

Making the railway system
work better for society.

Opas

Täytäntöönpanon hallintamalli

	<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

Rautateiden turvallisuudesta annetussa direktiivissä (EU) 2016/798 esitettyjen järjestelyjen mukaisesti kansallinen turvallisuusviranomaisen tai Euroopan unionin rautatievirasto voi myöntää yhtenäisen turvallisuustodistuksen. Turvallisuusluvasta myöntää kansallinen turvallisuusviranomaisen. Viraston tai kansallisen turvallisuusviranomaisen myöntämän yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan tarkastaminen sen voimassaolon aikana kuuluu kansallisen turvallisuusviranomaisen vastuulle osana organisaation valvontaa. Näin ollen havaittuihin sääntöjenvastaisuuksiin puuttuminen kuuluu ensisijaisesti kansallisille turvallisuusviranomaisille, joiden on toteutettava asianmukaiset toimet käyttämällä sääntelyvaltuuksiaan. Jos kansallisen turvallisuusviranomaisen pyrkimykset tilanteen korjaamiseksi eivät onnistu, joko kansallinen turvallisuusviranomaisen tai virasto kansallista turvallisuusviranomaisesta kuultuaan voi peruuttaa organisaation yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai rajoittaa sitä. Jos kyse on turvallisuusluvasta, kansallinen turvallisuusviranomaisen voi peruuttaa luvan tai rajoittaa sitä.

Euroopan unionin jäsenvaltioilla on erilaisia lähestymistapoja rautateiden viranomaisvalvontaan. Osalla rautateiden valvonnasta vastaavista kansallisista viranomaisista on rajalliset valtuudet valvoa rautatietoiminnan turvallisuutta koskevien vaatimusten täytäntöönpanoa, kun taas toisissa valtioissa kansallisella turvallisuusviranomaisella on suorat puuttumisvaltuudet. Kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien oikeudellisten valtuuksien ollessa rajalliset osa jäsenvaltiosta käyttää EU:n lainsäädännön, kuten direktiivien (EU) 2016/798 ja (EU) 2016/797, säännöksiä.

Tilanteista, joissa kansallinen turvallisuusviranomaisen voi käyttää mainittuja valtuuksia, ei tällä hetkellä ole olemassa muita ohjeita kuin se, mitä direktiivissä (EU) 2016/798 säädetään. Direktiivin 17 artiklan 5 kohdassa säädetään, että jos kansallinen turvallisuusviranomaisen toteaa, että yhtenäisen turvallisuustodistuksen haltija ei enää täytä todistuksen antamisen edellytyksiä, se voi päättää peruuttaa yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai rajoittaa sitä itse tai, jos todistus on Euroopan unionin rautatieviraston (jäljempänä myös 'virasto') myöntämä, pyytää virastoa rajoittamaan todistusta tai peruuttamaan sen. Molemmista tapauksista päätös on perusteltava. Säännöstä, jonka nojalla kansallinen turvallisuusviranomaisen voi peruuttaa yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai rajoittaa sitä valvonnassa saatujen näyttöjen perusteella, voidaan käyttää muutokseen pakottamisessa.

Edellä mainitun lisäksi jäsenvaltioiden välillä on eroja siinä, kuka vastaa organisaatioiden asettamisesta syytteen turvallisuusrikkomuksista ja missä olosuhteissa kyseisiin toimiin voidaan ryhtyä. Joissakin jäsenvaltioissa merkittävien vaaratilanteiden tutkinta kuuluu kansallisen turvallisuusviranomaisen sijaan valtion syyttäväviranomaiselle. Joissakin jäsenvaltioissa organisaatio on mahdollista asettaa syytteen rautateiden turvalliseen toimintaan liittyvän lainsäädännön rikkomisesta, vaikka vakavaa onnettomuutta ei olisi tapahtunut. Toisissa jäsenvaltioissa syytteen asettaminen voidaan tehdä vain, jos on tapahtunut vakava onnettomuus. Nämä erot jäsenvaltioiden lähestymistavoissa luovat haasteita rautateitä koskevalle EU:n sääntelykehykselle ja EU:n lainsäädäntöä täytäntöön paneville kansallisille turvallisuusviranomaisille. Osassa jäsenvaltioista rautateiden turvallisuutta koskeva kansallinen lainsäädäntö kattaa myös työturvallisuutta koskevat kysymykset. Useimmissa jäsenvaltioissa näitä asioita käsittelee jokin muu viranomaisen kuin kansallinen turvallisuusviranomaisen, ja niihin sovelletaan eri oikeudellista kehystä. Lainsäädännön täytäntöönpanossa voi ilmetä ongelmia myös rajatylittävän liikenteen osalta, koska kunkin jäsenvaltion kansallinen turvallisuusviranomaisen toimii erilaisessa oikeudellisessä kehyksessä, ja niillä on erilaiset valtuudet puuttua turvallisuutta koskevien parannusten täytäntöönpanoon.

Jos valvonnan periaatteita sovelletaan oikein, kansallisten turvallisuusviranomaisien pitäisi suorittaa valvontansa ja täytäntöönpanoa koskevat toimensa johdonmukaisesti ja oikeudenmukaisesti. Virasto katsoo, että se voi auttaa kansallisia turvallisuusviranomaisia ohjeilla, joissa näitä periaatteita kehitetään pidemmälle ja luodaan perusta johdonmukaiselle täytäntöönpanolle eri jäsenvaltioissa.

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

1.1 Oppaan tarkoitus

Tässä ohjeessa esitetään kansallisille turvallisuusviranomaisille yksinkertainen täytäntöönpanon hallintamalli, joka auttaa niitä tekemään täytäntöönpanoa koskevia päätöksiä, jos jokin organisaatio ei noudata kansallista ja EU:n lainsäädäntöä. Mallissa on yksinkertainen rakenne, jonka avulla voidaan luokitella laiminlyönnin taso ja hallita valvonnassa havaittua riskitasoa.

Ohjeessa käsitellään yhtenäisiä turvallisuustodistuksia koskevien kansallisten täytäntöönpanovaltuuksien ja direktiivissä (EU) 2016/798 mainittujen valtuuksien välistä suhdetta. Tarkoituksena on auttaa varmistamaan, että turvallisuustodistusten hakijoita ja kansallisten turvallisuusviranomaisen valvonnan kohteita kohdellaan säännönmukaisuus- ja lain rikkomisten käsittelyssä tasapuolisesti koko Euroopan unionissa.

Täytäntöönpanon hallintamalli on kansallisille turvallisuusviranomaisille tarkoitettu työkalu, joka auttaa takaamaan johdonmukaisuuden niiden lakien täytäntöönpanossa, joiden nojalla voidaan määrätä seuraamuksia tai antaa virallisia huomautuksia organisaation riskinhallintajärjestelyjen parantamiseksi. Työkalun tarkoituksena on antaa kansallisille turvallisuusviranomaisille keinot noudattaa valvontaa koskevan yhtenäisen turvallisuusmenetelmän 7 artiklan 1 kohtaa. Kohdassa edellytetään, että kansallisilla turvallisuusviranomaisilla on päätöksentekoperusteet sille, miten havaittuja puutteita käsitellään. Valvontaa koskevista yhtenäisistä turvallisuusmenetelmistä annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2018/761 johdanto-osan 5, 6, 7 ja 8 kappaleessa tehdään myös selväksi, että kansallisten turvallisuusviranomaisten on toteutettava valvontatoimensa siten, että ne pyrkivät lisäämään keskinäistä luottamustaan toistensa päätöksentekoa koskeviin toimintamalleihin ja että niiden on oltava toimissaan oikeasuhteisia. Niiden pitäisi myös kohdentaa toimensa aloille, joilla riski on suurin, ja olla vastuuvollisia päätöksistään. Täytäntöönpanon hallintamallissa tarjotaan keinot tähän.

1.2 Kenelle opas on tarkoitettu?

Tämä opas on tarkoitettu

- *kansallisille turvallisuusviranomaisille, kun ne arvioivat rautatieyritysten ja rataverkon haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmiä valvontansa aikana*
- *rautatieyrityksille ja rataverkon haltijoille selvittämään sitä, mitä oikeudellisten vaatimusten noudattamatta jättämisestä voi seurata.*

1.3 Soveltamisala

Tällainen täytäntöönpanon hallintamalli

- *voi tarjota kehyksen valvontaa suorittaville tahoille ja auttaa näitä tekemään johdonmukaisia täytäntöönpanopäätöksiä*
- *auttaa kansallisia turvallisuusviranomaisia valvomaan valvontaa suorittavien tahojen tekemien täytäntöönpanopäätösten oikeudenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta*
- *voi auttaa monimutkaisten tapausten käsittelyssä*
- *voi osoittaa, että kansallinen turvallisuusviranomaisen toimii kohdennetusti, oikeudenmukaisesti, avoimesti ja oikeasuhteisesti, jos viranomaisen täytäntöönpanon hallintamalli on julkinen.*

Tämä opas ei koske muiden sääntelyviranomaisten kuin kansallisten turvallisuusviranomaisten tekemää täytäntöönpanoa.

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

1.4 Oppaan 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.

Kansallisten turvallisuusviranomaisten on tehtävä yhteistyötä muiden sääntelyvirastojen kanssa EU:n ja kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen tehtäviensä täyttämiseksi. *Valvontaa koskevassa viraston oppaassa* on lisätietoa siitä, milloin muiden virastojen kanssa tehdään yhteistyötä.

On tärkeää panna merkille, että malli on tarkoitettu valvontaan pätevien henkilöiden käyttöön (ks. myös *pätevyydenhallintaa koskeva viraston opas*). Opas tukee ammatillista harkintaa mutta ei korvaa sitä.

Sisältö

1	Johdanto	2
1.1	Oppaan tarkoitus	3
1.2	Kenelle opas on tarkoitettu?	3
1.3	Soveltamisala	3
1.4	Oppaan rakenne	4
2	Täytäntöönpanon hallintamalli	6
2.1	Rajoitukset	6
2.2	Täytäntöönpanon painopisteet	6
2.3	Riskin astetta koskeva analyysi	7
	Liite 1 – Vuokaavio	14
	Liite 2 – Esimerkkejä	16
	Esimerkki 1: Rikkomus – ”äärimmäinen” riskin aste	16
	Esimerkki 2: Rikkomus – ”huomattava” riskin aste	16
	Esimerkki 3: Rikkomus – ”kohtalainen” riskin aste	17
	Esimerkki 4: Ei mitään – riskin astetta ”ei ole”	17

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

2 Täytäntöönpanon hallintamalli

2.1 Rajoitukset

Riskien ja kansallisten lakien noudattamisen arviointi voi olla suoraviivaista, erittäin monimutkaista tai jotain siltä väliltä. Lainsäädännön noudattamista koskevien puutteiden määrittäminen selkeästi voi olla arvioinneissa tai lainsäädännön noudattamista koskevissa tarkastuksissa vaikeaa. Usein käy myös niin, että valvonnassa havaitaan useita vakavuudeltaan eritasoisia puutteita. Voi myös olla vaikea vastata siihen, onko lakia tosiasiallisesti rikottu, mitä organisaatioita tai henkilöitä olisi pidettävä vastuussa ja miten mahdolliset rikkomukset voidaan korjata.

Täytäntöönpanon hallintajärjestelmä on tarkoitettu kansallisen turvallisuusviranomaisen henkilöstölle arvioinnin avuksi. Henkilöstön on hallittava mallin käyttö. Mallissa ei käsitellä kaikkia valvontatoiminnassa mahdollisesti eteen tulevia seikkoja, eikä siinä anneta valmiita ”oikeita vastauksia”. Tämä johtuu siitä, että valvonnan suorittavan henkilön on aina arvioitava riski. Erityisen tärkeää on arvioida riskin aste tämän mallin mukaisesti. Riskin asteen arviointi on keskeinen osa mallin käyttöä. Malli onkin tarkoitettu tukemaan valvontaa tekevien tahojen päätöksentekovaltuuksia, ei rajoittamaan niitä. Mallin käyttäjille on annettava asianmukainen koulutus kehyksen soveltamisesta ja asiaan liittyvien riskinarviointien tekemisestä. Heitä on myös opetettava ajattelemaan kriittisesti vertaillaessaan lainsäädännön vaatimuksia ja tosiasiallista tilannetta.

Tämä malli soveltuu eri jäsenvaltioiden erilaisiin oikeudellisiin kehyksiin. Kunkin kansallisen turvallisuusviranomaisen on kuitenkin kiinnitettävä huomiota sen varmistamiseen, että mallia käytetään voimassa olevan kansallisen sääntelykehyksen mukaisesti. Liite 1 olevassa kaaviossa 1 esitetään, missä vaiheessa mallia käytetään ja miten sitä voidaan hyödyntää syytteesen asettamista tai yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan peruuttamista tai rajoittamista koskevissa päätöksissä.

Malli sisältää lisävaiheen, jossa kysytään, pitäisikö yhtenäinen turvallisuustodistus peruuttaa tai pitäisikö sitä rajoittaa.

2.2 Täytäntöönpanon painopisteet

Kansalliset turvallisuusviranomaiset suorittavat valvontaa tarkastaakseen, että organisaatio täyttää sillä hetkellä ja tulevaisuudessa ehdot, joiden nojalla sille on myönnetty yhtenäinen turvallisuustodistus. Käytännössä tämä tarkoittaa, että arvioiva viranomainen on yhtenäisen turvallisuustodistuksen myöntäessään katsonut organisaation osoittaneen riittävillä tiedoilla, että sen turvallisuusjohtamisjärjestelmä täyttää kyseisellä hetkellä tai tulevaisuudessa vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevat yhtenäisten turvallisuusmenetelmien näyttövaatimukset.

Yhtenäiset turvallisuustodistukset tai turvallisuusluvut ovat voimassa enintään viisi vuotta, ja niiden voimassaolon aikana niitä valvoo kansallinen turvallisuusviranomainen. Näin varmistetaan, että alkuperäisessä hakemuksessa esitetyt turvallisuusjohtamisjärjestelmän järjestelyt pysyvät käytössä todistuksen voimassaolon ajan.

Jos kansallinen turvallisuusviranomainen havaitsee puutteita, sen on pohdittava, miten niihin puututaan. Viranomainen voi arvioida yksittäistä turvallisuusjohtamisjärjestelmää esimerkiksi käyttämällä johtamisen ja hallinnan valmius- tai kypsyysmallia, jossa on menetelmä organisaation turvallisuusjohtamisjärjestelmän arviointiin (ks. myös *johtamisen ja hallinnan kypsyysmallia koskeva viraston ohje*).

Kunkin jäsenvaltion kansallisella turvallisuusviranomaisella pitäisi lisäksi olla valvontastrategia ja valvontasuunnitelmia. Näitä asiakirjoja edellytetään valvontaa koskevassa yhtenäisessä turvallisuusmenetelmässä. Valvontastrategiassa keskitytään kansallisen turvallisuusviranomaisen keskeisiin painopistealoihin rautateiden turvallisuuden edistämisen ja lisäämisen valvonnassa. Kullakin kansallisella

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

turvallisuusviranomaisella on siksi oltava selkeä ajatus siitä, missä rautatiejärjestelmän merkittävät riskit ovat. Niiden on myös tunnettava rautatieyritysten hallinnon valmiudet, jotka saadaan selville valvontatoimilla. Resurssit on kohdennettava näiden tietojen perusteella. Kansallinen turvallisuusviranomainen voi tehdä tutkimuksia tai toteuttaa toimia millä tahansa toimivaltaansa kuuluvalla alueella, mutta sen toiminnalla on oltava selkeä, valvontastrategiassa ja -suunnitelmissa määritetty painopiste. Näin ollen voidaan odottaa, että valvontaa suorittavat tahot keskittyvät tiettyihin alueisiin. Täytäntöönpanon hallintamallin käyttö tukee päätösten tekemistä siitä, mihin toimiin on ryhdyttävä, jos näyttää siltä, että lakia on rikottu. Kansallisten turvallisuusviranomaisten strategiassa ja suunnitelmassa (suunnitelmissa) on lisäksi otettava soveltuvin osin huomioon muiden sääntelyelinten tai lainvalvontavirastojen, kuten poliisin, toimet ympäristön tai työvoiman suojelussa.

2.3 Riskin astetta koskeva analyysi

Kansallisten turvallisuusviranomaisten on kerättävä valvontatoimissa tietoa asiaan liittyvistä riskeistä ja hallintatoimenpiteiden asianmukaisuudesta. Näiden tietojen perusteella tehdään alustava arviointi tosiasiallisesta riskistä verrattuna lainsäädännössä, standardeissa tai ohjeissa hyväksytyyn riskitasoon (vertailuriski). Tämän vertailukohdan ja organisaation tilanteen välinen ero on käytännössä ”**riskin aste**”.

Riippuen siitä, kuinka paljon todellisuus poikkeaa odotetusta tilanteesta, riskin astetta voidaan arvioida seuraavasti:

- ”**Äärimmäinen**” tarkoittaa, että EU:n ja/tai kansallisen lainsäädännön vaatimusten noudattamisessa on merkittävä puute. Esimerkiksi turvallisuusvalvonnan täydellinen puuttuminen voi aiheuttaa vaarallisen tilanteen eli riskin aste on korkea. Tämä puolestaan tarkoittaa, että turvallisuusjohtamisjärjestelmässä ei ole järjestelyjä riskien hallitsemiseksi eri tasoilla tai niitä ei ole otettu lainkaan huomioon järjestelmän riskinarviointiprosessissa.
- ”**Huomattava**” tarkoittaa, että EU:n ja/tai kansallisen lainsäädännön vaatimusten noudattamisessa on merkittävä puute, kuten johdonmukainen tai tahallinen laiminlyönti luvan saaneen yhteentoimivan infrastruktuurin ylläpitämisessä sovittujen YTE:ien mukaisesti esimerkiksi mahdollisen taloudellisen hyödyn vuoksi. Tämä voi myös vaikuttaa joko liikkuvan kaluston tai infrastruktuurin suoritustasoon ja muihin rautatieyrityksiin. Riskin aste ei ole niin korkea kuin ääritapauksessa, mutta se on edelleen merkittävä. Tämä voi tarkoittaa, että turvallisuusjohtamisjärjestelmässä ei ole otettu riittävästi huomioon sen riskinarviointiprosessin mahdollista epäonnistumista.
- ”**Kohtalainen**” tarkoittaa, että turvallisuusjohtamisjärjestelmässä on epäasianmukaista vaihtelua, mutta nämä laiminlyönnit eivät ole merkittäviä riskinhallinnan kannalta eivätkä ne todennäköisesti heikennä turvallisuutta. Käytössä voi esimerkiksi olla osia, jotka toimivat asianmukaisesti mutta eivät ole yhteentoimivuutta tai esteettömyyttä koskevien sääntöjen mukaisia. Tällä ei haeta kilpailuetua, vaan puute johtuu riittämättömistä valvontatoimista. Riskin aste on suhteellisen matala, eivätkä vaikutukset ole niin suuria, että ne aiheuttaisivat vakavaa huolta. Kansallisella turvallisuusviranomaisella voi olla kansallisen lain nojalla käytettävissään seuraamusmenettelyjä, joilla se voi vaatia korjaavia toimia.
- ”**Vähäinen**” tarkoittaa, että turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaihtelu on pientä ja helposti korjattavissa. Kansallisen ja EU:n lainsäädännön noudattamista koskevat ongelmat eivät ole merkittäviä. Riskin aste ei ole merkittävä, ja mahdolliset ongelmat voidaan korjata helposti.

Riskin astetta koskevaa analyysia voidaan käyttää kahdella tavalla:

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

- *tukemaan päätöksentekoa siitä, millä tavalla kansallisen turvallisuusviranomaisen tulisi varmistaa, että organisaatio saadaan noudattamaan lakia*
- *määrittämään, olisiko ryhdyttävä jäsenvaltion lain sallimiin täytäntöpanotoimiin, kuten syytteeseen asettamiseen tai virallisiin huomautuksiin.*

Jos tietyllä alueella on useita eriasteisia riskejä, niitä on käsiteltävä erikseen. Silloin mahdollisia toimintamalleja on kaksi:

- *Riskin asteita voidaan käsitellä yksittäin ja kohdistaa kuhunkin riskin asteeseen tietty toimi, jos kansallisessa lainsäädännössä annetaan kansalliselle turvallisuusviranomaiselle tähän riittävät valtuudet. Esimerkiksi kohtalaisesta riskin asteesta voidaan laatia kirje, jossa edellytetään korjaavia toimenpiteitä tai pyydetään organisaatiota laatimaan toimintasuunnitelma ongelman ratkaisemiseksi. Jos samalla alueella on samaan aikaan myös äärimmäinen riskin aste, voitaisiin harkita rankaisevampia täytäntöpanotoimia, kuten virallista huomautusta tai syytteeseen asettamista.*
- *Riskin asteita koskevaa tietoa kerätään tietyllä alueella, minkä jälkeen niitä tarkastellaan kokonaisuutena ja keskitetään toimet korkeimmalle havaitulle tasolle. Tämä toimintamalli tarkoittaa myös, että jäljellä olevien alemman tason puutteiden käsittelemiseksi laaditaan toimintasuunnitelma. Jos esimerkiksi havaitaan viisi riskin astetta, joista kolme on kohtalaisia, yksi huomattava ja yksi äärimmäinen, on noudatettava äärimmäistä riskin astetta koskevaa toimintatapaa, mutta asianomaisen organisaation kanssa on myös sovittava aikataulutetusta toimintasuunnitelmasta muiden havaittujen puutteiden suhteen. Jos huomattavalla tai kohtalaisella tasolla on useita eri riskejä, voi olla asianmukaista nostaa riskin astetta tasoa ylemmäksi, jotta siinä näkyy yhdistetty kokonaisriski, ja laatia jälleen toimintasuunnitelma alemman tason asioiden käsittelemiseksi. Tällöin on kuitenkin pidettävä huolta siitä, että toimitaan oikeasuhteisesti ja avoimesti eikä mielivaltaisesti.*

Tosiasiallista riskiä määritettäessä valvontaa tekevien tahojen on perustettava arvionsa vaaroja ja hallintatoimenpiteitä koskeviin tietoihin. Valvovat tahot voivat hyödyntää tietojen arvioinnissa pätevyyttään, koulutustaan, kokemustaan, saamiaan ohjeita ja muita asiaankuuluvia tietolähteitä. Päätöksen tulisi perustua haitan todennäköisyyteen, ei siihen, mitä (jos mitään) on todella tapahtunut.

Riskin ja siten riskin asteen (eli tosiasiallisen riskin ja vertailuriskin välisen eron) määrittämiseksi valvonnan näkökulmasta on yksinkertaisinta arvioida riskiä kolmen riskitekijän avulla. Nämä ovat seuraus, todennäköisyys ja laajuus.

- **Seuraus** on sen haitan luonne, jonka kohtuullisesti katsottuna voidaan odottaa tapahtuvan.
- **Todennäköisyys** tarkoittaa tapahtuman toteutumisen mahdollisuutta, ja tässä tarkoitetaan tapahtumaa, joka voi johtaa vammaan, ei itse toimintaa.
- **Laajuus** tarkoittaa vaikutusten kohteeksi todennäköisesti joutuvien ihmisten määrää tai aiheutuvan vahingon määrää.

Valvontaa suoritettaessa on tiedostettava, että riskinhallintatoimenpiteillä voidaan lieventää tapahtuman seurauksia tai laajuutta, pienentää tapahtuman todennäköisyyttä tai puuttua kaikkiin kolmeen seikkaan. Riskin aste saadaan määritettyä vertaamalla näitä kolmea tekijää koskevien päätelmien summia todellisuudessa ja vertailutilanteessa (eli tilanteessa, jossa organisaatio olisi, jos se soveltaisi kaikkia lainsäädännössä, standardeissa ja ohjeissa esitettyjä hallintatoimenpiteitä). Tämä tarkoittaa, että valvontaa suorittavilla kansallisilla turvallisuusviranomaisilla on oltava selkeä ajatus tasosta, jonka odotetaan olevan käytössä, ja niiden on voitava vertailla todellista tilannetta tähän tavoitetasoon riskin asteen määrittämiseksi.

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

Yleisesti ottaen täytäntöönpanotoimia tarvitaan eniten silloin, jos vertailuriskin, lainsäädännön, standardin tai ohjeen tila on tunnettu ja vakiintunut, muuta organisaation toiminta on merkittävästi heikompaa.

Jotkin oikeudelliset vaatimukset ovat luonteeltaan pääasiassa hallinnollisia eivätkä vaikuta suoraan riskiin. Tällaisissa kysymyksissä ei ole tavallisesti asianmukaista asettaa rikkomuksen tehnyttä organisaatiota syytteeseen tai välittää aineistoa syyttäväviranomaiselle, jos jäsenvaltion lainsäädäntö ei sitä edellytä, mutta muita seuraamuksia voidaan määrätä. Syytteen sijaan käytettävissä olevat seuraamukset vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen, mutta seuraamuksena voisi olla esimerkiksi virallinen huomautus, jossa vaaditaan puutteen korjaamista tietyssä ajassa, tai organisaation toiminnan jonkinlainen rajoittaminen. Tapauksissa, joissa syytteeseen asettaminen on asianmukaista ja jäsenvaltion lainsäädäntö sen sallii, on tavallisesti kyse sekä suuresta riskistä että siitä, että organisaatio on äärimmäisellä tavalla jättänyt noudattamatta yksiselitteistä tai selkeästi määritettyä vaatimusta, joka on tunnettu ja ilmeinen.

Jos mahdollisiin täytäntöönpanotoimiin johtavassa vaaratilanteessa on kyse EU:n lainsäädännön nojalla laaditun hallinnollisen säännön tai menettelyn laiminlyönnistä yksittäisen henkilön toimesta mutta myös laajemmista organisaation laiminlyönneistä, täytäntöönpanotoimia ei yleensä pitäisi kohdistaa kyseiseen yksittäiseen henkilöön, ellei ole näyttöä siitä, että henkilö jätti tahallisesti ja tietoisesti noudattamatta asianmukaista menettelyä. Kansallisten turvallisuusviranomaisten, joilla on valtuudet asettaa henkilöitä syytteeseen, on oltava tietoisia siitä, että henkilön syytteeseen asettaminen arvioimatta koko organisaation tilannetta voi johtaa siihen, että turvallisuusjohtamisjärjestelmän korkeamman tason puutteet jäävät huomaamatta. Tällöin on olemassa riski, että tulevaisuudessa joku toinen henkilö saa aikaan saman vaaratilanteen.

Mahdollisia toimia harkitessaan kansallisen turvallisuusviranomaisen tulisi huomioida useita seikkoja. Lieventävät asianhaarat vähentävät kansallisen turvallisuusviranomaisen toimien tarvetta tai voimakkuutta. Toiset seikat puolestaan voivat edellyttää viranomaiselta järeämpiä tai toisenlaisia toimia. Harkitessaan toimia täytäntöönpanon kohteena olevan organisaation suhteen kansallinen turvallisuusviranomainen voi huomioida lieventävinä tai vakavampia toimia edellyttävinä seikkoina esimerkiksi seuraavat asiat:

- *asiaan liittyvät aiemmat vaaratilanteet*
- *aiemmat asiaankuuluvat täytäntöönpanotoimet, myös muiden sääntelyelinten, kuten kansallisen poliisin toteuttamana*
- *aiemmat varoitukset ja viralliset huomautukset, myös silloin, kun on kyse useista pienistä (hallinnollisista) puutteista*
- *se, onko turvallisuuslakien tai -vaatimusten soveltamatta jättämisellä pyritty saamaan taloudellista hyötyä*
- *todellisen haitan taso*
- *aiemmat tarkastukset ja*
- *organisaation yleinen vaatimusten noudattamisen taso.*

Mahdollisia toimia harkitessaan kansallinen turvallisuusviranomainen voi ottaa huomioon myös strategisia kysymyksiä, kuten sen,

- *onko toimi yleisen edun mukainen*
- *onko toimi tarpeen heikossa asemassa olevien ryhmien suojelemiseksi (esim. lasten tai iäkkäiden henkilöiden)*
- *johtaako toimi pysyvään sääntöjen noudattamiseen*
- *vaikuttaako toimi muihin organisaatioihin rautatiealalla tai sen ulkopuolella ja*
- *saadaanko toimella poistettua riski ja saavutetaanko sillä vertailutaso.*

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

Huomautus: Mikään edellä esitetystä ei rajoita kansallisen turvallisuusviranomaisen mahdollisuuksia toteuttaa oikeudellisten valtuuksiensa ja vastuidensa mukaisia täytäntöönpanotoimia. Kansallinen turvallisuusviranomainen voi ottaa edellä mainitut seikat huomioon, jos kyseisen jäsenvaltion oikeudellinen kehys sen sallii.

Arvioinnin jälkeen kansallisen turvallisuusviranomaisen on tehtävä päätös täytäntöönpanotoimista. Päätöksenteossa on huomioitava seuraavat periaatteet:

- *Käsitelläänkö ehdotetulla täytäntöönpanotoimella riskejä tärkeysjärjestyksessä niin, että vakavimmat riskit käsitellään ensin?*
- *Puututaanko ehdotetulla toimella riskin syyhyn?*
- *Käsitelläänkö ehdotetulla toimella välittömiä laiminlyöntejä riskinhallinnassa tai lainsäädännön noudattamisessa?*
- *Puututaanko ehdotetulla toimella taustalla oleviin ongelmiin?*
- *Onko ongelmia käsitelty riittävästi organisaation tasolla yksilötason sijaan?*

Seuraava taulukko on ohje päätöksentekoon. Se ei määrää yksittäisissä tapauksissa ehdottomia, oikeita toimia. Kansallisen turvallisuusviranomaisen on pohdittava myös sitä, miten toimet voidaan toteuttaa kyseisen jäsenvaltion oikeudellisen kehyksen puitteissa.

<i>Poikkeama turvallisuusjohtamisjärjestelmän oikeudellisista vaatimuksista</i>	<i>Alkuperäinen riskin aste</i>	<i>Alkuperäinen suunniteltu täytäntöönpanotoimi</i>		
		<i>Toimet riskin lieventämiseksi Jos kyllä, siirry alas tuloksena olevaan riskin asteeseen.</i>	<i>Turvallisuusriskien käsittelyssä sovellettava kansallinen lainsäädäntö</i>	<i>Mahdollinen vaikutus yhtenäiseen turvallisuustodistukseen/turvallisuuslupaan</i>
Rikkomus	Äärimmäinen	Ei	Kyllä	Peruuttaminen (esitetään perustelut virastolle, jos virasto on myöntänyt todistuksen turvallisuustodistuksia myöntävänä elimenä)
		Kyllä	Kyllä	Ei turvallisuustodistusta koskevia toimia (virastolle ilmoitetaan kaikista kansallisen turvallisuusviranomaisen kyseisen organisaation osalta toteuttamista toimista, jos virasto on turvallisuustodistuksia myöntävä elin)
	Huomattava	Ei	Kyllä	Rajoitus (esitetään perustelut virastolle, jos virasto on myöntänyt todistuksen)
		Kyllä	Ei	Ei turvallisuustodistusta koskevia toimia (virastolle ilmoitetaan kaikista kansallisen turvallisuusviranomaisen kyseisen organisaation osalta toteuttamista toimista, jos virasto on turvallisuustodistuksia myöntävä elin)
	Kohtalainen	Ei	Kyllä	Ei turvallisuustodistusta koskevia toimia (virastolle ilmoitetaan kaikista kansallisen turvallisuusviranomaisen kyseisen organisaation osalta toteuttamista toimista perusteluineen, jos virasto on turvallisuustodistuksia myöntävä elin)
		Kyllä	Ei	Ei turvallisuustodistusta koskevia toimia
	Vähäinen	Ei	Tarvittaessa	Ei turvallisuustodistusta koskevia toimia
		Kyllä	Ei toimia	Ei turvallisuustodistusta koskevia toimia
Ei ole	Ei ole	Ei	Ei	Ei toimia

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

Taulukon selitys:

Ensimmäisessä sarakkeessa rikkomus tarkoittaa lain rikkomista. Lähtökohtana siis on, että lakia on rikottu (joko kansallista tai EU:n tai molempia).

Toisessa sarakkeessa alkuperäinen riskin aste tarkoittaa eroa lainsäädännössä, standardeissa tai ohjeissa (kun näitä käytetään lainsäädännön noudattamisen perustana) hyväksytyyn, tarkasteltavaa toimintaa koskevan riskin tason ja käytännön riskitilanteen välillä **ennen kuin** riskin lieventämiseksi on toteutettu mitään toimenpiteitä. Tämän eron suhteellinen aste luokitellaan ”äärimmäiseksi”, ”huomattavaksi”, ”kohtalaiseksi” tai ”vähäiseksi” todellisuuden ja odotetun tilanteen välisen eron mukaan.

Kolmannessa sarakkeessa esitetään, onko kansallinen turvallisuusviranomainen yrittänyt vähentää havaittua riskin astetta. Kansallinen turvallisuusviranomainen pyrkii saamaan kyseisen organisaation ratkaisemaan ongelman. Joko organisaatio tekee jotakin välittömän riskin ratkaisemiseksi tai lieventämiseksi, jolloin vastaus on ”kyllä”, tai se ei tee, jolloin vastaus on ”ei”. Organisaation ehdottamien toimien riittävyyden määrittelee kansallinen turvallisuusviranomainen. Jos se ei katso toimia riittäviksi, voidaan mallin mukaisesti siirtyä soveltamaan järeämpiä täytäntöönpanotoimia.

Neljännessä sarakkeessa kansallinen turvallisuusviranomainen soveltaa turvallisuusriskien käsittelyssä sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä. Tämä tarkoittaa, että kansallinen turvallisuusviranomainen käyttää valtuuksia, jotka sillä on kansallisten turvallisuutta koskevien säännösten noudattamisessa havaittujen puutteiden suhteen. Tämä tarkoittaa myös, että kansallinen turvallisuusviranomainen puuttuu EU:n säännösten noudattamista koskeviin puutteisiin, jos EU-säännökset on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kansallisen lainsäädännön salliessa kansallinen turvallisuusviranomainen voi tarvittaessa asettaa toimijoita syytteeseen tai käynnistää syytteeseen asettamisen taikka viedä asian valtiosyyttäjälle. Tässäkin vastausvaihtoehdot ovat jälleen ”kyllä” tai ”ei”.

Viides sarake liittyy siihen, mitä hakijan turvallisuustodistukselle tehdään. Jos hakija on yhteistyöhaluton ja kansallisen turvallisuusviranomaisen on pitänyt soveltaa kansallista lainsäädäntöä äärimmäisen riskin asteen käsittelemiseksi, on yleensä asianmukaista harkita yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan peruuttamista tai rajoittamista.

Yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan peruuttaminen on paikallaan, jos organisaatio ei hallinnoi riskejä lainkaan asianmukaisesti ja altistaa matkustajat tai muut vakavalle haitalle. Tämä olisi äärimmäinen riskin aste. Todistuksen peruuttaminen aiheuttaa myös ongelmia, sillä se merkitsee raideliikenteen keskeytymistä. Tämän vuoksi todistuksen tai luvan peruuttamista tulee pitää viimeisenä vaihtoehtona, kun kaikki muut ratkaisut tai täytäntöönpanovaihtoehdot ovat epäonnistuneet tai jos voidaan olettaa, ettei niillä saavuteta toivottua tulosta.

Yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuusluvan rajoituksessa on esitettävä erittäin selkeästi rajoituksen soveltamisala ja kaikki ehdot, jotka on täytettävä ennen kuin rajoitus voidaan poistaa. Voi esimerkiksi olla asianmukaista rajoittaa rahtiyhtiötä kuljettamasta vaarallisia aineita, jos se ei pysty osoittamaan noudattavansa vaarallisten aineiden kuljetusta koskevaa EU:n lainsäädäntöä kaikilta osin. Tämä tarkoittaa, että kun organisaatio osoittaa noudattavansa sääntöjä, se voi hakea ajan tasalla olevaa todistusta, josta rajoitus on poistettu.

Kaikissa käytännön tapauksissa, kuten niissä, joita käsitellään Liite 2, kansallisen turvallisuusviranomaisen on otettava toimista päättäessään huomioon myös useita muita lieventäviä tai raskauttavia tekijöitä. Näitä ovat muun muassa seuraavat:

- *organisaation aiemmat turvallisuustiedot*
- *se, onko vastuu tapauksesta ennemminkin organisaation ulkopuolisilla tahoilla (esim. jos rautatielle on tunkeuduttu)*

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

- *se, onko organisaatio koskaan saanut neuvontaa kansalliselta turvallisuusviranomaiselta tai onko kansallinen turvallisuusviranomainen toteuttanut aiemmin toimia sitä vastaan aloilla, jotka liittyvät ilmenneeseen tapahtumaan*
- *se, onko organisaatio pyrkinyt saamaan taloudellista hyötyä laiminlyömällä turvallisuusvaatimuksia ja turvallisuusjohtamisjärjestelmän mukaisia hallintavelvollisuuksiaan*
- *tosiasiallinen tai mahdollinen haitta*
- *organisaation asenne eli se, pyrkiikö organisaatio aktiivisesti korjaamaan tilanteen vai onko päinvastoin selvää, että turvallisuuskysymykset eivät ole sille kovin tärkeitä.*

Harkitessaan toimiin ryhtymistä ja mahdollisten toimien luonnetta kansallinen turvallisuusviranomainen voi huomioida myös monia strategisia seikkoja. Näitä on punnittava suhteessa viranomaisen valtuuksiin ja oikeudellisiin vastuisiin. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa

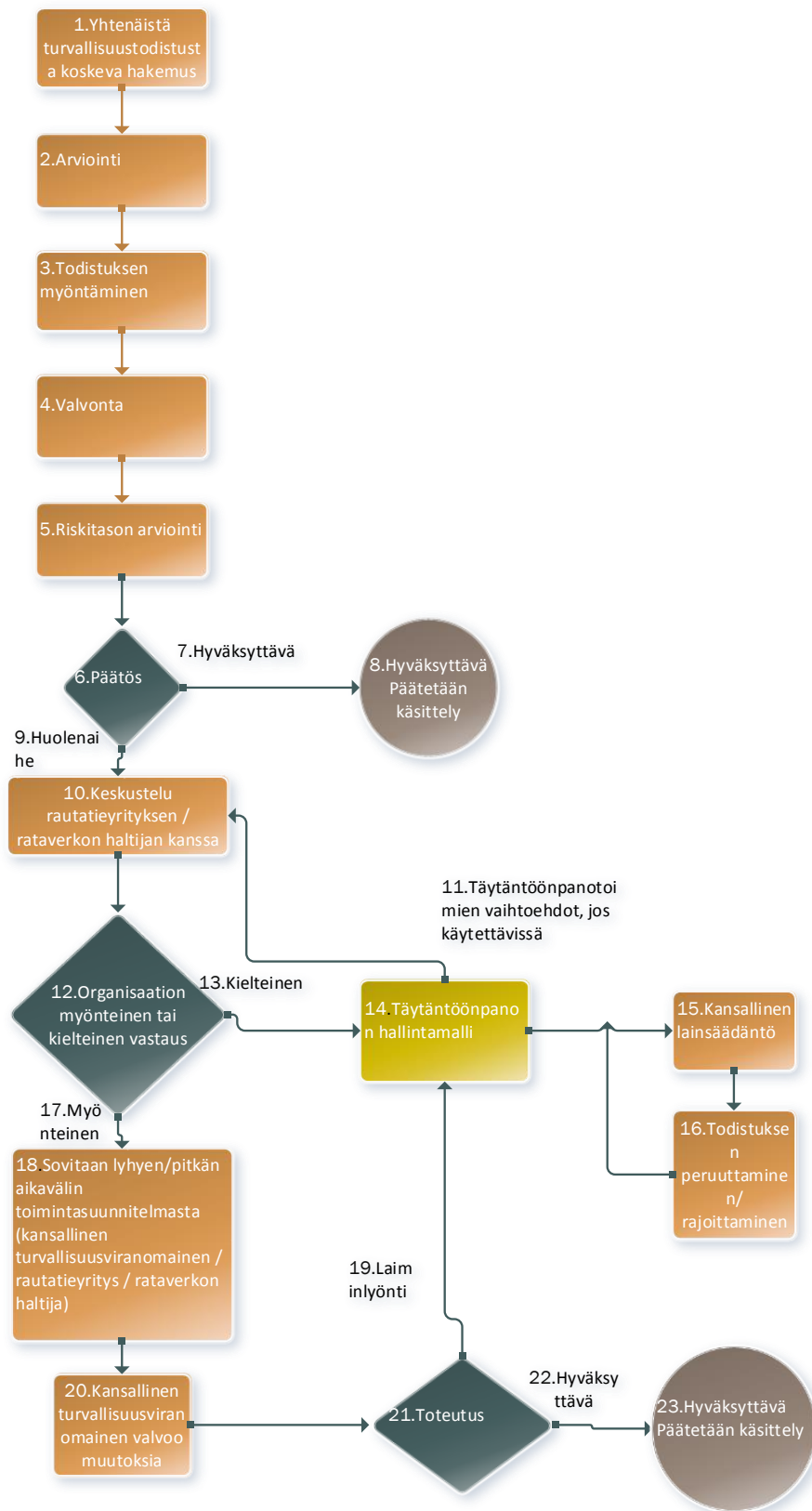
- *yhteiskunnalliset ja poliittiset näkökohdat*
- *organisaation turvallisuuskulttuuri ja se, miten nopeasti se voi korjata puutteen/sääntöjenvastaisuuden*
- *yleinen etu*
- *ehdotettujen toimien vaikutus yritykseen ja koko yhteiskuntaan siltä kannalta, millainen esimerkki toimilla annetaan ja millainen vaikutus niillä on organisaation valmiuteen jatkaa toimintaa.*

Kansallinen turvallisuusviranomainen voi hyödyntää taulukon antamaa tulosta ohjeena suunnitelluissa toimissa ja soveltaa edellä olevia tekijöitä tehdessään päätöksiä yksittäisissä tapauksissa.

Kaikki kansallisen turvallisuusviranomaisen päätökset on perusteltava ja niistä on tiedotettava organisaatiolle (avoimuusperiaate). Siksi on erittäin suositeltavaa, että syyt toimintatavan muutokseen kirjataan raporttiin tilanteesta, joka johti ehdotukseen oikeustoimiin ryhtymisestä tai syytteesen asettamisesta taikka päätökseen olla tekemättä niin.

Liite 1 – Vuokaavio

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



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

Liite 2 – Esimerkkejä

Esimerkki 1: Rikkomus – ”äärimmäinen” riskin aste

Rautatieyrittäjä kertoo, että sillä on turvallisuusjohtamisjärjestelmässään kattava kuljettajien koulutus- ja hallinnointiohjelma, jossa käytetään simulaattoreita ja hyödynnetään ennakoivasti junan tietojen tallennuslaitteita ja kuljettajan toiminnan valvontaa.

Valvontatoimet paljastavat, että simulaattori ei ole toiminut moneen kuukauteen eikä tietojen tallennuslaitteiden latauksia ole käytetty kuljettajien toiminnan seuraamiseen viimeiseen kuuteen kuukauteen. Sairauslomien ja eläkkeelle siirtymisten vuoksi kuljettajien käyttäytymistä koskevaa toiminnan valvontaa ei ole joko tehty lainkaan tai sitä ei ole toteutettu asianmukaisessa organisaatiostandardissa ilmoitetuissa aikarajoissa.

Lisäksi todetaan, että organisaatioon on tullut paljon uusia kuljettajia ja että kuljettajan aiheuttamien vaaratilanteiden, punaisen (seis-opastimen) ohiajojen, aseman ohiajojen ja oven aukaisemista koskevien vaaratilanteiden määrä on kasvanut valvontatoimeja edeltävällä kaudella.

Taulukosta, jossa riskin aste on ”äärimmäinen”, käy ensinnäkin selkeästi ilmi, että johto on lyönyt laimin kuljettajien pätevyyttä koskevia vaatimuksia. Toiseksi nähdään selkeä ja kasvava yhteys kuljettajan toimintaa koskevan laiminlyönnin ja kuljettajaan liittyvien vaaratilanteiden määrän kasvun välillä. Kansallisen turvallisuusviranomaisen tulisi ryhtyä oikeustoimiin puuttuakseen rautatieyrittäjän puutteisiin. Koska vaaratilanteiden lisääntyminen on vakavaa, riskin aste on selkeästi merkittävä.

Tässä tapauksessa on todennäköistä, että useiden ihmishenkien menetykseen johtava vaaratilanne voi tapahtua, jos tilanteeseen ei puututa. Jos jäsenvaltion laki sen sallii, valvontaa suorittavan kansallisen turvallisuusviranomaisen on harkittava täytäntöönpanotoimia, koska organisaation henkilöstölle ja matkustajille ja muille koituvan riskin hallinta on laiminlyöty. Täytäntöönpanotoimissa kansallinen turvallisuusviranomaisen voisi pyytää virallisesti kirjeessä tai virallisessa huomautuksessa, että puutteet korjataan aikataulutetun toimintasuunnitelman mukaisesti. Jos puutteet ja niistä aiheutuvat riskit ovat riittävän vakavia, toimeen voi sisältyä syytöksiin asettaminen tai asian vieminen valtionsyyttäjälle. Jos tilanteen parantamiseen tähtäävien kansallisen turvallisuusviranomaisen toimien jälkeen on edelleen huomattavia ongelmia, joita ei ole korjattu, kansallinen turvallisuusviranomaisen voi päättää peruuttaa organisaation yhtenäisen turvallisuustodistuksen tai turvallisuuslupan tai esittää asian (perusteltuaan, miksi kyseinen toimi on tarpeen) virastolle, jos se on turvallisuustodistuksia myöntävä elin. Jos rautatieyrittäjä toimii puutteiden korjaamiseksi, kansallinen turvallisuusviranomaisen voi tehdä johtopäätöksen, että yhtenäisen turvallisuustodistuksen rajoittaminen (kuten sen voimassaoloajan rajoittaminen) on asianmukaista, kunnes voidaan todeta, että organisaatio voi säilyttää tilanteen hallinnan. Vaihtoehtoisesti tai tämän toimen lisäksi turvallisuusviranomaisen voi soveltaa kansallista lainsäädäntöä rankaisutoimenpiteenä.

Esimerkki 2: Rikkomus – ”huomattava” riskin aste

Rataverkon haltija kertoo, että sillä on käytössään pätevyydenhallintajärjestelmä, jossa käsitellään organisaation oman henkilöstön ja sen puolesta tehtäviä hoitavan alihankintahenkilöstön pätevyysvaatimuksia. Paperilla järjestelmä näyttää kattavalta. Paikalla tehtävät käynnit kuitenkin osoittavat, että paikalla on henkilöstöä, jonka pääalihakijia on ottanut töihin alihankintana ja jotka eivät kuulu pätevyydenhallintajärjestelmään. Näiden alihakijoiden käytön tutkiminen paljastaa, että heitä käytetään laajasti ja monilla heistä ei todellisuudessa ole vaadittua pätevyyttä. Kunnossapidon heikosta laadusta on näyttöä, sillä työ on usein tehtävä uudestaan. Osa toimista on turvallisuuden kannalta kriittisiä. Riskin aste on tässä ”huomattava”. Jos rataverkon haltija toimii puuttuakseen ongelmiin joko itse tai sen jälkeen, kun kansallinen turvallisuusviranomaisen on siihen virallisesti kehottanut, voidaan kansallista lainsäädäntöä soveltaa rankaisevana seuraamuksena mutta ei ole odotettavissa, että turvallisuuslupaan puututtaisiin. Jos

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

rataverkon haltija ei toimi odotetusti puutteiden korjaamiseksi, kansallista lainsäädäntöä sovelletaan ja kansallisen turvallisuusviranomaisen on pohdittava, onko turvallisuusluvan rajoittaminen tarpeen.

Esimerkki 3: Rikkomus – ”kohtalainen” riskin aste

Rautatieyrityksellä on riskinarviointiprosessi, joka on paperilla kattava, ja henkilöstö näyttää osallistuvan siihen ja ymmärtävän sen. Tarkastuksen/tutkinnan aikana käy kuitenkin ilmi, että riskinarviointiprosessia ei sovelleta asianmukaisesti, sillä kaikkia riskinarvioinnissa määritettyjä valvontatoimenpiteitä ei ole pantu täytäntöön prosessin varmennusta koskevien heikkouksien vuoksi. Tämän soveltamisen puutteen seuraukset eivät ole erityisen vakavia, koska riskit, joita ei ole lievennetty, eivät ole merkittäviä.

Taulukosta voidaan nähdä, että rikkomus on olemassa ja että riskin aste on tässä kohtalainen, koska seuraukset eivät ole vakavia, vaikka riskinarviointiprosessia ei olekaan toteutettu asianmukaisesti. Tässä tapauksessa päätös siitä, mihin toimiin on ryhdyttävä, ei ole merkityksellinen, ja se voi riippua kansallisen turvallisuusviranomaisen käytettävissä olevista täytäntöönpanotoimien vaihtoehdoista. Täytäntöönpanoa koskeva kirje tai virallinen huomautus sekä riskinarviointiprosessin korjaaminen voivat olla joillekin kansallisille turvallisuusviranomaisille asianmukaisia toimintatapoja erityisesti, jos samanlaisista ongelmista ei ole organisaatiossa aiempia tietoja. Organisaation riskinarviointiprosessin ongelmat voivat edellyttää turvallisuusjohtamisjärjestelmän muutosta, joka on ehkä ilmoitettava kansalliselle turvallisuusviranomaiselle.

Esimerkki 4: Ei mitään – riskin astetta ”ei ole”

Rautatieyrityksellä on prosessi liikkuvan kalustonsa kunnossapitoon. Tarkastus/tutkinta paljastaa, että prosessi on käytössä ja että haastateltu henkilöstö ymmärtää siitä johtuvat tehtävänsä ja vastuunsa. Vaaratilannetutkimus ei paljasta mitään vaaratilanteita, jotka voisivat johtua huonosta kunnossapidosta tai kunnossapitoprosessin väärinymmärtämisestä. Taulukosta käy selville, että riskin astetta ei ole, eikä kansalliselta turvallisuusviranomaiselta siten edellytetä toimia.