

22.6.2016

Dnro 651/4/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

RAVINTOLAVAUNUN ESTEETTÖMYYS

1

KANTELU

Kantelija pyysi 6.2.2015 päivätyssä kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Liikenteen turvallisuusvirasto Trafín menettelyä asiassa, joka koskee VR-Yhtymä Oy:n DuettoPlus ravintolavaunujen esteettömyyttä. Kantelija oli saanut yhteydenottoonsa virastolta asiaa koskevan vastauksen, joka kantelun mukaan ilmensi syrjintää vammaisia henkilöitä kohtaan. Lisäksi kantelija katsoi, että VR-Yhtymä Oy ja sen osittain omistama ravintolapalveluja tuottava Vecra Oy asettavat asiakaspalvelussaan vammaiset henkilöt muita huonompaan asemaan.

Kantelun mukaan Trafín vastauksen kohdassa ”Kaluston hyväksyntämenettelyt esteettömälle rautatiejärjestelmälle” jää epäselväksi, onko hyväksyntämenettelyssä otettu kantaa ravintolavaunun olennaisiin vaatimuksiin liikuntarajoitteisia henkilöitä koskien. Mikäli liikuntarajoitteisia henkilöitä koskeva ns. PRM-YTE ei kata lainkaan ravintolavaunua, on tällaisen tarkastusvakuutuksen esittäminen ravintolavaunun esteettömyyteen liittyvässä asiassa kantelijan mielestä epäoleellista.

Trafín mukaan se, että junassa on pyörätuolipaikka, jossa pyörätuoli on tarjoilualueella, täyttää perustuslain vaatimuksen syrjimättömyydestä.

Kantelun mukaan Trafi viranomaisena, VR-Yhtymä Oy ja Vecra Oy palveluja yleisölle tarjoavina yhtiöinä asettavat vammaiset henkilöt muita huonompaan asemaan. Kun tavallinen junamatkustaja piipahtaa ravintolavaunussa tai viettää koko matkansa siellä, pyörätuolin tai muun kookkaamman apuvälineen käyttäjä on sijoitettu palveluvaunuun (lastenvaunujen ja matkalaukkujen viereen) ja nauttii virvokkeitaan siinä. Tämä siinä tapauksessa, että vammaisen henkilö on tilannut VR:n avustamispalvelut 48 tuntia ennen matkaa ja on valmis luovuttamaan pankkikorttinsa tai rahansa virkailijan haltuun tuotteiden noutamista varten.

Kantelun mukaan Trafín viranomaisena ja VR:n (mukaan lukien Vecra Oy) matkustajaliikenteestä rautateillä huolehtivana yhtiönä tulee toimia niin, ettei syrjintää sallita. Uuden DuettoPlus-ravintolavaunun esteettömyysratkaisut tulee selvittää ja toimivan ratkaisun löydyttyä toteuttaa tarvittavat muutokset kaikkien asiakkaiden palvelemiseksi.

2 SELVITYS

2.1 Yleistä

Liikenteen turvallisuusvirasto antoi 25.3.2015 päivätyn selvityksen dnro TRAFI/11205/04.04.05.03/2015 ja liikenne- ja viestintäministeriö antoi 1.4.2015 päivätyn lausunnon dnro LVM/469/02/2015. Kantelija antoi 19.5.2015 päivätyn vastineen.

Asiassa hankittiin vielä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen 28.12.2015 päivätty lausunto dnro THL 1630/4.00.00/2015 ja yhdenvertaisuusvaltuutetun 15.1.2016 päivätty lausunto VVTDno-2015-551.

VR-Yhtymä Oy pyysi, että sille varattaisiin tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Yhtiö antoi 18.2.2016 päivätyn lausuman dnro Y 23400/452/16.

Kantelija antoi 12.4.2016 päivätyn lisävastineen.

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

2.2 Liikenteen turvallisuusviraston vastaus kantelijalle

Liikenteen turvallisuusviraston vastauksessa kantelijalle (5.12.2014, Dnro TRAFI/19884/00.01.01.2014) todetaan muun muassa seuraavaa.

Rautatieliikenteen matkustajan oikeuksista säädetään EU:n ns. rautatievastuuasetuksessa (1371/2007). Sen mukaisten turvallisuus- ja esteettömyysvaatimusten täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena Trafi pyysi VR-Yhtymä Oy:ltä selvitystä siitä, miten junaliikenteessä turvataan vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden mahdollisuudet käyttää yhtäläisesti samoja palveluita kuin muut matkustajat. VR:n vastauksen mukaan uusi DuettoPlus-ravintolavaunu on junakokoonpanossa, jossa ovat esteetön palveluvaunu ja vammaispalvelut. Junan esimiehen määrittämän palveluvastaavan tehtäviin kuuluu avustaa pyörätuolimatkustajalle ravintolavaunun palveluiden tarjoaminen palveluvaunun pyörätuolipaikalle vammaispalvelullisissa junavuoroissa, mikäli ravintolavaunuun ei ole mahdollista päästä pyörätuolilla. Syksyllä 2014 myös anniskelu-oikeus on laajennettu koskemaan pyörätuolipaikkoja niissä vammaispalvelullisissa junavuoroissa, joissa on ravintolavaunu, jonne ei ole mahdollista päästä pyörätuolilla.

Eri junatyypin vammaispalvelut asiakkaalle vaihtelevat ja esteettömän matkan turvaamiseksi suositellaan varmistamaan etukäteen matkaa varattaessa tarvittavien palveluiden saatavuus suunnitellulla yhteysväylillä.

Suomessa Trafi myöntää kalustoyksikölle tyyppihyväksynnän rautatielain 53 §:n mukaisesti. Saadakseen tyyppihyväksynnän uuden rautatiekaluston tulee täyttää tietyt edellytykset ja tekniset vaatimukset. Kaluston vaatimuksenmukaisuuden arvioinnin voi suorittaa ns. ilmoitettu laitos. Arviointilaitoksista käytetään nimityksiä ilmoitettu laitos tai tarkastuslaitos. Arviointilaitokset hoitavat eri direktiivien mukaisia vaatimustenmukaisuuden arviointitehtäviä. Trafi nimeää rautatiejärjestelmän ilmoitetut laitokset Suomessa.

VR:n uusi ravintolavaunu on tyypiltään ns. ERd-vaunu. Ravintolavaunu on tarkastettu rautatiejärjestelmän osajärjestelmien teknisten eritelmien mukaisesti, johon kuuluu myös yhteen toimivuuden tekninen eritelmä (2008/164/EY) koskien liikuntarajoitteisten henkilöiden saavutettavuutta (jäljempänä PRM YTE).

Kalustoyksikkötyyppi ERd on tarkastettu Euroopan laajuisen tavanomaisen ja suurten nopeuksien rautatiejärjestelmän osajärjestelmää liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevan PRM YTE:n mukaisesti. Tarkastuksen on suorittanut Sconrail UK Limited, ja VR-Yhtymä Oy on tästä toimittanut Trafille EY-tarkastustodistuksen (2237/1/SB/2013/RST/ENFI/PRM-9633, 20.12.2013). Tarkastustodistuksen mukaisesti kalustoyksikkötyyppi ERd täyttää Euroopan laajuisen tavanomaisen rautatiejärjestelmän osajärjestelmää liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevan PRM YTE:n vaatimukset. Liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevan YTE:n tekijät, jotka liittyvät olennaisiin vaatimuksiin, eivät ota kantaa ravintolavaunuihin.

VR-Yhtymä Oy on toimittanut Trafille EY-tarkastusvakuutuksen (Y 15098/461/13, 20.12.2013), jossa yhtiö vakuuttaa kalustoyksikkötyypin ERd täyttävän Euroopan laajuisen tavanomaisen ja suurten nopeuden rautatiejärjestelmän osajärjestelmää liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevan PRM YTE:n. Yhtiö ilmoittaa EY-tarkastusvakuutuksessaan, että ERd-vaunu on tarkastettu Euroopan laajuisen tavanomaisen ja suurten nopeuksien rautatiejärjestelmän osajärjestelmää liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevan PRM YTE:n mukaisesti.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella ERd-vaunujen keskeiset vaatimukset täyttyvät. Trafi on edellä selostetun perusteella todennut, että vaunut täyttävät rautatielain 44 §:ssä ja 53 §:ssä säädetyt vaatimukset ja on näin ollen myöntänyt ERd- sarjan ravintolavaunulle kalustoyksikkötyypin hyväksynnän.

Hyväksyntämenettelystä yhteenvedona Trafi on todennut, että uuden matkustajavaunukaluston ravintolavaunu on tarkastettu asianmukaisesti ja se täyttää kaikki vaatimukset. Trafi ei voi kieltäytyä antamasta käyttöönottolupaa kalustolle, jolle on annettu EU- tarkastustodistus ja EY-tarkastusvakuutus ja joka täyttää kansalliset vaatimukset. Mikäli Trafi tästä kieltäytyisi, hankintayksiköllä olisi mahdollisuus tehdä kantelu EU- tuomioistuimeen Trafian virheellisestä toiminnasta. Tällöin tuomioistuin velvoittaisi Trafian myöntämään käyttöönottoluvan.

Se, että junassa on pyörätuolipaikka, jossa pyörätuoli on tarjoilualueella, täyttää perustuslain vaatimuksen syrjimättömyydestä.

Vielä Trafi ilmoitti ottavansa kantelijan palautteen huomioon ja pyrkivänsä edistämään asiaa EU-tasolla, kun PRM YTE:iä uudistetaan. Yhteisenä tavoitteena on, että myös ravintolavaunut saataisiin eritelmiin.

2.3

Liikenteen turvallisuusviraston selvitys oikeusasiamiehelle

Sovellataanko ja miltä osin PRM YTE -määräyksiä ravintolavaunuihin ja mitä vaatimuksia niistä seuraa juuri ravintolavaunujen esteettömyydelle?

ERd-ravintolavaunun tyyppimukaisuudessa on noudatettu komission päätöstä liikuntarajoitteisia henkilöitä Euroopan laajuisessa tavanomaisessa ja suurten nopeuksien rautatiejärjestelmässä koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä 2008/164/EY (PRM YTE). PRM YTE:ssä ei ole erityisiä vaatimuksia ravintolavaunuille, mutta niidenkin tulee täyttää PRM YTE:n liikkuvalla kalustolle asettamat vaatimukset koskien esimerkiksi istuimia,

valaistusta ja kulkuväyliä. PRM YTE:n mukaan jokaisessa vaunussa ei tarvitse olla pyörätuolipaikkoja, pyörätuolille soveltuvia tiloja tai inva-WC:tä. Riittää, että osoitetaan, että kun vaunuista muodostetaan muiden yhteensopivien vaunujen kanssa kokonainen juna, kaikki liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevan YTE:n vaatimukset täyttyvät.

Onko PRM YTE -määräyksiä mahdollista täydentää kansallisilla normeilla, jotta ravintolavaunujen esteettömyys tulisi jatkossa turvatuksi?

Vaikka PRM YTE:ssä ei ole vaatimuksia ravintolavaunujen pyörätuolipaikoille, Suomi ei voi antaa asiasta kansallisia sääntöjä. Yhteentoimivuusdirektiivin mukaan liikkuvan kaluston yhteentoimivuus ja olennaisten vaatimusten mukaisuus on tarkistettava suhteessa YTE:een, jos sellainen on laadittu. Tämän tarkastuksen tekee käytännössä ilmoitettu laitos, joka antaa asiasta EY-tarkastustodistuksen, jonka perusteella hakija antaa EY-tarkastusvakuutuksen. Jäsenvaltioiden on pidettävä sellaista liikkuvaa kalustoa, jolla tällainen EY-tarkastusvakuutus on, yhteentoimivana ja olennaisten vaatimusten mukaisena. Kansallisia sääntöjä saa antaa vain silloin, jos asianomaista YTEä ei ole.

Mitkä olisivat viraston käsityksen mukaan parhaat keinot edistää ravintolavaunujen esteettömyyttä jatkossa?

On myös Liikenteen turvallisuusviraston intressissä, että junamatkustamisen esteettömyyttä jatkuvasti parannetaan myös matkustamiseen liittyvien palvelujen, kuten ravintolavaunun infrastruktuurin esteettömyyden lisäämiseksi. Tämä vaikuttamistyö säädöksiin tehdään kuitenkin valtaosin EU- ja kansainvälisissä yhteyksissä. Yksittäinen Euroopan unionin jäsenmaa voi vain hyvin harvoin asettaa toimijoille kustannuksia aiheuttavia lisävaatimuksia ilman, että kyse olisi kielletyistä kilpailua ja markkinoille pääsemistä rajoittavista tekijöistä. Suomi tulee esittämään PRM YTE:n seuraavalla uusimiskerralla tarkennuksia ja parannuksia myös ravintolavaunujen osalta ao. yhteentoimivuuden tekniseen eritelmiin. Tarkoituksena on, että samat vaatimukset koskisivat koko EU:ta, jolloin asiasta ei tulisi markkinoillepääsyn estettä.

Viraston muita huomioita kanteluun liittyen

Rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään EY-asetuksessa 1371/2007 (rautatievastuuasetus). Matkustajan oikeudet ovat EU-alueella voimassa kaikissa liikennemuodoissa, ja niillä pyritään takaamaan korkea kuluttajansuoja liikenteen alalla. Rautatievastuuasetuksella pyritään EU:n yhteisen liikennepolitiikan puitteissa turvaamaan rautatieliikenteen matkustajien oikeudet sekä parantamaan rautateiden matkustajaliikennepalvelujen laatua ja tehokkuutta, jotta edistettäisiin rautatieliikenteen osuuden kasvua muihin liikennemuotoihin nähden. Koska matkustaja on tyypillisesti kuljetussopimuksen heikompi osapuoli, EU on turvannut matkustajalle tiettyjä oikeuksia silloin, kun matka keskeytyy tai matkustaja tarvitsee iän, vamman tai heikon liikuntakyvyn vuoksi apua liikkuaan liikennevälineillä.

Vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuksista säädetään rautatievastuuasetuksen V luvussa, artikloissa 19–25. Rautateiden matkustajaliikenteen tulisi hyödyttää kansalaisia yleisesti. Sen vuoksi henkilöillä, jotka ovat vammaisia taikka vammasta, iästä taikka muusta tekijästä johtuen liikuntarajoitteisia, olisi oltava samanlaiset mahdollisuudet rautateitse matkustamiseen kuin muilla kansalaisilla. Tähän tavoitteeseen pyritään säätämällä asetuksessa vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista kuljetukseen ilman

syrijintää, riittävään tiedonsaantiin mahdollisuudesta käyttää rautatiepalveluja, palvelujen saatavuuteen sekä maksuttomaan avunantoon asemilla ja junissa.

Oikeudesta kuljetukseen ja vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille tiedottamisesta säädetään asetuksen artikloissa 19 ja 20. Rautatieyritysten ja aseman haltijoiden on yhteistyössä vammaisjärjestöjen kanssa laadittava palvelujen käyttöä koskevat säännöt, joilla taataan vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeudet kuljetukseen ilman syrjintää. Näiden sääntöjen mukaisesti rautatieyrityksen on pyynnöstä ilmoitettava vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden mahdollisuudesta käyttää rautatiepalveluja, liikkuvaan kalustoon pääsyn edellytyksistä sekä tiedotettava junassa tarjottavista järjestelyistä.

Rautatieliikenteen palvelujen saavutettavuudesta säädetään puolestaan artiklassa 21. Sen mukaan rautatieyritysten ja asemanhaltijoiden on liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevia YTE:iä noudattamalla varmistettava vammaisten tai liikuntarajoitteisten henkilöiden pääsy asemille, laitureille, liikkuvaan kalustoon ja kaikkiin palveluihin.

Matkustajan oikeuksien osalta Kynnys ry:n kantelu koskee ennen kaikkea avunantoa junissa, josta säädetään rautatievastuuasetuksen artiklassa 23. Sen mukaan rautatieyrityksen on huolehdittava siitä, että vammainen tai liikuntarajoitteinen henkilö saa korvauksetta apua noustessaan junaan, ollessaan junassa tai poistuessaan junasta. Tätä artiklaa sovellettaessa avunanto junissa tarkoittaa kaikkia kohtuullisia pyrkimyksiä sellaisen vammaiselle tai liikuntarajoitteiselle henkilölle tarkoitetun avun antamiseksi, jonka turvin kyseinen henkilö voi junassa käyttää samoja palveluja kuin muut matkustajat, kun henkilön vamma tai liikuntarajoitteisuus estää häntä käyttämästä näitä palveluja itsenäisesti ja turvallisesti.

Avunannon edellytyksistä säädetään artiklassa 24. Avunannon varmistamiseksi matkustajan on ilmoitettava avuntarpeestaan vähintään 48 tuntia ennen kuin apua tarvitaan. Jos ilmoitusta ei ole tehty tähän määräaikaan mennessä, rautatieyrityksen ja asemanhaltijan on pyrittävä kaikkein tavoin huolehtimaan avun antamisesta siten, että vammainen tai liikuntarajoitteinen matkustaja voi matkustaa.

Kynnys ry:n Trafille 20.8.2014 lähettämän kansalaiskirjeen pohjalta Trafi lähetti VR Group Oy:lle 29.9.2014 selvityspyynnön, jossa pyydettiin selvitystä siitä, kuinka VR turvaa vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien mahdollisuudet käyttää junassa samoja palveluita kuin muut matkustajat. VR:n selvityksen mukaan kaukoliikenteen vammaispalvelullisessa junavuorossa junan esimies määrittää palveluvastaavan, jonka tehtäviin kuuluu vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien avustaminen matkan aikana. Näkövammaiset ja pyörätuolilla matkustavat liikuntarajoitteiset matkustajat voivat myös halutessaan ottaa matkalle mukaan oman saattajan, joka saa maksuttoman saattajalipun. Pyörätuolipaikka on aina samassa vaunussa kuin esteetön WC. IC- ja Pendolino-junissa kuulutusten sisältämä tieto näytetään myös monitoreissa. VR:n mukaan junan henkilökunta palvelee ravintolavaunun tuotteet pyörätuolipaikalle asiakkaan niin halutessa.

Trafi pyysi VR:ltä selvitystä myös siitä, kuinka VR aikoo varmistaa sellaisen avun antamisen, jonka turvin pyörätuolin tai muun liikkumisen apuvälineen käyttäjä voi käyttää uuden ravintolavaunun palveluita samoin kuin muut matkustajat.

VR:n mukaan uusi DuettoPlus-ravintolavaunu on junakokoonpanossa, jossa ovat esteetön palveluvaunu ja vammaispalvelut. Jos matkustajalla ei ole mahdollisuutta päästä ravintolavaunuun, vammaispalvelullisissa junavuoroissa junan esimiehen määrittämän palveluvastaavan tehtäviin kuuluu avustaa pyörätuolimatkustajalle ravintolavaunun

palveluiden tarjoaminen palveluvaunun pyörätuolipaikalle. VR:n selvityksen mukaan syksyllä 2014 myös anniskeluoikeutta on laajennettu siten, että se koskee pyörätuolipaikkoja niissä vammaispalvelullisissa junavuoroissa, joissa on sellainen ravintolavaunu, jonne ei ole mahdollista päästä pyörätuolilla.

VR:ltä saadun selvityksen perusteella Trafi katsoo, että tarjoamalla ravintolavaunun palvelut palveluvaunun pyörätuolipaikalle VR on artiklan 23 mukaisesti toteuttanut kaikki kohtuulliset pyrkimykset sen varmistamiseksi, että vammaiset ja liikuntarajoitteiset henkilöt voivat käyttää junassa samoja palveluja kuin muut matkustajat. Uudet ravintolavaunut ovat olleet kuitenkin käytössä vasta suhteellisen vähän aikaa, joten Trafi seuraa jatkossa ravintolavaunujen palveluiden toteutumista esimerkiksi matkustajilta ja vammaisjärjestöiltä saatavien palautteiden perusteella sekä muun matkustajan oikeuksien valvonnan yhteydessä. Tähän mennessä Trafi ei ole saanut yhtäkään yhteydenottoa tai valitusta tarjoilun toteutumisesta pyörätuolipaikalle.

2.4

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että viranomaiset ja muut toimijat, kuten palveluntarjoajat, edistävät liikennejärjestelmän esteettömyyttä ja erilaisten asiakasryhmien yhdenvertaista pääsyä liikennepalveluihin.

Rautatieliikenteen osalta on voimassa kattava EU-lainsäädäntö, joka on suurelta osin jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Siten tässä tapauksessa on arvioitava ensinnäkin, mitä vaatimuksia EU-sääntelystä seuraa ravintolavaunujen esteettömyydelle, ja toiseksi, jos katsotaan, että EU-sääntely ei riittävissä määrin turvaa vammaisten henkilöiden esteetöntä pääsyä ravintolavaunuihin, voiko Suomi täydentää EU-sääntelyä kansallisilla normeilla. Tässä yhteydessä on lisäksi syytä selvittää, miten viranomaiset voivat jatkossa parhaiten edistää ravintolavaunujen esteettömyyttä. Näihin kysymyksiin liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Liikenteen turvallisuusvirastolta lisäselvitystä.

Ravintolavaunujen esteettömyyttä koskeva EU-sääntely

Junien esteettömyydestä säädetään komission päätöksessä liikuntarajoitteisia henkilöitä Euroopan laajuudessa tavanomaisessa ja suurten nopeuksien rautatiejärjestelmässä koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä 2008/164/EY (jäljempänä PRM YTE). Liikenteen turvallisuusvirasto on Kynnys ry:lle lähettämässään vastauksessa todennut, että DuettoPlus-ravintolavaunu on tarkastettu asianmukaisesti ja se on PRM YTE:n vaatimusten mukainen.

Liikenne- ja viestintäministeriön Liikenteen turvallisuusvirastolta saamassa selvityksessä todetaan, että PRM YTE:ssä ei ole erityisiä vaatimuksia ravintolavaunuille, mutta niidenkin tulee täyttää PRM YTE:n liikkuvalla kalustolle asettamat vaatimukset koskien esimerkiksi istuimia, valaistusta ja kulkuväyliä. Edelleen selvityksessä todetaan, että PRM YTE:n mukaan jokaisessa vaunussa ei tarvitse olla pyörätuolipaikkoja, pyörätuolille soveltuvia tiloja tai inva-WC:tä. Riittää, että osoitetaan, että kun vaunuista muodostetaan muiden yhteensopivien vaunujen kanssa kokonainen juna, kaikki liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevat YTE:n vaatimukset täyttyvät.

Vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden pääsystä rautatieliikenteen palveluihin säädetään lisäksi rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1371/2007 (rautatievastuuasetus), joka on jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Liikenteen turvallisuusvirasto on selvityksessään tarkastellut, mitä vaatimuksia rautatievastuuasetuksesta seuraa ravintolavaunujen esteettömyydelle. Selvityksessään virasto katsoo, että tarjoamalla ravintolavaunun palvelut palveluvaunun pyörätuolipaikalle VR-Yhtymä Oy on rautatievastuuasetuksen 23 artiklan mukaisesti toteuttanut kaikki kohtuulliset pyrkimykset sen varmistamiseksi, että vammaiset ja liikuntarajoitteiset henkilöt voivat käyttää junassa samoja palveluja kuin muut matkustajat.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy viraston selvitykseen asiassa. Yhteenvedona voidaan näin ollen todeta, että ravintolavaunu täyttää EU-lainsäädännössä junakaluston esteettömyydelle asetetut vaatimukset, eikä Liikenteen turvallisuusvirasto ole tämän vuoksi voinut kieltäytyä antamasta kalustolle käyttöönottolupaa.

Mahdollisuus asettaa EU-sääntelyä täydentäviä kansallisia normeja

PRM YTE -vaatimukset on annettu komission päätöksellä, ja ne ovat jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Liikenteen turvallisuusvirasto on selvityksessään katsonut, että vaikka PRM YTE:ssä ei ole vaatimuksia ravintolavaunujen pyörätuolipaikoille, Suomi ei voi antaa asiasta kansallisia sääntöjä. Kantaansa virasto perustelee sillä, että kansallisia sääntöjä voi antaa vain silloin, kun asianomaista YTEä ei ole annettu. Edelleen virasto katsoo, että yksittäisen jäsenmaan asettamia lisävaatimuksia pidettäisiin kiellettyinä kilpailua ja markkinoille pääsemistä rajoittavina tekijöinä.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy viraston näkemykseen siitä, että PRM YTE -vaatimuksia täydentävien kansallisten normien antaminen ei ole toteuttamiskelpoinen tapa turvata ravintolavaunujen esteettömyys.

Parhaat keinot edistää ravintolavaunujen esteettömyyttä jatkossa

Liikenteen turvallisuusviraston selvityksen mukaan ravintolavaunujen esteettömyyttä voidaan jatkossa edistää ravintolavaunun infrastruktuurin esteettömyyttä koskevien vaatimusten sisällyttämisellä PRM YTE -säännöksiin seuraavan kerran, kun säännöksiä uudistetaan. Tällöin samat vaatimukset koskisivat kaikkia jäsenmaita, eikä asiasta muodostuisi markkinoille pääsyn estettä.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy viraston näkemykseen asiassa. Tässä yhteydessä on kuitenkin välttämätöntä painottaa myös palveluntarjoajien keskeistä roolia esteettömyyden edistämiseksi. Palveluntarjoajien omaehtoinen ja tiivis yhteistyö vammaisjärjestöjen ja muiden erilaisia käyttäjäryhmiä edustavien järjestöjen kanssa on esimerkiksi uusien vaunujen tilausta ja tarjottavia palveluja suunniteltaessa ensiarvoisen tärkeää, jotta palvelujen esteettömyys ja erilaiset asiakastarpeet voidaan huomioida.

2.5

Kantelijan ensimmäinen vastine

Kantelija on vastineessaan todennut muun muassa seuraavaa. Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisilla ja muun muassa työnantajilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta.

Edistäminen voi tarkoittaa esimerkiksi toimenpiteitä syrjinnän ennaltaehkäisemiseksi tai palveluiden muokkaamista eri väestöryhmien tarpeiden huomioon ottamiseksi.

Välitöntä syrjintää on se, kun jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin alkuperän, iän, vammaisuuden tai muun sellaisen seikan perusteella vertailukelpoisessa tilanteessa, paitsi jos kohtelu on oikeutettua (esimerkiksi jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia). Työelämässä ovat omat oikeuttamisperusteensa.

Kantelijan mielestä vammaisten henkilöiden erilaiselle kohtelulle ravintolavaunun käyttäjinä (tai kyseisessä vaunussa työskenteleville) ei ole oikeuttamisperustetta. Epäsuotuisampi kohtelu ei perustu lakiin. EU-sääntely rautatiekaluston teknisistä vaatimuksista tai esteettömyyttä korvaavista mm. vammaisiin ryhmänä kohdistuvista avustamispalveluista (tarjoileminen palveluvaunuun) ei muodosta tässä tarkoitettua lakiin perustuvaa oikeutusta viranomaisen harjoittamalle syrjinnälle. Mikäli EU-sääntely tulkittaisiin laiksi, joka oikeuttaa vammaisten henkilöiden välittömään syrjintään, tällaiselta kohtelulta puuttuisi silti hyväksyttävä tavoite.

Viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden ja palveluiden tarjoajan on tarvittaessa tehtävä kohtuullisia mukautuksia vammaisen henkilön yhdenvertaisen kohtelun toteuttamiseksi. Kohtuulliset mukautukset ovat eri asia kuin varsinaiset esteettömyystoimenpiteet. Mukautukset täydentävät esteettömyystoimenpiteitä. Esimerkiksi esteettömässä junavaunussa ruokailevalle toimintarajoitteiselle henkilölle voidaan luoda vaihtoehtoinen henkilökunnan kutsujärjestelmä palvelun toimivuuden edellytykseksi. Mukautukset ovat konkreettisessa tilanteessa henkilöä varten tehtäviä toimenpiteitä (yleensä avustamista). Esteettömyys ja kohtuulliset mukautukset yhdessä mahdollistavat saavutettavuuden.

Kantelijan mielestä on vastoin perustuslakia ja yhdenvertaisuuslakia, että viranomaisen hyväksyy menettelyn, jolla vammaisille ihmisryhmänä järjestetään erillinen tarjoilualue erillään muista saman palvelun käyttäjistä.

2.6

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (jäljempänä THL) toteaa lausunnossaan muun muassa seuraavaa.

Kantelu käsittelee sitä, onko vammaisilla henkilöillä oikeus päästä ravintolavaunuihin sisään vai riittääkö, että heille tarjoillaan virvokkeita ravintolavaunusta omalle paikalleen. Laajemmin kysymys on siitä, toteutuvatko yhdenvertaisuus ja esteettömyys rinnakkaisen palvelujärjestelmän avulla, vai olisiko kaikilla oltava pääsy yleisten palvelujen piiriin.

Asiassa keskeistä on EU:n asetuksen (EY) 1371/2007 (rautatievastuuasetus) 21 artiklan tulkinta ja tulkinnan yhteensopivuus yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn kanssa. Rautatievastuuasetuksen 21 artiklassa edellytetään, että rautatieyritysten ja aseman haltijoiden on liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevia YTE:iä (Euroopan komission päätös liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä 2008/164/EY, jatkossa PRM YTE) noudattamalla varmistettava vammaisten tai liikuntarajoitteisten henkilöiden pääsy asemille, laitureille, liikkuvaan kalustoon ja kaikkiin palveluihin.

Rautatieasetuksen artikla 23 koskee puolestaan avustamista, joka on kohtuullisten mukautusten luonteinen toimenpide. Artiklan 23 toimenpiteillä täydennetään artiklan 21 edellytyksiä yksittäistapauksissa. Kantelussa haetaan siis vastausta siihen, voidaanko artiklan 21 vaatimukset korvata pelkillä artikla 23:n mukaisilla toimenpiteillä, vaikka tästä seuraisi järjestelmä, jossa vammaisille henkilöille järjestetään erilliset palvelut eri ehdoilla ja eri paikassa kuin muille matkustajille.

PRM YTE ei edellytä, että koko juna on esteetön. Jotta kaikkiin palveluihin olisi pääsy rautatieasetuksen 21 artiklan ilmaisemalla tavalla, palvelujen tulisi kuitenkin olla esteettömiä ja saavutettavia. Vaikka siis juna kokonaisuutena täyttäisi PRM YTE:n vaatimukset, eli mahdollistaisi eri tavalla toimintarajoitteisten henkilöiden matkustamisen, mutta ravintolavaunun palveluita eivät kaikki voisi vaunun esteellisyydestä johtuen käyttää, rautatieasetuksen 21 artikla ei toteutuisi.

Euroopan unioni on ratifioinut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen. Raportissaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle (CRPD/C/EU/1) ja vastauksissaan komitean kysymyksiin raportin johdosta (CRPD/C/EU/Q/1/Add.1) Euroopan unioni toteaa, että YK:n vammaissopimuksen edellyttämät vammaisten yhtäläiset oikeudet matkustamiseen raideliikenteellä toteutuvat muun muassa asetuksella 1371/2007 (rautatievastuuasetus).

Rautatieasetusta on tästä syystä aiheellista arvioida myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen valossa. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea toteaa yleiskommentissaan esteettömyydestä (General Comment n:o 2 2014) muun muassa seuraavaa: "Persons with disabilities should have equal access to all goods, products and services that are open or provided to the public in a manner that ensures their effective and equal access and respects their dignity. This approach stems from the prohibition against discrimination; denial of access should be considered to constitute a discriminatory act, regardless of whether the perpetrator is a public or private entity."

Palveluihin pääsyn estäminen laiminlyömällä esteettömyys voisi siis komitean näkemyksen mukaan olla syrjintää. Tästä näkökulmasta rautatieasetusta tulisi tulkita niin, että palvelut on järjestettävä liikuntarajoitteisille ja vammaisille henkilöillä samoilla ehdoilla ja samoissa tiloissa kuin muillekin.

Perustuslain 6 §:n mukaan kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) todetaan, että syrjintäsäännös koskee myös pelkkää erilliskohtelua (segregaatiota). Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjintäkieliossa mainitun perusteen mukaisesti olisi kiellettyä, jollei sitä voitaisi jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrättyssä tilanteessa oikeutettuna.

Perustuslain syrjintäpykälän mukaan on siis arvioitava, onko joku asetettu eri asemaan, onko eri asemaan asettamisen perusteena ollut esimerkiksi vammaisuus ja onko eri asemaan asettamisella ollut hyväksyttävä peruste. Kyseessä olevassa tilanteessa vammaiset henkilöt on asetettu eri asemaan kuin muut nimenomaan vammaisuuden perusteella – tai tarkemmin

sanoen sillä perusteella, etteivät henkilöt vammasta johtuvasta syystä pysty menemään ravintolavaunuun.

Kysymys kuuluukin, voidaanko hyväksyttävänä perusteena erilaiselle kohtelulle pitää sitä, että PRM YTE ei sisällä määräyksiä ravintolavaunuista.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan hyväksyttävän perusteen perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Tällaisesta tilanteesta ei tässä tapauksessa liene kyse.

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) velvoittaa muun muassa viranomaisia sekä tavaroiden ja palvelujen tarjoajia. Se perustuu EU:n syrjimättömyysdirektiiveihin. Yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Syrjintänä pidetään paitsi välitöntä syrjintää, myös välillistä syrjintää eli tilannetta, jossa näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Yhdenvertaisuuslain esitöissä (HE 19/2014 vp) todetaan välittömästä syrjinnästä muun muassa seuraavaa: ”Epäsuotuisalla kohtelulla viitattaisiin sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi siten olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilöille tai henkilöryhmälle samoin kuin esimerkiksi jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta. Syrjinnästä voi olla kyse esimerkiksi opettajan arvioidessa oppilaan suoritusta ankarammin tämän etnisen taustan vuoksi tai elinkeinonharjoittajan kieltäytyessä päästämästä vammaista henkilöä liiketiloihinsa”.

Välillisestä syrjinnästä puolestaan esitöissä sanotaan muun muassa seuraavaa: ”Välillisesti syrjivälle säännölle, perusteelle tai käytännölle on ominaista näennäinen yhdenvertaisuus. Tällöin sääntö, peruste tai käytäntö ei nimenomaisesti aseta ketään huonompaan asemaan 8 §:n 1 momentissa mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella, mutta säännöllä, perusteella tai käytännöllä tosiasiallisesti on henkilöön liittyvään syyhyn perustuva syrjivä vaikutus.”

Säännön, perusteen tai käytännön välillinen syrjivyyden ilmenee usein siten, että johonkin tiettyyn ryhmään kuuluvien henkilöiden on tosiasiallisesti vaikeampi täyttää jokin asetettu edellytys tai siten, että valitulla toteuttamistavalla on kielteisiä vaikutuksia nimenomaan ja vain heihin.

Kantelun osalta merkitsevää on, onko vammaiset henkilöt asetettu muihin nähden huonompaan asemaan ja onko heille vammaisuuden takia asetettu rajoituksia tai velvoitteita tai onko heiltä evätty tai rajoitettu jokin yleisesti saatavilla oleva oikeus, tai asettaako

näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö vammaiset henkilöt muita epäedullisempaan asemaan vammasta johtuvasta syystä.

Koska vammaisten henkilöiden mahdollisuus saada palvelua ravintolavaunusta edellyttää kantelua koskevissa ravintolavaunuissa avustamisjärjestelmää, joka puolestaan edellyttää tarpeen ilmaisemista hyvissä ajoin ennen matkaa, näyttää selvältä, että vammaisille henkilöille on heidän vammastaan johtuen asetettu ainakin ylimääräisiä velvoitteita.

Voidaan katsoa, ettei ravintolatuotteiden saaminen vaunuosastoon ole sama asia kuin yhtäläinen pääsy ravintolavaunuun. Asiassa on arvioitava, joutuvatko vammaiset henkilöt muita huonompaan asemaan, koska he eivät pääse ravintolavaunuun. Yhtäläinen pääsy ravintolavaunuun mahdollistaisi vammaisten henkilöiden täyden osallisuuden, johon voi liittyä muun muassa tuotteiden näkeminen niitä valitessa, ravintolassa käymisen ajankohdan valitseminen ja seurustelu matkatovereiden kanssa. Nämä asiat eivät toteudu vammaisten henkilöiden kohdalla, joten heidän oikeuksiaan näyttäisi olevan rajoitettu.

Yhdenvertaisuuslaki mahdollistaa eri asemaan asettamisen, jos sille on hyväksyttävä tavoite. Hallituksen esityksessä todetaan, että tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä erityisesti, jos sillä suojataan tai edistetään perus- ja ihmisoikeuksia taikka jos kyse on muusta oikeudenmukaisesta, painavasta yhteiskunnallisesta pyrkimyksestä. Tällaista tavoitetta ei kyseessä olevaan tapaukseen näyttäisi sisältyvän.

Kyseessä voitaisiin mahdollisesti katsoa olevan myös välillisen syrjinnän, jos arvioidaan, että PRM YTE:n soveltaminen huomioimatta rautatieasetuksen 21 artiklan palveluja koskevia tavoitteita johtaisi tilanteeseen, jossa näennäisesti yhdenvertainen käytäntö tosiasiallisesti asettaisi vammaiset huonompaan asemaan verrattuna vammattomiin.

THL katsoo, että järjestelmä, jossa vammaiset henkilöt eivät pääse yleisten palvelujen piiriin vaan heille järjestetään rinnakkaiset palvelut epäedullisemmilla ehdoilla, on segregoiva ja vaikuttaisi olevan ristiriidassa Suomen perustuslain, EU:n rautatieliikenneasetuksen ja yhdenvertaisuuslain kanssa.

2.7

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut lausunnossaan seuraavaa.

DuettoPlus-ravintolavaunun hankintamenettely

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan yksi asiassa merkittävässä roolissa oleva kysymys liittyy siihen, miten ja millaisten velvoitteiden vallitessa VR-Yhtymä Oy on hankkinut kantelun kohteena olevat DuettoPlus ravintolavaunut.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun VR-Yhtymä Oy:ltä saamien tietojen mukaan yhtiö teki DuettoPlus ravintolavaunujen hankintapäätöksen 23.3.2011. Hankinnan valmistelu oli aloitettu jo vuoden 2009 alussa. Hankintavalmistelun käynnistyessä oli voimassa vanha yhdenvertaisuuslaki (21/2004), jossa säädettiin viranomaisen velvollisuudesta edistää kaikessa toiminnassaan yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Lain 4 §:n mukaan viranomaisilla tarkoitetaan valtion ja kuntien viranomaisia sekä itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia samoin kuin Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Viranomaisella tarkoitetaan myös julkisoikeudellista

yhdistystä ja yksityisiä toimijoita niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä sekä valtion liikelaitoksia.

VR-Yhtymä Oy ei ole viranomaisen siten kuin se yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) määrittellään. Valtionyhtiö VR-Yhtymä Oy on liiketaloudellisin perustein toimiva osakeyhtiö, joka ei hoida julkista tehtävää. Näin ollen VR-Yhtymä Oy:llä ei ollut yhdenvertaisuuslaista johtuvia erityisiä yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyviä velvoitteita DuettoPlus ravintolavaunun hankinta-ajankohtana.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun VR-Yhtymä Oy:ltä saaman selvityksen mukaan ravintolavaunun hankinnassa yhtiö oli voimakkaasti sidottu jo vuonna 1998 tehtyyn hankintapäätökseen kaksikerrosvaunuista, joissa ei ole mahdollista liikkua pyörätuolilla vaunujen välillä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun käsityksen mukaan vammaisten ihmisten ravintolapalvelun esteettömyyteen liittyviä ongelmia ei olisi voinut tyhjentävästi korjata ravintolavaunun hankintapäätöksen yhteydessä.

Pyörätuolipaikkojen ja inva-WC:n sijoittaminen ravintolavaunun tiloihin olisivat tehneet pyörätuolia käyttävien asiakkaiden asioinnin ravintolavaunussa nykyistä miellyttävämmäksi, vaikka sisäänkäynnin pitäisi edelleen tapahtua ulkokautta. VR-Yhtymä Oy on ollut tietoinen DuettoPlus- ravintolavaunun esteettömyyteen liittyvistä ongelmista jo viimeistään vuoden 2012 keväästä lähtien. Tuolloin yhtiö järjesti DuettoPlus-ravintolavaunun pienoismallista katselmuksen eri vammaisjärjestöille ja kuuli heidän näkemyksiään vaunun esteettömyydestä. Yhtiö on kuitenkin muun muassa liiketaloudellisista syistä päätenyt siihen ratkaisuun, ettei esimerkiksi inva-WC:tä sijoiteta ravintolavaunuun. Tämä ratkaisu ei ole ristiriidassa yhdenvertaisuuslain (21/2004) yhdenvertaisuutta edistävien velvoitteiden kanssa.

Nykytila ja kohtuulliset mukautukset

Asian kokonaisarviossa on huomionarvoista myös se, että VR-Yhtymä Oy:n ydintoimintaa on tarjota raideliikenteen kuljetuspalveluja asiakkaille. Ravintolapalveluiden tarjoamista on pidettävä oheisliiketoimintana.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan vallitsevissa olosuhteissa keskeisimpiä kysymyksiä on, millä tavalla VR-Yhtymä Oy edistää saavutettavuutta ja esteettömyyttä asiakkaiden ravintolapalveluiden järjestämisessä.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:n mukaan tavaroiden tai palveluiden tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada muun muassa yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita. VR-Yhtymä Oy:n kohdalla tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sen on järjestettävä vammaisille matkustajille mahdollisuus saada ravintolapalveluita matkan aikana.

Lopuksi

Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ei aseteta yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyviä velvoitteita palveluntarjoajille. Olisi kuitenkin suotavaa, että VR-Yhtymä Oy vastaisuudessa arvioisi yksityiskohtaisesti kalustohankintojen yhteydessä niiden yhdenvertaisuusvaikutukset ja pyrki maksimoimaan esteettömyyden.

2.8

VR-Yhtymä Oy:n lausuma

VR-Yhtymä Oy on todennut lausumassaan muun muassa seuraavaa.

DuettoPlus- ravintolavaunun ominaisuudet

DuettoPlus-vaunu kuuluu samaan kaksikerroksiseen IC-vaunutyyppisarjaan, jonka ensimmäiset vaunut otettiin käyttöön vuonna 1998. DuettoPlus-vaunu on rakenteeltaan kaksikerroksinen, jossa on kolme erillistä matkustajille soveltuvaa tasoa. Näistä välitaso on telien päällä muutaman porraskelvan korkeudella lattiatasosta. Esteettömistä vaunuista muodostettu juna ei mahdollista esteetöntä kulkua junan sisällä johtuen välitason teleistä. Kaikki IC- kaksikerrosvaunut ovat identtisiä vaunun suurimpien rakenteiden osalta.

VR päätti pyörätuoliasiakkaiden palvelun osalta vuonna 2011, ettei vaunuun tehdä erillisiä pyörätuolipaikkoja, vaan ravintolapalvelut hoidetaan henkilökunnan toimesta pyörätuolipaikalle viereiseen vaunuun. Tämä ratkaisu perustui esteettömyysvaatimukset sisältävän yhteentoimivuuden tekniseen eritelämään 2008/164/EY koskien liikuntarajoitteisten henkilöiden saavutettavuutta (jäljempänä PRM YTE), jonka mukaan pyörätuolipaikkojen määrän tulee olla suhteessa junan pituuteen.

Jos pyörätuoliasiakkaalle olisi tehty paikka ravintolavaunuun, olisi se edellyttänyt myös inva-wc:n rakentamista ravintolavaunuun. Tämän lisäksi vaunun eteisestä ravintolatalaan tulevaa oviaukkoa olisi pitänyt suurentaa siten, että se olisi merkittävästi rajoittanut keittiötilaa ja mahdollisuuksia tarjota asiakkaille ravintolapalveluita junassa. Nämä seikat olisivat merkittävästi muuttaneet vaunun suunnittelua ja käytännössä estäneet vaunun toimivan toteutuksen.

Kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnosta käy ilmi, VR:n DuettoPlus ravintolavaunun hankintavalmistelun käynnistyessä voimassa oli vanha yhdenvertaisuuslaki (21/2004), joka ei ole velvoittanut yhtiötä. Tästä huolimatta VR-Yhtymä Oy on huolehtinut siitä, että ravintolavaunun palveluita voidaan tarjota myös liikuntarajoitteisille henkilöille.

Vammaisjärjestöille esiteltiin mittakaavaan 1:1 tehty täysikokoinen mallinnus ravintolavaunusta ja sen tilaratkaisuista alkuvuonna 2012 Oulussa. Vammaisjärjestöt toivat esille tuossa tilaisuudessa haasteet esteettömän liikkumisen kannalta. Vammaisjärjestöille esiteltiin tuolloin ratkaisuksi pyörätuolipaikkojen puuttumiseen se, että palvelut tuotaisiin suoraan pyörätuolipaikoille.

Mitä VR on tehnyt, jotta ravintolapalvelut saataisiin pyörätuoliasiakkaille?

Konduktööri noutaa ravintolatuotteita pyörätuoliasiakkaalle tämän niin halutessa. Vuodesta 2014 lähtien kaikkien vaunujen pyörätuolipaikoille tarjoillaan kaikkia ravintolavaunun tuotteita Avecra Oy:n haettua anniskeluoikeudet myös pyörätuolipaikoille. Näin ollen kaikissa kaukojunissa, jossa on ravintolavaunu, muukin kuin DuettoPlus-vaunu, on pyörätuoliasiakkaan mahdollista tilata alkoholituotteita paikalleen.

Uusi DuettoPlus -ravintolavaunu on junakokoonpanossa, jossa ovat esteetön palveluvaunu ja vammaispalvelut. Junan nimetyn palveluvastaavan tehtäviin kuuluu avustaa pyörätuolimatkustajalle ravintolavaunun palveluiden tarjoaminen palveluvaunun

pyörätuolipaikalle vammaispalvelullisissa junavuoroissa, mikäli ravintolavaunuun ei ole mahdollista päästä pyörätuolilla.

Miksi VR ei kannata ulkokautta palveluvaunusta ravintolavaunuun siirtymistä?

Ulkokautta siirtymiseen vaunusta toiseen liittyy turvallisuusriski. Asemalaiturien kunto ja taso eivät ole kaikilla asemilla samanlaiset. Sääolosuhteet voivat tehdä asemalaiturin liukkaaksi. Vaikka asiakas siirrettäisiin konduktöörin taikka oman avustajan toimesta ulkokautta vaunusta toiseen, on onnettomuusriski aina olemassa. Tätä riskiä yhtiö ei ole valmis ottamaan.

Toinen syy ulkokautta siirtymisen välttämiseen liittyy junien aikataulussa kulkuun. Riski junien aikataulunmukaiselle kululle ja etenkin matkustajan väliasemalle jäämiselle on aivan liian suuri.

Kolmas syy, miksi siirtymistä ulkokautta vaunusta toiseen halutaan välttää, liittyy asemien erilaiseen palvelutasoon. Asemilla on erikorkuisia asemalaitureita, eikä siirtyminen junasta laiturille ja laiturilta junaan ole aina esteetöntä. Näin ollen vaikka palveluvaunu, jossa pyörätuolipaikat IC-junassa sijaitsevat, onkin esteetön, ei siirtyminen laiturille ole aina mahdollista omatoimisesti johtuen siitä, että ns. korottamattomilla asemilla laituritaso jää alle junan lattiataason. Näin ollen poistuminen ravintolavaunusta takaisin omaan vaunuun, josta löytyy esteetön WC, ei ole kaikilla asemilla mahdollista. Tämä puolestaan voi aiheuttaa asiakkaalle epämukavuutta. Liikennevirasto vastaa asemien laiturialueista.

Miksi Pendolinoon on ollut mahdollista tehdä pyörätuolipaikka mutta ei DuettoPlus-vaunuun?

Pendolinojen ravintolavaunuihin VR sai pyörätuolipaikan, kun vaunusta poistettiin tupakkakoppi. Tämä muutostyö valmistui 18 Pendolinoon vuonna 2015. Mukana pyörätuolipaikan suunnittelussa oli pyörätuoliasiakas. Pyörätuolipaikka oli mahdollista ja kannattavaa tehdä ravintolavaunuun, koska Pendolino on tyypiltään junayksikkö, jossa kaikki vaunut ovat samalla tasolla ja varsinaiset pyörätuolipaikat sijaitsevat ravintolavaunun vieressä. Kaksikerrosvaunuissa asiakaspaikat ovat kolmella tasolla eikä vaunujen välillä ole mahdollista liikkua esteettömästi, vaikka itse kaksikerrosvaunut, joissa pyörätuolipaikat sijaitsevat, ovat toki vaunuina esteettämiä.

Viranomaisten toiminta asiassa

Trafin tehtävänä on kehittää liikennejärjestelmän turvallisuutta ja vastata liikennejärjestelmään liittyvistä viranomaistehtävistä. Trafi myöntää Suomessa kalustoyksiköille tyyppihyväksynnän rautatielain 53 §:n mukaisesti. VR:n omistama DuettoPlus-ravintolavaunu on tyypiltään niin sanottu ERd-vaunu, joka on tarkastettu Trafissa rautatiejärjestelmän osajärjestelmien teknisten eritelmien mukaisesti.

Kalustoyksikkötyyppi ERd täyttää EY-tarkastustodistuksen mukaisesti PRM YTE:n vaatimukset. Trafi on ilmoitetun laitoksen VR:lle antaman selvityksen mukaisesti todennut, että vaunut täyttävät rautatielain 44 ja 53 §:ssä säädetyt vaatimukset ja myöntänyt ERd-sarjan ravintolavaunulle kalustoyksikkötyyppihyväksynnän. Trafi on toiminut voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti hyväksynnän antaessaan. VR:n pitää voida luottaa viranomaisen antamaan todistukseen sekä voimassaoleviin lakeihin ja määräyksiin annetusta hyväksynnästä.

Trafi on todennut, että PRM YTEssä ei ole erityisiä vaatimuksia ravintolavaunuille, mutta niidenkin tulee täyttää PRM YTE:n liikkuvalla kalustolla asettamat vaatimukset koskien esimerkiksi istuimia, valaistusta ja kulkuväyliä. PRM YTE:n mukaan jokaisessa vaunussa ei tarvitse olla pyörätuolipaikkoja, pyörätuolille soveltuvia tiloja tai inva-wc:tä. On riittävää, kun osoitetaan, että kun vaunuista muodostetaan muiden yhteensopivien vaunujen kanssa kokonainen juna, kaikki liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevan YTE:n vaatimukset täyttyvät. Edelleen Trafi on todennut, että jäsenvaltioiden on pidettävä liikkuvaa kalustoa yhteentoimivana ja olennaisten vaatimusten mukaisena, jos kalustolla on EY-tarkastusvakuutus. Kansallisia sääntöjä saa antaa vain silloin, jos asianomaista YTEä ei ole.

Suomi ei voi antaa kansallisia säännöksiä asiassa, koska yksittäisen jäsenmaan asettamia lisävaatimuksia pidettäisiin kiellettyinä kilpailua ja markkinoille pääsemistä rajoittavina tekijöinä.

VR noudattaa toiminnassaan EU:n rautatievastuuasetusta (1371/2007), jonka mukaan rautatieyrityksen on huolehdittava siitä, että vammainen tai liikuntarajoitteinen henkilö saa korvauksetta apua noustessaan junaan, ollessaan junassa tai poistuessaan junasta. Avunanto junissa tarkoittaa kaikkia kohtuullisia pyrkimyksiä sellaisen vammaiselle tai liikuntarajoitteiselle henkilölle tarkoitetun avun antamiseksi, jonka turvin kyseinen henkilö voi junassa käyttää samoja palveluja kuin muut matkustajat, kun henkilön vamma tai liikuntarajoitteisuus estää häntä käyttämästä näitä palveluja itsenäisesti ja turvallisesti.

VR katsoo toimintansa täyttävän kaikki voimassaolevan lainsäädännön velvoitteet. Liikuntarajoitteiset matkustajat huomioidaan kaikessa toiminnassa, koska he ovat VR:lle tärkeä asiakasryhmä.

2.9

Kantelijan toinen vastine

Kantelija on yhtynyt THL:n lausunnossaan esittämiin perusteluihin vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisesta DuettoPlus-ravintolavaunun käyttämisessä.

Kantelija uudistaa näkemyksensä siitä, että on vastoin perustuslakia ja yhdenvertaisuuslakia, että viranomaisen hyväksyy menettelyn, jolla vammaisille ihmisryhmän järjestetään rinnakkainen palvelujärjestelmä huonommilla ehdoilla kuin muille. Kohtuullisilla mukautuksilla ei voi korvata yleistä esteettömyyttä, joka tulee ottaa huomioon palveluja järjestettäessä yleisölle. Vammaisten (erityisesti liikuntarajoitteisten) rautatieliikennettä käyttävien henkilöiden pääsy yleisten palvelujen piiriin ravintolavaunussa on viranomaisten toimesta estetty.

Vastineessa on kiinnitetty huomiota siihen, että vaunu, jossa ravintola on, on sinänsä esteetön, mutta Trafi on sallinut VR:n rakentaa tangon, mikä estää ravintolaosaan pääsyn. Lisäksi Trafi on sallinut kiinnittää pöydät ja tuolit lattiaan siten, ettei pöydän ääreen pääsisi, jos tangon ohi pääsisi.

Liikkumattomissa ravintoloissa ei tulisi kysymykseenkään tilanne, että ravintola olisi ilman esteetöntä WC-tilaa. Tuohon vaunuun Trafi olisi hyvin voinut vaatia alakertaan esteettömän WC-tilan joita palveluvaunussa on. Niiden koko ero on kuitenkin verrattain pieni. VR:n lausunto on muutoinkin asiaton, koska siinä perustellaan sitä, miten itse aiheutettua virhettä on mahdoton korjata.

Trafín olisi viranomaisena tullut edistää yhdenvertaisuutta ja huolehtia siitä, että myös Duetto-ravintolavaunut olisivat olleet esteettömiä. Lisäksi VR:n tulee toiminnassaan noudattaa täysimääräisesti EU:n rautatieasetuksen 21 artiklassa edellytystä siitä, että rautatieyritysten ja aseman haltijoiden on liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevaa YTEä noudattamalla varmistettava vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden pääsy asemille, laitureille, liikkuvaan kalustoon ja kaikkiin palveluihin.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen toimivaltuudet VR-Yhtymä Oy:öön nähden

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

VR-Yhtymä Oy ei ole viranomainen eikä julkisyhteisö, vaan se on Suomen valtion omistama yhtiö eli valtioenemmistöinen osakeyhtiö. Perusrakenteeltaan se on siten yksityisoikeudellinen toimija, osakeyhtiölain mukainen osakeyhtiö. Valtion omistajuus ei näin ollen vielä ratkaise sitä, voiko oikeusasiamies tutkia jonkin yhtiön menettelyä vai ei, vaan ratkaisevaa on yhtiön harjoittaman toiminnan oikeudellinen luonne.

Olen ratkaisussani dnro 3316/4/14 katsonut, että oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa tutkia erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden saattajien matkalipun hinnoittelua. Oikeuskansleri puolestaan on jättänyt toimivaltaansa kuulumattomina tutkimatta muun muassa junien istumapaikkojen riittävyden, lipunmyynnin esimiehen ja konduktöörin menettelyn sekä eläkeläislipun myöntämisen edellytykset (dnro:t OKV/839/1/2009, OKV/1151/1/2011 ja OKV/1147/1/2013).

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin puolestaan on ratkaisussaan dnro 3538/4/14 yleisemmin arvioinut, voisiko VR:n toiminnassa olla sellaisia osa-alueita, jotka kuuluisivat oikeusasiamiehen toimivaltaan. Apulaisoikeusasiamies päätyi siihen, että sikäli kuin rataverkon haltija hankkii rautatielain 36 §:n 1 momentin mukaiset liikenteenohjauspalvelut VR-konsernilta, kyse on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä, jonka valvominen kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

VR:n hoitaman henkilöliikenteen, joka koostuu VR:n omasta puhtaasti *kaupallisesta liikenteestä*, liikenne- ja viestintäministeriön VR:ltä ostamista kaupallisesti kannattamattomista junavuoroista eli *ostoliikenteestä* ja *velvoiteliikenteestä* eli junavuoroista, joiden liikennöintiin VR on sitoutunut liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välisellä henkilöliikenteen yksinoikeutta koskevalla yksinoikeussopimuksella, osalta apulaisoikeusasiamies ei pitänyt ainakaan täysin poissuljettuna sitä, etteikö viimeksi mainittu velvoiteliikennöinti voisi laajassa mielessä olla sellaista julkista palvelua tai yhteiskunnallista erityistehtävää, joka voisi täyttää oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä säädetyn julkisen tehtävän kriteerit.

Esillä olevassa asiassa pidän kuitenkin selvänä, että VR-Yhtymä Oy ja ravintolavaunuihin palveluja tuottava Avecra Oy eivät hoida esillä olevassa asiassa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvaa julkista tehtävää. Sen vuoksi en voi enemmälti arvioida niiden menettelyä tässä asiassa.

3.2

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.2.1

Rautatievastuuasetus

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet asetuksen (EY) N:o 1371/2007 rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista, EYVL L 315/14, 3.12.2007 (rautatievastuuasetus).

Rautatievastuuasetuksen johdannon 10. kohdan mukaan rautateiden matkustajaliikenteen palvelujen tulisi hyödyttää kansalaisia yleisesti. Sen vuoksi henkilöillä, jotka ovat vammaisia tai vammasta, iästä tai muusta tekijästä johtuen liikuntarajoitteisia, olisi oltava samanlaiset mahdollisuudet rautateitse matkustamiseen kuin muilla kansalaisilla. Vammaisilla tai liikuntarajoitteisilla on sama oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, valinnanvapauteen ja syrjimättömyyteen kuin kaikilla muilla kansalaisilla. Erityistä huomiota olisi muun muassa kiinnitettävä rautatiepalvelujen saatavuutta, liikkuvaan kalustoon pääsyyn liittyviä olosuhteita ja junatiloja koskevien tietojen antamiseen vammaisille tai liikuntarajoitteisille henkilöille. Vammaisten tai liikuntarajoitteisten henkilöiden olisi voitava ostaa matkalippuja junasta ilman lisäveloitusta.

Asetuksen johdannon 11. kohdan mukaan rautatieyritysten ja aseman haltijoiden olisi liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevia yhteen toimivuuden teknisiä eritelmiä soveltamalla otettava huomioon vammaisten tai liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeet sen varmistamiseksi, että pääsy kaikkeen rakennettuun ympäristöön ja kuljetuskalustoon varmistetaan julkisia hankintoja koskevien yhteisön sääntöjen mukaisesti siten, että fyysiset esteet ja toiminnalliset rajoitukset poistetaan asteittain uutta kalustoa hankittaessa tai rakennettaessa tai laajoja kunnostustöitä tehtäessä.

Asetuksen johdannon 25. kohdassa säädetään mahdollisuudesta kansallisesti säätää väliaikaisia poikkeuksia asetuksen soveltamisesta kotimaan pitkän matkan matkustajaliikenteen palveluihin. Väliaikaisia poikkeuksia ei kuitenkaan tulisi soveltaa tämän asetuksen säännöksiin, jotka koskevat muun muassa vammaisten tai liikuntarajoitteisten henkilöiden mahdollisuutta matkustaa junalla.

Rautatievastuuasetuksen 1 luvun 1 artiklan mukaan tässä asetuksessa vahvistetaan säännöt muun muassa rautateillä matkustavien vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilön suojelusta ja auttamisesta (d-kohta). Asetusta sovelletaan 2 artiklan 1. kohdan mukaan koko yhteisössä asianomaisen neuvoston direktiivin mukaisesti toimiluvan saaneen rautatieyrityksen tuottamiin kaikkiin rautatiematkoihin ja -palveluihin.

Asetuksen 3 artiklan 15. kohdan mukaan ”vammaisella” tai ”liikuntarajoitteisella henkilöllä” tarkoitetaan henkilöä, jonka liikuntakyky on hänen kulkuneuvoja käyttäessään rajoittunut (pysyvän tai väliaikaisen sensorisen tai motorisen) fyysisen vamman, kehitysvamman tai älyllisen vajavaisuuden tai jonkin muun vamman tai iän takia ja jonka tilanne edellyttää asianmukaista huomiota ja kaikille matkustajille tarjolla olevien palvelujen mukauttamista kyseisen henkilön erityisiin tarpeisiin.

Asetuksen 5 luvussa säädetään tarkemmin vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista.

Palvelujen saatavuudesta säädetään 21 artiklassa, jonka 1. kohdan mukaan rautatieyritysten ja aseman haltijoiden on liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevia YTE:iä noudattamalla varmistettava vammaisten tai liikuntarajoitteisten henkilöiden pääsy asemille, laitureille, liikkuvaan kalustoon ja kaikkiin palveluihin.

Asetuksen 23 artiklassa säädetään avunannosta junassa. Rautatieyrityksen on huolehdittava siitä, että vammainen tai liikuntarajoitteinen henkilö saa korvauksetta apua noustessaan junaan, ollessaan junassa tai poistuessaan junasta. Tätä artiklaa sovellettaessa avunanto junissa tarkoittaa kaikkia kohtuullisia pyrkimyksiä sellaisen vammaiselle tai liikuntarajoitteiselle henkilölle tarkoitetun avun antamiseksi, jonka turvin kyseinen henkilö voi junassa käyttää samoja palveluja kuin muut matkustajat, kun henkilön vamma tai liikuntarajoitteisuus estää häntä käyttämästä näitä palveluja itsenäisesti ja turvallisesti.

Avunannon edellytyksistä säädetään 24 artiklassa. Apua annetaan artiklan a-alakohdan mukaan sillä ehdolla, että esimerkiksi rautatieyritykselle on ilmoitettu kyseisen henkilön avuntarpeesta vähintään 48 tuntia ennen kuin apua tarvitaan. Jos ilmoitusta ei ole tehty edellä todetun mukaisesti, muun muassa rautatieyrityksen on c-alakohdan mukaan pyrittävä kaikin tavoin huolehtimaan avun antamisesta siten, että vammainen tai liikuntarajoitteinen matkustaja voi matkustaa.

Asetuksen 27 artiklan 1. kohdan mukaan rautatieyrityksen on perustettava valitusten käsittelymenettely tämän asetuksen kattamia oikeuksia ja velvoitteita varten. Valituksen vastaanottajan on 2. kohdan mukaan kuukauden kuluessa joko annettava perusteltu vastaus tai perustelluissa tapauksissa ilmoitettava matkustajalle, mihin päivään mennessä enintään kolmen kuukauden kuluessa valituksen jättämisestä vastausta voidaan odottaa.

Asetuksen 30 artiklan 1. kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä elin tai elimet, joka vastaa tai jotka vastaavat tämän asetuksen täytäntöönpanosta. Kunkin elimen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että matkustajien oikeuksia kunnioitetaan. saman artiklan 3. kohdan mukaan matkustaja voi valittaa 1. kohdan mukaisesti nimetyille asianmukaiselle elimelle tai muulle jäsenvaltion nimeämälle asianmukaiselle elimelle tämän asetuksen väitetystä rikkomisesta.

Artiklan 37 mukaan asetus tulee voimaan 24 kuukauden kuluessa siitä, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

3.2.2

Komission kertomus ja tiedonanto rautatievastuuasetuksesta

Komissio antoi 14.8.2013 Euroopan parlamentille ja neuvostolle rautatievastuuasetuksen (1371/2007) 36 artiklan mukaisen kertomuksen asetuksen soveltamisesta.

Kertomuksen jaksossa 2.1.2 on tarkasteltu vammaisuuteen ja liikuntarajoitteisuuteen perustuvaa syrjintää. Kertomuksen mukaan yksi rautatievastuuasetuksen tavoitteista on tarjota vammaisille ja liikuntarajoitteisille henkilöille samat mahdollisuudet matkustaa junilla kuin muille kansalaisille. Tämä peruserä vastaa EU:n velvoitteita, joista määrätään vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa (UNCPRD).

Kertomuksessa tarkastellaan erikseen vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeutta tehdä varauksia, heidän oikeuttaan liikkuvuuteen eli mahdollisuutta matkustaa junilla ja heille annettavaa apua.

Kertomuksessa ei ole erikseen huomioita ravintolavaunuista ja niiden pyörätuolipaikoista tai ylipäättään pääsystä ravintolavaunuun taikka siitä, mitä rautatievastuuasetuksessa tarkoitettu palveluiden mukauttaminen, palveluiden saatavuus tai kohtuullinen pyrkimys avunannon yhteydessä pitävät sisällään. Kertomuksessa todetaan yleisellä tasolla, että asetuksen 21 artiklassa, jossa viitataan liikuntarajoitteisia henkilöitä koskeviin yhteen toimivuuden teknisiin eritelmiin, säädetty infrastruktuuriin ja liikkuvaan kalustoon pääsy vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa.

Komissio totesi kertomuksessaan, että se aikoo tarkastella tulkitsevien suuntaviivojen hyväksymistä helpottaakseen ja parantaakseen asetuksen soveltamista ja edistääkseen parhaita käytänteitä.

Sittemmin komissio on 3.7.2015 julkistanut tulkintasuosituksia rautatievastuuasetuksen soveltamisesta: C(2015) 4089 final: Rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1371/2007 tulkintaa koskevat suuntaviivat.

Näissä suuntaviivoissa käsitellään niitä kysymyksiä, joita kansalliset täytäntöönpanoelimet, matkustajat ja matkustajajärjestöt (myös vammaiset ja/tai liikuntarajoitteiset sekä heidän etujaan ajavat järjestöt), Euroopan parlamentti ja toimialan edustajat tuovat useimmin esiin.

Komissio antaa tiedonannossaan lisäselvityksiä useisiin asetuksen säännöksiin sekä ohjeita parhaista käytänteistä. Siinä ei kuitenkaan pyritä käsittelemään kattavasti kaikkia säännöksiä eikä siinä anneta mitään uusia säännöksiä. Tiedonannon johdannossa myös korostetaan sitä, että EU:n lainsäädännön tulkinta on viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävä.

Tiedonannon jaksossa 5 tarkastellaan vammaisten henkilöiden oikeuksia ja todetaan seuraavaa:

”Vammaisilla ja liikuntarajoitteisilla henkilöillä on muiden matkustajien kanssa yhdenvertaiset oikeudet käyttää rautatieliikennettä. Asetuksen 19 artiklan mukaan vammaisia ja liikuntarajoitteisia henkilöitä ei saa syrjiä rautatieliikennepalvelujen varaamisen, ostamisen ja käyttämisen osalta. Jos tästä periaatteesta poiketaan 19 artiklan 2 kohdan nojalla ja kieltäydytään tekemästä varausta, myymästä lippuja tai tarjoamasta kuljetusta vammaisille tai liikuntarajoitteisille henkilöille, siihen on aina oltava asianmukaiset, 19 artiklan 1 kohdassa edellytetyjen sääntöjen mukaiset perusteet; kyseiset säännöt koskevat oikeutta kuljetukseen ilman syrjintää.

Jos käytössä on pyörätuolipaikkoja, myös yhteisissä tiloissa, niiden olisi hyvän käytännön mukaisesti oltava aina käytettävissä ja pääsyn niihin olisi oltava esteetön.”

Tiedonannon kohdassa 8.1 käsitellään valitusten käsittelyä kansallisissa täytäntöönpanoelimissä. Tältä osin todetaan muun muassa, että kansalliset täytäntöönpanoelimet voivat käsitellä valituksia ensimmäisen asteen muutoksenhakuelimenä (toisin sanoen silloin, kun valitusta tai pyyntöä ei ole vielä osoitettu yritykselle, aseman haltijalle tai lipunmyyjälle) tai toisen asteen muutoksenhakuelimenä tapauksissa, joissa matkustaja on tyytymätön rautatieyrityksen, aseman haltijan tai lipunmyyjän ehdottamaan

ratkaisuun tai jos hän ei ole saanut vastausta. On suositeltavaa, että valitukset osoitetaan ensiksi rautatieyrityksille, sillä ne pystyvät käsittelemään valitukset tehokkaimmin.

Asetuksessa ei täsmennetä valitusten käsittelymenettelyä, vaan se jätetään jäsenvaltioiden vastuulle. Hyvän hallintotavan periaate kuitenkin edellyttää, että valitukset käsitellään nopeasti ja tehokkaasti. Asetuksessa ei säädetä määräaikaa, jonka kuluessa matkustajien on jätettävä valituksensa kansalliselle täytäntöönpanoelimelle. Siksi olisi sovellettava kansallisessa lainsäädännössä asetettuja määräaikoja, vaikka se tarkoittaakin sitä, että määräajat voivat vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Valitusmenettelyjen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi ja vakaan oikeudellisen toimintaympäristön tarjoamiseksi rautatieyrityksille ja muille yrityksille, joita asia mahdollisesti koskee, komissio suosittaa, että matkustajia kehoitetaan tekemään valitukset kohtuullisen ajan kuluessa. Hyvä käytäntö edellyttää myös, että matkustajille tiedotetaan muutoksenhakumahdollisuuksista tai muista toimista, joihin he voivat ryhtyä, jos he eivät ole tyytyväisiä asiansa arviointiin.

3.2.3

Komission päätös ja asetus rautatiejärjestelmän esteettömyyttä koskevista teknisistä seikoista

Kantelussa tarkoitettun kaluston hyväksyntäajankohtana oli voimassa komission 21.12.2007 antama päätös liikuntarajoitteisia henkilöitä Euroopan laajuisessa tavanomaisessa ja suurten nopeuksien rautatiejärjestelmässä koskevasta yhteen toimivuuden teknisestä eritelmästä (2008/164/EY, EYVL L 64, 7.3.2008, s. 72); jäljempänä PRM YTE.

Komission päätöksen liitteen kohta 4.2.2.3 koskee pyörätuolipaikkoja. Niiden lukumäärä on määräytynyt junan pituuden mukaan siten, että alle 205 metriä pitkässä junassa on tullut olla vähintään kaksi pyörätuolipaikkaa, 205–300 metriä pitkässä junassa vähintään kolme paikkaa ja yli 300 metriä pitkässä junassa vähintään neljä pyörätuolipaikkaa. PRM YTE:ssä ei ole erityisiä vaatimuksia ravintolavaunuille. Jokaisessa vaunussa ei myöskään tarvitse olla pyörätuolipaikkoja, pyörätuolille soveltuvia tiloja tai inva-WC:tä.

Sittemmin edellä mainittu päätös on kumottu komission 18.11.2014 antamalla asetuksella (asetus n:o 1300/2014 vammaisten ja liikkumisesteisten henkilöiden esteetöntä pääsyä Euroopan unionin rautatiejärjestelmään koskevista yhteen toimivuuden teknisistä eritelmistä (EUVL L 356, 12.12.2014, s. 110). Asetusta on sovellettu 1.1.2015 lukien. Asetuksen mukaista YTE:ä noudatetaan kohdan 7.2.3 mukaan käytössä olevaan liikkuvaan kalustoon liikkuvan kaluston uudistettujen tai parannettujen osien osalta erikseen kuvatulla tavalla.

Tässäkään YTEssä ei ole erikseen määräyksiä ravintolavaunuista tai niiden pyörätuolipaikoista. Paikkojen vähimmäismäärää on edelliseen komission päätökseen nähden kuitenkin muutettu siten, että alle 30 metriä pitkässä junassa pyörätuolipaikkoja tulee olla vähintään yksi, 30–205 metriä pitkässä junassa vähintään kaksi, 205–300 metriä pitkässä junassa vähintään kolme ja yli 300 metriä pitkässä junassa vähintään neljä.

3.2.4

Rautatievastuuasetuksen voimaantuloon liittyneet kansalliset lainsäädäntötoimet

Rautatievastuuasetus on tullut voimaan 3.12.2009. Samanaikaisesti on muutettu kansallista rautatiekuljetuslakia. Siihen lisättiin 8 a §, jossa säädetään rautatievastuuasetuksen soveltamisesta Suomessa. Lähtökohtana on ollut, että asetusta sovelletaan Suomessa rautatieyrityksen tuottamiin rautatiematkoihin ja -palveluihin ja että asetusta on sovellettava kokonaisuudessaan kotimaisessa rautatieliikenteessä (HE 103/2009 vp, s. 5).

Liikennevaliokunta piti tärkeänä, että asetuksen velvollisuutta antaa apua vammaiselle tai liikuntarajoitteiselle henkilölle sovelletaan Suomessa kaikessa rautatieliikenteessä. Kyseiset säännökset johtavat valiokunnan mukaan parempaan palvelutasoon sekä lähi- että kaukoliikenteessä ja turvaavat vammaisten ja liikuntarajoitteisten mahdollisuuksia liikkumiseen. Valiokunnan mukaan esitys oli tältä osin linjassa myös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen kanssa, jossa edellytetään muun muassa vammaisten henkilöiden yhdenvertaista oikeutta liikkumisvapauteen sekä velloitetaan sopimusosapuolet mahdollistamaan mahdollisimman itsenäisen liikkumisen vammaisille henkilöille (LiVM 14/2009 vp).

3.2.5

Rautatielaki

Rautatielain 44 §:n 1 momentin mukaan rakenteellisen osajärjestelmän käyttöön ottamiseen on oltava Liikenteen turvallisuusviraston myöntämä käyttöönottolupa. Viraston on 2 momentin mukaan myönnettävä käyttöönottolupa sellaiselle rakenteelliselle osajärjestelmälle, joka on olennaisten vaatimusten mukainen. Viraston on lupahakemusta käsitellessään tarkastettava erityisesti osajärjestelmän tekninen yhteensopivuus sen järjestelmän kanssa, johon osajärjestelmä liitetään sekä osajärjestelmien yhdistämisen turvallisuus. Viraston on 3 momentin mukaan lupahakemusta käsitellessään tarkastettava myös, että osajärjestelmä täyttää yhteentoimivuuden teknisissä eritelmissä olevat käyttötoimintaa ja kunnossapitoa koskevat vaatimukset siltä osin kuin niitä on sovellettava. Viraston on tehtävä 2 momentissa ja tässä momentissa tarkoitettu tarkastus infrastruktuuriasajärjestelmän käyttöönoton jälkeen aina, kun virasto myöntää 16 §:ssä tarkoitettua turvallisuuslupaa ja kalustoyksikölle aina, kun virasto myöntää 4 §:ssä tarkoitettua turvallisuustodistuksen. Lisäksi tarkastus on tehtävä viraston valvoessa turvallisuuslupaa ja turvallisuustodistusta. Tarkastuksessa on käytettävä asianomaisissa yhteentoimivuuden teknisissä eritelmissä esitettyä arviointi- ja tarkastusmenettelyä.

Rautatielain 45 §:n 1 momentin mukaan rautatiejärjestelmän rakenteellisen osajärjestelmän vaatimustenmukaisuus arvioidaan yhteentoimivuuden teknisten eritelmien ja osajärjestelmää koskevien Liikenteen turvallisuusviraston määräysten tai muiden sitä koskevien säännösten tai määräysten perusteella. Rakenteellisen osajärjestelmän vaatimustenmukaisuus on 2 momentin mukaan osoitettava EY-tarkastusvakuutuksella, jos sitä koskevat yhteentoimivuuden teknisen eritelmän vaatimukset. Vaatimustenmukaisuuden arvioimiseksi hakijan on pyydettävä 61 §:ssä tarkoitettua ilmoitettua laitosta suorittamaan EY-tarkastusmenettely. Hakijana voi olla hankintayksikkö tai osajärjestelmän rakentaja tai valmistaja taikka niiden Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon sijoittunut edustaja. Ilmoitettu laitos vastaa 3 momentin mukaan osajärjestelmän EY-tarkastuksesta osajärjestelmän suunnittelusta sen käyttöönottoa edeltävään luovutukseen saakka. EY-tarkastus kattaa osajärjestelmän suunnittelun ja rakentamisen sekä käyttöön otettavan osajärjestelmän koekäytön.

Rautatielain 53 §:n 1 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusviraston on hyväksyttävä kalustoyksikkötyyppi antaessaan kalustoyksikön käyttöönottoluvan. Virasto voi myös hakemuksesta myöntää kalustoyksiköille tyyppikohtaisen hyväksynnän. Viraston on hyväksyttävä hakijan virastolle toimittaman tyyppimukaisuusvakuutuksen perusteella Suomessa tyyppihyväksynnän saanut kalustoyksikkö ilman muita tarkastuksia.

Rautatielain 62 §:n 1 momentin mukaan ilmoitettu laitos vastaa osajärjestelmien EY-tarkastusmenettelystä ja EY-tarkastusvakuutukseen liitettäväksi vaadittujen EY-tarkastustodistuksen sekä teknisten asiakirjojen laatimisesta. Lisäksi ilmoitettu laitos vastaa yhteentoimivuuden osatekijöiden vaatimustenmukaisuuden ja käyttöönsoveltuvuuden arviointimenettelystä sekä EY-vaatimuksenmukaisuus-vakuutukseen tai EY-käyttöönsoveltuvuusvakuutukseen liitettäväksi vaaditun EY-vaatimuksenmukaisuustodistuksen tai EY-käyttöön-soveltuvuustodistuksen laatimisesta. Ilmoitettu laitos voi antaa osajärjestelmien sarjaa tai näiden osajärjestelmien tiettyjä osia koskevia vaatimuksenmukaisuustodistuksia, jos asianomaisissa yhteentoimivuuden teknisissä eritelmissä on sanotusta menettelystä määräyksiä.

3.2.6

Yhdenvertaisuuden sääntely

Perustuslaki

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi vammaisuuden perusteella.

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä muun muassa vammaisuuden perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on 2 momentin mukaan häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Lain 9 §:ssä säädetään positiivisesta erityiskohtelusta. Sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.

Lain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Erilainen kohtelu ei 11 §:n 1 momentin mukaan ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on 2 momentin mukaan kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, kun kyse on: 1) julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta; 2) itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytyksistä taikka elinkeinotoiminnan tukemisesta; 3) koulutuksen, mukaan lukien erikoistumis- ja uudelleen koulutuksen, tai ammatillisen ohjauksen saamisesta; 4) jäsenyydestä tai toiminnasta työntekijä- tai työnantajajärjestössä tai muussa järjestössä, jonka jäsenillä on tietty ammatti, taikka järjestön antamista etuuksista; 5) erilaisesta kohtelusta etnisen alkuperän perusteella.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus

Suomi on tallettanut 11.5.2016 YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyä yleissopimusta ja sen valinnaista pöytäkirjaa koskevan ratifioimiskirjan YK:n pääsihteerin huostaan. Sopimus on tullut Suomen osalta voimaan 10.6.2016.

Yleissopimuksen tarkoituksena on 1 artiklan mukaan taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet, edistää ja suojella näitä oikeuksia ja vapauksia sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Syrjäntäkielto sekä esteettömyys ja saavutettavuus ovat yleissopimuksen johtavia periaatteita.

Sopimuksen 9 artiklassa määrätään esteettömydestä. Artiklan 1. kohdan mukaan sopimusosapuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn muun muassa kuljetukseen ja muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin. Näitä toimia, joihin sisältyy saavutettavuuden esteiden tunnistaminen ja poistaminen, sovelletaan a-alakohdan mukaan muun muassa kuljetukseen. Edelleen 9 artiklan 2. kohdan b-alakohdan mukaan sopimusosapuolet toteuttavat asianmukaiset toimet, joilla varmistetaan, että yksityiset tahot, jotka tarjoavat yleisölle avoimia tai tarjottavia tiloja ja palveluita, ottavat huomioon kaikki esteettömyyden osatekijät vammaisten henkilöiden kannalta.

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvoo kansainvälisesti 34 artiklassa tarkoitettu vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea, jolle sopimuspuolet 35 artiklan mukaisesti raportoivat määräajoin. Tätä valvontaa täydentää yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja, jolla 1 artiklan mukaisesti mahdollistetaan yksittäisille henkilöille samoin kuin henkilöryhmille oikeus tehdä vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle valituksia väitetyistä yleissopimuksella tunnustettujen oikeuksien loukkauksista. Valitusta ei kuitenkaan lähtökohtaisesti tutkita, jos kaikkia käytettävissä olevia kotimaisia oikeussuojakeinoja ei ole käytetty (2 artiklan d-kohta). Valinnaisessa pöytäkirjassa määrätään myös komitean aloitteesta tapahtuvasta vakavien ja järjestelmällisten loukkausten tutkintamenettelystä (6 artikla).

Yleissopimuksen 33.2 artiklan mukaan sopimuspuolten tulee nimetä itsenäinen ja riippumaton rakenne, jonka avulla edistetään, suojellaan ja seurataan sopimuksen täytäntöönpanoa. Suomessa tämä tehtävä on tullut ratifioinnin myötä Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle, jonka muodostavat eduskunnan oikeusasiamies sekä ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta.

Euroopan unionin perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Perusoikeuskirjan (EYVL 18.12.2000 C 364/01) 21 artiklan 1. kohdassa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu muun muassa vammaisuuteen.

Tämän kohdan selityksen (CHARTÉ 4473/00) mukaan se pohjautuu EY:n perustamissopimuksen 13 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan sekä geeniperimän osalta ihmisoikeuksista ja biolääketieteestä tehdyn yleissopimuksen 11 artiklaan. Sitä sovelletaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaisesti niiltä osin kuin se on yhteneväinen kyseisen artiklan kanssa.

Ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaan tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaisia sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskuntoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai

yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltuuksiensa mukaisesti.

3.2.7

Käytettävissä olevat oikeussuojakeinot vammaisten henkilöiden oikeuksia junaliikenteessä koskevissa kysymyksissä

EU:n rautatievastuuasetuksen mukainen ensisijainen keino on tehdä valitus suoraan rautatieyritykselle, jos henkilö katsoo, ettei rautatieyritys ole toiminut rautatievastuuasetuksen mukaisesti.

Henkilö voi myös tehdä valituksen rautatievastuuasetuksen mukaiselle kansalliselle valitusviranomaiselle. PRM-matkustajien osalta rautatievastuuasetuksen mukainen valvonta ja valitusten käsittely kuuluvat Liikenteen turvallisuusvirastolle.

Yhdenvertaisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan tämän lain noudattamista valvovat muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi 19 §:n 1 momentin mukaan muun muassa avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa (1 kohta), antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi (3 kohta) ja ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tämän lain noudattamista koskevassa asiassa (4 kohta). Valtuutettu voi 2 momentin mukaan antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton tämän lain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei kyse ole työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaan kuuluvasta asiasta taikka työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta.

Se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, voi yhdenvertaisuuslain 21 §:n 2 momentin mukaan saattaa syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo-lautakunnan käsiteltäväksi. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo-lautakunnasta annetun lain 1 §:n mukaan oikeusministeriön yhteydessä on itsenäinen ja riippumaton yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, joka käsittelee ja ratkaisee yhdenvertaisuuslain (1325/2014) ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986), jäljempänä tasa-arvolaki, mukaan sille kuuluvat asiat. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan lautakunta ei ota tutkittavaksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa vireillä olevaa asiaa. Lain 13 §:n 1 momentin mukaan lautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Yksittäiset epäilyt syrjinnästä muun muassa vammaisuuden perusteella on mahdollista saattaa myös rikosasia esitutkintaviranomaisen ja edelleen yleisen tuomioistuimen tutkittaviksi. Syrjinnästä säädetään rikoslain 11 luvun 11 §:ssä.

Sikäli kuin kansallisessa tuomioistuimessa on kyse EU-oikeuden oikeasta tulkinnasta (tässä tapauksessa rautatievastuuasetuksen ja komission päätökseen aiemmin ja nyttemmin komission asetukseen perustuvan PRM YTE:n), tuomioistuimesta riippuen ne voivat tai niiden

tulee pyytää ennakkoratkaisu Euroopan unionin tuomioistuimelta. Ennakkoratkaisupyyntö on menettely, jonka välityksellä kansallinen tuomioistuin voi esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle kysymyksen unionin oikeuden tulkinnasta tai lainvoimaisuudesta. Kansallisten tuomioistuinten, joiden päätöksiin ei voida hakea muutosta, on tehtävä Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö, ellei asiasta ole jo olemassa oikeuskäytäntöä tai jos on täysin selvää, miten kyseessä olevaa EU:n oikeussääntöä on asianmukaisesti sovellettava. Kansalliset tuomioistuimet, joiden päätökseen voidaan hakea muutosta, eivät sen sijaan ole velvollisia pyytämään ennakkoratkaisua.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen näkökulmasta henkilö voi kansallisten oikeussuojakeinojen tultua käytetyiksi loppuun valittaa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle, jos hän katsoo jäsenvaltion rikkovan sopimusvelvoitteitaan.

3.3 Arviointia

Totean, että asiassa on ennen muuta kyse aiemmin komission päätökseen ja nyttemmin asetukseen perustuvien junakalustoa koskevien teknisten määräysten (PRM YTE) sekä vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksia junaliikenteessä osaltaan määrittävän rautatievastuuasetuksen tulkinnasta. Nämä oikeusnormit ovat EU:n perussopimusten mukaan jäsenvaltioita suoraan velvoittavia, ja ne menevät normihierarkiassa kansallisen lainsäädännön ylitse. Oikeusasiamies ei voi pyytää ennakkoratkaisuja EU-oikeuden soveltamisesta eikä ottaa sitovaa kantaa EU-lainsäädännön oikeaan tulkintaan, vaan se kuuluu viime kädessä EU-tuomioistuimelle. Katson kuitenkin voivani esittää asiassa seuraavaa.

Rautatieliikenteen osalta on voimassa kattava EU-lainsäädäntö, joka on suurelta osin jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Junien rakenteellisesta esteettömyydestä oli kantelussa tarkoitettua junakalustoa hyväksyttäessä voimassa komission päätös liikuntarajoitteisia henkilöitä Euroopan laajuisessa tavanomaisessa ja suurten nopeuksien rautatiejärjestelmässä koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä 2008/164/EY eli niin sanottu PRM YTE. Siinä ei ole erityisiä vaatimuksia ravintolavaunuille, mutta niidenkin tulee saamani selvityksen mukaan täyttää PRM YTE:n liikkuvalla kalustolle asettamat vaatimukset esimerkiksi istuimista, valaistuksesta ja kulkuväylistä. Edelleen totean saamani selvityksen perusteella, että PRM YTE ei edellytä, että jokaisessa vaunussa tulisi olla pyörätuolipaikkoja, pyörätuolille soveltuvia tiloja tai inva-WC:tä, vaan esimerkiksi pyörätuolipaikkojen määrä riippuu junan pituudesta. Enin vähimmäismäärä on neljä, ja tämä velvoite konkretisoituu vasta, kun juna on yli 300 metriä pitkä. Saamani selvityksen mukaan riittää, että osoitetaan, että kun vaunuista muodostetaan muiden yhteensopivien vaunujen kanssa kokonainen juna, kaikki liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevan YTE:n vaatimukset täyttyvät.

Vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden pääsystä rautatieliikenteen palveluihin säädetään rautatievastuuasetuksessa. Sekin on jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joskin edellä kohdassa 3.1.2.2 selostetut komission kertomus ja tiedonanto osaltaan osoittavat, että asetuksen kansallinen soveltaminen ei välttämättä ole aivan ongelmaton.

Kun edellä mainittu komission päätös – nyttemmin asetus – sääntelee junakaluston rakenteellisia kysymyksiä, rautatievastuuasetus puolestaan sääntelee oikeutta palveluihin pääsyyn. Rautatievastuuasetus ja komission päätös on rautatievastuuasetuksen 21 artiklassa kytketty toisiinsa niin, että rautatieyrityksen on YTEä noudattamalla varmistettava pääsy

kaikkiin palveluihin. YTE puolestaan ei edellytä täydellistä ja yhdenvertaista palveluihin pääsyä. Se ei nimittäin edellytä esimerkiksi, että koko junan olisi oltava koko mitaltaan esteetön tai että kaikissa vaunuissa ravintolavaunut mukaan lukien olisi oltava pyörätuolipaikat tai että ravintolavaunuihin tulisi päästä esteettömästi kaikkialta junasta myös pyörätuolilla.

Rautatievastuuasetuksen 23 artikla toisaalta edellyttää, että rautatieyritys huolehtii siitä, että vammainen tai liikuntarajoitteinen henkilö saa apua noustessaan junaan, ollessaan junassa tai poistuessaan junasta. Avunanto tarkoittaa kaikkia kohtuullisia pyrkimyksiä sellaisen avun antamiseksi, että vammainen tai liikuntarajoitteinen henkilö voi käyttää junassa samoja palveluja kuin muut matkustajat. Jää kuitenkin tulkinnanvaraiseksi, mitä esimerkiksi mahdollisuus ravintolapalveluiden käyttämiseen tarkoittaa, eli onko henkilön päästävä itse konkreettisesti palveluiden äärelle ravintolavaunuun, vai voidaanko hänelle tarjota samat palvelut mutta eri paikassa eli pyörätuolipaikalle.

Totean saamani selvityksen perusteella, että VR-Yhtymä Oy:n kaukoliikenteen vammaispalvelullisessa junavuorossa junan esimies määrittää palveluvastaavan, jonka tehtäviin kuuluu vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien avustaminen matkan aikana. Junan henkilökunta muun muassa toimittaa ravintolavaunun tuotteet matkustamoon eli esteettömän palveluvaunun pyörätuolipaikalle asiakkaan niin halutessa.

Edellä kohdassa 3.2.2 mainitusta komission kertomuksesta tai tiedonannostakaan ei enemmälti ole saatavissa vastausta siihen, miten rautatievastuuasetuksessa tarkoitettu palveluiden mukauttaminen, palveluiden saatavuus tai kohtuullinen pyrkimys avunannon yhteydessä soveltuvat ravintolavaunuihin, joita ei erikseen ole huomioitu edellä mainituissa teknisissä eritelmissä. Komission tiedonannossa on vain yksi nimenomaan pyörätuolipaikkoja koskeva rautatievastuuasetuksen tulkintasuositus: ”Jos käytössä on pyörätuolipaikkoja, myös yhteisissä tiloissa, niiden olisi hyvän käytännön mukaisesti oltava aina käytettävissä ja pääsyn niihin olisi oltava esteetön.”

Asiassa onkin rautatievastuuasetusta kansallisen yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn – eli perustuslain ja yhdenvertaisuuslain – avulla tulkiten päädytty myös sellaisiin johtopäätöksiin, että kantelussa tarkoitettu ravintolavaunupalveluiden järjestämistapa olisi vammaisia henkilöitä syrjivä. Toisaalta on tuotu esiin, että Suomi ei voi kielletyistä kilpailunrajoitussyistä johtuen asettaa kansallisella tasolla vaatimuksia ravintolavaunujen pyörätuolipaikoille eli käsitykseni mukaan käytännössä sille, että ravintolavaunuun pääsisi aina myös pyörätuolilla, kun Suomea suoraan velvoittavassa PRM YTEssä ei ole niitä koskevia vaatimuksia.

Totean aluksi, että EU-oikeudellisiin kiellettyihin kilpailunrajoituksiin liittyvät syyt eivät välttämättä ja kaikissa tilanteissa saa etusijaa EU:n perusoikeuskirjassa turvattuihin oikeuksiin perustuviin syihin nähden.

Toisaalta totean olevan ilmeistä, että nyt esillä olevassa asiassa on rautatieliikennettä koskevan EU-sääntelyn, EU:n perusoikeuskirjan ja kansallisen yleisen yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn tai ainakin niiden mahdollistamien tulkintojen välillä sellaista jännitteisyyttä, joka ei ole ratkaistavissa oikeusasiamiehen toimenpitein. Tällaisissa tapauksissa kansallisten viranomaisten eli esillä olevassa asiassa ensi sijassa Liikenteen turvallisuusviraston mutta myös liikenne- ja viestintäministeriön tulee perustuslain 22 §:stä johtuvan perusoikeuksien edistämismääräyksensä puitteissa ryhtyä käytettävissään olevin keinoin toimenpiteisiin tämän jännitteen poistamiseksi siinä määrin kuin se on mahdollista. Liikenteen turvallisuusvirasto onkin tuonut esiin sen, että ravintolavaunujen esteettömyyttä voidaan jatkossa edistää ravintolavaunun infrastruktuurin esteettömyyttä koskevien

vaatimusten sisällyttämisellä PRM YTE -säännöksiin seuraavan kerran, kun säännöksiä uudistetaan. Tällöin samat vaatimukset koskisivat kaikkia jäsenmaita, eikä asiasta muodostuisi markkinoille pääsyn estettä.

Vielä totean, että kysymys ravintolavaunun palveluiden järjestämistavan mahdollisesta syrjivyydestä on yksittäistapauksessa mahdollista saattaa monin eri tavoin toimivaltaisten viranomaisten arvioitavaksi, kuten edellä kohdasta 3.2.7 ilmenee. Yksittäisen junamatkustajan käytettävissä on siten useita oikeusturvateitä, jos hän katsoo VR-Yhtymä Oy:n syrjivän häntä vammaisuuden perusteella. Sen sijaan oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu VR-Yhtymä Oy:n menettelyn arviointi tässä asiassa.

4

LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Johtopäätökseni on, että minulla ei ole riittäviä oikeudellisia perusteita puuttua Liikenteen turvallisuusviraston menettelyyn siltä osin kuin se oli hyväksynyt kantelussa tarkoitettun ravintolavaunun käyttöön ottamisen ja vastannut kantelijan asiaa koskeneeseen yhteydenottoon.

Pidän kuitenkin vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta epätydyttävänä sitä, että heillä ei ole samanlaista konkreettista pääsyä ravintolavaunun palveluihin kuin muilla matkustajilla. Siksi pidän tärkeänä, että Liikenteen turvallisuusvirasto pyrkii käytettävissään olevin keinoin jatkossa edistämään ravintolavaunujen esteettömyyttä pyrkimällä esimerkiksi vaikuttamaan siihen, että ravintolavaunun infrastruktuurin esteettömyyttä koskevat vaatimukset sisällytettäisiin PRM YTE -säännöksiin.

Saatan käsitykseni liikenne- ja viestintäministeriön ja Liikenteen turvallisuusviraston tietoon lähettämällä niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös terveyden- ja hyvinvoinnin laitokselle, yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja VR-Yhtymä Oy:lle.

Vielä lähetän päätökseni erikseen Euroopan oikeusasiamiehelle tiedoksi ja sen harkitsemiseksi, olisiko hänen toimenpitein mahdollista edistää ravintolavaunun infrastruktuurin esteettömyyttä koskevien vaatimusten sisällyttämistä PRM YTE -säännöksiin (dnro EOAK/2273/2016).