Trafi Liikenteen turvallisuusvirasto
Trafiksäkerhetsverket

LAUSUNTO

Päiväys/ Datum 28.11.2017

Dnro/Dnr TRAFI/403864/03.03.01/2017

Viite/ Referens HE 145/2017 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta
Eduskunta

liv@eduskunta.fi

Liikenteen turvallisuusviraston lausunto hallituksen esityksestä HE 145/2017 vp eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (teema rautatiet)

22.11.2017 pidettyyn asiantuntijakuulemiseen liittyen toimitan ohessa lisätietoja siitä, milloin nyt ehdotettavan sääntelyn mukaan olisi mahdollista asettaa eri vaatimuksia eri toimijoille:

Nykysääntelyn haasteet

Kelpoisuussääntelyä esitetään nyt uudistettavaksi, jotta voitaisiin siirtyä EU-sääntelyn mukaiseen turvallisuusjohtamisjärjestelmiä painottavaan toimintamalliin ja purkaa liian yksityiskohtaista kansallista sääntelyä. Nykyään voimassa oleva kelpoisuuslaki (1664/2009) perustuu pitkälti VR:n aikaisempiin toimintatapoihin ja on monille muille toimijoille yksityiskohtaisuudessaan liian raskas. Nykysääntely estää toiminnan joustavaa ja tarkoituksenmukaista kehittämistä kaikilta toimijoilta ja se on todettu käytännössä jopa toimimattomaksi. Itse asiassa nykysääntelyn toimimattomuus oli pääsyy sille, että sääntelyn uudistaminen aloitettiin vuoden 2015 lopulla.

Yksityiskohtaisesta sääntelystä turvallisuusjohtamismalliin

Eurooppalainen rautatiejärjestelmä perustuu rautatieliikenteen harjoittajien ja rataverkon haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmille, joita ilman rautatieliikennettä ei saa harjoittaa eikä rataverkkoa ylläpitää. Turvallisuusjohtamisjärjestelmällä toimijan tulee omalta osaltaan varmistaa, että rautatiejärjestelmä voi saavuttaa yhteiset turvallisuustavoitteet ja että sen toiminta on kansallisten turvallisuussääntöjen ja yhteentoimivuuden teknisissä eritelmissä vahvistettujen turvallisuusvaatimusten mukainen ja että se noudattaa mm. omavalvontaa koskevia yhteisiä turvallisuusmenetelmiä. Turvallisuusjohtamisjärjestelmällä on lisäksi varmistettava kaikkien toimijan toimintaan kuuluvien riskien hallinta.

Liikenteen turvallisuusvirasto hyväksyy rautatieliikenteen harjoittajien turvallisuusjohtamisjärjestelmät myöntäessään niille turvallisuustodistuksen ja rataverkon haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmät myöntäessään niille turvallisuusluvan. Sekä turvallisuustodistus että -lupa myönnetään lähtökohtaisesti 5 vuodeksi kerrallaan ja virasto valvoo niiden käyttöä valvontasuunnitelmansa ja riski- ja suorituspe-rusteisen valvontamallinsa mukaisesti todistuksen ja luvan voimassaolon aikana.

Arvioidessaan, onko toimijan turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja sen käyttö vaatimustenmukaista, virasto soveltaa komission asetuksia, joissa on asetettu arviointikriteerit rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmille. Arviointikriteerit ovat varsin laajoja, mikä käytännössä johtaa siihen, että turvallisuusjohtamisjärjestelmät ovat käsikirjan tapaisia kokoelmia toimijan niistä menettelyistä ja toimintatavoista, joita se on päättänyt soveltaa varmistaakseen toimintansa turvallisuuden. Ks. lisää komission asetus turvallisuustodistuksen arviointikriteereistä (EY) N:o 1158/2010 ja komission asetus turvallisuusluvan arviointikriteereistä (EY) N:o 1169/2010.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmän käyttö vaatimusten asettajana

Vaikka turvallisuusjohtamisjärjestelmien laatimista ja käyttöä koskevat lähtökohtaisesti kaikkien toimijoiden osalta samat vaatimukset, arviointikriteerejä tulee kuitenkin soveltaa yksittäisen toimijan turvallisuusjohtamisjärjestelmään kyseisen toimijan harjoittaman toiminnan luonne ja laajuus huomioon ottaen. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka kunkin toimijan turvallisuusjohtamisjärjestelmästä tulee löytyä vastine – menettely tai toimintatapa – jokaiselle arviointikriteerille, pienemmän toimijan menettelyt voivat olla huomattavasti yksinkertaisemmat kuin suuren toimijan jo organisaatiorakenteestakin johtuen. Toimijan koon lisäksi myös muut asiat vaikuttavat (tavaraliikenne, matkustajaliikenne, vaarallisten aineiden kuljettaminen, junaliikenne, vaihtotyö, liikennöintialueen kattavuus, valtion rataverkon haltija, yksityisraiteen haltija jne.).

Toimijoiden tulee turvallisuusjohtamisjärjestelmiä laatiessaan ottaa huomioon voimassa oleva sääntely. Turvallisuusjohtamisjärjestelmämallissa sääntely tarjoaa turvallisuusjohtamiselle kuitenkin vain karkean kehyksen, jota jokaisen toimijan tulee itse täyttää juuri kyseisen toimijan toimintaan parhaiten sopivilla menettelyillä ja toimintatavoilla. Näin olleen tavoitteena on malli, jossa yhteiskunta asettaa rautatiejärjestelmän toiminnalle vain raamit, jotka toimijat täyttävät itse asettamillaan vaatimuksilla. Vaatimukset voivat näin ollen olla eri toimijoilla erilaisia – ja niiden tulisikin olla – mutta yksityiskohtaisten vaatimusten asettajina tulee toimia rautatieliikenteen harjoittajien ja rataverkon haltijoiden itse.

Liikenteen turvallisuusvirasto arvioi turvallisuusjohtamisjärjestelmiä arvioidessaan, ovatko rautatieliikenteen harjoittajien ja rataverkon haltijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmien sisältämät menettelyt juuri kyseiselle luvanhakijalle oikein mitoitetut ja sellaiset, että toimiessaan turvallisuusjohtamisjärjestelmänsä mukaisesti toimija pystyy omalta osaltaan varmistamaan sen, että rautatiejärjestelmän kokonaisturvallisuudelle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmän hyödyntäminen kelpoisuusasioissa

Yksi turvallisuusjohtamisjärjestelmän perusosista (ks. liite 1) on sellaisten henkilökunnan koulutusohjelmien ja järjestelmien tarjoaminen, joilla varmistetaan henkilökunnan pätevyyden ylläpitäminen ja tehtävien asianmukainen suorittaminen. Näin ollen jokaisen rautatieliikenteen harjoittajan ja rataverkon haltijan tulee turvallisuusjohtamisjärjestelmässään kuvata, millaiset tehtävät heillä ovat turvallisuustehtäviä sekä minkälaisin menettelyin he varmistavat sen, että heidän henkilöstönsä on pätevää ja osaa tehtävänsä asianmukaisesti. Näitä menettelyjä kuvatessaan heidän tulee lähteä liikkeelle nimenomaan oman yrityksensä tai yhteisönsä lähtökohdista ja tehdä menettelyt ja toimintatavat juuri itselleen sopiviksi.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmän perusosilta vaadittavasta sisällöstä saa tarkemman kuvan em. arviointikriteeriasetuksista. Rautatieliikenteen harjoittajien tulee turvallisuusjohtamisjärjestelmissään kuvata komission arviointikriteeriasetuksen

mukaisesti sillä käytössä oleva pätevyyden hallintajärjestelmä sekä esimerkiksi turvallisuuteen liittyvien tehtävien toimenkuvat ja niihin liittyvät vaatimukset (ks. lisää liite 2). Tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden tulee itse kyetä esimerkiksi muodostamaan kuvaukset niistä tehtävänkuvista, mitä heillä on käytössä ja määrittää niissä tarvittavat osaamiset sekä keinot niiden hankkimiseen.

Vastaava arviointikriteeri löytyy myös rataverkon haltijoita koskevasta komission arviointikriteeriasetuksesta.

Yhteistyön tarpeellisuus

Turvallisuusjohtamismallissa eri toimijoiden välinen yhteistyö on merkittävässä asemassa. Koska toimijoiden käyttämät menettelyt voivat erota ja usein käytännössä eroavatkin toisistaan, on tärkeää, että toimijat tekevät kattavasti yhteistyötä sen varmistamiseksi, että heidän menettelynsä ovat yhteensopivia tarvittavilta osin.

Jotta yhteistyötä tapahtuisi myös käytännössä, komission arviointikriteeriasetukset velvoittavat toimijoita erityisesti riskienhallinnan osalta koskevassa ottamaan turvallisuusjohtamisjärjestelmissään käyttöön menettelyt myös yhteistyöhön liittyen (arviointikriteeri A4). Yhteistyön asemaa korostetaan entisestään uudessa rautatieturvallisuusdirektiivissä (EU) 2016/798), jonka 4 artiklan 3 kohdan mukaan rautatieliikenteen harjoittajien ja rataverkon haltijoiden on toteutettava tarvittavat riskinhallintatoimenpiteet tarvittaessa toistensa ja muiden toimijoiden kanssa yhteistyössä. Samassa, vasta täytäntöönpanovaiheessa olevassa, direktiivissä korostetaan myös jäsenvaltion vastuuta sen varmistamisessa, että toimijat tekevät yhteistyötä tarkoitetun mukaisesti.

Yhteistyön tarve on tunnistettu myös käytännössä. Erityisesti tähän muutokseen liittyen Liikenteen turvallisuusvirasto on tehnyt yhteistyötä toimijoiden kanssa mm. info- ja keskustelutilaisuuksia järjestämällä sekä perustamalla säännöllisesti kokoontuvan kelpoisuussääntelyn seurannan yhteistyöryhmän, jossa ja jonka alaisissa alatyöryhmissä, muutokseen on yhdessä valmistauduttu. Myös liikenne- ja viestintäministeriö on osaltaan käynyt sidosryhmien kanssa keskusteluja esitetystä muutoksesta.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmien käyttö Suomessa

Suomessa toimivilla rautatieliikenteen harjoittajilla ja rataverkon haltijoilla on käytössään turvallisuusjohtamisjärjestelmät, jota koskevasta velvoitteesta säädettiin jo vuonna 2006 annetussa rautatielaissa (jo vuoden 2003 rautatielaki edellytti turvallisuuden hallintajärjestelmää).

Vaikka turvallisuusjohtamisjärjestelmä turvallisuuden hallintajärjestelmänä on toimijoille sinänsä täten jo hyvin tuttu, se ala, miltä osin rautatieliikenteen harjoittajat ja rataverkon haltijat voiva turvallisuuttaan turvallisuusjohtamisjärjestelmillään itse hallita, on vähitellen laajentunut yksityiskohtaisen kansallisen sääntelyn purkamisen myötä.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmien roolia kasvatettiin mm. vuoden 2014 alusta voimaan tulleella määräysmuutoksella, jossa kumottiin yli 400 sivua yksityiskohtaista sääntelyä liikennöinnin ja turvalaitteiden osalta. Nyt vastaavaa muutosta esitetään tehtäväksi kelpoisuuden osalta, joka on esimerkiksi liikennöintiin verrattava rautatiejärjestelmän osa-alue, josta toimijoiden tulisi turvallisuusjohtamisjärjestelmillään itse EU-sääntelyn ja turvallisuusjohtamisjärjestelmämallin mukaisesti vastata.

Sääntelymuutokset samoin kuin toiminnankin muutokset edellyttävät turvallisuusjohtamisjärjestelmien päivittämistä, jonka ohjaamisessa Liikenteen turvallisuusvirasto on osaltaan valmis auttamaan. Vastuu turvallisuusjohtamisjärjestelmän päivittämisestä ja siihen tehtävistä muutoksista on kuitenkin aina toimijoilla itsellään.

Lopuksi

Käytännössä nyt esitetyn muutoksen jälkeen toimijat voisivat tehdä juuri omaan toimintaansa sopivat menettelyt ja toimintatavat myös kelpoisuuksien osalta. Nyt voimassa oleva kelpoisuuslaki pakottaa toimijat käyttämään lakiin kirjattuja tehtäväluokitteluja ja koulutuspolkuja – olivat ne sitten toimijalle sopivia tai oikein mitotettuja tai eivät. Monet menettelyistä ovat toimijoille liian raskaita ja osa koulutuksista ylimitoitettuja, mikä johtaa siihen, että rautatieliikenteen harjoittajat ja rataverkon haltijat joutuvat kohdentamaan resurssejaan osin toimintaansa sopimattomasti. Uudistuksen tavoitteena onkin edistää sitä, että kukin rautatiejärjestelmän toimija pystyisi jatkossa sopeuttamaan toimintatapansa juuri oman toimintansa vaatimalla tasolle ja samalla käyttämään näin vapautuneet resurssit mm. toimintansa ja toimintansa turvallisuuden kehittämiseen.

Vaikka sääntelyn purku itsessään on kannatettavaa, erityisen tarpeellista se on osin liki liian yksityiskohtaisesti säännellyssä rautatiejärjestelmässä, jossa esimerkiksi kelpoisuuslain kaltainen yksityiskohtainen sääntely estää siirtymistä toimivaan turvallisuusjohtamisjärjestelmämalliin. Kun yksityiskohtainen sääntely antaa toimijoille selkeän toimintamallin ja pitää näin vastuun turvallisuudesta lainsäätäjillä ja viranomaisilla, toimijoiden osaksi jää luovia pääosalle heistä huonosti sopivan sääntelyn viidakossa. Tämä saattaa esimerkiksi vaaratilanne- ja onnettomuustapauksissa johtaa siihen, että tapahtuman syyksi nimetään toimimaton lainsäädäntö – kun parempi olisi pyrkiä siihen, että toimijat työstäisivät nimenomaan heille itselleen parhaiten sopivat toimintamallit ja toimisivat niiden mukaisesti rautatiejärjestelmän turvallisuutta jatkossakin ylläpitääkseen ja kehittääkseen.

Kaisa Sainio
Kehityspäällikkö
Liikenteen toimijat

Liite 1 (ns. turvallisuusdirektiivin 2004/49/EY liite III)

LIITE III

TURVALLISUUSJOHTAMISJÄRJESTELMÄT

1. Turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat vaatimukset

Turvallisuusjohtamisjärjestelmän on oltava dokumentoitu kaikilta olennaisilta osiltaan, ja siinä on erityisesti kuvattava vastuunjakoa infrastruktuurin haltijan tai rautatieyrityksen organisaatiossa. Siinä on osoitettava, miten johtamisessa turvataan valvonta kaikilla tasoilla, miten henkilöstö ja sen edustajat kaikilla tasoilla osallistuvat siihen ja miten turvallisuusjohtamisjärjestelmän jatkuva parantaminen varmistetaan.

2. Turvallisuusjärjestelmän perusosat

Turvallisuusjärjestelmän perusosat ovat seuraavat:

a) organisaation pääjohtajan hyväksymä ja koko henkilökunnan tiedoksi annettu turvallisuuspolitiikka;

b) laadullisia ja määrällisiä tavoitteita turvallisuuden ylläpitämisen ja parantamisen organisoimiseksi sekä suunnitelmia ja menettelyjä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi;

c) voimassa olevien, uusien ja muutettujen teknisten ja toiminnallisten vaatimusten tai muiden määräävien ehtojen täyttämistä koskevia menettelyjä, jotka on vahvistettu:
YTE:issä, tai
8 artiklassa ja liitteessä II tarkoitetuissa kansallisissa turvallisuussäännöissä, tai muissa asiaa koskevissa säännöissä, tai
viranomaisten päätöksissä,
sekä menettelyjä, jotka koskevat vaatimusten ja muiden määräävien ehtojen täyttämisen varmistamista laitteiden ja toiminnan koko elinkaaren ajan;

d) menettelyjä ja menetelmiä, jotka koskevat riskien arvioinnin suorittamista ja riskinhallintatoimenpiteiden toteuttamista aina, kun toimintaolosuhteiden muutoksesta tai uudesta materiaalista aiheutuu uusia riskejä infrastruktuurille tai toiminnalle;

e) sellaisten henkilökunnan koulutusohjelmien ja järjestelmien tarjoaminen, joilla varmistetaan henkilökunnan pätevyyden ylläpitäminen ja tehtävien asianmukainen suorittaminen;

f) järjestelyjä, jotka koskevat riittävien tietojen antamista organisaatiossa ja tarvittaessa samaa infrastruktuuria käyttävien organisaatioiden välillä;

g) menettelyjä ja malleja, jotka liittyvät turvallisuutta koskevien tietojen dokumentointitapaan sekä menettelyn määräämiseen turvallisuutta koskevien olennaisten tietojen esittämistavan valvontaa varten;

h) menettelyjä, joilla varmistetaan onnettomuuksista, vaaratilanteista, «läheltä piti» -tilanteista ja muista vaarallisista tapahtumista ilmoittaminen, niiden tutkinta ja arviointi sekä tarvittavien ehkäisevien toimenpiteiden toteuttaminen;

i) hätätilanteessa noudatettavat toimintasuunnitelmat sekä varoitus- ja tiedotussuunnitelmat, joista sovitaan yhdessä asiasta vastaavien viranomaisten kanssa;

j) määräyksiä, jotka koskevat turvallisuusjohtamisjärjestelmän säännöllistä sisäistä tarkastusta.

Liiite 2 (Komission asetus (EU) N:o 1158/2010)

N. SELLAISTEN HENKILÖKUNNAN KOULUTUSOHJELMIEN JA JÄRJESTELMIEN TARJOAMINEN, JOILLA VARMISTETAAN HENKILÖKUNNAN PÄTEVYYDEN YLLÄPITÄMINEN JA TEHTÄVIEN ASIANMUKAINEN SUORITTAMINEN (4)

N.1 On olemassa pätevyyden hallintajärjestelmä, johon sisältyy vähintään:

a) turvallisuuteen liittyvien tehtävien edellyttämien tietojen ja taitojen yksilöinti;

b) valintaperiaatteet (peruskoulutustaso, vaadittava henkinen soveltuvuus ja fyysinen kunto);

c) perehdyttämiskoulutus ja todistus hankitusta pätevyydestä ja taidoista;

d) jatkokoulutus ja olemassa olevan pätevyyden ja taitojen säännöllinen ajantasaistaminen;

e) pätevyyden säännölliset tarkastukset aina kun se on aiheellista;

f) erityistoimet onnettomuuksissa/vaaratilanteissa tai kun työntekijä on pitkään pois töistä, tilanteen vaatimalla tavalla/kun se on aiheellista;

g) erityinen turvallisuusjohtamisjärjestelmäkoulutus sellaiselle henkilöstölle, joka osallistuu sen varmistamiseen, että turvallisuusjohtamisjärjestelmä toimii.

N.2 Pätevyyden hallintajärjestelmä sisältää menettelyt, joilla:

a) yksilöidään toimenkuvat, jotka suorittavat turvallisuuteen liittyviä tehtäviä;

b) yksilöidään toimenkuvat, joihin sisältyy velvollisuuksia turvallisuusjohtamisjärjestelmään kuuluvien toiminnallisten päätösten tekemisestä;

c) edellytetään henkilöstöltä sen tehtävien edellyttämiä tarpeellisia tietoja, taitoja ja kykyjä (lääketieteellisiä ja psykologisia) ja niiden säännöllistä ajantasaistamista;

d) osoitetaan pätevyyttä omaava henkilöstö vastaaviin tehtäviin;

e) valvotaan, kuinka tehtäviä hoidetaan, ja suoritetaan vaadittaessa korjaavia toimia.