



Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin tulevaisuuden näköaloja

Trafin tilaama selvitys

Reino Lampinen

Trafin tulevaisuuden näköaloja

Reino Lampinen, dipl. ins.

SELVITYKSEN TILAAJAN ALKUSANAT

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi aloitti toimintansa 1.1.2010. Liikennehallinnon virastouudistuksen myötä Trafiin yhdistettiin tieliikenteen, merenkulun, rautatieliikenteen ja ilmailun toimintoja, jotka liittyivät turvallisuuteen, ympäristöön ja erilaisiin hallintotehtäviin.

Liikennehallinnon virastouudistuksessa päästiin alkuun järjestelmäajattelussa. Monilta osin kuitenkin liikennejärjestelmän vastuut ja roolit määriteltiin vanhojen tehtävien mukaisesti tai ne jäivät määrittelemättä. Liikennemuotojen yhdistämisellä pyrittiin kehittämään liikennettä järjestelmänä, jossa yksittäisten liikennemuotojen tarkastelua laajennettiin kattamaan kaikki liikennemuodot horisontaalisesti. Järjestelmän logistisen tehokkuuden, yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan sekä kansalaisten hyvinvoinnin kannalta kaikkien liikennejärjestelmässä toimijoiden roolit ja vastuut tulisi määritellä selkeästi.

Trafin kannalta tärkeimmät kehittämiskysymykset liittyvät liikennejärjestelmän turvallisuuteen ja ympäristöön sekä palveluiden tehokkaaseen järjestämiseen. Jatkuvasti kiristyvien turvallisuus- ja ympäristötavoitteiden sekä tuottavuusvaatimusten saavuttamiseksi yhteistyön on oltava sujuvaa, kaikkien on vedettävä köyttä samaan suuntaan.

Edellä esitetyn perusteella Trafi tilasi selvityksen, jossa Trafin roolia tulevaisuuden liikennejärjestelmän toimijana tarkastellaan monipuolisesti ja ennakkoluulottomasti. Selvityksen tekijän, diplomi-insinööri Reino Lampisen, esitysten toivotaan herättävän keskustelua ja synnyttävän uusia ideoita liikennejärjestelmän kehittämiseksi edelleen.

Helsingissä, 28 päivänä huhtikuuta 2011



Kari Wihlman, pääjohtaja

ALKUSANAT

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi tilasi allekirjoittaneelta 15.1.2011 selvityksen Trafin tulevaisuuden näköaloista. Selvityksen määräaika oli 30.4.2011.

Trafi aloitti toimintansa 2010 alusta ja on siten toiminut runsaan vuoden ajan. Liikennehallinnon virastouudistuksessa luotiin puitteet ja työnjako sekä liikenne- ja viestintäministeriön että perustettujen Liikenneviraston ja Trafin keskinäiselle työnjaolle ja yhteistoiminnalle. Useita virastojen tehtäviin liittyviä kysymyksiä jäi tuossa vaiheessa kuitenkin avoimiksi. Niitä on lueteltu mm. virastouudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä. Tämä selvitys pyrkii vastaamaan osaan avoimeksi jääneistä kysymyksistä.

Ministeriön, Liikenneviraston ja Trafin keskinäisten suhteiden lisäksi olen yleisemminkin pohtinut Trafin roolia yhteiskunnassa ja valtionhallinnossa. Tässä tarkoituksessa olen kartoittanut Trafin ja muiden organisaatioiden tehtäviä ja pohtinut, tulisiko tehtäviä siirtää Trafille tai Trafista pois siten, että Trafista muodostuisi integroitu koko liikennejärjestelmän turvallisuus-, ympäristö-, hallinto- ja rekisteriviranomainen. Toimeksiannon ja käytettävissä olleen ajan puitteissa ei kuitenkaan ollut mahdollista tehdä kaikista suosituksista valmiita ehdotuksia. Osin olen tyytynyt ihmettelemään nykytilannetta ja sen taustalla olevaa lainsäädäntöä, asettanut kysymyksiä sekä esittänyt ratkaisuideoita ja suuntaviivoja. Niiden pohjalta on mahdollista jatkaa yksityiskohtaista selvitystä neuvottelu-, työryhmä- tai vastaavalla tasolla.

Työn ohjausryhmänä ovat toimineet Trafin ylijohtaja Marko Sillanpää, strategiajohtaja Markus Pettinen ja tutkimusjohtaja Sami Mynttinen. Asiantuntijoina olen kuullut seuraavia henkilöitä:

- liikenne- ja viestintäministeriöstä ylijohtaja Minna Kivimäki, liikennepalveluyksikön päällikkö hallitusneuvos Silja Ruokola, liikenneturvallisuusyksikön päällikkö, erityisasiantuntija Tero Jokilehto, liikenneneuvokset, johtavat asiantuntijat Seija Miettinen ja Kari Saari, hallitusneuvokset Hannu Pennanen ja Maija Audejev, liikenneneuvos Sabina Lindström,
- valtiovarainministeriöstä budjettineuvos Esko Tainio,
- Liikennevirastosta pääjohtaja Juhani Tervala,
- Trafista pääjohtaja Kari Wihlman, ylijohtajat Marko Sillanpää, Olli Lindroos, Kim Salonen ja Tuomas Routa, osastonjohtajat Yrjö Mäkelä, Björn Zieessler, Janne Huhtamäki ja Tom Wilenius, apulaisjohtaja Juhani Intosalmi, yksikönpäällikkö Johan Skjäl, päälakimies Henrika Räsänen, johtava asiantuntija Mia Nykopp ja ylitarkastaja Mari Suomela.

Kuulemisten lisäksi olen osallistunut selvitystyön ajan Trafin palvelutuotannon toimintamallin kartoitusta ja kehittämistä tutkivan Trapant-ryhmän työhön sekä esitellyt työtä sen edetessä Trafin johtoryhmälle.

Helsingissä, 28 päivänä huhtikuuta 2011



Reino Lampinen, dipl. ins.

FÖRORD

Trafiksäkerhetsverket Trafi beställde 15.1.2011 en utredning om Trafis framtidsutsikter av undertecknad. Utredningen skulle vara klar 30.4.2011.

Trafi inledde sin verksamhet från och med år 2010 och har således varit verksamt ett drygt år. Omstrukturering av ämbetsverk inom trafikförvaltningen skapade ramar och arbetsfördelning för såväl Kommunikationsministeriets och de grundade Trafikverkets och Trafis inbördes arbetsfördelning och samarbete. Ett flertal frågor angående ämbetsverkens uppgifter är fortfarande obesvarade. De finns nämnda bl.a. i regeringspropositionen om omstruktureringen av ämbetsverken. Denna utredning strävar efter att besvara en del av dessa frågor.

Utöver ministeriets, Trafikverkets och Trafis inbördes förhållanden har jag dessutom mer allmänt begrundat Trafis roll i samhället och statsförvaltningen. I detta syfte har jag kartlagt Trafis och de andra organisationernas uppgifter och funderat över om uppgifter borde flyttas över till eller från Trafi så att Trafi skulle bli en integrerad myndighet för säkerhet, miljö, administration och registrering gällande hela trafiksystemet. Inom ramen för uppdraget och den tillgängliga tiden har det dock inte varit möjligt att omsätta alla rekommendationer till färdiga förslag. Delvis har jag nöjt mig med att förvånas över det nuvarande läget och den bakomliggande lagstiftningen, ställt frågor samt presenterat idéer till lösningar och riktlinjer. Med detta som underlag är det möjligt att gå vidare med en detaljerad utredning med förhandlingar, arbetsgrupper eller liknande.

Styrgruppen för arbetet har bestått av Trafis överdirektör Marko Sillanpää, strategichef Markus Pettinen och forskningschef Sami Mynttinen. Som sakkunniga har jag hört följande personer:

- vid Kommunikationsministeriet överdirektör Minna Kivimäki, regeringsrådet Silja Ruokola, chef för Enheten för trafiktjänster, specialsakkunnig Tero Jokilehto, chef för Trafiksäkerhetsenheten, trafikråden, ledande sakkunniga Seija Miettinen och Kari Saari, regeringsråden Hannu Pennanen och Maija Audejev, trafikrådet Sabina Lindström
- vid Finansministeriet budgetrådet Esko Tainio
- vid Trafikverket generaldirektör Juhani Tervala
- vid Trafi generaldirektör Kari Wihlman, överdirektörerna Marko Sillanpää, Olli Lindroos, Kim Salonen och Tuomas Routa, sektorcheferna Yrjö Mäkelä, Björn Ziessler, Janne Huhtamäki och Tom Wilenius, biträdande direktör Juhani Intosalmi, enhetschef Johan Skjäl, chefsjurist Henrika Räsänen, ledande expert Mia Nykopp och överinspektör Mari Suomela.

Dessutom har jag under utredningsarbetet deltagit i det arbete som har utförts av Trafis arbetsgrupp Trapant gällande kartläggning och utveckling av Trafis produktion av tjänster samt presenterat arbetet för Trafis ledningsgrupp allteftersom det har framskridit.

Helsingfors den 28 april 2011



Reino Lampinen, dipl. ing.

FOREWORD

On 15.1.2011, the Finnish Transport Safety Agency Trafi ordered, from the undersigned, an investigation into Trafi's outlook for the future. The deadline for the investigation was 30.4.2011.

Trafi was established at the beginning of 2010 and has, therefore, been active for just over a year. In the transport administrations reform, framework was created for the distribution of work and co-operation between the Ministry of Transport and Communications and the newly founded Finnish Transport Agency and the Transport Safety Agency. Several questions regarding the Agencies' tasks were left open during that phase, however. They are listed, for example, in the government proposal to Parliament which deals with the official reform. This investigation aims to answer some of the questions left open.

In addition to the relationships between the Ministry, Transport Agency and Trafi, I have also generally regarded Trafi's role in society and state administration. With this in mind, I have mapped the tasks of Trafi and other organisations and considered whether some tasks should be transferred to Trafi or away from Trafi, so that Trafi would form an integrated safety, environment, administration and registration agency for the entire transport system. Within the framework of the task and time available, it was not possible, however, to create ready proposals from all recommendations. In part, I have been content with considering the current situation and the legislation behind it, posing questions and presenting solution ideas and guidelines. On that basis, it is possible to continue detailed investigations on a discussion or working-group level or the equivalent.

Trafi's Director General Marko Sillanpää, Strategy Manager Markus Pettinen and Research Director Sami Mynttinen comprised the steering group for the work. As for experts, I have heard from the following:

- Director General of the Ministry of Transport and Communications Minna Kivimäki, Director of the transport service unit ministerial councillor Silja Ruokola, Director of the transport safety unit special expert Tero Jokilehto, senior advisers, leading experts Seija Miettinen and Kari Saari, senior advisers Hannu Pennanen and Maija Audejev, ministerial adviser Sabina Lindström,
- budget councillor from the Ministry of Finance Esko Tainio,
- Director General of the Finnish Transport Agency Juhani Tervala,
- Director General Kari Wihlman of Trafi, Director Generals Marko Sillanpää, Olli Lindroos, Kim Salonen and Tuomas Routa, Heads of Department Yrjö Mäkelä, Björn Ziessler, Janne Huhtamäki and Tom Wilenius, assistant manager Juhani Intosalmi, Head of Unit Johan Skjäl, Head lawyer Henrika Räsänen, leading expert Mia Nykopp and Senior Officer Mari Suomela.

In addition to these hearings, during the investigation period, I have participated in the work of the Trapant group, which maps and develops the operational models of Trafi's service production as well as presented work to the managing group of Trafi as work progressed.

Helsinki, 28th April 2011



Reino Lampinen, M.Sc (Eng)

Sisällysluettelo

Index

<i>SELVITYKSEN TILAAJAN ALKUSANAT</i>	IV
<i>ALKUSANAT</i>	VI
<i>FÖRORD</i>	VIII
<i>FOREWORD</i>	X
Sisällysluettelo	XII
Index	XII
TIIVISTELMÄ	1
SAMMANFATTNING	3
ABSTRACT	5
1. Johdanto	8
2. Trafin ja sitä edeltäneiden virastojen historiallinen kehitys	9
3. Megatrendit – kosketuskohdat Trafin tehtäviin; Trafin toiminnan rahoitus	11
3.1. Yleiset megatrendit	11
3.2. Trafin voimavarat ja toiminnan rahoitus	13
4. Liikenteen turvallisuus – Trafin rooli	15
4.1. Liikenneturvallisuuskentän toimijat ja vastuut	15
4.2. Parhaista käytännöistä ja kulttuurista oppiminen	15
4.3. Liikenneturvallisuustilastot ja niiden analysointi	17
5. Liikenteen turvallisuus- ja viranomaistehtävien järjestely vertailukelpoisissa maissa	18
5.1. Ruotsi	18
5.2. Norja	19
5.3. Tanska	19
5.4. Alankomaat	21
5.5. Belgia	23
6. Trafin organisaation kehittäminen	23
6.1. Nykyisen organisaation synty	23
6.2. Liikkeellelähdön ongelmia	24
6.3. Liikennemuotokohtainen organisaatio – argumentteja puolesta ja vastaan	25
6.4. Kannanotto organisaation kehittämisestä	27
7. Rekisteritoimintojen ja sitä koskevan tietopalvelun eriyttäminen?	28
7.1. Rekisteröitävät kulkuvälineet ja henkilöt	28
7.2. Rekisterien volyymit	29
7.3. Rekisterien käyttäjät	30
7.4. Julkisen sektorin tietoaaineiston saatavuuden parantaminen	30
7.5. Erillinen rekisteröintiä?	31

8.	Trafin uudet tehtävät ja tehtävien muutokset	33
8.1.	Säädetyt ja säädettäväksi ehdotetut uudet tehtävät	33
8.2.	Vireillä olevia muita kuin lailla säädettäviä tehtäviä	37
8.2.1.	Ilmailu	38
8.2.2.	Merenkulku	38
8.2.3.	Rautatiet	38
8.2.4.	Tieliikenne	38
8.2.5.	Rekisteröintipalvelut	39
8.3.	Resurssitarve	39
8.4.	Tehtävien muuttumista koskeva kommentti	40
9.	Ministeriön, Liikenneviraston ja Trafin työnjako	40
9.1.	Tehtävien siirto ministeriöstä Trafiin	40
9.1.1.	Ministeriön suunnitelma	41
9.1.2.	Ministeriön suunnitelman kritiikki	42
9.2.	Liikenneviraston ja Trafin valvontasuhte	44
9.2.1.	Ministeriön työryhmän kanta	44
9.2.2.	Ministeriön työryhmän ehdotuksen kritiikki	45
10.	Lupahallintoa koskevat ehdotukset	48
10.1.	Trafin lupamenettelyt	48
10.2.	Lupahallinnon tehostamisen vaihtoehdot	50
10.2.1.	Lupavaatimuksesta luopuminen	50
10.2.2.	Lupakäsittelyn automatisointi tietotekniikan avulla	52
10.2.3.	Lupakäsittelyn tehostaminen Trafin sisäisillä toimilla	52
10.2.4.	Lupakäsittelyn korvaaminen laitoksen tai työnantajan todistuksella	53
10.2.5.	Lupakäsittelyn ulkoistaminen erityiselle lupavirastolle tai -yhtiölle	55
11.	Ehdotuksia muiksi tehtävien siirroiksi	56
11.1.	Eräät tieliikenteen lupa-asiat	56
11.1.1.	Joukkoliikenne	56
11.1.2.	Tavaraliikenne	57
11.1.3.	Ehdotus: pääosa tieliikenteen lupa-asioista ELY-keskuksista Trafille	57
11.2.	Liikenteen ostaminen	58
11.3.	Vesikulkuneuvorekisterin siirto Trafille	58
11.4.	Liikenteen verot ja veronluonteiset maksut	59
11.4.1.	Nykytila	59
11.4.2.	Autoveron kerääminen Trafin tehtäväksi	60
12.	Ehdotuksia uusiksi tehtäväkokonaisuuksiksi	61
12.1.	Liikenteenhallinnan järjestäminen	61
12.2.	Rautatieliikenne ja metro	62
12.2.1.	Kilpailun avaaminen rautatieliikenteessä	62
12.2.2.	Metron turvallisuus	62
12.2.3.	Ehdotus: metrosta erillislaki ja turvallisuusvalvonta Trafin tehtäväksi	65
12.3.	Suoriteperusteisten maksujen kerääminen	66
13.	Tehtäväkokonaisuuksien järjestely uudelleen	68
13.1.	Palvelu- ja tuotemarkkinoiden valvonta ja sääntely	68
13.1.1.	Tuotemarkkinoiden valvonta	68

13.1.2. Palvelumarkkinoiden valvonta	71
13.1.3. Monopolin valvonta	71
13.1.4. Trafin rooli rautateiden sääntelyelimenä	72
13.2. Matkustajien oikeudet	73
13.3. Liikenneturvan asema	75
13.3.1. Nykytila	75
13.3.2. STM:n hanke: liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus	76
13.3.3. Trafin liikenneturvallisuuteen liittyvät tehtävät	77
13.3.4. Vaihtoehtomallit	77
13.4. Älyliikenne	79
13.5. Ajokorttiprosessin omistajuus	81
13.6. Työ- ja lepoaikojen sekä ajo- ja lentoaikojen valvonta	84
14. Yhteenvedo ja suositukset	85
14.1. Tulevaisuuden suuntaviivojen seuranta (3.1. kohta)	85
14.2. Trafin toiminnan rahoittaminen (3.2. kohta)	85
14.3. Liikenteen turvallisuus – Trafin rooli (4. kohta)	85
14.4. Trafin organisaation kehittäminen (6.4. kohta)	86
14.5. Rekisteritoiminnan ja sitä koskevan tietopalvelun eriyttäminen (7.5. kohta)	86
14.6. Ministeriön ja Trafin työnjako (9.1. kohta)	86
14.7. Liikenneviraston ja Trafin valvontasuhte (9.2. kohta)	87
14.8. Lupahallintoa koskevat ehdotukset (10. kohta)	87
14.9. Ehdotukset muiksi tehtävien siirroiksi (11. kohta)	88
14.9.1. Tieliikenteen lupa-asiat ja liikenteen ostaminen (11.1. ja 11.2. kohta)	88
14.9.2. Vesikulkuneuvorekisterin pitäminen (11.3. kohta)	88
14.9.3. Autoveron kerääminen (11.4. kohta)	88
14.10. Ehdotuksia uusiksi tehtäväkokonaisuuksiksi (12. kohta)	88
14.10.1. Liikenteen hallinnan järjestäminen (12.1. kohta)	88
14.10.2. Metro (12.2.2. kohta)	89
14.10.3. Suoriteperusteiset tienkäyttömaksut (12.3. kohta)	89
14.11. Tehtäväkokonaisuuksien järjestely uudelleen (13. kohta)	89
14.11.1. Tuote- ja palvelumarkkinoiden valvonta (13.1. kohta)	89
14.11.2. Matkustajien oikeudet (13.2. kohta)	90
14.11.3. Liikenneturva (13.3. kohta)	90
14.11.4. Älyliikenne (13.4. kohta)	90
14.11.5. Ajokorttiprosessin omistajuus (13.5. kohta)	90
14.11.6. Työ-, lepo-, ajo- ja lentoaikojen valvonta (13.6. kohta)	91

TIIVISTELMÄ

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi perustettiin 2010 alusta. Samaan aikaan perustettiin Liikennevirasto sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot, lopetettiin lääninhallitukset, ja jaettiin niiden tehtävät sekä osa Tiehallinnon tehtävistä ELY-keskuksille ja AVI-virastoille. Trafin asemoitumista muuhun yhteiskuntaan ja virastorakenteeseen ei muiden muutosten laajuuden johdosta vielä hoidettu loppuun asti. Trafin perustaminen ja muut ehdotetut rakennemuutokset edellyttävät Trafin sisäisiä muutoksia, muutoksia liikenne- ja viestintäministeriön (jäljempänä *ministeriö*) hallinnonalalla ja rakennemuutoksia laajemminkin valtionhallinnossa.

Osa muutoksista voidaan hoitaa Trafin sisäisin päätösin. Osa tehtävien järjestelystä edellyttää ministeriön panosta lainsäädännön ja talousarvion valmistelussa. Osa ehdotetuista rakenteellisista muutoksista vaatii neuvotteluja ja taustatöitä muiden ministeriöiden ja virastojen kanssa ja osin jopa vaikuttamista komissioon ja muihin EU:n elimiin. Tämä tiivistelmä kattaa vain nykyisten tehtävien organisointiin liittyvät muutosehdotukset. Muualla raportissa tehdään myös ehdotuksia mahdollisten tulevien tehtävien järjestelystä.

Yleisenä tulevaisuuteen kohdistuvana suosituksena esitän, että Trafi seuraa tarkoin liikenteessä ja sen ympäristössä tapahtuvia yhteiskunnallisia, taloudellisia ja teknisiä muutoksia ja tarjoaa asiantuntemustaan yhteiskunnan käyttöön sekä Suomessa että kansainvälisesti. Erityisesti on seurattava EU:n ja liikenteen kansainvälisten järjestöjen strategisia suunnitelmia.

Trafin valvontastrategiassa korostetaan kaikkien liikenteen toimijoiden omaa vastuuta toimintansa turvallisuudesta. Valvontaa kohdennetaan turvallisuus- ja ympäristöriskiperusteisesti. Auditointeja ja sertifiointeja hyödynnetään valvonnassa. Valvontaa ulkoistetaan. Näin muotoiltu strategia on ainoa käytännön mahdollisuus hoitaa Trafin valvontatehtävää resurssien jatkuvasti niuketessa suhteessa valvottavien määrään, valvottavan liikenteen kasvuun ja lainsäädännöstä johtuvaan tehtävien lisääntymiseen. Tieliikenteellä on paljon oppimista muiden liikennemuotojen turvallisuuskulttuurista ja turvallisuustyöstä. Erityisesti tämä koskee kaupallista tieliikennettä. Trafin tulee edistää tieliikenteen turvallisuuskulttuurin kehittymistä muiden liikennemuotojen mallin suuntaan.

Trafin organisaatiota on syytä edelleen kehittää liikennemuodoista riippumattomaan suuntaan. Organisaatio voisi pohjautua esim. toimintoihin/prosesseihin (kansainvälinen työ ja normivalmistelu, luvat, hyväksynyt ja valvonta, rekisterit) tai teemoihin (turvallisuus, ympäristö, security, rekisterit).

Rekisteröintitoiminta ja siihen liittyvät muut tehtäväkentät poikkeavat luonteeltaan Trafin liikenneturvallisuustehtävistä. Rekisteritoimintojen ulkoistamisesta tätä varten perustettavaan valtionyhtiöön olisi löydettävissä merkittäviä hyötyjä. Toisaalta rekisterien eriyttäminen haittaisi Trafin muiden toimialojen toimintaa. Asia on syytä selvittää tarkemmin.

Ministeriön hankeryhmä on tarkastellut mahdollisia ministeriöstä Trafiin siirrettäviä tehtäviä. Hankeryhmän ehdotuksia on välttämätöntä tarkistaa siten, että Trafiin siirretään loogisia tehtäväkokonaisuuksia eikä niiden mielivaltaisesti poimittuja vähäisiä osia. Siirrot on syytä panna täytäntöön siinä aikataulussa, minkä lainsäädäntöprosessi ja muut asiaan vaikuttavat valmistelut sallivat. Tehtävien myötä ministeriöstä tulee siirtää Trafille selkeästi tehtävien laajuutta vastaavat resurssit. Samalla siirtyisi Trafille tehtävien suorittamisen kannalta olennainen asiantuntemus.

Toinen ministeriön työryhmä on tehnyt ehdotuksen Liikenneviraston ja Trafin keskinäisestä työnjaosta ja Trafin valvonnan tarpeellisuudesta. Osin työryhmän ehdotusta täydentäen katson, että Trafin roolia myös Liikenneviraston tie- ja merenkulkutoimintojen valvontaviranomaisena tulee vahvistaa. Trafille on annettava kaikkien valvottavien kohteiden osalta käytännön valvontaoikeudet, kuten oikeus päästä valvottavan toimitiloihin, saada asiakirjoja ym. Liikennevirastolla tulee olla sen turvallisuuteen liittyvien tehtäväkenttien osalta Trafin hyväksymä turvallisuusjohtamisjärjestelmä (*turvaohjelma, turvallisuudenhallintajärjestelmä tms.*). Valvonta tapahtuisi käytännössä järjestelmän tai ohjelman auditoinnin kautta.

Trafin lupahallintoa tulee tehostaa. Luvan vaatimisesta tulee luopua kokonaan siltä osin kuin se on mahdollista tai korvata lupa vastavuoroisella tunnustamisella taikka ilmoitusmenettelyllä. Rutiininomaisia lupia tulee automatisoida siten, että asiakkaat voivat itse hoitaa internetin avulla lupakäsittelyn. Siltä osin kuin lupia ei voida poistaa eikä automatisoida, rutiininomaiset lupakäsittelyt tulee keskittää Trafissa lupahallintoon erikoistuvan osaston tai yksikön hoidettaviksi. Rutiinilupien korvaaminen riippumattomien tarkastus- ja koulutuslaitosten tai työnantajien antamilla todistuksilla on suositeltavaa, jos se yhteisölainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten puitteissa on mahdollista.

Joukkoliikenneluvan ja tavaraliikenteen yhteisöluvan sekä eräiden muiden kaupallisen tieliikenteen lupien myöntäminen tulee siirtää ELY-keskuksista Trafille. Trafille on samalla siirrettävä ELY-keskuksista joukkoliikenneluvan ja tavaraliikenteen lupien käsittelyn edellyttämät resurssit.

Autoveron kerääminen tulee siirtää Tullilaitokselta kokonaisuudessaan Trafin tehtäväksi. Samoin vesikulkuneuvorekisterin pitäminen tulee siirtää maistraateista Trafille. Samalla Trafille tulee siirtää tullilta ja maistraateista tarpeelliset resurssit.

Trafin eri liikennemuotoja edustavilla osastoilla on toisistaan poikkeavassa laajuudessa tuotevalvontaan ja palvelumarkkinoiden valvontaan liittyviä tehtäviä. Valvontavastuuta on myös muilla viranomaisilla. Markkinavalvonta on pyrittävä koordinoimaan horisontaalisesti Trafin sisällä. Lisäksi tuotevalvontaa on pyrittävä ulkoistamaan mahdollisimman paljon TUKESille, ilmoitetuille laitoksille ja kuluttajaviranomaisille sekä markkinavalvontaa kilpailuviranomaisille etenkin niiltä osin kuin valvonnalla ei ole yhteyttä turvallisuus- tai ympäristökysymyksiin.

Komissio on ehdottanut rautateiden sääntelyelimen riippumattomuuden merkittävää tiukentamista. Koska sääntelyelimen tehtävä ei suoranaisesti liity rautatieturvallisuuteen, olisi tutkittava myös mahdollisuutta siirtää sääntelyelintoiminnot Kilpailuviraston hoidettaviksi. Tällöin myös toteutuisi komission ehdottama tiukka riippumattomuus.

Kaikkien liikennemuotojen matkustajien oikeuksien toteutumisen valvonta tulisi koota saman viranomaisen vastuulle. Samoin riitatapausten ratkaisu tulisi hoitaa yhden viranomaisen toimesta. Tehtävät tulee osoittaa Kuluttajavirastolle ja Kuluttajariitalautakunnalle. Trafi on sopiva elin hoitamaan liikuntarajoitteisten matkustajien auttamista ja palvelua koskevien säännösten valvontaa.

Äskettäin annetun ajokorttilain mukaista ajokorttiprosessia on tutkittava ja harkittava mahdollisuutta siirtää nykyiset poliisin lupatehtävät sekä itse ajokortin myöntäminen Trafin tehtäväksi. Poliisin rooliksi jäisi tarkastaa, ettei hakijaa ole pidettävä liikenteessä vaarallisena. Poliisin valvontatehtäviin kuuluviin ajokortin poisottoon, ajokieltoon ja ajo-oikeuden peruuttamiseen liittyvien tehtävien toimivaltajakoa ei ole tarvetta muuttaa.

On syytä erikseen selvittää, olisiko Trafille annettava enemmän vastuuta liikenteen turvallisuuden kannalta tärkeästä liikenteen työ-, lepo- ja ajoaikojen valvonnasta. Valvovasta viranomaisesta riippumatta työ-, lepo-, ajo- ja lentoaikojen valvonnan tulee olla osa liikenneyrittäjän turvallisuusjohtamisjärjestelmää. Sitä tulee valvoa auditointien avulla.

SAMMANFATTNING

Trafiksäkerhetsverket Trafi grundades i början av år 2010. Vid samma tid grundades Trafikverket samt närings-, trafik- och miljöcentralerna och regionförvaltningsverken och länsstyrelserna upphörde och deras uppgifter samt en del av Vägförvaltningens uppgifter fördelades på NTM-centralerna och regionförvaltningsverken. Trafis förankring i det övriga samhället och ämbetsverksstrukturen har till följd av omfattningen på andra förändringar ännu inte fullbordats helt. Grundandet av Trafi och de andra föreslagna omstruktureringarna förutsätter interna förändringar av Trafi, förändringar på Kommunikationsministeriets (senare ministeriet) förvaltningsområde och även omstruktureringar på ett bredare plan inom statsförvaltningen.

En del av förändringarna kan skötas med interna beslut av Trafi. En del av organiseringen av uppgifter kräver ministeriets insats i beredningen av lagstiftningen och budgeten. En del av de föreslagna strukturella förändringarna kräver förhandlingar och arbete i bakgrunden tillsammans med andra ministerier och ämbetsverk och delvis till och med påverkan på kommissionen och andra EU-organ. Detta sammandrag omfattar endast de förändringsförslag som gäller organiseringen av nuvarande uppgifter. På andra ställen i rapporten ges även förslag till organisering av eventuella kommande uppgifter.

Som en allmän rekommendation för framtiden föreslår jag att Trafi noga följer de sociala, ekonomiska och tekniska förändringarna i trafiken och dess omgivning och erbjuder sin sakkunskap till samhällets förfogande både i Finland och internationellt. I synnerhet bör de strategiska planerna i EU och de internationella trafikorganisationerna följas.

I Trafis övervakningsstrategi poängteras alla trafikaktörers eget ansvar för säkerheten i sin verksamhet. Övervakningen bör inriktas baserat på säkerhet och miljörisker. Auditeringar och certifieringar bör utnyttjas i övervakningen. Övervakningen bör externaliseras. En strategi utformad på detta sätt är den enda praktiska möjligheten att sköta Trafis övervakningsuppgift när resurserna ständigt blir knappare i förhållande till mängden övervakningsobjekt, den ökade trafiken som ska övervakas och ökade uppgifter till följd av lagstiftningen. Vägtrafiken har mycket att lära av säkerhetskulturen och säkerhetsarbetet inom andra trafikformer. Detta gäller särskilt kommersiell vägtrafik. Trafi bör främja utvecklingen av säkerhetskulturen inom vägtrafiken i riktning mot modellen inom andra trafikformer.

Det finns anledning att ytterligare utveckla Trafis organisation i en riktning som är oberoende av trafikformer. Organisationen kunde t.ex. basera sig på funktioner/processer (internationellt arbete och normberedning, tillstånd, godkännanden och övervakning, register) eller teman (säkerhet, miljö, security, register).

Registreringsverksamheten och därtill hörande andra arbetsfält avviker till sin natur från Trafis trafiksäkerhetsuppgifter. En externalisering av registreringsfunktionerna till ett statligt bolag som grundas för detta kunde ge avsevärda fördelar. Däremot skulle en differentiering av registren skada verksamheten inom Trafis andra branscher. Det finns anledning att utreda frågan närmare.

En projektgrupp vid ministeriet har granskat vilka uppgifter som eventuellt kan flyttas från ministeriet till Trafi. Projektgruppens förslag bör ovillkorligen justeras så att logiska uppgiftshelheter flyttas över till Trafi och inte mindre, godtyckligt utsedda delar av dem. Det finns anledning att verkställa överföringarna med en sådan tidtabell som lagstiftningsprocessen och andra beredningar av frågan tillåter. I takt med uppgifterna bör resurser som tydligt motsvarar uppgifternas omfattning överföras från ministeriet till Trafi. Samtidigt bör sakkunskap som är väsentlig för utförandet av uppgifterna överföras till Trafi.

En annan arbetsgrupp vid ministeriet har gett ett förslag om den inbördes arbetsfördelningen mellan Trafikverket och Trafi och nödvändigheten av Trafis övervakning. Som en delvis komplettering av arbetsgruppens förslag anser jag att Trafis roll även som övervakningsmyndighet av Trafikverkets väg- och

sjöfartsfunktioner bör stärkas. Trafi bör ges praktiska övervakningsrättigheter gällande alla övervakningsobjekt, så som rätt till tillträde till den övervakades lokaler, rätt att få dokument osv. Trafikverket bör ha ett säkerhetsledningssystem (säkerhetsprogram, säkerhetshanteringssystem eller liknande) godkänt av Trafi för dess arbetsfält gällande säkerhet. Övervakningen skulle i praktiken ske genom auditering av systemet eller programmet.

Trafis administration av tillstånd bör effektiviseras. Krav på tillstånd bör frångås helt till den del det är möjligt eller så bör tillståndet ersättas med ömsesidig identifiering eller ett anmälningsförfarande. Rutinmässiga tillstånd bör automatiseras så att kunderna själva kan sköta hanteringen av tillstånd med hjälp av internet. Till den del som tillstånd varken kan frångås eller automatiseras bör den rutinmässiga hanteringen av tillstånd koncentreras till en sektor eller enhet som är specialiserad på administrering av tillstånd vid Trafi. Rutintillstånden bör ersättas med intyg från oberoende kontroll- och utbildningsinrättningar eller arbetsgivare om det bara är möjligt inom ramarna för gemenskapslagstiftningen eller internationella avtal.

Beviljandet av kollektivtrafikstillstånd och gemenskapstillstånd för godstrafik samt vissa andra tillstånd för kommersiell vägtrafik bör överflyttas från NTM-centralerna till Trafi. Samtidigt bör de resurser som krävs för hanteringen av kollektivtrafikstillstånd och godstrafik överföras från NTM-centralerna till Trafi.

Insamlingen av bilskatt bör i sin helhet överflyttas från Tullverket till Trafi. Likaså bör förändret av farkostregistret överflyttas från magistraterna till Trafi. Samtidigt bör nödvändiga resurser överföras från tullen och magistraterna till Trafi.

Sektorerna som företräder Trafis olika trafikformer har uppgifter som i omfattning avviker från varandra när det gäller produktövervakning och övervakning av tjänstemarknaden. Övervakningsansvaret åligger även andra myndigheter. Marknadsövervakningen bör samordnas horisontellt inom Trafi. Dessutom bör produktövervakningen externaliseras i så hög grad som möjligt till TUKES, anmälda inrättningar och konsumentmyndigheterna. Marknadsövervakningen bör externaliseras till konkurrensmyndigheterna, framför allt till de delar som övervakningen inte har något samband med säkerhets- eller miljöfrågor.

Kommissionen har föreslagit en avsevärd skärpning av järnvägsregleringsorganets oberoende. Eftersom regleringsorganets uppgift inte direkt hänför sig till järnvägssäkerhet borde även möjligheten att överföra organets regleringsuppgifter till Konkurrensverket undersökas. Därmed skulle även kommissionens förslag till skärpt oberoende bli uppfyllt.

Övervakningen av uppfyllelsen av rättigheterna för passagerarna inom alla trafikformer borde samlas inom en och samma myndighets ansvarsområde. Likaså borde tvistefrågor lösas av en enda myndighet. Uppgifterna bör hänvisas till Konsumentverket och Konsumenttvistenämnden. Trafi är ett lämpligt organ att sköta hjälpen för rörelsehindrade passagerare och övervaka bestämmelserna för servicen.

Körkortprocessen enligt den nyligen givna körkortslagen bör undersökas och möjligheten bör övervägas att överflytta polisens nuvarande tillståndsuppgifter samt själva beviljandet av körkort till Trafi. Polisens roll skulle bli att kontrollera att sökanden inte kan anses vara farlig i trafiken. Fördelningen av befogenheter som gäller indragning av körkort, körförbud och indragning av körrätt och som ingår i polisens övervakningsuppgifter behöver inte ändras.

Det finns anledning att separat utreda om Trafi borde ges mer ansvar gällande den för trafiksäkerheten viktiga övervakningen av arbets-, vilo- och körtider i trafiken. Oberoende av vilken myndighet som utför övervakningen bör övervakningen av arbets-, vilo-, kör- och flygtider ingå i trafikföretagarens säkerhetsledningssystem. Den bör övervakas med hjälp av auditeringar.

ABSTRACT

The Transport Safety Agency Trafi was established at the beginning of 2010. At the same time, the Finnish Transport Agency and Centres for Economic Development, Transport and the Environment as well as the Regional State Administrative Agencies were founded; provincial governments were dissolved and their tasks, as well as some of the Road Administration's tasks, were distributed to the Centres for Economic Development, Transport and Environment and Regional State Administrative Agencies. Finding a place for Trafi in other aspects of society and official structure was not completely taken care of due to the extent of other changes. The founding of Trafi and other suggested structural changes required internal changes by Trafi, changes to the administrative sector of the Ministry of Transport and Communications (hereinafter Ministry) and wider structural changes in public administration.

Some of the changes can be taken care of by internal Trafi decisions. Some of the proposals concerning distribution of work require the Ministry to participate in the preparation of legislation and budget. Some of the suggested structural changes require negotiations and background work with other Ministries and Agencies, and some even require influence on the Commission and other EU bodies. This abstract only covers structural change suggestions which relate to the organisation of current tasks. Elsewhere in the report, suggestions are made on the organisation of possible future tasks.

As a general recommendation focusing on the future, I suggest that Trafi closely monitors societal, economic and technical changes taking place in the area of transport and surrounding it and offers its expert knowledge for use in society in both Finland and internationally. It is especially important to monitor the strategic plans of the EU and international transport organisations.

Trafi's monitoring strategy places emphasis on the responsibility of all transport operators for the safety of their operations. Monitoring is focused based on safety and environmental risk. Auditing and certification are used in monitoring. Monitoring is externalised. Such a strategy is the only practical possibility to take care of the distribution of Trafi's monitoring task as resources continually decrease in relation to the number of objects to be monitored, an increase in transport which has to be monitored and an increase in tasks resulting from legislation. Road traffic has much to learn about the safety culture and safety work of other modes of transport. This especially applies to commercial road traffic. Trafi should promote the development of road traffic safety culture in the same direction as other modes of transport.

Trafi's organisation should be further developed in a direction that is more independent from transport modes. The organisation could be based on e.g. operations/processes (international work and preparation of standards, permits, approvals and monitoring, registers) or on themes (safety, environment, security, registers).

Registration operations and other task fields relating to it deviate by nature from Trafi's transport safety tasks. Significant benefits would be found in the externalisation of registration operations to a state-owned company founded for this purpose. On the other hand, the isolation of registers would disturb the operations of Trafi's other fields. The matter should be further investigated.

The Ministry's project group has examined possible tasks that could be transferred from the Ministry to Trafi. It is essential to check the project group's proposals to make sure that logical complete tasks are transferred to Trafi rather than arbitrarily picked, minor parts. Transfers should be carried out according to a schedule allowed by the legislation process and other preparations which have an effect on the matter. Resources which clearly match the scope of the tasks should be transferred from the Ministry to Trafi according to the tasks that are given. At the same time, the essential expert knowledge needed to carry out the tasks would transfer to Trafi.

Another Ministry working group has made a suggestion on the necessity of the mutual distribution of work between the Transport Agency and Trafi and on the

monitoring of the Transport Agency by Trafi. To supplement some of the working group's suggestions, I believe that Trafi's role as a monitoring agency for the Transport Agency's road and maritime administration operations should be strengthened. Trafi should be given practical monitoring rights for all sites to be monitored, such as the right to access monitored facilities, receive documents etc. Regarding task fields relating to safety, the Finnish Transport Agency should have a safety management system approved by Trafi (safety program, safety management system, or similar). Monitoring would take place in practice through a system or auditing of the programme.

Trafi's permit administration should be made more effective. The requirement for a permit should be cancelled entirely where possible, or the permit should be replaced with a corresponding recognition or notification method. Routine permits should be automated so that customers can take care of the permit process on the internet. Where permits cannot be removed or automated, routine permit processes should be centred on a Trafi department or unit specialising in permit administration. The replacement of routine permits with certificates granted by independent inspection or educational institutions or employees is recommended if possible within the framework of international agreements or common law.

Granting licences for public transport and community licences for goods transport and certain other commercial road traffic should be transferred to Trafi from the Centres for Economic Development, Transport and the Environment. At the same time, the resources required to process these licences should be transferred to Trafi from the Centres for Economic Development, Transport and the Environment.

The collection of vehicle tax should be transferred in its entirety from Finnish Customs to Trafi. Similarly, the keeping of the watercraft register should be transferred from the magistrates to Trafi. At the same time, the necessary resources should be transferred from customs and the magistrates to Trafi.

Trafi's departments representing different transport modes have tasks relating to product monitoring and monitoring of service markets, which differ from each other in scope. Other authorities also have monitoring responsibility. Market supervision should be coordinated horizontally within Trafi. Product supervision should be externalised as far as possible to TUKES, notified bodies/technical services and consumer authorities, as well as market supervision, to competition authorities, especially when supervision has no connection to safety or environmental questions.

The Commission has suggested the significant tightening of independence of the regulatory body for railways. Because the task of the regulatory body does not directly relate to railway safety, one interpretation could be the possibility of transferring regulating body operations to the Competition Authority. In this case the commission's suggestion for strict independence would also be realised.

The supervision of implementation of rights for passengers on all modes of transport should be made the responsibility of the same authority. Similarly, the solution of disputes should be taken care of by one authority. Tasks should be addressed to the Consumer Agency and Consumer Disputes Board. Trafi is a suitable body to take care of helping disabled passengers and supervising regulations regarding service.

The driving licence process, according to the recently given driving licence act, is to be examined, and the possibility shall be considered of transferring the licencing tasks which are currently dealt with by the police and the actual granting of driving licences to Trafi. The police's role would be to ensure that the applicant is not to be considered dangerous in traffic. There is no need to change the distribution of authority regarding supervision tasks handled by the police, such as the confiscation of driving licences, implementing driving bans and removing the right to drive and other related tasks.

There is reason to separately investigate if Trafi should be given more responsibility with work, rest and driving time supervision when it is important with regard to transport safety. Regardless of the supervising authority, the supervision

of work, rest, driving and flying times should be part of a transport operator's safety management system. It should be monitored through auditing.

1. Johdanto

Toimeksiannon mukaan selvityksen kohteena olivat:

- Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin (jäljempänä *Trafi*) roolin muutos tulevaisuudessa mahdollisesti koko liikennejärjestelmän turvallisuudesta ja ympäristöystävällisyydestä vastaavaksi ja/tai sitä valvovaksi viranomaiseksi,
- Trafin ja Liikenneviraston suhde mm. valvontakysymyksissä,
- tiettyjen rutiininomaisten lupa- ja vastaavien tehtävien siirto liikenne- ja viestintäministeriöstä (jäljempänä *ministeriö* tai *LVM*) Trafille,
- Trafin ja Liikenneturvan keskinäinen suhde, erityisesti ottaen huomioon vireillä oleva Liikenneturvan rahoituksen kanavoiminen Trafin kautta valtion tuloarvioon vakuutusyhtiöiltä perittävänä veroluontoisena maksuna,
- liikennelupien käsittelyn siirto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (jäljempänä *ELY-keskukset*) Trafille,
- metron laajeneminen Helsingin kaupungin alueen ulkopuolelle ja suunnitelmat sen automatisoinnista,
- Trafin nykyisten ja yllä mainittujen tehtävien järjestely Suomen kannalta vertailukelpoisissa maissa.

Työn kuluessa osoittautui, että toimeksiannon mukaisten aiheiden lisäksi Trafin toiminnan liikkeellelähdön yhteydessä on tullut esiin monia muitakin ongelmia. Näiden johdosta olen tarkastellut myös Trafin organisaatiota ja sen kehittämismahdollisuuksia.

Trafin ja muiden viranomaisten keskinäistä työnjakoa ei ole harkittu eikä toteutettu loppuun saakka virastouudistuksen jälkeen. Työnjakokysymysten selvittämiseksi olen tutkinut:

- rekisteröintiä, rekisteritiedon luovutusta ja vesikulkuneuvojen rekisteröintiä,
- lupahallintoa,
- liikenteen hallinnan järjestämistä,
- palvelu- ja tuotemarkkinoiden valvontaa,
- matkustajien oikeuksia,
- autoveron ja suoriteperusteisten maksujen kantamista,
- ajokorttiprosessin omistajuutta,
- älyliikenteeseen liittyviä tehtävien hallinnointia ja työnjakoa,
- työ-, lepo-, ajo- ja lentoaikojen valvontaa.

Työnjakokysymysten yhteydessä olen käynyt läpi Trafin ja muiden viranomaisten ja tahojen tehtäviä kartoittamalla tehtävien taustalla olevaa lainsäädäntöä sekä tehtävien hoitamisen nykytilannetta ja siinä mahdollisesti ilmeneviä ongelmia, ennen kaikkea merkittävimpiä liikennemuotokohtaisia eroja. Analyysin pohjalta olen laatinut ehdotuksia ja suosituksia, joiden lähtökohtana on ollut pohtia Trafin omien ja Trafin toimialaan liittyvien tehtävien järjestämistä koko yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisimmalla ja taloudellisimmalla tavalla.

Trafia koskevan lain (laki liikenteen turvallisuusvirastosta, 863/2009) mukaan Trafin tehtäviä ovat:

- 1) huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja turvallisuuden kehittämisestä;
- 2) rajoittaa liikenteen aiheuttamia ympäristöhaittoja;
- 3) huolehtia merenkulun ja ilmailun turvaamisesta;
- 4) huolehtia toimialaansa kuuluvista liikennemarkkinoihin liittyvistä tehtävistä;
- 5) valvoa erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa, että liikennejärjestelmässä noudatetaan sitä koskevia sääntöjä ja määräyksiä;

- 6) huolehtia kuljettajantutkintojen järjestämisestä ja hoitaa toimialansa verotus- ja rekisteröintitehtäviä sekä tietopalvelutehtäviä;
 - 7) antaa toimialalla edellytettäviä lupia, hyväksyntöjä ja muita päätöksiä;
 - 8) antaa toimialaansa koskevia oikeussääntöjä erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa;
 - 9) tehdä valtuuksiensa puitteissa kansainvälisiä teknisluontoisia sopimuksia, jotka eivät koske lainsäädännön alaa;
 - 10) osallistua toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön;
 - 11) varautua toimialallaan huolehtimaan liikennejärjestelmän toimivuudesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.
- Viraston on huolehdittava myös niistä muista toimialansa viranomastehtävistä, jotka sille erikseen säädetään.

Viraston selkeä päätehtävä on huolehtia liikennejärjestelmän turvallisuudesta. Päätehtäviä ovat myös liikenteen aiheuttamien ympäristöhaittojen torjuminen sekä turvaaminen terroriteoilta. Tehtävissä mainitaan myös liikennemarkkinoiden toimivuudesta huolehtiminen, rekisteröinti- ja verotustehtävät sekä poikkeusoloihin varautuminen.

Liikennemuotokohtaiset virastot, joista Trafi on muodostettu, ovat painottaneet osin eri tavoin eri tehtäväkenttiä. Eroavaisuuksia ilmenee lähinnä suhtautumisessa markkina- ja valvontaan, matkustajan oikeuksiin sekä työ- ja lepoaikoihin. Tarkastelen asianomaisissa kohdissa erikseen näitä painotuseroja.

Selvityksessä ei tarkastella syvällisesti Trafille ehdotettavien uusien tai laajennettujen tehtävien vaatimia resursseja eikä ehdotettavien tehtäväsiirtojen toteuttamisajankohtaa. Siltä osin kuin tekemiäni ehdotuksia ryhdytään toteuttamaan, on samalla selvitettävä tehtävien tarvitsemat henkilö- ja muut resurssit. Yleinen periaate on luonnollisesti, että **lisättäessä Trafín tehtäviä tai siirrettäessä sille tehtäviä ministeriöstä tai toisesta virastosta, Trafille osoitetaan samalla tehtävän edellyttämät resurssit.**

2. Trafín ja sitä edeltäneiden virastojen historiallinen kehitys

Toimeksianto liittyy 2010 alusta toteutettuun liikennehallinnon virastouudistukseen¹, jonka johdosta on syytä palauttaa mieleen virastouudistusta edeltänyt kehitys.

Liikennevirastosta ja Trafista annettavia lakeja koskevassa hallituksen esityksessä² (jäljempänä *HE*) selostetaan rakenteiden muutoksia ministeriön hallinnonalalla 1980-luvulta alkaen seuraavasti:

”Hallinnon rakenteita on määrätietoisin toimenpitein muutettu vastaamaan paremmin yhteiskunnassa ja lainsäädännössä tapahtunutta kehitystä. Tuotannollinen ja kaupallinen toiminta on asteittain siirretty ensin liikelaitoksille ja sitten yhtiöille, kilpailua on avattu ja yhtiöistä osan osakkeet on joko kokonaan tai osittain myyty markkinoille. Osa muutoksista perustuu EU:n ja osa uuden perustuslain periaatteisiin siten, että eri toimijoiden roolit toisaalta väylien ja palveluiden tuottajina ja toisaalta toiminnan valvojina ja viranomaisina on selkeytetty.

Autorekisterikeskus-niminen virasto muutettiin ensin liikelaitokseksi ja jaettiin sittemmin kahtia viranomastehtäviä hoitavaksi Ajoneuvohallintokeskukseksi ja katsastustehtäviä hoitavaksi Suomen Autokatsastus Oy:ksi. Kilpailun avauduttua katsastustoimessa liikelaitoksesta tuli valtionyhtiö A-katsastus Oy ja se myytiin sittemmin markkinoille.

Rautatieliikenteen alalla valtion virastona toiminut Valtionrautatiet liikelaitostettiin vuonna 1990. Liikelaitos yhtiöitettiin vuonna 1995 VR-Yhtymä Oy -nimiseksi konserniyhtiöksi, johon kuuluvat muun muassa rautatieliikennettä ja radanpitoa harjoittavat tytäryhtiöt. Rataverkon hallinta ja muut viranomastehtävät siirrettiin samanaikaisesti Ratahallintokeskukseen. Ratahallintokeskuksesta erotettiin vuonna 2006

¹ LVM 14/2009 ja 15/2009

² HE 142/2009 vp

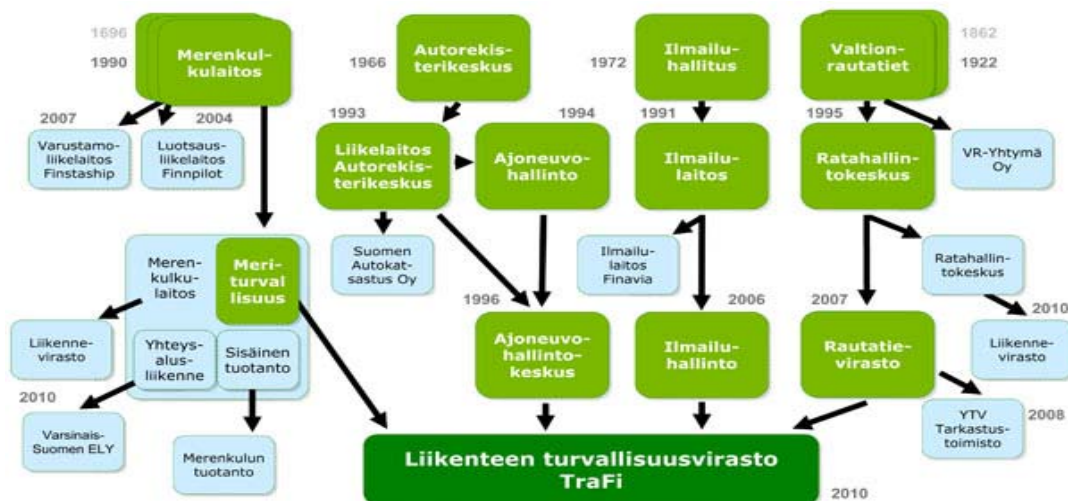
rautatiejärjestelmän turvallisuuteen ja yhteentoimivuuteen liittyvät viranomaistehtävät Rautatievirastoon, ja Ratahallintokeskus jäi väylävirastoksi.

Ilmailun alalla muodostettiin aiemmin ministeriön osastona toimineesta ilmailuosastosta valtion virasto Ilmailuhallitus ja vuonna 1991 liikelaitos Ilmailulaitos (Finavia). Se hoiti 15 vuoden ajan myös julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, kunnes vuonna 2006 siitä erotettiin viranomainen Ilmailuhallinto. Ilmailulaitos pitää yllä Suomen lentoasemaverkostoa ja huolehtii lennonvarmistustehtävistä.

Merenkulkuhallituksesta tuli ensin Merenkulkulaitos. Siitä oli ennen liikennehallinnon virastouudistusta valmistelua erotettu liikelaitoksiksi Luotsausliikelaitos (Finnpilot) ja Varustamoliikelaitos (Finstaship)."

Virastouudistuksessa yhdistettiin vuoden 2010 alusta Tiehallinto, Ratahallintokeskus ja Merenkulkulaitoksen väylätoiminnot Liikennevirastoksi sekä Ajoneuvohallintokeskus, Rautatievirasto, Ilmailuhallinto ja Merenkulkulaitoksen turvallisuustoiminnot Liikenteen turvallisuusvirasto Trafiksi. Uudistus oli osaltaan jatkoa HE:ssä kuvatulle kehitykselle ja selkeytti edelleen eri toimijoiden rooleja. Uudistuksen päätarkoituksena oli koota kaikkia liikennemuotoja koskevat väylätoiminnot (pl. lentokentät) yhteen virastoon sekä kaikkien liikennemuotojen turvallisuuteen, ympäristöön ja hallintotehtäviin liittyvät toiminnot toiseen virastoon. Jälkimmäisen tehtäväksi tuli myös valvoa rautatie- ja lentoasemainfrastruktuurin ja liikenteen ohjauksen turvallisuutta ja ympäristöystävällisyyttä.

Trafia edeltäneiden virastojen ja laitosten rakenteellisten muutosten historia käy ilmi seuraavasta kaaviosta:



Virastouudistuksen kanssa samanaikaisesti muutettiin Ilmailulaitos Finavia liikelaitoksesta valtionyhtiöksi Finavia Oyj, varustamoliikelaitos Finstaship valtionyhtiöksi Arctia Shipping Oy ja Luotsausliikelaitos valtionyhtiöksi Finnpiilot Pilotage Oy. Vuoden 2011 alusta perustettiin merenkulun tuotannollisia toimintoja varten valtionyhtiö Meritaito Oy.

Hallinnon rakenteiden muutosten pääasiallisia lähtökohtia ovat olleet:

- selkeät viranomaistehtävät (määräysten valmistelu/sääntely, valvonta, luvat) on erotettu niistä "tuotannollisista" toiminnoista, joita määräykset, valvonta ja luvat koskevat – toiminnanharjoittajan ei tule itse valvoa, tarkastaa ja hyväksyä omaa työtään (toiminnanharjoittajan tulee luonnollisesti huolehtia oman toimintansa sisäisestä laadunvalvonnasta),
- palvelu- tai infrastruktuurituotannon tilaaja ja tuottaja on erotettu toisistaan,

- yhtiöittämisellä, kilpailun avaamisella ja yksityistämällä on pyritty tehostamaan toimintoja, lisäämään palvelun innovatiivisuutta ja laatua sekä alentamaan kustannuksia valtiolle, kansalaisille ja koko yhteiskunnalle.

3. Megatrendit – kosketuskohdat Trafin tehtäviin; Trafin toiminnan rahoitus

3.1. Yleiset megatrendit³

Eräillä nähtävissä olevilla tulevaisuuden megatrendeilla on vaikutusta liikenteeseen yleensä ja osalla niistä Trafiin.

Väestönkasvu erityisesti kehitysmaissa ja painottuen Aasiaan, ilmastonmuutos ja sen seuraukset: kuivuus, tulvat, myrskyt ym. aiheuttavat köyhyyttä ja nälkää. Sisäiset ja ulkoiset konfliktit aiheuttavat inhimillistä hätää ja levottomuutta ja kaikki nämä syyt yhdessä siirtolaisuutta ja suoranaisia kansainvaelluksia. Suomi ei syrjäisestä ja pohjoisesta sijainnistaan huolimatta jääne osattomaksi tästä kehityksestä. Seurauksena on todennäköisesti maahanmuutosta johtuva väkiluvun kasvu ja sen seurauksena liikkumistarpeen lisääntyminen. Lisääntyvä liikkumistarve tarkoittaa myös lisää väyliä, ajoneuvoja, junia, ilma-aluksia ja laivoja sekä niiden kuljettajia ja muuta miehistöä.

Suomessa väestö ikääntyy eikä ikääntyvä väestö luovu henkilöauton käytöstä, vaikka ajaakin nuorempia ikäluokkia vähemmän. Ikääntyminen on otettava huomioon liikennejärjestelyissä, ennen kaikkea väylien suunnittelussa ja hoidossa. Ikääntymisellä on yhteys myös matkustajan oikeuksiin ja liikuntarajoitteisille matkustajille järjestettäviin palveluihin. Trafin tehtäviin kuuluu sen valvominen, että toiminnanharjoittajat noudattavat liikuntarajoitteisten matkustajien palvelua koskevia vaatimuksia.

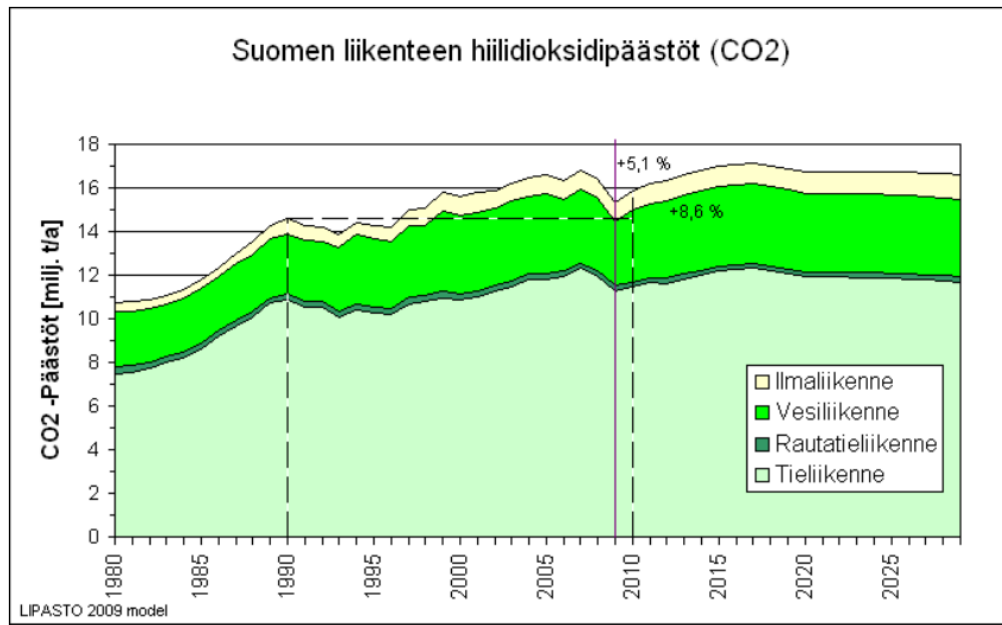
Ilmastonmuutos sinällään vaikuttaa liikenteeseen monin tavoin. Polttoainevalikoima laajenee (biopolttoaineet, kaasut, alkoholit), samoin käyttövoimavariaatiot kaikissa kulkuvälineissä (hybridit, polttokenno, sähkö). Polttoaine- ja moottoritekniikan voittajat eivät vielä ole selvillä. Ilmastonmuutoksen jarruttamiseksi julkista liikennettä suositaan mm. älyliikenteen keinoin sekä liikennettä ostamalla. Rautatieliikenteen markkinaosuus pyritään säilyttämään infrastruktuuria kehittämällä. Ajoneuvojen ja muiden kulkuvälineiden päästömääräyksiä tiukennetaan ja ilmastoperusteista kulkuneuvojen ja polttoaineiden verotusta ja suoriteperusteisia maksuja kehitetään. EU:ssa sovittu liikenteen CO₂-päästöjen 15 %:n alennustavoite keskittyy tieliikenteeseen sen määräävän aseman vuoksi (ks. kuva⁴). Tavoitteen saavuttamisen ensisijainen (ja halvin) keino olisi tieliikenteen vähentäminen, mikä on toisaalta ristiriidassa yleisten kansalaisoikeuksien ja odotettavissa olevan liikennettä lisäävän kehityksen kanssa.

EU:n tavoitteet liikenteen osalta tiukkenevat tulevaisuudessa: vuoteen 2030 mennessä tulisi CO₂-päästöjä vähentää 30 % vuoden 2008 tasosta ja vuoteen 2050 mennessä 60 % vuoden 1990 tasosta.⁵

³ yleistä tietoa ja eri lähteistä, mm. ministeriöiden tulevaisuuskatsauksista hallitusneuvotteluja varten, komission Valkoinen kirja KOM(2011) 144 lopullinen "Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää" sekä Tulevaisuuden tutkimuksen seuran ja Liikennesuunnittelun Seuran seminaari "Etäisyyksien hallinta 2030", 4.3.2011

⁴ lipasto.vtt.fi

⁵ komission valkoinen kirja, 6. kohta



Liikennepolitiikan valkoisessa kirjassa komissio korostaa ulkoisten kustannusten sisällyttämistä hintoihin, verotuksen vääristymien ja perusteettomien tukien poistamista sekä vapaata ja vääristymätöntä kilpailua. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi on tarkoitus käyttää kahta markkinapohjaista välinettä: energiaverotusta ja päästökauppajärjestelmää. EU kannustaa kansainvälistä merenkulkujärjestöä (IMO) tekemään päätöksen päästökauppaa koskevasta kansainvälisestä sopimuksesta.

Komissio kannattaa myös melusta, ilmansaasteista ja ruuhkista aiheutuvien kustannusten sisällyttämistä hintoihin perimällä infrastruktuurin käyttömaksuja. Pitkän aikavälin tavoitteena on soveltaa käyttömaksuja kaikkiin ajoneuvoihin koko verkostossa, jotta voitaisiin vastata vähintään infrastruktuurin ylläpitoon, ruuhkautumiseen, ilmansaasteisiin ja meluhaittoihin liittyvistä kustannuksista.⁶

Kun tarjolla olevilla keinoilla ilmastonmuutosta ei voitane pysäyttää, on jarrutustoimien lisäksi ryhdyttävä toimiin ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseksi. Sopeutuminen tarkoittaa liikenteen alueella satamarakenteiden muutoksia, teiden ja rautateiden tulvasuojelua mm. korottamalla niitä rannikko- ja alavilla seuduilla, varautumista sään ääri-ilmiöihin ja ainakin sateisuuden lisääntymiseen ym. Sopeutumistoimet koskevat enemmän Liikennevirastoa kuin Trafia⁷.

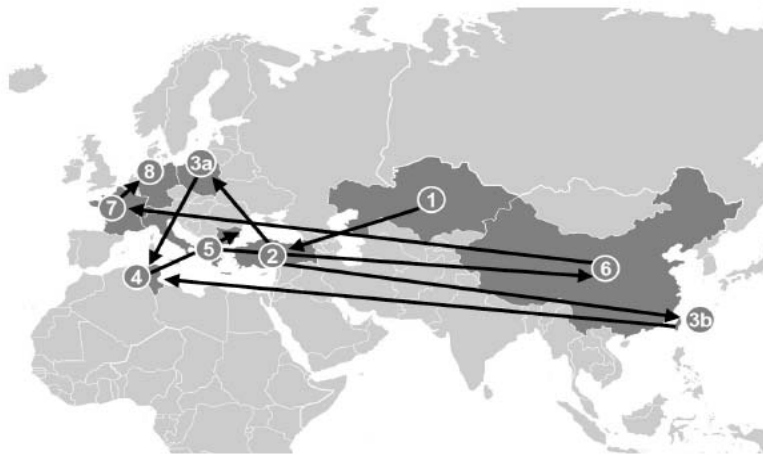
Liikenteen tarvitsema energia saadaan 96-prosenttisesti fossiileista polttoaineista. Niiden hinta nousee tuotannon, erityisesti öljyn vähentyessä. Raakaöljyn hintatason nousua 200 – 300 dollariin barrelilta ei enää pidetä mahdollisena (kehitysmaiden kohoava energiantarve, peak oil, öljyntuottajamaiden levottomuudet jne.). Kallistuva polttoaine hillitsee jossain määrin liikenteen lisääntymistä ja edistää vaihtoehtoisten käyttövoimaratkaisujen ja ei-fossiilisten polttoaineiden käyttöönottoa. Samaan suuntaan vaikuttanee ainakin Suomessa tuotantorakenteen muutos raskaammasta teollisuudesta kevyempään ja teollisuustuotannosta palveluihin. Venäjän kehitys on liikenteen suhteen arvoitus: vaikka kahdenvälinen kauppa sekä tie- ja rautatieliikenne Venäjän suuntaan lisääntynee, transitoliikenteen merkitys vähentynee Venäjän omien suursatamien vaikutuksesta. Pohjois-Suomen kaivoshankkeet lisäävät tarvetta rautatieinfrastruktuurin rakentamiseen ja rautatietavaraliikenteeseen.

Globalisaatio jatkuu muissakin kuin edellä mainittujen uhkakuvien merkeissä. Maahanmuutto ja sen seurauksena monikulttuurisuus ja -kielisyyys lisääntyvät. Vaikutus näkyy esim. liikenteen ohjauksessa, matkustajille kohdistetussa viestinnässä, poikkeustilanteiden hoidossa ja ajokorttitutkintojen ja muiden lupien järjestelyissä.

⁶ komission valkoinen kirja, 59-62 kohta

⁷ Liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2012 – 2015; LVM 2/2011

Globalisaation piiriin kuuluu myös tuotantoon liittyvän logistiikan kehitys. Tuotantologistiikan liikennevirrat keskittyvät Aasian ja Euroopan sekä Aasian ja Yhdysvaltojen välille. Suomen ja Helsinki-Vantaan lentokentän sijainti toisaalta Kiinan ja Saksan sekä toisaalta Yhdysvaltojen itärannikon ja Intian reittien risteyskohdassa lisää Helsinki-Vantaan hubia käyttävän lentomatkustuksen ja lentorahdin määrää. Useat tuotteet ja niiden osat matkustavat tuhansia kilometrejä ennen kuin ne ovat myytävissä kuluttajille⁸. Tämä viittaa siihen, että liikenne on muihin tuotannon kustannuksiin verrattuna halpaa, mikä puolestaan ennakoi globaalisti sovittavia liikenteen hintaa korottavia toimia.



Kuvio 20 Esimerkki erään Saksan markkinoille suunnatun farkkumallin valmistuksesta. Bretzke 2010. Tuotannon vaiheet: 1 = puuvilla Kazakstan; 2 = langat Turkki; 3a = väriaine Puola; 3b = tekstiilikangas Taiwan; 4 = kankaan värjäys Tunisia; 5 = leikkaus Bulgaria; 6 = ompelu Kiina; 7 = viimeistely Ranska; 8 = vähittäismyynti Saksa.

Tietotekniikan kehitys johtaa liikenteessä automaattisten järjestelmien lisääntymiseen. Ilmailussa lennonvarmistuksen järjestelmät (SESAR-hanke), merenkulussa SafeSeaNet, AIS ja VTS, rautatieliikenteessä ERTMS ja kaupunkiliikenteessä kuljettajaton metro (12.2.2. kohta) perustuvat tiekoneiden "älykkyyden" lisääntymiseen sekä kulkuneuvojen tietokoneiden ja ohjauskeskuksen tietokoneen vuorovaikutukseen keskenään. Vastaavia älyliikenteen sovelluksia kehitetään tieliikenteeseen (13.4. kohta).

Nämä kehityssuunnat tuskin vaikuttavat, ainakaan lyhyellä aikavälillä, merkittävästi liikennemuotojen keskinäiseen työnjakoon. Voimakkaatkin toimet julkisen tieliikenteen tai rautatieliikenteen edistämiseksi pystyvät enintään pitämään niiden markkinaosuuden entisellään.

Trafin on seurattava liikenteessä ja sen ympäristössä tapahtuvia muutoksia ja tarjottava asiantuntemustaan yhteiskunnan käyttöön sekä Suomessa että kansainvälisesti. Erityisesti on seurattava EU:n ja liikenteen kansainvälisten järjestöjen strategisia suunnitelmia.

3.2. Trafin voimavarat ja toiminnan rahoitus

Trafin itsensä osalta selkeä tulevaisuuden trendi tai suorastaan pysyvä tila tulee olemaan voimavarojen jatkuva niukkuus. Yli hallituskausien jatkuva tuottavuusohjelma edellyttää, että on saatava aikaan enemmän vähemmällä. Trafin työ on pääosin ihmisten tekemää työtä, jota on jo automatisoitu niin pitkälle kuin näyttää mahdolliselta. Työstä on myös ulkoistettu niin suuri osa, että ulkoistuksen osuuden kasvattaminen uhkaa

⁸ esimerkkikuva ministeriön logistiikkaselvityksestä 2010, LVM 36/2010

asiantuntemuksen säilymistä virastossa. Jatkuva tuottavuuden kasvun vaatimus tarkoittaa työn järjestämistä jatkuvasti aiempaa paremmin, tehokkaimman mahdollisen organisaation hakemista, koko tehtäväkentän kriittistä tarkastelua – onko kaikki se, mitä nyt tehdään, varmasti välttämätöntä, voidaanko tehtäviä priorisoida – ja tehtävien edelleen ulkoistamista, milloin se ei uhkaa virastoon jäävää asiantuntemusta. Myös informaatioteknologian jatkuvalla kehittämisellä voidaan prosesseja tehostaa.

Trafin toiminta rahoitetaan pääosin toimitusmaksuin ja korvamerkityin veroin. Valtion vuoden 2011 talousarvion mukaan Trafin nettomenot ovat 35,4 milj. euroa. Se on bruttomenojen 123,7 milj. euroa ja bruttotulojen 88,3 milj. euroa erotus.

Bruttotuloista 79,8 milj. euroa koostuu julkisoikeudellisista suoritteista, lähinnä luvista, hyväksynnöistä, tarkastuksista, todistuksista ja rekisteröintisuoritteista perittävistä maksuista sekä valvontamaksuista, ja 8,5 milj. euroa liiketaloudellisista suoritteista (lähinnä tiedon luovuttamisesta ajoneuvoliikennerekisteristä). Eräistä suoritteista peritään omakustannusarvoa alempi maksu ja eräistä toisista suoritteista ei peritä maksua lainkaan.

Nettomenoista (budjettirahoitus) kohdistetaan ajoneuvoverotustehtävän suorittamiseen 14,2 milj. euroa ja ajoneuvoliikennerekisterin kokonaisuudistushankkeen projekti-, ylläpito- ja käyttökustannuksiin 21,5 milj. euroa. Määrärahan mitoituksessa on otettu huomioon veroluonteinen lentoliikenteen valvontamaksu, josta arvioidaan kertyvän tuloja 7,8 milj. euroa.

Toimintalohkoista ainoastaan liiketaloudellisten suoritteiden (tietopalvelu) kustannusvastaavuus on positiivinen (6,6 milj. euroa, 128 %).

Lähes kaiken Trafin valvontatyön sekä säädös- ja normivalmistelun rahoittaminen asiakkailta perittävillä toimitusmaksuilla ja toimijoilta perittävillä valvontamaksuilla on ongelmallista. Ilmiselvästi nuo toiminnot kuuluisivat rahoitettaviksi valtion menoarviosta yleisin verovaroin. Valvontamaksuilla katetaan mm. valvontaiskut, jotka kohdistuvat sekä valvontamaksun maksaneisiin toimijoihin että muihin toimijoihin (lentoasemien ramppitarkastukset, liikennetarvikevalvonta ym.).

Perustuslaillisen tulkinnan mukaan valvontamaksut, jotka eivät ole maksuja tietyistä suoritteista vaan joilla katetaan muutakin kuin maksajaan kohdistuvaa toimintaa, ovat veroja ja niistä tulisi säätää verolain periaatteiden mukaisesti. Tällaisten verojen tuotot ohjautuisivat valtion talousarvion tulopuolelle ja valvonta, normivalmistelu ym. rahoitettaisiin talousarvion menoista.

Trafin toimintojen rahoittamisen kannalta erityinen uhakuva on vaatimus julkisen sektorin digitaalisten tietoaisteiden ilmaisesta saatavuudesta (7.4. kohta). Hankkeen toteutuminen siirtäisi Trafin rekistereitä koskevan tiedon keräämisen ja luovutuksen budjettirahoituksen varaan.

Osa Trafin perimistä valvontamaksuista on tulkittavissa veroiksi, joka tarkoittaisi maksu/verotuottojen ohjaamista talousarvion tulopuolelle ja valvonnan ja normivalmistelun määrärahan osoittamista talousarvion menoista.

Julkisen sektorin digitaalisten tietoaisteiden ilmaista saatavuutta koskevan periaatepäätöksen toteuttaminen siirtäisi Trafin rekistereitä koskevan tiedon keräämisen ja luovutuksen budjettirahoituksen varaan ilman vastaavia tuottoja budjettiin.

4. Liikenteen turvallisuus – Trafin rooli

4.1. Liikenneturvallisuuskentän toimijat ja vastuut

Trafin päätehtävä on liikennejärjestelmän turvallisuudesta huolehtiminen. Liikenneturvallisuuden kentällä on Trafin lisäksi useita toimijoita:

- liikenne- ja viestintäministeriö,
- eräät muut ministeriöt (SM/poliisi, STM/vakuutusala, VM/liikenteen verotus, YM/aluepolitiikka ja kaupunkisuunnittelu, OM/tuomioistuimet, OPM/koulutus ym.),
- Liikennevirasto,
- Liikenneturva,
- liikenteenharjoittajat ja niiden järjestöt (VR, Finavia, Finnair ja muut lentoyhtiöt, Suomen Ilmailuliitto, varustamot, niiden ja satamien järjestöt, veneilijöiden järjestöt, kuorma- ja linja-autoliikenteen harjoittajat ja moottoriliikenteen järjestöt),
- kulkuneuvojen kuljettajat ja muut miehistöt, näiden kouluttajat sekä miehistöjen ja kouluttajien järjestöt, sekä
- kuljetuskaluston valmistajat, maahantuojat, huoltajat ja korjaajat sekä niiden järjestöt.

Trafin tulee siitä annetun lain (863/2009) mukaan "huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja sen kehittämisestä". Sanamuoto on tarkkaan harkittu: Trafi ei **vastaa** liikenteen turvallisuudesta, vaan vastuu liikenteen turvallisuudesta jakaantuu kaikille mainituille toimijoille ja kukin vastaa siitä osasta, johon voi suoraan vaikuttaa. Suora päävastuu on yleensä kuljettajalla ("kapteenilla"), mutta merkittävä vastuu erityisesti kaupallisessa liikenteessä on liikenteenharjoittajalla, jonka tulee huolehtia riittävän ammattitaitoisen kuljettajan käyttämisestä, kuljetuskaluston kunnosta, työ-, lepo-, ajo- ja lentoaikasäännösten noudattamisesta jne. Liikennevirastolla ja Finavialla on vastuu väylien turvallisuudesta.

Trafin vastuu rajoittuu sen valvomiseen, että muut liikenteen toimijat noudattavat kukin omia turvallisuuteen liittyviä määräyksiään ja että kuljettajat ja kulkuvälineet täyttävät niistä annetut määräykset. Samankaltainen turvallisuusvastuu on poliisilla. Kummankaan valvonta ei voi olla kattavaa, vaan rajoittuu joko pistokokeisiin (valvontaiskuihin) tai lupien ja hyväksyntöjen myöntämisen ja uudistamisen vaiheisiin sekä kulkuneuvojen määräaikaistarkastuksiin tai niiden valvontaan.

Trafi on laatinut 13.12.2010 valvontastrategian. Valvonnan vaikuttavuutta pyritään parantamaan ja valvontaa tehostamaan kohdentamalla valvontaa mahdollisuuksien mukaan turvallisuus- ja ympäristöriskiperusteisesti. Viranomaisvalvonnan tarvetta pyritään vähentämään edistämällä sellaista sääntelyä, joka lisää toimijoiden omavalvontavelvoitetta sekä mahdollistaa auditointien ja sertifiointien hyödyntämisen valvonnassa. Lisäksi toimintaa tehostetaan hyödyntämällä valvonnan synergioita liikennemuotojen välillä sekä ulkoistamismahdollisuuksia.

Trafin valvontastrategian linjaus on perusteltu ja korostaa kaikkien liikenteen toimijoiden omaa vastuuta toimintansa turvallisuudesta. Näin muotoiltu strategia on lisäksi ainoa käytännön mahdollisuus hoitaa valvontatehtävää resurssien jatkuvasti niuketessa suhteessa valvottavien määrään, valvottavan liikenteen kasvuun ja lainsäädännöstä johtuvaan tehtävien lisääntymiseen.

4.2. Parhaista käytännöistä ja kulttuurista oppiminen

Kauppamerenkulussa, kaupallisessa ilmakuljetuksessa ja rautatieliikenteessä perinteisenä turvallisuustavoitteena on ollut, ettei tapahdu yhtään matkustajan

kuolemaan johtavaa onnettomuutta⁹. Tasoristeysonnettomuudet on tässä tavoitteenasettelussa laskettu tieliikenteen onnettomuuksiksi. Merenkulussa turvallisuustyön painopiste ei niinkään ole matkustajaturvallisuudessa kuin ympäristövahinkojen torjunnassa.

Muissa liikennemuodoissa kuin tieliikenteessä kaupallisen liikenteen turvallisuustavoite on yleensä saavutettu. Yhtenä syynä korkeaan turvallisuustasoon on suuronnettomuuden riski – turvallisuustoimenpiteet ovat selkeästi tiukemmat kuin tieliikenteessä ja tämän tiukkuuden aiheuttamat hankaluudet ja kustannukset matkustajille ja tavarankuljetusten toimeksiantajille ymmärretään hintana suuronnettomuuksien välttämistä.

Tieliikenne poikkeaa muista liikennemuodoista siten, ettei tieliikenteelle eikä siinä ammattimaiselle liikenteelle aseteta 0-tavoitetta. Tieliikenteessä kuolee alle 300 henkilöä vuodessa (279 vuonna 2009). Tieliikenteessä liikkujat ovat tavallisia kansalaisia arjen toimissaan. Volyymit ovat aivan eri luokkaa kuin muissa liikennemuodoissa. Yksittäisen matkan tai edes sen lähdön ja perille tulon tiukkaa ohjausta ei voida käytännössä ajatellakaan (vrt. alusliikenteen ohjaus, lennonvarmistus ja junien kulunvalvonta), eikä välttämättä edes nollatoleranssia rikkeiden suhteen. Suuronnettomuuden tai ympäristökatastrofin riskikin on tieliikenteessä kohtuullinen.

Tieliikenteen onnettomuuksista noin kolmanneksessa raskas linja- tai kuorma-autoliikenne on osallisena. Syyllisenä raskas liikenne on toki merkittävästi harvemmin. Syitä kauapallisen tieliikenteen muista liikennemuodoista poikkeavaan tilanteeseen on useita. Kuorma- ja linja-autot ajavat samoilla väylillä kevyemmän liikenteen (myös moottoripyöräilyn, mopoilun, pyöräilyn ja jalankulun) kanssa. Lisäksi kaupallisen tieliikenteen turvallisuuskulttuuri poikkeaa täysin ilmailun ja rautatieliikenteen ja suurelta osin myös merenkulun turvallisuuskulttuurista. Muissa liikennemuodoissa ei tulisi kysymykseen kaupallisen tieliikenteen "normaali" käyttäytyminen: jatkuva "lievän" ylinopeuden käyttö, "kohtuullinen" ylikuorma ja sallittujen ajoaikojen "kohtuullinen" ylittäminen ja/tai lepoaikojen alittaminen.

Tieliikenteellä yleensä ja erityisesti kaupallisella tieliikenteellä olisikin runsaasti oppimista muiden liikennemuotojen turvallisuustavoitteista ja keinoista, joilla ne on saavutettu. Trafilla on tämän muutoksen edistämässä merkittävä tehtäväkenttä.

Myös veneilyssä sekä ilmailun lentotyössä, yleisilmailussa ja harrasteilmailussa 0-tavoite on epärealistinen ja tavoite onkin vaatimattomampi eli onnettomuuksien vähentäminen. Veneilyssä on viime vuosina kuollut 50 – 60 henkilöä vuodessa ja muussa kuin kaupallisessa ilmakuljetuksessa 1 – 4 henkilöä vuodessa.

Veneilyssä ja harrasteilmailussa on samankaltaisia piirteitä kuin henkilöautojen, moottoripyörien ja mopojen tieliikenteessä. Suuri osa liikenteestä (veneilyssä ja harrasteilmailussa lähes 100 %, tieliikenteessä noin 50 %) liittyy harrastuksiin, vapaa-ajan viettoon ja huvitteluun. Kulkuneuvojen kuljettajat eivät ole ammattilaisia. Turvallisuuden parantamiseen tulee käyttää samankaltaisia keinoja: määräaikaisten terveystarkastukset, koulutus ennen ao. lupakirjan saamista, ikärajat, promillerajat, nopeusrajoitukset, jatkuva turvallisuusviestintä jne.

Trafin tulee edistää tieliikenteen turvallisuuskulttuurin kehittymistä muiden liikennemuotojen mallin suuntaan. Kaupallisessa liikenteessä tieliikennesektorilla on paljon oppimista muiden liikennemuotojen kaupallisen liikenteen turvallisuuskulttuurista ja turvallisuustyöstä.

Yksityisliikenteessä (tieliikenne, veneily, harrasteilmailu) tarpeelliset turvallisuustoimet ovat hyvin samankaltaisia: ikä- ja terveystarkastukset, koulutus, lupakirja, promillerajat, nopeusrajoitukset, turvallisuusviestintä jne.

⁹ mm. ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2012 – 2015; LVM 2/2011

4.3. Liikenneturvallisuustilastot ja niiden analysointi

Liikenneturvallisuustilanteen analysointi on hajanaisesti järjestetty. Trafin osastot kokoavat jonkin verran, mutta toisistaan poikkeavilla perusteilla tilastotietoja liikenneonnettomuuksissa kuolleista ja loukkaantuneista. Lisäksi ilmailussa ja rautatieliikenteessä rekisteröidään ja tutkitaan myös ”melkein onnettomuudet” eli vaaratilanteet. Muun kuin ilmailun liikenneturvallisuustietoa ei mm. ole saatavilla Trafin nettisivustolta.

Trafi saa onnettomuus- ja vaaratilannetietoja, tosin jossain määrin puutteellisesti, liikenneyrityksiltä (*ilmailu, merenkulku, rautatiet*). Tietoja saadaan lisäksi poliisilta. Sanottujen liikennemuotojen vakavimmat onnettomuudet ja vaaratilanteet tutkii Onnettomuustutkintakeskus.

Viralliset *tieliikenneonnettomuustiedot* ovat Tilastokeskuksen tieliikenneonnettomuustilastossa¹⁰. Ne perustuvat poliisin raportoiimiin onnettomuustietoihin. Tilastossa on tiedot henkilövahinkoon johtaneista onnettomuuksista. Tilastokeskus täydentää poliisin antamia tietoja kuolemansyytilaston tiedoilla kuolleista, Liikenneviraston tiedoilla tapahtumapaikasta ja liikennevahinkojen tutkijalautakuntien tiedoilla kuolemaan johtaneista rattijuopumusonnettomuuksista. Poliisin raportoimia liikenneonnettomuuksia tilastoivat myös Liikennevirasto ja kunnat. Liikenneturva kokoaa tieliikenteen onnettomuustilastoja myös lehti uutisista ja julkaisee kuukausittain poliisin ja Tilastokeskuksen tiedoista kokoamansa koosteen.¹¹

Vakuutusyhtiöiden liikenneturvallisuustoimikunta (VALT) kokoaa oman tilastonsa niistä tieliikenneonnettomuuksista, joista on maksettu korvausta liikennevakuutuksesta.¹² Ulkopuolelle jäävät kuitenkin kaikki alkoholitapaukset, osa yksittäisvahingoista ja porovahingot sekä onnettomuudet, jotka eivät kuulu liikennevakuutuksen piiriin tai joissa vakuutuskorvausta ei ole haettu esim. vahinkojen pienuuden takia.

Vakuutusyhtiöiden liikenneturvallisuustoimikunnan järjestämän tutkijalautakuntatoiminnan kautta saadaan yksityiskohtaisia tietoja kuolemaan johtaneista tieliikenneonnettomuuksista. Kuolemaan johtaneiden tieliikenneonnettomuuksien osalta peittävyys on 100-prosenttinen. Tilastokeskuksen mukaan poliisin tietoon tulee 20 % henkilövahinkoon johtaneista tieliikenneonnettomuuksista. Eri onnettomuustyyppien tietoon tulossa on eroja. Huonoin peittävyys on yksittäisonnettomuuksissa loukkaantuneista polkupyöräilijöistä.

Trafin toimialat raportoivat turvallisuustilanteesta ao. direktiivien tai päätösten pohjalta komissiolle ja EU:n virastoille.

Tilastojen avulla voidaan nähdä, mitkä toimenpiteet ovat johtaneet tuloksiin ja voidaan verrata tilannetta esim. aiempiin vuosiin tai muihin maihin. Vielä tärkeämpää olisi kootun tilastotiedon analysointi tulevien liikenneturvallisuustoimien pohjaksi. Tällainen analyysiyksikkö on ainoastaan ilmailutoimialalla. Suhteellisen turvallisuustilanteen valossa sellainen olisi vielä tarpeellisempi muita liikennemuotoja käsittelevillä toimialoilla.

Liikenneonnettomuuksien, vaaratilanteiden ym. tilastointi tulee koota Trafiin siten, että perustettava yksikkö kerää tiedot kaikista niistä lähteistä, joista tietoa nytkin kootaan, ja hoitaa sen välittämisen tiedon tarvitsijoille.

Lisäksi sanotun yksikön tulee ottaa vastuulleen kootun tiedon analysointi tutkimuksen ja liikenteen turvallisuustoimenpiteiden suuntaamiseksi.

¹⁰ tilastokeskus.fi

¹¹ liikenneturva.fi

¹² valt.fi

5. Liikenteen turvallisuus- ja viranomaistehtävien järjestely vertailukelpoisissa maissa

Olen analysoinut Trafia vastaavien virastojen organisaatioita Pohjoismaissa, Alankomaissa ja Belgiassa, jotka kooltaan/väkiluvultaan ja kulttuuriselta taustaltaan ovat samankaltaisia kuin Suomi. Lisäksi Pohjoismaat ja Alankomaat ovat liikenneturvallisuuden kärkimaita Euroopassa.

Keski- ja Etelä-Euroopan suuremmissa valtioissa on yleisesti erilliset virastot kunkin liikennemuodon väylä- ja turvallisuuskysymyksille, minkä johdosta niiden rakenteita ja tehtäviä ei ole analysoitu.

5.1. Ruotsi

Ruotsin elinkeinoministeriön (*Näringsdepartementet*) alainen Trafia vastaava virasto *Transportstyrelsen*¹³ perustettiin 2009 alusta yhdistämällä Ilmailuhallinto, Rautatiehallinto, Merenkulkuvirasto, Tieliikennetarkastus ja Tielaitoksen liikennerekisteri. Virastossa on n. 1600 työntekijää.

Viraston tehtäviä ovat tie- ja rautatieliikenteen sekä ilmailun ja merenkulun määräysvalmistelu, lupahallinto ja valvonta sekä liikennemuotojen rekisteritehtävät. Tielaitokselta virastolle siirtyivät mm. ajoneuvotekniset määräykset sekä liikennemerkkejä ja ajoratamerkintöjä koskevat tehtävät. Virasto hoitaa myös vuotuisen tieliikennerekisterimaksun ja ajoneuvoveron sekä Tukholman nykyisen ja Göteborgissa 2013 käyttöön otettavan ruuhkamaksun keräämisen.

Vuoden 2010 alusta virastolle siirrettiin lääninhallituksista ajokorttitehtävät ja 2011 Työsuojeluvirastolta tieliikenteen ajo- ja lepoaikojen valvonta, jossa valvonnan kohteena ovat kuljetusyritykset; tiellä suoritettavan valvonnan päävastuu on poliisilla. Ajo- ja lepoaikojen valvontaa varten rakennetaan n. 30 hengen organisaatio. Transportstyrelsen valvoo myös kansainvälistä rautatieliikennettä harjoittavien yritysten veturinkuljettajien ajo- ja lepoaikoja, ilmailun lento- ja lepoaikoja sekä merenkulkijoiden lepoaikoja.

Viraston organisaatio on säilynyt käytännössä ennallaan perustamisen jälkeen. Virasto on jakautunut liikennemuotokohtaisiin osastoihin.



Rautatieosastossa on analyysi-, infrastruktuuri-, oikeudellinen, rautatieyritys- ja tekninen yksikkö. Ilmailuosastossa on taloudellisen valvonnan yksikkö, lentokenttä-, lennonvarmistus- ja turvayksikkö, lentotoimintayksikkö sekä oikeus- ja analyysiyksikkö. Merenkultuosastossa on kansainvälinen, oikeus-, tutkimus-, alustekninen, alusliikenne- ja valvontayksikkö sekä valvonta-alueet. Tieliikenneosastossa on ajoneuvo-, oikeus-, kuljettaja-, strategia-, ammatiliikenne- sekä liikenne- ja tieyksikkö. Rekisteriosastossa

¹³ transportstyrelsen.se

on oikeus- ja tutkimus-, asiakaspalvelu-, ajokortti-, tuotanto-, rekisteröinti-, ruuhkamaksu- ja kehitysyksikkö.

Yksiköiden nimistä voi päätellä, ettei yhteisten toimintojen synergiaa ole Ruotsissa vielä ryhdytty vakavasti hakemaan. Mm. oikeudellisia yksiköitä on lähes kaikissa osastoissa. Osittain syynä lienee liikennemuotokohtaisten osastojen sijoitus eri paikkakunnille jo 1970-luvulla tapahtuneen alueellistamisen seurauksena.

5.2. Norja

Norjassa liikenneturvallisuusvirastoja ei ole yhdistetty. Liikenneministeriön (*Samferdselsdepartementet*)¹⁴ alaisia turvallisuusviranomaisia ovat *Jernbaneverket*, *Luftfartstilsynet*, *Statens havarikommisjon for transport*, *Statens jernbanetilsyn* ja *Statens vegvesen*. Viimeksi mainittu on vastuussa myös tieliikenneturvallisuudesta, ajoneuvoja koskevasta määräyksistä ja ajoneuvokatsastuksesta. Liikenteen onnettomuustutkintaneuvosto tutkii kaikkien liikennemuotojen onnettomuudet. Suunnitelmia yhteisen turvallisuusviranomaisen perustamiseksi ei ole, mutta Ruotsin, Tanskan ja Suomen kehitystä seurataan tarkasti.

5.3. Tanska

Liikenneministeriön (*Transportministeriet*) alaiset turvallisuusvirastot on 1.11.2010 yhdistetty samaan tapaan kuin Suomessa. Merenkulkuvirasto (*Søfartsstyrelsen*) kuuluu Tanskassa kuitenkin Talous- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen eikä sitä ole yhdistetty muiden liikennemuotojen kanssa. Uuden *Trafikstyrelsen*-nimisen¹⁵ viraston (400 työntekijää) tehtäviä ovat mm.:

- ajoneuvojen turvallisuutta ja ympäristöystävällisyyttä sekä katsastusta koskevat määräykset ja katsastustoimen valvonta,
- toimiminen ammattimaisen kuorma-auto- ja bussiliikenteen lupaviranomaisena,
- toimiminen rautatieliikenteen turvallisuuden ja yhteentoimivuuden sääntely-, valvonta- ja lupaviranomaisena,
- julkisen liikenteen kehittäminen ja sen käytön edistäminen, rautatieliikenneinfrastruktuurin kehittäminen sekä juna- ja lauttaliikenteen ostaminen,
- ilmailun turvallisuuteen ja lennonvarmistukseen liittyvät tehtävät,
- viraston alainen *Center for Grøn Transport* kehittää kestäviä liikennetarkkailuja tutkimusten, seminaarien yms. avulla.

Trafikstyrelsenin organisaatio on pääosin liikennemuotokohtainen. Koulutus- ja henkilölupia koskevat asiat on tässä vaiheessa yhdistetty yhteen liikennemuodot kattavaan yksikköön. Perusteena on, että nämä luvat ovat ”massatuotantoa” ja niiden käsittely liikennemuodosta riippumatta samanlaisia. Ajokortit kuitenkin myöntää poliisi, joka myös ottaa vastaan ajoneuvojen rekisteröinti-ilmoitukset ja antaa rekisterikilvet. Ajoneuvorekisteriä pitää veroministeriö.

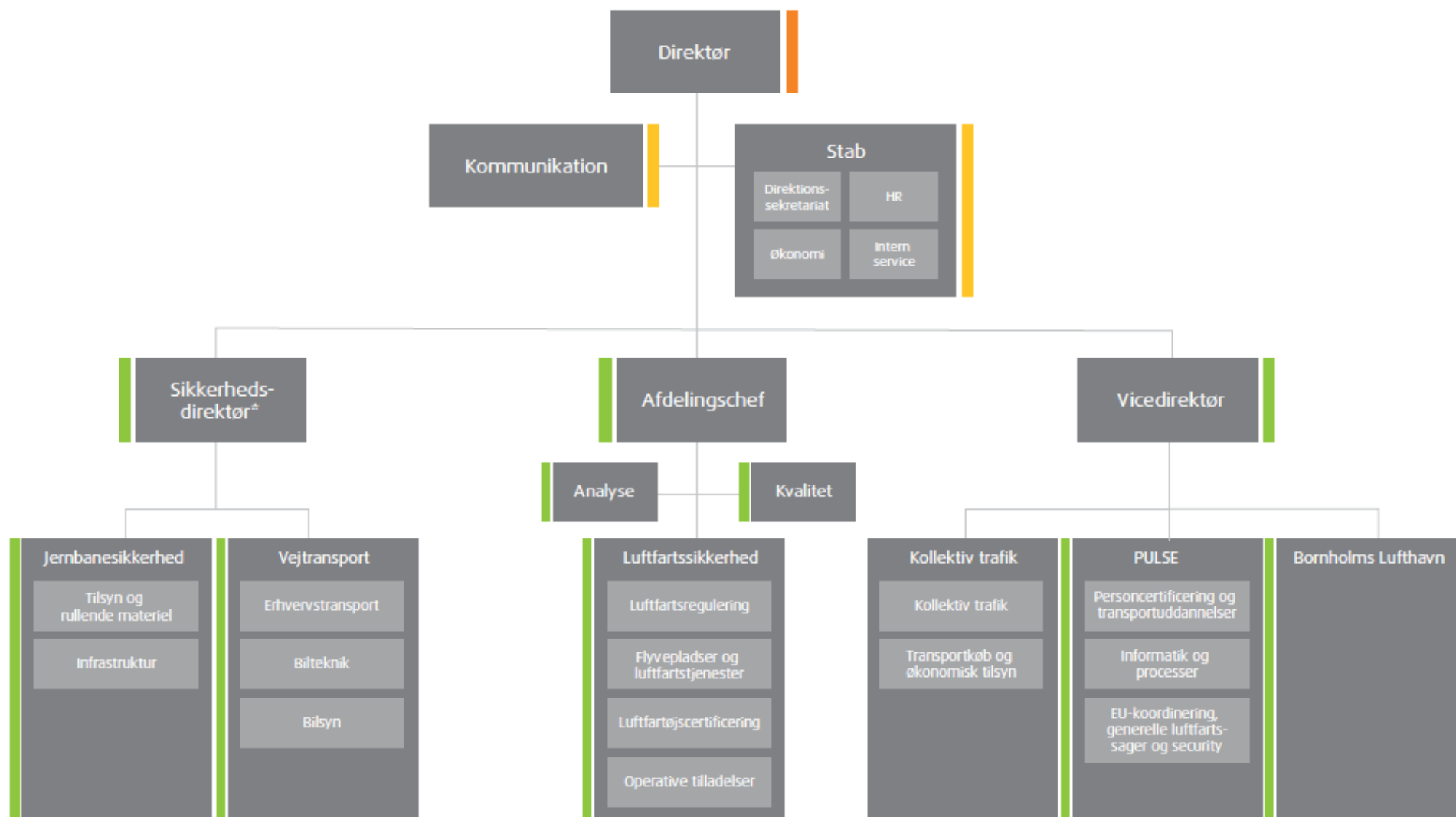
Synergioiden löytämiseksi on asetettu projekteja, kuten turvatehtävät (security), kansainvälinen työ jne. Myös tukitoiminnoista haetaan synergiaa ja lisäksi on muodostettu kaksi sisäistä verkostoa: säätelyverkosto ja tarkastus/auditointiverkosto. Pitkällä tähtäyksellä toivotaan säätelyssä päästävän yhdenmukaisiin menettelyihin¹⁶.

Liikenneministeriön alaiset väylävirastot *Vejdirektoratet* (Tievirasto, 900 työntekijää), *Banedanmark* (Ratahallinto, 1300-1400) ja *Kystdirektoratet* (Rannikkovirasto, 110) ovat vielä itsenäisiä. Osa Trafille tai sitä vastaavalle virastolle Suomessa ja Ruotsissa kuuluvista tehtävistä hoidetaan edelleen väylävirastoissa.

¹⁴ samferdselsdepartementet.no

¹⁵ trafikstyrelsen.dk

¹⁶ Jesper Rasmussen, turvallisuusjohtaja, Trafikstyrelsen, henkilökohtainen tiedonanto



5.4. Alankomaat

Alankomaissa Infrastruktuuri- ja ympäristöministeriön¹⁷ alainen kaikki liikennemuodot kattava valvontavirasto on *Inspectie Verkeer en Waterstaat*¹⁸. Liikennemuotokohtaisia osastoja ei ole yhdistetty fyysisesti – vesiliikenneasiat hoidetaan Rotterdamissa, ilmailu Schipholissa (Hoofddorp), tie- ja rautatieliikenne Utrechtissa ja hallinto Haagissa. Suunnitelmia organisaation muuttamiseksi pohjautumaan toimintoihin tai teemoihin ei ole.¹⁹

Viraston henkilökunnan määrä on n. 750 (tieto vuodelta 2008). Viraston päätehtäviä ovat tieliikenteen, merenkulun ja sisävesiliikenteen, ilmailun ja rautateiden turvallisuuden ja toiminnan määräystenmukaisuuden valvonta.

Kuljettajantutkinnoista vastaa 1172 työntekijän yksityisoikeudellinen säätiö *Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen*²⁰. Sen tehtäviä ovat myös liikenneturvallisuuden ja kuljettajien ammattitaidon edistäminen sekä tieliikenteen, sisävesiliikenteen ja ilmailun tutkintojen järjestäminen.

Ajoneuvojen hyväksynnästä, korjaamoissa suoritettavien katsastusten valvonnoista, ajoneuvojen rekisteröinnistä, rekisterinpidosta ja siihen liittyvästä tietopalvelusta, tieliikenneyritysten rekisteröinnistä sekä ajokorttien myöntämisestä vastaa 1560 virkamiehen virasto *Rijksdienst voor het Wegverkeer*²¹.

Lupahallinto, jota hoitaa n. 200 henkilöä, on yhtiöitetty IVW:n valvonnassa toimivaan yhtiöön, KIWA Register B.V.:hen²². Hallinnollisten, yksityiskohtaisesti säänneltyjen rutiinilupien ei katsota sisältävän poliittista harkintaa – jos toiminnalle asetetut turvallisuusvaatimukset täyttyvät, lupa myönnetään. KIWA:n lupien hinnat sovitaan neuvotteluissa liikenneministerin kanssa. "Tuotteita", joiden myynnistä KIWA saa tuottoja, ovat:

- taksikuljettajan luvat
- ajopiirturikortit
- merenkulkijoiden pätevyyskirjat
- syvänmeren kalastusluvat
- merimiespassit
- liikenneohjaajan pätevyystodistukset
- lentohenkilöstön lupakirjat ja kelpuutukset
- asentajan lupakirjat
- linja-auto- ja taksiyrityksen toimiluvat
- matkaluvat
- Reinin sisävesiliikennetodistukset

¹⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, perustettu 1.10.2010 yhdistämällä liikenneministeriö sekä rakennus- ja ympäristöministeriö

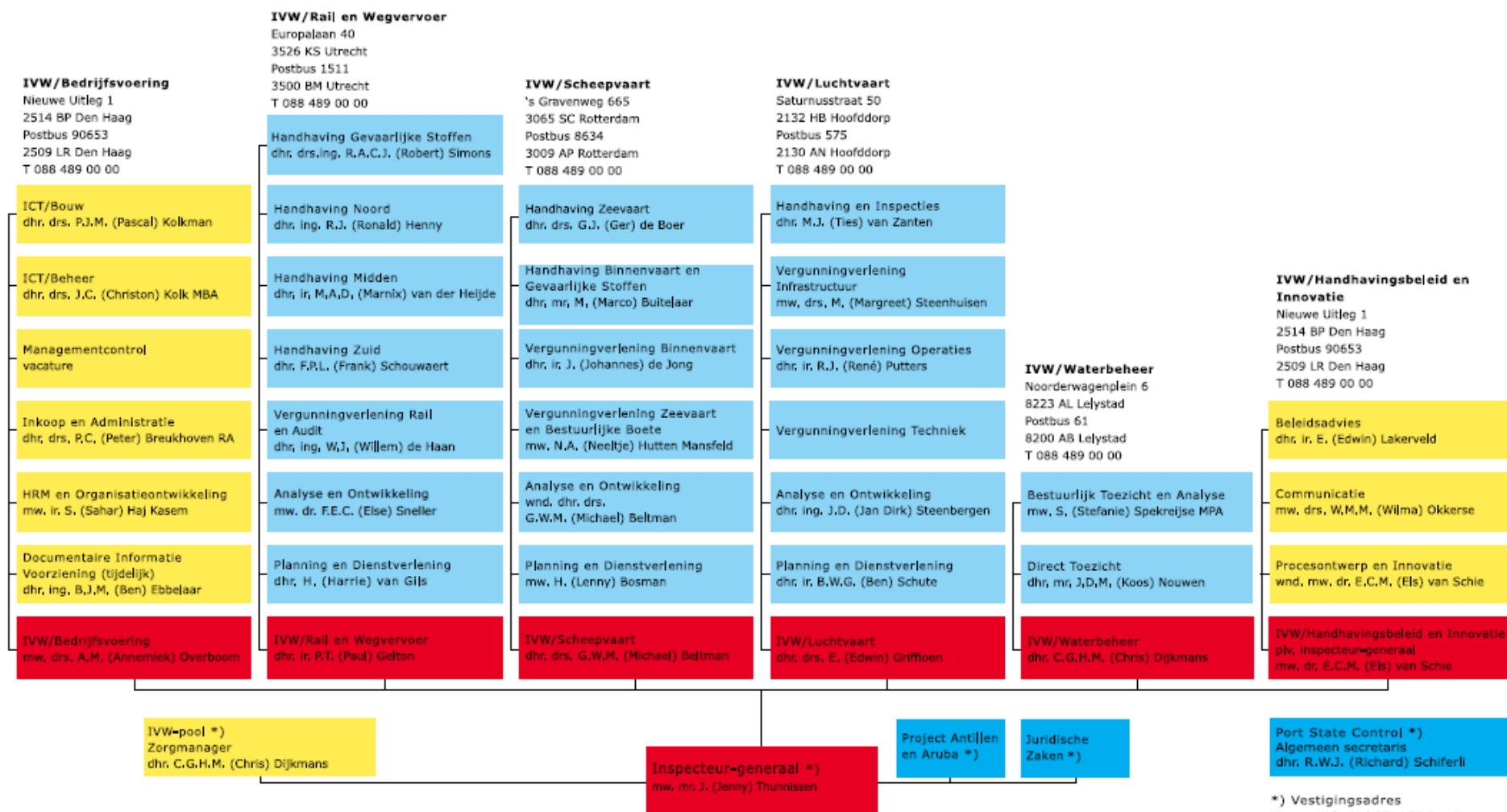
¹⁸ ivw.nl

¹⁹ Petra Hoving, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, henkilökohtainen tiedonanto

²⁰ cbr.nl

²¹ rdv.nl

²² <http://www.kiwaregister.nl/register/index.aspx>

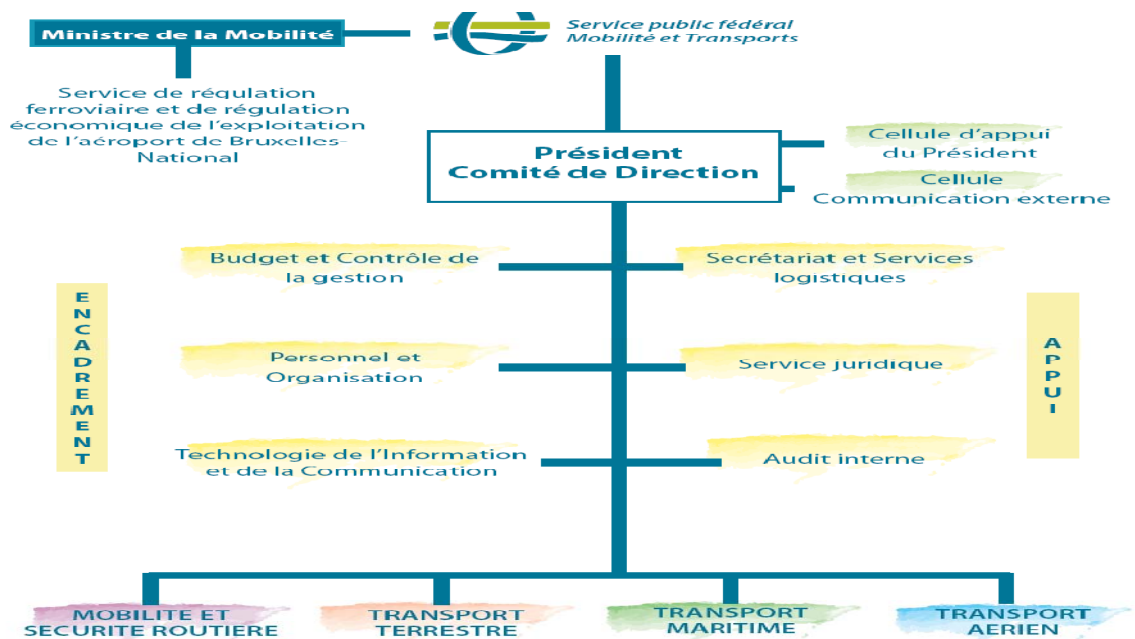


5.5. Belgia

Belgiassa eri liikennemuotojen hallinto- ja turvallisuustoiminnot on yhdistetty liikenne- ja liikkuvuusministeriön yhteydessä toimivaan liittovaltion virastoon, *Le Service public fédéral Mobilité et Transports – Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer*²³. Se vastaa liikenteen turvallisuudesta ja valvonnasta, ympäristöstä, kilpailun toimivuudesta sekä maa-, vesi- ja ilmalikennemuotojen yhteistyöstä.

Virastossa työskentelee n. 1200 virkamiestä. Se on jaettu neljään pääosastoon, jotka kaikki on sijoitettu yhteiseen toimitaloon Brysseliin:

- Tieliikenne: "liikkuvuus" (liikennepalvelut, ympäristö ym.), liikenneturvallisuus (ml. ajokortit; katsastustoimipaikat ottavat vastaan kuljettajantutkinnot), liikenneväyläosasto, liikenneosasto (liikenneluvat, ajoneuvojen tyyppihyväksyntä ja rekisteröinti, katsastuksen valvonta).
- Maaliikenne: intermodaliteetti ja sisävesiliikenne, tieliikenteen valvonta, radat ja rautatiekuljetukset, rautateiden turvallisuus- ja yhteentoimivuuskysymykset.
- Merenkulku: merenkulupolitiikka, satamat, merenkulun turvallisuus ja ympäristökysymykset, merenkulun valvonta.
- Ilmailu: lentoyhtiöiden, ilma-alusten ja henkilöstön lupa-asiat ja valvonta (lentokoulujen ja simulaattorien valvonta), ilmatilan ja lentokenttien valvonta.

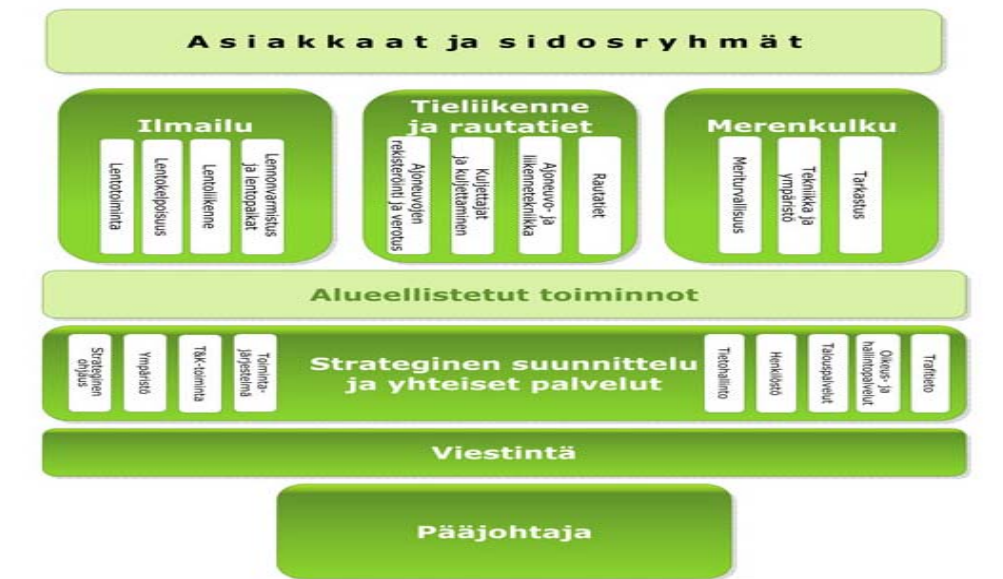


6. Trafín organisaation kehittäminen

6.1. Nykyisen organisaation synty

Kun Trafín organisaatiota ja työjärjestystä valmisteltiin syksyllä 2009, valmisteluryhmässä päädyttiin organisaatioon, jossa jokaiselle liikennemuodolle oli oma osastonsa. Joulukuussa 2009 nimitetty pääjohtaja Kari Wihlman teki valmisteltuun organisaatioon kuitenkin pienen muutoksen yhdistäen tieliikenne- ja rautatieosastot. Aloittava organisaatio oli siten seuraavanlainen:

²³ mobilit.fgov.be



Vajaan vuoden toiminnan jälkeen organisaatiota muutettiin siten, että virastouudistuksen alkuperäiset tavoitteet voisivat paremmin toteutua. Trafin organisaatio on ollut 15.11.2010 lähtien seuraavanlainen:



Muissa yhteisen liikenneturvallisuusviranomaisen perustaneissa maissa (SE, DK, NL, BE, ks. 5 kohta) on säilytetty liikennemuotokohtainen organisaatio. EU:ssa on erilliset liikenteen turvallisuusvirastot merenkulkua, ilmailua ja rautatieliikennettä varten. Myös komissiossa on erilliset osastot liikennemuodoille (tosin tie- ja rautatieliikenne hoidetaan samassa maaliikenneosastossa, kuten myös Alankomaissa ja Belgiassa). Suomen Trafin uusi organisaatoratkaisu on siten ainutlaatuinen. Se on kuitenkin askel pois päin liikennemuotokohtaisesta organisaatiosta kohti liikennejärjestelmäpohjaista organisaatiota. Liikennevirastossa on jo luovuttu kokonaan liikennemuotokohtaisesta organisaatiosta. Monista jäsenmaista ja komissiosta on osoitettu kiinnostusta sekä Trafin että Liikenneviraston organisaatoratkaisuihin.

6.2. Liikellelähden ongelmia

Asiantuntijakuulemisten yhteydessä Trafin edustajat ovat kuvanneet uuden organisaation alkuvaiheen ongelmia: yleinen tyytymättömyys työilmapiiriin ja liikennemuotokohtaisen jaon heikentämiseen, toisista liikennemuotokohtaisista virastoista tulleen hallinto- ja turvallisuuskulttuurin vierastaminen,

henkilöstöpolitiikka, avoimuuden puute, tiedonkulun ongelmat, tukipalveluiden byrokratia ja erityisesti postinkulun ja kirjaamon huono toiminta, tietohallinnon ongelmat, käydyt YT-neuvottelut jne. Marraskuun 2010 organisaatiouudistuksen jälkeen ilmailusektorin jääminen itsenäiseksi on herättänyt ihmetystä.

Tällaiset ongelmat ovat monesta syystä ymmärrettäviä, vaikeivät hyväksyttäviä, ainakaan jos ne heikentävät Trafín asiakkaiden palvelua. Erityisiä valituksia asiakkailta ei kuitenkaan ole kuulunut.

Jo valmisteluvaiheessa oli Trafín henkilöstön piirissä havaittavissa voimakas pyrkimys liikennemuotokohtaisen organisaation säilyttämiseen. Jopa pelkkä pääjohtajan päätös tie- ja rautatieasioiden yhdistämisestä samaan toimialaan koettiin uhkaavana. Liikkeellelähdon ongelmia ovat lisänneet virastouudistuksen laajuus sinänsä samoin kuin samaan aikaan tapahtuneet:

- Liikenneviraston perustaminen,
- merenkulkuasioiden hajottaminen Liikennevirastoon, Varsinais-Suomen ELY-keskukseen, Arctic Shippingiin, Meritaitoon ja Finnpiilot Pilotageen,
- ELY-keskusten ja AVI-virastojen perustaminen ja osan Tiehallinnon tehtävistä siirtäminen ELY-keskuksiin,
- tarvittavan asiantuntemuksen laadun muuttumisesta, eräiden toimintojen alueellistamisesta ja tukitoimintojen yhdistämisestä johtuneet yhteistoimintamenettelyt.

Myös toista vuotta jatkunut toiminta viidessä toimipisteessä, joista neljä liikennemuotokohtaista, on hidastanut liikennejärjestelmääjattelun ja synergian kehittymistä.

Osittain lienee ollut kyse liikkeellelähdo-ongelmista sekä käytännön tasolla että ennen kaikkea henkisesti. Myös saman vuoden aikana toteutetut kaksi organisaatiomuutosta ovat kuluttaneet henkisiä voimavaroja. Valitettavasti organisaatiota ei voida kuitenkaan nykyisellään (jos koskaan!) pitää valmiina, joten uusia muutoksia on odotettavissa.

Yhteisen liikenneturvallisuusviraston perustaneissa maissa osa Trafín perustamisvaiheen ongelmista on varmaan vältetty pitäytymällä liikennemuotokohtaiseen organisaatioon. Toisaalta tällöin voidaan tietysti kysyä, mitä hyötyä koko yhdistämisestä on ollut. Onko tavoitteet saavutettu yhdistämällä tukipalvelut ja saamalla siitä rationalisointihyötyä?

Ministeriön edustajat ovat tuoneet esille ongelmia tiedonkulussa Trafista ministeriöön mm. toimeksiantojen aikataulujen noudattamisen, säädösvalmistelun laadun (9.1.2. kohta), vireillä olevista hankkeista informoinnin ja kansainvälisten kokousten raportoinnin osalta. Näiden ongelmien poistaminen edellyttää toimivien pelisääntöjen ja käytänteiden luomista viraston tulohajautuksen avulla.

6.3. Liikennemuotokohtainen organisaatio – argumentteja puolesta ja vastaan

Pohdittaessa virastolle parasta mahdollista organisaatiota tulee aloittaa kysymällä: **Mikä on Trafín tarkoitus? Millainen organisaatio parhaiten palvelee sitä?**

Trafín tavoitteet ovat seuraavat:

- Rakennamme Suomen liikennejärjestelmän turvallisuutta ja ympäristöystävällisyyttä kansainväliselle huipputasolle.
- Tavoitteen toteuttamiseksi tuotamme laadukkaita ja tehokkaita palveluja.
- Toimintatapamme on yhtenäinen ja uutta luova.

Trafín tehtävät ovat:

- Antaa tarvittavia lupia, määräyksiä, hyväksyntöjä ja muita päätöksiä sekä toimialaa koskevia oikeussääntöjä.

- Vastaa tutkintojen järjestämisestä, toimialan verotus- ja rekisteröintitehtävistä sekä luotettavista tietopalveluista.
- Valvoo liikennemarkkinoihin liittyviä tehtäviä sekä liikennejärjestelmää koskevia sääntöjä ja määräyksiä.
- Osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön.
- Huolehtii liikennejärjestelmän toimivuudesta myös poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.
- Luo edellytyksiä älyliikenteen innovatiivisen kehittämisen.
- Jakaa tietoa kansalaisille liikkumisen valinnoista.

Arvojensa perusteella Trafi on ilmoittanut olevansa:

- Aktiivinen. Toimimme aloitteellisesti ja vaikutamme asioihin.
- Ammattimainen. Käytämme asiantuntemustamme tehokkaasti.
- Avoin. Jaamme tietoa ja otamme sitä vastaan.
- Kehitysmyönteinen. Katsomme asioita uudella tavalla ja tuemme elinkeinoelämän kehitystä.
- Yhteistyökykyinen. Edistämme asioita yhteistyöllä.

Tärkeimmät tavoitteet ovat siis liikennejärjestelmän turvallisuus ja ympäristöystävällisyys sekä laadukkaat ja tehokkaat palvelut. Organisaation tulee palvella näitä tavoitteita. Jos organisaatio rakennettaisiin tavoitteiden pohjalta, teemoja olisivat edellä mainitut.

Palvelujen kannalta voimme kysyä, **kuka on Trafin asiakas?** Ympäristötyön kannalta asiakas on laajasti ottaen koko ihmiskunta. Turvallisuustyön osalta asiakkaita ovat Suomen kansalaiset. Laadukkaan ja tehokkaan palvelun kannalta asiakkaita ovat lähinnä lupa- ja rekisteripalvelujen tarvitsijat, ml. liikenteenharjoittajat sekä auto- ja ajoneuvoveron maksajat. Asiakkaana voidaan pitää myös ministeriötä silloin, kun Trafi toteuttaa ministeriön asettamia tulostavoitteita tai valmistele ministeriön avuksi säädöksiä.

Virastouudistuksen valmisteluvaiheessa ministeriön ja hankeryhmän lähtökohtana oli, että asiakas on matkustava kansalainen tai tavaraa lähettävä kauppa tai teollisuus. Kyse on liikennejärjestelmästä, jossa sekä matkustaja että tavara käyttää useita liikennemuotoja. Niiden kaikkien turvallisuuden ja ympäristöystävällisyyden tulee olla samaa ja korkeaa luokkaa. Liikenteen ja kuljetusten kustannusten tulee olla kohtuullisia. Perustettavan väyläviraston tarkoituksena oli tarjota kansalaisille ja yrityksille sujuva, turvallinen ja taloudellinen liikennejärjestelmä, liikennemuodosta riippumatta. Trafin ja sen organisaation tuli heijastaa samaa liikennejärjestelmäpohjaista ajattelua.

Muutokseen kriittisesti suhtautuvien virkamiesten ja alan järjestöjen mielestä asiakkaaksi tulee katsoa Trafin palvelua tarvitseva, yhtä liikennemuotoa edustava henkilö tai yrittäjä: ajokortin tai muun henkilöluvan hakija, ajoneuvon omistaja, rekisteritiedon tarvitsija, liikenteenharjoittaja, lentoyhtiö, varustamo tai rautatieyrittäjä. Tällainen asiakas katsoo asiaa yksinomaan oman liikennemuotonsa kannalta: lupaa tai kulkuvälineen taikka kuljettajan hyväksyntää haetaan yhdelle liikennemuodolle, sen yritykselle, kuljettajalle tai kulkuneuvolle.

Vain eräät suuret liikenneyritykset (Finnair, VR-Yhtymä tms.) ja liikennemuotokohtaiset järjestöt voivat olla asiakkaita, jotka ovat kiinnostuneita kaikista ao. liikennemuodon (ilmailun, merenkulun, rautatieliikenteen tai tieliikenteen) asioista. Trafin käytännön asiakasta, esim. toimiluvan, henkilöluvan, kulkuvälineen hyväksynnän, ajokortin tai vastaavan hakijaa tai rekisteritiedon pyytäjää eivät kuitenkaan kiinnosta ao. liikennemuodon muut toiminnot (kansainvälinen työ, sääntely, valvonta, viestintä tms.). Tällaista asiakasta kiinnostaa palvelevan viraston ja sen virkamiehen asiantuntemus lupa- tai hyväksyntäasian käsittelyssä. Asiakaspalvelun kannalta tärkeintä on siis lupa- tai rekisteriasiantuntemus eikä välttämättä syvälinen ja kattava koko ao. liikennemuodon tuntemus.

Liikennejärjestelmäpohjaisen organisaation kehittämistä jarruttaa myös ministeriön organisoituminen (tai sen puute). Ministeriö käsittelee edelleen

liikenteen asioita liikennemuodoittain ja kullakin liikennemuodolla on omat asiantuntijat, jotka hakevat virastosta vastinparikseen nimenomaan oman liikennemuotonsa asiat syvällisesti hallitsevaa vastuuhenkilöä tai asiantuntijaa.

Ministeriön liikennepalveluyksikössä ei työskennellä liikennejärjestelmäpohjaisesti. Ministeriön liikenneturvallisuusyksikkö puolestaan keskittyy tieliikenneturvallisuuden edistämiseen, ja muiden liikennemuotojen turvallisuuskysymyksiä käsittelevät yksittäisten liikennemuotojen asiantuntijat liikennepalveluyksikössä.

Sekä syksyllä 2009 virastouudistusta valmisteltaessa että tämän selvityksen aikana järjestetyissä kuulemisissa on tuotu esille myös edustautuminen kansainvälisissä kokouksissa. Johtaako toimintopohjainen organisaatio siihen, että esim. ilmailun kokoukseen pitää lähettää sekä lentolupakirjojen, lentotoiminnan että lentokoneiden asiantuntija, kun kokouksessa saatetaan käsitellä kaikkia näitä asioita? Tämän ei pitäisi olla ongelma – toimintopohjaisessa organisaatiossakin tulee olemaan laaja-alaisesti ilmailuasioita (tai merenkulku-, rautatie- taikka tieliikenneasioita) hallitsevia virkamiehiä.

Kansainvälisiin kokouksiin osallistumisen sivutarkoituksena on tiedon hankinta vireillä olevista säädös- ja muista hankkeista mm. kansallisen täytäntöönpanon tueksi. Osallistumisen päätarkoitus on kuitenkin **vaikuttaminen** ja erityisesti Suomen kannalta hyvän tai vähintään siedettävän lopputuloksen aikaansaaminen. Tässä suhteessa saattaisi olla suorastaan eduksi keskittää pitemmällä tähtäyksellä kokousedustautuminen siihen erikoistuneille EU:n komission, neuvoston ja virastojen sekä kansainvälisten organisaatioiden ICAO:n, IMO:n ja ECE:n päätöksentekojärjestelmän, sääntelykehikon ja kokousten avainhenkilöt tunteville kielitaitoisille virkamiehille. Nämä saisivat ennen kokoukseen lähtöä tai tarvittaessa nykyistä viestintäteknologiaa käyttäen jopa kokouksen aikana ao. asiantuntijoilta tarpeelliset toimintaohjeet.

6.4. Kannanotto organisaation kehittämisestä

Koko virastohankkeen päämääränä oli liikennejärjestelmäpohjaisen ajattelun edistäminen, synergia samankaltaisissa toiminnoissa, parhaiden käytäntöjen omaksuminen, muilta oppiminen ja tukitoimintojen tuottavuuden parantaminen. Juuri näitä tavoitteita Trafin organisoitumisen tähänastinen suunta palvelee ja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi organisaation kehittämistä tulee jatkaa.

Trafin toiminta- ja taloussuunnitelmassa (jäljempänä *TTS 2012 – 2015*) Trafin organisaation kehittämistä on käsitelty seuraavasti:

TTS-kaudella jatketaan synergioiden etsimistä Trafin toiminnoissa. Samankaltaisten toimintojen keskittäminen mahdollistaa prosessien yhdenmukaistamisen ja synergioiden löytymisen. Synergiahyötyjä uskotaan saavutettavan esim. valvontatoimintaa keskittämällä ja kehittämällä. TTS-kaudella Trafi tulee jatkamaan oman toimintansa aktiivista kehittämistä. Organisaatiota kehitetään jatkuvasti Trafin tavoitteita tukevaksi.

Nykyisen organisaation ilmiselvä ongelma on ilmailusektorin erillisuus. Toisaalta myöskään sääntelyn ja valvonnan sijoittamista samaan toimialaan ei voida pitää ongelmattomana. Sääntely ja valvonta sekä saman toimialan tehtäviin kuuluva lupahallinto ja valvonta ovat toimintoja, joiden välissä tulisi itse asiassa olla palomuuuri. Muussa tapauksessa toimiala valvoo itse omia toimiaan.

Trafin organisaatiota edelleen kehitettäessä voidaan harkita esim. prosesseihin/toimintoihin (kansainvälinen työ ja normivalmistelu, luvat, hyväksynnät ja valvonta, rekisterit) tai teemoihin (turvallisuus, ympäristö, security) perustuvia malleja. Aiemmissa virastoissa ja suurelta osin nykyisessä organisaatiossakin korostuu liikennemuotokohtainen asiantuntemus. Asiantuntemusta voidaan kehittää ja sitä voidaan hankkia myös koko Trafin sektorin lävistäviin toimintoihin ja niihin voidaan erikoistua. Tuloksena olisi todennäköisesti parempi laatu ja tuottavuus (ks. esim. 10. kohta, lupahallinto).

Eräänä erikoiskysymyksenä voidaan mainita komission ehdotus rautateiden sääntelyelimen riippumattomuuden korostamisesta siten, että sen tulee olla riippumaton myös Trafin johdosta. Tällainen erillinen sääntelyelin ei voisi olla osana rautatieasioita hoitavaa toimialaa vaan siitä erillään. Se voisi mahdollisesti hoitaa muidenkin liikennemuotojen, esim. ilmailun vastaavankaltaisia sääntelytehtäviä (ks. kuitenkin ehdotus: 13.1.4. kohta).

Jos eri syistä toimintopohjaiseen organisaatioon ei voida suoraan siirtyä, synergiaa on haettava aluksi sellaisista toiminnoista, joissa on havaittavissa eri liikennemuotojen alueilla eniten yhteisiä piirteitä. Tämä kehitys on jo aloitettu rekisteritoimintojen, tietopalvelun, tietohallinnon, tutkimuksen ja viestinnän yhdistämisellä. Myös ympäristökysymyksiä varten on perustettu ympäristöjohtajan virka ja ympäristötiimi sekä valmiusasioita varten valmiusjohtajan virka ja valmiustiimi. Kehitystä voidaan jatkaa esimerkiksi yhdistämällä eri liikennemuotojen lupahallinto (10. kohta). Myös kansainvälisistä asioista ja matkustajien oikeuksista (13.2. kohta) huolehtiminen voitaisiin hoitaa liikennemuodosta riippumatta yhdessä yksikössä, samoin markkinoiden valvonta (13.1. kohta) jne.

Virastouudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi organisaatiota on edelleen kehitettävä liikennemuodoista riippumattomaan suuntaan. Organisaatio voisi pohjautua esim. toimintoihin/prosesseihin (kansainvälinen työ ja normivalmistelu sen pohjalta, luvat, kelpoisuudet, hyväksynät ja valvonta, rekisterit) tai teemoihin (turvallisuus, ympäristö, security, rekisterit).

7. Rekisteritoimintojen ja sitä koskevan tietopalvelun eriyttäminen?

Rekistereiden pitämisen lähtökohtana on turvallisuuden parantaminen. Tieto siitä, että sekä kulkuneuvon että sen kuljettajan tiedot ovat viranomaisen hallussa ja käytettävissä edesauttaa liikennettä koskevien sääntöjen noudattamista. Rekisterien avulla liikenne on valvottavissa. Turvallisuusperusteen lisäksi rekistereillä on paljon muitakin käyttöä (7.3. kohta).

Useiden oikeustapausten kautta on vakiintunut käsitys siitä, ettei merkintä rekisteriin luo ajoneuvon tai muun kulkuneuvon omistusoikeutta, vaikkakin se luo vahvan omistusoikeusolettaman.

7.1. Rekisteröivät kulkuvälineet ja henkilöt

Trafi kokoaa rekistereitä kaikkien liikennemuotojen osalta:

- liikenteessä käytettävistä kulkuneuvoista ja niiden omistajista, haltijoista, vuokraajista ja käyttäjistä:
 - o laivat: kauppamerenkulun alukset, ammattimaista kalastusta harjoittavat alukset ja veneet,
 - o ilma-alukset: lentokoneet, helikopterit, purjelentokoneet,
 - o rautateiden liikkuva kalusto: veturit ja vaunut,
 - o tieliikenteen ajoneuvot: autot, moottoripyörät, mopot, muut moottorikäyttöiset ajoneuvot, perävaunut ja muut hinattavat ajoneuvot;
- kulkuneuvojen kuljettajista (ajokortit, lentolupakirjat, merimiesrekisteri, lupakirjat rautateiden liikkuvan kaluston kuljettamiseen [kelpoisuusrekisteri

otettava käyttöön 1.1.2012]; henkilöitä koskevat rekisterit sisältävät myös terveystietoja ja tietoja rangaistuksista ja muista seuraamuksista).

Lisäksi talletetaan tietoa mm.:

- lääkäreistä (ilmailu, rautatiet),
- huoltohenkilöstöstä (ilmailun kelpuutukset ja hyväksynät),
- huoltokorjaamoista (ilmailu, rautatiet [tulossa]),
- ammattiin tai markkinoille pääsyä koskevista luvista ja niiden peruuttamisesta (ilmailu, tieliikenne),
- tarkastuksista, poikkeamista, vaaratilanteista ja onnettomuuksista (ilmailu, rautatiet).

Osa rekistereistä ei perustu lainsäädäntöön. Trafi myöntää lupia, hyväksyy tai muutoin tekee päätöksiä henkilöstön pätevyydestä tai soveltuvuudesta, mm. merenkulkijoiden pätevyyskirjoista, ja kirjaa ("rekisteröi") ne ilman että erityisesti olisi säädetty päätösten/henkilöiden rekisteröinnistä.

7.2. Rekisterien volyymit

Trafín tieliikenteen tietojärjestelmä on monien indikaattorien (rekisteröidyt tiedot, rekisterikyselyt jne.) perusteella Suomen ylivoimaisesti suurin rekisterijärjestelmä. Rekisteriin on merkitty (2010):

• ajoneuvoja		5 293 686
• ajokortteja		3 579 226
• digitaalisia ajopiirturikortteja	kuljettajakortti	67603
	yrittäjäkortti	7692
	korjaamokortti	256
	valvontakortti	463
• ADR-ajolupia		33725
• kiinnityksiä		849

Ajoneuvojen rekisteröintitoimenpiteitä suorittaa lähes 400 katsastustoimipaikkaa ja rekisteröintipalveluja tarjoaa lähes 1500 toimipistettä. Ajoneuvoliikenteen tietojärjestelmää käyttää noin 2000 yritystä, toimipaikkaa ja muuta organisaatiota ja 27 000 muuta käyttäjää. Rekisteriin tehdään vuosittain 30 miljoonaa kyselyä, joista n. 12 miljoonaa poliisin tekemää. Rekisteristä haetaan n. 18 miljoonaa suoramarkkinointiosoitetta ja siitä toimitetaan 6,5 miljoonaa verolippua.

Ajoneuvorekisteröintitoimenpiteiden suorittajien ja rekisteröintipalveluja tarjoavien tahojen määrästä (yhteensä lähes 2000) on pääteltävissä, että olennainen osa Trafín rekisteröintitoimialan työstä on kumppaneiden hallinta, sopimusten laatiminen heidän kanssaan ja toiminnan valvonta. Sopimukset on tehty myös tietojärjestelmää jatkuvasti käyttävien tahojen kanssa.

Trafín pitämät muiden liikennemuotojen rekisterit ovat tieliikenteen rekistereihin verrattuina pieniä. Rekistereihin on merkitty:

alusrekisteriin	n. 1000 alusta
merimiesrekisteriin	11000 merenkulkijaa (Sailor-rekisteriin on merkitty 75000 henkilöä ja pätevyyskirjoja on 42000)
ilma-alusrekisteriin	1 544 ilma-alusta
lupakirjarekisteriin	n. 10 000 lentäjää, huoltohenkilöä ja

	lennonjohtajaa
rautateiden liikkuvan kaluston rekisteriin	14000 veturia ja vaunua + venäläisten vaunujen rekisteri
rautatiehenkilöstörekisteriin	3575 turvallisuustehtävissä olevaa, joista 1662 veturinkuljettajaa (tilanne nyt – lopullinen todennäköisesti 6000 – 8000)

Työmääränä meriturvallisuustoiminnon, rautateiden ja ilmailun rekisterien pitäminen vastaa 4 – 5 htv. Tieliikenteen rekisteritoiminnot, ml. tiedon luovuttaminen, työllistävät yli 160 henkilöä, joista yksin järjestelmän kehittäminen on vaatinut usean vuoden ajan keskimäärin 30 htv.

7.3. Rekisterien käyttäjät

Ilma-alusrekisterin ja lupakirjarekisterin käyttäjiä ovat lentoyhtiöt ja Finavian hoitama lennonvarmistus. **Vesiliikenteen** rekisterien käyttäjiä ovat Trafin itsensä lisäksi Liikennevirasto, varustamot ja luokituslaitokset. **Rautateiden** liikkuvan kaluston rekisterin ja tulevan veturinkuljettajarekisterin käyttäjiä ovat Liikennevirasto, rautatieoperaattorit ja liikkuvan kaluston kunnossapitoyritykset. **Ajoneuvoliikenteen tietojärjestelmän** yksi suurimmista käyttäjistä on poliisi, joka suorittaa 40 % ajoneuvoliikenteen tietojärjestelmään kohdistuvista kyselyistä. Poliisi ei maksa käyttämästään tiedosta muuta kuin Trafin omakustannukset ml. teleoperaattorin Trafilta perimät kustannukset. Muita käyttäjiä ovat tulli, vakuutusyhtiöt, rahoitusala, kaupungit (mm. pysäköintitoimi), katsastusala, autokoulut, autotuonti ja -kauppa sekä niihin liittyvä muu liiketoiminta (autokorjaamot, varaosakauppa), media, tutkimustoiminta ja yksityishenkilöt.

7.4. Julkisen sektorin tietoaineiston saatavuuden parantaminen

Valtioneuvosto hyväksyi 3.3.2011 periaatepäätöksen julkisen sektorin digitaalisten tietoaineistojen saatavuuden parantamisesta ja uudelleenkäytön edistämisestä. Tavoitteena on julkisen sektorin tietoaineistojen saatavuuteen ja uudelleenkäyttöön kannustava avoimen julkisen tiedon tietopolitiikka. Periaatepäätöksen ensisijaisena kohteena ovat julkiset ja sellaisenaan luovutettavissa olevat digitaaliset tietoaineistot, joiden käsittelyyn ei kohdistu lakisääteisiä rajoituksia.

Seuraavassa otteita periaatepäätöksestä niiltä osin kuin se koskee Trafin hallussa olevien rekistereiden avaamista:

Tietoaineistot saatetaan lainsäädäntöä, käyttöoikeus- ja maksuperustepolitiikkaa sekä julkisen ja yksityisen sektorin rooleja kehittämällä laajasti koko yhteiskunnan käyttöön.

Valtiovarainministeriön ohjaamana julkisen sektorin organisaatiot velvoitetaan ja ohjeistetaan vauhdittamaan ja helpottamaan tuottamiensa ja hallussaan olevien julkisten tietoaineistojen käyttöä erityisesti uusien palveluiden ja sovellusten kehittämiseen. Ministeriöt vastuutetaan laadittavan tarvekartoituksen perustella käynnistämään tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelu sekä arvioimaan oman hallinnonalansa siirtymävaiheiden kustannukset ottaen huomioon sisäiset siirrot ja toiminnan tehostumisen kautta saatavat hyödyt pitkällä aikavälillä.

Eri osapuolten yhteistyönä selkeytetään julkisen ja yksityisen sektorin rooleja tiedon tuottamisen, ylläpidon ja jakamisen tehtävissä. Erityisesti on tarkasteltava, mikä on julkisen sektorin rooli tietoaineistojen tuotannon arvoketjussa ja sen toteuttamaa julkisen tiedon peruspalvelua. Määritellään julkiset viranomaistehtävät ja palveluvelvoitteet mahdollisimman tarkkarajaisesti siten, että ne kannustavat laajaan ja tehokkaaseen tiedon uudelleenkäyttöön sekä terveeseen kilpailuun.

Tietoaainestoa tulee voida käyttää mahdollisimman laajasti ilman erillisiä neuvotteluja ja lupamenettelyjä. Jos käytölle on syytä asettaa ehtoja, ehtojen tulee olla perustellut, selkeät, joustavat ja käyttöön kannustavat.

Tiedon hyödyntämistä koskevia käyttöehtoja yhtenäistetään soveltamalla mahdollisuuksien mukaan kansainvälisesti yleisesti käytössä olevia lisensointimalleja. Tietoaainestojen käytön ehtojen yhtenäistäminen vaatii myös tiedon omistajuuden täsmenämistä niin, ettei tiedon omistajuuteen viitaten luoda tarpeettomia esteitä tiedon avaamiselle ja käyttölle. Tietoaainestojen tulee olla yhdellä sopimuksella käyttöön saatavissa ja niitä koskevien käyttöehtojen sähköisesti hyväksyttävissä.

Julkisen sektorin organisaatiot voivat asettaa tietoaainestojen luovuttamiselle asiaankuuluvia, esimerkiksi aineiston luovuttajan vastuuvapautta tai lähteen mainitsemista koskevia ehtoja. Sopimuksella voidaan myös taata uudelleenkäyttäjälle tietty määritelty palvelutaso ja aineiston saatavuuden jatkuvuus määritellyksi ajaksi. Tällaisten sopimuskäytäntöjen tulee olla tasapuolisia kaikille käyttäjille käyttötarkoituksesta riippumatta.

Kansantalouden kokonaisedun mukaisesti **tietoaainestot ovat pääsääntöisesti maksuttomia käyttäjälle**. Tietojen vastaanottajan tulee maksaa tietojen luovuttajalle aiheutuneet kustannukset, mikäli tietojen luovutusta joudutaan sovittamaan vastaanottajan tarpeisiin tai määriteltyä palvelutasoa joudutaan nostamaan. Tavoitteena on ensi vaiheessa, että maksujen perimisestä luovutaan valtionhallinnon sisällä. Toimintamallin merkittävät vaikutukset valtionhallinnon yksiköiden rahoitukseen otetaan huomioon valtion tulo- ja menoarvion valmistelussa.

Viranomaisten tulee *mahdollisuuksien mukaan* tunnistaa ja nimetä tietoaainestojaan vuoden 2011 aikana, kuvata tietoaainestot metatietojen avulla ja saattaa metatiedot yhteisiin luettelo- tai hakupalveluihin vuodesta 2012 alkaen ja asettaa tietoaainestot saataville koneluetuttavina tiedostoina tai rajapintapalveluun viimeistään vuodesta 2013 alkaen.

Avoimen tietoinfrastruktuurin palvelujen syntyminen turvataan rahoitusjärjestelmällä, jolla tähdätään nopeaan ja kustannustehokkaaseen toteutukseen. Arvioidaan tietoinfrastruktuurin (ml. rajapintapalvelut) pystyttämisen ja ylläpidon vaihtoehdot ja rahoitus (esimerkiksi budjettitalouden kautta määrärahasiirrot tai erillinen ohjelma kansallisen innovaatiojärjestelmän puitteissa) sekä toiminnallisten järjestelyjen resurssitarpeet (esimerkiksi tukipalvelut).

Trafín tietojärjestelmien tietoa ei nyt jaeta ilmaiseksi. Tiedonluovutuksen tuotot 2010 olivat n. 8,1 miljoonaa euroa. Hinnoitteluperiaatteita ovat:

- Tiedon irrotuskustannuksiin perustuva hinnoittelu viranomaisille.
- Omakustannushintaisuus yritysten lakisääteistä toimintaa varten.
- Kaupallisen tietopalvelun kohtuullinen ylijäämäisyys.

Kaupallisesta toiminnasta kertyvällä ylijäämällä rahoitetaan liikenneturvallisuuden parantamista ja tieliikenteestä aiheutuvien ympäristöhaittojen vähentämistä koskevaa tutkimusta.

Sanottu valtioneuvoston periaatepäätös muuttaa kokonaan Trafín rekisteröintitoiminnan lähtökohdat. Trafín on ensisijaisesti selvitettävä, mitä periaatepäätös käytännössä tarkoittaa Trafín, sen rekisteröintitoimialan ja erityisesti tiedon luovutuksesta saatavien tulojen kannalta.

Vaikuttaa ilmeiseltä, että siltä osin kuin periaatepäätöksen mukaisesti siirrytään julkisen tiedon maksuttomaan luovutukseen, toiminnan kustannukset ja toiminnan kehittäminen on rahoitettava valtion talousarviosta.

7.5. Erillinen rekisteröintieliin?

Tarkastelluista muista maista (5. kohta) Ruotsissa, Norjassa ja Belgiassa ajoneuvojen rekisteröinnin hoitaa Trafia vastaava tai tieliikenneasioita hoitava virasto. Tanskassa rekisteröinnin hoitaa poliisi ja rekisteriä pitää veroministeriö. Alankomaissa on erillinen virasto rekisteröintiä varten. Erillinen rekisteröintivirasto on yleensä myös suuremmissa maissa, kuten Saksassa ja Britanniassa.

Trafín nykyisessä organisaatiossa rekisteripalvelut on erotettu omaksi toimialakseen, jonka tehtävänä on rekisteritiedon kerääminen, rekisterinpitoon

liittyvä tietohallinto, tiedon tallettaminen ja luovutus sekä ajoneuvojen verotus. Nämä toiminnot liittyvät kiinteästi toisiinsa.

Osa tiedosta on ei-julkista ja sen käytöstä ja luovuttamisesta viranomaisten käyttöön ja yksityisten lakisääteiseen toimintaan (vakuutus, katsastus ym.) on tarkat säännöt.

Rekisteröintitoimialan tulorahoitus perustuu tiedon ilmoittamisesta rekistereihin perittäviin maksuihin, kaupalliseen rekisteritiedon myyntiin, tiedon myyntiin omakustannushintaan yritysten lakisääteisiin tehtäviin ja tiedon luovuttamiseen irrotuskustannuksia vastaavalla hinnalla viranomaisten käyttöön.

Rekisteröintitoiminta on tiiviissä yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa luoden kaupallista toimintaa yhdessä kumppanien kanssa. Mm. rekisteröintipalvelut sekä tiedon luovutus ja siihen liittyvä asiakaspalvelu on ulkoistettu yksityisille yrittäjille. Tulevaisuuden kehitys edellyttää entistäkin tiiviimpää työtä yksityisen sektorin kanssa ja uusien ulkoistamismahdollisuuksien tutkimista.

Rekisteröintitoiminnan kannalta houkutteleva vaihtoehto voisi olla omalla tulorahoituksellaan toimiva, tulonsa rekisteröintimaksuista ja tiedon luovutuksesta saava maksullisen toiminnan nettobudjetoitu virasto tai yhtiö, jota ohjattaisiin lainsäädännön lisäksi tulossopimuksilla. Seuraavassa on rekisteröintitoimen eriyttämisen hyötyjä ja haittoja tarkasteltu SWOT-analyysin²⁴ avulla. Vahvuuksia ja heikkouksia on tarkasteltu Trafin kannalta sekä mahdollisuuksia ja uhkia yhteiskunnan ja asiakkaiden kannalta.

Erillinen rekisteröintivirasto tai -yhtiö	
Vahvuudet	Heikkoudet
Rekisteröintitoiminnan ja tietopalvelun muusta liikenneturvallisuuksien ja ympäristöön liittyvästä toiminnasta poikkeava luonne (mm. kumppanien hallinta) perustelee toiminnon eriyttämistä joko virastoon tai yhtiöön. Rekisteröintiin liittyvä palvelutuotanto ei ole leimallisesti viraston toimintaa ja siten sopisi paremmin yhtiömuotoiselle elimelle samalla tavoin kuin on ulkoistettu ajoneuvojen katsastus, kuljettajantutkintojen vastaanottaminen, ajokorttien ja piirturikorttien valmistus ym. Pääosa tuloista saadaan asiakasmaksuista, jotka sisältävät myös liiketaloudellisesti hinnoiteltua toimintaa. Budjettirahoituksen osuus on pieni. Rekisteröintiä koskevat palvelukykyvaatimukset ovat suuret. Rekisteröintitoiminnan tehokkuuden parantaminen ja tietojärjestelmien kehittäminen edellyttävät investointikykyä ja joustavuutta; niitä koskevat vaatimukset voitaisiin parhaiten täyttää yhtiömuotoisessa toiminnassa. Yhtiömuotoinen toiminta sallisi joustavammat hankintamallit, esim. kilpailutusprosessit. Yhtiöön olisi, vaikka alueellistettunakin,	Rekisteröinti ja siihen liittyvät toiminnot: tietohallinto, tietopalvelu ja ajoneuvojen verotus on jo eriytetty Trafin sisällä omaksi toimialakseen. Uuden viraston perustaminen näitä toimintoja varten edellyttäisi erillisten tuki- ja hallintoelinten perustamista ja olisi siten tuottavuustavoitteen vastaista. Turvallisuusviranomaisen ja erillisen rekisteröintiviraston tai -yhtiön yhteistyö voisi heikentyä organisaatorajojen vuoksi. Merkittävä osa Trafin rekistereihin talletetusta tiedosta on tarkoitettu viranomaiskäyttöön (ajoneuvon omistajien ja ajokortin haltijoiden henkilötunnukset sekä tiedot terveydentilasta, rangaistuksista jne.) Nämä tiedot eivät ole julkisia eikä niiden luovuttamisesta kertyisi voittoa, mikä heikentäisi yhtiömuotoisen rekisteröintielimen ansaintalogiikkaa. Trafin liikenneturvallisuustehtävissä olevat henkilöt, mm. katsastustoimen, kuljettajantutkintojen ja ajoneuvorekisteröinnin valvojat, käyttävät tehtävissään jatkuvasti rekisterin tietoja – myös Trafin pitäisi saada tarvitsemansa tiedot omakustannushintaan samalla tavoin kuin poliisi nykyisin saa. Seurauksena digitaalisen tietoaineiston saatavuuden parantamista koskevan

²⁴ Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat (Albert Humphrey, Stanfordin yliopisto). Analyysi esitetään usein nelikenttänä, jossa vasem-malla myönteiset ja oikealla kielteiset vaikutukset. Vahvuuksina ja heikkouksina kuvataan sisäisiä sekä mahdollisuuksina ja uhkina ulkoisia tekijöitä.

SWOT-analyysille on ominaista, että samat piirteet voidaan luokitella vastakohtaisesti kategorioihin riippuen siitä, kenen kannalta asiaa tarkastellaan. Yhdeltä kannalta nähty mahdollisuus on toiselta kannalta nähtynä uhka.

Ominaisuus on myös, että kuhunkin kategoriaan tulee merkityksi sekä tärkeitä ja merkittäviä näkökulmia että vähäisiä tai lähes merkityksettömiä vaikutuksia.

paremmat edellytykset rekrytoida pätevää työvoimaa, mm. huippuammattilaisia neuvottelemaan kumppaneiden kanssa ja valvomaan näitä.	periaatepäätöksen täytäntöönpanosta on mahdollista, ettei rekisteröintiyhtiö olisi taloudellisesti kannattava.
Mahdollisuudet	Uhat
Rekisteröintitoiminnan yhtiöittämisen seurauksena palvelun tuottaminen olisi tehokkaampaa ja tuloksellisempaa kuin virkatyönä. Siirtämällä rekisteröinti yhtiöön valtion henkilöstömäärästä voitaisiin vapauttaa 160 htv.	Rekisteritoimintojen muuttaminen yhtiöksi johtaisi siihen, että monopoliasemassa toimiessaan yhtiö olisi jatkuvasti arvostelun kohteena mm. arkaluontoisten tietojen käsittelyn (erityisesti kuljettajia koskevien rekisterien tiedot) sekä perimiensä maksujen ja palvelujen myyntihintojen osalta. Olisiko erillisen rekisteröintiyksikön taloudellinen voitto käytettävissä nykyiseen tapaan liikenneturvallisuutta ja tieliikenteestä aiheutuvien ympäristöhaittojen vähentämistä koskevan tutkimuksen rahoittamiseen?

SWOT-analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että rekisteritoiminnan ja siihen liittyvien muiden tehtäväkenttien (tietohallinto, tietopalvelu, verotus) eriyttäminen uuteen virastoon tuottaisi enemmän haittoja kuin hyötyjä. Eriyttämisestä / ulkoistamisesta yhtiöön olisi kuitenkin saatavissa merkittäviä hyötyjä.

Rekisteritoiminnan eriyttäminen yhtiöön haittaisi toisaalta Trafín muiden toimialojen toimintaa – ne tarvitsevat omissa tehtävissään jatkuvasti rekisterien tietoja ja niiden saaminen eriytetystä yhtiöstä tulisi hankalaksi ja kalliiksi.

Julkisen sektorin tietoaineiston saatavuuden parantamista koskeva hanke (7.4. kohta) saattaa tehdä yhtiömuotoisen rekisteröintiyksikön perustamisen taloudellisesti mahdottomaksi.

Rekisteritoimintojen ulkoistamisen hyötyjä ja haittoja kannattaa kuitenkin selvittää tarkemmin.

8. Trafín uudet tehtävät ja tehtävien muutokset

Trafille on säädetty virastouudistuksen täytäntöönpanon jälkeen lukuisia uusia tehtäviä. Lisäksi sekä kansallisesti että EU:ssa on valmisteilla lukuisia uusia Trafín tehtäväkenttää lisääviä tai laajentavia uudistuksia.

Seuraavassa on kartoitettu säädettyjen ja vireillä olevien muutosten ja uudistusten henkilöstövaikutuksia sekä Trafín ja ministeriön reagoitua niihin henkilöstörajoitusten ja tuottavuustavoitteiden asettamassa kehikossa.

8.1. Säädetty ja säädettäväksi ehdotetut uudet tehtävät

Laki lentoliikenteen päästökaupasta (34/2010) tuli voimaan 1.2.2010. Lentoliikenteen päästökaupan järjestämisestä aiheutuu viranomaistehtäviä Trafille ja Energiamarkkinavirastolle. Trafi vastaa niistä tehtävistä, jotka aiheutuvat maksutta jaettavien päästöoikeuksien jaosta ja jaon edellyttämästä vertailusta. Samoin se vastaanottaa hakemukset erityisvarannosta sekä tarkkailu- ja raportointitiedot, hyväksyy tarkkailusuunnitelmat ja antaa määräykset velvollisuutensa laiminlyöneille ilma-aluksen käyttäjille. Samoin se huolehtii seuraamuskäytännöistä, joita kohdistetaan lain velvoitteita noudattamasta kieltäytyviin ilma-aluksen käyttäjiin. Trafi hoitaa näitä tehtäviä niiden ilma-alusten käyttäjien osalta, joille se on myöntänyt liikenneluvan, sekä Suomen valvontaan

kuuluvien kolmansien maiden ilma-alusten käyttäjien osalta. Uudet tehtävät pyritään järjestämään mahdollisimman pitkälle henkilöstövoimavaroja kohdentamalla.

Laki joukkoliikennelain muuttamisesta (1007/2010) tuli voimaan 1.1.2011. Lailla siirrettiin kansainväliseen linja-autoliikenteeseen liittyvät tehtävät ministeriöltä Trafille. Kyseessä olevia tehtäviä ovat kansainvälisen satunnaisliikenteen jatkoyhteyspaikkoja koskevien ilmoitusten vastaanottaminen, todistuksen antaminen siitä, että kuljetuksen suorittaa voittoa tuottamaton yhdistys, Interbus-sopimuksessa tarkoitettujen kuljetuslupien myöntäminen satunnaisille kuljetuksille sekä luvan myöntäminen kahdenkeskisiin sopimuksiin perustuvaan säännölliseen liikenteeseen. Tehtävien sisältö ei muuttunut aiemmin säädetyistä. Siirtyvien tehtävien työllistävä vaikutus on vähäinen. Mikäli uusiin tehtäviin liittyvien todistusten ja ilmoitusten määrät pysyvät aiemmalla tasolla, Trafin on mahdollista hoitaa siirretyt tehtävät ilman henkilölisäyksiä.

Laki luotsauslain muuttamisesta (1050/2010) tuli myös voimaan 1.1.2011. Luotsinkäyttövelvollisuutta koskevien erivapauksien myöntämisedellytyksiä selkeytettiin. Tarkoitus oli helpottaa Trafin lupaharkintaa ja lisätä yhdenmukaisuutta luvan myöntämisedellytysten soveltamisessa.

Laki alkolukon hyväksymisestä liikenteeseen (1109/2010) tulee voimaan 1.8.2011. Trafi tarkistaa alkolukon hyväksyntää koskevan käsittelyn yhteydessä tutkimuslaitoksia koskevien vaatimusten täyttymisen, päättää alkolukkojen hyväksymisestä liikenteeseen, vastaa markkina- ja valvonnasta ja pitää luetteloa markkinoilla olevista laitemalleista sekä asennus- ja huoltopaikoista. Alkolukkomallien lukumäärä huomioon ottaen tehtävä lisää vain vähäisessä määrin viraston tehtäviä. Viraston tehtäviin kuuluu nykyisin alkolukon käytön edistäminen osana liikenneturvallisuustyötä sekä ajoneuvojen ja niiden teknisten osien hyväksyntä, vaarallisuuden edellyttämät toimet ja markkina- ja valvonta, joten lisätehtävät ovat luonteva osa nykyistä toimintaa.

Laki alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain muuttamisesta (1138/2010) tuli voimaan 1.1.2011. Muutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia Trafin tarkastustoimintaan.

Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta (1240/2010) tuli voimaan 1.1.2011. Lailla annettiin Trafille valtuudet antaa tarkempia koulutuksen antajan ammattitaitoa koskevia määräyksiä, joiden sisältö rajattiin koskemaan ICAO-sopimuksen nojalla standardeina julkaistuja vaarallisten aineiden ilmakuljetusta koskevia teknisiä määräyksiä. Lisäksi Trafi voi valtuuttaa katsastustoimipaikan myöntämään VAK-hyväksyntöjä ja suorittamaan VAK-katsastuksia. Ehdotetut muutokset vastaavat pitkälti aiempaa tilannetta, joten niillä on vain vähäisiä vaikutuksia osapuoliin, mm. Trafiin.

Laki kuljettajantutkintotoiminnan järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 211/2010 vp)²⁵ tulee voimaan XXXX. Lailla säädetään Trafin vastattaviksi seuraavat uudet tehtävät:

- Trafi määrää AM- ja B-luokan kelpoisuuden päälle tulevien luokkien peruskelpoisuudesta sekä laadunvarmistuksesta ja työnseurannasta. Trafi pitää rekisteriä ajokokeen vastaanottajien kelpoisuuksista.
- Trafin on saatava valvonnan ohella myös laadunvarmistukseen tarvittavia tietoja kuljettajantutkinnon vastaanottajilta tehtävänsä hoitamiseksi.
- Ajokokeen vastaanottajan peruskoulutusta koskevassa säännöksessä annetaan Trafille mahdollisuus hyväksyä myös muu soveltuva koulutus tai kokemus kuin liikenneopettajakoulutukseen sisältyvät kuljettajantutkinnon ajokokeen vastaanottajan opinnot.

Lisääntyvistä kokeiden vastaanottajien koulutuksen ja valvonnan järjestämistä koskevista vaatimuksista aiheutuu Trafille lisää työtä arviolta noin seitsemän

²⁵ Kaikkia eduskunnan kevätkaudella 2011 hyväksymiä lakeja ei ollut tätä kirjoitettaessa vielä vahvistettu eikä niiden voimaantulopäivää päätetty. Sen johdosta niillä ei vielä ollut numeroa.

henkilötyövuoden verran. Tästä aiheutuva henkilöstön lisätarve ajo- ja ajolupakokeiden vastaanottajien laadunvarmistukseen ja koulutukseen kuuluvissa tehtävissä on kaksi henkilötyövuotta. Muulta osin lisääntyvät tehtävät voidaan hoitaa tehtäviä uudelleen kohdentamalla.

Ajokorttilaki (HE 212/2010 vp) tulee voimaan XXXX. Trafille aiheutuu uudistuksesta lisää työtä rekisterinpidon lisääntymisen ja autokoulutoiminnassa tapahtuvien muutosten takia. Virastossa suunnitellaan ajokorttiprosessin sähköistämistä, yksinkertaistamista ja muutoin tehostamista, esimerkiksi ajokortin postittamista suoraan hakijoille. Tehostamistoimenpiteiden vaiheittaisessa käyttöönotossa otetaan huomioon ajokorttidirektiivin täytäntöönpanon aikataulu siten, että henkilöstöpaine saataisiin torjutuksi.

Trafín lisäresurssitarpeet vuosina 2013 – 2015 ajokorttien uusimisessa tapahtuvien muutosten johdosta arvioidaan noin 0,5 henkilötyövuodeksi. Tämän jälkeen lisäystarve jatkuisi maltillisena. Vuonna 2033, kun kaikki ajokortit olisivat uuden mallin mukaisia, korttien uusimisesta johtuva lisäresurssivaikutus olisi noin kaksi henkilötyövuotta.

Autokoululupien muuttaminen toistaiseksi voimassaoleviksi ja niiden toimialueen laajentaminen lisää valvontaan kohdistuvia vaatimuksia. Lupamenettelyä koskevien muutosten johdosta lupahakemusten käsittely muuttuu joustavammaksi.

(Uusi) rautatielaki (304/2011) tulee voimaan 15.4.2011. Trafín rautatielakiin perustuvien tehtävien laatu ei muutu lain uudistamisen yhteydessä, mutta laki lisää Trafín viranomaistehtäviä ja velvoitteita. Esityksen sisältämät muutokset Trafín nykyisiin tehtäviin perustuvat yhteentoimivuusdirektiivin ja rautatieturvallisuudirektiivin muutosdirektiivin vaatimuksiin. Viraston uusia tehtäviä ovat:

- uusien rataverkon haltijoiden turvallisuusluvat;
- kalustoyksikköjä koskevat uudet käyttöönottolupamenettelyt;
- kalustotyyppien tyyppihyväksyntämenettely ja tyyppihyväksyntöjen rekisteröinti;
- kolmannelta maasta saapuvan kaluston käyttöönottoluvat;
- vaatimustenmukaisuuden arviointi FI-tarkastuksessa.

Toistaiseksi ainoastaan Liikennevirastolta valtion rataverkon haltijana ja VR-Yhtymä Oy:ltä on edellytetty turvallisuusjohtamisjärjestelmää ja turvallisuuslupaa. VR-Yhtymä Oy:ltä ainoana rautatieliikenteen harjoittajana on edellytetty turvallisuustodistusta. Jatkossa arviolta yli 250 yksityisraiteen haltijalta vaaditaan turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja Trafín myöntämä turvallisuuslupa. Trafín on ohjattava yksityisraiteen haltijoita turvallisuusjohtamisjärjestelmän laadinnassa, ylläpidossa ja kehittämisessä ja myönnettävä yksityisraiteen haltijoille turvallisuusluvat. Turvallisuuslupa myönnetään määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Turvallisuuslupan myöntämiseen liittyvät viranomaistehtävät työllistävät erityisesti lupien haku- ja uusimisprosessin aikana.

Merkittävä lisätyö Trafille aiheutuu myös Suomen ja Venäjän välisessä yhdysliikenteessä käytettävän kaluston käyttöönottoluvista. Yhdysliikenteessä liikennöi päivittäin noin 1000 tavaraliikenteen vaunua. Venäläisen rautatiekaluston käyttöönottolupajärjestelmä pyritään järjestämään mahdollisimman joustavasti ja kevyesti niin, että luvat voidaan myöntää pääsääntöisesti sähköisesti ilman viranomaistarkastuksia.

Suomen ja Ruotsin välisen valtion rajat ja lentotiedotusalueiden rajat ylittävää toimintaa koskeva sopimus ja laki sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (200/2011) tulee voimaan 1.5.2011. Sopimuksen voidaan arvioida lisäävän jonkin verran Trafín työmäärää valvonnan lisääntymisen johdosta.

Laki lentoasemaverkosta ja -maksuista (210/2010) tuli voimaan 15.3.2011. Lain mukaiset riippumattoman valvontaviranomaisen tehtävät lentoasemamaksujen asettamiseen liittyen on Trafín ilmailutoimialalle uusi tehtävä, jonka voidaan arvioida lisäävän viranomaistyötä ja siten viraston resurssitarvetta.

HE ajoneuvojen katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi²⁶ annettiin eduskunnan käsiteltäväksi syksyllä 2010. Eduskunnan toivottiin käsittelevän ja hyväksyvän siihen sisältyvät lait ennen huhtikuun 2011 eduskuntavaaleja, mutta esitys peruuntui ajanpuutteen vuoksi. Esitys annettaneen seuraavan hallituksen liikenneasioista vastaavan ministerin esittelemänä uudelle eduskunnalle.

Ajoneuvojen katsastusluvista ehdotettu laki

Trafile ehdotetaan annettavaksi valtuudet katsastustehtävien ja yksittäishyväksyntöjen valvomiseksi pysäyttää ajoneuvo sen poistuessa katsastuksesta tai yksittäishyväksynnästä ja tarkastaa ajoneuvo uudestaan. Trafi saisi suorittaa tarkastuksen korvauksetta kyseisessä katsastustoimipaikassa tai yksittäishyväksyntäpaikassa sen tarkastuslaitteita ja tiloja käyttäen.

Trafilta edellytettäisiin katsastuspalvelurekisterin ylläpitämistä.

Katsastuspalvelurekisteri olisi automaattiseen tietojenkäsittelyyn perustuva julkinen rekisteri katsastusluvan haltioista ja niiden katsastuspalveluihin liittyvistä asioista.

Lain voidaan arvioida johtavan toimiluvan haltijoiden toimintatapojen erilaisuuteen, katsastettavan ajoneuvokaluston ikä- ja kuntorakenteen merkittävään epätasalaatuisuuteen katsastustoimintaa harjoittavien yrityksiin välillä ja katsastettavien ajoneuvojen toimipaikkakohtaisen määrän vähenemiseen. Trafín katsastuksenvalvontaprosesseja on uudistettava ja katsastustoiminnan valvontaa lisättävä. Uusien tilastollisten valvontakeinojen kehittäminen ja kasvava valvottavien katsastustoimipaikkojen määrä vaativat nykyistä enemmän Trafín henkilöresursseja.

Esityksen odotetaan lisäävän katsastustoimipaikkojen kokonaismäärää, joten uusien toimilupien käsittely lisääntyisi alkuvaiheessa nykyisestä. Pitemmällä aikavälillä uusien lupahakemusten määrät todennäköisesti vähenisivät, sillä uudet luvat on tarkoitus myöntää toistaiseksi voimassa olevina. Alkuvaiheessa uusien lupien käsittely kuitenkin kuormittaisi Trafín katsastuksen valvontaa. Jatkossa kuormittava vaikutus syntyisi viiden vuoden välein tehtävistä säännöllisistä tarkastuksista, joissa tarkastettaisiin luvan myöntämisen edellytysten täyttyminen.

Trafile annettaisiin valtuus tarkempien määräysten antamiseen katsastuslaitteista ja katsastustoimipaikan tiloista sekä katsastustoimipaikan erillään olevien toimitilojen enimmäisetäisyyksistä ja eräistä muista seikoista. Näiden normien antamiseen ja ylläpitoon pitäisi myös varata riittävät resurssit.

Esityksen voidaan arvioida lisäävän katsastajien määrää, jolloin määräaikaikatsastuskoulutukseen liittyvien loppukokeiden lisääntyminen kuormittaisi Trafín resursseja.

Kokonaisuudessaan ehdotusten voidaan arvioida lisäävän katsastuksen valvonnan henkilöresurssien tarvetta 2—3 henkilötyövuotta. Resurssitarve on tarkoitus hoitaa tehtäväsiirroin.

Ajoneuvojen yksittäishyväksynnän järjestämisestä ehdotettu laki

Ehdotukset saattavat edellyttää Trafiin jonkin verran lisää resursseja yksittäishyväksyntöjen myöntäjien ohjeistamiseen ja koulutukseen. Toimijoiden määrän pieneneminen saattaisi kuitenkin myöhemmin tasata lisääntyntä resurssitarvetta. Alkuvaiheessa yksittäishyväksyntöjen myöntämistoimintaa koskevien sopimusten solmiminen lisäisi Trafín henkilöresurssien tarvetta. Toiminnan vakiinnuttua tarvittavien resurssien tarve kuitenkin vähenisi.

Yksittäishyväksyntöjen myöntäjiä koskevalla ehdotuksella ei kokonaisuudessaan arvioida olevan merkittäviä vaikutusta Trafín henkilöresursseihin.

Yhteenveto Trafile lailla säädettyjen tai ehdotettujen tehtävien vaikutuksista

Trafile päätettyjen tai ehdotettujen, lailla säädettävien tehtävien vaikutukset on koottu seuraavaan taulukkoon:

²⁶ HE 314/2010 vp; 10.12.2010

Uusi tai laajennettu tehtävä; voimaantulo	Vaikutukset ja resurssitarve Trafissa
Laki lentoliikenteen päästökaupasta; 1.2.2010	pyritään järjestämään mahdollisimman pitkälle henkilöstövoimavaroja kohdentamalla
Laki joukkoliikennelain muuttamisesta; 1.1.2011	työllistävä vaikutus on vähäinen; mikäli todistusten ja ilmoitusten määrät pysyvät nykyisellä tasolla, on mahdollista hoitaa tehtävät ilman henkilölisäyksiä
Laki luotsauslain muuttamisesta; 1.1.2011	helpottaa Trafin lupaharkintaa ja lisää yhdenmukaisuutta luvan myöntämisedellytysten soveltamisessa
Laki alkoholikon hyväksymisestä liikenteeseen; 1.8.2011	tehtävä lisää vain vähäisessä määrin viraston tehtäviä
Laki alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain muuttamisesta; 1.1.2011	ei merkittäviä vaikutuksia Trafin tarkastustoimintaan
Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta; 1.1.2011	muutokset vastaavat pitkälti nykyistä tilannetta, joten niillä on vain vähäisiä vaikutuksia Trafiin
Laki kuljettajantutkimintoiminnan järjestämisestä annetun lain muuttamisesta	ajo- ja ajolupakokeiden vastaanottajien laadunvarmistus ja koulutus: 2 htv; muut lisääntyvät tehtävät voidaan hoitaa tehtäviä uudelleen kohdentamalla.
Ajokorttilaki	ajokorttien uusimisen muutosten lisäresurssitarpeet 2013 – 2015 noin 0,5 htv. Tämän jälkeen lisäystarve jatkuu maltillisena. Kun kaikki ajokortit olisivat 2033 uuden mallin mukaisia, lisäresurssivaikutus olisi noin 2 htv.
Rautatielaki; 15.4.2011	yksityisraiteen haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmän ja turvallisuuslupan myöntämisestä, yksityisraiteen haltijoiden ohjaamisesta sekä Suomen ja Venäjän yhdysliikenteessä käytettävän kaluston käyttöönottoluvista aiheutuu merkittävästi lisää tehtäviä. Ei määrällistä arviota.
Suomen ja Ruotsin välisen valtion rajat ja lentotiedotusalueiden rajat ylittävää toimintaa koskeva sopimus ja laki; 1.5.2011	sopimuksen voidaan arvioida lisäävän jonkin verran Trafin työmäärää valvonnan lisääntymisen johdosta.
Laki lentoasemaverkosta ja -maksuista; 15.3.2011	lentoasemamaksujen asettamiseen liittyvät riippumattoman valvontaviranomaisen tehtävät ovat uusia ja niiden voidaan arvioida lisäävän viranomaistyötä ja siten viraston resurssitarvetta.
HE ajoneuvojen katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (peruuntui)	ehdotusten voidaan arvioida lisäävän katsastuksen valvonnan henkilöresurssien tarvetta 2–3 henkilötyövuodella; toimijoiden määrän pieneneminen saattaisi myöhemmin tasata lisääntyntä resurssitarvetta

8.2. Vireillä olevia muita kuin lailla säädettäviä tehtäviä

TTS 2012 – 2015:ssä ja ministeriön TTS-palautteessa on liikennemuotokohtaisesti todettu TTS-kauden säädöskehityksestä (tiivistäen) seuraavaa:

8.2.1. Ilmailu

EASA:n (Euroopan lentoturvallisuusvirasto) toimialan ensimmäistä laajennusta vastaavat normit (viranomaistoiminta, organisaatiot, lentotoiminta ja henkilöstö) valmistuvat 2011. EASA:n toimialan toinen laajennus kattaa lennonvarmistuksen ja lentokentät. Molempien uusien normien täytäntöönpano alkaa 2012. Työ omassa organisaatiossa ja laajennuksen muissa kohderyhmissä on massiivinen. Selkeänä trendinä on valvonnan korostuminen sekä toiminnan kohdistaminen riskimäärityksen perusteella.

SES-hankkeeseen (Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila) liittyen lennonvarmistuksen tulevaisuuden haasteet liittyvät eurooppalaisen ilmatilan ja lennonvarmistuksen harmonisointiin, lennonvarmistusjärjestelmän suorituskyvyn parantamiseen, taloudelliseen regulaatioon ja ympäristökysymyksiin. Valtioiden tulee vuoden 2011 aikana laatia toimintasuunnitelmat suorituskykytavoitteiden asettamiseen ja valvontaan. Lisäksi merkittävänä hankkeena on ylikansallisten toiminnallisten ilmatilalohkojen perustaminen. Niiden tulee olla toiminnassa vuonna 2012 ja ne laajentavat raportointivelvoitteita komission suuntaan. Valtioilla on haasteellinen tehtävä luoda uuden tyyppiset ylikansalliseen lennonvarmistuspalveluun ja ilmatilan hallintaan liittyvät viranomaisvalvontamekanismit ja vakiinnuttaa ne tulevien vuosien aikana.

SESAR-hankkeeseen (Single European Sky ATM Research) liittyen tarkoituksena on tulevaisuudessa harmonisoida lennonvarmistuksen tekniset laitejärjestelmät ja kehittää uusia tehokkaita liikenteen hallintaan käytettäviä toiminnallisia menetelmiä. Hanke tulee jatkumaan vuoteen 2020 saakka. SESAR-hanke sisältää yli sata teknistä alaprojektia.

8.2.2. Merenkulku

Tekniset määräykset muuttuvat enenevässä määrin riskianalyysipohjaisiksi. Tavoitteena on määrätyn turvallisuustason saavuttaminen, ei yksittäisten teknisten ratkaisujen määrittäminen.

Komission aloitteellisuus lisääntyy ja *EMSA:n (Euroopan meriturvallisuusvirasto)* rooli merenkulun valvonnassa vahvistuu. Kolmannen meriturvallisuuspaketin täytäntöönpanoa jatketaan. Lisäksi tulee pantavaksi täytäntöön muita direktiivejä, esim. inhimilliseen tekijään vaikuttava koulutusta ja vahdinpitoa säätelevän STCW-yleissopimuksen voimaansaattaminen.

Alusturvallisuuslain nojalla annetaan useita määräyksiä alusten teknisistä rakenteista ja varustuksesta sekä katsastuksen suorittamisesta.

8.2.3. Rautatiet

Komission ohjelmassa on uudistaa ensimmäinen rautatiepaketti ja lisätä *ERA:n (Euroopan rautatievirasto)* toimivaltaa mm. mahdollistamalla kansallisten turvallisuusviranomaisten auditoinnit. Auditointien tarkoituksena on varmistaa, että kansallisella turvallisuusviranomaisella on tarvittavat resurssit ja menettelyt direktiivien mukaisten tehtävien hoitamiseen. Samalla komissio on laajentamassa yhteentoimivuuden teknisten eritelmien soveltamisalaa, vahvistamassa turvallisuustavoitteiden ja sääntelyn kytkentää sekä lisäämässä riskienhallintamenetelmien, kelpoisuuden ja turvallisuuskulttuurin parantamisen sääntelyn kehittymistä huomioiden paineet suorittaa eurooppalaisten määräysten ja menetelmien mukaista valvontaa ja omavalvontaa.

Suomen ja Venäjän yhdysliikennekokonaisuuden uudistaminen vaatii Trafissa huomattavaa panostusta, jotta elinkeinoelämän tarpeet tulevat otetuiksi huomioon.

8.2.4. Tieliikenne

Ajoneuvoverotuksessa painopisteenä on käyttövoimaverotuksen muuttaminen, ajoneuvoverotuksen määrän kasvu ja ohjauksen tiivistäminen (EETS, vinjetit).

Komissiossa valmistellaan 2- ja 3-pyöräisten ajoneuvojen ja nelipyöräisten sekä maa- ja metsätaloudessa käytettävien ajoneuvojen hyväksyntää koskevia asetuksia. Muutkin ajoneuvotekniset säännökset ovat muuttumassa unionin

asetuksiksi. Trafín tulee seurata asetusten valmistelua ja osallistua valmisteluun ministeriön kanssa sovitulla tavalla ja varautua siihen, että kansallisten säännösten kumouduttua viraston rooli EU-säännösten tiedottamisessa korostuu. Viraston tulee myös varautua siihen, että uusien asetusten myötä hyväksyntää koskevat menettelyt tullevat muuttumaan. Ajoneuvon katsastajaa ja katsastusten suoritusta sekä vaarallisten aineiden kuljetusta koskevien määräysten muutoksiin tulee varautua.

8.2.5. Rekisteröintipalvelut

Rekisteröintitoimintaa koskevan lain ja ajoneuvolain uudistaminen tehostaa rekisteröinnin toimintamallia (keskitetty toimintamalli, ilmoituksenvaraisuus, todistusten tulostuksen vähentäminen; ks. myös 7. kohta). Tämä mahdollistaa sähköisen asioinnin laajamittaisen käyttöönoton. Sähköiset rekisteripalvelut ja kumppanimallin kehittäminen mahdollistavat rekisteritiedon tehokkaan hyödyntämisen ja tietojen kansainvälisen luovutuksen.

8.3. Resurssitarve

TTS 2012 – 2015:n mukaan muut kuin lailla säädettävät uudet varmat tehtävät edellyttävät yhteensä 39 – 52 henkilötyövuoden lisäystä. Epävarmat tehtävät ja 8.1. kohdassa mainitut lailla säädettävät tehtävät mukaan lukien Trafi on päättänyt 60 – 70 henkilötyövuoden lisätarpeeseen.

TTS 2012 – 2015:ssä todetaan lisätehtävien henkilöstövaikutuksista seuraavaa:

Uudet tehtävät ovat pääosin seurausta kansainvälisten velvoitteiden lisääntymisestä, mutta myös hallinnonalan sisäiset tehtäväsiirrot tuovat Trafille lisätehtäviä. TTS-kaudella Trafín henkilötyövuosikehitys pysyy muuttumattomana, joten uusien tehtävien vastaanotto tapahtuu toiminnan tehostamisen kautta. Tehostaminen voi tarkoittaa esimerkiksi nykyisten tai uusien tehtävien ulkoistuksia, nykyisten tehtävien uudelleenorganisointia tai prosessien tehostamista esimerkiksi palveluiden sähköistämisen avulla. Trafín tulee myös tarkastella sitä, ovatko kaikki nykyiset palvelut tai luvat liikenteen turvallisuuden ja ympäristöystävällisyyden edistämisen näkökulmasta perusteltuja eli voitaisiinko joistain nykyisistä luvista tai palveluista mahdollisesti luopua kokonaan.

TTS-kaudella Trafín henkilötyövuosikehitys pysyy vakiona 516 henkilötyövuodessa. Tämä tarkoittaa sitä, että uudet tehtävät on kyettävä hoitamaan nykyisellä henkilöresurssimäärällä.

Ministeriö on TTS-palautteessaan todennut Trafín päätelmät resurssien säilymisestä 516 henkilötyövuodessa.

Ministeriö on esittänyt huolensa tulossa olevista uusista tehtävistä ja niiden hoidon organisoimisesta. Trafín tuli laatia ministeriölle yksityiskohtainen selvitys virastolle tulossa olevista lisäresursseja vaativista uusista tai muuttuvista tehtävistä sekä tarkempi selvitys siitä, miten virasto on suunnitellut organisoivansa tehtävien hoidon. Selvitykseen tuli sisältyä yksityiskohtainen suunnitelma tehostamistoimenpiteistä ja arvio muutosten vaikutuksista nykyisten tehtävien laatuun, kustannuksiin ja henkilöstöresursseihin.

Antamassaan selvityksessä Trafi viittaa tähän käynnissä olevaan selvitystyöhön ja toiseen samanaikaiseen selvitykseen: *"Palvelutuotannon toimintamallien kehittäminen"*. Vasta näiden selvitysten valmistumisten jälkeen Trafi arvioi vastaisia toimenpiteitä.

Trafi viittaa myös jo toteutettuihin tehostamisiin alueellistettavissa liikennerekisteri-, verotus- ja tietopalvelutoiminnoissa. Näihin toimintoihin Rovaniemelle perustetaan vähemmän virkoja kuin mitä Helsingissä vähennetään. Lisäksi tietohallinnossa on tavoitteena noin kolmanneksen henkilöstövähennys TTS-kaudella mm. toimintatapojen kehittämisen kautta. Valvontatoimeja Trafi on kehittänyt yhdistämällä merenkulun, tieliikenteen ja rautatieliikenteen valvonnan samaan organisaatiosykliin.

Trafi laskee myös, että ministeriön asettamalla kahden prosenttiyksikön tuottavuustavoitteella vuodessa Trafi pystyy nykyisen suuruisella henkilöstöllä hoitamaan vuonna 2015 noin 65 htv:n verran lisätehtäviä. Toisin sanoen Trafilta edellytetyllä tuottavuuskehitystasolla, jos se pystytään toteuttamaan, uudet tehtävät voidaan ottaa vastaan ilman, että tällä on vaikutusta nykyisten tehtävien hoidon laatuun.

8.4. Tehtävien muuttumista koskeva kommentti

Ajoneuvoteknisten direktiivien muuttaminen EY-asetuksiksi ja muiden liikennemuotojen osalta EASAn, EMSAn ja ERAn valmisteleminen sääntöjen antaminen komission päätöksinä merkitsee olennaista kansainvälisen työn ja säädösvalmistelun painopisteen muutosta. Kun EY-asetukset ja komission päätökset ovat suoraan kansallisesti sovellettavaa lainsäädäntöä, ei tarvita enää direktiivien kansallista täytäntöönpanoa lainkaan. Kansallisten säädösten ja määräysten valmistelutyöstä jää pois monta resursseja sitovaa työvaihetta: valmisteluvaihe, lausuntovaihe, kääntäminen, oikoluku, taittaminen, säädösten osalta oikeusministeriön tarkastus, esittely ja julkaisu. Yleensä kansallisesti on tarpeen säätää vain toimivaltaisesta viranomaisesta tai muusta elimestä, joka huolehtii asetuksen tai päätöksen täytäntöönpanosta ja jolle esim. toisen viranomaisen päätöksistä tai toisen yrityksen toiminnasta saa valittaa, ja asetusten tai päätösten rikkomisesta määrättävistä rangaistuksista.

Kansallisen säädösvalmistelun sijasta painopiste siirtyy Suomen kannan valmisteluun, joka sisältää osin samoja työvaiheita kuin jälkikäteinen säädös- ja määräysvalmistelu. Päätehtävä on vaikuttaminen Suomen kannan mukaisesti EY-asetuksiin ja komission päätöksiin valmistelemissä elimissä eli mainittujen virastojen, ICAO:n, Eurocontrolin, IMO:n, ECE:n ja komission suuntaan. Tähän tarvitaan osin nykyisestä poikkeavaa asiantuntemusta.

Työmäärän suhteen on odotettavissa, että tekninen säädös- ja määräysvalmistelutyö vähenee oleellisesti. Asiantuntemusta ja resursseja tulee keskittää mainittuun vaikuttamiseen (ks. 6.4. kohta) ja sen lisäksi EY-säädöksistä tiedottamiseen.

9. Ministeriön, Liikenneviraston ja Trafin työnjako

Ministeriö on TTS-palautteessaan todennut, että työnjaon selkeyttäminen Liikenneviraston, Trafin ja ministeriön kesken on tärkeä tehtävä suunnittelukaudelle. Ministeriön mukaan yhteisenä tavoitteena tulee olla tiiviin ja vakaan yhteistyön rakentaminen liikenteen hallinnonalalle, jossa kaikkien toimijoiden roolit ovat selkeät ja tukevat toisiaan.

9.1. Tehtävien siirto ministeriöstä Trafiin

Liikennehallinnon virastouudistusta koskeneen HE:n mukaan ”ministeriössä hoidettavia operatiivisia tehtäviä ei siirrettäisi virastoille virastojen perustamisen yhteydessä. Ministeriön ja virastojen välistä tarkoituksenmukaista työnjakoa selvitetään virastojen suunnittelun yhteydessä, mutta mahdolliset siirrot toteutettaisiin myöhemmin virastojen toiminnan käynnistyttyä. Turvallisuusviraston toimialalla tärkeimpiä selvitettäviä tehtäviä voisivat olla ajoneuvotekninen ja vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvä lainsäädäntö ainakin siltä osin kuin se on teknistä, koskee suppeaa ja asiantuntevaa soveltajapiiriä sekä perustuu suoraan yhteisölainsäädäntöön, ja osallistuminen sellaiseen kansainväliseen yhteistyöhön, jossa kehitetään näitä tarkoitettuja normeja.”

9.1.1. Ministeriön suunnitelma

Ministeriö asetti sisäisen työryhmän/hankkeen HE:ssä tarkoitetun ehdotuksen tarkempaan selvittämiseen. Sen loppuyhteenvedossa²⁷ todettiin mm. seuraavaa:

Hankkeen toteutumisesta seuraa muutoksia yksiköiden ja yksittäisten virkamiesten työtehtäviin. **Lähtökohtana kuitenkin oli ministeriön henkilöresurssien säilyminen nykyisellään.** Siirrettäviksi tunnistetut tehtävät ovat luonteeltaan operatiivisia ja siten luontevasti virastojen tehtävänkuvaan sopivia. Tehtävien siirtäminen mahdollistaisi ministeriön resurssien aikaisempaa tehokkaamman kohdentamisen ydintehtäviin sekä strategia-, ohjaus- ja kehittämistyöhön. Lähtökohtaisesti tekninen normianto ja lupien myöntäminen siirrettäisiin virastoille. Ministeriön asetuksista tulisi pääsääntöisesti luopua. Yksityiskohtaiset säädökset tulisi antaa joko valtioneuvoston asetuksina tai virastojen määräyksinä.

Tehtävien siirtoon liittyvät lainsäädännön mahdolliset muutokset toteutetaan erillisinä hankkeina siten, että siirto olisi mahdollista aikaisintaan vuoden 2012 alusta.

Ministeriön ja virastojen välillä on sovittu erikseen kansainväliseen ja EU-yhteistyöhön osallistumisesta, ml. edustautumisesta neuvoston ja komission työryhmissä. Lähtökohtaisesti ministeriöstä osallistutaan neuvoston työryhmiin tarvittaessa viraston tukemana. Kansainväliseen ja EU-yhteistyöhön osallistumista ohjaa asiaa koskeva ministeriön ja virastojen yhteisesti valmisteleva ja hallinnonalan johtoryhmässä käsitelty linjaus.

Siirtyviin tehtäviin liittyvä T&K-toiminto siirtyy tehtävän mukana.

Hankeryhmä ei tarkastellut ajopiirtureiden eikä ajoajan sääntelyä koskevien tehtävien mahdollista siirtoa. Hankeryhmä päätti jättää tarkastelun ulkopuolelle myös uudet tehtävät, kuten älykkään liikenteen sovellutukset (älyliikennestrategian toteuttamista tukevan kehittämisohjelman toimeenpano, joka edellyttää ohjelman perustamista), kevyen liikenteen strategisten toimintalinjausten mukaisen toimintasuunnitelman laatiminen ja toteuttaminen sekä liikkumisen ohjaus. Näistä sovitaan erikseen virastojen ohjauksen johtoryhmissä.

Vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvien tiettyjen tehtävien osalta hankeryhmä pani merkille, että ministeriön asetukset kuljetettavista painelaitteista ja vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävistä paineella tyhjennettävistä tai täytettävistä säiliöistä on tarkoitus kumota uuden TPE-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Tässä yhteydessä tulee arvioida uusien säännösten säädöstaso (VN:n asetus tai Trafín määräys). Painelaitedirektiivin mukaisten ilmoitettujen laitosten Trafín toimesta tapahtuvasta hyväksymisestä ja valvonnasta sovitaan erikseen TUKES:n, viraston ja TEM:n kesken. Lisäksi tulee tutkia erikseen tie- ja rautatiekuljetuksiin liittyvien kansainvälisten erillisopimusten valmistelun siirtämisen mahdollisuus.

Hankeryhmä totesi myös, että lentoliikenteen normianto on pitkään ollut Ilmailuhallinnossa ja sittemmin Trafissa. Merenkulun puolella teknistä norminantoa on siirretty Trafiin 1.1.2010 voimaan tullessa alusturvallisuuslaissa. Ratahallintokeskukselle aikaisemmin kuulunut rautatiejärjestelmää koskeva alemman asteinen norminantotoimivalta siirrettiin 2006 toteutetun uudistuksen myötä Rautatievirastolle ja sittemmin 2010 Trafille.

Trafille siirtokelpoisiksi tehtäväkokonaisuuksiksi ja tehtäviksi hankeryhmä tunnisti alla listatut. Ne on jaoteltu sen mukaan, edellyttääkö siirtäminen muutosta lainsäädäntöön vai voidaanko siirto toteuttaa ohjauksella. Viime mainitulla jaottelulla on merkitystä sen kannalta, siirtyykö tehtävä vuoden 2011 alusta (ohjauksella siirrettävät) vai 2012 vuoden alusta (lainsäädännön muutosta edellyttävät).

Hankeryhmä arvioi alustavasti tehtäväkokonaisuuksiin liittyvät henkilötyövuodet. Mikäli tehtävän hoitamiseen kuluu alle 0,1 henkilötyövuotta (n. 1 kk), arvioi hankeryhmä htv-vaiikutuksen olevan 0.

Lainsäädännön muutoksella siirrettävät tehtävät

Ajoneuvotekniset asiat; normianto; edellyttävät muutosta ajoneuvolakiin (1,5 htv)

- kaksi- ja kolmipyöräisten sekä nelipyöräisten rakenne ja varusteet
- L-luokan ajoneuvon korjaaminen ja rakenteen muuttaminen
- traktorien, moottorityökoneiden ja maastoajoneuvojen, niiden perävaunujen sekä hinattavien laitteiden rakenne ja varusteet
- auton rakenteen muuttaminen

²⁷ Virastouudistuksen vaikutuksia liikennepolitiikan osaston tehtäviin tarkasteleva hanke; loppuyhteenveto 3.6.2010

- paineilmajarruilla varustettujen autojen ja niiden perävaunujen jarrujen vaatimustenmukaisuus
- kuormakorit, kuormaaminen ja kuorman kiinnittäminen;
- renkaiden nastat
- katsastusluvut
- erikoiskuljetukset ja erikoiskuljetusajoneuvot
- ajoneuvojen käytön poikkeusluvut

Vaarallisten aineiden kuljetukset; edellyttävät muutosta VAK-lakiin tai -asetukseen (0,2 htv)

- vuosittaisen komissiolle toimitettavan tievalvontaraportin laatiminen (VAK-tieasetus)
- tiekuljetuksiin liittyvät reittirajoitukset (VAK-laki)
- poikkeukset tie- ja rautatiekuljetuksia koskevista säädöksistä (VAK-laki)
- vastuu LVM:n tieasetuksen liitteestä C (paikalliskuljetukset, linja-autokuljetukset ja muut erityiskuljetukset) (VAK-laki)
- LVM:n tieasetuksen osa 9 (ajoneuvojen rakenteen hyväksyntä) (VAK-laki)

Merilain luvat (0 htv)

- merilain 1 §:n mukaiset aluksen Suomen kansallisuuteen liittyvät luvat (edellyttää muutosta merilakiin)

Ohjauksella siirrettävät tehtävät

Ajoneuvotekniset asiat (1 htv)

- kansainvälinen yhteistyö

Vaarallisten aineiden kuljetus (0,5 htv)

- valvonnan koordinointi ja kehittäminen
- vuosittainen sopimus TUKES:n kanssa pakkauksiin ja säiliöihin liittyvästä markkina- ja tuotevalvonnasta
- Suomi-Venäjä rautatiekuljetuksia koskevan sopimuksen liitteen valmistelu ja päivitys (sopimusneuvottelut kesken)
- viiden vuoden välein toteutettava kuljetusmäärien ja -reittien tilastointi
- LVM:n tie- ja rautatieasetuksissa viitattujen eurooppalaisten ja maailmanlaajuisien standardien seuranta
- onnettomuustilanteiden ja läheltä piti tilanteiden tilastointi

Tieliikenteen kuljetusluvut (0,2 htv)

- tieliikenteen kansainvälisten kuljetusten kuljetusluvut

Tavaraliikenteen logistiikka (0 htv)

- tilastojen ja logistiikkaselvitysten laatiminen

Ministeriön työryhmän ehdotus henkilöresurssien säilyttämisestä ministeriössä ja kohdistamisesta strategia-, ohjaus- ja kehittämistyöhön on ymmärrettävä siten, että ministeriö katsoo tarvitsevänsä mainittuihin tehtäviin määrällisesti samat resurssit kuin sillä nyt on käytettävissään, mutta ei välttämättä samoja henkilöitä.

Työmäärän siirtymäksi ministeriöstä Trafiin arvioitiin yhteensä 3,4 htv. Tehtävien siirtoja ei tätä kirjoitettaessa ole käytännössä vielä suoritettu. Esim. ajoneuvoteknisten tehtävien siirtojen osalta on tarkoitus valmistella kesään 2011 mennessä ja vuoden 2012 alusta voimaan tulevaksi säädöspaketti, johon sisällytettäisiin tieliikennelain, ajoneuvolain, katsastuslupalain sekä ajoneuvojen käytöstä tiellä ja ajoneuvojen hyväksynnästä annettujen valtioneuvoston asetusten muutokset.²⁸

9.1.2. Ministeriön suunnitelman kritiikki

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Tästä yleissäännöstä poikkeuksena voidaan myös muu viranomaisen lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain periaatetta noudattaen on ilmailun, merenkulun ja rautateiden teknisluontoinen kulkuvälineitä koskeva ja muukin, ennen kaikkea kansainvälisiin sopimuksiin tai lainsäädäntöön perustuva sääntely siirretty aikanaan

²⁸ liikenneneuvos, johtava asiantuntija Kari Saari, henkilökohtainen tiedonanto

Ilmailulaitokselle/Ilmailuhallinnolle, Merenkululaitokselle ja Ratahallintokeskukselle/Rautatievirastolle. Virastouudistuksen jälkeen sääntelytehtävä kuuluu Trafille. Vaarallisten aineiden ilma- ja merikuljetuksen teknisluontoinen sääntely kuuluu myös Trafille.

Ministeriön suunnitelmassa ehdotetaan jaettavaksi sekä ajoneuvotekninen että vaarallisten aineiden kuljetusta koskeva sääntely siten, että Trafille siirrettäisiin ”reuna-alueilla” olevia vähäisiä ja hajanaisia tehtäviä, kun puolestaan keskeiset tehtäväkokonaisuudet jäisivät edelleen ministeriössä hoidettaviksi.

Ehdotus on epälooginen ja suorastaan vahingollinen. Nykyisten selkeiden tehtäväkokonaisuuksien jakaminen mielivaltaisesta kohdasta ministeriölle ja virastolle johtaa työnjako-ongelmiin kansallisessa ja kansainvälisessä valmistelutyössä, epäselvyyteen vastuiden ja päätösvallan suhteen, säädösten ja määräysten esitys- ja kirjoitustavan erilaisuuteen, käyttäjien (kuljetusala, ajoneuvoala, valvojat ym.) ongelmiin tiedon löytämisessä ja soveltamisessa jne.

Ministeriön listan sijasta on siirrettävä selkeitä kokonaisuuksia, jolloin yhtenä loogisena rajanvetona voisi pitää säädöstasoa: asiat, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla tai jotka katsotaan kuuluviksi valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi, valmistellaan ministeriössä (Trafín tarvittaessa avustaessa), ja Trafissa valmistellaan ja annetaan ainakin ne määräykset, jotka nyt on annettu ministeriön asetuksilla.

Esimerkiksi ministeriön listan ajoneuvoteknisissä asioissa mainitut kaksi- ja kolmipyöräisten sekä nelipyöräisten samoin kuin traktorien, moottorityökoneiden ja maastoajoneuvojen, niiden perävaunujen sekä hinattavien laitteiden rakennetta ja varusteita koskevat määräykset eivät kansainvälisen perustan, kansainvälisiin valmistelukokouksiin osallistumisen, valmistelutavan eivätkä määräysten rakenteen osalta poikkea siinä määrin autojen ja niiden perävaunujen vastaavista rakenne- ja varustemääräyksistä, että olisi perusteita jakaa näiden määräysten valmistelutyö osin ministeriöön ja osin Trafiin.

Trafia edeltäneissä ilmailun ja merenkulun virastoissa on jo vuosikausien kokemus sanottujen liikennemuotojen vaarallisten aineiden kuljetusmääräysten (IMDG-koodi ja ICAO-TI-määräykset) valmistelusta ja antamisesta. Ilmailua ja merenkulkua vastaavalla tavalla kansainvälisiin säännöksiin tai sopimuksiin perustuvien ministeriön tieasetuksen liitteiden A ja B sekä rautatieasetuksen liitteen valmisteluvastuu tulee siirtää Trafille siltä osin kuin ao. direktiivien liitteiden määräykset eivät kuulu lainsäädännön alaan.

Ministeriössä esteenä näille jo pitkään tutkituille siirroille on ollut yhtäältä epäluottamus Trafín kykyyn selvittää erityisesti säädösten ja määräysten valmistelusta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Epäluottamus ministeriön taholla on syntynyt nimenomaan seurattaessa Trafín (tai sitä edeltäneiden virastojen) ongelmia ajoneuvomääräysten sekä merenkulun ja ilmailun vaarallisten aineiden tehtävien hoidossa. Asiantuntemuksen puutetta koskeva ongelma hoituu kuitenkin itsestään, jos nykyiset asiantuntevat virkamiehet siirtyvät ministeriöstä Trafiin yhdessä tehtäviensä kanssa. Lisäksi kyseisillä ajoneuvotekniikan ja vaarallisten aineiden kuljetuksen aloilla uusien asiantuntijoiden löytäminen Trafiin saattaa olla vaikeaa, mikä ongelma myös ratkeaa henkilösiirroilla ministeriöstä.

Esteinä tällaisten henkilösiirtojen toteutumiselle ovat toisaalta olleet lähinnä muutosvastarinta ja pelko toimintojen alueellistamisesta, jos ne siirretään Trafille. Ottamatta muutoin kantaa Trafín toimintojen alueellistamiseen Rovaniemelle ja Lappeenrantaan katson, että säädösvalmistelu on sellaista Trafín ydintoimintaa, jota voidaan mm. kansainvälisen ja ministeriön kanssa tehtävän yhteistyön johdosta parhaiten hoitaa pääkaupunkiseudulla.

Ministeriön hankeryhmän ehdotuksia on välttämätöntä tarkistaa siten, että Trafiin siirretään loogisia tehtäväkokonaisuuksia eikä niiden mielivaltaisesti poimittuja vähäisiä osia. Siirrot on syytä panna täytäntöön siinä aikataulussa, minkä lainsäädäntöprosessi ja muut asiaan vaikuttavat valmistelut sallivat.

Lähtökohtana ollut ministeriön henkilöresurssien säilyminen nykyisellään on Trafin kannalta kohtuuton, ottaen huomioon muu Trafin tehtävien lisääntyminen (8. kohta). Siirtyvien tehtävien työmääräarvio vaikuttaa myös alimitoitetulta. Siirtyvien tehtävien myötä Trafille tulee siirtää ministeriöstä selkeästi tehtävien laajuutta vastaavat resurssit ja tehtävien suorittamisen kannalta olennainen asiantuntemus.

9.2. Liikenneviraston ja Trafin valvontasuhte

Liikennehallinnon virastouudistusta koskeneessa HE:ssä todettiin, ettei virastouudistuksella panna toimeen kaikkia sellaisia organisatorisia muutoksia, jotka luontevasti liittyisivät siihen. Erityisesti hallitus viittasi silloisen Tiehallinnon toimintoihin, jotka liittyivät liikenneturvallisuutta koskevaan normintantoon ja tienpidon turvallisuussäännösten valvontaan.

Trafia koskevan lain perusteluissa todetaan viraston tehtäväksi valvoa, että liikennejärjestelmässä noudatetaan sitä koskevia sääntöjä ja määräyksiä. Valvonta tapahtuisi viranomaisvalvonnalla, raportoinnilla ja tarvittavien lupien ja todistusten myöntämisellä. Valvonta kohdistuisi myös Liikennevirastoon siten, että Rautatieviraston rooli radanpitäjän turvallisuusjärjestelmän valvojana siirtyisi turvallisuusvirastolle. HE:n mukaan jatkossa selvitetäisiin, onko Trafille osoitettava turvallisuusvalvonta myös tieverkon turvallisuuden sekä tieverkon tunneleiden ja TEN-tieverkon turvallisuuden valvojana samoin kuin vesiväylien turvallisuuden valvonta.

Edelleen HE:n mukaan mainittuja Tiehallinnosta turvallisuusvirastoon siirtyviä viranomaistehtäviä olisivat Tiehallinnon suunnitteluohjeiden tarkastaminen turvallisuusnäkökohdista ja niiden noudattamisen valvonta. Erikseen selvitetään tunneliturvallisuusdirektiivin²⁹ ja tieturvallisuusdirektiivin³⁰ tarkoittamien tehtävien jako Liikenneviraston ja Trafin kesken.

9.2.1. Ministeriön työryhmän kanta

HE:ssä tode- tun mukaisesti ministeriön liikennepolitiikan osasto asetti 26.3.2010 työryhmän laatimaan ehdotuksen eräiden tieliikenteen turvallisuustehtävien siirrosta Liikennevirastosta Trafiin. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotukset Liikenneviraston ja Trafin rooleista, työnjaosta, toimivallasta ja toimintaperiaatteista seuraavissa asioissa:

- Tieturvallisuusdirektiivin mukaiset auditoijien koulutukseen, tutkintoihin, sertifiointiin ym. liittyvät tehtävät.
- Tunnelidirektiivissä tunnelien hallintoviranomaiselle ja tarkastusyksikölle asetetut tehtävät.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida myös tehtävien resurssointi ja valmistella tarvittavat säädökset tehtäväsiirtojen toteuttamiseksi. Tavoitteena oli tieliikennettä

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/54/EY Euroopan laajuisen tieverkon tunnelien turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/96/EY tieinfrastruktuurin turvallisuuden hallinnasta

ja tieinfrastruktuuria koskevien turvallisuusasioiden mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja tehokas hoitaminen.

Työryhmän raportissa/loppumuistiossa³¹ todetaan seuraavaa:

Tunnelidirektiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä Tiehallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta annetulla lailla, jolla Tiehallinto nimettiin direktiivin tarkoittamaksi hallintoviranomaiseksi 1.7.2006 alkaen. Tiehallinnon lakattua hallintoviranomaisen on Liikennevirasto maantielain 11 §:n 2 momentin perusteella. Lisäksi Liikennevirasto antaa direktiivin täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevat tekniset määräykset. **Tiehallinnon ja Liikenneviraston vastuulla olevat direktiivin vaatimat toimintatavat ja asiantuntemus ovat vakiintuneet osaksi tienpitoa.** Tämän vuoksi työryhmä on esittänyt ja ministeriö linjannut, että tunnelidirektiivin vastuisiin ei tässä yhteydessä puututa eikä direktiivin implementointi nyt vaadi uutta sääntelyä.

Tieturvallisuusedirektiivi velvoittaa tieturvallisuusvaikutusten arviointiin tiehankkeiden suunnitteluvaiheessa, hankkeiden turvallisuusauditointeihin, onnettomuusalttiiden tieosuuksien ja tieverkon luokitteluun, tietöistä varoittamiseen, vaarallisten tieosuuksien informointiin, säännöllisiin turvallisuustarkastuksiin, onnettomuusraportointiin, onnettomuuskustannusten arviointiin sekä auditointien koulutukseen. Tieosuuksien ja tieverkon luokittelun tulosten priorisointiarvioinnin suorittaisi erityinen asiantuntijaryhmä. **Direktiivin tarkoittamat toimenpiteet ovat jo nyt tienpidossa laajasti käytössä,** minkä vuoksi työryhmä ehdottaa, että direktiivin velvoitteista vastaisi Liikennevirasto yhdessä ELY -keskusten kanssa. Trafi hoitaisi tieturvallisuusedirektiivin mukaiset auditointien koulutukseen, tutkintoihin, sertifiointiin ym. liittyvät tehtävät.

Tieturvallisuusedirektiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika oli 19.12.2010. Direktiivi on ainakin osaksi implementoitu 1.1.2010 voimaan tulleella lailla maantielain muuttamisesta, jonka mukaan Liikennevirasto on direktiivin tarkoittama toimivaltainen organisaatio. Tienpitotoiminnassa käytössä olevat direktiivin velvoitteet eivät työryhmän mukaan vaadi lainsäädäntötoimia. Sen sijaan auditointien asema, kelpoisuusvaatimukset ja koulutus sekä asiantuntijaryhmä sitä vaativat. Samassa yhteydessä lieenee tarkoituksenmukaista säätää muistakin direktiivin velvoitteista joko omana erityislakinaan tai maantielakiin tehtävillä lisäyksillä.

Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston johtoryhmä otti 24.1.2011 kokouksessaan kantaa työryhmän johtopäätöksiin ja linjasi, miten tieturvallisuusedirektiivistä johtuvat säädöstarpeet toteutetaan. Johtoryhmä hyväksyi kaikki työryhmän ehdotukset ja päätti, että tarvittavat säädösmuutokset on tässä vaiheessa perusteltua toteuttaa maantielain muutoksella eikä erillisillä. Nyt esillä oleviin vain tieliikennettä koskeviin virastojen tehtävänjakokysymyksiin voidaan palata uudelleen laajemmassa yhteydessä.

9.2.2. Ministeriön työryhmän ehdotuksen kritiikki

Virastohankkeen lähtökohtana oli, että perustettava Liikennevirasto vastaa liikennejärjestelmän toimivuudesta ja osana siitä liikennemuotojen käyttämien väylien hoidosta, kunnossapidosta, parantamisesta ja investoinneista. Turvallisuusvirasto puolestaan vastaa liikennejärjestelmän turvallisuudesta mm. valvomalla liikennejärjestelmän toimijoiden turvallisuutta. Virastojen hallintolaeissa tämä suhde tuotiin ilmi hyvin yleisellä tasolla.

Ilmailun ja rautatieliikenteen osalta Liikenneviraston ja Trafin valvontasuhte ja osapuolten roolit sekä Trafin käytettävissä olevat valvontakeinot ja -oikeudet on kirjattu selkeästi ao. liikennemuotoja koskeviin substanssilakeihin.

Ilmailu

Ilmailun osalta valvovan viranomaisen valvontasuhte infrastruktuurin haltijaan ja lennonvarmistuspalvelujen tarjoajaan on säädeltä ilmailulaissa (1194/2009). Trafilla on valtuus antaa määräyksiä lentopaikan ominaisuuksista, myöntää rakentamislupa ja hyväksyä lentoasemat. Lentoaseman pitäjän on laadittava siviili-ilmailun

³¹ LVM042:00/2010, Eräiden tieliikenteen turvallisuustehtävien siirto Liikennevirastosta Liikenteen turvallisuusvirastoon, 27.1.2011

turvaohjelman vaatimuksia vastaava turvaohjelma ja sille on haettava Trafin hyväksyntä. Ilmailutoimintaa harjoittavan on annettava salassapitosäännösten estämättä Trafille sen pyynnöstä ilmailutoiminnan valvontaa varten mm. lennonvarmistuspalvelun tallenteet sekä toimintaa, taloutta ja vakuutuksia koskevat tiedot. Trafilla on oikeus päästä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi paikkaan, jossa ilmailutoimintaa harjoitetaan, ja tarkastaa muutoinkin ilmailutoimintaa harjoittavan toimintaa.

Rautatieliikenne

Rautatieliikenteessä Trafin valvontasuhte Liikennevirastoon on säädelty rautatielaissa (304/2011). Trafi voi antaa rautatiejärjestelmän turvallisuuden ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi tarkemmat määräykset mm. radanpidosta, ratalaitteista ja ratarakenteista. Liikennevirastolla on oltava rautatieturvallisuutta koskevien säädösten ja määräysten mukainen turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja valtion rataverkon suunnittelua, rakentamista ja kunnossapitämistä varten Trafin myöntämä turvallisuuslupa. Trafi vastaa rautatiejärjestelmän turvallisuuden ja yhteentoimivuuden valvonnasta ja valvoo, että Liikenneviraston turvallisuusjohtamisjärjestelmä täyttää laissa asetetut vaatimukset. Trafilla on oikeus valvontatehtävän hoitamiseksi päästä mm. Liikenneviraston hallinnassa oleviin tiloihin, tarkastaa turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja saada salassapitosäännösten estämättä nähtäväkseen valvonnan toimittamiseksi tarvittavat rekisterit, luettelot ja muut asiakirjat.

Tieliikenne

Kuten ministeriön työryhmä toteaa, Liikennevirasto on säädetty maantielain muutoksella *tunnelidirektiivin* hallintoviranomaiseksi ja *tieturvallisuusedirektiivin* toimivaltaiseksi organisaatioksi. Lisäksi Trafi hyväksyy maantielautat (lossit ja lautta-alukset), antaa tarkempia määräyksiä lossin kuljettajan pätevyydestä ja tältä vaadittavasta todistuksesta ja määrää lossien katsastuksesta.

Tunnelidirektiivissä on tehtäviä ja vastuita

- kaikkien jäsenvaltion alueella sijaitsevien tunnelien hallintoviranomaiselle,
- kunkin yksittäisen tunnelin hallinnoijalle,
- yleiselle tai tunnelikohtaiselle tarkastusyksikölle ja
- kunkin tunnelin turvallisuusvastuuhenkilölle.

Direktiivin mukaan hallintoviranomainen voi itse toimia hallinnoijan tehtävässä ja tarkastusyksikkönä, kuitenkin siten, että tarkastusyksikön tulee olla hallinnoijasta riippumaton. Turvallisuusvastuuhenkilön tulee sen sijaan olla riippumaton maantietunnelien turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Hallintoviranomainen hyväksyy tunnelin hallinnoijan laatiman suunnitelman ja antaa luvan uuden tunnelin käyttöönottoon.

Vaikka direktiivi sallii hallintoviranomaiselle useita rooleja, se ei voi hoitaa niitä kaikkia. **Voimassa oleva lainsäädäntö kaipaa siten täsmennyksiä.**

Koska hallintoviranomainen hyväksyy tunnelisuunnitelmat ja antaa niiden käyttöönottoluvat, on suomalaisen oikeuskäsityksen mukaan lähdettävä siitä, että hallintoviranomaisen tulee olla riippumaton suunnitelmat laativasta ja tunnelit rakentavasta elimestä. Nykyisen hallintorakenteen mukaisesti ELY-keskus vastaisi tunnelien rakentamisesta hallinnoijan roolissa ja Liikennevirasto hyväksyisi tunnelin käyttöön hallintoviranomaisen roolissa. Riippumattomuuden varmistamiseksi sekä hallinnoijasta että hallintoviranomaisesta **Trafin** tulisi toimia tarkastusyksikkönä ja yleisemmin tunnelien valvontaviranomaisena.

Tässä tarkoituksessa Trafille on säädettävä vastaavat oikeudet kuin ilmailun ja rautatieliikenteen osalta on säädetty: päästä valvottavan toimitiloihin, saada asiakirjoja ym. Käytännössä valvonta hoidettaisiin turvallisuusjohtamisjärjestelmän hyväksynnän ja sen noudattamisen auditoinnin kautta.

Todettakoon, että rautatietunneleita koskevan yhteentoimivuuden teknisen eritelmän (YTE) nojalla Trafi on **rautatietunneleiden** valvontaviranomainen. Vaikeasti ymmärrettävissä oleva ristiriita tie- ja rautatietunnelien valvonnan välillä tulisi poistaa ja siirtää myös maantietunneleiden valvonta Trafille.

Tieturvallisuusedirektiivissä tehtäviä ja vastuita on

- toimivaltaisella organisaatiolla,
- tieturvallisuuden arvioijalla,
- turvallisuusauditoijalla,
- turvallisuustarkastuksen suorittajalla ja
- tieverkon turvallisuutta arvioivalla asiantuntijaryhmällä.

Toimivaltaisen organisaation on suoritettava määräajoin tieverkon määräaikaistarkastukset. Direktiivissä ei ole mainintoja näiden elinten keskinäisistä suhteista eikä riippuvuuksista.

ELY-keskukset vastaavat teiden suunnittelusta ja rakentamisesta. Liikenneviraston on katsottava olevan ELY-keskuksiin nähden riittävän riippumaton toimiakseen tieturvallisuuden toimivaltaisena organisaationa ja suorittaakseen määräaikaistarkastukset. Tieturvallisuusvaikutusten arviointia ei voi suorittaa suunnitteleva ja rakentava ELY-keskus – tehtävä sopii osin Liikennevirastolle ja osin Trafille.

Auditoijilla tulee olla asiaankuuluva kokemus tai koulutus tiensuunnittelusta, tieliikenteen turvallisuustekniikasta sekä onnettomuusanalyysistä. Vaatimus viittaa siihen, että auditoijia löytyy ELY-keskuksista, suunnitteluyrityksistä ja maarakennusyrityksistä. Auditoijan tulee kuitenkin olla riippumaton asianomaisesta tiehankkeesta. Työryhmän ehdotus on tältä osin hyväksyttävissä.

Voimassa oleva lainsäädäntö kaipaa kuitenkin muilta osin täsmennystä. Rautateihin ja ilmailuun rinnastaen Trafin tulee toimia tieturvallisuuden ja tieinfrastruktuurin yleisenä turvallisuus- ja valvontaviranomaisena.

Samalla Trafin vastuulle tulee siirtää muitakin valvontatehtäviä kuin sanottuja direktiivejä koskevat. Tällaisia voisivat olla rakenteiden ja laitteiden turvallisuus-, laatu- ja käyttöstandardit (sillat, muut taitorakenteet, turvalaitteet, vrt. rautatiet) sekä liikenteen ohjausta koskevat yleisohjeet laatutasosta ja käyttöperiaatteista (esim. nopeusrajoitukset). Näidenkin osalta Trafin roolin tulisi olla järjestelmätason valvontaa. Päävastuu tienpidon turvallisuudesta säilyisi Liikennevirastolla ja Trafi valvoisi sen toimintaa turvallisuusjohtamisjärjestelmän hyväksynnän ja auditointien avulla.

Merenkulku

Trafi on alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995) mukaan toimivalta valvoa alusturvallisuutta. Trafi on alusten turvallisuuden valvonnan osalta samanlaiset valvontaoikeudet kuin sillä on ilmailun ja rautatieliikenteen osalta: suorittaa tarkastuskäyntejä, saada asiakirjoja ym.

Trafi ei ole toimivaltaa valvoa Liikenneviraston merenkulkuasioiden, kuten vesiväylänpidon hoitoa. Sellaista lakia, johon vesiväyliä koskevan valvontasuhteen sääntely voitaisiin lisätä, ei ole. Vesilain (264/1961) 4 luvussa, "Kulkuväylät ja muut vesiliikennealueet", kuitenkin säädetään merenkulun turvalaitteiden ja muiden merkkien sijoittamisesta. Jotta välttyttäisiin kokonaan uuden lain säätämisestä turvallisuusviraston ja väyläviraston valvontasuhteen määrittämiseksi vesiväyliin suhteen, voitaisiin oikeusministeriön kanssa neuvotella tämän sääntelyn lisäämisestä esim. vesilakiin.

Trafi on luotsauslain (940/2003) mukaan luotsauksen valvontaviranomainen ja mm. järjestää luotsien tutkimukset sekä antaa tarkemmat määräykset luotsattavista väylistä ja luotsipaikoista. Trafi myöntää myös alus- ja väyläkohtaiset linjaluotsikirjat kapteeneille ja perämiehille, jotka osoittavat tuntevansa aluksen käyttämän väylän. Luotsauslakia tulisi kuitenkin täydentää säätämällä Trafille vastaavat oikeudet kuin ilmailun ja rautatieliikenteen osalta on säädetty: päästä valvottavan toimitiloihin, saada asiakirjoja ym.

Vastaavat käytännön valvontamenettelyjä ja -oikeuksia koskevat säännökset tulee lisätä myös alusliikennepalvelulakiin (623/2005). Voimassa olevan lain mukaan Trafi myöntää alusliikenneohjaajan pätevyystodistukset ja pitää henkilörekisteriä alusliikenneohjaajista ja esimiehistä sekä heitä kouluttavista oppilaitoksista. Trafi ja VTS- viranomainen (Liikennevirasto) valvovat lain ja sen nojalla annettujen säädösten ja määräysten noudattamista.

Trafin tulee voida valvoa myös Liikennevirastoa, joka VTS-viranomaisena on sekä palvelun tuottaja että alusliikenteen valvoja. Jos Liikenneviraston tilaaman selvityksen pohjalta perustetaan valtio-omisteinen osakeyhtiö hoitamaan liikenteenhallinnan tehtäviä, myös alusliikennepalvelu yhdistettäisiin siihen. Tällöin Liikennevirastosta tulisi alusliikennepalvelun tilaaja ja valvontavastuu valvontaoikeuksineen tulisi siirtää Trafille (ks. 12.1. kohta, liikenteenhallinnan järjestäminen)

Yhdyn työryhmän kantaan Liikenneviraston roolista tunnelidirektiivissä tarkoitettuna hallintoviranomaisena ja tieturvallisuusedirektiivissä tarkoitettuna toimivaltaisena organisaationa sekä Trafin roolista turvallisuuden auditoijien kouluttajana ja pätevyystodistuksen myöntäjänä. Osin työryhmän kannan vastaisesti ja osin sitä täydentäen katson, että Trafin tulisi lisäksi olla:

- tunnelidirektiivissä tarkoitettu tarkastusyksikkö ja yleisesti tunnelien valvontaviranomainen,
- tieturvallisuusedirektiivissä tarkoitettu turvallisuusvaikutusten arvioija ja yleisesti tieturvallisuuden ja tieinfrastruktuurin turvallisuus- ja valvontaviranomainen,
- tierakenteiden ja -laitteiden turvallisuus-, laatu- ja käyttöstandardien valvoja sekä liikenteen ohjausta koskevien yleisohjeiden antaja, ja
- meriväylien turvallisuus- ja valvontaviranomainen.

Trafin rooliin valvontaviranomaisena liittyy, että sille on annettava kaikkien valvottavien kohteiden osalta käytännön valvontaoikeudet, kuten oikeus päästä valvottavan toimitiloihin, saada asiakirjoja ym.

Liikennevirastolla tulee olla kaikkien tässä mainittujen tehtävien osalta Trafin hyväksymä turvallisuusjohtamisjärjestelmä (*turvaohjelma, turvallisuudenhallintajärjestelmä tms.*). Valvonta tapahtuisi käytännössä järjestelmän tai ohjelman auditoinnin kautta.

10. Lupahallintoa koskevat ehdotukset

10.1. Trafin lupamenettelyt

Trafin perustehtäviä ovat erilaisten liikenteeseen liittyvien lupien myöntäminen, peruuttaminen ja oikaisuvaatimusten käsittely. Lupien myöntäminen ja uudistaminen, huomautusten tai varoitusten antaminen sekä tarvittaessa lupien peruuttaminen määräajaksi tai kokonaan on tehokas keino liikenteen turvallisuus- ja ympäristötehtävän hoitamiseen.

Lupia myönnetään liikenteen harjoittajille, kulkuneuvoille, kulkuneuvojen huolto- ja korjausyrityksille, liikenneinfrastruktuurin haltijoille sekä eri tehtävissä toimiville henkilöille ja heitä kouluttaville organisaatioille ja henkilöille.

Liikennettä koskevista laeista (tieliikenne, ilmailu ja rautatieliikenne) olen koonnut seuraavan ”yksinkertaistetun” luettelon Trafin käsiteltäviksi säädetyistä

lupamenettelyistä. Noidenkin liikennemuotojen osalta luettelo on vain ”jäävuoren huippu” – täydellisempi luettelo lupasuoritteista on löydettävissä Liikenteen turvallisuusviraston maksullisista suoritteista annetusta ministeriön asetuksesta (1185/2010 ja sen liite). Alla on merenkulun kohdalla hahmotettu, minkälaisia lupia kansallisessa lainsäädännössä vaadittujen lupien lisäksi on annettava EY-direktiivien ja -asetusten sekä kansainvälisiin sopimuksiin liittyvien vaatimusten johdosta. Tilanne ilmailun osalta on pitkälti samankaltainen – ilmailulaissa viitataan useisiin kymmeniin EY-asetuksiin, joiden kautta pakollisiksi tulee lukuisia muitakin lupamenettelyjä kuin laista löytyvät.

- *tieliikenteessä* koenumerotodistus, ajoneuvon siirtolupa, ajoneuvon, järjestelmän, osan ja erillisen teknisen yksikön tyyppihyväksyntä, nimetyn tutkimuslaitoksen ja hyväksytyn asiantuntijan hyväksyntä, taksamittarin, ajopiirturin, raskaiden ajoneuvojen paineilma- ja sähköjarrujärjestelmien sekä nopeudenrajoittimen asennus- ja korjauslupa, katsastustoimilupa, lupaan rinnastettavat ajoneuvojen suorarekisteröijien ja yksittäishyväksyntöjen myöntäjien kanssa tehtävät sopimukset, rekisteri- ja tilastotietojen tallettamiseen luovutuksensaajan tietojärjestelmään vaadittava lupa, taksinkuljettajan ammattikoulutuslupa, liikenneyrittäjäkoulutuslupa, autokoululupa, ajokokeen vastaanottajan kelpoisuus, lupa ajoharjoitteluradan pitämiseen, ajolupa vaarallisten aineiden tiekuljetukseen ja lupa sellaisen saamiseksi tarpeellisen koulutuksen antamiseen, todistus turvallisuusneuvonantajan koulutuksen suorittamisesta, poikkeuslupa radioaktiivisten aineiden kuljetukseen, Interbus-sopimuksen mukaiset kuljetusluvut, kahdenkeskisten sopimusten mukaisen liikenteen lupa, tavarankuljetuksen kolmannen maan lupa, lauttojen ja lossien hyväksynät sekä ajoneuvotekniset poikkeusluvut,
- *ilmailussa* lentokelpoisuustodistus, lupa ilmailuun, rekisteröimistodistus, lentokelpoisuuden hallintaorganisaation hyväksyntä, suunnittelu-, valmistus- tai huolto-organisaation hyväksyntä, huoltohenkilöstön koulutusorganisaation hyväksyntä, huoltomekaanikon lupakirja, lentäjän lupakirja ja kelpuutukset, lentotoiminta-, lentotyö-, lentokoulutus-, lentonäytös- ja lentokilpailulupa, liikennelupa, lentoaseman hyväksyntä ja pitolupa, lentoestelupa, lentoliikenteen turvaamiseen liittyvät hyväksynät ja lennonvarmistushenkilöstön koulutuksen hyväksyntä, lennonvarmistushenkilöstön lupakirja, ilma-alukselle opastusmerkkejä antavan henkilön hyväksyntä, ilmailulääkärin valtuutus, lääketieteellinen kelpoisuustodistus ja lupa vaarallisten aineiden ilmakuljetukseen,
- *merenkulussa* matkustaja-aluksen turvallisuuskirja, lastialuksen rakenneturvallisuuskirja, varusteturvallisuuskirja ja radioturvallisuuskirja, lastiviivakirja, laivanisännän vaatimuksenmukaisuusasiakirja, aluksen turvallisuusjohtamistodistus ja turvallisuuskirja, kalastusaluksen vaatimustenmukaisuustodistus, lastinkiinnityskäsikirjan hyväksyminen, suurnopeusaluksen liikennöintilupa, aluksen jääluokan ja jääluokan vaatiman konetehon vahvistaminen, paineastioiden rekisteritodistus, meriympäristön suojeluun liittyvät asiakirjat, kuten mittakirjat ja vetoisuustodistukset sekä vakavuustietojen hyväksyminen, aluksen, sataman ja satamarakenteen turvatoimiin liittyvät turva-asiakirjat, kuten aluksen turvasuunnitelman hyväksyminen, aluksen kansainvälinen turvatodistus, satamarakenteiden turvasuunnitelman hyväksyntä sekä sataman turvapäällikön ja muun turvahenkilöstön hyväksyntä, lastin käsittelyyn satamissa liittyvät asiakirjat, kuten terminaalille annettu tilapäinen toimintalupa ja arviointilaitoksen nimeämistä koskeva päätös, muut aluksiin ja niiden toimintaan liittyvät asiakirjat, kuten henkilöluettelointijärjestelmän ja turvallisuuslaitteiden huoltoyrityksen hyväksyminen, tuotehyväksyntä, veneily-yhdistyksen lippupäätös ja ammattiveneen tyyppihyväksyntä, miehityksiin liittyvät asiakirjat, kuten ennakkolausunto miehityksestä tai miehitystodistus, pätevyysiin liittyvät asiakirjat, kuten pätevyyskirja, lisäpätevyystodistus, kelpoisuustodistus ja erivapaus toimia ylemmässä tehtävässä, kansainvälinen

huviveneenkuljettajankirja, vuokraveneen kuljettajankirja, alusliikenneohjaajan pätevyystodistus, STCW-kelpoisuustodistus, käsisammuttimien huoltajatodistus, luotsaukseen liittyvät luotsin, linjaluotsin ja itämerenluotsin ohjauskirja sekä erivapaudet ja poikkeusluvut, ja

- *rautatieliikenteessä* rataverkon haltijan turvallisuuslupa, rautatieyrityksen turvallisuustodistus, rakenteellisen osajärjestelmän käyttöönottolupa, rakentamisaikainen käyttö lupa, kalustoyksikön käyttöönottolupa, kalustoyksikön tyyppikohtainen hyväksyntä, kolmannen maan kaluston käyttöönottolupa, liikkuvan kaluston kuljettajan lupakirja ("veturinkuljettajan ajokortti"), muussa liikenneturvallisuustehtävässä toimivan kelpoisuuskirja ja rautatiealan asiantuntijalääkärin hyväksyntä.

10.2. Lupahallinnon tehostamisen vaihtoehdot

Jo lupanimikkeiden määrästä päätellen näyttää siltä, että lupahallinnossa on rationalisoinnin varaa. Lupakäsittelyn kehittämistä selvittää samanaikaisesti tämän työn kanssa Trafin palvelutuotannon toimintamallin kartoitusta ja kehittämistä tutkiva Trapant-ryhmä.

Vaihtoehtoja lupahallinnon tehostamiseksi voisivat olla:

- lupavaatimuksesta luopuminen ja (tarvittaessa) sen korvaaminen säädöksiin tai määräyksiin sisällytettävällä ehdolla tai ilmoitusmenettelyllä,
- lupakäsittelyn automatisointi tietotekniikan avulla,
- lupakäsittelyn tehostaminen Trafin sisäisillä toimilla, esim. perustamalla tätä varten erikoistunut osasto tai yksikkö,
- lupakäsittelyn korvaaminen koulutuslaitoksen, tarkastuslaitoksen tai työnantajan antamalla todistuksella,
- lupakäsittelyn ulkoistaminen erityiselle virastolle tai yhtiölle.

Vaihtoehtoisia ratkaisuja on seuraavassa tarkasteltu SWOT-analyysin avulla. Vahvuuksia ja heikkouksia on tarkasteltu Trafin kannalta ja mahdollisuuksia ja uhkia yhteiskunnan ja asiakkaiden kannalta.

10.2.1. Lupavaatimuksesta luopuminen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lukuisten lupamenettelyjen yhteydessä muistuttanut, että elinkeinovapautta ei saa rajoittaa ilman erittäin painavaa syytä³². Tällaisena syynä voidaan pitää esimerkiksi henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemista tai muita tärkeitä ja vahvoja yhteiskunnallisia intressejä. Rajoitusten tulee ilmetä laista, koska kyseessä on perusoikeuden rajoittaminen. Perustusvaliokunnan näkemystä on pidettävä voimakkaana "turhien" lupien poistamista tukevana kannanottona.

Sama lähtökohta on palveludirektiivissä³³. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä. Direktiivissä ja sen täytäntöönpanemiseksi annetussa laissa palvelujen tarjoamisesta (1166/2009) on säädetty myös lupien automaattisesta voimaantulosta, jos viranomais ei käsittele lupa-asiaa ilmoittamassaan määräajassa.

Osa liikenteen alalla vaadittavista luvista perustuneen edelleen muihin kuin yleisen edun kannalta relevantteihin syihin – lupa toimintaan vaaditaan, kun näin on aina vaadittu. Taustalla saattaa luvan hakijan tai haltijan kannalta olla näkemys vastuun (turvallisuus-, turva- tai ympäristövastuu) siirtämisestä osin viranomaiselle, joka myöntää luvan toimintaan. Syynä saattaa olla myös yrityksen tai henkilön tarve erottua kilpailijoista "valtuutettuna" toimijana. Esimerkkinä voidaan mainita lentoyhtiöiden matkustamohenkilökunnan toive saada sanottu ammatti luvanvaraiseksi.

³² esim. 28/2001 vp, PeVL 9/2005 ja PeVL 31/2006 vp

³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palveluista sisämarkkinoilla (2006/123/EY)

Luvan hakeminen vaatii kansalaiselta aikaa, vaivaa ja mahdollisesti kustannuksia. Luvan saamisesta maksetaan viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia vastaava maksu. Jos luvasta luopuminen on kansallisen päätösvallan puitteissa mahdollista siten, että liikenteen turvallisuus- ja ympäristötaso voidaan säilyttää, lupakäsittelystä luopuminen kokonaan on sekä kansalaisten palvelun ja hyvinvoinnin että kansantalouden kilpailukyvyyn kannalta paras vaihtoehto.

Monessa tapauksessa lupavaatimus perustuu yhteisöläinsäädäntöön tai kansainvälisiin sopimuksiin, jolloin luvista luopuminen ei ole ainakaan lyhyellä tähtäyksellä mahdollista. Yhteisöläinsäädännön ja kansainvälisten sopimusten tekstit on kuitenkin syytä tarkastaa: vaaditaanko todella **viranomaisen** hyväksyntää vai onko jäsen- tai sopimusvaltion vain nimettävä esim. asetuksen tai sopimuksen täytäntöönpanosta huolehtiva **elin**? Jos täytäntöönpanija voi olla muukin kuin viranomainen (ks. esim. 10.2.4.), voidaan lupahallinto siirtää sopivalle muulle elimelle.

Silloinkin, kun yhteisöläinsäädännössä tai kansainvälisessä sopimuksessa edellytetään viranomaisen antamaa lupaa, samankaltaista lupahallinnon rationalisointitarvetta on sekä muissa jäsenvaltioissa että komissiossa ja kansainvälisten sopimusten sihteeristöissä. Näistä on syytä hakea yhteistoimintakumppaneita ja edistää lupahallinnon rationalisointia EU:n ja kansainvälisten organisaatioiden tasolla.

Lupavaatimuksesta luopumiseen rinnastettavissa oleva menettely voi joissain tapauksissa olla luopuminen kansallisen luvan tai hyväksynnän vaatimuksesta ja sen korvaaminen toisessa valtiossa myönnetyn luvan tai hyväksynnän vastavuoroisella tunnustamisella.

Toinen mahdollinen keino on henkilöluvan korvaaminen liikenne-, koulutus- tai huoltoyrityksen turvallisuusjohtamisjärjestelmään sisällytettävällä vaatimuksella tehtävään pätevä ja sopivan henkilökunnan käytöstä. Esimerkki tästä on rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain (1664/2009) 4 §:n säännös: Toiminnanharjoittaja vastaa toiminnassaan siitä, että sen palveluksessa tai toiminnassa mukana olevat liikenneturvallisuustehtäviä hoitavat täyttävät tässä laissa säädetyt kelpoisuusvaatimukset.

Kolmas mahdollinen keino on lupahallinnon keventäminen siirtymällä ilmoitusmenettelyyn. Viranomaisen kannanottoa ei tällöin tarvita, mutta tiettyä toimintaa harjoittaviksi ilmoittautuneet henkilöt tai yritykset voidaan rekisteröidä ja heitä rekisterin avulla valvoa.

Trafi myöntää tavanomaisten henkilö-, yritys- tai kalustolupien lisäksi runsaasti erivapauksia ja poikkeuslupia. Näitä on tarkasteltava erityisen kriittisesti – yhdelle toimijalle myönnetty poikkeuslupa vääristää kilpailua toisiin toimijoihin nähden, saattaa heikentää turvallisuutta tai lisätä ympäristöhaittoja jne. Selkeämpää on, että lupien ehdot löytyvät säädöksistä eikä muita harkinnanvaraisia lupia myönnetä.

Lupavaatimuksesta luopuminen	
Vahvuudet	Heikkoudet
Lupamenettelystä luopuminen vähentää Trafin työmäärää luvista luopumista vastaavasti. Infrastruktuuria, kulkuneuvoja ja niiden osajärjestelmiä koskevien hyväksyntöjen vastavuoroinen tunnustaminen poistaa moninkertaisen, kussakin maassa erikseen tehtävän työn. Ilmoitusmenettely ja ilmoittautuneiden rekisteröinti antavat mahdollisuuden henkilöiden tai toiminnanharjoittajien valvontaan.	Lupavaatimuksista luopuminen edellyttää mittavaa lainsäädännön uudistustyötä ja eräissä tapauksissa hidasta vaikuttamista kansainvälisiin elimiin. Luvista luopuminen siirtää turvallisuustyön painopistettä valvonnan suuntaan. "Tuntuma" toimintaan liikenteen kentällä heikkenee.
Mahdollisuudet	Uhat
Kansalaisten palvelun ja hyvinvoinnin sekä kansantalouden kilpailukyvyn kannalta paras vaihtoehto – lupaa ei tarvitse erikseen hakea.	Liikenteen toimijoiden valvontamahdollisuus heikkenee. Lupavaatimuksen korvaaminen yrityksen turvallisuusjohtamisjärjestelmään sisällytettävällä vaatimuksella lisää valvonnan ja auditoinnin tarvetta.

10.2.2. Lupakäsittelyn automatisointi tietotekniikan avulla

Osa luvista on siinä määrin selkeitä ja yksinkertaisia, että hakijalle voitaisiin tarjota mahdollisuus lupahakemuksen täyttämiseen internetiä käyttäen. Lupakäsittelyohjelmaan voitaisiin sisällyttää automaattiset tarkastukset siten, että ohjelman avulla voitaisiin varmistua esim. hakijan henkilöllisyydestä, iästä ja koulutuksesta/todistuksesta taikka muista seikoista ja luvan kohteena olevasta kulkuneuvosta. Hakija voisi joko itse tulostaa luvan tai se voitaisiin tallettaa luparekisteriin valvovan viranomaisen saataville, jolloin paperilla olevaa lupapäätöstäkään ei tarvita.

Tällä tavoin hoidetaan jo muilla sektoreilla esim. verohallinnon monet palvelut ja verkkotullaus. Trafin toiminnoissa esimerkkejä ovat ajokortin saamiseksi suoritettavan kuljettajantutkimuksen kirjallinen koe sekä tieliikenteen ajoneuvojen liikennekäytöstä poisto ja liikennekäyttöönotto sekä ajoneuvon rekisteröintitodistuksen tilaaminen. Samaa mallia voitaisiin laajentaa muihinkin rutiinilupiin, kuten rautatielain uudistamisen yhteydessä kaavailtuun Venäjän yhdysliikenteessä käytettävän kaluston käyttöönottolupiin (8.1. kohta).

Lupakäsittelyn automatisointi tietotekniikan avulla	
Vahvuudet	Heikkoudet
Rationaalinen tapa hoitaa rutiinilupia. Kun ohjelma on laadittu, ei lupakäsittelyyn tarvita ihmistyövoimaa.	Sovellusten laatiminen saattaa olla kallista ja aikaa vievää.
Mahdollisuudet	Uhat
Asiakkaille vaivaton, halpa ja nopea tapa hoitaa lupa-asia.	Asiakkaiden toimenpiteiden virhemahdollisuus suuri, mutta voitaneen torjua lupaohjelman avulla. Erikoistapauksia ja poikkeuksia ei voida ottaa huomioon.

10.2.3. Lupakäsittelyn tehostaminen Trafin sisäisillä toimilla

Trafissa lupia käsitellään liikennemuotokohtaisesti organisoituneissa toimialoissa tai osastoissa. Lupakäsittelijät hoitavat usein muitakin tehtäviä, kuten osallistuvat kansainvälisiin kokouksiin, valmistelevat säädöksiä tai määräyksiä ja osallistuvat luvanvaraisen toiminnan valvontaan. Luvasta riippuen hakemuksia voi tulla käsiteltäväksi esim. vuoden tai kahden välein, muutamia vuodessa tai kuukaudessa, viikoittain, päivittäin tai useita hakemuksia päivässä. Etenkin silloin,

kun lupakäsittelyjä tulee eteen harvoin, asiaan liittyvään lainsäädäntöön ja lupaehtoihin perehtyminen vie paljon aikaa.

Henkilölle haettavan luvan käsittelyn yhteydessä tutkitaan hakijan ikää, terveydentilaa, hyvämaineisuutta sekä asiantuntemuksen osoittavaa koulutusta ja/tai kokemusta.

Yritykselle haettavan luvan käsittelyn yhteydessä tutkitaan yrityksen ja liikenteestä tai muusta toiminnasta vastaavan henkilön vakavaraisuutta, hyvämaineisuutta, oikeustoimikelpoisuutta sekä asiantuntemuksen osoittavaa koulutusta ja/tai kokemusta. Joissakin tapauksissa edellytetään riippumattomuutta muista alan toimijoista.

Kulkuneuvoa koskevan luvan käsittelyn yhteydessä tarkastellaan, täyttääkö kulkuneuvo teknisiltä ominaisuuksiltaan asetetut vaatimukset. Tarkastelu perustuu yleensä kulkuneuvotyypille myönnettyyn tyyppihyväksyntään ja sen tarkastamiseen, että kyseinen kulkuneuvo vastaa tyyppihyväksyttyä kulkuneuvoa. Toinen vaihtoehto on turvautuminen riippumattoman tarkastuslaitoksen (lentokelpoisuuden hallintaorganisaatio, luokituslaitos, tekninen tarkastuslaitos, ilmoitettu laitos tms.) suorittamaan tarkastukseen ja antamaan todistukseen. Joissakin tapauksissa teknisen tarkastuksen suorittaa Trafín virkamies.

Lupakriteerit ovat haettavasta luvasta tai liikennemuodosta riippumatta varsin samankaltaisia.

Yksi mahdollisuus lupakäsittelyn tehostamiseen olisi lupakäsittelijöiden erikoistuminen sanottujen vaatimusten tutkimiseen. Käytännössä tämä voitaisiin hoitaa perustamalla Trafín sisälle osasto tai yksikkö kaikkien tietyt standardivaatimukset sisältävien lupien käsittelyyn. Erillisen lupayksikön kautta toteutuisi myös "palomuri", lupakäsittelijän riippumattomuus toisaalta säädös- tai määräysvalmistelusta ja toisaalta lupien valvonnasta.

Joissakin tapauksissa etenkin ilmailussa, merenkulussa ja rautatieliikenteessä liikenteen ja korjaustoiminnan harjoittajalta ja koulutuksen antajalta edellytetään monimutkaista ja moniportaista lupamenettelyä, jossa on harkinnanvaraisia elementtejä. Vaikka luvan myöntämisen edellytykset koskevat periaatteessa samoja kriteereitä kuin edellä on mainittu, kriteerien tarkastaminen on osin kansainvälisten säädösten vaatimuksista johtuen olennaisesti enemmän liikennemuotoikohtaista asiantuntemusta vaativaa eikä siten välttämättä sovi siirrettäväksi lupahallintoon erikoistuvalla yksiköllä.

Lupakäsittelyn tehostaminen Trafín sisäisillä toimilla	
Vahvuudet	Heikkoudet
Voitaisiin toteuttaa nopeasti sisäisellä organisaationmuutoksella. Useimmissa tapauksissa ei edellytä lainsäädännön muuttamista. Palomuri säädös- ja määräysvalmistelun, lupahallinnon sekä lupien valvonnan välille.	Lupakäsittelijän työ saattaa olla rutiiniluontoisuudessaan yksitoikkoista. Lupien (henkilöiden, yritysten, kulkuneuvojen) valvonta, huomautusten ja varoitusten antaminen, käyttö- ja toimintakiellot sekä lupien peruuttaminen vaativat liikennemuotoikohtaista asiantuntemusta – vähintään tarvitaan lausunto lupayksikölle, jos se hoitaa puuttumistoimenpiteet.
Mahdollisuudet	Uhat
Luvanhakijoiden kannalta lupakäsittelyn rutiini nopeuttaisi luvan saamista ja alentaishi lupien hintoja. Riippumattomuus luvan hakijoista.	Lupakäsittelijöiden liikennemuotoikohtainen asiantuntemus heikkenisi.

10.2.4. Lupakäsittelyn korvaaminen laitoksen tai työnantajan todistuksella

Viranomaisen antama henkilölupa on joissain tapauksissa korvattu koulutuslaitoksen tai työnantajan antamalla todistuksella. Esimerkkejä ovat rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain 12 §:ssä tarkoitettu lisätodistus, jonka rautatieyritys antaa palveluksessaan tai toiminnassaan mukana

olevalle veturinkuljettajalle. Lisätodistus osoittaa, että kuljettajalla on oikeus kuljettaa lisätodistuksessa määriteltyä kalustoa tietyllä rataverkon osalla.

Kulkuneuvoja koskeva lupakäsittely on useissa tapauksissa jo ulkoistettu ja niitä voitaisiin ulkoistaa laajemminkin riippumattomille tarkastuslaitoksille (lentokelpoisuuden hallintaorganisaatio, tekninen tarkastuslaitos, ilmoitettu laitos tms.). Merenkulussa luokituslaitosten käyttö on tästä hyvä esimerkki. Jos viranomaisen luvan myöntämällä vahvistaa tarkastuslaitoksen hyväksyvän lausunnon, tarkoittaa se saman asian kaksinkertaista tutkimista. Nimenomainen vaatimus viranomaisen päätöksestä tosin perustuu usein yhteisöläinsäädäntöön taikka kansainvälisen sopimuksen velvoitteisiin, jolloin ulkoistaminen ei ainakaan lyhyellä tähtäyksellä ole mahdollista.

Pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan tuoreessa lausunnossa³⁴ perustuslakivaliokunta viittaa perustuslakiuudistuksen esitöihin, joiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi **itsenäiseen harkintaan** perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (myös PeVL 28/2001 vp). Tehtävän, käsitellyssä tapauksessa pysäköinninvalvonnan, antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttäisi toiminnan rajaamista siten, ettei kyse ole 124 §:n mukaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä. Lisäksi olisi turvattava voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli ja säädettävä muun muassa oikeusturvakeinoista. Toimivaltuudet on säänneltävä täsmällisesti.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota lakiehdotuksissa usein käytettyyn sanamuotoon, jonka mukaan tietyin edellytyksin lupa ”voidaan myöntää”. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusoikeusrajoituksiin kohdistuvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi välttämättömänä, että ehdotuksen sanonta muutetaan lupaviranomaisen sidottua harkintaa osoittavaksi eli käytettäväksi sanamuotoa ”lupa on myönnettävä”. Valiokunta on pitänyt tärkeänä myös, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta³⁵.

Yksikäsitteisten kriteerien pohjalta tehtyinä koulutus- tai tarkastuslaitokselle taikka työnantajalle ulkoistetut lupapäätökset täyttävät perustuslakivaliokunnan ehdon siitä, ettei luvan myöntäminen edellytä harkintavallan käyttöä. Myös muut ehdot, kuten julkisyhteisön (Trafin) kontrolli ja oikeusturvakeinoista säätäminen (oikaisuvaatimuksen osoittaminen Trafille, Trafi lupien peruutusviranomaisena) ovat toteutettavissa.

Luvan korvaaminen koulutuslaitoksen, tarkastuslaitoksen tai työnantajan todistuksella	
Vahvuudet	Heikkoudet
Lupakäsittelytyö ja Trafin työmäärä vähenee vastaavasti.	Edellyttää kansallisen lainsäädännön muuttamista – hidas keino. Yhteisöläinsäädäntö saattaa edellyttää sekä tarkastuslaitoksen lausuntoa että viranomaispäätöstä. Edellyttää koulutus- ja tarkastuslaitosten ja liikenteen toimijoiden valvonnan tehostamista.
Mahdollisuudet	Uhat
Lupahallinnon ulkoistaminen riippumattomille tarkastuslaitoksille poistaa saman asian kaksinkertaisen käsittelyn. Luvan hakijan kannalta helpompi ja halvempi menettely.	Arvioitava, ovatko kaikki koulutuslaitokset, tarkastuslaitokset ja työnantajat riittävän luotettavia.

³⁴ PeVL 57/2010 vp

³⁵ esim. PeVL 21/2000 vp

10.2.5. Lupakäsittelyn ulkoistaminen erityiselle lupavirastolle tai -yhtiölle

Yrityksiä tai henkilöitä koskevat rutiiniluvat voitaisiin ulkoistaa erilliseen virastoon tai Alankomaiden esimerkin mukaisesti jopa (valtion)yhtiöön (5.4. kohta).

Suomen perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä (lupakäsittely) voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ennen kuin lupahallinnon yhtiöittämistä ryhdytään vakavammin tutkimaan, on selvitettävä, onko selkeisiin kriteereihin perustuvia rutiinilupia koskevien asioiden käsittelyä pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Jos yhtiö ei voi lupa-asioita käsitellä, kysymykseen tulee vain erillinen lupavirasto.

Jos lupahallinnon hoitaminen yhtiömuodossa olisi mahdollista, tulisi viranomaisen (Trafín) kuitenkin hoitaa lupatoiminnan valvonta. Trafi olisi myös se viranomainen, jolle esitettäisiin oikaisuvaatimus. Koska lupien peruuttaminen on päätöksenä luvanhaltijan kannalta vaikuttavampi toimenpide kuin luvan saaminen³⁶ – luvanhaltija saattaa menettää luvan myötä myös elinkeinonsa – tulisi tutkia, olisiko lupien peruuttaminen, sitä mahdollisesti edeltävä huomautusten tai varoitusten antaminen ja toiminnan väliaikainen keskeyttäminen annettava Trafín hoidettaviksi silloin, kun ne edellyttävät harkintaa.

Eräissä tapauksissa yhteisölainsäädännössä on suoraan määritelty, kuka myöntää henkilöluvat. Näin on esim. veturinkuljettajan ajokortin, ”lupakirjan” osalta. Sitä koskevan direktiivin³⁷ mukaan koko EU:n alueella voimassa olevan lupakirjan myöntää jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen eli Suomen osalta Trafi. Tällaisia lupia ei ainakaan voida ulkoistaa yhtiölle.

Lupakäsittelyn ulkoistaminen	
Vahvuudet	Heikkoudet
Lupahallintoon erikoistuva virasto tai yhtiö saattaisi olla tehokkaampi kuin lupahallinto Trafín sisällä. Palomuuuri säädös- ja määräysvalmistelun, lupahallinnon ja lupien valvonnan välille.	Lupakäsittelyn yhtiöittäminen edellyttää tarkkaa perustuslaillisuuden tutkimista. Erillinen virasto tarkoittaisi erillisiä tuki- ja hallintopalveluita ja muita kustannuksia. Päällekkäistä työtä ja päällekkäinen asiantuntemusvaatimus Trafín kanssa, jonka tulisi kuitenkin käsitellä oikaisuvaatimukset, huomautukset, varoitukset ja lupien peruutukset sekä antaa käytännön ohjeita lupahallinnolle. Yhtiön ohjauksen mahdollisuudet heikkomat kuin viraston.
Mahdollisuudet	Uhat
Lupakäsittely mahdollisesti nopeampaa ja tehokkaampaa kuin Trafissa hoidettuna. Yhtiössä mahdollisesti innovatiivisia, palvelua parantavia lupakäytäntöjä.	Lupien hinnat saattaisivat nousta erityisesti yhtiössä, jos se pyrkisi maksimoimaan voiton.

³⁶ esim. PeVL 28/2001 vp, PeVL 45/2001 vp ja PeVL 19/2002 vp

³⁷ Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/59/EY, vetureita ja junia rautateillä yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä

SWOT-analyysin perusteella on pääteltävissä, että siltä osin kuin se on mahdollista, lupamenettelyistä tulee pyrkiä luopumaan kokonaan tai korvaamaan ne vastavuoroisella tunnustamisella taikka ilmoitusmenettelyllä (10.2.1. kohta). Tarvittaessa on pyrittävä vaikuttamaan EU:hun (komissioon, virastoihin ym.) ja kansainvälisten sopimusten toimielimiin sekä jäsen- ja sopimusvaltioihin yhteisölainsäädännössä tai sopimuksissa vaadittujen ”turhien” lupien poistamiseksi.

Rutiininomaisia lupia tulee automatisoida siten, että asiakkaat voivat itse hoitaa internetin avulla lupakäsittelyn (10.2.2. kohta).

Siltä osin kuin lupia ei voida poistaa eikä automatisoida, rutiininomaiset lupakäsittelyt tulee siirtää Trafissa niihin erikoistuvan osaston tai yksikön hoidettaviksi (10.2.3. kohta).

Rutiinilupien korvaaminen riippumattomien tarkastus- ja koulutuslaitosten tai työnantajien antamilla todistuksilla (10.2.4. kohta) on suositeltavaa, jos se yhteisölainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten puitteissa on mahdollista.

Ulkoistaminen Alankomaiden mallin mukaan ”lupatuotantoa” varten perustettavalle valtionyhtiölle (10.2.5. kohta) saattaisi olla perustuslain kannalta mahdollista. Koska tämän vaihtoehdon heikkoudet ja uhat kuitenkin ylittävät saatavat hyödyt, sitä ei ole syytä enempää käsitellä. Sama koskee erillisen lupaviraston perustamista.

11. Ehdotuksia muiksi tehtävien siirroiksi

Tässä luvussa ehdotetaan eräitä tehtäviä siirrettäviksi muilta viranomaisilta Trafille. Ehdotukset eivät ole uusia – niitä on käsitelty lukuisia kertoja eri työryhmien toimesta ilman, että siirtoihin olisi todella ryhdytty. Siirtojen esteitä ovat olleet mm. sekä luovuttavan että vastaanottavan ao. viraston henkilöstön muutosvastarinta, mahdollisesti odotettavissa olevat YT-neuvottelut luovuttavassa virastossa, pelko alueellistamisselvityksen aloittamisesta sekä luovuttavassa että vastaanottavassa virastossa ja merkittävän tulolähteen menetys tehtävää nykyisin hoitavalle viranomaiselle.

11.1. Eräät tieliikenteen lupa-asiat

11.1.1. Joukkoliikenne

Joukkoliikennelain (869/2009) mukaan joukkoliikenneluvan myöntää hakemuksesta hakijan kotipaikan toimivaltainen ELY-keskus. Hakijan kotipaikan toimivaltainen ELY-keskus myöntää myös Euroopan yhteisön kansainvälistä liikennettä koskevassa asetuksessa tarkoitetun yhteisön liikenneluvan.

Reittiliikenneluvan ja kutsujoukkoliikenneluvan myöntää toimivaltainen ELY-keskus, jonka toimivalta-alueella liikenteen toiminta-alue on.

Trafi antaa Interbus-sopimuksessa tarkoitetun kuljetusluvasta vapautetun satunnaisen liikenteen valvonta-asiakirjan ja myöntää kuljetusluvun. Toimivaltuus kuljetusluvun myöntämiseen siirrettiin Trafille ministeriöltä 1.1.2011 (8.1. kohta).

Joukkoliikennelupa myönnetään hakijalle, joka on oikeustoimikelpoinen, hyvämaineinen, vakavarainen ja ammattitaitoinen. Lupa myönnetään myös

vakavaraisuutta koskevan vaatimuksen täyttävälle oikeushenkilölle, jonka liikenteestä vastaava henkilö täyttää muut mainitut vaatimukset.

11.1.2. Tavaraliikenne

Kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain (693/2006) mukaan yhteisöluvan, kuljettajatodistuksen, kotimaan liikenneluvan ja liikennetraktoriluvan myöntää toimivaltainen ELY-keskus. Tulli myöntää kahdenkeskisen luvan sekä läpikulkuluvan ja Trafi kolmannen maan luvan, CEMT-luvan ja ulkomaille rekisteröidylle tai Suomessa rekisteröidylle mutta ulkomaille vuokratulle kuorma-autolle ja raskaalle perävaunulle annettavan kuljetusluvan.

Suomessa myönnettyllä yhteisöluvalla voi harjoittaa Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden ja Sveitsin keskinäisen liikenteen lisäksi myös muuta ulkomaan liikennettä sekä kotimaan liikennettä.

Kotimaan liikenneluvalla voi harjoittaa liikennettä koko maassa Ahvenanmaan maakuntaa ja ulkomaanliikennettä lukuun ottamatta.

Liikenteen harjoittamista koskeva lupa on myönnettävä hakijalle, joka on hyvämaineinen, oikeustoimikelpoinen ja vakavarainen sekä saanut ammattitaidosta Trafin myöntämän todistuksen.

Hyvämaineisuutta, ammattitaitoa tai vakavaraisuutta koskevan vaatimuksen täyttyminen voidaan osoittaa myös muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa myönnettyllä ammattiin pääsydirektiivin mukaisella todistuksella.

11.1.3. Ehdotus: pääosa tieliikenteen lupa-asioista ELY-keskuksista Trafille

Käsiteltäessä hakemusta joukkoliikenneluvan, yhteisön kuljetusluvan, tavaraliikenteen yhteisöluvan, kuljettajatodistuksen, kotimaan liikenneluvan ja liikennetraktoriluvan saamiseksi ei tarkastella alueellista tai paikallista liikennetarvetta eikä muita alueellisia tai paikallisia seikkoja. Nämä luvat eivät liity joukkoliikenteen alueellisen palvelutason määrittelyyn eivätkä liikenteen suunnitteluun. Jos luvan hakija täyttää laissa yksikäsitteisesti säädetty vaatimukset, lupa on myönnettävä, ja jos se ei niitä täytä, lupaa ei saa myöntää. Näitä lupia koskeva toimivalta voitaisiin siten siirtää joko erityisesti lupahallintoa varten perustetuille aluehallintovirastoille (AVI) tai mieluummin Trafille.

Perusteita tieliikenteen lupa-asoiden siirtämiselle Trafille ovat:

- Valtakunnallisesti yhdessä pisteessä käsiteltyinä luvat myönnettäisiin yhtenäisin perustein.
- Lupien myöntämisen rutiini ja sitä kautta työn tehokkuus paranisi, kun yksi viranomainen huolehtisi koko valtakunnan liikennelupahallinnosta.
- Trafilla on pitkä ja runsas kokemus vastaavanlaisista lupamenettelyistä (10.1. kohta), mukaan lukien poikkeukset ja tarkemmat ohjeet, lupien muuttaminen, rajoittaminen ja peruuttaminen ym. Näiden toimintojen suhteen pääosan tieliikenteen lupahallinnosta siirtäminen Trafille toisi synergiaa.
- Sekä joukkoliikenteen että tavaraliikenteen yhteisölupien myöntäjäksi valtakunnallinen organisaatio Trafi on sopivampi kuin alueellinen ELY-keskus.

Joukkoliikennelupa on reitti- ja kutsujoukkoliikenteen myöntämisen edellytys. Reitti- ja kutsuliikenteen osalta paikallisella tai alueellisella liikennetarpeella ja liikenteen suunnittelulla on merkitystä ja ne sopivat täten hyvin ELY-keskuksen myönnettäviksi. Joukkoliikenneluvan siirtäminen Trafin hyväksyttäväksi parantaisi myös hallinnon sisäistä riippumattomuutta, kun yksi viranomainen myöntäisi yleisenä edellytyksenä olevan luvan ja toiset viranomaiset alueelliseen liikennetarpeeseen ja -suunnitteluun liittyvät reitti- ja kutsuliikenneluvat.

Jos vastaisuudessa taksilupien tarveharkinnasta luovutaan, olisi Trafi oikea elin myös niiden myöntäjäksi.

Ainakin suurimpien tieliikenneyrittäjien lupakriteereitä voitaisiin samalla laajentaa koskemaan turvallisuustekijöitä (4.2. kohta) siten, että yrittäjien tulisi esittää

Trafile soveltamansa turvallisuusjohtamisjärjestelmä, jonka Trafi hyväksyisi ja jota se valvoisi auditoinnin.

Henkilöliikenteen joukkoliikenneluvan ja yhteisön kuljetusluvan sekä tavaraliikenteen yhteisöluvan, kuljettajatodistuksen, kotimaan liikenneluvan ja liikennetraktoriluvan myöntäminen tulisi siirtää ELY-keskuksista Trafile.

Trafile on samalla siirrettävä ELY-keskuksista joukkoliikenneluvan ja tavaraliikenteen lupien käsittelyn edellyttämät resurssit.

11.2. Liikenteen ostaminen

Tanskassa Trafia vastaava viranomainen, Transportstyrelsen on kuorma- ja linja-autoliikenteen lupaviranomainen. Sen vastuulla on myös joukkoliikenteen ostaminen. Suomessa ministeriön, Liikenneviraston ja Trafin työnjakoa selvittänyt hankeryhmä ehdotti mm., että lentoliikenteen ostot, vastuu ELY-keskusten rahoituksesta ja ohjauksesta, suurten ja keskisuurten kaupunkien rahoitus, valtakunnallinen liikenneluparekisteri, matka.fi – koontitietokanta, raportointi ja seuranta, lipputuki sekä ELY-keskusten ohjaus Merenkurkun liikenteen ostoissa siirrettäisiin Liikennevirastolle (9.1.1. kohta).

Lentoliikenteen ostojen ja ELY-keskusten ohjauksen Merenkurkun liikenteessä siirtäminen Liikennevirastolle on askel oikeaan suuntaan – Liikenneviraston vastuulle siirtyy valtakunnallisen liikennejärjestelmäkokonaisuuden työkaluja. Vielä näitä tehtäviä tärkeämpää olisi pääkaupunkiseudun ulkopuolisen rautatieliikenteen ostojen siirtäminen Liikenneviraston tehtäväksi. Sanotuilla ostoilla on liikennejärjestelmäkokonaisuuden kannalta suurempi merkitys kuin noilla siirrettäviksi ehdotetuilla tehtävillä.

Tanskan malli eli liikenteen ostojen keskittäminen Trafiin ei sellaisenaan sovi Suomelle.

Liikennevirasto on virastouudistuksen jälkeen Trafia (ja ministeriötä) sopivampi viranomainen hoitamaan mainittuja valtakunnallisen liikennejärjestelmäkokonaisuuden kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Sille tulisi keskittää myös pääkaupunkiseudun ulkopuolisen rautatieliikenteen ostaminen.

11.3. Vesikulkuneuvorekisterin siirto Trafile

Erillisenä rekisteröintiin liittyvänä hankkeena tulisi selvittää mahdollisuus siirtää vesikulkuneuvorekisterit maistraateista Trafiin. Vesikulkuneuvorekisteristä annetun lain (976/2006) mukaan maistraatit pitävät vesikulkuneuvorekisteriä. Rekisterinpidon yleisestä ohjauksesta vastaa liikenne- ja viestintäministeriö. Rekisteröitäviä veneitä ovat moottorilla varustetut vesikulkuneuvot, joiden moottoriteho on vähintään 15 kW, sekä moottorilla tai purjeella varustetut vesikulkuneuvot, joiden rungon pituus on vähintään 5,5 metriä. Vapaaehtoisesti voidaan rekisteröidä myös pienempiä veneitä.

Säännökset rekisteriin merkitsemisen edellytyksistä, rekisteriin merkittävistä tiedoista, rekisterinpitäjän tiedonsaantioikeuksista, tietojen luovuttamisesta yleensä

ja erityisesti sähköisessä muodossa, tietojen luovuttamisen rajoituksista sekä tietojen merkitsemisestä ja luovuttamisesta perittävistä maksuista ovat hyvin samankaltaisia kuin ajoneuvojen ja ilma-alusten rekisteröintiä koskevat vastaavat säännökset.

Jos vesikulkuneuvorekisteri perustettaisiin nyt, sitä ei varmastikaan sijoitettaisi hajalleen ympäri maata maistraatteihin. Kyse lienee historiallisesta jäänteestä, jossa taustalla ovat 11. kohdan johtolauseessa mainitut syyt. Keskittämällä vesikulkuneuvorekisterin pitäminen Trafiin, joka jo pitää alusrekisteriä (alusrekisterilaki 512/1993), olisi saavutettavissa selvää synergiaa muuhun rekisteröintiin ja veneilyn turvallisuuteen kohdistuvaan työhön. Myös toiminnan tehokkuus paranisi Trafín rekisteröintitoiminnan rutiinin myötä ja sen johdosta, että maistraatit ja asiakkaat eivät enää hakisi Trafista veneasiantuntemusta pulmallisiin rekisteröintitapauksiin vaan ne voitaisiin ratkaista siellä, missä asiantuntemuskin on.

Trafiin on samalla siirrettävä tarvittavat resurssit vesikulkuneuvorekisterin hoitamiseen.

Vesikulkuneuvorekisterin tiedot ovat jossain määrin epämääräisiä. Veneet ovat yksilöitä – niillä on harvoin tyyppihyväksyntää tai vastaavaa täsmällistä määrittelyä, joten myös rekisterin tiedot pohjautuvat suurelta osin omistajan tai haltijan ilmoitukseen. Kun toisaalta tiedossa on, ettei merkintä rekisteriin luo omistusoikeutta, voidaan tyytyä vähäisempäänkin tarkkuuteen ja täsmällisyyteen. Tilanne on samantapainen mopojen, mönkijöiden ja moottorikelkkojen osalta.

Vesikulkuneuvorekisterin pitäminen tulee siirtää maistraateista Trafille. Samalla Trafille on siirrettävä tarpeelliset resurssit vesikulkuneuvorekisterin pitämiseen.

11.4. Liikenteen verot ja veronluonteiset maksut

11.4.1. Nykytila

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Trafi :

- on ajoneuvoveron pääasiallinen veronkantoviranomainen,
- huolehtii ajoneuvon ensimmäisen rekisteröinnin tai käyttöönoton jälkeen ajoneuvon rakenteen, käyttötarkoituksen tai omistuksen muutoksen vuoksi toimitettavasta autoverotuksesta mukaan lukien veron maksuunpano,
- huolehtii lentoliikenteen valvontamaksun kantamisesta ja valvonnasta ja voi antaa yksityiskohtaisempia määräyksiä maksumenettelystä ja kirjanpidosta sekä vahvistaa maksun määräämistä varten tarvittavan ilmoituslomakkeen kaavan.

Liikenteeltä perittyjen verojen ja maksujen tuotto, veron/maksun kerääjä ja kerättyjen varojen käyttötarkoitus käyvät ilmi seuraavasta taulukosta³⁸:

vero / maksu	tuotto 2011 [milj. €, ilman ALV]	kantaja / maksun kerääjä	mihin käytetään
autovero	987,0	Tullilaitos (pääosin) ja Trafi	valtion yleisiin menoihin; osa "palautuu" liikenteen hyväksi: Liikennevirasto (liikenneväylien rahoitus, 1424 milj. €, sisältäen perusväylänpidon, Länsimetron,

³⁸ Valtion talousarvio 2011

ajoneuvovero	706,0	Trafi (pääosin) ja Tullilaitos*)	eräiden lentopaikkojen rakentamisen ja ylläpidon, yksityistiet, maa- ja vesialueiden korvaukset, väyläverkon kehittämisen, väylähankkeet ja elinkaarirahoitushankkeet), kuntien valtionosuuksien kautta katuverkon ylläpitoon, poliisin liikenteenvalvontaan, hallintoon (LVM, SM/poliisi, VM/tulli, OM, OPM ym.)
polttoainevero	2 300,0	Tullilaitos **)	
merenkulun väylämaksu	68,5	Tullilaitos	Liikennevirasto/merenkulun väylien ylläpitoon, ml. jäänmurtoon, Trafin merenkulun valvontaan
lentoliikenteen valvontamaksu	7,8	Trafi	Trafin ilmailun valvontaan
ratavero+ Kerava-Lahti- investointivero +ratamaksu	64,6	Liikenne- virasto	Liikenneviraston rataverkon ja rautatieliikenteen hallinnan ylläpitoon

*) Tullilaitos perii ulkomaalla rekisteröidystä Suomeen tilapäistä käyttöä varten tuodusta dieselkäyttöisestä ajoneuvosta ja kuorma-auton perävaunusta ajoneuvoverona kiinteää veroa jokaiselta vuorokaudelta, jona ajoneuvoa Suomessa käytetään, sekä kulutusveroa Suomessa ajatun matkan perusteella.

**) vastaa muistakin valmisteveroista

Perusteina vero- tai maksuviranomaisen valinnalle ovat olleet historialliset syyt, veron keräämisen edellytyksenä olevien tietojen (rekisterien) hallinta ja verotulojen käyttö (käyttäjä perii veron omaan tarpeeseensa).

11.4.2. Autoveron kerääminen Trafin tehtäväksi

Uusien henkilö- ja pakettiautojen sekä moottoripyörien autoveron kerää tullilaitos. Perusteena tälle perinteiselle työnjaolle lieenee veron keräämisen vaihe: ajoneuvot verotetaan niiden tullessa maahan. Tullissa autoverotehtävien hoitoon käytetään n. 120 henkilötyövuotta.

Valtiovarainministeriön työryhmä on tutkinut mahdollisuutta siirtää autoveron kerääminen tullilta verohallinnolle. Työryhmän raportti ei toistaiseksi ole johtanut toimenpiteisiin.

Trafi on ollut sitä mieltä, että verohallintoon verrattuna vähintään yhtä hyvät ellei paremmat edellytykset autoveron keräämiseen. Trafi on ajoneuvorekisterin kautta tietä koko maan ajoneuvokannasta sekä tekninen asiantuntemus autoveron perusteina olevien seikkojen tunnistamiseen. Lisäksi Trafi (sen rekisteritoimialalla) on muiden liikenteen veromuotojen ja maksujen kerääjänä tarvittava asiantuntemus ja tietojärjestelmät, joiden muuttaminen/täydentäminen autoveron keräämiseen olisi suhteellisen helppoa. Trafi on myös pitkäaikainen kokemus autoveroa koskevien valitusten käsittelystä.

Autoveron lisääminen Trafiiin jo nyt keräämiin veroihin ja maksuihin toisi lisää synergiaa ja tehokkuutta. Lisäksi uusien tai käytettynä maahan tuotavien ajoneuvojen veron kerääminen yhdistettynä Trafiiin nykyisiin keräämiin rakenteen, käyttötarkoituksen tai omistuksen muutoksen vuoksi perittäviin veroihin loisi ehjän synergisen kokonaisuuden, jossa mainittuja ajoneuvorekisteriä ja teknistä asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää.

Autoveron kerääminen tulisi siirtää Tullilaitokselta kokonaisuudessaan Trafiiin tehtäväksi. Samalla Trafille tulee siirtää tullilta veron keräämiseen tarpeelliset resurssit.

Toimeksiannon ulkopuolella ehdotetaan, että seuraavaan hallitusohjelmaan sisällytetään pitkän tähtäyksen ohjelma, jolla autoveroa alennetaan (esim. 10 vuoden ajan 10 prosenttiyksikköä vuodessa – vaikutus henkilöauton hinnan alenemiseen 2-3 %-yksikköä vuodessa) tavoitteena autoverosta luopuminen.

Verotuoton menetys voitaisiin korvata vuotuisen ajoneuvoveron ja polttoaineveron (ympäristöperusteisilla) korotuksilla sekä suoriteperusteisilla maksuilla.

12. Ehdotuksia uusiksi tehtäväkokonaisuuksiksi

12.1. Liikenteenhallinnan järjestäminen

Liikennevirasto on ministeriön selvityspyyntöön liittyen laadituttanut selvityksen ja ehdotuksen liikenteenhallinnasta³⁹. Työssä tarkasteltiin meri-, tie- ja rautatieliikenteen liikenteenhallinnan tulevaisuuden roolia ja organisoinnin vaihtoehtoja. Työssä ei siten kosketeltu lentoliikenteen hallintaa Finaviassa.

Raportin laatijoiden mukaan paras toimintamalli olisi keskitetty valtio-omisteinen osakeyhtiö. Uuteen yhtiöön siirrettäisiin liikenteenhallinnan operatiiviset toiminnot ja niihin liittyvä suunnittelutyö, mukaan lukien VR:ltä rautatieliikenteen ohjaus. Vastuu liikenteenhallinnan järjestämisestä säilyisi Liikennevirastolla ja siitä tulisi ulkoistettujen toimintojen osalta tilaaja–tuottaja -mallin mukainen tilaaja.

Ehdotusta, joka sinänsä on perusteltu, tulee kuitenkin täydentää siten, että Trafi määrättäisiin liikenteenhallinnan valvontaviranomaiseksi. Trafilla on jo nyt tämä (turvallisuus)rooli sekä ilmailussa, merenkulussa että rautatieliikenteessä:

- ilmailussa sekä EU-vaatimusten että Suomen perustuslain periaatteiden mukaisesti aiemmin Ilmailuvirasto ja nyt Trafi on liikenteenhallinnan eli lennonvarmistuksen valvontaviranomainen,
- merenkulussa Trafi on luotsauksen valvontaviranomainen ja yhdessä Liikenneviraston kanssa alusliikennepalveluiden valvontaviranomainen,
- rautatieliikenteessä aiemmin Rautatievirasto ja nyt Trafi on vastuussa rautateiden kulunvalvonnan turvallisuuden valvonnasta.

Lentoliikenteen hallinta/lennonvarmistus on jätetty Liikenneviraston selvityksen ulkopuolelle. Ainakin synergia ja muut virastohankkeen perusteina esiin tuodut näkökohdat perustelisivat myös lennonvarmistuksen sisällyttämistä liikenteenhallintayhtiön toimialaan. Kuitenkin SES-hankkeeseen liittyvän pohjoismaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon perustaminen, joka tulee toteuttaa 2012 loppuun mennessä, tarkoittaa Suomen lennonvarmistuksen yhdistämistä osaksi sanottua NEFAB-lohkoa hoitavaa yhteispohjoismaista yhtiötä. Ajatus lennonvarmistuksen liittämisestä liikennehallintayhtiöön voidaan siten unohtaa.

Vaikkei lennonvarmistusta kytketä ehdotettuun liikenteenhallinnan yhtiöön, sen valvonnan tulee edelleen säilyä Trafilla.

Jos liikenteenhallintaa varten perustetaan em. selvityksen mukainen osakeyhtiö, sen valvontaviranomaiseksi tulee määrätä Trafi, jossa jo hoidetaan merkittävä osa liikenteenhallinnan valvontatehtävistä.

Liikenteenhallinnan yhtiöllä tulee olla Trafin myöntämä turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja turvallisuuslupa, joita valvotaan auditointien avulla. Trafille tulee taata valvontaoikeudet: pääsy valvottavaan kohteeseen, oikeus saada asiakirjoja ym.

Trafin tulee edelleen toimia lennonvarmistuksen valvontaviranomaisena, vaikka Finavian lennonvarmistuksesta tulisi NEFAB-lohkoa hoitavan yhtiön tytäryhtiö.

³⁹ Liikenteenhallinnan tulevaisuuden rooli ja organisoinnin vaihtoehdot, 21.1.2011

12.2. Rautatieliikenne ja metro

12.2.1. Kilpailun avaaminen rautatieliikenteessä

Rautateiden tavaraliikenne on ollut avoinna kilpailulle 2007 alkaen. Kilpailua ei toistaiseksi ole kuitenkaan syntynyt, mutta eräitä lupahakemuksia on parhaillaan vireillä.

Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä⁴⁰ selvitti rautateiden henkilöliikenteen avaamista kilpailulle. Kilpailu voisi toteutua aikaisintaan 2018 ja se toisi valtion virastoista lähinnä Liikennevirastolle ja mahdollisesti ELY-keskuksille uusia tehtäviä. Käytännössä on kuitenkin odotettavissa, että ennen kaikkea uusien rautatieyrittäjien lupahallinto (veturinkuljettajien ajokortit, turvallisuustodistus, rakenteellisen osajärjestelmän käyttöönottolupa, kalustoyksikön käyttöönottolupa ja kalustoyksikön tyyppikohtainen hyväksyntä) ja valvonta sekä kilpailun edellytysten tasapuolisuuden varmistaminen lisäisivät myös Trafin tehtäviä. Trafin tulisi alusta asti myös osallistua uusien operaattoreiden neuvontaan ja koulutukseen ja valvoa sitä, että nykyinen rautateille ominainen turvallisuuskulttuuri muodostuu luonnolliseksi osaksi uusien operaattoreiden toimintatapaa.

Uusien operaattoreiden syntyminen rautatieliikenteeseen ei muuttaisi Trafin tehtäväkenttää, mutta lisäisi merkittävästi työtä Trafissa.

12.2.2. Metron turvallisuus

Länsimetroa ja metron automatisointia koskeva päätöksenteko ja turvallisuuden ottaminen huomioon

Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyi Länsimetron rakentamisen 21.5.2008. Espoon kaupunginvaltuusto hyväksyi Länsimetrosuunnitelman puolestaan 19.5.2008. Hyväksynät perustuivat Länsimetro Oy:n 14.3.2008 laatimaan hankesuunnitelmaan ja Helsingin osalta myös joukkoliikennelautakunnan esitykseen 27.3.2008.⁴¹

Hankesuunnitelman turvallisuusvaatimukset keskittyvät tunnelien ja asemien sekä poistumisteiden turvallisuuteen mahdollisen tulipalon sattuessa ja tunnelien poistumisteihin metrojunan pysähtyessä asemien välille. Turvallisuusvaatimuksissa viitataan myös Euroopan komission päätökseen rautatietunneleiden turvallisuutta koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä⁴². Muista turvallisuusvaatimuksista ei ole mainintoja hankesuunnitelmassa eikä kummankaan kaupungin päätösasiakirjoissa. Liikenteenohjauksen todetaan noudattelevan Helsingin metron ratkaisuja.

Hankesuunnitelmassa ei, kuten ei kaupunginvaltuustojen päätöksissäkään, mainita, mikä elin vastaa metron tunneleiden, rataverkon, kaluston, henkilökunnan, kulunvalvonnan ja liikenteen hoidon turvallisuudesta. Nykyisen Helsingin metron turvallisuudesta huolehtii Helsingin kaupungin liikennelaitoksen metrojaosto.

⁴⁰ Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku; LVM 17/2010

⁴¹ lansimetro.fi; hel.fi; espoo.fi

⁴² K(2007) 6450, 20.12.2007

Metron automatisointi

Osin jo ennen Länsimetron valmistumista Helsingin metrossa siirrytään ilman kuljettajaa ajettavaan automaattimetroon. Seuraavassa otteita Länsimetron sivuilta:

Länsimetroa ajetaan automaattisesti⁴³

Kun Länsimetron liikenne käynnistyy vuoden 2015 lopulla, ajetaan sitä alusta alkaen automaattimetrolla. Helsingin metro siirtyy automaattimetron käyttöön jo ennen länsimetron valmistumista.

HKL uudistaa Helsingin metroa siirtymällä automaattiseen ohjausjärjestelmään. Samalla korvataan liikennettä ohjaavat ja turvaavat asetinlaitteet sekä niiden käytön ohjausjärjestelmä, jotka jouduttaisiin ikääntymisen takia joka tapauksessa uusimaan. Osa nykyisistä laitteista on peräisin jo 1970-luvulta, ja niiden ylläpito on vaikeutunut muun muassa varaosien heikon saatavuuden vuoksi.

Uuden järjestelmän myötä junat kulkevat täysin automaattisesti, ilman kuljettajaa. Liikenteenohjaajat tarkkailevat metroluennetta valvomosta käsin ja ohjaavat järjestelmän toimintaa.

Automaatiojärjestelmän toimittaa Siemens, jolla on kokemusta useista vastaavista hankkeista ympäri maailman. Helsingin metro kulkee automaatin ohjaamana näillä näkymin vuoden 2014 alussa.

Turvallisuus paranee entisestään

Automaattijärjestelmä tekee jo nykyisellään erittäin turvallisesta metrosta vieläkin turvallisemman. Muun muassa nykyinen, pistemäinen kulunvalvonta korvataan jatkuvalla kulunvalvonnalla, joka valvoo keskeytyksettä esimerkiksi junan oikeaa tilannenopeutta.

Uusi järjestelmä poistaa inhimillisten virheiden mahdollisuuden, minkä lisäksi se myös reagoi moneen poikkeustilanteeseen ihmistä nopeammin.

Automaattimetro tuo mukanaan myös muita turvallisuus uudistuksia. Matkustajien parissa liikkuvaa henkilöstöä lisätään niin asemilla kuin junissakin, ja metrotunnelin lisäksi myös metrojuniin tulee paloilmalaitteet.

Kaikki metrovaunut varustetaan tallentavilla valvontakameroilla, joiden kuvaa voidaan tarkastella myös reaaliaikaisesti valvomosta käsin. Asemien turvallisuutta parannetaan laiturioilla.

Kaikki automaattimetron kriittiset toiminnot rakennetaan vikaturvallisiksi. Se tarkoittaa sitä, että junan kulku edellyttää järjestelmän häiriötöntä toimintaa, muutoin juna pysäytetään ja tilanne selvitetään.

Lyhyemmät vuorovälit parantavat palvelua

Automaattijärjestelmä mahdollistaa junien turvallisen ja sujuvan liikennöinnin nykyistä lyhyemmällä vuoroväleillä. Aluksi tullaan käyttämään lyhimmillään 2,5 minuutin vuoroväliä, mutta teknisesti junia on mahdollista ajaa jopa 90 sekunnin välein.

Tiheämpi liikenne mahdollistaa myös ajamisen nykyistä lyhyemmällä junilla. Tästä puolestaan on etua uutta metrorataa rakennettaessa, sillä uudet asemat voidaan vastaavasti rakentaa lyhyemmiksi.

Rautateitä koskevien säädösten soveltaminen metroon

Rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annettua direktiiviä⁴⁴ ei sovelleta infrastruktuuriin eikä liikkuvaan kalustoon, jotka on tarkoitettu ainoastaan paikalliseen, historialliseen tai matkailukäyttöön, eikä infrastruktuuriin, joka on toiminnallisesti erillään muusta rautatiejärjestelmästä. Näin ollen metron ei tarvitse täyttää direktiivin nojalla laadittavia yhteentoimivuuden teknisiä eritelmiä (YTET).

⁴³ lansimetro.fi/fi/metrohanke/automaattimetro

⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tavanomaisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta (2001/16/EY)

Rautatieturvallisuudirektiivin⁴⁵ mukaan jäsenvaltiot voivat jättää direktiivin täytäntöön panemiseksi hyväksyntänsä toimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle mm. metrot, raitiotiet ja muut kevyen raideliikenteen järjestelmät.

Samalla tavoin jäsenvaltiot voivat jättää veturinkuljettajien ajokorttidirektiivin⁴⁶ soveltamisalan ulkopuolelle veturinkuljettajat, jotka ajavat vain metrolienteessä, raitioiteilla ja muissa kevytraidejärjestelmissä.

Suomessa on käytetty näitä vapautuksia siten, että rautatielakia ei sovelleta metro- tai raitiovaunuliikenteeseen eikä muuhun kevyen raideliikenteen järjestelmään. Metrosta ei Suomessa ole säädetty myöskään missään muussa laissa.

Metroa koskevat lait eräissä muissa maissa

Muissa maissa on yleensä säädetty kansalliset lait metrosta.

Ruotsin laissa turvallisuudesta metrossa ja raitioiteilla⁴⁷ säädetään:

- valvontaviranomaisesta (tillsynsmyndigheten; Trafia vastaava Transportstyrelsen on metron ja raitioiteiden valvontaviranomainen⁴⁸),
- laissa tarkoitettulta raideverkolta, -liikenteeltä ja -liikenteenohjaukselta vaadittavasta luvasta,
- valvontaviranomaisen oikeudesta antaa tarkempia määräyksiä,
- luvan peruuttamisesta,
- yleisistä turvallisuusmääräyksistä,
- turvallisuuden varmistavasta organisaatiosta,
- toiminnanharjoittajalta vaadittavasta asiantuntemuksesta,
- raiteiden, junien ja muun laitteiston turvallisuudesta,
- toiminnanharjoittajan sisäisistä turvallisuusmääräyksistä,
- liikenteen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä hoitavan henkilöstön terveystilasta,
- raidejärjestelmälle ja junalle vaadittavasta valvontaviranomaisen hyväksynnästä sekä valvontaviranomaisen tarkastuksista,
- valvontaviranomaiselle toimitettavista asiakirjoista ja valvontaviranomaisen oikeudesta päästä tarkastamaan rataa, kalustoa ja muita laitteita sekä suorittaa koeajoja ja muita kokeita,
- onnettomuustutkinnasta ja rangaistuksista.

Norjan rautatielaki⁴⁹ koskee myös Oslon metroa. Laissa valvontaviranomaiselle (liikenneministeriö) on annettu laajat valtuudet antaa määräyksiä mm. junia kuljettavan henkilöstöltä vaadittavasta hyväksynnästä, terveydentilasta ja koulutuksesta. Ministeriö antaa myös määräykset rataverkosta ja myöntää sitä ja käytettävää kalustoa koskevat hyväksynnot. Liikenteen harjoittamiseen vaaditaan ministeriön lupa. Raideliikenteen, ml. metron onnettomuustutkinnan hoitaa Statens havarikommisjon for transport.

Tanskan rautatielaki⁵⁰ koskee Kööpenhaminan metroa, lukuun ottamatta metrorataverkolle pääsyä, ratamaksua, metrolienteen harjoittajan henkilöstöä ja liikenteenharjoittajan toiminnasta saatavia tietoja. Liikenneministeriöllä on valtuudet noiden seikkojen osalta antaa määräyksiä metrosta. Muilta osin säännökset luvista ja hyväksynnoista ovat samankaltaisia kuin Norjassa.

⁴⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyhteyksien toimituksista 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 (2004/49/EY)

⁴⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vetureita ja junia rautateilla yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä (2007/59/EY)

⁴⁷ laki 1990:1157; Lag om säkerhet vid tunnelbana och spårväg

⁴⁸ asetus 1990:1165

⁴⁹ 100/1993; Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m.

⁵⁰ 1249/2010; Jernbaneloven

Saksassa metrol liikenteen luvista ja luvanhaltijalle asetettavista vaatimuksista, verkon rakentamisen luvista ja liikenteen hoidosta säädetään henkilöliikennelaissa⁵¹. Paikallisliikenteen lupaviranomaisen määrää ao. osavaltion hallitus. Katurautateiden (ml. metro) rakentamista ja käyttöä koskevassa asetuksessa⁵² annetaan yksityiskohtaiset säännökset liikenteen harjoittajasta, henkilökunnasta, radasta ja sen rakenteista, tunneleista ja hätäuloskäynneistä sekä junien teknisistä ominaisuuksista.

Rautatielaki ja yksityisradat

Uuden rautatielain säännöksiä sovelletaan Suomen n. 250 yksityisraiteisiin, niillä käytettävään kalustoon ja harjoitettavaan liikenteeseen. Yksityisraiteita on erityisesti suurilla metsä- ja metalliteollisuuden sekä kemian teollisuuden yrityksillä ja kaivosalan yrityksillä. Myös eräillä satamakaupungeilla on laajoja yksityisraiteita. Uusien kaivoshankkeiden yhteydessä on suunnitteilla rakennettavaksi uusia yksityisraiteita.

Lain soveltamisalan piiriin kuuluvien yksityisraiteiden haltijoista (ei siis metroraitteiden haltijoista) tulisi uudessa rautatielaissa tarkoitettuja rataverkon haltijoita. Niiltä vaadittaisiin jatkossa turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja Trafín myöntämä turvallisuuslupa toimintansa harjoittamista varten. Turvallisuusjohtamisjärjestelmää arvioitaessa otettaisiin kuitenkin huomioon toiminnan luonne ja laajuus.

12.2.3. Ehdotus: metrosta erillislaki ja turvallisuusvalvonta Trafín tehtäväksi

Metron rataverkon, kaluston ja liikenteen turvallisuudesta on vastannut Helsingin kaupungin liikennelaitos HKL. Länsimetro-hankkeen myötä metro laajenee kahden kunnan, Helsingin ja Espoon alueelle. Länsimetron Matinkylä-osuuden valmistuttua 2015 metroa suunnitellaan jatkettavaksi joko Kivenlahteen tai itään päin mahdollisesti jopa kolmannen kunnan, Sipoon alueelle.

Rautatieviranomaisen (Rautatievirasto) perustamista koskevassa työryhmämietinnössä⁵³ metrol liikenteen turvallisuustehtävien järjestämistä on alustavasti kosketeltu:

Suomessa metrol liikenteen turvallisuudesta huolehtii HKL, toisin kuin muissa pohjoismaissa, joissa vastuu on valtion viranomaisilla. Jos metron valvonta vastuutetaan turvallisuusviranomaiselle, se merkitsee lisätyötä. Nykyisin Helsingin metron turvallisuustoimistossa työskentelee kaksi henkilöä. Metroturvallisuuden valvonnan siirto turvallisuusviranomaiselle takaisi toiminnan riippumattomuuden ja mahdollistaisi synergiahyödyt.

Helsingin metron turvallisuus on ollut metron 1982 tapahtuneesta käyttöönotosta lähtien erinomainen. On syytä olettaa, että ainakin teknisesti Länsimetro ja automatisoitu Helsingin metro tulevat olemaan vähintään yhtä turvallisia kuin olemassa oleva Helsingin metro.

Metrol liikenteen tähänastisesta ja odotettavissa olevasta turvallisuudesta huolimatta tuntuisi tarpeelliselta, että nyt lähes 58 miljoonaa matkustajaa vuodessa ja Länsimetron valmistuttua merkittävästi enemmän henkilöitä kuljettavaan metron sovellettaisiin yleisiä valtakunnallisia turvallisuusvaatimuksia. Tasaisesti vuoden päville jaettuna matkustajamäärä on lähes 160 000 päivässä, ja arkipäivinä luonnollisesti huomattavasti enemmän. Länsimetron valmistuttua matkustajamäärä kasvaa merkittävästi, arkipäivinä mahdollisesti jopa 300 000 matkustajaan. Tarve turvallisuusvaatimusten luomiseen metrol liikenteelle on ilmiselvästi vähintään yhtä suuri kuin yksityisrautateihin sovellettavien vaatimusten

⁵¹ Personenbeförderungsgesetz – PBefG

⁵² Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung – BOStrab

⁵³ LVM 27/2004

tiukentaminen. Metron turvallisuusvaatimusten luomista perustelee myös Suomen erikoislaatuinen asema suhteessa muihin Pohjoismaihin ja Saksaan.

Muiden Pohjoismaiden ja Saksan mallin mukaan metron (ja samalla mahdollisesti tulevaisuudessa käyttöön otettavien pikaraitiotien ja perinteisen raitiotien) turvallisuudesta tulisi säätää erillinen laki tai mahdollisesti oma luku rautatielakiin. Metron turvallisuusvalvonta annettaisiin Trafin tehtäväksi.

Metron turvallisuusvalvonnan siirtäminen valtion viranomaisen vastuulle tarkoittaisi käytännössä seuraavaa:

- lailla valvojaksi säädettäisiin Trafi; valvonta tapahtuisi pääasiassa turvallisuusjohtamisjärjestelmän ja auditointien kautta – metrolienteestä vastaava elin itse olisi vastuussa toimintansa turvallisuudesta,
- metrolle laadittaisiin kansalliset turvallisuusvaatimukset käyttäen pohjana hyväksi katsottavia kansainvälisiä malleja ja ottaen huomioon metrolienteen luonne,
- rautatielain vaatimuksia vastaavasti metroon tulisi soveltaa osaa valtion rataverkkoa ja sillä harjoitettavaa liikennettä koskevista vaatimuksista:
- metroradan pitäjältä ja metrolienteen harjoittajalta vaadittaisiin turvallisuuslupa, joka kattaisi liikenteenharjoittajalta vaaditun turvallisuustodistuksen ja rataverkon haltijalta vaaditun turvallisuusluvan; turvallisuuslupa voisi kattaa sekä rataverkkoa, kulunvalvontaa, kalustoa että henkilökuntaa koskevat vaatimukset,
- toimilupaa metrolienteen harjoittajalta ei ole syytä vaatia,
- vaatimuksia turvallisuuden takaavasta organisaatiosta ja turvallisuusjohtamisjärjestelmästä sovellettaisiin myös metrojärjestelmään,
- kaluston käyttöönottoa ja kunnossapitoa sekä Trafin hyväksyntää koskevia vaatimuksia sovellettaisiin metron kalustoon,
- rautateiden lisäksi myös metroa varten tulisi olla käytettävissä ilmoitettuja laitoksia, jotta vaatimusten täyttäminen voidaan todentaa,
- Trafi antaisi tarpeelliset metroa koskevat viranomais määräykset,
- metroon sovellettaisiin viranomaisvalvonnan suorittamista koskevia säädöksiä (pääsy suorittamaan tarkastuksia ja oikeus saada asiakirjoja),
- metroon sovellettaisiin myös varautumista ja onnettomuustutkintaa koskevia vaatimuksia.

12.3. Suoriteperusteisten maksujen kerääminen

Liikenne- ja viestintäministeriö selvittää *ruuhkamaksujen* käyttöä liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa Helsingin seudulla. Selvitystyön lähtökohtana on valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle⁵⁴. Selonteon pohjalta ministeriö teetti Helsingin seudun ruuhkamaksuselvityksen työohjelman ja arviointikehikon⁵⁵. Ensimmäinen varsinainen selvitystyö oli Helsingin seudun ruuhkamaksuselvitys⁵⁶. Tuossa selvityksessä tarkasteltiin ruuhkamaksujen lähtökohtia, mahdollisia malleja ja niiden vaikutuksia.

Tuoreimmassa selvityksessä⁵⁷ tarkasteltiin, toteuttaisiko liikennejärjestelmä, jonka yhtenä osana on ruuhkamaksu, Helsingin seudun liikennejärjestelmälle (HLJ 2011) asetettuja tavoitteita paremmin kuin liikennejärjestelmä, joka ei sisällä

⁵⁴ LVM 17/2008

⁵⁵ LVM 36/2008

⁵⁶ LVM 30/2009

⁵⁷ LVM 5/2011

ruuhkamaksua. Selvityksen lähtökohtana oli satelliittipaikannukseen perustuva kilometrimaksu.

Missään tähänastisista selvityksistä ei ole otettu kantaa siihen, mikä viranomaisen tulisi toimimaan ruuhkamaksujärjestelmän vaatiman infrastruktuurin investoijana ja ylläpitäjänä ja mikä viranomaisen keräisi maksut. Kantaa ei ole myöskään vielä otettu siihen, olisiko ruuhkamaksu maksu vai vero. Ruuhkamaksun luonne maksuna, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen, viittaisi siihen, että ruuhkamaksua olisi pidettävä verona.

Päätöstä ruuhkamaksun ottamisesta käyttöön ei ole tehty. Päätös on voimakkaasti poliittinen ja periaatteellinen. Ennen päätöksentekoa on vielä selvitettävä ja sovittava useista seikoista: mitä teknologiaa käytetään, mikä on maksujen taso, mitä poikkeuksia siitä voidaan myöntää, minkä nykyisten verojen alennuksilla ruuhkamaksutuotot kompensoidaan, kenelle maksutuotot kohdennetaan jne.

Tienkäyttömaksuja (mm. vinjetti) on myös tutkittu lukuisia kertoja eri työryhmien ja selvitysmiesten toimesta joko EY:n vinjettidirektiiviin, Itä-Suomen ja Venäjän rajan rekkaruuhkiin tai yleisemmin infrastruktuurin rahoitusmahdollisuuksiin liittyen. Päätöksiä tiemaksujen käyttöön otosta ei ole toistaiseksi tehty.

Trafi toimii nykyisin veronkantoviranomaisena useiden liikenteeseen liittyvien verojen osalta (11.4.1. kohta). Ruotsissa on Trafia vastaavalle Transportstyrelsenille annettu tehtäväksi ruuhkamaksujen kerääminen ja tilittäminen.

Jos lopulta päädytään ottamaan ruuhka- ja/tai tiemaksut käyttöön, on erikseen harkittava, olisiko Trafi vai mahdollisesti Liikennevirasto tai kokonaan uusi tähän tarkoitukseen perustettava virasto tai yhtiö tarkoituksenmukaisin elin suorittamaan tarvittavat järjestelmän vaatimat investoinnit ja niiden ylläpidon. Joka tapauksessa maksujen kerääjän tulee olla valtakunnallinen elin – jos pääkaupunkiseudulla päätetään ryhtyä keräämään ruuhkamaksua, tulevat jonkin ajan kuluttua muut suuremmat kaupungit vaatimaan samaa oikeutta. Myös tiemaksu olisi alunalkaenkin valtakunnallinen maksu.

Ruotsissa ruuhkamaksujen hallinnointi on jaettu Trafikverket'in (↔Liikennevirasto) ja Transportstyrelsenin (↔Trafi) kesken. Trafikverket on vastuussa teknisen järjestelmän rakentamisesta, ylläpidosta ja käytöstä ja Transportstyrelsen vastaa maksujen keräämisestä ja käyttäjäinformaatiosta.

Jos Suomessa otetaan käyttöön satelliittipohjainen järjestelmä, ei Ruotsin (ja esim. Norjan, Saksan ja Britannian ja monien muiden maiden) mallin mukaisia valvontaportteja tarvita. Järjestelmä perustuisi ajoneuvossa olevan laitteen antamaan aika- ja paikkatietoon, joka välitettäisiin radioteitse tiedon rekisteröivään elimeen. Muuta infrastruktuuria ei tarvittaisi. Trafi voisi hoitaa koko järjestelmän, ml. tiedon keräämisen, tallettamisen ja analysoinnin sekä ajoneuvolaitteiden valvonnan. Vaihtoehtoisesti tehtävä voitaisiin antaa erilliselle yhtiölle, kuten esim. Saksassa on tietullin osalta menetelty.

Nykyisen tehtäväkenttensä puolesta Trafi olisi sopiva viranomaisen keräämään sekä tie- että ruuhkamaksun ja järjestämään ajoneuvolaitteiden valvonnan, etenkin jos perustuslaillisista syistä päädytään siihen, että tie- tai ruuhkamaksua on pidettävä verona.

13. Tehtäväkokonaisuuksien järjestely uudelleen

13.1. Palvelu- ja tuotemarkkinoiden valvonta ja sääntely

Trafista annetun lain mukaan yhtenä Trafín tehtävänä on huolehtia toimialaansa kuuluvista liikennemarkkinoihin liittyvistä tehtävistä. Näiden tehtävien perusteet ja lähtökohdat poikkeavat toisistaan eri liikennemuodoissa ja ne voidaan jakaa esimerkiksi neljään ryhmään seuraavasti:

- tuotemarkkinoiden valvonta, pääasiassa kuluttajien turvallisuuden, ml. liikenneturvallisuus, takaamiseksi ja osin tuotteiden valmistajien, maahantuojien ja myyjien keskinäisen kilpailun valvomiseksi,
- palvelumarkkinoiden valvonta, minkä päätarkoitus on markkinoiden toimivuuden, toimijoiden tasapuolisen keskinäisen kilpailuasetelman ja syrjimättömän kohtelun valvonta,
- monopoliasemassa tai määräävässä markkina-asemassa olevan yrittäjän hinnoittelun kohtuullisuuden, markkinoiden ohjauksen ja asiakkaiden tasapuolisen kohtelun valvonta,
- rautateiden sääntelyelintehtävät, joissa valvonnan kohteina ovat pääasiassa infrastruktuurin haltijan operaattoreille tarjoamat verkon kapasiteetti, muut palvelut ja niiden hinnoittelut.

13.1.1. Tuotemarkkinoiden valvonta

Kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annetun lain (75/2004) mukaan valvontaviranomaisia ovat Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKES, Tullilaitos, Aluehallintovirasto AVI ja kunnat. Lailla on pantu täytäntöön ns. NLF-asetus⁵⁸

TUKES valvoo lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten noudattamista sekä suunnittelee, ohjaa ja kehittää valvontaa. Tullilaitos valvoo kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten suorittamisen yhteydessä käytettävien tavaroiden maahantuontia, vientiä ja kauttakuljetusta. AVI valvoo lain, määräysten ja päätösten noudattamista ja ohjaa kuntien valvontaa toimialueellaan. Kunnan tehtävänä on valvoa lain ja määräysten ja päätösten noudattamista alueellaan.

Laki 75/2004 ulottuu myös muihin kuin mainittuihin viranomaisiin siten, että jos muu viranomainen, esim. Trafi valvoo muun lainsäädännön nojalla sellaisten kulutustavaroiden tai kuluttajapalvelusten turvallisuutta, joita laki ei koske, on valvonnassa noudatettava niitä sanotun lain säännöksiä, jotka koskevat elinkeinonharjoittajien velvollisuuksia sekä valvontaviranomaisten toimivaltuuksia ja oikeuksia.

Sanotun lain mukaisia Trafín tuotevalvonnan kohteita ovat mm. tieliikenteessä lasten turvaistuimet, moottoripyöräilijän ja moottorikelkkailijan suojakypärät, vesiliikenteessä huviveneet, vesiskootterit, pelastusliivit ja laivavarusteet sekä ilmailussa harrasteilmailun välineet.

Tarkastuksen suorittamiseksi poliisilla, valvontaviranomaisella, kuten Trafilla ja Trafín tehtävään valtuuttamalla asiantuntijalla on oikeus päästä tuotteiden, esim. polkupyörien, suojakypärien, huviveneiden ja veneilytarvikkeiden maahantuontia, valmistusta tai kauppaa harjoittavan valmistus-, varastointi- ja myyntipaikkaan ja ottaa tutkimusta varten näytteitä sekä saada salassapitovelvollisuuden estämättä haltuunsa tarpeelliset valvonnan kohteena olevan tuotteen ominaisuuksia ja hyväksymistä koskevat asiakirjat ja tiedot.

Jos valvontaviranomainen arvioi, että tuotteet ovat vakavana vaarana liikenneturvallisuudelle, se voi enintään kuuden kuukauden ajaksi kieltää tällaisten tuotteiden myynnin tai käyttöönoton.

Tuotevalvonnassa (samoin kuin palvelumarkkinoiden valvonnassa) on havaittu seuraavia ongelmia:

⁵⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 765/2008 tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista.

- NLF-asetuksen ja lain 75/2004 mukainen valmistajan omavalvonta ja e-merkin käyttö vaikeuttaa valvonnan kohdentamista. Rangaistukset vaatimustenvastaisen tavarantoiminnan tuonnista ja myynnistä ovat niin mitättömiä, että sakon maksaminen on halvempaa kuin laillisten tuotteiden myynti.
- Valvonnalla on muitakin tavoitteita kuin liikenteen turvallisuus. Osittain valvonnalla huolehditaan maahantuojien ja myyjien ja esim. harmaatuojien ja ”valtuutettujen” maahantuojien keskinäisen kilpailun syrjimättömyydestä.
- Valvontaa on vaikea ulottaa jatkuvasti yleistyvään nettikauppaan.
- Vuokrausmarkkinoilla esiintyvään vaatimustenvastaisten tuotteiden käyttöön (autojen, moottorikelkkojen ym. vuokraus) on vaikea puuttua.
- EU:n sisämarkkinoilla, joilla on voimassa tavaroiden vapaa liikkuvuus, ei oikeastaan ole maahantuontia, johon valvontaa voitaisiin kohdistaa. Tyyppihyväksytyjen osien ja tuotteiden tuonti on vapaata.
- Valvontamandaatti on usein puutteellinen ja viranomaisten roolien rajat ovat epäselvät.

Ilmailu

Harrasteilmailulla tarkoitetaan purje-, moottoripurje-, ultrakevyt-, autogiro- ja kuumailmapallolentämistä, riippu- ja varjoliitämistä sekä laskuvarjourheilua. Harrasteilmailijat huoltavat yleensä omat harrastevälineensä ja joissakin lajeissa jopa valmistavat ne itse.

Ilma-alusten rakentamiseen ja niiden muutoksiin tarvitaan Trafín lupa. Myös uudet ilma-alustyyppit tulee hyväksyttäväksi Trafilla. Trafi tekee harrasteilmailuasioissa yhteistyötä Suomen Ilmailuliiton (SIL) kanssa. SIL avustaa Trafia esimerkiksi harrasteilma-alusten katsastuksessa.

Merenkulku

Huvivenelain⁵⁹ mukaan Trafi valvoo, että tuotteet ovat lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisia silloin, kun ne ensimmäisen kerran saatetaan markkinoille tai otetaan käyttöön. Huvivenelain edellyttämää valvontaa Trafissa suorittaa neljä henkilöä (n. 2 htv). Lisäksi n. yksi henkilötyövuosi käytetään EY:n laivanvarustedirektiivin⁶⁰ valvontaan. Tuotevalvontaan käytettäviä resursseja perustellaan Suomen suurella venetiheydellä ja runsailla hukkumisonnettomuuksilla.

Huvivenelain mukaan ministeriö nimeää valvontatehtävää varten ilmoitetun laitoksen, joka:

- antaa EY-tyyppitarkastustodistuksen,
- valvoo EY-tyyppitarkastustodistuksessa kuvailtua tyyppimukaisuutta tai tarkastaa kunkin yksittäisen tuotteen ja antaa vaatimustenmukaisuustodistuksen,
- vastaa valmistajan perustaman laatujärjestelmän hyväksymisestä, valvonnasta ja hyväksymisen peruuttamisesta,
- osallistuu suunnittelu- ja tuotantovaiheessa testeihin, joita valmistaja tekee tai teettää puolestaan.

Tulli on huvivenelain mukaan ETA-alueen ulkopuolelta tapahtuvan maahantuonnin valvontaviranomainen. Jos tulli lykkää sellaisten tuotteiden luovutuksen vapaaseen liikkeeseen, jotka ominaisuuksiensa vuoksi herättävät vakavaa epäilyä vakavasta ja välittömästä vaarasta terveydelle ja turvallisuudelle tai joiden mukana ole vaadittua asiakirjaa taikka tuotteessa ei ole vaadittua vaatimustenmukaisuusmerkintää, sen on ilmoitettava asiasta Trafille, jolla on kolme arkipäivää aikaa tutkia asiaa ja ilmoittaa tulliviranomaiselle niistä toimenpiteistä,

⁵⁹ Laki eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista (621/2005)

⁶⁰ Neuvoston direktiivi N:o 96/98/EY laivanvarusteista

joita asiassa tulee noudattaa. Ellei Trafi kolmen arkipäivän kuluessa ilmoita toimenpiteistä, tulee tavarat luovuttaa vapaaseen liikkeeseen.

Trafin veneily-yksikkö järjesti helmikuussa 2011 Helsingissä kansainvälisen Market Surveillance Exercise -tapahtuman, jonka aikana seitsemän EU-valtiota etsi parhaita käytäntöjä eurooppalaisen markkinavalvonnan harmonisoimiseksi. Osittain tapahtuman järjestäminen liittyi todennäköisesti vuonna 2015 voimaan tulevaan direktiivimuutokseen, joka lisää kunkin EU-valtion markkinavalvonnasta vastaavan viranomaisen velvoitteita. Muun muassa riskien arviointi, onnettomuustietojen hyödyntäminen sekä uusien valvontakeinojen kehittäminen lisäävät myös yhteistyön tarvetta EU-valtioiden välillä. Tapahtuman osallistujamaat päättivät käynnistää Suomen johdolla yhteisen markkinavalvontaprojektin, jossa kartoitetaan kaikkien EU-valtioiden toimintatapoja huviveneiden markkinavalvonnan saattamiseksi koko yhteisössä yhtä hyvälle tasolle kuin se tällä hetkellä on Suomessa.

Tieliikenne

Ajoneuvolain (1090/2002) mukaan Trafi on ajoneuvon turvallisuuteen vaikuttavien osien, erillisten teknisten yksiköiden ja polkupyörien valmistuksen ja kaupan valvontaviranomainen. Euroopan talousalueen ulkopuolelta Suomeen tapahtuvan tuonnin valvonnasta vastaa tullilaitos. Tulli ei kuitenkaan suorita tätä valvontaa oma-aloitteisesti vaan edellyttää toimeksiantoa Trafilta.

Komissio valmistelee ajoneuvoja koskevien teknisten direktiivien muuttamista suoraan sovellettaviksi EY-asetuksiksi. Samassa yhteydessä ajoneuvojen ja niiden osien valmistukseen, maahantuontiin ja myyntiin kohdistuvaa markkinavalvontaa on tarkoitus laajentaa kattamaan mm. ajoneuvojen ohjekirjat. Tämä tuo Trafille lisää markkinavalvontaa koskevia tehtäviä.

Trafilla on määräaikainen sopimus A-Test Consulting Oy:n kanssa käytännön valvontakäyntien suorittamisesta ajoneuvo- ja tarvikeliikkeisiin. Trafin toimeksiannosta on suoritettu valvontaisku nastarenkaiden myyntipisteisiin. Muita valvontaiskuja on suunnitteilla.

Jos Trafi havaitsee tai saa tiedon vaatimustenvastaisen osan, erillisen teknisen yksikön tai polkupyörän maahantuonnista, valmistuksesta Suomessa myytäväksi, kaupan pitämisestä, mynnistä tai muusta luovuttamisesta, sillä on oikeus kieltää tilapäisesti tai pysyvästi tuotteen valmistus, kaupan pitäminen, myynti ja muu luovuttaminen sekä käyttö. Trafilla on myös oikeus vaatia sellaisten muutosten tekemistä tuotteeseen, että vaatimukset täyttyvät, velvoittaa valmistaja, maahantuoja tai myyjä julkisesti ilmoittamaan tuotteen vaatimustenvastaisuudesta sekä itse antaa tällainen ilmoitus valmistajan, maahantuojan tai myyjän kustannuksella, ja velvoittaa valmistaja, maahantuoja tai myyjä korvaamaan testauksesta ja tutkimuksesta aiheutuvat kulut. Annettua kieltoa sekä korjaus- tai ilmoituskehotusta voidaan tehostaa uhkasakolla tai teettämisuhalla.

Ehdotus: tuotevalvonta koordinoitava Trafissa ja sovittava yhteistyöstä muiden valvontaviranomaisten kanssa

Tuotteiden markkinavalvontaa koskevat tehtävät ja Trafin rooli tuotevalvonnassa vaikuttavat sekavilta. Valvontaviranomaisia on lukuisia: TUKES, tulli, AVIt, kunnat ja Trafi. Kuluttajaviranomaisillakin on roolinsa riitatapauksissa.

Tuotevalvonta on vähintään koordinoitava Trafin sisällä ja sovittava yhteisistä menettelytavoista. Tarvittaessa on tehtävä ehdotuksia kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi mm. valvontatyön ulkoistamisen saamiseksi mahdolliseksi kaikkien tuotteiden osalta.

Lisäksi on koordinoitava tuotevalvonnan viranomaisten rooleja, jolloin on otettava mukaan LVM, työ- ja elinkeinoministeriö TEM sekä nykyiset valvontaviranomaiset. Koordinointi voisi edetä Trafin aloitteella.

Erityisesti sellainen tuotevalvonta, joka ei vaadi merkittävää tuotekohtaista asiantuntemusta eikä liity liikenteen turvallisuuteen, on pyrittävä siirtämään

TUKESin ja asiantuntijalaitosten vastuulle. Selkeää liikenneturvallisuusvaikutusta omaava tuotevalvonta on syytä säilyttää Trafín tehtävänä.

Tuotevalvonta on pyrittävä koordinoimaan horisontaalisesti Trafín sisällä. Lisäksi on pyrittävä ulkoistamaan valvontaa mahdollisimman paljon TUKESille ja tarkastuslaitoksille.

Trafín on syytä olla aloitteellinen muiden tuotevalvonnan viranomaisten kanssa tehtävässä yhteistyössä.

13.1.2. Palvelumarkkinoiden valvonta

Ilmailu

Ilmailussa Trafi tarkastaa, että liikennelupaa hakevalla yrityksellä on taloudelliset edellytykset toiminnan asianmukaiseen harjoittamiseen. Tällä valvonnalla on selkeä liittymäkohta turvallisuuteen: huono taloudellinen tilanne johtaa helposti esim. huollon tai henkilökunnan pätevyystasosta huolehtimisen laiminlyömiseen. Trafi neuvoa asiakkaita, valvoo vuosi- ja muiden raporttien saapumista ja sisällön asianmukaisuutta sekä esittää tarvittaessa jatkotoimia.

Trafi on myös maahuolintapalvelujen valvontaviranomainen ja siinä roolissa sillä on markkinavalvontatehtäviä. Trafi valvoo mm. kirjanpidon eriyttämistä.

Trafilta on vähäinen ilmailumarkkinoiden sääntelytehtävä, kun kyse on kahdenvälisen sopimusten mukaisesta liikennöintiluvan myöntämisestä tarveharkinnan pohjalta rajoitetun tarjonnan reiteille.

Merenkulku

Merenkulun alueella Trafilla ei ole palvelumarkkinoiden valvontaan liittyviä tehtäviä. Suomalaisten varustamojen kesken ilmeisesti toimii todellinen kilpailu, ja Kilpailuvirasto valvonee sen toimivuutta.

Tieliikenne

Trafi seuraa ajoneuvojen ns. virallisen maahantuonnin suhdetta "harmaatuontiin" ja pyrkii huolehtimaan oman toimintansa syrjimättömyydestä ja tasapuolisuudesta, kuitenkin niin, että ajoneuvojen vaatimustenmukaisuudesta ei tingitä.

Trafilta ei ole roolia maantieliikenteen harjoittajien keskinäisen kilpailun valvojana.

13.1.3. Monopolin valvonta

Ilmailu

Trafi valvoo lennonvarmistuspalvelujen tarjoajan (Finavia Oyj) taloutta, kirjanpidon avoimuutta ja maksujärjestelmää toimitetun asiakirja-aineiston pohjalta sekä maksujärjestelmiä koskevien säännösten noudattamista. Komissiossa valmisteilla olevan SES-asetuksen muutoksen seurauksena Trafín tehtäväksi tulee myös lennonvarmistusmaksujen kohtuullisuuden valvonta.

Lentoasemaverkosta ja -maksuista annetun lain (210/2010; ks. 8.1. kohta) perusteella Trafi valvoo myös lentoasemamaksujen kohtuullisuutta ja tasapuolisuutta.

Trafi valvoo lentoyhtiöille myönnettävien lähtö- ja saapumisaikojen ns. slot-koordinaattorin toiminnan tasapuolisuutta.

Merenkulku

Trafilia ei ole merenkulun monopolien tai määräävässä markkina-asemassa olevien yritysten valvontaan liittyviä tehtäviä.

Satamat ovat alueellaan monopoliasemassa, mutta kun Suomessa on satamia noin kaksinkertainen määrä tarpeeseen nähden, voitaneen katsoa, että satamien välillä kilpailu toimii.

Tieliikenne

Tieliikenteessä Trafilla on jossain määrin jäsentymätön rooli ajoneuvojen katsastuksen valvojana. Katsastus- ja rekisteröintipalveluissa kahdella yrityksellä, A-Katsastus Oy:llä ja K1-Katsastajat Oy:llä on yhdessä selkeä määräävä markkina-asema. Trafi tarkkailee katsastuksen markkinatilannetta lähinnä siltä osin, käyttävätkö määräävässä tai merkittävässä markkina-asemassa olevat yritykset asemaansa väärin. Trafi on mm. tehnyt oma-aloitteisesti tutkimuksia katsastusalan talouden kehityksestä. Trafin mandaatti tällaisen seurannan tekemiseen on osin kiistetty.

Tieliikenteen harjoittajien piirissä ei esiinny monopoleja eikä määräävää markkina-asemaa.

Rautatieliikenne

Rautatiemarkkinoilla ei tällä hetkellä ole muita toimijoita kuin VR Yhtymä Oy. Tasapuolisen ja syrjimättömän kilpailun valvonta ei siten ole vielä ajankohtaista. Turvallisuuustodistusta on hakenut kolme yrittäjää ja hakemukset ovat parhaillaan käsiteltävänä.

Jos uusille yrittäjille myönnetään turvallisuuustodistus ja sen jälkeen toimilupa, markkinoiden toimivuuden valvonta keskittyy VR Yhtymän määräävään tai yksiomaiseen asemaan sellaisten palvelujen suhteen, joissa kilpailijoiden on pakko käyttää VR:n tai sen tytäryhtiön palveluksia. Kyse on veturinkuljettajien koulutuksesta (nyt ainoa kouluttaja on VR:n koulutuskeskus VRKK), liikenteenohjauksen syrjimättömyydestä (12.1. kohta) sekä VR:n hallinnassa olevien terminaalien ja korjaamoiden käyttöoikeudesta ja näiden palvelujen saatavuudesta ja hinnoittelusta.

Ministeriö myöntää rautatieyrityksille toimiluvan. Siinä yhteydessä ministeriö tarkastaa, että yrityksellä on taloudelliset edellytykset mm. turvallisuuksvaatimusten mukaiseen toimintaan. Ministeriön rooliin kuuluu myös valvoa, ettei rautatieyritys väärin esim. hinnoittelulla kilpailua alalla.

Trafin rooli palvelumarkkinoiden ja monopolitoimijoiden valvojana on osin jäsentymätön eikä kaikilta osin perustu lakiin. Säädosmuutosten avulla tulisi varmistaa Trafin mandaatti sellaiseen markkina- ja valvontaan, jolla on yhteyttä turvallisuuteen tai ympäristöön.

Sellaisten markkina- ja valvontatehtävien osalta, joilla ei ole yhteyttä turvallisuuteen tai ympäristöön, tulisi tutkia mahdollisuuksia keskittää markkinoiden valvonta kilpailuviranomaisten hoidettavaksi.

13.1.4. Trafin rooli rautateiden sääntelyelimenä

Rautatielain mukaan Trafi toimii rautatieliikenteen sääntelyelimenä. Se on rautatieyrityksistä ja rataverkon haltijoista riippumaton valitus- ja valvontaelin ja siinä roolissa se:

- valvoo ja edistää rautatiemarkkinoiden syrjimättömyyttä ja tasapuolisuutta,
- valvoo tämän lain ja sen nojalla annettujen vaatimusten noudattamista ja toimii rautatiealan oikaisunhakuelimenä,

- varmistaa erityisesti, että rataverkon käyttöoikeuden myöntämismenettelyt ja käyttöoikeudesta perityt maksut, rautatiealan toimijoille tarjottavat palvelut ja niiden hinnoittelu sekä verkkoselostus ovat syrjimättömiä ja vastaavat lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia,
- ratkaisee rautatieliikenteen harjoittajien ja rataverkon haltijoiden välisiä erimielisyyksiä.

Sääntelyelimen toiminta on rinnastettavissa energia- ja televiestintämarkkinoiden toiminnan sääntelyyn. Trafi tutkii toimivaltaansa kuuluvia asioita omasta aloitteestaan tai rautatieliikenteen harjoittajan tai rataverkon haltijan taikka muun tahon, jonka oikeutta asia voi koskea, aloitteesta. Trafilla on oikeus saada asian käsittelyä varten tarvittavat tiedot ja selvitys rautatieliikenteen harjoittajilta ja rataverkon haltijoilta.

Liikenneviraston päätökseen tyytymätön saa hakea Trafilta oikaisua Liikenneviraston päätöksestä, joka koskee ylikuormittunutta ratakapasiteettia, yksittäistä etusijajärjestystä, ratakapasiteetin jakamista, kiireellisen ratakapasiteetin jakamista, ratakapasiteetin peruuttamista tai käytöstä poistamista taikka ratamaksua. Oikaisua saa hakea myös yksityisraiteen käytöstä peritystä maksusta ja sen perusteista.

Rautatieliikenteen harjoittaja tai rataverkon haltija voi saattaa muunkin kuin edellä mainitun asian sääntelyelimen tutkittavaksi, jos se katsoo, että joku toimii rautatielain vastaisesti tai vastoin syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden vaatimusta. Sääntelyelin voi ottaa asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. Asia on ratkaistava ensisijaisesti sovittelemalla.

Komissio on tehnyt ehdotuksen rautatiekilpailun edellytysten parantamiseksi ja ns. ensimmäisen rautatiepaketin direktiivien kokonaisuudistukseksi. Komission tarkoituksena on tiukentaa sääntelyelimen riippumattomuutta. Vaihtoehdot ovat kokonaan erillinen elin, osana kilpailuviranomaisessa tai turvallisuusviranomaisessa (Trafi) taikka rautatieyrityksille toimiluvat antavassa elimessä (Suomessa ministeriö). Jos sääntelyelin on muun viraston osa, sen tulee olla organisaatioltaan, rahoitukseltaan ja päätöksissään riippumaton tuon viraston johdosta ja muusta organisaatiosta.

Vaatimuksella on toteutuessaan vaikutusta sääntelyelimen organisointiin Trafín sisällä. Komission esitys on parhaillaan neuvoston ja parlamentin tutkittavana.

Rautateiden sääntelyelimen suhteen ei ole uusia ehdotuksia. Toiminnan kehitystarpeet riippuvat mahdollisen rautatiekilpailun alkamisesta ja komission ehdotuksen käsittelyn lopputuloksesta.

Koska sääntelyelimen tehtävä ei suoranaisesti liity rautatieturvallisuuteen, olisi tutkittava myös mahdollisuutta siirtää sääntelyelintoiminnot Kilpailuviraston hoidettaviksi. Tällöin myös toteutuisi komission ehdottama tiukka riippumattomuus.

13.2. Matkustajien oikeudet

Matkustajien oikeuksista lentoliikenteessä⁶¹, rautatieliikenteessä⁶², meri- ja sisävesiliikenteessä⁶³ sekä linja-autoliikenteessä⁶⁴ on annettu sisällöltään

⁶¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä ((EY) N:o 261/2004) tuli voimaan 17.2.2005.

⁶² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista ((EY) N:o 1371/2007) tuli voimaan 3.12.2009.

yksityiskohdissa poikkeavat, mutta yleisten periaatteiden kannalta samankaltaiset EY-asetukset. Ne kattavat yleensä vaatimukset matkustajien syrjimättömästä kohtelusta ja heille annettavan informaatiosta, onnettomuustapauksissa maksettavista korvauksista, myöhästymisen tai matkan peruuntumisen (lentoliikenteessä myös lennolle pääsyn epäämisen ja rautatieliikenteessä liikenteen lakkaamisen) hyvittämisestä, matkatavaran katoamisen tai vaurioitumisen korvauksista sekä liikuntarajoitteisten matkustajien avustamisesta ja palvelusta.

EY-asetukset velvoittavat suoraan liikenteenharjoittajia ja terminaalien (lentoasemien, rautatieasemien, satamien ja linja-autoasemien) pitäjiä. Kaikkien asetusten mukaan jäsenvaltion on kuitenkin nimettävä asetusten täytäntöönpanosta vastaava elin. Tuon elimen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että matkustajien oikeuksia kunnioitetaan. Matkustaja voi valittaa mille tahansa tämän mukaisesti nimetylle elimelle tai muulle jäsenvaltion nimeämälle toimivaltaiselle elimelle asetusten rikkomisesta.

Trafi on yhdessä Kuluttajaviraston ja -asiamiehen kanssa lentomatkustajan oikeuksia koskevassa EY-asetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen⁶³. Linja-auto- ja rautatieliikenteen osalta ei vielä ole säädetty matkustajien oikeuksien toteutumista valvovista eikä riita-asioita käsittelevistä viranomaisista. Merilaissa on nimetty tuomioistuimet, jotka ratkovat merenkulun matkustajavahinkoja ja vastaavia koskevat riita-asiat.

Muiden liikennemuotojen osalta vastaavaa määrittelyä Trafin roolista suhteessa matkustajien oikeuksia koskeviin EY-asetuksiin ei vielä ole. Kuluttajavirasto valvoo **kuluttajaa** turvaavien lakien noudattamista ja kuluttajan oikeuksia yleisesti. Kuluttajavirasto valvoo mm. Suomessa toimivien lentoyhtiöiden markkinointia ja sopimusehtoja.

Kuluttajavirasto ei käsittele yksittäisiä riita-asioita. Kuluttajariitalautakunta ratkaisee kuluttajan ja liikenteenharjoittajan yksittäisiä riita-asioita koskevat valitukset. Jotta lautakunta voi käsitellä palvelua koskevan riidan, palvelun ostajan pitää olla kuluttaja. Kuluttaja on lain mukaan luonnollinen henkilö, joka on hankkinut kulutushyödykkeen muuhun kuin ammattinsa harjoittamista varten.

Matkustajien oikeuksia koskevat EY-asetukset eivät erottele matkustajia sen suhteen, ovatko nämä kuluttajia vai liikematkustajia. Suomessa kuitenkin mitään viranomaisista ei ole nimetty ratkaisemaan liikematkustajia koskevia valituksia – lentoliikenne tosin poikkeaa tästä. Matkustajien oikeuksia koskevien EY-asetusten vaatimusta asetusten täytäntöönpanosta vastaavan elimen nimeämisestä ei siten ole loppuun asti täytetty.

Liikematkustajan oikeuksien turvaaminen olisi järjestettävä viimeistään siinä vaiheessa, kun valmistellaan tarpeelliset säännökset meri-, rautatie- ja linja-autoliikenteen matkustajien oikeuksia valvovista viranomaisista ja riitatapausten valituselimistä. Ottaen huomioon Trafin toimialan painopisteet, olisi Kuluttajariitalautakunta sopivin viranomainen matkustajien mahdollisten valitusten ja riita-asioden käsittelyyn. Samalla tulisi Trafilta poistaa ilmailulain mukainen rooli lentomatkustajan oikeuksien toimivaltaisena viranomaisena.

Liikuntarajoitteisten matkustajien avustamisen ja palvelun osalta toimivaltainen elin lento- ja rautatieliikenteessä on asianmukaisesti nimetty. Trafi valvoo lentoasemien haltijan (Finavia ym.) ja lentoyhtiöiden osalta matkustajan oikeuksien toteutumista siltä osin kuin ne koskevat lentoasemien ja matkustajalentokoneiden turvallisuutta ja muuta sopivuutta liikuntarajoitteisille henkilöille ja heille tarjottavia palveluja. Vastaavasti Trafi valvoo rautatieinfrastruktuurin haltijan (Liikennevirasto) ja rautatieyrityksen käyttöönottoluvan yhteydessä matkustajan oikeuksien toteutumista siltä osin kuin ne koskevat asemien ja junakaluston turvallisuutta ja muuta sopivuutta liikuntarajoitteisille henkilöille ja heille tarjottavia palveluja.

⁶³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä ((EY) N:o 1177/2010) sovelletaan 18.12.2012 alkaen.

⁶⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä ((EY) N:o 181/2011) sovelletaan 1.3.2013 alkaen.

⁶⁵ ilmailulaki (1194/2009), 83 § 3 mom.

Rautatieliikenteessä valvonnan pohjana on tätä koskeva yhteentoimivuuden tekninen eritelmä.⁶⁶

Kaikkien liikennemuotojen matkustajien oikeuksien toteutumisen valvonta tulisi koota saman viranomaisen vastuulle. Samoin riitatapausten ratkaisu tulisi hoitaa yhden viranomaisen toimesta. Tehtävät luontuvat parhaiten Kuluttajavirastolle ja Kuluttajariitalautakunnalle. Niille tulisi tarpeellisilla säädösmuutoksilla osoittaa myös liikematkustajien oikeuksien puolustaminen.

Trafi on sopiva elin hoitamaan liikuntarajoitteisten matkustajien auttamista ja palvelua koskevien säännösten valvontaa. Liikuntarajoitteisten matkustajien avustamisella ja apuneuvoilla on vaikutusta mm. muiden matkustajien pelastamiseen mahdollisissa onnettomuustapauksissa.

13.3. Liikenneturvan asema

13.3.1. Nykytila

Liikenneturva on Liikenneturvasta annetun lain (278/2003) mukaan julkisoikeudellinen yhdistys, joka toimii valtakunnallisena liikenneturvallisuuksien keskusjärjestönä.

Lain mukaan liikenneturvan tehtävänä on:

- 1) harjoittaa liikenneturvallisuuksia koskevaa tiedotus-, valistus- ja koulutustoimintaa;
- 2) harjoittaa Liikenneturvan toimintaa palvelevaa tutkimusta;
- 3) opastaa ja yhteensovittaa jäsenjärjestöjen liikenneturvallisuuksien keskusjärjestöä;
- 4) tehdä aloitteita ja toimia muutoinkin liikenneturvallisuuksien edistämiseksi.

Liikenneturvan jäseniksi voidaan hyväksyä sellaiset valtakunnalliset yhdistykset ja muut yhteisöt, joiden toimialaan tai tehtäviin liikenneturvallisuuksien edistäminen kuuluu tai läheisesti liittyy. Liikenneturvalla on 56 jäsenjärjestöä.

Liikenneturvan toiminnan rahoitukseen voidaan käyttää liikennevakuutuslain (279/1959) 18 a §:n 1 momentin mukaisella liikenneturvallisuuksien edistämiseen tarkoitetulla maksulla kerättyjä varoja. Sosiaali- ja terveysministeriö (jäljempänä STM) voi määrätä kohtuullisen maksun sellaisen toiminnan tukemiseen, jolla harkitaan olevan yleistä merkitystä liikenneturvallisuuksien edistämiseksi.

Jokaisen liikennevakuutustoimintaa Suomessa harjoittavan vakuutusyhtiön on tilitettävä STM:n määräämä maksu Liikennevakuutuskeskukselle, jonka on suoritettava maksu STM:n määräämällä tavalla liikenneturvallisuuksien edistämiseen.

Liikenneturvan toiminnan rahoitukseen voidaan käyttää myös muita tähän tarkoitukseen osoitettuja varoja sekä mahdollisista jäsenmaksuista ja suoritelmaksuista kertyviä tuloja. LVM ohjaa ja valvoo Liikenneturvan toimintaa ja vahvistaa vuosittain STM:n sille jakamien varojen käyttösuunnitelman.

⁶⁶ Komission päätös "liikuntarajoitteisia henkilöitä" Euroopan laajuudessa tavanomaisessa ja suurten nopeuksien rautatiejärjestelmässä koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä (2008/164/EY)

13.3.2. STM:n hanke: liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus

STM:ssä on valmisteilla seuraavalle eduskunnalle esitettäväksi laaja hanke liikennevakuutuslainsäädännön uudistamiseksi. Yhtenä osana kokonaisuudistusta on valmisteilla ehdotus laiksi liikenneturvallisuusmaksusta. Esitys on valmisteltu yhteistyössä valtiovarainministeriön, LVM:n ja oikeusministeriön kanssa. STM pyysi ehdotusluonnoksista lausunnot 4.3.2011 mennessä.

Seuraavassa on otteita STM:n luonnoksesta; *kursivoidut tekstit* ovat allekirjoittaneen selvennyksiä ja kommentteja:

Luonnos laiksi liikenneturvallisuusmaksusta

Lailla kumottaisiin liikennevakuutuslain 18 a § ja korvattaisiin se uudella lailla. Siinä säädettäisiin vakuutusyhtiöiden maksettavaksi tulevasta liikenneturvallisuusmaksusta ja tieliikenteen turvallisuuden edistämiseksi myönnettävistä määrärahoista. Liikennevakuutuskeskuksen sijasta Trafi keräisi liikennevakuutustoimintaa harjoittavilta vakuutusyhtiöiltä valtiolle (*veronluonteista*) liikenneturvallisuusmaksua. Maksun määrä olisi 1,05 prosenttia vakuutusyhtiön liikennevakuutuksesta saamasta maksutulosta.

Valtion talousarviossa myönnettäisiin tieliikenteen turvallisuuden edistämiseksi määrärahoja. Määrärahojen myöntämisestä Liikenneturvan ja Liikennevakuutuskeskuksen liikenneturvallisuustyön kaltaista liiketurvallisuustyötä harjoittaville yhteisöille sekä Ahvenmaan maakunnan liikenneturvallisuustyöhön päättäisi LVM. Varojen myöntämisen tapahtuisi hakemusmenettelyllä ja myöntämisen edellytyksenä olisi tarkoituksenmukainen, yleishyödylliseen toimintaan rinnastettava ja tehokkaasti toteutettu laaja-alainen liikenneturvallisuustyö valtakunnallisella taikka Ahvenanmaan maakunnan tasolla.

Tarkoituksena olisi, että perustuslain verojen ja veroluonteisten maksujen, kuten liikenneturvallisuusmaksun kannolle asettamat vaatimukset tulisivat huomioon otetuiksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 2013 tai 2014.

LVM:lle ja Trafille tulevien uusien tehtävien ei arvioida aiheuttavan merkittäviä kustannuksia valtiontaloudelle.

Käytännössä esitys tarkoittaisi siis, että Trafi keräisi 'verona' valtion tuloarvioon liikenneturvallisuusmaksun liikennevakuutusta harjoittavilta vakuutusyhtiöiltä. Valtion menoarvioissa liikenneturvallisuustyöhön myönnettäisiin joko samansuuruinen taikka peritystä maksusta ylös- tai alaspäin poikkeava määräraha. Sen jakamisesta päättäisi LVM.

Liikenneturvallisuuden edistämiseen käytettävän määrärahan suuruus voitaisiin näin irrottaa vuotuisen maksutulon vaihtelusta. Valtion menoarviossa tähän tarkoitukseen myönnettävän määrärahan ei tarvitsisi vaihdella tulokertymää vastaavasti eikä vastata täsmälleen kertynyttä maksutulo-osuutta.

Esityksen perimmäisenä tavoitteena on tieliikenneonnettomuuksien vähentäminen ja liikenneturvallisuuden yleinen lisääminen Suomessa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää pitkäjänteisen, asiantuntevan ja tehokkaan liikenneturvallisuustyön tekemistä, joka puolestaan vaatii toimivaa ja turvaavaa rahoitusrakennetta.

Esityksellä tavoiteltaisiin tieliikenneturvallisuustyön jatkuvuutta **esittämättä muutoksia liikenneturvallisuustyön organisointiin**. Tarkoituksena ei ole muuttaa nykyisten toimijoiden pitkälti lakisääteistä toimintaa.

STM toteaa, että Liikenneturva vastaa sille laissa säädetyn mukaisesti liikenneturvallisuutta koskevan tiedottamisen, valistuksen ja koulutuksen ohella myös liikenneturvallisuustyön tuloksellisuudesta. Liikenneturva soveltuu tehtävään täydentäen varsinaista viranomaistoimintaa. Liikenneturva vastaakin merkittävilta osin kansalaisiin suunnattavasta tiedotuksesta, valistuksesta ja koulutuksesta erityisesti silloin, kun tavoitteena on vaikuttaa kaiken ikäisten kansalaisten ja liikennekäyttäjryhmien liikennekäyttäytymiseen ja arvovalintoihin liikenteen turvallisuuden ylläpitämiseksi ja lisäämiseksi. STM:n mukaan tarvetta (*Liikenneturvan*) organisaation tai tehtävien uudistamiseen ei tässä yhteydessä ole, mutta toiminnan kehittämiseksi on esitetty toimenpiteitä.

STM:n valmisteluaineiston mukaan Liikenneturvan tehtävien kokonaisluonteen, huomioon ottaen tehtävien laadun, voi edelleenkin katsoa soveltuvan asiantuntijaorganisaation hoidettavaksi varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolella ja tulevan tällä tavoin tarkoituksenmukaisimmin hoidetuiksi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia vaarantamatta.

13.3.3. Trafín liikenneturvallisuuteen liittyvät tehtävät

Liikenteen turvallisuusvirastosta annetun lain (863/2009) mukaan Trafi vastaa liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä, edistää liikenteen turvallisuutta ja kestäväää kehitystä liikennejärjestelmässä sekä tuottaa liikenteen viranomaispalveluja. Suoranaisesti liikenneturvallisuuteen kohdistuvina tehtävinä Trafín tulee:

- huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja turvallisuuden kehittämisestä;
- valvoa erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa, että liikennejärjestelmässä noudatetaan sitä koskevia sääntöjä ja määräyksiä;
- huolehtia kuljettajantutkintojen järjestämisestä;
- antaa toimialaansa koskevia oikeussääntöjä erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa.

Käytännön liikenneturvallisuustyössä Liikenneturvan ja Trafín tehtävissä on päällekkäisyyttä. Tämä koskee lähinnä liikenneturvallisuustutkimusta ja osin liikenneturvallisuusviestintää ja liikenneturvallisuutta edistäviä aloitteita. Liikenneturvan rooli kansalaisiin suunnattavan tiedotuksen, valistuksen ja koulutuksen antajana poikkeaa kuitenkin Trafín tehtävistä.

LVM:n ja Trafín välisessä tulossopimuksessa (17.12.2010) vuodelle 2011 todetaan:

”Käynnistetään eri toimijoiden liikenneturvallisuusviestinnän yhteistyön uudistaminen Liikenteen turvallisuusviraston johdolla. Tavoitteena on vahvistaa viranomaisten, Liikenneturvan ja liikennealan järjestöjen liikenneturvallisuusviestinnän yhteistyötä ja tehostaa sitä kautta viestinnän vaikuttavuutta liikenneturvallisuuden parantamiseksi.”

13.3.4. Vaihtoehtomallit

Vaikka liikenneturvallisuusmaksun kerääminen siirtyisi STM:n suunnitelman mukaan Liikennevakuutuskeskukselta Trafille, ei tämä sinänsä muuta Trafín asemaa suhteessa Liikenneturvaan. Selkeimmin muutos koskisi LVM:n asemaa – liikenneturvallisuustyön määrärahan jakajana sen asema ylimpänä liikenneturvallisuustyön koordinoijana korostuisi, mutta toisaalta sen tulisi jääviyssyistä luopua asemastaan Liikenneturvan hallituksessa.

Kaikissa vaihtoehtoissa Trafín keräämät liikenneturvallisuusmaksut jäisivät talousarvion tuloiksi eivätkä tulisi Trafín käyttöön. Trafi ostaisi liikenteen turvallisuutta koskevaa tutkimusta ja viestintää omilla määrärahoillaan haluamiltan tahoilta.

Vaihtoehdot uudessa tilanteessa, jossa STM:n suunnitelma on toteutunut, ovat:

- 0+ -vaihtoehto,
- Liikenneturvasta muodostetaan valtion osakeyhtiö, tai
- Liikenneturva yhdistetään Trafiiin sen osastoksi.

Kaikissa malleissa kannattaisi tutkia, olisiko maastoliikennettä koskeva tutkimus ja ennen kaikkea turvallisuusviestintä yhdistettävissä Liikenneturvan toimintaan.

Vaihtoehtoista on laadittu SWOT-taulukot siten, että vahvuuksia ja heikkouksia tarkastellaan Trafín kannalta sekä mahdollisuuksia ja uhkia yhteiskunnan ja/tai ulkopuolisten (esim. LVM) kannalta.

0+ -vaihtoehto

Jatketaan suunnilleen ennallaan – Liikenneturva säilyy valtakunnallisena liikenneturvallisuuksien yhdistyksenä jäsenjärjestöineen. LVM jakaa valtion talousarviossa myönnettyistä määrärahoista pääosan Liikenneturvalle. Trafi toimii ”veronkantoviranomaisena” Liikennevakuutuskeskuksen sijasta. Liikenneturvan toimialaa laajennetaan maastoliikenteeseen.

Sekä Trafi että Liikenneturva tekevät tai rahoittavat kumpikin omilla tahoillaan liikenneturvallisuuteen liittyviä tutkimuksia ja viestintää, mutta pyrkivät esim. puolivuositain pidettävien kokouksien koordinoimaan tulevia hankkeita ja liikenneturvallisuusviestintää.

0+ -vaihtoehto	
Vahvuudet	Heikkoudet
Trafi voisi (ja roolinsa mukaisesti sen pitäisi) tulla jäseneksi Liikenneturvan hallitukseen.	Samaa työtä tehdään sekä Trafissa että Liikenneturvassa. Päällekkäisyyttä voidaan osittain välttää koordinoinnilla.
Mahdollisuudet	Uhat
Kansalais- ja liikennejärjestöt pysyvät mukana ”vapaaehtoisessa” liikenneturvallisuuksien työssä, kun niiden vaikutusvalta on suurempi kuin muissa vaihtoehtoisissa. Maastoliikenteen turvallisuustyötä hoidettaisiin järjestäytyneesti ja ammattimaisesti.	Yhteiskunnan kannalta tehottomuutta päällekkäisestä työstä sekä lisäksi epäselvyyttä vastuualueista. Ministeriön tulee talousarviossa osoitettujen määrärahojen jakajana irrottautua Liikenneturvan hallitusjäsenen roolista.

Liikenneturvasta muodostetaan valtion 100 %:sesti omistama osakeyhtiö

Kyse olisi samankaltaisesta muutoksesta, jolla Energiansäästöön palvelukeskuksesta muodostettiin Motiva Oy⁶⁷. Perustettavalle yhtiölle siirrettäisiin Trafista liikenteen turvallisuuteen (ml. maastoliikenteen turvallisuus) liittyvä tutkimustyö ja turvallisuusviestintä. Vaihtoehto edellyttäisi Liikenneturvasta annetun lain korvaamista uudella lailla.

Liikenneturvan nykyiset 56 jäsenjärjestöä tai osa niistä voisivat halutessaan perustaa uuden järjestömuotoisen elimen erityisesti liikenneturvallisuusviestintää varten.

Liikenneturvasta valtionyhtiö	
Vahvuudet	Heikkoudet
Trafilla olisi mahdollisuus vähentää henkilötyövuosia yhtiöön siirtyviä tehtäviä vastaavasti. Trafi voisi (ja roolinsa mukaisesti sen pitäisi) tulla jäseneksi Liikenneturvaa seuraavan yhtiön hallitukseen.	Trafin rooli ja asiantuntemus liikenneturvallisuuden toimijana heikkenisi yhtiöön siirtyviä tehtäviä vastaavasti.
Mahdollisuudet	Uhat
Yhtiömuodossa toiminta saattaisi tehostua nykyisestä. Maastoliikenteen turvallisuustyötä hoidettaisiin järjestäytyneesti ja ammattimaisesti.	Ministeriön tulisi talousarviossa osoitettujen määrärahojen jakajana irrottautua roolistaan Liikenneturvaa seuraavan yhtiön hallituksessa. Nyt Liikenneturvan toiminnassa mukana olevat kansalais- ja liikennejärjestöt eivät tuntisi yhtiötä samalla tavoin omakseen kuin järjestömuotoisen Liikenneturvan, vaikka osalle niistä varattaisiin paikka yhtiön hallituksessa. Jos Liikenneturvan tilalle perustettaisiin

⁶⁷ motiva.fi: Motiva Oy:n toiminta alkoi vuonna 1993 Energiansäästöön palvelukeskuksena. Se muutettiin valtion 100 %:sti omistamaksi osakeyhtiöksi 2000 alusta. Motivan liikevaihto on 6,2 miljoonaa euroa (konsernin liikevaihtoenuste 2010) ja henkilöstö 57 (1.1.2011).

	uusi järjestömuotoinen elin, se vaatisi ainakin osan rahoituksestaan valtiolta. Liikenneturvallisuuksien kustannukset kasvavat.
--	--

Liikenneturva yhdistetään Trafiin sen osastoksi.

Myös tämä vaihtoehto edellyttäisi Liikenneturvasta annetun lain muuttamista ja yhdistyksen lakkauttamista. Liikenneturvan nykyiset 56 jäsenjärjestöä tai osa niistä voisivat halutessaan perustaa uuden järjestömuotoisen elimen erityisesti liikenneturvallisuuksien viestintää varten.

Liikenneturva liitetään Trafiin osastoksi	
Vahvuudet	Heikkoudet
Päällekkäiseltä työltä välttyttäisiin. Trafin rooli liikenneturvallisuuksien virastona vahvistuisi.	Lisää henkilötövuosia Trafiin, ja hallintotyötä.
Mahdollisuudet	Uhat
Maastoliikenteen turvallisuustyötä hoidettaisiin järjestäytyneesti ja ammattimaisesti.	Nyt Liikenneturvan toiminnassa mukana olevat kansalais- ja liikennejärjestöt eivät tuntisi viranomasta samalla tavoin omakseen kuin järjestömuotoisen Liikenneturvan. Jos Liikenneturvan tilalle perustettaisiin uusi järjestömuotoinen elin, se vaatisi ainakin osan rahoituksestaan valtiolta. Liikenneturvallisuuksien kustannukset kasvavat.

Analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että 0+ -vaihtoehto eli suunnilleen nykytilan säilyttäminen olisi paras vaihtoehto. Liikenneturva säilyisi järjestömuotoisena liikenneturvallisuuksien elimenä, jossa kansalais- ja liikennejärjestöt ovat mukana ja sitoutuvat sen työhön. LVM:n tulisi jättäytyä pois hallitustyöskentelystä ja Trafin tulla siihen mukaan.

Vaihtoehto edellyttää nykyistä parempaa yhteistyötä ja koordinaatiota Liikenneturvan ja Trafin kesken sekä liikenneturvallisuuksien tutkimuksen että viestinnän suhteen.

Maastoliikenteen turvallisuustyön keskittämistä Liikenneturvaan kannattaisi tutkia.

13.4. Älyliikenne

Kansliapäällikkö Harri Pursiainen laati selvitysmiehenä älyliikenteen strategian⁶⁸. Sen mukaan:

Älyliikenne antaa uusia tehokkaita keinoja 2010-luvun liikennepolitiikalle ja tekee mahdolliseksi siirtää liikennepolitiikan keskeisen huomion liikenneverkojen rakentamisesta ja ylläpidosta matkojen ja kuljetusten toimivuuteen.

Kaikki liikennemuodot kattava ajantasainen liikenteen tilannekuva sekä langattomia päätelaitteita ja paikka- ja paikannustekniikkaa hyväksi käyttävät palvelut helpottavat kansalaisen arkea. Lisäksi ne lisäävät liikkumisen turvallisuutta, parantavat työn tuottavuutta, tehostavat yritysten logistiikkaa ja tarjoavat uusia liiketoimintamalleja yrityksille.

⁶⁸ LVM 5/2009

Kansallisen älyliikenteen strategian ohjausta varten perustetaan älyliikenteen neuvottelukunta, joka kokoaa yhteen valtion, kuntien, tutkimuksen ja elinkeinoelämän keskeiset toimijat. Neuvottelukunnassa toimijoille luodaan aito vaikutusmahdollisuus älyliikenteen kokonaisuuteen.

Älyliikenteen strategia linjaa seitsemän periaatetta, jotka on hyvä ottaa huomioon kaikessa toiminnassa. Näitä ovat: kestävä kehitys, eri toimijoiden ja alueiden yhdenvertaisuus, helppous ja edullisuus, kansalaisen yksityisyyden kunnioittaminen, tuttuus, palveluiden valtakunnallinen ja kansainvälinen yhteensopivuus sekä julkisen ja yksityisen sektorin verkostoyhteistyö.

Strategiassa listataan 13 älyliikenteen kärkihanketta, joita ovat mm. valtakunnallinen joukkoliikenteen maksujärjestelmä, langaton laajakaista kaikkien keskeisten runkoreittien henkilöjuniin ja linja-autoihin, tie-, raide- ja meriliikenteen ohjausjärjestelmien uudistaminen, tasoristeysten varoitusjärjestelmä, tieliikenteen kilometripohjaisten maksujärjestelmien kokeilu ja julkisen tiedon aikaisempaa avoimempi käyttö.

Valtio saavuttaa älyliikenteellä huomattavia tuottavuushyötyjä. Esimerkiksi liikenneturvallisuuden parantumisen kautta arvioidaan tulevan noin 100 miljoonan euron säästö. Myös kunnat ja yritykset saavuttavat lisätuloja älyliikenteen kautta.

Strategiassa tarkoitettu älykkään liikenteen neuvottelukunta on perustettu ja toiminnassa. Se on asettanut seitsemän työryhmää edistämään osaa 13 kärkihankkeesta. Niiden painopisteenä on tieliikenne, esim. alkolukko, tasoristeysvaroitukset ja eCall. Muissa liikennemuodoissa älykkäs liikenne on luonnollinen osa joko globaalisti tai EU:ssa tapahtuvaa turvallisen ja tehokkaan liikennejärjestelmän kehittämistä. Tätä tavoitetta palvelevat mm. eurooppalaiset hankkeet: satelliittinavigaation GALILEO, rautatieliikenteen ERTMS, ilmailun SESAR sekä merenkulun SafeSeaNet, AIS ja VTS.

Hankkeiden painopiste on liikenteen turvallisuuden parantaminen. Osa hankkeista palvelee tavarankuljetusten logistiikan tehostamista sekä yritysten ja koko Suomen kilpailukykyä parantamista. Osa hankkeista tähtää liikenteen tehokkaampaan ja oikeudenmukaisempaan hinnoitteluun, kuten ajoneuvon tai kuljettajan suhteen yksilöidyn hetkellisen liikennetiedon keräys, luovutus ja muu hallinnointi suorite- ja/tai ympäristöperusteisten maksujärjestelmien pohjaksi. Osa hankkeista palvelee julkisen liikenteen edistämistä, kuten yhtenäiset matkalippujärjestelmät ja matkustajien aikataulutieto.

Ministeriön ja Trafin tulossopimuksessa vuodelle 2011 yhdeksi toiminnan painopisteksi todetaan, että Trafi toteuttaa älyliikenteen strategiaa.

Trafin TTS:ssä 2012 – 2015 todetaan teknologisesta kehityksestä ja teknologian hyödyntämisestä seuraavaa:

Inhimillisen virheen todennäköisyyden ja vaikutusten vähentäminen älykkäillä järjestelmillä

Liikenneonnettomuuksien syynä inhimillinen virhe on merkittävä riskitekijä. Lisäksi virheet voivat aiheutua organisaatiosta, järjestelmästä tai toiminnasta. Liikennemuodosta riippuen virheiden todennäköisyyksien vähentämiseksi on kehitetty erilaisia teknisiä järjestelmiä, joilla virheet pyritään minimoimaan tai poistamaan.

Erityisesti tieliikenteessä ohjaus-, informaatio- ja palautejärjestelmien kehittäminen on perusteltua myös liikenteen riskiryhmiin vaikuttamisen keinona. Tunnistettujen riskiryhmien liikennekäyttäytymisen ohjauksessa voidaan soveltaa älykkäitä informaatio- ja palautejärjestelmiä.

Liikenteen valvonnassa käytetään Trafin tietoja. Valvonnan kattavuutta voidaan lisätä automaattivalvonnalla. Esim. tieliikenteessä automaattivalvonnan lisääminen edellyttää hallinnollisten prosessien kehittämistä sekä teknisten ratkaisujen kehittämistä (mm. matkanopeudet). Trafi vastaa osaltaan liikennetietojen rekisteröinnistä, jotka ovat keskeisiä hinnoittelujärjestelmän kehittämisessä. Kansallisessa älyliikenteen strategiassa tieliikenteen tavoitteena on edistää satelliittipaikantamiseen perustuvia liikenteen hinnoittelujärjestelmiä.

Ilmailun tärkeimpiin koordinoitaviin hankkeisiin kuuluu Pohjois-Euroopan ilmatilalohkohanke, jonka kautta tavoitellaan yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa. Hanke liittyy kiinteästi lennonvarmistuksen järjestelmien ja teknologian kehittämiseen keskittyvän EU:n tutkimus- ja kehitysohjelma SESARIin.

Tieliikenteessä tuottavuutta lisäävät ajoneuvo- ja kuljettajarekisteritietojen hyödyntäminen. Liikenteen valvonnassa lisätään automaattivalvontaa, joka edellyttää myös julkisen tiedon käytettävyyden lisäämistä. Automaattivalvonnan lisääntyessä myös seuraamusten hallinnollisia prosesseja täytyy tehostaa. Suunnittelukaudella tullaan kokeilemaan eCall-järjestelmää, joka lisää erityisesti moottoripyöräilijöiden turvallisuutta. Vastaavasti alkolukon käyttöä laajennetaan tiettyihin ammattikuljettajaryhmiin.

Lisäksi nopeudensääteilyjärjestelmiä (ISA) ja muita palautejärjestelmiä kehitetään ja kokeillaan inhimillisen virheen eliminoimiseksi liikenteessä. Kansainvälisen tietojenvaihdon kehittäminen rikoksantorjunnassa korostuu TTskaudella.

Käytännön sovelluksena Trafi on käynnistänyt EcoIST-hankkeen, tavoitteena turvallinen ja ympäristöystävällinen liikenne. Koe- ja tutkimusajoneuvona olevaan moottoripyörään asennetuilla laitteilla testataan pyörän ja sen kuljettajan tueksi kehitettyjen älykkäiden ratkaisujen toimivuutta. Tavoitteena on vähentää moottoripyöräonnettomuuksia ja ohjata vastuullisilla hankintapäätöksillä, reitin valinnalla sekä ajotapapalautteella motoristeja ympäristöystävälliseen ajatteluun. Tutkittavia älyliikenteen palveluita voidaan tulevaisuudessa käyttää myös autoissa.

Ensimmäisenä palveluna toteutetaan kuljettajan ajotavan seuranta. Tekniseltä ratkaisultaan palvelu tukeutuu moottoripyörän liikkeitä ja nopeuden muutoksia mittaavaan, rekisteröivään ja välittävään laitteistoon. Seuraavaksi tutkimusajoneuvo varustetaan eurooppalaisen yleisen hätäpuhelu- ja -viestipalvelun 112 eCall'n edellyttämällä laitteistolla sekä ympäristöystävällisen ajotavan ecoDriving-laitteistolla. Ympäristöystävällistä ajotapaa seurataan ja opastetaan laitteistolla, joka on kytketty suoraan moottoripyörän järjestelmiin. Tulokset näytetään kuljettajalle ajantasaisella navigaattorisovelluksella.

Kolmannessa vaiheessa tutkimusajoneuvo varustetaan liikenteen suoriteperustaisen maksamisen edellyttämällä laitteistoilla. Suoriteperustaiset järjestelmät edellyttävät ajosuoritteeseen, aikaan ja paikkaan liittyvän tiedon yhdistämistä palveluntarjoajien järjestelmiin. Näillä järjestelmillä on mahdollisia yhteyksiä useisiin pilotointivaiheissa oleviin palveluihin.

Älyliikenteen kehittäminen on uusi, tulevaisuusorientoitunut ja lupaavia kehitysnäkymiä tarjoava sektori, jossa kaikki liikenteen toimijat haluavat olla mukana. Kehittämisen koordinoinnin on syytä pysyä ministeriössä ja muiden toimijoiden on hyvä keskittyä omiin vahvuusalueisiinsa.

Trafille ominaisinta ovat osallistuminen turvallisuus- ja ympäristöperusteisten kansainvälisten projektien ohjaukseen, rekisteritiedon hyödyntäminen ja tieliikenteen ajoneuvoihin liittyvien sovellusten tutkimus ja kokeilu.

13.5. Ajokorttiprosessin omistajuus

Ajokorttidirektiivissä⁶⁹ säädetään jäsenvaltioiden kansalaisten ajokorttien saamisen ehdoista, kuten vähimmäisiästä, ajo- ja teoriakokeista ja terveystarkastuksista. Direktiivissä ei puututa menettelyihin, joita jäsenvaltiot soveltavat ajokortin myöntämisessä. Jäsenvaltiot saavat komissiota kuultuaan soveltaa ajokorttien myöntämiseen kansallisten säännösten mukaisia edellytyksiä, jotka koskevat muita kuin sanotussa direktiivissä tarkoitettuja edellytyksiä.

Ajokorttilain (HE 212-2010 vp) mukaan ajokortin saaminen edellyttää poliisin myöntämää ajokorttilupaa. Ajokorttilupa myönnetään, jos:

- 1) hakija täyttää ajokorttiluvan terveystarkastukset;
- 2) hakijaa ei alkoholin tai muun huumausaineen jatkuvan väärinkäytön vuoksi ole katsottava kuljettajana liikenteelle vaaralliseksi;

⁶⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/126/EY ajokorteista

- 3) hakijalla on vakinainen asuinpaikka Suomessa tai hän opiskelee täällä ja opiskelu on jatkunut vähintään kuusi kuukautta;
- 4) hakija ei ole ajokiellossa tai väliaikaisessa ajokiellossa Suomessa tai jossain muussa ETA-valtiossa;
- 5) hakija ei viimeksi kuluneen vuoden aikana ole syyllistynyt moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettamiseen oikeudetta;
- 6) hakija esittää opetustodistuksen, jos sellainen lain mukaan vaaditaan silloin kun kuljettajantutkinnon suorittamista ei edellytetä.

Ajokorttilupaa koskevaan hakemukseen on liitettävä mm. lääkärinlausunto ja valokuva. Hakemukseen on liitettävä myös nimikirjoitusnäyte, joka digitoidaan ja siirretään ajokorttiin sen valmistusvaiheessa. Hakemus voidaan tehdä henkilökohtaisesti tai asiamiestä käyttäen. Hakijan on kuitenkin todistettava henkilöllisyytensä ajokorttilupaa haettaessa tai ajokorttia luovutettaessa taikka kuljettajantutkinnon vastaanottajalle kuljettajantutkintoa suoritettaessa.

Ajokorttiasian käsittelyyn osallistuu kaksi viranomaista (poliisi ja Trafi) sekä viisi tai kuusi yksityistä tai kaupallista tahoa: ajokortin hakija, autokoulu, mahdollisesti opetusluvan haltija, lääkäri, kuljettajantutkinnon vastaanottaja sekä ajokortin valmistaja.

Ajokortin saamisen edellytyksistä ja asiaa käsittelevien yritysten ja henkilöiden rooleista säädetään yleisluontoisesti ajokorttilaissa. Ajokorttilaista ei kuitenkaan käy ilmi koko ajokorttiprosessi, vaan se perustuu muihin lakeihin, asetuksiin, Trafin ja poliisin keskinäisiin sopimuksiin sekä Trafin myöntämiin autokoululupiin ja kilpailuttamiin sopimuksiin kuljettajantutkinnon vastaanottajien ja ajokortin valmistajien kanssa.

Uuden ajokortin syntymisen prosessia voidaan kuvata seuraavalla kaaviolla:

ajokortin hakija	auto-koulu	lääkäri	poliisi	kuljetta-jantut-kinnon vastaan ottaja	ajokor-tin val-mistaja	Trafi
hakeutuu auto-kouluun tai yksityisopetukseen menee lääkärintarkastukseen tekee ajokorttilupahakemuksen ja toimittaa sen autokoululle tai poliisille suorittaa tarvittavat teoria- ja ajo-opinnot suorittaa kuljettajantutkinnon	toimittaa asiakkaan pyynnöstä ajokorttilupahakemuksen poliisille antaa teoria- ja ajo-opetuksen	suorittaa lääkärintarkastuksen ja antaa lääkärinlausunnon	myöntää liikenneopettajaluvat myöntää opetusluvat ja harjoitusluvat tutkii ajokorttilupaa koskevan hakemuksen (ikä, terveys, vaarattomuus liikenteessä) antaa ajokorttiluvan	ottaa vastaan kuljettajantutkinnon toimittaa tutkintotodistuksen ajokortin valmistajalle	valmistaa ajokortin postittaa ajokortin hakijalle	myöntää autokoululuvat kilpailuttaa ja valitsee kuljettajantutkinnon vastaanottajat kilpailuttaa ja valitsee ajokortin valmistajat valmistelee tutkintoaineiston valvoo autokouluja, tutkinnon vastaanottajia ja ajokortin valmistajaa rekisteröi ajokorttiluvat rekisteröi ajokortit, ajo-oikeuteen vaikuttavat seuraamukset ja alkolukkotiedot

Ajokorttiprosessilla on kaksi omistajaa: Trafi ja poliisi. Kaavion pohjalta sekä lain rakenne että erityisesti poliisin rooli prosessissa kiinnittää huomiota. Poliisi antaa ajokorttiluvan, muttei varsinaisesti itse ajokorttia. Ajolupa on voimassa, kun ajokorttilupa on voimassa ja hakija on läpäissyt kuljettajantutkinnon. Tutkintotodistus toimii ajokorttina siihen asti kunnes varsinainen ajokortti toimitetaan hakijalle postitse.

Erikoista on, ettei laissa ole varsinaista säännöstä ajokortin myöntämisestä tai antamisesta eikä myöntävästä viranomaisesta, erityisesti ottaen huomioon ajokortin luonteen koko EU-alueella voimassa olevana asiakirjana, jota tunnetusti käytetään laajasti muissakin yhteyksissä henkilötodistuksena. Säännökset koskevat toisaalta poliisin ajokorttiluvan antamista ja toisaalta ajokortin luovuttamista, jonka käytännössä tekee ajokortin valmistaja postittamalla kortin hakijalle.

Poliisin antama ajokorttilupa on kansalaisen kannalta ylimääräinen ja kallis hallinnollinen rasite, etenkin siihen nähden, että merkittäviä tarkistuksia ja valvontaa on ulkoistettu yksityisille tahoille (hakijan tunnistaminen, kuljettajantutkinnon vastaanottaminen, ajokortin valmistus ja postittaminen hakijalle). Luontaisesti poliisin rooliin kuuluva osa prosessista on sen tutkiminen, ettei hakijaa ole huumaavan aineen jatkuvan väärinkäytön vuoksi katsottava liikenteelle vaaralliseksi, hakija ei ole ajokiellossa missään ETA-valtiossa eikä hakija ole äskettäin syyllistynyt moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettamiseen oikeudetta.

Trafi vastaa muiden liikennemuotojen kulkuneuvon kuljettajalta tai muulta liikenteessä toimijalta edellytetyn luvan myöntämisestä. Trafi myöntää veturinkuljettajan "ajokortin", lentolupakirjan ja muut ilmailuun liittyvät lupakirjat sekä merenkulkijoiden lupakirjat. Luonteva ratkaisu olisi, että Trafi huolehtisi myös tieliikenteen kuljettajan lupakirjan eli ajokortin viranomaistoiminnoista ja toimisi siten koko ajokorttiprosessin omistajana. Myös liikenneopettajaluvan, opetusluvan ja harjoitusluvan myöntäminen tulisi siirtää poliisilta Trafille.

Poliisin rooliksi jäisi ajokortin hakijan rikos- tai ajokieltotaustan ja huumaavien aineiden väärinkäytön selvittäminen ja jos tällaisia löytyy, tiedon siitä toimittaminen Trafille. Lisäksi poliisin valvontatehtäviin kuuluu ajokortin poisotto, ajokielloon määrääminen ja ajo-oikeuden peruuttaminen. Näiden tehtävien toimivaltajakoa ei ole tarvetta muuttaa. Poliisi välittää ajokieltotiedot Trafin tietojärjestelmään.

Keskitetysti yhden viranomaisen hoitamana ajokorttiprosessi tulisi todennäköisesti kustannuksiltaan hakijalle edullisemmaksi kuin nykyään.

Trafilla ei ole valtakunnallista palveluorganisaatiota. Prosessi olisi järjestettävä tietotekniikkaa ja tietoyhteyksiä käyttäen. Kansalaiset ovat siirtyneet hoitamaan hakemus- ja muita viranomaisasioitaan enenevästi internetin kautta. Esimerkkinä tästä 85% Trafin teettämään tutkimukseen vastanneista maksoi ajoneuvoveronsa internet-pankkipalvelussa.⁷⁰

Vast'ikään annettu ja 19.1.2013 voimaan tuleva uusi ajokorttilaki luo puitteet ajokorttiprosessille eikä se ole nopeasti muutettavissa. Prosessia olisi kuitenkin tutkittava ja harkittava mahdollisuutta siirtää nykyiset poliisin lupatehtävät (liikenneopettajalupa, opetuslupa, harjoituslupa ja ajokorttilupa) sekä itse ajokortin myöntäminen Trafin tehtäväksi. Poliisin rooliksi jäisi tarkastaa, ettei hakijaa ole pidettävä liikenteessä vaarallisena.

Lisäksi poliisin valvontatehtäviin kuuluu ajokortin poisotto, ajokielloon määrääminen ja ajo-oikeuden peruuttaminen. Näiden tehtävien toimivaltajakoa ei ole tarvetta muuttaa.

⁷⁰ Trafin tiedote 5.4.2011: Kansalaiset tyytyväisiä ajoneuvoveron maksutapoihin

13.6. Työ- ja lepoaikojen sekä ajo- ja lentoaikojen valvonta

Tässä luvussa tarkoitettu valvonta ei voi käytännössä kohdistua yksityisautoiluun, veneilyyn tai harrasteilmailuun. Niinpä valvonta ja täsmälliset tuntimääriä koskevat säännöksetkin koskevat yksinomaan kaupallista liikennettä. Edellä 4.2. kohdassa tuotiin jo esille raskaan tieliikenteen muista kaupallisista liikennemuodoista poikkeavat käytännöt ja turvallisuuskulttuuri.

Ruotsissa Trafia vastaavalle Transportstyrelsenille siirrettiin 2011 alusta Työsuojeluvirastolta tieliikenteen ajo- ja lepoaikojen valvonta (5.1. kohta). Virastolle kuuluu myös rautatieliikenteen, ilmailun ja merenkulun työ-, lepo-, ajo- ja lentoaikojen valvonta. Perusteena näiden tehtävien antamiselle nimenomaan turvallisuusvirastolle on työ-, lepo-, ajo- ja lentoaikoja koskevien säännösten liittyminen vahvasti liikenteen turvallisuuteen.

Suomessa vastaava valvonta on nähty työsuojelupainotteiseksi toiminnaksi. Ainoat poikkeukset tästä ovat ilmailun lepo- ja lentoaikojen valvonta sekä merenkulun lepoaikojen valvonta, jotka ovat Trafin vastuulla.

Ilmailu

Ilmailulain (1194/2009) mukaan Trafi antaa lentoturvallisuuden edellyttämät tarkemmat määräykset enimmäistyö- ja enimmäislentoajoista sekä vähimmäislepoajoista. Niiden tulee pohjautua Chicagon yleissopimuksessa tarkoitettuihin standardeihin ja suosituksiin sekä EASA-asetukseen⁷¹ ja sen nojalla annettuihin komission asetuksiin täydennettyinä maantieteellisistä, ilmastollisista ja liikenteellisistä syistä tai kansainvälisen käytännön suhteuttamiseksi Suomen oloihin tehdyillä poikkeuksilla ja lisäyksillä.

Merenkulku

Merenkulun työ- ja lepoajoista säädetään merityöaikalaissa (296/1976). Sen ja säännöllisestä työajasta tehtyjen sopimusten noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset, käytännössä AVIt. Suomi on myös liittynyt 84. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymään merenkulkijoiden työaikaa ja alusten miehistystä koskevaan yleissopimukseen, jonka lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu lailla voimaan. Yleissopimus liittyy Euroopan unionin direktiiviin 1999/63/EY merenkulkijoiden työajan järjestämisestä sekä sitä täydentävään merenkulkijoiden työajan valvonnasta yhteisön satamissa käyvillä aluksilla annettuun direktiiviin 1999/95/EY.

Rautatieliikenne

Rautatieliikenteessä noudatetaan yleistä työaikalakia (265/1996). Kuten merenkulussa, sen ja säännöllisestä työajasta tehtyjen sopimusten noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset.

Tieliikenne

Työsuojeluviranomaiset (AVIt) valvovat myös tieliikenteen osalta työaikalain noudattamista ja säännöllisestä työajasta tehtyjä paikallisia sopimuksia.

Tieliikenteen ajo- ja lepoajoista säädetään EY:n ajo- ja lepoaika-asetuksella⁷². Sitä valvotaan ajopiirturin avulla ja valvontaviranomaisia ovat poliisi, tullilaitos,

⁷¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 216/2008 yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta sekä neuvoston direktiivin 91/670/ETY, asetuksen (EY) N:o 1592/2002 ja direktiivin 2004/36/EY kumoamisesta

⁷² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 561/2006 tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta

rajavartiolaitos ja työsuojeluviranomaiset. Trafi hoitaa ajopiirturikortteihin liittyviä viranomaistehtäviä.

Päätelmä

Ottaen huomioon Ruotsin päätökset työnjaosta työsuojelu- ja liikenneturvallisuusviranomaisten kesken ja sen tosiasian, että kuljettajan väsymys on merkittävä liikenteen turvallisuutta vaarantava tekijä, tulisi erikseen selvittää, olisiko Suomessakin syytä Ruotsin mallin mukaan ottaa Trafille enemmän vastuuta niiden liikennemuotojen työ-, lepo- ja ajoaikojen valvonnasta, joissa vastuu nyt on työsuojeluviranomaisilla.

Valvovasta viranomaisesta riippumatta työ-, lepo-, ajo- ja lentoaikojen valvonnan tulee olla osa liikenneyrityksen turvallisuusjohtamisjärjestelmää. Sitä tulee valvoa auditointien avulla.

On syytä erikseen selvittää, olisiko Suomessakin syytä Ruotsin mallin mukaan ottaa Trafille enemmän vastuuta niiden liikennemuotojen työ-, lepo- ja ajoaikojen valvonnasta, joissa vastuu nyt on työsuojeluviranomaisilla.

Valvovasta viranomaisesta riippumatta työ-, lepo-, ajo- ja lentoaikojen valvonnan tulee olla osa liikenneyrityksen turvallisuusjohtamisjärjestelmää. Sitä tulee valvoa auditointien avulla.

14. Yhteenveto ja suositukset

14.1. Tulevaisuuden suuntaviivojen seuranta (3.1. kohta)

Yleisenä suosituksena esitän, että Trafi seuraa liikenteessä ja sen ympäristössä tapahtuvia yhteiskunnallisia, taloudellisia ja teknisiä muutoksia ja tarjoaa asiantuntemustaan yhteiskunnan käyttöön sekä Suomessa että kansainvälisesti. Trafia tulee erityisesti seurata EU:n ja liikenteen kansainvälisten järjestöjen strategisia suunnitelmia.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Trafia omaa, jokapäiväistä työtä.

14.2. Trafia toiminnan rahoittaminen (3.2. kohta)

Osa Trafia perimistä valvontamaksuista (esim. katsastuksen valvontamaksu) on tulkittavissa veroiksi, joka tarkoittaisi maksu/verotuottojen ohjaamista talousarvion tulopuolelle ja valvonnan ja normivalmistelun määrärahan osoittamista talousarvion menoista. Asiaa on selvitettävä vuoden 2012 tai viimeistään vuoden 2013 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Julkisen sektorin digitaalisten tietoaineistojen ilmaista saatavuutta koskevan periaatepäätöksen toteuttaminen siirtäisi Trafia rekistereitä koskevan tiedon keräämisen ja luovutuksen budjettirahoituksen varaan ilman vastaavia tuottoja budjettiin.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Trafia tutkittava, yhdessä LVM:n kanssa – päätös yhdessä valtiovarainministeriön kanssa. Toteutettavissa parhaassa tapauksessa 2012, käytännössä todennäköisesti 2013.

14.3. Liikenteen turvallisuus – Trafia rooli (4. kohta)

Trafia valvontastrategiassa korostetaan kaikkien liikenteen toimijoiden omaa vastuuta toimintansa turvallisuudesta. Valvontaa kohdennetaan turvallisuus- ja

ympäristöriskiperusteisesti. Auditointeja ja sertifiointeja hyödynnetään valvonnassa. Valvontaa ulkoistetaan. Näin muotoiltu strategia on ainoa käytännön mahdollisuus hoitaa Trafin valvontatehtävää resurssien jatkuvasti niuketessa suhteessa valvottavien määrään, valvottavan liikenteen kasvuun ja lainsäädännöstä johtuvaan tehtävien lisääntymiseen.

Tieliikenteellä on paljon oppimista muiden liikennemuotojen turvallisuuskulttuurista ja turvallisuustyöstä. Erityisesti tämä koskee kaupallista tieliikennettä. Trafin tulee edistää tieliikenteen turvallisuuskulttuurin kehittymistä muiden liikennemuotojen mallin suuntaan.

Liikenneonnettomuuksien, vaaratilanteiden ja vastaavien tilastointi tulee koota Trafiin siten, että tähän ja onnettomuustiedon analysointiin perustetaan yksikkö, joka kerää tiedot kaikista niistä lähteistä, joista tietoa nytkin eri tahoille kootaan, ja hoitaa sen välittämisen sekä EU:n elimille että tiedon tarvitsijoille kotimaassa. Sanotun yksikön tulee ottaa vastuulleen kootun tiedon analysointi tutkimuksen ja liikenneturvallisuustoimenpiteiden suuntaamiseksi.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Vaaditaan pitkäjänteistä yhteistyötä – tieliikenneturvallisuutta pyrkii parantamaan moni muukin toimija. Harvalla muulla on käytettävissään samoja esimerkkejä paremmista käytänteistä muissa liikennemuodoissa.

Tilasto- ja analyysiyksikön perustaminen on Trafin päätösvallassa.

14.4. Trafin organisaation kehittäminen (6.4. kohta)

Trafin organisaatiota on syytä edelleen kehittää liikennemuodoista riippumattomaan suuntaan. Organisaatio voisi pohjautua esim. toimintoihin/prosesseihin (kansainvälinen työ ja normivalmistelu, luvat, hyväksynyt ja valvonta, rekisterit) tai teemoihin (turvallisuus, ympäristö, security, rekisterit).

Kenen päätettävissä; aikajänne: Trafin itsensä toimivallassa. Päätös on mahdollinen nopeastikin, esim. syksyllä 2011.

14.5. Rekisteritoiminnan ja sitä koskevan tietopalvelun eriyttäminen (7.5. kohta)

Rekisteritoiminta ja siihen liittyvät muut tehtäväkentät (tietohallinto, tietopalvelu, verotus) poikkeavat luonteeltaan Trafin liikenneturvallisuuteen ja ympäristöön liittyvistä tehtävistä. Olen tutkinut näiden toimintojen eriyttämisen hyötyjä ja haittoja SWOT-analyysin avulla. Tulosten perusteella eriyttäminen uuteen virastoon tuottaisi enemmän haittoja kuin hyötyjä. Eriyttämisestä/ulkoistamisesta tätä varten perustettavaan valtionyhtiöön olisi sen sijaan saatavissa merkittäviä hyötyjä.

Toisaalta rekisterien eriyttäminen haittaisi Trafin muiden toimialojen toimintaa – ne tarvitsevat omissa tehtävissään jatkuvasti rekisterien tietoja ja niiden saaminen eriytetystä yhtiöstä tulisi hankalaksi ja kalliiksi.

Julkisen sektorin tietoaineiston saatavuuden parantamista koskeva hanke (7.4. kohta) saattaa tehdä yhtiömuotoisen rekisteröintiyksikön perustamisen taloudellisesti mahdolliseksi.

Rekisteritoimintojen ulkoistamisen hyötyjä ja haittoja kannattaa joka tapauksessa selvittää tarkemmin.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Trafin tutkittava ulkoistetun rekisteröintielimen hyötyjä ja haittoja, yhteistyössä ministeriöiden (ainakin LVM ja VM) ja sidosryhmien kanssa. Jos selvitys tukee eriyttämistä, tarvitaan säädösvalmistelutoimia. Toteutettavissa aikaisintaan 2013.

14.6. Ministeriön ja Trafin työnjako (9.1. kohta)

Ministeriön hankeryhmä on tarkastellut mahdollisia ministeriöstä Trafiin siirrettäviä tehtäviä. Hankeryhmän ehdotuksia on välttämätöntä tarkistaa siten, että Trafiin siirretään loogisia tehtäväkokonaisuuksia eikä niiden mielivaltaisesti

poimittuja vähäisiä osia. Siirrot on syytä panna täytäntöön siinä aikataulussa, minkä lainsäädäntöprosessi ja muut asiaan vaikuttavat valmistelut sallivat.

Hankkeen lähtökohta, ministeriön henkilöresurssien säilyminen nykyisellään, on Trafin kannalta kohtuuton, erityisesti ottaen huomioon 9.1. ja 9.2. kohdissa tarkoitettua lisääntyneet ja lisääntyvät tehtävät (60 – 70 htv). Kun lisäksi siirtyvien tehtävien työmääräarvio vaikuttaa alimitoitettulta, tulisi siirtyvien tehtävien myötä siirtää ministeriöstä Trafille selkeästi tehtävien laajuutta vastaavat resurssit. Samalla siirtyisi Trafille tehtävien suorittamisen kannalta olennainen asiantuntemus.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Ohjauksella siirrettävät tehtävät: LVM:n päätettävissä ja pantavissa toimeen välittömästi tai viimeistään syksyllä 2011. Lainsäädäntöä edellyttävät siirrot: ministeriö valmistelee, Trafin tuella. Voimaan syksyllä 2011 sellaisten lakien osalta, joita muusta syystä muutetaan jo tänä vuonna, muutoin 2012.

14.7. Liikenneviraston ja Trafin valvontasuhte (9.2. kohta)

Toinen ministeriön työryhmä on tehnyt ehdotuksen Liikenneviraston ja Trafin keskinäisestä työnjaosta ja Trafin valvonnan tarpeellisuudesta. Yhdyn työryhmän kantaan Liikenneviraston roolista tunnelidirektiivissä tarkoitettuna hallintoviranomaisena ja tieturvallisuudsdirektiivissä tarkoitettuna toimivaltaisena organisaationa sekä Trafin roolista turvallisuuden auditointien kouluttajana ja pätevyystodistuksen myöntäjänä. Osin työryhmän kannan vastaisesti ja osin sitä täydentäen katson, että Trafin tulisi lisäksi olla:

- tunnelidirektiivissä tarkoitettu tarkastusyksikkö ja yleisesti tunnelien valvontaviranomainen,
- tieturvallisuudsdirektiivissä tarkoitettu turvallisuusvaikutusten arvioija ja yleisesti tieturvallisuuden ja tieinfrastruktuurin turvallisuus- ja valvontaviranomainen,
- tierakenteiden ja -laitteiden turvallisuus-, laatu- ja käyttöstandardien valvoja sekä liikenteen ohjausta koskevien yleisohjeiden antaja, ja
- meriväylien turvallisuus- ja valvontaviranomainen.

Trafin rooliin valvontaviranomaisena liittyy, että sille on annettava kaikkien valvottavien kohteiden osalta käytännön valvontaoikeudet, kuten oikeus päästä valvottavan toimitiloihin, saada asiakirjoja ym.

Liikennevirastolla tulee olla kaikkien tässä mainittujen tehtävien osalta Trafin hyväksymä turvallisuusjohtamisjärjestelmä (*turvaohjelma, turvallisuudenhallintajärjestelmä tms.*). Valvonta tapahtuisi käytännössä järjestelmän tai ohjelman auditoinnin kautta.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Edellyttää säädösvalmistelua ja siten LVM:n panosta. Voimaan syksyllä 2011 sellaisten lakien osalta, joita muutetaan jo tänä vuonna, muutoin 2012.

14.8. Lupahallintoa koskevat ehdotukset (10. kohta)

Siltä osin kuin se on mahdollista lupamenettelyistä tulee pyrkiä luopumaan kokonaan tai korvaamaan ne vastavuoroisella tunnustamisella taikka ilmoitusmenettelyllä (10.2.1. kohta). Tarvittaessa on pyrittävä vaikuttamaan EU:hun (komissioon, virastoihin ym.) ja kansainvälisten sopimusten toimielimiin sekä jäsen- ja sopimusvaltioihin yhteisöläisäädännössä tai sopimuksissa vaadittujen ”turhien” lupien poistamiseksi.

Rutiininomaisia lupia tulee automatisoida siten, että asiakkaat voivat itse hoitaa internetin avulla lupakäsittelyn (10.2.2. kohta).

Siltä osin kuin lupia ei voida poistaa eikä automatisoida, rutiininomaiset lupakäsittelyt tulee siirtää Trafissa lupahallintoon erikoistuvan osaston tai yksikön hoidettaviksi (10.2.3. kohta).

Rutiinilupien korvaaminen riippumattomien tarkastus- ja koulutuslaitosten tai työnantajien antamalla todistuksilla (10.2.4. kohta) on suositeltavaa, jos se on yhteisölainsäädännön tai kansainvälisten sopimusten puitteissa mahdollista.

Ulkoistaminen "lupatuotantoa" varten perustettavalle valtionyhtiölle (10.2.5. kohta) saattaisi olla perustuslain kannalta mahdollista. Koska tämän vaihtoehdon heikkoudet ja uhat kuitenkin ylittävät saatavat hyödyt, sitä ei ole syytä enempää käsitellä. Sama koskee erillisen lupaviraston perustamista.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Lupatoimialan/osaston perustaminen on Trafin päätösvallassa. Lupien välttämättömyyden tutkiminen ja lupakäsittelyn automatisointi voidaan aloittaa välittömästi. Lupien poistaminen tai ulkoistaminen edellyttää säädosmuutoksia ja LVM:n valmistelua – voimaan parhaassa tapauksessa 2012.

14.9. Ehdotukset muiksi tehtävien siirroiksi (11. kohta)

14.9.1. Tieliikenteen lupa-asiat ja liikenteen ostaminen (11.1. ja 11.2. kohta)

Joukkoliikenneluvan, yhteisön kuljetusluvan, tavaraliikenteen yhteisöluvan, kuljettajatodistuksen, kotimaan liikenneluvan ja liikennetraktoriluvan myöntäminen tulisi siirtää ELY-keskuksista Trafille. Trafille on samalla siirrettävä ELY-keskuksista joukkoliikenneluvan ja tavaraliikenteen lupien käsittelyn edellyttämät resurssit.

Tanskassa Trafia vastaava Trafikstyrelsen vastaa liikenteen ostamisesta. Tanskassa ei ole Liikennevirastoa vastaavaa, koko liikennejärjestelmästä vastaavaa virastoa. Suomen tilanteessa Liikennevirasto on Trafia (ja ministeriötä) sopivampi viranomainen hoitamaan valtakunnallisen liikennejärjestelmäkokonaisuuden kehittämiseen liittyviä ilmailun ja merenkulun ostamistehtäviä. Sille tulisi keskittää myös pääkaupunkiseudun ulkopuolisen rautatieliikenteen ostaminen.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Edellyttää neuvotteluja LVM:n ja TEM:n kanssa sekä säädosvalmistelua – voimaan aikaisintaan 2012.

14.9.2. Vesikulkuneuvorekisterin pitäminen (11.3. kohta)

Vesikulkuneuvorekisterin pitäminen tulee siirtää maistraateista Trafille. Samalla Trafille on siirrettävä tarpeelliset resurssit vesikulkuneuvorekisterin pitämiseen.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Edellyttää neuvotteluja LVM:n ja VM:n kanssa sekä säädosvalmistelua – voimaan aikaisintaan 2012.

14.9.3. Autoveron kerääminen (11.4. kohta)

Autoveron kerääminen tulisi siirtää Tullilaitokselta kokonaisuudessaan Trafin tehtäväksi. Samalla Trafille tulee siirtää tullilta veron keräämiseen tarpeelliset resurssit.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Edellyttää neuvotteluja LVM:n, VM:n ja tullin kanssa sekä säädosvalmistelua – voimaan aikaisintaan 2012.

14.10. Ehdotuksia uusiksi tehtäväkokonaisuuksiksi (12. kohta)

14.10.1. Liikenteenhallinnan järjestäminen (12.1. kohta)

Liikennevirasto on laadittanut selvityksen liikenteenhallinnan järjestämisestä. Selvityksen mukaan paras toimintamalli olisi valtio-omisteinen osakeyhtiö, jolle siirrettäisiin merenkulun, rautatieliikenteen ja tieliikenteen hallinta. Jos tällainen yhtiö perustetaan, sen valvontaviranomaiseksi tulee määrätä Trafi, jossa jo hoidetaan merkittävä osa liikenteenhallinnan valvontatehtävistä.

Liikenteenhallinnan yhtiöllä tulee olla Trafin myöntämä turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja turvallisuuslupa, joita valvotaan auditointien avulla. Trafille tulee taata valvontaoikeudet: pääsy valvottavaan kohteeseen, oikeus saada asiakirjoja ym.

Trafin tulee edelleen toimia lennonvarmistuksen valvontaviranomaisena, vaikka Finavian lennonvarmistuksesta tulisi NEFAB-lohkoa hoitavan yhtiön tytäryhtiö.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Sidoksissa päätökseen mahdollisen yhtiön perustamisesta. Jos perustetaan, voidaan liittää ao. säädösvalmisteluun. Voimaan aikaisintaan 2012.

14.10.2. Metro (12.2.2. kohta)

Metro laajenee lähivuosina Espooseen. Helsinki automatisoi nykyisen metron ja myös Espoon metro rakennetaan automatisoituna. Helsingin metron turvallisuudesta vastaa Helsingin liikennelaitoksen metrotoimisto, mikä ei voi olla pätevä toimintamalli laajentuvalla ja automatisoitavalla metrolle.

Muiden Pohjoismaiden ja Saksan mallin mukaan metron (ja samalla mahdollisesti tulevaisuudessa käyttöön otettavien pikaraitiotien ja perinteisen raitiotien) turvallisuudesta tulisi säätää erillinen laki tai mahdollisesti oma luku rautatielakiin. Metron turvallisuusvalvonta tulee antaa Trafin tehtäväksi.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Metrolain valmistelu on syytä aloittaa ja laki säätää ennen kuin Länsimetro valmistuu ja Helsingin metro automatisoidaan 2014/2015. Säädösvalmistelu on LVM:n asia.

14.10.3. Suoriteperusteiset tienkäyttömaksut (12.3. kohta)

Suoriteperusteisten tienkäyttömaksujen (vinjetti, ruuhkamaksu) käyttöönottoa Suomessa on tutkittu jo usean vuoden ajan. Jos tällaiset maksut joskus otetaan käyttöön, Trafi olisi sopiva viranomainen keräämään sekä väylä- että ruuhkamaksun ja järjestämään ajoneuvolaitteiden valvonnan, etenkin jos perustuslaillisista syistä päädytään siihen, että väylä- ja ruuhkamaksua on pidettävä verona.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Päätös tarpeen vasta, kun periaatepäätökset käyttömaksuista tehdään. Valmistelu LVM:ssä, yhdessä VM:n kanssa.

14.11. Tehtäväkokonaisuuksien järjestely uudelleen (13. kohta)

14.11.1. Tuote- ja palvelumarkkinoiden valvonta (13.1. kohta)

Trafin eri liikennemuotoja edustavilla osastoilla on toisistaan poikkeavassa laajuudessa tuotevalvontatehtäviä. Tuotevalvontavastuuta on myös muilla viranomaisilla, kuten kuluttajaviranomaisilla, TUKESilla, tullilla, aluehallintovirastoilla ja kunnilla.

Tuotevalvonta on pyrittävä koordinoimaan horisontaalisesti Trafin sisällä. Lisäksi on pyrittävä ulkoistamaan valvontaa mahdollisimman paljon TUKESille ja ilmoitetuille laitoksille.

Trafin on syytä olla aloitteellinen muiden tuotevalvonnan viranomaisten kanssa tehtävässä yhteistyössä (13.1.1. kohta).

Ilmailussa Trafilla on lakisääteisiä palvelumarkkinoiden valvontatehtäviä. Tieliikenteessä Trafi on oma-aloitteisesti tutkinut palvelumarkkinoiden toimintaa ja puuttunut epäkohtiin. Palvelumarkkinoiden valvonta on pyrittävä koordinoimaan horisontaalisesti Trafin sisällä. Lisäksi on pyrittävä ulkoistamaan valvontaa mahdollisimman paljon kilpailuviranomaisille etenkin niiltä osin kuin valvonnalla ei ole yhteyttä turvallisuus- tai ympäristökysymyksiin (13.1.2. ja 13.1.3. kohta).

Trafi toimii rautateiden sääntelyelimenä. Komissio on ehdottanut sääntelyelimen riippumattomuuden merkittävää tiukentamista. Sääntelyelintoiminnan kehitystarpeet riippuvat mahdollisen rautatiekilpailun alkamisesta ja komission ehdotuksen käsittelyn lopputuloksesta. Koska sääntelyelimen tehtävä ei suoranaisesti liity rautatieturvallisuuteen, olisi tutkittava myös mahdollisuutta siirtää sääntelyelintoiminnot Kilpailuviraston hoidettaviksi. Tällöin myös toteutuisi komission ehdottama tiukka riippumattomuus (13.1.4. kohta).

Kenen päätettävissä; aikajänne: Tarvitaan laaja-alainen työryhmä tai kaksi sellaista (kuluttaja-asiat ja kilpailuasiat). Yhteistyötä LVM:n ja TEM:n kanssa. Säädosvalmisteluasioita – voimaan aikaisintaan 2012.

14.11.2. Matkustajien oikeudet (13.2. kohta)

Kaikkien liikennemuotojen matkustajien oikeuksien toteutumisen valvonta tulisi koota saman viranomaisen vastuulle. Samoin riitatapausten ratkaisu tulisi hoitaa yhden viranomaisen toimesta. Toistaiseksi päätöksiä on tehty vain lentomatkustajan oikeuksia koskevassa yhteisöasetuksessa tarkoitettua toimivaltaisesta viranomaisesta, joksi on nimetty sekä Trafi että kuluttajaviranomaiset. Kun muiden liikennemuotojen osalta tehdään vastaavia päätöksiä, tulisi tehtävät osoittaa Kuluttajavirastolle ja Kuluttajariitalautakunnalle, joille tulisi tarpeellisilla säädosmuutoksilla osoittaa myös lentomatkustajien ja kaikkien liikennemuotojen liikematkustajien oikeuksien puolustaminen.

Trafi on sopiva elin hoitamaan liikuntarajoitteisten matkustajien auttamista ja palvelua koskevien säännösten valvontaa.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Neuvotteluja kuluttajaviranomaisten ja TEM:n kanssa. Säädosvalmistelu on LVM:n tehtävä – voimaan aikaisintaan 2012.

14.11.3. Liikenneturva (13.3. kohta)

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus. Tarkoitus on, että Trafi keräisi tulevaisuudessa liikennevakuutusyhtiöiltä perittävän liikenneturvallisuuksmaksun. Sen johdosta olen tehnyt SWOT-analyysin erilaisista vaihtoehtoisista tavoista järjestää Trafin liikenneturvallisuuksitutkimus ja -viestintä suhteessa Liikenneturvan vastaaviin toimintoihin. Analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että suunnilleen nykytilan säilyttäminen olisi paras vaihtoehto. Liikenneturva säilyisi järjestömuotoisena liikenneturvallisuuksiselimenä, jossa kansalais- ja liikennejärjestöt ovat mukana ja sitoutuvat sen työhön. LVM:n tulisi liikenneturvallisuuksimäärärahan jakajana jättäytyä pois järjestön hallitustyöskentelystä ja Trafin tulla siihen mukaan.

Maastoliikenteen turvallisuustyön keskittämistä Liikenneturvaan kannattaisi tutkia.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Koordinointi Liikenneturvan kanssa voidaan aloittaa välittömästi. Rahoitusratkaisu on STM:n käsissä, voimaan 2013/2014.

14.11.4. Älyliikenne (13.4. kohta)

Älyliikenteen kehittäminen on uusi, tulevaisuusorientoitunut ja lupaavia kehitysnäkymiä tarjoava sektori, jossa kaikki liikenteen toimijat haluavat olla mukana. Kehittämisen koordinoinnin on syytä pysyä ministeriössä ja muiden toimijoiden on hyvä keskittyä omiin vahvuusalueisiinsa.

Trafille ominaisinta ovat osallistuminen turvallisuus- ja ympäristöperusteisten kansainvälisten projektien ohjaukseen, rekisteritiedon hyödyntäminen ja tieliikenteen ajoneuvoihin liittyvien sovellusten tutkimus ja kokeilu.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Trafin oma ratkaisu.

14.11.5. Ajokorttiprosessin omistajuus (13.5. kohta)

Vast'ikään annettu ja 19.1.2013 voimaan tuleva uusi ajokorttilaki luo puitteet ajokorttiprosessille eikä se ole nopeasti muutettavissa. Prosessia olisi kuitenkin tutkittava ja harkittava mahdollisuutta siirtää nykyiset poliisin lupatehtävät (liikenneopettajalupa, opetuslupa, harjoituslupa ja ajokorttilupa) sekä itse ajokortin myöntäminen Trafin tehtäväksi. Poliisin rooliksi jäisi tarkastaa, ettei hakijaa ole pidettävä liikenteessä vaarallisena.

Poliisin valvontatehtäviin kuuluviin ajokortin poisottoon, ajokieltoon ja ajo-oikeuden peruuttamiseen liittyvien tehtävien toimivaltajakoa ei ole tarvetta muuttaa.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Edellyttää neuvotteluja sisäasiainministeriön/poliisin kanssa LVM:n tuella. Vaikka laki on annettu, sitä

voidaan kyllä muuttaa ennen voimaantuloa. Muutoksen saaminen voimaan ajokorttilain voimaantulopäivästä alkaen olisi paras vaihtoehto mm. viestinnän kannalta – 19.1.2013 muuttuu moni muukin asia.

14.11.6. Työ-, lepo-, ajo- ja lentoaikojen valvonta (13.6. kohta)

On syytä erikseen selvittää, olisiko Suomessakin syytä Ruotsin mallin mukaan ottaa Trafille enemmän vastuuta niiden liikennemuotojen työ-, lepo- ja ajoaikojen valvonnasta, joissa vastuu nyt on työsuojeluviranomaisilla.

Valvovasta viranomaisesta riippumatta työ-, lepo-, ajo- ja lentoaikojen valvonnan tulee olla osa liikenneyrityksen turvallisuusjohtamisjärjestelmää. Sitä tulee valvoa auditointien avulla.

Kenen päätettävissä; aikajänne: Edellyttää neuvotteluja ennen kaikkea STM:n ja Työsuojeluhallinnon kanssa. Säädosvalmistelu: LVM yhteistyössä STM:n kanssa. Voimaan aikaisintaan 2012.