

16.9.2025

Julkinen

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Viite: HE 66/2025vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

VR-Yhtymän lausunto HE 66 2025 rautatieliikenteen toimivaltaiset viranomaiset

VR-Yhtymä Oyj (jäljempänä ”VR”) kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon mukaisessa asiassa ja toteaa kannanottona seuraavaa:

Kannatamme hallituksen esityksen tavoitteita, jotka tähtäävät rautatieliikenteen toimivaltaisten viranomaisten sääntelyn selkiyttämiseen ja kilpailun lisäämiseen raideliikennemarkkinoilla hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Pidämme raidemarkkinan kasvattamisen ja kehittämisen kannalta yksinomaan positiivisena asiana, että kunnille ja alueille mahdollistetaan osallistuminen henkilöjunaliikenteen järjestämiseen ja suunnitteluun. Kunnilla on paras näkemys alueensa lähijunaliikenteen kysynnästä ja tarpeista.

Lakiesityksessä ehdotetaan liikenne- ja viestintäministeriöllä (LVM) nykyisin olevaa rautatieliikenteen toimivaltaa siirrettäväksi Liikenne- ja viestintävirastolle (Traficom). Toimivallan siirtäminen on perusteltua. Järjestely keskittää kilpailutusten riittävän asiantuntemuksen yhteen paikkaan ja mahdollistaa synergiaetujen hyödyntämisen eri liikennemuotojen välillä. Lähtökohtana pitää olla, että uudistus parantaa julkisen liikenteen hankintojen tehokkuutta.

Kannatamme kilpailutuksen asettamista pääsäännöksi, kun toimivaltaiset viranomaiset järjestävät rautateiden henkilöliikennepalveluja. Julkisesti tuettu junaliikenne tulee kilpailuttaa, mikä edistää markkinoiden avoimuutta ja parantaa palvelujen laatua.

Junaoperaattorin näkökulmasta niin valtion kuin kuntien kilpailutukset tulee toteuttaa alueellisesti ja liikenteellisesti järkevinä kokonaisuuksina, jotta ne tukisivat parhaiten työssäkäyntiä ja palvelisivat alueiden tarpeita. Asiakaspalvelun ja -kokemuksen kannalta on välttämätöntä, ettei nykyisiä matkustajien vaihdottomia ostoliikennevuoroja muuteta vaihdollisiksi, mikä vaikeuttaisi matkustajien matkantekoa ja heikentäisi joukkoaliikenteen houkuttelevuutta.

Matkustajan kannalta turha vaihto syntyy esimerkiksi silloin, jos nykyisen R-junareitin Tampere–Hämeenlinna–Helsinki alue jaetaan Riihimäen kohdalla kahteen eri kilpailutettavaan kokonaisuuteen. Ylimääräiset vaihdot reiteillä tekisivät ostopalveluliikenteestä nykyistä tehottomampaa ja kalliimpaa. Samainen jako johtaisi myös korkeisiin ylimääräisiin kustannuksiin, kun

16.9.2025

Julkinen

myös pohjoinen alue tarvitsisi oman varikon nykyisen Helsingin (Ilmalan) varikon lisäksi.

Kilpailutettavien liikennekokonaisuuksien tulisi olla myös houkuttelevan kokoisia ja riskien tulisi sopimuksellisesti jakautua tilaajan ja operaattorin kesken oikeudenmukaisesti, jotta kilpailutukset kiinnostavat mahdollisimman monia junaoperaattoreita.

Hallitusohjelman mukaan alueille annettavaa ostoliikenteen järjestämisoikeutta on määrä tukea perustamalla julkinen ostoliikenteen kalustoyhtiö. Tätä varten VR on perustanut Suomen Ostoliikennekalusto Oy:n, joka siirtyy kokonaan valtion omistukseen vuoden 2025 aikana. Valtion omistama ostoliikenteen kalustoyhtiö madaltaa junaoperaattoreiden kynnystä osallistua kilpailutuksiin, parantaa kaluston saatavuutta ja varmistaa, että ostoliikenteen tilaajalla on käytettävissään kalusto, joka sitten annetaan/vuokrataan voittavan operaattorin käyttöön. Näin junaoperaattori ei tarvitse omaa kalustoa aloittaakseen operoinnin ostoliikenteessä.

Vaikeassa taloustilanteessa ostojunaliikenne on järjestettävä kustannustehokkaasti. Esimerkiksi uuden ostoliikenteen kalustoyhtiön kaluston elinkaari tulee käyttää tehokkaasti hyödyksi. Ostoliikenteen nykykalustosta suurimmalla osalla elinkaarta on vielä pitkälti jäljellä, mikä mahdollistaa kustannustehokkaan liikennöinnin.

VR uskoo, että Suomen ostoliikennemarkkina kiinnostaa uusia toimijoita, kun luodaan uskottava näkymä Suomen raideliikenteeseen ja markkinan avautumiseen. Kilpailutusten valmistelu ja toteutus tulisi tehdä hyvässä yhteistyössä alueiden kanssa riippumatta siitä, onko alueella lopulta omaa toimivaltaa ostojunaliikenteen hankkimiseksi. Laadukas valmistelu ja toteutus auttavat varmistamaan, että kilpailutuksista tulee houkuttelevia, ja että niihin osallistuu riittävä määrä tarjoajia.

Hankintamenettelysäännöksiin liittyvät kommentit:

Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös liikenteen palveluista annetun lain (jäljempänä myös liikennepalvelulaki) luvussa 19 oleviin hankintamenettelyä koskeviin säännöksiin. Esitykseen on tehty lausuntopalautteen perusteella useita parannuksia, mutta VR katsoo, että esitykseen on jäänyt edelleen tiettyjä epäselvyyksiä ja epätarkoituksenmukaisuuksia, jotka olisivat syytä eduskuntakäsittelyn aikana poistaa. Esityksen mukaan hankintamenettelysääntöjen selkeys on tärkeää sekä toimivaltaisten viranomaisten, että hankintoihin osallistuvien yritysten kannalta (esityksen s. 19).

Käytettävät hankintamenettelyt

Luvun mukaisissa hankinnoissa käytettävistä hankintamenettelyistä esitetään säädettäväksi lain 164 §:ssä. Kuitenkin 164 §:n 1 momentin mukaiset menettelysäännökset koskisivat ehdotuksen mukaan vain käyttöoikeussopimuksia, ei lainkaan 162 §:n mukaisia rautatie- ja

16.9.2025

Julkinen

metroluennetta koskevia sopimuksia, joiden osalta menettelyt jäisivät VR:n käsityksen mukaan esityksessä kokonaan sääntelemättä. Pykälän otsikon perusteella sääntelyn tulisi kuitenkin koskea kaikkia luvun mukaisia hankintamenettelyjä. Mikäli VR on ymmärtänyt sääntelyn tarkoituksen tältä osin oikein, kuvattu virhe voitaisiin korjata muuttamalla 164 §:n 1 momentin ensimmäisen lauseen alku muotoon (muutos korostettuna)

*"Palvelusopimusasetuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää **tämän luvun mukaisia sopimuksia** tehtäessä menettelyä, jossa..."*
Vaihtoehtoisesti voidaan viitata lain 162 §:n mukaisiin sopimuksiin.

Liikenteenharjoittajien teknisen suorituskvyn ja ammatillisen pätevyden huomioiminen

Lain 166 §:ään esitetään tehtäväksi viittaus hankintalain 85 §:ään koskien ehdokkaiden taloudellisia ja rahoitusta koskevia voimavaroja. VR pitää viittaussäännöstä hyvänä, mutta toteaa, että säännöksen tulisi sisältää viittaus myös hankintalain 86 §:ään, joka koskee tarjoajien teknistä suorituskvyyä ja ammatillista pätevyttä. Tarjoajien aikaisempi kokemus palvelujen tuottamisesta on hankinnan laadun turvaamisen kannalta aivan olennainen asia ja tällaisia aikaisempaan kokemukseen liittyviä vaatimuksia asetetaan säännönmukaisesti julkisissa hankinnoissa. Virhe voitaisiin korjata korvaamalla esitetyn 166 §:n 1 momentin toinen lause tekstillä (muutos korostettuna) *"Tarjoajille voi asettaa hankintalain 85 §:ssä ja 86 §:ssä säädettyjä vaatimuksia sen varmistamiseksi, että ehdokkailla ja tarjoajilla on hankintasopimuksen toteuttamiseen tarvittavat taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat **sekä tekninen suorituskvyy ja ammatillinen pätevyys**."* VR pitää hankintalain 86 §:ään viittaamista olennaisena palveluntuottajien kokemuksen turvaamisen kannalta.

Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Lain 164 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännökset hankintasopimuksen jakamisesta osiin. Säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että nyt kysymyksessä olevien palvelujen kohdalla on pidetty tärkeänä säilyttää hankintasopimuksen jakaminen osiin toimivaltaisen viranomaisen harkinnassa ja siten välttää jakamisen velvoittavuutta, jota suunnitellaan hankintalain puolella valmisteltavana olevan hankintalain muutoksen yhteydessä. VR yhtyy tähän näkemykseen, mutta toteaa, että tavoitteen täysimittaiseksi toteuttamiseksi ehdotetun 164 a §:n loppuun tulisi vielä sisällyttää säännös, jonka mukaan *"Markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa toimivaltaisen viranomaisen sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee sitä, että hankintasopimusta ei jaeta osiin tämän pykälän säännösten perusteella"*. Tämä olisi tärkeää, koska työ- ja elinkeinoministeriössä valmistelun alla olevassa hankintalain muutoksessa saatetaan esittää, että asiaa koskeva muutoksenhakukielto poistettaisiin hankintalain 146 §:n 2 momentista, johon myös ehdotetussa liikenteen palveluista annetun lain 260 §:ssä viitattaisiin.

Tarjousten vertailussa käytettävät vertailuperusteet

16.9.2025

Julkinen

Tarjouksen valinnasta ja saatujen tarjousten vertailusta esitetään säädettäväksi lain 167 §:ssä. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan

”Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää palvelua koskevia vaatimuksia kuten tarjotun palvelun laatua, kaluston laatua, esteettömyyttä, palvelun integrointia, hintaa, tarjonnan määrää, matkustajahintoja, ympäristöystävällisyyttä sekä ympäristövaatimusten täyttymistä.”

VR esittää, että kyseisen säännöksen perään lisättäisiin säännös, jonka mukaan *”Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää myös hankintalain 93 §:n 2 momentin mukaisia perusteita.”*

Lisäysehdotuksen perusteena on, että esityksessä käytettävät vertailuperusteet olisivat selvästi suppeammat kuin hankintalain puolella, eikä erolle vaikuttaisi olevan sisällöllisiä perusteita. VR toteaa, että esityksen mukaisista vertailuperusteista jäisivät puuttumaan mm. vastuullisuuteen liittyvät näkökohdat, mikä vaikuttaa hankinnan kohteen kannalta erityisen ongelmalliselta. Hankintalain 93 §:n 2 momentissa todetaan vertailuperusteista seuraava:

”Hankintayksikkö voi asettaa hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka liittyvät laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin. Laatuun liittyviä perusteita voivat olla tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, esteettömyys, kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu, käyttökustannukset, kustannustehokkuus, myynnin jälkeinen palvelu ja tekninen tuki, huolto ja toimituspäivä tai toimitus- tai toteutusaika sekä muut toimitusehdot. Hankintayksikkö voi ottaa huomioon myös hankintasopimuksen toteutukseen osoitetun henkilöstön pätevyyden ja kokemuksen sekä henkilöstön organisoinnin, jos osoitetun henkilöstön laadulla voi olla merkittävä vaikutus hankintasopimuksen toteuttamisessa.”

VR katsoo, että tarjousten vertailussa tulisi liikennepalvelulain mukaisissa hankinnoissa voida käyttää kaikkia samoja vertailuperusteita kuin hankintalain mukaisissa hankinnoissa. Tämä voidaan toteuttaa lisäämällä VR:n ehdottama viittaus hankintalakiin. Mikäli koetaan tarpeelliseksi, viittausta voidaan laajentaa myös hankintalain 94 ja 95 §:ään, jotka koskevat liityntää hankinnan kohteeseen ja elinkaarikustannuksia, mikäli näitä pidetään liikennepalvelulain mukaisissa hankinnoissa tarpeellisina.

Neuvottelujen käyminen hankintamenettelyn aikana

Esityksessä ehdotetaan, että laista poistettaisiin lain 166 §:ssä nykyisellään olevat säännökset neuvotteluista hankintamenettelyn aikana. Esityksen perustelut säännösten poistolle ovat melko niukat, mutta esitöiden mukaan neuvottelut olisivat kuitenkin edelleen mahdollisia palvelusopimusasetuksen mukaan. Esityksen mukaan muutoksen merkitys käytännössä olisi vähäinen.

16.9.2025

Julkinen

VR ei pidä säännösten poistamista kannatettavana, eikä VR yhdy esitöiden näkemykseen siitä, että neuvotteluja ei juurikaan käytettäisi tämän tyyppisissä hankinnoissa. Käytännössä tämän tyyppiset yhteiskunnallisesti merkittävät, pitkäaikaiset ja monimutkaiset hankinnat edellyttävät useinkin laadukkaan ja kustannustehokkaan lopputuloksen saavuttamiseksi neuvotteluja tarjoajien kanssa. Nyt ehdotetuilla säännöksillä pyritään tekemään menettelysäännöksistä selkeitä toimivaltaisille viranomaisille, jotta kilpailutusten järjestäminen olisi toimintaohjeiden suhteen selvää. Tähän sopii huonosti se, että menettelysäännöksistä poistetaan kokonaan viittaus mahdollisuuteen neuvotella, vaikka mahdollisuus neuvotteluun edelleen säilyy. VR toteaa, että säännösten valossa tilannetta voidaan viranomaisissa tulkita myös siten, ettei neuvottelumahdollisuutta lainkaan ole.

Mikäli lain 166 §:n poistamista pidetään välttämättömänä, tulisi lakiin VR:n näkemyksen mukaan lisätä muualle säännös, joka selvästi toteaa neuvottelujen olevan mahdollisia. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi 164 §:n 1 momentissa lisäämällä kyseisen momentin loppuun säännös, jonka mukaan *"Hankintamenettelyt voivat sisältää neuvotteluja liikenteenharjoittajien kanssa."* Tämän tyyppinen yleinen viittaus voisi olla menettelyn joustavuuden kannalta jopa paras, koska tällöin neuvottelujen toteutustapa voisi jäädä viranomaisen harkintaan.

Pakolliset poissulkemisperusteet ja rikosrekisteriotteiden tarkistaminen

Rikosrekisteriotteiden tarkistamisen ja pakollisten poissulkemisperusteiden osalta esitetty sääntely vaikuttaa olevan hankintalakiin nähden osin epä johdonmukainen ja epäselvä. Esitetyn lain 166 §:n 2 momentissa viitattaisiin hankintalain 80 §:ään ja todettaisiin, että *"Tarjouskilpailussa on suljettava pois liikenteenharjoittaja, jolla ei ole teknisiä, taloudellisia tai muita edellytyksiä hankinnan toteuttamiseksi tai joka on syyllistynyt hankintalain 80 §:ssä mainittuihin rikoksiin."* Kyseisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (esityksen s. 41) puolestaan todetaan, että *"Yrityksen tai yhteisön rikostausta voidaan tarkastaa tilaamalla rikosrekisteriote (yhteisösakko-ote)." VR toteaa, että hankintalain 80 § kattaa paitsi tarjoajayhtiön itsensä tekemät rikokset myös tilanteet, joissa rikokseen on syyllistynyt ehdokkaan tai tarjoajan alihankkija taikka näiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö. Viimeksi mainittujen henkilöiden rikokset eivät ilmene yhteisösakko-otteelta, joka koskee vain yhtiötä itseään.*

Esitöistä ei ilmene, että säännöksen sisältöä olisi tarkoitettu sovellettavan eri tavalla kuin hankintalakia, vaikka itse säännös sinänsä puhuu vain liikenteenharjoittajasta. Voimassa olevan vastaavan säännöksen taustalla olevan joukkoliikennelain esitöissä on päinvastoin aikanaan todettu, että *"Tarjoajien valintaa koskevat säännökset vastaavat hankintalain 52—54 §:n säännöksiä, mutta ne on ilmaistu lyhyemmin ja osin viittaamalla hankintalakiin"* (HE 110/2009 vp s. 40). Näin ollen säännöshistoriasta saa sen käsityksen, että sääntelyn olisi tarkoitus vastata tältäkin osin hankintalakia. Nyt esitetty säännösteksti ei vastaa tätä ajatusta.

16.9.2025

Julkinen

VR:llä ei ole kantaa siihen, kummalla tavalla säännöstä tulisi soveltaa, mutta VR pitää tärkeänä, että oikeustila ja velvoitteet ovat sekä viranomaisille että liikenteenharjoittajille selvät. Siksi VR toivoo, että esityksen sisältöä selkeytettäisiin vähintään esitöissä siten että esitöissä tarkennettaisiin, koskeeko pakollisten poissulkemisperusteiden arviointi vain liikenteenharjoittajaa itseään vai myös sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäseniä tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttäviä henkilöä. Mikäli esitys koskee myös mainittuja luonnollisia henkilöitä, tulisi varmistaa, että toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus tarkistaa ja liikenteenharjoittajilla mahdollisuus toimittaa mainittujen rikosten tarkistamiseksi tarvittavat rikosrekisteriotteet. Hankintalakien osalta tästä on säädetty hankintalaissa ja rikosrekisterilaissa. VR korostaa, että kysymys on hankintamenettelyyn liittyvistä pakollisista vaatimuksista, joiden osalta menettelysääntöjen tulee olla selvät.

VR myös toteaa, että hankintalain sääntelyä ollaan tältä osin mahdollisesti keventämässä hankintalain muutoksen yhteydessä siten, että hankintayksikkö voisi rikosrekisteriotteen sijasta hyväksyä myös tarjoajan vakuutuksen siitä, että tarjoajan vastuuhenkilöt eivät ole syyllistyneet relevantteihin rikoksiin. Sekä hankintayksiköiden että tarjoajien kannalta olisi perusteltua, että tämä menettelyn joustavoittaminen tulisi koskemaan myös liikenteen palveluista annetun lain mukaisia hankintamenettelyjä, mikäli mainittu hankintalain muutos eduskunnassa hyväksytään.

Teknisiä huomioita

Lain 166 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viimeiseksi lauseeksi ehto, jonka mukaan *"Liikenteenharjoittajat voivat tehdä tarjouksia tai ilmoittautua ehdokkaaksi ryhmittymänä hankintalain 92 §:ssä säädetyllä tavalla"*. Hankintalain 92 §:ä koskee ryhmittymänä osallistumisen lisäksi myös muiden tahojen voimavarojen käyttöä (alihankintaa), mikä on myös arvioitavana oleville kilpailutuksille tarpeellista. Tämän vuoksi mainittu säännös tulisi muuttaa muotoon (muutos korostettuna) *"Liikenteenharjoittajat voivat tehdä tarjouksia tai ilmoittautua ehdokkaaksi ryhmittymänä ja käyttää muiden tahojen voimavaroja hankintalain 92 §:ssä säädetyllä tavalla."*

Lain 164 §:n 3 momentin toiseen lauseeseen on jäänyt epähuomiossa kaksi kertaa teksti *"toimitettava julkaistavaksi"*. Toisto on syytä eduskuntakäsittelyn aikana poistaa.

VR-Yhtymä Oyj