# Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus tsiviillennunduses toimunud, lennuohutust mõjutavate juhtumite teatamise kohta ning määruse (EL) nr 996/2010 muutmise ja direktiivi 2003/42/EÜ, komisjoni määruse (EÜ) nr 1321/2007 ja komisjoni määruse (EÜ) nr 1330/2007 kehtetuks tunnistamise kohta"

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

(2013/C 198/12)

Raportöör: **Raymond HENCKS**

24. jaanuaril 2013 otsustas Euroopa Parlament ja 17. jaanuaril 2013 nõukogu vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 100 lõikele 2 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

*„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus tsiviillennunduses toimunud, lennuohutust mõjutavate juhtumite teatamise kohta ning määruse (EL) nr 996/2010 muutmise ja direktiivi 2003/42/EÜ, komisjoni määruse (EÜ) nr 1321/2007 ja komisjoni määruse (EÜ) nr 1330/2007 kehtetuks tunnistamise kohta"*

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

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon võttis arvamuse vastu 3. aprillil 2013.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 489. istungjärgul 17.–18. aprillil 2013 (17. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 195, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 1.

## 1. **Kokkuvõte ja soovitused**

1.1 Komitee tunnustab komisjoni meetmeid õnnetuste ärahoidmiseks tsiviillennunduse valdkonnas ja teabevoo parandamiseks selliste vahejuhtumite või intsidentide kohta, mis seavad ohtu või mis parandamata jätmise korral võiksid seada ohtu reisijad, muud isikud või õhusõiduki.

1.2 Selleks, et oleks võimalik tuvastada ja ära hoida õnnetuste ohtu tsiviillennunduses, tuleb kõigilt selle sektori töötajatelt nõuda teatamist kõigist juhtumitest, mis kujutavad endast ohutusriski, sealhulgas vigadest, mille nad on ise teinud või millele nad on kaasa aidanud või mille eest vastutab kolleeg.

1.3 Teatamise süsteem saab tõhusalt toimida üksnes juhul, kui

— lennuohutust mõjutavate juhtumite teatamise ainueesmärk on lennuõnnetuste ja -intsidentide ärahoidmine, mitte süüle või vastutusele osutamine ning

— seda rakendatakse õiglase suhtumise raames, mis kaitseb asjaomaseid töötajaid tööandja esitatud võimalike hagide eest ja kaitseb neid mis tahes diskrimineerimise või kohtumenetluste eest tahtmatute vigade korral, välja arvatud juhul, kui need esinesid selgelt tuvastatud tahtliku raske hooletuse tõttu.

1.4 Komitee leiab, et olemasolevaid teabeallikate kaitsemeetmeid või kõnealuses määruses sätestatud täiendavaid meetmeid saab veelgi tugevdada või täiustada. Sel eesmärgil komitee

— kordab oma ettepanekut luua Euroopa õiglase suhtumise harta;

— soovitab selgelt täpsustada, et mitte ainult liikmesriigid, vaid ka tsiviillennunduse sektori organisatsioonid peavad hoiduma kohtumenetluse algatamisest selliste ettekavatsemata või tahtmatute seaduserikkumiste puhul, mis saavad neile teatavaks ainult seetõttu, et neist on teatatud;

— soovib, et selle sektori organisatsioonide koostatavad siseeeskirjad, milles kirjeldatakse õiglase suhtumise põhimõtete tagamist ja rakendamist, esitataks enne nende kasutuselevõttu heakskiitmiseks pädevale asutusele.

1.5 Võttes arvesse õiglase suhtumise määravat tähtsust juhtumitest teatajate tõhusal kaitsmisel selge eesmärgiga hoida ära mis tahes õnnetuse ohtu, tellis komitee väliseksperdilt sel teemal uurimuse ja edastab selle tulemused kindlasti huvitatud isikutele.

1.6 Komitee väljendab kahtlusi seoses uue meetmega, mille kohaselt võiksid teavitajad edaspidi esitada oma ettekande kas oma tööandjale või pädevale asutusele, ehkki varasemalt võis aruande esitada üksnes pädevale asutusele. Komitee leiab, et otse tööandjale esitatava ettekande puhul tuleks neutraalsuse tagamiseks ja selleks, et vältida tööandja mis tahes hilisemat sekkumist teataja ettekandesse, kohustada teatajat esitama otse tööandjale esitatava ettekande koopia samal ajal pädevale asutusele.

1.7 Komitee avaldab kahetsust selle üle, et määruses ei sätestata selgesõnaliselt reisijate võimalust vahejuhtumitest teatada, ehkki reisijad suhtuvad infrastruktuuri ohutusriskidesse sageli tähelepanelikumalt ja täheldavad puudusi, mida sektori töötajad näevad rutiinsel vaatlusel teisiti. Sama kehtib ka piiratud liikuvusega isikute kohta, kes oskavad oma eriolukorraga seotud ohutegureid kõige paremini hinnata. Seega soovitab komitee kehtestada menetlused kõigi reisijate kaasamiseks juhtumitest teatamise teabevoogu.

1.8 Viimaks leiab komitee, et pardalemineku toimingute, eelkõige reisijate turvakontrolli käigus täheldatud vahejuhtumid või puudused peaksid samuti kuuluma kohustuslikult teatatavate vahejuhtumite hulka.

## 2. **Sissejuhatus**

2.1 Alates lennutranspordi ühise turu loomisest 1992. aastal kehtib õhusõidukitele, mis on liikmesriigis registreeritud või mille lende korraldab liikmesriigis asutatud ettevõte, kohustus vastata lennuohutuse üha rangematele regulatiivsetele nõuetele, mida toetab juhtumite üksikasjalik ja sõltumatu uurimine. See on viinud surmaga lõppenud lennuõnnetuste arvu märkimisväärse ja peaaegu pideva kahanemiseni.

2.2 Kogemused on näidanud, et sageli on juba enne lennuõnnetust mitmed lennuintsidendid ja muud puudused osutanud ohutusriski olemasolule. Kiiresti sai selgeks, et üha raskem on suurendada lennuohutust üksnes seni kasutatud nn reaktiivse lähenemisviisi alusel, mis seisnes selles, et reageeriti juba toimunud õnnetustele ja võeti nendest õppust.

2.3 Euroopa Liit ei saanud seega piirduda ainult seadusandja rolliga, vaid tundis kohustust hoolitseda ka lennuohutusega seotud ohtude süsteemse käsitlemise eest. Oma direktiiviga 2003/42/EÜ vahejuhtumitest teatamise kohta tsiviillennunduses võttis EL kasutusele täiendava, nn proaktiivse lähenemisviisi.

2.4 Vahejuhtumitest teatamise süsteem põhineb usaldussuhtel intsidentidest või puudustest teataja ja asjaomaste andmete kogumise ja hindamise eest vastutava asutuse vahel.

2.5 Alates 2007. aastast on Euroopa Liidul Euroopa keskne andmekogu, kuhu koondatakse kõik liikmesriikide kogutud tsiviillennunduse vahejuhtumid. Praegusel hetkel on andmekogus talletatud ligikaudu 600 000 vahejuhtumit.

2.6 Kuna tegemist on tundliku teemaga, on kogutud andmed salastatud ja neid saab kasutada üksnes osalejate ja teabe kasutajate tegevuse eesmärgil. Selleks, et hoida ära põhjendamatuid kartusi ja reaktsioone, peab üldsusele suunatud teave olema esitatud üldistatult ja see piirdub enamasti aastaaruandega lennuohutuse üldise taseme kohta.

2.7 Lisaks kohustusliku teatamise süsteemile võivad liikmesriigid kehtestada vabatahtliku teatamise süsteemi, et koguda ja analüüsida teavet selliste tsiviillennunduses täheldatud puuduste kohta, mis ei kuulu kohustusliku teatamise kohaldamisalasse.

2.8 Kohustus teatada kehtib kogu õhutranspordi ahelas, hõlmates näiteks lennuettevõtjaid, sertifitseeritud lennujaamade käitajaid, õhusõidukite maapealse teeninduse ettevõtjaid jne.

2.9 Eri kategooriate töötajad, kes töötavad tsiviillennunduses ja täheldavad õnnetuste ärahoidmise seisukohast huvi pakkuvaid vahejuhtumeid, on kohustatud neist teatama.

2.10 Ettekannetest tuleb välja jätta kõik teatajat puudutavad isiklikud andmed ja tehnilised aspektid, mis võimaldaksid teda tuvastada. Liikmesriigid peavad tagama, et vahejuhtumitest teatavad töötajad ei satuks tööandja diskrimineerimise alla ning et tööandja ei kohaldaks nende suhtes mingeid haldus-, distsiplinaar- ega tööalaseid karistusi, välja arvatud raske hooletuse või tahtliku rikkumise korral.

## 3. **Uue määruse sisu**

3.1 Euroopa Komisjoni hinnangul mõjutavad vahejuhtumitest teatamist ja Euroopa keskse andmekogu kasutamist endiselt teatud vajakajäämised, mis piiravad nendest vahenditest saadavat kasu ja takistavad märkimisväärselt kogemustel põhineva tagasiside kasutamist, et õnnetusi ära hoida. Selle olukorra parandamiseks pakub komisjon välja järgmised meetmed.

### 3.1.1 *Parem teabekogumine lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta*

Ettepanekuga luuakse tingimused, et tagada kõigi lennundusohutust ähvardavate või ähvardada võivate juhtumite teatamine. Lisaks kohustuslikule süsteemile nõutakse ettepanekuga vabatahtlike süsteemide loomist.

Ettepanek sisaldab samuti sätteid, millega julgustatakse lennundustöötajaid teatama ohutusega seotud andmeid, kaitstes neid karistamise eest, välja arvatud raske hooletuse korral.

### 3.1.2 *Teabevoo selgitus*

Lisaks pädevale riigiasutusele peaks iga lennundusvaldkonnas tegutsev organisatsioon samuti looma juhtumitest teatamise süsteemi.

### 3.1.3 *Andmete parem kvaliteet ja terviklus*

Lennuohutust mõjutavate juhtumite ettekannetes tuleb edastada minimaalne teave, mis on määratud kindlaks kohustuslikel andmeväljadel. Lennuohutust mõjutavad juhtumid tuleb klassifitseerida nendega kaasneva riski alusel kooskõlas Euroopa ühise riskiklassifitseerimissüsteemiga. Lisaks sellele tuleks rakendada kvaliteetseid andmekontrollimenetlusi.

### 3.1.4 *Parem teabevahetus*

Liikmesriikide ja EASA juurdepääsu Euroopa keskse andmekogule suurendatakse kõigile andmebaasis sisalduvatele andmetele ja kogu teabele. Kõik ettekanded peavad olema kooskõlas ECCAIRSi tarkvaraga.

3.1.5 *Parem kaitse ohutusteabe sobimatu kasutamise eest*

Lisaks kogutud andmete salastatuse tagamise kohustusele võib neid kättesaadavaks teha ja kasutada ainult lennundusohutuse säilitamise või suurendamise eesmärgil. Kohustuslik on sõlmida eelkokkuleppeid õigusemõistmise eest vastutavate asutustega, et vähendada negatiivset mõju, mida võib avaldada kõnealuste andmete kasutamine õiguslikel eesmärkidel.

3.1.6 *Teataja parem kaitse, et tagada teabe jätkuv kättesaadavus (õiglane suhtumine)*

Teatajate paremat kaitset käsitlevaid eeskirju tugevdatakse ja veelkord kinnitatakse kohustust anonüümistada juhtumite ettekanded ning lubada juurdepääsu isikute tuvastamist võimaldavatele andmetele ainult piiratud ringile inimestele. Samuti tugevdatakse eeskirja, mille kohaselt ei saa tööandja oma töötajaid diskrimineerida teatatud teabe alusel, välja arvatud raske hooletuse korral (nagu määratletud määruse eelnõu artikli 2 lõikes 4). Tsiviillennunduse valdkonnas tegutsevatelt organisatsioonidelt nõutakse sellise poliitika kasutuselevõttu, milles kirjeldatakse töötajate kaitse tagamise viise. Lisaks peab iga liikmesriik määrama asutuse, mis vastutaks nende teabeallikate kaitse sätete rakendamise eest, millele teatajad võivad eeskirjadest kõrvalekaldumisest teatada. Vajaduse korral teeb kõnealune asutus liikmesriigile ettepaneku võtta asjaomaste eeskirjade vastu eksinud tööandja suhtes vastu karistus.

3.1.7 *Nõuete kehtestamine riiklikul tasandil teabe analüüsi ja järelmeetmete võtmise kohta*

Ettepanekuga võetakse ELi õigusesse üle rahvusvahelisel tasandil kokku lepitud eeskirjad, mis on seotud lennuohutust mõjutavate juhtumite kohta kogutud teabe analüüsi ja järelmeetmetega.

3.1.8 *Põhjalikum analüüs ELi tasandil*

Tugevdatakse põhimõtet, et Euroopa keskses andmekogus sisalduvat teavet analüüsivad EASA ja liikmesriigid, ja käimasolev koostöö formaliseeritakse lennundusohutusanalüütikute võrgustikus, mille eesistuja on EASA.

3.1.9 *Suurem läbipaistvus avalikkuse jaoks*

Vajalikku salastatust arvesse võttes avaldavad liikmesriigid igaaastased ohutusaruanded, mis sisaldav üldistatult teavet lennuohutuse suurendamiseks võetud meetmete kohta.

## 4. **Üldised märkused**

4.1 Komitee tunnustab komisjoni meetmeid õnnetuste ärahoidmiseks tsiviillennunduse valdkonnas ja teabevoo parandamiseks selliste vahejuhtumite või õnnetuste kohta, mis seavad ohtu või mis parandamata jätmise korral võiksid seada ohtu reisijad, muud isikud või õhusõiduki.

4.2 Samuti toetab komitee õigusakti lihtsustamist, kuna see asendab direktiivi ja kaks määrust ühe õigusaktiga.

4.3 Võttes arvesse asjaolu, et liikmesriigid ületavad sageli direktiivide ülevõtmise tähtaegu – nagu ka kõnealust teemat käsitleva direktiivi 2003/42/EÜ puhul – ja kuna mis tahes ohutusprobleemide võimalikult kiire tuvastamine võib ära hoida katastroofe ja päästa inimelusid, nõustub komitee komisjoniga, et vahetult kohaldatav õigusakt (käesoleval juhul määrus) on taotletavate eesmärkide saavutamiseks kõige sobivam õigusakt.

4.4 Seadmata küsimärgi alla kõnealuse ettepaneku üldist vastuvõtmist, soovib komitee siiski tõstatada järgmised küsimused.

4.5 Juhtumitest teatajad võivad edaspidi esitada oma ettekande kas oma tööandjale või pädevale asutusele, ehkki varasemalt võis ettekande esitada üksnes pädevale asutusele. Juhul kui ettekanne esitatakse otse tööandjale, peab viimane selle edastama pädevale asutusele. Ent määruse eelnõu artikli 7 lõikes 3 sätestatakse, et sektori organisatsioonid kehtestavad andmekvaliteedi kontrollimise menetlused, et tagada eelkõige kooskõla lennuohutust mõjutava juhtumi ettekandes sisalduvate eri andmete ja teataja poolt algselt juhtumi kohta edastatud üksikasjade vahel.

Komitee järeldab sellest, et teataja poolt algselt juhtumi kohta edastatud üksikasjad ei ole tingimata samad kui need, mis esitatakse pädevale asutusele. Komitee ei saa sellist olukorda heaks kiita.

Komitee väljendab kahtlusi seoses ettekannete esitamisega otse tööandjale. Neutraalsuse tagamiseks ja selleks, et vältida tööandja mis tahes hilisemat sekkumist teataja ettekandesse, tuleks kohustada teatajat esitama otse tööandjale esitatava ettekande koopia samal ajal pädevale asutusele.

4.6 Komitee täheldab, et nimekiri nendest vahejuhtumitest, millest teatamine on kohustuslik (määruse I lisa) ei hõlma vahejuhtumeid, mis on seotud pardaleminekule eelnevate toimingutega. Sellest järeldub, et puudustest enne pardale minekut toimuva turvakontrolli käigus tuleb parimal juhul teatada vabatahtlikult esitatavate ettekannete alusel. Ent seda tüüpi vajakajäämistel võivad olla katastroofilised tagajärjed, mistõttu peaksid need komitee hinnangul kuuluma kohustuslikult teatatavate vahejuhtumite hulka.

4.7 Samuti ei sätestata määruse eelnõus selgelt reisijate võimalust vahejuhtumitest teatada, ent samas ka ei välistata seda, märkides, et vabatahtliku teatamise süsteemid peavad võimaldama lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatada muudel isikutel kui sektori töötajatel, kes on kohustatud vahejuhtumitest teatama.

Ent reisijad suhtuvad infrastruktuuri ja teenuste ohutusriskidesse sageli tähelepanelikumalt ja täheldavad puudusi, mida sektori töötajad näevad rutiinsel vaatlusel või tööharjumustest tulenevalt teisiti. Seega teeb komitee ettepaneku kehtestada

menetlused kõigi reisijate kaasamiseks juhtumitest teatamise teabevoogu. Sama kehtib ka piiratud liikuvusega isikute puhul, keda käsitletakse määruse I lisa punkti 4 lõike 3 kohaselt pagasi või lasti käsitlemise osas samadel alustel kui ülejäänud lennureisijaid, ehkki ohutegurid on täiesti erinevad.

## 5. **Õiglane suhtumine**

5.1 Selleks, et oleks võimalik tuvastada ja ära hoida õnnetuste ohtu tsiviillennunduses, tuleb kõigilt selle sektori töötajatelt nõuda teatamist kõigist juhtumitest, mis kujutavad endast ohutusriski.

5.2 See tähendab, et vajaduse korral peavad asjaomased isikud teatama vigadest, mille nad on ise teinud või millele nad on kaasa aidanud või mille eest vastutab kolleeg.

5.3 On selge, et selline teatamise süsteem saab tõhusalt toimida üksnes õiglase suhtumise raames, mis kaitseb asjaomaseid töötajaid tööandja esitatud võimalike hagide eest ja kaitseb neid mis tahes diskrimineerimise või kohtumenetluste eest tahtmatute vigade korral, välja arvatud juhul, kui need esinesid selgelt tuvastatud tahtliku raske hooletuse tõttu.

5.4 Komitee tervitab seega rõhuasetust asjaolule, et lennuohutust mõjutavate juhtumite teatamise ainueesmärk on lennuõnnetuste ja -intsidentide ärahoidmine, mitte süüle või vastutusele osutamine ning et määruse eelnõus kinnitatakse ja täiendatakse teataja kaitse meetmeid, mida võiks siiski veelgi tugevdada.

5.5 Sellega seoses on komitee oma arvamuses tsiviillennunduses toimuvate lennuõnnetuste ja intsidentide uurimise ja ennetamise kohta [1] juba rõhutanud, et ELi tasandil on vaja rohkem meetmeid tagamaks, et kõik liikmesriigid kohandavad oma riiklikku karistussüsteemi nii, et selles kindlustatakse õiglase suhtumise edendamine, ning toonitanud, et oluline on välja töötada ELi õiglase suhtumise harta, vältimaks mis tahes karistamist tahtmatute eksimuste eest.

5.6 Komitee avaldab kahetsust selle üle, et seda ettepanekut ei võetud üle kõnealuse määruse eelnõusse, milles siiski sätestatakse ohutuse eest vastutavate asutuste ja õigusemõistmise eest vastutavate asutuste koostöö eelkokkulepete kujul. Artikli 15 lõige 4: „Neis eelkokkulepetes püütakse tagada õige tasakaal kohase õigusemõistmise vajaduse ja ohutusteabe jätkuva kättesaadavuse vahel" on samm õiges suunas, ent need kokkulepped puudutavad vaid teabe „piisavat salastatust" ega kaitse teatajaid kohtumenetluse eest.

5.7 Teataja kaitse osas peaks säte, milles sedastatakse, et „liikmesriigid hoiduvad kohtumenetluse algatamisest selliste ettekavatsemata või tahtmatute seaduserikkumiste puhul, mis saavad neile teatavaks ainult seetõttu, et neist on teatatud", kehtima ka vahejuhtumist teataja tööandjale. Määruse eelnõu artikli 16 lõiget 3 tuleks vastavalt täiendada.

5.8 Seoses sättega, milles kohustatakse kõiki sektori organisatsioone võtma vastu sise-eeskirju, milles on kirjas, kuidas tagatakse ja rakendatakse neis organisatsioonides õiglase suhtumise põhimõtteid, teeb komitee ettepaneku, et need eeskirjad kiidaks eelnevalt heaks iga liikmesriigi pädev asutus, mis vastutab teabeallika kaitset käsitlevate ELi sätete rakendamise eest.

5.9 Ehkki määruse kõik osad on kohustuslikud ja määrus ise on vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist Euroopa Liidu Teatajas, tuleb mõned osad (nimelt sise-eeskirjad, milles on kirjas, kuidas tagatakse ja rakendatakse organisatsioonides õiglase suhtumise põhimõtteid, või rikkumise korral kohaldatavad eeskirjad) veel välja töötada ja vajaduse korral riiklikku õigusesse üle võtta. Komitee oleks eelistanud, et määruses oleks kehtestatud nende osade rakendamise tähtaeg.

5.10 Võttes arvesse õiglase suhtumise määravat tähtsust juhtumitest teatajate tõhusal kaitsmisel selge eesmärgiga hoida ära mis tahes õnnetuse ohtu, tellis komitee väliseksperdilt sel teemal uurimuse ja edastab selle tulemused kindlasti huvitatud isikutele.

Brüssel, 17. aprill 2013

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee president*

Henri MALOSSE

[1] ELT C 21, 21.1.2011, lk 62-65