



Statens jernbanetilsyn
Postboks 7113 St. Olavs plass
0130 OSLO

Henvendelse til: Gunalf Bækkeli
Tlf.: +47 916 55 311
Faks:
E-post: gunalf.bekkelib@jbv.no

Dato: 18.03.2014
Saksref.: 201304766-7
Deres ref.: 12/2268-44
Vedlegg:

Besøksadresse:
Stortorvet 7, Oslo

Postadresse:
Postboks 4350
NO- 2308 Hamar

postmottak@jbv.no

Sentralbord:
05280

Org. Nr.:
971 033 533 MVA

Bankgiro:
76940501888

jernbaneverket.no

Utkast til sikringsbestemmelser i sikkerhetsstyringsforskriften - svar på høring

Jernbaneverket viser til brev fra Statens jernbanetilsyn datert den 18.12.2013 vedrørende høring av utkast til nye sikringsbestemmelser i Sikkerhetsstyringsforskriften.

Jernbaneverket har hatt en intern prosess på høringen og har følgende kommentarer til utkastet til den nye sikkerhetsstyringsforskriften.

Generelle kommentarer

Overordnede og funksjonelle krav

Jernbaneverket har den oppfatning at mange av tilføyelsene i de ulike paragrafer burde vært dekket av en generell, overordnet presisering av at tilsiktede handlinger inngår i sikkerhetsstyringen. Det ville gitt et tydeligere budskap og man ville unngått det som kan synes som inkonsekvens i detaljering og konkretisering gjennom dokumentet. Noen eksempler på tilføyelser som ville vært bedre dekket med en generell, overordnet tekst:

- Ved å tilføye tekst, endres også tolkningen av den eksisterende teksten, f.eks. punktet om enkeltfeil i § 2-3. Hvis enkeltfeil knyttet til ulykker likestilles med "en enkelt tilsiktet handling" slik at disse er like tungtveiende prinsipper, vil dette enten innebære en nedvurdering av dagens praksis med enkeltfeil, eller en urealistisk forventning til hva man kan oppnå på tilsiktede handlinger (se også kommentar til den enkelte § 2-3).
- Det kan synes som om ny tekst i utkastet vektlegges sterkere og går mer i detaljer, noe som gir en skjevhet og til en viss grad undergraver budskapet om at vilde handlinger inngår i helheten av sikkerhetsstyringen.
- Det kan synes litt tilfeldig hvilke detaljer som fremheves. Antagelig skyldes dette moment som Statens jernbanetilsyn har erfart er mangelfulle, men i en forskrift gir det et skjevt bilde. Eksempel: § 6-1 Risikovurderinger. Her omtales to temaer spesifikt i den tilføyde teksten: sensitivitetsvurderinger og fareidentifisering, mens øvrige elementer som kan hevdes å være av like stor betydning, ikke er nevnt.
- I § 4-4 beskrives hva risikoakseptkriteriene skal omfatte. Dette kunne vært beskrevet for omfanget av sikkerhetsstyringen generelt, som dermed implisitt ville gjelde for risikoakseptkriteriene (se også våre merknader til "Begrepsbruk og definisjoner").

Det er Jernbaneverkets oppfatning at teksten går for langt i å konkretisere løsninger på enkelte områder. Det burde etterstrebes en form som stiller funksjonelle krav. Et eksempel er kravet om etablering av et sikringsutvalg i § 2-4. Kravet bør knyttes til behovet for koordinering. Hvordan dette organiseres og hvem det bør koordineres med, følger av relevante objekter og aktiviteter og bør være opp til Jernbaneverket å finne den optimale løsningen på. Generelt kunne mange av tilføyelsene vært lagt til kommentarene som er laget til forskriften.

Forholdet til sikkerhetsloven

Nye/endrede bestemmelser er ment å utvide sikkerhetsstyringsforskriftens gyldighetsområde til å omfatte tilsiktede hendelser (*..begrenset til terror og sabotasje, og trussel om dette samt hærverk og tyveri med særlig stort skadepotensiale.*¹). Bestemmelser om sikring mot spionasje, sabotasje og terror er også gitt i sikkerhetsloven² med tilhørende forskrifter (blant annet objektsikkerhetsforskriften). Forholdet mellom bestemmelsene i dette regelverket og bestemmelsene i forskriftsutkastet er ikke klart beskrevet.

Av sikkerhetsloven og objektsikkerhetsforskriften fremgår det at skjermingsverdige objekter kan sikres med utgangspunkt i sektorregulering³, forutsatt at denne reguleringen stiller de nødvendige krav. Hvis så ikke er tilfellet, vil (aktuelle) bestemmelser i sikkerhetsloven med forskrifter komme til anvendelse. Med dette utgangspunkt kan sektorregulering utformes med mål både å:

1. sørge for beskyttelse av (ev.) skjermingsverdige objekter i sektoren
2. sørge for beskyttelse av objekter (verdier) som ikke er skjermingsverdige objekter, men som likevel må beskyttes mot (tilsiktede) hendelser

Det fremgår ikke av forskriftsutkastet hvorvidt dette er ment å dekke begge punktene eller kun pkt. 2) over.

Da det ikke er utpekt skjermingsverdige objekter innenfor jernbanesektoren, bør det fremgå at forskriften er ment "gjelde pkt. 2 over – dette for å hindre "overdimensjonering" av kravene. Dersom det ved en senere anledning utpekes skjermingsverdige objekter kan disse sikres iht. sikkerhetsloven (og objektsikkerhetsforskriften).

På denne bakgrunn foreslås følgende endring i § 1-2 Formål:

Formålet med denne forskriften er at jernbanevirksomhetene skal arbeide systematisk og proaktivt slik at det etablerte sikkerhetsnivået på jernbanen opprettholdes og i den grad det er nødvendig forbedres.

Sikkerhetsarbeidet skal omfatte beskyttelse mot både utilsiktede og tilsiktede uønskede hendelser. For beskyttelse av skjermingsverdige objekt gjelder bestemmelsene i Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste med forskrifter i tillegg til bestemmelsene her.

¹ Jf. forskriftsutkastet § 1-3

² Som gjelder for sikring av skjermingsverdige (sikkerhetsgradert) informasjon og skjermingsverdige (klassifiserte) objekter.

³ Som f.eks. jernbaneloven med forskrifter.

Begrepsbruk og definisjoner

Som nevnt over utvides sikkerhetsstyringsforskriftens gyldighetsområde til også å gjelde tilsiktede hendelser. I praksis søkes dette presentert gjennom formålsbeskrivelsen og i definisjonene. Begrepsbruken er imidlertid ikke konsekvent:

1. I definisjonene beskrives jernbanehendelse og alvorlig jernbanehendelse som “... *uønsket hendelse* ...” mens jernbaneulykke er en “... *uønsket eller utilsiktet plutselig hendelse* ...” uten at behovet for nyansering fremgår.
2. § 4-8 e) har teksten “*jernbaneulykker, alvorlige jernbanehendelser og jernbanehendelser, herunder tilsiktede uønskede hendelser* ...” – selv om begrepene allerede er definert til å omfatte tilsiktede hendelser, og uten at behovet for presisering fremgår.
3. § 7-2, 3. har teksten “... *skal undersøke og analysere jernbaneulykker, alvorlige jernbanehendelser og jernbanehendelser, herunder tilsiktede uønskede hendelser* ...” – som gir samme merknad som i pkt. 2) over.
4. I forskriftsutkastet benyttes vekselvis tilsiktet hendelse og tilsiktet handling/tilsiktede handlinger (i §§ 2-3 og 8-1) – uten at formålet med variasjonen i begrepsbruk fremgår.

På denne bakgrunn foreslås det at begrepsbruken “strammes opp” ved at:

1. Sammenhengen utilsiktet/tilsiktet og “uønsket hendelse” presenteres i § 1-3 Formål (se forslag til ny tekst foran).
2. I resten av forskriften benyttes konsekvent og utelukkende begrepet “uønsket hendelse” (ev. jernbanehendelse, alvorlig jernbanehendelse og/eller jernbaneulykke der slik presisering er nødvendig).

Det er da tatt utgangspunkt i at uønsket hendelse er “samlebegrepet” for:

- jernbaneulykke – uønsket hendelse som har skadelige følger
- alvorlig jernbanehendelse – jernbanehendelse som under litt andre omstendigheter kunne ha ført til en jernbaneulykke
- jernbanehendelse – enhver annen uønsket hendelse som har sammenheng med jernbanedrift og har sikkerhetsmessig betydning

Dvs. at uønskete hendelser – slik begrepet benyttes i forskriften – er hendelser i sammenheng med jernbanedrift og med sikkerhetsmessig betydning.

Tilsiktede hendelser kan omfatte alt fra angrep mot skjermingsverdige objekter til bagatellmessige ulovligheter. Forskriftens formål er ikke å sikre beskyttelse mot alt. Avgrensning i forhold til skjermingsverdige objekter foreslås oppnådd gjennom forslag til ny tekst i § 1-3 (se foran).

Avgrensning i forhold til “bagateller” er i forskriftsutkastet søkt oppnådd gjennom § 1-3, siste ledd ved å ekskludere hærverk og tyveri uten særlig skadepotensiale. Presiseringen kan være på sin plass men er unødvendig i forskriftsteksten. Regelverket vil allerede “kvittere ut” uønskede hendelser uten særlig skadepotensiale gjennom risikovurdering. Og selv om teksten blir stående må slik vurdering likevel gjennomføres for å avgjøre hvorvidt skadepotensialet er “særlig stort” eller ikke.

På denne bakgrunn foreslås det at § 1-3, siste ledd utgår og at presiseringen ev. fremkommer i kommentarer eller merknader.

Kommentar til den enkelte §

§ 1-3 Definisjoner

Det foreslås følgende justeringer:

Til § 1-3 i) Forslag til ny tekst: "*Grunnlag som betydningen av en risiko evalueres mot.*"

Begrunnelse: Nåværende tekst kan oppfattes slik at risikoakseptkriterier er beslutningsgrunnlag for fastlegging av akseptabelt risikonivå mens kriteriene egentlig beskriver dette nivået.

Harmonisering med NS-ISO 31000 mfl.

Til § 1-3 j) Forslag til ny tekst: "*Prosess for å forstå formen for risiko og bestemme risikonivået.*"

Begrunnelse: Nåværende tekst kan oppfattes slik at fareidentifisering er resultat av risikovurdering, mens slik identifisering er del av grunnlaget for vurderingen.

Harmonisering med NS-ISO 31000 mfl.

Til § 1-3 k) Forslag til ny tekst: "*Risikoevaluering – prosess for å sammenligne resultatene av en risikoanalyse med risikokriterier⁴ for å bestemme hvorvidt en risiko og/eller dens omfang kan aksepteres eller tolereres.*"

Begrunnelse: Språk og tydeliggjøring. Harmonisering med NS-ISO 31000 mfl.

§ 2-3 *Virksomheten skal planlegges, organiseres og utføres med henblikk på at en enkeltfeil eller en enkelt tilsiktet handling ikke skal føre til en jernbaneulykke.*

Hvis disse er likestilt vil dette innebære et urimelig krav til tilsiktede handlinger eller en nedvurdering av enkeltfeilprinsippet

Likestillingen mellom *feil* (i sikringen mot utilsiktede hendelser) og *en enkelt tilsiktet hendelse* er ikke riktig – førstnevnte beskriver en mangel (ved sikkerhetsarbeidet), sistnevnte beskriver en handling (som jernbanevirksomhetene ikke nødvendigvis har herredømmet over).

....det skal være kjent i virksomheten hvilke barrierer som er etablert

Eksempel på at tilføyd tekst ikke passer med eksisterende. Det er vel ikke alltid ønskelig at barrierer mot vilde handlinger er kjent?

§ 2-4 *Sikringsutvalg for jernbane og t-bane*

Dette er for spesifikt at det skal være et eget utvalg - i motsetning til at det er gitt et mer funksjonelt krav til koordinering for øvrig sikkerhet og beredskap. Det bør heller beskrives at det skal koordineres mot andre aktører (på samme måte som annen sikkerhet og beredskap). Her har man dessuten valgt å inkludere T-bane, som er relevant for kun to konkrete stasjoner. For andre lokasjoner er andre aktører mer relevante. Jernbaneverket bør stå relativt fritt til å finne den beste måten å organisere nødvendig koordinering.

⁴ ISO 31000 likestiller risikokriterier med innarbeidet begrep risikoakseptkriterier

... og skal delta i planlegging og gjennomføring av beredskapsøvelser

Når dette beskrives spesifikt under dette punktet, kan det tolkes som egne beredskapsøvelser knyttet til vilde handlinger som kommer i tillegg til andre beredskapsøvelser koordinert gjennom f.eks. dagens SBU

Jernbaneverket skal i nødvendig grad etablere regionale sikringsutvalg

Dette bidrar ytterligere til forståelsen av at dette skal være et spesifikt utvalg og ikke et funksjonelt krav til egnet koordinering.

§3-2 a Informasjonssikkerhet

Jernbanevirksomheten skal sørge for at informasjon som det er nødvendig å skjerme, er identifisert og underlagt nødvendig kontroll.

Begrepet “skjerme” er uheldig å benytte i denne sammenheng. Begrepet benyttes i forbindelse sikkerhetsgradert informasjon, noe som etter Jernbaneverkets mening ikke hører inn under denne forskrift som gjelder uønskede hendelser knyttet til jernbane.

Forslagene utløser følgende spørsmål:

1. Hvilken informasjon skal beskyttes? Det antas at informasjon (og informasjonssystemer) nødvendig for sikker jernbanedrift må beskyttes. Informasjon om sikring av slik informasjon (og slike informasjonssystemer) må beskyttes og informasjon om øvrige sikkerhetstiltak må også beskyttes – men dette fremgår ikke klart av forslaget.
2. Hvilken sikkerhet skal oppnås? I forslaget til bestemmelse benyttes begrepet “skjerme”. Dette kan forstås slik at informasjonen kun skal sikres konfidensialitet. Men også manglende informasjon (manglende tilgjengelighet) og feil informasjon (manglende integritet) kan virke inn på sikkerheten.

Det antas en slik kobling av begreper ikke er tilsiktet. For også å unngå også utilsiktet kobling bør et annet begrep benyttes.

På denne bakgrunn foreslås følgende endring i § 3-2a Informasjonssikkerhet:

Jernbanevirksomheten skal sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn på konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet for informasjon med betydning for sikkerhet jernbanedrift, herunder informasjon om sikkerhetstiltak.

Arbeidet med informasjonssikkerhet skal være basert på allment aksepterte normer for informasjonssikkerhet og inngå i jernbanevirksomhetens sikkerhetsstyring for øvrig.

I siste ledd “kodifiseres” det pålegg som allerede er gitt offentlige etater om å benytte NS-EN ISO 27001/2 som grunnlag for informasjonssikkerhetsarbeidet. I tillegg presiseres behovet for koordinering av informasjonssikkerhetsarbeidet med øvrig sikkerhetsarbeid. Derved presiseres det at arbeid med informasjonssikkerhet skal gjennomføres etter anerkjente og velkjente prinsipper.

§ 3-3 Prosedyrer

Tilføyelsen «Bestemmelsene skal blant annet dekke behandling av trusselvurderinger» er veldig spesifikk og snever i forhold til den øvrige teksten. I forhold til vilde handlinger, er det vel mer enn bare behandling av trusselvurderinger som skal dekkes? Det er uklart hva som ligger i ordet «behandling». Det bør etter Jernbaneverkets vurdering være tilstrekkelig med en generell beskrivelse av at dette skal inngå i sikkerhetsstyringen.

§ 4-4 Risikoakseptkriterier

Kriteriene skal omfatte personer, eiendom og miljø.

Dette bør heller inngå i en generell beskrivelse av hva sikkerhetsstyringen skal dekke. Dette er ikke spesifikt for risikoakseptkriterier. Det er sjelden relevant å måle ulykkesrisiko mot miljø, da annen skade vil være dimensjonerende.

De skal brytes ned til et hensiktsmessig nivå

Dette kan tolkes som en matematisk nedbrytning. Dette er ikke egnet. Bør heller stå "være på et egnet nivå" Generelt er dette punktet detaljert og spesifikt. Ny tekst bør flyttes til kommentarene.

På denne bakgrunn foreslås følgende tekst til § 4-4:

"Jernbanevirksomheten skal fastlegge risikokriterier til bruk ved risikoevaluering. Risikokriteriene skal fastlegges med utgangspunkt i virksomhetens sikkerhetsmål, og være egnet som grunnlag for å avgjøre hvorvidt den risiko som avdekkes i en risikoanalyse er akseptabel. Risikokriteriene skal være fastlagt før risikovurdering gjennomføres.

Fremgangsmåte for fastlegging av risikokriterier skal besluttes og inngå som del av sikkerhetsstyringssystemet."

§ 4-7. Beredskap

Forslag til bestemmelser om beredskap fremgår av §§ 4-7 og 7-3. Bestemmelsene fremstår som (unødvendig) detaljerte i forhold til forskriftsutkastet for øvrig. §§ 4-7 og 7-3 bør følgelig gjennomgås på nytt for å (re-)vurdere hvilken informasjon som må beskrives i forskrift og hvilke detaljer som kan fremgå av merknader og veiledninger. I tillegg bør §§ samles slik at alle krav til beredskap kan leses i sammenheng.

For øvrig knyttes følgende merknader til bestemmelsene om beredskap:

1. Beskrivelsen av hvilke situasjoner det skal etableres beredskap for bør klargjøres. Alle "... andre situasjoner som kan innebære fare for sikkerheten ..." er for omfattende (flere av disse situasjonene skal være ivaretatt gjennom risikostyring i normalsituasjonen).

Forslag til ny tekst: "... nødsituasjoner og andre ekstraordinære situasjoner med betydning for sikkerheten ...".

Dersom ytterligere presisering eller forklaring anses nødvendig bør dette fremgå av kommentarer eller veiledninger.

2. Av § 4-7 nr. 1 fremgår det at beredskap skal dimensjoneres med utgangspunkt i beredskapsanalyser og trusselvurderinger. Beredskapsanalyser gjennomføres for å finne frem til beredskapstiltak dvs. tiltak for forsterking ved ekstraordinære situasjoner. Trusselvurderinger vil være del av beredskapsanalysen og derigjennom del av grunnlaget for beredskapsplanene.

Forslag til ny tekst: "... Beredskap skal være dimensjonert på grunnlag av resultater fra beredskapsanalyser og være beskrevet i egne beredskapsplaner."

For å klargjøre sammenheng mellom beredskapsanalyser og trusselvurderinger bør førstnevnte gis en definisjon i § 1-3, og ev. også omhandles i kommentarer eller veiledninger.

Det bør vurderes om det her (og enkelte andre steder i utkastet) er nødvendig å presisere at beslutningsansvaret ligger hos jernbanevirksomhetens øverste ledelse og at tiltak (her: Beredskapsplaner) skal dokumenteres. Dette er/bør være universelle krav i sikkerhetsstyringen og som sådanne fremgå ett sted. Ved å gjenta slike krav i enkelte bestemmelser kan det på den ene side understreke kravene, og samtidig gi utilsiktet inntrykk av at kravene ikke er like viktig for øvrige bestemmelser.

§ 6-1. Risikovurderinger

Det virker noe tilfeldig hvilke elementer man har valgt å fremheve. Det meste her er dekket av den innledende «i henhold til anerkjente [...] metoder» i pkt. (2)

§7-2 Oppfølging av jernbaneulykker og jernbanehendelser

§7-2 omfatter beskrivelse av blant annet uønskede hendelser knyttet til informasjonsbehandling. Oversikten er lang, men kan aldri bli uttømmende. Følgende tekst bør derfor være tilstrekkelig (Forslag til tekst i § 7-2, 2. ledd):

Jernbanevirksomheten skal undersøke og analysere uønskede hendelser. Hendelsene skal analyseres både enkeltvis og i forhold til andre hendelser for å sikre at nødvendige tiltak identifiseres.

§ 7-3. Beredskapsøvelser

Jernbanevirksomhetene skal samordne slike øvelser i den grad det er nødvendig.

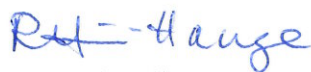
Dette bør være dekkende også for tilsvarende tekst i § 2-4 og bør kunne strykes der.

§ 7-4. Oppfølging av avvik

Tiltakene skal følges opp og effekten av tiltakene evalueres.

Dette kan oppfattes som at det skal gjøres en evaluering av alle tiltak. Dette vil være meget ressurskrevende og lite hensiktsmessig. Forslag til endret tekst: «det skal systematisk gjøres evalueringer av tiltak»

Med hilsen



Rannveig Hiis-Hauge
Sikkerhetsdirektør