

# **TOIMIVALLASTA VERKOSTOIHIN - HSL –ALUEEN JOUKKOLIIKENTEEN TURVALLISUUDEN TEKIJÄT PUNTA- RISSA**

Tapaustudkimus joukkoliikenteen turvallisuustoimijoi-  
den verkostoitumisesta ja turvallisuuden kehittämistä

**Turvallisuusjohdon koulutusohjelma**

**Tutkielma**

**Jaakko Heinilä**

**Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä, HSL**

**Helsinki 31.3.2017**

**Aalto University Professional Development – Aalto PRO**

## Tiivistelmä

Suuria matkustajamääriä liikuttavan pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen taustalla toimii laaja joukko eri alojen toimijoita yhteistyössä projektien, tilausten ja muiden yhteisten hankkeiden piirissä. Liikennealan toimijakentässä yhteistyön ajureina toimivat lainsäädäntö, periaatepäätökset, kilpailutus, poliittiset tekijät ja esimerkiksi turvallisuustilanne. Kumppanuuksissa on mukana yksityisen ja kolmannen sektorin edustajia ja lisäksi yhteistyötä tehdään sekä poliisin että pelastusviranomaisen kanssa. Toimijakentän laajuus, asettaa vaatimuksia erilaisten intressien ja tavoitteiden yhteensovittamiselle.

Hierarkkinen päätöksenteko toimisi todennäköisesti silloin, jos organisaatiolla ei olisi tarvetta huomioida laajan toimijajoukon intressejä, vaan vain tuottaa palvelua mahdollisimman tehokkaasti. Joukkoliikenteessä turvallisuustoimijat ovat nähneet tarpeelliseksi toimia enemmän verkostona, joka tuottaa enemmän asiantuntemusta ja synergiaetua

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusverkosto on suhteellisen uusi toimija, joka sovittaa yhteen eri kulkumuotojen turvallisuustarpeita. Turvallisuusverkoston toiminnassa on heti toiminnan alkaessa tunnistettu monia keskeisiä verkostotoiminnan etuja, kuten käytettävissä olevien resurssien tehokas hyödyntäminen, tiedon ja ”best practise” –kokemusten jakaminen sekä päätöksenteon monialaisuus ja joustavuus.

Joukkoliikenteen turvallisuus on merkittävä laatutekijä, mutta myös jokaisen matkustajan ja työntekijän perusoikeus. Perinteisen uhkamallin lisäksi joukkoliikenteessä on kehkeytynyt uuden tyyppisinä uhkina tietoverkkorikollisuus sekä joukkoliikennettä vastaan kohdistetut terroriteot. Joukkoliikenteen tuottajien ja palveluiden tilaajien moninaisessa kentässä on olennaista tunnistaa turvallisuuden kannalta keskeiset toimijat ja luoda verkosto, joka auttaa erilaisiin uhkiin varautumisessa.

Turvallisuustoimijat ovat verkostoituneet myös kansainvälisesti. Kaikkien toimijoiden ei kannata käyttää resursseja kansainväliseen tiedon hankkimiseen, vaan riittää että omassa paikallisessa verkostossa on vähintään yksi toimija, joka jakaa kansainvälisiltä toimijoilta saamaansa tietoa avoimesti

eteenpäin. Turvallisuuteen liittyvää tietoa luokitellaan usein salassa pidettäväksi turhan yksioikoisesti. Toiminnan kannalta on olennaista, että toimijat luottavat toisiinsa ja huolehtivat siitä, että jokaisella on riittävä turvallisuuden tilannekuva. Turvallisuusverkoston toimijoiden mukaan muualla Euroopassa viranomaisten ja yksityisten palveluntarjoajien välinen yhteistyö on usein hyvinkin pulmallista. Rajoitteita yhteistoiminnalla asettavat paitsi lainsäädäntö niin myös tiukka toimivaltaperusteinen jaottelu, jossa toimijat mustasukkaisesti pitävät kiinni omasta tehtävälästänsä. Tietoa ei jaeta avoimesti toimijakentän kesken, koska siihen ei ole edellytyksiä.

Matkustajien ja työntekijöiden turvallisuuden tunnetta on vuosien saatossa selvitetty erilaisten kyselyiden avulla. Tulosten perusteella joukkoliikenne koetaan turvalliseksi. Toisaalta taas sosiaalisessa mediassa saatetaan käydä keskustelua, jossa joukkoliikennettä ja asemia pidetään turvattomina. ja samaan aikaan sitä ei koeta turvalliseksi. Eroa on yöllä ja päivällä. Myöhäisinä ajankohtina häiriköt erottuvat ja saattavat aiheuttaa pelkoa muissa matkustajissa. Tutkimuksen mukaan turvallisuuden tunnetta lisäävät muut matkustajat sekä henkilökunnan ja vartijoiden läsnäolo.

Turvallisuuden tunteen parantaminen eri kulkumuodoissa hyvin laajalla alueella toimivassa joukkoliikenteessä olisi yksittäiselle toimijalle hyvin vaikeasti toteutettava tehtävä. Henkilökunnan läsnäoloa kaikkiin liikennemuotoihin ei voida toteuttaa taloudellisesti järkevällä tavalla. Tekniikan kehittyminen on mahdollistanut uudenlaisen toimintatavan, jossa turvallisuutta rakennetaan reaaliaikaisen tilannetietoisuuden perusteella. Turvallisuusverkoston toimijoiden alaiset turvavalvomot havainnoivat ympäristöä ja ohjaavat turvallisuutta edistäviä toimenpiteitä sinne, missä tarve on suurin. Yksittäisen organisaation osalta konsepti ei toimisi, mutta nyt mukana on laaja joukko eri alojen toimijoita, joista jokainen osallistuu turvallisuuden tuottamiseen omalla kohtuullisella resurssillaan.

## Sisältö

1	JOHDANTO.....	1
1.1	Tutkielman tausta ja tavoitteet.....	1
1.2	Tutkimusmenetelmä ja aineiston kerääminen .....	2
1.2.1	Turvallisuuden tutkiminen pääkaupunkiseudun joukkoliikenteessä .....	3
1.3	Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuustyön taustaa .....	4
2	Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä joukkoliikenneviranomaisena .....	6
2.1	Joukkoliikenteen turvallisuuden viitekehys.....	7
2.1.1	Turvallisuusohjelma 2017-2021 .....	7
2.2	Helsingin seudun liikenne joukkoliikenteen tilaajana ja järjestäjänä .....	9
2.2.1	Linja-autoliikenne .....	10
2.2.2	Suomenlinnan lautta .....	11
2.2.3	Metro ja metroasemat.....	11
2.2.4	Raitiovaunut .....	11
2.2.5	Lähijunaliikenne ja rautatieasemat .....	12
2.3	Tekninen turvallisuus ja turvallisuusjohtamisjärjestelmä.....	12
2.4	Yleistä järjestystä koskeva lainsäädäntö.....	13
3	Joukkoliikenteen turvallisuuden järjestäminen kansainvälisellä tasolla .. .....	15
4	Verkostot toiminnan organisoinnin muotoina.....	16
4.1	Mikä on verkosto .....	16
4.2	Verkoston roolit ja vaarat .....	17
4.3	Hierarkkisen organisaatorakenteen muodostuminen.....	18
5	Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusverkoston syntyminen .....	20
5.1	Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusverkoston rakenne .....	21
5.2	Turvallisuusodotukset.....	22
5.2.1	Verkostoidentiteetin muodostuminen .....	22
5.2.2	Verkostotoiminnan haasteet .....	22
5.2.3	Turvallisuusverkoston näkemys pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuuden kehityksestä .....	23
5.2.4	Turvallisuusverkoston toiminnan kehittäminen .....	24
6	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	25

Lähdeluettelo

Liitteet

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman tausta ja tavoitteet

Joukkoliikenteestä on muodostunut vuosikymmenten kuluessa luotettava ja ympäristöystävällinen kulkumuoto, jonka suosio erityisesti pääkaupunkiseudulla perustuu joukkoliikenteen käytettävyyteen ja turvallisuuteen. Joukkoliikenteen turvallisuus muodostaa laajan kokonaisuuden, josta tässä tutkielmassa keskitytään koetun turvallisuuden lisäämisen organisointiin liittyviin toimenpiteisiin. Alueen laajuuden vuoksi tutkielmassa ei tarkastella syväällisemmin joukkoliikenteen ja liikenneturvallisuuden välistä suhdetta, vaan tarkastelun kohteeksi on valittu joukkoliikenteen turvallisuustoimijoiden välisen yhteistyön organisointi ja toimintamallit. Turvallisuutta tarkastellaan ennen kaikkea matkustajien ja henkilökunnan turvallisuuden näkökulmista (security). Perinteisten järjestyshäiriöiden lisäksi joukkoliikenteeseen kohdistuu uusia vakavia uhkaskenaarioita kuten terrorismi ja joukkoliikenteen tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat.

Tutkielman tavoitteena on arvioida verkostomallin soveltuvuutta pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuuden järjestämiseen. Turvallisuusverkon toimijoille osoitetulla kyselyllä on kartoitettu, miten he kokevat verkon toiminnan vaikuttavuuden omassa toimintaympäristössään. Tutkielman analyysissä pohditaan verkon turvallisuustoimenpiteiden kehittämistä nykyisten kokemusten ja tutkimustulosten pohjalta.

Yhteiskunnan muuttuvassa turvallisuusympäristössä entistä keskeisempään asemaan nousee tilannetietoisuus ja ennakoivat toimenpiteet. Yksittäisillä toimijoilla ei ole tarvittavia kokonaisturvallisuuden takaamisen edellyttämiä voimavaroja.

## 1.2 Tutkimusmenetelmä ja aineiston kerääminen

Tutkimusmenetelmänä on käytetty **tapaustutkimusta**. Tapaustutkimus on empiirinen menetelmä, joka käyttää monipuolista ja monilla eri tavoilla hankittua tietoa analysoimaan tiettyä nykyistä tapahtumaa tai toimintaa tietyssä rajatussa ympäristössä. (Yin 1987, 23) Tapaustutkimuksessa käsitellään yleensä ilmiötä tai tapahtumakulkua ja pientä joukkoa tai tiettyä tapausta, esimerkiksi yksilöitä, ryhmiä, laitoksia tai yhteisöjä. Tutkimuskohteena voivat olla kohteiden taustatekijät, ajankohtainen asema ja tilanne, ympäristötekijöistä sisäisesti tai ulkoisesti vaikuttavat tekijät. Koska usein tutkittavaan asiaan liittyy monia yhdessä vaikuttavia tekijöitä, pyritään niistä saamaan mahdollisimman kokonaisvaltainen, seikkaperäinen ja tarkka kuvaus.

Tapaustutkimusprosessin aikana kerätään mahdollisimman monipuolinen aineisto ja kuvataan tutkimuksen kohde perusteellisesti. (Laine, Bamberg & Jokinen toim. 2008, 9-15).

Laineen, Bambergin ja Jokisen mukaan tapaustutkimuksen avulla voidaan selvittää erityisesti lisäselvitystä tarvitsevia asioita. Tapaustutkimuksessa on ominaista löytää vastaus kysymykseen: Mitä voimme oppia tapauksesta? Tapaustutkimuksen avulla voidaan selvittää monimutkaisia ilmiöitä, jotka ovat jatkuneet pitkään. Tapaustutkimuksella voidaan vastata kysymyksiin miten ja miksi. Tutkimuksen päämääränä on lisätä ymmärrystä itse tutkittavasta tapauksesta ja sen olosuhteista. Tapaustutkimuksella saadaan perusteellinen ja tarkkapiirteinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. (Laine ym. 2008, 9-10).

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, miksi juuri verkostorakenne soveltuu pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusjärjestelyjen organisoimisen malliksi. Tutkimusongelman ymmärtämiseksi pitää tarkastella joukkoliikenteen hankintaan liittyviä menettelytapoja. Hankintamenettelyn sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimukset tulee huomioida turvallisuuspalvelujen organisoimisessa.

Joukkoliikenteen turvallisuustoimijoilla voi olla myös vastakkaisia intressejä toiminnan organisoimisessa. Tutkielmassa eri toimijoiden lähtökohtia on selvitetty toimijoille lähetetyn kyselyn kautta. Samalla on selvitetty pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusverkostoon kuuluvien toimijoiden omien organisaatioiden verkostorajapintoja.

Tapaustutkimuksessa voidaan hyödyntää myös havainnointia. (Yin 1987, 23). Tutkielman tekijä on voinut itse havainnoida pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuuden kehittymisestä jo yli 20 vuotta, joista ensimmäiset 10 vuotta poliisin palveluksessa ja jälkimmäiset 10 vuotta joukkoliikenneorganisaation palveluksessa.

Tutkielmassa käytetty aineisto on kerätty havainnoimalla sekä haastatteluilla vuosien 2016-17 aikana.

## **1.2.1 Turvallisuuden tutkiminen pääkaupunkiseudun joukkoliikenteessä**

### *1.2.1.1 Best ja asiakastyytyväisyyskysely*

Pääkaupunkiseudulla toteutetaan vuosittain ns. **Best-tutkimus**, joka tehdään samaan aikaan myös Tukholman, Oslon, Bergenin, Kööpenhaminan, Rotterdamin ja Geneven kaupunkiseuduilla. Kyselytutkimuksella mitataan asukkaiden tyytyväisyyttä joukkoliikenteeseen. Kysely toteutetaan internetin kautta paneelitutkimuksena. Vastaajien määrä on ollut noin 2000. Tutkimus on yhteismitallinen kaikille osallistuville kaupunkiseuduille. Best-tutkimusten tulosten perusteella pääkaupunkiseudulla vastaajista noin 80 prosenttia kokee joukkoliikenteen turvalliseksi. Osuus on vaihdellut viimeisen viiden vuoden ajan 80 prosentin molemmin puolin. Turvallisuuden tunne joukkoliikenteessä on pääkaupunkiseudulla melko samalla tasolla kuin muillakin tutkimukseen osallistuneilla kaupunkiseuduilla.

HSL teettää toimialueellaan vuosittain **asiakastyytyväisyyskyselyn**, jossa selvitetään matkustajien mielipidettä HSL-joukkoliikenteeseen ja HSL:n palveluihin. Mielipidettä kysytään vuosittain noin 50 000 matkustajalta kaikissa joukkoliikennemuodoissa. Myös ASTY-tutkimuksen vastausten perusteella matkustajat kokevat olonsa joukkoliikenteessä turvalliseksi. Noin 90 prosenttia vastaajista totesi matkustamisen sujuvan ilman järjestyshäiriöitä. Viimeisen viiden vuoden matkanteko on sujunut ilman järjestyshäiriöitä 75-90 prosentilla matkustajista.

### 1.2.1.2 Koettu turvallisuus –tutkimus lähijunaliikenteessä

VR ja HSL teettävät vuosittain yhdessä lähijunaliikenteessä **Koettu turvallisuus –tutkimuksen**. Vuonna 2016 tutkimuksen mukaan 97 prosenttia matkoista sujui ilman järjestyshäiriöitä. Myös matkustajien kokemus turvallisuudesta on hyvä, sillä vastaajista 92 prosenttia koki olonsa turvalliseksi lähijunissa ja 89 prosenttia asemilla. Matkustajien mukaan turvallisuuden tunnetta parantaa kaikkein eniten aktiivinen ja näkyvä henkilökunta. Merkittävää on, että esimerkiksi konduktöörit junissa ja vartijat asemilla ovat vastaajien mielestä yhtä suuria turvallisuuden tuottajia. Vuoden 2016 vastauksista oli havaittavissa, että entistä useampi matkustaja toivoi juniin enemmän vartijoita. (HSL, asiakastytyväisyystutkimus 2016)

Yleisimmäksi syyksi välttää lähijunaliikennettä vastaajat nimesivät rauhatonmat juna-asemat, päihtyneet matkustajat ja paremman mahdollisuuden matkustaa bussilla junan sijaan. Turvallisuussyistä matkustamista ilmoitti välttävänsä seitsemän prosenttia vastaajista. (HSL, asiakastytyväisyystutkimus 2016)

Turvattomimmaksi matkustaminen koettiin arki- ja viikonloppuillalaisin ja viikonloppuöisin. Matkustajamääriin suhteutettuna matkustajat kokivat näinä aikoina eniten epämukavuutta, ja näinä aikoina myös vältetään matkustamista eniten. Tutkimuksen mukaan matkustajan kokemus turvallisuudesta oli sitä heikompi, mitä myöhäisempänä ajankohtana hän matkusti. (HSL, asiakastytyväisyystutkimus 2016)

Tutkimus toteutettiin 7.–20.3.2016. Kyselyyn kutsuttiin vastaajia jakamalla QR-koodilla ja linkillä varustettuja kutsukortteja lähijunaliikenteessä eri viikonpäivinä ja vuorokaudenaikoina. Tutkimus keräsi kahden viikon aikana lähes 5 000 vastausta.

## 1.3 Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuustyön taustaa

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuutta ryhdyttiin kehittämään systemaattisesti vuosille 2006-2011 laaditun pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusstrategian kautta. Pontimena turvallisuusasiakirjan laati-



miselle oli liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2005 koordinoima selvitys turvallisuuden merkityksestä pääkaupunkiseudun joukkoliikenteessä. LVM:n tutkimuksen mukaan häiriköinnin ja väkivallan kokeminen joukkoliikenteessä oli merkittävästi lisääntynyt. Tutkimusraportissa esitetään mm. joukkoliikenneinfrastruktuurin suunnitteluun ja kunnossapitoon, valvontaan sekä viestintään, rahoitukseen ja eri osapuolten välisen yhteistyön kehittämiseen liittyviä toimenpidesuosituksia.

Turvallisuusstrategia päivitettiin vuosille 2012-2016. Menneen strategiakauden aikana joukkoliikennetoimijoiden yhteistyö tiivistyi ja yhteistoiminnan eräs keskeisin saavutus oli lähiliikenteen yhteisen turvavalvomon perustaminen Liikenneviraston alaisuuteen. Samalla luotiin perusta joukkoliikenneverkoston toiminnalle. Joukkoliikenteen turvallisuusstrategian 2012-2016 allekirjoittajina oli 19 eri toimijaa. Käytännön yhteistyö tiivistyi kuitenkin muutamaaan toimijaan, joiden toiminnan tuloksena luotiin pohja erilaisista verkostoista koostuvalle joukkoliikenteen turvallisuustyölle.

Turvallisuusstrategiasta on päivitetty pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusohjelma vuosille 2017-2021. Turvallisuusohjelma sisältää samoja tavoitteita kuin aikaisemmat turvallisuusstrategiatkin. Turvallisuusohjelmaan on sisällytetty uusina uhkatekijöinä joukkoliikenteen tietoturvallisuuteen kohdistuvat loukkaukset sekä joukkoliikennettä vastaan kohdistuvien terroritekojen estämiseen varautuminen.

Uusiin uhkamalleihin varautumiseen ei enää riitä yksittäisten organisaatioiden väliseen yhteistyöhön perustuva toimintamalli. Vaarojen ja uhkien torjumisessa on entistä olennaisempaa reaaliaikaisen tilannekuvan ylläpitäminen. Rajat ylittävien uhkien torjunta edellyttää verkostoitumista kansainvälisesti. Ei ole tarkoituksenmukaista, että jokainen joukkoliikenneorganisaatio pyrkii löytämään vastinparinsa valtakunnan lähialueelta, vaan riittää, kun yksi toimija osallistuu kansainväliseen toimintaan ja jakaa avoimesti tietoa turvallisuusverkoston muille toimijoille.

## 2 Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä joukkoliikenneviranomaisena

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä toimii Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY N:o: 1370/2007 sekä joukkoliikennelain (869/2009) mukaisena toimivaltaisena viranomaisena ja hoitaa muut viranomaistehtävät sen mukaan, kuin asiasta on erikseen säädetty. HSL:n viranomaistehtäviä ovat muun muassa suunnitella, kilpailuttaa ja tilata pääkaupunkiseudun joukkoliikenne. Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetussa laissa on määritelty HSL:n jäseninä toimivat pääkaupunkiseudun kunnat, joita tällä hetkellä ovat Espoo, Helsinki, Kauniainen, Vantaa, Kirkkonummi, Kerava ja Sipoo. Vuoden 2018 alusta kuntayhtymään liittyvät Siuntio ja Tuusula.

Joukkoliikenteen tarjonta on kattavimmillaan pääkaupunkiseudun suurissa väestökeskittymissä, joita yhdistävät eri kulkumuotojen runkolinjat. Tällä tarkoitetaan tasaisen ja tiheän vuorovälin omaavaa joukkoliikennevälinettä, joka mahdollistaa suuren matkustajamäärän kuljettamisen. HSL hankkii bussi-, raitiovaunu-, metro-, lautta- ja lähijunaliikennepalvelut ja vastaa Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman (HLJ) laatimisesta. HSL huolehtii myös joukkoliikenteen markkinoinnista ja matkustajainformaatiosta, hyväksyy taksa- ja lippujärjestelmän ja lippujen hinnat sekä vastaa matkalippujen tarkastuksesta.

HSL:lle ei ole lainsäädännön tasolla osoitettu joukkoliikenteen turvallisuuden liittyviä suoranaisia tehtäviä. HSL voi määritellä joukkoliikenteen turvallisuuden liittyviä tekijöitä laatutasokriteeriksi eri kulkumuotoja koskevissa hankinnoissa ja hankintasopimuksissa.

Vaikka lainsäädännöstä ei suoraan ole johdettavissa HSL:ää koskevia konkreettisia joukkoliikenteen turvallisuusveloitteita, koskee HSL:n toimintaa

kuitenkin valmiuslain (1552/2011) 12 § varautumisvelvoite. Varautuminen on valmiussuunnittelua ja muuta etukäteisvalmistelua, joilla varmistetaan HSL:n tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen sekä toimintojen jatkuvuus normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumisen tavoitteena on pyrkiä ehkäisemään ennalta häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä luoda edellytykset hallita näitä tilanteita ja niiden seurauksia. Varautuminen sisältää myös häiriö- ja kriisitilanteista toipumiseen liittyvät toiminnot. (HSL:n valmiussuunnitelma)

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta on toimintamalli, jolla HSL

- tunnistaa toimintansa riskit, häiriötilanteet ja riippuvuudet
- organisoii ja toteuttaa menettelytavat häiriöiden, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle
- varmistaa liikennöitsijöiden kyvyn toimia häiriöissä, häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa ja
- suojaa toimintansa intressit. (HSL:n valmiussuunnitelma)

## **2.1 Joukkoliikenteen turvallisuuden viitekehys**

### **2.1.1 Turvallisuusohjelma 2017-2021**

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusohjelmassa 2017-2021 on kuvattu turvallisuuden painopistealueet toimenpiteineen. Turvallisuusohjelma muodostaa pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuus toiminnan perustan. Alkaneelle viisivuotiskaudelle on tunnistettu joukkoliikenteen turvallisuuden keskeiset painopistealueet sekä niihin liittyvät toimenpiteet. Turvallisuusohjelman tavoitteiden toteuttaminen yhdelle organisaatiolle olisi hyvin haasteellista. Tämän vuoksi tavoitteiden saavuttaminen edellyttää joukkoliikenteen toimijoiden verkostoitumista ja organisaatorajat ylittävää yhteistyötä. Turvallisuusohjelman painopistealueita ovat:

- turvallisuuden takaaminen matkustajille ja työntekijöille,
- matkustajien ja työntekijöiden tapaturmien vähentäminen,
- tietojärjestelmiin kohdistuvien uhkien torjunta ja varautuminen ja
- joukkoliikenteen turvallisuusverkoston toiminnan kehittäminen.

### *2.1.1.1 Joukkoliikenteessä matkustaminen ja työskentely on turvallista*

Matkustaja – ja työturvallisuuden lähtökohtana on, että joukkoliikenteessä matkustaminen on turvallista kaikkina vuorokauden aikoina riippumatta siitä, onko kyseessä matkustaja vai joukkoliikenteen työntekijä. Turvallisuuden tunne ei saa laskea vaihdettaessa liikennevälineestä toiseen tai poistuttaessa liikennevälineestä asemalle tai pysäkille. (Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusohjelma 2017-21)

Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että turvallisuuteen vaikuttavien tekijöiden ylläpito- ja toimintavastuut ovat selvillä. Esimerkiksi valaistuksen, esteettömyyden sekä muun rakenteellisen turvallisuuden ylläpitäminen kuuluu lähtökohtaisesti pysäkki-, asema- ja rata-alueiden omistajille ja haltijoille. Valvontakameroiden ylläpito ja järjestyksenvalvonta jakaantuvat niin ikään usealla eri toimijoille

### *2.1.1.2 Joukkoliikenteessä sattuvien tapaturmien määrää vähennetään*

Joukkoliikenteessä matkustajille ja asiakkaille tapahtuvista tapaturmista ei ole selkeää kokonaiskuvaa. Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusohjelmaan on kirjattu tapaturmien ehkäisemiseen liittyviksi toimenpiteiksi yleisten vaaratekijöiden selvittäminen eri joukkoliikennemuodoissa. Tapaturma-alttiimpien paikkojen selvittämisen myötä voidaan tarkastaa turvallisuusohjeistoa sekä mitoittaa toimenpiteitä vaarojen ehkäisemiseksi. (Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusohjelma 2017-21)

Sopimussuhteisesti kuljetuspalveluja HSL:lle tuottavat toimijat eivät ole velvollisia ilmoittamaan harjoittamassaan liikenteessä ilmenneistä tapaturmista. Osa toimijoista on yhdistänyt työtapaturmiin liittyvän tiedon liikesalaisuuteen, eikä halua luovuttaa raportointia muille toimijoille. Tämä vaikeuttaa turvallisuusohjelman tavoitteen saavuttamista. Tapaturmien määrän vähentäminen edellyttäisi kuitenkin tapahtuneiden poikkeamien syiden ja seurausten analysointia.

### *2.1.1.3 Sähköisiin järjestelmiin kohdistuvien uhkien torjunta ja varautuminen*

Sähköiset järjestelmät ja toiminnan digitalisointi ovat parantaneet joukkoliikennepalveluja, mutta aiheuttavat samalla teknologiariippuvuutta ja haavoittuvuutta. Sähköisiin järjestelmiin kohdistuvia riskejä voidaan hallita pitämällä tietoturvan teknisen ja osaamisen tasot mahdollisimman korkeina. Lähtökohtana on, että tietojärjestelmien suojauksen taso on niin hyvä, että sillä pystytään estämään tietoturvaa tai matkustusturvallisuutta vaarantavat tunkeutumiset HSL:n ja muiden joukkoliikennetoimijoiden järjestelmiin. (Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusohjelma 2017-21)

Tietoturvaohjaukselle kriittisimpiä tietojärjestelmiä ovat raideliikenteen liikenteenohjauksesta vastaavat järjestelmät. Näiden lisäksi joukkoliikenteen lippu- ja informaatiojärjestelmät sekä erilaiset asiakastietoja sisältävät rekisterit ovat alttiita verkkorikollisten hyökkäyksille.

### *2.1.1.4 Joukkoliikenneverkosto turvallisuuden ylläpitäjänä*

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusohjelman mukaan turvallisuutta edistävien toimenpiteiden kohdentamiseksi joukkoliikenneverkoston yhteistyön tiivistämistä jatketaan kaikilla tasoilla. Turvallisuusohjelman tarkoituksenmukainen toteuttaminen edellyttää, että kaikki joukkoliikennetoimijat ovat mukana toteuttamassa ohjelman mukaisia tavoitteita ja toimenpiteitä. Turvallisuustoimenpiteiden kohdentaminen perustuu mahdollisimman reaaliaikaiseen tilannekuvaan, jota jaetaan joukkoliikennetoimijoiden muodostamassa joukkoliikenneverkostossa.

## **2.2 Helsingin seudun liikenne joukkoliikenteen tilaaja ja järjestäjänä**

HSL kilpailuttaa toimialueellaan järjestettävän joukkoliikenteen. Käytännössä HSL on tähän mennessä kilpailuttanut eri kulkumuodoista vain linja-

autoliikenteen. HSL:llä on ollut sopimus lähijunaliikenteen järjestämisestä VR-Yhtymä Oy:n kanssa. Sopimuksen voimassaoloa jatkettiin vuoteen 2021 asti. HKL operoi metro ja raitiovaunuliikennettä ainakin vuoteen 2024 saakka. Tämän jälkeen liikenne voidaan kilpailuttaa.

HSL:n tehtävänä on mm. päättää ja hankkia toimialueensa bussi-, raitiovaunu-, metro-, lautta- ja lähijunaliikennepalvelut sekä hoitaa muutoinkin toimivaltaansa kuuluvaa joukkoliikennettä koskeva jäsenkuntien keskinäinen sekä jäsenkuntien ja muiden tahojen välinen yhteistyö. (HSL:n perusopimus) Joukkoliikenteen turvallisuuteen liittyvät järjestelyt ovat kulkumuotokohtaiset. Lähijunien, metron ja raitiovaunun turvallisuuteen liittyvät palvelut tuotetaan liikennöintiharjoittajan toimesta. VR –Yhtymä kilpailuttaa hankintansa. HKL hankkii metron ja raitioliikenteen järjestyksenvalvontapalvelut Helsingin kaupungin omistamalta palveluyhtiöltä.

### **2.2.1 Linja-autoliikenne**

Linja-autoliikenne on tällä hetkellä ainoa HSL:n hankkima kulkumuoto, jossa kuljetuspalvelua tarjoaa useampi erillinen yhtiö. Muissa liikennemuodoissa palvelun tarjoajana toimii yksi yhtiö. Linja-autoliikenteen harjoittamiselle asetetut turvallisuusvelvoitteet liittyvät ajoneuvojen teknisiin ratkaisuihin sekä kuljettajan kelpoisuuksiin (mm. asetus ajoneuvojen rakenteesta ja varusteista 1256/1992). HSL kannustaa kilpailutuksen kautta liikennöitsijöitä panostamaan teknisiin turvallisuusratkaisuihin, joita ovat mm. tallentavat valvontakamerat, kuljettajan turvaohjaamo sekä järjestelmä, joka estää bussin liikkumisen, jos auton ovi on avoinna.

HSL hankkii järjestyksenvalvontapalvelut Kampin bussiterminaaliin viikonloppujen yöliikenteen ajaksi. Järjestyksenvalvojat huolehtivat järjestyksestä ja turvallisuudesta mm. tarkastamalla, että kaikilla terminaaliin tulijoilla on voimassa oleva matkalippu. Vastaavasti HSL hankkii järjestyksenvalvontapalvelut Helsingin rautatien ja Elielin aukion yöliikenteeseen viikonloppuiksi. Tällä alueella järjestyksenvalvojat eivät tarkasta matkalippuja.

HSL:n hakemuksesta toimialueen poliisilaitokset ovat hyväksyneet HSL-alueen linja-autot, pysäkit ja terminaalit järjestyksenvalvonta-alueiksi. HSL on mukana puitesopimusjärjestelyssä, jonka kautta se järjestää muun muassa

linja-autoihin kohdistuvan järjestyksenvalvonnan. Linja-auton kuljettajilla on Liikenneviraston (lähiliikennealueen) turvavalvomon puhelinnumero, josta he saavat tarvittaessa apua häiriötilanteisiin.

### **2.2.2 Suomenlinnan lautta**

Suomenlinnan lauttaliikenteessä järjestyksen ylläpidosta lautalla vastaa aluksen kapteeni ja henkilökunta. Merilain mukaan matkustaja on kuljetuksen aikana velvollinen noudattamaan järjestyksestä ja turvallisuudesta annettuja määräyksiä. (Merilaki 674/1994; 15:4). Päälliköllä ja häntä avustavalla henkilöllä on oikeus käyttää aluksessa tarvittaessa myös järjestyksen ylläpitämiseksi tarpeellisia voimakeinoja. (Merisopimuslaki 756/2011; 13:8)

Suomenlinnan lautalle ei ole asetettu järjestyksenvalvoja, koska laivan henkilökunnan on katsottu suoriutuvan itsenäisesti järjestyksen ylläpidosta.

### **2.2.3 Metro ja metroasemat**

HSL tilaa metroon liittyvät kuljetus- ja ylläpitopalvelut Helsingin kaupungin liikennelaitokselta (HKL). HKL hankkii metron ja sen asemien turvallisuuspalvelut ja laskuttaa palvelujen tuottamisesta HSL:ää. Metrossa toimii oma turvavalvomo, joka muun muassa valvoo matkustajien ja työntekijöiden turvallisuutta. Metron tekninen valvomo valvoo metrojunien ja asemien teknistä turvallisuutta. Metrojunat, asemat ja asemien välitön läheisyys ovat järjestyksenvalvonta-alueita, joihin on asetettu järjestyksenvalvoja.

Metron turvallisuustilanteesta ei ole toistaiseksi ollut saatavilla raportointiin perustuvaa tilannekuvaa.

### **2.2.4 Raitiovaunut**

HSL tilaa metron tapaan raitiovaunujen liikennöinnin ja ylläpidon HKL:ltä. Vastaavasti raitiovaunuliikenteeseen liittyvät turvallisuuspalvelut järjestää HKL. Raitiovaunuliikenteen valvomo toimii samoissa tiloissa yhdessä Liikennevirastossa sijaitsevan pääkaupunkiseudun liikenteenhallintakeskuksen kanssa. Yhteisiin tiloihin sijoittuminen mahdollistaa mm. kaupunkiliikenteen

kameroiden yhteiskäytön. Raitioliikenteen sujuvuuden kannalta reaaliaikaisen kuvan välittyminen sujuvoittaa raitioliikenteen ja mahdollisten häiriöiden hallintaa.

Raitiovaunujen turvallisuustilanteesta ei ole toistaiseksi ollut saatavilla raportointiin perustuvaa tilannekuvaa.

### **2.2.5 Lähijunaliikenne ja rautatieasemat**

HSL tilaa vuoteen 2021 saakka toimialueensa junamatkustamiseen liittyvät kuljetuspalvelut VR-Yhtymä Oy:ltä. HSL valmistelee junaliikenteen kilpailuttamista, jonka myötä on mahdollista, että lähijunamatkustamiseen liittyviä kuljetuspalveluja tuottaisi jatkossa yksi tai useampi toimija. VR:llä on oma turvavalvomo, joka valvoo osittain myös HSL-alueen liikennettä. HSL osallistuu lähijunaliikenteen turvallisuuskustannuksiin erillisen sopimuksen mukaisesti. Lähijuna, asemat ja laiturit ovat järjestyksenvalvonta-alueita, joilla toimii sekä VR:n että Liikenneviraston asettamia järjestyksenvalvoja.

Helsinki-Vantaan lentoasemalle ulottuvan kehäradan toiminnan aloittamisen myötä Liikennevirastoon perustettiin lähiliikennealueen turvavalvomo, jonka pääsääntöinen tehtävä oli alun perin huolehtia Liikenneviraston omistuksessa olevien asemien ja laiturien turvallisuudesta. Uudessa toiminnossa tunnistettiin nopeasti turvallisuuteen liittyvät synergiaedut. Puitesopimusjärjestelyn kautta Liikennevirasto mahdollisti useamman toimijan mukaan tulemisen turvallisuusyhteistyön piiriin. Turvavalvomoon keskitettiin merkittävä määrä lähiliikenteen kameravalvonnasta. Valvontaan liitettiin mukaan myös sellaiset linja-autoterminaalit, jotka sijaitsevat rautatieaseman yhteydessä. Linja-auton kuljettajille on mahdollistettu suora yhteys turvavalvomoon.

Lähiliikenteen turvavalvomo tuottaa reaaliaikaista turvallisuustilannekuvaa. Raportoinnin ja reaaliaikaisen kameravalvonnan perusteella turvallisuuteen kohdennettuja resursseja voidaan kohdentaa sinne, missä tarve on suurin.

## **2.3 Tekninen turvallisuus ja turvallisuusjohtamisjärjestelmä**

Joukkoliikenteen turvallisuuteen liittyvä lainsäädäntö keskittyy pääsääntöisesti ajoneuvojen teknisiin turvallisuustekijöihin sekä kuljettajan ja muun lii-



kennehenkilöstön kelpoisuusehtoihin (mm. Laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä 1664/2009 ja Liikenne- ja viestintäministeriön asetus matkalippujen tarkastajilta ja tarkastuksessa apuna olevilta järjestyksenvalvojilta vaadittavasta koulutuksesta, 867/2006)

Lainsäädäntö ei aseta erityisiä edellytyksiä minimimitavoitteita matkustajaturvallisuuden osalta. Raideliikenteen turvallisuutta valvova Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) edellyttää turvallisuusjohtamisjärjestelmää rautatieliikenteen harjoittajilta (esim. VR) sekä rataverkon haltijoilta (esim. Livi). (Ohje yksityisraiteen haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmästä, Trafi 2011). Turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimukset tulevat suoraan Euroopan Unionin komission asetuksista. Uuden kaupunkiraideliikennelain myötä myös metro- ja raitioliikenteeltä edellytetään turvallisuusjohtamisjärjestelmää.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmän kuvauksesta tulee ilmetä mm. miten operatiiviseen turvallisuuteen liittyvät toiminnot (esim. hätä- ja poikkeustilannesuunnittelu, määräysten noudattaminen) on järjestetty. Turvallisuusjohtamisjärjestelmään kuuluva olennainen osa on toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen liittyvien prosessien kuvaus. Tähän osa-alueeseen kuuluvat mm. riskien hallinta, sisäinen auditointi, vaatimustenmukaisuuden hallinta, tiedon kerääminen ja analysointi. Turvallisuusjohtamisjärjestelmän kolmannen keskeisen elementin muodostaa täytäntöönpanoon liittyvät menettelytavat, joihin sisältyvät mm. toimintaan liittyvä dokumentointi, tiedonvälitys, pätevyyksien hallinta sekä organisointi ja vastuut.

## **2.4 Yleistä järjestystä koskeva lainsäädäntö**

Järjestyslaki (612/2003) korvasi vuonna 2003 kaupunkien ja kuntien järjestysäännöt. Järjestyslaissa yleisellä paikalla tarkoitetaan mm. joukkoliikenteen kulkuneuvoa sekä liikenneasemaa. Matkustajan velvollisuus käyttäytyä asianmukaisesti perustuu järjestyslain 3 § normiin, jonka mukaan matkustaja ei saa vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta metelöimällä tai uhkaavalla tai muulla vastaavalla pelkoa herättävällä käyttäytymisellä.

Matkan aikana ilmeneviin häiriöihin sovelletaan lakia järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä 472/1977). Lain 3 § on annettu kuljettajalle järjestyksen ylläpitämiseen liittyviä oikeuksia. Kuljettaja voi mm. kieltäytyä otta-

masta matkustajaksi päihtynyttä henkilöä, jonka voidaan väkivaltaisen, uhkaavan tai meluavan käyttäytymisensä perusteella päätellä todennäköisesti aiheuttavan häiriötä.

Kuljettajalla ja muulla liikennevälineen henkilökunnalla on myös oikeus poistaa kulkuneuvosta häiriötä aiheuttava matkustaja, joka kiellosta huolimatta on jatkanut häiriön aiheuttamista. Jollei matkustajaa voida poistaa heti, voidaan hänet tarpeen vaatiessa ottaa hänet kiinni, kunnes poistaminen on mahdollista.

Myös matkustajalla on oikeus kuljettajan pyynnöstä antaa häiriötä aiheuttavan matkustajan poistamiseksi tai kiinni ottamiseksi tarvittavaa apua. Lain 4 §:ssä on säädetty henkilöstön oikeudesta käyttää voimakeinoja edellisissä kappaleissa kuvattujen toimenpiteiden suorittamiseksi.

Vuoden 2017 alussa voimaan tulleessa laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2017) on säädetty muun muassa järjestyksenvalvojien asettamisesta. Lain 28 § mukaan alueen tai paikan tai kulkuneuvon lähtöpaikan poliisilaitos voi tietyin edellytyksin antaa luvan asettaa järjestyksenvalvoja poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi. Pykälän yhteydessä on yksityiskohtainen luettelo paikoista, joissa järjestyksenvalvoja voi toimia luvan saatuaan. Joukkoliikenteen osalta järjestyksenvalvoja voidaan asettaa liikenneasemalle sen haltijan hakemuksesta tai joukkoliikenteen kulkuneuvon kulkuneuvon haltijan hakemuksesta.

### 3 Joukkoliikenteen turvallisuuden järjestäminen kansainvälisellä tasolla

Joukkoliikenteen turvallisuuteen kuuluvien palvelujen organisoinnissa on suuria eroja jo pelkästään eurooppalaisella tasolla. Ns. korkean uhan alueilla, joukkoliikenteen turvallisuuden ylläpitäminen on hyvin näkyvä prosessi ja usein turvallisuudesta vastaa joukkoliikennetoimijan kouluttama oma henkilöstö, jolla saattaa olla hyvinkin laajat toimivaltuudet. Turvallisuuden valvonta on keskitetty pääkaupunkiseudun tapaan turvavalvomoihin, joka ylläpitää turvallisuuden tilannekuvaa.

Turvallisuuden tuottaminen on kuitenkin usein sidoksissa vain tiettyyn kulkumuotoon ja saman kaupungin alueella saattaa olla yhtä monta turvallisuustoimijaa kuin on kulkumuotoja. Turvallisuustoimijoiden välillä saattaa olla toimivaltaan perustuvia muureja, jotka hidastavat tarvittavaa yhteistoimintaa erityisesti kriisitilanteissa. (Haastattelu Ahola & Muukkonen, maaliskuu 2017)

## 4 Verkostot toiminnan organisoinnin muotoina

Verkostoitumisessa sinällään ei ole mitään uutta, vaan toimintatapa on esiintynyt eri olomuodoissa kautta ihmiskunnan historian. Joukkoliikenteessä verkosto kuvaa joukkoliikennevälineiden muodostamaa kokonaisuutta, jossa yhdellä tai useammalla joukkoliikennevälineiden välisellä vaihdolla, voi verkoston kattavuuden mukaan siirtyä paikasta toiseen vaivattomasti. Verkosto – käsite sopii hyvin myös kuvaamaan joukkoliikenneorganisaatioiden välistä yhteistoimintaa, jossa tavoitteena on tuottaa asiakkaille liikkumiseen liittyviä palveluita sekä liikkumista helpottavia oheispalveluja.

### 4.1 Mikä on verkosto

Verkosto – käsitteelle voidaan antaa useita erilaisia merkityksiä. Riitta Vanhatalo on tarkastellut väitöskirjassaan ”Vuorovaikutuksen yhteys verkoston rakenteeseen, toimintaan ja toimijoiden kokemuksiin” verkostojen muodostumista ja toimintaa muun muassa vuorovaikutuksesta syntyvien riippuvuussuhteiden kautta. Vanhatalo on mm. määritellyt verkoston niiden syntymisen ja tavoitteiden kautta. Vanhatalon mukaan verkostoa luonnehtivat vakiintumattomuus, joustavuus, oppiminen ja vaihtaminen, esimerkiksi tiedon vaihto. Vanhatalon mukaan verkoston vuorovaikutussuhteita voidaan arvioida myös tiheyden, keskeisyyden ja keskittyneisyyden mukaan. Vanhatalo on viitannut Linnamaan (2004) tulkintaan siitä, että verkostosuhteet perustuvat keskinäisen tuen ja jokaiselle toimijalle syntyvän hyödyn varaan. (Vanhatalo, 2008, 18)

Verkoston jäsenet jakavat saman mielenkiinnon kohteen, ja verkosto muodostaa suhteellisen pysyvän yhteisön, jossa voidaan vaihtaa kokemuksia, mielipiteitä ja tietoa sekä vaikuttaa tärkeinä pidettyihin asioihin. Verkostot voivat koostua joustavasti erilaisista toimijoista, joiden kokemuspiiri ja osaminen muodostavat koko verkoston potentiaalin. (Vanhatalo 2008,18)

Toimijoiden erilaisuus asettaa verkoston toiminnalle oman haasteensa. Toisinaan toiminnan tavoitteet saattavat olla keskenään ristiriitaisia. Erilaiset toimijat voivat tuottaa vuorovaikutuksen kautta yhteisiä merkityksiä. Erilaiset toimijat helpommin kyseenalaistavat vakiintuneita ja itsestään selviä toimintamalleja ja ajatustapoja. Siinä piilee mahdollisuus monipuoliseen ja kokonaisvaltaiseen asioiden käsittelyyn sekä uusiin, luoviin ratkaisuihin (Vanhatalo, 2008, 18)

## **4.2 Verkoston roolit ja vaarat**

Vanhatalo on tarkastellut väitöskirjassaan myös verkostotoimijoiden roolien erilaistumista. Vanhatalon mukaan verkostoista löytyy toimijoiden rooleille neljä erilaista kategoriaa. Roolit jakautuvat verkoston ytimen, keskikehän ja ulkokehän rooleihin sekä sekarooleihin, joita voi toteuttaa sekä verkoston ytimessä että ulkokehällä. (Vanhatalo, 2008, 74)

Verkoston ytimeen valikoituvat toimijat ovat Vanhatalon mukaan aktiivisimpia toimijoita, joilta edellytetäänkin jäsenten omia suhdeverkostoja, vaikutuskanavia ja tiedonhankintaa. Erilaisista taustoista huolimatta verkoston päättäjät kokevat yhteenkuuluvuutta ja jakavat yhteisiä tavoitteita. (Vanhatalo, 2008, 75) Mitä ulommaksi verkoston kehillä mennään sitä enemmän rooli alkaa muistuttaa tarkkailijaa.

Päätöksenteon keskittyminen verkoston ytimeen voi myös luoda hierarkkisuutta verkoston rakenteeseen. Vanhatalo viittaa Linnamaan (2004) tutkimukseen, että jos päätöksenteko keskittyy, se tuottaa verkostoonkin hierarkkisuutta, mikä on lähtökohtaisesti vierasta verkostojen toimintatavoille ja arvostuksille (Vanhatalo, 2008, 145)

Taulukko 1 Verkostotoimijoiden roolit (Lähde Vanhatalo)

	<i>Rooli</i>	<i>Kuvaus</i>
<i>Ytimen roolit</i>	Päätöksentekijä	Ydinryhmän kollektiiviseen päätöksentekoon osallistuva jäsen
	Johtaja	Keulakuva ja koko verkoston toiminnan johtaja
<i>Keskikehän roolit</i>	Paikallisaktiivi	Vastuunkantaja alueen kehittämisessä ja aktiivinen verkostosuhteiden hyödyntäjä
	Hiljainen puurtaja	Näkymätön, mutta tarvittaessa aktivoituva uskollinen toimija
	Toiminnan kohde	Vastarooli tukijalle eli tuen tarvitsija
<i>Ulkokehän roolit</i>	Tarkkailija	Erilaisen viestinnän kautta toimintaa aktiivisesti seuraava sivustakatsoja
	Vetäytyjä	Sekä toiminnasta että viestinnästä ulkopuolelle jäävä toimija
<i>Sekaroolit</i>	Informaation välittäjä	Vuorovaikutusta edistävä, ideoita ja aloitteita luova viestinviejä
	Tukija	Kannustaja ja muiden toiminnan aktivoija
	Asiantuntija	Erityisen asiantuntijuuden tai aseman mukainen rooli
	Vuorottelija	Onnistunut roolin vaihtaja

### 4.3 Hierarkkisen organisaatorakenteen muodostuminen

Organisaatorakenteita ja niiden soveltuvuutta organisaation toimintaan on tutkittu melko paljon. Usein lähtökohtana on organisaation strategia, jonka ympärille organisaatiomalli rakennetaan. Organisaation haasteeksi muodostuu kuitenkin usein toimintaympäristön muutosten ja strategian yhteensovittaminen. (Laamanen ym. 2005, 112).

Organisaation kasvaessa myös sen rakenne kasvaa ja alkaa muodostua erilaisia tasoja, joilta koordinoidaan ja ohjataan muiden tasojen toimintaa vertikaalisesti tai horisontaalisesti. Samalla organisaation hierarkia kasvaa ja muodostuu ns. korkeita organisaatioita, joiden reagoiminen esimerkiksi toimintaympäristön muutoksiin on hidasta ja byrokraattista. (Harisalo, 2008, 26-28). Matalassa organisaatiossa tasojen määrä on rajallisempi, mutta johtamistapa

toimi kuitenkin pääsääntöisesti ylhäältä alas. Tämä on ns. perinteinen hierarkkinen organisaatio.

Pääkaupunkiseudun joukkoliikennepalveluja tuottavat organisaatiot ovat pääsääntöisesti linjaorganisaatioita samoin kuin joukkoliikenteen tilaajana toimiva HSL. Pääsääntöisesti joukkoliikenneorganisaatioiden tehtävät ovat sen luonteisia, että ne soveltuvat linjaorganisaatiokulttuuriin. Esimerkiksi joukkoliikenteen hankintaan sekä aikataulu- ja linjastosuunnitteluun on kohdennettu runsaasti organisaatioiden omia resursseja. Vaikka näihin tehtäviin sisältyy runsaasti yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa, ei tämän seurauksena synnyt kuitenkaan kohdan 5.1 tyyppistä verkostoa. Joukkoliikenteen turvallisuustyössä harvoin riittää yhden organisaation resurssit vaan haasteiden ja ongelmien ratkaisuun tarvitaan moniammatillisia taitoja ja osaamista. Joukkoliikennetoimijoiden muodostamat verkostot ovat mahdollisuus haasteiden ja ongelmien ratkaisuun yhteistyössä eri organisaatioiden kanssa.

## 5 Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusverkoston syntyminen

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusverkosto on kasvanut Liikenneviraston hallinnoiman lähiliikenteen turvavalvomon ympärille. Turvavalvomon perustaminen tuli ajankohtaiseksi kehäradan valmistumisen myötä. Lainsäädännön asettamat vaatimukset sekä tärkeä rataosuus (kehärata) antoivat pontta turvavalvomon nopealle perustamiselle.

HSL pyrki samaan aikaan löytämään ratkaisun linja-autonkuljettajien työturvallisuudessa ilmenneisiin haasteisiin. Kehitteillä ollut lippu- ja informaatiojärjestelmäuudistus mahdollisti ns. turvanapin asentamisen linja-autoihin, mutta hälytyksille piti vielä löytää reaktiivinen taho. HSL:n tarve ja Liikenneviraston turvavalvomon perustaminen kohtasivat toisensa, jolloin syntyi alku turvallisuusverkoston toiminnalle.

HKL sai valmiiksi Paloheinän joukkoliikennetunnelin ja avoinna oli vielä, miten järjestää metrosta ja raitioliikenteestä erillään olevan tunnelin valvonta. Melko nopeasti HKL oli mukana Liikenneviraston toiminnan suunnittelussa ja turvallisuusverkoston toiminnassa.

VR liittyi luontevasti toimintaan mukaan, koska se operoi kaikki pääkaupunkiseudun junalinjat. Heti toiminnan alettua sovittiin järjestyksenvalvojien yhteistoiminnasta. Ei olisi järkevää pitää kiinni vanhoista toimeksiantosopimusten asettamista rajoitteista. Nopeasti rautateilla, asemilla ja liikennekeskuksissa työskenteli ennen näkemätön määrä turvallisuusalan ammattilaisia.

Joukkoliikenteen turvallisuusverkosto syntyi hetkessä, koska toiminnalle oli tarve ja uudenlaisen toiminnan organisoimiseen tarvittiin täydentävää osaamista, jota löytyi ympäröivistä organisaatioista. Viranomaiset olivat kiinnostuneita pääsemään mukaan toimintaan ja turvavalvomo tarjosi keskitetty rautateiden ja liikenneasemien kameravalvontanasta tarjosi hyvän työkalun.



## 5.1 Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusverkon rakenne

Turvallisuusverkon rakenteita on kuvattu liitteessä 1. Turvallisuusverkon ytimeen kuuluvat ”perustajajäseninä” Liikennevirasto, VR, HSL ja HKL. Espoon ja Vantaan kaupungit ovat mukana toiminnan ohjauksessa, mutta eivät osallistu joukkoliikenteen turvallisuuden joka päiväiseen operointiin. Liikenneviraston, VR:n, HSL:n ja HKL:n edustajien päätyönä on turvallisuus. Operatiivinen toiminta yhdistää nämä toimijat verkoston sisäkehälle.

Keski- ja ulkokehällä toimii joukko kolmannen sektorin edustajia, jota toimivat esimerkiksi nuorisotyön parissa. Nämä täydentävät turvallisuustoimijoita ja osallistuvat aktiivisesti sosiaalisen turvallisuuden tuottamiseen partiomalla junissa, asemilla ja muualla missä potentiaalisia asiakkaita on. Turvalvomon palvelut ovat nuorisotyöntekijöiden käytettävissä ja vastaavasti turvalvomon alaisuudessa työskentelevät järjestyksenvalvojat saavat järjestyksen ylläpidon kannalta relevanttia tietoa. Kolmannen sektorin edustajilla on usein tietoa ilmiöistä, joihin turvallisuustoimijat eivät omilla keinoilla pääse käsiksi.

Poliisi, tulli ja rajavartiolaitos osallistuvat turvallisuusverkon toimintaan esitutkintaa suorittavina viranomaisina. Viranomaiset toimivat eräänlaisessa sekaroolissa toisaalta informaatiota välittävinä asiantuntijoina ja usein informaatiota pyytävänä toimijana. Turvalvomolla on usein hallussaan tietoa, joka on hyödyllistä rikostutkijoille. Turvalvomo seuraa reaaliajassa tapahtumia kameravalvonnan kautta ja raportoi turvallisuuspoikkeamista poliisille. Tarvittaessa poliisi saa turvalvomolta kuvamateriaalia käyttöönsä tai lähettää edustajansa seuraamaan tapahtumia kameran välityksellä.

Turvallisuusverkon ydin toimii läheisessä yhteistyössä linja-autoliikennöitsijöiden, vartiointiliikkeiden ja liikenneasemien toimijoiden kanssa. Useammalla toimijalla on konkreettinen riippuvuussuhde Erillisverkkoihin, joka mahdollistaa viestiyhteydet viranomaisverkon (virve) kautta.

Rajapinnasta kansainvälisiin toimijoihin vastaa pääsääntöisesti Liikennevirasto ja VR. Turvallisuusverkon toimijoiden kannalta relevantti kansainvälinen tieto on kaikkien käytettävissä.

## **5.2 Turvallisuusodotukset**

Turvallisuusverkoston toimijoille lähetettiin kysely (LIITE 2 ), jossa selvitettiin heidän näkemyksiään pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuustilanteen kehittymisestä, odotuksista turvallisuusverkoston toiminnan kehittämistä sekä toimenpide-ehdotukset turvallisuuden lisäämiseksi joukkoliikennevälineissä ja asemilla. Kyselyn lisäksi turvallisuusverkoston ydinryhmän jäseniä haastateltiin vastaavilla teemoilla. Samalla selvitettiin turvallisuusverkoston jäsenten rajapintoja muihin kotimaisiin ja kansainvälisiin toimijoihin.

### **5.2.1 Verkostoidentiteetin muodostuminen**

Joukkoliikenteen verkoston toimijoilta kysyttiin heidän käsitystään turvallisuusverkoston toiminnasta. Vastajat olivat sisäistäneet verkoston toiminnan ennen kaikkea oman intressinsä kautta. ”On iso verkosto, jossa ovat kaikki toimijat. Tämä voi olla löyhä ja aina kaikki eivät aktivoitu yhteistoimintaan joka tilanteessa”. Verkosto itseohjautuu jo kahden vuoden toiminnan jälkeen; yhden asian takia ei ole tarpeen aktivoita kaikkia.

” Verkoston sisällä on tarpeesta tai toiminnasta syntyviä soluja / pikkuverkostoja, jotka aktivoituvat eri tilanteissa tai ovat aktiivisia koko ajan.” Vastaus ilmentää samaa asiaa kuin edellinenkin kohta eli kysymyksiin haetaan vastauksia niiltä toimijoilta, joilla asiantuntemusta uskotaan olevan.

” Verkoston yhteyspisteet ja yhteydensaantitavat on oltava tiedossa ja viestintä on oltava sovittu.” On tärkeää, että verkoston tuki on käytettävissä silloin kun sitä tarvitaan. Avoimen viestinnän kautta kenellekään verkostossa ei jää tunnetta, että jotain jätettäisiin kertomatta.

### **5.2.2 Verkostotoiminnan haasteet**

Useissa vastauksissa tuli esille koko toimintaa uhkaavina haasteina resurssien riittämättömyys. ” Yhteinen resurssien käyttö. Yhteiset tavoitteet ja toimintatavat on yleensä helppo löytää, mutta julkisen hallinnon rahankäyttö on joskus vaikeaa. Lisäksi voi olla vaikeaa saada rahankäytöstä vastaavat johtajat ymmärtämään turvallisuuteen tarvittavien rahojen merkitys (ja summakin).”

Toisaalta verkosto on muodostunut juuri siksi, että tarvittaessa voidaan hyödyntää kaikkien resursseja yhteisesti, mutta toisaalta taas toiminnan kehittäminen ja teknisten valmiuksien kohottaminen vaativat resursseja.

Yhteistoiminta yksityisen turvallisuusalan kanssa koetaan niin ikään haasteena, koska palvelujen kilpailuttamisesta on muodostunut prosessi, joka jatkuu kilpailun hävinneen osapuolen valituksen käsittelynä. Palvelun tilaajalla ei enää ole kaikissa olosuhteissa mahdollisuutta päättää itsenäisesti palvelun tarjoajasta.

Turvallisuustoimijoilta odotetaan paljon näkyviä tuloksia. Vaikka matkustajien tyytyväisyys joukkoliikenteen turvallisuuden tasoon vaikuttaisi asiakas-tyytyväisyyskyselyjen perusteella olevan korkealla tasolla, ei tämä kuvaa toiminnan vaikuttavuutta. Turvallisuusyhteistyön tiivistyminen on näkynyt poliisin tehtävämäärien vähenemisenä tietyillä asemilla, mutta tuloksia ei voida sellaisenaan käyttää vaikuttavuuden mittareina, koska niihin sisältyy muitakin muuttujia joukkoliikenteen asiakkaiden lisäksi.

Toisaalta haasteena nousivat esille myös toimijoiden vastakkaiset intressit. Esimerkiksi liikennehenkilöstö ei saa aina tarvittaessa tukea järjestyksenvalvojilta, koska he ovat ”turvavalvomon tehtävällä”. Järjestyksenvalvojista on muodostunut tukihenkilöitä, jotka turvaavat kuljettajien, konduktöörin ja matkalipuntarkastajien toimintaa. Vaikka kaikilla em. ryhmillä on toimivaltaa puuttua matkustajan häiriköintiin, ei asiassa uskalleta ryhtyä toimenpiteisiin häirikön väkivaltaisuuden vuoksi. Suuri osa tilanteista pystytään selvittämään puheen avulla, mutta jos asian hoitoon liittyy mahdollisuus fyysiseen kontaktiin, on parempi, että voimakkeiden käyttöön koulutuksen saanut järjestyksenvalvoja hoitaa tilanteen.

### **5.2.3 Turvallisuusverkoston näkemys pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuuden kehityksestä**

Lähes kaikissa vastauksissa ydintoimintoina esille nostettiin matkustajien ja henkilökunnan turvallisuuden takaaminen. (vastaavat tavoitteet myös pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusohjelmassa 2017-21). Kun matkustajille saadaan entisestään lisättyä turvallisuuden tunnetta joukkoli-

kenteessä, houkuttelee tämä lisää uusia matkustajia käyttämään joukkoliikennettä. Samalla joukkoliikenteen rahoituspohja laajenee ja ekologisesti kestävä liikkuminen kasvaa HSL:n strategian mukaisesti.

Kyselyssä tunnistettiin saman tyyppisiä turvallisuuspoikkeamia, mitä asiakkaat ovat tuoneet esille asiakastytyväisyystutkimuksissa. Suurimpana matkakokemusta heikentävän tekijän nähtiin häiriökäyttäytyminen. Turvallisuusverkoston toimijat olivat myös huolissaan liikennevälineissä tapahtuvien kaatumisten lisääntymisestä. Kaatumisia aiheuttavana tekijänä esille nousivat erilaiset mobiililaitteen. Matkustaja ei pidä seisoessaan kiinni kulkuvälineen turvatangoista vaan keskittyy mobiililaitteen käsittelyyn. Kun kulkuneuvo joutuu yllättäen jarruttamaan, tapahtuu vääjäämättä kaatuminen. Asia koettiin ongelmalliseksi erityisesti linja-autoissa.

Turvallisuustoimijoiden mukaan turvallisuuden tunne saattaa vaihdella matkakaketjun aikana. Kameravalvontaa pystytään ulottamaan juna-asemille ja linja-autoterminaaleihin, mutta pysäkeillä ei ole ”valvovaa silmää” ja usein häiriöt ja väkivallan kohtaaminen tapahtuvat pysäkillä sen jälkeen kun matkustaja on poistunut kulkuvälineestä. Myös taskuvarkaajat toimivat matkakaketjun eri vaiheissa.

#### **5.2.4 Turvallisuusverkoston toiminnan kehittäminen**

Kyselyn avulla selvitettiin millä keinoin turvallisuusverkosto voi saavuttaa pääkaupunkiseudun joukkoliikenteelle asetetut turvallisuustavoitteet. Lähes poikkeuksetta esille nousi toiminnan avoimuus ja yhteistyöhakuisuus. Toiminnalla haluttiin myös virallisempaa roolia, joka voisi perustua sopimusasiakirjaan. Myös säännöllinen tiedon vaihto ja luottamus koettiin toimintaa tukevin seikkoina.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuustoimijoista on muotoutunut kahdessa vuodessa turvallisuusverkosto, joka täyttää verkostotoiminnan tunnusmerkit. Verkoston ytimessä on edustettuna pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen kaikki kulkumuodot. Ydin toimii läheisessä vuorovaikutussuhteessa viranomaisten kanssa. Yhteistyön merkitys erityisesti poliisin kanssa korostuu, koska lähiliikennealueen turvavalvomon kautta poliisille tulee entistä enemmän joukkoliikenteeseen liittyviä tehtäviä. Tämä ei tarkoita sitä, että joukkoliikenteessä olisi turvattomampaa kuin aikaisemmin. Turvavalvomon toiminnalle on luonteenomaista reaaliajassa suoritettava valvonta, jonka ansiosta häiriökäyttäytymiseen ja ilmeneviin rikoksiin pystytään puuttumaan jo niiden tekovaiheessa. Turvavalvomoon seurannassa olevien kameroiden runsas lukumäärä sekä järjestyksenvalvojien liikkuvuus mahdollistavat aikaisempaa paremman turvallisuuspoikkeamien ennalta estävyyden, mutta myös jälkeisselvittelyn.

Joukkoliikenteestä on myös tullut nuorisolle suosittu liikkumismuoto erityisesti viikonloppuisin. Nuoret kokoontuvat viettämään aikaansa keskuksiin kuten lentoasema, Tikkurila ja päärautatieasema. Toisinaan väkeä saattaa kokoontua yhteen paikkaan runsaasti, jolloin on tarpeen keskittää kaikki käytävissä oleva valvontaresurssi, jotta välttyttäisiin suuremmilta ongelmilta. Tällaisissa tapauksissa on luontevaa, että turvavalvomo ohjaa Liikenneviraston, VR:n ja HSL:n resursseja. Tieto turvallisuuspoikkeamista välittyy myös turvavalvomojen välillä. Tarve turvavalvomoiden väliselle yhteistyölle tulee entisestään korostumaan länsimetron avaamisen myötä.

Turvallisuusverkoston toiminnan vaikuttavuuden kuvaavan mittariston kehittäminen olisi mielenkiintoinen kehittämiskohde. Vaikuttavuuden kuvaamisen lukumäärin perustuvilla mittareilla on ongelmallinen. Käytännössä mitä tehokkaammin turvallisuutta ylläpidetään, sitä enemmän tehtäviä kertyy jär-

jestyksenvalvojille ja poliisille. Empiirisesti voisi arvioida, että turvallisuusverkoston koordinoima yhteistoiminta vaikuttaa enemmänkin rikosten selvittämisprosenttiin positiivisesti kuin vähentää esimerkiksi häiriökäyttäytymisen määrää. HSL –alueella toteutetut turvallisuustoimustutkimukset tukevat toiminnan tuloksellisuutta, mutta tästäkin huolimatta haasteena on edelleen turvallisuuden tunteen ylläpitäminen myös myöhäisessä liikenteessä.

Turvallisuusverkoston hyvän yhteistyön perustana ovat myös sen jäsenten luottamus toisiinsa. Tämä antaa hyvän pohjan toiminnan edelleen kehittämiseksi.

## LÄHDELUETTELO

Asetus ajoneuvojen rakenteesta ja varusteista, 1256/1992

**Asiakastyytyväisyystutkimus** joukkoliikenteessä 2015-2016, HSL

**BEST –tutkimus** joukkoliikenteessä 2015-2016, HSL

**Harisalo, Risto**, 2008 Organisaatioteoriat, Tampere University press,  
[https://books.google.fi/books?id=910ytFhUhh4C&printsec=frontcover&hl=fi&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.fi/books?id=910ytFhUhh4C&printsec=frontcover&hl=fi&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

Haettu 1.10.2016

Järjestyslaki (612/2003)

**JP-Transplan Oy, Marko Forsblom, Hannele Happonen**, 2005, Turvallisuuden merkitys pääkaupunkiseudun joukkoliikenteessä, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja.

**Koettu turvallisuus –tutkimus** 2016, HSL ja VR

**Laamanen, Tomi, Mika Kamensky, Terhi Kivilahti, Paavo Kosonen, Kalle Laine & Martin Lindell**, 2005, Strategisen johtamisen käsitteet – englanniksi ja suomeksi.

Helsinki: WSOYpro.

Laki järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä (472/1977)

Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009)

Laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä 1664/2009

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2017)

Liikenne- ja viestintäministeriön asetus matkalippujen tarkastajilta ja tarkastuksessa apuna olevilta järjestyksenvalvojilta vaadittavasta koulutuksesta, (867/2006)

**Markus Laine, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen**. (toim.) 2008 : Taustatutkimuksen taito: Gaudeamus

Merilaki, 674/1994

Merisopimuslaki, 756/2011

Ohje yksityisraiteen haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmästä, 2011, Trafi

Perussopimus, 2012, Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusohjelma 2017-2021, julkaisematon

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusstrategia 2006-2011,  
YTV:n julkaisu

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuusstrategia 2012-2016, HSL:n  
julkaisu

**Vanhatalo, Riitta**, 2014: Vuorovaikutuksen yhteys verkoston rakenteeseen,  
toimintaan ja toimijoiden kokemuksiin, Tampere University Press.

[https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/96184/978-951-44-9589-  
2.pdf?sequence=1](https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/96184/978-951-44-9589-2.pdf?sequence=1)

Haettu 7.1.2017.

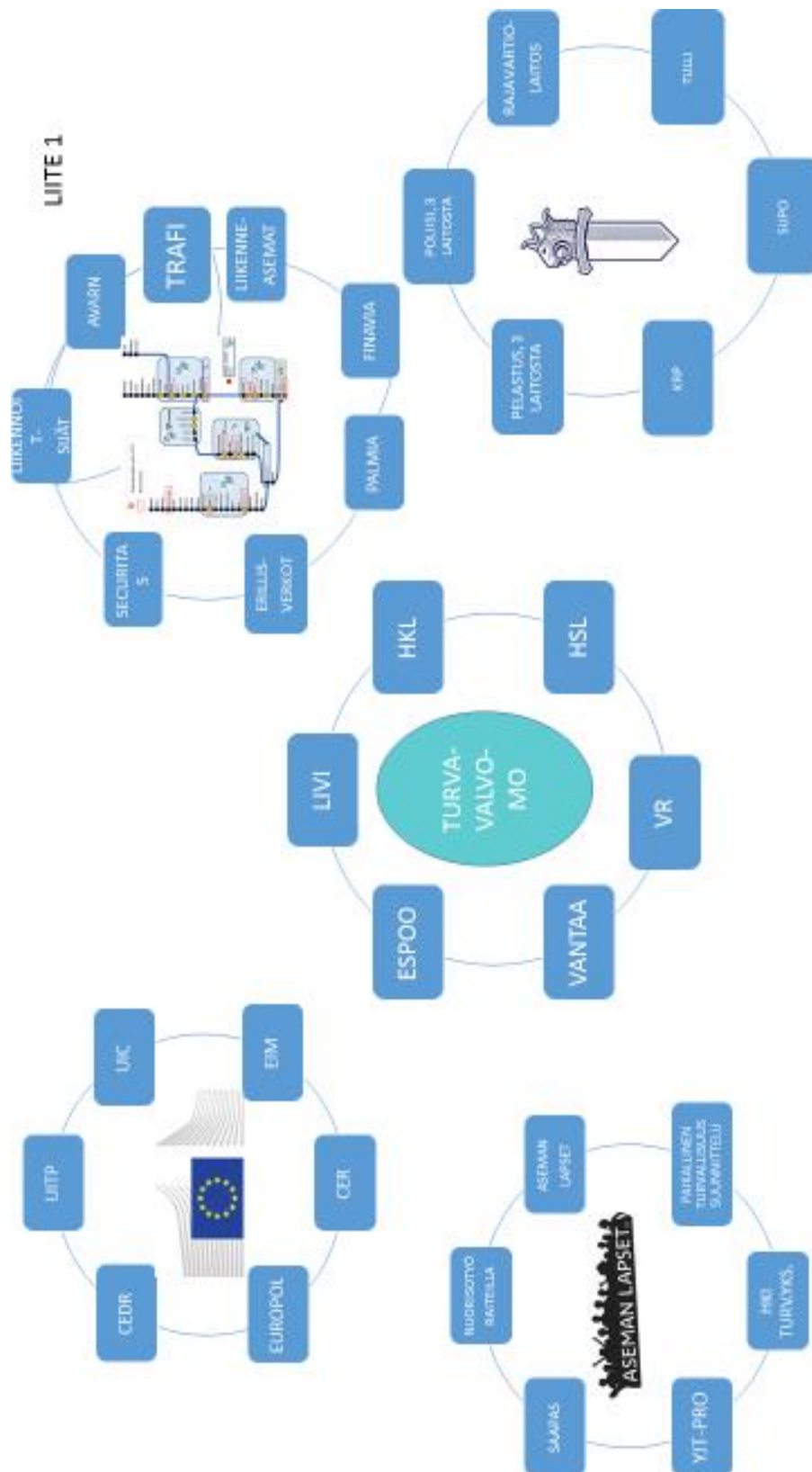
Valmiuslaki (1552/2011)

Valmiussuunnitelma, 2012, Helsingin seudun liikenne, kuntayhtymä

**Yin, R.K.** 1987. *Case Study Research. Design and Methods*. Beverly Hills, Cal.: Sage  
Publications.



# LIITTEET





JOUKKOLIIKENTEN TURVALLISUUSVERKOSTON KEHITTÄMISHANKE

Vastaaja	Tehtävä	Työpaikka
Jäsenyydet kansallisissa turvallisuustyöryhmissä	Jäsenyydet kansainvälisissä turvallisuustyöryhmissä	

1. Joukkoliikenteen turvallisuuden kehittämisen kannalta keskeisiä tahoja pääkaupunkiseudulla ovat: (virastot, yksityiset toimijat, operaattorit, viranomaiset)


2. Mitä ovat mielestäsi viisi tärkeintä tavoitetta pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen turvallisuudelle?


3. Millä keinoin tavoitteet voidaan mielestäsi saavuttaa?


4. Miten määrittäisit joukkoliikenteen turvallisuusverkoston?


5. Mikä joukkoliikenteen turvallisuusyhteistyössä on mielestäsi haasteellisinta? (turvallisuusverkoston sisäisessä toiminnassa)


6. Mitä etuja katsot joukkoliikenteen turvallisuusyhteistyöllä olevan?


7. Mitkä ovat mielestäsi joukkoliikenteen turvallisuuden kannalta merkittävimmät uhkat?


8. Mikä aiheuttaa turvattomuuden tunnetta joukkoliikenteessä?


9. Mainitse keskeisimmät toimenpiteet, joiden avulla joukkoliikenteen turvallisuutta voidaan lisätä
