

Vägledning

Modell för åtgärder vid tillsyn

	<i>Utarbetad av</i>	<i>Validerad av</i>	<i>Fastställd av</i>
<i>Namn</i>	S. D'ALBERTANSON	M. SCHITTEKATTE	C. CARR
<i>Position</i>	Projektansvarig	Projektledare	Enhetschef
<i>Datum</i>	29/06/2018	29/06/2018	29/06/2018
<i>Underskrift</i>			

Dokumenthistorik

<i>Version</i>	<i>Datum</i>	<i>Kommentar</i>
1.0	29/06/2018	Slutlig utgåva för publicering

Detta dokument utgör en icke rättsligt bindande vägledning från Europeiska unionens järnvägsbyrå. Det har ingen inverkan på de beslutsprocesser som föreskrivs i tillämplig EU-lagstiftning. Europeiska unionens domstol är dessutom ensam behörig att utfärda en bindande tolkning av unionsrätten.

1 Inledning

Enligt direktiv (EU) 2016/798 om järnvägssäkerhet kan ett gemensamt säkerhetsintyg utfärdas av en nationell säkerhetsmyndighet eller Europeiska unionens järnvägsbyrå (byrån). Säkerhetstillstånd utfärdas av en nationell säkerhetsmyndighet. Det är alltid en nationell säkerhetsmyndighet som under sin tillsyn av organisationen kontrollerar gemensamma säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd under dessas giltighetstid efter att de utfärdats av byrån eller den nationella säkerhetsmyndigheten. Detta innebär att om man upptäcker fall av bristande efterlevnad är det därför den nationella säkerhetsmyndigheten som i första hand ska vidta lämpliga åtgärder i enlighet med sina befogenheter för att ta itu med problemet. Det framgår också tydligt att om den nationella säkerhetsmyndighetens försök att åtgärda situationen inte uppnår avsedd effekt har antingen den nationella säkerhetsmyndigheten eller byrån i samråd med den nationella säkerhetsmyndigheten möjlighet att återkalla eller begränsa organisationens gemensamma säkerhetsintyg, eller i fråga om säkerhetstillstånd så kan den nationella säkerhetsmyndigheten återkalla eller begränsa detsamma.

Det finns olika angreppssätt för den legala tillsynen av järnvägar i Europeiska unionens medlemsstater. En del nationella myndigheter som ansvarar för tillsynen av järnvägar har begränsad befogenhet att kräva åtgärder för en säker järnvägsdrift medan de nationella säkerhetsmyndigheterna i andra stater har direkt befogenhet att ingripa. Eftersom de nationella rättsliga befogenheterna är begränsade inom ramen för nationell lagstiftning använder sig vissa medlemsstater av bestämmelser i europeisk lagstiftning, såsom bestämmelserna i direktiv (EU) 2016/798 och direktiv (EU) 2016/797.

Det finns för närvarande ingen vägledning för de situationer i vilka de nationella säkerhetsmyndigheterna kan använda sig av dessa befogenheter förutom vad som anges i direktiv (EU) 2016/798. I artikel 17.5 föreskrivs att om en nationell säkerhetsmyndighet konstaterar att en innehavare av ett gemensamt säkerhetsintyg inte längre uppfyller villkoren för intyget ska den besluta att antingen begränsa eller återkalla intyget själv eller, om Europeiska unionens järnvägsbyrå (nedan kallad *byrån*) utfärdade det, be byrån att göra det. Skälen till beslutet ska anges i båda fallen. Den bestämmelse som gör det möjligt för en nationell säkerhetsmyndighet att återkalla eller begränsa ett gemensamt säkerhetsintyg på grundval av bevis som inhämtats vid tillsyn kan användas för att tvinga fram ändringar.

Förutom vad som anges ovan finns det även skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller vem som anmäler till åtal av organisationer för säkerhetsöverträdelser och under vilka omständigheter sådana åtgärder ska vidtas. I vissa medlemsstater är det snarare statens åklagarmyndigheter som utreder stora tillbud än de nationella säkerhetsmyndigheterna. I vissa medlemsstater är det möjligt att väcka åtal mot organisationer som bryter mot lagar om säker drift av järnvägar även om det inte har skett en allvarlig olycka. I andra medlemsstater kan sådana åtal endast väckas om det har skett en allvarlig olycka. Dessa skillnader i tillvägagångssätt mellan olika medlemsstater innebär utmaningar för EU:s rättsliga ram för järnvägar och för nationella säkerhetsmyndigheters genomförande av EU:s lagstiftning. Slutligen täcker den nationella lagstiftningen om järnvägssäkerhet i vissa medlemsstater även frågor som rör säkerhet i arbetsmiljön. I de flesta medlemsstaterna hanteras sådana frågor av en annan myndighet, verksam inom ramen för ett annat rättsligt system, än den nationella säkerhetsmyndigheten. Det kan även förekomma liknande åtgärdsproblem vid gränsöverskridande trafik eftersom de nationella säkerhetsmyndigheterna i varje medlemsstat arbetar inom olika rättsliga ramar med olika befogenheter att ingripa för att kräva åtgärder för säkerhetsförbättringar.

Om tillsynsprinciperna tillämpas på ett korrekt sätt bör detta innebära att de nationella säkerhetsmyndigheterna utför sin tillsyn, inklusive åtgärder vid tillsyn, på ett enhetligt och rättvist sätt. Byrån tror sig kunna bistå de nationella säkerhetsmyndigheterna med vägledning vilket tar dessa principer ett steg längre och ger en grund till en enhetligt angreppssätt för åtgärder vid tillsyn i medlemsstaterna.

The NSA SE has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

1.1 Vägledningens syfte

Genom detta vägledningsdokument får de nationella säkerhetsmyndigheterna en enkel modell för åtgärder vid tillsyn som kommer att vara till stöd för dem i bedömningen av åtgärder till följd av en organisations underlåtenhet att efterleva både nationell lagstiftning och EU-lagstiftning. Modellen syftar till att kategorisera nivån på bristen att hantera ett riskgap som noterats vid tillsyn med hjälp av en enkel matris.

Dokumentet inriktas på förhållandet mellan nationella åtgärdsbefogenheter och desamma inom ramen för direktiv (EU) 2016/798 som rör gemensamma säkerhetsintyg med syftet att hjälpa till att säkerställa lika villkor för hanteringen av bristande efterlevnad och lagöverträdelser för sökande av säkerhetsintyg och för de som är föremål för nationella säkerhetsmyndigheters tillsyn i hela Europeiska unionen.

Modellen för åtgärder vid tillsyn är ett verktyg som kan användas av nationella säkerhetsmyndigheter som ett hjälpmedel för enhetlighet i fullföljandet av lagar som gör det möjligt att ålägga påföljder eller besluta om åtgärder för att förbättra vissa aspekter av en organisations riskhantering. Syftet med verktyget är att ge de nationella säkerhetsmyndigheterna ett sätt att uppfylla artikel 7.1 i den gemensamma säkerhetsmetoden för tillsyn. För detta krävs att de nationella säkerhetsmyndigheterna har kriterier för beslutsfattande beträffande hur man ska hantera bristande efterlevnad. I skälen 5, 6, 7 och 8 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/761 (*Gemensamma säkerhetsmetoder för tillsyn*) framgår det även tydligt att de nationella säkerhetsmyndigheterna ska utföra sin tillsynsverksamhet med syftet att förbättra ömsesidigt förtroende när det gäller deras strategier för beslutsfattande, vara proportionerliga i sina åtgärder och rikta in sina åtgärder på områden med störst risk och ta ansvar för sina beslut. Återigen tillhandahålls genom modellen för åtgärder vid tillsyn ett medel för att uppnå detta.

1.2 Vem är vägledningen till för?

Detta dokument riktas till

- *de nationella säkerhetsmyndigheterna, i deras bedömning av järnvägsföretags och infrastrukturförvaltares säkerhetsstyrningssystem under tillsynen,*
- *järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna, som en vägledning till vad som kan hända om de inte uppfyller de rättsliga kraven.*

1.3 Omfattning

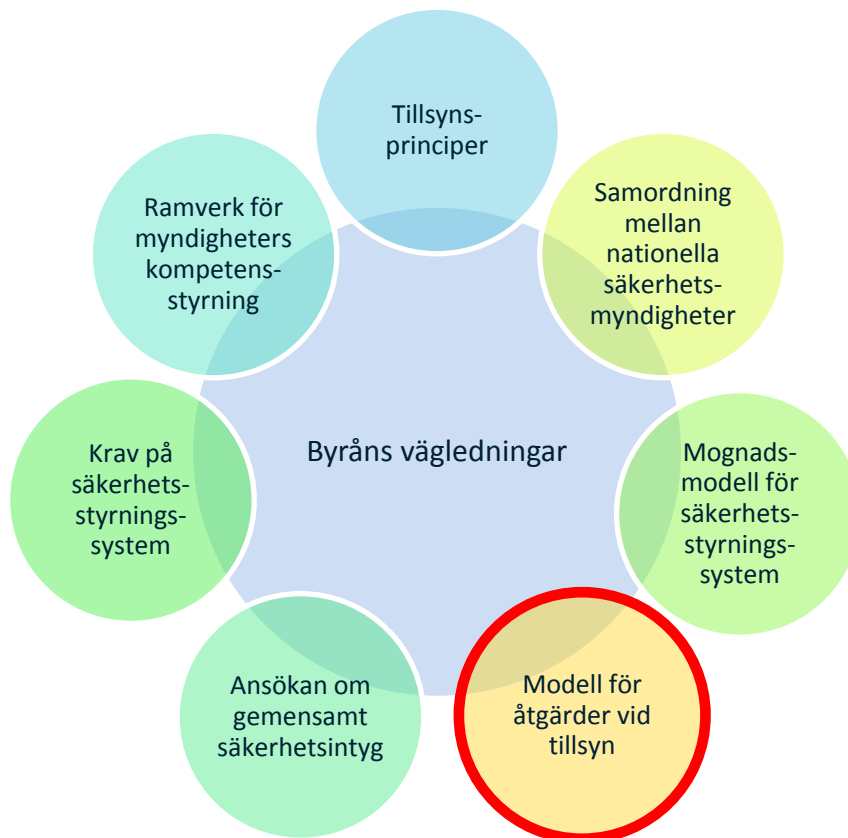
En modell för åtgärder vid tillsyn som denna

- *kan utgöra en ram för de som utför tillsyn för att bistå dem att fatta enhetliga beslut om åtgärder,*
- *hjälpes de nationella säkerhetsmyndigheterna att övervaka rättvisan och enhetligheten hos de beslut om åtgärder som fattas av de som utför tillsynen,*
- *kan vara till stöd i hanteringen av mer komplexa fall,*
- *kan påvisa att de nationella säkerhetsmyndigheterna uppför sig på ett sätt som är målinriktat, rättvist, transparent och proportionerligt om modellen för åtgärder vid tillsyn som den nationella säkerhetsmyndigheten använder görs allmänt tillgänglig.*

Detta dokument omfattar inte åtgärder beslutade av andra tillsynsmyndigheter än den nationella säkerhetsmyndigheten.

1.4 Vägledningens uppbyggnad

Detta dokument ingår i byråns kompendium över vägledningar till stöd för järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare, nationella säkerhetsmyndigheter och byrån vid fullgörandet av deras uppgifter och utförandet av deras uppdrag i enlighet med direktiv (EU) 2016/798.



Figur 1: Förteckning över byråns vägledningar

Nationella säkerhetsmyndigheter bör samarbeta med andra tillsynsorgan när det gäller uppfyllandet av deras funktioner enligt vad som avses i EU-lagstiftningen och i den nationella lagstiftningen. Mer information om när man bör samarbeta med andra myndigheter finns i (Byråns vägledning om tillsynsprinciper).

Det är viktigt att notera att modellen ska användas av personer med tillsynskompetens (se även Byråns vägledning om ramverk för myndigheters kompetensstyrning) och är ett hjälpmedel för professionell bedömning och ersätter inte sådan.

Innehåll

1	Inledning	2
1.1	Vägledningens syfte	3
1.2	Vem är vägledningen till för?	3
1.3	Omfattning	3
1.4	Vägledningens uppbyggnad	4
2	Modellen för åtgärder vid tillsyn	6
2.1	Begränsningar	6
2.2	Åtgärdsprioriteringar	6
2.3	Analys av riskgapet	7
	Bilaga 1 – Flödesschema	15
	Bilaga 2 – Exempel	16
	Exempel 1: Överträdelse – extremt riskgap	16
	Exempel 2: Överträdelse – väsentligt riskgap	16
	Exempel 3: Överträdelse – måttligt riskgap	17
	Exempel 4: Ingen – inget riskgap	17

The NSA SE has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

2 Modellen för åtgärder vid tillsyn

2.1 Begränsningar

Bedömningen av risk och efterlevnad av nationell lagstiftning varierar mellan mycket okomplicerad och mycket komplex. Det är inte alltid möjligt att tydligt definiera bristande efterlevnad i bedömningen och kontrollen av rättslig uppfyllnad. Dessutom hittar man ofta flera brister av varierande omfattning vid tillsynen. Det är ofta svårt att svara på om det är fråga om en lagöverträdelse och vilka organisationer eller individer som bör hållas ansvariga samt hur man ska åtgärda eventuella lagöverträdelser.

Modellen för åtgärder vid tillsyn är ett hjälpmedel för bedömningar som görs av personer inom de nationella säkerhetsmyndigheterna som ska vara kunniga i dess användning. Vidare är det inte en modell för att hantera alla möjliga spetsfundigheter som utförare av tillsynsverksamhet kan stöta på och den ger inte automatiskt ett rätt svar. Detta beror på att tillsynen i sig kräver att den person som utför den gör bedömningar av risker. I synnerhet kommer personer att behöva bedöma hur stort riskgapet är, enligt vad som beskrivs i modellen, och detta är avgörande för användningen av modellen. Modellen ska därför användas som ett hjälpmedel för beslutsbefogenheterna hos de som utför tillsyn och ska inte ses som en begränsning för dem. De som använder sig av denna ram ska ha lämplig utbildning i dess användning och i hur man bedömer relativ risk och tänker kritiskt när man kontrollerar rättslig efterlevnad gentemot den faktiska situationen.

Denna modell kan fungera inom ramen för olika rättsliga ramar i olika medlemsstater. De nationella säkerhetsmyndigheterna bör dock se till att användningen av denna modell är i enlighet med deras befintliga nationella rättsliga ram. Flödesschemat i Bilaga 1 visar när modellen kan användas och hur den kan utgöra underlag för beslut om åtal eller begränsning eller återkallelse av ett gemensamt säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd.

I denna modell finns det ytterligare ett steg som avser frågan om huruvida ett gemensamt säkerhetsintyg ska återkallas eller begränsas.

2.2 Åtgärdsprioriteringar

De nationella säkerhetsmyndigheterna utför tillsyn för att kontrollera att en organisation uppfyller och fortsätter att uppfylla de villkor på vilka den tilldelades ett gemensamt säkerhetsintyg. I praktiken betyder detta att tilldelningen av ett gemensamt säkerhetsintyg innebär att den bedömande myndigheten har bedömt att organisationen har tillhandahållit tillräcklig information för att visa att den har eller kommer att ha ett fungerande säkerhetsstyrningssystem som uppfyller beviskraven inom ramen för den gemensamma säkerhetsmetoden för bedömning av krav på säkerhetsstyrningssystem.

Gemensamma säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd är giltiga i högst fem år. Under deras giltighetstid omfattas de av tillsyn av en nationell säkerhetsmyndighet som säkerställer att de åtgärder som fastställts i säkerhetsstyrningssystemet i den ursprungliga ansökan upprätthålls i praktiken under intygets giltighetstid.

Om de nationella säkerhetsmyndigheterna upptäcker fall av bristande efterlevnad måste de överväga hur dessa ska hanteras. En metod som de nationella säkerhetsmyndigheterna kan använda sig av för att bedöma säkerhetsstyrningssystemet i enskilda fall är en mognadsmodell som erbjuder en metod för att bedöma mognaden hos en organisations säkerhetsstyrningssystem (se även Byråns vägledning om mognadsmodell).

Vidare bör varje medlemsstats nationella säkerhetsmyndighet ha en tillsynsstrategi samt tillsynsplaner. Dessa dokument krävs inom ramen för den gemensamma säkerhetsmetoden för tillsyn. Tillsynsstrategins fokus ligger på den nationella säkerhetsmyndighetens viktigaste prioriteringar när det gäller tillsyn, främjande och uppmuntrande av järnvägssäkerhet. De nationella säkerhetsmyndigheterna bör därför ha en

The NSA SE has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

tydlig bild av var de betydande riskerna i järnvägssystemet finns och av ledningsförmågan i järnvägsföretagen som härleds från tillsyn, och resurserna bör målstyras i enlighet därmed. Även om den nationella säkerhetsmyndigheten kan göra utredningar eller vidta åtgärder på alla områden inom dess behörighetsområde ska den genom sin tillsynsstrategi och sin(a) tillsynsplan(er) ha ett tydligt fokus på när man ska agera. De som utför tillsyn förväntas därför rikta in sig på särskilda områden, och strategin för modellen för åtgärder vid tillsyn förväntas utgöra en hjälp till beslut om vilka åtgärder man ska vidta vid lagöverträdelse. Slutligen bör de nationella säkerhetsmyndigheternas strategi och plan(er) ta hänsyn till andra tillsynsorgans eller myndigheters arbete, såsom polisen inom exempelvis miljö- och personalsäkerhet, enligt vad som är lämpligt.

2.3 Analys av riskgapet

Inom ramen för tillsynsverksamheten ska de nationella säkerhetsmyndigheterna samla in information om faror, relaterade risker och kontrollåtgärdernas lämplighet. Informationen används för att göra en inledande bedömning av de faktiska riskerna jämfört med den risknivå som godtas inom ramen för lagstiftningen, kravnivå eller vägledning om riktmärke för risken. Skillnaden mellan detta riktmärke och var organisationen befinner sig i praktiken utgör **riskgapet**.

Beroende på skillnaden mellan faktiska förhållanden och den förväntade ställningen kan klyftans relativa storlek anges enligt följande:

- **Extremt** innebär att det rör sig om väsentligt bristande efterlevnad av kraven i EU-lagstiftningen och/eller den nationella lagstiftningen. Till exempel kan fullständig avsaknad av säkerhetskontroller direkt leda till en farlig händelse, det vill säga. riskgapet är stort. Detta tyder i sin tur på att man med säkerhetsstyrningssystemet inte har lyckats införa åtgärder för att hantera risker på flera nivåer eller att man inte har beaktat dem alls i riskhanteringsprocessen.
- **Väsentligt** innebär att det rör sig om väsentligt bristande efterlevnad av kraven i EU-lagstiftningen och/eller den nationella lagstiftningen, till exempel konsekvent eller avsiktlig underlåtenhet att upprätthålla godkänd driftskompatibel infrastruktur i enlighet med överenskomna tekniska specifikationer för driftskompatibilitet, eventuellt för ekonomisk vinning. Detta kan även påverka framförande av rullande materiel eller på infrastrukturen och även innebära påverkan på andra järnvägsföretag. Riskgapet är inte så stort som i det extrema fallet men är fortfarande väsentligt. Det kan även tyda på att man i säkerhetsstyrningssystemet inte har tagit tillräcklig hänsyn till potentiella fel i riskhanteringsprocessen.
- **Måttligt** innebär att det finns en bristfällig variation i säkerhetsstyrningssystemet men dessa fel är inte väsentliga för riskhanteringen och förväntas inte ha kritiska effekter på säkerheten. Till exempel kan det finnas komponenter som fungerar tillräckligt bra men som inte uppfyller reglerna om driftskompatibilitet eller tillgänglighet. Inga konkurrens fördelar eftersträvas, avvikelser har uppstått på grund av otillräckliga kontroller. Riskgapet är relativt litet och påverkan är inte stor nog att ge anledning till allvarlig oro. Om den nationella lagstiftningen stödjer detta kan vissa beslut om åtgärder finnas tillgängliga för de nationella säkerhetsmyndigheterna för att kräva avhjälpande åtgärder.
- **Marginellt** innebär att variationen i säkerhetsstyrningssystemet är av mindre slag och lätt kan åtgärdas. Det finns inga väsentliga problem med efterlevnaden av nationell och europeisk lagstiftning. Riskgapet är inte väsentligt och de problem som finns kan lätt avhjälpas.

Riskgapet kan användas på följande två sätt:

- För det första för att besluta om lämpliga åtgärder som den nationella säkerhetsmyndigheten bör vidta för att säkerställa att organisationen efterlever lagstiftningen.

The NSA SE has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

- *För det andra för att bestämma huruvida en åtgärd vid tillsyn som tillåts genom medlemsstatens lagstiftning, såsom åtal eller beslut om åtgärd ska vidtas.*

Om det finns flera riskgap inom ett visst område ska dessa beaktas separat. Det finns då två möjliga strategier, enligt följande:

- *Riskgapen kan hanteras enskilt med fokus på en särskild åtgärd för varje riskgap om den nationella säkerhetsmyndigheten har tillräcklig befogenhet att göra detta inom ramen för den nationella lagstiftningen. Exempelvis skulle det vara möjligt att utfärda ett beslut om åtgärd för ett måttligt riskgap där man kräver avhjälpan åtgärder eller begär att organisationen tar fram en åtgärdsplan för att komma till rätta med problemet. Samtidigt kan man överväga åtgärder av en mer straffande karaktär, såsom ett föreläggande, förbud eller lämna till åtal om det också finns ett extremt riskgap inom samma område.*
- *Riskgapen samlas in inom ett särskilt område och beaktas sedan som en helhet med fokus på åtgärder på den högsta nivån som noteras. Denna strategi innebär även att en åtgärdsplan upprättas för att ta itu med de återstående bristerna på lägre nivåer. Om det till exempel rör sig om fem riskgap och tre av dessa är måttliga, en väsentlig och en extrem ska man vidta åtgärden för det extrema riskgapet men man ska även komma överens med den berörda organisationen om en tidsbestämd åtgärdsplan för att ta itu med resten av de brister som identifierats. Om det finns flera riskgap på väsentlig eller måttlig nivå kan det vara lämpligt att höja riskgapet en nivå för att återspegla den sammanlagda övergripande risken och återigen upprätta en åtgärdsplan för att ta itu med bristerna på lägre nivåer. Det är dock viktigt att detta i sådana fall utförs på ett lämpligt och transparent sätt snarare än på ett godtyckligt sätt.*

För att avgöra den faktiska risken ska de som utför tillsyn grunda sin bedömning på information om faror och åtgärder på grundval av sin kompetens, utbildning, erfarenhet, vägledning och andra relevanta informationskällor. Det är risken för fara som utgör underlag för beslutet och inte vad (om något) som faktiskt har hänt.

När man ska bestämma risken och därmed riskgapet (dvs. skillnaden mellan den faktiska risken och riktmärke för risk) ur ett tillsynsperspektiv är det enklaste tillvägagångssättet att använda sig av tre riskelement för att göra en bedömning av risken. De tre elementen är konsekvens, sannolikhet och omfattning.

- **Konsekvens** är den typ av skada som rimligtvis kan förväntas.
- **Sannolikhet** är sannolikheten att en incident som kan leda till skada inträffar, inte verksamheten i sig.
- **Omfattning** innebär det antal personer som sannolikt påverkas eller skadegraden eller omfattningen av inträffad skada.

Vid utförandet av tillsyn noteras det att vissa kontrollåtgärder kan införas för att mildra en händelses konsekvenser eller omfattning, ta itu med sannolikheten att en händelse inträffar eller ta itu med alla tre. Skillnaden mellan summan av slutsatserna av bedömningen av de tre elementen när det gäller faktiska förhållanden och den förväntade ställningen (det vill säga det lägesom organisationen bör befinna sig i om den tillämpat samtliga kontrollåtgärder som anges i lagstiftningen, kravnivåerna och vägledningen) utgör riskgapet. Detta innebär att de nationella säkerhetsmyndigheter som utför tillsyn bör ha en tydlig bild av den förväntade kravnivån och kunna jämföra denna med verkligheten för att fastställa riskgapet.

I allmänna ordalag bör en högre åtgärdsnivå förväntas om statusen för riktmärket, lagstiftningen, kravnivån eller vägledningen är välkänd och etablerad och organisationen befinner sig långt under den.

Vissa rättsliga krav är i stor utsträckning administrativa och har ingen direkt inverkan på risken. För denna typ av frågor, där medlemsstatens lagstiftningen så medger, är det oftast inte lämpligt att väcka åtal mot den organisation som begått överträdelsen eller att överlämna en akt till en åtalsmyndighet fastän andra

The NSA SE has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

sanktioner kan komma i fråga. Sanktioner som är möjliga innan det övervägs att anmäla till åtal varierar bland medlemsstaterna men kan exempelvis omfatta föreläggande att korrigera avvikelser inom en specificerad tidsram eller begränsningar av företagets verksamhet. I de fall där det är tillämpligt och förenligt med medlemsstatens lagstiftning att anmäla till åtal kommer det oftast att röra sig om en kombination av hög risk och extrem underlåtenhet att uppfylla en uttrycklig eller tydligt definierad kravnivå som är välkänd och uppenbar.

Om det tillbud som ger upphov till den möjliga verkställigheten involverar en persons underlåtenhet att följa administrativa regler eller förfaranden som inrättats inom ramen för EU:s lagstiftning, där det också förekommer mer omfattande organisatoriska underlåtenheter, bör det höra till ovanlighet att åtgärder sker gentemot endast individen, såvida inte bevis föreligger att individen avsiktligt och medvetet har undlåtit att följa det lämpliga förfarandet. Nationella säkerhetsmyndigheter som har befogenhet att anmäla individer till åtal, bör vara medvetna om att åtalsanmälan av en enskild person utan att se på situationen som en helhet med avseende på organisationen innebär att man kan missa fel på högre nivåer inom säkerhetsstyrningssystemet. Detta kan medföra en risk att samma händelse kan komma att upprepas av en annan individ i framtiden.

Då den nationella säkerhetsmyndigheten överväger möjliga åtgärder är det ett flertal faktorer som bör övervägas. Detta kan omfatta faktorer som minskar sannolikheten för åtgärder av den nationella säkerhetsmyndigheten eller minska omfattningen av vidtagna åtgärder. Alternativt kan dessa faktorer inkludera frågor med syfte att öka graden av allvar för den nationella säkerhetsmyndighetens åtgärder eller dess typ.

Förmildrande eller försvårande faktorer som kan övervägas med avseende på den organisation som berörs av åtgärden och som kan komma att påverka den åtgärd som den nationella säkerhetsmyndigheten vidtar inbegriper följande men är inte begränsat till:

- *relevant historik över händelser.*
- *tidigare relevanta åtgärder, däribland av andra tillsynsorgan, exempelvis den nationella polismyndigheten.*
- *tidigare varningar och beslut om åtgärder, även om det gäller flera mindre fall av bristande efterlevnad (administrativa).*
- *huruvida man avsiktligt eftersträvat ekonomiska fördelar genom att inte tillämpa säkerhetslagar eller säkerhetskrav.*
- *faktisk skadenivå.*
- *tidigare tillsynshistorik.*
- *övergripande nivå för överensstämmelse inom organisationen.*

Andra strategiska frågor som den nationella säkerhetsmyndigheten kan beakta då den tar ställning till möjliga beslut om åtgärder vid tillsyn är huruvida åtgärden:

- *är av allmänt intresse,*
- *är nödvändig för att skydda sårbara grupper (t.ex. barn och äldre),*
- *resulterar i fortsatt efterlevnad,*
- *påverkar andra organisationer inom eller utanför järnvägsektorn och*
- *kommer att leda till att riskgapet stängs och att riktmärket uppnås.*

Observera: det finns inget i den föregående texten som begränsar den nationella säkerhetsmyndighetens förmåga att vidta beslut om åtgärder enligt dess lagenliga befogenhet och ansvar. Faktoerna ovan är frågor som en nationell säkerhetsmyndighet kan överväga då lagstiftningen inom medlemsstaten så tillåter.

Efter bedömningen ska den nationella säkerhetsmyndigheten även beakta följande principer när de ska komma till en slutsats om åtgärden:

- *behandlar man genom det föreslagna beslutet om åtgärd riskerna i prioriteringsordning där den allvarligaste risken hanteras först?*
- *har man tagit itu med riskens orsaker genom det föreslagna beslutet om åtgärd?*
- *har man genom det föreslagna beslutet om åtgärd tagit itu med den direkta underlåtenheten att hantera risken eller efterleva lagstiftningen?*
- *hanterar man de underliggande problemen med hjälp av det föreslagna beslutet om åtgärd?*
- *har bristerna beaktats tillräckligt på organisatorisk snarare än personlig nivå?*

Tabellen nedan är en vägledning för beslutsfattande. Den är inte absolut avgörande av vilken åtgärd som bör vidtas i varje situation. Nationella säkerhetsmyndigheter måste också överväga hur vidtagna åtgärder kan implementeras inom ramen av medlemsstatens rättsliga system.

The NSA SE has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

Avvikelse från rättsliga krav i säkerhets- styrnings- systemet	Inledande riskgap	Inledande förväntningar på åtgärden	Nationell lagstiftning tillämpas för att ta itu med säkerhetsrisker	Möjlig åtgärd beträffande gemensamt säkerhetsintyg/säkerhetstillstånd
		Åtgärd för att minska risker Om ja, gå till resulterande riskgap		
Överträdelse	Extrem	Nej	Ja	Återkallelse (gör hänvisning till Europeiska unionens järnvägsbyrå med skäl om intyget utfärdats av Europeiska unionens järnvägsbyrå som certifieringsorgan för säkerhetsintyg).
		Ja	Ja	Ingen åtgärd beträffande säkerhetsintyg, Europeiska unionens järnvägsbyrå meddelas åtgärder som vidtas av en nationell säkerhetsmyndighet avseende den berörda organisationen, om Europeiska unionens järnvägsbyrå är certifieringsorgan för säkerhetsintyg.
	Väsentlig	Nej	Ja	Begränsning (gör hänvisning till Europeiska unionens järnvägsbyrå med skäl om intyget utfärdats av Europeiska unionens järnvägsbyrå).
		Ja	Nej	Ingen åtgärd beträffande säkerhetsintyg, Europeiska unionens järnvägsbyrå meddelas åtgärder som vidtas av en nationell säkerhetsmyndighet avseende den berörda organisationen om Europeiska unionens järnvägsbyrå är certifieringsorgan för säkerhetsintyg.
	Måttlig	Nej	Ja	Ingen åtgärd beträffande säkerhetsintyg. (Europeiska unionens järnvägsbyrå meddelas åtgärder som vidtas av en nationell säkerhetsmyndighet och skäl för dessa avseende den berörda organisationen om Europeiska unionens järnvägsbyrå är certifieringsorgan för säkerhetsintyg).
		Ja	Nej	Ingen åtgärd beträffande säkerhetsintyg.
	Marginell	Nej	Om nödvändigt	Ingen åtgärd beträffande säkerhetsintyg.
		Ja	Ingen åtgärd	Ingen åtgärd beträffande säkerhetsintyg.

The NSA SE has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.
Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Ingen	Ingen	Nej	Nej	Ingen åtgärd.
-------	-------	-----	-----	---------------

The NSA SE has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.
Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Var:

I den **första kolumnen** innebär överträdelse ett brott mot lagen. Utgångspunkten är att det har skett ett brott mot lagstiftningen (antingen nationell eller EU eller båda).

I den **andra kolumnen** innebär det inledande riskgapet, skillnaden mellan den nivå som godtas i lagstiftningen, kravnivåer eller vägledningen (om dessa används som grund för rättslig överensstämmelse) för den verksamhet som undersöks och den faktiska verkliga nivån **innan** åtgärder vidtas för att minska risken. Gapets relativa storlek anges som extrem, väsentlig, måttlig eller marginell beroende på skillnaden mellan faktiska förhållanden och den förväntade nivån.

I den **tredje kolumnen** försöker den nationella säkerhetsmyndigheten ta itu med det riskgap som identifierats. Den nationella säkerhetsmyndigheten kommer att försöka få den berörda organisationen att komma till rätta med problemet. Antingen kommer organisationen att göra något för att komma till rätta med eller minska risken, och då är svaret "ja", eller inte, och då är svaret "nej". Det är viktigt att notera att det är upp till den nationella säkerhetsmyndigheten att bedöma om den åtgärd som organisationen föreslår är tillräcklig eller inte. Om inte kan de använda modellen vidare för att trappa upp de möjliga besluten om åtgärder.

Den **fjärde kolumnen** betyder att den nationella säkerhetsmyndigheten tillämpar nationell lagstiftning som är lämplig för att ta itu med säkerhetsrisker, vilket innebär att den nationella säkerhetsmyndigheten använder de befogenheter som den har för att ta itu med brister i nationella bestämmelser om säkerhet. Detta innebär även att den nationella säkerhetsmyndigheten tar itu med brister i enlighet med europeiska bestämmelser där dessa har införlivats i nationell lagstiftning. I de fall då detastöds i den nationella lagstiftningen kommer detta även att gälla den nationella säkerhetsmyndighet som utför eller inleder åtal eller hänskjuter frågan om det är lämpligt till statsåklagare. Så även här är svaret antingen "ja" eller "nej".

Den **femte kolumnen** avser frågan om vad man ska göra med den sökandes säkerhetsintyg. I allmänna ordalag gäller att om den sökande inte är samarbetsvillig och den nationella säkerhetsmyndigheten har tvingats tillämpa nationell lagstiftning för att ta itu med ett extremt riskgap är det lämpligt att överväga återkallelse eller begränsning av det gemensamma säkerhetsintyget eller säkerhetstillståndet.

Återkallelse av ett gemensamt säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd är en lämplig åtgärd om en organisation inte hanterar risker väl och utsätter den resande allmänheten eller andra för allvarlig risk för skada. Detta bör motsvara ett extremt riskgap. Återkallelse av ett intyg skapar också problem då det innebär att tåg tjänsten kommer att upphöra. Återkallelse anses därför som något som endast bör ske om alla andra lösningar eller alternativ om åtgärder inte förväntas leda till önskat resultat.

Vid begränsning av ett gemensamt säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd är det viktigt att vara väldigt tydlig med begränsningens omfattning och eventuella villkor som måste uppfyllas för att begränsningen ska upphöra. Det kan till exempel vara lämpligt att begränsa transporten av farligt gods för ett fraktföretag om det inte kan visa att det efterlever EU:s lagstiftning om transport av farligt gods fullt ut. Detta innebär att då organisationen kan visa att den uppfyller kraven kan de ansöka om ett uppdaterat intyg för att häva begränsningen.

I praktiska fall, såsom i de exempel som ges i bilaga 2 Bilaga 2, kommer den nationella säkerhetsmyndigheten att behöva ta hänsyn till ett antal andra förmildrande eller försvärande faktorer när den ska fatta beslut om åtgärd. Dessa faktorer inbegriper men är inte begränsade till följande:

- *organisationens tidigare historik om säkerhet.*
- *om andra som är utanför järnvägsorganisationens egen kontroll var mer ansvariga för händelsen än organisationen själv, t.ex. vid obehörigt intrång på järnvägen.*

The NSA SE has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

- *om organisationen tidigare har tagit emot råd från eller varit föremål för åtgärder som vidtagits av den nationella säkerhetsmyndigheten, inom områden med anknytning till området där händelsen inträffade.*
- *om organisationen har eftersträvat ekonomiska fördelar genom att förbise säkerhetskrav och sitt ledningsansvar inom ramen för säkerhetsstyrningssystemet.*
- *vad den faktiska skadan är eller potentiellt kunde ha varit.*
- *organisationens inställning, det vill säga att de försöker på ett proaktivt sätt åtgärda situationen eller tvärtom, att det framgår tydligt att de inte lägger större vikt vid säkerhetsfrågor.*

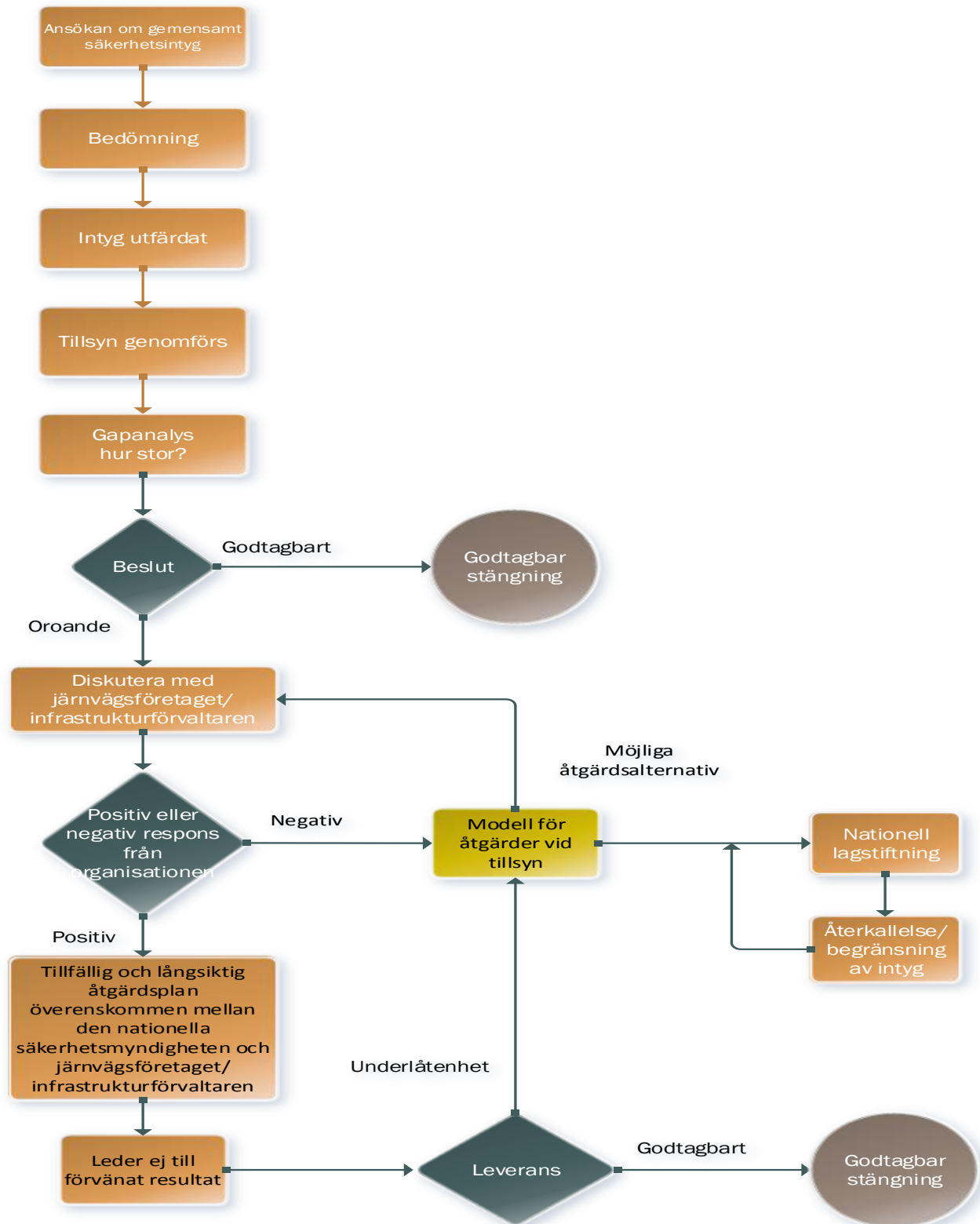
Den nationella säkerhetsmyndigheten kan överväga ett antal strategiska faktorer när den beslutar om vilken åtgärd som ska vidtas samt balansera dessa mot de befogenheter den har för att vidta åtgärder och dess juridiska ansvar. Dessa inbegriper men är inte begränsade till följande:

- *samhälleliga och politiska angelägenheter.*
- *organisationens säkerhetskultur och hur snabbt den kan åtgärda fel/bristande överensstämmelse.*
- *allmänt intresse.*
- *den föreslagna åtgärdens inverkan på företaget och samhället som helhet med avseende på vilket budskap som sänds ut samt vilken påverkan blir på organisationens förmåga att fortsätta sin drift.*

Den nationella säkerhetsmyndigheten kan använda resultatet från tabellen som en vägledning för vad man kan förvänta sig när det gäller beslut om åtgärder och kan sedan tillämpa faktorerna ovan som hjälpmedel i sina bedömningar i enskilda fall av vilken åtgärd som ska vidtas.

Eftersom de beslut som fattas av den nationella säkerhetsmyndigheten ska motiveras och meddelas organisationen (principen om insyn) rekommenderas starkt att skälen till ändringen i tillvägagångsättet anges i rapporten om den situation som ledde till förslaget om huruvida rättsliga åtgärder skulle vidtas eller lämna anmälan om åtal.

Bilaga 1 – Flödesschema



The NSA SE has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

Bilaga 2 – Exempel

Exempel 1: Överträdelse – 'extremt' riskgap

Ett järnvägsföretag anger att det i sitt säkerhetsstyrningssystem har en omfattande förarutbildning och styrningsprogram som inbegriper användning av simulatorer, proaktiv användning av tågdata information och uppföljning av förarverksamheten.

Tillsynsverksamheten visar att simulatören inte har fungerat på flera månader, inga nedladdningar från tågdata har använts för att övervaka förarbete under de senaste sex månaderna. På grund av sjukdom och pensionsavgångar har uppföljningen av förarbete antingen inte skett eller skett utanför de tidsramar som anges i organisationens relevanta rutin.

Dessutom noteras det att det har skett en tillströmning av nya förare till organisationen, och en ökning av antalet tillbud som orsakats av förare, obehöriga stoppsignalpassager (OSPA), förbikörda stationer samt att tillbud vid frigöring av dörrar har ökat under den period som föregår tillsynen.

I tabellen är riskgapet 'extremt' eftersom det för det första finns tydliga bevis på ledningens underlåtenhet att ta itu med förararnas kompetens. För det andra finns det en tydlig och växande koppling mellan underlåtenheten att hantera förarverksamheten och det ökande antalet förarrelaterade säkerhetstillbud. Den nationella säkerhetsmyndigheten bör vidta rättsliga åtgärder för att ta upp detta med järnvägsföretaget. Med tanke på allvaret hos det ökade antalet tillbud är riskgapet uppenbart stort.

I det här fallet är det troligt att man riskerar ett tillbud med flera dödsfall om situationen inte hanteras. Den nationella säkerhetsmyndigheten som utför tillsynen bör överväga beslut om åtgärder för underlåtenheten att hantera risker för organisationens personal och passagerare och andra om detta också stöds av medlemsstatens lagstiftning. Beslut om åtgärder kan innebära att den nationella säkerhetsmyndigheten genom ett föreläggande formellt begär att bristerna avhjälps enligt en tidsbestämd åtgärdsplan. Om bristerna och de resulterande riskerna är tillräckligt allvarliga kan detta även inbegripa anmälan till åtal eller anmälan till en statsåklagare. Om det fortfarande förekommer väsentliga problem som inte åtgärdats genom den nationella säkerhetsmyndighetens åtgärd för att förbättra situationen kan den nationella säkerhetsmyndigheten besluta att återkalla organisationens gemensamma säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd, eller hänvisa ärendet (tillsammans med skälen till att en sådan åtgärd är nödvändig) till byrån om den är det certifieringsorgan för säkerhetsintyg. Om järnvägsföretaget agerar för att åtgärda bristerna kan den nationella säkerhetsmyndigheten överväga att det är lämpligt att begränsa det gemensamma säkerhetsintyget, (såsom en begränsad giltighetstiden), tills man är förvissad om att organisationen kan upprätthålla kontrollen över situationen och/eller tillämpa nationell lagstiftning som en påföljdsåtgärd.

Exempel 2: Överträdelse – 'väsentligt' riskgap

En infrastrukturförvaltare anger att denne har ett kompetensstyrningssystem som hanterar kompetenskrav för sin egen personal samt kontraktsanställd personal som utför arbete på dennes uppdrag. Systemet ser ut att vara omfattande på papperet. Vid besök hos företaget visar det sig dock finnas personal på plats som är underleverantörer åt den huvudsakliga entreprenören och som inte omfattas av kompetensstyrningssystemet. Utredningen av användningen av sådana underleverantörer visar att de används i stor utsträckning och att många av dem inte har den kompetens som de förutsätts inneha. Det finns bevis på undermålig underhållsverksamhet med följden att arbetet måste göras om. En del av verksamheten i fråga är kritisk för säkerheten. Riskgapet är här 'väsentligt'. Om infrastrukturförvaltaren agerar för att ta itu med problemen, antingen på egen hand eller efter att formellt ha ålagts att göra det av den nationella säkerhetsmyndigheten, kommer nationell lagstiftning att tillämpas som en påföljdsåtgärd men inga åtgärder förväntas vidtas beträffande säkerhetstillståndet. Om infrastrukturförvaltaren inte agerar

som förväntat för att åtgärda bristerna kommer nationell lagstiftning att gälla och den nationella säkerhetsmyndigheten ska överväga om det är lämpligt att begränsa säkerhetstillståndet

Exempel 3: Överträdelse – måttligt 'riskgap'

Ett järnvägsföretag har en riskhanteringsprocess som är omfattande på pappret och personalen tycks vara involverad i och förstå den. Vid revisionen/inspektionen framgår det dock att riskhanteringsprocessen inte tillämpas på ett korrekt sätt eftersom inte alla kontrollåtgärder som identifierats i riskbedömningen har genomförts på grund av svagheter i processverifieringen. Konsekvenserna av denna bristande tillämpning är inte särskilt allvarliga eftersom de risker som inte mildrats inte är väsentliga sådana.

Genomgången av tabellen visar på en överträdelse och riskgapet är i detta fall 'måttligt' eftersom konsekvenserna inte är allvarliga trots att riskhanteringsprocessen inte har fungerat som den ska. I det här fallet är beslutet om vilken åtgärd som ska vidtas marginellt och kan bero på vilka åtgärdsalternativ som finns tillgängliga för den nationella säkerhetsmyndigheten. För vissa nationella säkerhetsmyndigheter kan det vara lämpligt med en skrivelse eller ett beslut om åtgärd för att avhjälpa problemen med riskhanteringsprocessen, särskilt om det inte föreligger några historiska bevis på liknande problem inom samma organisation. Problemen med organisationens riskhanteringsprocess kan kräva en ändring av säkerhetsstyrningssystemet som kan komma att behöva meddelas till den nationella säkerhetsmyndigheten.

Exempel 4: Ingen – inget 'riskgap'

Ett järnvägsföretag har en process för underhåll av sitt rullande materiel. Revisionen/inspektionen visar att processen används och att den personal som intervjuas förstår sina roller och ansvarsområden i samband med processen. Utredning påvisar inte några tillbud som skulle kunna tillskrivas undermåligt underhåll eller missförstånd med avseende på underhållsprocessen. Genomgången av tabellen visar inget riskgap och den nationella säkerhetsmyndigheten behöver därför inte vidta några åtgärder.