



22.04.2013

Kj/6

§ 445

Harmaan talouden seurantaraportti 4-2012

ILMOITUSASIA 1

HEL 2013-005053 T 02 08 00

**Päätös**

Kaupunginhallitus päätti merkitä Harmaan talouden seurantaraportin 4-2012 tiedoksi ja kehottaa kaupunkikonsernin kaikkia yksiköitä kiinnittämään tavara- ja palveluhankinnoissaan huomiota harmaan talouden torjuntaan ja noudattamaan siitä annettuja ohjeita.

Lisäksi kaupunginhallitus päätti kehottaa kaikkia kaupunkikonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä huolehtimaan siitä, että ne ilmoittavat Verohallinnolle kaupunkikonsernin ohjeiden mukaisesti tiedot palveluhankinnoistaan neljännesvuosittain.

**Esittelijä**

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

**Lisätiedot**

Mika Häkkinen, riskienhallinnan asiantuntija, puhelin: 310 36334  
mika.hakkinen(a)hel.fi

**Liitteet**

1 Harmaan talouden seurantaraportti 4\_2012.pdf

**Päätösehdotus**

Kaupunginhallitus päättäne merkitä Harmaan talouden seurantaraportin 4-2012 tiedoksi ja kehottaa kaupunkikonsernin kaikkia yksiköitä kiinnittämään tavara- ja palveluhankinnoissaan huomiota harmaan talouden torjuntaan ja noudattamaan siitä annettuja ohjeita.

Lisäksi kaupunginhallitus päättäne kehottaa kaikkia kaupunkikonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä huolehtimaan siitä, että ne ilmoittavat Verohallinnolle kaupunkikonsernin ohjeiden mukaisesti tiedot palveluhankinnoistaan neljännesvuosittain.

**Esittelijä**

Kaupunginhallitus on 19.12.2011 (§ 1144) hyväksynyt harmaan talouden torjuntaa koskevan toimintaohjeen. Siinä on yksityiskohtaisesti ohjeistettu menettelytavat, joilla hankintojen yhteydessä harmaata taloutta torjutaan. Tällaisia toimenpiteitä ovat mm.



- selvitys palveluntuottajan tai tavarantoimittajan rekisteröitymisestä kauppa-, ennakoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin
- selvitys verojen ja lakisääteisten eläkevakuutusmaksujen maksamisesta hankinnan ja sopimussuhteen yhteydessä neljännesvuosittain
- selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista.

Lisäksi rakentamistoiminnassa tilaajan on pyydettävä sopimuskumppanilta todistus siitä, että yrityksellä on voimassa oleva tapaturmavakuutus työntekijöilleen.

Kaupunki ja sen tytäryhteisöt luovuttavat ohjeessa määrätyistä hankinnoista tiedot Verohallinnolle saaden verottajalta vastaavasti ns. verohallintopalautteen siitä, miltä osin tavarantoimittajien rekisteröitymisessä on ollut verottajan rekisteritietoihin nähden poikkeamia. Talous- ja suunnittelukeskus toimittaa poikkeamatiedot edelleen virastoille, liikelaitoksille ja tytäryhteisöille tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Nyt raportoitavaa seurantajaksoa 1.10.-31.12.2012 koskeva verohallintopalaute yksikkökohtaisine seulontaprosenteineen sisältyy liitteenä olevaan seurantaraporttiin. Helsingin kaupunkikonsernin seulontaprosentti oli neljännellä vuosineljänneksellä kahdeksan ja pysyi näin ollen samana edelliseen kvartaaliin verrattuna. Seulontaprosentti kertoo, mitkä yritykset otetaan tarkemmin verottajan tutkittavaksi harmaan talouden epäilyn tai muun verovelvollisuuden selvittämiseen liittyvän syyn perusteella. Seulontaprosentti ei näin ollen kerro suoraan onko kyseessä harmaan talouden piiriin kuuluva yritys. Todellinen tilanne selviää vasta Verohallinnon tarkemmassa käsittelyssä.

Rikoshyödyn takaisinsaantia pidetään yhtenä tärkeimmistä talousrikollisten toimintaa vaikeuttavista seikoista ja sillä katsotaan olevan merkittävä talousrikollisuutta ennalta estävä vaikutus. Vuonna 2012 rikoshyötyä saatiin takaisin noin 34,4 miljoonaa euroa. Vuonna 2011 vastaava luku oli 32 miljoonaa euroa. Kymmenen vuoden (2001–2011) keskiarvo takaisin saadun rikoshyödyn osalta on noin 36 miljoonaa euroa.

Harmaan talouden seurantaraporttiin on koottu tietoja ajankohtaisista lakiesityksistä ja selvityksistä, joilla harmaata taloutta pyritään torjumaan. Lakiesityksistä keskeisin liittyy verovelkatietojen ja muiden lakisääteisten velvoitteiden noudattamista koskevien tietojen saatavuuden parantamiseen. Näiden tietojen avulla kaupunki voisi



22.04.2013

Kj/6

välttää tehokkaammin hankintoja sellaisilta toimijoilta, jotka eivät ole hoitaneet yhteiskunnallisia velvoitteitaan.

**Esittelijä**

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

**Lisätiedot**

Mika Häkkinen, riskienhallinnan asiantuntija, puhelin: 310 36334  
mika.hakkinen(a)hel.fi

**Liitteet**

1 Harmaan talouden seurantaraportti 4\_2012.pdf

**Tiedoksi; Muutoksenhaku: Oikaisuvaatimusohje, kaupunginhallitus**

Virastot, liikelaitokset ja tytäryhteisöt



22.4.2013

Kj/7

Virastot, liikelaitokset ja tytäryhteisöt

*ILMOITUSASIA 2*

**§ 446**

**Selvitys kaupunkikonsernin riskienhallinnasta vuodelta 2012**

HEL 2013-003372 T 00 01 03

**Päätös**

Kaupunginhallitus päätti merkitä riskienhallinnan selvityksen vuodelta 2012 tiedoksi kehottaen samalla kaikkia virastoja, liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä huolehtimaan ja valvomaan, että riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa toteutetaan asianmukaisesti.

Lisäksi kaupunginhallitus päätti kehottaa virastoja, liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä kiinnittämään huomiota siihen, että tilinpäätöksen ja osavuosiraportoinnin yhteydessä annettavat riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tiedot ovat riittävän yksityiskohtaisia, olennaisia ja kattavia.

**Esittelijä**

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

**Lisätiedot**

Mika Häkkinen, riskienhallinnan asiantuntija, puhelin: 310 36334  
mika.hakkinen(a)hel.fi

**Otteet**

**Ote**

Virastot, liikelaitokset ja  
tytäryhteisöt  
Muutoksenhakukielto; valmistelu

**Otteen liitteet**

Liite 1

Pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävänä Helsingin kaupungin kirjaamossa (Pohjoisesplanadi 11-13) 30.04.2013 ja asianosaista koskeva päätös on lähetetty seuraavana arkityöpäivänä pöytäkirjan nähtävänäpitämisestä.

Kaupunginhallitus



22.4.2013

Kj/7

---

Anna Villeneuve  
ts. hallintosihteeri

---

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
helsinki.kirjaamo@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki  
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

**Puhelin**

+358 9 310 1641  
**Faksi**  
+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

F10680001200062637  
**Alv.nro**  
F102012566



24.04.2013

Kaj/14

§ 132

Vartiokylän tontin 45052/1, tontin 451752 ja tonttien 45176/2-5 sekä katu-, puisto- ja raideliikennealueiden asemakaavan muuttaminen (nro 12024; Itäkeskuksen hotelli ja elokuvakeskus)

*ILMOITUS ASIA 3*

HEL 2011-001477 T 10 03 03

**Päätös**

Kaupunginvaltuusto päätti kaupunginhallituksen ehdotuksen mukaisesti hyväksyä 45. kaupunginosan (Vartiokylä, Itäkeskus) korttelin nro 45052 tontin nro 1, korttelin nro 45175 tontin nro 2, korttelin nro 45176 tonttien nro 2-5 sekä katu-, ja puisto-, ja raideliikennealueiden asemakaavan muutoksen 16.12.2010 päivätyn ja 18.12.2012 muutetun piirustuksen nro 12024 mukaisena ja asemakaavaselostuksesta ilmenevin perustein.

Samalla kaupunginvaltuusto hyväksyi seuraavat toivomusponnet:

1. Uuden rakentamisen myötä kauppakeskuksessa tulisi turvata myös vapaata, ei kaupallista tilaa alueen asukkaille. (Sami Muttilainen)
2. Rakennusvaiheessa tulisi huomioida myös Turunlinnantien turvallisuus. Turunlinnantie on jo nyt vaarallinen ja kaaottinen, lähellä on mm. päiväkotia ja koulu. Uusien rakennusten byggaaminen lisää liikennettä myös Turunlinnantiellä. (Sami Muttilainen)

**Käsittely**

Julistettuaan keskustelun päättyneeksi puheenjohtaja esitti selontekona, että keskustelun kuluessa oli valtuutettu Sami Muttilainen valtuutettu Silvia Modigin kannattamana ehdottanut hyväksyttäväksi seuraavat toivomusponnet:

1. Uuden rakentamisen myötä kauppakeskuksessa tulisi turvata myös vapaata, ei kaupallista tilaa alueen asukkaille.
2. Rakennusvaiheessa tulisi huomioida myös Turunlinnantien turvallisuus. Turunlinnantie on jo nyt vaarallinen ja kaaottinen, lähellä on mm. päiväkotia ja koulu. Uusien rakennusten byggaaminen lisää liikennettä myös Turunlinnantiellä.

Selonteko myönnettiin oikeaksi.



Puheenjohtajan ehdotuksesta kaupunginvaltuusto hyväksyi ensin yksimielisesti kaupunginhallituksen ehdotuksen.

Puheenjohtaja tekemä ja valtuuston hyväksymä äänestysjärjestys kuului seuraavasti: Toivomusponista äänestetään jokaisesta erikseen.

Puheenjohtajan tekemä ja valtuuston hyväksymä äänestysesitys kuului seuraavasti: Ken hyväksyy valtuutettu Sami Muttilaisen ehdottaman toivomusponnen nro 1, äänestää jaa, ken sitä vastustaa äänestää ei.

#### 20 äänestys

JAA-ehdotus: Ponsi; Uuden rakentamisen myötä kauppakeskuksessa tulisi turvata myös vapaata, ei kaupallista tilaa alueen asukkaille.

Ei-ehdotus: Vastustaa

#### Jaa-äännet: 49

Zahra Abdulla, Outi Alanko-Kahiluoto, Hennariikka Andersson, Maija Anttila, Pentti Arajärvi, Paavo Arhinmäki, Gunvor Brettschneider, Yrjö Hakanen, Jasmin Hamid, Heidi Hautala, Veronika Honkasalo, Suzan Ikävalko, Sirkku Ingervo, Jukka Järvinen, Helena Kantola, Emma Kari, Dan Koivulaakso, Tuuli Kousa, Päivi Lipponen, Eija Loukoila, Jape Lovén, Silvia Modig, Elina Moisio, Sami Muttilainen, Björn Månsson, Terhi Mäki, Sara Paavolainen, Osku Pajamäki, Erkki Perälä, Sirpa Puhakka, Mari Puoskari, Marcus Rantala, Tuomas Rantanen, Jukka Relander, Pekka Saarnio, Anni Sinnemäki, Osmo Soininvaara, Päivi Storgård, Leo Stranius, Johanna Sumuvuori, Ilkka Taipale, Tarja Tenkula, Astrid Thors, Thomas Wallgren, Tuomo Valokainen, Sanna Vesikansa, Pertti Villo, Anna Vuorjoki, Belle Selene Xia

#### Ei-äännet: 13

Mika Ebeling, Fatbardhe Hetemaj, Otso Kivekäs, Heimo Laaksonen, Pekka Majuri, Sari Mäkimmattila, Matti Niiranen, Pia Pakarinen, Anniina Palm, Timo Raittinen, Tatu Rauhamäki, Wille Rydman, Aura Salla

#### Tyhjä: 20

Sirpa Asko-Seljavaara, Harry Bogomoloff, Matti Enroth, Jussi Halla-aho, Rene Hursti, Nuutti Hyttinen, Seppo Kanerva, Laura Kolbe, Kauko Koskinen, Terhi Koulumies, Timo Laaninen, Seija Muurinen, Lasse Männistö, Jarmo Nieminen, Tom Packalén, Terhi Peltokorpi, Risto Rautava, Tomi Sevander, Johanna Sydänmaa, Ulla-Marja Urho

#### Poissa: 3

Juha Hakola, Eero Heinäluoma, Nasima Razmyar

Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt valtuutettu Sami Muttilaisen ehdottaman toivomusponnen.



## 21 äänestys

Puheenjohtajan tekemä ja valtuuston hyväksymä äänestysesitys kuului seuraavasti: Ken hyväksyy valtuutettu Sami Muttilaisen ehdottaman toivomusponnen nro 2, äänestää jaa, ken sitä vastustaa äänestää ei.

### Jaa-äännet: 43

Zahra Abdulla, Outi Alanko-Kahiluoto, Pentti Arajärvi, Paavo Arhinmäki, Gunvor Brettschneider, Mika Ebeling, Yrjö Hakanen, Veronika Honkasalo, Sirkku Ingervo, Jukka Järvinen, Helena Kantola, Dan Koivulaakso, Tuuli Kousa, Päivi Lipponen, Eija Loukoila, Jape Lovén, Silvia Modig, Sami Muttilainen, Björn Månsson, Terhi Mäki, Sari Mäkimmattila, Sara Paavolainen, Osku Pajamäki, Sirpa Puhakka, Mari Puoskari, Marcus Rantala, Tuomas Rantanen, Pekka Saarnio, Tomi Sevander, Osmo Soininvaara, Päivi Storgård, Leo Stranius, Johanna Sumuvuori, Johanna Sydänmaa, Ilkka Taipale, Tarja Tenkula, Astrid Thors, Thomas Wallgren, Tuomo Valokainen, Sanna Vesikansa, Pertti Villo, Anna Vuorjoki, Belle Selene Xia

### Ei-äännet: 1

Otso Kivekäs

### Tyhjä: 37

Hennariikka Andersson, Sirpa Asko-Seljavaara, Harry Bogomoloff, Matti Enroth, Jussi Halla-aho, Jasmin Hamid, Heidi Hautala, Fatbardhe Hetemaj, Rene Hursti, Nuutti Hyttinen, Suzan Ikävalko, Seppo Kanerva, Emma Kari, Laura Kolbe, Kauko Koskinen, Terhi Koulumies, Heimo Laaksonen, Timo Laaninen, Pekka Majuri, Elina Moisio, Seija Muurinen, Lasse Männistö, Jarmo Nieminen, Matti Niiranen, Tom Packalén, Pia Pakarinen, Anniina Palm, Terhi Peltokorpi, Erkki Perälä, Timo Raittinen, Tatu Rauhamäki, Risto Rautava, Jukka Relander, Wille Rydman, Aura Salla, Anni Sinnemäki, Ulla-Marja Urho

### Poissa: 4

Maija Anttila, Juha Hakola, Eero Heinäluoma, Nasima Razmyar

Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt valtuutettu Sami Muttilaisen ehdottaman toivomusponnen.

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024  
tanja.sippola-alho(a)hel.fi

## Liitteet

1 Asemakaavan muutosehdotuksen nro 12024 kartta, päivätty





24.04.2013

- 2 16.12.2010, muutettu 18.12.2012  
Asemakaavan muutosehdotuksen nro 12024 selostus, päivätty  
16.12.2010, muutettu 18.12.2012
- 3 Ilmakuva
- 4 Vuorovaikutusraportti 16.12.2010, täydennetty 18.12.2012 ja  
yleisötilaisuuden 29.9.2009 muistio
- 5 Osa päätöshistoriaa
- 6 Äänestyslista

## Otteet

### Ote

Uudenmaan elinkeino-, liikenne-  
ja ympäristökeskus

### Otteen liitteet

Kunnallisvalitus, yleiskaavan,  
asemakaavan,  
rakennusjärjestyksen  
hyväksyminen  
Esitysteksti  
Liite 1  
Liite 2  
Liite 4  
Liite 5

Helsingin seudun  
ympäristöpalvelut -kuntayhtymä  
Helen Sähköverkko Oy

## Päätösehdotus

Kaupunginvaltuusto päättäneen hyväksyä 45. kaupunginosan (Vartiokylä, Itäkeskus) korttelin nro 45052 tontin nro 1, korttelin nro 45175 tontin nro 2, korttelin nro 45176 tonttien nro 2-5 sekä katu-, ja puisto-, ja raideliikennealueiden asemakaavan muutoksen 16.12.2010 päivätyn ja 18.12.2012 muutetun piirustuksen nro 12024 mukaisena ja asemakaavaselostuksesta ilmenevin perustein.

## Tiivistelmä

Alue sijaitsee Itäkeskuksessa, Itäväylän molemmin puolin Itäväylän päällä, välillä Asiakkaankadun silta ja Hansasilta. Kaava-alue on Itäkeskuksen ydinaluetta.

Asemakaavan muutos mahdollistaa Itäväylän pohjois- ja eteläpuolen yhdistämisen tiiviimmin toisiinsa, hotellin ja elokuvakeskuksen sekä liiketilojen ja neljän asuintornin rakentamisen. Kaavamutoksen kokonaiskerrosala on 46 700 k-m<sup>2</sup>, josta asumista on 16 800 k-m<sup>2</sup>. Uutta rakennusoikeutta on kaikkiaan 31 100 k-m<sup>2</sup>. Toteuttaminen edellyttää Itäväylän kattamista ja Itäväylän päälle ja viereen tulevien korttelien rakentamista yhtenä projektina. Alueelta tullaan purkamaan jo kauan tyhjillään ollut toimistorakennus sekä edelleen kaupallisessa käytössä oleva Hansasilta. Purettavaa kerrosalaa on



15 600 k-m<sup>2</sup>. Hansasillan purkaminen on todettu välttämättömäksi sen riittämättömän korkeusaseman vuoksi tilanteessa, jossa Itäväylän korkeusasema on päätetty perustelluista, mm. tulvasuojeluun liittyvistä kustannussyistä säilyttää nykyisellään.

Asemakaavaehdotus mahdollistaa viereiseen kaava-alueeseen kuuluvan nk. Citymarketin tontin rakentamisen, kun sille muodostetaan yhteys uudelta Gotlanninkatu- nimiseltä kadulta. Citymarketilla on jo voimassa oleva kaava ja tämä hanke voidaan toteuttaa nopeammassa aikataulussa kattamishankkeesta riippumatta. Kattamishankkeelle etsitään parhaillaan eri osapuolten kesken sellaisia uusia toteuttamisvaihtoehtoja, joilla hankkeen kustannuksia voitaisiin vähentää ja siitä saatavia taloudellisia hyötyjä lisätä.

## Esittelijä

Helsingin yleiskaava 2002:ssa alue on keskustatoimintojen aluetta. Asemakaavan muutos on yleiskaavan mukainen.

Alueella ovat voimassa asemakaavat nro 7230 (vahvistettu 14.2.1975), 8000 (3.9.1979), 8210 (10.9.1980), 8450 (22.3.1982), 10629 (vahvistettu 25.2.1999) ja 10831 (tullut voimaan 28.7.2000). Kaava-alueella on Itäväylän, Itäkadun ja Asiakkaankadun katualuetta, niiden välissä ja eteläpuolella on liikerakennusten korttelialuetta (K ja KL), pysäköintipaikkojen korttelialuetta (LPA ja Ap) ja raideliikennealuetta (LR) sekä istutettavaa puistoaluetta (Pi).

Kaupunki omistaa kaikki alueet. Tontit 45052/1, 45176/2, 3, 4 ja 5 on vuokrattu pitkäaikaisella vuokrasopimuksella yksityisille.

## Asemakaavan muutokset sisältö ja tavoitteet

Kaavoitustyö on käynnistetty Kesko Oyj:n ja YIT Rakennus Oy:n aloitteesta.

Keskolla on tarkoitus toteuttaa uusi Citymarket ja YIT:llä on tarkoitus toteuttaa hotelli, elokuvakeskus ja liiketilat sekä kaksi asuintornia, kun asemakaava on tullut voimaan. Jatkossa YIT:n toimesta tutkitaan vielä pohjapinta-alaltaan isompia asuintorneja.

Asemakaavan muutoksen tavoitteena on ympäristön eheyttäminen yhdistämällä Itäkeskuksen eteläinen ja pohjoinen osa, Itäkeskuksen toimintamahdollisuuksien parantaminen sijoittamalla metroaseman lähelle hotelli, elokuvakeskus ja asuntoja ja kevyen liikenteen yhteyksien parantaminen alueella sekä uuden sisäisen kehäkäytävän aikaansaaminen Itäväylän molemmin puolin olevaan kauppakeskukseen (nykyinen kauppakeskus ja Citymarketin puoli).



Uutta asuntokerrosalaa syntyy 16 800 k-m<sup>2</sup>. Tämän lisäksi liike- ja toimistokorttelialueilla on hotelli, noin 11 000 k-m<sup>2</sup>, ja elokuvakeskus, noin 5 000 k-m<sup>2</sup>. Loppuosa uudesta kerrosalasta on myös liike- ja toimistokerrosalaa, eli 13 900 k-m<sup>2</sup>.

Asemakaavan muutoksessa Itäväylä katetaan nykyisen Asiakkaankadun sillan kohdalta nykyisen Hansasillan kohdalle, jolloin Itäväylän yläpuolella yhdistetään Itäväylän pohjois- ja eteläpuoli. Vanhat sillat on tarkoitus purkaa. Uusi kävelykatu Itäväylän yläpuolella on ulkotilaa. Kävelykadulta on kulku uuteen kauppakeskuksen sisäiseen kehäkäytävään. Kehäkäytävä yhdistää nykyisen kauppakeskuksen Itäväylän eteläpuolisiin liiketiloihin. Kehä sulkeutuu, kun jatkossa on tarkoitus laatia asemakaavan muutos, jonka mukaan rakennetaan uusi kauppasilta yhdistämään Citymarket nykyiseen kauppakeskukseen.

Marjaniementien sillalta tulee uusi katuyhteys, Gotlanninkatu, Asiakkaankadun kulmaan, ja samalla Asiakkaankadun nimi muutetaan Gotlanninkaduksi Visbynkadulle asti. Kauppakartanonkadusta lähtevä etelä- pohjoissuuntainen katuosuus on edelleen Asiakkaankatu.

Kävelykadun vieressä sen eteläpuolella on yksikerroksisia liiketiloja. Itäväylän vieressä on kolme tornitaloa, pohjoispuolen tornit ovat asuinrakennuksia, eteläpuolen torni on hotelli. Hotellin vieressä Gotlanninkadun puolella ja osittain sen yläpuolella on elokuvakeskus.

Itäväylä alittaa korttelit kahdessa vierekkäisessä tunnelissa. Itäväylän nykyistä tasausta ei muuteta. Tunneleiden vieressä ja niiden välissä on aluetta, jossa korttelin perustukset ja kantavat rakenteet ulottuvat maantasoon ja sen alle kovaan maaperään saakka. Siinä on myös tunnelien pelastusturvallisuuden vaatimia tiloja.

Lyypekinaukion varrella on liikerakennus ja kaksi uutta asuintornia. Asuinrakennusten pihatilat ovat liike- ja asuinrakennuksen katolla, ja asuintorneilla tulee olla myös kattoterassi. Kaikkien uusien rakennusten pysäköintipaikat ovat tontin 45176/3 pysäköintilaitoksessa ja tontin 45176/7 uuden liikerakennuksen kahdessa ensimmäisessä kerroksessa.

#### Asemakaavan muutoksen vaikutukset

Kaavalla aikaansaadaan asumiselle ja työpaikoille uutta tonttimaata. Uusia huomattavia asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueita sijoittuu olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen. Vähittäiskaupan suuryksiköt on sijoitettu tukemaan yhdyskuntarakennetta.

Samalla on muodostettu pienimittakaavaista katutilaa suunnittelualueen sisäiselle kevyelle liikenteelle. Näin saavutetaan



keskuksen rakentuessa kaupunkimaisuutta. Jatkotyöskentelyssä etenkin kannen jatko-osaa suunniteltaessa tullaan kiinnittämään tähän erityistä huomiota. Keskittämällä rakentamista aluekeskuksen ytimeen ja varaamalla eri toiminnoille, kuten asumiselle ja uusille palveluille tilaa, parannetaan samalla joukkoliikenteen hyödyntämismahdollisuuksia ja aikaansaadaan energiatehokasta kaupunkirakennetta. Alueidenkäytön suunnittelussa merkittävä rakentaminen on sijoitettu joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle.

Kansi vähentää Itäväylän aiheuttamaa estevaikutusta.

Tiivistyvä rakenne kasvattaa alueen sisäistä kokonaisliikennemäärää. Gotlanninkadun tarkoituksena on tarjota uusi yhteys lännestä Itäväylän eteläpuolella oleviin Itäkeskuksen palveluihin (Citymarket, elokuvakeskus, hotelli, uudet asuintornit). Tällä pyritään vähentämään Itäväylän ja Kehä I:n/Meripellontien liittymän sekä Kauppakartanonkadun länsipään liikennekuormitusta. Keskustaan suuntautuva liikenne pääsee Itäväylälle kulkematta Kehä I:n ja Meripellontien kautta.

Kaavoitustyön yhteydessä on selvitetty uusien asuinrakennusten asumisolaja. Kaava luo edellytykset melun ja ilmanlaadun ohje- ja suositusarvojen mukaiselle sekä pelastusturvallisuuden määräysten mukaiselle jatkosuunnittelulle ja toteutukselle. Selvitykset ovat selostuksen liitteenä.

#### Osallistumisen vaiheet ja vuorovaikutus

Osallistuminen ja vuorovaikutus on järjestetty liitteenä olevan osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmavaiheessa on esitetty 5 mielipidettä, jotka kohdistuivat näkövammaisten turvalliseen liikkumiseen Gotlanninkatua Hansakauppiaanaukiolle, ja Gotlanninkadun alta poistuvien autopaikkojen osoittamiseen muualle. Mielipiteet on kaavoitustyössä otettu huomioon siten, että Gotlanninkadulle tulee Asujanpolun risteyksen kohdalle keskikoroke ja liikennevalo. Lisäksi voidaan järjestää esteetön yhteys Hansakauppiaanaukiolle. Poistuvien autopaikkojen tilalle on osoitettu uusia paikkoja.

Asemakaavan muutosehdotus on ollut julkisesti nähtävillä 4.2.–7.3.2011.

#### Lausunnot



Ehdotuksesta ovat antaneet lausuntonsa kiinteistölautakunta, ympäristölautakunta, yleisten töiden lautakunta, pelastuslautakunta, Helsingin seudun ympäristöpalvelut/vesi, Helsingin Energia -liikelaitos ja Helen Sähköverkko Oy, Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos sekä Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Muistutuksia ei esitetty.

Asemakaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen alueen yksityiskohtaisempi suunnittelu on edennyt, minkä johdosta kaavaehdotusta on ollut tarpeen tarkistaa. Muutoksia selostetaan tarkemmin lausuntojen vastineissa sekä kohdassa Asemakaavan muutosehdotukseen tehdyt muutokset.

Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksella ei ollut kaavaan huomautettavaa.

Kiinteistölautakunta toteaa, että kaavan muutos yhdistää Itäväylän jakamaa aluetta ja parantaa alueen kaupunkikuvaa ja toiminnallisuutta. Kattamisesta saatavan lisärakennusoikeuden (31 100 k-m<sup>2</sup>) tuottama hyöty kattaa vain osittain kaupungille aiheutuvat kustannukset alueen rakennusoikeushinnat huomioon ottaen. Lisäksi kaupungille kattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat hyvin etupainotteisia. Kattaminen edellyttää kaupunginhallituksen osoittamaa erillistä määrärahaa. Toteuttaminen on haastavaa ja edellyttää rakentamista kerralla. LPA-tontilta 45176/3 puuttuu merkintä tontin 45179/4 velvoitepaikoista.

Yleisten töiden lautakunta toteaa, ettei kaavassa esitetä vaatimuksia rakenteiden ja tunneleiden kaupunkikuvalliselle ilmeelle. Kehä I - Itäväylän risteyksen ratkaisusta ja tunnelista kokonaisuutena olisi tullut laatia yhteinen suunnitelma ja yhteinen asemakaava. Mikäli joudutaan vaihteittain rakentamiseen, on huolehdittava, että ympäristöolosuhteet täyttävät laadukkaan asumisen vaatimukset. Kannen päällistä aluetta tulisi parantaa melusuojauksella, samoin Gotlanninkadun viereen jäävää Itäkeskuksen leikkimäkeä. Itäväylän kannen alle tuleva osuus on pohjavahvistettava ja pohjavahvistustyön kustannukset laskettava mukaan hyötylaskelmiin. Runsaslumisten talvien aiheuttamat kunnossapitotehtävät ja tilantarpeet tulee ottaa huomioon myös kansirakenteiden yksityiskohtaisessa suunnittelussa.

Asemakaavamääräyksiin on huolehdittava siitä, että alueen sisäiselle jalankululle merkityt reitit ovat käytettävissä myös silloin, kun liikkeet ovat suljettuna.

Ennen kaavan hyväksymistä tulee tarkoin selvittää, millaisesta kokonaiskustannuksesta Helsingin kaupungille on kysymys ja laatia alueen rakentamisesta hankkeeseen ryhtyvän kanssa yhteinen rakentamis- ja kustannusjakosopimus sekä rakentamisaikataulu.



Pelastuslautakunta toteaa, että hankkeen vaiheittaisessa toteutuksessa tulee huomioida viereisten tilojen turvallisuustaso rakentamisen aikana ja myös olemassa olevien rakennusten uudelleen arviointi muuttuvissa olosuhteissa. Myös mahdollisesti laajeneva tunneli tulee huomioida jo tässä vaiheessa.

HSY Vesi toteaa, että uusien johtojen rakentaminen ja johtosiirrot tulee toteuttaa HSY:n ulkopuolisella rahoituksella ja johtosiirrot hyväksyttäväksi HSY:ssä. Lisäksi hulevesi- ja tulvareitit tulee esittää kaavassa. Kaavoituksen jatkotyönä tulisi laatia hulevesien ja tulvan hallintaan painottuva kunnallistekninen yleissuunnitelma. Kaavaan tulee merkitä johtokujat vesihuollon johtoja varten. Alueen korkeimpiin rakennuksiin tulee tarvittaessa järjestää kiinteistökohtainen paineenkorotus riittävän vesipaineen varmistamiseksi.

Helsingin Energia ja Helen Sähköverkko Oy toteavat yhteisesti, että alueelle tulee useassa kohdassa kaapelisiirtoja ja mahdollisesti uusia muuntamoja. Jatkosuunnittelun yhteydessä selvitetään korvaavat kaapelireitit ja uusien muuntamoiden tarve.

Ympäristölautakunta toteaa, että asemakaava antaa mahdollisuuden kaupunkirakenteen tiivistämiselle metroaseman ympäristössä. Asuntojen sijoittaminen pääväylien varrelle asettaa kuitenkin merkittäviä haasteita erityisesti meluhaittojen riittävälle torjunnalle. Näin korkeilla melutasoilla asuntojen tulee avautua myös hiljaisemman julkisivun puoleen, mikä ei esitettyssä ratkaisussa ole mahdollista, koska tornien kaikilla julkisivuilla melutasot ylittävät 60 dB. Ympäristölautakunta katsoo, ettei se näin ollen voi puoltaa asemakaavaehdotuksen hyväksymistä.

Parvekkeita ja viherhuoneita koskevia kaavamääräyksiä tulisi täydentää ja selkiyttää esittämällä tavoitteelliset melutasovaatimukset sekä ulottaa määräys koskemaan myös eteläisempiä asuintorneja. Ulkoseinien ääneneristävyysvaatimus tulisi lisätä tontille 45173/23 ja nostaa tontilla 45176/6.

Uudenmaan ELY-keskus toteaa lausunnossaan (13.4.2011) mm, että asemakaava kohentaa Itäkeskuksen ilmettä ja liittää Itäväylän eri puolet yhteen sekä monipuolistaa alueen maankäyttöä. Vähittäiskaupan suuryksikkö toteutuu yleiskaavan keskustatoimintojen alueelle, hyvien julkisten liikenneyhteyksien äärelle.

Korttelin 45173 asuntornien kaikilla julkisivuilla keskiäänitasot ylittävät 60 dB:n (enimmillään 68 - 70 dB). Asunnot eivät millään puolella avaudu julkisivulle, jolla pihan melutasot alittuisivat.



Korttelissa 45173 asuntotornien välissä on matalaa liike-, toimisto- tai asuintilaa. Jos tähän osaan sijoitetaan asuntoja, tulisi kaavassa antaa määräys rakenteiden riittävästä ääneneristävydestä Itäkadun puolella.

Hotellitornin julkisivulle kohdistuu enimmillään 71 dB:n päivämelutaso. Määräystä rakenteiden ääneneristävydestä tulisi kiristää niin, että se takaa ohjearvojen edellyttämän melutason majoitushuoneissa.

Parvekemääräystä tulisi tarkentaa seuraavaan muotoon: "Asunnoilla tulee olla lasitettu parveke, mikäli lasituksella pystytään parveke suojaamaan niin, että päivämelutaso siellä on enintään 55 dB keskiäänitasona laskettuna." Viherhuoneen rakentamista koskeva määräys on syytä ulottaa koskemaan myös korttelin 45176 asuntotorneja, koska sielläkään ei tavanomaisella parvekelasituksella voida kaikissa kohdissa taata riittävän hiljaisia parvekkeita.

Kaava-alue soveltuu enintään välttävästi asumiseen. Täydennetyillä määräyksillä saadaan MRL:n vaatima terveellisyys juuri ja juuri täytettyä melun ja ilmanlaadun osalta. Viihtyisänä aluetta on vaikeata pitää.

Kaava-alueen ulkopuolella idässä on Kehä I:n / Meripellontien ja Itäväylän liittymä, joka on tärkeä kohta koko itäisen Helsingin liikenteelle. Liittymä on nykyisellään liikenteen sujuvuuden kannalta ongelmallinen. Kehä I / Meripellontien ja Itäväylän liittymäjärjestelyistä tehdään parasta aikaa yleissuunnitelmaa. Liittymän kehittämistarpeet tulee turvata ja huomioida alueen asemakaavoissa.

Kaupunkisuunnitteluvirasto toteaa vastineena esitettyihin lausuntoihin seuraavaa:

Korttelin 45176 LPA-tontille nro 3 on lisätty merkintä tontin 45179/4 velvoiteautopaikoista.

Asemakaavan muutosehdotuksen ulkoseinien melumääräyksiä ja viherhuonemääräystä on tarkistettu ympäristölautakunnan ja ELY-keskuksen lausuntojen mukaisiksi. Parvekelasituksella on mahdollista päästä 10 - 15 dB meluvaimennukseen. Parvekelasituksen ääneneristävyden riittävyys varmistetaan rakennuslupavaiheessa.

Nähtävillä olleen asemakaavaehdotuksen selostuksen liitteenä on ollut 27.10.2009 päivitetty meluselvitys.

Meluselvityksestä on vielä 15.12.2009 tehty uusi tarkennettu versio. Tarkennettu versio antaa alempia julkisivuihin kohdistuvia äänentasoja kuin 27.10.2009 päivätty versio.

Asemakaavaehdotuksessa on noudatettu aikaisempaa versiota, eli ankarampia äänenvaimennusmääräyksiä kuin mitä uusi versio olisi



sallinut. Tarkempi, 15.12.2009 päivätty versio on nyt liitetty selostuksen liitemateriaaliin.

Lausunnot sisältävät monia teknisiä ja kaupunkikuvallisia ratkaisuja koskevia huomautuksia, joita on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon vasta jatkosuunnittelun edetessä.

Vuorovaikutusraportissa esitetään tiivistelmät lausunnoista sekä niiden vastineet laajemmin.

#### Asemakaavan muutosehdotukseen tehdyt muutokset

Kaupunkisuunnitteluvirasto on 18.12.2012 tarkistanut asemakaavan muutosehdotusta lausuntojen johdosta seuraavasti:

- Korttelin 45176 LPA-tontille nro 3 on lisätty merkintä tontin 45179/4 autopaikoista.
- Kaavamerkintöihin on lisätty 45173/23 AK-1-korttelialueen asuinkerrostalojen välissä olevaan kolmikerroksisen rakennusosan julkisivuille määräys ulkoseinien, ikkunoiden ja rakenteiden ääneneristävydestä liikennemelua vastaan 35 dB Itäkadun ja Rostockinpolun puolelle.
- Liikerakennusten korttelialueen (KM-1) hotellitornin julkisivulle annettu rakennemääräys 35 dB on muutettu 37 dB:ksi.
- Viherhuoneen rakentamista koskeva määräys on ulotettu koskemaan myös korttelin 45176 asuntotorneja, joissa ei tavanomaisella parvekelasituksella voida kaikissa kohdissa taata riittävän hiljaisia parvekkeita.

Asemakaavamääräyksiin on lisätty seuraava määräys:

- "Ohjeellisen tontin 45173/23 rakennusalalla asunnot eivät saa avautua yksinomaan Hansakauppiaanaukion eivätkä yksinomaan jk1-alueen puolelle."

Lisäksi selostusta on täydennetty vesipaineen paineenkorotusta koskevalla toteamuksella.

Rakennusviraston katu- ja puisto-osaston teettämän julkisia alueita ja infrastruktuuria sekä kustannuksia koskevan selvityksen perusteella asemakaavan muutosehdotusta on tarkistettu seuraavilta osin: Asemakaavamääräyksiin on lisätty seuraavat määräykset:

- "Korttelin 45176 ohjeellinen tontti 6 ja korttelin 45173 ohjeellinen tontti 23 sekä Itäväylän kattaminen, Hansakauppiaanaukio ja Rostockinpolku on suunniteltava ja rakennettava kokonaisuutena. Rakennuksia ei saa ottaa käyttöön ennen kuin Itäväylä on katettu koko jk2- ja jk5-alueiden sekä tonttien





rakennusalojen osalta.

Ennen tonttien 45173/23 ja 45176/6 rakentamista ja Itäväylän kattamista, tai mikäli näiden tonttien asemakaavaa on myöhemmin muutettu, saadaan tonttien 45176/7 ja 8 rakennukset toteuttaa, edellyttäen, että selvitetään Itäväylältä tonttien 45176/7 ja 8 rakennuksiin kohdistuva melu ja toteutetaan niiden ulkoseinissä, ikkunoissa ja rakenteissa ohjearvojen edellyttämät ääneneristävytykset liikennemelua vastaan.

Tontin 45176/7 Gotlanninkadun puoleisen ulkoseinän suunnittelussa on varauduttava tontin 45176/6 Gotlanninkadun yli menevien rakenteiden kannattamiseen."

- "Maanpinnan likimääräinen korkeusasema."
- Itäväylän päällisen jalankulkualueen likimääräistä korkeusasemaa +11.40 on jatkoselvitysten perusteella muutettu luvuksi +11.70. Tämän perusteella on myös kaikki kattokorkeudet korjattu 30 cm ylöspäin.
- Itäväylän, Itäkadun ja Gotlanninkadun tulevat katutasot on merkitty asemakaavaan katetun alueen kumpaankin päähän.
- Ensimmäisestä pelastusturvallisuutta koskevasta määräyksestä on poistettu lauseen alku: "Ennen rakennusluvan myöntämistä...", koska vaihteittain toteutuksesta on määrätty muualla.
- a2/k- määräyksen katualueen vapaa korkeus on muutettu luvuksi 5,2 metriä.

Asemakaavaselostukseen on tehty vastaavat muutokset ja täydennykset. Rakennusviraston selvityksen johdosta on selostukseen tarkistettu hankkeen kustannuksia ja tehty teknisluontoisia tarkistuksia.

Lisäksi kaavaselostusta on jatkosuunnittelun johdosta tarkistettu mm. yhteiskuntataloudellisten kustannusten osalta.

#### Hankkeen toteuttaminen

Kaupunki on laatinut alustavan suunnitelman Itäväylän kattamisesta aina Kehä I:lle saakka. Tämän kaavan osoittama hanke on kattamisen ensimmäinen vaihe.

Itäväylän päälle suunniteltavan hotelli-, liike- ja elokuvakeskusalueen varausta jatkettiin YIT Rakennus Oy:lle ja Kesko Oyj:lle (Kik 1.11.2012). YIT Rakennus Oy, Kesko Oyj ja kaupunki laativat alueesta toteuttamissuunnitelman ja toteuttamissopimuksen. Hanke



suunnitellaan ja toteutetaan kokonaisuutena asemakaavan edellyttämällä tavalla.

Hankkeen ensimmäiseen vaiheeseen kuuluu myös viereisessä asemakaavassa 11980 (tullut voimaan 5.12.2012) esitetty Citymarketin laajennus. Citymarketin kiinteistö on Keskon omistuksessa. Citymarketin tontista on tehty maankäyttösopimus (Khs 6.6.2011) ja samalla kaupunki päätti myydä Citymarketin vieressä sijaitsevan tontin 45177/6 Keskolle.

Hankkeen toteuttaminen alkaa Citymarketin laajennuksesta. Kesko on ilmoittanut käynnistävänsä laajennushankkeen nopeasti, ja on aloittanut koko hankkeen markkinoinnin vuokralaisille. Rakennusviraston talousarviossa on varauduttu Gotlanninkadun toteuttamiseen, mikä on edellytyksenä hankkeen kulkuyhteyksien järjestämiselle. Kadun suunnittelu on tarkoitus käynnistää vuoden 2013 syksyyn mennessä ja rakentaminen vuonna 2014.

Tehdyt muutokset eivät ole olennaisia, joten ehdotusta ei ole tarpeen asettaa uudelleen nähtäville.

Esittelijä toteaa, että esitys on kaupunkisuunnittelulautakunnan ehdotuksen mukainen.

#### Käsittely kaupunkisuunnittelulautakunnassa

Esittelijä toteaa vielä, että päätös syntyi lautakunnassa kahden äänestyksen jälkeen.

Keskustelun kuluessa varajäsen Ovaskainen varajäsen Palaste-Eerolan kannattamana ehdotti, että autopaikkoja koskevaa kaavamääräystä muutetaan siten, että asuinkerrostalojen osalta autopaikkojen vähimmäismäärä on 1 ap/160 k-m<sup>2</sup>.

Suoritetussa äänestyksessä esittelijän ehdotus voitti äänin 6 (Johansson, Männistö, Niemi, Palmroth-Leino, Puura, Rauhamäki) – 3 (Palaste-Eerola, Modig, Ovaskainen).

Keskustelun kuluessa puheenjohtaja Rauhamäki jäsen Männistön kannattamana ehdotti, että kaavamääräyksistä poistetaan seuraavat keskipinta-alaa koskevat määräykset: "AK-1-korttelialueella asuntojen keskikoon tulee olla vähintään 55 huoneistoneliometriä. AK-2-korttelialueella asuntojen keskikoon tulee olla vähintään 75 huoneistoneliometriä."

Suoritetussa äänestyksessä esittelijän ehdotus voitti äänin 5 (Palaste-Eerola, Modig, Niemi, Puura, Ovaskainen) – 4 (Johansson, Männistö, Palmroth-Leino, Rauhamäki).



24.04.2013

Kaj/14

**Esittelijä**

Kaupunginhallitus

**Lisätiedot**

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024  
tanja.sippola-alho(a)hel.fi

**Liitteet**

- 1 Asemakaavan muutosehdotuksen nro 12024 kartta, päivätty 16.12.2010, muutettu 18.12.2012
- 2 Asemakaavan muutosehdotuksen nro 12024 selostus, päivätty 16.12.2010, muutettu 18.12.2012
- 3 Ilmakuva
- 4 Vuorovaikutusraportti 16.12.2010, täydennetty 18.12.2012 ja yleisötilaisuuden 29.9.2009 muistio
- 5 Osa päätöshistoriaa

**Otteet**

**Ote**

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

**Otteen liitteet**

Kunnallisvalitus, yleiskaavan, asemakaavan, rakennusjärjestyksen hyväksyminen  
Esitysteksti  
Liite 1  
Liite 2  
Liite 4  
Liite 5

Helsingin seudun  
ympäristöpalvelut -kuntayhtymä  
Helen Sähköverkko Oy

**Tiedoksi**

Kaupunkisuunnittelulautakunta  
Kiinteistölautakunta  
Rakennuslautakunta  
Helsingin Energia -liikelaitos  
Liikennelaitos -liikelaitos (HKL)  
Pelastuslautakunta  
Rakennusvirasto  
Yleisten töiden lautakunta  
Ympäristölautakunta

**Päätöshistoria**

Kaupunginhallitus 15.04.2013 § 420

**Postiosoite**

PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
hallintokeskus@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

**Puhelin**

+358 9 310 1641  
**Faksi**  
+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637  
**Alv.nro**  
FI02012566



HEL 2011-001477 T 10 03 03

## Päätös

Kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuustolle, että kaupunginvaltuusto päättäisi seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto päättäneen hyväksyä 45. kaupunginosan (Vartiokylä, Itäkeskus) korttelin nro 45052 tontin nro 1, korttelin nro 45175 tontin nro 2, korttelin nro 45176 tonttien nro 2-5 sekä katu-, ja puisto-, ja raideliikennealueiden asemakaavan muutoksen 16.12.2010 päivätyn ja 18.12.2012 muutetun piirustuksen nro 12024 mukaisena ja asemakaavaselostuksesta ilmenevin perustein.

## Käsittely

15.04.2013 Ehdotuksen mukaan äänestyksin

### Vastaehdotus:

Lasse Männistö: kaavamääräyksistä poistetaan seuraavat keskipinta-alaa koskevat määräykset: "AK-1-korttelialueella asuntojen keskikoon tulee olla vähintään 55 huoneistoneliömetriä. AK-2-korttelialueella asuntojen keskikoon tulee olla vähintään 75 huoneistoneliömetriä."

Kannattajat: Laura Rissanen

## Äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: kaavamääräyksistä poistetaan seuraavat keskipinta-alaa koskevat määräykset: "AK-1-korttelialueella asuntojen keskikoon tulee olla vähintään 55 huoneistoneliömetriä. AK-2-korttelialueella asuntojen keskikoon tulee olla vähintään 75 huoneistoneliömetriä."

### Jaa-äännet: 8

Jorma Bergholm, Sirkku Ingervo, Emma Kari, Tuuli Kousa, Hannu Oskala, Osku Pajamäki, Sirpa Puhakka, Tarja Tenkula

### Ei-äännet: 7

Juha Hakola, Jussi Halla-aho, Arja Karhuvaara, Lasse Männistö, Marcus Rantala, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen

Tyhjä: 0

Poissa: 0

Äänin 8 - 7 kaupunginhallitus hyväksyi esittelijän ehdotuksen.



24.04.2013

Kaj/14

---

08.04.2013 Pöydälle

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja  
Hannu Penttilä

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024  
tanja.sippola-alho(a)hel.fi



Kaupunginjohtaja

26.4.2013

Helsingin kaupungin virastot ja liikelaitokset

*ILMOITUSASIA 4*

**92 §**

**Kultaisten Helsinki-mitalien myöntäminen vuonna 2013**

HEL 2013-001838 T 01 02 03 04

**Päätös**

Kaupunginjohtaja päätti myöntää kultaisen Helsinki-mitalin liitteessä 1 mainituille 30 vuotta Helsingin kaupunkia palvelleille viranhaltijoille ja toimihenkilöille, joita on 492.

**Lisätiedot**

Reija Ruotsalainen, tietopalvelusihteeri, puhelin: 310 36151  
reija.ruotsalainen(a)hel.fi

**Otteet**

**Ote**

Helsingin kaupungin virastot ja liikelaitokset

**Otteen liitteet**

Muutoksenhakukielto, valmistelu

Pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävänä Helsingin kaupungin kirjaamossa (Pohjoisesplanadi 11-13) 03.05.2013 ja asianosaista koskeva päätös on lähetetty seuraavana arkityöpäivänä pöytäkirjan nähtävänäpitämisestä.

Tapio Korhonen  
rahoitusjohtaja



29.04.2013

Kj/3

§ 521

**Liikennelaitos-liikelaitoksen johtokunnan virkamatka Geneveen 26. - 30.5.2013**

HEL 2013-001467 T 01 02 02 00

*ILMOITUSASIA 5*

**Päätös**

Kaupunginhallitus päätti oikeuttaa liikennelaitos-liikelaitoksen johtokunnan varsinaiset jäsenet tekemään viiden päivän virkamatkan Geneveen, Sveitsiin 26. - 30.5.2013. Matkan tarkoituksena on osallistua kansainvälisen joukkoliikenneliiton (International Association of Public Transport - UITP) kongressiin.

Virkamatkasta aiheutuvat välttämättömät kustannukset korvataan enintään kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen matkakustannusten korvauksia koskevan liitteen sekä kaupunginjohtajan virkamatkoista antaman ohjeen mukaisina.

Matkakustannusten korvausten saamista varten virkamatkalla olleen on esitettävä matkalaskulomakkeen Lv 227 mukainen lasku välittömästi virkamatkan päätyttyä, kuitenkin viimeistään kahden kuukauden kuluessa virkamatkan päättymisestä. Matkalaskuun on liitettävä alkuperäiset tositteet syntyneistä kustannuksista silloin, kun tosite on saatavissa.

Virkamatkasta aiheutuneet kustannukset sekä mahdolliset ansionmenetyksen korvaukset maksetaan liikennelaitos-liikelaitoksen käyttövaroista. Arvio matkan kokonaiskustannuksista on 2 605 euroa per henkilö (yhteensä 23 445 euroa).

**Esittelijä**

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

**Lisätiedot**

Anna Villeneuve, ts. hallintosihteeri, puhelin: 09 310 36012  
anna.villeneuve(a)hel.fi

**Liitteet**

1 Ohjelma - Geneve 26. - 30.5.2013

**Otteet**

**Ote**  
Johtokunnan jäsenet

**Otteen liitteet**  
Oikaisuvaatimusohje,  
kaupunginhallitus

**Päätösehdotus**

**Postiosoite**  
PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
hallintokeskus@hel.fi

**Käyntiosoite**  
Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

**Puhelin**  
+358 9 310 1641  
**Faksi**  
+358 9 655 783

**Y-tunnus**  
0201256-6

**Tilinro**  
FI0680001200062637  
**Alv.nro**  
FI02012566



29.04.2013

Kj/3

Kaupunginhallitus päättäneen oikeuttaa liikennelaitos-liikelaitoksen johtokunnan varsinaiset jäsenet tekemään viiden päivän virkamatkan Geneveen, Sveitsiin 26. - 30.5.2013. Matkan tarkoituksena on osallistua kansainvälisen joukkoliikenneliiton (International Association of Public Transport - UITP) kongressiin.

Virkamatkasta aiheutuvat välttämättömät kustannukset korvataan enintään kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen matkakustannusten korvauksia koskevan liitteen sekä kaupunginjohtajan virkamatkoista antaman ohjeen mukaisina.

Matkakustannusten korvausten saamista varten virkamatkalla olleen on esitettävä matkalaskulomakkeen Lv 227 mukainen lasku välittömästi virkamatkan päätyttyä, kuitenkin viimeistään kahden kuukauden kuluessa virkamatkan päättymisestä. Matkalaskuun on liitettävä alkuperäiset tositteet syntyneistä kustannuksista silloin, kun tosite on saatavissa.

Virkamatkasta aiheutuneet kustannukset sekä mahdolliset ansionmenetyksen korvaukset maksetaan liikennelaitos-liikelaitoksen käyttövaroista. Arvio matkan kokonaiskustannuksista on 2 605 euroa per henkilö (yhteensä 23 445 euroa).

## Esittelijä

Liikennelaitos-liikelaitoksen johtokunta on 6.2.2013, 8 § esittänyt kaupunginhallitukselle, että se oikeuttaisi lautakunnan varsinaiset jäsenet tekemään virkamatkan Sveitsiin. Kaupunginhallitus päättää luottamushenkilöiden virkamatkoista, lukuun ottamatta Pohjoismaihin, Baltiaan sekä Venäjällä Moskovaan ja Pietariin suuntautuvia matkoja.

## Esittelijä

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

## Lisätiedot

Anna Villeneuve, ts. hallintosihteeri, puhelin: 09 310 36012  
anna.villeneuve(a)hel.fi

## Liitteet

1 Ohjelma - Geneve 26. - 30.5.2013

## Otteet

**Ote**  
Johtokunnan jäsenet

**Otteen liitteet**  
Oikaisuvaatimusohje,  
kaupunginhallitus

## Tiedoksi





29.04.2013

Kj/3

---

Liikennelaitos-liikelaitoksen johtokunta

**Päätöshistoria**

Liikennelaitos -liikelaitoksen johtokunta (HKL) 06.02.2013 § 8

HEL 2013-001467 T 01 02 02 00

**Päätös**

Liikennelaitos -liikelaitoksen johtokunta päätti tehdä kaupunginhallitukselle esityksen johtokunnan edustajien osallistumisesta UITP:n 60. maailmankongressiin Genevessä 26. – 30.5.2013 niin, että matkalle osallistuvat johtokunnan varsinaiset jäsenet.

**Käsittely**

06.02.2013 Ehdotuksen mukaan

Kimmo Kokkila: Johtokunta ei osallistu kongressiin.

Kannattajat: Ei kannatusta, ehdotus kannattamattomana raukesi

**Esittelijä**

toimitusjohtaja  
Matti Lahdenranta

**Lisätiedot**

Rain Mutka, asiamies, puhelin: 310 35108  
rain.mutka(a)hel.fi

**EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN  
KANSLIA**

Helsinki 29.4.2013

Dnrot 448/4/11 ja 3865/4/12

Helsingin kaupungin liikennelaitos  
-liikelaitos  
PL 1400  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Viite: Lausuntonne 2.11.2011

**ILMOITUS**

Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen pyynnöstä ilmoitan tiedoksi, että raitio- ja metrohenkilökunnan yhdistys JHL ry:n metroliikenteen sääntelyä koskeva kirjoitus ei ole johtanut osaltanne toimenpiteisiin. Oheistan oikeusasiamiehen päätöksen tiedoksenne.

Esittelijäneuvos



Pasi Pölönen

*Jakelu = Kirjasto  
Järjestötoimien  
kautta*



Helsinki 29.4.2013

Dnrot 448/4/11 ja 3865/4/12

Raitio- ja metrohenkilökunnan yhdistys JHL ry  
c/o puheenjohtaja Pekka Hirvonen  
Pihkatie 6 C 21  
00410 HELSINKI

DI Martti Sainio  
Huvilakatu 5  
00150 HELSINKI

FT Ilkka Levä  
Ostostie 3 E 132  
00940 HELSINKI

## PÄÄTÖS METROLIIKENTEEN SÄÄNTELYTASOA JA VALVONTAA YNNÄ MUUTA KOSKEVIIN KANTELUIHIN

1  
KANTELUT

Dnro 448/4/11

Raitio- ja metrohenkilökunnan yhdistys JHL ry (jäljempänä myös kantelijayhdistys) arvostelee 21.1.2011 päivätyssä kirjoituksessaan metroliiikenteen liikennöintiä ja liikenneturvallisuutta koskevaa sääntelyä. Vuosina 1983–2003 voimassa olleen lääninhallituksen vahvistaman metroliiikennesäännön kumoamisen jälkeen asiaa on ohjeistettu Helsingin kaupungin liikennelaitoksen (HKL) sisäisillä metron toimintaohjeilla (MTO-ohjeet). Niiden antamiseen ei kantelijan käsityksen mukaan ole laissa tai lain nojalla annettussa säädöksessä annettua valtuutussäännöstä. Kantelijan mukaan HKL:n ohjeilla ei voi olla oikeudellisessa mielessä muuta merkitystä kuin työohjeina toimiminen.

Kantelija katsoo, että liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) ei ole ryhtynyt toimiin metroliiikennettä koskevan sääntelyn saattamiseksi lakiselle. Metroliiikennettä ei kantelun mukaan nykyisin koske mikään lainsäätely, eikä metroliiikenteen turvallisuutta valvo mikään ulkopuolinen viranomais.

Yleisellä rataverkolla tapahtuvaa kaupunkijunaliikennettä koskevat lakisäätöiset säännökset, joita täydentävät muun muassa Liikenteen turvallisuusviraston määräykset. Valtion rataverkolla liikenneturvallisuushenkilöstö toimii viranomaisvalvonnan alaisena. Sisällöltään ja vastuultaan samanlaisissa liikenneturvallisuustehtävissä toimivat henkilöt on asetettu oikeudellisesti erilaiseen asemaan sillä perusteella, toimivatko he valtion vai Helsingin kaupungin radalla liikennöitävän

raskaan raideliikenteen työtehtävissä. Kantelijan mukaan yhteisöoikeudessa yleisestä rataverkosta erillisiä ratoja koskeva sääntely on jätetty kansallisella tasolla päätettäväksi. Esimerkiksi Ruotsissa näitä erillisiä ratoja, joita ovat kaupunkirautateinä toimivat metroradat, koskee lakitasoinen sääntely.

Kantelijan tietojen mukaan Helsingin kaupungin edustajat ovat olleet Liikenne- ja viestintävirastoon yhteydessä vuonna 2010 tarkoitukseensa saada ministeriö aloittamaan tarpeellisten metroliikennettä koskevien kansallisten säännösten valmistelu. Ministeriö on vastauksena viitannut voimavaraongelmiin, eikä lainvalmisteluun ole haluttu ryhtyä.

Edelleen kantelussa kirjoitetaan Helsingin metroliikenteessä liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden rikosoikeudellisen vastuun järjestämisestä. Kantelija viittaa Helsingin käräjäoikeuden ja Helsingin hovioikeuden tuomioon, joissa rikoslain 23 luvun 1 §:n 2 momentin rangaistusvastuun (liikenneturvallisuuden vaarantaminen) katsottiin soveltuvan siitä huolimatta, että itse teon rangaistavuuden edellytykset sisältävä MTO-ohje ei perustu lakiin tai laissa annettuun delegointisäännökseen. Kantelija pitää tuomioistuimissa omaksuttua tulkintaa ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa ja siksi metroliikenteen liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden oikeusturvan kannalta kyseenalaisena.

Dnro 3865/4/12

Valtioneuvoston oikeuskansleri siirsi 17.10.2012 eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi Martti Sainion ja Ilkka Levän 21.5.2012 päivätyn kantelun, jossa arvostellaan eri viranomaisten menettelyä metroliikenteen turvallisuuteen ja onnettomuuksien tutkintaan liittyvässä asiassa. Oikeuskansleri toimitti samalla asiaan liittyvän sähköpostikirjeenvaihdon sekä Helsingin poliisilaitoksen asiassa tekemän tutkinnan päätöksen asiakirjoineen.

Kantelussa on kyse kahdesta Helsingin metrossa tapahtuneesta onnettomuudesta. Ensimmäinen näistä on 8.11.2009 Rautatien torin metroasemalla syntynyt vesivuoto. Asiassa tehtiin tutkintapyyntö poliisille. Helsingin poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja päätti 5.10.2011, että asiassa ei toimiteta esitutkintaa (8010/S/20102/11).

Toinen kantelussa mainittu onnettomuus oli 10.11.2011 metrossa tapahtunut sähköpalo, joka johtui metrojunan virroittimen rikkoontumisesta. Palosta syntynyt savu täytti kantelun mukaan Myllypuron metroaseman ja Kehä 1:n välisen ratakuilun läpinäkymättömäksi. Ajovirran katkettua metrojuna pysähtyi radalle, eikä päässyt takaisin asemalle. Kantelun mukaan muutama matkustaja poistui omatoimisesti radalle. Kantelijat kiinnittivät huomiota mahdollisuuteen, että onnettomuus olisi voinut tapahtua tunnelissa, jonka viereen pelastusajoneuvot eivät pääse ja josta savu ei hälvene. Huomiota kiinnitettiin siihen, että metrotunneleissa on hätäpoistumisteinä teräksiset kierreportaat, jotka sijaitsevat samassa kuilussa, jonne tuulettimet imevät tunnelin savua.

Kummankaan onnettomuuden johdosta ei ole tehty julkista onnettomuustutkintaa. HKL:n mukaan se vastaa itse omasta turvallisuudestaan, mutta ei julkaise turvallisuuteen liittyviä asioita. HKL ei kantelun mukaan julkaise mitään raportteja, toisin kuin Onnettomuustutkintakeskus, eikä julkaise tilastoja Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston liikenneonnettomuuksia käsittelevissä raporteissa. Edelleen kantelijat huomauttavat, että Helsinki ja Espoo ovat järjestäneet laajentuvan metron rakentamisen yksityisoikeudellisen osakeyhtiön muotoon, jolla perusteella kaikki uuteen metroon liittyvä toiminta on salattu.

Kantelijat katsovat, että vaikka onnettomuuksissa ei kuollut ihmisiä, olisi onnettomuustutkinta ollut perusteltua turvallisuusjärjestelyiden lisäämiseksi ja uusien onnettomuuksien ehkäisemiseksi. Onnettomuustutkintakeskus on katsonut, että metro-onnettomuuksien tutkiminen ei kuulu sille, vaikka onnettomuudet ja metrorata junineen ovat teknisesti yhtenevät rautatien kanssa. Kantelijoiden mukaan metrojärjestelmän ja rautatieliikenteen erot tekevät Helsingin metrosta rautateitä vaarallisemman, koska metroradasta kolmasosa on tunnelissa ja metrojunassa on enemmän ihmisiä kuin vastaavissa lähiliikenteen junissa.

Kantelijoiden mukaan se, että HKL-liikelaitos tutkii ja valvoo turvallisuutta itse, on ristiriidassa voimassa olevan turvallisuustutkintalain esteellisyyssäännösten kanssa. Lain 14 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tutkintaan osallistuva henkilö on sen lisäksi, mitä hallintolain 28 §:n 1 momentin 4–7 kohdassa säädetään virkamiehen esteellisyydestä, esteellinen myös, jos hän tai hänen läheisensä voi joutua onnettomuudesta tai siitä aiheutuneesta vahingosta vastuuseen.

Kantelijat kertovat HKL:stä saamistaan tiedoista, joiden mukaan HKL:n organisaatiossa on kaksi ihmistä, joiden tehtävä on vastata turvallisuudesta. Helsingin kaupungin organisaatiossa ei ole yksikköä tai henkilöitä, jotka valvoisivat HKL:n ja sen turvallisuusasioista vastaavien henkilöiden toimintaa.

Kantelijat arvostelevat myös sitä, että metroliikenne on rajattu kansallisen rautatielainsäädännön ulkopuolelle. EU:n rautatiedirektiivin (2008/57/EY) ja rautatieturvallisuusedirektiivin (2004/49/EY) metrorajauksen taustalla on kantelijoiden mukaan se, että EU:ssa oli ja on edelleen tekeillä kaupunkiliikennedirektiivi (Urban Rail Directive), johon tulisivat metroa koskevat määräykset. Mainitut rautatiedirektiivit eivät kuitenkaan estä säättämistä kansallista metroa koskevaa lainsäädäntöä, mikä on käytäntö muissa maissa.

Kantelijoiden mukaan, kun metroa ei koske mikään erillislaki, on met-roasemien ja -tunneleiden (julkisina rakennettuina tiloina) osalta sovellettava, mitä rakennusten turvallisuudesta säädetään.

Kantelijoiden mukaan metrojunat sekä niiden yhdessä radan kanssa

muodostama järjestelmä on laite. Koneiden ja laitteiden turvallisuudesta säädetään konedirektiivissä (2006/42/EY). Sen soveltumisalan ulkopuolelle on rajattu rautatieliikenteeseen käytettävät liikennevälineet. Koska metro ei kuulu rautatieliikenteeseen direktiivien 2004/49/EY, 2008/110/EY ja 2008/57/EY mukaan, tulee metron soveltua, mitä säädetään koneiden ja laitteiden turvallisuudesta. Suomessa koneiden turvallisuudesta säädetään valtioneuvoston päätöksellä 1314/94, jolla on pantu täytäntöön EU:n konedirektiivi.

Sekä rakentamista että koneiden turvallisuutta säättävät direktiivit ja lait sisältävät periaatteen siitä, että turvallisuuden sääntely ja valvonta kuuluvat viranomaiselle, ja ovat valmistajasta, myyjästä ja käyttäjästä riippumattomia. HKL:n omavalvontajärjestelmä on kantelijoiden mukaan ristiriidassa tämän periaatteen kanssa.

Konedirektiivin XI liitteessä (L 157/78 FI Euroopan unionin virallinen lehti 9.6.2006) määrätään vähimmäisvaatimuksista, joita jäsenvaltioiden on noudatettava koneiden ja laitteiden tarkastukseen liittyviä testejä suorittavia laitoksia ilmoittaessaan. Liitteen 1. kohdan mukaan tarkastukseen liittyviä testejä suorittava laitos, sen johtaja ja henkilökunta eivät saa olla tarkastamiensa koneiden suunnittelijoita, valmistajia, toimittajia tai asentajia eivätkä näiden valtuutettuja edustajia. 2. kohdan mukaan laitoksen ja sen henkilökunnan on tehtävä tarkastukseen liittyvät testit mahdollisimman suurta ammatillista luotettavuutta ja teknistä pätevyyttä osoittaen, ja heidän on oltava riippumattomia kaikesta sellaisesta painostuksesta ja houkuttelusta, erityisesti taloudellisesta, joka voisi vaikuttaa heidän arviointiinsa tai tarkastuksen tuloksiin, erityisesti niiden henkilöiden tai henkilöryhmien taholta, joille tarkastuksen tuloksella on merkitystä.

Ilkka Levä toimitti 25.1.2013 lisäkirjoituksen, jossa hän kiinnitti huomiota Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen, HKL:n ja apulaiskaupunginjohtajan keskinäisiin vastuusuhteisiin. Rakennus- ja ympäristötoimesta vastaavan apulaiskaupunginjohtajan Pekka Saurin vastuualueisiin kuuluu myös pelastuslaitos. Levä piti oletettavana, että tämä avaa apulaiskaupunginjohtajalle mahdollisuuden "kävellä pelastuslaitoksen yli", koska kyseessä on esimies-alaisuus. Asiantila johtaa siihen, että turvallisuuspuoli on HKL:ssä toimitusjohtajan käskyvallassa, joka voi valvoa itse itseään. Sekä HKL että pelastuslaitos ovat saman johtajan alaisuudessa, mistä syystä ei Levän näkemyksen mukaan ole olemassa minkäänlaista HKL:n turvallisuuskontrollia.

## 2 SELVITYS

Oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun johdosta hankittiin Liikenne- ja viestintäministeriön 29.6.2011 päivätty lausunto (LVM/1125/02/2011), Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen (HKL) lausunto 2.11.2011 sekä Helsingin seudun liikenteen (HSL) 23.11.2011 päivätty lausunto (dnro 297/00/04/040-2011). Kantelijayhdistys antoi niiden johdosta 11.1.2012 päivätyn vastineen liitteineen.

Asiassa hankittiin vielä lisäselvitystä. Helsingin kaupunginhallitus toimitti 16.4.2012 päivätyn lausunnon, Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti 22.3.2012 päivätyn lausunnon ja Valtiovarainministeriön kuntaosasto toimitti 12.4.2012 päivätyn lausunnon. Kantelijayhdistys antoi niiden johdosta 31.5.2012 päivätyn vastineen liitteineen.

HKL:n hallintojohtaja toimitti 25.10.2012 lisätietoja siitä, että HKL on uusimassa Helsingin metroa koskevaa sisäistä ohjeistusta. Hän toimitti 7.3.2013 HKL:n johtokunnan kokouksessa tehdyt päätökset Helsingin kaupungin metrolinakesänsäätämisen uudistamisesta (esityslista 3/2013).

Käytettävissäni on ollut kantelussa viitattu Helsingin hovioikeuden 5.11.2010 antama tuomio. Tuomiota koskeva tuomionpurkuhakemus on vireillä korkeimmassa oikeudessa (H2011/203) tätä päätöstäni antaessani.

### 3

#### RATKAISU

Käsittelen tässä päätöksessäni molempia edellä yksilöityjä kanteluasioita asiallisesti yhdessä, ja lähetän samansisältöisen päätökseni molemmille kantelijatahoille.

#### 3.1

##### Soveltuvasta lainsäädännöstä

Rautatielain (304/2011) 1 §:n 3 momentin 1 kohdassa metro- tai raitiovaunuliikenne ja muut kevyen raideliikenteen järjestelmät on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Vastaavasti rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain (1664/2009) 2 §:n 4 momentissa metro-, raitiovaunu- ja pikaraitiotiejärjestelmät on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) 3 §:n mukaan pääkaupunkiseudun kuntien on hoidettava yhteistoiminnassa kuntien aluetta koskeva:

- 1) liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen suunnittelu;
- 2) joukkoliikenteen liikennepalveluiden suunnittelu ja hankinta; ja
- 3) joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmästä sekä taksoista päättäminen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaa kuntayhtymä. Kuntayhtymään sovelletaan, mitä kuntalain 10 luvussa säädetään kuntayhtymästä.

Kuntayhtymän toimintaan sovelletaan, mitä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetussa laissa (349/2007) säädetään.



Kuntayhtymä voi toimialueellaan antaa liikenteenharjoittajalle enintään 15 vuoden ajaksi yksinoikeuden harjoittaa raitiovaunu- ja metroliikennettä.

Kuntayhtymä voi lisäksi ottaa sopimuksella hoitaakseen joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) 4 §:ssä tarkoitetun tarkastusmaksun perimisen myös muussa kuin alueen joukkoliikenteessä.

Järjestyksenpitämisestä joukkoliikenteessä annetun lain (472/1977) 1 §:n mukaan myös metroliikenne luetaan joukkoliikenteeksi. Kuljettajaan rinnastetaan konduktööri, tarkastaja, rahastaja tai sellaiseen liikennehenkilökuntaan kuuluva henkilö, jonka tehtäviin kuuluu huolehtiminen järjestyksen säilymisestä kulkuneuvossa ja jolla on tätä asemaa osoittava virkapuku tai virkalakki taikka muu vastaava selvästi havaittava tunnus. Laissa säädetään muun muassa matkustajan käyttäytymisvelvollisuuksista, perusteista kieltäytyä ottamasta henkilöä matkustajaksi, henkilön poistamisesta kulkuneuvosta ja voimakeinojen käytöstä.

Metroliikenteeseen sovelletaan lakia joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979) ja joukkoliikennelakia (869/2009). Toimintaan sovelletaan myös vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annettua lakia (349/2007) sekä raideliikennevastuulakia (113/1999). Metroa koskee myös tieliikenneasetuksen (182/1982) liityntäpysäköintiä tarkoittava merkki 520, jossa metro osoitetaan symbolilla "METRO".

Onnettomuuksien tutkinnasta annetun asetuksen (79/1996) 22 §:n mukaan onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain mukainen raideliikenneonnettomuuden tutkinta toimitetaan muun muassa metro- ja raitiotieonnettomuudesta, jossa useita henkilöitä on kuollut tai loukkaantunut tai jonka tutkiminen on muusta syystä perusteltua turvallisuuden lisäämiseksi ja uusien onnettomuuksien ehkäisemiseksi (4 kohta).

Joukkoliikennelakia koskevan hallituksen esityksen (HE 110/2009 vp s. 34) mukaan

"12 §:n 2 ja 3 momentissa nimetyt toimivaltaiset kuntien viranomaiset olisivat toimivaltaisia palvelusopimusasetusta sovellettaessa linja-autoliikenteen, metroliikenteen ja raitiotieliikenteen osalta. Myös kaikki muut kunnat voisivat tarvittaessa järjestää täydentäviä linja-autoliikenteen palveluja omalla kustannusvastuullaan. Tältä osin kuntien toimivalta perustuu kuntalain 2 §:ssä tarkoitettuun kunnan yleiseen toimialaan. Säännöksen mukaan kunta hoitaa itsehallinnon mukaan itselleen ottamansa tehtävät."

Itse metroliikennöinnistä, sen turvallisuusvaatimuksista ja valvonnasta ei ole säädetty laissa.

Metrohankkeet on huomioitu eräissä politiikkaohjelmissa. Esimerkiksi edellisen hallituksen liikennepoliittisen selonteon (VNS 3/2008 vp) mukaan valtio osallistuu Helsingin ja Espoon metrohankkeen suunnittelu- ja rakentamiskustannuksiin. Selonteon mukaan "Länsimetron valtion-apuun varataan enintään 30 prosenttia hankkeen tarkistetusta kustannusarviosta 714 miljoonaa euroa. Suunniteluun on jo varattu 15 miljoonaa euroa ja rakentamiseen varataan enintään 200 miljoonaa euroa."

Viimeisimmän valtioneuvoston liikennepoliittisen selonteon (VSN 2/2012 vp s. 52) mukaan "Valtio on valmis osallistumaan suurten kaupunkiseutujen (Helsingin, Turun ja Tampereen seudut) raideliikenneinvestointien rahoittamiseen. Lähtökohtana on, että kaupunkiratahankkeet toteutetaan 50–50-periaatteella valtion ja kuntien kesken. Valtio avustaa metron ja kaupunkiraitioteiden rakentamista 30 prosentin osuudella. Hankkeiden rahoitusosuudet päätetään kuitenkin tapauskohtaisesti erikseen riippuen muun muassa hankkeen kustannuksista, laajuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä kohteiden omistussuhhteista. Valtio edellyttää rahoituksensa vastapainoksi, että valtio ja kunnat sopivat yhdessä maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämistä alueella. Suurten kaupunkien raideliikenneinvestointeihin tulee aina sisällyttää liityntäliikenteen järjestelyt."

### 3.2

#### Metroliiikennesääntö ja metron toimintaohjeet (MTO-ohjeet)

Helsingin kaupungin HKL -liikelaitos on osa Helsingin kaupunkia ja toimii kunnallisena liikelaitoksena. Päätökset HKL:lle kuuluvista asioista tekee HKL-liikelaitoksen johtokunta.

Helsingin kaupungin liikennelaitoksen (HKL) johtokunta on 12.5.2010 hyväksynyt 1.6.2010 voimaan tulleen metroliiikennesäännön. Esittelijän ehdotuksessa todetaan:

"Helsingillä on ollut voimassaoleva metroliiikennesääntö, jossa on säädelty metroliiikenteen hoitamista, ajolupien myöntämistä, kaluston katsastusta ja matkustajan velvollisuuksia. Ennen järjestyslain (27.6.2003/612) voimaantuloa 1.10.2003 metroliiikennesääntö oli statukseltaan kuntalaissa tarkoitettu kunnallinen järjestyssääntö, jonka lääninhallitus vahvisti. Tuolloin metroliiikennesäännön rikkominen oli sanktioitu sakkorangaistuksella.

Järjestyslain voimaantulon myötä kunnilta poistui mahdollisuus antaa kunnallisia järjestyssääntöjä ja myös metroliiikennesääntö menetti aiemman sanktioinnilla tehostetun velvoittavuutensa. HKL:llä on kuitenkin jatkuvasti pidetty voimassa metroliiikennesääntöä, joka luonteeltaan on nyt HKL:n toimintaa säätelevä sisäinen ohje.

Metroliiikennesäännöstä on viimeksi toimitusjohtaja päättänyt 28.9.2004 (91 §). Säännön soveltamisessa on havaittu tiettyjä käytännön kysymyksiä ja päivitystarpeita. Metroliiikenneyksikkö ja hallinto- ja talousyksikkö ovat yhteistyössä valmistelleet päivitetyin luonnoksen

metroliikennesäännöksi. Keskeiset muutokset voimassaolevaan metroliikennesääntöön liittyvät mm. ajolupien uudistamiseen, tiettyjen toimivaltapäätösten tarkistamiseen sekä katsastuksen suorittamistapaan. Ehdotuksilla on vain vähäinen merkitys metroliikenteen käytännön hoitamiseen.

Metroluikennesääntö on käsitelty myös HKL:n yhteistyötoimikunnassa 21.4.2010."

Olen apulaisoikeusasiamiehenä 14.6.2005 antamassani päätöksessä (dnro 405/4/03) katsonut, että Helsingin kaupungin 1.10.2004 voimaan tullut metroliikennesääntö "ei ... ole sellainen lakiin perustuva normi, jossa voitaisiin asettaa rajoituksia perusoikeuksien, kuten sananvapauden käyttämiselle."

HKL:n johtokunnan 12.5.2010 hyväksymän, 1.6.2010 voimaan tulleen Metroliikennesäännön mukaan HKL-Metroliikenne myöntää luvat metrojunan kuljettamiseen (ajolupa) sekä liikenteen ohjaamiseen ja valvontaan (liikenteenohjauslupa). HKL-Metroliikenne järjestää mainittuja tarkoituksia varten asianmukaisen opetuksen ja niitä koskevan tutkinnon.

Metroluikennesäännössä määrätään muun muassa metrojunan rakenteista ja varusteista samoin kuin metrojunan katsastuksesta. HKL:n toimitusjohtaja määrää katsastuksen toimittajan.

Metroluikennesäännön mukaan asiaton ja häiritsevä oleskelu ja kerääminen metroasemilla ja metrojunissa on kielletty. Matkustajien velvollisuuksien osalta viitataan myös joukkoliikenteen järjestyksestä ja turvallisuudesta annettuihin lakeihin.

Järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä annetun lain 2 §:n mukaan matkustajia on kielletty häiritsevä käytös ja velvoitettu noudattamaan henkilökunnan järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi antamia ohjeita. Järjestyslain 16 §:ssä on säädetty järjestyksirikkomuksesta muun muassa yleisen järjestyksen häiritsemisestä ja turvallisuuden vaarantamisesta.

Metroluikennesäännön mukaan metron laiturialueilla ja metrojunissa ei saa harjoittaa tavaroiden eikä painotuotteiden kaupustelua, esittelyä tai ilmaisjakelua ilman HKL-Metroliikenteen antamaa lupaa. Matkustajia on kielletty menemästä rata-alueelle ja muille kielletyille alueille.

MTO II -ohje (Metroluikennehenkilökunnan yleiset ohjeet) on annettu 15.9.2000. Ohjeet koskevat jokaista liikennehenkilökuntaan kuuluvaa. Ohjetta täydentävät:

- osa I Helsingin kaupungin metrosääntö
- osa III Junanajo-ohjeet
- osa IV Metroasemien käyttö- ja valvontaohjeet
- osa V Aluevalvomotoimintaohjeet
- osa VI Opastekäsitteet ja säännöt

- osa VII Yleiset turvallisuusmääräykset radalla liikkumista ja työskentelyä varten.

MTO-ohjeistukseen kuuluu lisäksi osa VIII Sähköturvallisuusohjeet.

MTO II -ohjeen kohta 6 koskee vaitiolovelvollisuutta. Virka-asioista ei saa puhua ulkopuolisten läsnä ollessa, eikä julkisilla paikoilla (6.1). Onnettomuuksien tai muiden liikennetapahtumien syistä ja seurauksista ei saa antaa lausuntoja laitoksen ulkopuolisille henkilöille. Viranomaisille on annettava asian selvittämiseen tarvittavat tiedot (6.2).

### *Metroliiikennesäännön uudistus 2013*

HKL ilmoitti lokakuussa 2012 uudistavansa metroliiikennesääntöä ja metron toimintaohjeen. HKL-liikelaitoksen johtokunta hyväksyi metroliiikennesäännön uudistuksen 7.3.3013. Johtokunnan pöytäkirjaan kirjattiin, että ”johtokunta pitää tärkeänä, että HKL osallistuu Liikenne- ja viestintäministeriössä metron liittyvän ohjeistuksen ja lainsäädännön kehitystyöhön ja valmisteluun.”

Uudistusta koskevan muistion mukaan metroliiikennesääntö tulee määrittelemään keskeisimmät metroliiikenteen harjoittamisen edellytykset ja puitteet, joista on syytä päättää liikelaitoksen johtokunnassa. Metroliiikennesääntö on jatkossa edelleen keskeisin metroliiikenteen turvallisuusasiakirja. Metroliiikennesääntöä on kehitetty aikaisempaa enemmän metroliiikennejärjestelmää ohjaavaksi toiminta- ja turvallisuusohjeeksi.

Metroliiikennesääntö määrittää toimivaltaa, turvallisuusvastuita ja pätevyysvaatimuksia turvallisuusasioissa. Metroliiikennesääntö on yleissäännös, joka antaa toimivallan muun muassa toimitusjohtajalle metroliiikenteen turvallisuustyössä. Toimitusjohtaja tekee metroliiikennesäännön perusteella metroliiikenteen järjestämisen kannalta tarpeelliset turvallisuusasioita koskevat viranomaispäätökset. Metroliiikennesäännössä delegoidaan osittain toimitusjohtajan toimivaltaa turvallisuusasioissa turvallisuuspäällikölle ja HKL:n muille vastuuhenkilöille.

Uudistetun metroliiikennesäännön säännökset metrojunan rakenteesta ja varusteista sekä katsastuksesta ovat entistä seikkaperäisemmät. Uutena määrätään muun muassa metrovaunujen päivittäistarkastuksista ja henkilöstön havaitsemien turvallisuuspuutteiden ilmoittamisvelvollisuudesta. Uutta on myös määräys uuden metrojunatyypin käyttöönottoa edeltävästä valmistajan tai maahantuojan suorittamasta tyyppikatsastuksesta. HKL:n hallinto- ja talousyksikön turvallisuuspäällikön tehtäväksi on määrätty ensi- ja määräaikaikatsastuksen toimittamisen perusteena olevien vaatimusten hyväksyminen. HKL:n toimitusjohtaja määrää katsastuksen toimittajan ja hyväksyjän. Operatiivinen korjaus- ja huoltotoiminta on uuden metroliiikennesäännön mukaan eriytettävä katsastuksen toimittamisesta. Uutena on myös määräys metroliiikenteen turvallisuusvastuiden jakautumisesta.

Metroliiikennesääntö on puitesäännös, joka sisältää vain keskeisimmät turvallisuusmääräykset. HKL:n toimitusjohtaja ja muu liikkeenjohto vastaa metron turvallisuusjohtamisjärjestelmästä ylläpitämällä ja kehittämällä Metroliiikenteen toimintaohjetta (MTO) sekä seuraamalla sen noudattamista.

### 3.3

#### Selvitykset ja vastineet

##### 3.3.1

#### Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö totesi lausunnossaan, että rautatielaki (304/2011) perustuu suurelta osin Euroopan unionin lainsäädännön vaatimuksiin ja unionilainsäädännön mukaisiin viranomaisjärjestelyihin. Rautateiden turvallisuutta ja yhteentoimivuutta koskevassa unionin lainsäädännössä rataverkon ulkopuolelle rajataan metroliiikenteen, raitiovaunu- ja muut kevyen raideliikenteen verkot. Rautatielaissa noudatetaan tätä unionilainsäädännön rajausta. Rautatielaissa rataverkolla tarkoitetaan Liikenneviraston hallinnoimaa valtion rataverkkoa ja lain soveltamisalaan kuuluvaa yksityisraidetta, jolta liikennöidään valtion rataverkolle tai muulle yksityisraiteelle.

Euroopan komissio on unionilainsäädännön perusteluissa korostanut, että metroliiikenteen tai raitiovaunu- ja muun kevyen raideliikenteen verkkoja ei pitäisi ottaa unionilainsäädännön mukaisen rautatiealan sääntelyn piiriin, koska tähän ei ole olemassa nykyisin riittäviä edellytyksiä ja yhteentoimivuusvaatimuksia. Valtion rataverkon yhteentoimivuus- ja turvallisuusvaatimusten huomioon ottaminen metro- ja raitiovaunuliikenteen verkoilla aiheuttaisi huomattavia kustannusvaikutuksia näille verkoille ilman, että saavutettaisiin todellisia hyötyjä. Nämä verkot ovat suljettuja verkkoja, joilta ei liikennöidä valtion rataverkolle.

Toimintansa 1.9.2006 aloittanut Rautatievirasto perustettiin EU:n niin sanotun toisen rautatiepaketin lainsäädäntövaatimusten perusteella. Rautatievirasto toimii rautatiealan kansallisena turvallisuusviranomaisena. Virasto yhdistettiin sittemmin liikennehallinnon virastouudistuksen yhteydessä toimintansa vuoden 2010 alussa aloittaneeseen Liikenteen turvallisuusvirastoon (Trafi). Virasto toimii edelleen rautatiealan kansallisena turvallisuusviranomaisena. Se vastaa muun muassa turvallisuustodistuksiin, turvallisuuslupiin ja käyttöönottolupiin liittyvistä viranomaistehtävistä sekä rautatiejärjestelmän turvallisuuden ja yhteentoimivuuden valvonnasta. Lisäksi virasto vastaa kansallisesta lakia alemmalla tasolla tehtävästä norminannosta.

Liikenteen turvallisuusviraston tehtäviin kuuluu siten rautatielain mukaisen rautatiejärjestelmän turvallisuus. Virastolla ei ole lain mukaan toimivaltaa valvoa metroliiikenteen, raitiovaunuliikenteen tai muun ke-

vyen raideliikenteen verkkojen turvallisuutta.

Liikenne- ja viestintäministeriö, Liikenteen turvallisuusvirasto ja Helsingin kaupungin liikelaitos ovat käyneet keskusteluja metroliikenteen liikenneturvallisuutta ja liikennejärjestelmiä koskevista hyväksynnöistä joulukuussa 2010. Tässä yhteydessä ja sen jälkeen HKL:lle annettussa kirjallisessa selvityksessä ministeriö on todennut, että Helsingin kaupunki voisi esimerkiksi sisäisillä järjestelyillä järjestää omien sisäisten metro- ja raitiovaunuliikenteen verkkojen turvallisuusvalvonnan. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi niin, että oma erillinen yksikkö toteuttaisi Helsingin kaupungin liikennelaitoksen turvallisuusvalvontaa, kunhan riittävät riippumattomuus- ja esteettömyyskysymykset turvataan. Metroliikenteen laajentuessa Helsingin rajojen ulkopuolelle valvonta voitaisiin järjestää osaksi Helsingin seudun liikenne - kuntayhtymän toimintaa. Helsingin seudun liikenteessä HSL on nykyisellään toimivaltainen viranomainen, joka päättää alueen liikenteen järjestelyistä.

Liikenne- ja viestintäministeriö korosti, että sillä ei ole nykyisellään valtuuksia tai toimivaltaa ottaa vastuulleen kaupungin/seudun sisäisen metro- ja raitiovaunuliikenteen turvallisuusvalvonnan järjestämistä.

### 3.3.2

#### Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen (HKL) lausunto

Kuten liikenne- ja viestintäministeriö myös HKL viittasi Euroopan komission asiaa koskevan unionilainsäädännön perusteluihin siitä, että metroliikenteen verkkoja ei pitäisi nykyisellään ottaa unionisääntelyn mukaisen rautatiealan sääntelyn piiriin. HKL:n mukaan valtion rataverkolla noudatettavien yhteentoimivuus- ja turvallisuusvaatimusten käyttöönotto metroverkolla aiheuttaisi huomattavia kustannuksia ilman, että sillä saavutettaisiin todellisia hyötyjä.

HKL on aikaisemman käytännön mukaisesti vastannut Helsingin metrojärjestelmää hallinnoivana julkishallinnon yksikkönä järjestelmän suunnittelun, toteuttamisen ja käytön edellyttävistä viranomaishyväksynnöistä. HKL:n toimitusjohtaja tekee metrojärjestelmään liittyvissä viranomaishyväksynnöissä tarpeelliset pöytäkirjapäätökset sekä muut päätökset ja hyväksynät HKL:n hallinto- ja talousyksikön turvallisuuspalvelujen esityksestä ja sen valmistelemien selvitysten perusteella.

HKL ei ole ollut kantelijan tarkoittamalla tavalla yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriöön sääntelyn valmistelun aloittamiseksi. HKL on tiedustellut ministeriöltä eräitä seikkoja Helsingin metron automatisointihankkeen viranomaishyväksynnöistä. Ministeriö on antanut asiassa 15.12.2010 päivätyn vastauksen, joka oheistettiin HKL:n lausuntoon.

Lausunnossaan 15.12.2010 LVM muun muassa toteaa, että Liikenteen turvallisuusvirasto ei ministeriön näkemyksen mukaan voi antaa viranomaishyväksyntää Helsingin metron automatisointijärjestelmälle. Virastolla ei ole myöskään toimivaltaa muutoin valvoa metrojärjestelmän turvallisuutta tai yhteentoimivuutta. Ministeriö ei nähnyt estettä sille, että HKL itse vastaa Helsingin metrojärjestelmän suunnittelun, toteuttamisen ja käytön edellyttämistä metrojärjestelmään liittyvistä viranomaishyväksynnöistä. Ministeriö katsoi, että järjestely on toistaiseksi hyväksyttävä ”edellyttäen, että tarvittavat riippumattomuus- ja esteellisyyksymykset on järjestetty asianmukaisesti. Asiaa on tarvittaessa selvitettävä erikseen metrojärjestelmän laajentuessa Helsingin kaupungin rajojen ulkopuolelle. Ministeriö ei sitä vastoin ota kantaa HKL:n toimitusjohtajan toimivaltaan tehdä päätöksiä metrojärjestelmään liittyvissä viranomaishyväksynnöissä. Ministeriö katsoo kysymyksen kuuluvan kunnallishallinnon päätöksentekoon liittyvänä valtiovarainministeriön kuntaosastolle.”

HKL katsoo, että lausunnossa kuvattu järjestely on toimiva ratkaisu metroliiikenteen valvomiseksi. HKL ei näe estettä sille, että se vastaa itse Helsingin metrojärjestelmän suunnittelun, toteuttamisen ja käytön edellyttämistä metrojärjestelmään liittyvistä viranomaishyväksynnöistä vastaisuudessakin.

Kantelussa tarkoitetun oikeustapauksen osalta lausunnossa katsotaan, että hovioikeuden tuomio perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. HKL ilmoitti tehneensä asiassa tuomionpurkuhakemuksen korkeimmalle oikeudelle, ja oheisti purkuhakemuksen liitteeksi hankitun OTT Ari-Matti Nuutilan laatiman asiantuntijalausannon (jonka mukaan MTO-ohje ei ole rikosoikeudellisesti sitova rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitettu junaturvallisuutta koskeva määräys). Korkeimmasta oikeudesta 5.4.2013 saadun tiedon mukaan purkuhakemus on siellä vireillä diaarinumerolla H2011/203.

HKL:n mukaan rataliiikenteen yhteentoimivuus- ja turvallisuusmääräysten erilainen sisältö valtion rataverkoilla ja metroverkolla ei aseta liikenneturvallisuustehtävissä toimivia henkilöitä eri asemaan rikosoikeudellisen vastuun osalta. Yhteentoimivuus- ja turvallisuusmääräysten liikenteenharjoittajasta riippumaton viranomaisvalvonta ei poista liikenteen harjoittajan velvollisuutta käytännön toimintaohjeilla järjestää ja valvoa liikennöinnin tosiasiallista suorittamista. Rikosoikeudellista vastuuta ei kuitenkaan HKL:n mukaan voida perustaa tällaisen käytännön toimintaohjeen varaan.

### 3.3.3

#### Helsingin seudun liikenteen (HSL) lausunto

HSL katsoo lausunnossaan, että metroliiikenne poikkeaa toimintaympäristöltään, liikennöintitavaltaan ja tekniikaltaan merkittävästi junaliiikenteestä. Rautatieliikenteen turvallisuutta ja liikennöintiä koskevan sääntelyn soveltaminen suljetulla verkolla tapahtuvaan metroliiikenteeseen ei olisi tarkoituksenmukaista eikä käytännössä suoraan mahdollista. HSL yhtyi tältä osin Liikenne- ja viestintäministeriön ja

HKL:n lausunnoissaan esittämiin näkemyksiin.

HSL:n mukaan metrolikenteen turvallisuuden viranomaisvalvontatehtävät eivät luontevasti kuuluisi liikenteen suunnittelusta ja tilaamisesta vastaavalle joukkoliikenneviranomaiselle. Valvontatehtävien hoitamiseen tarvittaisiin HSL:n organisaatiossa tilaajatehtävistä eriytettyä henkilöresurssia sekä sellaista teknistä ja operatiivista asiantuntemusta, jota HSL:ssä ei tällä hetkellä ole.

Mikäli metrolikenteen turvallisuuden valvontaan tulevaisuudessa katsotaan tarvittavan uusia viranomaisjärjestelyitä, on HSL halukas osallistumaan tarvittaviin selvityksiin ja valmisteluun. Nykyinen järjestely, jossa HKL vastaa itse Helsingin metrojärjestelmän suunnittelun, toteuttamisen ja käytön edellyttämistä metrojärjestelmään liittyvistä viranomaishyväksynnöistä, on HSL:n näkemyksen mukaan toistaiseksi riittävä ja tarkoituksenmukainen.

### 3.3.4

Raitio- ja metrohenkilökunnan yhdistys JHL ry:n vastine

Kantelijayhdistys huomautti, että Liikenne- ja viestintäministeriö ei lausunnossaan ota kantaa metrolikennettä koskevien junaturvallisuusmääräysten asemaan tai antamiseen. HKL kertoo huolehtivansa itse metrolikennettä koskevista viranomaishyväksynnöistä, eikä kustannussyistä puolla yleisellä rataverkolla noudatettavien yhteentoimivuus- ja turvallisuusvaatimusten käyttöönottoa metroverkolla. HKL on kuitenkin kantelijoiden tavoin katsonut, ettei sen nykyisiä sisäisiä ohjeistuksia voida käyttää rikosvastuun perusteena. HSL on viitannut rooliinsa suunnittelu- ja tilaajaorganisaationa eikä puolla viranomaisvalvonnan osoittamista tehtäväkseen. Myöskään HSL ei ottanut kantaa junaturvallisuutta koskevien määräysten asemaan tai antamiseen.

#### 1. Tekniset määritelmät

Kantelijan mielestä LVM:n esittämä Helsingin metrojärjestelmän rinnastaminen raitiovaunu- ja muuhun kevytraideliikenteeseen on teknisesti täysin virheellinen. Kantelija oheisti vastineeseensa hankkimansa asiantuntijalausunnon kaupunkiraideliikenteestä väitöskirjaa valmistelevalta DI Antero Alkulta Aalto-yliopistosta. Se, että puheena olevan raideliikennejärjestelmän nimitykseksi on Helsingissä valittu "metro", ei viittaa järjestelmän teknisiin ominaisuuksiin eikä ratkaise kysymystä siitä, minkälaisen sääntelyn piiriin sen tulisi kuulua.

#### 2. Lainsäädännöstä

EU:n jäsenvaltioiden yhteistä rataverkkoa koskevat muun muassa direktiivit 2004/49/EY, 2007/59/EY ja 2008/57/EY. Raideliikennettä koskevan sääntelyn keskeisenä intressinä on helpottaa rautatieyritysten ja -työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Suomi on käyttänyt direktiiveissä kansalliselle lainsäätäjälle jätettyä mahdollisuutta jättää di-



rektiivit täytäntöönpanematta muun muassa raitioteiden ja yleisestä rataverkosta erillisten ratojen osalta. Tällaista erillisiä ratoja koskevaa sääntelyä ei ole LVM:n ja HKL:n esittämistä lausunnoista poiketen kategorisesti EU:ssa rajattu rautatielainsäädännön ulkopuolelle. Kantelija viittasi Saksan lainsäädäntöön Helsingin metroa teknisesti vastaavien ja yleisen rataverkon kanssa niin ikään yhteen sopimattomien Berliinin ja Hampurin S-Bahn-ratojen osalta.

Direktiivien soveltamisalasäännöksiä arvioitaessa on huomioitava, että direktiiviteksti on alkujaan valmisteltu Keski-Euroopassa käyttäen pohjana olennaisesti saksalaisen raideliikennelainsäädännön teknisiä määritelmiä. Olennaista on se, että saksalaisen lainsäädännön termi "Untergrundbahn", joka on direktiivin suomennoksessa käännetty "metroksi", ei direktiivien tausta huomioiden teknisesti tarkoita sitä, mitä Helsingin metro teknisenä järjestelmänä on. Direktiivien suomennotet soveltamisalasäännökset on kopioitu sellaisinaan suomalaisen rautatielainsäädäntöön ottamatta tarkemmin huomioon käytettyjen nimitysten taustaa.

Saksalaisen lainsäädännön mukaan Helsingin metrojärjestelmä tulisi sitä teknisesti vastaavien Berliinin ja Hampurin S-Bahn-järjestelmien tavoin teknisten ominaisuuksiensa puolesta määritellyksi EBO-lain ja siten saksalaisen rautatielain (Allgemeines Eisenbahngesetz) alaisuuteen.

Helsingin metroliikennettä koskevaa lainsäädäntöä ei ole, vaan asia on jäänyt kokonaisuudessaan liikennöitsijän itsesääntelyyn varaan. Vaikka teknisesti Helsingin metro on yksityisraide, jolla on nykyisin kaksi liittymää yleiseen rataverkkoon, yksityisraiteita koskevaa sääntelyä ei ole ulotettu itse suljetulle metroliikennealueelle.

Nykyinen rikoslakimme rinnastaa junankuljettajat metrossa ja yleisellä rataverkolla toisiinsa. Lain esitöiden (HE 32/1997) mukaan "*metrojuna on säännöksen [liikenneturvallisuuden vaarantaminen] tarkoittama juna*". Rikoslain 23 luvun 1 §:stä ei ilmene tarkasti, mitä tarkoitetaan junaturvallisuutta koskevalla määräyksellä. Hallituksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kuitenkin:

"Säännöksessä tarkoitettut 'junaturvallisuutta koskevat määräykset' koostuvat junaturvallisuussäännöstä, junaturvallisuussääntöön liittyvistä teknisistä määräyksistä sekä näiden lisäksi junaturvallisuussäännön perusteella annetuista paikallisista turvallisuusmääräyksistä, joita ovat muun muassa liikennepaikan turvallisuusmääräykset sekä turvalaitoksen käyttöohjeet. ... Junaturvallisuussäännön sekä junaturvallisuussääntöön liittyvät tekniset määräykset antaa nykyisin [Ratahallintokeskus] ...*Helsingin metroliikenteen osalta junaturvallisuutta koskevat määräykset sisältyvät kaupunginvaltuuston hyväksymään ja lääninhallituksen vahvistamaan metroliikennesääntöön.*"

Esitöissä viitattu metroliikennesääntö on sittemmin kumottu, eikä lain nojalla annettuja turvallisuusmääräyksiä ole valtuutussäännöksen

puuttuessa voitu antaa. Yleisellä rataverkolla voimassa olevat juna-turvallisuutta koskevat määräykset antaa nykyisin rautatielain (304/2011) 14 luvun nojalla Liikenteen turvallisuusvirasto.

### *3. Turvallisuusmääräyksistä ja rikosoikeudellisesta vastuusta*

Kantelija toteaa, että annetuissa lausunnoissa ei ole otettu lainkaan kantaa siihen esille tuotuun oikeudelliseen arvosteluun, että Helsingin metroluikenteessä ei ole voimassa junaturvallisuusmääräyksiä eikä mitään muitakaan lakiin perustuvia normeja. Kantelija oheisti kante-luun metroluikennettä koskevat Helsingin kaupungin sisäiset ohjeis-tukset kokonaisuudessaan. Kantelija pyysi vertaamaan niitä Liiken-teen turvallisuusviraston lain nojalla antamiin yleistä rataverkkoa kos-keviin asiallisesti vastaaviin määräyksiin (RVI/1092/412/2009, Liiken-nöinti ja ratatyö rautatiejärjestelmässä; RVI/1091/412/2009, Rautatie-järjestelmän opasteista, opastimista ja liikennöintiin liittyvistä merkeis-tä; RVI/872/410/2009, Radan merkit; RVI/873/410/2009, Turvalaitteet rautatiejärjestelmässä; ja RVI/1090/412/2009 sekä osin TRA-FI/18213/03.04.02/2010, Käyttötoiminta ja liikenteenhallinta ja Liiken-neviraston ohje 4003/1001/2011, Rautatieliikenteenohjauksen käsikir-ja). Kantelijan mukaan myöskään viimeksi mainituissa määräyksissä ei ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämää mainintaa siitä, että niiden rikkomisen olisi lain nojalla rangaistavaa.

Vastineen 2. liitteen saatteessa katsotaan, että ohje MTO IV sisältää tiettyjä kohtia, jotka saattavat olla lainsäädännön kanssa ristiriidassa

- s. 6, kohdan 7.4 3. kohdan (järjestyksenpitäjän otettava kiinni ilki-valtaiseen hätäjarrun tai ovilukituksen hätäavausta käyttöön syyli-stynyt) suhde rikoslain 17 luvun 13 §:ssä (sakkorangaistus ilki-val-lasta), pakkokeinolain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa (jokamiehen kiinniotto-oikeus vankeusuhkaisissa teoissa) ja yksityisistä turvalli-suuspalveluista annetun lain 28 §:n 2 momentissa (vartijan kiin-niotto-oikeus vankeusuhkaisissa teoissa) säädettyyn, sekä
- s. 9, kohdan 7.11 1. kohdan (järjestyksenpitäjän ei tule mennä ra-dalle ihmisen jäätyä junan alle ennen pelastuslaitoksen antamaa lupaa) suhde rikoslain 21 luvun 15 §:ssä (pelastustoimen laimin-lyönti) säädettyyn.

### *4. Viranomaisvalvonnasta*

Sekä LVM että HKL ovat todenneet, ettei ministeriöllä tai Liikenteen turvallisuusvirastolla ole toimivaltaa metroluikenteen turvallisuusval-vonnassa. Tällaista laissa annettua toimivaltaa ei ole sen enempää myöskään Helsingin kaupungilla eikä sen liikelaitoksena toimivalla HKL:llä, joka on lausunnossaan kantelijan näkemyksen mukaan hie-man oudoksuttavasti kertonut huolehtivansa metroluikennettä koske-vista "viranomaishyväksynnöistä". Kantelijan mukaan HKL:n viittaa-massa nykykäytännössä on kyse pikemminkin työnantajan direktio-oikeuteen perustuvasta työohjeiden antamisesta. Viranomaisvalvon-nassa toimivaltaisesta viranomaisesta on kantelijan mukaan joka ta-

pauksessa säädettävä laissa. LVM on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota riippumattomuus- ja esteettömyysvaatimusten turvaamiseen, jota myös kantelija pitää tärkeänä.

#### 5. Yhteentoimivuusvaatimuksista

LVM:n ja HKL:n tavoin kantelija ei pidä tarkoituksenmukaisena kaikkien EU:n yleisen rautatieliikenteen teknisten yhteentoimivuusvaatimusten käyttöönottoa Helsingin metroluonteessa (myös Saksan S-Bahn-ratojen osalta on säädetty tällaisista lievennyksistä). Muutoin kantelija pitää välttämättömänä, että raskaan raideliikenteen muuta kansallisen tason sääntelyä sekä turvallisuustasoa ja -käytäntöjä yhdenmukaistetaan ja tarkistetaan laillisuusperiaatteen ja junaturvallisuuden takaamiseksi.

#### 6. Sääntelemättä jättämisen aiheuttamat muut ongelmat

HKL on lausunut, ettei metroluonteesta ja yleisen rataverkon henkilökuntaa koskevien määräysten erilainen sisältö aseta liikenneturvallisuustehtävissä toimivia erilaiseen asemaan. Kantelija kuitenkin korostaa, että kantelu kohdistuu lähtökohtaisesti näiden määräysten laillisen aseman ja säädösperustan puuttumiselle, ei sinänsä määräysten aineelliseen sisältöön.

Kantelijan mukaan nykyisin esimerkiksi teollisuuslaitosten avoimilla yksityisraiteilla sovelletaan tiukempia turvallisuus- ja soveltuvuusvaatimuksia kuin yleiseen matkustajaliikenteeseen käytettävässä Helsingin metrossa. Tämä vaikuttaa teknisestä ja turvallisuusnäkökulmasta absurdilta. Metrokuljettajaksi voi päästä ilman mitään ennalta tehtävää soveltuvuusarviointia. Helsingin lähijunaliikenteessä ja avoimilla yksityisraiteilla tällaista pidettäisiin mahdottomana.

Nykyisestä sääntelytilanteesta on johtunut muitakin matkustajaturvallisuuteen kohdistuvia ongelmia. Helsingin kaupungilla tai Liikenteen turvallisuusvirastolla ei ole toimivaltaa rangaistusuhkaisesti kieltää yleisöltä henkilöturvallisuutta vakavasti vaarantavaa käyttäytymistä kuten metroradalla luvattomasti liikkumista tai kantelukirjoituksessa tarkoitetussa oikeustapauksessa tarkoitettua sulkeutuvien junanovien väliin menemistä. Näidenkin turvallisuusnäkökohtien toteuttaminen edellyttäisi uutta lainsäädäntöä.

Raitio- ja metrohenkilökunnan yhdistys JHL ry pyytää oikeusasiamiestä tekemään esityksen metroluonteesta oikeudellisen sääntelyn kehittämiseksi.

#### 3.3.5

Liikenne- ja viestintäministeriön toinen lausunto (22.3.2012)

Pyysin liikenne- ja viestintäministeriöltä uudessa lausuntopyynnössäni lausuntoa vielä viidestä yksilöidystä kysymyksestä:

- 1) Minkälaisia metrojärjestelmän suunnitteluun, toteuttamiseen ja käyttöön liittyviä päätöksiä HKL:n toimitusjohtaja tekee (HKL:n hallinto- ja talousyksikön turvallisuuspalvelujen esityksestä)?
- 2) Onko HKL:n toimitusjohtaja virkasuhteinen ja käyttääkö hän em. päätöksenteossa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla julkista valtaa?
- 3) Mihin säännöksiin HKL:n toimitusjohtajan toimivalta tehdä päätöksiä metrojärjestelmään suunnittelun, toteuttamisen ja käytön edellyttämistä metrojärjestelmiin liittyvissä viranomaishyväksynnöissä perustuu?
- 4) Miten toiminnan riippumattomuus- ja esteettömyysnäkökohdat otetaan huomioon metrojärjestelmään suunnittelun, toteuttamisen ja käytön edellyttämistä metrojärjestelmiin liittyvien kysymysten viranomaishyväksyntöjen tekemisessä ja turvallisuusvalvonnassa?
- 5) Minkälainen oikeudellinen asema ja luonne MTO-ohjeilla on? Perustuuko toimivalta ohjeiden antamiseen lakiin tai lain nojalla annettuun toimivaltasääntöön ja jos kyllä, mihin?

Lausuntonaan ministeriö totesi, että se ei voi ottaa kantaa yksilöityihin kysymyksiin niiden jäädessä ministeriön toimivallan ulkopuolelle. Liikenne- ja viestintäministeriö viittasi aikaisempaan lausuntoonsa tässä asiassa, jossa on esitetty ne perusteet, joiden perusteella metro-, raitiovaunu- ja muu kevyt raideliikenne on rajattu uuden rautatielain (304/2011) soveltamisalan ulkopuolelle.

Rataverkkoa ja sillä liikennöivää kalustoa koskevia yhteentoimivuus- ja turvallisuusvaatimuksia ei näillä näkymin ministeriön mukaan jatkossakaan sovelleta metro- ja raitiovaunujärjestelmään. Ministeriö ilmoitti, että se voi yhteistyössä Liikenteen turvallisuusviraston ja HKL:n kanssa selvittää, voidaanko metro- ja raitiovaunujärjestelmää koskevia teknisiä ja turvallisuusmääräyksiä antaa Liikenteen turvallisuusviraston antamina määräyksinä. Tämä edellyttäisi lainsäädännön muutoksia ja muun muassa laissa säädettävää valtuutusta viraston norminantoon. Lausunnon mukaan selvitys voitaisiin käynnistää vuoden 2012 aikana. Samalla voitaisiin selvittää, miten metroliiikenteen valvonta tulisi järjestää metroliiikenteen laajentuessa Helsingin ulkopuolelle.

### 3.3.6

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston lausunto 12.4.2012

Pyysin valtiovarainministeriötä ottamaan lausunnossaan edellä kohdassa 3.3.5 yksilöidyistä kysymyksistä neljään ensimmäiseen.

Lausunnonantaja totesi, että paikallisen joukkoliikenteen järjestäminen kuuluu vakiintuneesti kunnan toimialaan kuntalain 2 §:n 1 momentin kunnan itselleen itsehallinnon nojalla ottamana tehtävänä. Toimintaa ei ole erikseen säädetty lailla kunnan tehtäväksi.

HKL:n toimitusjohtajan tehtäviä koskevan kysymyksen osalta lähtökohtana on kuntalain 87 a §:n 3 momentti, jonka mukaan valtuuston tulee hyväksyä perustamalleen liikelaitokselle johtosääntö. Johtosäännöllä valtuusto määrää liikelaitoksen johtokunnalle tarkoituksenmukaiseksi harkitut tehtävät. Johtokunta voi edelleen delegoida sanotun johtosäännön nojalla omalla päätöksellään tehtäviä liikelaitoksen johtajalle.

Näin ollen kunta voi delegoida minkä tahansa liikelaitoksen (toimitus)johtajan päätettäväksi liikelaitoksen toimialaan kuuluvat suunnittelu-, toteutus- ja käyttötehtävät. Tarkemmat tiedot ovat saatavilla vain kulloinkin kyseeseen tulevasta kunnasta.

Liikelaitoksen johtaja on kuntalain 87 d §:n 1 momentin mukaan virkasuhteessa kuntaan ja hän tekee päätöksensä virkavastuulla. HKL:n toimitusjohtaja käyttää epäilemättä julkista valtaa, myös hänelle delegoiduissa tehtävissä.

HKL:n toimitusjohtajan toimivalta perustuu kuntalain 2 §:n 1 momenttiin ja 87 a §:n säännöksiin. Sekä siinä, missä määrin valtuusto delegoi tehtäviä johtosäännöllä johtokunnalle, että siinä, missä määrin johtosäännön perusteella delegoidaan tehtäviä edelleen, voi kuntien välillä olla eroja.

Kun kuntalaissa tai muualla laissa ei ole säädetty niin sanottujen viranomaisyhtymien päättämisestä minkään ulkopuolisen tahon tehtäväksi, kuuluvat nämä asianomaisen kunnan toimivaltaan edellä kuvatun päätöksentekoketjun mukaisesti.

Toimitusjohtaja käyttää luonnollisesti myös työnantajan direktio-oikeutta liikelaitoksen henkilöstöön.

Riippumattomuus- ja esteettömyysnäkökohtien huomioimisesta valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto totesi, että kuntalain 52 §:ssä säädetyt ja pykälässä viitatu hallintolain 27–30 §:n esteellisyyssäännökset soveltuvat kunnan liikelaitoksen johtokunnan jäseniin. Kunta- ja aluehallinto-osastolla ei ole lausunnon mukaan yksityiskohtaista tietopohjaa arvioida riippumattomuus- ja esteettömyysnäkökohtien huomioimista yksittäisissä tapauksissa.

### 3.3.7

Helsingin kaupunginhallituksen lausunto 16.4.2012

Lausuntopyynnössäni Helsingin kaupunginhallitukselle pyysin kannanottoa edellä kohdassa 3.3.5 yksilöityihin kysymyksiin ja lisäksi kantelijayhdistyksen MTO IV -ohjeen sisällöstä kantelussa ja ensimmäisessä vastineessaan esittämiin seikkoihin.

Helsingin kaupunginhallitus kertoi, että HKL:n toimitusjohtaja päättää

muun muassa metron toimintaohjeiden (MTO-ohjeiden) muutoksista. Toimitusjohtajan päätöksenteko tapahtuu HKL:n hallinto- ja talousyksikön turvallisuuspalveluiden esityksestä. Automaattimetron käyttöönottoon liittyen tarkoituksena on tehdä metron turvallisuuteen liittyviä toimitusjohtajan päätöksiä ulkopuolisen turvallisuusasiantuntijan (Independent Safety Assessor; ISA) suosituksen perusteella.

Helsingin kaupunginvaltuuston vahvistaman Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaituksen johtosäännön 2 §:n mukaan Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaituksen johtokunta ja sen alainen liikelaitos

- 1) huolehtivat metroliiikenteen ja raitioliiikenteen tuottamisesta sekä järjestävät joukkoliikenteenä järjestetyn vesiliikenteen ja siihen liittyvän huoltoliikenteen,
- 2) huolehtivat joukkoliikenteen tarvitseman infrastruktuurin toteutuksen suunnittelusta sekä järjestävät sen rakentamisen, kunnossapidon ja muun hallinnon.

Johtajan tehtävistä määrään johtosäännön 7 §:ssä viittauksena kuntalakiin sekä kaupunginhallituksen johtosäännössä tai muuten määrättyyn, minkä lisäksi johtaja päättää liikelaitosta koskevista asioista ja hoitaa muutenkin juoksevaa hallintoa. Johtosäännön 5 §:n mukaan johtokunta voi delegoida johtajalle sekä muille HKL:n viranhaltijoille päätösvaltaa kyseisessä pykälässä mainituissa asioissa.

Toiminnan riippumattomuuden ja esteettömyyden osalta Helsingin kaupunginhallitus totesi, että HKL antaa Helsingin sisäisen metrojärjestelmän osalta viranomaisyhtymän. Toiminnallisesti metrojärjestelmään liittyvät turvallisuusasiat ovat HKL:ssä joko HKL-Metroliiikenteen tai HKL:n rakennusyksikön vastuulla. Päätöksenteko on tämän vuoksi eriytetty niin, että metrojärjestelmään liittyvissä turvallisuusasioissa päätösten valmistelusta vastaa HKL:n hallinto- ja talousyksikössä oleva turvallisuusjohtaja. Päätökset näissä asioissa tekee HKL:n toimitusjohtaja. Näillä järjestelyillä HKL:n organisaation sisällä on eriytetty toisistaan operatiivinen toiminta ja HKL-Metroliiikenteen ja HKL:n rakennusyksikön turvallisuusohjeistusvalvonta.

MTO-ohjeiden oikeudellisesta luonteesta Helsingin kaupunginhallitus totesi, että metron toimintaa koskevaa erillislainsäädäntöä ei ole olemassa. HKL:n toimitusjohtajan toimivaltuudet perustuvat kuntalakiin ja sen nojalla annettuun johtosääntöön.

MTO-ohjeet ovat metron liikennöintiä koskevia metron kuljettajille, järjestyskeskityksille sekä huollosta ja kunnossapidosta vastaaville suunnattuja ohjeita. Ohjeiden asema oli alun perin kunnallinen järjestyslaki. Järjestyslain voimaantulon myötä kunnalliset järjestyslaki kumottiin. Nykyään metroliiikennesäännöksi otsikoidun ohjeen hyväksyy metron johtokunta. Muut MTO-ohjeet hyväksyy HKL:n toimitusjohtaja. Kaikki MTO-ohjeet ovat oikeudelliselta luonteeltaan kaupun-

gin sisäistä ohjeistusta, jonka antaminen perustuu työnantajan direktio-oikeuteen.

Helsingin kaupunginhallitus katsoi, että metroliiikennesäännön rikkomisesta saattoi seurata rikosoikeudellinen seuraamus ennen järjestyksellään voimaantuloa. Tällä hetkellä metroliiikenteen osalta ei ole olemassa voimassa olevia turvallisuutta koskevia määräyksiä, joihin liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevan rikoslain 23 luvun 1 §:n 3 kohdan voitaisiin katsoa viittaavan.

Lausunnon mukaan ilkivaltaa koskeva rikoslain 17 luvun 13 §:n kriminalisointi soveltuu myös metroon. Jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskevassa pakkokeinolain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa sekä vartijan kiinniotto-oikeutta koskevassa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n 2 momentissa on säädetty yhtenevästi kiinniotto-oikeudesta. Ilkivalta ei kuulu niiden rikosten joukkoon, joiden osalta on olemassa jokamiehen tai vartijan kiinniotto-oikeus.

Lausunnon mukaan liikenneasemalla tai joukkoliikenteen kulkuneuvossa toimivan järjestyksenpitäjän oikeus ottaa kiinni hätäjarrutukseen tai ovilukituksen hätäavaamiseen syyllistynyt henkilö riippuu siitä, liittyykö tilanteeseen muihin henkilöihin tai omaisuuteen kohdistuvaa uhkaa tai järjestyksenpitäjän vastustamista väkivallalla tai sen uhallalla. Jos tilanteeseen liittyy tällaista uhkaa, on järjestyksenvalvojalla kiinniotto-oikeus. Jos toisaalta kyseessä on ainoastaan jo pakenevassa olevan hätäjarruttajan tai ovilukituksen avaajan takaa-ajo ja kiinniottaminen (eli sovellettava tunnusmerkistö on pelkkä ilkivalta), ei järjestyksenvalvojalla lausunnon mukaan ole kiinniotto-oikeutta.

Näin ollen nykymuodossaan ilkivallantekijän kiinniottamista koskeva MTO IV-ohjeen kohdan 7.4.3 kaipaava selvennystä, koska se voi antaa aiheen väärään tulkintaan. Lausunnon mukaan HKL on ilmoittanut aloittaneensa työn MTO IV -ohjeen uudistamiseksi näiltä osin.

Siltä osin kuin lausuntoa pyydettiin MTO IV- ohjeen kohdan 7.11.1 (järjestyksenpitäjän ei tule mennä radalle ihmisen jäätyä junan alle ennen pelastuslaitoksen antamaa lupaa) suhteesta rikoslain 21 luvun 15 §:ssä pelastustoimen laiminlyönnistä säädettyyn, Helsingin kaupunginhallitus lausui seuraavaa.

Hengenvaaran ja vakavan terveyden vaaran tilanteissa rikoslain voidaan katsoa asettavan kaikille paikalla oleville henkilöille, niin metron järjestyksenpitäjille kuin muillekin, velvollisuuden hälyttää apua. Vaikeammin arvioitavissa on se, millaista apua paikalla olevien ihmisten voidaan edellyttää antavan junan alle jääneelle henkilölle. Metroradalle meneminen voi aiheuttaa vakavan vaaratilanteen auttajalle, mikäli junan virroittimissa tai virtakiskossa on jännite. Tämän vuoksi MTO-ohjeessa on kielletty metroradalle meneminen ennen pelastuslaitoksen antamaa lupaa. Lausunnon mukaan MTO IV -ohjeen kohdan 7.11.1 ei voida katsoa olevan suoranaissessa ristiriidassa rikoslain

mainitun säännöksen kanssa. Ohje kuitenkin kaipaa selvennystä.

### 3.3.8

#### Kantelijayhdistyksen toinen vastine

Kantelijayhdistys katsoo, että Liikenne- ja viestintäministeriö ei edelleenkään vaikuta ymmärtävän Helsingin metrojärjestelmän teknistä luonnetta raskaana kaupunkirautatienä, ja rinnastaa teknisesti virheellisellä tavalla Helsingin metroliiikenteen raitiovaunu- ja kevytraide-liikenteeseen.

Vastineessa pantiin merkille, että Helsingin kaupungin lausunnossa ei ole nimetty metroa koskevissa asioissa viranomaistoimivaltuuden ja norminantovaltuuden perustavia nimenomaisia lain säännöksiä, vaan todettu, että sellaisia ei ole. Kaupunginhallitus nimittää HKL:n toimintaa ja päätöksentekoa metroon liittyvissä asioissa edelleen "viranomaishyväksyntöjen" suorittamiseksi. Myös valtionvarainministeriön lausunnon mukaan puheena olevien niin sanottujen viranomaishyväksyntöjen tekeminen kuuluu kunnan toimivaltaan.

Raitio- ja metrohenkilökunnan yhdistys JHL ry katsoi, että HKL:n metroa koskevaa päätöksentekoa ei voida täsmällisen ja nimenomaisen lakitasoisen toimivaltuussäännöksen puuttuessa nimittää oikeudellisessa mielessä viranomaisvalvonnaksi tai viranomaishyväksyntöjen suorittamiseksi. Kunnalliset johtosäännöt tai delegointipäätökset eivät lakia alemmanasteisina ole sellaisia normeja, joihin viranomaistoimivaltuus voisi perustua.

Vastineessa katsottiin, että direktio-oikeuden nojalla annettuihin ohjeisiin tai määräyksiin ei sisälly varsinaista julkisoikeudellista ulottuvuutta suhteessa työn suorittajiin. Olisi oudoksuttavaa, mikäli kunta voisi hallinnon lainalaisuuden periaatteen estämättä oma-aloitteisesti päättää ryhtyä harjoittamaan tarkoituksenmukaiseksi katsomaansa viranomaistoimintaa ja ryhtyä antamaan siihen liittyviä julkisoikeudellisia määräyksiä ja päätöksiä. Kantelijayhdistyksen mukaan kuntalaki ei perusta tällaista yleistoimivaltuutta. Mikäli HKL:n metroa koskevalle päätöksenteolle halutaan viranomaistoiminnan asema, tulee asiasta säätää erikseen lailla.

Vastineessa Helsingin kaupungin lausuntoa viranomaisvalvontakysymyksessä pidetään myös sisäisesti ristiriitaisena. Toisaalta kaupunginhallitus katsoo, että MTO-ohjeiden muuttamisesta päättäminen on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen vallan käyttämistä. Toisaalta lausunnossa katsotaan heti päinvastaisesti, että kyseessä on oikeudelliselta luonteeltaan työnantajan direktio-oikeuteen perustuva kaupungin sisäinen työohjeistus, joka ei perustu lakiin. Kantelijayhdistys katsoi, että epäselvän nykytilanteen vahvistaminen lainsäädännöllä olisi myös kaupungin omien etujen mukaista.



Vastineessa toistettiin näkemys siitä, että Helsingin metrosta päätettäessä ja EU:n rautatiedirektiivin suomentamisessa valitusta sanasta "metro" voi syntyä semanttinen analogia ja virhekäsitys, että Helsingin metro olisi teknisesti ja oikeudellisesti rinnastettavissa esimerkiksi saksalaiseen U-Bahniin tai ruotsalaiseen Tunnelbanaan.

Vastineeseen oheistettiin otteita Liikenteen turvallisuusviraston julkaisusta 8/2011,<sup>1</sup> jossa Euroopan rautatieviraston entinen pääjohtaja selostaa eräiden "metroksi" suomennettujen ulkomaisten kaupunkiraide-liikennejärjestelmien oikeudellista sääntelyä ja viranomaisvalvontaa. Julkaisun mukaan Ruotsissa Tukholman Tunnelbanaa koskee erillinen laki, ja viranomaisvalvonta on osoitettu Suomen Trafia vastaavan Transportstyrelsenin tehtäväksi. Norjassa Oslon T-Banaan sovelletaan sikkäläistä rautatielakia, ja valvonta- ja sääntelyviranomaisena toimii Norjan liikenneministeriö. Tanskassa Kööpenhaminan Metroa koskee sikkäläinen rautatielaki ja Tanskan liikenneministeriöllä on tarkempi norminantovaltuus. Saksan käytännön osalta vastineessa viitattiin aikaisemman vastineen yhteydessä toimitettuun asiantuntijalausuntoon.

Mainitussa Liikenteen turvallisuusviraston 8/2011-julkaisussa ehdotetaan, että Helsingin metroliikenne tulisi jatkossa ottaa lainsäädännön piiriin, ja että valvovaksi viranomaiseksi säädettäisiin muiden liikennemuotojen tavoin Liikenteen turvallisuusvirasto. Kantelijayhdistys yhtyy näihin ehdotuksiin. Ehdotusta tukee myös se, että Turkuun ja Tampereelle on suunnitteilla pikaraitiotiejärjestelmä.

Mainitussa Trafian 8/2011 julkaisussa todetaan Espooseen rakennettavan hankesuunnitelman osalta seuraavaa: "Hankesuunnitelmassa ei, kuten ei kaupunginvaltuustojen päätöksissäkään, mainita, mikä elin vastaa metron tunneleiden, rataverkon, kaluston, henkilökunnan, kulunvalvonnan ja liikenteen hoidon turvallisuudesta. Nykyisen Helsingin metron turvallisuudesta huolehtii Helsingin kaupungin liikennelaitoksen metrojaosto" (s. 62).

Julkaisussa todetaan myös seuraavaa (s. 65–66): "Metroliikenteen tähänastisesta ja odotettavissa olevasta turvallisuudesta huolimatta tuntuisi tarpeelliselta, että nyt lähes 58 miljoonaa matkustajaa vuodessa ja Länsimetron valmistuttua merkittävästi enemmän henkilöitä kuljetta-vaan metron sovellettaisiin yleisiä valtakunnallisia turvallisuusvaatimuksia. ... Tarve turvallisuusvaatimusten luomiseen metroliikenteelle on ilmiselvästi vähintään yhtä suuri kuin yksityisrautateihin sovellettavien vaatimusten tiukentaminen. Metron turvallisuusvaatimusten luomista perustelee myös Suomen erikoislaatuinen asema suhteessa muihin Pohjoismaihin ja Saksaan. Muiden Pohjoismaiden ja Saksan mallin mukaan metron (ja samalla mahdollisesti tulevaisuudessa käyttöön otettavien pikaraitiotieiden ja perinteisen raitiotien) turvallisuudesta tulisi säätää erillinen laki tai mahdollisesti oma luku rautatielakiin. Metron turvallisuusvalvonta annettaisiin Trafian tehtäväksi."

<sup>1</sup> [http://www.trafi.fi/filebank/a/1322207626/ff11117c3565bee3803c5573a3251c52/1650-Trafian\\_julkaisu\\_8-2011\\_-\\_Trafian\\_tulevaisuuden\\_nakoaloja.pdf](http://www.trafi.fi/filebank/a/1322207626/ff11117c3565bee3803c5573a3251c52/1650-Trafian_julkaisu_8-2011_-_Trafian_tulevaisuuden_nakoaloja.pdf)

Riippumattomuus- ja esteettömyysvaatimusten osalta nykyjärjestelmää pidettiin vastineessa lähtökohtaisesti ongelmallisena, kun HKL sekä päättää itse metrossa sovellettavista turvallisuusvaatimuksista että myös itse valvoo niiden noudattamista.

Kantelija on tyytyväinen MTO IV -ohjeistuksen osalta kaupunginhallituksen lupaamiin toimenpiteisiin, korostaen kuitenkin samalla, että asia on kantelussa melko vähämerkityksellinen sivuasia. Pääasia kantelussa on toiminnan sääntelytaso.

Vastineen mukaan Liikenne- ja viestintäministeriön esittämät perusteet rajata metrolinnoitteen rautatielain ulkopuolelle perustuvat suomennetun direktiivitekstin sanamuodon aiheuttamaan virheelliseen sanarinnastukseen, eivätkä liikennejärjestelmän teknisiin ja toiminnallisiin ominaisuuksiin, joihin turvallisuutta koskevan lainsäädännön tulee yksinomaan perustua.

Kantelija katsoo ministeriön esittämästä seuraavan loogisesti se, että raidehenkilöliikenteen harjoittaja voi Suomessa vapautua kaikesta laintasoisesta sääntelystä sillä, että nimeää liikennejärjestelmän "metroksi". Ministeriön päätelystä seuraa myös se, että raskaan kaupunkirautatien omistaja saa rautatiensä määritellyksi "kevyen raideliikenteen järjestelmäksi" pelkästään nimeämällä rautatiensä "metroksi".

Oikeusasiamiehen toimivallan osalta vastineessa katsottiin, että sen arviointi, onko nykyinen sääntelytilanne lainvastainen, ei ole tarkoituksenmukaisuus-, vaan laillisuuskyseminen. Oikeusasiamiehellä on toimivalta tehdä valtioneuvostolle tai ministeriöille esityksiä sääntelyssä havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Kantelijan mukaan rikoslain esitöihin viitaten on ilmeistä, ettei raideliikennettä ole tarkoitettu jätettäväksi kokonaan ilman laillisia rangaistusuhkaisia turvallisuusmääräyksiä. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että tällaiset määräykset annetaan lakitasoisen delegointisäännöksen nojalla. Lakia alemmanasteisten oikeusnormien antovaltuudesta on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Hallinnon lainalaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisena toimivalla taholla on tähän tarkoitukseen laissa säädetty toimivalta. Näin ollen lienee selvää, että nykyinen oikeustila on perustuslain ja perusoikeusnäkökulman kannalta arvostelulle altis. Kun vielä nykytilanne on mahdollistanut henkilön joutumisen rikosoikeudelliseen vastuuseen lakiin perustumattoman normin rikkomisesta, katsoo kantelija, että kysymys metrolinnoitteen sääntelyn järjestämisestä kuuluu laillisuuskysemyksenä mitä suurimmassa määrin oikeusasiamiehen toimivaltaan.

## 4 KANNANOTTO

### 4.1 Kysymyksenasettelu ja käsittelyn rajaus

Asiassa ei ole kyse siitä, etteikö Helsingin kaupungilla ja HKL:n johtokunnalla olisi toimivaltaa metroliiikennesäännön ja MTO-ohjeiden antamiseen. Kanteluissa on sitä vastoin kyseenalaistettu se, onko tämänasteinen sääntely ja sen mahdollistama turvallisuuskontrolli riittävää asian laatu huomioon ottaen.

Kanteluissa on nostettu esille useita metroliiikennöintiin liittyviä kysymyksiä. Lähestyn asiaa seuraavien aihekokonaisuuksien kautta:

- o Metroliiikennesäännön ja metroliiikenteen toimintaohjeiden oikeudellinen asema
- o Metroliiikenne julkisena tehtävänä tai viranomaistehtävänä
- o Metroliiikenteen turvallisuusvalvonnan riippumattomuus
- o Onnettomuustutkinta
- o Metroliiikenteestä säätäminen lakia alemmantasoisesti.

Kantelussa (dnro 448/4/11) mainittu Helsingin käräjäoikeuden ja Helsingin hovioikeuden liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevan lainvoimaisen tuomion purkuhakemuksen (H2011/230) käsittely on 5.4.2013 saadun tiedon mukaan vireillä korkeimmassa oikeudessa.

Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaan puutu toisen viranomaisen tai tuomioistuimen käsiteltävänä olevaan asiaan. En näin ollen käsittele asian tätä puolta.

### 4.2 Metroliiikennesäännön ja MTO-ohjeiden oikeudellisesta luonteesta

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksen 2 momentin mukaan myös muu viranomainen [kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö] voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Metroliiikennöinnistä ei säädetä lainkaan laissa. Näin ollen kunta huolehtii itse kaikesta metroliiikennöintiin liittyvästä. Kunta esimerkiksi ohjeistaa, operoi ja valvoo toimintaa itsenäisesti.

Metroliiikennöinnin kohdalla ei ole olemassa samantyyppistä järjestelyä kuin muissa liikennemuodoissa. Esimerkiksi Liikenteen turvallisuusvirastolla on sitä koskevassa laissa olevan nimenomaisen valtuu-

tussäännöksen perusteella oikeus antaa toimialaansa koskevia oikeussääntöjä erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa. Näin se voi toimia muun muassa rautatieliikenteen kohdalla, mutta ei metroliikennöinnin alalla. Myöskään liikenne- ja viestintäministeriö tai mikään muukaan kunnan ulkopuolinen taho ei valvo metroliikennöintiä.

Metrojärjestelmää ja liikennöintiä koskevat säännökset, ohjeet tai määräykset perustuvat siis kunnan itsensä päättämään metroliikennesääntöön ja metroliikenteen toimintaohjeisiin.

Helsingin kaupungin toimivaltuudet metroa koskevissa asioissa perustuvat toisaalta kuntalain 2 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät, ja toisaalta kuntalain 87 a §:ään. Sen mukaan kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liikelatoudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitoksen tehtävistä määrätään johtosäännössä.

Helsingin metroa koskevan johtosäännön mukaan metroliikennesäännöksi otsikoidun ohjeen hyväksyy metron johtokunta. Muut MTO-ohjeet hyväksyy HKL:n toimitusjohtaja. Metroliikennesääntö antaa yleissäännöksenä toimitusjohtajalle toimivaltuudet turvallisuusasioissa – näitä toimivaltuuksia on osittain vuoden 2013 uudistuksessa delegoitu turvallisuuspäällikölle ja HKL:n muille vastuuhenkilöille.

Kunnanvaltuuston laajoja mahdollisuuksia delegoida tehtäviään alemmille toimielimille ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Perustuslaillisia rajoja kunnan luottamuselinhallinnon ja virkahallinnon välille on vaikea määritellä. Sama koskee kuntien vapaaehtoisessa yhteistyössä tapahtuvaa tehtävien siirtämistä kuntien yhteistoimintaorganisaatioille (ks. Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki 2007, s. 36–38).

Kuntalain sääntely kunnallisen liikelaitoksen organisaatiosta ja päätöksentekomenettelyistä jättää toiminnan järjestämiseen väljät puitteet. Periaatteessa kaikilla Suomen kunnilla olisi vastaava mahdollisuus kuin Helsingillä järjestää metroliikenne. Oikeudelliselta kannalta, kun asiasta ei ole säädetty yleisesti, eri kunnissa olisi mahdollista päätyä esimerkiksi teknisesti ja valvonnallisesti hyvinkin erilaisiin metroliikennejärjestelmiin. Muun muassa erilaisten laatusertifiointijärjestelmien johdosta aivan perustavanlaatuisiin eroihin tuskin kuitenkaan päädyttäisiin.

Oikeudellisesti metrotoiminnan sääntelytasossa tapahtui merkittävä muutos järjestyslain myötä. Tuolloin metron toimintaohjeiden asema lääninhallituksen vahvistamana järjestyssääntönä lakkasi. Tästä eteenpäin metron toimintaohjeiden oikeudellinen status on rinnastunut työnantajan työnjohto-oikeuden eli direktio-oikeuden nojalla annettuihin määräyksiin.

Työnantajan työnjohto-oikeus on vakiintunut oikeus, vaikka sen ei ole katsottu – tietyt erityisalajat kuten työaika ja vuosiloma pois lukien – perustuvan mihinkään lakitasoiseen selkeään säännökseen. Työnantajan käskyvalta perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen palvelussuhteeseen joko nimenomaisena tai hiljaisena ehtona. Työ- tai virkaehtosopimusten määräyksiä työnantajan oikeudesta määrätä työn johtamisesta on pidetty merkitykseltään vain toteavana eikä varsinaisena kompetenssinormina (ks. Kairinen, Matti teoksessa Kairinen ym.: Työoikeus, 2006, s. 88–90).

Kunnan ja HKL:n sisäisesti direktio-oikeuteen perustuva metroliikenesäntö ja MTO-ohjeet ovat voimassaolevia ja toiminnassa sitovia normeja. Toisaalta on selvää, että työnantajan työnjohto-oikeutta käyttäen ei voida antaa ulkopuolisia (kolmansia) tahoja koskevia näiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavia sääntöjä tai määräyksiä.

Metroliikenesäntö ja MTO-ohjeiden oikeudellisen aseman arvioinnissa voidaankin kiinnittää huomiota tämän normiston oikeudelliseen sitovuuteen toisaalta kunnan eli toiminnanharjoittajan sisäisesti ja toisaalta suhteessa metron käyttäjiin, asiakkaisiin ja muihin kolmansiiin tahoihin.

Peruslähdekohtana asiassa tulee esille normien asettaminen hallinnollisin päätöksin, siis muuten kuin lainsäädäntö- ja tuomiovallan käytön kautta. Perustuslain uudistusta edeltäneessä perustusvaliokunnan lausuntokäytännössä on hyväksytty käsitys siitä, että hallinnollista toimeenpanovaltaa on voitu käyttää myös määräysten muodossa. Kaikessa määräysvallan käyttämisessä ei toisin sanoen ole katsottu olevan kyse lainsäädäntövallan delegoinnista valtiosääntöisesti merkittävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt lähdekohtana, että valtioneuvostoa alemmilla viranomaisilla voi kuitenkin olla norminantovaltaa vain lakiin perustuvan valtuuden nojalla. Sitten perustuslain voimaantulon jälkeen hallinnollisen norminannon alan on katsottu supistuneen. Oikeudellisesti sitomattomien lausuntojen ja suositusluonteisten ohjeiden antaminen hallintoviranomaisten toimesta on mahdollista ilman lakiin perustuvaa valtuutusta. Sitä vastoin ulkopuolisten ihmisten oikeuksiin ja asemaan vaikuttavien sitovien määräysten tai normien antaminen ilman lakiin perustuvaa valtuutusta on nähtävä valtiosääntöisesti kyseenalaisena (ks. Keravuori-Rusanen; Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotohtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 210–211).

Lähdekohtana on selvää, että Helsingin kaupungin metroliikenesäntö ei ole sellainen lakiin perustuva normi, jossa voitaisiin asettaa rajoituksia perusoikeuksien käyttämiselle (näin päätöksessäni 14.6.2005 dnro 405/4/03). Asiantila tuodaan osaltaan ilmi myös metroliikenesäntö 2013 uudistusta koskevassa taustamuistiossa. Siinä todetaan, että vuoden 2010 metroliikenesäntö 2013 uudistuksessa oli jäljellä vanhat kunnalliset ”metroliiikenteen järjestyssäännöt”. Sääntösten todetaan

olevan peräisin ajalta, jolloin metroliiikennesääntö oli rangaistusuhkainen kunnallinen järjestyssääntö.

Käsitykseni mukaan missään lainsäädännössä ei ole nimenomaista säännöstä, jolla kunta valtuutettaisiin antamaan sääntöjä yleisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä kuntien yleisillä alueilla. Hallintolainkäytössä (KHO 3426/2006 ja Kuopion hallinto-oikeus 0346/2011) on todettu, että kunta tai seurakunta ovat voineet antaa suositusluonteisia järjestysmääräyksiä, joilla ei kuitenkaan ole varsinaisesti oikeudellista merkitystä, koska niiden mukaiset kiellot eivät perustuneet lakiin (ks. apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin päätös 18.12.2012 dnro 2720/4/11).

Vastaavasti on katsottu, että tietyn tilan haltijana tai omistajana kunta tai muu viranomainen voi antaa esimerkiksi asiakkaiden viihtyvyyden ja turvallisuuden turvaamiseksi käyttäytymisohjeita ja suosituksia. Nämä suositukset ja ohjeet eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia, ellei niiden antaminen ole perustunut laissa säädettyyn valtuutukseen (ks. apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin päätös 17.12.2012, dnro 2678/4/10).

Metroliiikennesäännössä on elementtejä, joissa on kyse ulkopuolisiin (kolmansiin) henkilöihin kohdistuvista normeista kuten kielloista. Osa tällaisista on metroliiikennesääntöön otettuja mainintoja erillisistä laista löytyvistä normeista, jotka tulevat sovellettavaksi myös metrossa (kuten asiattoman ja häiritsevän oleskelun ja kerjäämisen kiellot metroasemilla ja metrojunissa). Tällaiset matkustajan velvollisuudet samoin kuin metrohenkilökunnan järjestyksenpitovaltuudet perustuvat lakiin järjestyksenpitämisestä joukkoliikenteessä, joka siis koskee myös metroliiikennettä. Vastaavasti laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta ja raideliikennevastuulaki soveltuvat myös metroliiikennöintiin. Näiltä osin sääntelyssä tai sääntelytasossa en näe ongelmia. Vuonna 2013 uudistetussa metroliiikennesäännössä (19 §) tuodaan entistä täsmällisemmin ilmi matkustajaa koskevat lakitasoiset säädökset.

#### 4.3

##### Metroliiikenteeseen liittyvät viranomaistehtävät

Pyrkimyksessä hahmottaa asiaa oikeudellisesti nousee myös esille kysymys siitä, onko ja missä määrin metroliiikennöinnissä ja metrotoiminnan organisoinnissa mahdollisesti kyse viranomaistehtävistä tai julkisista hallintotehtävistä.

Erotuksena valtion vastuulla olevista valtakunnallisista palveluista Helsingin metroa voidaan pitää alueellisena infrastruktuuripalveluna, jonka on katsottu kuuluvan kunnan yleiseen toimialaan. Kysymys siitä, merkitsevätkö ja missä määrin infrastruktuurin tuottamiseen ja tekniseen ylläpitoon liittyvät tehtävät julkista hallintotehtävää vai vain sellaista suorittavaa hallintoa, jossa ei käytetä yksityisiin kohdistuvaa

julkista valtaa, ei nähdäkseni ole täysin selvä.

Vallitseva näkemys lienee se, että infrastruktuuripalveluissa ei ole kyse julkisesta tehtävästä. Asian arvostelussa voidaan käsitykseni mukaan kuitenkin kiinnittää huomiota muun muassa siihen, missä määrin palveluntuotanto aikaansaa yksityisiin kohdistuvia oikeudellisia vaikutuksia, ja voidaanko toiminta ymmärtää lainsäädännön toimeenpanoon tai päätöksentekoon liittyväksi tehtäväksi (ks. Keravuori-Rusanen, 2008, s. 238–239).

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on tässä asiassa antamassaan lausunnossa katsonut, että kun muualla ei ole säädetty metroon liittyvien niin sanottujen viranomaishyväksyntöjen päättämisestä, kuuluu asia kunnan toimivaltaan kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamana tehtävänä.

Kantelijayhdistyksen vastineessa on kiistetty se, että kunnalla voisi olla tällaista yleistoimivaltuutta. Vastineessa katsottiin, että kunta ei voi oma-aloitteisesti ryhtyä harjoittamaan viranomaistoimintaa ilman lain tukea.

Asiaa on nähdäkseni hahmotettava toiminnan ja ohjeistuksen asiallisen sisällön kautta. Voidaan panna merkille, että metron toimintaohjeet koskevat muun muassa metron kuljettamista, järjestyksenpitoa, huoltoa ja kunnossapitoa. Kyse on osin teknisluonteisesta standardoinnista, osin toiminnan yleisestä organisoinnista, valvonnasta ja toimijoiden tehtävien määrittelystä. Mukana on jossain määrin myös matkustajien velvollisuuksia koskevaa normiainesta (esimerkiksi kielto mennä metroradalle).

Johtoa asiassa voidaan hakea esimerkiksi Tiehallinnon ja Tieliikennelaitoksen erottamisesta (HE 25/2000). Muutoksen yhteydessä viranomaistehtäviin luettava tiehallinto ja tuotanto eriytettiin toisistaan. Tiehallinnon viranomaistehtävinä pidettiin muun muassa yleis- ja tie-suunnitelmien hyväksymistä, tieviranomaistehtäviä lausunnonantajana, tieverkon laajuutta ja tiealueita koskevien asioiden hallinnollista käsittelyä, liikenteen painojen ja nopeuden rajoittamista sekä tieverkon, tiealueen ja tienvarsien erikoiskäyttöä koskevien lupien myöntämistä.

Käsitykseni mukaan myös metroliiikennöinnistä on periaatteessa erotettavissa tämäntyyppisiä osa-alueita, jotka olisivat vastaavasti jäsennettävissä viranomaistehtäviksi. Raskaassa raideliikenteessä – vaikka itse rautatieliikenteen harjoittamista ei ole pidetty julkisena tehtävänä – toiminnan hallinnointiin liittyy vastaavia tehtäviä, jotka ovat nimenomaan viranomaistehtäviä.

Rautatieliikenteen harjoittamisesta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä on aikaisemmin säädetty valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä annetussa laissa (21/1995). Valtionrautateistä muo-

dostettiin ensin valtion liikelaitos ja sittemmin osakeyhtiö (lailla 20/1995), ja silloisen liikenneministeriön alaisuuteen perustettiin rautatieliikenteen viranomaistehtävien kuten rataverkon hallinnointia ja toiminnan valvontaa varten Ratahallintokeskus (ks. HE 224/1994). Raide liikenteen viranomaistehtävistä on aikaisemmin säädetty myös laissa Rautatievirastosta. Nykyään sovelletaan Liikennevirastosta ja Liikenteen turvallisuusvirastosta annettuja lakeja. Liikenteen turvallisuusvirasto valvoo esimerkiksi myös yksityisraiteiden turvallisuutta.

Laillisuusvalvontakäytännössä perusoikeusvaikutuksia ja samalla viranomaisvelvoitteita on todettu liittyvän esimerkiksi liikenneyhteyksien rakennusvaiheeseen. Esimerkiksi (silloisen) Ratahallintokeskuksen tuli valvontaviranomaisena huolehtia siitä, että rataliikenteen parannustöiden aikana ei aseteta kohtuuttomia liikkumisrajoituksia ja että tilapäisistä liikennejärjestelyistä tiedotetaan molemmilla kansalliskielillä (apulaísoikeusasiamiehen päätös 18.10.2002, dnro 588/4/99).

Kun metroliikennöintiä ei Suomessa koske mikään lakitasoinen sääntely, on minun lopulta vaikea tarkasti hahmottaa sitä, mitä viranomaishyväksynnät tai viranomaistoiminta nyt puheena olevassa metron asiayhteydessä merkitsevät.

#### 4.4

##### Turvallisuusvalvonnan riippumattomuus

Kaikkiin liikennemuotoihin liittyy turvallisuus- ja muita riskejä. Liikennöinnillä on kytkentöjä myös julkiseen valtaan ja muun muassa sen perustuslaillisiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin kytkeytyviin velvoitteisiin esimerkiksi turvallisuuteen ja ympäristöoikeuksiin liittyen.

Lainsäätäjä onkin varautunut eri liikennemuotojen riskeihin erilaisin turvallisuusvalvonnan järjestelyin. Metroliikennöinnin erottaa muista liikennemuodoista Suomessa se, että sen turvallisuusvalvonnasta ei säädetä mitään lakitasolla. Valtiovallan toimenpiteet rajoittuvat (ks. jakso 3.1 edellä) siihen, että metroliikennöintiin viitataan eräissä muissa laeissa ja se tunnetaan politiikkaohjelmissa.

Liikenteen ohjaus- ja valvontatehtävillä voidaan nähdä paitsi ohjaava ja neuvova luonne, myös erityinen yleistä turvallisuutta edistävä funktio (Keravuori-Rusanen, 2008, s. 229–230). Mitä suurempi toimintaan liittyvä turvallisuusintressi on, sitä suurempi on myös toiminnan valvontaan liittyvä julkinen intressi.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikenteen turvallisuusvirasto ovat ilmoittaneet, että niillä ei ole toimivaltuuksia metroliikenteen valvonnassa. Toiminnan ohjeistus ja valvonta ovat HKL:n yksinomaisessa toimivallassa.

Periaatteelliselta kannalta voidaan mielestäni jo lähtökohtaisesti pitää oudoksuttavana sitä, että kukin kunta voi vapaasti määrittää itse metroliikenteen turvallisuustason, eikä mikään kunnasta riippumaton taho



valvo toimintaa. Suomessa on tosin vain yksi metrojärjestelmä (joka Länsimetron myötä on laajenemassa kahteen kuntaan). Periaatteessa olisi kuitenkin mahdollista päätyä hyvin erilaisiin ratkaisuihin liikennöintiturvallisuuden kannalta.

Kun turvallisuustekijät ovat kunnan itsensä päätettävissä, on kunnan sisäinen organisaatio merkityksellinen. Asian tiimoilta käydyssä uutisoinnissa (Yleisradion MOT-ohjelma 4.2.2013) on esimerkiksi kiinnitetty huomiota siihen, että Länsimetron turvallisuudesta, lähemmin evakuointilaitureiden leveydestä, on päätetty vastoin Helsingin Pelastuslaitoksen suositusta ja tehty sen suositusta (160 cm) kapeammat (120 cm) laiturit. En voi ottaa kantaa tähän tekniseen kysymykseen, mutta asia voidaan panna merkille esimerkkinä yhdestä metroliikennoinnin turvallisuuselementistä, josta ei ole säädetty mitään lakitasolla, ja joka näyttäisi jäävän kunnan itsenäisen päätöksenteon piiriin. Periaatteessa asiasta olisi ilmeisesti voitu päättää eri tavoin toisenlaisissa olosuhteissa tai jossain toisessa kunnassa.

Selvityksen mukaan HKL on pyrkinyt itse järjestämään eräänlaisen palomuurin toisaalta operationaalisen ja toisaalta hallinnollisen ja valvonnallisen toiminnan väliin. Operatiivinen metrotointa on erillään turvallisuusvalvonnasta, josta huolehtii HKL:n metrojaosto. Toiminta tapahtuu virkavastuulla. Selvityksen mukaan kunta myös aikoo tukeutua automaattimetron käyttöönotossa ulkopuolisen turvallisuusasiantuntijan (Independent Safety Assessor; ISA) suosituksiin. Vuoden 2013 metroliikenne-säännössä on entisestään korostettu turvallisuusjohtamisen organisaation kehittämistä, ja tuotu esille tarkoitus selvittää laatusertifioinnin mahdollisuudet ja turvallisuustyön auditointi. Kuten todettu, myös metrojunien huollon ja katsastustoimintojen eriyttämisestä on korostettu. Uusi ohjeistus on näiltä osin mielestäni selvästi aikaisempaa seikkaperäisempi.

Valvonnan esteettömyyden eli yksittäisten virkamiesten jäävittömyyden suhteen selvityksissä on viitattu siihen, että sekä kuntalain 52 §:ssä että hallintolain 27–30 §:ssä säädettyt esteellisyyssäännökset soveltuvat metron liikennevalvontaa suorittaviin.

Yksittäisen virkamiehen esteettömyyden sijasta asiassa on kuitenkin nähdäkseni pikemminkin kyse metron valvontajärjestelmien organisatorisesta riippumattomuudesta ja sitä kautta toiminnan tehokkuudesta ja uskottavuudesta.

Minulla ei ole mahdollisuuksia ottaa kantaa HKL:n liikennöinti- ja valvontatoimeen esimerkiksi liikenneturvallisuuden tai toimintojen järjestämisen tarkoituksenmukaisuuden osalta. Tällaisen asiallisen arvioinnin suorittaminen edellyttäisi sellaista erityisasiantuntijuutta raideliikenteeseen liittyvistä kysymyksistä, jota oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei ole käytettävissä. Sama koskee arviota siitä kantelijayhdistyksen esittämästä argumentaatiosta, että teknisesti Helsingin metroliikenne rinnastuu lähelle raskasta raideliikennettä, ja että erot-

tava tekijä olisi lähinnä metro-nimitys.

Käytettävissäni oleva selvitys ei anna kaikin osin yksityiskohtaista kuvaa HKL:n turvallisuusvalvontatoimen tarkemmista toimivaltuuksista tai riippumattomuudesta HKL:n organisaation sisällä (MTO-ohjeiden päivitys pyritään saamani tiedon mukaan suorittamaan kesään 2013 mennessä). Selvitys ei myöskään vastaa siihen, millainen rooli Helsingin pelastuslaitoksella (tai Länsimetron kohdalla Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella) on metron turvallisuusratkaisuista päätettäessä tai turvallisuuden valvonnassa.

Nykyistä järjestelyä on kritisoitu. Liikenteen turvallisuusviraston julkaisussa 8/2011 on esitetty, että metron turvallisuusvalvonta annettaisiin Liikenteen turvallisuusviraston tehtäväksi.

Voidaan myös panna merkille, että Suomessa valittu sääntelystrategia metroliiikennöinnin valvonnassa poikkeaa perusratkaisultaan täysin muista pohjoismaista ja esimerkiksi Saksasta. Niissä metrotoiminnasta on säädetty lakitasolla ja metroliiikenteen turvallisuuden valvonnasta vastaa erillinen viranomaistaho.

Metron laajentuessa Espoon kaupungin alueelle on selvää, että nykyistä valvontajärjestelmää on jollain tavoin muutettava: Helsingin kaupungin alainen liikelaitos ei voi sellaisenaan valvoa metron toimintaa toisessa kaupungissa ilman erillisjärjestelyjä.

Operationaalisesta toiminnasta irralliselle valvontajärjestelylle on näkemykseni mukaan vahvoja perusteita. Takeet valvonnan riippumattomuudesta olisivat vahvemmat, jos järjestelyt perustuisivat lakiin.

4.5

Onnettomuustutkinta

Asiassa (dnro 3865/4/12) on arvosteltu kahta yksilöityä onnettomuutta (vesivuoto 8.11.2009 ja sähköpalo 10.11.2011) siltä kannalta, että Onnettomuustutkintakeskus ei ole niissä suorittanut onnettomuustutkintaa. Edelleen kantelussa arvostellaan sitä, että poliisi oli jättänyt ensimmäisessä tapauksessa esitutkinnan suorittamatta.

Onnettomuustutkintakeskuksella on lain mukaan mahdollisuus tutkia metroliiikenneonnettomuuksia. Tätä kautta sillä on mahdollisuus tarvittaessa arvioida yleisemminkin toiminnan turvallisuusjärjestelyitä. Kantelussa tarkoitetuissa asioissa näin ei kuitenkaan ole tehty. Yksittäisten tapausten tutkinnassa niin Onnettomuustutkintakeskuksella kuin esitutkintaviranomaisella on harkintavaltaa.

Onnettomuustutkintakeskus on siis toimivaltainen metroliiikenteen onnettomuusfilanteissa. Se on ainoa metroliiikenteen ulkopuolinen valvontaelin. Edellä puheena ollut käyttöönottovaiheen ja toiminnan jatkuva valvonta on sanottuun nähden eri asia.

Pidän tässä asiassa riittävänä keskittyä metroliiikennöinnin sääntely-

tasoon ja valvontajärjestelmän oikeudellisiin piirteisiin liittyviin kysymyksiin. En katso perustelluksi ryhtyä selvittämään lähemmin mainittujen onnettomuustapausten tutkintaa.

#### 4.6

##### Säätelytaso

Lähes kaikki asiassa esillä olevat kysymykset kiertyvät lopulta siihen, että metroliikennöinnistä ei säädetä lakitasolla.

Helsingin metro on valmistunut ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Alun perin päätös siitä, että metrosta ei säädetä laissa, on tehty aikaisemman hallitusmuodon voimassa ollessa.

Sittemmin eli uuden perustuslain aikana eduskunta on erityisesti rautatielain ja rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtäviä koskevan lain hyväksyessään nimenomaisesti sulkenut metroliikenteen pois mainittujen lakien soveltamisalasta. Valinta on perustunut Euroopan unionin rautatielainsäädännön mahdollistamaan rajaukseen.

Mainittu lainsäädännön rajaus on kansallinen valinta. Kanteluissa on tuotu esiin, että useassa Euroopan maassa metroliikennöintiä koskee laintasoinen säätely, ja että toiminnan turvallisuusvalvonta on järjestetty erillisen tahon vastuulle. Merkille voidaan myös panna, että kaikilla muilla liikennealoilla eli raskaassa junaliikenteessä, linja-autoliikenteessä, vesiliikenteessä ja ilmailualalla on olemassa lakitasoista säätelyä toiminnasta ja sen valvonnasta.

Edellä on mainittu perustuslain 80 §:n säännöksestä. Pykälän 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on säätelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä säätelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Asian keskeiset kysymykset ovat nähdäkseni viime kädessä valtiosääntöisiä ja liittyvät siihen, edellyttääkö metroliikennöinti ilmiönä eli asialliselta merkitykseltään laki- tai asetustasoista säätelyä nykyisen kuntalakiin ja työnantajan direktio-oikeuteen perustuvan säätelyn sijaan tai lisäksi. Metroliikennöinnin ja sen valvonnan organisatorinen ja asiallinen säätely on siis nyt toteutettu täysin kunnallisen itsehallinnon puitteissa.

Kantelijajyhdistys on painottanut sitä, että teknisessä mielessä metro-

liikennöinti rinnastuu lähelle raskasta raideliikennettä. Voidaan panna merkille, että vuoden 2013 metroliikenne uudistuksen taustamuistiossa todetaan seuraava: "Metroliiikenteessä käytettävän kalustoyksikön turvallisuusmääräysten mukaisuus ja kunnossapito on pitkälti samantyyppinen kysymys kuin rautatieliikenteessä käytettävien junien turvallisuus." Sitä, missä määrin metroliiikennöinti lopulta rinnastuu teknisesti ja tosiasiallisesti raskaaseen raideliikenteeseen, en pysty arvioimaan. Sääntelyn johdonmukaisuuden ja sääntelytarpeen kannalta voin vain todeta yleisellä tasolla, että mitä enemmän metro- ja rautatieliikennöinti tosiasiallisina ilmiöinä rinnastuvat toisiinsa, sitä vähemmän asiallisia perusteita on jättää metroliiikennöinti täysin lakitasoisen sääntelyn ulkopuolelle.

Metroliiikenne on luonteeltaan laajamittaista ja erittäin runsaslukuisen ihmisjoukon turvallisuuteen liittyvää toimintaa. Kyse on myös teknisesti erittäin monimutkaisesta ja vaativasta järjestelmästä.

Edellä esille otetut näkökohdat huomioon pidän jokseenkin hämmästyttävänä sitä, että metroliiikenne on ainoa liikennöintimuoto, jonka liikenneturvallisuustekijöistä ja niiden valvonnasta ei ole säädetty mitään laissa. Tässä suhteessa metroliiikenne siis eroaa kaikista muista liikennöintimuodoista. Maantielaisissa säädetään huomattavasti vähäisempiä liikennemääriä koskevien lossien kuljettajan kelpoisuusehdoista ja lossien katsastuksesta, siinä kun kymmeniä miljoonia matkustajia vuosittain kuljettava Helsingin metrojärjestelmä on näissä suhteissa laissa tuntematon asia. Vertailukohtia haettaessa voidaan todeta myös se, että polkupyörienkin rakenteesta ja varusteista on annettu ajoneuvolakiin perustuvaa yksityiskohtaista sääntelyä (LiikMA kaksi- ja kolmipyöräisten ajoneuvojen sekä nelipyöräisten rakenteesta ja varusteista; 1250/2002). Vastaava laissa säädetty tai lakiin perustuva sääntely puuttuu täysin metroliiikenteestä. Metroliiikenteessä HKL määrittää itse metrojärjestelmän turvallisuustason, valvoo sitä itse ja esimerkiksi myös katsastaa oman kalustonsa.

Edellä olevilla perusteilla katson, että metroliiikennöinnin ja sen turvallisuusvalvonnan sääntelytason saattamiseksi lakitasolle on olemassa painavia perusteita.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Metroliiikennöinti on järjestetty kuntalakiin perustuvan kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Metroliiikennöintiä ei koske mikään lakitasoinen sääntely. Toiminta ja liikennöinti ovat kokonaisuudessaan kunnan itsesääntelyn varassa.

Keskeisin metroliiikenteen turvallisuusasiakirja on metroliiikennesääntö. Se on HKL-liikelaitoksen johtokunnan hyväksymä. Johtokunta toimii kaupunginvaltuuston hyväksymän HKL-liikelaitoksen johtosääntöön antamin valtuuksin. Metroliiikennesääntöissä määritellään muun

muassa turvallisuusvastuita ja pätevyysvaatimuksia metron turvallisuusasioissa.

HKL:n johtokunta voi omilla päätöksillään delegoida tehtäviä HKL:n toimitusjohtajalle. Toimitusjohtaja päättää metroliiikennesäännön perusteella esimerkiksi lähemmin metroliiikenteen järjestämisen kannalta tarpeellisista turvallisuusasioista. HKL:n toimitusjohtaja myös ylläpitää ja kehittää yksityiskohtaisemmin toimintaa ohjaavaa Metron toimintaohjetta (MTO).

Metroliiikennesäännön mukaan HKL-Metroliiikenne esimerkiksi myöntää luvat metrojunan kuljettamiseen sekä liikenteen ohjaamiseen ja valvontaan. Näitä tarkoituksia varten HKL-Metroliiikenne järjestää opetuksen ja sitä koskevat tutkinnot. Esimerkiksi myös metrojunan rakenteesta, varusteista ja katsastuksesta määrätään kunnan it-sesäntelynä.

Kaikki mainittu sääntely on kaupungin sisäistä ohjeistusta. Sen oikeudellinen asema rinnastuu työnantajan direktio-oikeuden nojalla antamiin määräyksiin. Sillä ei voida määrätä ulkopuolisiin kohdistuvista oikeuksista tai velvollisuuksista.

Metroliiikennöinti jää rautatielainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Se jää myös Liikenne- ja viestintäministeriön samoin kuin Liikenteen turvallisuusviraston valvonnan ja toimivaltuuksien ulkopuolelle (Liikenne- ja viestintäministeriön joulukuussa 2010 esittämän kannan mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto ei voi antaa viranomaishyväksyntöjä esimerkiksi metron automatisointijärjestelmälle). Metroliiikennettä ei koske muukaan ulkopuolinen valvonta.

Käsitykseni mukaan, mitä enemmän metro- ja rautatieliikennöinti tosiasiallisina ilmiöinä rinnastuvat toisiinsa, sitä vähemmän on asiallisia perusteita jättää metroliiikennöinti täysin lakitasoisen sääntelyn ulkopuolelle. Ylipäätään, mitä suurempi toimintaan liittyvä turvallisuusintressi on, sitä suurempi on myös toiminnan sääntelyyn ja valvontaan liittyvä julkinen intressi. Metron kohdalla turvallisuusintressejä on pidettävä poikkeuksellisen suurina jo sen vuoksi, että metroliiikenteessä kuljetetaan nyt lähes 58 miljoonaa matkustajaa vuodessa ja Länsimetron valmistuttua vielä merkittävästi enemmän.

Liikenteen turvallisuusviraston julkaisussa 8/2011 ehdotetaan, että Helsingin metroliiikenne tulisi ottaa lainsäädännön piiriin, ja että Liikenteen turvallisuusvirasto tulisi säätää myös metroliiikennettä valvovaksi tahoksi. Ehdotusta perustellaan muun muassa asiallisilla turvallisuustarpeilla viitaten vastaaviin ratkaisuihin muissa Pohjoismaissa.

Totean, että se, että unionioikeudessa metroliiikennejärjestelmät on rajattu pois rautatiealan unionilainsäädännön piiristä, ei tarkoita sitä, etteikö metroliiikennejärjestelmistä voisi tai tulisi säätää lakitasolla kansallisessa sääntelyssä. Liikenne- ja viestintäministeriö onkin tässä

asiassa antamassaan toisessa lausunnossa muun muassa todennut, että se voi yhteistyössä Liikenteen turvallisuusviraston ja HKL:n kanssa selvittää, voidaanko metro- ja raitiovaunujärjestelmää koskevia teknisiä ja turvallisuusmääräyksiä antaa Liikenteen turvallisuusviraston antamina määräyksinä. Tämä edellyttäisi lainsäädäntötoimenpiteitä. Ministeriön mukaan samalla voitaisiin selvittää, miten metroliiikenteen valvonta tulisi järjestää metroliiikenteen laajentuessa Helsingin ulkopuolelle.

HKL-liikelaitoksen johtokunta piti 7.3.2013 uuden metroliiikennesäännön hyväksyessään tärkeänä, että HKL osallistuu Liikenne- ja viestintäministeriössä metron liittyvän ohjeistuksen ja lainsäädännön kehitystyöhön ja valmisteluun.

Edellä olen todennut, etten ota kantaa kantelijayhdistyksen tarkoittaman liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevaan rikosasian herättämiin oikeudellisiin kysymyksiin, koska asia on ylimääräisen muutoksenhaun johdosta korkeimmassa oikeudessa vireillä. Totean tässä vain, että jos metroliiikennöinnissä noudatettavat säännöt ja määräykset perustuisivat riidattomasti lakiin, todennäköisesti tällöin välttyttäisiin perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyviltä ongelmilta. Rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyvien kysymysten tulee olla järjestetty yksiselitteisen selvästi. Selkeä rikosoikeudellinen vastuu on myös osa metroliiikenteen asianmukaista turvallisuussäätelyä.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Keskeinen keino, jolla julkisen vallan tulee toteuttaa turvaamisvelvollisuutensa, on perusoikeutta turvaavan lainsäädännön säätäminen (HE 309/1993 vp s. 75). Mielestäni valtiovallan tulisi huolehtia metroliiikenteen turvallisuustakeista lainsäädäntötoimin.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Esitän liikenne- ja viestintäministeriölle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin metroliiikennöinnin ja erityisesti siihen liittyvien turvallisuusvaatimusten ja niiden valvonnan saattamiseksi lain tasoisen säätelyn piiriin. Pyydän liikenne- ja viestintäministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään minulle 31.12.2013 mennessä.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös Helsingin kaupunginhallitukselle, Helsingin kaupungin liikennelaitos-liikelaitokselle, Helsingin

seudun liikenteelle ja valtionvarainministeriön kunta- ja aluehallinto-  
osastolle sekä Liikenteen turvallisuusvirastolle tiedoksi.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Pasi Pölönen



Jälgennöksen oikeaksi todistaa:

Helsingissä, 29. 4. 2013

*Eija Einola*

**Eija Einola**  
toimistosihiteeri

A K

ös l  
n r  
nte  
star  
tu l  
mi  
en l  
ja  
oik  
n.

e r  
i k  
ikä  
ikä

rat  
n t  
rva  
än  
he  
ee  
äv

**Helsingin hallinto-oikeus**  
Radanrakentajantie 5  
00520 HELSINKI  
Puhelin 029 56 42000  
Faksi 029 56 42079  
Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

**Päätös**

1 (3)

13/0362/2

10.5.2013

Diaarinumero  
06509/12/2299

**Asia** Kunnallisvalitus

**Valittaja** Ilkka Levä, Helsinki

**Päätös, josta valitetaan**

Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen johtokunta 17.9.2012 § 155

Johtokunta on päättänyt 4.6.2012 (§ 105), hyväksyä Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen ja Siemens SAS:n ja Siemens Osakeyhtiön muodostaman konsortion 27.5.2012 tekemän metron automatisointia koskevan etene-  
missopimuksen.

Liikelaitoksen johtokunta on 17.9.2012 päättänyt esityksessä mainituilla perusteilla jättää tutkimatta Levän tekemän hankinta-oikaisuvaatimuksen. Johtokunta on lisäksi todennut, ettei Levän kirjoitus anna aihetta enempiin toimenpiteisiin, koska kirjoituksen kohteena oleva päätös ei ole ollut hankinta eikä valituksenalainen päätös myöskään perustu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen.

**Valituksessa esitetyt vaatimukset**

Oikaisuvaatimus on otettava käsittelyyn ja valituksenalaisen HKL:n päätöksen täytäntöönpano on keskeytettävä.

Johtokunta on syyllistynyt virheelliseen hallintomenettelyyn jätessään 17.9.2012 käsittelemättä Levän tekemän oikaisuvaatimuksen. Levä on epähuomiossa kirjoittanut oikaisuvaatimuksensa loppuun sanan hankinta-oikaisuvaatimus. Kuitenkin jo sanamuodosta on ollut pääteltävissä, ettei kyse ole ollut hankinta-oikaisuvaatimuksesta. Levä on tiedottanut asiasta johtokuntaa vuorokautta ennen kuin se on käsitelty asiaa kokouksessaan.

**Hallinto-oikeuden ratkaisu**

Hallinto-oikeus kumoaa ja poistaa Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen johtokunnan päätöksen siltä osin kuin johtokunta on tutkinut ja hylännyt Levän tekemän kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen, poistaa johtokunnan valituksenalaisen päätöksen liitetyn kuntalain mukaisen valitusosoituksen ja jättää valituksen tutkimatta.

**Perustelut**

Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta 30.4.2010/321 sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain muuttamisesta 30.4.2010/322 on tullut voimaan 1.6.2010. Erityisaloja koskevan hankintalain 67 §:n mukaan tämän lain soveltamisalaan kuuluviin hankintoihin sovelletaan vastaavasti, mitä muutoksenhausta ja seuraamuksista hankintalain 11 luvussa säädetään. Hankintalain



86 §:n mukaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella voidaan saattaa hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikön päätös tai hankintayksikön muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan. Lain 85 §:n mukaan hankintaa koskevan asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi tekemällä valituksen se, jota asia koskee. Lain 102 §:n mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta kuntalain eikä hallintolainkäyttölain nojalla.

Hallituksen esityksessä laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 190/2009 vp) on 102 §:n muutoksenhakukieltoa koskevalta osalta todettu, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvassa hankinta-asiassa ei enää voitaisi käyttää markkinaoikeuden menettelyn kanssa päällekkäisiä yleishallinto-oikeudellisia oikeussuojakeinoja. Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaa hankinta-asiata ei voida saattaa enää erillisen oikeussuojamenettelyn kohteeksi kuntalain tai hallintolainkäyttölain nojalla. Kuntalain osalta valituskielto merkitsee sekä kieltoa tehdä oikaisuvaatimus asiassa että kieltoa tehdä valitus. Hallituksen esityksessä on edelleen todettu, että rajoitus ei supista mahdollisuuksia vedota hankintamenettelyssä tapahtuneisiin muihin kuin hankintalakiin perustuviin päätöksenteon virheellisyyksiin. Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu hankinta-asiassakin esikysymyksenä ottaa kantaa väitteisiin siitä, että hankinta-asiassa tehty päätös on muullakin perusteella lainvastainen.

Kysymyksessä oleva Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen (HKL) johtokunnan päätös 4.6.2012 koskee HKL:n ja Siemens SAS:n ja Siemens Oy:n välillä 27.5.2012 solmitun etenemissopimuksen hyväksymistä. Johtokunnan valituksenalaisessa päätöksessä on todettu, että etenemissopimuksessa on sovittu sopijapuolten toimista, joilla HKL:n ja Siemensin välillä tehtyjen Helsingin metron automatisointia koskevien hankintasopimusten toteutuminen ja täytäntöönpano varmistetaan, ja että johtokunnan päätöksessä 4.6.2012 ei ole kysymys hankintalain mukaisesta hankinnasta. Valituksenalaisessa päätöksessä on todettu edelleen, että etenemissopimuksen valmistelussa ja hyväksymisessä on noudatettu erityisalojen hankintalain voimassa olevia määräyksiä, periaatteita ja henkeä, kun etenemissopimuksella ei tehdä muutoksia alkuperäisiin hankintasopimuksiin, vaan päinvastoin vahvistetaan, että kaikkia hankintasopimuksen ehtoja noudatetaan edelleen.

Hallinto-oikeus katsoo, että vaikka johtokunnan hyväksymä HKL:n ja Siemensin välinen etenemissopimus ei itsessään ole hankintalaissa tarkoitettua hankintaa, niin se liittyy kuitenkin kiinteästi HKL:n ja Siemensin välillä solmittujen metron automatisointia koskevien hankintasopimusten täytäntöönpanoon. Näin ollen myös tämä etenemissopimusjärjestely kuuluu hankintalainsäädännön soveltamisalaan.

Levän kuntalain mukainen oikaisuvaatimus ja valitus on näin ollen koskenut markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaa asiaa, johon hankintalain 102 §:n mukaan ei saa hakea muutosta kuntalain nojalla. Johtokunnan on katsottava valituksenalaisella päätöksellään tutkineen Levän kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen ja hylänneen sen. Edellä esitetyn perusteella johtokunnan olisi kuitenkin tullut jättää kuntalain mukainen oikaisuvaatimus tutkimatta. Tämän vuoksi johtokunnan päätös on kumottava ja poistettava virheellisenä. Valituksen tutkiminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut  
Markkinaoikeuslaki (1527/2001) 1 § (1173/2004 ja 755/2012)  
Hallinto-oikeuslaki 3 §  
Hallintolainkäyttölaki 51 § 2 mom

### **Muutoksenhaku**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus).

### **Hallinto-oikeuden kokoonpano**

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet  
Anja Sahla, Tuula Harju (t) ja Ismo Räisänen.



Esittelijä Klaus Kekki

### **Jakelu**

Päätös Ilkka Levä saantitodistuksin  
Ostostie 3 E 132, 00940 HELSINKI

Tiedote oikeudenkäyntimaksusta

Jäljennös Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen johtokunta  
Päätöksen kuuluttamisen osalta on otettava huomioon, mitä kuntalain 97 §:ssä säädetään

Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamo