

Muutes raudteesüsteemi
ühiskonna jaoks paremaks.

Juhend

Jõustamiskorraldusmudel

	<i>Koostas</i>	<i>Kontrollis</i>	<i>Kinnitas</i>
<i>Nimi</i>	S. D'ALBERTANSON	M. SCHITTEKATTE	C. CARR
<i>Amet</i>	Projektiametnik	Projektijuht	Osakonna juhataja
<i>Kuupäev</i>	29/06/2018	29/06/2018	29/06/2018
<i>Allkiri</i>			

Dokumendi muudatused

<i>Versioon</i>	<i>Kuupäev</i>	<i>Selgitused</i>
1.0	29/06/2018	Viimane versioon avalikustamiseks

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.
V 1.0

Käesolev dokument on Euroopa Liidu Raudteeameti õiguslikult mittesiduv juhend. See ei piira kohaldatavate ELi õigusaktidega ette nähtud otsustusprotsesse. ELi õiguse siduv tõlgendamine kuulub Euroopa Liidu Kohtu ainupädevusse.



Error! Reference source not found.
V 1.0

1 Sissejuhatus

Raudteeohutuse direktiivis 2016/798 sätestatud korra kohaselt võib ühtse ohutustunnistuse väljastada riiklik ohutusasutus või Euroopa Raudteeagentuur (edaspidi „amet“). Ohutuslube väljastab riiklik ohutusasutus. Kui amet või riiklik ohutusasutus on ühtse ohutustunnistuse või ohutusloa väljastanud, kontrollib neid nende kehtivusaja jooksul alati riiklik ohutusasutus, kui ta teeb organisatsiooni üle järelevalvet. Seetõttu peab mittevastavuse ilmnemisel asjakohaseid meetmeid võtma riiklik ohutusasutus, kasutades oma õiguslikke volitusi, et lahendada küsimus esimeses astmes. Samuti on selge, et kui riiklik ohutusasutus ei suuda olukorda lahendada, on kas riiklikul ohutusasutusel või ametil, konsulteerides riikliku ohutusasutusega, võimalus organisatsiooni ühtne ohutustunnistus tühistada või seda piirata; ohutusluba võib piirata või selle tühistada riiklik ohutusasutus.

Euroopa Liidu liikmesriikides käsitletakse raudteede regulatiivset järelevalvet erinevalt. Mõnel raudteede järelevalve kohustusega riiklikul asutusel on ohutu raudteeveo jõustamiseks piiratud volitused, teiste liikmesriikide riiklikul ohutusasutusel on õigus otse sekkuda. Kuna riiklikud õiguslikud volitused on riikliku õigusega piiratud, kasutavad mõned liikmesriigid Euroopa Liidu õigusaktide, näiteks direktiivi (EL) 2016/798 ja direktiivi (EL) 2016/797 sätteid.

Praegu puuduvad juhised, mis juhul võiks riiklik ohutusasutus neid volitusi kasutada, välja arvatud direktiivis (EL) 2016/798 sätestatu. Artikli 17 lõikes 5 sätestatakse, et kui riiklik ohutusasutus leiab, et ühtse ohutustunnistuse omanik ei täida enam tunnistuse andmise tingimusi, otsustab ta kas ise ühtse ohutustunnistuse tühistada või seda piirata või kui selle väljastas Euroopa Liidu Raudteeamet (edaspidi ka „amet“), palub ta ametil seda teha. Mõlemal juhul tuleb otsust põhjendada. Muudatuste jõustamiseks võib kasutada sätet, mis lubab riiklikul ohutusasutusel ühtse ohutustunnistuse järelevalve käigus saadud tõenditele tuginedes tühistada või seda piirata.

Lisaks eespool öeldule on liikmesriikides erinev see, kes vastutab organisatsioonide vastutusele võtmise eest ohutuse rikkumise korral ja mis asjaoludel selliseid meetmeid võetakse. Mõnes liikmesriigis uurib mahukaid juhtumeid pigem riigiprokuratuur kui riiklik ohutusasutus. Mõnes liikmesriigis on võimalik esitada organisatsioonile süüdistus raudtee ohutut käitamist käsitleva õiguse rikkumise eest isegi siis, kui tõsist õnnetust ei ole juhtunud. Teistes liikmesriikides esitatakse selline süüdistus üksnes siis, kui juhtunud on tõsine õnnetus. Sellised liikmesriikidevahelised lähenemisviisi erinevused tekitavad probleeme ELi raudteede õigusraamistiku ja ELi õigust rakendavate riiklike ohutusasutuste jaoks. Mõnes liikmesriigis käsitlevad siseriiklikud raudteeohutuse õigusaktid ka tööohutust. Enamikus liikmesriikides käsitleb neid küsimusi muu kui riiklik ohutusasutus, kes tegutseb erineva õiguskorra alusel. Võib esineda ka jõustamisprobleeme, kui tegu on piiriülese liiklusega, sest igas liikmesriigis tegutseb riiklik ohutusasutus eri õigusraamistiku alusel ja tal on ohutusalaste paranduste jõustamiseks eri sekkumisvolitused.

Järelevalvepõhimõtted peaksid õigel kohaldamisel tähendama, et riiklik ohutusasutus teeb järelevalvet, sh jõustamistoiminguid järjepidevalt ja õiglaselt. Amet on veendunud, et ta saaks aidata riiklikke ohutusasutusi juhendada, arendades neid põhimõtteid edasi, nii et jõustamise küsimuse käsitlemiseks liikmesriikides tekib ühtne alus.

1.1 Juhendi eesmärk

Käesolevas juhenddokumendis esitatakse riiklikele ohutusasutustele lihtne jõustamiskorraldusmudel (ingl k lühend EMM), mis aitab neil teha jõustamisotsuseid, kui organisatsioonid on jätnud täitmata nii siseriiklikud kui ka ELi õigusaktid. Mudeli eesmärk on lihtsa maatriksi abil liigitada, mis tasemel on suutmatust juhtida järelevalve käigus täheldatud riskilünka.

Dokumendis käsitletakse riiklike jõustamisvolituste ja direktiivis (EL) 2016/798 sätestatud volituste vahelisi suhteid seoses ühtsete ohutustunnistustega, et tagada ohutustunnistuste taotlejatele ja riiklike ohutusasutuste järelevalvealustele isikutele nende mittevastavuste ja õigusrikkumiste käsitlemiseks võrdsed tingimused kogu Euroopa Liidus. Jõustamiskorraldusmudel on vahend, mida võivad kasutada riiklikud ohutusasutused, et aidata tagada õigusaktide jõustamise järjepidevust, mis võimaldab määrata karistusi või saata märgukirju organisatsiooni riskikontrolli korralduse mõne aspekti parandamiseks. Vahendi eesmärk on pakkuda riiklikele ohutusasutustele vahendit järelevalve ühiste ohutusmeetodite määruse artikli 7 lõike 1 täitmiseks. Vahendi jaoks on vaja, et riiklikul ohutusasutusel oleksid kriteeriumid, mille alusel otsustada, kuidas tuvastatud mittevastavust käsitleda. Komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2018/761 [järelevalve ühiste ohutusmeetodite kohta] põhjendustes 5–8 selgitatakse ka, et riiklik ohutusasutus peaks tegema järelevalvet eesmärgiga parandada vastastikust usaldust oma otsuse tegemise viiside vastu ja olla oma meetmetes proportsionaalne ning meetmed peaksid olema suunatud kõige suurema riskiga valdkondadele ja oma otsuste eest peaks võtma vastutuse. Jõustamismudel pakub vahendit ka selle saavutamiseks.

1.2 Juhendi sihtrühm

Käesolev dokument on suunatud

- riiklikele ohutusasutustele, kes hindavad järelevalvet tehes raudteeveo-ettevõtjate ja taristuettevõtjate ohutusjuhtimissüsteeme;
- raudteeveo- ja taristuettevõtjatele juhendina, mis näitab võimalikke tagajärgi, kui nad ei täida õigusnorme.

1.3 Reguleerimisala

Niisugune jõustamiskorraldusmudel võib

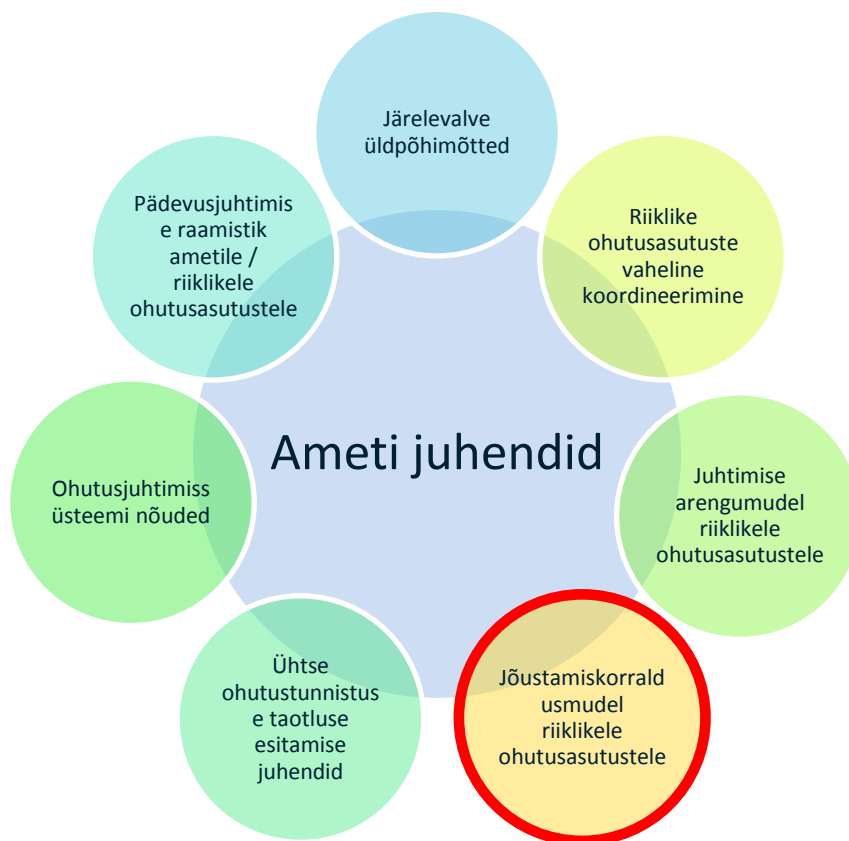
- anda raamistik asutustele, kes teevad järelevalvet, et aidata neil langetada järjepidevaid jõustamisotsuseid;
- aidata riiklikel ohutusasutusel jälgida järelevalvet tegevate asutuste langetatud jõustamisotsuste õiglust ja järjepidevust;
- aidata lahendada keerukamaid juhtumeid;
- tõendada, et riiklik ohutusasutus toimib sihipärasel, ausal, läbipaistval ja proportsionaalsel viisil, kui jõustamiskorraldusmudel, mida riiklik ohutusasutus kasutab, tehakse avalikult kättesaadavaks.

Käesolev dokument ei hõlma muude reguleerivate asutuste kui riiklikud ohutusasutuste jõustamist.

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

1.4 Juhendi struktuur

Dokument kuulub ameti juhendite kogumisse, mis on abiks raudteeveo-ettevõtjatele, taristuettevõtjatele, riiklikele ohutuasutustele ja ametile nende rollide ning ülesannete täitmisel kooskõlas direktiiviga (EL) 2016/798.



Joonis 1. Ameti juhendite kogum

Riiklikud ohutuasutused peaksid tegema oma ELi ja siseriiklikus õiguses sätestatud funktsioonide täitmisel koostööd teiste reguleerivate asutustega. Lisateave selle kohta, millal teiste asutustega koostööd teha, on *ameti järelevalve juhendis*.

Tuleb märkida, et mudelit peaksid kasutama järelevalves pädevad isikud (vt ka ameti juhend pädevusjuhtimise raamistiku kohta) ning see aitab teha ametialaseid otsuseid, kuid ei asenda neid.

Sisukord

1	Sissejuhatus	3
1.1	Juhendi eesmärk.....	3
1.2	Juhendi sihtrühm	4
1.3	Reguleerimisala	4
1.4	Juhendi struktuur	4
2	Jõustamiskorraldusmudel.....	7
2.1	Piirangud.....	7
2.2	Jõustamise prioriteetid	7
2.3	Riskilünga analüüs	8
1. lisa	– vooskeem	14
2. lisa	– näited.....	15
1. näide	. Rikkumine – väga suur riskilünk	15
2. näide	. Rikkumine – suur riskilünk.....	15
3. näide	. Rikkumine – mõõdukas riskilünk	16
4. näide	. Rikkumist ei ole – riskilünk puudub.....	16

2 Jõustamiskorraldusmudel

2.1 Piirangud

Riski ning siseriiklikule õigusele vastavuse hindamine varieerub väga lihtsast väga keerukani. Hinnangu andmisel ja õigusliku vastavuse kontrollimisel ei pruugi mittevastavus olla selgelt määratletav. Pealegi ilmnevad järelevalve ajal sageli eri raskusastmega puudused. Küsimusele, kas seadust on tõepoolest rikutud ja mis organisatsioonid või isikud tuleks vastutusele võtta ning kuidas seaduserikkumist või -rikkumisi heastada, ei ole lihtne vastata.

Jõustamiskorraldusmudel aitab selle kasutamiseks pädevatel inimestel riiklikes ohutusasutustes teha otsuseid. See ei lahenda ka kõikvõimalikke peensusi, millega võib kokku puutuda järelevalvet tegev isik, ega anna automaatselt n-ö õiget vastust, sest järelevalve eeldab, et seda tegev isik ise otsustab riski üle. Eelkõige tuleb otsustada, kui suur on mudelis määratletud riskilünk, ja see on kõnealuse mudeli kasutamisel väga oluline. Seega peaks järelevalve teostaja kasutama mudelit otsustusvolituste abivahendina, mitte nende piirajana. Selle raamistikuga kasutajad peaksid olema saanud nõuetekohase koolituse, kuidas raamistikku kasutada ja teha suhtelise riski kohta otsuseid ning mõelda kriitiliselt, kontrollides tegeliku olukorra vastavust õigusnormidele.

Mudelit saab kasutada eri liikmesriikide erinevate õigusraamistikute kontekstis. Siiski peaks iga riiklik ohutusasutus pöörama tähelepanu sellele, et mudeli kasutamine oleks vastavuses kehtiva riikliku õigusraamistikuga. Vooskeem lisa näitab, millal mudelit kasutada ja kuidas see annab teavet süüdistuse esitamise või ühtse ohutustunnistuse või ohutusloa piiramise või tühistamise otsuste tegemiseks.

Mudelis on eraldi etapp selle kohta, kas ühtne ohutustunnistus tuleks tühistada või tuleks seda piirata.

2.2 Jõustamise prioriteedid

Riiklikud ohutusasutused teevad järelevalvet, et kontrollida, kas organisatsioon täidab ja täidab jätkuvalt tingimusi, mille alusel talle ühtne ohutustunnistus anti. Praktikas tähendab see, et ühtse ohutustunnistuse andmisel jõudis hindav asutus järeldusele, et organisatsioon on esitanud piisavalt teavet tõendamaks, et tal on või saab olema toimiv ohutusjuhtimissüsteem, mis täidab vastavushindamise ühiste ohutusmeetodite tõendamisnõudeid.

Ühtsed ohutustunnistused või ohutusload kehtivad kuni 5 aastat ja nende kehtivusaja jooksul teeb nende üle järelevalvet riiklik ohutusasutus, kes kontrollib, et algses taotluses esitatud ohutusjuhtimissüsteemi korraldust järgitakse tunnistuse kehtivusaja vältel praktikas.

Kui riiklik ohutusasutus avastab, et esineb mittevastavusi, peab ta kaaluma, kuidas nende suhtes toimida. Üks viis, kuidas riiklikud ohutusasutused saavad igal konkreetsel juhul ohutusjuhtimissüsteemi hinnata, on kasutada juhtimise suutlikkuse või arengumudelit, mis pakub meetodit organisatsiooni ohutusjuhtimissüsteemi küpsuse hindamiseks (vt ka *ameti juhtimise arengumudeli juhend*).

Lisaks peaks igas liikmesriigi ohutusasutuses olema järelevalvestrateegia ja järelevalveavad. Need dokumendid on nõutavad järelevalve ühise ohutusmeetodi kohaselt. Järelevalvestrateegias keskendutakse

riikliku ohutuasutuse peamistele prioriteetidele raudteeohutuse edendamise ja soodustamise järelevalves. Seepärast peaks igal riiklikul ohutuasutusel olema selge ettekujutus, kus asuvad raudteesüsteemi peamised riskid ja milline on raudtee-ettevõtjate juhtimissuutlikkus, mis saadakse järelevalvetegevuse käigus, ning ta peaks suunama oma ressursse vastavalt. Kuigi riiklik ohutuasutus võib uurida või võtta meetmeid oma pädevusala mis tahes valdkonnas, peaks tal olema oma järelevalvestrateegia ja -kava(de) kaudu selge suund, kuhu tegevus koondada. Seetõttu eeldatakse, et järelevalve teostajad keskenduvad teatavatele valdkondadele ja et jõustamiskorraldusmudeli lähenemisviis toetab otsuste tegemist selle kohta, milliseid meetmeid võtta, kui ilmneb, et esineb õigusrikkumisi. Lõpuks tuleks riiklike ohutuasutuste strateegias ja kava(de)s asjakohaselt arvesse võtta teiste reguleerivate või õiguskaitseasutuste, näiteks politsei tööd näiteks keskkonna või töötajate ohutuse valdkonnas.

2.3 Riskilünga analüüs

Järelevalvetegevuse käigus peaksid riiklikud ohutuasutused koguma ohtude ja seotud riskide ning kontrollimeetmete piisavuse teavet. Seda kasutatakse tegeliku riski algseks hindamiseks võrrelduna õigusaktides, standardites või juhendites vastuvõetavaks peetava riskitasemega (võrdlusrisk). Erinevus võrdlusaluse ja organisatsiooni tegeliku olukorra vahel ongi nn **riskilünk**.

Sõltuvalt tegelikkuse ja eeldatud olukorra erinevusest võib seda lünka hinnata järgmiselt.

- **„Väga suur“** – oluline mittevastavus ELi ja/või riiklike õigusaktide nõuetele. Näiteks ohutuskontrollide täielik puudumine võib viia otseselt ohtliku sündmuseni, s.t riskilünk on suur. See omakorda tähendab, et ohutusjuhtimissüsteemiga ei ole suudetud kehtestada korda riskide kontrollimiseks eri tasanditel või ohutusjuhtimissüsteemis ei ole neid riskihindamisprotsessis üldse arvesse võetud.
- **„Suur“** – oluline mittevastavus ELi ja/või riiklike õigusaktide nõuetele, näiteks järjepidev või tahtlik suutmatus hooldada loa saanud koostalitlusvõimelist taristut kooskõlas kokkulepitud koostalitluse tehnilise kirjeldusega (KTK), võib-olla majandusliku kasu saamiseks. See võib mõjutada ka kas veeremi või taristu toimimist ning avaldada mõju teistele raudteeveo-ettevõtjatele. Riskilünk ei ole väga suur, kuid on siiski märkimisväärne. See võib tähendada ka seda, et ohutusjuhtimissüsteemis ei ole riskihindamisprotsessi võimalikku viga piisavalt arvesse võetud.
- **„Mõõdukas“** – ebapiisav ohutusjuhtimissüsteem varieerub, kuid vead ei ole riskikontrolli seisukohast olulised ja ohutust nad tõenäoliselt ei mõjuta. Näiteks mõned komponendid toimivad asjakohaselt, kuid ei vasta koostalitlusvõime või juurdepääsetavuse eeskirjadele. Konkurentsieelist ei taotle, lahknevus on tekkinud ebapiisavatest kontrollidest. Riskilünk on suhteliselt väike ja selle mõju ei ole tõsise probleemi põhjustamiseks piisavalt suur. Kui riiklik õigus seda võimaldab, võib riiklik ohutuasutus kohaldada karistust, et nõuda parandusmeetmete võtmist.
- **„Ebaoluline“** – varieeruvus ohutusjuhtimissüsteemis on väike ja seda on lihtne parandada. Siseriiklikule ja Euroopa õigusele vastavuse probleemid ei ole märkimisväärsed. Riskilünk ei ole märkimisväärne ja probleeme on lihtne lahendada.

Riskilünka võib kasutada kahel viisil:

- *esiteks, et otsustada, mis asjakohaseid meetmeid peaks riiklik ohutusamet võtma, et organisatsioon vastaks õigusaktidele,*
- *teiseks, et teha kindlaks, kas tuleks võtta liikmesriigi õigusega lubatud jõustamismeetmeid, näiteks süüdistuse esitamine või märgukirja väljastamine.*

Kui konkreetses valdkonnas on mitu riskilünka, tuleks neid käsitleda eraldi. Sellisel juhul on kaks võimalikku lähenemisi:

- *riskilünkadega saab tegeleda, suunates igale riskilüngale konkreetse meetme, kui siseriiklik õigus annab riiklikule ohutusametule selleks piisavad volitused. Näiteks võib mõõduka riskilünga korral saata kirja, milles nõutakse parandusmeetmete võtmist või palutakse organisatsioonil esitada tegevuskava probleemi lahendamiseks, samal ajal võiks kaaluda, kui samas valdkonnas on ka väga suur riskilünk, suuremate jõustamismeetmete võtmist, näiteks täiteteate saatmine või süüdistuse esitamine;*
- *koondatakse konkreetse valdkonna riskilüngad ja vaadeldakse neid koos, suunates neile kõrgeima taseme meetme. Ühtlasi koostatakse tegevuskava madalama taseme puuduste kõrvaldamiseks. Näiteks kui on 5 riskilünka ja 3 neist on mõõdukad, üks suur ja üks väga suur, peaks järgnema väga suure riskilünga meede, kuid asjaomase organisatsiooniga tuleks kokku leppida siduva tähtajaga tegevuskava kõigi teiste tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks. Kui on mitu suure või mõõduka tasemega riskilünka, võib olla otstarbekas tõsta riskilünga taset, et kajastada kombineeritud üldriski ja koostada taas tegevuskava madalama tasandi probleemide lahendamiseks. Samas peab tegutsema proportsionaalselt ja läbipaistvalt viisil, mitte meelevaldselt.*

Tegeliku riski kindlakstegemisel peaksid järelevalve teostajad otsustamisel tuginema ohtude ja kontrollimeetmete teabele, lähtudes pädevusest, koolitusest, kogemustest, juhenditest ja muudest asjaomastest teabeallikatest. Otsus põhineb võimalikul kahjul, mitte sellel, mis tegelikult on juhtunud (kui üldse on juhtunud).

Selleks et määratleda riski ja ühtlasi riskilünka (s.t tegeliku riski ja võrdlusriski erinevust) järelevalve seisukohast, on riski üle otsustamise lihtsaim viis kasutada kolme riskielementi. Need kolm elementi on tagajärg, tõenäosus ja ulatus.

- **Tagajärg** on sellist laadi kahju, mille tekkimist võib mõistlikult eeldada;
- **tõenäosus** on sündmuse toimumise tõenäosus, st sündmus, millega võib kaasneda vigastus, mitte aga tegevus kui selline;
- **ulatus** tähendab inimeste arvu, keda sündmus tõenäoliselt mõjutab, või tekitatud kahju suurust.

Järelevalvet tehes tuleks mõista, et mõned kontrollimeetmed on kehtestatud tagajärje või sündmuse ulatuse leevendamiseks; sündmuse toimumise tõenäosuse vähendamiseks või kõigi kolme elemendi käsitlemiseks. Riskilünk seisneb tegelikkuse ja võrdlusolukorra (s.t organisatsiooni oletatav olukord, kui ta kohaldab kõiki õigusaktides, standardites ja juhendites sätestatud kontrollimeetmeid) kolme riskielemendi kohta tehtud otsuste koondjäreluste erinevuses. See tähendab, et järelevalvet teostavatel riiklikel ohutusametustel peaks olema selge arusaam, mis norm peaks olema kasutusel, ja riskilünga kindlaks tegemiseks peaks nad olema suutelised seda tegelikkusega võrdlema.

Üldiselt peaks eeldama jõustamise kõrgemat taset siis, kui võrdlusaluse, õigusakti, normi või juhendi staatus on hästi teada ja kehtestatud ning organisatsioon ei toimi selle kohaselt.

Mõned õiguslikud nõuded on üldiselt halduslikku laadi ega mõjuta otseselt riski. Sellisel juhul ei ole tavaliselt, juhul kui riikliku ohutuasutuse siseriiklikud õigusaktid seda lubavad, asjakohane esitada rikkuvale organisatsioonile süüdistus või saata toimik prokuratuuri, kui muid karistusi võib kehtestada. Enne prokuratuuri juhtumi saatmist ohutuasutuse poolt kehtestatud karistused võivad riigiti erineda, kuid see võib tähendada teadet, milles nõutakse kindlaksmääratud aja jooksul puuduste kõrvaldamist või piirangute seadmist ettevõtja tegevusele. Juhtudel, kus süüdistuse esitamine on asjakohane ning ohutuasutuse siseriiklikud õigusaktid seda lubavad, on tavaliselt tegu suure riskiga ja väga tõsise mittevastavusega konkreetsele või selgelt määratletud normile, mis on hästi tuntud ja iseenesest mõistetav.

Kui võimaliku jõustamise algatamise aluseks olev vahejuhtum on seotud halduseeskirja või ELi õiguse alusel loodud menetluse täitmata jätmisega üksikisiku poolt, kuid esineb ka laiemaid organisatsioonilisi mittevastavusi. Üksikisiku vastu täitemeetmete võtmine peaks olema ebatavaline, kui pole tõendeid, et asjaomane isik on tahtlikult ja teadlikult rikkunud asjaomaseid menetlusi.. Riiklikud ohutuasutused, kellel on õigus esitada süüdistus üksikisikutele, peaksid teadma, et isikule süüdistuse esitamine, uurimata organisatsiooni olukorda tervikuna, tähendab, et kõrgema tasandi ohutusjuhtimissüsteemide vead võivad jääda märkamata. Sellisel juhul on risk, et tulevikus kordub sama vahejuhtum mõne teise isikuga.

Võimalike meetmete kaalumisel peaks riiklik ohutuasutus võtma arvesse mitmeid tegureid. Need võivad hõlmata tegureid, mis vähendavad riikliku ohutuasutuse tegevuse tõenäosust või vähendavad võetud meetmeid. Alternatiivina võiksid need tegurid hõlmata asjaolusid, mis suurendavad riikliku ohutuasutuse tegevuse raskusastet või selle tüüpi. Tegurid, mis võiksid jõustada või suurendada tegevust, mida tuleb kaaluda seoses organisatsiooniga, kelle suhtes kohaldatakse jõustamist, ja mis võivad seetõttu mõjutada riikliku ohutuasutuse võetavaid meetmeid, hõlmavad muu hulgas järgmist:

- *asjaomase vahejuhtumi ajalugu;*
- *varasem asjaomane jõustamine, sealhulgas teiste reguleerivate asutuste, nt riikliku politsei poolt;*
- *varasemad hoiatused ja teated, ka siis, kui need puudutavad mitut väiksemat (halduslikku) mittevastavust;*
- *kas ohutusalaste õigusaktide või nõuete kohaldamata jätmisega püüti tahtlikult saavutada majanduslikku eelist;*
- *tegeliku kahju tase;*
- *varasema kontrollimise ajalugu ning*
- *nõuete täitmise üldine tase organisatsioonis.*

Muud strateegilised küsimused, mida riiklik ohutuasutus peaks arvesse võtma, hõlmavad otsustamist, kas võimalik meede sisaldab järgmisi elemente:

- *teenib avalikku huvi;*
- *on vajalik haavatavate rühmade kaitsmiseks (nt lapsed või eakad);*
- *annab tulemuseks järjepideva nõuete täitmise;*
- *mõjutab organisatsioone raudteesektoris või väljaspool ning*

- *tulemuseks on riskilünga kõrvaldamine ja võrdlusaluse olukorra saavutamine.*

Märkus: eelmistes punktides toodu ei takista riiklikul ohutusasutusel rakendada täitemeetmeid oma õiguslike volituste ja kohustuste piires. Ülaltoodud tegurid on asjaolud, mida riiklik ohutusasutus võib arvesse võtta, kui seda lubab liikmesriigi õigussüsteem.

Pärast sellist hindamist peaks riiklik ohutusasutus enne lõplikku jõustamisotsust kaaluma järgmist.

- *Kas kavandatud jõustamismeede käsitleb riske tähtsuse järjekorras, kus kõige tõsisemate riskidega tegeletakse kõigepealt?*
- *Kas kavandatud jõustamismeetmega on lahendanud riski põhjus?*
- *Kas kavandatud jõustamismeede tegeleb riskijuhtimise või õigusaktide nõuete täitmise vahetu suutmatusega?*
- *Kas kavandatud jõustamismeetmega lahendatakse alusprobleemid?*
- *Kas probleeme on piisavalt kaalutud pigem organisatsiooni kui isiku tasandil?*

Allolev tabel aitab teha otsust. Tegu ei ole lõpliku otsustusega, mis on õige meede igas konkreetses olukorras, riiklikud ohutusasutused peaksid kaaluma, kuidas meetet oleks võimalik rakendada antud liikmesriigi õigussüsteemis.

Error! Reference source not found.

V 1.0

Kõrvalekaldum ine ohutusjuhtimis süsteemi õiguslikest nõuetest	Algne riskilünk	Algne jõustamiseeldus		
		Riski leevendamise meede Kui jah, liikuge tulemuseks saadud riskilüngale	Ohutusriski kõrvaldamiseks kohaldatud siseriiklik õigus	Võimalikud meetmed ühtse ohutustunnistuse / ohutusloa suhtes
Rikkumine	Väga suur	Ei	Jah	Tühistamine (ERA põhjendused, kui sertifitseeris ERA kui ohutussertifitseerimise asutus)
		Jah	Jah	Ohutustunnistuse kohta meetmeid ei võeta, ERA-le teatatakse kõigist riikliku ohutusasutuse meetmetest organisatsiooni suhtes, mille ohutussertifitseerimise asutus on ERA
	Suur	Ei	Jah	Piiramine (ERA põhjendused, kui sertifitseerimis ERA)
		Jah	Ei	Ohutustunnistuse kohta meetmeid ei võeta, ERA-le teatatakse kõigist riikliku ohutusasutuse meetmetest organisatsiooni suhtes, mille ohutussertifitseerimise asutus on ERA
	Mõõdukas	Ei	Jah	Ohutustunnistuse suhtes meetmeid ei võeta. (ERA-le teatatakse kõigist riikliku ohutusasutuse meetmetest organisatsiooni suhtes, mille ohutussertifitseerimise asutus ta on, esitades põhjendused)
		Jah	Ei	Ohutustunnistuse suhtes meetmeid ei võeta
	Ebaoluline	Ei	Vajaduse korral	Ohutustunnistuse suhtes meetmeid ei võeta
		Jah	Meetmeid ei võeta	Ohutustunnistuse suhtes meetmeid ei võeta
Puuduvad	Puuduvad	Ei	Meetmeid ei võeta	

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.
V 1.0

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.

Kus:

„rikkumine“ **esimeses veerus** tähendab õigusrikkumist. Lähtekohaks on seega, et on toimunud (kas riigisisese või ELi või mõlema) õiguse rikkumine;

„algne riskilünk“ **teises veerus** tähendab vaadeldava tegevuse puhul erinevust õigusaktides, normides või juhendites vastuvõetavaks peetava riskitaseme (kui neid kasutatakse õigusaktide täitmise alusena) ja tegeliku riskiolukorra vahel **enne** riskileevendusmeetmete võtmist. Selle lünga suhteline suurus hinnatakse kas „väga suureks“, „suureks“, „mõõdukaks“ või „ebaoluliseks“ sõltuvalt tegelikkuse ja oodatava olukorra erinevusest;

kolmandas veerus püüab riiklik ohutusamet tuvastatud riskilünka kõrvaldada. Riiklik ohutusamet püüab organisatsiooni probleemi lahendamisele kaasata. Organisatsioon kas võtab midagi vahetu riski kõrvaldamiseks või leevendamiseks ette, sel juhul on vastus „jah“, või ta ei tee seda, sel juhul on vastus „ei“. Tuleb märkida, et riiklik ohutusamet otsustab, kas organisatsiooni väljapakutud meetmed on piisavad või mitte. Kui meetmed ei ole piisavad, võib riiklik ohutusamet kasutada mudelit edasi, et võimalikke jõustamismeetmeid laiendada;

neljandas veerus kohaldab riiklik ohutusamet ohutusriski kõrvaldamiseks siseriiklikku õigust, mis tähendab, et riiklik ohutusamet rakendab oma volitusi, et kõrvaldada siseriiklikes ohutusealastes õigusnormides esinevaid puudusi. See tähendab ka, et riiklik ohutusamet tegeleb puudustega kooskõlas Euroopa sätetega, kui need on siseriiklikku õigusesse üle võetud. Kui siseriiklik õigus lubab, tähendab see ka riiklikku ohutusametust, kes esitab süüdistuse või algatab süüdistuse esitamise või kes edastab juhtumi asjakohasel juhul prokuratuuri. Seega on ka siin vastus kas „jah“ või „ei“;

viiendas veerus käsitletakse küsimust, mida teha taotleja ohutustunnistusega. Nii et üldjuhul, kui taotleja ei tee koostööd ja riiklik ohutusamet pidi kohaldama riskilünga kõrvaldamiseks riiklikku õigust, on asjakohane kaaluda ühtse ohutustunnistuse või ohutusloa tühistamist või piiramist.

Ühtse ohutustunnistuse või ohutusloa tühistamine on asjakohane vastus, kui organisatsioon ei juhi riske sugugi hästi ja seab reisijad või muud isikud tõsise kahju ohtu. See oleks väga suur riskilünk. Tunnistuse tühistamine tekitab samuti probleeme, sest see tähendab, et rongiteenus peatatakse. Seetõttu leitakse, et tühistamine peaks toimuma alles siis, kui kõik teised lahendused või jõustamisvõimalused on luhtunud või eeldatakse, et need lahendused ei anna soovitud tulemust või on tõenäosus, et need lahendused ei vii oodatud tulemuseni.

Ühtse ohutustunnistuse või ohutusloa piiramise korral on vajalik väga selgelt väljendada piiramise ulatust ja kõiki tingimusi, mis peavad olema selle lõpetamiseks täidetud. Näiteks võib olla asjakohane piirata veoettevõtja ohtlike kaupade vedu, kui ta ei suuda tõendada, et ta täidab täielikult ohtlike kaupade vedu käsitlevat ELi õigust. Seepärast tähendaks see, et kui organisatsioon saab vastavust tõendada, võib ta taotleda piirangu eemaldamiseks ajakohastatud tunnistust.

Igal praktilisel juhul, nagu näites, mis on esitatud 2. lisa, peab riiklik ohutusamet võtma meetmete kohta otsuse tegemisel arvesse mitut muud leevendavat või raskendavat tegurit. Nende tegurite hulka kuuluvad muu hulgas järgmised:

- *organisatsiooni senine ohutusajalugu;*
- *kas teised väljaspool raudteeveo organisatsiooni kontrolli oleksid sündmuse eest rohkem vastutavad kui organisatsioon ise, nt sellistel juhtudel nagu sissetungid raudteel;*



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

- *kas organisatsioon on saanud riiklikult ohutusasutuselt nõu või on riiklik ohutusasutus varem tema vastu meetmeid võtnud valdkondades, mis on seotud sündmuse toimumise valdkonnaga;*
- *kas organisatsioon on taotlenud majanduslikku eelist, jättes täitmata ohutusnõuded ja oma ohutusjuhtimissüsteemist tulenevad juhtimiskohustused;*
- *mis on või oleks võinud olla tegelik kahju;*
- *organisatsiooni suhtumine, s.t organisatsioon on olukorda parandada püüdes ennetav või vastupidi, on selge, et ohutusküsimused ei ole tema jaoks tähtsad.*

Riiklik ohutusasutus võib seejärel kaaluda mitut strateegilist tegurit, otsustades, mis jõustamismeetmeid – kui üldse – võtta, samal ajal kaaludes oma võimalike rakendatavaid meetmeid ja seadusest tulenevaid kohustusi. Nende hulka kuuluvad muu hulgas järgmised:

- *ühiskondlikud ja poliitilised kaalutlused;*
- *ohutuskultuur organisatsioonis ja kui kiiresti suudab organisatsioon puuduse/mittevastavuse parandada,*
- *avalik huvi,*
- *kavandatud tegevuse mõju ettevõttele ja ühiskonnale tervikuna – mis sõnum sellega saadetakse –, samuti selle mõju organisatsiooni suutlikkusele tegevust jätkata.*

Riiklik ohutusasutus võib kasutada tabelit jõustamisega seotud ootuste juhendina ja võib seejärel kohaldada eespool nimetatud tegureid, mis aitavad tal otsustada, mis meetmeid igal üksikjuhul võtta.

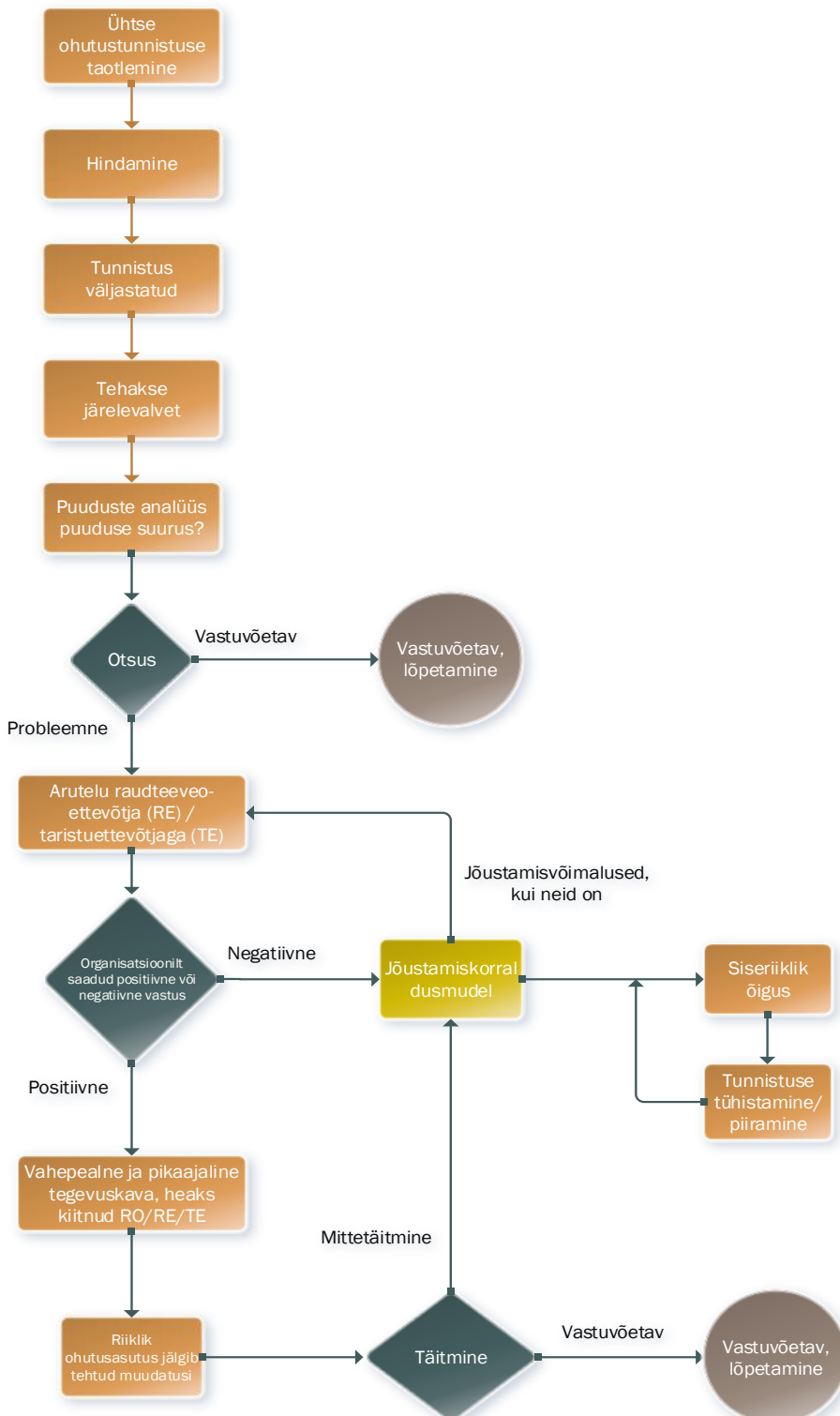
Riikliku ohutusasutuse tehtud otsus peab olema põhjendatud ja organisatsiooni tuleb sellest teavitada (läbipaistvuse põhimõte), tungivalt soovitatakse, et lähenemisviisi muutmise põhjused dokumenteeritakse aruandes, näidates olukorda, mille alusel tehti võimaliku kohtumenetluse algatamise või süüdistuse esitamise ettepanek.



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

1. lisa – vooskeem

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





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

2. lisa – näited

1. näide. Rikkumine – väga suur riskilünk

Raudteeveo-ettevõtja väidab oma ohutusjuhtimissüsteemis, et organisatsioonis toimub vedurijuhtide põhjalik väljaõpe ja on olemas juhtimisprogramm, mis sisaldab simulaatorite kasutamist, rongi andmete salvestite ennetavat kasutamist ja vedurijuhtide tegevuse järelevalvet nende juhi poolt.

Järelevalve käigus ilmneb, et simulaator ei ole mitu kuud töötanud, andmesalvestitest ei ole viimase kuue kuu jooksul vedurijuhtide tegevuse jälgimiseks andmeid alla laaditud. Haigestumise ja pensionile jäämiste tõttu ei ole vedurijuhtide juht nende tegevust järele valvanud või on see toimunud väljapool asjaomasel organisatsioonilises normis sätestatud tähtaegu.

Lisaks täheldatakse, et organisatsiooni on juurde tulnud uusi vedurijuhte ja vahejuhtumeid põhjustanud, signaalist ohuolukorras mööda sõitnud, jaamast mööda sõitnud ja ukse avamisega seotud vahejuhtumeid põhjustanud vedurijuhtide arv on järelevalve tegemise ajani suurenenud.

Tabeli kohaselt on riskilünk väga suur, sest kõigepealt on selged tõendid juhtkonna suutmatuse kohta tegeleda vedurijuhtide pädevusega. Teiseks on olemas selge ja kasvav seos vedurijuhtide tegevuse haldamatuse ja ohutuslaste vahejuhtumitega seotud vedurijuhtide arvu suurenemise vahel. Riiklik ohutusamet peaks võtma selle raudteeveo-ettevõtja suhtes õiguslikke meetmeid. Arvestades vahejuhtumite arvu suurenemise probleemi tõsidust, on riskilünk selgelt suur.

Kõnealusel juhul on tõenäoline, et kui olukorraga ei tegeleta, on oht, et võib toimuda arvukate surmadega vahejuhtum. Kui liikmesriigi õigus seda võimaldab, peaks järelevalvet tegev riiklik ohutusamet kaaluma jõustamismeetmeid suutmatuse suhtes kontrollida organisatsiooni töötajatele ja reisijatele ning teistele tekkivat riski. Jõustamismeetmed võiksid sisaldada riikliku ohutusameti ametlikku kirja või teadet nõudega kõrvaldada puudused siduva ajakava kohaselt. Kui puudused ja nendest tulenev risk on piisavalt tõsised, võivad meetmed hõlmata ka süüdistuse esitamist või juhtumi riigiprokurörile edastamist. Kui pärast riikliku ohutusameti olukorra parandamiseks võetud meetmeid on ikka veel olulisi lahendamata probleeme, võib riiklik ohutusamet otsustada tühistada organisatsiooni ühtse ohutustunnistuse või ohutusloa või suunata juhtumi (koos põhjendustega sellise meetme vajalikkuse kohta) ametile, kes on ohutussertifitseerimise asutus. Kui raudteeveo-ettevõtja tegeleb puuduste parandamisega, võib riiklik ohutusamet teha järelduse, et ühtse ohutustunnistuse piiramine (näiteks kehtivusaja piiramine) on asjakohane, kuni ta veendub, et organisatsioon suudab olukorda kontrollida, samuti võib ta kohaldada karistusmeetmena riiklikku õigust.

2. näide. Rikkumine – suur riskilünk

Taristuettevõtja väidab, et tal on olemas pädevusjuhtimise süsteem, mis käsitleb tema enda ja tema nimel töötavate lepinguliste töötajate pädevusnõudeid. Paberil näib süsteem olevat põhjalik. Kohapealsete kontrollkäikude ajal ilmneb aga, et kohapeal on peatöövõtja poolt alltöövõtulepingutega tööle võetud töötajad, keda ei ole pädevusjuhtimise süsteemi kaasatud. Uurimisel selgub, et alltöövõtjaid kasutatakse laialdaselt ja paljudel puudub vajalik pädevust. On tõendeid halva kvaliteediga hooldustegevusest, mille tulemusena tuleb töö uuesti teha. Mõned kõnealused tegevused on ohutuse seisukohast olulised. Praegusel juhul on riskilünk suur, kui taristuettevõtja tegutseb küsimuste lahendamiseks kas ise või pärast riiklikult



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

ohutusasutuselt sellise vajaduse kohta ametliku nõuande saamist, võib karistusmeetmena kohaldada riiklikku õigust, kuid meetmete võtmist ohutusloa suhtes ei eeldata. Kui taristuettevõtja ei võta puuduste kõrvaldamiseks oodatud meetmeid, kohaldatakse riiklikku õigust ja riiklik ohutusasutus peaks kaaluma, kas ohutusloa piiramine on asjakohane.



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

3. näide. Rikkumine – mõõdukas riskilünk

Raudteeveo-ettevõtjal on riskihindamise protsess, mis on paberil põhjalik ja töötajad näivad olevat sellega hõlmatud ja seda mõistvad. Auditi/kontrolli käigus ilmneb aga, et riskihindamise protsessi ei ole nõuetekohaselt kohaldatud, sest kõiki riskihindamistes kindlaksmääratud kontrollimeetmeid ei ole protsessi kontrolli puuduste tõttu rakendatud. Sellise kohaldamise puudulikkuse tagajärjed ei ole eriti tõsised, sest riskid, mida ei ole leevendatud, ei ole olulised.

Tabelit läbi töötades võib näha, et tegemist on rikkumisega ja riskilünk on mõõdukas, sest kuigi riskihindamise protsess ei ole toimunud õigesti, ei ole tagajärjed tõsised. Sellisel juhul on meetmete võtmise otsus marginaalne ja võib sõltuda riikliku ohutuasutuse jõustamisvõimalustest. Mõne riikliku ohutuasutuse jaoks võib olla riskihindamise protsessi probleemide lahendamiseks asjakohane täitmist nõudev kiri või teade, eelkõige kui sarnaste probleemide kohta samas organisatsioonis ei ole varasemaid tõendeid. Organisatsiooni riskijuhtimise protsessi probleemid võivad nõuda ohutusjuhtimissüsteemi muutmist, millest võib olla vaja teatada riiklikule ohutuasutusele.

4. näide. Rikkumist ei ole – riskilünk puudub

Raudteeveo-ettevõtjal on olemas oma veeremi hooldamise protsess. Auditi/kontrolli käigus ilmneb, et protsess toimib ja töötajad, kellega vesteldi, mõistavad oma protsessist tulenevaid ülesandeid ja vastutust. Vahejuhtumite uurimisel ei ilmne ühtegi vahejuhtumit, mille põhjuseks võiks pidada hooldusprotsessi halba täitmist või selle valesti mõistmist. Tabeli põhjal riskilünka ei ole ja seetõttu ei ole riikliku ohutuasutuse võetavad meetmed vajalikud.