Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за докладване на събития в гражданското въздухоплаване, за изменение на Регламент (ЕС) № 996/2010 и за отмяна на Директива 2003/42/ЕО, Регламент (ЕО) № 1321/2007 на Комисията и Регламент (ЕО) № 1330/2007 на Комисията“

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Докладчик: **г-н HENCKS**

На 24 януари 2013 г. Съветът и на 17 януари 2013 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 100, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за докладване на събития в гражданското въздухоплаване, за изменение на Регламент (ЕС) № 996/2010 и за отмяна на Директива 2003/42/ЕО, Регламент (ЕО) № 1321/2007 на Комисията и Регламент (ЕО) № 1330/2007 на Комисията“

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 април 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 195 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. **Заключения и препоръки**

1.1 ЕИСК приветства Комисията за мерките за предотвратяване на произшествия в гражданското въздухоплаване и за увеличаването на потока на информация относно събития и произшествия, които застрашават или които, ако не се коригират, биха застрашили въздухоплавателно средство, лицата на борда му или трети лица.

1.2 За да могат да се идентифицират и предотвратят рисковете от произшествия в гражданското въздухоплаване, от решаващо значение е всички специалисти, работещи в този сектор, да бъдат накарани да докладват за всички събития, които биха могли да представляват риск за безопасността, включително за грешки, които самите служители в сектора са допуснали или за чието допускане имат принос или вината за които може да бъде приписана на колеги по служба.

1.3 Такава система за докладване би могла да функционира ефикасно само

— ако единствената цел на докладване за съответните събития е предотвратяването на произшествия и инциденти, а не определянето на вина или отговорност; и

— ако се прилага в контекста на „културата на справедливост“, която защитава съответните служители срещу санкции от страна на техния работодател и ги предпазва от действия в тяхна вреда или от наказателно преследване за непреднамерени грешки, освен в случай на груба умишлена небрежност, която ясно е идентифицирана като такава.

1.4 ЕИСК смята, че предвидените в разглеждания регламент съществуващи или допълнителни мерки за защита на източниците на информация могат да бъдат засилени или допълнени. За тази цел ЕИСК:

— подновява своето предложение за създаване на европейска харта за „културата на справедливост“;

— предлага изрично да се уточни, че не само държавите членки, но също и организации от сектора на гражданското въздухоплаване следва да се въздържат от откриване на процедури по отношение на непредумишлени или несъзнателни нарушения на закона, които са попаднали в обсега на тяхното внимание само поради това, че са били докладвани;

— настоява вътрешните правила, описващи как се гарантира и прилага принципът на „културата на справедливост“ и които следва да се въведат от професионалните организации в сектора, да бъдат одобрени от компетентния публичен орган преди да започнат да се прилагат.

1.5 Имайки предвид решаващото значение на „културата на справедливост“ за ефикасна защита на докладващите и в истински интерес на превенцията на всички рискове от произшествия, ЕИСК възложи на външен експерт да изготви проучване по тези въпроси и няма да пропусне да съобщи заключенията от него на заинтересованите страни.

1.6 ЕИСК изразява резерви към новата мярка, която предвижда занапред докладващият да може да представя своя доклад или на работодателя си, или на компетентния публичен орган, докато досега се предвиждаше докладът да се предава единствено на компетентния публичен орган. Комитетът смята, че когато докладите се представят направо на работодателя, би трябвало докладващият задължително да изпраща копие едновременно и на компетентния публичен орган, за да се спази неутралитет и да се избегне всякаква последваща намеса на работодателя във формулирането на фактите от страна на докладващите.

1.7 ЕИСК изразява съжаление, че регламентът не предвижда изрично докладване на инциденти от страна на пътници, въпреки че пътниците често имат по-бдителен подход към рисковете за безопасността на инфраструктурата и на услугите и констатират неизправности, които специалистите от сектора поради рутината си виждат с друго око. Същото важи и по отношение на хората с намалена подвижност, които са в най-добра позиция, за да могат да оценят рисковите фактори във връзка с тяхното специфично положение. Ето защо ЕИСК предлага да се предвидят процедури за приобщаване на пътниците в потока на информация за събития, които подлежат на докладване.

1.8 Накрая, ЕИСК счита, че събитията или неизправностите, констатирани по време на подготовката за качване в самолета, по специално при проверките за сигурност на пътниците, би следвало да са сред събитията, които задължително се докладват.

2. **Въведение**

2.1 От създаването на единния авиационен пазар през 1992 г. спазването на все по-строгите регулаторни изисквания в областта на безопасността на въздухоплаването, които се отнасят за въздухоплавателно средство, регистрирано в държава членка или експлоатирано от предприятие, установено в държава членка, подкрепено от задълбочени и независими разследвания на произшествията, намери израз в значително и практически непрекъснато понижаване на процента на произшествията с фатален край във въздухоплаването.

2.2 Опитът показва, че често, преди да се случи дадено произшествие, определени инциденти или недостатъци сигнализират наличието на риск за безопасността. Скоро пролича, че става все по-трудно безопасността на полетите да се повиши само с преобладаващия до момента „реактивен“ подход, който се състоеше в това да се реагира и да се извличат поуки само след като вече се е случило произшествие.

2.3 Следователно Европейският съюз не можеше повече да се задоволява с ролята си на законодател, а се видя принуден да подходи цялостно към рисковете, свързани с безопасността на полетите. Със своята Директива 2003/42/ЕО за докладване на събития в гражданското въздухоплаване той възприе допълващ подход, наричан „проактивен“.

2.4 Системата на докладване се основава на доверие между докладващия за дадено събитие или повреда и структурата, отговорна за събирането и оценяването на информацията за това събитие.

2.5 От 2007 г. насам Европейският съюз поддържа Европейски централен регистър (ЕЦР), който обхваща данните за всички събития в гражданското въздухоплаване, събрани от държавите членки; понастоящем в ЕЦР се съхраняват данни за около 600 000 събития.

2.6 Поради чувствителното си естество събраната информация е поверителна и може да се използва единствено за целите на дейността на участниците и на нейните адресати. За да се избегнат неоснователни страхове и реакции, информацията за широката общественост се предоставя в обобщена форма и най-често се ограничава до годишен доклад за общото равнище на безопасност на гражданското въздухоплаване.

2.7 Освен системата за задължително докладване държавите членки могат да създават системи за доброволно докладване с цел събиране и анализиране на наблюдаваните в гражданското въздухоплаване слабости, които не са предмет на задължително докладване.

2.8 Задължението за докладване се прилага за цялата верига на въздушното движение и най-вече за операторите на въздухоплавателни средства, операторите на сертифицирани летища, операторите по наземно обслужване и др.

2.9 Представителите на различните категории персонал, работещи в гражданското въздухоплаване, които стават свидетели на събития, представляващи интерес за предотвратяването на произшествия, са задължени да докладват за тях.

2.10 В представените доклади следва да бъдат отстранени всички лични данни, отнасящи се до докладващия, и технически данни, които биха позволили идентифицирането на докладващия. Държавите членки следва да гарантират, че служителите, които докладват за инциденти, няма да станат обект на действия в тяхна вреда от страна на работодателя си, както и че на лице, докладвало за такова събитие, не се налагат административни, дисциплинарни или професионални санкции, освен в случаите на груба небрежност или умишлени нарушения.

3. **Съдържание на новия регламент**

3.1 Според Европейския комисия при докладването на събития в ЕС и използването на ЕЦР все още съществуват известни недостатъци, които ограничават ползата от тях и сериозно затрудняват основаващата се на опита обратна връзка за предотвратяването на произшествия. За подобряване на тази ситуация Комисията предлага следните действия:

3.1.1 *По-ефективно събиране на данни за събития*

С предложението се създава подходяща среда, така че да се гарантира докладването на всички събития, които застрашават или биха застрашили безопасността на полетите. Освен системите за задължително докладване предложението предвижда въвеждането на системи за доброволно докладване.

Предложението съдържа също и разпоредби за насърчаване на авиационния персонал да докладва информация, свързана с безопасността, като тези разпоредби го защитават от наказание, освен в случаите на груба небрежност.

3.1.2 *Изясняване на потока на информация*

Освен съответния публичен орган, всяка организация, която извършва авиационна дейност, също ще трябва да създаде система за докладване.

3.1.3 *Подобрено качество и пълнота на данните*

Докладите за събитията ще трябва да съдържат определен минимум от информация и в тях да има определени задължителни полета за данни. Събитията ще трябва да бъдат класифицирани с оглед на риска, който представляват съгласно общоевропейската схема за класификация на риска, която предстои да бъде разработена. Освен това следва да се въведат и процедури за проверка на качеството на данните.

3.1.4 *Подобрен обмен на информация*

Достъпът на държавите членки и на ЕААБ до данните от ЕЦР се разширява, така че да обхване всички данни, съдържащи се във въпросната база данни. Всички доклади следва да бъдат съвместими със софтуера на ECCAIRS.

3.1.5 *По-добра защита срещу неподходяща употреба на информацията за безопасността*

Освен спазването на задължението за осигуряване на поверителност на събраните данни, тези данни могат да бъдат предоставяни и използвани единствено за поддържането или подобряването на безопасността на полетите. Необходимо е да се постигнат предварителни договорености със съдебните органи за установяване на разпоредби, за да се намали отрицателният ефект от използването на тези данни за съдебни цели.

3.1.6 *По-добра защита на докладващия с цел гарантиране на непрекъсната наличност на информация („култура на справедливост“)*

Правилата относно защитата на докладващите са подсилени, като отново се потвърждава задължението за анонимизиране на докладите и за ограничаване само до стеснен кръг лица на достъпа до напълно идентифицирани данни. Подсилва се правилото, съгласно което на служителите не следва да бъдат налагани наказания от страна на техните работодатели въз основа на информацията, докладвана съгласно предвидените в член 2, параграф 4 от проекта на регламент правила, освен в случаите на груба небрежност. Организациите, извършващи дейност в областта на гражданското въздухоплаване, се приканват да приемат документ, в който се описва по какъв начин е гарантирана защитата на служителите. Освен това всяка държава членка следва да създаде орган, отговорен за прилагането на разпоредбите относно защитата на източника, така че служителите да могат да докладват на този орган за нарушения на установените съответни правила. Когато е целесъобразно, определеният орган предлага на своята държава членка да приеме санкции спрямо работодател, който е нарушил правилата в тази област.

3.1.7 *Въвеждане на изисквания относно анализа на информацията и предприемане на последващи действия на национално равнище*

Предложението въвежда в правото на ЕС правилата, свързани с анализа и последващите действия по отношение на докладваните събития и които са договорени на международно равнище.

3.1.8 *По-задълбочен анализ на равнище ЕС*

Подсилен е принципът информацията, съдържаща се в Европейския централен регистър, да се анализира от ЕААБ и държавите членки, а сегашното сътрудничество е формализирано в рамките на Мрежата от анализатори на безопасността на полетите, председателствана от ЕААБ.

3.1.9 *Подобрена прозрачност за широката общественост*

Спазвайки необходимата поверителност, държавите членки публикуват годишни прегледи на безопасността, съдържащи в обобщен вид информация за предприетите действия за повишаване на безопасността на полетите.

4. **Общи бележки**

4.1 ЕИСК поздравява Комисията за действията ѝ за предотвратяване на произшествия в областта на гражданското въздухоплаване и за засилване на потока от информация за събития, които застрашават или които, ако не се коригират, биха застрашили въздухоплавателно средство, лицата на борда му или трети лица.

4.2 Освен това той посреща положително опростяването на законодателството, доколкото това опростяване обединява в един общ текст предишната директива и двата регламента.

4.3 Имайки предвид, че държавите членки редовно не спазват сроковете за транспониране на директивите – такъв е случаят и с Директива 2003/42/ЕО, отнасяща се до разглеждания тук въпрос – и като се има предвид, че възможно най-бързото идентифициране на евентуални проблеми на безопасността може да предотврати катастрофи и да спаси човешки животи, ЕИСК се присъединява към констатацията на Комисията, че един пряко приложим законодателен акт, а именно регламент, е най-подходящият правен инструмент за постигане на преследваните цели.

4.4 Без да поставя под съмнение общото одобрение на разглежданото предложение за регламент, ЕИСК все пак се задава въпроси по някои пунктове:

4.5 Занапред докладващите ще могат да представят докладите си било на своя работодател, било на компетентния публичен орган, докато досега се предвиждаше тези доклади да се представят само на публичния орган. В случаите, когато информацията се изпраща направо на работодателя, той е длъжен да я съобщи на компетентния публичен орган. Член 7, параграф 3 от проекта на регламент обаче предвижда организациите от сектора да определят процедури за проверка на качеството на данните, по-специално с цел да се осигури съгласуваност между различните данни, които се съдържат в доклада за дадено събитие, и данните, първоначално съобщени от докладващия.

Оттук ЕИСК заключава, че първоначалните данни за събития, докладвани от докладващия, не са непременно същите, които се препращат към публичния орган – нещо, което според Комитета е неприемливо.

Той е на мнение, че когато докладите се представят направо на работодателя, би трябвало задължително да се изпраща копие едновременно и на компетентния публичен орган, за да се спази неутралитет и да се избегне всякаква последваща намеса на работодателя във формулирането на фактите от страна на докладващите.

4.6 ЕИСК констатира, че в списъка на инцидентите, които подлежат на задължително докладване (Приложение I на регламента) не са включени онези, свързани с операциите преди качването в самолета. От това следва, че неизправностите, констатирани по време на проверките за сигурност на пътниците преди качването в самолета, в най-добрия случай биха били обект на доброволно докладване. Неизправности от такъв характер могат обаче да имат пагубни последствия, затова според ЕИСК те би следвало да бъдат сред събитията, подлежащи на задължително докладване.

4.7 Проектът на регламент не предвижда изрично и докладването на инциденти от страна на пътниците, въпреки че не го изключва, тъй като в него е посочено, че системите за доброволно докладване позволяват събирането на данни за събития и от страна на лица, различни от служителите в сектора, които имат задължение за докладване.

Пътниците обаче често подхождат по-бдително към рисковете за безопасността на инфраструктурата и на услугите и констатират неизправности, които специалистите от сектора поради рутината си виждат с друго око. Ето защо ЕИСК предлага да се предвидят процедури за приобщаване на пътниците към потока на информация за събитията, които подлежат на докладване.

Същото важи и за хората с ограничена подвижност, които в точка 4.3 от Приложение I се третират на общо основание по отношение на обработката на багажа и товарите, въпреки че при тях рисковите фактори са напълно различни от обичайните.

5. **„Култура на справедливост“**

5.1 За да могат да се идентифицират и предотвратят рисковете от произшествия в гражданското въздухоплаване, от решаващо значение е всички специалисти, работещи в този сектор, да бъдат накарани да докладват за всички събития, които биха могли да представляват риск за безопасността.

5.2 Необходимо е в дадени случаи от съответните служители да се изисква да докладват за грешки, които самите служители в сектора са допуснали или за чието допускане имат принос или вината за които може да бъде приписана на колеги по служба.

5.3 Очевидно е, че такава система на докладване би функционирала ефикасно само в условията на „култура на справедливост“, която защитава съответните служители срещу санкции от страна на техния работодател и ги предпазва от действия в тяхна вреда или от наказателно преследване за непреднамерени грешки, освен в случай на груба умишлена небрежност.

5.4 ЕИСК изцяло приветства факта, че ударението е поставено върху това единствената цел на докладването за съответните събития да бъде предотвратяването на произшествия и инциденти, а не определянето на вина или отговорност, както и че в проекта на регламент са потвърдени и допълнени мерките за защита на докладващия, които – все пак – биха могли да се подсилят още повече.

5.5 Така например в своето становище относно регламент относно разследването и предотвратяването на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване [1] ЕИСК вече подчерта, че се изискват повече действия на равнище ЕС, за да се гарантира, че всички държави членки ще променят своите национални наказателноправни системи, за да гарантират „култура на справедливост“, и изтъкна значението на изготвянето на „Харта на ЕС за култура на справедливост“ с цел да се избегнат каквито и да било санкции за неволни грешки.

5.6 ЕИСК изразява съжаление, че това предложение не е възприето в разглеждания проект на регламент, който наистина предвижда сътрудничество между органите по безопасността и съдебните органи посредством предварителни договорености (член 15, параграф 4: „Тези предварителни договорености имат за цел да осигурят подходящ баланс между необходимостта от добро правораздаване и от непрекъснато наличие на информация за безопасността.“), което представлява стъпка в правилната посока, но тези договорености се отнасят само за „подходящата“ поверителност на информацията и не защитават докладващите от наказателно преследване.

5.7 Що се отнася до защитата на докладващия, разпоредбата, съгласно която *„държавите членки се въздържат от откриване на процедури по отношение на непредумишлени или несъзнателни нарушения на закона, които са попаднали в обсега на тяхното внимание само поради това, че са били докладвани“*, би трябвало да се прилага и за работодателя на докладващия; член 16, параграф 3 от проекта на регламент би следвало да бъде допълнен в този смисъл.

5.8 Във връзка с разпоредбата, която изисква всяка организация от сектора да приема вътрешни правила, които описват как се гарантира и прилага принципът на „култура на справедливост“, ЕИСК предлага тези правила да бъдат предварително одобрявани от органа във всяка държава членка, който отговаря за прилагането на разпоредбите на ЕС относно защитата на източника.

5.9 Въпреки че регламентът е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки от двадесетия ден след деня на публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз, част от неговите елементи, по-специално вътрешните правила, които описват как се гарантира и прилага от организациите принципът на „култура на справедливост“, или правилата, приложими в случаите на нарушаване на регламента, все още предстои да бъдат разработени или – в случаите, когато е необходимо – да бъдат транспонирани в националното право. ЕИСК би предпочел регламентът да предвижда краен срок за прилагането на тези елементи.

5.10 Имайки предвид важното значение на „културата на справедливост“, която ефикасно защитава засегнатите, и в истински интерес на превенцията на всички рискове от произшествия, ЕИСК възложи на външен експерт да изготви проучване по тези въпроси и няма да пропусне да съобщи заключенията от него на заинтересованите страни.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

[1] ОВ C 21, 21.1.2011 г., стр. 62-65.