

## Arviomuistio liikennekaaren 2. vaiheen toteuttamisesta

### 1 Johdanto

#### 1.1 Hankkeen tausta

Marraskuussa 2015 käynnistetyllä liikennekaarihankkeella toteutetaan kah-  
ta Sipilän hallitusohjelman kärkihanketta, hankkeita digitaalisen liiketoimin-  
taympäristön rakentamiseksi ja sääntelyn sujuvoittamiseksi. Liikennekaari-  
hanke on päätetty toteuttaa kolmessa vaiheessa sen sisällöllisen laaja-  
alaisuuden takia. Ensimmäisessä vaiheessa liikennekaareen on sisällytetty  
erityisesti maaliikenteen liikennemarkkinoita ja -palveluja koskevat säädök-  
set. Toisessa vaiheessa toteutetaan muut hankkeelle asetetut keskeiset  
tavoitteet. Kolmannessa vaiheessa lainsäädäntökokonaisuus viimeistel-  
lään.

Liikennepalvelujen asiakaslähtöisyyttä, markkinaehtoisuutta ja yhteen toi-  
mivuutta halutaan kehittää.

Liikennekaarihankkeessa liikennejärjestelmää tarkastellaan markkinoiden  
ja asiakkaan näkökulmasta. Ympäristö- ja turvallisuusperusteinen sääntely  
on kuitenkin jätetty hankkeen ulkopuolelle. Lisäksi tässä hankkeessa eivät  
ole mukana liikenteen ohjaukseen liittyvä sääntely tai liikenneverkostoa tai  
kalustoa koskevat säädökset. Hankkeessa ei myöskään tarkastella sellai-  
sia kysymyksiä, joihin puututaan muun kuin kansallisen lainsäädännön  
keinoin (sopimusasiat, kansainväliset säädökset). Liikenteen alalla on täl-  
läkin hetkellä esillä asioita, jotka liittyvät palvelujen tuottamiseen, mutta joi-  
ta ei näiden rajanvetojen takia käsitellä tässä hallituksen esityksessä. Il-  
mailussa tällainen kysymys on esimerkiksi etätornitoimintamallin käyttöö-  
notto Suomessa, jolloin yhdestä paikasta käsin voitaisiin hoitaa useamman  
lentoaseman lennonvarmistuspalvelut. Kansallisten viranomismääräysten  
muuttaminen on tältä osin meneillään, lisäksi vaikutetaan EU-tasolla EU-  
sääntelyyn. Rautateillä henkilöliikenteen kilpailun avaaminen on riippuvai-  
nen sopimusjärjestelyjen uudistamisesta. Nämä siis vain esimerkkeinä  
hankkeista, joilla edistetään palvelujen tarjontaa.

#### 1.2 Hankkeen tavoitteet

Kokoamalla liikennepalvelujen lakitasoinen sääntely yhteen lakiin, liiken-  
nekaareen, edistetään liikennejärjestelmän tarkastelemista kokonaisuute-  
na sekä helpotetaan sen eri osien yhteen toimivuutta. Keskeisenä tavoit-  
teena on helpottaa uusien innovaatioiden, digitalisaation ja automatisaa-  
tion käyttöönottoa sekä liikenne palveluna –käsitteen (Mobility as a Servi-  
ce, MAAS) toteuttamista. Lähtökohtina ovat markkinaehtoinen toiminta ja  
käyttäjien tarpeisiin vastaavat, laadukkaat, edulliset ja tehokkaasti tuotetut

palvelut. Erityisesti liikennejärjestelmää koskeva tieto halutaan järjestelmän asiakkaiden, palveluntuottajien ja viranomaisen käyttöön mahdollisimman avoimesti ja lisäarvoa tuottavasti.

Nyt käynnistyvässä toisessa vaiheessa liikennekaareen kootaan lento-, meri- ja raideliikenteen markkinoita ja kuljetuspalveluja koskevat säädökset siten, että ne muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ensimmäisessä vaiheessa liikennekaareen sisällytettyjen tieliikennettä koskevien säädösten kanssa. Kaikkien liikennemuotojen osalta arvioidaan, muodostavatko kuljetustoiminnan säädökset liikennekaareessa tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Toisessa vaiheessa parannetaan edellytyksiä liikenteen palveluiden digitalisoimiseksi ja tiedon hyödyntämiseksi. Tämä toteutetaan yhtenäistämällä sekä tarpeellisilta osin luomalla uutta sääntelyä liikennepalveluja koskevas- ta tiedon käytöstä ja luovuttamisesta sekä liikenteen rekistereistä

Lisäksi kuljetusalan ammattipätevyysääntelyä uudistetaan laajemmin, erityisesti tarkastellaan kriittisesti kansainvälisiä vaatimuksia täydentävää kansallista lisäsääntelyä. Samalla tarkastellaan, onko liikennejärjestelmän julkinen ohjaus, kuten julkisen palvelun velvoitteiden asettaminen toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Arvioidaan myös liikennejärjestelmän toimintavarmuuden osalta normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista koskevat valmiuslakia täydentävät säädökset.

## 2 Nykytila

Liikennealan sääntely on tällä hetkellä vahvasti liikennemuotokohtaista. Suurin osa säädöspohjasta tulee Euroopan unionista ja kansainvälisistä järjestöistä (IMO, ICAO, UNECE). Eri liikennemuodoissa kuljetuksia koskevat vaatimukset poikkeavat toisistaan.

### 2.1 Nykytila: Digitalisaatio ja tieto

#### Tiedon sääntely liikennekaaren 1. vaiheessa

Liikennekaaren III osan 2 luvun 1 §:ssä veloitetaan henkilöliikenteen liik- kumispalvelun tarjoajat avaamaan palveluaan koskevat olennaiset tiedot. Pykälä on liikennekaaren 1. vaiheen pykälästä ainoa, joka koskee kaikkia liikennemuotoja. Se on myös määritelmien mukaisesti mahdollisimman laaja, eli se koskee kaikkia toimijoita perinteisistä kuljetuspalveluista erilaisiin tukipalveluihin, kuten pysäköintipalveluita tarjoaviin.

Olennaisilla tiedoilla tarkoitetaan pykälän mukaan ainakin reitti-, pysäkki-, aikataulu-, hinta- ja saatavuustietoja sekä esteettömyystietoja. Lista ei ole tyhjentävä, sillä olennaiset tiedot vaihtelevat eri palveluissa. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi antaa tarkemmat säännökset olennaisista tiedoista, niitä koskevista ajantasaisuus- vaatimuksista sekä teknisestä yhteen toimivuudesta. Asetuksen valmistelu on aloitettu, ja sitä työstetään yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

Liikumispalveluiden tarjoajan vastuulla on saattaa pykälän mukaiset olennaiset tiedot avoimeen rajapintaan, eli tietojen tulee vapaasti käytettävissä tietojärjestelmään luodun yhteyden kautta koneluettavassa ja helposti muokattavassa vakiotietomuodossa.

Liikennekaaren saman luvun 2 §:n avulla pyritään mahdollistamaan yksittäisten ovelta ovelle tarjottavien matkaketjujen tarjoaminen. Pykälässä veloitetaan tie- ja raideliikenteen palveluntarjoajat avaamaan liikumispalvelun tarjoajille ja yhdistämispalvelun tarjoajille pääsy lippu- ja maksujärjestelmänsä myyntirajapintaan pykälän tarkemmin edellyttämällä tavalla. Lisäksi veloitetulle palveluntarjoajalle ja rajapintaa hyödyntävälle palveluntarjoajalle on asetettu yhteistyövelvoite tarvittavien käytännön järjestelyjen mahdollistamiseksi.

Lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseen pyritään puolestaan luvun julkisia hankintoja koskevan 3 §:n avulla. Se velvoittaa toimivaltaiset viranomaiset edistämään lippujärjestelmien yhteentoimivuuksien siten, että julkisia varoja ei jatkossa saisi enää ohjata sellaisten palveluiden hankintoihin, jotka eivät ole yhteentoimivia ja kytkettävissä osaksi matkaketjuja. Julkisia hankintoja koskevan veloitteen keskeisin sisältö on momentin 2 kohdassa, jonka mukaisesti tarjousasiakirjoissa olisi tunnistepohjaisia lippu- ja maksujärjestelmiä. Suomessa osa lippu- ja maksujärjestelmistä on jo tällaisia, ja monien järjestelmien osalta olemassa on suunnitelma niihin siirtymiseen.

Luvun 4 §:ssä säädetään rajapintojen avaamisen yleisistä edellytyksistä. Rajapintojen avoimuudella tarkoitetaan, ettei rajapinnan käyttö edellytä syrjiviä menettelyjä tiedon saamiseksi tai hyödyntämiseksi. Luvun 5 § puolestaan koskee palveluita yhdistävien välityskerrosten ja varsinaisten yhdistämispalveluiden (ns. MaaS –palvelut) yhteentoimivuuksia. Liikumispalvelujen tarjoajien avointen rajapintojen yhdistämiseen ja ylläpitämiseen ja matkustusoikeuksien todentamiseen tarjottavista taustajärjestelmistä ja -palveluista odotetaan syntyvän uusi toimijakerros.

#### Liikenteen digitalisaation edistäminen tietoa hyödyntämällä

Liikenteen digitalisaation edistämiseen pyritään mahdollistamalla sähköisessä muodossa saatavan tiedon hyödyntäminen. Toistaiseksi muun muassa tavaraliikenteessä noudatettavat lait perustuvat vahvasti perinteisten paperisten asiakirjojen käyttöön.

#### *Sähköinen rahtikirja*

Sähköinen rahtikirja tarkoittaa kansainvälisiä tieliikennekuljetuksia koskevan CMR-sopimuksen valinnaisen lisäpöytäkirjan mukaan elektronisessa muodossa tehtyä kuljetussopimuksen vahvistusta, sisältäen kaikki kuljetussopimukseen sisältyvät ja sen liitteenä olevat sähköiset asiakirjat, joka on annettu rahdinkuljettajan, tavarantoimittajan tai muun niihin rinnastettavan tahon toimesta, joita CMR-sopimus sitoo.

Sähköisen rahtikirjan käyttöönotto edistäisi digitalisaatiota liikenteen alalla, ja sitä on pidetty liikennekaarihakkeen yhteydessä yhtenä keskeisenä keinona tehostaa muun muassa kabotaasiliikenteen valvontaa. Suomi on rati-

fioinut CMR-sopimuksen, johon on annettu lisäpöytäkirja, joka koskee sähköisen rahtikirjan käyttöä tavarankansainvälisessä tiekuljetuksessa. Suomi on allekirjoittanut kyseisen sähköistä rahtikirjaa koskevan lisäpöytäkirjan 2008. Tällä hetkellä lisäpöytäkirjan ovat ratifioineet vain yhdeksän valtiota. CMR-sopimus estää sähköisen rahtikirjan vaatimisen kansainvälisissä kuljetuksissa, kunnes sen lisäpöytäkirja on asianmukaisesti riittävän monessa sopimusvaltiossa ratifioitu.

Uudessa Suomen ja Venäjän välisessä rautatieliikennettä koskevassa 22.12.2016 voimaan tulevassa sopimuksessa mahdollistetaan sähköisen rahtikirjan käyttö Venäjän-liikenteessä.

#### *Sähköinen lokikirja*

Laivapäiväkirjalla tarkoitetaan meriliikenteessä käytettävää asiakirjaa, johon on tarkoin merkittävä, mitä matkan aikana tapahtuu ja minkä tietämisestä voi olla hyötyä laivanisännälle, lastinomistajalle, vakuutusenantajalle tai muulle, jonka oikeuteen matkan kulku voi vaikuttaa. Laivapäiväkirjan pitoa koskeva sääntely on merilain 674/1994 18 luvussa. Sähköistä laivapäiväkirjaa koskevaa sääntelyä ei ole voimassa olevassa laissa, mutta sitä koskeva sääntelyehdotus on esillä osana merilain muutosta koskevaa hallituksen esitystä. Sähköistä laivapäiväkirjaa koskeva vaatimus ei seuraa kansainvälisistä tai EU-oikeudellisista velvoitteista. Lokikirjan muotovaatimusten sääntely kuuluu kansalliseen toimivaltaan. Sääntelyllä ainostaan mahdollistettaisiin sähköisen lokikirjan käyttöönotto.

#### Tietosuoja ja tietoturva

Henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava henkilötietolain (22.4.1999/523) säännöksiä, jollei muualla laissa toisin säädetä. Henkilötietolaki on henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki. Lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilökisteri tai sen osa. Lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Henkilötietolailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (henkilötietodirektiivi). Euroopan unionin tason henkilötietolainsäädäntöä on kuitenkin uudistettu. Huhtikuussa 2016 hyväksyttiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus). Asetusta sovelletaan 25. päivästä toukokuuta 2018, ja se kumoaa henkilötietodirektiivin.

Toisin kuin direktiivit, jotka tulee panna kansallisesti täytäntöön, Euroopan unionin asetuksia sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetukset ovat kaikilta osin velvoittavia. Siltä osin kuin henkilötietojen käsittely kuuluu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, siitä ei tule säätää kansalli-

sesti. Tietosuoja-asetukseen on kuitenkin jätetty etenkin julkiselle sektorille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa.

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän selvittämään henkilötietojen suoja koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistamista. Työryhmän alustavan arvion mukaan useassa sadassa kansallisessa säädöksessä on säännöksiä henkilötietojen käsittelystä. Siltä osin kuin henkilötietojen käsittely kuuluu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, kansalliset säännökset on tarkistettava asetuksenmukaisiksi kansallisen liikkumavaran puitteissa. Samalla on luovuttava tarpeettomasta erityissääntelystä, kun otetaan huomioon asetuksen tavoite yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden henkilötietosääntely sekä hallitusohjelman tavoite luopua tarpeettomasta kansallisesta lisäsääntelystä Euroopan unionin lainsäädännön toimeenpanossa.

Yksi tietosuoja-asetuksen tavoitteista on vahvistaa rekisteröidyn oikeuksia ja mahdollisuuksia valvoa henkilötietojensa käsittelyä. Rekisteröidylle vahvistetaan myös tietyin edellytyksin uusi oikeus siirtää koneluettavassa muodossa henkilötietojansa rekisterinpitäjältä toiselle. Tietosuoja-asetus vahvistaakin yksilöiden tiedollista itsemääräämisoikeutta. Esimerkiksi henkilötietojen käsittely voi edelleen perustua rekisteröidyn suostumukseen, mutta tietosuoja-asetus määrittää tarkemmin rekisteröidyn suostumuksen edellytykset. Tietosuoja-asetuksessa säädetään myös erikseen, että suostumuksen voi milloin tahansa peruuttaa.

Rekisteröidyn henkilötietolainsäädännön mukaisten oikeuksien toteuttaminen voi osoittautua hankalaksi. Rekisteröidyn oikeuksien tehokkaammaksi toteuttamiseksi onkin luotu uusia, yksilökeskeisiä henkilötiedon hallintamalleja. Omadata-malli (MyData) on ihmiskeskeinen henkilötiedon organisointitapa, jossa oikeuksien toteutumisen ja tiedon pirstaleisuuden haasteita pyritään ratkaisemaan antamalla yksilöille mahdollisuus hallita henkilötietojansa.

Omadata-mallissa organisaatio- ja paikkakohtaisesta datanhallinnasta siirytään tietojen yksilötason hallintaan. Lähestymistavan ideana on luoda malleja, joissa henkilöllä on parempi kontrolli eri lähteissä olevaan itseään koskevaan tietoon ja samalla mahdollisuus antaa tietojansa luotettujen tahojen käyttöön.

### Avoim data

Liikennekaaren 1. vaiheessa on tietojen avaamista avoimista rajapinnoista pyritty tekemään rajallisessa määrin mahdolliseksi viranomaisen rekisteristä, joka sisältää myös henkilötietoja. Liikenneluparekisterissä on avoin ja käyttörajoitettu osa, ja avoimen osan tiedot voitaisiin hallituksen esityksen mukaan avata. Tätä säännöstä joudutaan käsittelyn edetessä tarkentamaan perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta.

### Viranomaistietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle

Samoin liikennekaaren 1. vaiheessa säädetään Liikenteen turvallisuusviraston oikeudesta saada tietoja laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi. Tiedonsaantioikeudet on rajoitettu tietoihin, jotka ovat tällöin välttämät-

tömiä. Vastaavasti Liikenteen turvallisuusvirastolla on oikeus luovuttaa liikenneluparekisteristä muille viranomaisille tietoja, jotka ovat välttämättömiä niiden laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

### Liikenteen rekisterit

Trafi kerää, ylläpitää ja tuottaa tietoa tieliikenteen, ilmailun, merenkulun ja raideliikenteen liikennevälineistä, kuljettajista, yrityksistä ja koulutuksista. Tiedot palvelevat ensisijaisesti Trafia sen hoitaessa viranomaistehtäviään, mutta Trafi ja erityisesti sen edeltäjävirastoista AKE ovat jo 90-luvulta asti luovuttaneet tietoa sekä viranomaisille että kaupallisille toimijoille mahdollistaakseen tiedon hyödyntämisen liiketoimintaan. Nykyisin tietoa hyödyntävät yhä laajemmin myös muun muassa tutkijat, media ja kuluttajat. Vuonna 2015 Trafista luovutettiin noin 500 miljoonaa tietoyksikköä. Saa-duilla tuotoilla Trafi kattaa tietopalvelujen toiminnasta syntyvät kulut. Trafिन tiedoista liiketoimintaa tuottaa n. 70 sopimuskumppania, joiden Trafिन tietoon perustuvassa ydinliiketoiminnassa syntyvä laskennallinen liikevaihto on noin 70-100 miljoonaa euroa.

### Lupahallinto

Ajoneuvoliikennerekisterin, vesikulkuneuvorekisterin sekä ilma-alusrekisterin ja ilmailun lupakirjarekisterin tietoja luovutetaan sekä yksittäisluovutuksena että massaluovutuksena. Yksittäisen tiedon luovuttamisen lähtökohtana on, että luovuttamista ei rajoiteta, ellei henkilö ole kieltänyt tietojen luovuttamista. Tietojen massaluovutus tapahtuu Trafille tehtävän hakemuksen perusteella ja edellyttää Trafin lupaa. Tietojen massaluovutus edellä mainituista rekistereistä on mahdollista vain, jos laissa säädetty edellytykset tietojen luovuttamiselle ovat olemassa, eikä henkilö ole kieltänyt tietojensa luovuttamista. Lisäksi tiedon luovuttamisen edellytyksenä on, että luovuttamiseen on laissa säädetty peruste ja että luovutuksensaaja käyttää tietoa hyväksytyyn tarkoitukseen. Luovutuksen saajan on luovutettavista tiedoista ilmoitettava muun muassa tietojen käyttötarkoitus ja tietojen suojaustapa.

Trafi päättää tietojen luovuttamisesta. Tietojen luovuttamista harkittaessa on otettava huomioon tietojen luovuttamisen yleiset edellytykset yleislainsäädäntö ja erityislainsäädäntö huomioiden. Tarvittaessa hakijan on annettava lisäselvitystä esimerkiksi tiedon käytöstä. Trafi voi kieltäytyä tiedon luovuttamisesta, jos yleiset tiedon luovuttamisen edellytykset eivät toteudu.

Merenkulun ja rautatieliikenteen rekistereiden osalta tietojen luovuttamista koskevia erityissäännöksiä ei ole, jolloin tietoja voidaan luovuttaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) puitteissa. Trafिन sisäisen linjauksen mukaisesti myös näiden rekistereiden massaluovutuksista tehdään käyttötarkoituksen arviointi ja hallintopäätös tietojen luovuttamisesta tai siitä kieltäytymisestä.

### Tieliikenteen rekisterit

Liikennekaaren V osan 1 luku sisältää säännökset liikenneluparekisteristä. Kyse on kaaren I vaiheeseen sisällytettyjä henkilö-, tavara-, ja taksiliiken-

nelupia koskevasta rekisteristä, jonka ylläpito siirtyy Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksesta Trafille lupia koskevan toimivallan siirtämisen yhteydessä.

Ajoneuvoliikennerekisterin tietojen julkisuudesta ja niiden luovuttamisesta säädetään ajoneuvoliikennerekisterilain 4 luvussa. Laki mahdollistaa tietojen luovuttamisen yksittäisluovutuksena ajoneuvon rekisteritunnuksen, valmistenumeron ja henkilötunnuksen perusteella (14 §). Lain 15 §:ssä on säädetty tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Pykälä sisältää varsin yksityiskohtaisen listauksen lähinnä viranomaisista ja lakisääteistä tehtävää hoitavista yrityksistä. Tämän lisäksi lain 17 §:ssä on lueteltu tahot, joille voidaan luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Ajoneuvoliikennerekisterilaki mahdollistaa tietojen luovuttamisen muuhun käyttötarkoitukseen, joiksi lain 19 §:ssä säädetään mielipide- ja markkinatutkimus, suoramarkkinointi sekä muu osoite- ja tietopalvelu, asiakasrekisterin päivitys, tilastointi ja tutkimus sekä muu rekisterinpitäjän hyväksymä tarkoitus. Luonnollisen henkilön tietoja voidaan luovuttaa edellä mainittuihin tarkoituksiin (pois lukien tilastointi ja tutkimus) ainoastaan, jos toiminta, johon tietoja pyydetään luovutettavaksi, liittyy liikenneturvallisuuteen, ajoneuvoihin, ajoneuvoliikenteeseen tai sen aiheuttamiin ympäristöhaittoihin ja ajoneuvon kuljettamiseen.

#### Lentoliikenteen rekisterit

Ilma-alusrekisterin ja lupakirjarekisterin tietojen julkisuudesta säädetään ilmailulain 24-31 §:ssä. Laki mahdollistaa ilma-alusrekisterin tietojen luovuttamisen yksittäiskyselynä ilma-aluksen rekisteritunnuksen perusteella ja lupakirjarekisteristä henkilötunnuksen perusteella. Lain 27 §:ssä on säädetty julkisten tietojen luovuttamisesta sähköisessä muodossa. Pykälä mahdollistaa tietojen luovuttamisen viranomaisille ja lakisääteistä tehtävää hoitaville, sekä Onnettomuustutkintakeskukselle ja kansainvälisille toimijoille. Arkaluontoisten tietojen luovuttamisesta viranomaisille ja onnettomuustutkintaa suorittaville viranomaisille säädetään lain 31 §:ssä. Ilmailulain 28 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla. Säännös mahdollistaa tietojen luovuttamisen ilma-aluksen rahoitus- ja vakuustoimintaan, katsastustoimintaan, varaosien myynti- ja huoltotoimintaan, lentoliikennemaksujen määräytymiseen sekä muuhun näihin verrattavaan toimintaan. Kohdan mukaan luonnollisen henkilön tietojen luovuttaminen on sallittua ainoastaan, jos toiminta, johon tietoja pyydetään luovutettavaksi, liittyy ilmailun turvallisuuteen, ilma-aluksiin, lentoliikenteeseen tai sen aiheuttamiin ympäristöhaittoihin. Tietojen luovuttaminen esimerkiksi suoramarkkinointia varten ei ole ilmailulain nojalla mahdollista.

Ilma-alusrekisteristä luovutetaan tietoja viranomaisille ja lakisääteistä tehtävää tekeville organisaatioille Suomessa ja ulkomailla, sekä yksittäisille kansalaisille. Lisäksi tietoja luovutetaan lakisääteistä tehtävää hoitaville yrityksille, kuten Finavia Oyj:lle. Lisäksi tietoja luovutetaan mm. lentoliikennemaksujen määrittämiseen sekä kotimaisille että ulkomaisille lentoasemille, ja ilma-alusten myyntitoimintaan omistajan ja ilma-aluksen tietojen oikeellisuuden tarkastamista varten. Tietojen luovuttaminen ilma-alusrekisteristä ja lupakirjarekisteristä on verrattain vähäistä.

### Meriliikenteen rekisterit

Merenkulun alusten rekisteritiedoista säädetään alusrekisterilaissa (512/1993). Alusrekisterilakiin ei sisälly tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä ja tietojen luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia. Myös laissa laivaväen luetteloinnista (1360/2006) säädettyjen rekisteritietojen luovuttamiseen sovelletaan samasta syystä julkisuuslakia. Tämä aiheuttaa sen, että alusrekisteriin ja merimiesluetteloon talletettuja henkilötietoja ei voida luovuttaa esimerkiksi suoramarkkinointiin tai muihin kaupallisiin tarkoituksiin.

Trafi luovuttaa merenkulun rekisteritietoja pääasiassa viranomaistoimintaan. Muutoin tietojen luovuttaminen on ollut vähäistä. Tietoja on luovutettu mm. tutkimustarkoituksiin ja yritystason alusrekisteritietoja markkinointitarkoituksiin.

### Rautatieliikenteen rekisterit

Rautatiejärjestelmän tietoja hallitaan tällä hetkellä useilla eri rekistereillä, joita ovat kelpoisuusasioita sisältävä RAHEKE, kalustotiedot kattava RAHKAT ja sen venäläisiin käyttöönottolupiin liittyvä rinnakkaisrekisteri, RINF-ratarekisteri ja mm. pätevyystietoja sisältävä kaupunkiraideliikennerekisteri. Näistä RAHKAT on kytketty eurooppalaiseen kalustorekisteriin ja RINF rakennettu EU-sääntelyn edellyttämän mukaiseksi. Kaikkien näiden rekisterien osalta tietojen luovuttamista koskevat säännökset pohjautuvat EU-lainsäädäntöön

Rautatien kalustorekisteristä säädetään rautatielain (304/2011) 12 luvussa. Rautatielain 68 §:n 5 momentissa säädetään millä tahoilla (mm. turvallisuusviranomaiset, tutkintaelimet ja rautatieliikenteen harjoittajat) vähintäänkin tulee tarvittaessa olla pääsy rekisterin tietoihin. Tietojen luovuttamiseen kalustorekisteristä sovelletaan muilta osin julkisuuslakia.

Laissa rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä (1664/2009) säädetään kelpoisuusrekisteristä ja lisätodistusrekisteristä (RAHEKE). Kelpoisuusrekisteriin ja lisätodistusrekisteriin talletettuja tietoja saa lain mukaan luovuttaa mm. viranomaisille ja kelpoisuusrekisterin osalta myös mm. toiminnanharjoittajalle. Muilta osin tietojen luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia ja muuhun henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia.

Kaupunkiraideliikennelaissa säädetään kaupunkiraideliikennerekisteristä. Rekisteriin talletettujen tietojen luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia.

Tietojen luovuttaminen rautatieliikenteen rekistereistä muuhun kuin viranomaistoimintaan on vähäistä. Rautatieliikenteen vapautuminen kilpailulle sekä kaupunkiraideliikenteen laajeneminen voi tulevaisuudessa lisätä kiinnostusta myös raideliikennettä koskevien tietojen laajempaan hyödyntämiseen.



## 2.2 Nykytila: Markkinoille pääsy ja markkinoilla toimiminen (kuljetuspalvelut)

### 2.2.1 Nykytila: lentoliikenteen markkinat

Ilmailu on kansainvälistä toimintaa ja siviili-ilmailun sääntely perustuu yhteisiin pelisääntöihin, jotka on sovittu Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO), Euroopan unionin, Euroopan lennonvarmistusjärjestön eli Eurocontrolin ja Euroopan siviili-ilmailukonferenssin (ECAC) puitteissa. Kansallista liikkumavaraa siviili-ilmailun ja lentoliikenteen sääntelyssä on vain vähän. Sotilasilmailu ja muu valtion ilmailu on sen sijaan kansalliseen päätösvaltaan kuuluvaa toimintaa, johon edellä mainituilla kansainvälisillä toimijoilla ei ole suoraa vaikutusta.

*Pääsy EU:n sisäisille lentoliikenteen markkinoille.* Lentoliikenteen harjoittaminen EU:n alueella on vapaata kaikille EU:n ilmailutoimilupien haltijoille. Suomessa noudatettavat ilmailun perussäännöt löytyvät koko EU:n alueella sovellettavista asetuksista ja ilmailulaista. EU:n ilmailutoimilupien haltijoiden oikeus harjoittaa lentoliikennettä EU:n sisällä perustuu ns. lentoliikenneasetukseen (EY) N:o 1008/2008. Kaupallinen ilmakuljetus ilmapallolla siirtyy unionisääntelyn piiriin 8.4.2018 ja purjekoneilla 8.4.2019.

Lentoliikenteen harjoittaminen EU:n alueella on lähtökohtaisesti markkinaehtoista. Jos riittävää palvelua ei tietyllä reitillä kyetä markkinaehtoisesti järjestämään, jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat asettaa lentoreitille julkisen palvelun velvoitteen EU:n lentoliikenneasetuksen 16 artiklan mukaisesti. Palvelun tarjoaja on kilpailutettava. Suomessa julkisen palvelun velvoitteen asettamisesta vastaa ilmailulain 65 §:n mukaisesti Liikennevirasto.

Lentoyhtiöiden toimintaa EU:ssa valvoo toimivaltainen viranomainen sen mukaan kuin ns. EASA-asetuksessa (EY) N:o 216/2008 ja ilmailulaissa (864/2014) on säädetty.

Erityislentotoimintaa eli lentotyötä voi harjoittaa, suuririskistä lentotoimintaa lukuun ottamatta, ilmoitusmenettelyllä koko EU:n alueella. Suuririskinen erityislentotoiminta edellyttää kansallista lisähyväksyntää. RPAS -toiminta on lentotyötä, jota harjoitetaan kauko-ohjattavalla ilma-aluksella. Toiminta on toistaiseksi kansallisesti säädeltyä. Suomessa toimintaa voi harjoittaa ilmoitusmenettelyllä ilmailumääräyksen mukaisesti. Poikkeuslupaa edellytetään vain teknisesti vaativampiin operaatioihin. RPASien osalta unionisääntelyä on odotettavissa mahdollisesti 2018. Liikennekaaren osalta tarkastelussa on vain lentotyö, jota voidaan pitää kuljetuspalveluna.

Lentoliikenneasetuksen ja EASA-asetuksen lisäksi ilmailulainsäädäntö on siirtynyt EU:n tasolle lentoturvallisuudessa, siviili-ilmailun turvaamisessa, yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa, matkustajan oikeuksissa, lentoliikenteen päästökaupassa sekä muissa lentoliikenteen ympäristöasioissa, joita käsitellään tarkemmin omina osakokonaisuuksinaan.

Vaikka EU sääntelee lentotoimintaa yhä laajemmin Suomessa, ei kansallisesta lainsäädännöstä voida kokonaan luopua. EU:n säädöksiä ei sovelleta esimerkiksi sotilasilmailuun tai valtion ilmailuun. EU-lainsäädännön ul-

kopuolelle on rajattu pääosin myös ultrakevyillä, harrasterakenteisilla tai historiallisilla ilma-aluksilla harjoitettava ilmailu. Kansallisesti ilmailulaki on ilmailun yleislaki, jossa säädetään EU-lainsäädännön edellyttämistä viranomaisjärjestelyistä sekä EU-lainsäädännön sallimista poikkeusmahdollisuuksista.

Lentoliikenteen harjoittajia ja ilma-alusten käyttäjiä koskevista vakuutusvaatimuksista säännellään ns. vakuutusasetuksessa (EY) N:o 785/2004.

*Pääsy EU:n ulkopuolelle ulottuville lentoliikenteen markkinoille.* Merkittävä osa lentoliikenteestä on kansainvälistä. Lentoliikenteen harjoittaminen kolmansiin maihin edellyttää erillistä lentoliikennesopimusta. Taustalla on kansainvälisen ilmailun yleissopimus eli Chicagon yleissopimus (SopS 11/1949), jossa lähtökohtana on kaupallisen lentoliikenteen luvanvaraisuus. Perinteisesti lentoliikennesopimukset tehtiin kahden valtion välisinä kahdenvälisinä sopimuksina, mutta EU:n toimivallan laajennettua ilmailussa EU on laajentanut toimivaltaansa myös lentoliikenteen ulkosuhteissa ja sopimuksia kolmansien maiden kanssa tehdään yhä enenevässä määrin koko EU:n nimissä. Lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta kolmansien valtioiden kanssa säännellään ns. ulkosuhdeasetuksessa (EY) N:o 847/2004.

Ylilennot ja tekniset välilaskut on vapautettu luvanvaraisuudesta niin kutsutulla ilmailun kauttakulkusopimuksella (sopimus kauttakulusta kansainvälisessä lentoliikenteessä, SopS 5/1957). Kauttakulkusopimuksella on n. 130 osapuolta. Merkittävimmät sopimuksen ulkopuolella olevat valtiot ovat Venäjä ja Indonesia. Siitä huolimatta, että EU:n toimivalta on kasvanut ilmailun ulkosuhteissa, kahdenvälisillä lentoliikennesopimuksilla on edelleen merkittävä rooli erityisesti Suomen ja Venäjän sekä Aasian valtioiden välisissä lentoliikennesuhteissa. Finnairin nopeasti kasvanut lentoliikenne Aasian metropoleihin perustuu kahdenvälisiin lentoliikennesopimuksiin sekä Venäjän Suomelle myöntämiin ylilento-oikeuksiin, joita Venäjä on myöntänyt rajoitetusti.

Lentoliikennesopimukset heijastelevat osapuoltensa taloudellisia ja poliittisia intressejä ja ne saattavat sisältää liikenneoikeuksien rajoituksia. Lentoliikennesopimusten neuvottelun lähtökohtana ovat lentoyhtiöiden tarpeet liikennöinnin aloittamiseksi. Kun lentoliikennesopimus sisältää liikenneoikeuksien käyttöön liittyviä rajoituksia, sopimuksiin perustuvat liikenneoikeudet julkaistaan haettaviksi. Liikenteen turvallisuusvirasto tekee päätöksen liikenneoikeuksien käytöstä. Päätös perustuu EU:n nk. ulkosuhdeasetuksen mukaisiin kriteereihin, jotka on julkaistu Liikenteen turvallisuusviraston määräyksessä. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota matkustaja- ja rahtiliikenteen tarpeisiin, kilpailun edistämiseen sekä EU:n lentoliikenteen tasapainoiseen kehitykseen. Valintaan johtavan tarkastelun yhteydessä Liikenteen turvallisuusvirasto laatii taloudellisen analyysin eri vaihtoehdoista matkustaja- ja rahtiliikenteen kannalta. Analyysissä on kuvattava markkina- ja kilpailutilanne reitillä. Liikenteen turvallisuusvirasto voi myös valintamennettelyn kuluessa järjestää kuulemistilaisuuden, johon hakijoille on varattava tilaisuus osallistua.

Kolmansien maiden lentoyhtiöiden säännöllinen lentoliikenne Suomessa perustuu vastaavasti edellä kuvattuihin lentoliikennesopimuksiin. Suomella on voimassa olevat kahdenväliset lentoliikennesopimukset noin 30 valtion kanssa. Tilalentoaliikenteessä ei tarvita taustalle lentoliikennesopimusta.

*Pääsy lentoasemille.* Lentoliikennemarkkinoita rajoittaa käytännössä myös lentoasemien kapasiteetti. Lähtö- ja saapumisaikojen jakamisesta lentoasemilla säädetään ns. EU:n slot – asetuksessa (ETY) N:o 95/93. Ilmailulain 78 §:ssä asetetaan Liikenteen turvallisuusvirasto slot –asetuksessa säädetyistä tehtävistä vastaavaksi viranomaiseksi. Liikenteen turvallisuusvirasto nimeää slot –asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun aikatauluneuvojan tai koordinaattorin. Airport Coordination Finland vastaa slot-aikojen myöntämisestä Helsinki-Vantaalle, joka on ainoa koordinoitu lentoasema Suomessa.

## 2.2.2 Nykytila: merenkulun markkinat

Merenkulun harjoittaminen on vapaata. Merikuljetuksia varten ei tarvita toimilupia, vaikka sinänsä toimintaa koskevat tarkat turvallisuus- ja ympäristövaatimukset.

Merenkulun markkinoilla toimimisen ainoana muuna kuin turvallisuus- tai ympäristöperusteisena rajoituksena voidaan pitää elinkeinon harjoittamisesta annetun lain (122/1919, jäljempänä *elinkeinolaki*) 4 §:ää<sup>1</sup>, jossa rajoitetaan kabotaasiliikennettä muiden kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden lipun alla purjehtivien alusten osalta. Euroopan unionin jäsenvaltioiden lipun alla purjehtivilta aluksilta tällaista lupaa ei edellytetä.

<sup>1</sup> Pykälä kuuluu seuraavasti: *Kauppamerenkulkuun Suomen vesialueella ei saa käyttää muita kuin suomalaisia aluksia, ellei kysymyksessä ole ulkomaanliikenne. Muita kuin suomalaisia aluksia ei saa käyttää myöskään sellaiseen risteilyalusliikenteeseen, jossa risteilyalus lähtee suomalaisesta satamasta ja palaa takaisin suomalaisen satamaan.*

*Kauppa- ja teollisuusministeriö voi kuitenkin antaa luvan 1 momentissa tarkoitetun kauppamerenkulun harjoittamiseen ulkomaisella aluksella, milloin kysymyksessä on Ahvenanmaan maakunnan ja muun Suomen välinen liikenne taikka sellainen ulkomainen alus, jonka käyttöön Suomessa on erityisiä syitä. Lupa voidaan antaa enintään vuodeksi kerrallaan. Ennen luvan myöntämistä kauppa- ja teollisuusministeriön tulee, jollei asian luonteesta tai kiireellisyydestä muuta johdu, kuulla niitä, joita asia koskee.*

*Asetuksella voidaan vieraan valtion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta ja vastavuoroisuuden ehdolla säätää, että kyseisen vieraan valtion alukset ovat oikeutettuja ilman 2 momentissa tarkoitettua lupaa harjoittamaan 1 momentissa tarkoitettua kauppamerenkulkua joko kokonaisuudessaan tai joiltakin sopimuksessa määrätyiltä osin.*

*Euroopan unionin jäsenvaltioiden alukset ovat oikeutettuja ilman 2 momentissa tarkoitettua lupaa harjoittamaan 1 momentissa tarkoitettua kauppamerenkulkua sen mukaisesti kuin palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) annetussa Euroopan yhteisöjen neuvoston asetuksessa (ETY) n:o 3577/92 ja muita kuin jäsenvaltiosta olevia liikenteenharjoittajia koskevista edellytyksistä saada harjoittaa siellä sisävesiväylien tavara- ja henkilöliikennettä annetussa Euroopan yhteisöjen neuvoston asetuksessa (ETY) n:o 3921/91 säädetään.*

Kauppa- ja teollisuusministeriön sijasta asia käsitellään nykyisin liikenne- ja viestintäministeriössä. Asia siirrettiin vuonna 1989 silloiseen liikenneministeriöön, kun merenkulkuasiat siirtyivät silloisesta kauppa- ja teollisuusministeriöstä liikenneministeriöön liikenneministeriöstä annetulla asetuksella 597/1989.

### 2.2.3 Nykytila: raideliikenteen markkinat

Rautatieliikenteen sääntely ja rautatiemarkkinoita koskeva sääntely perustuu EU-lainsäädäntöön. Rautatieliikennettä on avattu kilpailulle 2000-luvun aikana asteittain kilpailulle. EU:n ns. ensimmäinen rautatieliikennepaketti avasi kilpailulle kansainvälisen tavaraliikenteen 15.3.2003 alkaen, toinen rautatiepaketti kotimaisen tavaraliikenteen vuoden 2007 alusta ja kolmas rautatiepaketti kansainvälisen henkilöliikenteen vuoden 2010 alusta alkaen Euroopan unionissa. EU:n neljännellä rautatiepaketilla avataan kotimaan henkilöliikenne kilpailulle niin, että avoin markkinoillepääsy henkilöliikenteeseen on turvattava 3.12.2019 alkaen.

EU-lainsäädännön mukaisesti rautatielain (304/2011) rautatieliikenteen harjoittamista koskevassa 2 luvussa on säädetty rautatieliikenteen harjoittamisen edellytyksistä. Rautatielain 3 §:n mukaan rautatieyrityksellä on oltava toimilupa. Toimiluvan myöntämisestä on säädetty rautatielain 12 §:ssä, jossa edellytetään päätoimisuutta, riittävää ammatillista pätevyyttä ja kokemusta sekä luotettavuutta ja hyvämaineisuutta sekä vastuuvakuutusta.

Toimilupa on myönnettävä lupaehdot täyttävälle (oikeusharkinta). Toimiluvan lisäksi rautatieyrityksellä on oltava rautatieliikenteen harjoittamista varten Liikenteen turvallisuusviraston sille myöntämä turvallisuustodistus, rautatieyritykselle on myönnetty aiottua liikennöintiä varten tarvittava Liikenneviraston valtion rataverkolle (ja yksityisraiteen haltijan yksityisraiteelle myöntämä) ratakapasiteetti, rautatieyritys on tehnyt Liikenneviraston kanssa rataverkon käyttösopimuksen ja rautatieyrityksellä on Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymä kalusto liikennettä varten.

Liikenne- ja viestintäministeriö on toimilupaviranomaisena myöntänyt Suomessa toimiluvat VR-Yhtymä Oy:lle (viimeksi heinäkuussa 2012 henkilö- ja tavaraliikennettä varten koko rataverkolla), Fennia Rail Oy:lle (maaliskuussa 2015 tavaraliikennettä varten koko rataverkolla) ja Ratarahiti Oy:lle (toukokuussa 2015 paikallisia tavaraliikenteen kuljetuksia varten). On odotettavissa, että uusia rautatieyrityksiä pyrkii Suomen rautatiemarkkinoille, kun Venäjä-liikenne Suomen rataverkolla avautuu kilpailulle vielä vuoden 2016 loppuun mennessä, kun uusi valtiosopimus Suomen ja Venäjän välillä tulee voimaan. Pääministeri Juha Sipilän hallitus ilmoitti joukkoliikennettä koskevassa välikysymysvastauksessaan, että tavoitteena on luoda edellytykset myös henkilöliikenteen kilpailun avaamiselle ja liikenneministeri Anne Bernerin tavoitteena on esitellä Suomen malli rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaamisesta vielä joulukuussa 2016.

Rautateiden henkilöliikennejärjestelyistä toimivaltaiset viranomaiset eli liikenne- ja viestintäministeriö ja Helsingin seudun liikennekuntayhtymä ovat tehneet EU:n palvelusopimusasetuksen mukaiset sopimukset VR-Yhtymä Oy:n kanssa, mikä takaa nykyisellään VR:lle yksinoikeuden. Kilpailun avaaminen liikenne- ja viestintäministeriön toimivaltaan kuuluvien palveluiden osalta edellyttää uusia sopimuksia, jotka antaisivat myös muille rautatieyrityksille mahdollisuuden harjoittaa rautateiden henkilöliikennepalveluja. HSL ja VR ovat sopineet, että VR:llä on yksinoikeus tarjota rautateiden

henkilöliikennepalveluja Helsingin seudun lähiliikenteessä kesäkuuhun 2021 saakka.

Kaupunkiraideliikennelaissa ei ole rajoitettu markkinoilletuloa. Kaupunkiraideliikenteen harjoittaminen on ilmoituksenvaraista toimintaa, jota voi harjoittaa edellyttäen, että täyttää laissa säädetyt edellytykset. Toistaiseksi ainoa liikenteenharjoittaja on Helsingin kaupungin liikennelaitos(HKL).

## 2.2.4 Nykytila: tieliikenteen markkinat

*Yleistä.* Tieliikenteen markkinoille pääsystä ja markkinoilla toimimisesta säädetään nykyisellään laissa kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä (693/2006), joukkoliikennelaissa (869/2009) ja taksiliikennelaissa (217/2007). Näitä säännöksiä on kuitenkin esitetty muutettaviksi hallituksen esityksellä liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2016 vp).

*Ajo- ja lepoaikojen ja yrittäjäkuljettajien työaikasääntely.* Kuljettajien enimmäisajoajoista ja vähimmäislepoajoista on säädetty 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 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 561/2006. Ajoaikojen valvontalaitteesta on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 165/2014, tieliikenteessä käytettävistä ajopiirtureista, tieliikenteen valvontalaitteista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85 kumoamisesta sekä tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta. Asetusten täytäntöönpanosta on säädetty tieliikennelain 6a luvussa ja 105a §:ssä.

Yrittäjäkuljettajien työajoista on säädetty laissa yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä (349/2013). Koska sen soveltamisen piiriin kuuluvat noudatavat myös edellä mainittuja tieliikennelain ajoaikasäädöksiä, on tarkoituksenmukaista yhdistää se samaan lukuun.

## 2.3 Ammattipätevydet

### 2.3.1 Nykytila: lentoliikenteen ammattipätevydet

Ilmailun ammattipätevyyksiä koskeva lainsäädäntö perustuu pääosin Euroopan unionilainsäädäntöön. Lehtomiehistöä koskevista yksityiskohtaisista vaatimuksista säädetään komission asetuksessa (EU) N:o 1178/2011 siviili-ilmailun lentomiehistöä koskevien teknisten vaatimusten ja hallinnollisten menettelyjen säätämisestä, siten kuin sitä on muutettu sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 nojalla. Lentomiehistöasetuksen vaatimuksia on sovellettu vuodesta 2013. Kansallisesti ilmailun ammattipätevyyksistä on säädetty ilmailulaissa (864/2014). Ilmailulain 4 luvussa on säädökset muun muassa luvan myöntäjästä ja myöntämisen edellytyksistä. Lentokoulutusluvusta säädetään ilmailulain 6 luvussa.

*Ammattilentäjän lupakirja.* Ammattilentäjän lupakirja on vaatimuksena kaupallisessa lentotoiminnassa ilma-aluksen ohjaajana toimimiselle. Ilmailulain 46 §:n mukaan ammattilentäjän lupakirjan myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto.

*Matkustamomiehistön kelpoisuustodistus.* Kaupallisessa lentotoiminnassa ilma-aluksen matkustamomiehistön jäseniltä edellytetään matkustamomiehistön kelpoisuustodistusta. Ilmailulain 46 §:n mukaan matkustamomiehistön kelpoisuustodistuksen myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto tai organisaatio, jonka Liikenteen turvallisuusvirasto on hyväksynyt kyseiseen tehtävään.

Ilmailulain 47 §:n mukaan lupa tai hyväksyntä, mukaan lukien ammattilentäjän lupakirja ja matkustamomiehistön kelpoisuustodistus, myönnetään kaikille kyseisen luvan tai hyväksynnän myöntämisen edellytykset täyttävälle hakijalle. Myöntämisen edellytyksenä on, että asianomainen iältään, terveydeltään, tiedoiltaan, taidoiltaan ja kokemukseltaan täyttää luvan lajiin perustuvat kelpoisuusvaatimukset. Ammattilentäjän lupakirjan ja matkustamomiehistön kelpoisuustodistuksen myöntämisen edellytyksistä ja ammattilentäjän lupakirjaan liittyvistä kelpuutusten myöntämisestä ja voimassaolosta säädetään yksityiskohtaisesti komission asetuksessa (EU) N:o 1178/2011.

*Lääketieteelliseen kelpoisuuteen liittyvät todistukset.* Ammattilentäjän lupakirjan mukaisten oikeuksien käyttäminen edellyttää, että lupakirjan haltijalla on voimassaoleva luokan I lääketieteellinen kelpoisuustodistus. Matkustamomiehistön jäseniltä edellytetään matkustamomiehistön terveydentilatodistusta. Ilmailulain 46 §:n mukaan lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen voi myöntää ilmailulääkäri, ilmailulääketieteen keskus tai Liikenteen turvallisuusvirasto. Matkustamomiehistön terveydentilatodistuksen voi ilmailulain 46 §:n mukaan myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto, terveyskeskuslääkäri, ilmailulääkäri tai ilmailulääketieteen keskus. Komission asetuksen mukaan matkustamomiehistön terveydentilatodistuksen voi myöntää myös viranomaisen hyväksymä työterveyslääkäri. Lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakija täyttää Chicagon yleissopimuksessa tarkoitettuihin standardeihin ja suosituksiin, Eurocontrolin normeihin ja suosituksiin tai EASA-asetuksen ja sen nojalla annettujen komission asetusten säännöksiin perustuvat lääketieteelliset kelpoisuusvaatimukset. Matkustamomiehistön terveydentilatodistuksen myöntämisen edellytyksistä säädetään komission asetuksessa (EU) N:o 1178/2011. Lääketieteelliseen kelpoisuuteen liittyvät todistuksen myönnetään määrääjäksi.

*Pätevyyden arviointiin liittyvät hyväksynät ja valtuutukset.* Ammattilentäjän ja matkustamomiehistön ammattipätevyyksiä koskevien säädösten lisäksi arvioitavaksi tulee ammattipätevyysvaatimukseen liittyviä kokeita ja tarkastuksia vastaanottavien toimijoiden hyväksynät ja valtuutukset. Näitä ovat tarkastuslentäjän hyväksyntä, ilmailulääkärin hyväksyntä sekä kokeneen tarkastuslentäjän ja kielitaitotarkastajan valtuutukset.

*Tarkastuslentäjän hyväksyntä.* Tarkastuslentäjän hyväksyntä oikeuttaa haltijansa vastaanottamaan muun muassa ammattilentäjän lupakirjan hyväksymiseksi edellytetyjä tarkastuslentoja, lentokokeita ja pätevyysarvioin-

teja. Ilmailulain 46 §:n mukaan tarkastuslentäjän hyväksynnän myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto. Ilmailulain 47 §:n mukaan tarkastuslentäjän hyväksyntä myönnetään kaikille kyseisen luvan tai hyväksynnän myöntämisen edellytykset täyttävälle hakijalle. Myöntämisen edellytyksenä on, että asianomainen iältään, terveydeltään, tiedoiltaan, taidoiltaan ja kokemukseltaan täyttää luvan lajiin perustuvat kelpoisuusvaatimukset. Tarkastuslentäjän hyväksynnän myöntämisen edellytyksistä säädetään yksityiskohtaisesti komission asetuksessa (EU) N:o 1178/2011.

*Ilmailulääkärin ja työterveyslääkärin hyväksyntätodistukset.* Ilmailulääkärin hyväksyntätodistus antaa haltijalleen oikeuden suorittaa ilmailulääkärintarkastuksia, sekä oikeuden myöntää lupakirjan mukaisten oikeuksien käyttämiseksi edellytetyjä lääketieteellisiä kelpoisuustodistuksia. Työterveyslääkärin hyväksyntätodistus oikeuttaa myöntämään matkustamomiehistön terveydentilatodistuksia. Ilmailulain 46 §:n mukaan ilmailulääkärin hyväksyntätodistuksen myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto. Komission asetuksen N:o 1178/2011 mukaan työterveyslääkärin hyväksyntätodistuksen myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto. Ilmailulääkärin ja työterveyslääkärin kelpoisuusvaatimuksista säädetään yksityiskohtaisesti komission asetuksessa (EU) N:o 1178/2011.

*Kielitaitotarkastajan ja kokeneen tarkastuslentäjän valtuutukset.* Kielitaitotarkastajat ja kokeneet tarkastuslentäjät hoitavat viranomaiselle lentomiestöasetuksessa säädettyjä tehtäviä Liikenteen turvallisuusviraston myöntämän valtuutuksen nojalla. Viranomaistehtävien siirtämisestä on säädetty ilmailulain 164 §:ssä. Kokeneen tarkastuslentäjän valtuutus antaa haltijalleen oikeuden vastaanottaa tarkastuslentäjien pätevyiden arviointeja. Kielitaitotarkastajat puolestaan vastaanottavat lupakirjaan liitetyn kielitaitomerkinnän myöntämiseksi suoritettavia kielitaitokokeita. Kokeneen tarkastuslentäjän valtuutuksesta ja kokeneen tarkastuslentäjän pätevyysvaatimuksista säädetään komission asetuksessa (EU) N:o 1178/2011. Kielitaitotarkastajan valtuutuksen myöntämisestä on muista ilmailun ammattipätevyyksiin liittyvistä luvista ja hyväksynnöistä poiketen säädetty kansallisesti Liikenteen turvallisuusviraston antamassa ilmailumääräyksessä. Määräyksen vaatimusten taustalla ovat komission lentomiestöasetus sekä Chicagon yleissopimuksen mukaisen standardin vaatimukset.

*Ammattipätevyyksiin liittyvä koulutus.* Ammattilentäjien koulutuksesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 216/2008 ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa. Ammattilentäjältä vaadittavaa lupakirjaa ja kelpuutuksia (lähinnä mittarilentokelpuutusta ja tyyppikelpuutusta) varten annettava teoria- ja lentokoulutus on suoritettava hyväksytyssä koulutusorganisaatiossa. Koulutusorganisaation hyväksynnästä ja valvonnasta on säädetty lentomiestöasetuksessa. Lupakirja- ja kelpuutuslaitosten lisäksi ammattilentäjiltä edellytetään lentotoiminnanharjoittajan antaman koulutuksen suorittamista, mistä on säädetty lentotoiminta-asetuksessa (komission asetus 965/2012). Molemmat asetukset sisältävät koulutusvaatimuksia myös kelpoisuuksien ylläpitoon.

Matkustamomiehistön koulutuksesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 216/2008 ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa. Matkustamomiehistön peruskoulutuksesta, koulutus-

organisaation hyväksynnästä ja valvonnasta on säädetty lentomiehistöasetuksessa (komission asetus (EU) N:o 1178/2011). Tyypikoulutuksesta ja määräaikauskoulutuksesta säädetään puolestaan lentotoiminta-asetuksessa (komission asetus (EU) N:o 965/2012). Peruskoulutusvaatimuksista on säädetty hyvin yltäsoisesti, mistä syystä koulutusohjelmat ja koulutusorganisaatiot Euroopan eri maissa ovat erilaisia. Tästä syystä Suomi on julkaissut kansallisen ohjeen matkustamomiehistön peruskoulutusta järjestäville organisaatioille.

Ammattilentäjien ja matkustamomiehistön koulutuksen harjoittamista koskeva kansallinen sääntely on täydentävää suhteessa EU-tason sääntelyyn, koska valtaosa koulutusta koskevasta sääntelystä annetaan EU:n asetuksina.

### 2.3.2 Nykytila: merenkulun ammattipätevydet

Kansainvälisessä merenkulussa noudatettavat turvallisuussäännöt perustuvat kansainväliseen, erityisesti Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (IMO) hyväksytyyn sääntelyyn sekä Euroopan unionin lainsäädäntöön. Merenkulkijoiden koulutuksesta, pätevyyksistä ja ammatissa toimimisen muista edellytyksistä määrätään kansainvälisessä merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevassa yleissopimuksessa (SopS 22/1984, jäljempänä STCW-yleissopimus). STCW-yleissopimuksen keskeinen sisältö on sopimuksen liitteessä. STCW-yleissopimuksen liitettä muutettiin olennaisesti vuonna 1995 pidetyssä sopimuspuolten konferenssissa. Konferenssissa hyväksyttiin lisäksi merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskeva säännöstö (jäljempänä STCW-säännöstö), jonka säännöt täydentävät yleissopimuksen liitteen sääntöjä.

STCW-yleissopimuksessa tarkoitetuista asioista säädetään myös Euroopan neuvoston ja parlamentin merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta annettussa direktiivissä 2008/106/EY (jäljempänä vähimmäiskoulutusdirektiivi). Merenkulkijoiden pätevyyksistä säädetään Suomessa laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annettussa laissa (1687/2009, jäljempänä laivaväkilaki) sekä aluksen miehityksestä ja laivaväen pätevydestä annettussa valtioneuvoston asetuksessa (166/2013, jäljempänä miehityasetus). Kyseisillä säädöksillä on osaltaan pantu täytäntöön mm. pätevyysien osalta STCW-yleissopimuksen määräykset ja vähimmäiskoulutusdirektiivin säännökset.

Laivaväkilain 15 §:n mukaan aluksella työskentelevällä henkilöllä on oltava säädöksissä säädetty pätevyys. Pätevyydestä annetaan pätevyyskirja. Edellytyksenä pätevyyskirjan myöntämiselle on muun muassa se, että hakija täyttää koulutukseltaan pätevyysvaatimukset. Pätevyyskirjat ja lisäpätevyystodistukset myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto. Laivaväkilain 17 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan STCW-yleissopimuksen ja merenkulkijoiden vähimmäiskoulutusdirektiivin täytäntöön panemiseksi tarkempia säännöksiä pätevyys- ja lisäpätevyysvaatimuksista. Tarkemmat pätevyys- ja koulutusvaatimukset on annettu miehitysasetuksessa. Vaatimukset koostuvat tyypillisesti vähimmäisikärajasta, riittäväksi katsottavasta meripalvelusta ja soveltuvasta STCW-säännöstön A osan mukaisesta kou-



lutuksesta. Lisäksi miehitysasetuksen 20 §:n mukaan pätevyyskirjan hakijan on esitettävä selvitys siitä, että hänellä on merimiesten terveydentilasta annettujen säännösten ja määräysten mukainen terveys.

Suomessa myönnetään myös perinteisiä kansallisia pätevyyskirjoja, jotka eivät perustu kansainväliseen sääntelyyn eivätkä edellytä STCW-säännösten mukaista koulutusta. Kansalliset pätevyyskirjat korvaavat STCW-yleissopimuksen mukaiset pätevyudet kotimaanliikenteessä. STCW-yleissopimuksen vaatimukset on katsottu kotimaanliikenteessä liian koviksi ja koulutus turhan laajaksi rannikko-, saaristo- ja sisävesiliikenteeseen. Nämä kotimaanliikenteen pätevyudet ovat siten vaatimuksiltaan kevyempiä. Tällaisia kansallisia pätevyyskirjoja ovat esimerkiksi kuljettajankirja ja kotimaanliikenteen laivurinkirja.

Merenkulkualalla annettavan koulutuksen sisällöstä säädetään opetushallinnon alan säädöksissä. Ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen (1129/2014) mukaan ammattikorkeakoulujen merenkulun koulutuksen on täytettävä Euroopan unionin lainsäädännön asettamat vaatimukset. Asetuksen mukaan merenkulun koulutuksessa on lisäksi otettava huomioon, mitä merenkulkijoiden koulutuksesta, pätevyyskirjoista ja vahdinpidosta kansainvälisesti sovitaan. Ammatillisista perustutkinnoista annetun opetusministeriön asetuksen (216/2001) mukaan merenkulkualan perustutkintoon johtavan koulutuksen järjestämisessä on noudatettava STCW-yleissopimusta ja otettava huomioon EU:n vähimmäiskoulutusdirektiivi.

Lossin kuljettajan pätevydestä säädetään maantielaissa (503/2005) ja sen nojalla annetussa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa maantielautoista (20/2006). Asetuksen 5 §:ssä on säännökset lossin kuljettajan pätevydestä. Maantielain 6 §:n 2 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä lossin kuljettajan pätevydestä ja tältä vaadittavasta todistuksesta, mutta tällaista määräystä ei ole annettu.

*Meriterveysasiat.* Merenkulussa toimivalta liikennelääketieteellisten kelpoisuusarvioiden osalta jakaantuu nykyään eri viranomaisille ja tahoille: sosiaali- ja terveysministeriö, Valvira, Fimea, Työterveyslaitos ja Liikenteen turvallisuusvirasto. Säädöksistä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Säädöksiä ovat laki lääkärin hyväksymisestä merimieslääkäriksi (47/2009), laki laivaväen lääkärintarkastuksista (1171/2010), laki merimiehen lääkärintarkastuksista pidettävästä rekisteristä (25/1999) ja sosiaali- ja terveysministeriön asetus laivaväeltä vaadittavasta näkö- ja kuulokyvystä (224/2013) sekä laki ja asetus laiva-apteekista. Lisäksi terveydenhuoltolaissa säädetään merimiesterveyskeskuksista. Laeissa on huomioitava kansainväliset, myös Suomea velvoittavat ILO:n merityötä koskeva yleissopimus (jäljempänä MLC-yleissopimus) ja STCW-yleissopimuksessa annetut merenkulun lääketieteelliset vähimmäiskelpoisuusvaatimukset.

Laki laivaväen lääkärintarkastuksista (1171/2010) edellyttää, että merenkulun turvallisuuden edistämiseksi laivaväelle suoritetaan alalle tullessa ja määrävällein merimieslääkärintarkastuksia. Alukseen työhön pyrkivä ja työssä oleva saa ammattitaitoisen arvion terveydentilasta soveltuvuudes-

taan ja kykenevyydestään laivatyöhön niin, ettei hänen oma terveytensä ja turvallisuutensa, muiden laivassa työskentelevien turvallisuus eikä merenkulun turvallisuus vaarannu. Aluksen omistajan/varustamon ja laivaisännän (laivan päällikkö) on kyettävä varmistamaan laivaväen kelpoisuusehtojen täyttyminen myös laivan minimimiehitystilanteessa ja erityisesti pelastustehtävien suorittamista edellyttämässä hätätilanteissa. Lääkärintarkastuksen voi suorittaa kuka tahansa merimieslääkäri, mutta alkutarkastus ulkomaanliikennettä varten on tehtävä merimiesterveyskeskuksessa.

Merimieslääkäriin oikeuden saa Suomessa laillistettu lääkäri kaksipäiväisen merimieslääkärikoulutuksen käytyään. Hyväksynnän antaa hakemuksesta Valvira. Hyväksyntä on voimassa toistaiseksi. Valviran rekisterissä on 437 merimieslääkärinä, joista suuri osa ei toimi enää lainkaan merimieslääkäriin. Vuodessa tehdään noin 6000 - 8000 merimieslääkärintarkastusta. Merimieslääkäriin kuuluu toimittaa kopio lääkärintodistuksesta Työterveyslaitoksen ylläpitämään arkistoon. Jos hakija on tyytymätön merimieslääkäriin kannanottoon sopivuudesta laivatyöhön, hän voi hakea asiaan poikkeuslupaa Liikenteen turvallisuusvirastolta. Asiaa ratkaistessaan on Liikenteen turvallisuusviraston pyydettävä lausunto Työterveyslaitokselta.

### 2.3.3 Nykytila: raideliikenteen ammattipätevydet

Rautatieliikenteessä kuljettajan ammattipätevyyteen liittyvä sääntely pohjautuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2007/59/EY) vetureita ja junia rautateillä yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä (jäljempänä *veturinkuljettajadirektiivi*), joka on pantu täytäntöön kansallisesti rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetulla lailla, ns. kelpoisuuslailla (1664/2009). Kelpoisuuslaki sisältää täytäntöönpanosääntelyn lisäksi paljon myös kansallista lisäsääntelyä, jota uudistuksessa puretaan. Jatkossa on tarkoituksena, että ainoastaan veturinkuljettajan tehtävästä säädetään lailla ja muut nykyiset liikenneturvallisuustehtävät katetaan rautatieliikenteen harjoittajien ja muiden toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmissään kuvaamalla ja käyttöön ottamalla menettelyillä. Liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt hankepäätöksen kelpoisuuslain uudistamisesta loppuvuodesta 2015, minkä jälkeen lain uudistamisesta on valmisteltu HE-luonnos, josta on keskusteltu myös sidosryhmien kanssa.

Kaupunkiraideliikenteestä säädetään kaupunkiraideliikennelaissa (1412/2015). Kaupunkiraideliikenteen pätevyysvaatimukset ovat kansallista sääntelyä, joissa metron ja raitiovaunun kuljettamisen pätevyysvaatimusten taustalla on ajatus siitä, että kaikkiin ihmisiä kuljettaviin tehtäviin on oltava vaatimukset pätevydestä ja kelpoisuudesta.

### 2.3.4 Nykytila: tieliikenteen ammattipätevydet

Taksinkuljettajan ammattipätevyyttä koskevat säännökset sisältyvät tällä hetkellä taksinkuljettajien ammattipätevyyttä koskevaan lakiin (695/2009), mutta niitä on esitetty muutettaviksi hallituksen esityksessä liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2016 vp).

Kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyydestä säädetään kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyydestä annetussa laissa (273/2007;

ammattipätevyyslaki) ja valtioneuvoston asetuksessa (640/2007). Lain taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/59/EY maanteiden tavaraj- ja henkilöliikenteeseen tarkoitettujen tiettyjen ajoneuvojen kuljettajien perustason ammattipätevyydestä ja jatkokoulutuksesta. Direktiivi sisältää yksityiskohtaiset säännökset ammattipätevyydestä ja siihen liittyvistä menettelyistä ja vaatimuksista, kuljettajien vähimmäisikävaatimuksesta sekä jäsenvaltion käytettävissä olevat tavat perustason ammattipätevyyden hankkimisessa. Suomessa on valittu käyttöön koulutukseen perustuva vaihtoehto (4 §).

Ammattipätevyys vaaditaan raskaan kaluston kuljettajilta tieliikenteen tavaraj- ja henkilökuljetuksissa (liikennekaari I HE:n antamisen yhteydessä esitetty muutos 2 §:n 1 momenttiin). Poikkeukset ammattipätevyyden vaatimisesta (2 §:n 3 momentti) noudattavat pääosin direktiivin säännöksiä. Ammattipätevyyttä ei vaadita kuljettaessa ajoneuvoa, jonka rakenteellinen nopeus on enintään 45 kilometriä tunnissa (1 kohta), eräissä yhteiskuntajärjestyksen ja turvallisuuden kannalta keskeisissä tehtävissä (2 ja 4 kohta), ajokortti- ja ammattipätevyyskoulutuksessa (5 kohta) sekä ajoneuvoja koeajettaessa tai siirrettäessä huoltamisen, korjauksen tai katsastamisen yhteydessä tai eräissä varikkoalueen tehtävissä (3 kohta). Tämän lisäksi ammattipätevyys ei koske kuorma-auton kuljettamista yksityisesti muihin kuin kaupallisiin tavarakuljetuksiin (6 kohta), linja-auton kuljettamista yksityisesti muihin kuin kaupallisiin henkilökuljetuksiin (liikennekaari I-hallituksen esitys) (7 kohta), eikä kuljetuksia silloin, kun ajoneuvolla kuljetetaan materiaaleja tai laitteita, joita kuljettaja työssään käyttää eikä ajoneuvon kuljettaminen ole hänen pääasiallinen tehtävänsä taikka kun kuljetetaan vähäisessä määrin omia tuotteita, joita kuljettaja myy tietyssä paikassa, eikä ajoneuvon kuljettaminen ole hänen pääasiallinen tehtävänsä (8 kohta). Näistä poikkeuksista viimeksi mainittu tietyssä paikassa myytävien tavaroiden kuljettamisesta on kansallinen.

Kuljettajilta vaaditaan perustason ammattipätevyyskoulutus (5 §) sekä kelpoisuuden ylläpitämiseksi säännöllinen jatkokoulutus (7 §). Perustason ammattipätevyyskoulutus sisältää opetusta kuljetusten ja liikenteen turvallisuuteen liittyvistä seikoista sekä hyvästä ammatin hoitamisesta ajoneuvoa kuljettaessa ja muissa kuljettajan tehtävissä. Koulutuksen oppiaineet määräytyvät direktiivin mukaisesti erikseen kummallekin kuljettajaryhmälle sekä näille yhteisesti. Koulutusta järjestävät koulutuskeskukset ovat viranomaisen hyväksymiä. Sekä perus- että jatkokoulutusta voidaan järjestää opetusministeriön ammatillisen koulutuksen järjestämisluvalla, muut koulutuskeskukset hyväksyy Liikenteen turvallisuusvirasto. Tällaisena voi olla autokoulu, jolla on lupa raskaan kaluston ajokorttiopetukseen tai puolustusvoimat. Vaatimukset lupamenettelystä, opetuksen toteutuksesta sekä opetuksen ja koulutuskeskusten valvonnasta perustuvat direktiivin vaatimuksiin.

Koulutus päättyy teoriakokeeseen (5 §). Ammatillisessa koulutuksessa koe suoritetaan ammatillisen tutkinnon osana, puolustusvoimien kuljettajakoulutuksessa puolustusvoimat ottaa kokeen vastaan ja muussa tapauksessa kokeen vastaanottajina toimivat Liikenteen turvallisuusvirastolle kuljettajan-tutkintopalveluja tuottavat palvelun tuottajat.

Peruskoulutuksen kesto voi olla 280 tai 140 tuntia ja niihin on sisällyttävä henkilökohtaista ajo-opetusta vähintään 20 tai 10 tuntia. 280 tunnin koulutuksella voidaan alentaa kuorma-auton kuljettajan C-luokan ajokortin vähimmäisikä 21 vuodesta 18 vuoteen ja linja-auton kuljettajan D-luokan ajokortin vähimmäisikä 24 vuodesta 21 vuoteen. C1-luokan kuorma-auton ja D1-luokan linja-auton ajokortin vähimmäisikä ei voida koulutuksella alentaa. Nopeutetulla 140 tunnin koulutuksella voidaan vähimmäisikää laskea vai rajoitetusti. Nopeutetulla koulutuksella voidaan D-luokassa linja-auton ajokortin vähimmäisikää laskea 23 vuoteen ja kuljettaa linja-autoa paikallisliikenteessä säännöllisellä, enintään 50 kilometrin pituisella reitillä 21-vuotiaasta.

Ammattipätevyys voidaan laajentaa toiseen kuljetusmuotoon 70 tunnin koulutuksella, josta vähintään viisi tuntia on oltava henkilökohtaista ajo-opetusta. Nopeutetussa koulutuksessa vastaavat määrät ovat 35 tuntia ja kolme tuntia. Myös tällöin opetukseen sisällytettävästä ennakoivan ajamisen opetuksesta käytännön harjoituksina on omat kansalliset säännökset.

Perustason ammattipätevyyskoulutuksen ajo-opetuksesta voidaan osittain antaa ajokorttikoulutuksen ajo-opetukseen hyväksytyllä simulaattorilla tai erityisellä harjoitteluradalla. Kansallisiin säännöksiin edellytetään perustason koulutukseen sisällytettäväksi ennakoivan ajamisen opetusta ja siihen sisällytettäviä käytännön harjoituksia.

Määräkestoisen ammatillisen kuljettajakoulutuksen yhteydessä voi ajokortin omaava opiskelija toimia kuljettajana ilman ammattipätevyyttä. Kansallisesti vaaditaan silloin D-luokan ajokortin suorittamiseksi, että opiskelija on suorittanut opetussuunnitelmaperusteisesta ammatillisesta 120 opintoviikon linja-auton kuljettajan koulutuksesta vähintään 60 opintoviikkoa henkilöliikenteeseen suunnattua linja-auton kuljettajan koulutusta ja saanut myös perusteisen perustason ammattipätevyyskoulutuksen (ajokorttilain 5 §:n 3 momentti). Suomessa on otettu käyttöön direktiivissä mahdollistettu 18 vuoden vähimmäisikä D-luokan linja-auton kuljettamiseksi omalla alueella. Suomessa 18 vuoden vähimmäisiän edellytyksenä on linja-auton kuljettajan ammatillisen perustutkinnon ja 280 tunnin perustason ammattipätevyyskoulutuksen suorittaminen.

Peruskoulutuksella ja jatkokoulutuksella saatu ammattipätevyys on voimassa viisi vuotta kerrallaan. Jatkokoulutuksen määrä on 35 tuntia kuljettajan tehtävien kannalta peruskoulutuksen keskeisissä oppiaineissa ja se voidaan suorittaa päivän mittaisina jaksoina ammattipätevyyden viisivuotiskauden aikana. Kansallisesti vaaditaan, että jatkokoulutukseen on aina sisällytettävä opetusta turvallisen, taloudellisen ja ympäristöystävällisen ajotavan vahvistamiseksi. Jatkokoulutus kattaa sekä kuorma- että linja-auton kuljettajan kelpoisuuden, jos kuljettajalla on ne molemmat. Ammattipätevyys osoitetaan harmonisoidulla kuljettajan ammattipätevyyskortilla tai ajokortissa olevalla merkinnällä. Ammattipätevyyskortin myöntää liikenteen turvallisuusvirasto, joka vahvistaa myös jatkokoulutuksessa käytettävän koulutusohjelman.

Perustason ammattipätevyiden suorittaa vuosittain noin 4 000–6 000 henkilöä:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tavaraliikenne	3427	3676	4601	4512	5050	5341
Henkilöliikenne	760	909	948	891	1082	998
<b>Yhteensä</b>	<b>4187</b>	<b>4585</b>	<b>5549</b>	<b>5403</b>	<b>6132</b>	<b>6339</b>

Käytännössä merkittävä osa perustason ammattipätevyiden suorittavista henkilöistä suorittaa puolustusvoimissa tavaraliikenteen ammattipätevyiden varusmiespalveluksen aikana. Vuosittain ammattipätevyyskoulutuksen suorittaa puolustusvoimissa noin 3 000 henkilöä. Ammatillisessa koulutuksessa ammattipätevyiden suorittavien määrä on samaa luokkaa, noin 2 000–3 000 paikkeilla. Kummassakin ryhmässä voi olla henkilöitä, jotka ovat aiemmin suorittaneet ammattipätevyiden erikseen, jolloin voi osin olla kyse päällekkäisestä kouluttamisesta. Silloin kun perustason ammattipätevyys suoritetaan puolustusvoimissa tai ammatillisessa koulutuksessa, siitä ei synny laskua suorittajalle. Alla esitetyt perustason ammattipätevyyskoulutuksen kustannukset koskevat näiden vaihtoehtojen ulkopuolella suoritettavaa markkinaehtoista koulutusta, joka käsittää vain murto-osan kaikista ammattipätevyiden suorittajista.

Tieto jatkokoulutuksesta merkitään ajoneuvoliikennerekisteriin todistuksen antajan ilmoituksesta. Ammattipätevyiden jatkokoulutusmerkintöjä kirjataan vuosittain yhteensä 55 000 – 235 000 kappaletta. Seuraava ammattipätevyiden jatkokoulutuksen suorittamistihentymä tulee olemaan vuosina 2018–2019, kun ammattipätevyyslainsäädännön voimaantullessa suoritettujen ammattipätevyysien uusiminen tulee ajankohtaiseksi.

Kirjatut ammattipätevyiden jatkokoulutusmerkinnät vuosittain (yksi merkintä saattaa sisältää useamman koulutuspäivän):

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jatkokoulutusmerkintöjä yht.	49947	55440	80264	125908	237456	73713

Kaikkiaan ammattipätevyyskoulutusta antavia kouluttajia on noin sata. Koulutusten järjestäjien nettisivuilla olevien hintatietojen mukaan nopeutettua perustason ammattipätevyyskoulutusta (140 h) on tarjolla 2 500–3 750 euron hintaan (15 hintatietoa). Peruskestoisen koulutuksen (280 h) hintatietoja on vähemmän saatavissa, koska opetus ja hinta räätälöidään ilmeisesti kuljettajan tarpeiden mukaan. Tätä koulutusta on tarjolla 4 650–5 800 euron hintaan (4 hintatietoa). Ammattipätevyiden laajennuskoulutusta on tarjolla 1 857,50–1 860 euron (70 h; 2 hintatietoa) ja 995–1 550 euron (35 h; 4 hintatietoa) hintaan. Opetuskustannusten lisäksi peritään koemaksu 160 ja ammattipätevyiden rekisteriin kirjaamismaksu 17 euroa.

Perustason ammattipätevyyskoulutusta tarjoavat koulutuskeskukset tarjoavat myös jatkokoulutusta. OKM:n järjestämisluvalla toimivilla on myös yhdistämuotoista toimintaa, jonka puitteissa koulutusta annetaan ammatillisten tutkintojen ulkopuolella, esimerkiksi jatkokoulutusta. Jatkokoulutuksessa hintahaarukka on koulutuksen järjestäjien hintatietojen mukaan 89–465 euroa/päivä. Hintojen vaihteluun vaikuttaa muun muassa se, sisältääkö koulutus käytännön harjoitteita. Yleisimmin jatkokoulutus päivän hinta on 100–135 euroa. Käytännössä koulutuksen hintaan vaikuttavat merkittävästi esimerkiksi koulutuksen kilpailuttaminen ja koulutusmäärät.

Syyskuussa 2016 oli ammattipätevyys voimassa 127 950 henkilöllä Suomessa. Nämä jakaantuivat seuraavasti: tavaraliikenteen ammattipätevyys oli 79 973 henkilöllä, henkilöliikenteen ammattipätevyys 2025 henkilöllä ja molemmat pätevydet omaavia henkilöitä oli 45 952.

Eri toimintoja on edistetty digitalisaatiolla, kuten ammattipätevyiden jatkokoulutuksen rekisteröintiin liittyvää tiedonsyöttöä ja sitä jatketaan antamalla kouluttajille vuonna 2017 rajapinta koulutukseen liittyvien tietojen syöttöön. Vuoden 2017 aikana on tarkoitus ottaa käyttöön sähköinen ammattipätevyyskoe, millä karsitaan hallinnollista taakkaa ja lasketaan asiakashintoja kokeissa.

Raskaan kaluston kuljettajien ajokorttiin vaadittava opetus. Kuorma-auton ja linja-auton ajokortin saaminen edellyttää B-luokan auton ajo-oikeutta. Kuljettajantutkintoon pääsyn edellytyksenä olevan opetuksen määrät vaihtelevat suoritettavan luokan, henkilöllä ennestään olevan raskaan kaluston ajokortin tai ammattipätevyuden mukaan. Osaamisvaatimusten sisältönä ovat suoritettavan luokan erityispiirteet. Esimerkiksi C1-luokan kuorma-autokorttia varten teoriaopetuksen vähimmäismäärä on yhdeksän tuntia ja ajo-opetuksen viisi tuntia. Korotettaessa C1-luokan ajokortti C-luokkaan vähimmäisvaatimuksena on teoriaopetusta kolme tuntia, kun ilman C1-luokkaa C-luokan teoriaopetuksen vähimmäismäärä on 12 tuntia. Ajo-opetuksessa vastaavat vähimmäismäärät ovat viisi ja kymmenen tuntia. D1-luokan linja-autokortin teoriaopetuksen vähimmäismäärä on 15 tuntia tai jos hänellä on ennestään kuorma-auton ajokortti vähintään yhdeksän tuntia. Ajo-opetuksessa vastaavat määrät ovat 15 ja 10 tuntia. D-luokassa teoriaopetuksen vähimmäismäärä on 27 tuntia, tai 15 tuntia jos henkilöllä on ennestään kuorma-auton ajokortti, taikka kuusi tuntia jos hänellä on ennestään D1-luokan linja-auton ajokortti. Ajo-opetuksessa vähimmäismäärät ovat vastaavasti 40, 30 ja 15 tuntia.

E-luokan yhdistelmäajokortteja suoritettaessa teoriaopetuksen vähimmäisvaatimus esimerkiksi C1E-luokassa on kahdeksan tuntia sekä CE-luokassa 15 tuntia tai seitsemän tuntia, jos CE-luokkaa suorittavalla on ennestään C1E-luokan ajokortti. Vastaavat vähimmäismäärät ajo-opetuksessa ovat 10, 30 ja 20 tuntia. Kummassakin linja-autoluokassa (D1 ja D) teoriaopetuksen vähimmäisvaatimus on kahdeksan tuntia ja ajo-opetuksen kymmenen tuntia. Raskaan kaluston ajokorttia suoritettaessa opetusmäärät voivat olla tätäkin alemmat, jos raskaan kaluston kuljettajan ammattipätevyuden omaava ei ole edeltäneen vuoden sisällä suorittanut muuta raskaan kaluston ajokorttia lyhyemmällä koulutuksella ammattipätevyyttä hyväksi käyttäen. BE-luokan yhdistelmätutkintoon pääsemiseksi ei opetusta vaadita. BE-

luokan vaatimuksia sovelletaan myös direktiivin mahdollistamaa B-luokan laajemman yhdistelmän kuljetusoikeutta. Kysymyksessä on yhdistelmä, jossa B-luokan ajoneuvoon on kytketty perävaunu, jonka kokonaismassa ylittää 750 kiloa, ja jossa koko yhdistelmän kokonaismassa ylittää 3500 kiloa mutta ei 4250 kiloa.

Valtaosa kuorma-auton ajokorteista suoritetaan puolustusvoimissa varusmiespalveluksen yhteydessä. Vähimmäisikä lukuun ottamatta puolustusvoimien ajokorttien suorittamisvaatimusten katsotaan vastaavan siviilikortin vaatimuksia niin, että ajokortit vaihdetaan tutkintotodistusta vastaan siviilikorttiin direktiivin edellyttämän vähimmäisikävaatimuksen täytyessä. Ikävaatimusten eroista johtuen puolustusvoimien tutkintotodistuksille on tunnustettu pitempi voimassaoloaika ajokorttien vaihdon varmistamiseksi. Muulta osin raskaan kaluston ajokortteja suoritetaan ammatillisessa kuljettajakoulutuksessa ja kyseiseen koulutukseen erikoistuneissa autokouluissa. Raskaan kaluston ajokorttiopetus perinteisissä autokouluissa väheni merkittävästi ammattipätevyyssäännösten voimaan tullessa. Etenkin C-luokan kuorma-auton ajokortin suorittaminen väheni merkittävästi EU-lainsäädännön soveltamisen jälkeen. EU:n lainsäädännön mukaan kuorma-autokortti ei voi olla ensimmäinen auton ajokortti, jollaisena ajokortteja aiemmin suoritettiin.

## 2.4 Nykytila: Matkustajanoikeudet

*Ilmailu.* Yhteisen liikennepolitiikan puitteissa Euroopan unioni on toteuttanut monia toimenpiteitä turvallisuuden ja matkustajien oikeuksien parantamiseksi eri liikennesektoreilla ja EU onkin ensimmäinen alue maailmassa, jossa matkustajan oikeudet on nimenomaisesti turvattu lento-, rautatie, meri- ja sisävesi- sekä linja-autoliikenteessä.

Lentomatkustajan oikeuksia koskee asetus (EY) N:o 261/2004 (asetus matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta). Lisäksi vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä on annettu oma asetuksensa (EY) N:o 1107/2006. On huomattava, että matkustajalla ei Euroopan Unionin jo voimassaolevassa tai voimaan tulevassa sääntelyssä tarkoiteta ainoastaan matkustajaa, jota Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan pidetään kuluttajana, vaan sääntely kattaa myös liikematkustajat.

Liikenteen turvallisuusvirasto on ilmailulaissa (864/2014) nimetty yllä mainittujen asetusten tarkoittamaksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi siltä osin kuin ei ole kyse kuluttaja-asiamiehen ja kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Vastaavanlainen säännös toimivaltaisista viranomaisista matkustajan oikeuksien osalta sisältyy myös merilakiin (674/1994, sellaisena kuin sitä on muutettu lailla 77/2015) ja joukkoliikennelakiin (869/2009, sellaisena kuin sitä on muutettu lailla 177/2015). Lentomatkustajien oikeuksia koskevien EU-asetusten valvonnassa Liikenteen turvallisuusvirastolla on käytettävissä ilmailulain 151 §:n mukainen käsky tai kielto, joiden tehosteeksi on mahdollista asettaa uhkasakko, teet-

tämisuhka tai keskeyttämisuhka siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. Muutoksenhausta käskyyn, kieltoon tai päätökseen säädetään ilmailulain 181 §:ssä.

Kuluttaja-asiamiehen toimivallasta on säädetty laissa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta (661/2012) ja kuluttajariitalautakunnan toimivallasta laissa kuluttajariitalautakunnasta (8/2007). Kuluttajansuojalain mukaan kuluttajana pidetään luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen tai muun palvelun pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten. Kuluttajana ei siten pidetä luonnollista henkilöä, jonka käyttämän hyödykkeen tai palvelun, kuten matkan, hankkii joku muu taho kuin kuluttaja itse elinkeinotoimintaansa liittyen. Kuluttajansuojalain markkinointia ja sopimusehtoja koskevaa sääntelyä sovelletaan myös lentomatkustamiseen. Kuluttaja-asiamies valvoo matkustajapalvelujen markkinointia kuluttajille, menettelyjä asiakassuhteissa sekä sopimusehtojen kohtuullisuutta. Matkustajan oikeudet sopimusrikkomustapauksessa, kuten matkan viivästyessä tai suorituksen ollessa virheellinen, määräytyvät yleisten sopimusoikeuden periaatteiden mukaan. Jos matkustaja on kuluttaja, hänellä on mahdollisuus viedä matkaa koskeva riita-asia kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi joka antaa kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 2§:n nojalla ratkaisusuosituksia yksittäisiin elinkeinoharjoittajan ja kuluttajan välisiin erimielisyyksiin. Täytäntöönpanokelpoisen päätöksen riita-asioissa tekee kuitenkin kuluttajansuojalain 12 luvun 1 d §:n nojalla se yleinen alioikeus, jonka tuomiopiirissä kuluttajan asuinpaikka on.

Kuluttaja-asiamiehellä on yleistöimivalta valvoa kuluttajiin kohdistettua kaupallista toimintaa, mukaan lukien liikennepalvelujen tarjoaminen, kuluttajansuojalain (38/1978) 2 ja 3 luvun nojalla. Kuluttajansuojalain mukaisesti kuluttaja-asiamiehen toiminnan ensisijaisena tavoitteena on saada yritys vapaaehtoisesti lopettamaan lainvastainen menettelynsä tai muuttamaan kohtuuttomia sopimusehtoja. Jos yritystä ei saada neuvottelemalla luopumaan lainvastaisesta menettelystä tai jos rikkomus on selvä tai toistuva, kuluttaja-asiamies voi saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Markkinaoikeus voi kieltää lainvastaisen menettelyn tai kohtuuttoman sopimusehdon. Kuluttaja-asiamies voi itse määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattava. Lisäksi kuluttaja-asiamies voi kiireellisissä asioissa antaa kiellon väliaikaiseksi. Markkinaoikeus ja kuluttaja-asiamies voivat kumpikin asettaa antamansa kiellon tehosteeksi uhkasakon. Jos yritys kieltopäätöksestä huolimatta jatkaa lainvastaista menettelyä, kuluttaja-asiamies voi hakea markkinaoikeudesta uhkasakon maksuunpanoa. Kuluttaja-asiamies voi myös saattaa asioita ryhmävalituksena kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi ja panna vireille ryhmäkanteita (ryhmäkannelaki 444/2007). Kuluttaja-asiamies voi myös harkintansa mukaan avustaa kuluttajaa yksittäisen riita-asian hoitamisessa, jos sen ratkaisemisella on lain soveltamisen tai kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeä merkitys.

*Merenkulku.* Matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1177/2010 säädetään meri- ja sisävesiliikenteen kuljetussopimuksen heikomman osapuolen eli matkustajan vähimmäissuojasta. Asetuksessa on liikuntarajoitteisten henkilöiden oi-



keudet turvaavia säännöksiä sekä säännökset liikenteenharjoittajan velvollisuuksista sekä matkustajalle maksettavista vakiokorvauksista matkan viivästys- ja peruuntumistilanteissa. Merimatkustajien oikeuksista annettu asetus on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta kuten muutkin EU:n matkustajanoikeusasetukset. Asetuksen 28 artikla edellyttää, että jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on asetuksen mukaan oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Merilaissa (674/1994 osa IV, luku 15, 25–28 §) on nimetty asetuksen edellyttämiksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi Liikenteen turvallisuusvirasto ja kuluttaja-asiamies. Liikenteen turvallisuusvirasto valvoo merimatkustajien oikeuksia niiltä osin kuin asia ei kuulu Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan. Matkustajien yksittäisissä riita-asioissa toimivaltainen viranomainen on kuluttajamatkustajien osalta kuluttajariitalautakunta sekä Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan itsehallintolain 5 luvun 30 §:n 10 kohdan mukainen erityinen kuluttajariitalautakuntaa vastaava lautakunta. Kuluttajien osalta asetuksen noudattamatta jättämiseen sovelletaan kuluttajansuojalainsäädäntöä. Liikematkustajien valitusten käsittelystä vastaa Liikenteen turvallisuusvirasto, joka huolehtii myös vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuksien valvonnasta, täytäntöönpanosta sekä valitusten käsittelystä.

Ahvenmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 30 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnassa kuluttajavalituslautakunnalle (nykyisin kuluttajariitalautakunta) kuuluvista tehtävistä huolehtii maakunnassa erityinen, maakunnan hallituksen asettama lautakunta (Ålands Konsumenttvistenämnd), joka soveltaa samaa aineellista kuluttajansuojalainsäädäntöä kuin kuluttajariitalautakunta. Erityisen lautakunnan tehtävät liittyvät Ahvenanmaan maakunnassa paikalliseen toimintaan. Tästä sekä myös kielellisistä syistä ja maantieteellisten olosuhteiden vuoksi on katsottu perustelluksi, että maakuntaan asetetaan erityinen lautakunta hoitamaan vastaavia tehtäviä kuin kuluttajariitalautakunnalla on valtakunnassa. Siten Ahvenanmaan maakuntahallituksen asettama lautakunta on toimivaltainen käsittelemään niitä valituksia, joissa osapuoli asuu tai hänen kotipaikkansa on maakunnassa tai jotka liittyvät paikalliseen toimintaan maakunnassa.

Liikenteen turvallisuusviraston osalta merilain 27 §:ssä säädetään seuraamuksista matkustajan oikeuksien valvonnassa. Sen lisäksi mitä muussa lainsäädännössä säädetään kuluttajaviranomaisten oikeudesta määrätä seuraamuksia, Liikenteen turvallisuusvirasto voi kieltää liikenteenharjoittajaa, terminaalinpitäjää, matkanjärjestäjää, matkatoimistoa ja lipunmyyjää toimimasta vastoin merimatkustajan oikeus asetuksen säännöksiä tai määrätä asetuksen vastaisesti toimineen muuttamaan tai korjaamaan toimintansa asetuksen vaatimusten mukaiseksi. Liikenteen turvallisuusviraston antama kieltäminen ja määräys ovat voimassa, kunnes puutteet on korjattu. Kielon ja määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa myös uhkasakko. Liikenteen turvallisuusviraston päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätös voidaan kuitenkin panna heti täytäntöön, vaikka se ei ole saanut lainvoimaa, jollei päätöksessä ole toisin määrätty tai ellei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

*Rautatiet.* Rautatieliikenteessä matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1371/2007 (ns. rautatievastuuasetus). Asetus tuli voimaan 3.12.2009 ja siihen liittyen on säädetty kansallisesti rautatiekuljetuslaissa (1119/2000) Suomessa käyttöön otettavista, asetuksen mahdollistamista poikkeuksista. Rautatiekuljetuslain 8a §:n mukaan rautatievastuuasetusta ei sovelleta Suomen ja Venäjän välisessä rautatieyhdyshyönteessä. Asetuksen mahdollistama poikkeuslupa Euroopan unionin ulkopuolisen maan suhteen on kerralla voimassa viisi vuotta ja uudistettavissa kaksi kertaa enimmäispituuden ollessa täten 15 vuotta. Suomen ja Venäjän välisessä rautatieliikenteessä on sovellettu vuonna 1996 tehtyä sopimusta Suomen ja Venäjän välisestä rautatieyhdyshyönteestä (SopS 48/1997) ja sen liitännäissopimuksia. Rautatieyhdyshyöntesopimus kumoutuu 22.12.2016 uuden Suomen ja Venäjän välillä suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä tehdyn sopimuksen tullessa voimaan. Uudessa sopimuksessa on matkustajien oikeuksia ja liikenteenharjoittajan velvollisuuksia koskevat sopimusmääräykset, jotka ovat sopusoinnussa EU-lainsäädännön kanssa.

EU-asetuksen 10 artiklaa matkatietojärjestelmistä ja varausjärjestelmistä, 17 artiklaa matkalipun hinnan korvaamisesta sekä 18 artiklan 2 kohdan a ja b alakohtaa ateria- ja majoittamisvelvollisuudesta ei Venäjän-liikenteen lisäksi myöskään sovelleta Suomessa taajamajunaliikenteeseen (rataosuudet Helsinki–Kirkkonummi, Helsinki–Karjaa, Helsinki–Vantaankoski, Helsinki–Riihimäki, Helsinki–Lahti ja Lahti–Riihimäki).

Rautatiekuljetuslaissa ei ole erikseen säädetty kansallisista asetuksen 30 artiklan mukaisista täytäntöönpanoelimistä. Kuluttaja-asiamies ja kuluttajariitalautakunta ovat suoraan oman lainsäädäntönsä perusteella toimivaltaisia valvonta- ja valituselimiä myös rautatiematkustamista koskevissa liikennepalveluun liittyvissä virhe- ja valitustilanteissa. Liikenteen turvallisuusvirasto on valvonut asetusta turvallisuusvaatimusten, ml. asetuksen asettamien esteettömyysvaatimusten osalta.

*Tieliikenne.* Linja-autoliikenteen osalta matkustajan oikeuksista säädetään asetuksella (EU) N:o 181/2011 (asetus matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta). Asetuksen 28 artiklan edellyttämät täytäntöönpanoviranomaiset on Suomessa nimetty joukkoliikennelaisissa (869/2009). Lain 16 §:n mukaan asetuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset ovat kuluttaja-asiamies, kuluttajariitalautakunta ja Liikenteen turvallisuusvirasto.

Matkustajien yksittäisissä riita-asioissa toimivaltainen viranomainen on kuluttajamatkustajien osalta kuluttajariitalautakunta ja liikematkustajien osalta Liikenteen turvallisuusvirasto. Jälkimmäisessä tapauksessa seuraamusasetuksen noudattamatta jättämisestä on Liikenteen turvallisuusviraston kiello toimia vastoin asetuksen säännöksiä tai sen antama määräys muuttaa tai korjata tällainen toiminta asetuksen mukaiseksi. Kiellon ja määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Kuluttajien osalta asetuksen noudattamatta jättämiseen sovelletaan kuluttajansuojalainsäädäntöä. Linja-automatkustajien oikeuksia koskevan asetuksen täytäntöönpanosta vastaavat Ahvenanmaalla lähtökohtaisesti Ahvenanmaan itsehallintoviran-

omaiset. Itsehallintolain 30 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnassa kuluttajariitalautakunnalle kuuluvista tehtävistä huolehtii maakunnan hallituksen asettama lautakunta (Ålands Konsumenttvistenämnd).

Joukkoliikennelain 52 a §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto nimeää linja-autoliikenteen matkustajien oikeuksia koskevan asetuksen 12 artiklassa tarkoitetut linja-autotermiinaalit, joissa vammaisia ja liikuntarajoitteisia henkilöitä avustetaan, kuultuaan joukkoliikennelain 12 §:n 2 ja 3 momentissa mainittuja toimivaltaisia viranomaisia, palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja tieliikenteen toimivaltaisia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, termiinaalin haltijoita sekä paikkakunnan vammaisjärjestöjen edustajia. Liikenteen turvallisuusvirasto on nimennyt asetuksen edellyttämät termiinaalit 23.10.2013 antamallaan päätöksellä. Avustusta antaviksi asemiksi nimettiin tuolloin Helsinki (Kamppi), Joensuu, Jyväskylä, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Oulu, Pori, Rovaniemi, Tampere, Turku ja Vaasa.

Joukkoliikennelain muutoksella 389/2013 otettiin käyttöön myös asetuksen mahdollistamat poikkeukset kolmannen maan liikenteeseen ja kuljettajille annettavaan koulutukseen seuraavasti: Linja-autoliikenteen matkustajien oikeuksia koskevaa asetusta sovelletaan Suomen ja Venäjän sekä Suomen ja Norjan väliseen säännölliseen linja-autoliikenteeseen 1.3.2021 lähtien. Myös EU-asetuksen 16 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua liikenteenharjoittajan velvollisuutta ottaa käyttöön vammaisuuteen liittyvän koulutuksen menettelyt on siirretty sovellettavaksi vasta 1.3.2018 lähtien. Nyt eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä liikennekaareksi (HE 161/2016 vp) on IV osaan Viranomaiset ja valvonta 1 lukuun Viranomaisten toiminto ehdotettu sisällytettäväksi asiasisällöllisesti linja-autoliikenteen osalta joukkoliikennelain tämän hetkistä muotoilua vastaavat pykälät 8-9 §, joissa nimetään EU-asetuksen tarkoittamiksi viranomaisiksi kuluttaja-asiamies, kuluttajariitalautakunta ja Liikenteen turvallisuusvirasto. Ehdotetussa 9 §:ssä on joukkoliikennelain kanssa yhdenmukaisesti nimetty Liikenteen turvallisuusvirasto nimeämään linja-autoliikenteen matkustajien oikeuksia koskevan asetuksen 12 artiklassa tarkoitetut, vammaisia ja liikuntarajoitteisia matkustajia avustavat linja-autotermiinaalit edellä tarkemmin kuvatulla tavalla.

*Pakettimatkadirektiivi ja matkustajan oikeudet.* Vuonna 1990 annettu pakettimatkadirektiivi (neuvoston direktiivi matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatoista (90/314/ETY)) takaa etukäteen järjestettyjä pakettilomia ostaville matkailijoille oikeuden saada olennaiset tiedot matkapaketin sisällöstä ennen sopimuksen tekemistä sekä oikeuden saada korvausta, mikäli palvelu ei vastaa sovittua. Direktiivillä varmistettiin myös se, että matkanjärjestäjän tai matkanvälittäjän maksukyvyttömyystilanteissa matkustajille palautetaan ennalta suoritettut maksut ja järjestetään paluukuljetus. Suomessa direktiivin sisältö on saatettu voimaan valmismatkalaila (1079/1994) sekä lailla valmismatkaliikkeistä (939/2008). Suomen lainsäädännössä direktiivin mukaiset velvollisuudet on asetettu pääasiassa matkanjärjestäjälle.

Pakettimatkadirektiiviin matkustajille antama suoja on osin päällekkäinen ja laajentava EU:n liikennemuotokohtaisten matkustajan oikeusasetusten ta-

kaamien oikeuksien kanssa mitä tulee lento-, juna-, linja-auto- ja meri- ja sisävesiliikenteeseen. Suomessa valmismatkalakia valvoo kuluttaja-asiamies. Yksittäisillä kuluttajamatkustajilla on riitatilanteissa mahdollisuus kääntyä lisäksi kuluttajariitalautakunnan puoleen, joka voi antaa asiasta ratkaisusuosituksen.

Valmismatkaliikelain tarkoittamaa rekisteriä valmismatkaliikkeen harjoittajista (valmismatkaliikerekisteri) pitää Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Matkanjärjestäjiltä maksukyvyttömyytensä varalta vaadittava vakuus asetetaan myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ellei virasto vapautta valmismatkaliikkeen harjoittajaa vakuudenasettamisvelvollisuudesta kokonaan tai osittain laissa tarkemmin eritellyistä syistä. Valmismatkaliikelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvovat Kilpailu- ja kuluttajaviraston ohelle sen antamien tarkempien ohjeiden mukaisesti aluehallintovirastot sekä poliisi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteydessä toimii lisäksi valmismatka-asiain neuvottelukunta, jonka asettaa työ- ja elinkeinoministeriö kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunta seuraa valmismatkaliiketoiminnan kehitystä ja valmismatkalainsäädännön soveltamista ja valvontaa, antaa lausuntoja sekä tekee esityksiä ja aloitteita lainsäädännön ja valvonnan kehittämiseksi.

Liikenteen turvallisuusvirasto ei ole toimivaltainen viranomaisen valmismatkalain tai valmismatkaliikelain osalta.

Uusi matkapakettidirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2302 matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 90/314/ETY kumoamisesta) koskee matkapaketteja ja yhdistettyjä matkajärjestelyjä, ja sillä kumotaan aiempi pakettimatkadirektiivi. Direktiivi on pantava kansallisesti täytäntöön viimeistään 1.1.2018 ja sitä on sovellettava 1.7.2018 alkaen. Vaikutuksia on arvioitu mm. U-kirjelmässä 65/2013 vp. Direktiivin toimeenpanoa valmistelee oikeusministeriön asettama työryhmä (toimikausi 2.6.2016–1.3.2017).

Uudella direktiivillä saatetaan matkailualaa koskevat säännökset ajan tasalle ja vastaamaan verkkokaupan kehittymisen myötä muuttuneita matkailumarkkinoita. Direktiivillä mm. parannetaan kuluttajansuojan tasoa laajentamalla sääntelyn soveltamisalaa nykyisestä, luodaan alalla toimiville elinkeinonharjoittajille tasapuoliset toimintaedellytykset saattamalla eri tavoin yhdistettyjä matkapalveluja tarjoavat elinkeinonharjoittajat yhtenäisen sääntelyn alle sekä poistetaan rajat ylittävän kaupan lainsäädännöllisiä esteitä.

Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät 1) liikematkustajat, joiden matkajärjestelyt perustuvat heidän työnantajiansa ja liikematkoihin erikoistuneiden matkanjärjestäjien puitesopimuksiin. Muun tyyppiset liikematkustajat kuuluvat edelleen direktiivin soveltamisalaan. Muut soveltamisalaa koskevat rajoitukset liittyvät 2) satunnaisesti järjestettäviin matkapaketteihin ja 3) alle 24 tuntia kestäviin matkapaketteihin, jotka eivät sisällä yöpymistä.

## 1.1 Nykytila: Toimintavarmuus

Liikennekaaren soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden varautumisvelvollisuuksista säädetään ilmailulain 160 §:ssä, rautatielain 81 §:ssä ja kaupunkiraideliikenteestä annetun lain 18 §:ssä. Kaikissa näissä pykälissä säädetään kuljetuspalvelun tarjoajien velvoitteiden lisäksi myös infrapalveluntarjoajien velvoitteista (lentoasema, ilmaliikennepalvelun ja sääpalvelun tarjoaja, rataverkon haltija). Infrapalvelun tarjoajat eivät kuulu liikennekaaren soveltamisalaan, ja pykälää tarkastellaan vain kuljetuspalvelun tarjoajien osalta (lentoaseman pitäjä, rautatieliikenteen harjoittaja ja liikenteenharjoittaja, joka harjoittaa henkilöliikennettä metro- tai raitiorataverkolla).

Näiden toimijoiden on osallistuttava valmiussuunnitteluun ja valmistettava etukäteen poikkeusoloissa ja niihin rinnastettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa tapahtuvaa toimintaa, kaupunkiraideliikennelain mukaan kuitenkin vain ”toimintansa edellyttämällä tavalla”. Ilmailulaissa valtuutetaan valtioneuvosto säättämään asetuksella tarkemmin poikkeusoloihin ja niihin rinnastettaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen edellyttämän valmiussuunnittelun järjestämisestä. Rautatielaissa vastaava valtuutus annetaan liikenne- ja viestintäministeriölle. Kaupunkiraideliikennelaki ei sisällä valtuutusta antaa tarkempia määräyksiä.

## 3 Nykytilan arviointi

### 3.1 Nykytilan arviointi: Digitalisaatio ja tieto

#### Tiedon sääntely liikennekaaren I vaiheessa

Liikennekaaren I vaihe sisältää ensimmäistä kertaa sääntelyä, jonka nimellisena tavoitteena on tiedon hyödyntämisen edistäminen. Vastavasta sääntelystä on vain vähän tai ei lainkaan kansainvälisiä vertailukohdita. Kyseessä ovat ensimmäiset askeleet, minkä johdosta sääntely on kuitenkin suhteellisen rajoitettua ja varovaista. On huomattava, että vastoin yleistä pyrkimystä purkaa normeja rajapintojen avaamisvelvollisuus päinvastoin asettaa uusia velvoitteita. Yleisesti liikennekaaren ensimmäisen osan sääntelyyn on suhtauduttu toimijoiden piirissä myönteisesti. Rajapintojen avaamisesta aiheutuu kustannuksia, mutta sekä Suomessa että EU:ssa tehtyjen vaikutusarvioiden mukaan kustannus-hyöty –suhde on aina positiivinen, ja parhaimmillaan hyödyt voivat olla yli kolminkertaiset kustannuksiin verrattuna. Velvoitteet myös tarkoittavat perusoikeuksien, lähinnä omaisuuden suojan rajoittamista, mutta asiassa ei nähty perustuslaillisia ongelmia liikennekaaren ensimmäisen vaiheen käsittelyn yhteydessä.

Liikennekaaren III osan 2 luvun rajapintojen avaamisvelvollisuus kohdistuu vain henkilöliikenteeseen, vaikka se kattaa kaikki liikennemuodot. Tavarakuljetus- ja logistiikkapalvelut jäävät siten sen ulkopuolelle. Vastaavasti lippu- ja maksujärjestelmärajapintojen avaaminen rajautuu tie- ja raideliikenteen henkilökuljetuspalveluihin.

Liikenteessä eri kuljetusmuodot hyödyntävät digitaalisuuden mahdollisuuksia eri tavoin. Lentoliikenne on aina ollut kansainvälistä, ja siellä digitaaliset menettelyt ovat arkipäivää aina lippujen varaamisesta ja ostamisesta matkatavaroiden luovutukseen määränpäässä. Toisaalta tieliikenteessä ja etenkin tavarankuljetuksessa ja logistiikassa digitalisaation hyödyntäminen on vasta alkuvaiheissaan. Digitalisaation lisäämistä kuljetusketjuissa voitaisiin edistää sähköisten rahtikirjojen avulla.

### Liikenteen digitalisaation edistäminen tietoja hyödyntämällä

Lippu- ja maksujärjestelmärajojen avaamisen osalta lentoliikenteessä on käynnissä kiinnostava kansainvälinen kehitys, kun lentoliikenteen toimijoiden kansainvälinen yhteistyöjärjestö IATA on laatinut standardin (New Distribution Capability eli NDC-standardi), jonka avulla lentoyhtiöt voivat ohittaa nykyisen kansainvälisen lentomatkoja tarjoavien välityskerroksen, ja tarjota suoraan asiakkaalle tai minkä tahansa kolmannen osapuolen kautta matkoja, joihin on paketoitu muiden lentoyhtiöiden lentoja tai mitä tahansa muiden yritysten tarjoamia oheispalveluita omille asiakkailleen. Myös kolmansille osapuolille aukeaa standardin kautta mahdollisuus tarjota laajasti lentopalveluita esimerkiksi osana muuta matkaketjua tai palvelua. Standardi mahdollistaa myös dynaamisen hinnoittelun sisällyttämisen kolmannen osapuolen välittämiin palveluihin, mikä tällä hetkellä ei ole ollut mahdollista kuin suoraan lentoyhtiöiden sivujen kautta. Kehityksen suunta on siis hyvin samantapainen kuin liikennekaareissa on ajateltu. Toimintamalli ja sen jo mukanaan tuomat rajapinnat helpottanevat lentoyhtiöiden mahdollisuutta noudattaa avausvaatimusta. Lentoliikenteessä on myös totuttu jo siihen toimintamalliin, että joku toinen toimija myy yrityksen tarjoamia matkoja, ja havaittu sen lisäävän käyttöastetta.

Lentoliikenteen ratkaisut pitävät sisällään myös pohdintoja siitä, miten henkilön omat tiedot kuten nimi, kansalaisuus ja passin numero, joita lentoliikenteessä yleisesti edellytetään, liitetään avointen rajapintojen ja kolmannen osapuolen yhteistyöhön mukaan siten, että niiden hallinta ei kuitenkaan vaaranna henkilötiedon suojaa. Asiakkaan mahdollisuus jakaa omat tietonsa haluamilleen palveluntarjoajille mahdollistaa myös hänelle personoituja palveluja ja matkatarjouksia tai palvelun tarjoamisen anonymisoituna. Lentoliikenteen standardisointia on mietitty myös erityisryhmien näkökulmasta.

Meriliikenteessä on käynnistynyt keskusteluja lippujen yhteentoimivuudesta matkaketjujen rakentamiseksi erityisesti Viron ja Ruotsin matkustajaliikenteessä. Saaristoliikenteessä yhteysalusten aikataulutiedot on jo osin saatavilla lautta.net –palvelusta ja tarkoitus on laajentaa tiedot kattamaan kaikki reitit ja avata tiedot rajapinnan kautta käyttöön digitransit –palvelun kautta. Saariston liikennepalvelujen kokeilussa tehtävät ratkaisut pyritään toteuttamaan siten, että olennaiset tiedot palveluista ja kolmannen osapuolen lippurajapinnat toteuttavat valmistuessaan liikennekaaren I -vaiheen tavoitteita.

### Avoin data

Suomessa viranomaisten tietojen avaamista on tehty määrätietoisesti EU-maiden eturintamassa siitä peruslähtökohdasta, että tietojen avaaminen mahdollistaa monenlaisia uusia ja uudenlaisia palveluita ja liiketoimintamalleja. Myös Liikenteen turvallisuusvirasto ja Liikennevirasto ovat suunnitelmallisesti avanneet avoimesta rajapinnasta tietovarantojaan.

#### Viranomaisten tiedot ja niiden luovuttaminen toiselle viranomaiselle

Viranomaisten keskinäistä tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely on Suomessa nykyisellään erittäin yksityiskohtaista ja rajoittavaa. Se ei toteuta hallitusohjelmaan kirjattua periaatetta siitä, että julkinen hallinto sitoutuu kysymään samaa tietoa kansalaisilta ja yrityksiltä vain kerran, eikä tulevaisuudessa mahdollista kansallisen palveluväylän täysimittaista hyödyntämistä. Käytännössä kasuistinen lainsäädäntötapa johtaa jatkuviin lainsäädännön muutostarpeisiin jo viittausten kohteina olevien lakien muuttuessa, ja saattaa johtaa myös puutteisiin tiedonsaantioikeuksissa.

Perustuslakivaliokunnan lausunto liikennekaaren I vaiheesta valmistui 28.10.2016. Siinä ei puututtu tapaan, jolla viranomaisten välistä tietojen vaihtoa on yksinkertaistettu suhteessa muuhun liikenteen rekistereitä koskevaan sääntelyyn.

#### Liikenteen rekisterit

Liikenteen rekistereitä koskeva sääntely on hajaantunut moniin eri lakeihin, jotka on laadittu eri vuosikymmeninä. Tällä hetkellä Trafín rekistereiden hyödyntäminen laajamittaisesti koko liikenteen toimiala huomioiden on ollut haasteellista muun ohella sen vuoksi, ettei tiedon luovuttamisen sääntely ole yhdenmukaista eri liikennemuotojen osalta. Suurin osa sääntelystä on varsin kasuistista, eli asioista on pyritty sääntelemään tyhjentävästi ja tarkasti muun muassa luetteloiden avulla, ja osa säännöksistä on otettu erityislakiin varmuuden vuoksi, vaikka yleislaeissa oleva sääntely olisi riittävä.

Liikennekaari I:n yhteydessä on säädetty tieliikenteen liikenneluparekisteristä, joka liittyy kiinteästi lakiehdotuksen muuhun sisältöön, erityisesti Trafille annettuihin tehtäviin. Tämä mahdollistaa osaltaan säännösten kirjoittamisen hyvin yksinkertaiseen muotoon. Sääntelytapa noudattaa perustuslakivaliokunnan minimivaatimuksia. Monet asiantuntijat katsovat, että Suomessa ollaan menty sääntelyn yksityiskohtaisuudessa selvästi muita maita pidemmälle, mikä vaikeuttaa tietojen hyödyntämistä. Myös EU:n tietosuoja-asetuksen voimaan tulo muuttaa sääntelytilannetta siten, että jatkossa on voitava luottaa enemmän yleislakeihin ja vähentää sektorikohtaisen sääntelyn määrää.

## 3.2 Nykytilan arviointi: kuljetuspalvelut

### 3.2.1 Nykytilan arviointi: Lentoliikenteen markkinat

Lentoliikenteen on ennustettu globaalisti kasvavan tulevina vuosina. Suomalaisen lentotoimintaluvan haltijoiden määrä on lievästi vähentynyt lento-toiminta-asetuksen soveltamisen alettua 28.10.2014. Suomen lentoliikenne-markkinoilta on poistunut erityisesti isoja suomalaisia toimijoita ja markkinoilletulo on vaikeutunut uusien vaativampien säännösten takia. Toisaalta kotimaanliikenteeseen on saatu merkittäviä kansainvälisiä toimijoita.

Kaupallisen ilmakuljetuksen harjoittaminen EU:n alueella on vapaata kaikille EU:n lentotoimintalupien haltijoille ja toimiluvan hakeminen optimoidaan lentoyhtiön tarpeiden mukaan. Esimerkiksi liikenneoikeudet, toimilupamaksut ja viranomaistoiminnan sujuvuus määrittelevät osaltaan lentoyhtiön sijoittautumisvalintaa.

Voimassa olevan ilmailulain lentoliikenteen markkinoita koskeva sääntely täydentää pääasiassa sellaisenaan sovellettavaa EU-sääntelyä. Liikenne- ja viestintäministeriön tietoon ei ole tullut muutostarpeita lentoliikenne-markkinoita koskevan kansallisen lainsäädännön osalta muutoin, mutta maakuntauudistuksen yhteydessä on noussut keskusteluun, kuuluisiko julkisen palveluvelvoitteen asettaminen jollakin lentoreitille pikemminkin maakunnan kuin Liikenneviraston päätettäväksi.

### 3.2.2 Nykytilan arviointi: Meriliikenteen markkinat

Elinkeinolain 4 §:n sisältö olisi johdonmukaisuuden vuoksi siirrettävä liikennekaareen. Samalla voidaan tarkastella, olisiko toimivalta antaa kabotaasilupia Euroopan talousalueen ulkopuolisen maan lipun alla purjehtiville aluksille tarkoituksenmukaista siirtää liikenne- ja viestintäministeriöltä Liikenteen turvallisuusvirastolle. Lähtökohtaisesti luvat, joihin ei sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa, on pyritty siirtämään ministeriötasolta virastotasolle. Kabotaasiluvat soveltuisivat viraston myönnettäviksi edellyttäen, että kriteerit lupien myöntämiselle on selkeästi määritelty. Kabotaasilupia on on viime vuosina haettu liikenne- ja viestintäministeriöltä vain muutamia vuodessa.

### 3.2.3 Nykytilan arviointi: Raidetieliikenteen markkinat

Voimassa oleva rautatiemarkkinoita koskeva sääntely perustuu yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2012/34/EU), joka pantiin kansallisesti täytäntöön lailla rautatielain muuttamisesta (1394/2015) ja lailla ratalain muuttamisesta (1395/2015).

Unionilainsäädännössä ja siten voimassa olevassa rautatielaissa viranomaisten ja toimijoiden vastuut on jaettu selkeästi. Rautatieyritykseltä edellytetään toimilupaa, jonka myöntää Suomessa liikenne- ja viestintäministeriö. Liikenneministeriö ja Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä ovat toimivaltaisia viranomaisia, jotka tekevät rautateiden henkilöliikenteen



järjestelyistä omalla toimivalta-alueellaan. Turvallisuustodistuksen rautatie liikenteen harjoittajille myöntää kansallisena turvallisuusviranomaisena Liikenteen turvallisuusvirasto. Liikennevirasto on valtion rataverkon haltija, joka myöntää rautatieyrityksille ratakapasiteetin, myöntää rataverkon käyttöoikeuden, tarjoaa rataverkon käyttöön liittyviä palveluita ja kerää rataverkon käytöstä perittävän ratamaksun.

Rautatiealan sääntelyelin on Suomessa Liikenteen turvallisuusviraston yhteydessä toimiva itsenäinen viranomaistoiminto, jonka tehtävänä on seurata, valvoa ja edistää rautatiemarkkinoiden toimivuutta, tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä. Sääntelyelimen tulee 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. Sääntelyelimen suorittama valvonta kohdistuu siis keskeisesti rautateitä koskevaan infrastruktuuriin (rataverkko ja palvelupaikat ) sekä sitä hallinnoiviin tahoihin. Tässä roolissaan sääntelyelin voi ottaa joko omasta aloitteestaan tai rautatieliikenteen harjoittajan, ratakapasiteetin hakijan, koulutuspalveluja tarvitsevan yrityksen, rataverkon haltijan, palvelupaikan ylläpitäjän tai muun palvelun tarjoajan taikka joukkoliikennelain 14 §:ssä tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen aloitteesta tutkittavakseen ja ratkaistavakseen rautatiemarkkinoiden toimintaan liittyviä ongelmia rautatielain säännösten puitteissa. Unionilainsäädäntö edellyttää, että viranomaisien vastuut on selkeästi määritelty, toisistaan eriytetty ja erityisesti sääntelyelimen itsenäisyys ja riippumattomuus on turvattu.

Liikennekaareen soveltuisivat sisällytettäväksi sen toisessa vaiheessa rautatiemarkkinoille pääsyä koskevat säännökset rautatielain 2. luvusta. EU:n neljännen rautatiepaketin markkinaosan säädöksille on kansallista täytäntöönpanoaikaa joulukuuhun 2018 saakka. EU:n neljännen rautatiepaketin täytäntöönpano aiheuttaa toimilupasäännöksiin lähinnä teknisluonteisia muutoksia, jotka voidaan ottaa huomioon liikennekaaren toisessa vaiheessa. Muilta osin vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta, että EU:n neljännen rautatiepaketin markkinaosan täytäntöönpano tehtäisiin vasta erillisellä hallituksen esityksellä, jolla muutettaisiin rautatielakia ja liikennekaarta. Tätä koskeva hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle keväällä 2018. Suurimmat muutostarpeet EU:n neljännessä rautatiepaketista kohdistuvat rataverkon haltijan aseman ja tehtävien järjestämiseen, jotka johtuvat rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivistä. Myös sääntelyelimen valvontaroolia suhteessa rataverkon haltijoihin tarkistettaisiin markkinaosan täytäntöönpanon yhteydessä rautatiemarkkinadirektiivin muutosdirektiivin edellyttämällä tavalla. Sääntelyelintä koskeva rautatielain 13. luku pidettäisiin jatkossakin rautatielaissa samoin kuin rataverkon haltijoita koskevat velvoitteet. Näin ollen näihin kohdistuvat säännösmuutokset annettaisiin hallituksen esityksellä laiksi rautatielain muuttamisesta.

Vaikka EU:n palvelusopimusasetuksen muutosasetus on suoraan sovellettavaa EU-lainsäädäntöä ilman kansallista täytäntöönpanoa, sen soveltamiseksi tarvitaan täydentävää kansallista lainsäädäntöä erityisesti viranomaistehtävien sekä asetuksen soveltamista koskevien rajausten osalta. Nämä säännökset soveltuisivat annettaviksi hallituksen esityksellä, jolla muutettaisiin liikennekaarta. Hallituksen esitys annettaisiin kuitenkin vasta

rautatielain muuttamista koskevan lain rinnakkaislakiesityksenä, koska muutoksia ei ehditä saamaan mukaan liikennekaaren toiseen vaiheeseen.

### 3.2.4 Nykytilan arviointi: Tieliikenteen markkinat

Tieliikenteen markkinasäännöksiä esitetään uudistettavaksi merkittäväällä tavalla liikennekaari-hankkeen ensimmäisessä vaiheessa. Samaan aikaan vireillä olevassa tieliikennelain kokonaisuudistuksen yhteydessä on nousut esille, etteivät tieliikennelain 6 a luvun säännökset tieliikenteen sosiaalilainsäädännöstä ja ajopiirturista luontevasti istu tieliikennelakiin. Tämän vuoksi harkitaan, siirrettäisiinkö tieliikennelain 6 a luvun säännökset ja samalla yrittäjäkuljettajan työaikaa käsittelevän lain säännökset liikennekaareen. Säännöksiin tehtäisiin vain ne muutokset, jotka siirtäminen edellyttää.

## 3.3 Nykytilan arviointi: ammattipätevydet

### 3.3.1 Nykytilan arviointi: Ammattipätevydet lentoliikenteessä

Ilmailun ammattipätevyyksiä koskeva sääntely perustuu valtaosin koko Euroopassa sovellettavaa unionilainsäädäntöön. Yksityiskohtaiset vaatimukset perustuvat komission lentomiehistöasetukseen, eikä kansallista liikkumavaraa ole. Ilmailulain lupakirjoja koskeva sääntely koskee ammattilentäjän lupakirjojen lisäksi muun muassa yksityisilmailijoita, joten ilmailun lupia ja hyväksyntöjä koskevia säädöksiä on jatkossakin myös ilmailulaissa.

Sama on tilanne myös koulutuksen osalta. Koulutukseen liittyvät kansalliset säännökset säilytetään ilmailulaissa siltä osin kuin ne kohdistuvat muuhun kuin ansio- tai liikennelentäjän lupakirjaan. Koulutusorganisaatiot voivat antaa koulutusta sekä yksityislentämiseen että ammattilentämiseen. Ammattilentäjän koulutuksen voi suorittaa yhtenä kokonaisuutena, mutta useat ammattilentäjäksi tähtäävät aloittavat koulutuksensa yksityislentäjän lupakirjasta. Yksityis- ja ammattilentokoulutuksen erottaminen ei siten välttämättä ole yksinkertaista.

EU-lainsäädännön mukaan myönnettyt luvat ja hyväksynät ovat vastaveroisesti hyväksytyjä EU-maissa. Suomalaiset lentäjät voivat käydä koulutuksessa ja hankkia lupakirjoja muista EU-maista ja päinvastoin.

Ilmailulain lupakirja- ja koulutussäännökset eivät nykyisellään tee eroa yksityis- ja ammattilentämisen välillä, vaan tarkemmat säännökset on annettu viranomais määräyksin. Niin ammattipätevyyden tosittavan lupakirjan kuin yksityislentäjän osaamisen tosittavan lupakirjan saamiseen liittyvät pätevyyden todentavien eri tahojen hyväksynät, kuten tarkastuslentäjän, ilmailulääkärin ja kielitaitotarkastajan hyväksyntä.

Ilmailulakiin sisältyviin ammattipätevyyteen ja koulutukseen liittyviin vaatimuksiin ei kohdistu tällä hetkellä asiallisia muotospaineita. Voimassa oleva ilmailulaki ja EU-sääntely mahdollistavat tiettyjen tehtävien siirtämisen pätevälle yksikölle tietyin edellytyksin. Päteviä yksiköitä ei Suomessa toistaiseksi ole. Sen sijaan kansallisessa toimivallassa olevien ilmailutoimintojen osalta on pohdittu mahdollisuuksia järjestää viranomaisvalvontaa uudella

tavalla niin, että harrasteilmailuun liittyvissä kysymyksissä viranomaistehäviä voitaisiin ulkoistaa.

### 3.3.2 Nykytilan arviointi: Ammattipätevydet merenkulussa

*Pätevyudet.* Laivaväkilaisissa ja miehityasetuksessa oleva pätevyyskoskeva sääntely perustuu pitkälti STCW-yleissopimukseen ja vähimmäiskoulutusdirektiiviin. Tältä osin laivaväkilain sääntelyn sisältöä ei vaikuttaisi olevan tarpeen muuttaa, vaan säännökset siirretään asiasisällöltään voimassa olevaa lakia vastaavina liikennekaareen. Merenkulkijoiden pätevyyskoskeviä on määrällisesti paljon ja hankkeen edetessä on tarpeen arvioida, mitkä pätevyudet siirretään liikennekaareen ja miltä osin pätevyyksistä säädetään jatkossakin laivaväkilaisissa.

Nykyistä laivaväkilakia vastaavasti liikennekaareissa on tarpeen säätää perusvaatimuksista. Tarkemmat pätevyyskoskevat säännökset annettaisiin lakia alemmalla tasolla. Tarkempien pätevyyssäännösten antaminen asetuksella tai määräyksellä on tarpeen erityisesti siitä syystä, että IMO:ssa tehdään säännöllisesti muutoksia SCTW-säännösten mukaisesti lisäpätevyysvaatimuksiin, jotka on täytännöllisesti kansallisesti melko nopealla aikataululla. Täytännöllispano tapahtuu sujuvasti, jos lakia ei tarvitse muuttaa, vaan tarvittavat säännökset voitaisiin saattaa voimaan asetuksella tai määräyksellä. Sellaiset merenkulun lisäpätevyyskoskevat säännökset, joiden sisältö on kansainvälisellä tasolla vahvistettu, voitaisiin pääsääntöisesti antaa jatkossa Trafin määräyksellä, jolloin kansainvälisten säännösten täytännöllispano olisi nykyistä sujuvampaa. Tällöin aluksen kuljettamiseen tarvittavista vähimmäispätevyyksistä, varsinaisista pätevyyskirjoista, säädettäisiin liikennekaareissa ja erilaisiin turvallisuuteen, ympäristönsuojeluun, turvatoimiin ja erityyppisissä aluksissa oleviin erilaisiin tehtäviin liittyvistä lisäpätevyysvaatimuksista annettaisiin viranomaismääräys tai säädettäisiin asetuksella.

Merenkulkijoiden lisäpätevyyskoskevaan lainsäädäntöön on tarpeen tehdä muutoksia STCW-yleissopimuksen tehtyjen muutosten täytännöllispanemiseksi. Näitä ovat esimerkiksi IGF-säännösten (matalan leimahduspisteen polttoainetta käyttävät alukset) ja polaarisaännösten (polaarisilla vesialueilla purjehtivat alukset) mukaiset uudet lisäpätevyys- ja koulutusvaatimukset.

*Koulutus.* STCW-yleissopimuksen mukaan sopimuspuolten on varmistettava, että merenkulkijoiden koulutusta ja arviointia hallinnoidaan, valvotaan ja seurataan STCW-säännösten mukaisesti. Sekä STCW-yleissopimus että vähimmäiskoulutusdirektiivi edellyttävät, että koulutuksenjärjestäjät ja opetussuunnitelmat arvioidaan ja hyväksytään. Lisäksi useissa STCW-yleissopimuksessa määritellyissä koulutusvaatimuksissa edellytetään, että merenkulkujoille annettu koulutus on hallinnon hyväksymä. Tällä hetkellä Suomessa ei kuitenkaan arvioida tai hyväksyä opetussuunnitelmia ja koulutuksia. Opetushallinnon alalla annetaan koulutuksenjärjestämislupa, mutta varsinaista STCW-vaatimukseen perustuvaa koulutuksenjärjestäjän ja koulutuksen sisällön STCW-yleissopimuksen mukaisuutta ei tarkasteta eikä hyväksytä. Euroopan meriturvallisuusvirasto EMSA on antanut tarkas-

tuksissaan Suomelle huomautuksen näistä puutteista. Lisäksi Suomen koulutusvientiä tekevien oppilaitosten ulkomaanyksiköitä ei kukaan auditoi eikä hyväksy.

Lainsäädäntöön olisi siten tarpeen lisätä sääntely, jonka mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto arvioisi ja hyväksyisi koulutuksen järjestäjät, ope-  
tussuunnitelmat ja kurssisisällöt ja sitoutuisi myöntämään hyväksymisen perusteella, muiden vaatimusten täyttyessä, pätevyyskirjan tai lisäpätevyystodistuksen. Liikenteen turvallisuusvirastolla on tähän toimintaan tarvittava asiantuntemus ja muut tarvittavat resurssit. Liikenteen turvallisuusvirasto on mukana valmistelemaan koulutukseen liittyviä muutoksia IMO:ssa ja sillä on siten viimeisin tieto STCW-yleissopimuksen koulutusvaatimuksista. Ulkomaisen koulutusyksikön hyväksyminen olisi tarpeen, koska esimerkiksi Virossa on koulutustarjontaa, jolla voitaisiin täydentää kotimaista tarjontaa. Lisäksi hankkeessa on tarpeen arvioida mahdollisuutta hyväksyä joiltain osin myös varustamoiden aluksilla omalle henkilökunnalleen antamaa koulutusta. Tällöin tulisi säätää myös Liikenteen turvallisuusviraston tarkastus- ja arviointivaltuuksista näissä tapauksissa. Liikenteen turvallisuusviraston edellä kuvattu hyväksymistoimivalta mahdollistaisi myös etäopetuksena tarjottavien koulutusten, kuten online-kurssien hyväksymisen ja käyttämisen STCW-yleissopimuksen mukaisissa merenkulun koulutuksissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan säädöksiä ei tarvinne muuttaa, koska kyseessä olisi uusi toiminta.

*Viranomaistehtävien hoitaminen.* Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto myöntää kaikki merenkulkijoiden lisäpätevyystodistukset. Hankkeessa olisi tarkoituksenmukaista arvioida mahdollisuutta antaa eräiden lisäpätevyystodistusten myöntämisoikeus hyväksytyille koulutuksenjärjestäjille. Tämä koskisi sellaisia lisäpätevyystodistuksia, joiden osalta STCW-yleissopimuksessa ei edellytetä, että ne myöntää hallinto. Lisäpätevyystodistusten myöntämisoikeuden antaminen koulutuksen järjestäjille edellyttäisi sitä, että varmistetaan koulutusten ja koulutuksen järjestäjän STCW-yleissopimuksen mukaisuus ja että niitä seurataan arviointien avulla.

*Kansalliset pätevyudet.* Hallitusohjelman mukaisesti on hankkeessa olisi tarpeen arvioida puhtaasti kansallisia ratkaisuja kansainvälisen sääntelyn valossa: tarvitaanko kaikissa tapauksissa erillisiä kansallisia pätevyyskirjoja ja pätevyyskirjoja. Kansalliset pätevyyskirjat korvaavat STCW-yleissopimuksen mukaiset pätevyudet kotimaanliikenteessä. STCW-yleissopimuksen vaatimukset on katsottu kotimaanliikenteessä liian koviksi ja koulutus turhan laajaksi rannikko-, saaristo- ja sisävesiliikenteeseen. Nämä kotimaanliikenteen pätevyudet ovat siten vaatimuksiltaan kevyempiä ja haluttaneen säilyttää ainakin osittain myös jatkossam (esimerkiksi kuljettajankirja ja kotimaanliikenteen laivurinkirja). Osalle ei välttämättä löydy kansainvälistä vastinetta ja niiden tarpeellisuutta ylipäänsä on hyvä arvioida (esimerkiksi kansimiehen pätevyyskirja ja vuokraveneen kuljettajankirja). Kansallista pätevyyskirjoista poikkeaa koneenhoitajankirja, joka on tarkoitettu kotimaanliikenteen lisäksi rajoitetusti kansainväliseen liikenteeseen. Tämän pätevyuden säilyttäminen lienee tarpeen, koska se kattaa sellaiset aluksen konetehot, jotka ovat kansainvälisen sääntelyn ulkopuolella.

*Kansainväliset lisäpätevydet.* Myös kansainvälisistä lisäpätevyksistä voitaisiin osittain luopua. Tämä koskisi määrättyjä matkustaja-aluksella vaadittavia lisäpätevyksiä, joista STCW-yleissopimuksen mukaan ei ole pakollista myöntää lisäpätevyystodistusta, vaan riittää todistus saadusta koulutuksesta.

*Laivaväen terveydentilan arviointi.* Laivaväkeen, jolle kuuluu tehdä säännölliset merimieslääkärintarkastukset, kuuluu nykyisen sääntelyn mukaan laaja ryhmä sellaisia työntekijöitä, joilla ei ole merkittävää turvallisuustehtävää (esim. taloushenkilökunta matkustaja-aluksilla). On tarpeen arvioida, tarvitaanko näille henkilöille toistuvia merimieslääkärintarkastuksia. On huomattava, että työnantajalla on jo työterveyshuoltolain perusteella velvollisuus järjestää kaikille työntekijöille työterveyshuolto, jossa arvioidaan henkilöiden turvallista toimintaa ja työkykyä. Rajattaessa merimieslääkärintarkastuksia on kuitenkin varmistettava yhteensopivuus MLC-yleissopimuksen ja STCW:n sääntelyn kanssa.

Merimieslääkärin hyväksyntä on nykyään voimassa toistaiseksi, vaikka hän ei tekisi lainkaan tarkastuksia eikä osallistuisi täydennyskoulutuksiin. Laki velvoittaa merimieslääkäreitä meriterveysosaamisen päivittämiseen, mutta Valvira ei ilmeisesti seuraa merimieslääkäreiden koulutuksiin osallistumista tai muuta toimintaa. Vain hyvin pieni osa merimieslääkäreistä osallistuu säännöllisesti koulutuksiin. Valviran rekisterissä on 437 merimieslääkäreitä, joista suuri osa ei toimi enää lainkaan merimieslääkärinä. Rekisteri ei siten ole ajan tasalla. Vuodessa tehdään noin 6000 - 8000 merimieslääkärintarkastusta. Vertailun vuoksi esim. Saksassa on vain muutaman kymmenen merimieslääkärin tehokas järjestelmä. Valviralla ei ole myöskään ajan tasalla olevia merimieslääkäreiden yhteystietoja. Tämän vuoksi laivaväellä on ollut usein vaikeuksia löytää merimieslääkäreitä tarkastukseen päästäkseen. Tilanne on johtanut joitakin kertoja aluksen satamasta lähdön viivästymiseen. Tilanne on hankala myös kesäsesongin alkaessa sisä- ja rannikkovesillä, jolloin laivaväellä on vaikeuksia päästä tarkastukseen myös pääkaupunkiseudulla. Merimieslääkärien osaamisen tason kirjavuus voi johtaa laivaväen eriarvoiseen kohteluun.

Merimieslääkäri ei ole useimmiten tutkittavaa henkilöä hoitava lääkäri. Hän tekee sen vuoksi arviointinsa sen varassa, mitä henkilö itse kertoo terveydentilastaan ja mikä on sen hetkinen terveydentila häntä tutkittaessa. Terveydentila voi muuttua merkittävästikin rutiinitarkastusvälin (2 vuotta) aikana. Sen vuoksi olisi harkittava, olisiko myös merenkulun puolella tarpeen säätää hoitavan lääkärin velvollisuudesta, ilmoittaa viranomaiselle, jos hänen tietoonsa tulee liikenneturvallisuustehtävää hoitavalla potilalla vaatimusten valossa merkityksellinen sairaus. Tältä osin voitaisiin hakea yhdenmukaista toimintamallia eri liikennemuodoissa.

Liikenteen turvallisuusviraston toimivalta laivaväen terveysasioissa rajoittuu laivaväen soveltuvuuden ns. terveydentilaisen poikkeusluvan ratkaisemiseen. Lisäksi virasto toimii laiva-apteekin poikkeusluvan antajana. Käytännössä Liikenteen turvallisuusvirasto on osallistunut myös Työterveyslaitoksen järjestämiin merimieslääkäreiden koulutustilaisuuksiin kouluttajana.

Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa ilmailun ja rautatieliikenteen liikenne- lääketieteellisestä viranomaistoiminnasta ja tässä yhteydessä hyväksyy ja valvoo lääkäreiden toimintaa ja järjestää koulutusta. Lisäksi ajokorttitoimivaltasiirron yhteydessä tieliikenteen ajoterveysasiat siirtyivät sosiaali- ja terveysministeriöltä Liikenteen turvallisuusvirastoon. Liikenteen turvallisuusvirastolla on valmiudet hoitaa vastaavat toiminnot myös merenkulun osalta, joten on tarkoituksenmukaista arvioida, olisiko tarkoituksenmukaista keskittää myös meriterveysasioiden käsittelyä Liikenteen turvallisuusvirastolle.

### 3.3.3 Nykytilan arviointi: Ammattipätevydet raideliikenteessä

Nykyinen rautateiden kelpoisuuslaki on päivitettävä. Liikenteen turvallisuusvirasto teki vuonna 2014 selvityksen kansallisen kelpoisuussäätelyn uudistamisen tarpeista. Selvityksen perusteella sekä viranomaiset että alan toimijat pitivät säätelyn uudistamisen tarpeellisenä mm. lain yksityiskohtaisuudesta johtuen. Laki sisältää täytäntöönpanosäätelyn lisäksi paljon sangen yksityiskohtaista kansallista lisäsäätelyä, joka osin hidastaa/estää siirtymistä EU-säätelyn mukaiseen kehykseen ja vastaavasti toimijoiden oman toiminnan kehittämistä.

Veturinkuljettajadirektiivi koskee tällä hetkellä ainoastaan veturinkuljettajia ja tarkoituksena on, että toimijat kuvaavat ja hallitsevat muita liikenneturvallisuustehtäviä ja henkilöryhmiä turvallisuusjohtamisjärjestelmillään. Toimijoilta edellytetään jo nykyisellään turvallisuusjohtamisjärjestelmää, jossa edellytetään mm. pätevyksiä koskevien toimintojen kuvaamista, mutta käytännössä kansallisen säätelyn yksityiskohtaisuus rajoittaa toimijoiden liikkumavaraa ja mahdollisuuksia oman toimintansa kehittämiseen turvallisuusjohtamisjärjestelmiensä kautta. Uudistamisen osana on tarkoitus tehdä myös täsmennyksiä lain soveltamisalaan sekä mm. keventää ns. lääkärijärjestelmää koskevaa säätelyä. Kelpoisuuslain uudistamisen tavoitteena on näin ollen sekä säätelyn keventäminen, toimijoiden vastuiden selkiyttämisen sekä toimijoiden oman toiminnan kehittämismahdollisuuksien lisäämisen.

Trafi on tehnyt kelpoisuuslain uudistamisesta keväällä 2016 vaikutusten arvioinnin (

[http://www.trafi.fi/filebank/a/1459415880/499683e21d1b992e52fc2fa9cb743c7c/20196-Vaikutusten\\_arviointi\\_-\\_Rautateiden\\_kelpoisuussaantelyn\\_uudistaminen.pdf](http://www.trafi.fi/filebank/a/1459415880/499683e21d1b992e52fc2fa9cb743c7c/20196-Vaikutusten_arviointi_-_Rautateiden_kelpoisuussaantelyn_uudistaminen.pdf))

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2007/59/EY) vetureita ja juna rautateilla yhteisössä ajavien veturinkuljettajien hyväksymisestä (ns. *veturinkuljettajadirektiivi*) edellyttää, että lääkäri arvioi kuljettajan terveydentilan. Veturinkuljettajalla on oltava kuljettajan tehtävään riittävät terveydelliset toimintaedellytykset, jotka osoitetaan rautatielääkärin lääkärintarkastuksen perusteella osoittamalla lääkärintodistuksella. Lisäksi kuljettajan tehtävään pyrkivälle on tehtävä psykologinen henkilöarviointi ennen kuin kuljettaja voi aloittaa työssään. Psykologisen henkilöarvioinnin tekee rautatiepsykologi. Rautatiepsykologi antaa psykologisen henkilöarvioinnin pe-

rusteella kirjallisen lausunnon kuljettajan psykologisesta soveltuvuudesta tehtävään.

Kelpoisuuslain valmistelussa on tarkasteltu, voitaisiinko nykyistä terveydentilan arviointimenettelyä ja lääkärijärjestelmää keventää muun muassa luopumalla nykyisestä rautatiealan asiantuntijalääkärijärjestelmästä. Terveystarkastuksien tekemistä ei tällöin sidottaisi työterveydenhuoltoon. Lääkäreiden hyväksymispäätöksiä ei myöskään kytkettäisi tiettyyn työterveysasemaan. Lääkärijärjestelmä voitaisiin muuttaa kolmiportaisesta yksiportaiseksi siten, että nykyisen työterveyshuollon ammattihenkilön (työterveyshoitajan ja –lääkärin) ja rautatiealan asiantuntijalääkärin sijasta kuljettajien sopivuuden tehtävään arvioisi Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymä rautatielääkäri. Lisäksi kuljettajien psykologisen soveltuvuuden tehtävään voisi arvioida Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymä rautatiepsykologi.

Terveydentilan arvioinnin ja lääkärijärjestelmän sääntelyä on tarkasteltavissa ilmailun nykyjärjestelmän valossa. Ilmailussa aiemmin käytössä ollut rautateiden nykyistä sääntelymallia vastaava raskaampi ja monitasoisempi sääntelymalli purettiin joitakin vuosia sitten ja nykyisestä ilmailun käytännöstä on saatu hyviä kokemuksia. Samoin nykyisestä erivapausmenettelystä ja kertauskouluttajan hyväksymisestä luovuttaisiin.

Kaupunkiraideliikennelaki on uusi eikä lakiin sinällään kohdistu vielä suuria muutostarpeita.

### 3.3.4 Nykytilan arviointi: Ammattipätevyudet tieliikenteessä

Raskaan tieliikenteen ammattipätevyysvaatimukset perustuvat pääosin EU-direktiivin yksityiskohtaisiin vaatimuksiin. Kansallisia lisävaatimuksia on käytössä vain vähän. Ammattipätevyysvaatimusten soveltamisalaan liittyy tulkintavaikeuksia vaihtelevista kuljettajatehtävistä johtuen. Liikennekaaren I vaiheessa on näitä yritetty helpottaa rajaamalla soveltaminen tieliikenteen tavara- ja henkilökuljetuksiin, mutta edelleen on oletettavaa, että näihinkin sisältyy kuljetuksia, joiden kohdalla direktiiviin perustuvien poikkeusten soveltaminen on vaikeaa. Komissio ei kannata kansallisia poikkeuksia ja erityisesti näistä voi olla haittaa maan rajojen ulkopuolella liikuttaessa. Komissiossa on ollut vireillä direktiivin muutostarpeiden tarkastelu, jonka pitäisi valmistua vielä vuoden 2016 aikana annettavaan muutosesitykseen.

Valtaosa ammattipätevyyksistä hankitaan varusmiehille annettavassa puolustusvoimien kuljettajakoulutuksessa tai ammatillisen kuljettajakoulutuksessa, jolloin koulutuksesta ei aiheudu kuljettajalle kustannuksia. Muuten ammattipätevyyskoulutuksia pidetään kalliina lisävaatimuksina ja erityisesti kokeneet kuljettajat kritisoivat jatkokoulutusvaatimusta ja koulutuksen sisältöjä turhina. Koulutusvaatimuksissa painotetaan kansallisesti ennakoivaa ajamista ja edellytetään sitä sisällytettäväksi aina opetukseen joko käytännön harjoituksina tai vähintään teoriaopetuksena, minkä on osaltaan katsottu nostavan kustannuksia. Jatkokoulutuksen toteutus on Suomessa järjestetty joustavasti, mutta sääntelyä on ehdotettu edelleen joustavoitettavaksi mahdollistamalla koulutuspäivän suorittaminen kahdessa jaksossa peräkkäisinä päivinä eräissä muissa maissa käytössä olevaan tapaan.

Koulutuksen saatavuudessa voi olla sekä alueellisesti että kielellisesti ongelmia. Digitalisaation käyttö toteutuksessa on rajoitettua EU:n ja kansallisen lainsäädännön asettamista rajoitteista johtuen. Erilaisten oppimisolus-  
tojen käyttö on tosin jo nyt mahdollista, kun direktiivin vaatimus opetuksen valvotusta seuraamisesta kyettäisiin toteuttamaan etäyhteydellä samoin kuin ajokorttikoulutuksessa.

Raskaan kaluston ajokortteja varten suoritettavan opetuksen määrät tarkistettiin ammattipätevyysvaatimusten käyttöön oton yhteydessä ja vaatimukset asetettiin suoritettavan luokan erityispiirteiden mukaan. C1-luokan koulutuksessa on katsottu olevan edellytyksiä opetusmäärän tarkistamiseen kevyemmän kuorma-auton ajokortin suorittamiseen kannustamiseksi.

### 3.4 Nykytilanteen arviointi: Matkustajanoikeudet

Kuluttaja-asiamies ja Liikenteen turvallisuusvirasto tekevät yhteistyötä sen varmistamiseksi, että EU:n matkustajanoikeusasetuksia valvovat viranomaiset Suomessa tulkitsisivat asetuksia samalla tavalla. Matkustajanoikeusviranomaiset tekevät asetusten tulkintojen harmonisoimiseksi yhteistyötä myös EU-tasolla. Matkustajanoikeuksien kansallisessa valvonnassa kuluttaja-asiamies ja Liikenteen turvallisuusvirasto toimivat yhdessä mm. kuluttajajärjestöjen, matkanjärjestäjien, Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen toimipisteen, liikenteen toimijoiden sekä vammaisia ja liikuntarajoitteisia henkilöitä edustavien järjestöjen kanssa.

Yhteistyötä pyritään tehostamaan myös valituksia ratkovien viranomaisten eli kuluttajariitalautakunnan ja Liikenteen turvallisuusviraston välillä, jotta samantyyppiset tai samaa matkaa koskevat valitukset ratkaistaisiin yhtenevästi. Kuluttajamatkustajille neuvontaa riitatilanteissa antavat myös maistraattien kuluttajaneuvojat ja rajat ylittävissä tilanteissa Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen toimipiste.

Matkustajan kansallisella luokittelulla kuluttaja- tai liikematkustajaksi ei ole merkitystä peruuttamisen tai myöhästymisen oikeutuksen (tai korvattavuuden) arvioinnissa. Koska EU-asetukset kattavat kaikki matkustajat riippumatta siitä voidaanko matkustajaan Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan soveltaa kuluttajalainsäädäntöä vai ei, tulee matkustajilla myös yksittäisissä riitatapauksissa olla käytettävissään oikeussuojakeinot riippumatta kansallisen lainsäädännön rajoitteista. EU-asetusten lähtökohta on yksittäisten matkustajien eli heikomman osapuolen suoja vahvempaa kuljetuspalvelua tarjoavaa toimijaa vastaan matkustajan statuksesta riippumatta.

Matkustajanoikeusasetuksilla on liikennemuodosta riippumatta olennainen merkitys myös vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien toimintaedellytysten turvaamisessa. Huomioitavaa on kuitenkin, että EU-asetukset eivät aseta vaatimuksia olemassa olevan kaluston tai sen varustuksen, tai infrastruktuurin muutoksille. EU-asetuksien tarkoittamalla vammaisella tai liikuntarajoitteisella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jonka liikuntakyky on (sensorisen tai motorisen, pysyvän tai tilapäisen) fyysisen vamman, älylli-



sen kehitysvamman tai ymmärtämisvaikeuden tai vamman aiheuttaneen jonkin muun syyn taikka iän takia rajoittunut hänen käyttäessään kulkuneuvoja ja jonka tilanne edellyttää asianmukaista huomiota ja kaikille matkustajille tarjolla olevien palvelujen mukauttamista kyseisen henkilön tarpeisiin. Käsite on siten erilainen ja huomattavasti laajempi kuin esimerkiksi vammaispalvelulain vaikeavammaista tarkoittava määritelmä.

Liikenteen turvallisuusvirasto käsittelee vuosittain 0-5 kappaletta matkustajanoikeusvalituksia per liikennemuoto mitä tulee linja-auto-, meri- ja rautatieliikenteeseen. Näistä valituksista valtaosa on vammaisilta ja liikuntarajoitteisilta matkustajilta. Lentomatkamiseen liittyviä valituksia käsitellään liikematkustajien osalta noin 75 kappaletta vuosittain, joskin valitusten määrä on voimakkaassa kasvussa (marraskuuhun 2016 mennessä Liikenteen turvallisuusviraston on vastaanottanut jo 110 valitusta). Vammaisten ja liikuntarajoitteisten lentomatkustajien valituksia tulee vuosittain 0 - 3 kappaletta. Kuluttajariitalauta vastaanottaa kuluttajamatkustajilta EU-asetusten soveltamiseen liittyviä matkustajanoikeusvalituksia linja-auto-, meri- ja rautatieliikenteeseen liittyen noin 5 - 15 kpl. Selvä poikkeus valitusmäärissä liittyy lentomatkamiseen, johon liittyvät valitukset ovat lukumääräisesti suurin kuluttajariitalautakunnan käsittelemä valitusryhmä. 2015 vuonna kuluttajariitalautakuntaan saapui matkamiseen liittyviä valituksia noin 900 kpl, joista lentomatkamista koskevia valituksia oli 808. Kokonaisuudessaan kuluttajariitalautakunta vastaanottaa vuosittain noin 5700 valitusta.

Matkustajanoikeussäätelyn kokoamista samaan lakiin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja matkustajan oikeuksia vahvistavana, koska ilmailussa, merilaissa ja joukkoliikennelaissa jo tällä hetkellä olevat pykälät, joissa nimetään EU:n matkustajanoikeusasetuksia valvovat ja valituksia käsittelevät toimivaltaiset viranomaiset ovat sisällöllisesti lähes identtiset, samoin valvonnan tehostamiseksi käytettävissä olevat sanktiot ja valitustiet. Rautatievastuulaista kansallisten viranomaisten nimeäminen siis puuttuu.

### 3.5 Nykytilanteen arviointi: Toimintavarmuus

Liikennejärjestelmän toimintavarmuudella tarkoitetaan tässä järjestelmän valmiuksia suoriutua halutuista toiminnoista halutun ajan halutuissa olosuhteissa. Liikennejärjestelmän toimintahäiriöillä tarkoitetaan tässä palvelun laadun heikkenemistä tai suoranaista katkeamista. Varautumisella tarkoitetaan tässä häiriöiden ehkäisyä ja niiden seurausten lieventämistä. Varautuminen voi olla esimerkiksi riskien tai jatkuvuudenhallintaa sekä ennalta suunniteltua kykyä sopeuttaa toimintaansa häiriötilanteissa tai kykyä palautua häiriöistä taas normaaliin toimintaan (ns. resilienssikyky).

Liikennejärjestelmän toimintavarmuuteen kohdistuu monenlaisia uhkia, kuten esimerkiksi, sään ääriolosuhteet, kansainvälinen rikollisuus, suuronnettomuudet sekä talous- ja työmarkkinahäiriöt. Lisäksi on varauduttava valmiuslain tarkoittamiin poikkeustilanteisiin, kuten uudenlaisiin hybridiuhkailanteisiin sekä liikennejärjestelmään kohdistuviin eriasteisiin hyökkäyksiin ja terroristekoihin. Myös liikenteen digitalisaatio tuo mukaan uudenlaisia uhkakuvia.

Liikennejärjestelmän toimintavarmuutta voidaan edistää paitsi toimijan omaehtoisin, vapaaehtoisin toimin niin myös lainsäädännöllä tai sopimusperusteisella, toimijalle taloudellisesti korvattavalla varautumisella. Lainsäädännöllä voidaan toimijalle asettaa lakisääteisiä varautumisvelvoitteita. Tällainen velvoite voi olla esimerkiksi pakollinen varautumissuunnittelovelvoite. Tämä velvoite voi tarkoittaa paitsi toimijan oman toiminnan jatkuvuuden niin myös toimijan asiakkailleen tarjoaman palvelun jatkuvuuden varmistamista pakollisella, viranomaisen tarkastamalla ennakkosuunnittelulla.

Liikennejärjestelmän toimintavarmuudessa on aina tarkasteltava koko järjestelmää: liikennepalveluita, liikenneverkkoa (väylät, tiet, satamat, asemat), kuljetuslogistisia palveluita ja -järjestelmiä, liikennettä tukevia viestintäverkkoja ja viestintäpalveluita sekä liikenteen seuranta- ja ohjausjärjestelmiä. Kaikkiin näihin osa-alueisiin liittyy erilaisia viranomaisia, muita toimijoita sekä palveluntuottajia.

Liikennekaareen liittyvä liikennejärjestelmän toimintavarmuuden tarkastelu on käynnissä, mutta se ei ehdi kokonaisuudessaan valmistua vielä liikennekaaren toiselle vaiheelle asetetussa aikataulussa.

## 4 Keskeiset ehdotukset (ml toteuttamisvaihtoehtojen arviointi)

### 4.1 Digitalisaatioon ja tietoon liittyvät keskeiset kysymykset

#### Liikenteen digitalisaation edistäminen tietoa hyödyntämällä

Tavaraliikenne- ja logistiikkasektorin tarve hyödyntää nykyistä selkeästi enemmän digitalisaation mahdollisuuksia on noussut esille useissa keskusteluissa. Esille on noussut erityisesti kysymys sähköisten rahtikirjojen käytön edistämisestä (kansallisella tasolla).

#### Lippu- ja maksujärjestelmärajapintojen avaamisvelvoitteen laajentaminen

Lippu- ja maksujärjestelmärajapintojen avaamisvelvoitteen laajentamista eri toimijoihin selvitetään. Esillä on ollut erityisesti laajentaminen ilmailun ja meriliikenteen toimijoihin. Toistaiseksi esille ei ole tullut kansainvälistä sääntelyä, joka estäisi velvoitteen laajentamisen. Samoin esille on tullut laajentaminen muihin toimijoihin, kuten kaupunkipyöriin tai pysäköintipalveluihin. Tällaisten palveluiden kytkeminen edistäisi kokonaisten matkaketjujen muodostumista, myös laajempaa palveluskaalaa hyödyntäen.

Rajapintojen avaamisvaatimuksen laajentamista ja mahdollista syventämistä liikennekaaren II vaiheessa haittaa jonkin verran se, että emme ehdi saamaan selville I-vaiheen sääntelyn vaikutuksia.

#### Avoin data

Viranomaisten tietojen avaamisessa selvitetään, voitaisiinko nykyistä useammista viranomaisen tietovarannoista avata ainakin osa avoimeksi tiedoksi.

### Viranomaisten tiedot ja niiden luovuttaminen toiselle viranomaiselle

Liikennekaaren II vaiheessa viranomaisten välistä tiedonsiirtoa pyritään helpottamaan nykyisestä, esimerkiksi määrittelemällä tiedonsaantitarpeet viranomaisten lakisääteisten tehtävien kautta ja luopumalla listauksista. Samalla sääntely virtaviivaistuu huomattavasti. Viranomaisten tiedonsaantioikeudet käsitellään sääntelyteknisesti eri pykälissä kuin yksityisten oikeudet tiedonsaantiin.

Viranomaisten välisessä tietojen luovutuksessa tulisi mahdollisuuksien mukaan voida luottaa myös yleislakeihin, ellei kyse ole salassa pidettävistä tai arkaluontoisista tiedoista, joiden luovuttamisesta on erityislaissa säädetty. Tarvetta säätää tiedonsaantioikeudesta sellaisiin rekistereihin/tietoihin, joihin jokaisella on pääsy (kuten yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTJ), ei ole. Tiedot tulisi lähtökohtaisesti hakea niiden alkuperäisestä lähteestä, esimerkiksi henkilöiden osoitetiedot väestötietojärjestelmä VTJ:stä, jolloin varmistetaan niiden ajantasaisuus.

On huomioitava, että VM on aikonut käynnistää hankkeen, jossa valmisteltiin ehdotus yleiseksi tietojenkäsittelyä koskevaksi laiksi. Tällaisesta laista olisi hyötyä erityisesti edellä mainittujen yleisperiaatteiden osalta, jolloin niitä ei tarvitsisi käsitellä sektorilaeissa. Aikataulu kuitenkin tuskin osuu yhteen liikennekaaren II vaiheen kanssa.

### Liikenteen rekisterit

Tavoitteena on, että liikenteen rekistereitä koskeva sääntely uudistetaan ja harmonisoidaan siten, että tietojen laajamittainen hyödyntäminen mahdollistetaan. Eri liikennemuotoja koskevaa sääntelyä, kuten tietojen luovuttamista, yhdenmukaistetaan. Tämä mahdollistaa sen, että liikenteen tietoja tarvitsevat asiakkaat, palveluntuottajat sekä viranomaiset voisivat hyödyntää eri liikennemuotojen tietoja samalla tavalla.

Tiedon hyödyntämisen mahdollistaminen pyritään viemään niin pitkälle kuin mahdollista. Tämä edellyttäne esimerkiksi rekistereissä olevien tietojen yhdistämismahdollisuutta ja tietojen tekemistä avoimeksi, tarvittaessa anonymisointia hyödyntäen. Rekistereissä olevat tiedot käytäisiin läpi sitä silmällä pitäen, voidaanko joitakin niissä olevia tietoja luovuttaa avoimesti, jopa avoimen rajapinnan kautta (vrt. kaari I:n liikenneluparekisterin avoin osa). Trafille voidaan asettaa myös velvoitteita tätä toimintaa koskien, ei pelkästään oikeuksia, mistä seuraa sille kustannuksia.

Yksityisille toimijoille tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta säädetään erikseen, sillä yleislainsäädäntö ei mahdollista tietojen luovuttamista yksityiselle sektorille. Lisäksi liikennekaareissa tulee säätää erikseen yksittäin luovutettavista tiedoista. Samalla on kuitenkin otettava huomioon henkilön tiedollinen itsemääräämisoikeus ja tavoite edistää mydata –periaatteiden toteutumista sääntelyn avulla. Henkilön olisi pystyttävä muun muassa tietämään nykyistä paremmin, mihin tarkoituksiin hänen tietojensa luovutetaan.

Lisäksi tarkastellaan esimerkiksi erillisestä lupamenettelystä luopumista tai sen keventämistä sekä käyttötarkoitussidonnaisuuden laajentamista. Trafir

oikeus hyödyntää tehtävissään eri liikennemuotojen rekisteritietoja tarvittaessa olisi varmistettava.

Liikennekaaren 2. vaiheeseen sisällytettävät liikenteen rekistereitä koskevat säännökset on tarkoitus lisätä liikennekaaren V osaan, jossa jo säädetään liikenneluparekisteristä. Osan alkuun lisättäisiin uusi 1 luku, johon koottaisiin ”yleiset rekistereitä koskevat säännökset” (mahdollisesti esim. rekistereiden käyttötarkoitus, rekisteriviranomainen, suhde muuhun lainsäädäntöön, julkisten tietojen luovuttaminen, tietojen edelleen luovuttaminen, turvakielto, rekisteritietojen korjaaminen, muutoksenhaku). Lisäksi liikenteen rekistereitä koskeva liikennekaaren V osa sisältäisi tarvittavassa määrin luvuittain rekisterikohtaisia säännöksiä (esim. rekisterien tietosisällöt, tietojen säilytys ja salassa pidettävien tietojen luovutus). Voidaan myös yrittää päästä jossain määrin eroon lukujen rakentamisesta liikennemuoto-kohtaisesti, esimerkkinä mahdollisesti luku ”Kelpoisuusrekisterit”.

Liikennekaaren II vaiheeseen sisällytettäisiin lähinnä ne rekisterit, joita koskevasta toiminnasta laissakin säädetään. Tämä mahdollistaa säännösten virtaviivaistamisen, koska voidaan muun muassa viitata liikennekaaressa säädettyihin viranomaisen tehtäviin. Joiltakin osin tämä edellyttää päätösten tekemistä siitä, mihin lakiin tiettyä rekisteriä koskevat säännökset luontevimmin kuuluisivat.

## 4.2 Ilmailuun liittyvät keskeiset kysymykset

*Ammattipätevyydet* Lentävän henkilöstön ammattipätevyydet ovat EU-sääntelyn piirissä eikä niiden sisällön osalta ole kansallista harkinnanvara. Keskeiset kysymykset liikennekaaren valmistelussa ovatkin pikemminkin toimituksellisia: miten toteutetaan näiden ammattipätevyyksiä koskevien kansallisten ”prosessisäännösten” siirto ilmailulaista liikennekaareen, kun ilmailulakiin on jäämässä vastaavat säännökset yksityisilmailun ja muiden ilmailuun liittyvien henkilöhyväksyntien osalta. Vaihtoehtoina on pykälien monistaminen sekä liikennekaareen että ilmailulakiin tai viittaus-tekniikka. Pykälien toistaminen kummassakin laissa on asiakkaan näkökulmasta parempi vaihtoehto, mutta se edellyttää huolellisuutta lainsäädäntöä päivitettäessä.

Toisena kysymyksenä ilmailun, kuten muidenkin ammattipätevyysien osalta on, otetaanko ammattipätevyyteen liittyvän koulutuksen sääntely liikennekaareen. Samoin, otetaanko liikennekaareen ammattipätevyyden arviointiin liittyvien henkilöryhmien kelpoisuus ja hyväksyntä, Käytännössä arvio tulisi tehdä tarkastuslentäjän ja ilmailulääkäriin hyväksynnän, sekä kielitaitotarkastajien ja kokeneiden tarkastuslentäjien osalta. Samoin arvioitavaksi tulee se, otetaanko ilmailulääketieteen keskuksia koskeva sääntely osaksi liikennekaarta

*Lentoliikenteen markkinat ja julkisen palveluvelvoitteen asettaminen.* Nykyisellään EU:n lentoliikenneasetuksen mukaisen julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta lentoreiteille päättää Liikennevirasto. Suomessa julkinen palveluvelvoite on nykyisellään asetettu Helsingin ja Savonlinnan väliselle lentoreitille. Valmistella olevan maakuntaudistuksen ehdotukset on

otettava huomioon liikennekaaren II:n vaiheen jatkovalmistelussa. Valmis- teilla olevassa maakuntauudistuksessa on ollut esillä, että maakunnille an- nettaisiin toimivalta julkisen palveluvelvoitteen asettamiseen lentoliiken- teessä. Maakunnilla olisi mahdollisuus asettaa julkinen palveluvelvoite len- toliikenteen lisäksi myös muussa julkisessa henkilöliikenteessä.

Maakuntauudistuksen yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriö on esittä- nyt, että maakunnille asetettaisiin velvollisuus kuulla Liikenteen turvalli- suusvirastoa ja Liikennevirastoa julkista palveluvelvoitetta asetettaessa. Kuulemisvelvoite olisi tärkeä Liikenneviraston toteuttaessa liikennekaaren IV osan 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettua kysynnän ja tarjonnan seurantatehtä- väänsä. Toisaalta Liikenteen turvallisuusviraston kuulemisvelvoite on tär- keä sen toimiessa yleisenä valvontaviranomaisena liikennekaaren IV osa 1 luvun 1 §:n mukaisesti ja sillä on lentoliikenteen harjoittajien arviointiin liit- tyviä muitakin tehtäviä.

### 4.3 Merenkulkuun liittyvät keskeiset kysymykset

*Kabotaasiluvat.* Lupa kabotaasiliikenteeseen myönnetään tällä hetkellä lii- kenne- ja viestintäministeriöstä. Liikenteen hallinnonalalla lupatehtävät on pyritty keskittämään Liikenteen turvallisuusvirastolle. Liikennekaaren val- mistelussa onkin johdonmukaista harkita, voidaanko merenkulun kabo- taasiluvat jatkossa myöntää Liikenteen turvallisuusvirastosta. Tämä voisi edellyttää kabotaasiluvan myöntämisen perusteena olevien erityisten syi- den tarkempaa rajausta, jotta toimivaltuus olisi riittävän täsmällinen ja tark- karajainen.

*Koulutus:* Koulutusta koskevaa lainsäädäntöä on tarpeellista muuttaa niin, että se vastaa STCW-yleissopimuksen ja vähimmäiskoulutusdirektiivin vaatimuksia. Tähän liittyy myös tarve luoda kansalliset säännökset sille, miten koulutuksenjärjestäjiä ja koulutuksen sisältöä Suomessa hyväksy- tään. Tämä helpottaisi suomalaisten koulutuksenjärjestäjien koulutusvien- tiä ulkomaille sekä niiden mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa ulkomail- le. Asiakkaille muutosten odotettaisiin tuovan koulutuksen laadun yhden- mukaistamista, sujuvampaa asiointia pätevyys- ja koulutusasioissa sekä kustannussäästöjä.

Merenkulun koulutus on poikkeuksetta ammattipätevyyteen liittyvää koulu- tusta. Olisi ratkaistava, säädetäänkö koulutuksesta jatkossa liikennekaa- reissa vai laivaväkilaissa. Koulutusta koskeva sääntely voidaan toteuttaa joko osana liikennekaarta tai parhaillaan valmistelussa olevan laivaväki- lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kyseessä on uudistus, joka on tehtävä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Aika- taululliset tekijät puoltaisivat muutosten toteuttamista laivaväkilain koko- naisuudistuksen yhteydessä, koska kyseessä on täysin uusi sääntelykoko- naisuus. Lainsäädäntö tulee saattaa vastaamaan STCW-yleissopimuksen ja vähimmäiskoulutusdirektiivin vaatimuksia, mutta tälle ei ole pakottavaa kansainvälistä tiukkaa aikataulua.

*Viranomaistehtävien järjestelyt.* Meriterveysasioiden osalta tarkasteltaisiin, onko tarkoituksenmukaista siirtää toimivaltaa meriterveysasioissa Liiken- teen turvallisuusvirastolle, jolloin se vastaisi merimieslääkäreiden koulu-

tuksen valvonnasta, määräaikaisesta hyväksynnästä sekä toiminnan valvonnasta. Tässä yhteydessä voidaan muutoinkin tarkastella työnjakoa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan välillä. Lisäksi voitaisiin tarkastella, voitaisiinko hyväksytyille koulutuksenjärjestäjille antaa toimivalta myöntää eräitä lisäpätevyyskirjoja, mikä vähentäisi elinkeinon kustannuksia ja lisäisi menettelyn joustavuutta.

#### 4.4 Raideliikenteeseen liittyvät keskeiset kysymykset

*EU:n neljännen rautatiepaketin markkinaosan osalta* lähtökohtana voisi olla, että voimassa olevan rautatielain toimilupaa koskevat säännökset siirrettäisiin liikennekaareen niin, että nyt liikennekaaren toisessa vaiheessa tehdään EU:n 4. rautatiepaketin markkinaosan edellyttämät teknisluonteiset muutokset toimilupasäännöksiin (lähinnä viittaus kansallisten työehtosopimusten noudattamisesta hyvämaineisuuden ehtona).

Liikennekaaren toisen vaiheen yhteydessä arvioitaisiin myös, olisiko toimilupaviranomainen jatkossa liikenne- ja viestintäministeriö vai Liikenteen turvallisuusvirasto. Unionilainsäädännössä edellytetään, että eri toiminnot erotellaan toisistaan ja vastuut ja velvollisuudet ovat selkeät. Liikenteen turvallisuusviraston vastuulla on jo turvallisuustodistuksen myöntäminen. Lisäksi viraston yhteydessä toimii itsenäinen ja riippumaton rautatiealan sääntelyelin. On pohdittava, johtaisiko toimilupaviranomaisen tehtävän siirto Liikenteen turvallisuusvirastolle liiallisessa määrin erilaisten vastuiden keskittymiseen yhdelle viranomaiselle, kun unionilainsäädäntö edellyttää vastuunjaon selkeyttä, vaikka joissain maissa tehtävät on keskitetty samalle viranomaiselle.

On arvoitava, siirretäänkö julkista palveluvelvoitetta koskevat rautatiesäännökset liikennekaareen jo toisessa vaiheessa vai jätetäänkö ne tarkasteltaviksi EU:n neljännen rautatiepaketin täytäntöönpanon yhteydessä, jolloin on harkittava myös niin kutsutun PSO-asetuksen muutosasetuksen soveltamista varten tarvittavia kansallisia muutoksia. Muut EU:n neljännen rautatiepaketin täytäntöönpanosäännökset, jotka kohdistuvat rataverkon haltijaan ja sääntelyelimeen, on tarkoitus antaa hallituksen esityksellä, jolla muutetaan rautatielakia.

*Kelpoisuuslain siirron laajuus* Rautatiejärjestelmässä nykyisin voimassa oleva rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annettu laki (1664/2009)(kelpoisuuslaki) sisältää säännöksiä, jotka ovat yksityiskohtaisempia ja toimijoiden kannalta tiukempia kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttäisi. Jo käynnissä olevassa kelpoisuuslain uudistuksessa nykyisääntelyä on harkittu kevennettäväksi. Uudistetut säännökset sijoitettaisiin liikennekaareen. Lähtökohtana olisi, että laissa säädettäisiin rautatiejärjestelmän kuljettajien kelpoisuusvaatimuksista sekä kuljettajien kelpoisuuden arvioinnista ja kelpoisuutta koskevien tietojen rekisteröimisestä. Laki olisi puhtaasti EU:n veturinkuljettajadirektiivin täytäntöönpanolaki.

Rautatiejärjestelmässä kuljettajan tehtäviä hoitavien koulutusvaatimuksia voitaisiin keventää. Laissa säädettäisiin veturinkuljettajadirektiivin vaatimusten mukaisesti muun muassa oppilaitoksen antamasta kuljettajien koulutuksesta sekä ammatillisen pätevyyden saamiseksi kuljettajalta vaaditta-

vasta Liikenteen turvallisuusviraston myöntämästä lupakirjasta ja rautatie liikenteen harjoittajan myöntämästä lisätodistuksesta. Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymä näytön vastaanottaja voisi ottaa vastaan kuljettajan lupakirjaan ja lisätodistukseen vaadittavat näytöt.

Rautatiejärjestelmässä kuljettajan tehtäviä hoitavien terveydentilan arviointiin ja lääkärijärjestelmään voitaisiin esittää merkittäviä muutoksia. Terveydentilan arviointimenettelyä ja lääkärijärjestelmää olisi mahdollista keventää. Samalla tarkasteltaisiin kuljettajien psykologisen soveltuvuuden arvioinnin järjestelyjä.

Kuten muissakin liikennemuodoissa, raideliikenteen osalta on arvioitava, mihin ammattipätevyyksiin johtavaan koulutukseen liittyvä sääntely olisi tarkoituksenmukaisinta sijoittaa: liikennekaareen vai liikennemuotokohtaiseen lainsäädäntöön. Kelpoisuuslain tarkastelussa on tältä osin otettava huomioon, että voimassaoleva kelpoisuuslaki sisältää mm. veloitteen haakea muissa tehtävissä kuin veturinkuljettajana toimiville kelpoisuuskirjat 31.12.2017 mennessä. Liikennekaaren ensimmäisen vaiheen on esitetty tulevan voimaan 1.7.2018, eikä toinen vaihe voi tulla voimaan ennen sitä. Jos kelpoisuuslaki päädytään kumoamaan kokonaisuudessaan on arvioitava, olisiko tätä kelpoisuuskirjojen hakemiselle asetettua määräaikaa tarkoituksenmukaista siirtää.

*Kaupunkiraideliikennelain siirron laajuus.* Kaupunkiraideliikennelaista oltaisiin siirtämässä liikennekaareen liikenteenharjoittajan ilmoitusta/toimilupaa ja kuljettajan pätevyyskoskevat kohdat. Muut vaatimukset olisivat jäämässä kaupunkiraideliikennelakiin.

#### 4.5 Tieliikenteeseen liittyvät keskeiset kysymykset

*Koevaihtoehdo ja sen vaatimukset.* EU:n ammattipätevyysdirektiivi mahdollistaa perustason ammattipätevyyden saavuttamisvaihtoehtona koulutukseen perustuvan mallin ja pelkkien kokeiden suorittamiseen perustuvan mallin, jolloin ammattipätevyyden hankkiminen ei edellytä pakollista opetuksen seuraamista kuten koulutusvaihtoehdossa, vaan ainoastaan teoriaa ja käytäntöä koskevien kokeiden suorittamisen. Kummassakin vaihtoehdossa ammatillisessa koulutuksessa oleva voi toimia kuljettajana ilman ammattipätevyyttä. Koevaihtoehdossa toimivaltaiset viranomaiset tai niiden nimeämä yksikkö järjestävät kokeet. Koevaihtoehdo ei sisällä nopeutettua koulutusta vastaavaa kevennettyä menettelyä, mutta nopeutettu koulutus on mahdollista pysyttää koevaihtoehdon rinnalla.

Koevaihtoehdossa teoriakokeen on oltava vähintään kaksiosainen sisältäen kysymyksiä ja tilanteiden tarkastelua. Kysymykset voivat olla joko monivalintatehtäviä tai suoraan vastattavia kysymyksiä tai niiden yhdistelmä. Teoriakokeen vähimmäiskesto on neljä tuntia.

Myös käytännön kokeen on oltava kaksiosainen sisältäen ajokokeen ja tiettyihin oppisisältöihin painottuvaan kokeeseen. Ajokokeessa arvioinnin kohteena on kuljettajan edistyminen turvallisuussääntöihin perustuvassa järkevässä ajokäyttäytymisessä ja se edellytetään toteutettavaksi vilk-

kaudeltaan vaihtelevissa liikenneolosuhteissa erilaisilla taajaman ulkopuolella sijaitsevilla teillä, moottoriliikenneteillä ja moottoriteillä sekä erilaisilla kaupunkiliikenneväylillä, joilla on sellaisia ongelmakohtia, joita kuljettaja todennäköisesti kohtaa työssään. Ajoaika edellytetään käytettäväksi optimaalisesti, jotta kuljettajan ammattiin pyrkivää voidaan arvioida kaikilla sellaisilla liikennevyöhykkeillä, joita kuljettaja todennäköisesti työssään kohtaa. Ajokokeen vähimmäiskesto on 90 minuuttia.

Käytännön kokeen toiseen osaan on sisällytettävä oppiaineiden luettelosta ajoneuvon turvallisuussääntöjen ja tarkoituksenmukaisen käytön mukaisen kuormittamisen (1.4, 1.6), ja linja-auton kuljettajilla matkustajien turvallisuudesta ja mukavuudesta huolehtimisen (1.5) sekä rikollisuuden ja salamatkustajien kuljetuksen sekä fyysisten riskien ennalta ehkäisemisen ja hätätilanteiden arvioinnin (3.6) kattava osio. Tämän kokeen osan vähimmäiskesto on 30 minuuttia.

Käytännön koetta on mahdollista täydentää kolmannella, erityisellä testi-alueella tai simulaattorissa järjestettävällä osiolla. Sen tarkoituksena on turvallisuusmääräyksiin perustuvan järkevän ajokäyttäytymisen edistymisen arvioiminen kunniltaan vaihtelevilla ajoradoilla vaihtelevissa ilmasto-olosuhteissa valoisaan ja pimeään aikaan. Osion kestoa ei ole määrätty, mutta sillä voidaan lyhentää 90 minuutin ajokokeen kestoa enintään 30 minuutilla.

Ammattipätevyyttä laajennettaessa teoriakokeen on katettava vain suoritettavaa ammattipätevyyttä koskevat oppisisällöt, mutta käytännön kokeet on suoritettava kokonaisuudessaan.

**Koevaihtoehtoon siirryttäessä jatkokoulutus annettaisiin edelleen koulutuksena siihen liittyvine koulutuskeskusten hyväksymistä, koulutuksen toteutusta ja sen valvontaa koskevine vaatimuksineen. Samat vaatimukset kohdistuisivat nopeutettuun peruskoulutukseen, jos se päätettäisiin pysyttää.**

Koevaihtoehdossa vain kokeen sisältö on tarkkaan määritelty. Kaikki hakukaat olisi kelpuutettava kokeeseen taustakoulutuksesta riippumatta. Koevaihtoehto mahdollistaisi yksilöllisten koulutustarpeiden huomioon ottamisen ja voisi synnyttää uudenlaista koulutustarjontaa, monipuolistaa ja joustavoittaa menettelyä ja mahdollistaa uudet opiskelutavat. Sääntelemätöntä koulutusta syntyisi markkinatalouden ehdoin kysynnän ja tarjonnan mukaan. Kysynnän puuttuessa ei olisi tarjontaakaan. Koska koulutusta ja sen sisältöjä ei enää säänneltäisi eikä valvottaisi, taso kouluttajien välillä todennäköisesti vaihtelisi. Toisaalta kilpailu koulutettavista loisi painetta pitää koulutuksen taso niin hyvänä, että se valmentaa onnistuneisiin koesuorituksiin. Kouluttaja, jonka oppilaat eivät kokeessa pärjää, menettää herkästi maineensa.

Erityisesti käytännön kokeiden vastaanottamisesta aiheutuisi resurssitarpeita, sillä käytännön kokeiden vastaanottaminen sitoisi vastaanottajan kokeen pituiseksi ajaksi. Kokeen keston ja laajuuden olisi oltava vähintään 6 tuntia, sisältäen teoriaosuuden (vähintään 4 tuntia), ajokokeen (osuus vähintään 1,5 tuntia), käytännön kokeen (vähimmäiskesto 30 minuuttia). Teo-



riakoe olisi mahdollista järjestää isommallekin joukolle samanaikaisesti. Perustason ammattipätevyyden kustannukset muodostuisivat puolustusvoimien ja ammatillisen koulutuksen ulkopuolella kokeista ja vapaavalintaisesti hankittavasta koulutuksesta.

Tarkasteltaessa mahdollisuutta siirtyä koulutusvaihtoehdosta koevaihtoehtoon olisi pohdittava, mikä taho vastaisi kokeen järjestämisestä, millä kuluksella kokeet tehdään, miten valvonta ja arviointi järjestetään sekä pysytetäänkö nopeutettu koulutus koevaihtoehdon rinnalla

Jatkokoulutuksen osalta olisi tarkastettava, onko perusteita säilyttää kansalliset lisät (erityisesti esillä on ollut vaatimus ennakoivan ajamisen opetuksesta).

Jos koevaihtoehtoon päädytään siirtymään, tarkasteltavaksi tulee sen toteutus, erityisesti noudatettaisiinko yhden viranomaisen mallia, joka voisi olisi omiaan selkeyttämään hallintoa ja yhdenmukaistamaan käytäntöjä. Tässä tarkasteluvaiheessa voidaan todeta, että puolustusvoimien toimivalta kouluttamiseen ja kokeiden järjestämiseen vaikuttaisi olevan perusteltua säilyttää jatkossakin.

Koulutuksen kehittämisen osalta on alustavasti tunnistettu kaksi erilaista mallia. Niin kutsuttu Trafi-malli pohjautuu ajatukseen siitä, että kuljetusalan ja ammatiliikenteen koulutushaaroihin liittyvät tehtävät sopisivat yhtenä kokonaisuutena Trafille. Trafilla on koulutukseen liittyvä rekisteröintitehtävä ja korttien myöntäminen. Kokonaisuuden hallinnan mahdollistama synergia olisi omiaan tehostamaan jatkokoulutukseen liittyvää hallintointia. Keskittäminen yhden viranomaisen malliin edistäisi ratkaisujen ja prosessien linjakkuutta. Taloudellisia tai resurssivaikutuksia tällä ei Trafille olisi.

Tässä vaiheessa arvioidaan muutos ei vaikuttaisi ammatillisten tutkintojen, kuten logistiikan perustutkinnon suorittamiseen, vaikka ammattipätevyyskoulutus moniin niistä sisältyykin. Perustutkinto pysyisi samanlaisena, se vain koostuisi eri viranomaisten hallinnoimista tutkinnoista. Logistiikan perustutkinto olisi opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) alaista toimintaa ja ammattipätevyys liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalan toimintaa. Trafi vahvistaisi jatkokoulutuksen koulutusohjelmat, hyväksyisi koulutuskeskukset ja valvoisi opetusta. Kokeet voitaisiin ottaa vastaan palvelun tuottajan toimesta tai hoitaa kuljettajatutkinnon vastaanottotehtävien yhteydessä.

Jos Trafi-malli ei osoittautuisi lähemmässä tarkastelussa tarkoituksenmukaiseksi, voitaisiin jatkaa kahden hallinnonalan kesken jaetulla mallilla (kutsutaan sitä tässä OKM-malliksi). Tässä vaihtoehdossa kokeiden ja jatkokoulutuksen hallinnointi kuuluisi OKM:n alaisten koulutuskeskusten osalta OKM:lle ja Trafin hyväksymien koulutuskeskusten osalta LVM:n hallinnonalalle. Kokeet voitaisiin ottaa vastaan ammatillisessa koulutusjärjestelmässä näyttökokeina. Tämän mallin haittapuoliksi on tunnistettu, ettei se tue hallitusohjelmaan kirjattua yhden viranomaisen periaatetta. Lisäksi kahden viranomaisen malli on herkästi omiaan edistämään vaihtelevia käy-

täntöjä ja vaarantaisi tasapuolisen kohtelun sekä valvonnassa että ohjeistuksessa.

Digitalisaation ja eri teknologioiden nopea kehitys olisi otettava huomioon lainsäädäntöä muotoiltaessa niin, ettei tarpeettomasti rajoitettaisi niiden käyttöä toiminnassa. Etenkin oppimisympäristöön, koulutuksen hallinnointiin sekä korttien hakemiseen liittyvä kehittäminen digitalisaatiota edistämällä olisi mahdollistettava kansallisessa lainsäädännössä, sikäli kuin se on EU:n lainsäädännön puitteissa mahdollista.

#### 4.6 Matkustajanoikeuksiin liittyvät keskeiset kysymykset

Matkustajanoikeussäntely olisi tarkoituksenmukaisinta koota samaan lakiin ja yhtenäistää toimivaltaisia viranomaisia sekä sanktioita ja valituksia koskevat säännöt.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on liikennekaari I:n käsittelyn yhteydessä tuonut esille, että se pitäisi tärkeänä saada aikaan taksipalvelun virheen ja vahingonkorvauksen kattavat säännökset liikennekaareen 2. tai 3. vaiheessa. Liikenne- ja viestintäministeriö on keskustellut asiasta oikeusministeriön edustajien kanssa, ja näkemyksenä on tässä vaiheessa ollut, että uuden säntelyn vaikutuksia matkustajien asemaan on tarkoitus seurata tarkoin. Kuljetuspalveluja koskevien nimenomaisten virhesäännösten laatimista on tarkoituksenmukaista harkita yhteistyössä oikeusministeriön kanssa, kun liikennekaaren voimaantultua on saatu kuva markkinoiden kehityksestä ja mahdollisista konkreettisista kuluttajaongelmista.

#### 4.7 Toimintavarmuuteen liittyvät keskeiset kysymykset

Koska liikennejärjestelmän toimintavarmuuden laajempi tarkastelu on kesken, eikä ennätä valmistua vielä tälle hankkeelle asetetun aikataulun puitteissa, vaikuttaa tarkoituksenmukaisimmalta, että liikennekaareen siirrettään tässä vaiheessa kuljetuspalvelun tarjoajia varautumisvelvollisuutta koskevat säännökset ilmailulaista, kaupunkiraideliikennelaista ja rautatie-laista. Kun kokonaistarkastelu saadaan päätökseen, voidaan liikennekaaren 3. vaiheessa toimintavarmuuteen liittyvää varautumista koskevaa säntelyä täydentää.

Olli-Pekka Rantala  
osastopäällikkö, ylijohtaja

Susanna Metsälampi  
neuvotteleva virkamies