



27.11.2013

Helsingin kaupunginhallitukselle

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN LAUSUNTOPYYNTÖ KOSKIEN
METROLIIKENTEEN VALVONTATYÖRYHMÄN EHDOTUSTA
METROLIIKENTEEN LAILLA SÄÄDETYSTÄ VALVONNASTA

Johdanto

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama metroliiikenteen valvontatyöryhmä on valmistellut työryhmätyönä ehdotuksen metroliiikenteeseen jatkossa kohdistuvasta lailla säädetystä valvonnasta.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää metroliiikenteen ja kevyen raideliikenteen viranomaisvalvonnan yms. tarpeellisten viranomaistoimintojen järjestämistä, liikenneturvallisuu-
den tarpeista lähtevää sääntelyä sekä metron käyttämien järjestelmien suunnittelun, toteuttamisen ja käytön edellyttämien viranomais-
väksyntöjen järjestämistä ottaen huomioon erityisesti myös vireillä ja käynnissä olevat uudet raideliikennehankkeet, kuten länsimetro, raide-
jokeri sekä Tampereen ja Turun suunnitteilla olevat raideliikennehank-
keet.

Työryhmän puheenjohtaja on toiminut hallitusneuvos Hannu Pennanen liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmässä on ollut edustajat lii-
kenne- ja viestintäministeriön lisäksi liikenteen turvallisuusvirastosta,
liikennevirastosta ja Kuntaliitosta, Helsingin, Tampereen ja Turun kau-
pungeista, Länsimetro Oy:stä ja HSL:stä. Helsingin (HKL) edustajana
työryhmässä on ollut hallintojohtaja Yrjö Judström.

Asian taustaa

Helsingin metron viranomaissääntely ja ohjeistus on perustunut alusta
alkaen kunnallisten luottamushenkilöelinten hyväksymään metroliiiken-
nesääntöön.

Nykyisin Helsingin metro kuljettaa melkein 210 000 matkustajaa vuoro-
kaudessa ja sen käytössä on seitsemäntoista (17) metroasemaa. Ra-
kenteilla olevaan länsimetroon tulee seitsemän (7) uutta metroasemaa,
joista kaksi (2) Helsingin alueella ja viisi (5) Espoon alueella. Länsimet-
ron metro-osuuden arvioidaan kuljettavan yli 100 000 matkustajaa vuo-
rokaudessa. Metrolinjan jatkamista myös itään Östersundomin suun-
taan suunnitellaan.



27.11.2013

Lähivuosina Helsingin metron toimintakonsepti on muuttumassa oleellisesti, kun Helsingin metro automatisoidaan niin, että liikenne aloitetaan ensin puoliautomaattisena (kuljettaja mukana junassa) 31.12.2015 alkaen ja täysin automaattisena (ilman kuljettajaa) vuoden 2016 aikana. Samanaikaisesti Helsingin metron automatisoinnin kanssa länsimetro avataan liikenteelle, ensiksi puoliautomaattisena vuonna 2016.

Automatisoidussa metrojärjestelmässä laiturit varustetaan laituriovilla ja liikennöinnissä siirytään käyttämään yksinomaan kahden vaunuparin junia. Uusi toimintakonsepti tulee myös merkitsemään, että metrojunankuljettajien poistumisen myötä juniin tulee junavalvoja. Samalla myös vartiointikonseptiä kehitetään.

HKL:n johtokunta päätti uudesta metroliiikennesäännöstä viimeksi 7.3.2013 niin, että se tuli voimaan 1.4.2013. Uutta metroliiikennesääntöä laadittaessa otettiin jo huomioon lähivuosina tapahtuva siirtyminen automatisoituun metrojärjestelmään. Metroliiikennesääntöä käsiteltäessä johtokunnassa selvitettiin myös uusien tarvittavien metroliiikenteen toimintaohjeiden ja metroliiikenteen kuljetusehtojen valmistelun tilanne.

Uutta metroliiikennesääntöä valmisteltaessa ja päätettäessä talvella 2013 oli jo tiedossa, että liikenne- ja viestintäministeriö tulee asettamaan työryhmän selvittämään metroliiikenteen ja muun kevyen raideliikenteen viranomais toimintojen / valvonnan järjestämistä ja metroliiikenteen turvallisuuskysymysten käsittelyä varten. Ministeriö asettikin tämän työryhmän sitten 3.4.2013.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti vähän myöhemmin päätöksellään 29.4.2013 liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, että metroliiikennöinnistä ei ole säädetty lailla, minkä vuoksi kunta itse huolehtii kaikesta metroliiikenteeseen liittyvästä mukaan lukien metroliiikenteen valvonta ja ohjeistus.

Oikeusasiamies ko. päätöksissään, jotka koskivat kahta oikeusasiamiehelle tehtyä metroliiikenteeseen eri tavoin liittyvää kantelua, katsoi muun ohella, että metroliiikenteen valvontaan ja säätelyyn liittyvien kysymysten taustana oli, ettei Helsingin metron liikennöinnistä ja turvallisuudesta ole säädetty lailla. Oikeusasiamies johtopäätöksissään esitti liikenne- ja viestintäministeriölle, että ministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin metron liikennöinnin ja erityisesti siihen liittyvien turvallisuusvaatimusten ja niiden valvonnan saamiseksi laintasoisen sääntelyn piiriin.



27.11.2013

EU:n ja Suomen lainsäädännön nykyinen metrol liikennettä koskeva sääntely

EU-lainsäädäntö ei koske teknisissä asioissa, turvallisuusasioissa tai valvontaa koskevan sääntelyn osalta lainkaan metrol liikennettä, raitiolii-
kennettä tai muutakaan kevyttä raideliikennettä. Kiskoliikennettä kos-
kevaa ohjausta ja valvontaa on metro- ja raitiolii kenteen osalta nimen-
omaisilla säännöksillä rajoitettu niin, että EU-tason sääntely ei koske
näitä ns. suljettuja raideliikennejärjestelmiä, joiden valvonta ja ohjeistus
on jätetty riippumaan kunkin maan kansallisesta lainsäädännöstä.

Työryhmän raportissa todetaan, että matkustajaliikennettä metrossa tai
metrol iikennettä ylipäättään koskevat seuraavat lainsäätöiset päätökset:

- EU-lainsäädännön mukainen ns. palvelusopimusasetus (koskee lii-
kenteen järjestämistä)
- Suomen lainsäädännössä lähinnä seuraavat lait:
 - o Joukkoliikennelaki
 - o Raideliikennevastuulaki
 - o Turvallisuustutkintalaki
 - o Rikoslaki
 - o Laki järjestyksenpitämisestä joukkoliikenteessä
 - o Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta

Katualueella ajettavaa raitiovaunuliikennettä koskee keskeisesti myös
tieliikennelaki, joka ei lainkaan koske metrol iikennettä.

Työryhmän esittämät muutokset nykytilanteeseen

Työryhmä ehdottaa, että metrol iikenteeseen eri tavoin liittyvistä turvalli-
suusasioista tultaisiin jatkossa säätämään erillisilla paljolti vastaavalla
tavalla kuin Ruotsissa.

Lailla säädettäisiin metrol iikenteen harjoittaminen ja metron rataverkon
hallinta luvanvaraiseksi. Lupaviranomaisena tulisi toimimaan liikenteen
turvallisuusvirasto, joka vastaisi myös toimiluvan ehtojen mukaisesti
metrol iikenteen valvonnasta.

Työryhmä on arvioinut säätelyn tarvetta ja laajuutta niin, että sääntelyä
koskevassa laissa määriteltäisiin seuraavat asiat/asiaryhmät:

- Lain tarkoitus ja soveltamisala
- Määritelmät
- Toimilupa (metrol iikenne ja metrorataverkko)
- Toimiluvan uusiminen ja muuttaminen
- Toimiluvan peruuttaminen
- Metrol iikenteessä liikenneturvallisuustehtäviä hoitavien kelpoisuus-
vaatimukset
- Rataverkko ja liikennöinnissä käytettävä kalusto



27.11.2013

- Valvonta ja onnettomuustutkinta
- Onnettomuuksista ja vaaratilanteista ilmoittaminen
- Pakkokeinot ja seuraamukset
- Rangaistussäännökset
- Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Työryhmän ehdotuksessa oleellista muutosta nykytilanteeseen verrattuna tarkoittaa, että metrolikenteen järjestämiseen ja hoitoon liittyvät keskeiset asiat tulevat nyt laintasoisella säätelyllä valtion viranomaisen valvonnan piiriin. Työryhmä esittää raportissa lupaviranomaiseksi liikenteen turvallisuusvirastoa (Trafi), joka jo tällä hetkellä valvoo laajasti tieliikennettä, junaliikennettä, vesiliikennettä ja ilmaliikennettä.

Työryhmän esityksen mukaan muuttuva sääntely turvallisuusasioissa tulee jatkossa pohjautumaan liikenteen operaattorilta ja rataverkon operaattorilta edellytettäviin toimilupiin, joihin liittyy vaatimus kattavan turvallisuusjärjestelmän laatimisesta ja ylläpitämisestä.

Metrolikenteen harjoittaminen ja metroratojen ylläpito edellyttävät siis jatkossa toimilupaa. Työryhmän ehdotuksen mukaan HKL:lle voidaan myöntää toimilupa näitä molempia toimintoja varten. Työryhmän ehdotuksen mukaan myös erilliset toimiluvat metrolikenteen harjoittamista ja metroratojen ylläpitoa ja operointia varten ovat mahdollisia.

Työryhmän esityksen mukaan toimilupa metrolikenteen harjoittamista ja metroratojen ylläpitoa varten myönnetään kerrallaan kymmeneksi (10) vuodeksi.

Metrolikenteessä sattuneista turvallisuuteen liittyvistä häiriötilanteista tulee metrolikenteen toimiluvan haltijan jatkossa raportoida Trafille viivytyksettä.

Metrolikenteen toimiluvan haltijan tulee toimittaa turvallisuusasioista myös vuosittain raportit Trafille.

Työryhmän ehdotus lähtee myös siitä, että metrorataverkon käyttöönotto tai liikennöinnissä käytettävän kaluston käyttöönotto eivät edellytä käyttöönottolupaa. Onnettomuustutkinnan osalta ehdotus ei sisällä muutoksia. Nykyistä onnettomuustutkintalakia noudatetaan myös metrolikenteessä sattuneiden onnettomuuksien osalta lain säännösten mukaisesti.

Raitioliikenteen osalta työryhmä ehdottaa, että rautatieliikennettä koskevan sääntelyn tarvetta ja laajuutta selvitetään tarkemmin jatkovalmistelun yhteydessä.



27.11.2013

Työryhmä esittää, että uusi laki valmisteltaisiin niin, että se tulisi voimaan vuonna 2016 samaan aikaan länsimetron liikenteen käynnistytessä.

HKL:n lausunto työryhmän esityksestä

HKL toteaa, että Helsingin kaupungin (HKL) edustajana työryhmässä on ollut hallintojohtaja Yrjö Judström. Työryhmässä on lisäksi kuultu HKL:n metroliiikennejohtajaa, raitioliiikennejohtajaa ja turvallisuuspäällikköä sekä HKL:n henkilöstöjärjestöjen edustajaa.

HKL:n peruslähtökohtana työryhmän työssä on ollut tavoitella sellaisia ratkaisuja, joista ei aiheudu tarpeettomia lisäkustannuksia sekä päästä siihen tilanteeseen, että metroliiikenteessä toteutetaan lakisääteinen valvonta sillä tavoin, että siitä on todellista lisäarvoa HKL:n turvallisuuteen liittyvien prosessien johtamiselle ja kehittämiselle.

HKL on työryhmätyössä myös katsonut, että lakisääteinen valvonta on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa toimilupajärjestelmällä ja siihen säädetyillä ehdoilla mukaan lukien dokumentoitu metroliiikenteen kokonaisuutta koskevan turvallisuusjohtamisjärjestelmän laatiminen ja ylläpito.

HKL:llä on hyvät lähtökohdat turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä edelleen kehittämiseksi viimeksi vuonna 2013 uusitussa metroliiikennesäännössä ja siihen liittyvässä muussa ohjeistuksessa, joka käsittää erityisesti yksityiskohtaiset metroliiikenteen toimintaohjeet (manuaalista, puoliautomaattista ja automaattista ajoa varten) sekä metroliiikenteen kuljetusehdot.

Metroliiikenteen turvallisuusjohtamisjärjestelmän tulee jatkossa olla kaikilta olennaisilta osiltaan dokumentoitu ja käsittää ainakin seuraavat ohjeistukset ja määrittelyt:

- vastuunjaot organisaatiossa
- johtamisen turvaama valvonta kaikilla tasoilla
- henkilöstön ja sen edustajien osallistuminen
- jatkuva parantaminen

Uudessa turvallisuusjohtamisjärjestelmässä tulee olla ohjeistus ja määrittelyt seuraavissa asiaryhmissä:

- organisaation pääjohtajan hyväksymä ja koko henkilökunnan tiedoksi annettu turvallisuuspolitiikka, jonka perustalle turvallisuusjohtamisjärjestelmä rakentuu
- laadullisia ja määrällisiä tavoitteita turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi sekä suunnitelmia ja toimintatapoja kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi
- menettelyt, jolla varmistetaan erilaisten vaatimusten tunnistaminen ja noudattaminen
- toimintaan vaikuttavien riskien tunnistaminen, arviointi ja hallinta
- menettelyt henkilökunnan pätevyyksien hallintaan ja ylläpitämiseen
- menettelyt tiedonvälitykseen omassa organisaatiossa ja muiden toimintaan vaikuttavien organisaatioiden välillä



27.11.2013

- menettelyt kaluston tai infrastruktuurin turvallisuuden ja käytettävyyden varmistamiseksi mukaan lukien kolmansilla osapuolilla arvioittaminen hyväksymisvaiheessa
- menettelyt onnettomuuksista, väaratilanteista, "läheltä piti" -tilanteista ja muista vaarallisista tapahtumista ilmoittamisesta, tutkinnasta sekä arvioinnista ja tarvittavien ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamisesta
- menettelyt poikkeus- ja hätätilanteissa
- sisäinen tarkastus

Lisäksi turvallisuusjohtamisjärjestelmään tulee sisältyä ainakin seuraavat rekisteriin ja rekisterinpitoon liittyvät asiat:

- luettelo liikenneturvallisuustehtävissä olevasta henkilöstöstä ja heidän hyväksytyistä kelpoisuuksistaan
- luettelo hyväksytystä kalustosta tai hyväksytystä infrastruktuurista

HKL kävi työryhmätyön yhteydessä yhdessä Länsimetro Oy:n edustajien kanssa läpi arviot uudesta lakiin perustuvasta valvonnasta ja toimintatapojen ja raportoinnin muutoksista ja niistä aiheutuvista kustannuksista, kun HKL jatkossa tarkistaa ja tarpeen mukaan täydentää ja täsmentää olemassa olevan dokumentoinnin myös ulkopuolisia asiantuntijoita käyttäen niin, että kaikki HKL:n metროon liittyvät turvallisuusjärjestelmät muodostavat yhden kattavan kokonaan dokumentoidun kokonaisuuden.

HKL:n turvallisuusjohtamisjärjestelmän kehittäminen tulee liittymään myös HKL:ssä syksyllä 2013 käynnistyneeseen kaikki HKL:n toiminnot käsittävään toimintajärjestelmien kehittämisprojektiin, jossa käydään läpi ja dokumentoidaan toimintakäsikirjaan seuraavat tehtävät ja prosessit:

- | | |
|------------------------|--|
| 1. Johtaminen | 4.1 Ydinprosessit |
| 2. Henkilöstö | 4.2 Tukitoiminnot |
| 3. Resurssien hallinta | 4.3 Poikkeustilanteiden hallinta |
| 4. Prosessit | 5. Mittaaminen, arvioinnit ja kehittäminen |

HKL arvioi, että pelkästään turvallisuusjohtamisjärjestelmän laatimisesta ja ylläpitämisestä, rekisterien muokkaamisesta ja ylläpitämisestä sekä onnettomuus- ja väaratilanteista raportoinnista aiheutuu kustannuksia niin, että uuden lainsäädännön kustannusvaikutukset järjestelmiä ja menetelmiä käyttöönotettaessa voisivat olla metroluikenteen osalta 300 000 – 400 000 euroa sekä vuotuiset järjestelmien käyttö- ja ylläpitokustannukset vastaavasti 30 000 – 50 000 euroa vuodessa.



27.11.2013

Mikäli turvallisuusjohtamisjärjestelmän selvitykset antavat aihetta muihin turvallisuuteen liittyvien menettelyjen kehittämiseen, tullaan tällaiset kehityshankkeet luonnollisesti tarpeen mukaan myös toteuttamaan. Niistä mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia ei ole otettu huomioon edellä olevassa arviossa, joka koskee pelkästään turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimaa ylläpitoa, mutta ei siitä aiheutuvia mahdollisia kehittämistoimia.

Yhteenveto

HKL:n metrol liikenteen operoinnin ja metroratojen operoinnin tavoitteena on alusta alkaen ollut toteuttaa Helsingissä luotettava, tehokas, laadultaan korkeatasoinen ja turvallinen metrol liikenne niin, että matkustajapalveluun ja turvallisuuteen liittyviä järjestelmiä on kehitetty ja kehitetään myös uuden kaluston myötä niin, että kaikissa uusissa järjestelmissä on otettu huomioon keskeisesti turvallisuuteen liittyvät vaikutukset ja lisäksi on otettu käyttöön myös järjestelmiä, jotka vaikuttavat turvallisuuden kehittämiseen ja parantamiseen.

HKL on viimeksi uusinnut vartiointikonseptin ja kehittää parhaillaan siihen liittyen matkustajien kokemaa turvallisuutta metrojunamatkoilla.

Automaattimetrojärjestelmä on sinällään jo kokonaisuutena uusi askel metrol liikenteen ja metrol liikenteen turvallisuuden kehittämisessä. Automaattimetrojärjestelmä tuo Helsingin metrol liikenteeseen aivan uuden säännöllisyyden ja turvallisuuden, kun inhimillisten virheiden mahdollisuudet eliminoiduvat. Lisäksi metron laituriovi- ja laituriseinäjärjestelmät merkitsevät uutta lisääntyvää turvallisuutta laiturialueella, kun metron rata-alueelle ei laiturialueelta enää jatkossa ole edes mahdollista päästä.

HKL on pyrkinyt edellä selvitettyihin tavoitteisiin koko metron toimintajan turvallisuuteen liittyvien kysymysten osalta kaupungin sisäisellä sääntelyllä ja ohjauksella, johon on kuulunut keskeisesti metrol liikennesääntö ja metron toimintaohjeet.

HKL lähtee siitä, että lakiin perustuvasta metrol liikenteen operoinnin ja metron rataverkon operoinnin toimiluvasta lähtevästä valvonnasta ja toimilupaan liittyvästä turvallisuusjohtamisjärjestelmästä on mahdollista saada lisäarvoa ja uusia kehittämiseviä HKL:n omaan turvallisuustyöhön, turvallisuustyön johtamiseen ja prosesseihin.



27.11.2013

HKL toteaa, että lailla määritelty toimilupaan liittyvä turvallisuusjohtamisjärjestelmä on myös luonteva jatkumo sille turvallisuustyölle, jota HKL on koko metron toiminta-ajan tehnyt ja joka on johtanut hyviin tuloksiin. Turvallisuuteen liittyvien prosessien läpikäynti, määrittely ja dokumentointi kuuluu luontevana osana myös HKL:n kaikki toiminnot käsittelevän toimintakäsikirjan laatimista varten tehtävään työhön, jonka on tarkoitus johtaa myös HKL:n toimintojen ISO9001-sertifiointiin.

Metron turvallisuusjärjestelmän käyttöönotosta, lain edellyttämien uusien rekisterien laatimisesta ja ylläpidosta sekä lain perusteella HKL:lle tulevista raportointivelvollisuuksista aiheutuu lisäkustannuksia niin kuin edellä on selvitetty. HKL tulee varautumaan näihin lisäkustannuksiin tulevien vuosien taloussuunnittelussaan. Viime kädessä nämä kustannukset siirtyvät metrolikenteen operoimisiin ja metrolikenteen infrastruktuurin ylläpidon kustannuksina HKL:n metrolikenteen liikennöintikorvauksiin sekä HKL:n joukkoliikenneinfran infrakorvauksiin.

HKL toteaa, että päinvastoin kuin metrolikennettä, raitiolikennettä koskevat tieliikennelain säännökset. Lisäksi raitiolikennettä harjoitetaan pääosin muun liikenteen yhteydessä samoilla kaistoilla jne. HKL ei näe samanlaista tarvetta raitiolikenteen laintasoiseen sääntelyyn kuin mitä työryhmä on esittänyt metrolikenteen osalta. Kevyen raideliikenteen sääntelyn tarvetta voidaan kuitenkin vielä selvittää metrolikenteen valvontaa koskevan lainsäädäntötyön valmistelun yhteydessä niin kuin työryhmä on esittänyt.

Helsingissä 27. päivänä marraskuuta 2013

HELSINGIN KAUPUNGIN LIKENNELAITOS –LIKELAITOS

Matti Lahdenranta
toimitusjohtaja

Yrjö Jundström
hallintojohtaja