

Making the railway system
work better for society.

Opas

Valvontaopas

	<i>Laatinut</i>	<i>Vahvistanut</i>	<i>Hyväksynyt</i>
<i>Nimi</i>	S. D'ALBERTANSON	M. SCHITTEKATTE	C. CARR
<i>Asema</i>	Hankevastaava	Hankepäällikkö	Yksikönpäällikkö
<i>Päivämäärä</i>	29/06/2018	29/06/2018	29/06/2018
<i>Allekirjoitus</i>			

Asiakirjan versiohistoria

<i>Versio</i>	<i>Päivämäärä</i>	<i>Huomautukset</i>
1.0	29.6.2018	Lopullinen julkaistava versio

Tämä asiakirja on oikeudellisesti sitomaton Euroopan rautatieviraston opas. Se ei vaikuta sovellettavassa EU:n lainsäädännössä säädettyihin päätöksentekomenettelyihin. EU:n lainsäädännön sitova tulkinta kuuluu yksinomaan Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

1 Johdanto

1.1 Oppaan tarkoitus

Euroopan kansallisten turvallisuusviranomaisten organisaatiot ovat hyvin erikokoisia ja poikkeavat toisistaan myös monimuotoisuutensa puolesta. Tässä oppaassa selitetään, miten kansalliset turvallisuusviranomaiset voivat valvoa ennen kaikkea rataverkon haltijoita ja rautatieyrityksiä mutta soveltuvin osin myös kunnossapidosta vastaavia yksiköitä yhdenmukaisella ja organisaatioiden koon kannalta sopivalla tavalla. Oppaan avulla pyritään selittämään kansallisille turvallisuusviranomaisille ja muille asianomaisille osapuolille, millainen merkitys valvonnalla on Euroopan rautatiejärjestelmässä ja miten se liittyy turvallisuusarviointiin.

Huom. Vaarallisten aineiden rautatiekuljetusten valvonnan osalta on huomattava, että kansallinen turvallisuusviranomainen voi olla suoraan valvovassa roolissa, jos se on toimivaltainen viranomainen. Viranomainen voi myös toimia vain koordinoivana tahona ja tehdä tarpeen mukaan yhteistyötä muun toimivaltaisen viranomaisen kanssa.

1.2 Mitä valvonta on?

Valvonnalla tarkoitetaan järjestelyjä, jotka kansallinen turvallisuusviranomainen on ottanut käyttöön valvoakseen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan myöntämisen jälkeen sitä, miten tehokas todistuksen tai luvan saaneen organisaation turvallisuusjohtamisjärjestelmä on ja noudatetaanko kaikkia soveltuvia vaatimuksia jatkuvasti.

Valvontaan sisältyvät kansallisen turvallisuusviranomaisen toimet, joilla pyritään varmistamaan, että yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan saanut organisaatio pitää yllä turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä, jotta se voi tehokkaasti hallita riskejä kyseisen turvallisuustodistuksen voimassaolon ajan. Valvontaan kuuluu myös monia muita erityisiä tehtäviä, joista säädetään komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2018/761, jäljempänä 'valvontaa koskeva yhtenäinen turvallisuusmenetelmä'. Valvonnan suorittamiseksi kansallisen turvallisuusviranomaisen on varmistettava, että sillä on palveluksessaan pätevää henkilöstöä. Henkilöstö valitaan ja sen pätevyyttä ylläpidetään pätevyyden hallintajärjestelmän avulla.

Valvontaa koskevalla yhtenäisellä turvallisuusmenetelmällä toteutetaan direktiivin (EU) 2016/798 vaatimukset, joiden mukaan kansallisten turvallisuusviranomaisten on valvottava rautatieyrityksiä ja rataverkon haltijoita oikeudenkäyttöalueellaan yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan myöntämisen jälkeen.

Direktiivin (EU) 2016/798 17 artiklassa säädetään, että kansallisten turvallisuusviranomaisten on valvottava kyseisen direktiivin 9 artiklassa säädetyn oikeudellisen veloitteen jatkuvaa noudattamista. Kyseisessä artiklassa edellytetään, että rautatieyritykset ja rataverkon haltijat käyttävät turvallisuusjohtamisjärjestelmää. Kansallisten turvallisuusviranomaisten on tätä varten varmistettava, että niiden valvontatoimiin sisältyy

- *sen valvonta, soveltavatko rautatieyritykset ja rataverkon haltijat koko turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä tai sen osia tehokkaasti*
- *sen valvonta, soveltavatko rautatieyritykset ja rataverkon haltijat asianmukaisesti asiaankuuluvia yhteisiä turvallisuusmenetelmiä turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä avulla myös silloin, jos rautatieyritys tai rataverkon haltija on omien kalustoyksikköjensä kunnossapidosta vastaava yksikkö, jota ei ole sertifioitu kunnossapidosta vastaavia yksikköjä koskevan asetuksen mukaisesti*

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

- *sen valvonta alueellaan, ovatko yhteentoimivuuden osatekijät direktiivin (EU) 2016/797 8 artiklassa säädettyjen olennaisten vaatimusten mukaisia; tätä valvotaan rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmän avulla.*

Kansalliset turvallisuusviranomaiset voivat valvonnan tulosten perusteella ryhtyä oikeasuhteisiin täytäntöönpanotoimiin (esim. väliaikaiset turvallisuustoimenpiteet) varmistaakseen oikeudellisten velvoitteiden noudattamisen, tunnistaakseen kansallisen lainsäädännön parantamismahdollisuuksia tehokkuuden parantamiseksi sekä tiedottaakseen sidosryhmille turvallisuuden sääntelykehikseen tehdyistä muutoksista sekä niiden jäsenvaltiossa ilmenneistä uusista tai kasvaneista riskeistä.

Valvonta toteutetaan tavallisesti sen jäsenvaltion kielellä, jossa valvonta suoritetaan, elleivät kyseisen toiminta-alueen kansallinen turvallisuusviranomainen ja valvottava organisaatio ole sopineet muun kielen käytöstä.

1.3 Kenelle tämä opas on tarkoitettu?

Opas on ensisijaisesti tarkoitettu kansallisten turvallisuusviranomaisten tueksi. Tarkoituksena on auttaa viranomaisia noudattamaan valvontaa koskevan yhteisen turvallisuusmenetelmän vaatimuksia yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan myöntämisen jälkeen. Myös valvottavat organisaatiot voivat tutustua oppaaseen, jotta ne voivat tarkastella, mitä ne voivat odottaa suhteeltaan kansalliseen turvallisuusviranomaiseen. Tämä auttaa niitä tekemään tarvittavia suunnitelmia ja järjestelyjä.

1.4 Soveltamisala

Oppaassa annetaan käytännön tietoja, jotka auttavat ymmärtämään EU:n oikeuskehiksessä säädettyjä valvontaa koskevia vaatimuksia.

1.5 Ohjeiden rakenne

Tämä asiakirja on osa viraston ohjeita, joilla tuetaan rautatieyrityksiä, rataverkon haltijoita, kansallisia turvallisuusviranomaisia sekä virastoa, kun ne täyttävät velvoitteitaan ja toteuttavat tehtäviään direktiivin (EU) 2016/798 mukaisesti.



Kaavio 1. Yhteenveto viraston ohjeista.

1.6 Ketä valvotaan?

Edellä kuvatusta oikeudellisesta kehyksestä käy ilmi, että kansallisten turvallisuusviranomaisten on valvottava niitä tahoja, joilla on yhtenäinen turvallisuustodistus tai turvallisuuslupa, eli rautatieyrityksiä tai rataverkon haltijoita. Valvonnan tarkoituksena on tarkistaa, että kyseiset tahot noudattavat yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan hakemuksessa antamaansa sitoumusta ylläpitää turvallisuusjohtamisjärjestelmää riskien hallintaa varten.

Sisältö

1	Johdanto.....	2
1.1	Oppaan tarkoitus	2
1.2	Mitä valvonta on?	2
1.3	Kenelle tämä opas on tarkoitettu?	3
1.4	Soveltamisala	3
1.5	Ohjeiden rakenne.....	3
1.6	Ketä valvotaan?.....	4
2	Määritelmät	6
3	Riskiperusteinen valvonta.....	7
4	Valvontastrategia	10
4.1	Taustaa.....	10
4.2	Tavoite.....	10
4.3	Valvonnan periaatteet	10
4.4	Valvontajärjestelyt	12
4.5	Jäsenvaltion riskitasot.....	13
4.6	Valvonnan strategiset painopisteet	13
4.7	Valvonnan menetelmät.....	13
4.8	Valvontasuunnitelma tai -suunnitelmat	17
4.9	Täytäntöönpanon valvonta.....	17
5	Valvontaa koskevien tietojen toimittaminen ja riippuvuussuhteet yhtenäisen turvallisuustodistuksen ja kalustoyksikköjen markkinoillesaattamislupien välillä	18
6	Kansallisten turvallisuusviranomaisten välinen koordinointi	21
7	Inhimilliset tekijät ja turvallisuuskulttuuri	22
8	Yhteistyö muiden toimivaltaisten viranomaisten tai elinten kanssa	22
8.1	Lupia myöntävät elimet tai sertifiointielimet	22
8.2	Työturvallisuuteen liittyvät kysymykset.....	23
8.3	Veturinkuljettajien työ-, ajo- ja lepoaikoihin sovellettavat säännöt.....	23
8.4	Kansallisen turvallisuusviranomaisen ja muiden sääntelyelinten välinen yhteistyö	23
8.6	Kansallisen turvallisuusviranomaisen ja toimilupaviranomaisen välinen yhteistyö.....	24
8.7	Kansallisen turvallisuusviranomaisen ja kunnossapidosta vastaavien yksiköiden sertifiointielinten välinen yhteistyö	24
9	Pätevyyden hallintakehys	24
Liite	Ehdotus valvontastrategian malliksi	26

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

2 Määritelmät

Tässä oppaassa käytetään seuraavia määritelmiä:

Asianomaiset sidosryhmät

Asianomaisilla sidosryhmillä tarkoitetaan kaikkia tahoja, joilla on rautatieliikenteeseen liittyvä asema tai joihin rautatieliikenne vaikuttaa ja joilla on turvallisuuteen liittyviä intressejä (esim. teollisuus, matkustajajärjestöt tai paikallisviranomaiset).

Tarpeeton vaiva

Tällä tarkoitetaan sitä, että rautatieyrityksen valvontaan liittyvät työt koordinoidaan niin, ettei rautatieyritykseen kohdisteta kahta erillistä valvontaprosessia, jotka edellyttävät samojen ihmisten haastattelemista samaan aikaan, tai että saman osaston eri henkilöt eivät tee useampia tarkastuskäyntejä rautatieyritykseen saman ajanjakson aikana. Tarvittavat toimet on suunniteltava mahdollisimman tehokkaasti, jotta työ saadaan tehtyä järkevissä aikatauluissa aiheuttamatta merkittävää vaivaa valvottavalle organisaatiolle.

Johtamisjärjestelyt

Johtamisjärjestelyillä tarkoitetaan turvallisuusjohtamisjärjestelmän prosesseja ja menettelyjä, jotka rautatieyritys tai rataverkon haltija on ottanut käyttöön turvallisuuden johtamista varten sekä voidakseen saavuttaa turvallisuustavoitteen ja noudattaa oikeudellisia velvoitteitaan ja muita turvallisuuden kannalta merkityksellisiä vaatimuksia.

Merkittävä puute

Merkittävällä puutteella tarkoitetaan kansallisen turvallisuusviranomaisen tunnistamaa ongelmaa, jossa poikkeama odotetusta tilasta on niin merkittävä, että se edellyttää korjaavia toimia kyseisen kansallisen turvallisuusviranomaisen johdolla. Jos tapaus viedään turvallisuustodistuksia myöntävän elimen käsiteltäväksi, on harkittava, pitääkö yhtenäinen turvallisuustodistus tai turvallisuuslupa peruuttaa tai pitääkö sitä rajoittaa.

Muu huolenaihe

Muulla huolenaiheella tarkoitetaan tilannetta, jossa kansallinen turvallisuusviranomainen on valvonnan aikana todennut sellaisen poikkeaman odotetusta tilasta, jonka vakavuus ei edellytä suoria toimenpiteitä mutta joka on kuitenkin niin vakava, että kansallinen turvallisuusviranomainen kirjaa havaintonsa ja ilmoittaa valvottavalle organisaatiolle, että sen on parannettava tilannetta. Molemmissa tapauksissa kansallisen turvallisuusviranomaisen tunnistamat tiedot on toimitettava edelleen turvallisuustodistuksia myöntävälle elimelle asianmukaisessa ajassa yhtenäistä turvallisuustodistusta koskevan hakemuksen jättämisen jälkeen, jotta kyseinen elin voi ottaa huomioon kaikki puutteisiin liittyvät kysymykset.

3 Riskiperusteinen valvonta

On olemassa tiettyjä keskeisiä tekijöitä, jotka mahdollistavat tehokkaan riskiperusteisen valvonnan. Näitä ovat seuraavat:

- *Kansallisella turvallisuusviranomaisella on oltava kokonaisvaltainen käsitys kansalliseen rautatiejärjestelmään liittyvistä riskeistä ja siitä, mitkä näistä riskeistä ovat kaikkein merkittävimpiä.*
- *Kansallisella turvallisuusviranomaisella on oltava hyvä käsitys rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden (ja muiden asianomaisten toimijoiden) johtamisvalmiuksista riskin hallitsemiseksi.*
- *Kansallisella turvallisuusviranomaisella on oltava henkilöstöä, jolla on valmiudet tehdä johtopäätöksiä edellä olevissa luetelmakohdissa kuvatuissa asioissa ja jotka ovat riittävän joustavia mukauttaakseen toimintatapaansa sen mukaan, kun riskejä ilmenee tai niiden määrä vähenee (ks. pätevyuden hallintakehystä koskeva viraston opas).*
- *Kansallisten turvallisuusviranomaisten on kerättävä riskiperusteiseen valvontaan liittyvän päätöksentekonsa tueksi tietoa mahdollisimman monipuolisista lähteistä (sekä rautatiealan sisäisistä että sen ulkopuolisista lähteistä).*
- *Kansallisten turvallisuusviranomaisten on kyettävä perustelevaan päätöksensä siitä, mitä he valvovat ja mitä he jättävät valvonnan ulkopuolelle.*
- *Kansallisten turvallisuusviranomaisten on kyettävä ottamaan huomioon muut valvontaan vaikuttavat tai sitä ohjaavat tekijät jäsenvaltiossa, kuten poliittisesti pakottavat tekijät tai yhteiskunnalliset huolenaiheet, jotka eivät välttämättä ole riskiperusteisia.*
- *Valvonnan on liityttävä yhtenäisen turvallisuustodistuksen ja turvallisuusluvan arviointiin siten, että korkean riskin toimintaan liittyviä toimijoita tai toimia valvotaan tarkemmin heti yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan myöntämisen jälkeen.*
- *Kansallisten turvallisuusviranomaisten on voitava suorittamansa valvonnan avulla varmistua siitä, että rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmällä voidaan hallita kyseisen tahon kohtaamia riskejä.*

Kansallisilla turvallisuusviranomaisilla on edellä mainittuja periaatteita toteuttaessaan oltava (kvantitatiivisia, semikvantitatiivisia tai kvalitatiivisia) keinoja saada käsitys jäsenvaltion kokonaisriskistä. Tämä on olennaisen tärkeää valvontastrategian kehittämisen kannalta. Jos riskeistä ei ole selkeää käsitystä, on mahdotonta tehdä oikeasuhteisia ja kohdennettuja päätöksiä siitä, mitä valvotaan ja miten tämä voidaan parhaiten tehdä. Puutteellinen ymmärrys järjestelmän riskeistä merkitsee myös sitä, että valtion ja kansallisen turvallisuusviranomaisen välisessä vuoropuhelussa ei välttämättä kyetä riittävällä tavalla pohtimaan, mitä turvallisuusparannuksia käytettävissä olevalla rahoituksella voidaan toteuttaa. Jos kansallinen turvallisuusviranomainen osaa selvittää valtiolle, mihin parannukset pitäisi kohdentaa, jäsenvaltio voi luoda paremmat mahdollisuudet parantaa turvallisuutta. Kokonaisymmärrys järjestelmän turvallisuusriskistä on perusedellytys sille, että voidaan määrittää liiketoiminnalliset perusteet (*business case*) toimille, jotka parantavat turvallisuutta ja siten pienentävät riskiä.

Tässä yhteydessä on myös hyvä ottaa huomioon, että kansallisen turvallisuusviranomaisen käsityksen jäsenvaltion kokonaisriskistä ei pitäisi poiketa liikaa minkään kansallisen rataverkon haltijan käsityksestä. Rataverkon haltijalla ja kansallisella turvallisuusviranomaisella on oltava esimerkiksi samankaltainen näkemys tasoristeyksien kokonaisriskitasosta jäsenvaltioissa. Jos rataverkon haltijan ja kansallisen turvallisuusviranomaisen näkemykset ovat hyvin erilaiset, tämä voi olla merkki siitä, että järjestelmässä on riskinhallintaan liittyviä puutteita.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Olisi hyödyllistä, jos Euroopan tasolla pyrittäisiin muodostamaan vakiomenetelmät jäsenvaltioiden riskiä koskevan kokonaiskäsityksen muodostamiseen. Tällä hetkellä jopa samankaltaisia lähestymistapoja soveltavien maiden välillä on kuitenkin merkittäviä eroja, minkä vuoksi Euroopan tason vertailuja on vaikea tehdä. Nykyiset lähestymistavat vaihtelevat erittäin kehittyneistä hyvin yksinkertaisiin, mikä voi johtua siitä, kuinka kehittyneesti jäsenvaltion rautatiejärjestelmässä sovelletaan eurooppalaista lähestymistapaa, järjestelmän koosta sekä erilaisista kulttuuriin perustuvista vinoumista.

Jotta voidaan arvioida rautatiejärjestelmän eri toimijoiden kykyä hallita riskejä, kansallisen turvallisuusviranomaisen on kyettävä hyödyntämään valvontaa sen määrittämisessä, miten tehokkaita sen valvomien organisaatioiden turvallisuusjohtamisjärjestelmät ovat. Useimmille kansallisille turvallisuusviranomaisille tämä tarkoittaa käytännössä sellaisten koulutettujen ja pätevien tarkastajien palkkaamista, joilla on valmiudet tehdä tällaisia päätelmiä.

Kansallisten turvallisuusviranomaisten on voitava hyödyntää tietoja mahdollisimman monista lähteistä, jotta tiedot voidaan ristiintarkastaa ja jotta valvonnan ensisijaisia kohteita ei tarvitse määrittää vain yhden tietokokonaisuuden perusteella. Kansallisia turvallisuusviranomaisia kannustetaan tarvittaessa hyödyntämään myös rautatiealan ulkopuolelta saatuja riskinhallintaa koskevia tietoja. Niiden avulla voidaan tarkistaa tuloksia ja kehittää koko alaa. Osa tietokokonaisuuksista tai tietolähteistä on erityisen tärkeitä. Näitä ovat esimerkiksi onnettomuuksia tai vaaratilanteita koskevat tiedot, yritysten päivittäiset lokit sekä riskimalleista jäsenvaltioissa saadut tulokset, joita voidaan hyödyntää, jos niitä on saatavilla. Työssä tulisi kuitenkin huomioida myös muita tietoja, kuten valituksista, ongelmista, yleisön käsityksistä tai akateemisista tutkimuksista peräisin olevia tietoja. Niitä voidaan hyödyntää riskiperusteisen valvontastrategian ja -suunnitelman laatimisessa.

Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän 7 artiklassa säädetään, että kansallisilla turvallisuusviranomaisilla on oltava perusteet sille, ketä valvotaan ja miksi. Nämä perusteet liittyvät strategian toteuttamiseen. Näin pyritään varmistamaan, että valvontatoimissa sovelletaan yhdenmukaista toimintatapaa ja että järjestelmän eri toimijoille on selvää, miksi ja minkä onnistumista mittaavien tekijöiden perusteella tiettyjä toimia arvioidaan.

Käyttötoimintaa ja liikenteen hallintaa koskevissa yhteentoimivuuden teknisissä eritelmissä (OPE YTE) vaaditaan myös, että kansalliset turvallisuusviranomaiset seuraavat valvontastrategiansa ja -suunnitelmansa puitteissa vaatimusten tehokasta noudattamista sääntelyn kohteena olevien organisaatioiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien päivittäisen valvonnan yhteydessä (koska OPE YTE:ssä käsitellään junien turvallista toimintaa edistävää prosessia ja sääntöjä). Virasto on laatinut kansallisten turvallisuusviranomaisten valvonnan tueksi OPE YTE:ssä määritettyjen toiminnan peruseriaatteiden soveltamista ja käyttöä koskevat ohjeet.

Kansallisiin turvallisuusviranomaisiin voi myös kohdistua paineita ulkoisista, muista kuin riskiperusteisista lähteistä. Tällaisten paineiden syynä voi olla yleisön huoli jostakin rautatieliikenteen näkökohdasta, jolloin kysymyksen käsittelystä tulee poliittisesti tärkeää. Nämä kysymykset eivät aina välttämättä liity suoraan valvontastrategiaan ja -suunnitelmaan, mutta ne on otettava huomioon molemmissa. Tällaiset kysymykset voivat edistää ja parantaa turvallisuutta merkittävästi. Jäsenvaltio voi esimerkiksi päättää poistaa kaikki tasoristeykset alueeltaan kymmenen vuoden kuluessa, vaikka riskiperusteisen lähestymistavan mukaan kaikkia tasoristeyksiä ei tarvitsisi poistaa vaan parantaa nykyaikaisemmillä suojausjärjestelmillä. On selvää, että jos tasoristeykset poistetaan kokonaan kymmenen vuoden kuluessa, turvallisuustaso paranee jäsenvaltiossa merkittävästi. Käänteisesti kansalliseen turvallisuusviranomaiseen voi myös kohdistua painetta säilyttää tasoristeykset niiden hyödyllisyyden ja käytettävyyden vuoksi, vaikka riskiperusteisen lähestymistavan mukaan ne olisi poistettava.

On olennaisen tärkeää, että turvallisuustodistusta ja -lupaa koskevan arvioinnin tulokset otetaan huomioon riskiperusteisessa valvonnassa. Tämä johtuu siitä, että todistuksen arvioinnissa

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

turvallisuusjohtamisjärjestelmän soveltamista rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan toimintaan käsitellään useimmiten vain teorian tasolla. Soveltamisen käytännön toimivuutta on seurattava valvonnalla. Alalla pitkään toimineiden rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden valvonta voidaan jakaa tasaisesti todistuksen voimassaoloajalle. Uusia yrityksiä voi olla syytä valvoa enemmän todistuksen voimassaoloajan alussa tai toiminnan alkuvaiheessa. Valvontaa voi myös olla tarpeen kohdistaa uusien toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmän tiettyihin osiin, jotta voidaan varmistaa, että teoriassa suunnitellut toimet toteutetaan käytännössä johdonmukaisella tavalla. Sekä pidempään toimineiden että uusien yritysten kohdalla on olennaista, että valvontatoimia kohdennetaan riskien perusteella.

Koska kansallisten turvallisuusviranomaisten valvontaresurssit ovat usein niukat, on tärkeää, että riskiperusteisissa päätöksissä valvonnan kohteista ja syistä otetaan huomioon, missä valvonnasta on eniten hyötyä. On esimerkiksi mahdollista, että rataverkon haltija on tietoinen rikkinäisiin raiteisiin liittyvistä ongelmista ja että sillä on ohjelma ongelman ratkaisemiseksi. Se, että kansallinen turvallisuusviranomainen käyttää runsaasti aikaa kyseisiin ongelmiin, ei välttämättä ole resurssien tehokkainta mahdollista käyttöä. Tämän sijaan kansallinen turvallisuusviranomainen voi päättää keskittyä alaan, jolla on ilmeistä, että rataverkon haltija ei hallitse ongelmaa.

4 Valvontastrategia

Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän 3 artiklassa edellytetään, että kansallisilla turvallisuusviranomaisilla on oltava valvontastrategia, joka sisältää menetelmän liitteessä I määritetyt osat. Tämän oppaan Liite annetaan ehdotus valvontastrategian malliksi. Mallin otsikoilla pyritään mahdollistamaan valvontastrategioiden johdonmukainen kehittäminen eri jäsenvaltiossa, jotta voidaan lisätä kansallisten turvallisuusviranomaisten keskinäistä luottamusta siihen, että turvallisuustasoa pidetään yllä. Viraston tehtävänä on valvoa kansallisten turvallisuusviranomaisten suoriutumista, ja kyseisten strategioiden yhtenäisellä rakenteella helpotettaisiin myös tämän tehtävän hoitamista.

4.1 Taustaa

Taustan kuvailuun riittää perusmuotoinen kuvaus jäsenvaltion rautatieverkon koosta sekä rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden lukumäärästä. Tässä osiossa on käsiteltävä myös valvontastrategian voimassaoloaika sekä järjestelyjä sen tarkistamiseksi.

4.2 Tavoite

Tavoitteeksi tai tarkoitukseksi on annettava strategian tarkoitus, kuten esimerkiksi ”yhteistyö alan toimijoiden kanssa turvallisuusjohtamisen jatkuvaa parantamista varten”. Tässä osiossa on myös kuvattava, miten tavoite saavutetaan.

4.3 Valvonnan periaatteet

Periaatteissa toistetaan kansallisen turvallisuusviranomaisen sitoumus keskeisiin arvoihin, joilla varmistetaan, että valvonnan aikana tehtävät päätökset ovat tiukkoja mutta oikeudenmukaisia. Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän liitteessä I säädetään, että kansallisen turvallisuusviranomaisen on valvontastrategian ja -suunnitelman tai -suunnitelmien laatimisen yhteydessä kerättävä ja analysoitava tietoja eri lähteistä. Lähteitä voivat olla esimerkiksi turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnin aikana kerätyt tiedot, aikaisemmista valvontatoimista saadut tulokset, tarkastajien asiantuntijalausunnot, kalustoyksiköiden käyttöönottoluvan myöntämisestä saadut tiedot, kansallisten tutkintaelinten raportit, muut onnettomuuksia tai vaaratilanteita koskevat tiedot, rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan vuotuiset turvallisuuskertomukset, kunnossapidosta vastaavien yksikköjen turvallisuuskertomukset, yleisöltä saadut valitukset ja muut asianmukaiset lähteet. Kansallisten turvallisuusviranomaisten on siis kerättävä asianmukaisia tietoja kaikista mahdollisista lähteistä selvittääkseen jäsenvaltion rautatiejärjestelmän tärkeimmät riskialueet. Kansallisten turvallisuusviranomaisten on arvioitava ja analysoitava saatavilla olevia tietoja määrittääkseen, millä tiedoilla on eniten merkitystä. Tämän jälkeen niiden on suunniteltava strategia näiden kysymysten käsittelemiseksi sekä laadittava suunnitelma, jossa määritetään, miten ja missä ajassa strategia toteutetaan. Kansallisten turvallisuusviranomaisten on selvitettävä, mitä resursseja ehdotetun strategian toteuttamiseen tarvitaan, ja osoitettava sen toteuttamiseen riittävästi resursseja. Kansallisten turvallisuusviranomaisten on lisäksi käsiteltävä strategiassaan ja suunnitelmassaan kaikkia kysymyksiä, jotka liittyvät rajatylittävään liikenteeseen tai infrastruktuuriin, ja tehtävä tarvittaessa yhteistyötä muiden kansallisten turvallisuusviranomaisten kanssa.

Valvonnan periaatteet, joita kansallisten turvallisuusviranomaisten on sovellettava, perustuvat pääasiassa valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän liitteeseen I. Kansallisten turvallisuusviranomaisten

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

olisi käytettävä valvontatoimissaan tiukkaa ja oikeudenmukaista lähestymistapaa. Valvonnan periaatteilla on tarkoitus auttaa kansallisia turvallisuusviranomaisia tässä tehtävässä.

Kansallisten turvallisuusviranomaisten olisi sovellettava **suhteellisuusperiaatetta** täytäntöönpanon ja riskin suhteen. Kaikkien toimien, joita kansallinen turvallisuusviranomainen toteuttaa määräysten noudattamisen varmistamiseksi tai saadakseen rautatieyritykset ja rataverkon haltijat vastuuseen oikeudellisten velvoitteidensa laiminlyönnistä, on oltava suhteessa turvallisuusriskeihin tai määräysten noudattamista koskevien puutteiden potentiaaliseen vakavuuteen, mukaan lukien kaikki tosiasialliset tai mahdolliset haitat. Tämä periaate on olennaisen tärkeä, sillä sen avulla kansalliset turvallisuusviranomaiset osoittavat sääntelemilleen tahoille soveltavansa lainsäädäntöä kohtuullisella ja oikeudenmukaisella tavalla. Tämä vähentää valvottavien organisaatioiden mahdollista pelkoa siitä, että kansallinen turvallisuusviranomainen rankaisee niitä virheistä ankarasti, mikä puolestaan saa aikaan salailun ja pelon ilmapiirin, joka ei edistä tehokasta riskinhallintaa.

Kansallisten turvallisuusviranomaisten olisi sovellettava **yhdenmukaisen** toimintatavan periaatetta varmistukseksi, että ne kaikki toimivat keskenään samalla tavalla samankaltaisissa olosuhteissa ja saavuttavat samankaltaisia tavoitteita. Rautatieyritykset ja rataverkon haltijat haluavat, että saman kansallisen turvallisuusviranomaisen valvontaa suorittavat eri henkilöt sekä rajatylittävien järjestelyjen tapauksessa eri kansalliset turvallisuusviranomaiset kohtelevat niitä samalla tavalla. Tämä antaa niille varmuutta ja mahdollistaa paremman suunnittelun. Näin voidaan myös käsitellä turvallisuuskulttuuriin liittyviä kysymyksiä ja vähentää rautatieorganisaatioiden pelkoa kansallisia turvallisuusviranomaisia kohtaan.

Kansallisten turvallisuusviranomaisten olisi **kohdistettava** valvontatoimensa lähinnä sellaiseen toimintaan, josta voi niiden arvion mukaan aiheutua vakavimmat riskit tai jossa vaarat ovat vähiten hallinnassa. Tätä varten kansallisella turvallisuusviranomaisella on oltava menetelmät ja välineet arvioida rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden turvallisuusjohtamisen tuloksia. Kun resurssit ovat niukat ja kansallisiin turvallisuusviranomaisiin kohdistuu paljon vaatimuksia, on erittäin tärkeää keskittyä kaikkein vakaviimpiin riskeihin. Tässä voidaan onnistua, jos kansalliset turvallisuusviranomaiset analysoivat rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden johtamisen tasoa.

Kansallisten turvallisuusviranomaisten olisi päätettävä ensisijaisista painotuksista käyttäekseen **voimavarojaan** tehokkaasti, mutta päätöksen siitä, kuinka tämä onnistuu parhaiten, olisi oltava kunkin yksittäisen viranomaisen oma asia. Toimet on kohdistettava niihin tahoihin, jotka ovat vastuussa riskistä ja jotka voivat parhaiten hallita sitä. Koska kansallisten turvallisuusviranomaisten resurssit ovat vähäiset, niitä on tärkeää käyttää järkevästi, jotta voidaan taata, että viranomaiset voivat mahdollisimman tehokkaasti varmistaa, että vastuussa olevat tahot hallinnoivat riskejä asianmukaisesti.

Kansallisten turvallisuusviranomaisten olisi sovellettava **avoimuuden** periaatetta auttaakseen rautatieyrityksiä ja rataverkon haltijoita ymmärtämään, mitä viranomainen odottaa niiltä (mukaan lukien se, mitä niiden pitäisi tai ei pitäisi tehdä) ja mitä niiden pitäisi odottaa viranomaiselta. On erittäin tärkeää, että rautatieyritykset ja rataverkon haltijat ymmärtävät, miten kansallinen turvallisuusviranomainen tekee päätöksiä, jotta ne voivat ymmärtää, mitä tapahtuu, jos ne eivät hallitse riskejä asianmukaisella tavalla.

Kansallisten turvallisuusviranomaisten olisi oltava **vastuuvollisia** päätöksistään direktiivin (EU) 2016/798 18 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tämän vuoksi niillä on oltava sisäiset järjestelyt, joiden perusteella ne voidaan saattaa vastuuseen. Viranomaisilla on myös oltava valitusmenettely. Kansalliset turvallisuusviranomaiset joutuvat tekemään myös sellaisia päätöksiä, jotka vaikuttavat haitallisesti niihin rautatieyrityksiin ja rataverkon haltijoihin, jotka eivät hallitse riskejä tehokkaasti. On tärkeää, että kansallisilla turvallisuusviranomaisilla on selkeät perusteet näiden päätösten tekemistä varten, jotta on selvää, miten päätöksiin on päädytty. Lisäksi on tärkeää, että olemassa on prosessi kyseisistä päätöksistä valittamista varten tapauksissa, joissa sääntelyn kohteena oleva organisaatio katsoo, että kansallinen turvallisuusviranomainen on ylittänyt valtuutensa tai että se ei ole noudattanut asianmukaista menettelyä.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Kansallisten turvallisuusviranomaisten olisi lisäksi kehitettävä **yhteistyömenettelyjä** muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa, jotta ne voivat jakaa tietoa keskenään ja kehittää yhtenäisiä toimintatapoja rautateiden turvallisuuteen vaikuttavissa asioissa. Kansallisilla turvallisuusviranomaisilla on oltava käytössään menettely merkityksellisten tietojen jakamiseksi keskenään ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Tämä on ehdottoman tärkeää, jotta voidaan varmistaa, että asianmukainen elin ryhtyy tarvittaessa asianmukaisiin toimiin.

Jos kansallinen turvallisuusviranomainen soveltaa näitä periaatteita, valvonnan kohteena olevia tahoja kohdellaan oikeudenmukaisesti ja tarvittaessa sopivan tiukasti. Lisäksi on syytä painottaa, että periaatteet ovat toisiaan täydentäviä. Noudattamalla kaikkia näitä periaatteita kansalliset turvallisuusviranomaiset näyttävät sääntelemilleen tahoille pätevinä ja järkevinä viranomaisina, jotka tekevät perusteltuja päätöksiä avoimesti ja rehellisesti. Periaatteet kuvataan uudelleen myös tämän oppaan liitteessä olevassa valvontastrategian mallissa. Tämä johtuu siitä, että strategia on erityisen tärkeä, kun määritellään, miten valvonta suoritetaan. Toistamalla periaatteet strategiassa kansallinen turvallisuusviranomainen vahvistaa sitoutumistaan niihin ja osoittaa, että se toimii avoimesti.

Virasto on myös laatinut *täytäntöönpanon hallintamallia koskevan oppaan*, joka on tarkoitettu valvontaa suorittaville tahoille. Myös tuossa oppaassa noudatetaan edellä kuvattuja periaatteita. Niitä sovelletaan matriisiin, jolla on tarkoitus antaa valvontaa suorittaville tahoille ohjeita siitä, millaisia täytäntöönpanopäätösten on oltava riskin astetta koskevan analyysin perusteella. Mitä suurempi riskin aste on eli mitä enemmän odotettu tilanne (jos kaikkia sääntöjä noudatetaan asianmukaisesti) poikkeaa organisaation todellisesta tilanteesta, sitä merkittävämpiä täytäntöönpanotoimia pitäisi olla luvassa.

4.4 Valvontajärjestelyt

Valvontajärjestelyt koskevat yleisesti ottaen kansallisen turvallisuusviranomaisen hallintorakennetta ja henkilöstöä sekä sitä, miten valvonnan yhteyttä turvallisuustodistusten ja -lupien antamiseen hallinnoidaan. Kansallisen turvallisuusviranomaisen on oltava avoin hallintorakenteestaan ja siitä, miten valvonta-asiat voidaan tarvittaessa nostaa operatiiviselta tasolta korkeammalle tasolle. Tähän voi sisältyä myös täytäntöönpanopäätösten teko. Kansallisen turvallisuusviranomaisen on myös kerrottava avoimesti siitä, miksi se päättää säännellä riskejä jollakin alalla muita aloja enemmän. Kansallisen turvallisuusviranomaisen on annettava tietoa henkilöstöstään ja yleisesti siitä, miten henkilöstön valmiuksia pidetään yllä (ks. *pätevyyden hallintakehystä koskeva viraston opas*) ja millä perusteella henkilöstöä käytetään eri tehtäviin. Kansallisen turvallisuusviranomaisen on myös ilmoitettava, miten se aikoo mitata turvallisuusjohtamisjärjestelmien suorituskykyä osana valvontatoimiaan. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi käyttämällä kypsyys- tai kulttuurimallia taikka muulla tavoin. Virasto on laatinut oppaan, jossa esitetään yksi johtamisen ja hallinnan kypsyysmalli, jota voivat soveltaa niin viranomaiset kuin muutkin sidosryhmät (ks. johtamisen ja hallinnan kypsyysmallia koskeva viraston ohje).

Yksi keskeisistä kysymyksistä kansallisille turvallisuusviranomaisille on se, miten uusia markkinatulokkaita hallinnoidaan, sillä niiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien laadusta ei ole aiempia tietoja. Tämän vuoksi osa kansallisista turvallisuusviranomaisista myöntää rautatiemarkkinoille ensimmäistä kertaa pyrkiville yrityksille turvallisuusluvan alle viideksi vuodeksi. Toiset kansalliset turvallisuusviranomaiset ovat päättäneet auditoida uudet tulokkaat kattavammin ennen turvallisuustodistuksen myöntämistä tai suorittaa tällaisen auditoinnin heti todistuksen myöntämisen jälkeen. Voimassaolon rajoittaminen on aina pystyttävä perustelemaan siten, että se on tarpeen rautatieliikenteen turvallisuuteen vaikuttavien riskien tehokkaan hallinnan kannalta. Kansalliset turvallisuusviranomaiset voivat suorittaa uusille tulokkaille yksityiskohtaisemman tarkastuksen todistuksen myöntämisen jälkeen sen varmistamiseksi, että niiden turvallisuusjärjestelyt ovat tarkoitukseensa sopivia. Kansallisten turvallisuusviranomaisten on ilmoitettava valvontastrategioissaan ja -suunnitelmissaan, mitä tällaiset järjestelyt ovat.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

4.5 Jäsenvaltion riskitasot

Jäsenvaltion riskitasoja koskevassa osiossa käsitellään sitä, miten näihin tasoihin on päädytty (esim. riski- ja/tai kypsyyssmallit), sekä syitä siihen, miksi strategiassa käsitellään joitakin riskejä mutta ei toisia.

4.6 Valvonnan strategiset painopisteet

Seuraavassa osiossa käsitellään sitä, miten strategiset painopisteet määritetään. Tässä yhteydessä tulisi käsitellä seuraavia seikkoja:

- *Miten turvallisuusjohtamisjärjestelmiä valvotaan? Tässä yhteydessä kansallisen turvallisuusviranomaisen on ilmoitettava valvonnan menetelmät (ks. kohta 4.7), joita se todennäköisesti käyttää, ja syy sille, miksi se painottaa joitakin aloja enemmän kuin toisia.*
- *Miten koordinoitu ja/tai yhteinen valvonta muiden kansallisten turvallisuusviranomaisten kanssa tarvittaessa suoritetaan (ks. jäljempänä koordinoitua valvontaa ja yhteistyötä koskeva osio)?*
- *Korkeamman tason riskit. Tässä kohdassa kansallisen turvallisuusviranomaisen on ilmoitettava, mitkä turvallisuusriskit se katsoo kaikkein suurimmiksi ja kuinka tähän päätelmään on päädytty.*
- *Alempia riskitasoja valvotaan yleisten ehtojen mukaisesti. Tässä kohdassa kansallisen turvallisuusviranomaisen on ilmoitettava, mitä riskejä se pitää toissijaisina ja kuinka tähän päätelmään on päädytty.*

4.7 Valvonnan menetelmät

Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän 4 artiklan mukaan kansallisen turvallisuusviranomaisen on otettava käyttöön soveltuvia menetelmiä ja määritettävä nämä menetelmät valvontatoimiaan suunnitellessaan. Valvonnan menetelmillä tarkoitetaan laajasti sekä tiedonkeruuta (ns. oheistoimi) turvallisuusjohtamisjärjestelmän turvallisuustulosten tarkastelemiseksi että erityisiä toimia, kuten henkilöiden haastatteluja. Rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden valvonta sen varmistamiseksi, että ne noudattavat EU:n ja kansallista lainsäädäntöä, on kansalliselle turvallisuusviranomaiselle monitahoinen tehtävä. Tämän vuoksi on monia eri tapoja kerätä tietoa vaatimusten noudattamisesta. Kaikkiin näihin toimintatapoihin liittyy kuitenkin tietojen hankinta monin eri tavoin, minkä jälkeen analysoidaan, mitä tiedot kertovat valvonnan kohteena olevan organisaation turvallisuusjohtamisjärjestelmästä sekä siitä, miten organisaatio noudattaa lainsäädäntöä.

Valvontatoimien toteuttamiseen sekä paikan päällä että muualla voidaan käyttää eri menetelmiä. Menetelmiin kuuluvat muun muassa seuraavat:

- *toimipaikalla olevan aineellisen omaisuuden, kuten liikkuvan kaluston tai infrastruktuurin osien, tarkastus;*
- *turvallisuusjohtamismenettelyjen ja -asiakirjojen tarkastus sen varmistamiseksi, että ne ovat tarkoitukseensa sopivia;*
- *rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan henkilöstön haastattelut kaikilla tasoilla, jotta voidaan selvittää, missä määrin henkilöstö ymmärtää, miten menettelyt ja säännöt toteutetaan käytännössä, ja jotta voidaan tehdä päätelmiä organisaation turvallisuuskulttuurista;*
- *määritettyyn hallintojärjestelmää koskevaan standardiin (esim. OHSAS 18001:2007) liittyvät auditoinnit;*

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

- kansallisen turvallisuusviranomaisen määrittämän mallin auditoinnit;
- toimien tai prosessin auditoinnit/tarkastukset vaaratilanteen jälkeen;
- turvallisuusjohtamiseen liittyvien valmiuksien/kypsyysauditoinnit;
- tietojen analysointi;
- tuotteita ja toimia koskevat otokset;
- tehtävien seuraaminen (esim. matkat ohjaamossa kuljettajan käyttäytymisen seuraamiseksi);
- kansallisen turvallisuusviranomaisen osallistuminen rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan keskeisiin hallinnon kokouksiin (jotka koskevat esimerkiksi tase- ja turvallisuusraportteja tai uusia infrastruktuurihankkeita);
- organisaatioissa tehtävät kyselytutkimukset, joissa edellytetään itsearviointikyselyjen täyttämistä esimerkiksi turvallisuuskulttuurin, lainsäädännön tai tarkistuslistojen noudattamisen arviointia varten;
- kaikki muut asiaankuuluvat toimet, joilla voidaan lisätä kansallisten turvallisuusviranomaisten kokonaistietämystä tietyistä rautatieyrityksestä tai rataverkon haltijasta, sen turvallisuusjohtamisesta ja turvallisuuskulttuurista.

Tässä oppaassa käytetään seuraavia määritelmiä:

- **Tarkastuksella** tarkoitetaan kansallisen turvallisuusviranomaisen pätevän ja valtuutetun työntekijän suorittamaa tutkimusta, joka koskee rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan toiminnan tiettyä, rajattua osaa. Tarkastuksella olisi pyrittävä selvittämään, miten EU:n lainsäädäntöä ja kansallista lainsäädäntöä noudatetaan, tai varmistamaan, että turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevissa asiakirjoissa ilmoitetut tai niihin kirjatut seikat todella toteutetaan käytännössä. Tämän oppaan määritelmän mukaan tarkastuksessa tarkastetaan, että prosessi on käytössä, ja selvitetään, miten hyvin se toimii. Tarkastuksella ei tarkoiteta pelkkää tiettyjen asiakirjojen tai laitteiden olemassaolon ”rasti ruutuun” -tarkistusta, sillä tällaisella menetelmällä saadaan selville vain, onko jokin asia olemassa, ei sitä, käytetäänkö sitä todella.
- **Auditoinneilla** tarkoitetaan jäsenneilyä toimia, joissa rautatieyritystä tai rataverkon haltijaa arvioidaan erityisen turvallisuusjohtamista koskevan standardin tai erityisen auditointikäytännön perusteella.
- **Turvallisuusjohtamisen valmiuksien kypsyysmallia koskevilla auditoinneilla** tarkoitetaan jäsenneilyä menetelmää, jolla auditoinnin kohteena olevan organisaation turvallisuusjohtamisjärjestelmä auditoidaan. Auditoinnissa käytetään johtamisen ja hallinnan valmius-/kypsyysmallia sen arviointiin, miten tehokkaita järjestelmät ovat turvallisuusjohtamisen kannalta (ks. myös johtamisen ja hallinnan kypsyysmallia koskeva viraston opas). Kun pätevä valvontahenkilöstö käyttää kyseisenlaista mallia asianmukaisesti, sen avulla voidaan saada käsitys turvallisuusjohtamisjärjestelmän tasosta. Siksi malli voi olla kansallisille turvallisuusviranomaisille hyödyllinen väline, kun halutaan antaa turvallisuustodistuksia myöntävälle elimelle tietoa tietyn turvallisuusjohtamisjärjestelmän toiminnasta todistuksen uusimista koskevan hakemuksen arvioimiseksi.

Käytetyt menetelmät, kuten haastattelut, asiakirjojen tarkastelu tai tarkastukset, voidaan suorittaa enemmän tai vähemmän perusteellisesti ja ne voivat koskea pientä tai suurta määrää erilaisia prosesseja.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Niitä voidaan myös yhdistellä, jotta saadaan käsitys organisaation turvallisuustasosta tai voidaan tunnistaa mahdollisia puutteita.

Haastatteluja, asiakirjojen tarkastelua tai tarkastuksia voidaan tämän jälkeen käyttää päätelmien tekemiseen organisaation johtamisen ja hallinnan kypsyystasosta sekä järjestelmän valmiuksista hallita siihen kohdistuvia riskejä. Tämän jälkeen auditointia suorittava pätevä henkilö käyttää omaa harkintaansa sekä johtamisen ja hallinnan valmius- tai kypsyysmallia sen arvioimiseksi, miten hyvin organisaation turvallisuusjohtamisjärjestelmällä voidaan hallita turvallisuutta.

Tehtävien seuraaminen ja osallistuminen johdon kokouksiin ovat toimia, joiden avulla kansallinen turvallisuusviranomaisen voi saada lisätietoa tietystä rautatieyrityksestä tai rataverkon haltijasta sekä sen turvallisuuskulttuurista.

Kansallisia turvallisuusviranomaisia kehoitetaan yhdistelemään eri valvontamenetelmiä. Kunkin kansallisen turvallisuusviranomaisen olisi pyrittävä hyödyntämään tasapainoisesti sekä ylhäältä alaspäin suuntautuvia toimia (turvallisuusjohtamisjärjestelmien auditointit) että alhaalta ylöspäin suuntautuvia toimia (käytännön toiminnan tarkastukset, joissa havainnoidaan toimintaa). Valvonnassa voidaan hyödyntää olemassa olevia valvontatoimia ja yhdistää niitä turvallisuusjohtamisjärjestelmien auditointeihin otosten ottamiseksi johtamisjärjestelystä. Näin voidaan korjata joitakin tiettyjen menetelmien puutteita ja saavuttaa todenmukaisempi kokonaiskuva siitä, miten valvonnan kohde toimii käytännössä.

Kansallinen turvallisuusviranomaisen voi käyttää edellä kuvattuja menetelmiä myös rautatieyritysten ja/tai rataverkon haltijoiden välisten rajapintojen monialaiseen tarkasteluun, jotta jäsenvaltion tasolla voidaan saavuttaa kokonaiskuva siitä, miten eri kysymyksiä käsitellään rautatiejärjestelmän eri osissa.

Jäljempänä olevassa taulukossa ja kuvassa esitetään, miten yleiset tarkastukset ja johtamisjärjestelmien auditoinnit liittyvät toisiinsa. Tämä koskee erityisesti haastattelujen, asiakirjojen tarkastelun ja havainnoinnin menetelmiä. Tällaisia menetelmiä käsitellään standardeissa, kuten ISO 19011 -standardissa ”Johtamisjärjestelmän auditointiohjeet”, ja kansalliset turvallisuusviranomaiset voivat vapaasti päättää, noudattavatko ne standardin vaatimuksia. Seuraavassa taulukossa esitetään eri tyyppisiin toimiin sovellettavat menetelmät.

Taulukko 1. Paikalla ja muualla suoritettavien toimien suhde johtamisjärjestelmien auditoinneissa ja tarkastuksissa.

	<i>Paikalla suoritettavat toimet</i>	<i>Muualla suoritettavat toimet</i>
<i>Vuorovaikutus ihmisten kanssa</i>	<p>haastattelujen tekeminen</p> <p>tarkistuslistojen ja kyselylomakkeiden täyttäminen, johon auditoinnin kohteena oleva taho osallistuu</p> <p>asiakirjojen tarkastelu, johon auditoinnin kohteena oleva taho osallistuu</p>	<p>Vuorovaikutteisen viestinnän avulla suoritettavat toimet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • haastattelujen tekeminen • tarkistuslistojen täyttäminen • kyselylomakkeiden täyttäminen • asiakirjojen tarkastelu, johon auditoinnin kohteena oleva taho osallistuu.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Taulukko 1. Paikalla ja muualla suoritettavien toimien suhde johtamisjärjestelmien auditoinneissa ja tarkastuksissa.

	<i>Paikalla suoritettavat toimet</i>	<i>Muualla suoritettavat toimet</i>
	otokset	
<i>Vähäinen vuorovaikutus / ei vuorovaikutusta ihmisten kanssa</i>	asiakirjojen tarkastelu (esim. rekisterit, tietojen analysointi) suoritettavan työn seuraaminen tarkastuskäyntien tekeminen tarkistuslistojen täyttäminen otokset (esim. tuotteista)	asiakirjojen tarkastelu (esim. rekisterit, tietojen analysointi) suoritettavan työn seuranta valvonnan keinoin, ottaen huomioon sosiaaliset ja oikeudelliset vaatimukset tietojen analysointi

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

4.8 Valvontasuunnitelma tai -suunnitelmat

Valvontasuunnitelmalla tai -suunnitelmilla valvontastrategia toteutetaan käytännössä strategian voimassaolon ajan. Koska valvontasuunnitelma pohjautuu valvontastrategiaan, sen on perustuttava niihin riskeihin, joiden on valvontastrategiassa määritetty edellyttävän valvontaa. Valvontasuunnitelmassa on myös korostettava sitä, miten turvallisuustodistuksen ja -luvan myöntämiseen liittyvä arviointiprosessi liittyy rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden valvontaprosessiin turvallisuustodistuksen tai -luvan voimassaolon aikana. Tarvittaessa on myös käsiteltävä tarvetta tehdä yhteistyötä viraston kanssa, jos se on turvallisuustodistuksia myöntävä elin, sekä muiden kansallisten turvallisuusviranomaisten kanssa. Valvontasuunnitelmassa on kerrottava sen laatimis- ja tarkistamisprosessista ja yhteyksistä valvontastrategiaan sekä siitä, miten suunnitelman tulokset voivat johtaa muutoksiin valvontastrategiassa. Valvontasuunnitelmassa on esitettävä yksityiskohtaisesti, mitä rautatieyrityksiä ja rataverkonhaltijoita on tarkoitus valvoa suunnitelman kohteena olevana vuonna, sekä valvonnan syyt. Suunnitelmassa on myös ilmoitettava valvontaan osoitettavat resurssit sekä valvonnan aikana käytettävät valvonnan menetelmät. Jos valvontasuunnitelmassa käsitellään inhimillisiin tekijöihin liittyviä kysymyksiä, kansallisten turvallisuusviranomaisten olisi tarkasteltava, miten näitä seikkoja hallinnoidaan rautatieyritysten tai rataverkon haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmissä.

4.9 Täytäntöönpanon valvonta

Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kansallisen turvallisuusviranomaisen on laadittava perusteet sille, miten viranomaisen hallinnoi rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmässä havaittuja puutteita. Saman asetuksen liitteessä 1 säädetään, että kansallisen turvallisuusviranomaisen on tarvittaessa ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin. Nämä toimet riippuvat siitä, millaisia seuraamuksia kansalliset turvallisuusviranomaiset voivat kansallisen lainsäädännön mukaan määrätä. Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän tapauksessa puutteet tarkoittavat tapauksia, joissa rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmä ei täytä riskien hallintaa koskevia keskeisiä vaatimuksia. Seuraamusten, joita kansallinen turvallisuusviranomaisen voi määrätä, on perustuttava valvonnan keskeisiin periaatteisiin (ks. kohta 4.3). Kansallisen turvallisuusviranomaisen on osoitettava, että sen toimet ovat oikeasuhteisia ja että ne kohdistetaan havaittuun riskiin. Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän 5 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ongelmat, joihin kansallisen turvallisuusviranomaisen tulisi keskittyä, jaetaan merkittäviin puutteisiin ja muihin huolenaiheisiin. Turvallisuusviranomaisen mahdollisesti määräämän seuraamuksen tason tulisi vastata puutteen tai huolenaiheen vakavuutta. Täytäntöönpanotoimien kohteena olevan organisaatiolle on kerrottava, miksi jotakin seuraamusta sovelletaan ja miten se voi parantaa toimintaansa. Kansalliset turvallisuusviranomaiset voivat hyödyntää mitä tahansa täytäntöönpanon hallintamallia, joka kattaa valvonnan keskeiset periaatteet. Tällä tavalla ne voivat varmistaa, että niillä on jäsenelty ja avoin prosessi kansalliseen tai EU:n lainsäädäntöön perustuvien täytäntöönpanotoimien toteuttamiseen. Virasto on laatinut kansallisten turvallisuusviranomaisten avuksi täytäntöönpanon hallintamallin, jota voidaan hyödyntää kansallisen sääntelyn rinnalla (ks. *täytäntöönpanon hallintamallia koskeva viraston opas*).

5 Valvontaa koskevien tietojen toimittaminen ja riippuvuussuhteet yhtenäisen turvallisuustodistuksen ja kalustoyksikköjen markkinoillesaattamisluopien välillä

On selvää, että valvonta on keino, jolla kansallinen turvallisuusviranomaisen varmistaa, että rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmä toimii alkuperäisessä yhtenäistä turvallisuustodistusta tai -lupaa koskevassa hakemuksessa ilmoitettujen järjestelyjen mukaisesti. Direktiivin (EU) 2016/798 17 artiklan 5 kohdan ja valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän liitteessä I sanotaan erittäin selvästi, että jos kansallinen turvallisuusviranomaisen toteaa valvonnan aikana, että yhtenäisen turvallisuustodistuksen haltija ei enää täytä todistuksen antamisen edellytyksiä, se voi rajoittaa todistusta tai peruuttaa sen tai pyytää virastoa tekemään niin, jos virasto on turvallisuustodistuksia myöntävä elin (tätä varten on esitetty yksi jäsenneily menettely täytäntöönpanon hallintamallia koskevassa viraston oppaassa). Mainitun direktiivin 17 artiklan 7 kohdassa säädetään, että kansallisen turvallisuusviranomaisen on varmistettava, että rakenteelliset osajärjestelmät vastaavat olennaisia vaatimuksia ja että kansallinen turvallisuusviranomaisen tai turvallisuustodistuksia myöntävä elin voi rajoittaa rataverkon haltijan turvallisuuslupaa tai peruuttaa sen, jos luvan ehdot eivät enää täyty.

Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän 5 artiklassa selitetään, että valvonnan aikana kerättyjä tietoja on vaihdettava kansallisen turvallisuusviranomaisen turvallisuustodistuksen arvioinnista vastaavien henkilöiden tai viraston kanssa yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuuslupan uusimista tai päivittämistä varten. Samassa artiklassa säädetään, että kansallisen turvallisuusviranomaisen on annettava turvallisuustodistuksia myöntävälle elimelle tai rajatylittävän infrastruktuurin tapauksessa toiselle kansalliselle turvallisuusviranomaiselle vähintään seuraavat olennaiset tiedot:

- a) *Kuvaus edellisen arvioinnin jälkeen suoritettujen valvontatoimien yhteydessä havaituista merkittävästä puutteista, jotka saattavat vaikuttaa turvallisuustasoon tai synnyttää vakavia turvallisuusriskejä, ja muista huolenaiheista. Nämä tiedot voivat olla peräisin auditointi- ja tarkastusraporteista ja turvallisuusjohtamisen kypsyysmallia koskevista auditoinneista, ja niistä voidaan tehdä yhteenveto uudelleenarviointia varten.*
- b) *Sen toimenpidesuunnitelman (tai niiden toimenpidesuunnitelmien) tila, jonka (tai jotka) rautatieyritys tai rataverkon haltija on laatinut a alakohdassa tarkoitettujen merkittävien puutteiden ja muiden huolenaiheiden korjaamiseksi, ja asiaankuuluvat toimet, jotka kansallinen turvallisuusviranomaisen on toteuttanut valvoakseen näiden kysymysten ratkaisemista. Nämä tiedot voivat olla peräisin seurannan auditoinneista, johtamisen ja hallinnan kypsyysmallin auditoinneista ja tarkastuksista.*
- c) *Kokonaiskuva asianomaisessa jäsenvaltiossa toimivan rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan turvallisuustasosta. Nämä tiedot voivat olla peräisin valmiuksien tai johtamisen ja hallinnan kypsyysmallista (jos sellainen on olemassa) tai asiantuntijalausunnosta, jossa arvioidaan turvallisuusjohtamisjärjestelmän prosessien suorituskykyä ja valmiuksia (miten hyvin niillä täytetään oikeudelliset velvoitteet ja parannetaan jatkuvasti riskien hallintaa).*
- d) *Sen toimenpidesuunnitelman (tai niiden toimenpidesuunnitelmien) tila, jonka (tai jotka) rautatieyritys tai rataverkon haltija on laatinut edellisestä arvioinnista jäljellä olevien huolenaiheiden ratkaisemiseksi.*

Kansallisen turvallisuusviranomaisen on toimitettava turvallisuustodistuksia myöntävälle elimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä saa käsityksen siitä, miten hyvin turvallisuusjohtamisjärjestelmä toimii käytännössä ja onko siinä heikkouksia. Tämä auttaa turvallisuustodistuksia myöntävää elintä kohdentamaan arviointitoimensa paremmin.

Näiden vaatimusten täyttämiseksi kansallisen turvallisuusviranomaisen on arvioitava, mitkä valvonnan kohteena olevaa organisaatiota koskevat tiedot ovat asiaankuuluvia neljän edellä mainitun kohdan kannalta.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Edellä olevan a kohdan osalta on selvää, että kyseisiin tietoihin on sisällyttävä kysymykset, jotka kansallinen turvallisuusviranomaisen on määrittänyt tärkeiksi riskinhallinnan kannalta (turvallisuusjohtamisjärjestelmän avulla). B ja d kohtien osalta tietoihin on sisällyttävä toimet ja aikataulut, joista on sovittu osapuolten välillä, jotta organisaatio voi itse vapaaehtoisesti käsitellä kyseisiä ongelmia tai jotta kansallinen viranomaisen voi ryhtyä toimiin edellyttääkseen organisaatiolta tilanteen korjaamista. Edellä olevassa c kohdassa vaaditaan, että kansallinen turvallisuusviranomaisen toimittaa turvallisuustodistuksia myöntävälle elimelle tai rajatylittävän infrastruktuurin tapauksessa toiselle kansalliselle turvallisuusviranomaiselle katsauksen organisaation turvallisuustasosta. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi kyseessä olevan organisaation valvontaa koskevalla raportilla tai toimittamalla organisaatiota koskevan johtamisen ja hallinnan kypsyyksellään tulokset, joista saadaan yleiskuva turvallisuusjohtamisjärjestelmän tasosta.

Edellä olevan luettelon lisäksi myös seuraavassa luettelossa annetaan viitteitä siitä, millaiset tiedot voivat auttaa turvallisuustodistuksia myöntävää elintä muodostamaan käsityksen turvallisuusjohtamisjärjestelmän toiminnasta:

- a) *Aiemmat erilaiset valvontatoimet, joita on suoritettu aiemman yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan myöntämisen jälkeen, sekä kansallisen turvallisuusviranomaisen valvontatoimiensa tuloksena antamien suositusten seuranta. Nämä tiedot voidaan saada kansallisen turvallisuusviranomaisen valvontasuunnitelmasta tai -suunnitelmista sekä viranomaisen kyseiselle rautatieyrittäjälle tai rataverkon haltijalle antamia suosituksia koskevasta seurantataulukosta.*
- b) *Kuvaus kansallisen turvallisuusviranomaisen suunnitelluista tulevista rautatieyrittäjästä tai rataverkon haltijaa koskevista valvontatoimista. Nämä tiedot voidaan saada mahdollisesta kansallisen turvallisuusviranomaisen valvontasuunnitelmasta tai -suunnitelmista.*
- c) *Onnettomuuksia/vaaratilanteita koskevien tietojen keruun ja analysoinnin tulokset sekä kansalliselle turvallisuusviranomaiselle toimitetut valitukset, jotka liittyvät turvallisuusjohtamisjärjestelmän tasoon, mukaan luettuna lyhyt kuvaus kustakin tilanteesta ja mahdollisista toimituksista, joihin kansallinen turvallisuusviranomaisen on ryhtynyt valvoakseen todettujen ongelmien ratkaisemista. Nämä tiedot voidaan kerätä ja analysoida rautatieyrittäjän tai rataverkon haltijan vuotuisista turvallisuuskertomuksista, joissa kyseinen toimija ilmoittaa onnettomuuksista/vaaratilanteista kansalliselle turvallisuusviranomaiselle, sekä tietokannoista tai rekistereistä, kuten rautateiden onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaa koskevasta [ERAIL](#)-tietokannasta.*
- d) *Tiedot rautatieyrittäjän tai rataverkon haltijan sisäisen auditoinnin ja muiden valvontatoimien yhteydessä todetuista vakavista turvallisuusriskeistä, ongelmien ratkaisemiseksi tarkoitetun toimintasuunnitelman tilasta sekä mahdollisista toimituksista, joihin kansallinen turvallisuusviranomaisen on ryhtynyt valvoakseen suunnitelman toteuttamista ja tehokkuutta aiemman yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan myöntämisen jälkeen. Nämä tiedot voidaan kerätä ja analysoida rautatieyrittäjän tai rataverkon haltijan vuotuisista turvallisuuskertomuksista (valvontaa koskevan yhteisen turvallisuusmenetelmän soveltamista koskeva kertomus).*
- e) *Tiedot, joita asiaankuuluva kansallinen tutkintaelin on ilmoittanut käynnissä olevista tutkimuksista, jotka koskevat rautatieyrittäjän tai rataverkon haltijan toimiin liittyviä tilanteita, sekä aiemmista tutkimuksista peräisin olevat suositukset, joita rautatieyrittäjä tai rataverkon haltija ei ole pannut täytäntöön. Nämä tiedot voidaan kerätä ja analysoida rautatieyrittäjän tai rataverkon haltijan vuotuisista turvallisuuskertomuksista sekä tietokannoista tai rekistereistä, kuten rautateiden onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaa koskevasta [ERAIL](#)-tietokannasta. Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän 8 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisen turvallisuusviranomaisen on myös tehtävä yhteistyötä kansallisen tutkintaelimen kanssa. Oletuksena*

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

on, että kansallinen turvallisuusviranomaisen ja kansallinen tutkintaelin jakavat yhteistyön aikana toisilleen merkityksellisiä tietoja.

- f) Kuvaus mahdollisista kansallisen turvallisuusviranomaisen kansallisen lainsäädännön mukaisista täytäntöönpanotoimista, jotka liittyvät turvallisuusjohtamisjärjestelmän tasoon ja joihin on ryhdytty rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan osalta aiemman yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan myöntämisen jälkeen. Nämä tiedot liittyvät kansallisten turvallisuusviranomaisten toimiin, joihin on ryhdytty niiden päätösten panemiseksi täytäntöön. Näitä ovat esimerkiksi parannuksia/kieltoja koskevat ilmoitukset, seuraamukset, väliaikaiset turvallisuustoimenpiteet (direktiivin (EU) 2016/798 17 artiklan mukaisesti).*
- g) Kaikki täydentävät tiedot, jotka kansallinen turvallisuusviranomaisen katsoo arvioinnin kannalta olennaisiksi. Täydentäviä tietoja voidaan kerätä ja analysoida rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan vuotuisista turvallisuuskertomuksista ja kansallisen turvallisuusviranomaisen vuosikertomuksesta.*

Yleisenä odotuksena on, että kansallinen turvallisuusviranomaisen toimittaa edellä mainitut tiedot turvallisuustodistuksia myöntävälle elimelle, kun yhtenäisen turvallisuustodistuksen uusimisesta jätetään hakemus. Jos kansallinen turvallisuusviranomaisen päättää valvonnan aikana ryhtyä täytäntöönpanotoimiin, kuten nostaa syytteen rautatieyritystä vastaan, ja se katsoo, että turvallisuustodistuksia myöntävän elimen olisi harkittava yhtenäisen turvallisuustodistuksen peruuttamista, sen on siirrettävä asia suoraan turvallisuustodistuksia myöntävän elimen käsiteltäväksi eikä odottaa yhtenäisen turvallisuustodistuksen uusimista koskevan hakemuksen jättämistä.

Tämä tarkoittaa, että valvontaa suorittavien tahojen ja todistusten myöntämisestä vastaavien tahojen välillä tarvitaan koordinoitavia toimia. On ilmeisen tärkeää varmistaa, että valvonnasta ja turvallisuusarvioinnista vastaavat tahot vaihtavat asianmukaisia tietoja, jotta asiaankuuluva osapuoli käsittelee rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmään liittyvät ongelmat. Kansallisten turvallisuusviranomaisten valvontastrategioihin ja -suunnitelmiin on sisällyttävä tätä koskevat järjestelyt.

Käytännön järjestelyistä yhtenäisten turvallisuustodistusten antamiseksi annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/763 11 artiklan 3 kohdassa säädetään, että arvioinnin jälkeen turvallisuustodistuksia myöntävän elimen on sovittava kansallisen turvallisuusviranomaisen kanssa siitä, onko arvioinnin jälkeen jäljellä avoimia kysymyksiä ja mitkä niistä voidaan siirtää arvioitaviksi myöhemmän valvonnan aikana.

Kalustoyksikköjen markkinoillesaattamislupien kannalta on tärkeää, että myös näiden lupien myöntämisestä vastaavien tahojen käytössä on mekanismi, jolla markkinoillesaattamislupia koskevia asiaankuuluvia tietoja voidaan välittää valvonnasta vastaaville tahoille (erityisesti kalustoyksikköjen käyttöehtojen rajoituksia koskevat tiedot). Vastaavasti myös kansallisilla turvallisuusviranomaisilla on oltava mekanismi, jonka avulla valvontaa suorittavat tahot voivat välittää tietoja takaisin tietyn kalustoyksikön markkinoillesaattamisluvan myöntäneelle taholle, jos on ilmennyt huolenaiheita siitä, onko kalustoyksikkö yhä niiden ehtojen mukainen, joiden perusteella sen tyyppihyväksyntä tai markkinoillesaattamislupa on myönnetty. On otettava huomioon, että kalustoyksikön käytön aikana voi ilmetä vikoja, jotka vaikuttavat kaikkiin kyseisen tyyppin tai sarjan kalustoyksikköihin. Tällaisessa tapauksessa voidaan antaa turvallisuusvaroitusta käyttämällä tähän tarkoitettua [turvallisuustietojärjestelmää](#). Kansallisen turvallisuusviranomaisen olisi toteutettava tarvittavat toimet sen valvomiseksi, miten rautatieyritys tai rataverkon haltija on valvonut riskiä ja varoitettava tarvittaessa kunnossapidosta vastaavaa yksikköä (jos sellainen on).

6 Kansallisten turvallisuusviranomaisten välinen koordinointi

Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän 8 artiklassa edellytetään, että kansalliset turvallisuusviranomaiset koordinoivat valvontatoimiaan muiden kansallisten turvallisuusviranomaisten kanssa rajatylittävän liikenteen yhteydessä. Tällainen koordinointi on tarpeen, jotta voidaan välttää kansallisten turvallisuusviranomaisten toimien päällekkäisyyttä ja valvonnan kohteena olevien organisaatioiden kuormittamista eri maiden turvallisuusviranomaisten yhteydenotoilla. Koordinoinnilla pyritään myös varmistamaan, että rajatylittävää liikennettä valvovat eri turvallisuusviranomaiset jakavat olennaisia tietoja tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi. Jos valvontatoimia koordinoidaan, kansallisten turvallisuusviranomaisten on päätettävä, mikä niistä toimii johtavana kansallisena turvallisuusviranomaisena. Johtava viranomainen toimii valvontatoimien yleisenä koordinaattorina sekä asianomaisen rautatieyrityksen tai rataverkon haltijan pääasiallisena yhteyspisteenä. Johtava kansallinen turvallisuusviranomainen voi olla sen jäsenvaltion kansallinen turvallisuusviranomainen, jossa suoritetaan suurin osa toimista tai johon valvonnan kohteena oleva organisaatio on rekisteröitynyt. Kansallisten turvallisuusviranomaisten on sovittava keskeisistä aloista, joita valvonnassa on tarkasteltava yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan voimassaolon aikana, sekä laadittava suunnitelma yhdessä sovittujen toimien toteuttamiseksi. Kansallisten turvallisuusviranomaisten on myös sovittava riitojensovittelumenettelyistä mahdollisten valvontatoimia suorittavien kansallisten turvallisuusviranomaisten välillä ilmenevien erimielisyyksien käsittelemiseksi.

Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän liitteessä II säädetään koordinoitun ja yhteisen valvonnan puitteista, joita kansalliset turvallisuusviranomaiset voivat käyttää oppaana kyseisen prosessin hallintaan. Yksi pääkohdista on, että valvontaa on koordinoitava siten, että rautatieyrityksille ei aiheudu tarpeetonta vaivaa. Tämä tehdään esimerkiksi varmistamalla, että eri kansalliset turvallisuusviranomaiset eivät edellytä rautatieyrityksen keskeisen henkilöstön läsnäoloa samanaikaisesti tai että samaan kohteeseen ei tehdä lyhyen ajan kuluessa useampia tiedonkeruuvierailuja. Jos kansallisiin turvallisuusviranomaisiin sovellettavassa lainsäädännössä ei edellytetä tai sallita yhteistä valvontaa, tämä on otettava huomioon kansallisten turvallisuusviranomaisten välisissä sopimuksissa. Tällaisessa tapauksessa johtavan (tai koordinoivan) kansallisen turvallisuusviranomaisen ja muiden asianosaisten kansallisten turvallisuusviranomaisten on laadittava yhteinen suunnitelma tarvittavien valvontatoimien toteuttamiseksi kussakin jäsenvaltiossa.

Jos rautatieyritysten välillä on tehty kumppanuussopimus, jonka mukaan yhdestä jäsenvaltiosta tuleva juna voidaan katsoa toisen jäsenvaltion junaksi, kun se ylittää rajan (vaikka miehistö ja juna kuuluvat ensimmäisestä jäsenvaltiosta peräisin olevalle rautatieyritykselle), asianosaisten kansallisten turvallisuusviranomaisten on tehtävä keskenään yhteistyötä varmistakseen, että rautatieyritysten väliseen rajapintaan liittyviä seikkoja (esim. asiaan liittyviä kansallisia tai kansainvälisiä sääntöjä koskeva koulutus ja junien huolto) koskevia riskejä hallitaan asianmukaisesti. Jos jokin kansallinen turvallisuusviranomainen havaitsee tältä osin rautatieyrityksen järjestelyihin liittyviä ongelmia, sen on tehtävä yhteistyötä asiankuuluvan naapurivaltion kansallisen turvallisuusviranomaisen kanssa sopiakseen toimista asian käsittelemiseksi.

Lisätietoja on saatavilla *kansallisten turvallisuusviranomaisten välistä koordinointia koskevasta viraston oppaasta*.

7 Inhimilliset tekijät ja turvallisuuskulttuuri

Turvallisuusarvioinnin ja turvallisuuden valvonnan yhteydessä kansallisen turvallisuusviranomaisen henkilöstön on kyettävä tunnistamaan inhimilliset tekijät ja turvallisuuskulttuuriin liittyvä strategia sekä se, miten valvonnan kohteena oleva organisaatio huomioi nämä seikat turvallisuusjohtamisjärjestelmässään (ks. turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevan yhteisen turvallisuusmenetelmän liite I ja liite II). Tämän perusteella kansallinen turvallisuusviranomainen voi rakentaa tietämyspohjan siitä, miten inhimillisiin tekijöihin ja turvallisuuskulttuuriin liittyvät seikat otetaan huomioon. Tätä tietämystä voidaan hyödyntää valvontastrategiassa ja valvontasuunnitelmassa tai -suunnitelmissa (ks. myös *turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevia vaatimuksia koskeva viraston opas ja johtamisen ja hallinnan kypsyysmallia koskeva viraston opas*).

8 Yhteistyö muiden toimivaltaisten viranomaisten tai elinten kanssa

On odotettavissa, että jäsenvaltion turvallisuuden sääntelyviranomaisena toimivan kansallisen turvallisuusviranomaisen on tehtäviään suorittaessaan ajoittain oltava yhteydessä ja tehtävä yhteistyötä myös muiden toimivaltaisten viranomaisten tai elinten kanssa.

Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän 8 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kansallisten turvallisuusviranomaisten on kehitettävä yhteistyöjärjestelyjä muiden asiaankuuluvien elinten, kuten kansallisten tutkintaelinten, kunnossapidosta vastaavien yksiköiden sertifiointielinten tai muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa, jotta voidaan varmistaa olennaisten tietojen jakaminen ja vakavien turvallisuusriskien asianmukainen käsittely. Kyseisen säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että toimivaltaisilla tahoilla ja tiettyjen toimien suorittamisesta vastaavilla tahoilla on riittävät tiedot ja että ne voivat toimia asianmukaisesti.

Kansallisen turvallisuusviranomaisen voi esimerkiksi olla tarpeen tehdä yhteistyötä vaarallisten aineiden sääntelyviranomaisten, työsuojeluviranomaisten, poliisin (lainvalvonta), ympäristöalan sääntelyviranomaisten, kunnossapidosta vastaavien yksiköiden sertifiointielinten, rautatiealan sääntelyelinten, lupia myöntävien elinten tai sertifiointielinten ja toimilupaviranomaisten kanssa.

Seuraavassa annetaan havainnollistavia esimerkkejä tällaisesta yhteistyöstä. Kansallisten turvallisuusviranomaisten on varmistettava, että tämä otetaan tarvittaessa huomioon niiden strategioissa tai suunnitelmissa.

8.1 Lupia myöntävät elimet tai sertifiointielimet

Kansallisten turvallisuusviranomaisten odotetaan tarvittaessa tekevän yhteistyötä muiden lupia myöntävien elinten (esim. kalustoyksikköjen markkinoillesaattamislupia myöntävät elimet) tai sertifiointielinten (esim. veturinkuljettajien koulutuskeskusten sertifiointista vastaavat elimet) kanssa. Valvontaa suorittavan kansallisen turvallisuusviranomaisen on hyväksyttävä todistukset tai luvat, jotka esitetään todisteena EU:n lainsäädännön tai muiden säädösten noudattamisesta, siinä määrin kuin ne koskevat valvonnan kohdetta. Jos kansallinen turvallisuusviranomainen toteaa valvontatoimien aikana, että luvan tai todistuksen kohteeseen liittyy vakava turvallisuusriski, sen on ryhdyttävä tarvittaessa väliaikaisiin korjaaviin toimiin (esim. kalustoyksikön käytön keskeyttäminen) ja siirrettävä asia todistuksen tai luvan myöntämisestä vastaavan asiaankuuluvan elimen käsiteltäväksi.

8.2 Työturvallisuuteen liittyvät kysymykset

Osa kansallisista turvallisuusviranomaisista vastaa työturvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä jäsenvaltionsa sääntelyjärjestelmässä, osa taas ei. Ensin mainitussa tapauksessa valvontaa suorittavan tahon on vastattava valvonnan aikana ilmenevien työturvallisuusongelmien käsittelystä. Jos kansallinen turvallisuusviranomainen ei vastaa työturvallisuuskysymyksistä ja sen henkilöstö saa valvontaa suorittaessaan tiedon työturvallisuuteen liittyvistä ongelmista, viranomaisen on ilmoitettava valvottavalle organisaatiolle havainneensa huolenaiheen ja tämän jälkeen siirrettävä asia toimivaltaiselle viranomaiselle jatkotoimia varten. Kansallisen turvallisuusviranomaisen on myös tarvittaessa tehtävä yhteistyötä työturvallisuudesta vastaavan sääntelyviranomaisen kanssa varmistaakseen, että sen asiaa koskevat strategiat ja suunnitelmat ovat asianmukaisia.

8.3 Veturinkuljettajien työ-, ajo- ja lepoaikoihin sovellettavat säännöt

Direktiivin (EU) 2016/798 17 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava veturinkuljettajien työ-, ajo- ja lepoaikoihin sovellettavien sääntöjen noudattaminen. Jos toimivaltainen viranomainen ei ole kansallinen turvallisuusviranomainen, kyseisen viranomaisen on tehtävä yhteistyötä kansallisen turvallisuusviranomaisen kanssa valvontatoimiensa suorittamiseksi. Jos kansallinen turvallisuusviranomainen ei ole kyseisten sääntöjen noudattamisen varmistamisesta vastaava toimivaltainen viranomainen mutta se havaitsee valvontatoimiensa aikana asiaan liittyviä ongelmia, sen on ilmoitettava havainnoistaan toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisimman pian.

8.4 Kansallisen turvallisuusviranomaisen ja muiden sääntelyelinten välinen yhteistyö

Direktiivin 2012/34/EU 56 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

Sääntelyelimen on tehtävä tiivistä yhteistyötä myös rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta yhteisössä 17 päivänä kesäkuuta 2008 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/57/EY tarkoitetun kansallisen turvallisuusviranomaisen ja tässä direktiivissä tarkoitetun toimilupaviranomaisen kanssa.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että nämä viranomaiset kehittävät yhdessä sellaiset puitteet tietojenvaihtoa ja yhteistyötä varten, joilla pyritään ehkäisemään kielteiset vaikutukset kilpailuun tai rautatieliikenteen markkinoiden turvallisuuteen. Näihin puitteisiin on sisällyttävä mekanismi, jonka avulla sääntelyelin esittää kansallisille turvallisuus- ja toimilupaviranomaisille suosituksia kysymyksistä, joilla voi olla vaikutusta kilpailuun rautatieliikenteen markkinoilla, ja jonka avulla kansallinen turvallisuusviranomainen esittää sääntelyelimelle ja toimilupaviranomaiselle suosituksia kysymyksistä, joilla voi olla vaikutusta turvallisuuteen. Asianomainen viranomainen tarkastelee tällaisia suosituksia ennen päätöksentekoa, tämän kuitenkaan rajoittamatta näiden viranomaisten itsenäisyyttä niiden omaan toimivaltaan kuuluvalla alalla. Jos asianomainen viranomainen päättää poiketa näistä suosituksista, sen on perusteltava päätöksensä.

Käytännössä tämä voi tarkoittaa seuraavaa:

- a) *Tilanteessa, jossa sääntelyelin pyytää vakiintunutta rautatieyritystä avaamaan palvelut kilpailulle ja se kieltäytyy turvallisuussyiden perusteella, sääntelyelimen on pyydettävä turvallisuuden sääntelyviranomaisena toimivan kansallisen turvallisuusviranomaisen lausuntoa siitä, onko kyseessä perusteltu syy olla avaamatta palveluja kilpailulle. Sääntelyelimen on otettava kansallisen turvallisuusviranomaisen näkemys huomioon tehdessään toimenpiteitä koskevia päätöksiä.*
- b) *Jos rataverkon haltija aikoo hakea kansalliselta turvallisuusviranomaiselta lupaa ottaa käyttöön ETCS-järjestelmän tason 1 radanvarsikokoonpanon, johon sisältyy joitakin vapaaehtoisia toimintoja*

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

(esim. silmukan tai radion lisäajotiedot), jotka edellyttävät kalustoyksikön varustamista asianmukaisilla laitteilla, jotta sitä voidaan käyttää kyseisellä linjalla, kansallisen turvallisuusviranomaisen on pyydettävä sääntelyelintä vahvistamaan, että tällä ei syrjitä rautatieyrityksiä ja että olennaiset tiedot on annettu kaikkien asiaankuuluvien tahojen saataville siten, että niillä on riittävästi aikaa tehdä liikkuvaan kalustoonsa asianmukaiset mukautukset.

8.6 Kansallisen turvallisuusviranomaisen ja toimilupaviranomaisen välinen yhteistyö

Direktiivissä 2012/34/EU säädetään seuraavaa:

24 artiklan 3 kohta: Sen estämättä, mitä 1 kohdassa säädetään, **toimilupaviranomainen voi, jos toimilupa peruutetaan määrääjäksi tai kokonaan sen vuoksi, että taloudellista vakavaraisuutta koskevaa vaatimusta ei noudateta, myöntää väliaikaisen toimiluvan rautatieyrityksen uudelleenjärjestelyn ajaksi edellyttäen, että turvallisuutta ei vaaranneta.** Väliaikainen toimilupa saa kuitenkin olla voimassa enintään kuusi kuukautta sen myöntämispäivästä.

24 artiklan 5 kohta: Jos rautatieyrityksen oikeudellinen asema muuttuu, erityisesti kun kyseessä on fuusio tai yritysosto, **toimilupaviranomainen voi päättää, että toimilupaa on haettava uudestaan. Kyseinen rautatieyritys voi jatkaa toimintaansa, jollei toimilupaviranomainen päätä, että turvallisuus vaarantuu.** Siinä tapauksessa päätös on perusteltava.

Käytännössä toimilupaviranomaisen on toimilupaa koskevan päätöksen tekemiseksi kuultava turvallisuuden sääntelyviranomaisena toimivaa kansallista turvallisuusviranomaista. Toimilupaviranomaisen on pääteltävä, onko todennäköistä, että turvallisuus vaarantuu. Se voi pyytää rautatieyritystä toimimaan väliaikaisella toimiluvalla (ks. 24 artiklan 3 kohta). Toinen huomioitava kysymys on se, onko toimilupaa haettava uudestaan (ks. 24 artiklan 5 kohta). Toimilupaviranomaisen on päätöksiä tehdessään otettava huomioon turvallisuuden sääntelyviranomaisena toimivan kansallisen turvallisuusviranomaisen näkemys.

8.7 Kansallisen turvallisuusviranomaisen ja kunnossapidosta vastaavien yksiköiden sertifiointielinten välinen yhteistyö

Kansallisten turvallisuusviranomaisten ja kunnossapidosta vastaavien yksiköiden sertifiointielinten on tehtävä yhteistyötä päällekkäisten toimien välttämiseksi. Tämä tarkoittaa, että jos kansallinen turvallisuusviranomainen havaitsee valvonnan aikana kalustoyksikön (tavaravaunun), jonka kunnossapidosta ei ole huolehdittu asianmukaisesti, ja jos se tästä syystä epäilee tietyn kunnossapidosta vastaavan yksikön kykyä noudattaa niitä vaatimuksia, joiden mukaan se on sertifioitu, sen on ilmoitettava asiasta asianomaiselle kunnossapidosta vastaavien yksiköiden sertifiointielimelle kunnossapidosta vastaavia yksikköjä koskevan asetuksen 9 artiklan mukaisesti. Jos kunnossapidosta vastaavien yksiköiden sertifiointielin kieltäytyy myöntämästä sertifiointia olemassa olevalle kunnossapidosta vastaavalle yksikölle, sen on vastaavasti ilmoitettava asiasta asianomaisille kansallisille turvallisuusviranomaisille. Tällaisten tietojen avulla kansalliset turvallisuusviranomaiset voivat muokata valvontastrategiaansa ja -suunnitelmaansa asianmukaisesti.

9 Pätevyyden hallintakehys

Valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän 6 artiklan mukaan kansallisen turvallisuusviranomaisen on varmistettava, että valvontaan osallistuvalla henkilöstöllä on tarvittava pätevyys. Kansallisen turvallisuusviranomaisen on valittava henkilöstön jäsenet ja koulutettava heitä sekä ylläpidettävä heidän valmiuksiaan pätevyyden hallintajärjestelmän avulla. Kukin kansallinen turvallisuusviranomainen voi itse kehittää ja laatia oman pätevyyden hallintajärjestelmänsä mainitun

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

asetuksen 6 artiklan mukaisesti. Viraston on laatinut kansallisille turvallisuusviranomaisille tätä varten pätevyyden hallintajärjestelmää koskevan oppaan, jossa annetaan neuvoja siitä, millainen on hyvä pätevyyden hallintajärjestelmä ja mitä seikkoja viranomaisten tulisi ottaa huomioon järjestelmän laatimisessa (ks. *pätevyyden hallintakehystä koskeva viraston opas*). Oppaassa ei kuitenkaan määritellä tarkkaan, millainen pätevyyden hallintajärjestelmän on oltava, sillä tämä on kunkin kansallisen turvallisuusviranomaisen päätettävissä.

Liite Ehdotus valvontastrategian malliksi

Sisällysluettelo

1. Taustaa

2. Tavoite

3. Periaatteet

- a. **suhteellisuus** rautatieyritysten hallinnoimiin riskeihin nähden niiden kannattavuuden, resurssien saatavuuden tai jäljellä olevan sopimusajan sijasta
- b. **yhdenmukainen** lähestymistapa kaikissa (kansallisen turvallisuusviranomaisen nimi) toimissa
- c. toimien **kohdistaminen** yritysten turvallisuusjohtamisjärjestelmän tehokkuuteen ja sen tarkistaminen, että kunkin yrityksen henkilöstön jäsenet hyödyntävät johtamisjärjestelmää turvallisuustulosten saavuttamiseksi
- d. **avoimuus** (kansallisen turvallisuusviranomaisen nimi) soveltamista politiikoista, käytännöistä ja lähestymistavoista sekä sen huomioon ottaminen, että osa yritysten asioista edellyttää luottamuksellisuutta yritysten ja jäsenvaltion välillä
- e. lainsäädännön mukainen **oikeudenmukaisuus** ja **vastuuvollisuus** toimista erityisesti täytäntöönpanotoimista, joiden osalta noudatetaan (kansallisen turvallisuusviranomaisen nimi) täytäntöönpanokäytäntöjä
- f. **yhteistyö: kansallinen turvallisuusviranomainen tekee yhteistyötä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa sen varmistamiseksi, että molemmille osapuolille tärkeitä turvallisuutta koskevia kysymyksiä käsitellään**
- g. **tietojen keruu** monista eri lähteistä, kuten turvallisuustodistusten arvioinnista, sekä mahdollisten kansallisen tutkintaelimen suorittamien tutkimusten tuloksista.

4. Valvontajärjestelyt

- a. Hallinto
- b. Henkilöstö

5. Jäsenvaltion riskitasot

6. Valvonnan strategiset painopisteet

- a. Turvallisuusjohtamisjärjestelmät
- b. Yhteistyö muiden kansallisten turvallisuusviranomaisten kanssa
- c. Valvonnan ensisijaiset painopisteet
- d. Valvonnan toissijaiset painopisteet

7. Valvonnan menetelmät

8. Valvontasuunnitelmien jäsentely

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

9. Täytäntöönpanon valvonta

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.