



31.7.2015

Kaupunginkanslia
Kristiina Matikainen

LAUSUNTO LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN EHDOTUSLUON-
NOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KAUPUNKIRAIDELIIKENNE-
LAISTA

HEL 2015-001552 T 03 00 00
LVM/142/05/2013, LVM023:00/2013

HKL uudistaa lausuntonaan HKL:n johtokunnan kaupunginhallitukselle 10.3.2015 antamassa lausunnossa esitetyn sekä painottaa nyt Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) uuden esityksen johdosta, niin kuin jäljempänä olevasta lausunnosta yksityiskohtaisesti selviää, seuraavia asioita otettavaksi erityisesti huomioon lain jatkovalmistelussa:

- Liikenteenohjaus on aivan keskeinen osa liikenteen operaattorille kuuluvia tehtäviä.
- HKL pitää muutosta toimilupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn hallinnon joustavoittamisen kannalta myönteisenä, mutta korostaa, ettei muutoksella tule millään tavoin heikentää toiminnanharjoittajan oikeusturvaa viranomaisvaatimusten sisällöstä. Toimivaltaisen viranomaisen on annettava tämän vuoksi toiminnanharjoittajan käyttöön sellaiset yksityiskohtaiset ja tarpeelliset tiedot soveltamistään vaatimuksista, ettei sovelletuista vaatimuksista jälkikäteen aiheudu tarpeettomia ongelmia.
- Hallitusohjelman mukainen hallinnon keventäminen tulee toteuttaa niin, ettei kunnille tule valtion toimesta kustannuksia kasvattavia uusia vastuita ja velvollisuuksia.

1. Taustaa

Liikenne- ja viestintäministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi kaupunkiraideliikennelaista.



31.7.2015

Ministeriö pyysi asiasta alun perin lausunnot 4.2.2015. Liikennelaitos -liikelaitoksen johtokunta (HKLjk) ja kaupunginhallitus antoivat tuolloin LVM:lle jo asiasta lausuntonsa.

LVM on edellä tarkoitetun lausuntokierroksen jälkeen sisäisessä valmistelussaan muuttanut kuitenkin kaupunkiraideliikennelakiehdotusta merkittävästi. LVM pyytää nyt Helsingin kaupungilta lausuntoa uudesta LVM:n esityksestä kaupunkiraideliikennelaiksi. Lausuntopyyntöissä kehoitetaan ottamaan erityisesti kantaa lakiehdotukseen tehtyihin muutoksiin.

LVM mainitsee uuden lakiehdotuksensa yleisperusteluina, että nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa on yhtenä keskeisenä tavoitteena virtaviivaistaa valtio-ohjausta ja sääntelyä sekä keventää säätelyä nettomääräisesti. Tämän vuoksi LVM pyytää erityisesti lausunnoissa ottaamaan kantaa esitettyyn kaupunkiraideliikennesääntelyyn ottaen myös huomioon hallitusohjelmassa ilmoitetut tavoitteet.

2. Uuden ja vanhan LVM:n lakiehdotuksen vertailua

HKL toteaa suorittamansa vertailun perusteella asiassa seuraavaa:

Ehdottomasti keskeisin muutos lakiehdotuksessa on, että siinä on luovuttu aikaisemmin lausunnolla olleesta lakiehdotuksessa edellytetystä toimiluvasta toiminnanharjoittamisen edellytyksenä.

Uudessa LVM:n lakiehdotuksessa toiminnanharjoittaja veloitetaan pelkästään ilmoittamaan harjoittamastaan toiminnasta toimivaltaiselle viranomaiselle, joka on edelleen myös tässä lakiehdotuksessa Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi).

Uudessa LVM:n lakiehdotuksessa on aikaisempaan verrattuna sääntelyyn vaikuttavia muutoksia seuraavissa kohdissa:

- Lakiehdotuksen 2 § Määritelmät
- Lakiehdotuksen 7 § (aikaisempi 9 §) Turvallisuusjohtamisjärjestelmä
- Lakiehdotuksen 8 § (aikaisempi 10 §) Kaupunkiraideliikenteessä liikenneturvallisuustehtäviä hoitavien kelpoisuusvaatimukset
- Lakiehdotuksen 10 § (aikaisempi 12 §) Kaupunkiraideliikennerekisteri
- Lakiehdotuksen 15 § (aikaisempi 18 §) Onnettomuuksista tai vaaratilanteista ilmoittaminen
- Lakiehdotuksen 17 § (aikaisempi 20 §) Kaupunkiraideliikenteen viestintää ja tallenteita koskevat määräykset



31.7.2015

- Lakiehdotuksen 23 § (aikaisempi 24 §) Rangaistussäännökset
- Lakiehdotuksen 24 § (aikaisempi 25 §) Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Edellä olevissa kohdissa on siis sisällöllisiä, sääntelyn toteutumiseen vaikuttavia muutoksia, muut lakiehdotukseen tehdyt muutokset ovat lähinnä lakitekniisiä tai merkitykseltään vähäisiä.

Lisäksi lakiehdotuksessa on sääntelyn sisältöön vaikuttavia poistoja ja lisäyksiä seuraavasti:

- Lakiehdotuksesta on poistettu kaikki toimilupaa koskeneet säännökset (aikaisemmat 3 - 7 §).
- Lakiehdotuksesta on poistettu tietojen luovuttamisen muita rajoituksia koskenut 14 §.
- Lakiehdotuksesta on poistettu huomautusta ja varoitusta koskenut 21 §.
- Lakiehdotuksen 5 §:ksi on lisätty toiminnanharjoittajan ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset.
- Lakiehdotuksen 18 §:ksi on lisätty varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin.
- Lakiehdotuksen 21 §:ksi on lisätty kaupunkiraideliikenteen vuosimaksua koskevat säännökset.

HKL on tehnyt liitteenä olevan vertailun, jossa käydään pykälä pykälältä läpi uusi lakiehdotus verrattuna edelliseen lausuntokierroksella olleeseen lakiehdotukseen (liite).

3. HKL:n lausunto LVM:n ehdotusluonnoksesta kaupunkiraideliikenneläksi

Yleistä

HKL toteaa, ettei HKL:llä ole huomauttamista periaatteeseen, että lakiehdotuksessa toimilupamenettely on vaihdettu ilmoitusmenettelyyn ja siitä seuraavaan jälkikäteiseen valvontaan.

HKL on kyllä asiaan liittyvässä valmistelussa, LVM:n kuultua tehdyistä muutoksista HKL:ää, todennut, että tässä suhteessa toimilupamenettely voisi olla toiminnanharjoittajan kannalta selkeämpi. Toimilupamenettely antaa toiminnanharjoittajalle etukäteen varmuutta ja oikeusturvaa siitä, että toimilupaa haettaessa toimivaltainen viranomaisen käsittely kattavasti ja siinä vaiheessa lopullisesti kaikki toimiluvan saamisen kannalta relevantit seikat. Tällöin toiminnanharjoittajalle tulisi heti varmuus siitä, että hakemuksessaan esittämänsä selvitys on kaikin



31.7.2015

puolin riittävä toiminnan harjoittamiselle ja täyttää myös kaikki lain edellyttämät vaatimukset.

HKL toteaa, että ilmoitusmenettelyssä toiminnanharjoittajan toiminnan tulee tietysti samalla tavalla täyttää kaikki lain edellyttämät vaatimukset, mutta toimivaltainen viranomaisen arvioi tätä vaatimusten täyttymistä vasta jälkikäteisessä toiminnanharjoittajaan kohdistuvassa valvon-
nassa.

Mikäli lakiehdotus tässä muodossa tulee hyväksytyksi, tulee HKL joka tapauksessa toimimaan tiiviissä, välttämättömässä yhteistyössä toimivaltaisen viranomaisen (Liikenteen turvallisuusvirasto eli Trafi) kanssa sekä ennen lain voimaan tuloa että sen jälkeen niin, että HKL:lle muodostuu mahdollisimman selvä kanta siitä, miten Trafi tulee soveltamaan kaupunkiraideliikennelakia ja erityisesti sen turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevia vaatimuksia.

HKL toteaa, että myös uudessa lakiehdotuksessa vaatimus toiminnanharjoittajalla olevasta turvallisuusjohtamisjärjestelmästä ja sen ylläpidosta on aivan keskeinen vaatimus. HKL valmistelee parhaillaan osana HKL:n toiminnanohjausjärjestelmää tällaista kattavaa turvallisuusjohtamisjärjestelmää, joka tulee käsittämään kaikki kaupunkiraideliikennelaisissa sääntelyn kohteeksi tulevat HKL:n toiminnot eli metrolinjojen harjoittamisen ja metrorataverkon hallinnan ja raitioliikenteen harjoittamisen sekä raitiorataverkon hallinnan.

HKL toteaa yleisesti, että HKL pitää hyvänä ja tarkoituksenmukaisena periaatteena, että kaupunkiraideliikenteeseen tuleva uusi lakisäätely ja sen perusteella toteutuvat valvonta ovat hallinnoltaan joustavia ja niiden fokus keskittyy yhteistyöhön ja turvallisuusasioiden kehittämiseen niin, että uudesta lainsäädännöstä on todellista lisäarvoa liikenteenharjoittajan omalle turvallisuustyölle ja turvallisuuden kehittämiseksi ja turvallisuuden valvonnalle.

HKL viittaa ja toistaa asiassa aikaisemmin lausumansa sen mukaan kuin se on todettu HKL:n johtokunnan asiassa kaupunginhallitukselle antamassaan lausunnossa 10.3.2015 (liite 2).

HKL vielä nimenomaisesti uudistaen edellä mainitussa aikaisemmassa lausunnossaan mainittuja eräitä seikkoja, toteaa nyt lausunnolla olevasta LVM:n lakiluonnosehdotuksesta seuraavat huomiot/kannanotot:



31.7.2015

Siirtyminen toimilupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn

HKL pitää muutosta hallinnon joustavoittamisen kannalta myönteisenä, mutta korostaa toisaalta, ettei muutoksella tule millään tavoin heikentää toiminnanharjoittajan oikeusturvaa viranomaisvaatimusten sisällöstä. Toimivaltaisen viranomaisen on annettava tämän vuoksi toiminnanharjoittajan käyttöön sellaiset yksityiskohtaiset ja tarpeelliset tiedot soveltamistaan vaatimuksista, ettei sovelletuista vaatimuksista jälkikäteen aiheudu tarpeettomia ongelmia.

HKL viittaa tässä edellä jaksossa "Yleistä" laajemmin selvitettyyn.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmä

Lakiehdotuksessa sanamuotoja on jonkin verran väljennetty edellisestä lakiluonnoksesta.

HKL pitää hyvänä ja tarkoituksenmukaisena, etteivät säännökset ole tarpeettoman kankeita ja joustamattomia.

Lakiehdotuksen mukaan Trafi voi antaa tarkempia määräyksiä turvallisuusjärjestelmän sisällöstä.

HKL korostaa edellä tässä lausunnossa jo mainittua, että toiminnanharjoittajan toimintojen pitkäjänteinen suunnittelu, riskienhallintaan liittyvä turvallisuusjohtaminen ja viime kädessä myös toiminnanharjoittajan oikeusturva edellyttävät välttämättä hyvää ja avointa yhteistyötä toiminnanharjoittajan ja Trafin kesken niin, että Trafin linjaukset ja vaatimukset ovat vakaita ja tiedossa/ennustettavissa turvallisuusjohtamisjärjestelmää suunniteltaessa ja rakennettaessa niin, ettei Trafin jälkikäteisessä valvonnassa aiheudu/tule esiin tarpeettomia yllätyksiä/vaatimuksia.

Länsimetron käyttöönotto

HKL toteaa länsimetron käyttöönottoon liittyen seuraavaa:

HKL on HSL:n ja HKL:n välisen metron liikennöintiä koskevan sopimuksen perusteella liikenteenharjoittaja myös länsimetron liikenteessä.

HKL ja Länsimetro Oy tulevat sopimaan, että HKL vastaa myös länsimetron osalta rataverkon hallinnoinnista.



31.7.2015

HKL lähtee siitä, että edellä olevat järjestelyt otetaan huomioon lain voimaantulosäännöksissä niin, että länsimetron käyttöönoton johdosta lain perusteella voimaan tulevien velvoitteiden alkamisajankohta tulee selvästi määriteltyä.

Lain voimaantulo raitioliikenteen osalta

HKL on aikaisemmassa valmistelussa esittänyt, että kaupunkiraideliikennelaki koskisi vain metroliikennettä, kun raitioliikennettä jo tälläkin hetkellä koskee tieliikennelailla annettu sääntely. Lakiehdotuksessa on nyt näihin HKL:n esittämiin näkökohtiin vastattu sillä tavoin, että raitioliikenne tulee lain piiriin vasta vuoden 2018 alussa.

HKL uudistaa tässä raitioliikenteen sääntelystä aikaisemmin esittämänsä, mutta pitää joka tapauksessa aikaisempaan verrattuna myönteisenä asiana, että raitioliikenne tulee kaupunkiraideliikennelain mukaisen sääntelyn piiriin vasta metroliikenteen jälkeen. Tämä osaltaan mahdollistaa pitkäjänteyden valmistelun siirtymävaiheessa.

HKL pitää tarkoituksenmukaisena, että lakiehdotuksessa on viivästetty lain voimaantuloa raitioliikenteen osalta niin, että laki tulee sen osalta voimaan vasta 1.1.2018.

HKL lähtee siitä, että raitioliikennettä koskevat voimaantulosäännöksiä vielä selkeytetään niin, että raitioliikenteen harjoittajan ja raitiorataverkon haltijan lainmukaisten velvollisuuksien alkamisajankohdat selkeästi määritellään sen mukaan, että raitioliikenteessä laki vaikutuksineen ja vaatimuksineen tulee voimaan vasta 1.1.2018.

Liikenteenohjaus on operaattorille kuuluva tehtävä

Uudessa lakiehdotuksessa on lähdetty siitä, että liikenteenohjaus olisi osa rataverkon haltijan tehtäviä.

HKL on eri vaiheissa jo aikaisemman lakiehdotuksen osalta todennut, että erityisesti raitioliikenteessä, mutta myös metroliikenteessä, liikenteenohjaus on aivan keskeinen osa liikenteen operaattorille kuuluvia tehtäviä ja että liikenteenohjauksen siirtäminen raitioradan haltijalle on HKL:n käytännön toimia veloittava ja byrokraatisoiva menettely.

HKL on aikaisemmassa valmistelussa myös viitannut pohjoismaisiin esimerkkeihin.



31.7.2015

LVM:n ehdotus tässä lähtee aivan ilmeisesti junaliikenteen tarpeista, joita ei ole raitio- ja metrolienteessä. Pääkaupunkiseudun raitio- ja metrolinjenverkot ovat omia, erillisiä verkkojaan. Ei ole tarkoituksenmukaista nyt eikä tulevaisuudessa, että näillä verkoilla toimisi useita operaattoreita, jotka jakaisivat verkkokapasiteettia samalla tavoin kuin verkkokapasiteetin jakaminen on mahdollisesti tulevaisuudessa tarpeen valtakunnallisessa junaliikenteen rataverkossa.

Lyhyen vuorovälin metrolienteessä liikenteenohjaus ei jaa ratakapasiteettia eri toimijoiden tai esimerkiksi liikenteen hoidon ja kunnossapidon kesken. Sen sijaan liikenteenohjaus huolehtii ensisijaisesti liikenteen säännöllisyydestä ja täsmällisyydestä sekä voi kehittyneillä järjestelmillä mahdollistaa myös kuljettajattoman automaattisen liikenteen. Näissä toiminnoissa liikenteenohjaus on ensisijaisesti operaattorin omaa toimintaa, kun taas radanpitäjä hallitsee radan perusturvalaitejärjestelmää ja kunnossapitoon tarvittava liikenteenohjaus on vain pieni osa päivittäisestä liikenteen hoidosta. Vastaavasti raitiolienteessä liikenteenohjauksen tehtävä on varmistaa palvelulupauksen täyttyminen huolehtimalla parhaasta mahdollisesta poikkeusreitityksestä häiriöitä kierrettäessä. Tässäkin liikenteenohjaus toteuttaa nimenomaan operaattorin tavoitetta huolehtia matkustajien liikkumistarpeista. HKL katsoo myös edellä olevan perusteella, että kaupunkiraideliikenteessä liikenteenohjaus kuuluu operaattorille.

Kaupunkiraideliikenteen liikenneturvallisuustehtäviä hoitavien kelpoisuusvaatimukset

HKL pitää tarkoituksenmukaisena, että ikäraja näissä tehtävissä on edelleen 21 vuotta lakiehdotuksessa esitetyn 18 ikävuoden sijaan.

HKL toteaa tässä perusteluinaan, että ko. tehtävät edellyttävät harjaantumista ja kokemusta ja tämän vuoksi nykyinen ikärajavaatimus on todettu käytännössä perustelluksi.

HKL esittää harkittavaksi, että kaupunkiraideliikenteeseen liittyvän sähkönsyötön valvonta luokiteltaisiin myös liikenneturvallisuustehtäväksi ja sen osalta noudatettaisiin myös näitä kelpoisuusvaatimuksia.

Kaupunkiraideliikenteen viranomaisvalvonnan vuosimaksut

Aikaisemmassa lakiehdotuksessa ei oltu, ilmeisesti siinä valitun toimilupakonseptin vuoksi, vielä määritelty mitään kaupunkiraideliikennelaista aiheutuvia viranomaismaksuja.



31.7.2015

LVM on nyt kaavailut lausuntopyynnöllä olevassa ehdotuksessaan vi-
ranomaisvalvonnalle vuosimaksua, jonka määräksi Trafista saadun tie-
don mukaan on kaavailtu 40 000 euroa.

Lausunnolla olevista asiakirjoista ei ilmene, onko vuosimaksu toiminto-
kohtainen vai toimijakohtainen. Edellisessä LVM:n lakiehdotuksessa
lähdettiin siitä, että HKL:lle olisi ollut tarpeen neljä erillistä toimilupaa ja
aivan ilmeisesti nykyinen lakiehdotus tarkoittaa, että HKL:n on vastaa-
vasti tehtävä valvontailmoitus niin raitioliikenteen harjoittamisesta, rai-
tioliikenteen rataverkon hallinnasta, metrolinnoituksen harjoittamisesta
kuin myös metrolinnoituksen rataverkon hallinnasta. Tämä voisi ainakin
periaatteessa tarkoittaa, että valvontamaksu olisi toimintokohtainen.
LVM:stä saadun puhelintiedon perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että
lakiehdotuksessa kaavailtu vuosimaksu voisikin olla toiminnanharjoitta-
jakohtainen ja riippumaton siitä, kuinka monta ilmoitusta toiminnanhar-
joittaja tekee Trafille kaupunkiraideliikennelain mukaisista, harjoittamis-
taan eri toiminnoista.

HKL toteaa joka tapauksessa valvontamaksujen osalta huomautukse-
naan, että aikaisemmassa valmistelussa, kun silloin vielä oli kysymys
LVM:n antamien toimilupien lunastusmaksusta, keskusteltiin selvästi
alemmista kustannuksista kuin mitä LVM nyt on indikoinut vastauksena
HKL:n kyselyihin.

HKL viittaa nimenomaan tässä asiassa myös uuden hallituksen halli-
tusohjelmaan, joka lähtee hallinnon keventämisestä myös niin, ettei
kunnille tule valtion toimesta uusia vastuita ja velvollisuuksia ja niistä
aiheutuvia kustannuksia.

Helsingissä 31. päivänä heinäkuuta 2015

HELSINGIN KAUPUNGIN LIIKENNELAITOS -LIIKELAITOS

Yrjö Judström
vs. toimitusjohtaja

Ari Päivärinta
vs. hallintojohtaja

LIITTEET

- Liite 1: Lakiehdotuksen vertailu pykälittäin aiemmin lausunnolla ol-
leeseen lakiehdotukseen
Liite 2: HKL:n johtokunnan asiassa kaupunginhallitukselle anta-
massaan lausunnossa 10.3.2015
Liite 3: LVM:n lausuntopyyntö 29.6.2015