



26.02.2015

Haj/2

2

Liikennelaitos -liikelaitoksen johtokunnan lausunto liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksesta hallituksen esitykseksi kaupunkiraideliikennelaista

HEL 2015-001552 T 03 00 00

Lausuntoehdotus

Liikennelaitos -liikelaitoksen johtokunta (HKL) antaa kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon:

1. Yleistä

Kaupunkiraideliikenteellä tarkoitetaan suljetussa raidejärjestelmässä harjoitettavaa metro-, tai raitioliikennettä niin, että tätä rataverkkoa ei ole yhdistetty, muutoin kuin mahdollisesti huoltotarkoituksia varten, yleiseen junarataverkkoon.

Kaupunkiraideliikennettä ei aikaisemmin ole säännelty Suomen lainsäädännössä lukuun ottamatta lähinnä tieliikennelakia, joka koskee myös katualueella harjoitettavaa raitioliikennettä. Myöskään EU-tasolla ei ole kaupunkiraideliikennettä ohjaavaa säännöstöä eikä sellaiseen olla myöskään pyrkimässä. Useimmissa EU-maissa on kansallista lainsäädäntöä, joka koskee myös suljettujen ratajärjestelmien kaupunkiraideliikennettä.

Edellä olevista lähtökohdista on perusteltua, että liikenne- ja viestintäministeriö on nyt laatimassa sääntelyä myös Suomeen suljettujen ratajärjestelmien kaupunkiraideliikennettä varten. Metroliikenteellä on pääkaupunkiseudun raskaana raideliikenteenä yhtäläisyyksiä etenkin pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteen kanssa, joten tuntuu johdonmukaiselta, että metroliikenteessä tulee käyttöön myös saman tyyppisiä valvontamenettelyjä, jotka koskevat lähijunaliikennettä. Raitioliikenne on kevyttä kiskoliikennettä, joka Helsingissä kulkee katutilassa yhdessä muun liikenteen kanssa. Raitioliikenteen osalta ei tämän vuoksi vertailu junaliikenteeseen ja muuhun raskaaseen raideliikenteeseen, joka toimii erillään muusta liikenteestä, ole sillä tavoin selvä, että junaliikennettä koskevan viranomaisvalvonnan tarve olisi ilmeinen. Näin etenkin kun raitioliikennettä koskee tieliikennelain mukainen sääntely, ohjaus, ja valvonta

Kaupunkiraideliikenteellä on kullakin alueella sille aivan omat ominaiset piirteensä. Näin jo senkin vuoksi, että kukin suljettu



raideliikennejärjestelmä muodostaa oman erityisen teknisen kokonaisuutensa, jota on vaikeaa säännellä esimerkiksi yleisillä eurooppalaisilla normeilla. Kunkin järjestelmän ominaisuudet poikkeavat monissa suhteissa vastaavista sisärjestelmistä, vaikkakin esimerkiksi turvallisuuteen liittyvät perusasiat voivat olla hyvin samankaltaisia.

Suljettujen raideliikennejärjestelmien teknisistä eroavuuksista johtuu, ettei myöskään kansallista sääntelyä ole tarkoituksenmukaista viedä kovin yksityiskohtaiselle tasolle eikä määritellä tällaisille yksittäisille järjestelmille liikaa tarpeettomia, vain ko. järjestelmää käytännössä koskevia normeja. Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotus on tässä suhteessa toimiva, kun siinä viranomaisvalvonta toteutetaan toimilupamenettelyllä niin, että liikenteestä ja sen turvallisuudesta vastuussa olevat yksiköt hakevat toimilupaa, jonka avulla viranomaisvalvonta toteutuu niin lupaa haettaessa kuin luvan voimassaoloaikana.

Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksessa ei, aivan oikein, esimerkiksi lähdetä siitä, että raitio- tai metroliikenteeseen hankittava uusi kalusto pitäisi hyväksyttää erikseen valvontaviranomaisella. Tällainen hyväksymismenettely olisikin vaikeasti toteutettavissa, kun se todennäköisesti edellyttäisi normien laatimista raitiovaunuja ja metrojunia varten, jotka normit sitten olisivat käytännössä kussakin tapauksessa aivan spesifisiä ja vain tiettyihin suljettuihin raideliikennejärjestelmiin soveltuvia, kun vaatimuksetkin lähtevät aina siitä raideliikennejärjestelmästä, jolla kalusto liikennöi.

2. Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksen keskeinen tarkoitus

Ehdotuksen tavoitteena on metro- ja raitioliikenteen (kaupunkiraideliikenne) saattaminen erillisen laintasoisen sääntelyn piiriin siltä osin kuin laintasoisen sääntely ei sitä toistaiseksi koske.

Ehdotuksen tavoitteena on säätää Liikenteen turvallisuusvirasto metro- ja raitioliikennettä valvovaksi viranomaiseksi. Ehdotuksella annettaisiin Liikenteen turvallisuusvirastolle toimivalta myöntää toimiluvat metro- ja raitioliikenteen liikennöintiä ja metro- ja raitiorataverkon hallintaa varten. Viranomaisvalvontaa tehostetaan muun muassa niin, että Liikenteen turvallisuusvirastolle tulee mahdollisuus valvontaa toteuttaessaan päästä tarkastamaan toimiluvan saaneen turvallisuusasioihin liittyviä rekistereitä.

3. Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksen keskeinen sisältö

- laki koskee sekä metro-, että raitioliikennettä



- Turvallisuusviranomaisena toimii Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi).
- toimilupaa edellytetään sekä metrolikenteen toiminnanharjoittajalta, metrolikenteen rataverkon haltijalta, raitiolikenteen toiminnanharjoittajalta ja raitiolikenteen rataverkon haltijalta.
- Rataverkon haltija on määritelty liikenteenohjauspalvelut tarjoavaksi toimijaksi.
- Keskeinen osa toimilupaan liittyvää etukäteisohjausta on toimilupaa haettaessa esitettävä turvallisuusjohtamisjärjestelmä, jolla toimiluvan haltija käytännössä sitoutuu erilaisiin prosesseihin ja menettelyihin, joiden avulla metro- ja raitiolikenteen turvallisuutta voidaan seurata, valvoa, ylläpitää ja kehittää.
- Toimilupa myönnetään 10 vuodeksi.
- Toimiluvan voimassa ollessa Liikenteen turvallisuusvirastolle on oikeus valvoa raitio- ja metrolikenteen turvallisuuteen liittyvien asioiden hoitamista, onnettomuuksista ja vaaratilanteista ilmoittamista; valvonta on toimilupaprosessia lukuun ottamatta pääosin jälkikäteistä.
- Liikenteen turvallisuusvirasto valvoo
 - o metro- ja raitiolikennejärjestelmää koskevien vaatimusten noudattamista;
 - o liikenteenharjoittajan ja rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmien vaatimustenmukaisuutta; sekä
 - o varautumista poikkeusoloihin sekä häiriötilanteisiin metro- ja raitiolikennejärjestelmässä.
- Toimiluvan haltijalle ilmoitusvelvollisuus onnettomuus- ja vaaratilanteista ja tallentamisvelvollisuus dataan, joka liittyy näihin tilanteisiin.
- Kaupunkiraideliikenteen sääntely ja valvonta koskee myös liikenneturvallisuustehtävissä toimivan henkilöstön kelpoisuusehtoja.
- Toimiluvan haltijan vastuu ja vastuun seuraamukset on määritelty.
- Jälkikäteisvalvonnassa voidaan asettaa uhkasakkoja ja viime kädessä toimilupa voidaan jopa peruuttaa.
- Seuraamukset ohjausjärjestelmän mukaisten tehtävien laiminlyömisestä ja/tai säännösten rikkomisesta.
- Liikenteen turvallisuusvirastolle on määritelty turvallisuuden valvontaan liittyviä rekisterinpitotehtäviä.

4. Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksen mukaisen lain voimaantulo

Postiosoite

PL 1400
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
hkl@hel.fi

Käyntiosoite

Toinen linja 7 A
Helsinki 53
www.hkl.fi

Puhelin

+358 9 310 1071

Faksi

+358 9 310 35090

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

800013-1351509

Alv.nro

FI02012566



Liikenne- ja viestintäministeriö on indikoinut, että ministeriö valmistelee kaupunkiraideliikennettä koskevan lainsäädäntöehdotuksen niin, että vaalien jälkeen aloittava uusi hallitus voi antaa siitä eduskunnalle esityksen toukokuussa. Esityksen valiokuntakäsittely tapahtuisi kesällä 2015 ja liikenne- ja viestintäministeriön nykyisten kaavailujen mukaan eduskunta suorittaisi hallituksen esityksen päätöskäsittelyn alkusyksystä 2015 niin, että laki olisi tulossa voimaan 1.1.2016

Liikenne- ja viestintäministeriön lakiehdotusluonnoksen mukaan laki tulee voimaan 1.1.2016, mutta niin, että toimilupaa edellytetään metro- ja raitioliikenteen toiminnanharjoittajilta sekä metro- ja raideliikenteen rataverkon haltijoilta vasta 1.9.2016.

5. HKL:n yksityiskohtainen lausunto liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksesta kaupunkiraideliikennelaiksi

5.1 Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksen valmisteluprosessi

HKL on ollut mukana liikenne- ja viestintäministeriön valmistellessa nyt lausunnolla olevaa ehdotusta. Valmistelun ensimmäisellä kierroksella Helsingin kaupunki antoi asiassa lausunnon liikenne- ja viestintäministeriölle. Helsinki jo tällöin katsoi, ettei viranomaisvalvontaa ole tarpeen ulottaa raitioliikenteeseen.

HKL on ollut mukana myös liikenne- ja viestintäministeriön kaupunkiraideliikennelain ns. toisen kierroksen valmistelussa osallistumalla liikenne- ja viestintäministeriön ja Liikenteen turvallisuusviraston kokouksiin ja antamalla eri vaiheissa myös Liikenteen turvallisuusviraston pyynnöstä sille lisäselvityksiä, kommentteja ja palautetta lainvalmistelun edetessä.

5.2 Yleiset linjaukset

HKL on saanut osittain näkemyksiään otetuksi huomioon jo lainvalmistelun eri vaiheissa. HKL toteaa nyt lausunnolle toimitetusta liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksesta seuraavaa:

HKL viittaa edellä Yleistä -jaksossa selvitettyyn ja toteaa, että liikenne- ja viestintäministeriön ehdotus on perusteltu ja antaa pohjan jatkovalmistelulle. HKL:llä ei ole huomauttamista, että metro- ja raitioliikenteen viranomaisvalvonta tulee Liikenteen turvallisuusviraston tehtäväksi syksystä 2016 alkaen. HKL viittaa kuitenkin Helsingin kaupungin asiassa aikaisemmin antamaan lausuntoon jossa todetaan, että raitioliikenteen osalta viranomaissääntely on jo olemassa, kun raitioliikenne tapahtuu katuverkolla ja on poliisin yleisessä viranomaisvalvonnassa, jota ohjaa tieliikennelaki.



- Kaupunginhallituksen lausunto 16.12.2013 § 1352:
Lähtökohtaisesti Helsingin kaupunki katsoo, että raitioliikenteen osalta sääntelyn tarve ei ole samanlainen kuin metron osalta. Raitioliikenne on jo nyt tietyiltä osin sääntelyn piirissä, koska sitä koskevat tieliikennelain säännökset. Raitioliikennettä harjoitetaan pääosin muun liikenteen yhteydessä samoilla kaistoilla. Katuympäristössä toimiva raitioliikenne poikkeaa muutenkin metroliikenteestä toimintaympäristönsä ja järjestelmänsä takia.

Toimiluvan ehdoksi tulevan turvallisuusjohtamisjärjestelmän luominen on muutenkin osa HKL:n toiminnan kehittämistä juuri tällä hetkellä, kun HKL:ssä on käynnissä ISO 9001, ISO 14001 ja OHSAS 18001 standardien mukaisen johtamisjärjestelmän laatiminen. Toimintajärjestelmän puitteissa HKL:n toiminta kuvataan toimintakäsikirjassa, keskeiset toiminnot kuvataan prosesseina ja toiminnoista sekä niiden vastuista laaditaan kirjalliset toimintaohjeet. HKL varautuu tällä hankkeella pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen tulevia haasteita varten. Toimintajärjestelmälle haetaan ulkoinen sertifiointi vuoden 2015 aikana ja järjestelmää auditoidaan säännöllisesti paitsi ulkoisesti, myös sisäisesti.

5.3 Toimilupaa vaativa toimintakokonaisuus

Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotus merkitsisi, että HKL tarvitsee erilliset toimiluvat sekä raitioliikenteen harjoittamista, raitioliikenteen rataverkon hallintaa, metroliikenteen harjoittamista ja metron rataverkon hallintaa varten.

HKL katsoo, että liikenne- ja viestintäministeriön viranomaisvalvonnan toteuttamista metroliikenteessä ja raitioliikenteessä tarkoittaman ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä sellaisiin toimilupaa edellyttävien toimintakokonaisuuksien määrittelyyn, jotka noudattavat seuraavia linjauksia:

- Lakiin perustuvalla säätelyllä ei tule tarpeettomasti ohjata tai pyrkiä vaikuttamaan käytössä oleviin, tarkoituksenmukaisiin ja tehokkaisiin organisointitratkaisuihin,
- Lakiin perustuvalla säätelyllä ei varsinkaan tule vaikuttaa organisointitratkaisuihin tilanteessa, jossa alkuperäisestä poikkeavalla organisoinnilla ei ole saavutettavissa turvallisuutta lisääviä vaikutuksia ja uusi organisointi käytännössä voisi heikentää toiminnan tehokkuutta, ja
- Lakiin perustuvalla säätelyllä ei tule varautua sellaisiin toimintakonsepteihin, jotka käytännössä ovat pois suljettuja tai



käytännössä toiminnallisesti hyvin hankalasti toteutettavissa. Esimerkiksi lopputilanne, jossa metro- tai raitiorataverkolla olisi useita liikenteenharjoittajia, on Helsingin olosuhteissa erittäin epätodennäköinen, eikä tällaista tilannetta ole syntymässä muuallakaan Suomessa,

- Lakiin perustuvan säätelyn ei tulisi asettaa tarpeettomia rajoituksia, miten HKL omista liiketoimintaan liittyvistä tarpeistaan lähtien päättää mahdollisimman tehokkaasti toimintaympäristönsä vaatimukset ja tehokkuusvaatimukset täyttävästä organisaatorakenteestaan.

Edellä olevan perusteella HKL pitää tarkoituksenmukaisena, että liikenne- ja viestintäministeriön lakiehdotuksen jatkovalmistelussa tulee vielä selvittää mahdollisuutta, että raitioliikenteessä sekä metroluokituksessa tarvittaisiin vain yksi toimilupa. HKL toteaa tämän esityksensä perusteluina seuraavaa:

- Sekä raitioliikenteen harjoittaminen että metroluokituksen harjoittaminen muodostavat omien rataverkkojensa kanssa toiminnalliset kokonaisuudet aivan eri tavalla kuin on laita junaliikenteessä. HKL:n nykyisessä organisaatiossakin tämä on huomioitu sillä tavoin, että raitioliikenteen ja metroluokituksen kunnossapidon osalta ei ole tehty tarpeettomia raja-aitoja HKL:n organisaatioon, vaan HKL-Metroluokitus ja HKL-Raitioliikenne ovat käytännössä vastuussa koko siitä toiminnallisesta kokonaisuudesta, joka mahdollistaa sujuvan metro- ja raitioliikenteen järjestämisen.
- Metron automatisoinnin myötä syvälle integroitunut yhteistyö metron rataverkon hallintaan liittyvän ratainfraan ja metroluokituksen harjoittamisen välillä entisestään syventyy.
- Päinvastoin kuin junaliikenteessä, ei näköpiirissä ole, että metrorataverkolle tai raitiorataverkolle tulisi yhtä aikaa useita liikenteen harjoittajia. Asiaa on selvitetty tarkemmin jäljempänä käytäessä läpi metro- ja raitioliikenteen valvomotoimintoja ja niiden tiivistä liittymistä metroluokituksen harjoittamiseen ja raitioliikenteen harjoittamiseen.

HKL:n kannalta on tärkeää, että lakiehdotuksella voimaan tarkoitettu tuleva toimilupajärjestelmän toteutus tapahtuu aikanaan joustavasti siten, että tarpeetonta byrokratiaa vältetään, ja että toteutuksessa, mikäli mahdollista, käytetään hyväksi esimerkiksi olemassa olevia rekisterejä ja käytäntöjä. HKL:n kaipaamiin joustaviin käytäntöihin tulee kuulumaan, että vältetään tarpeetonta ilmoittelua esimerkiksi vaaratilanteista, ja että yhteistyö Liikenteen turvallisuusviraston kanssa



toteutuu, niin laajasti kuin mahdollista, sähköisen tietojenvaihdon pohjalta.

5.4 Metro- ja raitioliikenteen liikenteenohjauksen sijoittaminen

5.4.1 Yleistä

HKL pitää epätarkoituksenmukaisena liikenne- ja viestintäministeriön ehdotukseen sisältyvää liikenteen valvonnan ohjaamista lakiin perustuvalla säätelyllä rataverkon haltijan tehtäväksi ja vastuulle. Liikenne- ja viestintäministeriö todennäköisesti lähtee tässä kaavailussa junaliikenteessä vallitsevasta tilanteesta. Junaliikenteessä tilanne on kuitenkin hyvin erilainen verrattuna niin tilanteeseen metroliikenteessä kuin tilanteeseen raitioliikenteessä.

Junaliikenteessä ollaan siirtymässä kilpailutettuun liikennetuotantoon ilmeisesti viimeistään vuonna 2021. Tällöin joudutaan junaliikenteen ratakapasiteettia jakamaan osittain samalla rataverkolla liikennöivien eri toimijoiden kesken. Liikenteenohjaus on junaliikenteessä keskeinen toiminto toteutettaessa ratakapasiteetin jakamista. Tämän vuoksi on junaliikenteessä perusteltua, että liikenteen ohjaus on yleisen rataverkon haltijaa (Liikennevirasto) lähellä oleva toiminto, joka käytännössä tultaneen hoitamaan itsenäisen, yhtiömuotoisen, toimijan avulla.

Metroliikenteessä että raitioliikenteessä liikenteenohjauksen rooli on hyvin toisenlainen verrattuna junaliikenteeseen. Metroliikenteen ja junaliikenteen liikenteenohjaus kytkeytyy tällä hetkellä hyvin kiinteästi liikenteenharjoittamiseen niin kuin jäljempänä on erikseen sekä metroliikenteen että raitioliikenteen osalta selvitetty. HKL:n näkemyksen mukaan ei jatkossakaan olisi tarkoituksenmukaista siirtää metroliikenteen ja/tai raitioliikenteen valvontaa HKL-Metroliikenteestä tai HKL-Raitioliikenteestä HKL-Infrapalveluille. Siirrosta aiheutuisi merkittävää kitkaa ja hyvin todennäköisesti myös kustannusten nousua.

HKL:n omien asiantuntijoiden ja myös HKL:lle toimitetun ulkopuolisen arvion mukaan myös Ruotsin ja Tanskan kokemukset osoittavat, että tarkoituksenmukainen sijainti liikenteenohjaustoiminnoille on liikenteenharjoittaja. Näin organisointi on myös käytännössä toteutettu sekä Ruotsissa että Tanskassa. Tämän käytössä olevan organisoinnin ja tehtäväjaon voidaan katsoa olevan myös turvallisuuden kannalta tehokas ratkaisu. Nimittäin tilanteessa, jossa liikenteenharjoittaja ja rataverkon haltija ovat erillisiä toimijoita, ei rataverkon haltijan direktio-oikeus ulotu liikenteenharjoittajan liikenneturvallisuustehtäviä hoitavan henkilöstön toimintaan.



5.4.2 Metroliikenteen liikenteenohjaus

Metroliikenteen liikenteenohjaus on HKL:ssä selkeästi liikenteenharjoittajalle, HKL-Metroliikenteelle, kuuluva tehtävä. Liikenteenohjauksen ja kuljettajien tiivis yhteistyö on manuaalimetrojärjestelmässä välttämätöntä liikenteen sujumisen varmistamiseksi. Liikenteenohjauksen muu sijoitus HKL:n organisaatiossa johtaisi tarpeettomiin rajapintoihin ja toisi epäselvyyttä esimiestoiminnassa ja työnjohdossa. Pahimmassa tapauksissa siitä voisi olla haittaa nykyisille selkeille prosesseille metroliikennettä käytännössä toteutettaessa.

Perustavaa laatua oleva ero metroliikenteen ja junaliikenteen liikenteenohjauksen välillä on, että suljetussa järjestelmässä metroliikenteen liikenteenohjauksessa ei ole kyse ratakapasiteetin jakamisesta. Helsingin metro on jo laajuudeltaan niin pieni, ettei käytännössä ole ajateltavissa, että metroverkolla toimisi metroliikenteessä useita toiminnanharjoittajia. Esimerkiksi kilpailutettaessa kyse voisi olla vain siitä, että koko liikenteen harjoittaminen Helsingin metrossa kilpailutettaisiin yhtenä kokonaisuutena, jolloin silloinkin lopputilanteessa olisi vain yksi liikenteenharjoittaja.

HKL painottaa, että metroliikenteessä myöskään radan kiinteät turvalaitteet eivät ole rataverkon haltijan operatiivisessa hoidossa. Rataverkon haltijana toimiva HKL-Infrapalvelut on kyllä niiden tekninen omistaja, mutta turvalaitteet ja niiden ohjaus (liikenteenohjaus) ovat HKL:ssa osa HKL-Metroliikenteen tehtävänä olevaa liikenteen harjoittamista. Myöskään jatkossa ei HKL näe mitenkään tarkoituksenmukaisena, että tätä toimintakuviota olisi syytä jotenkin pyrkiä muuttamaan.

Eräiden metrorataverkon huoltotoimenpiteiden osalta liikenteenohjaus kyllä toimii myös metroliikenteessä ratakapasiteetin jakajana, kun sen pitää varmistaa esimerkiksi huoltoon ja kunnossapitoon liittyvissä liikenteenhoidon poikkeustilanteissa, että välttämätön huoltoliikenne saadaan hoidettua. Pääsääntöisesti huoltoliikenne hoidetaan liikennöinti-aikojen ulkopuolella, mutta joissain, lähinnä poikkeustilanteissa, rataverkon huoltoliikennettä joudutaan myös hoitamaan muun liikennöinnin lomassa. Tarpeelliset ja säännölliset huoltotoimenpiteet pyritään aina suorittamaan metron matkustajaliikenteen liikennöinti-aajan ulkopuolella, yöaikaan.

Rataverkon haltijan tehtävät painottuvat kokonaan rataverkon ylläpitoon ja huoltoon joka monessa tapauksessa tapahtuu



liikennöintiajan ulkopuolella, jotta liikennöinnille ei aiheudu tarpeetonta häiriötä. Liikenteenohjauksen yhteydet rataverkon haltijan tehtäviin päivittäisen liikenteen hoidossa ovat hyvin toisenlaiset ja toisella volyymitasolla verrattuna liikenteenohjauksen merkitykseen metron matkustajaliikenteen hoidossa.

Automaattimetrojärjestelmään siirryttäessä liikenteenohjauksesta tulee vielä aikaisempaa enemmän liikenteenharjoittamisen ja liikenteenharjoittajan ydinasia. Metron tultua automatisoiduksi toimii ”liikenteenharjoittajana” oikeastaan tekninen ja IT-pohjainen automaattijärjestelmä, jonka toiminnan sujuvuutta metron liikenteenohjaus valvoo. Automaattimetrojärjestelmässä metrovalvomo puuttuu käytännön liikenteenohjaukseen vain poikkeus- ja häiriötilanteissa. Täysin toteutettuna automaattimetrojärjestelmä toimii myös kokonaan ilman junissa olevaa kuljettajahenkilökuntaa. Todennäköisesti kuitenkin on tarkoituksenmukaista, että ainakin siirtymäajan kestäessä automatisoidussa metroliiikenteessä on myös junissa, avustavaa liikennehenkilökuntaa varmistamassa mm. matkustajien turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta.

5.4.3 Raitioliikenteen liikenteenohjaus

Raitioliikenteessä liikenteenohjaus on aivan keskeinen osa liikenteen harjoittamista. Liikenteen ohjaukselle ei kuulu lainkaan tehtäviä, jotka suoraan vaikuttavat raitiovaunujen ohjaamiseen rataverkolla. Ohjaaminen on kokonaan kuljettajan vastuulla.

Liikenteen ohjaus valvomosta käsin, esimerkiksi teknisillä järjestelyillä, ei missään tilanteessa suoraan/automaattisesti vaikuta raitiovaunujen kulkuun.

Poikkeusliikennetilanteissa liikenteenohjaus antaa kuljettajille määräykset radio-ohjauksen kautta ja kuljettajan vastuulla on noudattaa annettuja ohjeita esimerkiksi muutetuista reiteistä. Raitioliikenteessä korostuu kaikin puolin kuljettajien suora vastuu raitioliikenteen käytännön toteuttamisen turvallisuuteen liittyvistä asioista. Kuljettajan vastuu samalla tavalla konkretisoituu suoraan tieliikennelain säännösten mukaisesti.

Liikenteen ohjaus on raitioliikenteessä myös pitkälti työnjohtoon liittyvä järjestelmä, jossa työnantaja antaa kuljettajille ohjausta ja ohjeita työtehtävien suorittamista varten. Raitioliikenteen ohjauksella on suuri merkitys nimenomaan poikkeusliikennetilanteissa.



On erittäin epätodennäköistä, että Helsingin raitiorataverkolla jatkossakaan toimisi yhtä aikaa useita liikenteenharjoittajia, joiden kesken ratakapasiteettia olisi tarpeen jakaa.

Raitioliikenteen liikenteenohjauksessa on vain harvoin sattuvissa poikkeustapauksissa kysymys liikennekapasiteetin jakamisesta. Tällaisia tilanteita syntyy lähinnä ohjattaessa määrältään varsin vähäistä raitiovaunujen tilausliikennettä muun raitioliikenteen lomaan.

Lisäksi samalla tavoin kuin metroliikenteessä, myös raitioliikenteen liikenteenohjaus huolehtii, että tarpeellisia huolto- ja kunnossapitotehtäviä suorittavat rata-ajoneuvot pääsevät välttämättömän tarpeen vaatiessa vuorollaan raitiorataverkolle hoitamaan tarpeellisia tehtäviä. Liikenteenohjaus näissä tapauksissa aina etukäteen varmistaa, ettei ole esteitä niiden käyttämiseen aikataululiikenteen lomassa. Suurelta osin huolto- ja kunnossapitoliikenne hoidetaan myös raitioliikenteessä normaalin liikennöintiajan ulkopuolella niin, että sen aiheuttamat haitat matkustajaliikenteelle saadaan minimoiduksi.

Raitioliikenteen liikenteenohjauksella ei ole juurikaan yhteyttä raitiorataverkon haltijan toimintoihin, jotka liittyvät puhtaasti vain radan kunnossapitoon, ylläpitoon ja korjaukseen.

Raitioliikenteen liikenteenohjauksella on tällä hetkellä paljon myös tehtäviä, jotka liittyvät suoraan työnjohtamiseen. Liikenteenohjauksessa ei ole enää kysymys pelkästään raitiovaunun kulun seurannasta eikä poikkeustilanteissa liikenteen järjestämisestä parhaalla mahdollisella tavalla matkustajia palvellen.

Liikenteenohjauksen nykyisiä, selvästi työnjohdollisia tehtäviä ovat esimerkiksi kuljettajan tekninen avustaminen liikennehäiriötilanteissa ja muissa tilanteissa, joissa avustamista tarvitaan samoin kuin kuljettajan avustaminen reitillä selvittämällä tarpeen mukaan kuljettajalle kulloinkin raitiorataverkolla vallitsevaa kokonaisliikennetilannetta, niin että liikenteenhoidon kannalta mahdollisimman tehokkaita päätöksiä voidaan harkita ja tehdä tämän informaation perusteella.

Liikenteen ohjaaja toimii valvomossa myös kiinteässä yhteistyössä valvomoon sijoitetun liikennetyönjohtajan kanssa, jolloin kuljettajaa voidaan valvomosta käsin suoraan myös ohjeistaa liikennetyönjohtajan kautta. Saumaton yhteistyö liikenteenohjaajan ja liikennetyönjohtajan välillä valvomotyöskentelyssä säästää nykytilanteessa kustannuksia, kun varahenkilöstön määrä voidaan osaltaan tämän tehokkaan yhteistyön avulla minimoida. Liikenteenohjauksen kuljettajille antamat



ohjeet perustuvat myös tietoon kuljettajien lakisääteisistä tauoista ja ajorupeamista, sekä käytössä olevien varakuljettajien tilanteesta.

Liikenteenohjauksen yhdistämisellä rataverkon hallintaan menetettäisiin edellä selostettuja hyötyjä ja heikennettäisiin raitioliikenteen operointikonaisuuden hallintaa.

5.4.4 Yhteenveto

Edellä olevan perusteella HKL ehdottaa liikenne- ja viestintäministeriölle jo aikaisemmin viestimänsä mukaisesti, että liikenteen ohjausta ei sen paremmin metro- kuin raitiotieliikenteessä määritellä rataverkon haltijan tehtäväksi vaan ne määritellään liikenteenharjoittajan tehtäväksi tai jätetään tämä asia kokonaan lakisääteilyn ulkopuolelle ja avoimeksi niin, että liikenteenohjaustehtävään voi sisältyä joko liikenteen harjoittajan tai rataverkon haltijan tehtäviin.

Edellä oleva on senkin vuoksi perusteltua, ettei valvomotehtävän ohjaamisella rataverkon haltijan tehtäväksi ole raitio- tai metroluikenteen turvallisuuden parantamiseen liittyvää vaikutusta. Kuten edellä on selvitetty, raitioliikenteen valvomo antaa esim. häiriötilanteissa kuljettajille paljon sellaista ohjeistusta, jolla käytännössä voi olla merkitystä myös turvallisuuden kannalta. Tämä kuljettajien neuvonta perustuu nimenomaan hyvään operatiiviseen osaamiseen, joka tulee liikenteen harjoittamisesta saadusta kokemuksesta ja myös kytkeytyy tiiviisti kuljettajien työjohtoon.

Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksessa tämän organisaation rakennetta koskevan ohjauksen perusteluna on mahdollisesti pelkästään vain tasapuoliseen ratakapasiteetin jakoon liittyvät asiat. Kuten HKL:n lausunnossa edellä on selvitetty, ovat Helsingin raitiorataverkon ja metrorataverkon ratakapasiteetin jakoon liittyvät kysymyksenasettelut hyvin teoreettisia. Kysymys on molemmissa tapauksissa suljetuista rataverkoista, joille ei jatkossakaan ole tulossa operoimaan useita liikenteenharjoittajia yhtä aikaa.

Helsingin kaupunki on aikaisemmin liikenne- ja viestintäministeriölle antamassaan lausunnossa arvioinut, että kaupunkiraideliikennelain tarkoittamasta viranomaissääntelystä ja valvonnasta aiheutuu HKL:lle kustannuksia seuraavasti:

- Kaupunginhallituksen lausunto 16.12.2013 § 1352:

Metron turvallisuusjärjestelmän käyttöönotosta, lain edellyttämien uusien rekisterien laatimisesta ja ylläpidosta sekä



lain perusteella tulevista raportointivelvollisuuksista aiheutuu lisäkustannuksia kaupungille.

Uuden lainsäädännön kustannusvaikutukset järjestelmiä ja menetelmiä käyttöönotettaessa voisivat olla metroliiikenteen osalta 300 000 – 400 000 euroa sekä vuotuiset järjestelmien käyttö- ja ylläpitokustannukset vastaavasti 30 000 – 50 000 euroa vuodessa.

Viime kädessä nämä kustannukset siirtyvät metroliiikenteen operoinnin ja metroliiikenteen infrastruktuurin ylläpidon kustannuksina liikennelaitos -liikelaitoksen metroliiikenteen liikennöintikorvauksiin sekä joukkoliikenneinfran infrakorvauksiin.

HKL nyt arvioi, että liikenne- ja viestintäministeriön ehdottamasta uudesta sääntelystä ja valvonnasta aiheutuu kustannuksia aiemmin arvioitua enemmän, koska päinvastoin kuin Helsingin kaupunki aiemmissa lausunnoissaan esitti, sääntelyn ja valvonnan piiriin on nyt tulossa myös raitioliikenne. Lisäksi jatkovalmistelun perusteella näyttää ilmeiseltä, että uusien rekisterien perustamisesta, ylläpidosta ja niihin liittyvistä tietoliikenneyhteyksistä sekä erityisesti HKL:n järjestelmien yhteensopivuudesta Liikenteen turvallisuusvirastoon aiheutuu sekä alkuvaiheessa että ylläpitovaiheessa uusia kustannuksia.

HKL arvioi, että liikenne- ja viestintäministeriön ehdottamasta sääntelystä aiheutuvia kertakustannuksia ja pysyväiskustannuksia on vieläkin vaikea arvioida. Ehdotuksen mukaan lakisääntely on nyt kuitenkin toteutumassa selvästi laajempina kuin edellisellä lausuntokierroksella vielä oletettiin. Lausunnolla oleva ehdotus merkitsee, että HKL:n toiminnoista hyvin suuri osa tulee turvallisuusjohtamisjärjestelmien piiriin. Järjestelmien perustamisesta ja toteuttamisesta aiheutuu HKL:lle merkittävästi sekä sisäisiä että ulkoisia kustannuksia. Lopullista mahdollista resurssitarpeen lisäystä on vielä vaikea arvioida.

HKL päivittää tässä vaiheessa liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksesta aiheutuvat toiminnan kustannuslisäykset koskien ehdotuksen vaikutuksia koko HKL:n osalta (raitoliikenne, metroliiikenne, infrapalvelut) seuraavasti:

- Tarpeellisten uusien järjestelmien ja menetelmien laatiminen, käyttöönotto ja koulutus (turvallisuusjohtamisjärjestelmä) yhteensä arviolta 400 000 – 600 000 euroa
- Järjestelmien käyttö- ja ylläpitokustannukset vastaavasti 100 000 – 150 000 euroa vuodessa



- HKL:lle aiheutuviin kustannuksiin todennäköisesti vaikuttaa myös merkittävästi esitettävään uuteen lainsäädäntöön mahdollisesti sisältyvä viranomaisohjaus, mikäli sillä on vaikutusta HKL:n toimintojen organisointiin. Kuten edellä on HKL:n lausunnossa selvitetty, tällaista organisointiin vaikuttavaa viranomaisohjausta tulisi välttää niin, että toimintoja voidaan organisoida normaaliin tapaan taloudellisten periaatteiden mukaisesti ja ottaa huomioon myös toiminnan tehokkuus
- Mahdollinen lisähenkilöresurssien pysyvä tarve selviää vasta kun turvallisuusjohtamisjärjestelmä on laadittu ja auditoitu

HKL:n lähtökohtana on, että kaupunkiraideliikenteen viranomaisvalvonnasta HKL:lle aiheutuvat kehittämiskustannukset ja järjestelmien ylläpitokustannukset yms. muut aiheutuvat lisäkustannukset siirretään kokonaisuudessaan lisääntyvinä käyttömenoina raitioliikenteen harjoittamisen ja metroliiikenteen harjoittamisen kustannuksiin sekä pienemmältä osaltaan myös raitioliikenteen ja metroliiikenteen rataverkon ylläpitokustannuksiin, jotka kaikki HKL laskuttaa liikenteenharjoittamisen ja joukkoliikenneinfran ylläpidon kustannuksina HSL:ltä.

Esittelijä

hallintojohtaja
Yrjö Judström

Lisätiedot

Jussi Ratsula, hankinta-assistentti, puhelin
jussi.ratsula(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö
- 2 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaupunkiraideliikenteestä
- 3 Lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle metroliiikenteen valvontaryhmän esityksestä 16.12.2013.pdf

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano