Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o hlášení událostí v civilním letectví, kterým se mění nařízení (EU) č. 996/2010 a zrušuje směrnice 2003/42/ES, nařízení Komise (ES) č. 1321/2007 a nařízení Komise (ES) č. 1330/2007

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Zpravodaj: **pan HENCKS**

Dne 24. ledna 2013 Rada a dne 17. ledna 2013 Evropský parlament se v souladu s čl. 100 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o hlášení událostí v civilním letectví, kterým se mění nařízení (EU) č. 996/2010 a zrušuje směrnice 2003/42/ES, nařízení Komise (ES) č. 1321/2007 a nařízení Komise (ES) č. 1330/2007

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

Specializovaná sekce Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 3. dubna 2013.

Na 489. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. dubna 2013 (jednání dne 17. dubna), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 195 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 1 člen se zdržel hlasování.

1. **Závěry a doporučení**

1.1 EHSV oceňuje opatření Komise k předcházení nehod v oblasti civilního letectví a k posílení přenosu informací o událostech a incidentech, které ohrožují nebo by v případě, že by nebyla přijata nápravná opatření, ohrožovaly cestující nebo jiné osoby či letadlo.

1.2 Aby bylo možné identifikovat a předcházet riziku nehod v civilním letectví, je velmi důležité, aby všichni pracovníci tohoto odvětví byli povinni oznamovat všechny události, jež by mohly představovat bezpečnostní riziko, včetně případných chyb, jichž se dopustili oni samotní nebo k jejichž vzniku přispěli, a chyb, které je možné přičítat jejich spolupracovníkům.

1.3 K účinnému fungování takového systému hlášení musí být splněny tyto podmínky:

— hlášení těchto událostí slouží výhradně pro předcházení nehodám a incidentům, nikoli k určování viny a odpovědnosti;

— uplatňuje se v rámci „spravedlivého posouzení“, jež chrání zaměstnance před kroky podnikanými zaměstnavatelem proti nim a chrání je před jakoukoliv újmou nebo právním postihem v případě neúmyslných chyb s výjimkou záměrné hrubé nedbalosti, jednoznačně takto vyhodnocené.

1.4 EHSV zastává mínění, že opatření chránící zdroje existujících nebo doplňkových informací, která předmětné nařízení zavádí, mohou být ještě posílena nebo doplněna. Z toho důvodu EHSV:

— opakuje svůj návrh na vytvoření evropské charty „spravedlivého posouzení“;

— navrhuje, aby se výslovně upřesnilo, že nejen členské státy, ale i organizace odvětví civilního letectví se zdrží stíhání ve vztahu k předem nepřipravenému nebo neúmyslnému porušení právních předpisů, o němž se dozvědí pouze díky tomu, že bylo nahlášeno;

— žádá, aby interní pravidla popisující, jak mají být zaručeny a uplatňovány zásady spravedlivého posouzení, jež mají sestavit organizace odvětví, byla před svým zavedením schválena příslušným veřejným orgánem.

1.5 Vzhledem k zásadnímu významu spravedlivého posouzení pro účinnou ochranu osob podávajících hlášení, jež je jednoznačně v zájmu předcházení jakémukoliv nebezpečí nehody, pověřil EHSV externího experta vypracováním studie k této věci. Závěry studie EHSV neopomene předat zainteresovaným stranám.

1.6 EHSV vyjadřuje výhrady k novému opatření, jež předpokládá, že osoby podávající hlášení je mohou nově předávat zaměstnavateli nebo příslušnému veřejnému orgánu, zatímco dosud se hlášení předávala pouze veřejnému orgánu. EHSV zastává mínění, že hlášení, které bude předáváno přímo zaměstnavateli, by v zájmu neutrality a zamezení případnému pozdějšímu zasahování zaměstnavatele do popisu události měla osoba podávající hlášení zároveň povinně zasílat kopii také příslušnému veřejnému orgánu.

1.7 EHSV lituje, že nařízení výslovně neupravuje hlášení incidentů cestujícími; cestující často mají ostražitější přístup k ohrožení bezpečnosti infrastruktury nebo služeb a zaznamenají pochybení, jež zaměstnanci v tomto odvětví rutinním pohledem hodnotí odlišně. To platí rovněž pro osoby se sníženou mobilitou, jež mohou nejlépe vyhodnotit rizikové faktory vztahující se k jejich specifické situaci. EHSV proto navrhuje zavést postupy, které by integrovaly všechny cestující do přenosu informací o událostech, jež je třeba hlásit.

1.8 EHSV dále zastává mínění, že k událostem, jež je nutné povinně hlásit, by měly patřit události nebo pochybení, k nimž dojde v průběhu nástupu cestujících, zejména při jejich bezpečnostní kontrole.

2. **Úvod**

2.1 Od vytvoření jednotného trhu letecké dopravy v roce 1992 vedlo respektování stále přísnějších požadavků předpisů v oblasti bezpečnosti letectví u letadel registrovaných v některém členském státě nebo provozované organizací usazenou v některém členském státě, k němuž přispělo důkladné a nestranné vyšetřování nehod, k významnému a téměř trvalému snižování počtu smrtelných leteckých nehod.

2.2 Ze zkušenosti vyplývá, že určité incidenty nebo pochybení často ukazují na existenci bezpečnostního rizika dříve, než dojde k nehodě. Brzy se ukázalo, že je stále obtížnější zvyšovat bezpečnost letectví s využitím pouze „reaktivních" přístupů, jež dosud převažovaly a spočívají v tom, že reakce a poučení se dostaví až poté, co došlo k nehodě.

2.3 Evropská unie se tedy nemohla spokojit se svou úlohou zákonodárce, ale začala se zabývat rovněž systematickým řešením rizik spojených s bezpečností letectví. Tento doplňující, proaktivní přístup zaujala směrnicí 2003/42/ES o hlášení událostí v civilním letectví.

2.4 Systém hlášení událostí se zakládá na vztahu důvěry mezi ohlašovatelem těchto incidentů a pochybení a subjektem odpovědným za shromažďování a vyhodnocování těchto údajů.

2.5 Od roku 2007 Evropská unie vede evropskou centrální evidenci, kde se ukládají údaje o všech událostech v civilním letectví shromážděné členskými státy; v současnosti se zde eviduje přibližně 600 000 událostí.

2.6 Vzhledem ke své citlivé povaze jsou shromážděné informace důvěrné a je možné je využívat pouze pro aktivity účastníků a adresátů. Je třeba zamezit nepodloženým obavám a reakcím, takže informace poskytované veřejnosti musejí mít agregovanou podobu a nejčastěji se omezují na výroční zprávu o všeobecné úrovni bezpečnosti letectví.

2.7 Kromě systému povinných hlášení mohou členské státy zavést systém dobrovolných hlášení určený ke sběru a analyzování nedostatků pozorovaných v civilním letectví, jež nespadají do působnosti povinných hlášení.

2.8 Povinnost hlášení se vztahuje na celý řetězec letecké dopravy, zejména provozovatele letadel, provozovatele certifikovaných letišť, společnosti pozemního odbavení atd.

2.9 Osoby různých kategorií pracující v civilním letectví, které zaznamenají události, jež mají význam pro předcházení nehodám, jsou povinny je hlásit.

2.10 Z hlášení je třeba vypustit všechny osobní údaje o oznamovateli i technické údaje, jež by mohly umožnit jeho identifikaci. Členské státy musejí dbát na to, aby zaměstnanci, kteří podají hlášení o incidentech, neutrpěli žádnou újmu ze strany zaměstnavatele a nebyla uplatněna žádná administrativní, disciplinární ani profesní sankce vůči osobě, která takovou událost oznámila, kromě případů hrubé nedbalosti nebo úmyslně nesprávného jednání.

3. **Obsah nového nařízení**

3.1 Podle Evropské komise se podávání hlášení o událostech v EU a využívání evropské centrální evidence stále ještě potýká s určitými nedostatky, které omezují účinek tohoto řešení a závažně znesnadňují získávání zkušeností, jež mají předcházet nehodám. K nápravě této situace navrhuje Komise následující opatření:

3.1.1 *Lepší shromažďování událostí*

Návrh vytváří prostředí pro zajištění toho, aby byly hlášeny všechny události, které ohrožují nebo by mohly ohrozit bezpečnost letectví. Kromě povinných informačních systémů návrh upravuje zakládání dobrovolných systémů.

Návrh rovněž obsahuje ustanovení vedoucí pracovníky v letectví k tomu, aby předávali informace bez obav ze sankcí, jež se uplatní pouze v případě hrubé nedbalosti.

3.1.2 *Vyjasnění toku informací*

Systém hlášení událostí budou muset zavést kromě veřejného orgánu rovněž všechny organizace působící v letectví.

3.1.3 *Zlepšení kvality a úplnosti údajů*

Hlášení událostí budou muset obsahovat stanovené minimální informace a povinné údaje. Události budou muset být klasifikovány v závislosti na riziku podle společného evropského systému klasifikace rizik, jenž má být vypracován. Mimo jiné budou muset být zavedeny prostupy pro kontrolu kvality údajů.

3.1.4 *Lepší výměna informací*

Přístup členských států a agentury EASA k údajům v evropské centrální evidenci se rozšiřuje na všechny informace uložené v této databázi. Všechna hlášení o událostech musejí být kompatibilní s unijním softwarem ECCAIRS.

3.1.5 *Lepší ochrana proti nevhodnému použití bezpečnostních informací*

Musí být splněna povinnost zabezpečit důvěrnost shromážděných údajů a tyto údaje mohou být dostupné a využívané pouze v zájmu zachování nebo zvýšení bezpečnosti letectví. Je nutné uzavřít ujednání se soudními orgány, aby se omezil negativní dopad, který může mít na bezpečnost letectví využití těchto údajů pro účely soudu.

3.1.6 *Lepší ochrana osoby, která podává hlášení, s cílem zajistit stálou dostupnost informací (spravedlivé posouzení)*

Pravidla vztahující se na ochranu osob podávajících hlášení jsou posílena a potvrzuje se povinnost anonymizovat hlášení událostí a omezit přístup k identifikovaným údajům pouze na určité osoby. Posiluje se pravidlo, podle kterého zaměstnanci nesmějí být s výjimkou případů hrubé nedbalosti (definovaných v čl. 2 odst. 4 návrhu nařízení) svým zaměstnavatelem postiženi na základě nahlášených informací. Od organizací působících v civilním letectví se žádá, aby přijaly dokument popisující, jak je zajištěna ochrana zaměstnanců. Dále každý členský stát určí subjekt odpovědný za provádění ustanovení týkajících se ochrany zdroje, jemuž mohou osoby podávající hlášení oznamovat porušení souvisejících pravidel. Je-li to na místě, navrhne tento odpovědný subjekt svému členského státu, aby byly přijaty sankce vůči zaměstnavateli, jenž porušil tato pravidla.

3.1.7 *Zavedení požadavků na analýzu informací a přijímání návazných opatření na vnitrostátní úrovni*

Návrh provádí do unijního práva pravidla týkající se analýzy a návazných opatření k hlášeným událostem, dohodnutá na mezinárodní úrovni.

3.1.8 *Silnější analýza na úrovni EU*

Je posílena zásada, že informace obsažené v evropské centrální evidenci analyzuje agentura EASA a členské státy, a průběžná spolupráce je formalizována v podobě sítě analytiků bezpečnosti letectví pod vedením agentury EASA.

3.1.9 *Zvýšená transparentnost vůči veřejnosti*

Za respektování nezbytné důvěrnosti členské státy zveřejňují výroční zprávu obsahující v agregované podobě informace o opatřeních přijatých ke zvýšení bezpečnosti letectví.

4. **Všeobecné připomínky**

4.1 EHSV oceňuje opatření Komise k předcházení nehod v oblasti civilního letectví a k posílení přenosu informací o událostech, které ohrožují nebo by v případě, že by nebyla přijata nápravná opatření, ohrožovaly cestující nebo jiné osoby či letadlo.

4.2 Mimo jiné vítá zjednodušení legislativy, jež přináší sloučení dřívější směrnice a dvou nařízení do jediného textu.

4.3 Vzhledem k tomu, že členské státy pravidelně překračují lhůty pro provedení směrnic, jak tomu bylo rovněž v případě směrnice 2003/42/ES pojednávající o tématu, jímž se zabýváme, a vzhledem k tomu, že co nejrychlejší identifikace případných bezpečnostních problémů může zamezit katastrofám a zachránit lidské životy, souhlasí EHSV s Komisí, že využití přímo použitelného legislativního aktu, tedy nařízení, je nejvhodnějším nástrojem k dosažení vytyčených záměrů.

4.4 EHSV, aniž by zpochybňoval obecný souhlas s předmětným návrhem nařízení, se nicméně pozastavuje nad některými body:

4.5 Osoby podávající hlášení je mohou nově předávat zaměstnavateli nebo příslušnému veřejnému orgánu, zatímco dosud se hlášení předávala pouze veřejnému orgánu. Pokud jsou hlášení adresována přímo zaměstnavateli, musí být předána příslušnému veřejnému orgánu. Čl. 7 odst. 3 návrhu nařízení však uvádí, že organizace v odvětví zavedou procesy pro kontrolu kvality údajů, zejména s cílem zajistit soulad mezi různými údaji obsaženými v hlášení události a prvotními údaji o události, které nahlásila osoba podávající hlášení.

EHSV z toho vyvozuje, že údaje o události předané osobou, která podává hlášení, nejsou nutně totožné s údaji, jež jsou předány veřejnému orgánu, s čímž nemůže souhlasit.

EHSV vyjadřuje výhrady vůči hlášením, která budou předávána přímo zaměstnavateli. Takové hlášení by v zájmu neutrality a zamezení případnému pozdějšímu zasahování zaměstnavatele do popisu události měla osoba podávající hlášení zároveň povinně zasílat v kopii také příslušnému veřejnému orgánu.

4.6 EHSV konstatuje, že v seznamu incidentů, které je třeba povinně hlásit (příloha 1 nařízení) nejsou uvedeny incidenty, k nimž dojde před nástupem cestujících na palubu. Z toho vyplývá, že na pochybení, k nimž dojde při bezpečnostní kontrole před nástupem, je nutné upozorňovat alespoň v rámci dobrovolných hlášení. Přitom pochybení tohoto druhu mohou mít zničující důsledky. EHSV proto zastává mínění, že by měla být uvedena mezi událostmi, jež je nutné hlásit povinně.

4.7 Dále není v návrhu nařízení explicitně upravena možnost hlášení incidentů cestujícími. Návrh ji však nevylučuje, když uvádí, že systémy dobrovolných hlášení musejí umožňovat shromažďování informací jinými osobami, než jsou pracovníci v letectví, u nichž je hlášení povinné.

Cestující však často mají ostražitější přístup k ohrožení bezpečnosti infrastruktury nebo služeb a zaznamenají pochybení, jež zaměstnanci v tomto odvětví hodnotí odlišně vlivem rutinního přístupu nebo profesionální deformace. EHSV proto navrhuje

zavést postupy, které by integrovaly cestující do přenosu informací o událostech, jež je třeba hlásit. To platí ze stejného důvodu i pro osoby se sníženou pohyblivostí, které jsou v odstavci 4.3 přílohy nařízení z hlediska zacházení uvedeny na stejné úrovni jako zavazadla a náklad, přičemž rizikové faktory jsou naprosto odlišné.

5. **Spravedlivé posouzení**

5.1 Aby bylo možné identifikovat a předcházet riziku nehod v civilním letectví, je velmi důležité, aby všichni pracovníci tohoto odvětví byli povinni oznamovat všechny události, jež by mohly představovat bezpečnostní riziko.

5.2 Pokud k takové situaci dojde, je nutné, aby dotčení pracovníci oznámili chyby, jichž se dopustili oni samotní nebo k jejichž vzniku přispěli, a chyby, které je možné přičítat jejich spolupracovníkům.

5.3 Je zřejmé, že k účinné funkci takového systému hlášení je nutný rámec „spravedlivého posouzení", jež chrání zaměstnance před kroky podnikanými zaměstnavatelem proti nim a chrání je před jakoukoliv újmou nebo právním postihem v případě neúmyslných chyb s výjimkou záměrné hrubé nedbalosti, jednoznačně takto vyhodnocené.

5.4 EHSV tedy může jen přivítat, že se zdůrazňuje skutečnost, že výlučným záměrem hlášení těchto událostí je předcházení nehodám a incidentům, nikoli určování viny a odpovědnosti, a že návrh nařízení potvrzuje a doplňuje opatření chránící osoby podávající hlášení, kterou by však bylo možné ještě posílit.

5.5 Již ve svém stanovisku k nařízení o vyšetřování a prevenci nehod a incidentů v civilním letectví ([1]) EHSV zdůraznil, že je nezbytné větší nasazení na úrovni EU, které by zajistilo, že všechny členské státy upraví svůj trestní řád s ohledem na zásadu spravedlivého posouzení, a připomněl význam vytvoření evropské charty spravedlivého posuzování, aby se zamezilo jakýmkoliv sankcím za neúmyslné chyby.

5.6 EHSV lituje, že se tento podnět neuplatnil ve zkoumaném návrhu nařízení, jenž samozřejmě upravuje spolupráci orgánů působících v bezpečnosti letectví se soudními orgány formou předběžných dohod (čl. 15 odst. 4 uvádí: „Cílem těchto předem uzavřených ujednání je zajistit správnou rovnováhu mezi potřebou řádného výkonu spravedlnosti na jedné straně a nutnou trvalou dostupností bezpečnostních informací na straně druhé."), což představuje krok správným směrem, ale tyto dohody se týkají pouze „přiměřené" důvěrnosti informací a nechrání osoby podávající hlášení před soudním stíháním.

5.7 Pokud se jedná o ochranu osoby podávající hlášení, mělo by se ustanovení, že *členské státy se zdrží stíhání ve vztahu k předem nepřipravenému nebo neúmyslnému porušení právních předpisů, o němž se dozvědí pouze díky tomu, že bylo nahlášeno* vztahovat rovněž na zaměstnavatele osoby podávající hlášení a čl. 16 odst. 3 návrhu nařízení by měl být v tomto smyslu doplněn.

5.8 Ohledně ustanovení, které ukládá každé organizaci v civilním letectví, aby přijala interní předpisy popisující, jak jsou v uvedené organizaci zaručeny a realizovány zásady spravedlivého posuzování, navrhuje EHSV, aby tato pravidla byla předběžně schválena orgánem členského státu odpovědným za provádění unijních ustanovení o ochraně zdroje.

5.9 Přestože je nařízení závazné v celém svém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech od dvacátého dne po zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie, tak některé jeho prvky, zejména interní předpisy popisující, jak jsou v uvedené organizaci realizovány zásady spravedlivého posuzování, nebo předpisy uplatňované při porušení nařízení, je ještě třeba stanovit nebo podle okolností provést do práva členských států. EHSV by uvítal, kdyby nařízení stanovilo lhůtu pro uplatnění těchto prvků.

5.10 Vzhledem k zásadnímu významu spravedlivého posouzení pro účinnou ochranu zúčastněných osob, jež je jednoznačně v zájmu předcházení jakémukoliv nebezpečí nehody, pověřil EHSV externího experta vypracováním studie k této věci. Závěry studie EHSV neopomene předat zainteresovaným stranám.

V Bruselu dne 17. dubna 2013.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE

([1]) Úř. věst. C 21, 21.1.2011, s. 62–65.