikärajasta luovuttaisiin. Tehtäväkohtaisen koulutusohjelman sijasta lainsäädännössä edellytettäisiin lupakirjaan tähtävään koulutuksen suorittamista. Kehitysehdotukseen liittyvät vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat on kuvattu alla SWOT-analyysin keinoin seuraavassa taulukossa.

VAHVUUDET (S)	HEIKKOUEDET (W)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menettelyt lupakirjan myöntämiseksi selkeytyvät ja ovat paremmin linjassa EU-sääntelyn kanssa.</li> <li>2. Ikä ei aseta suoraan estettä tehtävässä toimimiselle.</li> <li>3. Laki ei ole päällekkäinen muun lainsäädännön kanssa.</li> <li>4. Lupakirjan saamisen edellytyksenä ei ole myös lisätodistusta koskevan koulutuksen käyminen.</li> <li>5. Lupakirja koulutukseen osallistuminen ei olisi toiminnanharjoittaja riippuvaista.</li> <li>6. Kielitaidon osalta kuljettajalle riittää hallita ainoastaan sen rataverkon haltijan määrittämä liikennöintikieli, missä liikennöinti tapahtuu (esim. ruotsinkieli).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sopivuuden arvioinnin poistuttua, ei enää ole mahdollista evätä lupakirjaa liikenneturvallisuusrikkomuksista johtuen.</li> </ol>
MAHDOLLISUUDET (O)	UHAT (T)
<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Työtehtävistään eläkkeelle jääneet kuljettajat voivat jatkaa kuljettajan tehtävissä mm. yhdistyspohjalla toimivissa rautatieyrityksissä, mikäli heidän terveydentila sallii lupakirjan voimassapitämisen.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liikenneturvallisuusrikkomuksesta tuomittu henkilö voi päästä kuljettamaan junaa.</li> <li>2. Toiminnanharjoittajalla ei ole tarvittavia työkaluja selvittää kuljettajiensa syyllistymistä liikenneturvallisuusrikkomuksiin.</li> <li>4. Ikääntyneet kuljettajat toimivat pääasiallisesti museoliikenteessä, jolloin myöskään kalustoyksiköitä ei ole varustettu uusimmin turvalaittein ja toiminta tapahtuu enemmän aistien ja kuljettajan reagoinnin varassa.</li> </ol>

Taulukko 11: SWOT lupakirjan saamisen edellytykset

Uuden mallin heikkoutena voidaan pitää, että virastolta katoaisi työkalu arvioida kuljettajaksi hakeutuvan sopivuutta lupakirjan myöntämisen yhteydessä, jolloin uhkana on, että liikenneturvallisuusrikkomukseen syyllistynyt henkilö pääsisi kuljettamaan junaa. Menettely kuitenkin vain poistaisi tarkastuksen osana lupakirjan myöntämistä. Sen sijaan virastolla säilyisi oikeus lupakirjan peruuttamiseen, mikäli kuljettaja syyllistyy lainvastaiseen toimintaan tai muutoin toimillaan vaarantaa rautatieturvallisuutta. Lisäksi parempi ratkaisu olisi, että mahdollisessa liikenneturvallisuusrikkomuksessa kuljettajan lupakirjan lopulliseen tai määräaikaan perustamiseen otettaisiin kantaa jo tuomioistuimen antaman päätöksen yhteydessä,

jolloin liikenneturvallisuusrikkomuksesta asetetun rangaistuksen kokonaisvaikutukset kuljettajalle tulisi huomioitua jo tuomion yhteydessä.

Uuden mallin uhkana voidaan myös nähdä ikääntyvien kuljettajien terveydentilan aiheuttamat riskit rautatieturvallisuudelle erityisesti museoliikenteessä, jossa junaan ja rataan asennettujen nykystandardin mukaisen turvalaitteiden hyödyntäminen on kalustoyksiköiden varustelusta johtuen vähäisempää. Museokalustossa ei normaalisti ole käytössä mm. junankulunvalvonnan järjestelmiä, joilla juna voidaan pysäyttää automaattisesti mm. SEIS-opasteen ohittamisesta johtuen. Museotoiminnassa liikennöinti tapahtuukin pääasiallisesti kuljettajan aistien ja havainnointiin perustuvan reagoinnin varassa. Museotoimintaa harjoittava rautatieyritys on kuitenkin oman turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä puitteissa velvollinen määrittämään tehtävän laadusta johtuvat kelpoisuusvaatimukset kuljettajilleen, jolloin veturinkuljettajadirektiivin kautta asetettuja vähimmäisvaatimuksia terveydentilalle on tarkasteltava kriittisesti ja kaikissa tapauksissa vähimmäisvaatimukset eivät välttämättä ole riittäviä turvallisuuden varmistamiseksi.

#### 5.5 Lupakirjan voimassapitäminen

Luvun 4.1.4 mukaisesti lupakirjan voimassapitämiseen liittyvät kansalliset osat kohdistuvat lupakirjan haltijan 67-vuoden yläikärajaan, kertauskoulutuksiin sekä veloitteeseen työskennellä tehtävässään vähintään 100 tuntia kalenterivuoden aikana.

Lupakirja koulutuksen tarkoituksena on antaa kuljettajaksi hakeutuvalle yleiskuva rautatiejärjestelmästä ja kuljettajan tehtäväkentästä. Laki edellyttää näiden asioiden kertauskouluttamisen kuljettajille 1-2 vuoden välein (liikennöitävästä rataverkosta riippuen). Aikaisemmin määräystasolla lupakirjan kertauskoulutukseen oli sisällytetty myös lisätodistuksen piiriin kuuluvia asioita, mutta koulutusohjelmia käsittelevästä määräyksestä on myöhemmin kokonaan poistettu kertauskoulutuksen sisältöä käsittelevät osat. Lupakirjan voimassapitämiseen koulutuksen osalta riittää veturinkuljettajadirektiivin mukaisesti, että kuljettajan osaamista hallinnoidaan osana rautatieyrityksen turvallisuusjohtamista. Näin ollen lupakirjaan liittyvälle kertauskoulutukselle ei ole enää tarvetta.

Lupakirjan voimassapitämiseltä edellytetään, että kuljettajan on hoidettava tehtäväkohtaisen pätevyytensä mukaisia tehtäväkokonaisuuksia vähintään 100 tuntia kalenterivuositain, mutta vaatimus on puhtaasti kansallinen. Kyselyyn vastanneet toimijat pitivät sääntöä hankalana ja erityisesti sen noudattamisen seuranta haasteellisena.

Kohdassa 5.4 esitettyjen perusteiden mukaisesti kuljettajan yläikärajan määrittämisestä tulisi luopua myös lupakirjan voimassapitämisen osalta.



Lainsäädännön kehitysehdotuksena esitetään poistettavaksi laista lupakirjan voimassapitämisen seuraavat edellytykset: kertauskoulutus, 100 tunnin sääntö ja 68-vuoden yläikäraja. Yläikärajan osalta kehitysehdotuksen analyysi on jo esitetty kohdassa 5.4. Kertauskoulutuksen ja 100-tunnin säännön osalta kehitysehdotukseen liittyvät vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat on kuvattu alla SWOT-analyysin keinoin seuraavassa taulukossa.

VAHVUUDET (S)	HEIKKOUEDET (W)
1. Menettelyt lupakirjan voimassapitämiselle selkeytyvät ja ovat paremmin linjassa EU-sääntelyn kanssa. 2. Lupakirjan voimassapitäminen ei edellytä lisätodistusta koskevien asioiden kertaaminen.	-
MAHDOLLISUUDET (O)	UHAT (T)
1. Toiminta tehostuu, kun yleisen rautatieosaamisen ylläpitämiseen liittyvät menettelyt voidaan hallita toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmissään määrittelemillä menettelyillä.	1. 100 tunnin säännön poistuttua osa kuljettajista toimii vain harvakseltaan kuljettajan tehtävissä, mistä voi rutiinin puutteesta johtuen aiheutua vaaratilanteita. 2. Kuljettajien osaamisen ylläpitäminen siirtyy koulutuslaitoksilta tai kertauskouluttajilta rautatieliikenteen harjoittajille itselleen, jolloin koulutuksen taso heikkenee.

Taulukko 12: SWOT Lupakirjan voimassapitäminen

Esitettyssä mallissa on uhkana, että erityisesti vähäisempää liikennöintiä harjoittavat rautatieyritykset eivät enää jatkossa valvoisi kuljettajiensa säännönmukaista työskentelyä, jolloin osa kuljettajista saattaisi suorittaa kuljettajan tehtävää vain hyvin harvoin. Rautatieyritys on kuitenkin turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä puitteissa velvollinen määrittämään tehtävän laadusta johtuvat osaamisen ylläpitämiseen liittyvät vaatimukset kuljettajilleen. Mikäli kuljetustehtävää suoritetaan hyvin harvakseltaan, voi yritys mm. edellyttää kuljettajaa käyttämään työntukena tarkastuslistoja tai muita vaihtoehtoisia menettelyjä, joilla voi tukea rutiinin puutteesta johtuvia riskejä. Vastuu menettelyistä on kuitenkin yrityksellä itsellään ja virastolla on velvollisuus mm. auditointien kautta varmistua toiminnan turvallisuudesta.

Kertauskoulutusvaatimuksen poistuttua, poistuu myös yhteys viraston tunnustamiin koulutuslaitoksiin tai kertauskouluttajiin säännöllisessä osaamisen ylläpitämisessä. Rautatieyritykset voivat myös jatkossa hankkia koulutuspalveluita ulkopuoliselta toimijalta, mikäli heillä ei itsellään ole kykyä tai halua toteuttaa kuljettajien osaamista ylläpitävää koulutusta.

## 5.6 Koulutusohjelmien hyväksyminen

Kelpoisuuslain mukaisesti virasto hyväksyy koulutuslaitokset sekä näiden laatimat koulutusohjelmat. Viraston tehtävänä on kuitenkin jo EU-sääntelyn mukaisesti varmistua koulutuslaitoksia hyväksyessään niiden kyvystä laatia koulutusohjelmia itsenäisesti. Koulutusohjelmien hyväksyminen onkin kansallinen lisävarmistus. Kehitysehdotuksen puitteissa viranomaisen roolia koulutusohjelmien hyväksynnässä luovuttaisiin ja koulutuslaitos ja rautatieyritys sopisivat keskenään rautatieyrityksen tarpeisiin ja lainsäädännön vaatimukset täyttävään kuljettajan tehtävään päteväntävään koulutuksen sisällöstä, kestosta ja koulutusmenetelmistä.

VAHVUUDET (S)	HEIKKOUEDET (W)
1. Menettelyt koulutuslaitosten hyväksynnälle selkeytyvät ja ovat paremmin linjassa EU-sääntelyn kanssa. 2. Byrokratia vähenee	1. Virastolla ei olisi enää kattavaa tietoa rautatieyritysten koulutusohjelmien sisällöstä.
MAHDOLLISUUDET (O)	UHAT (T)
1. Koulutusohjelmissä voidaan tehokkaammin ottaa käyttöön uusia ja tehokkaampia koulutusmenetelmiä.	1. Kuljettajakoulutuksesta haetaan säästöjä ja koulutuksen kestoa lyhennetään tai sisältöä rajataan.

Taulukko 13: SWOT koulutusohjelmat

Koulutusohjelmien hyväksynnästä luopumista koskevan mallin heikkous ei olisi kovin olennainen viranomaisen näkökulmasta, sillä kyse olisi ainoastaan koulutusohjelmien automaattisesta toimittamisesta viranomaiselle hyväksynnän yhteydessä. Myös jatkossa viranomaisella säilyisi oikeus päästä koulutusohjelmiin käsiksi tarvittaessa.

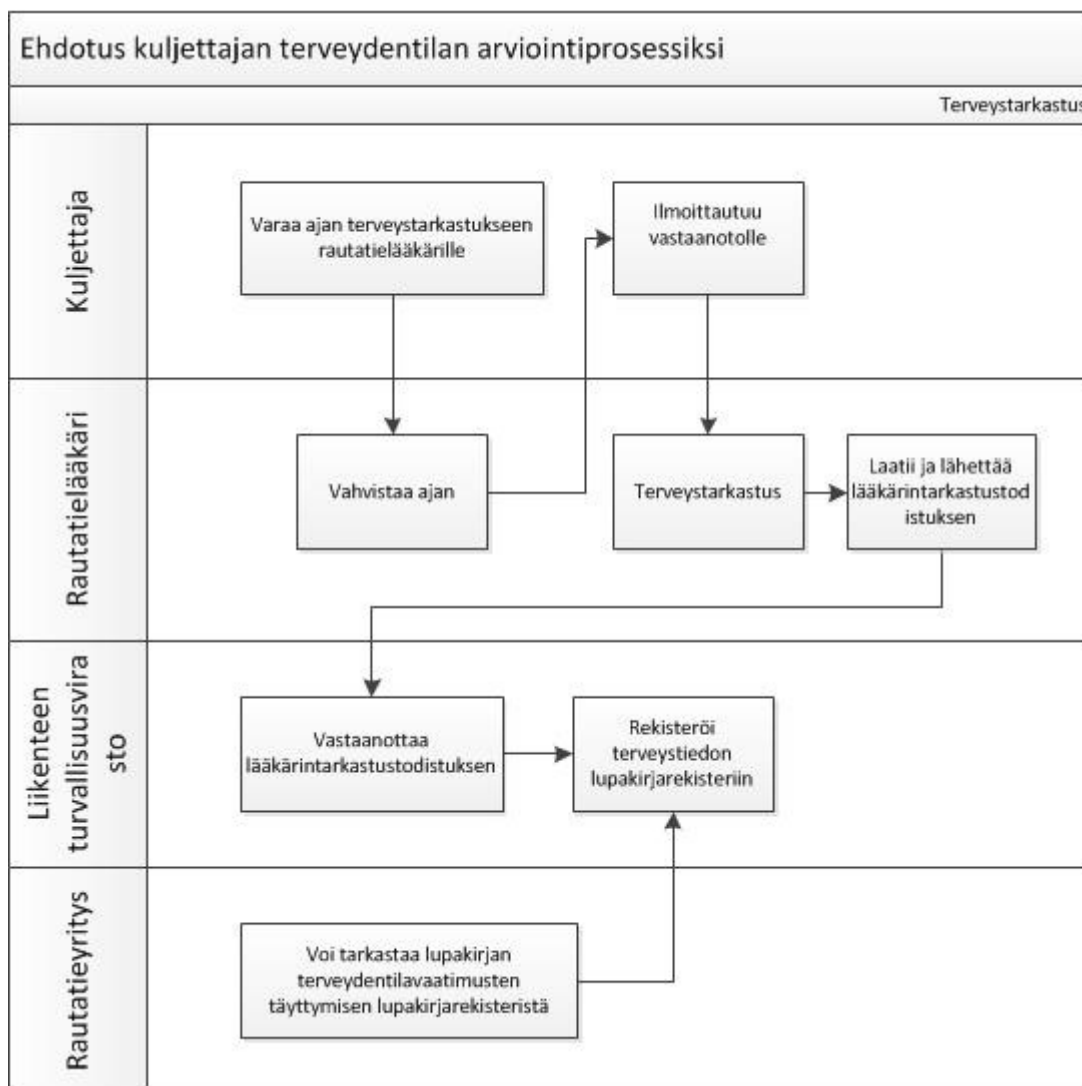
Koulutusohjelmien laadinnan kuljettajille tulisi olla keskeinen ja rautatieyrityksen toimintaan kiinteästi kuuluva menettely, jolla se varmistuu kuljettajien osaamisesta juuri omiin tehtäviinsä. Näin ollen ei ole järkevää olettaa, että rautatieyritykset lähtisivät riskejä arvioimatta supistamaan kuljettajiensa osaamisentasoa suoritettavaan tehtävään nähden. Koulutuslaitoksella on myös velvoite noudattaa niitä koulutusohjelmien laadintaan liittyviä menettelyjä, jotka virasto on vahvistanut hyväksyessään koulutuslaitoksen. Virastolla säilyisi myös jatkossa keinot valvoa rautatieyritysten ja koulutuslaitosten välisiä sopimuksia ja tarvittaessa edellyttää näiltä korjaavia toimenpiteitä kuljettajien osaamistason varmistamiseksi. Muutosehdotuksessa on lisäksi huomioitava, että sääntelyn kautta jatkossa korostuu entistä enemmän kuljettajan osaamisen varmistaminen koulutuksen sisällön ja keston määrittämisen sijasta. Kuljettajien näyttökokeiden vastaanottajien rooli tulisi myös uuden sääntelyn myötä korostumaan, sillä heillä tulee olemaan vastuu rautatieyritysten kuljettajien osaamiselle määrittämien kri-

teerien valvonnassa. Uudessa mallissa joillakin kuljettajilla riittävän osaamisen hankkiminen saattaa edellyttää pidempää opiskeluaikaa kuin toisilla.

#### 5.7 Terveydentilan arviointijärjestelmä ja erivapaudet

Veturinkuljettajadirektiivi edellyttää, että kuljettajien terveydentilan tarkastaa kansallisen turvallisuusviranomaisen tunnustama lääkäri, tai tarkastus suoritetaan tämän valvonnassa. Kelpoisuuslainsäädännön ja sen nojalla annettujen määräysten mukaisesti kuljettajien terveystarkastus tulee suorittaa työterveydenhuoltoon vahvasti linkitettyssä kaksiportaisessa järjestelmässä. Tarkemmin nykyinen järjestelmä on esitetty luvun 4.1.6 yhteydessä kuviossa 5.

Tämän kehitysehdotuksen puitteissa tarkastellaan mallia, jossa monimutkaiseksi koetusta terveydentilan arviointijärjestelmästä luovuttaisiin. Esitetyssä uudessa mallissa rautatielääkäri korvaisi rautatiealan asiantuntijalääkärit ja rautatieliikenteen työterveyshuollon ammattihenkilöt ja vastaisi jatkossa lääkärintarkastusten tekemisestä itsenäisesti. Rautatielääkäri voisi käyttää apunaan terveystarkastusten teossa myös terveydenhoitajia, mutta nämä toimisivat rautatielääkäriin valvonnassa. Rautatielääkäriin tulisi olla viraston tehtävänsä hyväksymä. Terveydenhoitajilta viraston hyväksyntää ei edellytettäisi, vaan he toimisivat rautatielääkäriin vastuulla. Lisäksi lainsäädännöstä poistettaisiin yhteys terveystarkastusten suorittamisesta työterveyshuollossa sekä kuljettajan soveltuvuuden arviointi suhteessa yrityksen määrittämään kuljettajan tehtävään. Uuden mallin mukainen toiminta on esitetty kuviossa 14.



Kuvio 14: Malli uudesta terveydentilan arviointijärjestelmästä

Nykyisessä kelpoisuussääntelyssä veloitetaan lisäksi virasto antamaan terveydenhuollon ammattihenkilöille ja rautatieliikenteen psykologeille täydenniskoulutusta vuosittain. Kehitysehdotuksessa tarkastellaan myös ehdotusta täydenniskoulutuksesta luopumisesta.

Kelpoisuussääntelyn puitteissa virastolla on mahdollista antaa erivapaus kuljettajien terveydentilasta, mikäli turvallisuus ei vaarannu. Erivapauspäätökseen on mahdollista sisällyttää ehtoja ja rajoituksia. Erivapausmenettely on kansallinen ja EU-sääntely ei kuljettajien osalta tunne vastaavaa. Kehitysehdotuksessa tarkastellaan erivapausmenettelystä luopumisen vaikutuksia.

VAHVUUDET (S)	HEIKKOUEDET (W)
1. Terveystilan arviointijärjestelmä yksinkertaistuu 2. Terveystarkastuksen hyödynnettävyys yli yritysrajojen paranee, kun terveystarkastuksen yhteys työterveyshuoltoon poistuu. 3. Lääkäreiden ja psykologien osaamisen ylläpitoon voidaan luoda tehokkaampia menetelmiä 4. Terveystarkastuksen ammattihenkilöiden hyväksynnät vähenevät	1. Terveystilaa ei arvioida suhteessa kuljettajan todelliseen rautatieyrityksessä suorittamaan tehtävään, vaan vain kuljettajille yleisesti EU:ssa määriteltyihin terveystilavaatimuksiin.
MAHDOLLISUUDET (O)	UHAT (T)
1. Terveystilan arviointijärjestelmän yksinkertaistaminen tuo säästöjä toimintaan. 2. Lääkäreiden ja psykologien täydennyskoulutus veloitteen ja erivapauspäätösten poistumisen myötä virastolla vapautuu resursseja muuhun toimintaan.	1. Terveystilan arvioinnin riippumattomuus vaarantuu, kun tehtävään soveltuvuus perustuisi rautatielääkäriä itsensä suorittamaan terveystarkastukseen. 2. Lääkäreiden ja psykologien osaamisen taso heikkenee, kun täydennyskoulutusta ei enää veloiteta osallistumaan vuosittain. 3. Osa kuljettajista ei voi enää terveydellistä syistä toimia kuljettajana erivapausmenettelyn poistuttua.

Taulukko 14: SWOT Terveystilan arviointijärjestelmä ja erivapaudet

Taulukossa 14 esitettyä uhkana on nähty, että uudessa mallissa on mahdollista, että lääkäri ei olisi objektiivinen tehdessään lääkärintarkastustaan. Erityisesti tämä uhka voisi korostua, jos rautatielääkäri toimisi myös kuljettajan hoitosuhteesta vastaavana työterveyslääkäriä. Uhkaa on kuitenkin mahdollista rajoittaa asettamalla ehtoja rautatielääkäriä tunnustamiselle, jolloin riippumattomuus tarkastettavaan voisi olla tunnustamisen ehtona. Näin edellä mainittua ristiriitaa ei pääsisi syntymään. Asiaan voisi myös vaikuttaa koulutuksen ja valvonnan keinoin.

On myös esitetty, että mikäli virastoa ei veloiteta antamaan jatkossa täydennyskoulutusta rautatielääkäreille ja -psykologeille, heikkenisi heidän osaamisen tasonsa. Vaikka laista poistuisi velvoite vuosittaiseen täydennyskoulutukseen, ei se kuitenkaan tarkoittaisi, ettei virasto voisi tarjota myös jatkossa koulutusta sitä tarvitseville tahoille. Nykymuodossaan koulutukseen osallistuminen on lääkäriä ja psykologin tunnustamisen voimassaolon ehtona ja vaatimuksen noudattaminen on osoittautunut haasteelliseksi. Ehdottomuuden poistuessa avautuisi

myös virastolle mahdollisuus tarkastella koulutuksen painopisteitä suhteessa uuteen järjestelmään.

Erivapausmenettelyjen poistuttua virastolla ei olisi enää mahdollisuutta arvioida, voisiko kuljettaja toimia yhä kuljettajan tehtävässä noudattaen asetettuja rajoituksia tai ehtoja. Erivapauksien poistumisessa on huomioitava myös luvussa 5.2 esitetty lain maantieteellisestä rajoittamisesta. Käytännössä kuljettajan menettäessä oikeutensa toimia lainsoveltamisalan piirissä olevissa kuljettajatehtävissä se ei välttämättä tarkoita, ettei kuljettaja voisi toimia luvussa 5.2 tarkoitettussa pienimuotoisessa kuljettajatoiminnossa. Rautatieyrityksen vastuulla olisi omassa turvallisuusjohtamisessaan kuvata näiden rajoitetun alueen kuljettajien kelpoisuusvaatimukset ja menettelyn sen varmistamiseksi, että kuljettaminen tehtäisiin turvallisesti.

Uuden mallin heikkoutena on taulukossa 14 esitetty, että jatkossa kuljettajan terveydentilan arviointi ei enää tapahtuisi suhteessa kuljettajan todellisuudessa suorittamaan työtehtävään. Uudessa mallissa rautatielääkäri arvioisi kuljettajaa ennalta määritettyihin terveydentilakriteereihin. Menettely on siinä mielessä välttämätön, että kuljettajan terveydentilan arviointi on osa kuljettajan lupakirjaa koskevia vaatimuksia ja lupakirja taas on voimassa koko EU:n alueella. Tästä syystä terveydentilan arviointia ei ole mahdollista linkittää yhden rautatieyrityksen suorittamaan kuljettajatoimintaan. Toisaalta kuljettajien soveltuvuus tulisi yhä työterveydenhuoltolainsäädännön nojalla arvioida vielä erikseen kussakin yrityksessä suhteessa todellisuudessa suoritettavaan tehtävään. Rautatieyritykset voisivat pyrkiä yhdistämään työterveydenhuollon ja rautatielääkärin suorittamia terveystarkastuksia välttääkseen kahdet eri kuljettajille suoritettavat tarkastukset.

## 5.8 Yhteenveto ehdotettujen muutosten vaikutuksista rautatiejärjestelmälle

Lakimuutoksella olisi huomattavia vaikutuksia lähes kaikkiin nykyisen lainsäädännön piirissä oleviin toimijoihin. Keskeisimmät muutokset kohdistuisivat rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmiin ja niiden yhteydessä toimiviin henkilöstönhallintajärjestelmiin. Alkuvaiheessa toimijat joutuisivat korvaamaan nykyisin lainsäädännössä kuvattut menettelyt omilla menettelyillään, mikä aiheuttaisi luonnollisesti resurssien sisällyttämistä tähän ohjeistamistyöhön. Kuitenkin kun toimijat ovat kuvanneet nykytilansa, niin he voivat lähteä luomaan paremmin toimintaansa soveltuvia vaatimuksia turvallisuuden kannalta kriittisiä tehtäviä suorittavalle henkilöstölleen. Tässä työssä muutoksen liittyvien riskien hallinta on keskeistä. Muutokset toimintaan ovat kuitenkin todennäköisiä, sillä kelpoisuuslainsäädännön kautta määritellyt tehtäväkokonaisuudet ovat olleet jo useita vuosia voimassa ja näin ollen toimintaa on jouduttu pitkälti sovittamaan lainsäädännöstä tuleviin vaatimuksiin ja yhdelle soveltunut malli ei välttämättä ole ollut tehokkain kaikille.

Markkinoilletulon näkökulmasta kelpoisuusäntelyn muutosten voidaan katsoa helpottavan markkinoilletuloa sen keventäessä sääntelyä, mutta haasteet uudessa mallissa saattavat kohdistua kuljettajien koulutusvaatimusten toimijakohtaisuuden korostumiseen ja näin ollen valmiiden kuljettajien rekrytoiminen voi muodostua entistä haastavammaksi.

Ehdotetut muutokset eivät välttämättä vaikuttaisi viraston resurssitarpeisiin, koska resurssit tulisi kohdistaa muuttuneisiin tehtäviin. Virastossa voitaisiin luopua mm. kelpoisuuskirjoja koskevien lupien myöntämisestä ja rekisteritietojen ylläpidosta, mutta toisaalta virastossa korostuu toimijoiden henkilöstöhallintajärjestelmien arviointityö sekä sääntelyyn liittyvien tulkintojen antaminen.

Toimijoita auditoitaessa viraston rooli vaatimusten minimitason määrittäjänä korostuu, kun toimijoiden vastuu kelpoisuuksien hallinnasta korostuu ja taloudelliset paineet saattavat joutaa pyrkimyksiin esimerkiksi osaamisvaatimusten asettamisesta liian matalalle tasolle. On kuitenkin huomioitava, että kaikille toimijoille sopivan minimitason saattaminen ylipäänsä on haastavaa ympäristössä, jossa toimijoiden toiminnan laatu ja laajuus vaihtelee suuresti. Toiminnanharjoittajien turvallisuusjohtamisen toimivuus ja turvallisuuskulttuurin kypsyydet ovatkin kriittisiä tekijöitä muutoksen yhteydessä. Ei ole erityistä syytä epäillä, etteivät keskeisimmät rautatiealan toimijat tuntisi omaa vastuutansa rautatiejärjestelmän turvallisuudesta ja osaisi asettaa vaatimukset sopivalle tasolle. Rautatiejärjestelmän toiminnanharjoittajien määrän lisääntyessä on kuitenkin olemassa vaara, että kaikilla toimijoilla ei ole riittävää kykyä asettaa kelpoisuusvaatimuksia riittävällä tasolla. Viraston olisikin syytä pyrkiä varmistamaan, että toimijoiden välinen yhteistyö turvallisuusasioiden hallinnassa kehittyisi ja tietoa hyväksi todetuista turvallisuuskäytännöistä olisi kaikkien toimijoiden saatavilla.

Koska esitetyt muutokset ovat nykytilanteeseen verrattuna hyvinkin suuria, on muutosta toteutettaessa olennaista, että toimijoille tiedotetaan hyvissä ajoin tulevista muutoksista ja lainsäädännön muutoksen yhteydessä turvataan riittävät siirtymäajat, joiden puitteissa toimijat ehtivät rakentamaan uudet menettelyt ja sopeuttamaan toimintansa uuteen malliin.

## 6 Pohdinta

### 6.1 Johtopäätökset ja jatkotoimenpiteet

Uusien yritysten tulo markkinoille, EU-sääntelyn kehitys ja jo aikaisemmin toteutetut sääntelymuutokset antavat vahvat perusteet kelpoisuussääntelyn kehittämiseksi joustavammaksi ja toimijoiden vastuuta korostavaksi. Suurin ehdotetuista muutoksista olisi toimijoiden oman turvallisuusjohtamisen kautta tapahtuva turvallisuuden kannalta kriittisten tehtävien hallinta. Käytännössä sääntelyssä ei enää jatkossa määritettäisi, miten kelpoisuuden vähimmäisvaatimukset tulisivat täytetyiksi, vaan jokaisen toimijan tulisi itse hallita vähimmäisvaatimusten täyttäminen osana omaa turvallisuusjohtamista. Kuljettajien osalta noudatettaisiin yhä veturinkuljettajadirektiivin pohjautuvia menettelyjä ja myös jatkossa kuljettajien kelpoisuus tulisi osoittaa lupakirjalla ja sitä täydentävällä lisätodistuksella.

Kuljettajan lupakirjan saamiseen ja ylläpitämiseen liittyy nykyään useita pieniä kansallisia lisävaatimuksia, joilla on pyritty mm. varmistamaan osaamisen ylläpitämistä. Näihin EU-sääntelyyn perustumattomiin sääntöihin voidaan katsoa kuuluvaksi esimerkiksi lupakirjan ylläpitämiseen liittyvä 100-tunnin sääntö, kertauskoulutusta koskevat säännökset sekä vaatimus koulutusohjelmien hyväksyttämiseksi virastossa. Nämä kansalliset lisät ovat kuitenkin muodostuneet käytännössä tarkoitukseltaan epäselviksi ja haasteellisiksi noudattaa. Lisäksi näitä asioita on mahdollista hallinnoida myös toimijoiden omaan turvallisuusjohtamiseen perustuvilla menettelyillä ja menettelyjen noudattamiseen kohdistuvalla viranomaisvalvonnalla.

Vaikka sääntelyyn ehdotetut muutokset voivat vaikuttaa huomattavilta, ne eivät suoraan velvoita toimijoita muuttamaan nykyisiä toimintamallejaan, vaan antavat tähän mahdollisuuden. Toimijat voisivat muutoksesta huolimatta jatkaa olemassa olevilla menetelmillä, kunhan varmistavat niiden täyttävän turvallisuusjohtamisen kautta asetetut vaatimukset.

On kuitenkin oletettavaa, että toimijat haluavat hyödyntää sääntelymuutoksesta saatavat edut ja lähtevät uudistamaan toimintamallejansa. Tällöin toimijoiden toteuttamissa muutoksissa puntaroidaan toimijoiden oman turvallisuusjohtamisen toimivuus ja erityisesti tähän liittyvä riskien- ja muutostenhallinta. Muutostenhallinnan turvaamiseksi on tärkeää varata sääntelymuutokselle riittävä siirtymäaika, jonka puitteissa toimijat ehtivät tehdä tarvittavat päätökset ja kuvata nykyiset, sääntelyyn pohjautuvat, toimintamallit omiin toiminnanohjeistuksiinsa. Ilman toimijoiden laatimia nykytilan kuvaksia hallittu muutos ei ole mahdollista ja osa riskeistä voisi jäädä hallinnoimatta.

Esitetyillä säädösmuutoksilla on vaikutuksia myös viraston toimintaan ja viraston tulisi myös kehittää omia toimintamallejaan. Ehdotettujen muutosten seurauksena virastosta vähenisi tai poistuisi rekisteröintiin ja lupiin liittyviä tehtäviä, mutta toisaalta resurssien tarve siirtyisi



entistä selkeämmin rataverkon haltijoiden ja rautatieyritysten turvallisuusjohtamisjärjestelmien valvontaan ja arviointiin liittyviin tehtäviin. Oletettavaa on myös, että toimijat kaipaisivat virastolta aikaisempaa enemmän toimintaansa koskevaa ohjeistusta ja vastaavasti sääntelyä koskevia tulkintoja.

Oma näkemyseni on, että rautateiden kansallista kelpoisuussääntelyä on mahdollista purkaa tässä opinnäytetyössä esitettyjen kehitysehdotusten mukaisesti turvallisuutta vaarantamatta, mutta muutoksella on myös huomattavia vaikutuksia siihen, miten ja missä rautatiealan pätevyys- ja hallintaa jatkossa toteutetaan. Vastuun siirtäminen säädöksistä toimijoille ei voi tapahtua yhdessä yössä, vaan ajatusmaailman muutokseen ja sopeutumiseen tarvitaan riittävästi aikaa, sillä uusi toimintamalli edellyttää mm. uusia yhteistyömuotoja ja toimijoiden välisiä sopimuksia.

Tämän opinnäytetyön tuloksia ja kehitysehdotuksia on mahdollista hyödyntää Liikenne- ja viestintäministeriön aloittamassa säädöshankkeessa liikennekaaren II-vaiheen valmistelemissä, johon myös kelpoisuuslaki kuuluu (LVM 2016a). Säädösvalmistelun lisäksi virasto voi hyödyntää työtä ja sen tuloksia omassa määräysvalmistelussaan ja tiedottaessaan muutoksesta ja sen tarpeesta toimijoille.

Tämä työn tarkoituksena oli tarkastella lainsäädäntöä laaja-alaisesti, keskittymättä erityisesti mihinkään tiettyyn kokonaisuuteen. Tutkimusaiheen laajuudesta johtuen ainakin lainsoveltamisalaan liittyvät kysymyksiä, kuljettajien terveydentilan arviointiin liittyviä menettelyjä ja toiminnanharjoittajien turvallisuusjohtamisjärjestelmien kykyä ottaa vastaan sääntelystä poistuvia velvoitteita tulisi tutkia yksityiskohtaisemmin lainvalmistelutyön yhteydessä.

## 6.2 Tutkimuksen arviointi

Tutkimuksen arvioinnissa hyödynnetään usein reliabiliteetin ja validiteetin käsitteitä. Reliabiliteetti voidaan ymmärtää tutkimuksen toistettavuudeksi tai riippumattomuudeksi. Käsitteellä tarkoitetaan tutkimusmenetelmän ja käytettyjen mittareiden kykyä tuottaa tarkoitettuja tuloksia. Validiteetilla taas tarkoitetaan tutkimuksen pätevyyttä, eli tutkimuksen kykyä mitata sitä, mitä sillä on tarkoituskin mitata. Validiteettia pyritään korostamaan esimerkiksi kuvaillemalla tutkimusprosessia mahdollisimman tarkasti, perustelemalla tehdyt valinnat ja painottamalla tulosten ymmärrettävyyttä. Tavoitteena on raportoida tutkimus niin kattavasti, että se on mahdollista toistaa uudestaan. (Heinonen ym. 2013, 92-93.)

Tässä opinnäytetyössä hyödynnettiin yleisesti tunnustettua konstruktiivisen tutkimuksen tutkimusmenetelmää ja tutkimustiedon keräämiseen ja analysointiin kiinnitettiin erityistä huomiota. Työssä hyödynnettiin kyselytulosten lisäksi ainoastaan julkisesti saatavilla olevaa asiakirja-aineistoa ja aineiston valinnassa kiinnitettiin erityistä huomiota sen luotettavuuteen.

Hyödynnetty aineisto painottuikin eri viranomaisten tuottamaan materiaaliin. Valinta aiheutti haasteita tiedon saatavuudelle, sillä kansallista kelpoisuussäätelyä koskevia aikaisempia tutkimuksia ei ollut saatavilla. Eurooppalaisen säätelyn kehittymisestä sen sijaan löytyi aineistoa, mutta sekään ei usein erityisesti keskittynyt suoraan rautatiesäätelyn kehittymiseen. Aisakirja aineistojen ohella myös haastattelussa ja kyselyissä vastaajiksi valittiin ainoastaan rautatiealan ammattilaisia, joilla oletettiin olevan laajempaa osaamista tutkimuksen kohteena olevasta aihealueesta.

Tutkimusta varten kerätyllä aineistolla mielestäni saavutettiin se, mitä sillä tavoiteltiin. Tutkimuksessa kerätyn tiedon pohjalta voitiin esittää tietoon pohjautuvia kehitysehdotuksia. Kehitysehdotusten toimivuudesta saadaan tietoa vasta liikennekaaren II vaiheeseen yhtenä osana kuuluvan kelpoisuussäätelyn uudistamisen jälkeen, jossa merkittävään rooliin nousee toimijoiden sitouttaminen muutokseen riittävän siirtymäajan varmistamisen kera.

## Lähteet

### Säädökset, määräykset ja ohjeet:

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/59/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, vetureita ja junia rautateillä yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä.

Komission asetus (EU) N:o 36/2010, annettu 3 päivänä joulukuuta 2009, Euroopan yhteisön malleista kuljettajan lupakirjoja, lisätodistuksia, lisätodistusten oikeaksi todistettuja jäljennöksiä sekä kuljettajan lupakirjan hakulomakkeita varten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/59/EY mukaisesti.

Komission päätös 2011/765/EU, annettu 22 päivänä marraskuuta 2011, veturinkuljettajien koulutuskeskusten tunnustamisperusteista, veturinkuljettajien tutkintojen vastaanottajien tunnustamisperusteista ja tutkintojen järjestämistä koskevista perusteista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/59/EY mukaisesti.

Komission päätös 2010/17/EU, tehty 29 päivänä lokakuuta 2009, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2007/59/EY tarkoitettujen, kuljettajien lupakirjojen ja lisätodistusten rekistereitä koskevien perusparametrien hyväksymisestä.

Komission suositus 2011/766/EU, annettu 22 päivänä marraskuuta 2011, menettelystä veturinkuljettajien koulutuskeskusten ja veturinkuljettajien tutkinnon vastaanottajien tunnustamiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/59/EY mukaisesti.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/49/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta.

Komission asetus (EY) N:o 653/2007, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2007, turvallisuustodistusten ja hakuasiakirjojen yhteisen eurooppalaisen mallin käytöstä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/49/EY 10 artiklan mukaisesti sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/14/EY nojalla myönnettyjen turvallisuustodistusten pätevyydestä.

Komission asetus (EU) N:o 1169/2010, annettu 10 päivänä joulukuuta 2010, yhteisestä turvallisuusmenetelmästä rautateiden turvallisuusluvan saamista koskevien vaatimusten noudattamisen arvioimiseksi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/57/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta yhteisössä.

Komission päätös 2012/757/EU, annettu 14 päivänä marraskuuta 2012, Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää ”käyttötoiminta ja liikenteen hallinta” koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä ja päätöksen 2007/756/EY muuttamisesta.

Rautatielaki 8.4.2011/304.

Laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä 29.12.2009/1664.

Valtioneuvoston asetus rautatiealan työterveydenhuollon asiantuntijoiden pätevyydestä ja täydennyskoulutuksesta 524/2011.

Valtioneuvoston asetus rautatiejärjestelmän kelpoisuusrekisteriin ja lisätodistusrekisteriin tallennettavista tiedoista 11/2013.

Valtioneuvoston asetus rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtäviä hoitavilta vaadittavasta kielitaidosta 12/2013.

Valtioneuvoston asetus rautateiden liikenneturvallisuuuskoulutusta antavia oppilaitoksia koskevista vaatimuksista sekä eräistä kelpoisuuksista ja luetteloinneista 13/2013.

Rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävien koulutusohjelmat  
TRAFI/205384/03.04.02.00/2016.

Rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävissä toimivien psykologinen soveltuvuus ja psykologisten henkilöarviointien tekeminen TRAFI/8037/03.04.02.02/2012.

Terveystilavaatimukset ja terveystarkastukset (TEV) TRAFI/14949/03.04.02.11/2010.

Terveystarkastusten tekeminen (TTO) TRAFI/14950/03.04.02.11/2010.

Ohje terveystilan arvioinnista ja erivapauden hakemisesta terveystilavaatimukseen  
TRAFI/14951/03.04.02.11/2010.

#### Painetut lähteet:

Hopkin P. 2012. Fundamentals of Risk Management : understanding evaluating and implementing effective risk management. 2nd Edition. London: Kogan Page Limited.

Kananen J. 2010. Opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu, liiketoiminta ja palvelut -yksikkö.

Kananen J. 2014. Verkkotutkimus opinnäytetyönä laadullisen ja määrällisen verkkotutkimuksen opas. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Nykänen P. 2013. Johdatus oikeusjärjestykseen. Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Oedewald P. & Reiman T. 2006. Turvallisuskriittisten organisaatioiden toiminnan erityispiirteet. Espoo: Otamedia Oy.

Ojasalo K., Moilanen T. & Ritalahti J. 2010. Kehittämistyön menetelmät - Uudella osamista liiketoimintaan. 1.-2. painos. Helsinki: WSOYpro Oy.

Ruonala M. & Pietilä H. 2014. EU-perusteos. 3. uusittu laitos. Kuopio: Kirjapaino Grano Oy.

Sainio K. 2008. Eurooppalaisen sääntelyn muutokset rautatiealalla. Sääntelyn purkamisesta uudelleensääntelyyn. Helsinki: Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos.

#### Sähköiset lähteet:

ERA 2013. Integrating human factors in SMS. <http://www.era.europa.eu/Document-Register/Documents/ERA-GUI-10-2013-SAF%20V%201.pdf>. Viitattu 7.9.2016.

ERA 2015. Turvallisuusjohtamisjärjestelmä. [http://www.era.europa.eu/Document-Register/Documents/120525\\_SMS\\_wheel\\_leaflet%20v3.pdf](http://www.era.europa.eu/Document-Register/Documents/120525_SMS_wheel_leaflet%20v3.pdf). Viitattu 31.8.2016.

Finrail 2016. Liikenteenohjaus. <http://www.finrail.fi/fi/liikenteenohjaus/>. Viitattu 16.8.2016.

HE 132/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain muuttamisesta. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_132+2012.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_132+2012.pdf). Viitattu 16.8.2016.

HE 16/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_16+2013.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_16+2013.pdf). Viitattu 16.8.2016.

HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_230+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_230+2014.pdf). Viitattu 16.8.2016.

Kaupat C., European Railway Agency Safety Unit 2013. The reduction of railway regulation in Europe. <http://www.europeanrailwayreview.com/19394/rail-industry-news/the-reduction-of-railway-regulation-in-europe/>. Viitattu 21.9.2016.

KOM 2015. Ensimmäinen rautatiepaketti.  
[http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2001\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2001_en.htm). Viitattu 16.9.2016.

KOM 2015a. Toinen rautatiepaketti.  
[http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2004\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2004_en.htm). Viitattu 16.9.2016.

KOM 2015b. Kolmas rautatiepaketti.  
[http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2007_en.htm). Viitattu 16.9.2016.

LVM 2016. Digitaalinen tieto, innovatiiviset palvelut, hyvät yhteydet. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan konsernistrategia 2016-2020. <http://www.lvm.fi/-/digitaalinen-tieto-innovatiiviset-palvelut-hyvät-yhteydet-liikenne-ja-viestintaministerion-hallinnonalan-konsernistrategia-2016-2020>. Viitattu 17.5.2016.

LVM 2016a. Säädöshankepääätös. <https://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=213497>. Viitattu 29.9.2016.

OPH 2016. Lakitiedon perusteita.  
<http://www02.oph.fi/etalukio/yhteiskuntaoppi/lakitieto/perusteita.html>. Viitattu 27.9.2016.

ORR 2014. The Railways and Other Guided Transport Systems (Safety) Regulations 2006 (as amended). [http://orr.gov.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0020/2567/rogs-guidance.pdf](http://orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0020/2567/rogs-guidance.pdf). Viitattu 20.9.2016.

OTKES 2013. R2013-02 Tavarajunan törmäminen kaivinkoneeseen Pännäinen-Kolppi-välillä 7.11.2013 sekä muut ratatöiden aiheuttamat poikkeama- ja vaaratilanteet vuonna 2013. <http://turvallisuustutkinta.fi/fi/index/tutkintaselostukset/raideliikenneonnettomuuskientutkinta/tutkintaselostuksetvuosittain/raideliikenne2013/r2013-02tavarajunantormaaminenkaivinkoneeseenpannaisissa7.11.2013.html>. Viitattu 21.11.2014.

Reiman T., Pietikäinen E. & Oedewald P. 2008. Turvallisuuskulttuuri | Teoria ja arviointi. <http://www.vtt.fi/inf/pdf/publications/2008/P700.pdf>. Viitattu 16.8.2016.

Reiman T. 2013. Turvallisuuskulttuuri ja turvallisuuskriittisten organisaatioiden erityishaasteet. <http://www.hus.fi/hus-tieto/materiaalipankki/esitysmateriaalit/Vaaratapahtumien%20piv%203102013/Reiman%20HUS%2031013%20turvallisuuskulttuuri.pdf>. Viitattu 22.9.2016.

Trafi 2014. Toiminta- ja taloussuunnitelma 2016-2019, <http://www.trafi.fi/filebank/a/1439972651/83d4490a53d7bcb82ba166342206402f/18295-tts1619.pdf>. Viitattu 17.5.2016.

Trafi 2015. Riskienhallinta. <http://www.trafi.fi/rautatiet/riskienhallinta>. Viitattu 8.9.2016.

Trafi 2016. Rautateiden kelpoisuussäätelyn uudistaminen - Vaikutusten arviointi.  
[http://www.trafi.fi/filebank/a/1459415880/499683e21d1b992e52fc2fa9cb743c7c/20196-Vaikutusten\\_arviointi\\_-\\_Rautateiden\\_kelpoisuussaantelyn\\_uudistaminen.pdf](http://www.trafi.fi/filebank/a/1459415880/499683e21d1b992e52fc2fa9cb743c7c/20196-Vaikutusten_arviointi_-_Rautateiden_kelpoisuussaantelyn_uudistaminen.pdf). Viitattu 16.8.2016.

Trafi 2016a. Rautatiepsykologit.  
[http://www.trafi.fi/filebank/a/1465464754/c87165fc27e71ac810aec549fe21c5bf/21732-Rata\\_psykologit\\_WEB\\_080616.xlsx](http://www.trafi.fi/filebank/a/1465464754/c87165fc27e71ac810aec549fe21c5bf/21732-Rata_psykologit_WEB_080616.xlsx). Viitattu 16.8.2016.

Trafi 2016b. Asiantuntijalääkärit.  
[http://www.trafi.fi/filebank/a/1470039104/17a969fa2125662727c0c66ff48625a7/22123-Rata\\_asiantuntijalaakarit\\_WEB\\_010816.xlsx](http://www.trafi.fi/filebank/a/1470039104/17a969fa2125662727c0c66ff48625a7/22123-Rata_asiantuntijalaakarit_WEB_010816.xlsx). Viitattu 16.8.2016.

Trafi 2016c. Työterveyslääkärit.  
[http://www.trafi.fi/filebank/a/1465464566/34073196ed8d9440a7d141a5a9d12481/21731-Rata\\_ttl\\_WEB\\_090616.xlsx](http://www.trafi.fi/filebank/a/1465464566/34073196ed8d9440a7d141a5a9d12481/21731-Rata_ttl_WEB_090616.xlsx). Viitattu 16.8.2016.

Trafi 2016d. Työterveyshoitajat.  
[http://www.trafi.fi/filebank/a/1470038933/3f60e6721a0db57e2ba33501388d70a8/22122-Rata\\_tth\\_WEB\\_010816.xlsx](http://www.trafi.fi/filebank/a/1470038933/3f60e6721a0db57e2ba33501388d70a8/22122-Rata_tth_WEB_010816.xlsx). Viitattu 16.8.2016.

Trafi 2016e. Oppilaitokset. [http://www.trafi.fi/rautatiet/koulutus/hyvaksytyt\\_oppilaitokset](http://www.trafi.fi/rautatiet/koulutus/hyvaksytyt_oppilaitokset). Viitattu 16.8.2016.

Trafi 2016f. neljäs rautatiepaketti. <http://uutiskirje.trafi.fi/uutiset/raideliikenne/eun-4.-rautatiepaketti-uudistaa-viranomaistoimintoja.html>. Viitattu 16.9.2016.

Työsuojeluhallinto 2010. Turvallisuusjohtaminen.  
[http://tyosuojelujulkaisut.wshop.fi/documents/2010/08/TSO\\_35.pdf](http://tyosuojelujulkaisut.wshop.fi/documents/2010/08/TSO_35.pdf). Viitattu 15.8.2016.

VN 2015. Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.  
[http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82](http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82). Viitattu 15.8.2016.

VN 2016. Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi.  
<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Toimintasuunnitelma+strategisen+hallitusohjelman+k%C3%A4rkihankkeiden+ja+reformien+toimeenpanemiseksi+2015%E2%80%932019%2C+p%C3%A4ivitys+2016/305dcb6c-c9f8-4aca-bbbb-1018cd7a1fd8>. Viitattu 15.8.2016.

VR 2016. Faktoja. <http://www.vrgroup.fi/fi/vrgroup/uutishuone/faktoja/>. Viitattu 16.8.2016.

#### Ei julkaistut lähteet

Trafi 2016g. Tulkinta. Viraston arkisto TRAFI/32840/03.04.04.01/2016. Viitattu 20.9.2016.

## Kuviot

Kuvio 1: Työn rakenne .....	15
Kuvio 2: Viitekehys .....	16
Kuvio 3: Turvallisuuskulttuurin näkökulmat (Reiman ym. 2008, 50.).....	18
Kuvio 4: Turvallisuusjohtamisjärjestelmä (ERA 2015).....	22
Kuvio 5: Riskien hallintaprosessi ja riippumaton arviointi rautateillä (402/2013/EU) .....	26
Kuvio 6: Suomen oikeusjärjestys (OPH 2016.) .....	27
Kuvio 7: EU-säätelyn suhde kansalliseen säätelyyn (Nykänen 2013, 75). .....	28
Kuvio 8: Tavanomainen lainsäätämisyjärjestys (Ruonala ym. 2014, 64.) .....	30
Kuvio 9: Kansallisen kelpoisuussäätelyn kehitys .....	31
Kuvio 10: Konstruktiivinen tutkimusprosessi (Ojasalo ym. 2010, 67).....	39
Kuvio 11: Tutkimustiedon keruun vaiheet.....	40
Kuvio 12: Analyysin eteneminen (Kananen 2009, 79).....	43
Kuvio 13: Terveystilan arviointimenettely .....	52
Kuvio 14: Malli uudesta terveystilan arviointijärjestelmästä.....	84

## Taulukot

Taulukko 1: Kelpoisuuslain piirissä olevat toimijat .....	12
Taulukko 2: Kelpoisuussäätelyn lainsäädäntökehys .....	12
Taulukko 3: Turvallisuuskulttuurin näkökulmat (Reiman ym. 2008, 51, 69 ja 77.) .....	19
Taulukko 4: Turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimukset rautatieyrityksille ja rataverkon haltijoille (1158/2010/EU; 1169/2010/EU) .....	21
Taulukko 5: Turvallisuusjohtamisjärjestelmän lisävaatimukset rataverkon haltijoille (1169/2010/EU) .....	21
Taulukko 6: Malli säädösanalyysistä .....	44
Taulukko 7: Keskeiset tulokset suhteessa tutkimuskysymyksiin .....	47
Taulukko 8: Kooste EU-jäsenvaltioiden viranomaisten vastauksista .....	66
Taulukko 9: SWOT-analyysi tehtäväkokonaisuuksien kehitysehdotuksesta .....	74
Taulukko 10: SWOT-analyysi kehitysehdotuksesta maantieteellisestä rajaamisesta .....	77
Taulukko 11: SWOT lupakirjan saamisen edellytykset .....	79
Taulukko 12: SWOT Lupakirjan voimassapitäminen .....	81
Taulukko 13: SWOT koulutusohjelmat .....	82
Taulukko 14: SWOT Terveydentilan arviointijärjestelmä ja erivapaudet .....	85



## Liitteet

Liite 1: Toimijoille lähetetty kysely .....	98
Liite 2: EU-jäsenvaltioiden rautatieturvallisuusviranomaisille lähetetty kysely.....	102
Liite 3: Viraston sisäisessä asiantuntijahaastattelussa käytetty asialista.....	104
Liite 4: Säädosanalyysissä hyödynnetty aineisto .....	105

Liite 1: Toimijoille lähetetty kysely

## Kysely rautatiekelpoisuuksien sääntelyn kehittämisestä

Hyvä yhteistyökumppani ja rautatieammattilainen,

Liikenteen turvallisuusvirasto selvittää syksyn 2014 aikana, miten kansallista rautatiekelpoisuuksiin liittyvää sääntelyä voitaisiin kehittää, jotta se palvelisi toimijoita muuttuvassa toimintaympäristössä paremmin.

Kerro näkemyksesi ja kokemuksesi olemasta olevasta sääntelystä!

- Mikä edistää toimintaa ja mistä puolestaan aiheutuu toiminnalle haittaa?
- Olisiko kelpoisuusasioita mielestäsi parempi hoitaa turvallisuusjohtamisjärjestelmän puitteissa kuin viranomaissääntelyllä?
- Mistä asioista - EU-velvoitteiden lisäksi - kansallisen viranomaisen tai lainsäädännön tulisi mielestäsi jatkossakin vastata.
- Millä tavalla tällaista sääntelyä tulisi mielestäsi kehittää?

Pyydämme vapaamuotoisia näkemyksiänne perusteluineen oheiseen taulukkoon 7.11.2014 mennessä sähköpostitse Jari Niemiselle ja Sanna Mäkitalolle ([etunimi.sukunimi@trafi.fi](mailto:etunimi.sukunimi@trafi.fi)). Voitte tarvittaessa lisätä taulukkoon rivejä tai jatkaa kommentointia erillisellä liitteellä. Lisätietoja tästä kyselystä sekä kelpoisuussäädösselvityksestä antavat Jari Nieminen (xxxxxxx) ja Sanna Mäkitalo (xxxxxxx).

Ystävällisin terveisin,

Jari Nieminen  
Sanna Mäkitalo

Säädely asiakokonaisuus	Täsmennys	Kehitysehdotus	Perustelut
Soveltamisala			
Kelpoisuusvaatimukset (koskevat kaikkia, myös kuljettajia)	Vaatimus sopivuudesta tehtävään		
	Vähimmäis- ja enimmäisikäraja		
	Terveystilavaatimukset		
	Terveystilan arviointi		
	Psykologinen soveltuvuus		
	Psykologin perehdyttäminen		
	Koulutusvaatimukset (tehtäväkohtainen pätevyys)		
	Kertauskoulutusvaatimus		
	100 tunnin sääntö		
Kuljettajat	Lupakirjaa koskeva peruskoulutusvaatimus		
	Lupakirjan voimassaolon uudistaminen		
Muut liikenneturvallisuustehtävät (kuin kuljettaminen)	Liikenteenohjaus, vaihtotyönjohtaja, ratatyöstä vastaava		

	Vaatus kelpoisskirjasta		
	Kelpoisskirjan voimassa pitämiseen kohdistuvat vaatimukset		
	Kelpoisskirjan voimassaolon uudistamiseen kohdistuvat vaatimukset		
	Kelpoisskirjan peruuttaminen		
Oppilaitokset	Oppilaitokseen kohdistuvat vaatimukset		
	Opetushenkilöstöön ja opetusvälineisiin kohdistuvat vaatimukset		
	Koulutusohjelmiin ja opetuksen järjestämiseen kohdistuvat vaatimukset		
	Työpastuksen tarjoamisveloitte rautatieyrityksille		
Tutkinnon vastaanottajat	Tutkinnon vastaanottajaan kohdistuvat vaatimukset		
Kertauskouluttajat	Kertauskouluttajaan kohdistuvat vaatimukset		
Asiantuntijalääkärit ja työ-	Terveysdenhuollon ammattilai-		

terveyshuollon ammattihenkilöt	siin kohdistuvat vaatimukset		
	Täydennyskoulutusvaatimus		
Asiantuntijapsykologit	Psykologeihin kohdistuvat vaatimukset		
	Täydennyskoulutusvaatimus		
Erivapaus			
Kelpoisuusrekisteri			
Valvonta			
Rangaistussäännökset			

## Liite 2: EU-jäsenvaltioiden rautatieturvallisuusviranomaisille lähetetty kysely

Dear colleagues,

in Finnish NSA, we are making a survey on our national railway competence regulation aiming to figure out what part of it is purely national and how that part should be developed (e.g. deregulated) in order to serve the railway market - and the society - better.

We would like to hear

- Is there any national regulation on competence issues beyond the TDD (and OPE TSI) regulation in your country? In which subjects you have considered the national extra in regulation is in place?

For example, in Finland we have legislation and NSA regulation on competence of shunting foremen, traffic controllers and persons responsible for track maintenance work. Also, we have some regulation concerning drivers' health, training and competence in general that goes beyond the TDD regulation.

On the grounds of the survey on competence regulation, we are making a recommendation to revise our national legislation in order to diminish purely national regulation and to implement the TDD's main idea more profoundly.

In implementation of the TDD modification (annex IV) in July 2015, we already modified our NSA regulation concerning drivers' training and removed mainly all national elements related to drivers.

It would be helpful to learn

- When implementing the annex IV of the TDD, did you define the amount of hours the training should take at the minimum?
- If so, how long is the license training in your country?
- How about the certificate training?
- As a NSA, do you recognize the training programs for license and/or certificate training or have you create the training programs to be used by training centers?

Also, we would like to hear

- What kind of drivers (what kind of driving they are carrying out, for example small-scale shunting driving, driving solely in restricted areas...) and working/driving environments are excluded from the coverage of TDD regulation in your country?

- If all the drivers/driving in the railway environment are not included, do you have some national regulation for them?

And finally, if you don't have any national extra regulation concerning drivers or other safety critical tasks in railway environment

- Do you see the system based on the safety management systems of railway undertakings and infrastructure managers is sufficient and working well?
- In that kind of situation, have you defined the safety critical tasks that should be described in the SMSs?

We would be grateful if you could provide your comments until 18<sup>th</sup> of November.

Thank you for your help!

Kind regards,

**Jari NIEMINEN**

Special Adviser

Rail Transport Operators



Finnish Transport Safety Agency (NSA FI)

street address: Kumpulantie 9, FI-00520 Helsinki


postal address: PO Box 320, FI-00101 Helsinki

e-mail: [jari.nieminen@trafi.fi](mailto:jari.nieminen@trafi.fi)

internet: [www.trafi.fi](http://www.trafi.fi)

tel: +358 (0) 400 279 309

fax: +358 (0) 206 185 095

 Before printing this email, assess if it is really needed

Liite 3: Viraston sisäisessä asiantuntijahaastattelussa käytetty asialista

**Soveltamisala (maantieteellinen)**

- Kelpoisuuslain suhde veturinkuljettajadirektiivi
- Trafin soveltamisalasta antamat tulkinnat
- Lausuntokooste (ml. NSA SE ja DK näkemykset)
- Liitântä rautatielain soveltamisalaan

**Soveltamisala (tehtäväkohtainen, LIITU-tehtävät)**

- Veturinkuljettajadirektiivi edellyttää täytäntöönpanoa lailla
- OPE YTE muuta junahenkilökuntaa koskien annetaan EU-asetuksena
- Turvallisuusjohtamiseen sisältyy turvallisuuskriittiset tehtävät
- Trafin soveltamisalasta antamat tulkinnat
- Lausuntokooste (ml. NSA SE ja DK näkemykset)



Liite 4: Säädosanalyysissä hyödynnetty aineisto

	Nimi	Antopäivä- määrä	Viitetiedot
<b>EU-SÄÄNTELY</b>			
1.	EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI, vetureita ja junia rautateillä yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä	23.10.2007	2007/59/EY
2.	KOMISSION ASETUS, Euroopan yhteisön malleista kuljettajan lupakirjoja, lisätodistuksia, lisätodistusten oikeaksi todistettuja jäljennöksiä sekä kuljettajan lupakirjan hakulomakkeita varten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/59/EY mukaisesti	3.12.2009	36/2010/EU
3.	KOMISSION PÄÄTÖS, veturinkuljettajien koulutuskeskusten tunnustamisperusteista, veturinkuljettajien tutkintojen vastaanottajien tunnustamisperusteista ja tutkintojen järjestämistä koskevista perusteista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/59/EY mukaisesti	22.11.2011	2011/765/EU
4.	KOMISSION PÄÄTÖS, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2007/59/EY tarkoitettujen, kuljettajien lupakirjojen ja lisätodistusten rekistereitä koskevien perusparametrien hyväksymisestä	29.10.2009	2010/17/EY
5.	KOMISSION SUOSITUS, menettelystä veturinkuljettajien koulutuskeskusten ja veturinkuljettajien tutkinnon vastaanottajien tunnustamiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/59/EY mukaisesti	22.11.2011,	2011/766/EU
6.	EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI, yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta	29.4.2004	2004/49/EY
7.	KOMISSION ASETUS, turvallisuustodistusten ja hakuasiakirjojen yhteisen eurooppalaisen mallin käytöstä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/49/EY 10 artiklan mukaisesti sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/14/EY nojalla myönnettyjen turvallisuustodistusten pätevydestä	13.6.2007	653/2007/EY
8.	KOMISSION ASETUS, yhteisestä turvallisuusmenetelmästä rautateiden turvallisuusluvan saamista koskevien vaatimusten noudattamisen arvioimiseksi	10.12.2010	1169/2010/EU

9.	EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI, rautatiejärjestelmän yhteentomivuudesta yhteisössä	17.6.2008	2008/57/EY
10.	KOMISSIION PÄÄTÖS, Euroopan unionin rautatiejärjestelmän osajärjestelmää ”käyttötoiminta ja liikenteen hallinta” koskevasta yhteentomivuuden teknisestä eritelmästä ja päätöksen 2007/756/EY muuttamisesta	14.11.2012	2012/757/EU
<b>KANSALLINEN SÄÄNTELY</b>			
11.	Laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuuustehtävistä	29.12.2009	1664/2009
12.	Valtioneuvoston asetus rautatiealan työterveydenhuollon asiantuntijoiden pätevydestä ja täydennyskoulutuksesta	19.5.2011	524/2011
13.	Valtioneuvoston asetus rautatiejärjestelmän kelpoisuusrekisteriin ja lisätodistusrekisteriin tallennettavista tiedoista	14.1.2013	11/2013
14.	Valtioneuvoston asetus rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuuustehtäviä hoitavilta vaadittavasta kielitaidosta	14.1.2013	12/2013
15.	Valtioneuvoston asetus rautateiden liikenneturvallisuuuskoulutusta antavia oppilaitoksia koskevista vaatimuksista sekä eräistä kelpoisuuksista ja luetteloinneista	14.1.2013	13/2013
16.	Rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuuustehtävien koulutusohjelmat	27.6.2016	TRAFI/14723/03.04.02.13/2010
17.	Rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuuustehtävissä toimivien psykologinen soveltuvuus ja psykologisten henkilöarviointien tekeminen	10.5.2012	TRAFI/8037/03.04.02.02/2012
18.	Terveydentilavaatimukset ja terveystarkastukset (TEV)	15.9.2010	TRAFI/14949/03.04.02.11/2010
19.	Terveystarkastusten tekeminen (TTO)	15.9.2010	TRAFI/14950/03.04.02.11/2010
20.	Ohje terveydentilan arvioinnista ja erivapauden hakemisesta terveydentilavaatimuksiin	15.9.2010	TRAFI/14951/03.04.02.11/2010