Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári légiközlekedési események jelentéséről, a 996/2010/EU rendelet módosításáról és a 2003/42/EK irányelv, az 1321/2007/EK bizottsági rendelet és az 1330/2007/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről

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

(2013/C 198/12)

Előadó: **Raymond HENCKS**

A Tanács 2013. január 24-én, az Európai Parlament pedig 2013. január 17-én úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 100. cikkének (2) bekezdése alapján kikérik az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A polgári légiközlekedési események jelentéséről, a 996/2010/EU rendelet módosításáról és a 2003/42/EK irányelv, a 1321/2007/EK bizottsági rendelet és a 1330/2007/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat.

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

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2013. április 3-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2013. április 17–18-án tartott, 489. plenáris ülésén (az április 17-i ülésnapon) 195 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. **Következtetések és ajánlások**

1.1 Az EGSZB üdvözli a polgári légiközlekedésben bekövetkező balesetek megelőzésére irányuló európai bizottsági intézkedéseket, valamint az utasokat vagy bármely más személyt vagy légi járművet veszélyeztető vagy – kiigazító intézkedés hiányában – esetlegesen veszélyeztető eseményekre vagy balesetekre vonatkozó információáramlás erősítését.

1.2 A légiközlekedéssel kapcsolatos baleseti kockázatok felismerése és megelőzése céljából elengedhetetlen, hogy az ágazat valamennyi szakmai szereplőjét arra késztessék, hogy minden, a biztonságra nézve esetlegesen kockázatot jelentő eseményt jelezzenek, beleértve adott esetben az ágazat munkavállalói által saját részről elkövetett hibákat is, vagy azokat, amelyekhez hozzájárultak, vagy amelyek a munkatársak számlájára írhatók.

1.3 Egy jelzőrendszer csak akkor működhet hatékonyan, ha

— a kérdéses eseményekre vonatkozó jelentéstétel kizárólagos célja a baleset-megelőzés, nem pedig a hibák vagy felelősségek kiderítése, valamint

— ha a rendszert a méltányossági alapú repülésbiztonsági kultúra keretében alkalmazzák, amely az érintett szereplőket megóvja a munkáltató által ellenük indított eljárásoktól, és – az egyértelműen szándékosnak bizonyuló súlyos gondatlanság eseteit kivéve – megvédi őket minden, az akaratlanul elkövetett hibákért járó sérelemtől és büntetőeljárástól.

1.4 Az EGSZB szerint a meglévő vagy kiegészítő információforrások védelmére irányuló, az itt véleményezett rendelet által előírt intézkedések tovább erősíthetőek vagy kiegészíthetőek. Ezért az EGSZB:

— megismétli a „méltányossági alapú kultúra” európai chartájára irányuló javaslatát,

— javasolja annak határozott leszögezését, hogy nemcsak a tagállamoknak, hanem a polgári repülési ágazat szervezeteinek is tartózkodniuk kell eljárás indításától a nem előre kitervelt vagy nem szándékos jogsértés esetében, amely csupán a jelentéstétel miatt jutott tudomásukra,

— kéri, hogy a méltányosságon alapuló kultúrára vonatkozó elvek szavatolásának és alkalmazásának módját leíró és az ágazati szervezetek által meghatározandó belső szabályzatot a végrehajtás előtt hagyja jóvá az illetékes közületi hatóság.

1.5 Mivel a méltányosságon alapuló kultúra alapvetően fontos a jelentéstevők hatékony védelme szempontjából, a baleseti kockázatok megelőzésének magától értetődő céljából az EGSZB külső szakértőt kért fel egy témába vágó tanulmány elkészítésére, melynek végkövetkeztetéseit az érdekelt felek tudomására fogja hozni.

1.6 Az EGSZB fenntartásainak ad hangot azzal az új intézkedéssel kapcsolatban, melynek értelmében a jelentéstevők ezentúl már akár a munkaadójukhoz, akár az illetékes közületi hatósághoz eljuttathatják a jelentésüket, miközben mostanáig csak a közületi hatóság felé történő jelentésátadást írták elő. A közvetlenül a munkaadóhoz eljuttatott jelentések esetében úgy véli, hogy a semlegesség megőrzése érdekében és a jelentéstevő által megfogalmazott szövegnek a munkaadó részéről történő későbbi megváltoztatását elkerülendő a jelentés egy másolatát a jelentéstevő legyen köteles egyidejűleg az illetékes közületi hatósághoz is eljuttatni.

1.7 Az EGSZB sajnálja, hogy a szokatlan események utasok általi jelzése nem került be a rendeletbe, noha az utasok gyakran éberebben közelítenek az infrastruktúra és a szolgáltatások biztonsági kockázataihoz, valamint olyan meghibásodásokat is megállapítanak, amelyekre az ágazatban dolgozók rutinjukból adódóan más szemmel tekintenek. Ugyanez érvényes a mozgáskorlátozott személyekre is, akik a leginkább képesek felmérni a sajátos helyzetükből adódó kockázati tényezőket. Az EGSZB ezért javaslatot tesz olyan eljárások bevezetésére, melyek lehetővé teszik minden utas bevonását a jelzendő eseményekre vonatkozó információáramlásba.

1.8 Az EGSZB végül úgy ítéli meg, hogy a beszálláskor, főként pedig az utasokon végzett biztonsági ellenőrzések során tapasztalt eseményeknek vagy hibáknak a kötelezően jelentendő események között kellene szerepelniük.

2. **Bevezető**

2.1 A légiközlekedés egységes piacának 1992-es létrehozása óta a tagállamok egyikében lajstromozott vagy ott székhellyel rendelkező szervezet által üzemeltetett légi járműre vonatkozó egyre szigorodó repülésbiztonsági követelmények betartása – a balesetekre vonatkozó alapos és független vizsgálatok által nyújtott támogatással egyetemben – a halálos légi balesetek arányának jelentős és szinte folyamatos csökkenését idézte elő.

2.2 A tapasztalat azt mutatja, hogy egy baleset bekövetkezte előtt bizonyos szokatlan események vagy meghibásodások a biztonsági kockázat meglétére utalnak. Hamar kiderült, hogy a repülésbiztonságot egyre nehezebb csupán az addig egyeduralkodó „reaktív" megközelítési mód alkalmazásával növelni, amely abból állt, hogy csak a már bekövetkezett balesetet követően reagáltak és vonták le a konzekvenciákat.

2.3 Az Európai Unió így nem elégedhetett meg pusztán jogalkotói szerepével, hanem kénytelen volt a repülésbiztonsággal kapcsolatos kockázatok rendszerszerű kezelésével is foglalkozni. A polgári légiközlekedési események jelentésével kapcsolatos 2003/42/EK irányelvvel ún. „proaktív" kiegészítő megközelítést kezdett alkalmazni.

2.4 Az eseménybejelentő rendszer a szokatlan eseményekről vagy meghibásodásokról jelentést tevő személy és a vonatkozó adatok gyűjtéséért és kiértékeléséért felelős szerv közötti bizalmi viszonyon alapul.

2.5 2007 óta az Európai Unió rendelkezésére áll a tagállamok által összegyűjtött valamennyi polgári légiközlekedési eseményt egybegyűjtő európai központi adattár. Jelenleg mintegy 600 000 esemény szerepel ebben az adattárban.

2.6 Mivel érzékeny információkról van szó, bizalmasnak minősülnek, és csak a résztvevők és a címzettek tevékenységének segítése céljából használhatóak fel. A megalapozatlan félelmek és reakciók elkerülése érdekében a közönségnek szánt információk összesítve kerülnek a nyilvánosság elé, és leggyakrabban a légiközlekedés általános biztonsági szintjéről készült éves jelentésben merülnek ki.

2.7 A kötelező bejelentések rendszerén túl a tagállamok felállíthatnak egy önkéntes bejelentési rendszert is azoknak a polgári légiközlekedésben megfigyelt hiányosságoknak az összegyűjtése és elemzése érdekében, amelyek nem esnek a kötelező jelentéstétel hatálya alá.

2.8 A bejelentési kötelezettség a légi szállítás teljes láncára vonatkozik, különösen a légi járművek üzemeltetőire, a tanúsított légikikötők üzemeltetőire, a légi jármű földi kezelését és szervizelését végző vállalatokra stb.

2.9 A polgári légi közlekedésben foglalkoztatott személyzet különböző csoportjai kötelesek jelenteni a balesetmegelőzés szempontjából lényeges, általuk észlelt eseményeket.

2.10 A jelentésekből törölni kell a bejelentőre vonatkozó valamennyi személyes adatot és a bejelentő azonosítását lehetővé tevő minden technikai részletet. A tagállamoknak ügyelniük kell arra, hogy a szokatlan eseményekről jelentést tevő munkavállalókat ne érje semmilyen hátrány a munkaadó részéről. Egy ilyen eseményt bejelentő személyt semmilyen adminisztratív, fegyelmi vagy szakmai megtorlás nem érhet, kivéve, ha súlyos gondatlanság vagy szándékos hanyagság esete áll fenn.

3. **Az új rendelet tartalma**

3.1 Az Európai Bizottság szerint az EU-ban az eseményekről szóló jelentések továbbítása és az európai központi adattár használata továbbra is hiányosságokat mutat, melyek korlátozzák az előbbiek hasznosságát és komolyan gátolják azt, hogy a balesetek megelőzése érdekében a tapasztalatokról visszajelzések érkezzenek. A fenti helyzet orvoslására az Európai Bizottság a következő intézkedéseket javasolja:

3.1.1 *Az események hatékonyabb összegyűjtése*

A javaslat megfelelő környezetet teremt annak biztosítására, hogy bejelentésre kerüljön minden, a légi közlekedés biztonságát veszélyeztető vagy potenciálisan veszélyeztető esemény. A kötelező információs rendszereken túl a javaslat önkéntes rendszerek felállítását is javasolja.

A javaslat olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek a légiforgalmi dolgozókat az információk közlésére bíztatják anélkül, hogy – a súlyos mulasztás eseteit kivéve – szankcióktól kellene tartaniuk.

3.1.2 *Az információáramlás tisztázása*

A légiközlekedésben tevékenykedő valamennyi szervezetnek a közületi hatóságok mellett szintén fel kell állítania egy bejelentési rendszert.

3.1.3 *Jobb minőségű és teljesebb adatok*

Az eseményjelentéseknek bizonyos minimális információkat és előre meghatározott adatmezőket kell kötelezően tartalmazniuk. A javaslat előírja valamennyi eseménynek egy közös európai kockázatosztályozási rendszerrel összhangban történő kockázatalapú besorolását. Emellett életbe kell léptetni az adatminőséget ellenőrző eljárásokat.

3.1.4 *Jobb információcsere*

A tagállamoknak és az EASA-nak az európai központi adattárhoz való hozzáférését kiterjesztik a fenti adattárban őrzött valamennyi információra. Valamennyi esemény bejelentésének kompatibilisnek kell lennie az ECCAIRS uniós szoftverrel.

3.1.5 *Hatékonyabb védelem a biztonsággal összefüggő információk nem megfelelő felhasználásával szemben*

Az összegyűjtött adatok bizalmas kezelésére vonatkozó kötelezettség mellett biztosítani kell azt is, hogy ezen információkhoz való hozzáférés vagy azok felhasználása kizárólag a légi közlekedés biztonsági szintjének fenntartása vagy javítása céljából történhessen. Az adatok igazságügyi hatóságok által történő felhasználása miatt bekövetkező negatív hatás enyhítése érdekében megállapodásokat kell kötni az igazságügyi hatóságokkal.

3.1.6 *A bejelentő védelmének javítása a zavartalan információszolgáltatás érdekében (méltányosságon alapuló kultúra)*

A javaslat szigorítja az eseményt bejelentő védelmével kapcsolatos szabályokat, és megerősíti az eseményjelentések névtelenítésére vonatkozó kötelezettséget, valamint az azonosítható adatokhoz való hozzáférésnek kizárólag bizonyos személyek körére történő korlátozását. A javaslat megerősíti azt a szabályt, amely szerint az alkalmazottat a munkaadó részéről nem érheti sérelem a közölt információk miatt, kivéve, ha (a rendelettervezet 2. cikke (4) bekezdésében meghatározott) súlyos gondatlanság esete áll fenn. A polgári légiközlekedésben tevékenykedő szervezeteket felszólítják egy olyan dokumentum elfogadására, amely leírja az alkalmazottak védelmének módját. Emellett minden tagállamnak ki kell jelölnie az információforrás védelmére vonatkozó rendelkezés végrehajtásáért felelős személyt, akihez a bejelentők a vonatkozó szabályok megsértésének ügyében fordulhatnak. Indokolt esetben a fenti felelős személy javasolhatja a tagállamnak, hogy a vonatkozó szabályokat megszegő munkaadókat további szankciókkal sújtsák.

3.1.7 *Az információk elemzésére vonatkozó követelmény bevezetése és nemzeti szintű nyomonkövetési intézkedések elfogadása*

A javaslat átülteti az uniós jogba az összegyűjtött események elemzésével és nyomon követésével kapcsolatos, nemzetközi szinten elfogadott szabályokat.

3.1.8 *Alaposabb uniós szintű elemzés*

A javaslatban megerősítést nyer az az elv, hogy az EASA-nak és a tagállamoknak elemezniük kell az európai központi adattárban található információkat, és a jelenlegi együttműködés hivatalos formát is nyer a légiközlekedési biztonsági elemzők EASA által elnökölt hálózatán belül.

3.1.9 *A nyilvánosság számára biztosított átláthatóság javítása*

Az adatok bizalmas kezelésének szükségszerű tiszteletben tartása mellett a tagállamok a légi közlekedés biztonságának javítása érdekében hozott intézkedéseket összefoglaló éves biztonsági jelentéseket tesznek közzé.

4. **Általános megjegyzések**

4.1 Az EGSZB üdvözli a polgári légiközlekedésben bekövetkező balesetek megelőzésére irányuló európai bizottsági intézkedéseket, valamint az utasokat vagy bármely más személyt vagy repülőgépet veszélyeztető vagy – kiigazító intézkedés hiányában – esetlegesen veszélyeztető eseményekre vagy balesetekre vonatkozó információáramlás erősítését.

4.2 Emellett kedvezően fogadja a jogszabályok egyszerűsítését, hiszen egy korábbi irányelv és két rendelet egyetlen jogszabályba kerül bele.

4.3 Mivel a tagállamok rendszeresen túllépik az irányelvek átültetésére vonatkozó határidőket – a szóban forgó 2003/42/EK rendelet esetében is ez volt a helyzet –, és tekintve, hogy az esetleges biztonsági problémák lehető leggyorsabb észlelése katasztrófákat előzhet meg és emberéleteket menthet meg, az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy egy közvetlenül alkalmazandó jogi aktus, jelen esetben egy rendelet alkalmazása a kívánt célok elérésének legmegfelelőbb módja.

4.4 Anélkül, hogy az itt véleményezett rendeletjavaslat általános jóváhagyását megkérdőjelezné, az EGSZB mégis több ponttal kapcsolatban kérdéseket vet fel:

4.5 Ezentúl a bejelentők akár a munkaadónak, akár az illetékes közületi hatóságnak eljuttathatják a jelentésüket, míg mostanáig csak az illetékes közületi hatóság felé történő jelentéstétel lehetősége állt fenn. Amikor a jelentést közvetlenül a munkaadóhoz intézik, ez utóbbi köteles azt az illetékes közületi hatóságnak továbbítani. A rendeletjavaslat 7. cikkének (3) bekezdése ugyanakkor előírja, hogy az ágazati szervezetek vezessenek be adatminőség-ellenőrző eljárásokat főként annak érdekében, hogy biztosítva legyen az eseményjelentésekben szereplő különféle adatok és az esemény bejelentője által szolgáltatott előzetes adatok közötti összhang.

Az EGSZB ebből arra következtet, hogy a bejelentő által az eseményekre vonatkozóan előzetesen szolgáltatott adatok nem feltétlenül egyeznek meg a közületi hatóság felé továbbküldött adatokkal, ezt pedig az EGSZB nem helyeselheti.

A közvetlenül a munkaadóhoz eljuttatott jelentésekkel kapcsolatban fenntartásainak ad hangot. A semlegesség megőrzése érdekében és a jelentéstevő által megfogalmazott szövegnek a munkaadó részéről történő későbbi megváltoztatását elkerülendő a jelentés egy másolatát a jelentéstevőnek egyidejűleg az illetékes közületi hatósághoz is kellene juttatnia.

4.6 Az EGSZB megállapítja, hogy a jelentésköteles események (lásd a rendelet 1. mellékletét) között nem szerepelnek a beszállást megelőző műveletekkel kapcsolatos események. Ebből az következik, hogy a beszállás előtti biztonsági ellenőrzés során fellépő hiányosságokat legfeljebb az önkéntes jelentések keretében kell jelezni. Az ilyen jellegű hiányosságok ugyanakkor végzetes következményekkel járhatnak, így az EGSZB meglátása szerint ezek is a jelentésköteles események közé sorolandók.

4.7 A rendelettervezet ugyanígy nem utal kifejezetten a szokatlan események utasok általi bejelentésére sem, bár ezt nem is zárja ki, amikor megjegyzi, hogy az önkéntes jelentéseket összegyűjtő rendszereknek a jelentéskötelezettségnek alávetett ágazati dolgozóktól eltérő személyektől származó információk gyűjtését is lehetővé kell tenniük.

Az utasok márpedig sokszor éberebben közelítenek az infrastruktúrák vagy a szolgáltatások terén tapasztalt biztonsági kockázatokhoz, és olyan hiányosságokat is megállapítanak, melyekre az ágazat szakemberei rutinból vagy szakmai ártalomból más szemmel tekintenek. Az EGSZB ezért javaslatot tesz olyan

eljárások bevezetésére, melyek lehetővé teszik minden utas bevonását a jelzendő eseményekre vonatkozó információáramlásba. Ez érvényes a mozgáskorlátozott személyekre is, akiket a rendelet I. mellékletének 4.3. pontja a poggyászok és a küldemények kezelésével egy szinten említ, noha a kockázati tényezők egészen eltérőek.

5. **A méltányosságon alapuló kultúra**

5.1 A polgári légiközlekedést veszélyeztető baleseti kockázatok felismerése és megelőzése érdekében elengedhetetlen, hogy minden ágazati szereplőt rábírjanak valamennyi olyan esemény bejelentésére, amely biztonsági kockázatot jelenthet.

5.2 Adott esetben ez azt jelenti, hogy az érintettektől kérnék olyan hibák bejelentését, amelyeket vagy maguk követtek el, amelyekhez saját maguk járultak hozzá, vagy amelyek saját munkatársaiknak tudhatók be.

5.3 Nyilvánvaló, hogy egy ilyen bejelentési rendszer csak akkor működhet hatékonyan, ha azt a méltányossági alapú repülésbiztonsági kultúra keretében alkalmazzák, amely az érintett szereplőket megóvja a munkáltató által ellenük indított eljárásoktól, és – az egyértelműen szándékosnak bizonyuló súlyos gondatlanság eseteitől eltekintve – megvédi őket minden, az akaratlanul elkövetett hibákért járó sérelemtől és büntetőeljárástól.

5.4 Az EGSZB ezért csak üdvözölni tudja azt, hogy a szóban forgó események bejelentésével kapcsolatos kizárólagos célkitűzés hangsúlyozottan a balesetek és veszélyhelyzetek megelőzése, nem pedig a hibák és felelősségek megállapítása, valamint azt, hogy a rendelettervezet ismételten kimondja és kiegészíti a bejelentő védelmét szolgáló intézkedéseket, amelyeket ugyanakkor még tovább lehetne erősíteni.

5.5 A polgári légiközlekedési balesetek és repülőesemények vizsgálatával és megelőzésével kapcsolatos rendeletről írt véleményében [1] az EGSZB már korábban hangsúlyozta azt, hogy fokozottabb uniós szintű fellépésre van szükség annak biztosításához, hogy minden tagállam módosítsa a saját nemzeti büntető törvénykönyvét egy méltányossági kultúra létrejötte érdekében, valamint hangsúlyozta a „méltányossági kultúra európai chartája" létrehozásának fontosságát a nem szándékos tévedések büntetésének elkerülése érdekében.

5.6 Az EGSZB sajnálja, hogy ez a javaslat nem került bele az itt véleményezett rendelettervezetbe, amely előírja ugyan a biztonságért felelős hatóságok és az igazságügyi hatóságok előzetes megállapodások formájában történő együttműködését (15. cikk (4) bekezdése: „Ezen előzetes megállapodások célja biztosítani a helyes egyensúlyt egyfelől a megfelelő igazságszolgáltatás, másfelől a biztonsággal összefüggő információk folyamatos elérhetőségének igénye között."), ami a jó irányba tett lépésnek tekinthető, ugyanakkor ezek a megállapodások csak az információk „megfelelő" bizalmasságára vonatkoznak, és nem védik meg a bejelentőket egy esetleges bírósági pertől.

5.7 A bejelentő védelmét illetően annak a rendelkezésnek, amely arra irányul, hogy *a tagállamok nem indítanak eljárást olyan nem előre kitervelt vagy nem szándékos jogsértés esetében, amelyről kizárólag a bejelentésköteles eseményeket összesítő nemzeti rendszeren keresztül szereztek tudomást*, a bejelentő munkaadójára is vonatkoznia kellene. A rendelettervezet 16. cikkének (3) bekezdését is ki kellene egészíteni ebben az értelemben.

5.8 Ami azt a rendelkezést illeti, mely minden ágazati szervezetet a méltányossági kultúra elveinek biztosítását és alkalmazását részletező belső szabályok elfogadására kötelez, az EGSZB azt javasolja, hogy ezeket a szabályokat az információforrás védelmével kapcsolatos uniós rendelkezések végrehajtásáért tagállami szinten felelős szervek hagyják jóvá előzetesen.

5.9 Bár a rendelet minden elemével együtt a Hivatalos Lapban történő megjelenését követő huszadik naptól kezdve valamennyi tagországban közvetlenül és kötelezően alkalmazandó, az elemek egy része még kidolgozásra vagy adott esetben a nemzeti jogba való átültetésre vár: ez vonatkozik a méltányossági kultúra elveinek a szervezetek által történő alkalmazását leíró belső szabályokra vagy a rendelet megszegése esetén alkalmazandó szabályokra egyaránt. Az EGSZB szívesebben vette volna azt, ha a rendelet határidőt írna elő a fenti elemek alkalmazására.

5.10 Mivel a méltányosságon alapuló kultúra alapvetően fontos a jelentéstevők hatékony védelme szempontjából, a baleseti kockázatok megelőzésének jól érthető céljából az EGSZB külső szakértőt kért fel egy témába vágó tanulmány elkészítésére, melynek végkövetkeztetéseit az érdekelt felek tudomására fogja hozni.

Kelt Brüsszelben, 2013. április 17-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnöke

Henri MALOSSE

[1] HL C 21, 2011.1.21., 62–65. o.