

Ustvarjamo boljši železniški
sistem
v službi družbe.

Smernice

Model upravljanja izvrševanja

	<i>Pripravil</i>	<i>Potrdil</i>	<i>Odobril</i>
<i>Ime in priimek</i>	S. D'ALBERTANSON	M. SCHITTEKATTE	C. CARR
<i>Položaj</i>	Projektni referent	Projektni vodja	Vodja enote
<i>Datum</i>	29. 06. 2018	29. 06. 2018	29. 06. 2018
<i>Podpis</i>			

Zgodovina dokumenta

<i>Različica</i>	<i>Datum</i>	<i>Opombe</i>
1.0	29. 06. 2018	Končna različica za objavo

Ta dokument vsebuje smernice Agencije Evropske unije za železnice, ki niso pravno zavezujoče. Ne posega v postopke odločanja, predvidene v veljavni zakonodaji EU. Poleg tega je za zavezujočo razlago prava EU izključno pristojno Sodišče Evropske unije.

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



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

1 Uvod

V skladu z ureditvijo v Direktivi (EU) 2016/798 o varnosti na železnici lahko enotno varnostno spričevalo izda nacionalni varnostni organ ali Agencija Evropske unije za železnice (v nadaljnjem besedilu: agencija). Varnostna pooblastila izda nacionalni varnostni organ. Enotna varnostna spričevala ali varnostna pooblastila med njihovo življenjsko dobo potem, ko jih je izdala agencija ali nacionalni varnostni organ, vedno preverja nacionalni varnostni organ med svojim nadzorom v organizaciji. Iz tega torej sledi, da če se ugotovijo neskladnosti, so nacionalni varnostni organi tisti, ki morajo z uporabo svojih zakonodajnih pooblastil najprej sprejeti ustrezne ukrepe za obravnavo zadeve. Jasno je, da če poskusi nacionalnega varnostnega organa za izboljšanje stanja niso uspešni, ima nacionalni varnostni organ ali agencija po dogovoru z nacionalnim varnostnim organom možnost enotno varnostno spričevalo organizacije razveljaviti ali omejiti, varnostno pooblastilo pa lahko omeji ali prekliče nacionalni varnostni organ.

Med državami članicami Evropske unije obstajajo različni pristopi k zakonodajnemu nadzoru nad železnicami. Nekateri nacionalni organi, zadolženi za nadzor nad železnicami, imajo omejena pooblastila za izvrševanje varnega delovanja železniškega prometa, medtem ko ima v drugih državah nacionalni varnostni organ neposredna pooblastila za posredovanje. Ker so nacionalna pravna pooblastila omejena z nacionalnim pravom, nekatere države članice uporabljajo določbe evropske zakonodaje, kot so določbe Direktive (EU) 2016/798 in Direktive (EU) 2016/797.

Trenutno so edine smernice o okoliščinah, v katerih lahko nacionalni varnostni organ uporabi ta pooblastila, smernice v Direktivi (EU) 2016/798. Člen 17(5) navedene direktive določa, da če nacionalni varnostni organ ugotovi, da imetnik enotnega varnostnega spričevala ne izpolnjuje več pogojev za spričevalo, se lahko odloči, da spričevalo sam razveljavi ali omeji, če pa ga je izdala agencija, za to zaprosi agencijo. V vsakem primeru mora svojo odločitev obrazložiti. Za uvedbo spremembe se lahko uporabi določba, ki nacionalnemu varnostnemu organu omogoča razveljavitev ali omejitev enotnega varnostnega spričevala na podlagi dokazov, dobljenih pri nadzoru.

Poleg zgoraj navedenega obstajajo med državami članicami razlike glede odgovornosti za pregon organizacij zaradi varnostnih kršitev in okoliščin, v katerih so taki ukrepi potrebni. V nekaterih državah članicah velike incidente preiskujejo državni organi pregona in ne nacionalni varnostni organi. V nekaterih državah članicah je mogoče organizacije preganjati zaradi kršitev prava v zvezi z varnim delovanjem v železniškem prometu, čeprav ne gre za resno nesrečo. V drugih državah članicah so taki pregoni mogoči le v primeru resnih nesreč. Te razlike v pristopu med različnimi državami članicami so izziv za zakonodajni okvir EU za železnice in nacionalne varnostne organe, ki izvajajo pravo Unije. Ne nazadnje v nekaterih državah članicah nacionalno pravo o varnosti na železnici zajema tudi vprašanja varnosti pri delu. V večini držav članic take zadeve obravnavajo drugi organi kot nacionalni varnostni organ, ki delujejo v skladu z različnimi pravnimi ureditvami. Poleg tega lahko pri čezmejnem prometu obstajajo tudi vprašanja v zvezi z izvrševanjem, ker

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



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

nacionalni varnostni organ v posamezni državi članici deluje v skladu z različnim pravnim okvirom in ima različna pooblastila za posredovanje pri izvršitvi varnostnih izboljšav.

Pravilna uporaba načel nadzora bi morala pomeniti, da nacionalni varnostni organi izvajajo skladen in pravičen nadzor vključno z dejavnostmi izvrševanja. Agencija meni, da lahko smernice, ki nadgrajujejo ta načela in so podlaga za skladen pristop k vprašanju izvrševanja v državah članicah, koristijo nacionalnim varnostnim organom.

1.1 Namen smernic

Te smernice nacionalnim varnostnim organom zagotavljajo preprost model upravljanja izvrševanja, ki jim bo pomagal pri sprejemanju odločitev o izvrševanju, potem ko ugotovijo, da organizacija ne izpolnjuje niti določb nacionalnega prava niti prava Unije. Namen modela je s preprosto matriko razvrstiti stopnje neskladnosti pri nadzoru razlik glede tveganja, ki so bile ugotovljene med nadzornimi dejavnostmi.

Razlaga razmerje med nacionalnimi izvršilnimi pooblastili in tistimi iz Direktive (EU) 2016/798 v zvezi z enotnimi varnostnimi spričevali, da bi se zagotovili enaki konkurenčni pogoji za obravnavo neskladnosti in kršitev zakonodaje za prosilce za varnostna spričevala in tiste, ki so predmet nadzora nacionalnih nadzornih organov v Evropski uniji.

Model je orodje, ki ga lahko nacionalni varnostni organi uporabijo za zagotavljanje doslednosti pri izvrševanju zakonodaje, ki dovoljuje izdajanje kazni ali obvestil za izboljšanje nekaterih vidikov ureditve obvladovanja tveganj organizacij. Namen orodja je nacionalnim varnostnim organom zagotoviti sredstva za izpolnjevanje določb iz člena 7(1) skupnih varnostnih metod za nadzor. To zahteva, da imajo nacionalni varnostni organi merila za odločanje, kako obravnavati ugotovljene neskladnosti. V uvodnih izjavah 5, 6, 7 in 8 Delegirane uredbe Komisije (EU) 2018/761 z dne 16. februarja 2018 o vzpostavitvi skupnih varnostnih metod za nadzor, ki ga izvajajo nacionalni varnostni organi po izdaji enotnega varnostnega spričevala ali varnostnega pooblastila je pojasnjeno tudi, da morajo nacionalni varnostni organi izvajati dejavnosti nadzora, da bi izboljšali vzajemno zaupanje pri pristopih k odločanju, ter biti sorazmerni pri svojih ukrepih in usmerjati svoje ukrepe na področja največjega tveganja in odgovarjati za sprejete odločitve. Model izvrševanja zagotavlja tudi sredstvo za doseganje tega.

1.2 Komu so te smernice namenjene

Ta dokument je namenjen:

- *nacionalnim varnostnim organom pri ocenjevanju sistema varnega upravljanja prevoznikov v železniškem prometu in upravljavcev železniške infrastrukture skozi njihov nadzor;*
- *prevoznikom v železniškem prometu in upravljavcem železniške infrastrukture kot navodilo, kaj lahko sledi, če ne izpolnjujejo pravnih standardov.*

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



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

1.3 Področje uporabe

Model upravljanja izvrševanja, kot je ponazorjen, lahko:

- *lahko zagotovi okvir za tiste, ki izvajajo nadzor, da bi jim pomagali pri sprejemanju doslednih odločitev o izvrševanju;*
- *pomaga nacionalnim varnostnim organom spremljati pravičnost in skladnost odločb o izvrševanju, ki jih sprejmejo izvajalci nadzora;*
- *pomaga pri obravnavanju zapletenih primerov;*
- *dokaže, da nacionalni varnostni organ deluje ciljno usmerjeno, pravično, pregledno in sorazmerno, če je model upravljanja izvrševanja, ki ga ta organ uporablja, javno dostopen.*

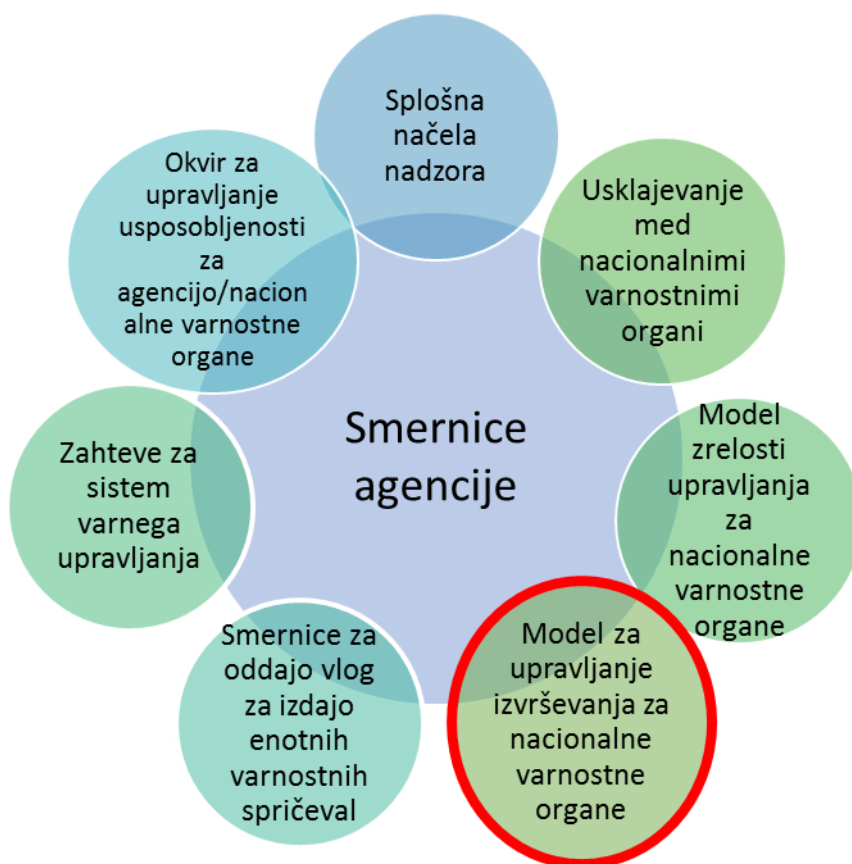
Dokument se nanaša samo na tisto izvrševanje regulativnega organa, ki je nacionalni varnostni organ.

1.4 Zgradba smernic

Dokument je del zbirke smernic agencije za podporo prevoznikom v železniškem prometu, upravljavcem železniške infrastrukture, nacionalnim varnostnim organom in agenciji pri opravljanju njihovih vlog in nalog v skladu z Direktivo (EU) 2016/798.

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

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.



Slika 1: Zbirka smernic agencije

Nacionalni varnostni organi bi morali sodelovati z drugimi regulativnimi organi pri izpolnjevanju svojih nalog, kot so določene v pravo Unije in nacionalnem pravu. Več o tem, kdaj sodelovati z drugimi agencijami, najdete v *Smernicah agencije za nadzor*.

Treba je opozoriti, da morajo model uporabljati izvajalci, usposobljeni za nadzor (glej tudi *Smernice agencije o okviru za upravljanje usposobljenosti*), in da jim je ta lahko le v pomoč, ne pa nadomestilo za strokovno presojo.

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



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Vsebina

1	Uvod	2
1.1	Namen smernic.....	3
1.2	Komu so te smernice namenjene	3
1.3	Področje uporabe	3
1.4	Zgradba smernic	4
2	Model upravljanja izvrševanja	6
2.1	Omejitve	6
2.2	Prednostne naloge izvrševanja	6
2.3	Analiza razlik glede tveganja	7
	Priloga 1 – Diagram	14
	Priloga 2 – Primeri	15
	Primer 1: Kršitev – „Zelo velika“ razlika glede tveganja	15
	Primer 2: Kršitev – „Velika“ razlika glede tveganja	15
	Primer 3: Kršitev – „Zmerna“ razlika glede tveganja.....	16
	Primer 4: Nič razlik – „Nič“ razlik glede tveganja	16

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



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

2 Model upravljanja izvrševanja

2.1 Omejitve

Ocena tveganja in skladnost z nacionalnim pravom je lahko zelo preprosta ali zelo zapletena. Pri oceni in preverjanju skladnosti z zakonodajo ne velja vedno, da je mogoče neskladnosti jasno opredeliti. Poleg tega se pri nadzoru pogosto ugotovijo številne pomanjkljivosti različnih stopenj resnosti. Ali je pravo dejansko bilo kršeno in katere organizacije ali fizične osebe naj bi bile za to odgovorne ter kako morebitno kršitev odpraviti, so vprašanja, na katera je navadno težko odgovoriti.

Model upravljanja izvrševanja je pomoč pri odločitvah odločevalcev pri nacionalnih varnostnih organih, ki morajo biti usposobljeni za njegovo uporabo. Poleg tega to ni model, ki bi obravnaval vse možne finese, s katerimi se lahko sreča izvajalec nadzorne dejavnosti in ki bi samodejno dal „pravilne odgovore“. To pa zato, ker sam nadzor zahteva, da njegov izvajalec sprejme odločitve o tveganju. Še zlasti bodo morali izvajalci oceniti stopnjo „razlike glede tveganja“, kot je določena v modelu, in to je tudi ključno za njegovo uporabo. Zato bi bilo treba model uporabljati kot pomoč izvajalcem nadzora pri pooblastilih za odločanje in ne kot njihovo omejevanje. Osebe, ki ta okvir uporabljajo, bi morale biti ustrezno usposobljene za njegovo uporabo in način odločanja o relativnem tveganju ter biti kritične pri preverjanju skladnosti z zakonodajo dejanskih razmer.

Ta model lahko obstaja v okviru različnih pravnih okvirov različnih držav članic. Vseeno mora vsak nacionalni varnostni organ pozornost nameniti zagotavljanju, da je uporaba tega modela v skladu z veljavnim zakonodajnim okvirom njegove države. Diagram, ki ga vsebuje Priloga 1, kaže, kdaj se model uporablja in kako vodi do odločitev o pregonu, omejitvi ali razveljavitvi enotnega varnostnega spričevala ali varnostnega pooblastila.

V tem modelu je dodatno vprašanje, ali je treba enotno varnostno spričevalo razveljaviti ali omejiti.

2.2 Prednostne naloge izvrševanja

Nacionalni varnostni organi izvajajo nadzor, da preverijo, ali organizacija izpolnjuje in bo še naprej izpolnjevala pogoje, pod katerimi ji je bilo izdano enotno varnostno spričevalo. V praksi to pomeni, da je organ, ki je izvajal oceno, ob podelitvi enotnega varnostnega spričevala, sklenil, da je organizacija zagotovila dovolj informacij kot dokaz, da ima ali bo imela delujoč sistem varnega upravljanja, ki izpolnjuje zahteve o dokazih o skupnih varnostnih metodah ocenjevanja skladnosti.

Življenjska doba enotnega varnostnega spričevala ali varnostnega pooblastila je največ pet let in v tej dobi ga nadzira nacionalni varnostni organ, ki mora zagotoviti, da se v njuni življenjski dobi v praksi vzdržujejo ureditve sistema varnega upravljanja iz prvotne vloge.

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



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Če nacionalni varnostni organ ugotovi neskladnosti, mora proučiti, kako jih odpraviti. Ena od metod, kako lahko nacionalni varnostni organ oceni sistem varnega upravljanja v vsakem posameznem primeru, je uporaba modela zmogljivosti upravljanja ali modela zrelosti upravljanja, ki ponuja metodo za oceno zrelosti sistema varnega upravljanja organizacije (glej tudi *Smernice agencije za model zrelosti upravljanja*).

Poleg tega mora vsak nacionalni varnostni organ države članice imeti strategijo in načrte nadzora. Ti dokumenti so obvezni v skladu s skupno varnostno metodo za nadzor. Strategija nadzora se osredotoča na ključne prednostne naloge nacionalnega varnostnega organa za spodbujanje nadzora in varnosti na železnici. Zato bi moral vsak organ imeti jasno predstavo, kje v železniškem sistemu so velika tveganja in kakšna je zmogljivost upravljanja železniških podjetij, ugotovljena pri nadzornih dejavnostih, ter svoje vire ustrezno ciljno usmeriti. Čeprav lahko nacionalni varnostni organ preiskuje ali ukrepa na katerem koli področju v svoji pristojnosti, bi moral v svoji strategiji in načrtih nadzora imeti jasno usmeritev na področju, na katerem naj ukrepa. Zato je mogoče pričakovati, da se bodo izvajalci nadzora osredotočili na nekatera področja in da bi se s pristopom modela upravljanja izvrševanja podprlo odločanje o ukrepih v primerih ugotovljenih kršitev prava. Nazadnje bi se moralo v strategiji in načrtih nacionalnih varnostnih organov upoštevati delo drugih regulativnih organov ali organov kazenskega pregona, kot je na primer policija v zvezi z okoljem ali po potrebi z varnostjo delavcev.

2.3 Analiza razlik glede tveganja

Nacionalni varnostni organi bi morali med nadzornimi dejavnostmi zbirati informacije o nevarnostih, povezanih tveganjih in ustreznosti ukrepov za nadzor. To uporabijo za začetno oceno dejanskega tveganja v primerjavi s stopnjo tveganja, dovoljeno v skladu z zakonodajo, standardi ali smernicami (referenčno tveganje). Razlike med to referenčno stopnjo in stopnjo, na kateri je organizacija v praksi, imenujemo „razlike glede tveganja“.

Glede na razliko med dejanskim in pričakovanim stanjem je mogoče relativno velikost razlike oceniti na naslednji način:

- „**Zelo veliko**“ pomeni zelo veliko neskladnost z zahtevami EU in/ali nacionalnega prava. Na primer popolna odsotnost varnostnega nadzora lahko neposredno povzroči nevarne dogodke, to pomeni, da je razlika zelo velika. Po drugi strani to pomeni, da organizacija v sistemu varnega upravljanja na številnih ravneh ni vzpostavila ureditev za nadzor tveganj ali jih v svojem procesu ocene tveganja sploh ni upoštevala.
- „**Veliko**“ pomeni veliko neskladnost z zahtevami prava Unije in/ali nacionalnega prava, na primer vztrajna ali namerna neskladnost pri vzdrževanju odobrene interoperabilne infrastrukture v skladu z dogovorjenimi tehničnimi specifikacijami za interoperabilnost (v nadaljnjem besedilu: TSI) morda zaradi gospodarske koristi. To lahko vpliva tudi na zmogljivost tirnih vozil ali infrastrukture in druge prevoznike v železniškem prometu. Razlika sicer ni zelo velika, vendar je še vedno velika. Poleg tega

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

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

bi to nakazovalo, da organizacija v sistemu varnega upravljanja ni dovolj upoštevala morebitne neskladnosti v svojem procesu ocene tveganja.

- *„Zmerno“ pomeni, da je v sistemu varnega upravljanja razlika, ki ni ustrezna, vendar je v okviru nadzora tveganja teh neskladnosti malo in ni verjetno, da bodo škodljivo vplivale na varnost. Organizacija lahko na primer uporablja komponente, ki kadar delujejo ustrezno, niso v skladu s pravili interoperabilnosti ali dostopnosti. Organizaciji ne gre za konkurenčno prednost; nedoslednost je posledica neustreznega nadzora. Razlika glede tveganja je sorazmerno majhna, posledice pa ne dovolj velike, da bi vzbujale resno zaskrbljenost. Če nacionalna zakonodaja to dovoljuje, ima nacionalni varnostni organ na voljo nekatere sankcije, s katerimi lahko zahteva popravilne ukrepe.*
- *„Postransko“ pomeni, da je razlika v sistemu varnega upravljanja majhna in jo je mogoče zlahka popraviti. Težave skladnosti s pravom Unije in nacionalnim pravom so majhne. Razlika glede tveganja je majhna in morebitne težave je mogoče zlahka popraviti.*

Razliko glede tveganja je mogoče uporabiti na dva načina:

- *prvič, za odločitev nacionalnega varnostnega organa, kako ustrezno ukrepati za zagotovitev, da bo organizacija znova v skladu z zakonodajo, in*
- *drugič, za določitev, ali je treba sprejeti izvršilni ukrep, ki ga dovoljujejo predpisi države članice, kot je pregon ali opomin.*

Če na posameznem področju obstaja več „razlik glede tveganja“, jih je treba obravnavati ločeno. Nato sta mogoča dva pristopa:

- *„Vrzeli tveganja“ se zbirajo na določenem območju in nato kot celota obravnavajo kot ciljno akcijo na najvišji ravni. Tako bi bilo na primer mogoče izdati obvestilo o zmerni razliki glede tveganja z zahtevo za popravni ukrep ali akcijski načrt za rešitev te težave, vendar pa, če je hkrati na istem področju ugotovljena tudi zelo velika razlika, je mogoče izdati bolj kaznovalen izvršilni ukrep, kot je opomin o izvršbi ali pregon;*
- *razlike glede tveganja se zberejo na posameznem področju in se obravnavajo kot celoten ukrep, ki je ciljno usmerjen v najvišjo ugotovljeno stopnjo tveganja. Ta pristop tudi pomeni, da se sestavi akcijski načrt za odpravo preostalih neskladnosti z manjšo razliko glede tveganja. Če imamo na primer pet „razlik glede tveganja“, od katerih so tri zmerne, ena velika in ena zelo velika, je treba slediti ukrepu za zelo veliko razliko, vendar pa se je treba z zadevno organizacijo dogovoriti tudi za časovno določen načrt za odpravo vseh ugotovljenih neskladnosti. Če obstajajo številne velike ali zmerne razlike glede tveganja, bi bilo morda treba stopnjo dvigniti na višjo raven, da bi kazala skupno splošno tveganje, in znova sestaviti akcijski načrt za obravnavanje zadev z manjšimi razlikami. Vendar pa je treba biti pri tem pozoren, da se to izvede sorazmerno in pregledno in ne samovoljno.*

Izvajalci nadzora bi morali pri določanju dejanskega tveganja svoje odločitve opirati na informacije o nevarnosti in ukrepe za nadzor na podlagi svoje usposobljenosti, usposabljanja, izkušenj, smernic in drugih ustreznih virov informacij. Lahko je škodljivo, če odločitev temelji izključno na tem in ne na dejanskem stanju.

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

Za določitev tveganja in s tem razlike glede tveganja (tj. razlike med dejanskim in referenčnim tveganjem) z vidika nadzora je najpreprostejši pristop z uporabo treh elementov tveganja. Ti trije elementi so posledice, verjetnost in obseg.

- **Posledice** pomenijo naravo škode, ki jo lahko upravičeno pričakujemo, da bo nastala.
- **Verjetnost** pomeni verjetnost, da se dogodek zgodi, pri čemer to pomeni dogodek, ki bi lahko povzročil škodo, ne pa samo dejavnost.
- **Obseg** pomeni število ljudi, ki se lahko poškodujejo, ali višino povzročene škode.

Pri izvajanju nadzora je treba priznati, da so lahko nekateri ukrepi nadzora vzpostavljeni: za blažitev posledic ali obsega dogodka, za obravnavo verjetnosti nastanka dogodka ali obravnavo vseh treh elementov. Razlika med vsemi ugotovitvami odločitev o treh elementih v dejanskem in referenčnem stanju (tj. stanju, v katerem bi bila organizacija, če bi uporabljala vse ukrepe za nadzor, določene v zakonodaji, standardih in smernicah) je razlika glede tveganja. To pomeni, da bi morali imeti nacionalni varnostni organi, ki izvajajo nadzor, jasno predstavo o standardu, za katerega se pričakuje, da bo vzpostavljen, in biti sposobni to primerjati z dejanskim stanjem, da ugotovijo to razliko.

Na splošno je treba pričakovati višjo raven izvrševanja, če je referenčno stanje, stanje po zakonodaji, standardu ali smernicah dobro poznano in uveljavljeno ter organizacija v skladu z njimi dobro deluje.

Nekatere pravne zahteve so po naravi večinoma upravne in ne vplivajo neposredno na tveganje. Za te vrste vprašanj, kjer pravne ureditve držav članic to dopuščajo, ni običajno primerno, da se preganja organizacija, ki krši določbe, ali pa se pošlje dokumentacija organu, pristojnemu za pregon, čeprav se lahko naložijo tudi druge sankcije. Sankcije, ki so na voljo pred obravnavanjem pregona, se od države do države članice razlikujejo, vendar bi lahko vključevale na primer uradno obvestilo, ki zahteva odpravo pomanjkljivosti v določenem časovnem obdobju ali določeno omejitev dejavnosti upravljavca. V primerih, ko je pregon ustrezen in je to dovoljeno v pravnem sistemu držav članic, je običajno kombinacija visokega tveganja in izjemnega neizpolnjevanja eksplicitnega ali jasno opredeljenega standarda, ki je dobro znan in očiten.

Če je incident, zaradi katerega je bilo mogoče izvesti izvršitev, povezan z osebnim neizpolnjevanjem upravnega pravila ali postopka, ki je bil uveden na podlagi prava EU, obstajajo pa tudi širše organizacijske napake. Nenavadno bi moralo biti, da se izvrševanje izvaja samo zoper to osebo, razen če obstajajo dokazi, da je posameznik namenoma in zavestno ravnal v skladu z ustreznim postopkom. Nacionalni varnostni organi, ki so pooblaščen za pregon posameznikov, bi se morali zavedati, da oseba, ki vodi osebo, ne pa vpogleda v celotni položaj v zvezi z organizacijo, pomeni, da so lahko spregledane pomanjkljivosti pri obvladovanju varnosti na višji ravni. Obstaja torej tveganje, da bo incident v prihodnosti ponovil tudi posameznik.

Pri proučevanju možnih ukrepov bi moral nacionalni varnostni organ upoštevati več dejavnikov. Ti lahko vključujejo dejavnike, ki zmanjšujejo verjetnost ukrepanja NSA ali bi lahko zmanjšali sprejete ukrepe. Druga možnost bi bila, da bi ti dejavniki vključevali vprašanja, ki bi lahko povečala resnost dejavnosti NSA ali njene vrste. Dejavniki, ki bi lahko ublažili ali povečali ukrepe, ki jih je treba obravnavati v zvezi z organizacijo, za

katero velja izvrševanje, in bi zato lahko vplivali na ukrepe, ki naj bi jih sprejel nacionalni varnostni organ, med drugim vključujejo:

- *ustrezno zgodovino incidenta;*
- *ustrezni prejšnji izvršilni ukrep regulativnih organov, npr. nacionalne policije;*
- *prejšnja opozorila in opomine, tudi če ta zadevajo več manjših (upravnih) neskladnosti;*
- *navedbo, ali je pri neuporabi varnostnih predpisov ali zahtev šlo za namerno iskanje ekonomske koristi;*
- *raven dejanske škode;*
- *zgodovino prejšnjega nadzora in*
- *splošni standard skladnosti v organizaciji.*

Druga strateška vprašanja, ki bi jih nacionalni varnostni organ lahko upošteval pri odločanju o morebitnih izvršilnih ukrepih, vključujejo vprašanje, ali ukrep:

- *je v javnem interesu;*
- *mora varovati ranljive skupine (npr. otroke ali starejše osebe);*
- *ima za posledico trajno skladnost;*
- *vpliva na druge organizacije v železniškem sektorju ali zunaj njega in*
- *posledično odpravlja razliko glede tveganja in pomaga doseči referenčno stopnjo.*

Opomba: nobena določba iz prejšnjih odstavkov ne omejuje možnosti nacionalnih varnostnih organov, da v okviru svojih pravnih pooblastil in odgovornosti sprejmejo izvršilne ukrepe. Zgornji dejavniki so zadeve, ki jih lahko nacionalni varnostni organ upošteva, če to dovoljuje pravni sistem v državi članici.

Nacionalni varnostni organ bi moral po oceni pri ugotovitvah o izvrševanju obravnavati naslednja načela:

- *Ali predlagani izvršilni ukrep obravnava tveganja v prednostnem vrstnem redu, tako da se najresnejša tveganja obravnavajo prva?*
- *Ali je s predlaganim izvršilnim ukrepom odpravljen razlog za tveganje?*
- *Ali predlagani izvršilni ukrep obravnava neposredne neizpolnitve nadzora tveganja ali skladnost z zakonodajo?*
- *Ali se s predlaganim izvršilnim ukrepom odpravljajo temeljne težave?*
- *So bile težave ustrezno proučene na ravni organizacije in ne na osebni ravni?*

Spodnja tabela je vodilo pri odločanju. Ni absolutni razsodnik pravih ukrepov, ki jih je treba sprejeti v danih razmerah, NSA pa morajo tudi preučiti, kako se lahko sprejeti ukrepi izvajajo v okviru pravnega sistema, ki deluje v tej državi članici.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

<i>Odstopanje od pravnih zahtev, vključenih v sistem varnega upravljanja</i>	<i>Začetna razlika glede tveganja</i>	<i>Začetna pričakovanja glede izvrševanja</i>		
		<i>Ukrep za zmanjšanje tveganja Če da, pojdi na posledično razliko glede tveganja.</i>	<i>Nacionalno pravo, uporabljeno za obravnavo varnostnega tveganja</i>	<i>Morebitno ukrepanje v zvezi z enotnim varnostnim spričevalom/varnostnim pooblastilom</i>
Kršitev	Zelo velika	Ne	Da	Razveljavitev (Z razlogi se obrnite na agencijo ERA, če je ta certifikacijski organ)
		Da	Da	Nacionalni varnostni organ za zadevno organizacijo ni izdal ukrepov glede varnostnega spričevala agencije ERA, če je ta certifikacijski organ.
	Velika	Ne	Da	Omejitev (Z razlogi se obrnite na agencijo ERA, če je ta certifikacijski organ)
		Da	Ne	Nacionalni varnostni organ za zadevno organizacijo ni izdal ukrepov glede varnostnega spričevala agencije ERA, če je ta certifikacijski organ.
	Zmerno	Ne	Da	Ni ukrepov v zvezi z varnostnim spričevalom (Nacionalni varnostni organ za zadevno organizacijo ni izdal ukrepov glede varnostnega spričevala agencije ERA, če je ta certifikacijski organ)
		Da	Ne	Ni ukrepov v zvezi z varnostnim spričevalom
	Majhno	Ne	Po potrebi	Ni ukrepov v zvezi z varnostnim spričevalom
		Da	Ni ukrepov	Ni ukrepov v zvezi z varnostnim spričevalom

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



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Nič	Nič	Ne	Ne	Ni ukrepov
-----	-----	----	----	------------

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

Pri tem velja naslednje:

V **prvem stolpcu** kršitev pomeni kršitev prava. Izhodišče je, da gre za kršitev prava (nacionalnega, prava Unije ali obeh).

V **drugem stolpcu** pomeni začetna razlika glede tveganja razliko med stopnjo tveganja, dovoljeno v skladu z zakonodajo, standardi ali smernicami (če se ti uporabljajo kot podlaga za skladnost z zakonodajo) za dejavnost, ki se proučuje, in dejanskim stanjem tveganja v praksi, **pred** sprejetjem kakršnih koli ukrepov za zmanjšanje tveganja. Glede na razliko med dejanskim in pričakovanim stanjem se relativna velikost te razlike ocenjuje kot „zelo velika“, „velika“, „zmerna“ ali „majhna“.

V **tretjem stolpcu** je NSA poskušala odpraviti ugotovljeno tveganje. NSA si bo prizadevala za rešitev problema. Organizacija bo naredila nekaj za takojšnjo rešitev ali zmanjšanje neposrednega tveganja, pri čemer je odgovor „da“ ali pa ne, v tem primeru je odgovor „ne“. Opozoriti je treba, da se mora nacionalni varnostni organ prepričati, da je ukrep, ki ga je predlagala organizacija, zadosten ali ne. Če ne bodo nadalje uporabili modela, lahko zaostrijo morebitne izvršilne ukrepe.

V **četrtim stolpcu** nacionalno pravo, uporabljeno za obravnavo varnostnega tveganja, pomeni, da nacionalni varnostni organ uporabi pooblastila, ki jih ima v nacionalnih pravnih določbah o varnosti za obravnavo pomanjkljivosti. To tudi pomeni, da nacionalni varnostni organ obravnava pomanjkljivosti v skladu z evropskimi določbami, če so bile te prenesene v nacionalno pravo. Če nacionalno pravo to dovoljuje, to tudi pomeni, da lahko nacionalni varnostni organ po potrebi izvaja ali začne pregon ali zadevo preda državnemu tožilcu. Odgovor tukaj je ponovno „Da“ ali „Ne“.

V **petem stolpcu** je obravnavano vprašanje, kaj storiti z varnostnim spričevalom prosilca. Na splošno velja, da je primerno, če prosilec ni pripravljen sodelovati in je moral nacionalni varnostni organ za zelo veliko razliko glede tveganja uporabiti nacionalno pravo, razmisliti o razveljavitvi ali omejitvi enotnega varnostnega spričevala ali varnostnega pooblastila.

Razveljavitev ali omejitev enotnega varnostnega spričevala ali varnostnega pooblastila je ustrezen odziv, če organizacija sploh ne upravlja dobro tveganj in potnike ali druge osebe izpostavlja resnemu tveganju. To bi pomenilo zelo veliko razliko glede tveganja. Razveljavitev spričevala je tudi težava, saj pomeni, da se bo železniški promet prevoznika ustavil. Zato velja, da je preklic nekaj, kar je treba izvesti le, če so bile vse druge rešitve ali možnosti izvršitve neuspešne ali če se pričakuje, da te rešitve ne bodo prinesle želenih rezultatov.

Pri omejitvi enotnega varnostnega spričevala ali varnostnega pooblastila je treba zelo jasno opredeliti področje omejitve ali vseh pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za njeno omejitev. Primerno je na primer omejiti prevoz nevarnega blaga prevoznika, če ne more dokazati, da v celoti izpolnjuje zahteve prava Unije o prevozu nevarnega blaga. To bi torej pomenilo, da ko organizacija lahko dokaže skladnost, lahko zaprosi za posodobitev spričevala in s tem odpravo omejitve.

Nacionalni varnostni organ mora pri odločitvah o ukrepih v vseh praktičnih primerih, kot so primeri, ki jih vsebuje Priloga 2, upoštevati številne dejavnike za zmanjšanje ali povečanje tveganja. Ti dejavniki med drugim vključujejo:

- *prejšnjo zgodovino varnosti organizacije;*
- *navedbo, ali so osebe zunaj nadzora železniške organizacije bolj odgovorne za dogodek kot sama organizacija, npr. nesreče pri vdoru na železniško progo;*
- *navedbo, ali je nacionalni varnostni organ v preteklosti svetoval organizaciji ali sprejel ukrepe zoper njo na področju, ki je povezano s področjem nastanka dogodka;*
- *navedbo, ali si je organizacija z zanemarjanjem varnostnih zahtev in odgovornosti pri upravljanju v skladu s sistemom varnega upravljanja prizadevala za ekonomsko korist;*
- *kakšna bi lahko bila dejanska škoda ali potencial;*
- *odnos organizacije, tj. proaktivnost pri popravljanju stanja ali nasprotno nezanimanje za vprašanja varnosti.*

Agencija za nacionalno varnost lahko upošteva številne strateške dejavnike pri odločanju, kateri izvršilni ukrepi bodo ukrepali, da bi jih uravnotežili s pooblastili, ki jih mora sprejeti, in svojo pravno odgovornost. Te med drugim vključujejo:

- *družbene in politične pomisleke;*
- *varnostno kulturo v organizaciji in hitrost, s katero se lahko pomanjkljivosti/neskladnosti popravijo;*
- *javni interes;*
- *vpliv predlaganega poteka ukrepov na celotno podjetje in družbo glede dajanja vzgleda ter vpliva, ki ga bodo imeli na sposobnost organizacije za nadaljnje poslovanje.*

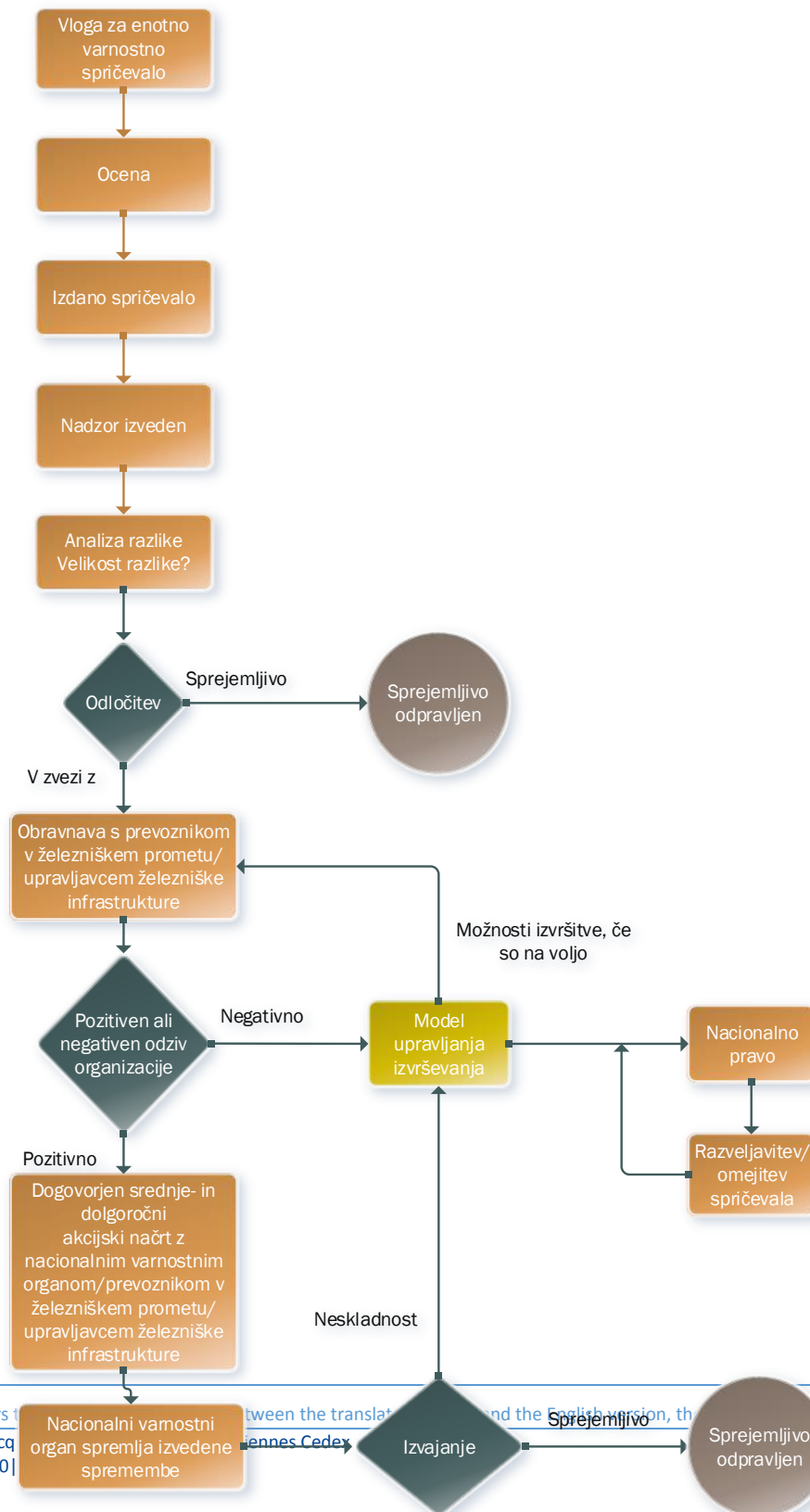
Nacionalni varnostni organ lahko šteje rezultat iz preglednice za smernice pričakovanj glede izvrševanja in lahko zgornje dejavnike uporabi kot pomoč pri odločitvah o ukrepih v posameznem primeru.

Ker mora nacionalni varnostni organ organizaciji utemeljiti vsako svojo odločitev in jo o njej obvestiti (načelo preglednosti), je zelo priporočljivo, da so razlogi za spremembo v pristopu evidentirani v poročilu o stanju, ki so pripeljali do predloga o sprejetju pravnega ukrepa ali pregona ali ne.



Error! Reference source not found.
V1.0

Priloga 1 – Diagram



Priloga 2 – Primeri

Primer 1: Kršitev – „Zelo velika“ razlika glede tveganja

Prevoznik v železniškem prometu v sistemu varnega upravljanja navaja, da ima vzpostavljeno celovito usposabljanje in program upravljanja za strojevodje, ki vključuje uporabo simulatorjev, proaktivno uporabo zapisovalnikov podatkov o vlaku in nadzor strojevodskih dejavnosti s strani njegovega vodje.

Pri nadzornih dejavnostih je bilo ugotovljeno, da simulatorji že več mesecev niso delali in da v zadnjih šestih mesecih ni bilo prenosov z zapisovalnikov podatkov za spremljanje ravnanja strojevodje pri vožnji. Zaradi bolezni in upokožitev vodja ni nadziral ravnanja strojevodje pri vožnji ali pa je bil nadzor zunaj časovnih omejitev, določenih v ustreznem standardu organizacije.

Poleg tega je bilo ugotovljeno, da je organizacija zaposlila veliko novih strojevodij, kar je imelo v obdobju izvajanja nadzorne dejavnosti za posledico številne incidente, ki so jih povzročili strojevodje, signale, oddane v nevarnosti, prevožene običajne točke zaustavljanja na postaji in incidente pri zapiranju ali odpiranju vrat.

Iz preglednice je očitno, da je razlika glede tveganja „zelo velika“, prvič, zaradi neskladnosti upravljanja usposobljenosti strojevodje. Drugič, očitna je povezava med neskladnostjo upravljanja in povečanim številom varnostnih incidentov, ki so jih povzročili strojevodje. Nacionalni varnostni organ bi moral sprejeti pravne ukrepe za obravnavanje neskladnosti prevoznika v železniškem prometu. Glede na resnost povečanega števila incidentov je očitno, da je velikost razlike glede tveganja zelo velika.

V tem primeru je verjetno, da obstaja nevarnost, da pride do incidenta, ki vključuje več smrtnih žrtev, če se situacija ne obravnava. Nacionalni varnostni organ, ki izvaja nadzor, bi moral razmisliti o izvršilnih ukrepih v zvezi z neobvladovanjem tveganja za osebe in potnike ter druge organizacije, če to dovoljuje zakonodaja države članice. Izvršilni ukrep bi lahko vključeval NVO, ki bi v pismu ali obvestilu uradno zahtevala, da se pomanjkljivosti odpravijo v skladu s časovnim načrtom. Če so pomanjkljivosti in s tem povezana tveganja dovolj velika, lahko to vključuje tudi pregon ali napotitev na državnega tožilca. Če so naslednji ukrepi nacionalnih varnostnih organov za izboljšanje razmer še vedno pomembni vprašanja, ki še niso bili popravljene, se lahko nacionalni varnostni organ odloči, da bo preklical enotno varnostno spričevalo ali varnostno pooblastilo ali zadevo predložil (zaradi nujnosti takega ukrepa) Agenciji, kjer je organ za izdajo varnostnih spričeval. Če prevoznik v železniškem prometu ukrepa zaradi odprave pomanjkljivosti, lahko nacionalni varnostni organ sklene, da je omejitev (na primer omejitev veljavnosti) enotnega varnostnega spričevala primerna, dokler ni mogoče dokazati, da lahko organizacija ohrani nadzor nad stanjem in/ali uporabi nacionalno pravo kot kaznovalni ukrep.

Primer 2: Kršitev – „Velika“ razlika glede tveganja

Upravljevalca infrastrukture navaja, da ima vzpostavljen sistem upravljanja usposobljenosti, ki obravnava zahteve glede usposobljenosti lastnega in pogodbenega osebja, ki opravlja delo v njegovem imenu. Na papirju se zdi, da je sistem celovit. Vendar pa obiski na kraju samem kažejo, da obstajajo podizvajalci glavnega pogodbenika, ki niso vključeni v sistem upravljanja usposobljenosti. Preiskava uporabe podizvajalcev kaže, da so pogosto vključeni v delo in da dejansko niso usposobljeni, kot bi morali biti. Obstajajo dokazi o pomanjkljivem vzdrževanju, zaradi katerega je treba delo ponoviti. Nekatere zadevne



Error! Reference source not found.
V1.0

dejavnosti so pomembne za varnost. Razlika glede tveganja je tukaj „velika“, če upravljavec infrastrukture ukrepa za obravnavo težav na lastno pobudo ali po formalnem obvestilu o potrebi s strani nacionalnega varnostnega organa; nacionalno pravo se lahko potem uporabi kot sankcija, vendar pa se ne pričakujejo ukrepi glede varnostnega pooblastila. Če upravljavec infrastrukture ne ukrepa, kot se pričakuje, da bi odpravil pomanjkljivosti, bi se uporabilo nacionalno pravo in nacionalni varnostni organ bi moral proučiti, ali je varnostno pooblastilo primerno omejiti.



Primer 3: Kršitev – „Zmerna“ razlika glede tveganja

Prevoznik v železniškem prometu ima vzpostavljen proces ocenjevanja tveganja, ki je na papirju celovit in zdi se, da je osebje vanj vključeno in ga razume. Vendar pa se je pri presoji/pregledu pokazalo, da se proces ocenjevanja tveganja ne uporablja pravilno, ker se, zaradi pomanjkljivosti pri preverjanju procesa ne uporabljajo vsi ukrepi za nadzor, opredeljeni v ocenah tveganja. Posledice te neuporabe niso posebej resne, ker tveganja, ki niso bila zmanjšana, niso posebej resna.

Pri pregledu korakov preglednice lahko ugotovimo, da gre za kršitev, razlika glede tveganja pa je zmerna, ker posledice niso resne, čeprav proces ocene tveganja ni pravilno deloval. V tem primeru je odločitev o ukrepu manj pomembna in je lahko odvisna od možnosti, ki jih ima na voljo nacionalni varnostni organ za izvršitev. Za nacionalni varnostni organ je lahko za odpravo težav v procesu ocene tveganja primerno obvestilo ali opomin, zlasti če v isti organizaciji ni zgodovinskih dokazov o podobnih težavah. Težave pri procesu ocene tveganja v organizaciji lahko zahtevajo spremembo sistema varnega upravljanja, o čemer je treba obvestiti nacionalni varnostni organ.

Primer 4: Nič razlik – „Nič“ razlik glede tveganja

Prevoznik v železniškem prometu ima vzpostavljen proces za vzdrževanje tirnih vozil. Presoja/ pregled pokaže, da je proces vzpostavljen ter da osebje, s katerim je bil opravljen razgovor, razume svojo vlogo in odgovornosti v njem. Preiskava incidentov ne pokaže nobenih incidentov, ki bi jih bilo mogoče pripisati slabemu vzdrževanju ali njegovemu napačnemu razumevanju. Pri pregledu korakov preglednice ni nobene razlike glede tveganja, zato ukrepanje nacionalnega varnostnega organa ni potrebno.