

Rautatieliikenteen kuljettajan lupavaatimuksia koskeva sääntelymuutos

Analyysi

Vainiomäki Ville

Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	2
2	Tausta	2
3	Kuljettajan lupavaatimukseen ehdotetut muutokset	3
4	Tulokset.....	4
5	Johtopäätökset.....	6
	Liite – Haastatellut henkilöt.....	8

1 Johdanto

Tässä analyysissä tarkastellaan liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) esitettyä muutosta, joka koskee rautatieliikenteen kuljettajan lupakirjavaatimuksia. Esitetty muutos laajentaisi toimijoiden oikeutta suorittaa vaihtotöitä ilman liikkuvan kaluston kuljettajan lupakirjaa.

Analyysissä selvitetään esitetyn muutoksen turvallisuusvaikutuksia. Lisäksi tarkastellaan ovatko esityksessä ehdotetut rajaukset toimivat ja riittävät.

Analyysin aineistona on käytetty aihetta koskevia säädöstekstejä, säädösehdotuksia, säädösehdotuksiin saatuja kommentteja sekä haastatteluja.

Analyysi tehdään johtava asiantuntija Kaisa Sainion pyynnöstä.

2 Tausta

Käyttötoiminta ja liikenteenhallinta rautatiejärjestelmässä määräyksen (TRAFI/57058/03.04.02.00/2015) mukaisesti vaihtotyöllä tarkoitetaan luvanvaraista junaliikennettä tukevaa rautatiejärjestelmässä tehtävää kalustoyksiköiden siirtotyötä. Vaihtotyöyksikön kuljettamista koskevat lähtökohtaisesti samat vaatimukset kuin veturinkuljettamista junaliikenteessä. Veturinkuljettajan pätevyyttä koskevat vaatimukset on esitetty laissa liikenteen palveluista (320/2017). Veturinkuljettajan pätevyyttä koskevat vaatimukset kattavat muun muassa veturinkuljettajalta edellytettävän lupakirjan, rataverkkoa ja kalustoa koskevat lisätodistukset sekä veturinkuljettajan terveydentilaa koskevat vaatimukset.

Rataverkolla tehdään jonkin verran niin sanottua pienimuotoista kuljettajatoimintaa. Pääosin pienimuotoista kuljettajatoimintaa harjoitetaan yksityisraiteilla vaihtotyössä. Lakiin liikenteen palveluista liittyvän hallituksen esityksen (145/2017) perusteluissa pienimuotoinen kuljettajatoiminta rajattiin lupakirjavaatimusten ulkopuolelle, koska veturinkuljettajan pätevyyttä koskevat vaatimukset katsottiin liian raskaiksi pienimuotoisen toiminnan osalta. Pienimuotoista kuljettajatoimintaa harjoittavien rautatieliikenteen harjoittajien vastuulla on kuvata pienimuotoista toimintaa koskevat pätevyysvaatimukset turvallisuusjohtamisjärjestelmissään. Hallituksen esityksen (145/2017) mukaan pienimuotoiseksi kuljettajatoiminnaksi voitaisiin katsoa esimerkiksi liikkuvan kaluston kunnossapitoon, testaukseen, kuormaamiseen tai valmisteluun liittyvä toiminta. Pienimuotoiseksi kuljettajatoiminnaksi voidaan katsoa vain vaihtotyö ja siihen tulisi liittyä vain vähäistä viestintää rataverkon haltijan kanssa. Arvioitaessa toiminnan pienimuotoisuutta tulee huomioida toiminnan laajuus ja monimutkaisuus. Pienimuotoinen kuljettajatoiminta ei saisi edellyttää vähäistä merkittävämpää opastin- ja merkkijärjestelmän osaamista. Pienimuotoisen kuljettajatoiminnan käytössä olevien rataverkkojen on tullut olla muusta rautatiejärjestelmästä toiminnallisesti erotettuja ja vain näillä rataverkon osilla liikennöivien rautatieliikenteen harjoittajien käytössä.

Pienimuotoista kuljettajatoimintaa koskeva poikkeus veturinkuljettajan pätevyysvaatimuksista on ollut voimassa noin 2 vuotta. Pienimuotoisesta kuljettajatoiminnasta saadut kokemukset ovat olleet hyviä, mutta samalla toimijoiden taholta on tunnistettu tarpeita kehittää asiaa koskevaa sääntelyä. Nykyisin voimassa oleva käytäntö rajoittaa pienimuotoisen kuljettajatoiminnan järjestämistä, koska se on sallittua vain rajatulla alueella ja yhden toimijan toimesta kerrallaan. Rajoitusten on koettu aiheuttavan haasteita pienimuotoisen kuljettajatoiminnan järjestämiseen ja hankaloittavan toimijoiden toiminnan kehittämistä.

Vaihtotyössä tapahtuu tavallisesti junaliikennettä enemmän onnettomuuksia ja vaaratilanteita, koska junaliikenteestä poiketen vaihtotöissä teknisten

turvajärjestelmien merkitys on pieni ja liikennöinnin turvallisuuden varmistaminen on pääosin vaihtotyön tekijöiden varassa. Tyypillisiä vaihtotyössä tapahtuvia onnettomuuksia ovat suistumiset, törmäykset esteisiin ja kalustoyksiköiden väliset törmäykset. Vaihtotyössä käytettävistä pienistä nopeuksista johtuen onnettomuuksien seuraukset ovat tavallisesti junaliikenteen onnettomuuksia pienempiä. Suurten massojen ja vaarallisten aineiden mahdollisen mukanaolon johdosta myös vaihtotyössä voi kuitenkin tapahtua erittäin vakavia onnettomuuksia.

3 Kuljettajan lupavaatimuksiin ehdotetut muutokset

Pienimuotoisen kuljettajatoiminnan järjestämisen sujuvoittamiseksi ja toiminnan säädösperustan selkiyttämiseksi lain liikenteen palveluista 69 §:ään, joka koskee rautatieliikenteen kuljettajalta edellytettävää lupaa, on ehdotettu alla olevaa lisäystä.

Liikkuvan kaluston kuljettaminen ei kuitenkaan edellytä lupaa silloin, kun liikennöidään liikennepaikan sisällä, yksityisraiteella tai yksityisraiteen ja valtion rataverkon ensimmäisen liikennepaikan välillä.

Muutoksessa mainittu liikennöinti on käytännössä aina vaihtotyötä. Muutoksen myötä liikennepaikan sisällä, yksityisraiteella ja yksityisraiteen ja valtionrataverkon ensimmäisen liikennepaikan välisellä tapahtuvan vaihtotyön kuljettajat rajattaisiin veturinkuljettajia koskevan lupakirjavaatimuksen ulkopuolelle. Alueellisesti laajoilla liikennepaikoilla liikennepaikan osien välillä tapahtuvaa liikennöintiä varten tarvittaisiin jatkossakin aina lupakirja. Valtion rataverkolla tapahtuva liikennöinti edellyttäisi lupakirjaa jatkossakin, mikäli liikennöinti tapahtuu liikennepaikkojen tai liikennepaikkojen osien välillä.

Käsite pienimuotoinen kuljettajatoiminta jäisi pois säädöstekstistä ja sen tilalle tulisi toimintamalli, jossa vaihtotyötä voi esitetyin ehdoin tehdä ilman kuljettajan lupakirjaa. Jatkossa vaihtotyötä vaatimusten mukaisella alueella voisi tehdä ilman kuljettajan lupakirjaa. Toimijoiden tulisi jatkossa varmistaa lupakirjattomien kuljettajien pätevyys turvallisuusjohtamisjärjestelmissään kuvatuilla tavoilla vastaavasti kuin nykyisin pienimuotoisen kuljettajatoiminnan kohdalla.

Käytännössä ilman lupakirjaa tapahtuvassa vaihtotyössä muuttuisi nykyiseen tilanteeseen nähden seuraavat asiat:

- vaatimuksesta rajata käytettävä alue toiminnallisesti luovuttaisiin
- toimijoita saisi olla samalla alueella useampi kuin yksi
- toiminta saisi edellyttää vähäistä laajempaa viestintää rataverkon haltijan kanssa
- toiminta saisi edellyttää vähäistä merkittävämpää opastin- ja merkkijärjestelmän tuntemusta
- toiminnan laajuutta ja monimutkaisuutta ei rajoitettaisi.

Samassa yhteydessä raideliikennelakiin (1302/2018) ehdotetaan muutoksia, joiden myötä raideliikennelakia ei sovellettaisi muusta rautatiejärjestelmästä erillään oleviin rataverkkoihin eikä rataverkkoihin, jotka on kokonaan tai tilapäisesti suljettu rataverkolla tapahtuvalta liikennöinniltä. Näin myöskään turvallisuustodistusta ei vaadittaisi liikennöinniltä joka tapahtuu rataverkolla, jonne rataverkon haltija on sulkenut pääsyn muulta liikenteeltä. Samalla raideliikennelain siirtotyötä koskevista kirjauksista luovuttaisiin. Nykyistä siirtotyötä vastaavaa toimintaa kuten, radan kunnossapitoon tai junan

kuormaamiseen tai purkamiseen liittyvää liikennöintiä voisi harjoittaa tilapäisesti suljetulla rataverkolla ilman turvallisuustodistusta.

4 Tulokset

Vaikutukset turvallisuudelle

Liikennepaikkojen sisällä tapahtuvan kuljettajatoiminnan, joka pääsääntöisesti on vaihtotyötä, turvallisuus koostuu liikkuvan yksikön ja sen kuljettajan näkökulmasta opasteiden tuntemisesta ja teknisestä ajosuoritteesta. Vaihtotyön turvallisuus taataan noudattamalla vaihtotyön menetelmiä ja elementtejä. Keskeistä vaihtotyön turvallisuuden varmistamisessa on sopivan nopeuden käyttäminen. Traficommin määräyksessä käyttötoiminta ja liikenteen hallinta rautatiejärjestelmässä (TRAFI/57058/03.04.02.00/2015) todetaan käytettävästä nopeudesta seuraavasti: *Vaihtotyössä kuljettajan on kaikissa tilanteissa ajettava varovasti, kontrolloitava nopeutta sekä huomioitava näkemä kulkusuuntaan siten, että hän kykenee pysäyttämään yksikön ennen mitä tahansa estettä.* Valtion rataverkolla vaihtotyön ja junaliikenteen välille voi aiheutua törmäysvaara. Törmäysvaaraa kontrolloidaan liikenteenohjauksen antamalla vaihtotyöluvilla ja opastimilla.

Turvallisuuden hallinnan ja vaihtotyön menettelyjen selkeyden kannalta keskeistä on, että vaihtotyön tekijät tuntevat rataverkolla käytössä olevat toimintasäännöt. Valtion rataverkolla kyseiset säännöt löytyvät Väyläviraston ohjeesta: junaliikenteen ja vaihtotyön turvallisuussäännöt (jt). Yksityisraiteilla on omat ohjeensa vaihtotyön menettelyistä.

Ehdotettu säädösmuutos ei poista vaihtotyössä toimivilta kuljettajilta veloitetta soveltaa edellä mainittuja tekijöitä vaihtotyön turvallisuuden varmistamiseksi. Ehdotettu säädösmuutos kasvattaa toimijoiden vastuuta vaihtotyöntekijöiden pätevyyden varmistamisesta, koska pätevyyden varmistamisessa ei enää tukeuduttaisi EU-sääntelyn asettamiin minimivaatimuksiin. Rautatieliikenteen harjoittajien tulisi turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä mukaisen pätevyydenhallintajärjestelmän avulla varmistaa vaihtotyöntekijöiden riittävä pätevyys ja osaamisen ylläpito¹. Pätevyydenhallintajärjestelmän avulla toimijoiden tulee varmistaa, että turvallisuuteen vaikuttavissa tehtävissä työskentelevillä henkilöillä on tehtäviin riittävä osaaminen sekä psyykinen että fyysinen soveltuvuus.

Ehdotetun säädösmuutoksen turvallisuusvaikutusten kannalta keskeistä on, miten hyvin toimijat osaavat vaihtotyöntekijöiden pätevyyttä hallita. Viime vuosien sääntelymuutosten myötä rautateiden toimijoiden vastuu hallita itse turvallisuuteen liittyvissä tehtävissä työskentelevien henkilöiden pätevyyttä on kasvanut. Osalle toimijoista pätevyydenhallinta on entuudestaan tuttua ja siihen on hyvää osaamista, mutta toisilla toimijoilla on aiheesta vähemmän kokemusta ja enemmän opeteltavaa. Toimijoiden saadessa mahdollisuuden tehdä vaihtotöitä entistä laajemmin ilman säädeltyä osaamisen minimivaatimuksia on olemassa riski, että toimijan henkilöstö tekee vaihtotöitä riittämättömällä osaamisella. Tästä saattaa aiheutua vaaratilanteita tai onnettomuuksia vaihtotyössä sekä vaihtotyön ja junaliikenteen välillä.

Toimijoiden pätevyydenhallintavastuun kasvaessa valvovan viranomaisen Traficommin rooli korostuu sen varmistamisessa, että toimijoilla on valmiudet varmistaa henkilöstönsä riittävä pätevyys ja osaaminen. Rautatieliikenteen harjoittajat hakevat Traficomilta turvallisuustodistusta ja hakemisen yhteydessä Traficom arvioi toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien vaatimustenmukaisuuden turvallisuusjohtamisen dokumentaation perusteella.

¹ Komission delegoitu asetus (2018/762/EU) turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimuksia koskevan yhteisen turvallisuusmenetelmän vahvistamisesta.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimustenmukaisuuden arvioinnin yhteydessä arvioidaan myös organisaation pätevyysjärjestelmän vaatimustenmukaisuus. Traficom myös valvoo auditoinneilla sitä, miten hyvin toimijoiden toiminta vastaa turvallisuusjohtamisjärjestelmien menettelykuvauksia. Auditoinneissa menetelminä ovat dokumentaation tarkastelut, haastattelut ja käytännön tekemisen tarkastelut. Toimijoiden lisääntyvän pätevyysjärjestelmän vastuun myötä Traficom tulee kiinnittää erityistä huomiota pätevyysjärjestelmän valvontaan. Lisäksi olisi hyvä varmistaa, että toimijat eivät voisi aloittaa vaihtotyötä lupakirjattomilla kuljettajilla esimerkiksi kesken turvallisuustodistuksen voimassaoloajan, ennen kuin Traficom on arvioinut toimijan pätevyysjärjestelmän riittävyyden kyseisen toiminnan kannalta.

Osa analyysin teon yhteydessä haastatelluista toimijoista pitäisi hyödyllisenä, että Traficom ohjeistaisi lupakirjattomaan vaihtotyöhön vähimmäisvaatimukset koskien vaihtotyöntekijöiden osaamista ja soveltuvuutta. Osaamisen ja soveltuvuuden minimivaatimukset auttaisivat toimijoita, joilla on vähemmän kokemusta pätevyysjärjestelmästä, asettamaan vaatimukset sopivalle tasolle. Minimivaatimusten ohjeistaminen osaltaan estäisi toimijoita aloittamasta lupakirjatonta vaihtotyötä liian kevein pätevyysvaatimuksin. Valtion rataverkon liikennöivien toimijoiden osalta minimivaatimukset osaamiselle ja pätevyydelle on ohjeistanut Väylävirasto².

Toimijoiden mahdollisuus muokata pätevyysjärjestelmän vaatimuksia aiempaa paremmin tarvetta vastaaviksi antaa mahdollisuuden keskittyä koulutuksissa vain toimintaympäristön ja käytettävän kaluston kannalta keskeisiin asioihin. Tämä saattaa osaltaan jopa parantaa turvallisuutta pienissä määrin.

Ehdotetulla sääntelymuutoksella olisi liikennöintitapoja selkeyttävä vaikutus, koska nyt käytössä oleva siirtotyö jäisi liikennöintitavoista pois. Jäljelle jäisi junaliikenne, vaihtotyö sekä ratatyö. Liikennöintitapojen vähäisempi määrä olisi selkeämpää sekä liikenteenohjaukselle, että rautatieliikenteen harjoittajalle ja vähentäisi käytettävään liikennöintitapaan liittyviä sekaannuksen mahdollisuuksia. Vaihtotyön turvallisuuden kannalta on keskeistä, että kaikki alueella liikkuvat toimijat liikennöivät samoilla yhteisillä liikennöintisäännöillä. Turvallisuuden kannalta ei ole juuri merkitystä liikkuko alueella samanaikaisesti yksi vaihtotyötoimija, jos toimintasäännöt ovat kaikille selvät ja vaihtotyökuljettajat ovat säädösten mukaisesti varautuneet pysäyttämään yksikön ennen mitä tahansa mahdollista estettä.

Muulta liikenteeltä suljetuilla rataverkoilla ilman turvallisuustodistusta tapahtuvan liikennöinnin tullessa mahdolliseksi samanaikaisesti ilman lupakirjaa tapahtuvan vaihtotyökuljettajatoiminnan kanssa on valvovan viranomaisen oltava tarkkana, että toimintamallit eivät mene sekaisin toimijoilla. Riskinä on se, että ilman turvallisuustodistusta liikennöivä toimija pääsee liikkumaan liikennepaikoilla muiden toimijoiden seassa riittämättömästi koulutetuilla kuljettajilla.

Soveltamisalan rajaukset

Haastatellut toimijat näkivät mielekkäänä rajata ilman lupakirjaa harjoitettavan kuljettajatoiminnan vain vaihtotyöhön. Junaliikenne edellyttää vaihtotyötä laajempaa pätevyyttä eikä sitä tule sallia ilman kuljettajan lupakirjaa. Etenkin matkustajaliikenteessä turvallisuuden merkitys korostuu eikä EU-sääntelyn mukaisista pätevyysvaatimuksista tule luopua ilman kattavaa riskienarviointia. Haastatteluissa ei myöskään tullut ilmi tilanteita, joissa junaliikennettä olisi hyödyllistä harjoittaa liikennepaikan sisällä.

² Valtion rataverkon haltijan osaamis- ja pätevyysvaatimukset. Liikenneviraston ohjeita 39/2018. Liikennevirasto. Helsinki 2018.

Haastatteluissa ei noussut esiin syitä rajata vaarallisten aineiden kuljettamista lupakirjattoman vaihtotyön toimintamallin ulkopuolelle. Vaarallisten aineiden kuljetukseen osallistuvalla henkilöstöllä tulee lain vaarallisten aineiden kuljetuksesta (1994/719) 11 §:n mukaisesti olla tarvittava kuljetuksen turvallisuuden varmistava koulutus. Edellä mainitulla koulutuksella varmistetaan, että kuljettajalla on riittävä osaaminen vaarallisten aineiden kuljetuksesta. Vaarallisia aineita sisältävien vaunujen siirtäminen vaihtotyössä ei merkittävästi eroa muiden vaunujen siirtämisestä vaihtotyössä. Rataverkon haltijoiden ja rautatieliikenteen harjoittajien tulee turvallisuusjohtamisjärjestelmiensä mukaisesti lisäksi arvioida ja hallita vaarallisten aineiden kuljettamiseen liittyvät riskit. Vaihtotyössä toistuu toisinaan tilanteet, jossa vaunuletkassa on sekaisin vaarallisia aineita sisältäviä vaunuja ja vaunuja joissa ei ole vaarallisia aineita. Mikäli vaarallisia aineita sisältävien vaunujen siirtely rajattaisiin lupakirjattoman vaihtotyön ulkopuolelle, se hankaloittaisi toimintamallin soveltamista, koska vaarallisia aineita sisältävän vaunun mukana olo vaunuletkassa estäisi lupakirjatonta kuljettajaa siirtämästä vaunuja.

Lupakirjattoman vaihtotyön alueellisia soveltamismahdollisuuksia koskeva kysymys on hyvin vaikea. Soveltamisalueen rajaaminen siten, että lupakirjatonta vaihtotyötä ei saisi tehdä alueellisesti laajoilla liikennepaikoilla on haastava, koska liikennepaikkojen jakaminen perustellusti laajoihin ja vähemmän laajoihin on ongelmallista. Lisäksi joissain tilanteissa pieni liikennepaikka saattaa olla laajaa liikennepaikkaa turvallisuuskriittisempi esimerkiksi opastinjärjestelmän puutteiden vuoksi. Koska liikennepaikkojen alueelliset rajat sekä toiminnallisuudet saattavat muuttua, ei ole mielekäästä sääntelyssä nimetä tiettyjä liikennepaikkoja sellaisiksi, joilla lupakirjatonta vaihtotyötä ei voi tehdä. Turvallisuuden kannalta paras vaihtoehto alueellisen soveltamisen määrittämiseen saattaisi olla se, että rautatieliikenteen harjoittajat ja rataverkon haltijat sopivat soveltamismahdollisuuksista liikennepaikkakohtaisesti. Liikennepaikkakohtaisesti sovittaessa päätös lupakirjattoman vaihtotyön soveltamismahdollisuudesta voitaisiin aina tehdä kunkin liikennepaikan ominaispiirteet huomioiden.

5 Johtopäätökset

Liikennepaikan sisällä tapahtuvan kuljettajatoiminnan salliminen jatkossa ilman lupakirjavaatimuksia ei vaikuttaisi suoraan heikentävän rautateiden turvallisuutta. Ehdotettu muutos lisää toimijoiden vastuuta kuljettajiensa pätevyyden hallinnasta. Osalla toimijoista on aiheesta hyvää osaamista ja monet toimijat hyödyntävät kuljettajakoulutuksessa alan koulutusorganisaatioita, joilla on riittävä kyky varmistaa kuljettajien osaaminen. On kuitenkin olemassa riski, että jokin toimija harjoittaa lupakirjatonta kuljettajatoimintaa kuljettajilla, joiden pätevyys ei ole tarpeellisella tasolla. Tämän riskin hallitsemiseksi Traficom in valvonta ja lupatehtävissä on kiinnitettävä erityistä huomioita kyseistä toimintamallia harjoittavien toimijoiden pätevyyden hallintaan.

Ilman lupakirjaa tapahtuvan kuljettajatoiminnan soveltaminen on syytä rajata siten, että se on sallittua vain vaihtotyössä junaliikenteeseen liittyvistä laajemmista pätevyystarpeista johtuen. Analyysissä ei sen sijaan tullut esiin tarvetta rajata vaarallisten aineiden kuljettamista ilman lupaa tapahtuvan kuljettajatoiminnan ulkopuolelle. Toimijoilla on muun sääntelyn perusteella velvollisuus hankkia vaarallisten aineiden kuljettamista tekeville kuljettajille riittävä osaaminen vaarallisten aineiden kuljetuksesta. Vaarallisia aineita sisältävien vaunujen siirtely vaihtotyössä ei myöskään merkittävästi eroa muusta vaihtotyöstä. Lisäksi vaarallisten aineiden kuljetuksen rajaaminen pois toimintamallista vähentäisi merkittävästi toimintamallin soveltamismahdollisuuksia. Lupakirjattoman kuljettajatoiminnan alueellisten soveltamisrajaukseen ei ole kovin selkeitä ratkaisuja. Turvallisuuden hallinnan kannalta toimiva vaihtoehto voisi olla sopia lupakirjattoman kuljettajatoiminnan soveltamisesta liikennepaikoittain. Tämä vaihtoehto voi olla kuitenkin toimijoiden

kannalta haastava sen vaatiessa paikallista sopimista ja vaihtoehdon toimivuudesta on tarpeen keskustella toimijoiden kanssa etukäteen.

Liite – Haastatellut henkilöt

Fenniarail Oy - 5.5.2020 – Juha Vuorinen

Finrail Oy - 4.5.2020 – Lauri Ahtiainen & Toni Hytönen

VR-Yhtymä Oy – 6.5.2020 – Tomi Kangas & Juha Frantsi

Väylävirasto – 7.5.2020 – Marko Tuominen & Atte Kanerva

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

PL 320, 00059 TRAFICOM
p. 029 534 5000

traficom.fi

ISBN 978-952-311-498-2
ISSN 2669-8757 (verkkajulkaisu)

