

RAIDELIIKENTEEN VALVONTASTRATEGIA VUODELLE 2021

Sisällys

1	Johdanto.....	1
2	Määritelmät	2
3	Valvonnan tavoitteet, ohjaus ja valvonnan menetelmiin sitoutuminen.....	2
4	Valvonnan periaatteet	3
5	Valvonnan suorituskykyperusteisuus ja riskiperusteisuus.....	4
6	Valvonnan suunnittelu ja kohdentaminen.....	5
7	Valvonnan toteuttaminen	7
8	Valvontastrategian, -suunnitelman ja valvonnan painopistealueiden julkaiseminen	8

1 Johdanto

Tällä valvontastrategiassa kuvataan ja ohjataan Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin raideliikenteen valvonnan tavoitteita, suunnittelua ja toteuttamista. Valvontastrategiassa kuvataan lisäksi keskeiset Traficomin valvontaan vaikuttavat periaatteet, joista yksityiskohtaisemmin käsitellään valvonnan suorituskykyperusteisuutta ja rikisperusteisuutta, joista etenkin jälkimmäinen on yhä aktiivisen kehittämisen kohteena.

Tämän asiakirjan tarkoituksena on sekä linjata Traficomin raideliikenteen valvontaa ja sen toteuttamista, että tiedottaa Traficomin valvonnan toteuttamisen tavoista valvottaville raideliikenteen toimijoille.

Valvontastrategiaa päivitetään Traficomissa käynnissä olevasta raideliikenteen valvonnan kehitystehtävästä johtuen seuraavan kerran vuoden 2021 lopussa ja sen jälkeen joka kolmas vuosi.

2 Määritelmät

Auditointi	Auditointi on järjestelmällinen, riippumaton, suunniteltu ja dokumentoitu prosessi, jolla arvioidaan sitä missä määrin auditoinnin kohde täyttää sille asetetut vaatimukset.
Riski	Riskillä tarkoitetaan epäsuotuisan tapahtuman todennäköisyyden ja sen seurausten tuloa. Jäännösriski on riskienhallintatoimenpiteiden toteuttamisen jälkeen jäljelle jäänyt riski.
Riskiperusteisuus	Riskiperusteisella valvonnalla tarkoitetaan valvonnan suunnittelua ja toteuttamista ensisijaisesti riskien perusteella.
Suorituskykyperusteisuus	Suorituskykyperusteisella valvonnalla tarkoitetaan valvonnan suunnittelua ja toteuttamista ensisijaisesti toimijan suorituskyvyn perusteella.
Tarkastus	Tarkastus on arviointi, jossa yleensä mittaamalla tai testaamalla selvitetään asian, henkilön, tuotteen tai toiminnon vaatimustenmukaisuus. Mittauksen tai testauksen tuloksia verrataan säädöksiin, vaatimuksiin tai standardeihin.
Valvonta	Valvonnalla tarkoitetaan järjestelyjä, jotka Traficom on ottanut käyttöön liikennejärjestelmän toimivuuden, ympäristöystävällisyyden, turvallisuustason ja markkinoiden sujuvuuden varmistamiseksi. Valvontaa suorittaa pätevä henkilöstö.
Valvontaa täydentävät keinot	Valvontaa tukevilla keinoilla tarkoitetaan turvallisuuskeskusteluita, turvallisuusvuoropuheluita ja arviointeja, joita toteutetaan auditointeja ja tarkastuksia vapaamuotoisemmin yhteistyössä raideliikenteen toimijoiden kanssa.
Vuosisuunnitelma	Vuosittainen valvontasuunnitelma, joista määritetään tavat ja resurssit valvontastrategian toteuttamiseksi.

3 Valvonnan tavoitteet, ohjaus ja valvonnan menetelmiin sitoutuminen

Traficomien valvonnan tavoitteena on edistää turvallista ja vastuullista toimintaa Suomen raideliikennejärjestelmässä. Lisäksi valvonnalla pyritään vaikuttamaan siihen, että raideliikennejärjestelmän toimijat edistävät toiminnallaan raideliikenteen turvallisuutta ja toimivat turvallisuudenjohtamisjärjestelmien ja turvallisuuden hallintajärjestelmiensä mukaisesti. Traficom kerää valvontaa tehdessään myös raide-liikenteestä kokonaisuudessaan ja yksittäisten raideliikenteen toimijoiden toiminnasta arvokasta tietoa, jota se hyödyntää mm. luvanhallinnassaan.

Käytännön valvontatyön tavoitteena on vuosittaisen valvontasuunnitelman toteuttaminen ja valvonnan suoritekyky- ja riskiperusteisuuden edistäminen.

Valvontaa tehdään raideliikennelain (1302/2018), liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) ja VAK-lain (719/1994) mukaisesti sekä komissio kansallisten turvallisuusviranomaisten valvontaa koskevan asetuksen (EU 2018/761) perusteella, jotka sekä velvoittavat että ohjaavat Traficomia valvontaa. Traficom huomioi valvonnassaan myös muut siihen kohdistuvat vaatimukset.

Traficomia valvontaa ohjataan tällä valvontastrategialla. Lisäksi valvontaa ohjaavat Traficomia strategiset tavoitteet sekä viraston toiminnanohjaukseen kohdistuvat tavoitteet, jotka huomioidaan niin valvontastrategiassa, valvontasuunnitelmassa kuin valvonnan painopisteiden asetannassakin. Valvontastrategiaa päivitetään tarvittaessa ja vähintään joka kolmas vuosi. Valvontastrategian hyväksyy raideliikenteestä vastaava johtaja.

Käytännön valvontatyötä ohjaavat myös vuosittain määritettävät valvonnan painopistealueet ja valvontasuunnitelma, jonka toteuttamista seurataan valvontatyökallulla, jossa käsitellään yksittäisiä valvontatapahtumia. Valvonnan painopisteet ja valvontasuunnitelman hyväksyy raideliikenteestä vastaava päällikkö.

Raideliikenteen valvontaa toteuttavat virkamiehet esimiehineen noudattavat valvontaa tehdessään valvontastrategiaa ja -suunnitelmaa sekä valvonnan toteuttamista koskevaa prosessia ja työohjeita. Valvontaa toteuttavat virkamiehet voivat esittää valvonnan toteuttamisen tapoihin kehittämisideoita, jotka huomioidaan mahdollisuuksien mukaan asiakirjoja seuraavan kerran päivitettäessä. Esimiehet sitoutuvat käymään valvontaa ohjaavat asiakirjat läpi valvontaa toteuttavien virkamiesten kanssa.

4 Valvonnan periaatteet

Valvonnan suunnittelua ja toteuttamista ohjaavat taulukossa 1 kuvatut valvonnan periaatteet.

Taulukko 1

Tavoite	Miten toteutetaan
Valvonta on kohdennettua	Ks. lisää luku 6.
Valvonta on suorituskykyperusteista	Ks. lisää luku 5.
Valvonta on riskiperusteista	Ks. lisää luku 5.
Valvonta on avointa ja läpinäkyvää	Traficomia valvonnan toiminta on ennakoitavissa ja se on kahdenkeskistä. Valvonnan tulokset kommunikoidaan valvottavalle toimijalle ja asiaan kuuluville henkilöille valvontaraporteissa ja tapaamisissa.

	Valvontaan liittyvien asiakirjojen osalta Traficomia velvoittaa laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Ko. lain 24 § 1 momentin 15 kohdan mukaan valvontaraportti on poikkeamien ja havaintojen osalta salassa pidettävää tietoa ja sama koskee myös valvonnan aikana kerättyä aineistoa. Myös muut ko. lain salassapitovaatimukset voivat tulla sovellettavaksi valvontatapauksesta riippuen
Valvonta on perusteltua	Toimenpiteet ovat perusteltuja ja dokumentoituja.
Valvonta on johdonmukaista	Valvonta perustuu määriteltuihin menetelmiin ja on johdonmukaista.
Valvonta on suhteellista	Toimenpiteet ovat oikein mitoitettuja asioiden merkittävyyden kannalta.
Valvonta on dokumentoitua	Valvontaa tehdään valvontaa koskevien prosessien ja työohjeiden mukaisesti ja ko. työohjeiden dokumentointivaatimuksia noudattaen.
Valvonta on vaikuttavaa	Valvonnan avulla edistetään muutoksia toimijoiden toiminnassa valvontatulosten edellyttämin tavoin. Valvonnan tuloksia hyödyntäen Traficom arvioi turvallisuuden liittyvän sääntelykehityksen tehokkuutta ja muodostaa kokonaiskuvan liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuus-tasosta.

5 Valvonnan suorituskykyperusteisuus ja riskiperusteisuus

Raideliikenteen toimijoiden valvonta kytkeytyy tiiviisti luvittavien toimintojen vaatimuksenmukaisuuden arviointiin. Esimerkiksi rautatieliikenteen harjoittajien ja rataverkon haltijoiden toiminnan vaatimuksenmukaisuutta arvioidaan säännöllisesti turvallisuustodistuksia ja -lupia myönnettäessä, uusittaessa tai muutettaessa. Lupaa myönnettäessä arviointi tapahtuu kuitenkin pääsääntöisesti niin sanottuna työpöytäarviona, jolloin toiminnan vaatimuksenmukaisuutta arvioidaan asiakirjadokumentointien turvin. Tästä johtuen luvan myöntämisen tai muuttamisen jälkeen siirrytään arvioimaan sitä, vastaako toiminnasta saatu kuva toimijan toimintaa käytännössä eli valvomaan toimijan suorituskykyä. Tämä lähtökohta koskee myös pääosaa muuta Traficom suorittamasta raideliikenteen valvonnasta.

Suorituskykyperusteisessa valvonnassa arvioidaan luvan myöntämisen jälkeen sitä, miten toimija käytännössä suoriutuu sille asetetuista erilaisista hallinta- ja johtamisjärjestelmävaatimuksista - eli sitä vastaako toimijan toimintatavat myös käytännössä niitä menettelyjä ja malleja, joita se on asiakirjoissa kertonut noudattavansa. Samalla huomiota kiinnitetään myös suorittamisen tasoon, minkä riittävyyden arvioinnissa otetaan huomioon toimijan lisäksi myös toimijan toimintaympäristö - eli esimerkiksi se, onko toimija tunnistanut omaan toimintaansa liittyvät riskit ja miten se hallinnoi niitä käytännön toiminnassaan. Suorituskykyperusteisessa

valvonnassa toimijoilta voidaan täten edellyttää erilaisia suorituskyvyn tasoja. Tärkeintä on, että toimijan suorituskyky vastaa vaatimuksia nimenomaan kyseisen toimijan toimintaan ja toimintaympäristöön suhteutettuna.

Vaatimuksenmukaisuusarviointi ja suorituskykyperusteisuus kytkeytyvät täten kiinteästi toisiinsa jo lupahallinnassa, jolloin raideliikenteen toimijoiden lupaedellytyksiä tarkastellaan suhteessa etukäteen määritettyihin arviointikriteereihin eli vaatimukseen ja näin saadaan pääsääntöisesti asiakirja-aineiston pohjalta käsitys toimijan suorituskyvystä. Sen jälkeen suorituskykyä seurataan luvan myöntämisen jälkeen tapahtuvassa valvonnassa, jolloin valvontaa kohdennetaan erityisesti niihin osa-alueisiin, jotka ovat lupaa myönnettäessä nousseet esiin esimerkiksi vahvistusta tai kattavampaa hallintaa edellyttävinä osa-alueina. Valvontaa on tärkeää kohdistaa myös toimijan toimintaan kokonaisuutena, jotta saadaan selkeä käsitys siitä, vastaako vaatimuksenmukaisuusarvioinnin tuloksena syntynyt näkemys toimijan toiminnasta todellisuutta myös suorituskyvyn osalta.

Suorituskykyperusteisuuden lisäksi valvontaa tehdään myös riskiperusteisesti, millä tarkoitetaan valvonnan ohjaamista riskin tai sen muutoksen merkittävyyden perusteella. Tällä tarkoitetaan toimijoiden toimintaan liittyvien riskien arvioimista sekä niiden merkityksen huomioimista suhteessa raideliikenteen turvallisuuteen ja yhteentoimivuuteen sekä tunnistettujen riskien hyödyntämistä valvonnan suunnittelussa ja kohdentamisessa. Riskiperusteiden valvonta on Traficomissa kehittävää toimintamalli, jota on lähdetty rakentamaan organisaatioprofiilien hyödyntämisen pohjalta.

Traficom on laatinut pääosalle raideliikenteen toimijoista organisaatioprofiilit, joiden avulla toimijoiden toimintaa arvioidaan ja analysoidaan. Organisaatioprofiileja, joihin on koettu keskeisiä tietoja toimijoiden toiminnasta, toimintaympäristöstä, tunnistetuista riskeistä ja mm. vaatimuksenmukaisuusarvioinnin ja valvonnan löydöksiä, ylläpidetään vasta rautatieyritysten ja valtion rataverkon haltijana toimivan Väyläviraston osalta ja niiden käyttömahdollisuuksiin osin vielä tutustutaan. Riskiperusteinen valvonta kokonaisuudessaan onkin yksi Traficomien raideliikenteen valvonnan selkeistä kehityskohteista, jota on tarkoitus kehittää selvästi vielä vuoden 2021 aikana.

6 Valvonnan suunnittelu ja kohdentaminen

Valvontaa suunnitellaan Traficomissa vuositasona. Tulevan vuoden valvontasuunnitelma laadinnassa hyödynnetään viraston käytössä olevia tietoja. Näitä ovat mm. organisaatioprofiilit, turvallisuusjohtamisjärjestelmien arvioinnin aikana kerätyt tiedot, aikaisemmista valvontatoimista saadut tulokset, luvista ja hyväksynnöistä saadut tiedot, onnettomuustutkintaselostukset ja turvallisuussuosituksukset, tapah-tuma-analyysit, Traficomille toimitetut turvallisuus- ja vuosikertomukset, yleisöltä saadut valitukset ja muut asianmukaiset lähteet. Vuosisuunnitelmaa laadittaessa linjataan tulevan vuoden valvonnan kehukset eli esimerkiksi suunnitellut valvontatoimenpiteet valvontakohteittain.

Vuosisuunnitelma valmisteltaessa määritetään myös tulevan vuoden valvonnan painopistealueet, jotka ohjaavat valvonnan kohdentamista eli yksittäisten valvontatoimenpiteiden suunnittelua. Jos valvonnan painopistealue on esimerkiksi oma-valvonta, siihen kiinnitetään huomiota kaikissa valvontatoimenpiteissä, jotka kohdistuvat toimijoihin, joiden tulee tehdä omavalvontaa. Valvonnan painopistealueet

valikoidaan kiinnittäen huomiota edeltävän vuoden valvontatuloksien havaintoihin sekä suorituskyky- ja riskiperusteisuuteen.

Vuosittaisen valvontasuunnitelman ja valvonnan painopistealueiden perusteella kohdennetaan valvontatoimenpiteet valvontakohteille. Valvontakohteet jaetaan toimijoihin ja toimintoihin seuraavasti:

Toimijoittain:

- Rautatieliikenteen harjoittajat
- Rataverkon haltijat
- Yksityisraiteen haltijat
- Ilmoitusmenettelyn piirissä olevat yksityisraiteen haltijat
- Kaupunkiraideliikenteen toimijat
- Kalustoyksikön kunnossapidosta vastaavat yksiköt
- Oppilaitokset, kuljettajat ja näytön vastaanottajat

Toiminnoittain:

- Toimiluvat, turvallisuustodistukset ja -luvut
- Turvallisuuskulttuuri
- Riskienhallintakyky
- Omavalvonta
- Toimintavarmuus ja kyberturvallisuusresilienssi
- Matkustajanoikeudet
- VAK-ratapihat
- Kalusto
- Infrastrukturi

Kohdennus tehdään valvontatyökaluun määrittämällä valvontakohteille konkreettiset valvontatoimenpiteet sekä niiden ajankohdat ja käytettävät resurssit, joiden mahdollisia päivitystarpeita tarkastellaan kvartaaleittain. Kohdentamisessa huomioidaan valvottavien toimijoiden toiminnan luonne sekä toiminnan laatu ja laajuus.

Kohdentamisessa hyödynnetään tarvittaessa seuraavaa valvonnan priorisointijärjestystä (kattaa sekä kotimaisen että kansainvälisen liikenteen).

- 1) Matkustajaliikenne (ml. museoliikenne) ja VAK-kuljetukset
- 2) Teollisuuden prosesseihin sidottu tavarajunaliikenne
- 3) Muu tavarajunaliikenne
- 4) Muu liikenne

Näin ollen valvontatoimenpiteitä kohdennetaan eri valvontakohteille, joille tehtävää valvontaa painotetaan painopisteiden mukaisesti ja jos valvontaa joudutaan esimerkiksi resurssisyistä priorisoimaan, se tehdään valvonnan priorisointijärjestyksen mukaisesti.

Tulevan vuoden valvontaa suunnitellaan ja kohdennetaan edeltävän vuoden marraskuussa ja valvontasuunnitelma pyritään hyväksymään ja julkaisemaan yhdessä valvonnan painopistealueiden kanssa edeltävän vuoden joulukuussa.

7 Valvonnan toteuttaminen

Traficom in valvontaa kohdennetaan sekä rautatiejärjestelmän että kaupunkiraide-liikenteen toimintoihin. Vuosittaista valvontasuunnitelmaa tehtäessä valvontaa suunnitellaan silloin tiedossa oleville raideliikenteen toimijoille, mutta koska valvontasuunnitelman toteuttamista ja päivitystarpeita tarkastellaan neljännesvuositain valvontatyökalun avulla, myös uudet toimijat huomioidaan valvonnan suunnitelussa ja toteuttamisessa.

Valvontaa tehdään raideliikennelain mukaisesti joko ennakoilmoituksen perusteella tai ennalta ilmoittamatta. Valvontaa toteuttavat Traficom in virkamiehet tai valvonnassa apuna käytettävät asiantuntijat, silloin kun asiantuntijan apu on valvonnan toimittamiseksi tarpeellista.

Traficom tekee tehtäviensä mukaisesti valvontayhteistyötä myös muiden kansallisten viranomaisten, muiden EU-valtioiden kansallisten turvallisuusviranomaisten ja Euroopan unionin rautatieviraston kanssa. Lisäksi Traficom tekee yhteistyötä Venäjän federaation kanssa maiden väliseen rajat ylittävään liikenteeseen ja sen valvontaan liittyen. Valvontayhteistyön menettelyissä sovelletaan olemassa olevia sopimuksia sekä järjestelyitä ja niiden puuttuessa tehdään tarvittaessa uusia. Yhteistyöhön kuuluu myös toisen valtion asiakasorganisaatioista tehtyjen havaintojen ilmoittaminen kyseisen valtion viranomaiselle.

Traficom tekee valvontaa myös yhteistyössä valvonnan kohteiden, raideliikenteen toimijoiden, kanssa. Traficom pyrkii toteuttamaan valvontaa siten, että myös raideliikenteen toimijat saavat niihin kohdistuneista valvontatoimenpiteistä eväitä oman toimintansa kehittämiseen ja samalla koko järjestelmän kehittämiseen. Traficom kertoo mahdollisten valvontahavaintojen yhteydessä, miltä osin valvotun organisaation toiminta ei vastaa asetettuja vaatimuksia, mutta ei määrittele, mitä konkreettisia toimenpiteitä niiden sulkemiseksi edellytetään: valvottu organisaatio on aina itse paras toimija kehittämään omaa toimintaansa ja turvallisuusjohtamisjärjestelmäänsä ja sen tulee kyetä ottamaan asetetut vaatimukset omassa toiminnassaan huomioon.

Traficomille on tärkeää toteuttaa valvontaa hyvässä yhteisymmärryksessä valvotavien raideliikenteen toimijoiden kanssa. Jos yksittäiseen valvontatapahtumaan liittyy erimielisyyksiä Traficom in ja valvottavan raideliikenteen toimijan kanssa, erimielisyydet olisi aina hyvä pyrkiä ratkaisemaan valvonnasta vastaavan valvojan ja valvonnan kohteen kanssa. Jos erimielisyyttä ei saada näin ratkaistua, valvonnan kohde voi aina ottaa yhteyttä Traficom iin rautatieturvallisuus@traficom.fi -sähköpostin kautta kertoen, mistä valvontatoimenpiteestä on kyse, mikä haaste valvonnan toteuttamiseen liittyy, oman ratkaisuehdotuksensa sekä yhteystietonsa.

Traficom in valvontaa toteuttavilla on oikeus päästä valvottavan toimijan toimitiloihin tai muihin tiloihin sekä valvoa valvontakohteiden palveluksessa olevan henkilöstön toimintaa. Valvojilla on myös oikeus salassapitosäännösten estämättä saada nähtäväkseen valvontatehtävän kannalta tarpeelliset asiakirjat.

Valvontaa toteutetaan vuosittaisen valvontasuunnitelman ja valvontatyökalun mukaisesti. Käytännön työssä noudatetaan valvontaprosessia ja valvontaa koskevia työohjeita. Valvontasuunnitelmaa päivitetään tarvittaessa ja valvonnan kehittämistä voidaan tehdä myös ketterästi: esimerkiksi uusiin valvontakeinoihin suhtaudutaan avoimesti ja niitä voidaan pilotoida virastossa sovituin tavoin ennen niiden sisällyttämistä osaksi valvontasuunnitelmaa.

Valvontahavaintojen perusteella määritettäville toimenpiteille asetetaan luokitukseen perustuva määräaika, joka ilmoitetaan selkeästi valvonnan kohteelle, joka vastaa toimenpiteiden toteutuksesta. Toteutuksen seurantaan nimetään vastuuhenkilö. Valvontatoimenpide katsotaan päättyneeksi, kun seurantaan nimetty henkilö on varmistanut ja dokumentoinut toimenpiteet suoritetuiksi.

Käytännön valvontatyötä seurataan virastossa aktiivisesti ja tietoa jaetaan niin rai-deliikenteen asiantuntijoiden kesken kuin viraston johdollekin valvontaa koskevissa työhjeissa sovittujen vastuiden mukaisesti.

8 Valvontastrategian, -suunnitelman ja valvonnan painopistealueiden julkaiseminen

Valvontastrategia, valvontasuunnitelma ja vuosittaiset painopistealueet julkaistaan Traficomien ulkoisilla verkkosivuilla.

Valvontatyökalu on Traficomien sisäisessä käytössä oleva työkalu. Yksittäistä valvontatoimenpiteestä viestitään lähtökohtaisesti vain Traficomien ja valvonnan kohteena olevan toimijan kesken.

Pietari Pentinsaari
johtaja

Jouko Linnasaari
johtava asiantuntija