29.4.2013

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

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

METROLIIKENTEEN TURVALLISUUSTAKEISTA TULISI SÄÄTÄÄ LAILLA

1
KANTELUT

Dnro 448/4/11

Raitio- ja metrohenkilökunnan yhdistys JHL ry (jäljempänä myös kantelijayhdistys) arvostelee 21.1.2011 päivätyssä kirjoituksessaan metroliikenteen liikennöintiä ja liikenneturvallisuutta koskevaa sääntelyä. Vuosina 1983–2003 voimassa olleen lääninhallituksen vahvistaman metroliikennesäännön kumoamisen jälkeen asiaa on ohjeistettu Helsingin kaupungin liikennelaitoksen (HKL) sisäisillä metron toiminta-ohjeilla (MTO-ohjeet). Niiden antamiseen ei kantelijan käsityksen mukaan ole laissa tai lain nojalla annetussa 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 metroliikennettä koskevan sääntelyn saattamiseksi lakitasolle. Metroliikennettä ei kantelun mukaan nykyisin koske mikään laintasoinen sääntely, eikä metroliikenteen turvallisuutta valvo mikään ulkopuolinen viranomainen.

Yleisellä rataverkolla tapahtuvaa kaupunkijunaliikennettä koskevat lakitasoiset säännökset, joita täydentävät muun muassa Liikenteen turvallisuusviraston määräykset. Valtion rataverkolla liikenneturvallisuushenkilöstö toimii viranomaisvalvonnan alaisena. Sisällöltään ja vastuiltaan 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 tarkoituksenaan 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 A: ja B:n 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 Rautatientorin metroasemalla syntynyt vesivuoto. Asiassa tehtiin tutkintapyyntö poliisille. Helsingin poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja päätti 5.10.2011, että asiassa ei toimiteta esitutkintaa (- - -).

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 rautatieturvallisuusdirektiivin (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 säätämästä kansallista metroa koskevaa lainsäädäntöä, mikä on käytäntö muissa maissa.

Kantelijoiden mukaan, kun metroa ei koske mikään erillislaki, on metroasemien 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 metroon soveltaa, 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 säätävät 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.

B 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. B piti oletettavana, että tämä avaa apulaiskaupunginjohtajalle mahdollisuuden ”kävellä pelastuslaitoksen yli”, koska kyseessä on esimies-alaissuhde. 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 B:n 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 metroliikennesäännön 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 valtionapuun 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 hank-

keen kustannuksista, laajuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä kohteiden omistussuhteista. Valtio edellyttää rahoituksensa vastapainoksi, että valtio ja kunnat sopivat yhdessä maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisestä alueella. Suurten kaupunkien raideliikenneinvestointeihin tulee aina sisällyttää liityntäliikenteen järjestelyt.”

3.2
Metroliikennesääntö 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 metroliikennesäännön. Esittelijän ehdotuksessa todetaan:

> ”Helsingillä on ollut voimassaoleva metroliikennesääntö, jossa on säädelty metroliikenteen hoitamista, ajolupien myöntämistä, kaluston katsastusta ja matkustajan velvollisuuksia. Ennen järjestyslain (27.6.2003/612) voimaantuloa 1.10.2003 metroliikennesääntö oli statukseltaan kuntalaissa tarkoitettu kunnallinen järjestyssääntö, jonka lääninhallitus vahvisti. Tuolloin metroliikennesäännön rikkominen oli sanktioitu sakkorangaistuksella.
>
> Järjestyslain voimaantulon myötä kunnilta poistui mahdollisuus antaa kunnallisia järjestyssääntöjä ja myös metroliikennesääntö menetti aiemman sanktioinnilla tehostetun velvoittavuutensa. HKL:llä on kuitenkin jatkuvasti pidetty voimassa metroliikennesääntöä, joka luonteeltaan on nyt HKL:n toimintaa säätelevä sisäinen ohje.
>
> Metroliikennesäännöstä on viimeksi toimitusjohtaja päättänyt 28.9.2004 (91 §). Säännön soveltamisessa on havaittu tiettyjä käytännön kysymyksiä ja päivitystarpeita. Metroliikenneyksikkö ja hallinto- ja talousyksikkö ovat yhteistyössä valmistelleet päivitetyn luonnoksen metroliikennesäännöksi. Keskeiset muutokset voimassaolevaan metroliikennesääntöön liittyvät mm. ajolupien uudistamiseen, tiettyjen toimivaltapäätösten tarkistamiseen sekä katsastuksen suorittamistapaan. Ehdotuksilla on vain vähäinen merkitys metroliikenteen käytännön hoitamiseen.
>
> Metroliikennesääntö 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.

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

Metroliikennesäännön mukaan asiaton ja häiritsevä oleskelu ja kerjääminen 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 järjestysrikkomuksesta muun muassa yleisen järjestyksen häiritsemisestä ja turvallisuuden vaarantamisesta.

Metroliikennesäännön 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 (Metroliikennehenkilökunnan 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).

Metroliikennesäännön uudistus 2013

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

Uudistusta koskevan muistion mukaan metroliikennesääntö tulee määrittelemään keskeisimmät metroliikenteen harjoittamisen edellytykset ja puitteet, joista on syytä päättää liikelaitoksen johtokunnassa. Metroliikennesääntö on jatkossa edelleen keskeisin metroliikenteen turvallisuusasiakirja. Metroliikennesääntöä on kehitetty aikaisempaa enemmän metroliikennejärjestelmää ohjaavaksi toiminta- ja turvallisuusohjeeksi.

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

Uudistetun metroliikennesäännön 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 talousyksi-

kön turvallisuuspäällikön tehtäväksi on määrätty ensi- ja määräaikaiskatsastuksen toimittamisen perusteena olevien vaatimusten hyväksyminen. HKL:n toimitusjohtaja määrää katsastuksen toimittajan ja hyväksyjän. Operatiivinen korjaus- ja huoltotoiminta on uuden metroliikennesäännön mukaan eriytettävä katsastuksen toimittamisesta. Uutena on myös määräys metroliikenteen turvallisuusvastuiden jakautumisesta.

Metroliikennesääntö on puitesäännös, joka sisältää vain keskeisimmät turvallisuusmääräykset. HKL:n toimitusjohtaja ja muu liikkeenjohto vastaa metron turvallisuusjohtamisjärjestelmästä ylläpitämällä ja kehittämällä Metroliikenteen 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 metroliikenteen, 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 metroliikenteen 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 turvallisuusvaatimuksien 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 metroliikenteen, raitiovaunuliikenteen tai muun kevyen 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 annetussa 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 hyväksynnät 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 esteellisyyskysymykset 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 metroliikenteen 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 asiantuntijalausunnon (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 rataliikenteen 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 metroliikenne poikkeaa toimintaympäristöltään, liikennöintitavaltaan ja tekniikaltaan merkittävästi junaliikenteestä. Rautatieliikenteen turvallisuutta ja liikennöintiä koskevan sääntelyn soveltaminen suljetulla verkolla tapahtuvaan metroliikenteeseen ei olisi tarkoituksenmukaista eikä käytännössä suoraan mahdollista. HSL yhtyi tältä osin Liikenne- ja viestintäministeriön ja HKL:n lausunnoissaan esittämiin näkemyksiin.

HSL:n mukaan metroliikenteen 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 metroliikenteen 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 metroliikennettä koskevien junaturvallisuusmääräysten asemaan tai antamiseen. HKL kertoo huolehtivansa itse metroliikennettä 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 direktiivit 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 suomennetut soveltamisalasäännökset on kopioitu sellaisinaan suomalaiseen 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 sikäläisen rautatielain (Allgemeinen Eisenbahngesetz) alaisuuteen.

Helsingin metroliikennettä koskevaa lainsäädäntöä ei ole, vaan asia on jäänyt kokonaisuudessaan liikennöitsijän itsesääntelyn 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 tarkoitetut ’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 junaturvallisuutta 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 metroliikenteessä ei ole voimassa junaturvallisuusmääräyksiä eikä mitään muitakaan lakiin perustuvia normeja. Kantelija oheisti kanteluun metroliikennettä koskevat Helsingin kaupungin sisäiset ohjeistukset kokonaisuudessaan. Kantelija pyysi vertaamaan niitä Liikenteen turvallisuusviraston lain nojalla antamiin yleistä rataverkkoa koskeviin asiallisesti vastaaviin määräyksiin (RVI/1092/412/2009, Liikennöinti ja ratatyö rautatiejärjestelmässä; RVI/1091/412/2009, Rautatiejärjestelmän opasteista, opastimista ja liikennöintiin liittyvistä merkeistä; RVI/872/410/2009, Radan merkit; RVI/873/410/2009, Turvalaitteet rautatiejärjestelmässä; ja RVI/1090/412/2009 sekä osin TRAFI/18213/03.04.02/2010, Käyttötoiminta ja liikenteenhallinta ja Liikenneviraston ohje 4003/1001/2011, Rautatieliikenteenohjauksen käsikirja). Kantelijan mukaan myöskään viimeksi mainituissa määräyksissä ei ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämää mainintaa siitä, että niiden rikkominen 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 ilkivaltaiseen hätäjarrun tai ovilukituksen hätäavausta käyttöön syyllistynyt) suhde rikoslain 17 luvun 13 §:ssä (sakkorangaistus ilkivallasta), pakkokeinolain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa (jokamiehen kiinniotto-oikeus vankeusuhkaisissa teoissa) ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n 2 momentissa (vartijan kiinniotto-oikeus vankeusuhkaisissa teoissa) säädettyyn, sekä
– s. 9, kohdan 7.11 1. kohdan (järjestyksenpitäjän ei tule mennä radalle ihmisen jäätyä junan alle ennen pelastuslaitoksen antamaa lupaa) suhde rikoslain 21 luvun 15 §:ssä (pelastustoimen laiminlyönti) säädettyyn.

4. Viranomaisvalvonnasta

Sekä LVM että HKL ovat todenneet, ettei ministeriöllä tai Liikenteen turvallisuusvirastolla ole toimivaltaa metroliikenteen turvallisuusvalvonnassa. Tällaista laissa annettua toimivaltaa ei ole sen enempää myöskään Helsingin kaupungilla eikä sen liikelaitoksena toimivalla HKL:llä, joka on lausunnossaan kantelijan näkemyksen mukaan hieman oudoksuttavasti kertonut huolehtivansa metroliikennettä koskevista ”viranomaishyväksynnöistä”. Kantelijan mukaan HKL:n viittaamassa nykykäytännössä on kyse pikemminkin työnantajan direktio-oikeuteen perustuvasta työohjeiden antamisesta. Viranomaisvalvonnassa toimivaltaisesta viranomaisesta on kantelijan mukaan joka tapauksessa 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 metroliikenteessä (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 metroliikenteen 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 metroliikenteen 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 tarkoitetulla 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 esteettömysnäkökohdat 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 toimivaltasäännökseen 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 metroliikenteen valvonta tulisi järjestää metroliikenteen 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 viranomaishyväksyntöjen 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 viitatut 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 -liikelaitoksen johtosäännön 2 §:n mukaan Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen johtokunta ja sen alainen liikelaitos
1) huolehtivat metroliikenteen ja raitioliikenteen tuottamisesta sekä järjestävät joukkoliikenteenä järjestetyn vesiliikenteen ja siihen liittyvän huoltoliikenteen,
2) huolehtivat joukkoliikenteen tarvitseman infrastruktuurin toteutuksen suunnittelusta sekä järjestävät sen rakentamisen, kunnossapidon ja muun hallinnoinnin.

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 viranomaishyväksynnät. Toiminnallisesti metrojärjestelmään liittyvät turvallisuusasiat ovat HKL:ssä joko HKL-Metroliikenteen 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-Metroliikenteen 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, järjestyksenpitäjille sekä huollosta ja kunnossapidosta vastaaville suunnattuja ohjeita. Ohjeiden asema oli alun perin kunnallinen järjestyssääntö. Järjestyslain voimaantulon myötä kunnalliset järjestyssäännöt kumottiin. Nykyään metroliikennesäännöksi otsikoidun ohjeen hyväksyy metron johtokunta.

Muut MTO-ohjeet hyväksyy HKL:n toimitusjohtaja. Kaikki MTO-ohjeet ovat oikeudelliselta luonteeltaan kaupungin sisäistä ohjeistusta, jonka antaminen perustuu työnantajan direktio-oikeuteen.

Helsingin kaupunginhallitus katsoi, että metroliikennesäännön rikkomisesta saattoi seurata rikosoikeudellinen seuraamus ennen järjestyslain voimaantuloa. Tällä hetkellä metroliikenteen 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 uhalla. Jos tilanteeseen liittyy tällaista uhkaa, on järjestyksenvalvojalla kiinniotto-oikeus. Jos toisaalta kyseessä on ainoastaan jo pakenemassa 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 kaipaa 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 suoranaisessa 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 metroliikenteen raitiovaunu- ja kevytraideliikenteeseen.

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,[1] jossa Euroopan rautatieviraston entinen pääjohtaja selostaa eräiden ”metroksi” suomennettujen ulkomaisten kaupunkiraideliikennejärjestelmien 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 sikäläistä rautatielakia, ja valvonta- ja sääntelyviranomaisena toimii Norjan liikenneministeriö. Tanskassa Kööpenhaminan Metroa koskee sikäläinen 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.

---

[1] http://www.trafi.fi/filebank/a/1322207626/ff11117c3565bee3803c5573a3251c52/1650-Trafin_julkaisuja_8-2011_-_Trafin_tulevaisuuden_nakoaloja.pdf

> Mainitussa Trafin 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 kuljettavaan metroon 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 pikaraitioteiden ja perinteisen raitiotien) turvallisuudesta tulisi säätää erillinen laki tai mahdollisesti oma luku rautatielakiin. Metron turvallisuusvalvonta annettaisiin Trafin tehtäväksi.”

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 metroliikenne 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 päättelystä 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 laillisuuskysymys. 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 toimivaltuus. 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 metroliikenteen sääntelyn järjestämisestä kuuluu laillisuuskysymyksenä 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 metroliikennesäännön 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 metroliikennöintiin liittyviä kysymyksiä. Lähestyn asiaa seuraavien aihekokonaisuuksien kautta:

- Metroliikennesäännön ja metroliikenteen toimintaohjeiden oikeudellinen asema
- Metroliikenne julkisena tehtävänä tai viranomaistehtävänä
- Metroliikenteen turvallisuusvalvonnan riippumattomuus
- Onnettomuustutkinta
- Metroliikenteestä 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
Metroliikennesäännön 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.

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

Metroliikennöinnin kohdalla ei ole olemassa samantyyppistä järjestelyä kuin muissa liikennemuodoissa. Esimerkiksi Liikenteen turvallisuusvirastolla on sitä koskevassa laissa olevan nimenomaisen valtuutussäännöksen 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 liiketaloudellisten 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 erityisalat 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 metroliikennesääntö 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.

Metroliikennesäännön 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 kolmansiin tahoihin.

Peruslähtökohtana 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 käyt-

tämisessä ei toisin sanoen ole katsottu olevan kyse lainsäädäntövallan delegoinnista valtiosääntöisesti merkittävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt lähtökohtana, että valtioneuvostoa alemmilla viranomaisilla voi kuitenkin olla norminantovaltaa vain lakiin perustuvan valtuuden nojalla. Sittemmin 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 hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 210–211).

Lähtökohtana on selvää, että Helsingin kaupungin metroliikennesääntö 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 metroliikennesäännön 2013 uudistusta koskevassa taustamuistiossa. Siinä todetaan, että vuoden 2010 metroliikennesäännössä oli jäljellä vanhat kunnalliset ”metroliikenteen järjestyssäännöt”. Säännösten todetaan olevan peräisin ajalta, jolloin metroliikennesääntö 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).

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

4.3
Metroliikenteeseen liittyvät viranomaistehtävät

Pyrkimyksessä hahmottaa asiaa oikeudellisesti nousee myös esille kysymys siitä, onko ja missä määrin metroliikennöinnissä 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 tiesuunnitelmien 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 metroliikennöinnistä 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 muodostettiin 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). Raideliikenteen 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 (apulaisoikeusasiamiehen 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 metroliikennöinnin 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 metrotoiminta on erillään turvallisuusvalvonnasta, josta huolehtii HKL:n metrojaosto. Toiminta tapah-

tuu virkavastuulla. Selvityksen mukaan kunta myös aikoo tukeutua automaattimetron käyttöönotossa ulkopuolisen turvallisuusasiantuntijan (Independent Safety Assessor; ISA) suosituksiin. Vuoden 2013 metroliikennesäännössä on entisestään korostettu turvallisuusjohtamisen organisaation kehittämistä, ja tuotu esille tarkoitus selvittää laatusertifioinnin mahdollisuudet ja turvallisuustyön auditointi. Kuten todettu, myös metrojunien huollon ja katsastustoimintojen eriyttämistä 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 säädetyt 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 erottava 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 metroliikennöinnin valvonnassa poikkeaa perusratkaisultaan täysin muista pohjoismaista ja esimerkiksi Saksasta. Niissä metrotoiminnasta on säädetty lakitasolla ja metroliikenteen 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 metroliikenneonnettomuuksia. 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 metroliikenteen onnettomuustilanteissa. Se on ainoa metroliikenteen ulkopuolinen valvontaelin. Edellä puheena ollut käyttöönottovaiheen ja toiminnan jatkuva valvonta on sanottuun nähden eri asia.

Pidän tässä asiassa riittävänä keskittyä metroliikennöinnin sääntelytasoon ja valvontajärjestelmän oikeudellisiin piirteisiin liittyviin kysymyksiin. En katso perustelluksi ryhtyä selvittämään lähemmin mainittujen onnettomuustapausten tutkintaa.

4.6
Sääntelytaso

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 sääntely, 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 sääntelyä 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 sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn 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 sääntelyä nykyisen kuntalakiin ja työnantajan direktio-oikeuteen perustuvan sääntelyn sijaan tai lisäksi. Metroliikennöinnin ja sen valvonnan organisatorinen ja asiallinen sääntely on siis nyt toteutettu täysin kunnallisen itsehallinnon puitteissa.

Kantelijayhdistys on painottanut sitä, että teknisessä mielessä metroliikennöinti rinnastuu lähelle raskasta raideliikennettä. Voidaan panna merkille, että vuoden 2013 metroliikenneuudistuksen taustamuistiossa todetaan seuraava: ”Metroliikenteessä käytettävän kalustoyksikön turvallisuusmääräysten mukaisuus ja kunnossapito on pitkälti samantyyppinen kysymys kuin rautatieliikenteessä käytettävien junien turvallisuus.” Sitä, missä määrin metroliikennöinti 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 metroliikennöinti täysin lakitasoisen sääntelyn ulkopuolelle.

Metroliikenne 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 metroliikenne on ainoa liikennöintimuoto, jonka liikenneturvallisuustekijöistä ja niiden valvonnasta ei ole säädetty mitään laissa. Tässä suhteessa metroliikenne siis eroaa kaikista muista liikennöintimuodoista. Maantielaissa 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 nelipyörien rakenteesta ja varusteista; 1250/2002). Vastaava laissa säädetty tai lakiin perustuva sääntely puuttuu täysin metroliikenteestä. Metroliikenteessä HKL määrittää itse metrojärjestelmän turvallisuustason, valvoo sitä itse ja esimerkiksi myös katsastaa oman kalustonsa.

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

5
JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

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

Keskeisin metroliikenteen turvallisuusasiakirja on metroliikennesääntö. Se on HKL-liikelaitoksen johtokunnan hyväksymä. Johtokunta toimii kaupunginvaltuuston hyväksymän HKL-liikelaitoksen johtosäännön antamin valtuuksin. Metroliikennesäännössä määritellään muun muassa turvallisuusvastuita ja pätevyysvaatimuksia metron turvallisuusasioissa.

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

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

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.

Metroliikennöinti 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). Metroliikennettä ei koske muukaan ulkopuolinen valvonta.

Käsitykseni mukaan, mitä enemmän metro- ja rautatieliikennöinti tosiasiallisina ilmiöinä rinnastuvat toisiinsa, sitä vähemmän on asiallisia perusteita jättää metroliikennöinti 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 metroliikenteessä kuljetetaan nyt lähes 58 miljoonaa matkustajaa vuodessa ja Länsimetron valmistuttua vielä merkittävästi enemmän.

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

Totean, että se, että unionioikeudessa metroliikennejärjestelmät on rajattu pois rautatiealan unionilainsäädännön piiristä, ei tarkoita sitä, etteikö metroliikennejärjestelmistä 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 metroliikenteen valvonta tulisi järjestää metroliikenteen laajentuessa Helsingin ulkopuolelle.

HKL-liikelaitoksen johtokunta piti 7.3.2013 uuden metroliikennesäännön hyväksyessään tärkeänä, että HKL osallistuu Liikenne- ja viestintäministeriössä metroon 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 metroliikennöinnissä noudatettavat säännöt ja määräykset perustuisivat riidattomasti lakiin, todennäköisesti tällöin vältyttäisiin perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyviltä ongelmilta. Rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyvien kysymysten tulee olla järjestetty yksiselitteisen selvästi. Selkeä rikosoikeudellinen vastuu on myös osa metroliikenteen asianmukaista turvallisuussääntelyä.

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 metroliikenteen turvallisuustakeista lainsäädäntötoimin.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtäväänsä 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 metroliikennöinnin ja erityisesti siihen liittyvien turvallisuusvaatimusten ja niiden valvonnan saattamiseksi lain tasoisen sääntelyn 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.