

Liite 1: Hankinnan tausta ja tarkoitus

Selvitys asemanhaltijuuden määrittämisestä Suomessa sekä rautatieasemien esteettömyystietokannan sekä kansallisen inventaarin vastuutahosta ja kehittämisestä

1 Tavoitteet

Selvityksen tavoitteena on tunnistaa vastuutahot Suomessa EU lainsäädännön edellyttämien tehtävien hoitamiseksi asemanhaltijuus- sekä rautatieasemien esteettömyystietokanta kysymyksissä. Asemien esteettömyystietokantaan ja tietojen inventaarioon liittyen selvitetään lisäksi erilaisia vaihtoehtoisia tapoja tietojen kokoamiseen ja hallinnoimiseen liittyen sekä asemien esteettömyystietojen linkittymistä laajempaan matkatietokokonaisuuteen.

2 Sisältö

Selvitys koostuu kahdesta osakokonaisuudesta.

2.1 EY:n rautatievastuuasetuksen asemanhaltijuuden määrittäminen Suomessa

Tausta ja tavoitteet:

Rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen EU 2021/782 (jäljempänä matkustajaoikeusasetus) mukaan asemanhaltija on jäsenvaltiossa oleva organisaatioyksikkö, jolle on annettu vastuu yhden tai useamman rautatieaseman hallinnosta ja joka voi olla rataverkon haltija. Matkustajaoikeusasetuksen resitaalin mukaan jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus nimetä taho joka on vastuussa asetuksessa tarkoitetuista velvollisuuksista. Suomessa ei ole yksiselitteisesti määritetty mikä/mitkä tahot vastaavat asemanhaltijuudesta.

Matkustajaoikeusasetuksessa asemanhaltijalla on säädetty tehtäviä liittyen erityisesti matkustajien tiedottamiseen ja avustamiseen (etenkin vammaiset ja liikkumisesteiset matkustajat) asemilla sekä henkilökunnan kouluttamiseen. Matkustajaoikeusasetuksen lisäksi tehtäviä asemanhaltijoille on säädetty PRM ((EU) N:o 1300/2014) ja TAP YTE:issä ((EU) N:o 454/2011). Esteettömyysdirektiivissä ((EU) 2019/882) säädetään vaatimuksia tiedon saavutettavuudelle. EU:n sääntelyn ja täytäntöönpanon vahvemman valvonnan myötä on entistä suurempi tarve sille, että Suomessakin määritellään tarkemmin, mikä/mitkä tahot vastaavat asemanhaltijuudesta.

Käytännössä asemanhaltijalle säädetyt tehtävät on nykyisin karkeasti jaettu seuraavasti:

- Tiedottamiseen liittyvät tehtävät jaettu Väyläviraston ja Fintrafficin kesken; lähiliikenteessä tiedottamisessa mukana myös Helsingin seudun liikenne (HSL);

- Esteettömyyteen liittyvät avustustehtävät kaukojunaliikenteessä hoitaa VR (rautatietyöryitys); lähiliikenteessä ei tarjota avustamista (junat matalalattiaisia ja viimeistenkin asemalaiturien korjaukset ovat vähintään suunnitteilla);
- Osa nykyisessä sääntelyssä olevien tehtävistä ja niille osoitettavasta vastuutahosta on vielä selvittämättä (mm. esteettömyysinventaarioon liittyvät tehtävät).

Yksikään edellä mainituista tahoista ei miellä itseään asetuksessa tarkoitetuksi asemanhaltijaksi.

Rautatieasema on määritelty eri sääntelyissä tapauskohtaisesti asiayhteyteen soveltuvalla tavalla, mutta käytännössä useat asemanhaltijalle osoitetut vastuut ja velvollisuudet ovat sellaisia, jotka on hoidettava kaikilla niillä rautatieliikennepaikoilla, joilla matkustajajuna voi aloittaa matkansa, pysähtyä tai päättää matkansa ja joissa matkustaja voi nousta junaan tai poistua junasta. Käytännössä tämä tarkoittaisi asemien lisäksi kaikkia rautatieliikenteen seisakkeita.

Traficom toimii rautatiejärjestelmän kansallisena turvallisuusviranomaisena (valvoo ja edistää rautatieturvallisuutta ja mm. infran vaatimustenmukaisuutta (sis. esteettömyys). Traficomilla on käsillä olevan selvityksen aihepiirien kannalta monelta osin valvovan viranomaisen rooli. Traficom valvoo rautatieliikenteessä PRM:n ja TAP YTE:n yhteentoimivuusvaatimusten toteutumista. Traficom myös valvoo, että asemien esteettömyystiedot toimitetaan ERA:n edellyttämällä tavalla ERSAD tietokantaan. Jo nykyisellään liikennepalvelulaki edellyttää asemien ja terminaalien haltijoita avaamaan esteettömyystietoja FINAP liikkumispalvelukatalogiin. NAP:in tietojen toimittamisessa Traficom on valvova ja katalogipalvelua tilaava viranomaisena. Näin ollen Traficom toimii tietyissä tietojen toimittamiseen liittyvissä tehtävissä valvovana viranomaisena myös suhteessa Väylävirastoon. Traficom edistää osaltaan matkaketjujen esteettömyyttä osana liikennejärjestelmätyötä.

Väylävirasto vastaa valtion tieverkon, rautateiden ja vesiväylien kehittämisestä sekä kunnossapidosta. Väylävirasto ei omista / hallinnoi kaikkia rautatieasemia, sillä omistus ja hallinta on hajautunut. Asema-alueilla Väyläviraston vastuut eivät ulotu viraston omistamia / hallinnoimia alueita laajemmalle. Yhteensä 73 asemasta VR omistaa 28, Senaatin Asema-alueet Oy 15, Väylävirasto 12, Vantaan kaupunki 7, Helsingin kaupunki 3, muut 8 (kaupungit, kiinteistöosakeyhtiöt yms.) (lähde: Rautateiden verkkoselostus 2021) Henkilöliikennepaikkoja on yht. 200 ja Väylävirasto hallinnoi pääosaa miehittämättömistä liikennepaikoista (seisakkeista).

Väylävirasto kartoittaa vuoden 2021 aikana kaikkien rautateiden henkilöliikennepaikkojen esteettömyystietoja asemien kokonaiskuva-selvityksen osana. Työ rajautuu pääasiassa Väyläviraston oman infran esteettömyystietojen ja kehittämistarpeiden kartoittamiseen.

Nyt tarkoitettun konsulttiselvityksen ensimmäisessä osassa laaditaan ehdotus tai vaihtoehtoisia ehdotuksia asemanhaltijaksi nimettävästä/nimettävistä vastuutahosta/vastuutahoista Suomessa.

Alustavat tutkimuskysymykset:

1. Mitä tehtäviä asemanhaltijalle on määritetty eri EU-sääntelyssä tällä hetkellä ja mitä tehtäviä on hyvin todennäköisesti tulossa?
2. Kuka/mitkä tahot kyseisiä tehtäviä hoitaa tällä hetkellä Suomessa tai miltä osin EU sääntelyssä määritettäviä tehtäviä ei tällä hetkellä hoideta?
3. Miten tehtävät olisi tulevaisuudessa sujuvinta hoitaa? (löytyykö yksi vastuutaho vai voidaanko asemanhaltijan roolia/tehtäviä jollain konseptilla jakaa; esim. mikäli nyt jotkut tehtävät ovat hoidossa, mutta eri tahoilla, onko toimivaa järjestelmää tarve joltain osin säilyttää)
4. Vastuutahoehdotuksen tai vaihtoehtoisten vastuutahoehdotusten osalta tulisi selvittää,
 - a. Millaista sääntelyä / sääntelymuutoksia ehdotus edellyttää?
 - b. Millaista sopimista /hallintamuutoksia ehdotus edellyttää?
 - c. Millaisia vaikutuksia (kustannukset, henkilöresurssit, jne.) ehdotuksella arvioidaan olevan eri toimijoiden suuntaan?

Alustavat työmenetelmät:

Konsultti laatii tarjouksessaan ehdotuksen projektisuunnitelmasta ja kuvauksen työmenetelmistä. Alustavasti tilaaja on pohtinut osa-alueen 1 selvittämisen edellyttävän:

- Lainsäädäntöselvityksen ja vertailutiedoksi yleiskatsauksen eräiden muiden EU-jäsenvaltioiden tavasta toimeenpanna asemanhaltijuus.
- Tarvittavilta osin nykytilan katsauksen asemanhaltijalle osoitettujen/osoitettavien tehtävien hoitamisesta käytännössä ja katsauksen nykyisistä toimijoista henkilöliikenteen liikennepaikoilla tehtäviin liittyen.
- Selvityksessä haastateltavia tahoja ovat vähintäänkin Väylävirasto, Traficom, LVM, VR, asemia omistavat/hallinnoimat tahot (kunnat, Senaatin asema-alueet Oy, yksityiset tahot) sekä mahdollisesti myös vammaisia ja liikuntarajoitteisia matkustajia edustavat järjestöt.

Osa-alueen raportointi(lopputulos)

Osa-alueen selvityksen tulokset sekä ehdotus/vaihtoehtoiset ehdotukset asemanhaltijuuden vastuutahoista Suomessa laaditaan word-muotoiseen raporttiin sekä lyhyeksi powerpoint- esitykseksi.

2.1 Rautateiden eurooppalaisen esteettömyystietokannan sekä kansallisen inventaarin kehittämisestä vastaavan tahon nimeäminen

Tausta ja tavoitteet:

Selvityksen toisessa osassa on tarkoitus jatkaa LVM:n toukokuussa 2021 julkaiseman raportin "Selvitys liikkumispalvelujen esteettömyystietojen määrittelyn, saatavuuden ja tuottajien tietoisuuden parantamisesta" pohjalta siltä osin kun kyse on rautatieasemien esteettömyystietokannan kansallisten ja EU-tarpeiden kuvaamisesta ja luoda ehdotus rautatieasemien esteettömyystietokantaan liittyvistä tehtävistä ja vastuutahoista Suomessa.

Rautatieasemilla tässä selvityksessä tarkoitetaan samaa kuin yllä selvityksen ensimmäisessä osassa, eli kaikkia rautateiden henkilöliikenteen liikennepaikkoja. Rautatieasemia koskevaan esteettömyystietojen kokoamiseen ja hyödyntämiseen liittyy ainakin kolmenlaisia tietotarpeita, joiden vaatima tietosisältö ja esittämistarkkuus ovat osin erilaista:

- Väyläviraston ja muun liikennehallinnon tietotarpeet suunnittelua ja esteettömyyden seurantaan varten (varsin teknistä ja detaljitason tietoa)
- Matkustajien tarpeet saada tietoa matkaketjujen esteettömyydestä mm. reittioppaiden kautta (käyttäjätarpeiden mukaan määritettyä ja koottua, laajempaan matkatietokokonaisuuteen liittyvää tietoa)
- EU-asetuksen velvoittavat vaateet ERSAD:in kokoamiseksi

Asemien esteettömyystietojen kokoamiseen linkittyviä hankkeita on parhaillaan Suomessa meneillään useita. Tässä selvityksessä tulee huomioida ja tarkemmin selvittää linkittyminen muun muassa seuraaviin kansallisiin tietojärjestelmiin ja kehityshankkeisiin, kuten

- Väyläviraston tarpeet ja tietokannat asemien esteettömyydestä (kattavuus ja jatkosuunnitelmat)
- Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän-kehityshanke (RYHTI)
- Esteettömyystietojen edistäminen osana muuta joukkoliikenteen matkatietokokonaisuutta (ns. Esteettömyystietojen välittäminen matkustajille)
- Liikennepalvelulain edellyttämät olennaiset tiedot asemista, satamista ja muista terminaaleista (Liikennepalvelulaki edellyttää asemien ja terminaalien haltijoita avaamaan esteettömyystietoja NAP-palveluun, mm. avustuspalveluista, tieto mahdollisista esteettömistä tiloista kuten inva-wc:stä tai linkki palveluun, josta tiedot on saatavissa.)

Väyläviraston esteettömyystietokanta

Väyläviraston alun perin vuosina 2009–2010 kerätty rautatieasemien esteettömyystietokanta sisältää kartoitusajankohdan tiedot 194 henkilöliikennepaikan palvelutasosta ja esteettömyydestä. Käytännössä tietokantaan on kartoitettu asemaympäristö sisältäen asemalle johtavat reitit, pysäköintialueet, laitureille kulku, laiturit ja asemarakennuksen sisäänkäynti sekä asemarakennuksesta karkealla tasolla lipunmyynti, WC:t ja mahdolliset hissit ja portaikot. Kartoituksessa on käytetty neliportaista jakoa, jossa on arvioitu, kuinka hyvin ympäristö tukee itsenäistä selviytymistä. Esteettömyystietokannan perustiedot ovat vuosilta 2009 ja 2010, lukuun ottamatta niitä liikennepaikkoja, jotka on parannettu tai uudistettu ja jotka on arvioitu

työn yhteydessä uudelleen. Tietokanta sisältää monella tavalla vanhentunutta tietoa, eikä sitä pystytä hyödyntämään pohjatietona avoimen esteettömyyttä kuvaavan matkatiedon jakamisessa. Tietokannan tavoite oli tehdä inventaario aseman tietyistä fyysisistä ominaisuuksista suunnittelun ja kehittämisen tarpeisiin.

Parhaillaan Väylävirastossa mietitään, miten esteettömyystietokannan kanssa jatketaan. Tämänhetkisen tiedon valossa näyttäisi siltä, että Väylävirasto tulee tekemään vain omassa hallinnassaan olevien asemanosien tietoja koskevan tiedonhallintajärjestelmän, jollei kokonaisuuden käsittelyyn löydetä ratkaisuja.

RYHTI-hanke

Ympäristöministeriön koordinoimassa nelivuotisessa (2020–2023) Ryhti-hankkeessa rakennetun ympäristön suunnitelma- ja rakennuslupatiedot kootaan saataville yhtenäisessä muodossa. Tätä varten luodaan laajassa yhteistyössä valtakunnallinen rakennetun ympäristön tietojärjestelmä. Uudistuksesta hyötyvät sekä tiedon tuottajat että sen käyttäjät. Ryhti-hankkeessa ovat mukana kunnat, kiinteistö- ja rakentamisalan toimijat ja yritykset sekä keskeiset ministeriöt ja virastot. Tulevan tietojärjestelmän toteuttamisesta ja ylläpidosta vastaa Suomen ympäristökeskus (SYKE).

Matkatietoryhmä

VTT selvitti vuonna 2020 yhdessä keskeisten joukkoliikennetoimijoiden kanssa digitaalisen matkatietoinfrastruktuurin nykytilanteen, kehitystarpeet sekä organisoitumismallit ja toimenpiteet tavoitetilan saavuttamiseksi. Tehdyn selvitystyön tuloksena käynnistyi Joukkoliikenteen matkatieto-ryhmä, jossa ovat mukana mm. HSL, LMJ, VR, Väylävirasto, Traficom, Fintraffic ja VTT. Matkahuolto toimii p.j. v. 2021 ja kokoontumiset ovat avoimia kaikille halukkaille.

Matkatietotyöryhmän jäsenet hankkeistavat kansallisen matkatietoinfrastruktuurin kehittämistä. Tämän kehitystyön osana luodaan vuorovaikutuskäytänteet matkatiedon hyödyntäjien tarpeiden huomioon ottamiseksi ja heidän kanssaan tehtävän yhteistyön varmistamiseksi.

ERSAD

Euroopan rautatievirasto (ERA) on rakentamassa Euroopan rautatieasemien esteettömyystietokantaa (European Railway Station Accessibility Database, jatkossa ERSAD), johon kerätään Euroopan kaikkien rautatieaseman esteettömyystiedot. Tähän olisi pitänyt nimetä Suomen vastuutaho jo keväällä 2020, Traficom on pyytänyt lisäaikaa nimeämiseen epäselvän tilanteen vuoksi. Traficom on valvova viranomainen sen suhteen, että tiedot toimitetaan ERA:aan PRM YTE:n mukaisesti.

ERSAD työkaluksi kehitettiin esteettömyystietokantasovellusta, johon sisällytettäisiin ainoastaan infrastruktuuri. Sen pilottiversiota testattiin mm. Liikennevirastossa vuonna 2018, mutta testauksen yhteydessä sovelluksesta löydettiin lukuisia epäkohtia. Sen sisältö ei ole välttämättä hyvä eri käyttötarkoituksiin, sillä siinä huomioidaan vain tietyt tarkastetut kohteet lähinnä kyllä/ei-vastauksilla. Syksyllä 2020 Euroopan Rautatievirasto käynnisti tietokannan matkustajille tarkoitetun osuuden kehittämisen

Norjan liikenne- ja viestintäministeriön omistaman ENTUR-yhtiön esteettömyysivuston pohjalta. Toteutuksen aikataulusta ei vielä ole tietoa.

Alustavat tutkimuskysymykset:

Osa-alueessa tulee selvittää, millaiset valmiudet eri kotimaisilla tahoilla on asemien esteettömyystietojen tuottamiseen liikennehallinnon ja matkustajien tarpeisiin sekä tietojen ylläpitämiseen eurooppalaisessa tietokannassa ja tehdä ehdotus vastuutahoista (mm. Väylävirasto, yritykset, kunnat, ulkopuoliset tahot).

1. Mitä tietoja edellytetään välitettäväksi EU:n laajuiseen ERSAD tietokantaan/rajapintaan? (missä muodossa ja millaisia teknisiä vaatimuksia) Kuka tiedot välittää?
2. Mikä taho/mitkä tahot kokoavat esteettömyystiedot asemia koskien ja millaisella prosessilla varmistetaan tietojen ajantasaisuus ja tiedoissa olevista virheistä tehdyn palautteen käsittely ja sen johdosta tehtävät päivitykset ja korjaukset tietoihin?
3. Ylätason katsaus siihen, mitä asemien esteettömyystietoja tarvitaan kansallisesti ja miten määrittäminen asemien esteettömyystietojen osalta voisi edetä? Mikä taho vie määrittämyötä eteenpäin?
4. Vastuutahoehdotuksen tai vaihtoehtoisten vastuutahoehdotusten osalta tulisi selvittää,
 - a. Millaisia lainsäädännöllisiä muutoksia ehdotus edellyttää (missä veloitetaan hoitamaan)
 - b. Millaisia vaikutuksia (kustannukset, henkilöresurssit) ehdotuksella olisi:
 - Kotimaisen inventaarin koostamiseen
 - Tietojen välittämiseen ERSAD-tietokantaan/rajapintaan.
 - Asemien esteettömyystietoihin osana matkatietokokonaisuutta

Työmenetelmät

Konsultti laatii tarjouksessaan ehdotuksen projektisuunnitelmaksi ja kuvauksen työmenetelmistä. Alustavasti tilaaja on pohtinut osa-alueen selvittämisen edellyttävän:

- Lainsäädäntöselvityksen ja vertailutiedoksi yleiskatsauksen muiden Euroopan maiden tavasta ERSAD tietokantavelvoitteiden täyttämiseksi.
- Tarvittavilta osin nykytilan katsauksen asemien esteettömyystietojen nykytilasta, tietojen ylläpitäjistä ja järjestelmistä, tarpeista ja teknisistä vaatimuksista.
- Työssä haastateltavia tahoja ovat vähintäänkin Väylävirasto, Traficom, LVM, VR, Fintraffic, Asemia omistavat/hallinnoivat tahot (kunnat, Senaatin asema-alueet Oy, yksityiset tahot) sekä myös vammaisia ja liikuntarajoitteisia matkustajia edustavat järjestöt.

Osa-alueen raportointi

Osa-alueen selvityksen tulokset sekä ehdotus/vaihtoehtoiset ehdotukset esteettömyystietokantaan liittyvistä tehtävistä ja vastuutahoista Suomessa laaditaan word-muotoiseen raporttiin sekä lyhyeksi powerpoint-esitykseksi.

3 Alustava aikataulu

Selvityksen tekeminen on alustavasti tarkoitus käynnistää syyskuussa 2021. Selvityksen seurannasta vastaa ohjausryhmä jonka jäseninä ovat LVM:n, Traficom ja Väyläviraston edustajat. Ensimmäinen ohjausryhmän kokous pidetään heti työn alettua. Selvityksen raportoinnin tulee olla valmis vuoden 2021 loppuun mennessä.

4 Raportointi

Selvityksen osa-alueiden tulokset kootaan yhteiseen word-muotoiseen raporttiin. Selvityksen lopputulos on julkinen.

5 Lähdeaineisto:

Selvitys liikkumispalvelujen esteettömyystietojen määrittelyn, saatavuuden ja tuottajien tietoisuuden parantamisesta: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163205>

WSP:n ja Väyläviraston (Liikenneviraston) selvitys Väylän ja silloisen ERSAD esteettömyystietokannan tietolajien yhdenmukaisuudesta (2018, liitteenä).

RYHTI-hanke: <https://ym.fi/ryhti>