Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par tematu "Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai attiecībā uz ziņošanu par atgadījumiem civilajā aviācijā, ar ko groza Regulu (ES) Nr. 996/2010 un atceļ Direktīvu 2003/42/EK, Komisijas Regulu (EK) Nr. 1321/2007 un Komisijas Regulu (EK) Nr. 1330/2007"

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Ziņotājs: **HENCKS kgs**

Padome 2013. gada 24. janvārī un Eiropas Parlaments 2013. gada 17. janvārī saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību 100. panta 2. daļu nolēma konsultēties ar Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteju par tematu

"Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai attiecībā uz ziņošanu par atgadījumiem civilajā aviācijā, ar ko groza Regulu (ES) Nr. 996/2010 un atceļ Direktīvu 2003/42/EK, Komisijas Regulu (EK) Nr. 1321/2007 un Komisijas Regulu (EK) Nr. 1330/2007"

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

Par Komitejas dokumenta sagatavošanu atbildīgā Transporta, enerģētikas, infrastruktūras un informācijas sabiedrības specializētā nodaļa savu atzinumu pieņēma 2013. gada 3. aprīlī.

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja 489. plenārajā sesijā, kas notika 2013. gada 17. un 18. aprīlī (17. aprīļa sēdē), ar 195 balsīm par, 1 balsi pret un 1 atturoties, pieņēma šo atzinumu.

1. **Secinājumi un ieteikumi**

1.1. EESK atzinīgi vērtē Komisijas pasākumus nelaimes gadījumu novēršanai civilajā aviācijā un informācijas plūsmas uzlabošanai par atgadījumiem vai incidentiem, kas apdraud vai kas, ja tos nenovērš, var apdraudēt pasažierus, citas personas vai gaisa kuģi.

1.2. Lai identificētu un novērstu negadījumu risku civilajā aviācijā, ir būtiski panākt, lai visi nozares speciālisti ziņotu par visiem atgadījumiem, kas varētu apdraudēt drošību, tostarp, par nozares darbinieku pašu pieļautajām kļūdām vai kļūdām, kuras tie veicinājuši, kā arī par kolēģu pieļautajām kļūdām.

1.3. Ziņošanas sistēma efektīvi var darboties tikai tad, ja:

— tās galvenais mērķis ir novērst nelaimes gadījumus un incidentus, nevis noteikt vainīgo vai saukt pie atbildības, un

— tā tiek izmantota "taisnīguma kultūras" ietvaros, proti, atgadījumā iesaistītie darbinieki tiek pasargāti no sankcijām, ko viņiem piemēro darba devējs, un no saukšanas pie atbildības vai pret viņiem uzsāktu tiesvedību par netīšam kļūdām, izņemot gadījumus, kad tīši pieļauta rupja kļūda, kas par tādu arī nepārprotami atzīta.

1.4. EESK uzskata, ka regulā paredzētos pasākumus esošo vai papildu informācijas avotu aizsardzībai varētu nostiprināt vai papildināt. Lai to panāktu, EESK

— atkārtoti iesaka izstrādāt Eiropas "taisnīguma kultūras" hartu,

— ierosina skaidri norādīt, ka ne vien dalībvalstīm, bet arī civilās aviācijas nozares organizācijām jāatturas no procedūru uzsākšanas par tādiem bez iepriekšēja nodoma vai aiz neuzmanības izdarītiem pārkāpumiem, par kuriem tās uzzinājušas tikai tādēļ, ka par tiem ir paziņots,

— aicina, lai pirms to ieviešanas kompetenta publiskā iestāde apstiprina nozares organizācijas pieņemtos iekšējos noteikumus, kuros aprakstīts, kā attiecīgajā organizācijā nodrošina un īsteno "taisnīguma kultūras" principus.

1.5. Tā kā "taisnīguma kultūrai" ir izšķiroša nozīme, lai jebkāda negadījumu riska novēršanas nolūkā efektīvi aizsargātu ziņotājus, EESK par šo jautājumu lūgusi ārējam ekspertam sagatavot pētījumu un ar tā secinājumiem iepazīstinās ieinteresētās puses.

1.6. EESK atturīgi vērtē jauno noteikumu, kas paredz, ka turpmāk ziņotājs ziņojumu varēs iesniegt vai nu savam darba devējam, vai kompetentai publiskai iestādei; līdz šim ziņojums bija jāiesniedz tikai publiskai iestādei. Komiteja uzskata: lai nodrošinātu neitralitāti un izvairītos no tā, ka darba devējam ir iespēja veikt izmaiņas ziņotāja sagatavotajā ziņojumā, vienu šā dokumenta kopiju ziņotājam vienlaicīgi ir jāiesniedz kompetentai publiskai iestādei.

1.7. EESK pauž nožēlu, ka regulā nav skaidri noteikts, ka ziņojumu par incidentiem var iesniegt arī pasažieri, jo pasažieriem nereti ir uzmanīgāka pieeja infrastruktūras un pakalpojumu drošības riskam, un viņi pamana trūkumus, kurus nozares speciālisti ieraduma dēļ uztver citādi. Gluži tāpat arī cilvēki ar ierobežotām pārvietošanās spējām var labāk izvērtēt riska faktorus, kas saistīti ar viņu īpašajām vajadzībām. Tāpēc EESK ierosina paredzēt procedūras visu pasažieru iesaistīšanai informācijas sniegšanā par tiem atgadījumiem, par kuriem būtu jāziņo.

1.8. EESK arī uzskata, ka obligāti būtu jāziņo par iekāpšanas laikā konstatētiem atgadījumiem vai trūkumiem, tostarp par tiem, kas notiek, veicot drošības pārbaudi pasažieriem.

2. **Ievads**

2.1. Tā kā aviācijas drošības jomā tiek ievērotas arvien stingrākās regulatīvās prasības attiecībā uz dalībvalstīs reģistrētiem gaisa kuģiem vai tādiem gaisa kuģiem, kuru ekspluatants ir kādā dalībvalstī reģistrēts uzņēmums, un tā kā par nelaimes gadījumiem tiek veikta skrupuloza un neatkarīga izmeklēšana, kopš vienotā aviācijas tirgus izveides 1992. gadā būtiski un gandrīz nepārtraukti samazinājies gaisa kuģu nelaimes gadījumu skaits, kuros ir bojāgājušie.

2.2. Pieredze liecina, ka bieži vien pirms nelaimes gadījuma atsevišķi incidenti vai trūkumi norāda uz drošības apdraudējumu. Drīz kļuva skaidrs, ka aviācijas drošību palielināt ir arvien grūtāk, izmantojot tikai "reaktīvu" pieeju, kā tas bijis līdz šim, proti, reaģējot tikai uz notikušiem nelaimes gadījumiem un izdarot attiecīgos secinājumus.

2.3. Tāpēc Eiropas Savienība nevarēja samierināties vienīgi ar likumdevējas lomu; tai bija jāpievēršas arī aviācijas drošības apdraudējumu sistemātiskai novēršanai. Direktīvā 2003/42/EK attiecībā uz ziņošanu par atgadījumiem civilajā aviācijā pieņemta papildu "proaktīva" pieeja.

2.4. Ziņošanas sistēma balstās uz ziņotāja, kas ziņo par atgadījumu vai trūkumu, un par šo ziņu apkopošanu un izvērtēšanu atbildīgās struktūras savstarpēju uzticēšanos.

2.5. Kopš 2007. gada Eiropas Savienībā izveidots Eiropas Centrālais repozitorijs (ECR), kurā tiek sagrupēta visa dalībvalstu apkopotā informācija par atgadījumiem civilajā aviācijā. ECR pašlaik ir reģistrēts ap 600 000 atgadījumu.

2.6. Tā kā tiek apkopota jutīga rakstura informācija, tā ir konfidenciāla un to nevar izmantot citiem mērķiem kā vien iesaistīto pušu un saņēmēju darbībām. Lai neizraisītu nepamatotas bailes un reakciju, sabiedrības informēšanai datus publicē apkopotā veidā, visbiežāk ikgadējā ziņojumā par aviācijas drošības vispārējo līmeni.

2.7. Līdztekus obligātas ziņošanas sistēmai dalībvalstis var ieviest brīvprātīgas ziņošanas sistēmu, lai apkopotu un analizētu informāciju par tādiem civilās aviācijas nozarē novērotiem trūkumiem, par kuriem nav jāziņo obligātas ziņošanas sistēmas ietvaros.

2.8. Ziņošanas pienākums attiecas uz ikvienu aviācijas transporta ķēdes posmu, tostarp uz gaisa pārvadātājiem, sertificētiem lidlauku ekspluatantiem, uzņēmumiem, kas sniedz pakalpojumus uz zemes u.c.

2.9. Dažādu kategoriju civilās aviācijas darbiniekiem, ja tie pamana notikumus, kas ir nozīmīgi nelaimes gadījumu novēršanai, ir obligāti par tiem jāziņo.

2.10. Iesniegtajos ziņojumos par atgadījumiem nedrīkst parādīties ne ziņotāja personas dati, ne arī tāda tehniskā informācija, pēc kuras iespējams ziņotāju identificēt. Dalībvalstīm jāraugās, lai darbiniekiem, kas ziņojuši par incidentiem, paziņotās informācijas dēļ darba devējs nerada nekādus kaitējumus; personai, kas ziņojusi par atgadījumu, nedrīkst piemērot administratīvu, disciplināru vai profesionālu sodu, izņemot gadījumus, kad pieļauta rupja nolaidība vai veikti tīši pārkāpumi.

3. **Jaunās regulas saturs**

3.1. Eiropas Komisija uzskata, ka ziņojumu iesniegšanā un ECR izmantošanā Eiropas Savienībā arvien vēl vērojami zināmi trūkumi, kas mazina ziņojumu iesniegšanas lietderību un kavē gūtās pieredzes izmantošanu nelaimes gadījumu novēršanai. Lai trūkumus novērstu, Komisija ierosina šādus pasākumus:

3.1.1. *Uzlabot ziņu par atgadījumiem vākšanu*

Ar priekšlikumu paredzēts izveidot pienācīgu vidi, kurā varētu nodrošināt, ka tiek ziņots par visiem atgadījumiem, kas apdraud vai varētu apdraudēt aviācijas drošību. Līdztekus obligātajām sistēmām priekšlikumā ir paredzēts pienākums izveidot brīvprātīgās sistēmas.

Priekšlikumā ir ietverti arī noteikumi, kas rosinātu aviācijas nozares speciālistus paziņot ar lidojumu drošību saistītu informāciju, tos aizsargājot no iespējamām sankcijām, izņemot klajas nolaidības gadījumos.

3.1.2. *Informācijas plūsmas precizēšana*

Gan aviācijas nozares organizācijām, gan publiskām iestādēm būtu jāievieš atgadījumu ziņošanas sistēmas.

3.1.3. *Kvalitatīvāki un pilnīgāki dati*

Ziņojumos par atgadījumiem būtu jāiekļauj konkrēts informācijas minimums un būtu jānosaka, kuri datu lauki ir aizpildāmi obligāti. Priekšlikums arī paredz pienākumu klasificēt atgadījumus atkarībā no to radītā riska, vadoties pēc Eiropas kopējās riska klasifikācijas shēmas. Turklāt būtu jāievieš datu kvalitātes pārbaudes procedūras.

3.1.4. *Sekmīgāka informācijas apmaiņa*

Priekšlikumā iecerēts paplašināt dalībvalstu un EASA piekļuvi Eiropas Centrālajam repozitorijam, paredzot, ka tās varēs piekļūt visiem datubāzē iekļautajiem datiem un informācijai. Visiem ziņojumiem par atgadījumiem jābūt saderīgiem ar *ECCAIRS* programmatūru.

3.1.5. *Labāka aizsardzība pret informācijas par lidojumu drošību neatbilstošu izmantošanu*

Ar priekšlikumu tiek garantēta savākto datu konfidencialitāte, bet arī paredzēts, ka tos var darīt pieejamus un izmantot vienīgi tādos nolūkos, kas palīdz uzturēt aviācijas drošības līmeni vai to uzlabo. Jāpanāk vienošanās ar tiesu iestādēm, lai mazinātu negatīvo ietekmi, kāda var rasties, ja tiesu iestādes šos datus izmanto juridiskiem mērķiem.

3.1.6. *Labāka ziņotāju aizsardzība nolūkā nodrošināt nepārtrauktu informācijas pieejamību*

Priekšlikumā pastiprināti ziņotāja par atgadījumu aizsardzības noteikumi, apstiprināts pienākums deidentificēt ziņojumus par atgadījumiem un noteikts, ka pilnībā identificēti dati būs pieejami tikai noteiktām personām. Tiek pastiprināts noteikums, ar kuru saskaņā darba devējs nedrīkst darbiniekam radīt kaitējumus tāpēc, ka tas paziņojis informāciju, ja vien nav runa par klajas nolaidības gadījumiem (kas definēti priekšlikuma regulai 2. panta 4. punktā). Turklāt aviācijas nozares organizācijas ir aicinātas pieņemt tādas politiskās nostādnes, kas apraksta, kā tiek garantēta darbinieku aizsardzība. Ikviena dalībvalsts izveido struktūru, kas atbild par noteikumu ieviešanu informācijas avota aizsardzībai, kurai ziņotāji var ziņot par gadījumiem, kad noteikumi tiek pārkāpti. Vajadzības gadījumā šādas atbildīgās struktūras ierosina dalībvalstīm noteikt darba devējam piemērojamas sankcijas, ja tas pārkāpis ziņotāja aizsardzības noteikumus.

3.1.7. *Prasības attiecībā uz informācijas analīzi un turpmākie valsts mēroga pasākumi*

Ar priekšlikumu ES tiesību aktos transponē noteikumus par apkopoto atgadījumu analīzi un turpmākajiem pasākumiem, par kuriem panākta vienošanās starptautiskā līmenī.

3.1.8. *Stingrāka analīze ES līmenī*

Princips, ar kuru saskaņā *EASA* un dalībvalstis analizē Eiropas Centrālajā repozitorijā iekļauto informāciju, tiek nostiprināts, bet jau aizsāktā sadarbība tiek formalizēta Aviācijas drošības analītiķu tīklā, kuru vada *EASA*.

3.1.9. *Lielāka pārskatāmība attiecībā pret sabiedrību*

Dalībvalstis, ievērojot nepieciešamo konkrētas informācijas konfidencialitāti, apkopotā veidā publicēs pārskatus par lidojumu drošību, kuros būs iekļauta informācija par pasākumiem, kas paredzēti lidojumu drošības palielināšanai.

4. **Vispārīgas piezīmes**

4.1. EESK atzinīgi vērtē Komisijas pasākumus gan nelaimes gadījumu novēršanai civilajā aviācijā, gan informācijas plūsmas uzlabošanai par atgadījumiem vai incidentiem, kas apdraud vai kas, ja tos nenovērš, var apdraudēt pasažierus, citas personas vai gaisa kuģi.

4.2. Komiteja atzinīgi vērtē tiesību aktu vienkāršošanu, jo ierosinātā regula aizstās iepriekšējo direktīvu un divas regulas.

4.3. EESK piekrīt Komisijai, ka izvirzīto mērķu īstenošanai vispiemērotākais juridiskais instruments ir tieši piemērojams tiesību akts, proti, regula, jo, pirmkārt, dalībvalstis sistemātiski neievēro direktīvu transponēšanas termiņus, turklāt tas attiecināms arī uz Direktīvu 2003/42/EK par šajā atzinumā aplūkotajiem jautājumiem, un, otrkārt, lidojumu drošības iespējamo problēmu savlaicīga identificēšana ļauj izvairīties no avārijām un tādējādi glābt cilvēku dzīvības.

4.4. EESK kopumā atbalsta priekšlikumu regulai, tomēr attiecīgi vērtē vairākus tā aspektus.

4.5. Turpmāk ziņotājs ziņojumu varēs iesniegt vai nu savam darba devējam, vai kompetentai publiskai iestādei; līdz šim ziņojums bija jāiesniedz tikai publiskai iestādei. Ja ziņojums tiek iesniegts darba devējam, tas vienlaicīgi iesniedzams arī kompetentai publiskai iestādei. Priekšlikuma regulai 7. panta 3. punktā paredzēts, ka nozares organizācijas iedibina procedūras datu kvalitātes pārbaudei, it sevišķi nolūkā nodrošināt konsekvenci starp dažādajiem ziņojumā par atgadījumu ietvertajiem datiem un sākotnējiem datiem par atgadījumu, kurus darījis zināmus ziņotājs.

EESK no tā secina, ka sākotnējie dati par atgadījumu, kurus darījis zināmus ziņotājs, var izrādīties atšķirīgi no datiem, kas nonāk publiskās iestādes rīcībā, un Komiteja tam nevar piekrist.

Komiteja atturīgi vērtē ziņojumu tiešu iesniegšanu darba devējam. Lai nodrošinātu neitralitāti un izvairītos no tā, ka darba devējam ir iespēja veikt izmaiņas ziņotāja sagatavotajā ziņojumā, vienu šā dokumenta kopiju ziņotājam vienlaikus ir jāiesniedz kompetentai publiskai iestādei.

4.6. EESK norāda, ka to incidentu sarakstā (regulas 1. pielikums), par kuriem jāziņo obligāti, nav iekļauti pirms iekāpšanas notikušie incidenti. No tā izriet, ka par trūkumiem drošības pārbaudēs pirms iekāpšanas būtu jāziņo brīvprātīgas ziņošanas sistēmas ietvaros. Šāda veida trūkumi var radīt ļoti smagas sekas, tāpēc EESK uzskata, ka par tiem būtu jāziņo obligātās atgadījumu ziņošanas sistēmas ietvaros.

4.7. Regulā nav skaidri noteikts, ka ziņojumu par incidentiem var iesniegt arī pasažieri, taču regula to arī neliedz; tajā norādīts, ka brīvprātīgas ziņošanas sistēmas ietvaros iespējams apkopot tādu informāciju, ko iesniegušas personas, kas nav aviācijas nozares speciālisti (kuriem ziņošana ir pienākums).

Pasažieriem nereti ir uzmanīgāka pieeja infrastruktūras un pakalpojumu drošības riskam, un viņi pamana trūkumus, kurus nozares speciālisti ieraduma vai profesionālās rutīnas dēļ uztver citādi. Tāpēc EESK ierosina paredzēt procedūras visu pasažieru iesaistīšanai informācijas sniegšanā par tiem atgadījumiem, par kuriem būtu jāziņo. Tas pats attiecināms arī uz

cilvēkiem ar ierobežotām pārvietošanās spējām, uz kuriem saskaņā ar I pielikuma 4.3. punktu attiecināma tāda pati pieeja kā bagāžai un kravām, lai gan riska faktori ir pilnīgi atšķirīgi.

5. **Taisnīguma kultūra**

5.1. Lai identificētu un novērstu negadījumu risku civilajā aviācijā, ir būtiski panākt, lai visi nozares speciālisti ziņotu par visiem atgadījumiem, kas varētu apdraudēt drošību.

5.2. Vajadzības gadījumā iesaistītajām pusēm jāziņo par pašu pieļautām kļūdām vai kļūdām, kuras tie veicinājuši, kā arī par kolēģu pieļautām kļūdām.

5.3. Ziņošanas sistēma efektīvi var darboties tikai tad, ja tā tiek izmantota "taisnīguma kultūras" ietvaros, proti, atgadījumā iesaistītie darbinieki tiek pasargāti no sankcijām, ko tiem var piemērot darba devējs, no saukšanas pie atbildības vai tiesvedības uzsākšanas par netīšām kļūdām, izņemot gadījumus, kad nepārprotami atzīta tīši pieļauta rupja kļūda.

5.4. Tāpēc EESK atzinīgi vērtē to, ka tiek uzsvērts: galvenais ziņošanas mērķis ir novērst nelaimes gadījumus un incidentus, nevis noteikt vainīgo vai saukt pie atbildības, un pauž gandarījumu, ka priekšlikumā regulai nostiprināti un papildināti ziņotāju aizsardzības pasākumi, taču tos varētu nostiprināt vēl vairāk.

5.5. Atzinumā par tematu "Negadījumu un incidentu izmeklēšana un novēršana civilajā aviācijā" [1] Komiteja jau uzsvērusi, ka ES līmenī ir jāpieliek lielākas pūles, lai nodrošinātu, ka visas dalībvalstis sodu sistēmās ievieš izmaiņas, kas veicina taisnīguma kultūru, un ka ir svarīgi izstrādāt ES hartu par taisnīguma kultūru, lai izvairītos no sodīšanas par netīšām kļūdām.

5.6. EESK pauž nožēlu, ka šis ierosinājums regulas projektā nav ņemts vērā, lai gan, protams, ir paredzēta sadarbība starp drošības iestādēm un tiesu iestādēm atbilstīgi iepriekš noteiktai kārtībai (15. panta 4. punkts: "Iepriekš noteikta kārtība jānosaka tāpēc, lai garantētu pareizu līdzsvaru starp nepieciešamību pēc pareizas tiesvedības, no vienas puses, un informācijas par lidojumu drošumu nepārtrauktu pieejamību, kas vajadzīga, no otras puses"), kas ir solis pareizā virzienā, taču iepriekš noteiktā kārtība attiecas tikai uz "ziņu par atgadījumiem pienācīgu konfidencialitāti", taču nepasargā ziņotāju no tā, ka pret viņu tiek uzsākta tiesvedība.

5.7. Ziņotāju aizsardzības noteikums, kas paredz, ka "dalībvalstis atturas no procedūru uzsākšanas par tādiem bez iepriekšēja nodoma vai aiz neuzmanības izdarītiem likumpārkāpumiem, par kuriem tās uzzinājušas tikai tādēļ, ka tie ir paziņoti", būtu jāattiecina arī uz ziņotāja darba devēju; no šāda viedokļa būtu jāpapildina 16. panta 3. punkts.

5.8. Attiecībā uz noteikumu, kas paredz, ka ikviena organizācija pieņem iekšējos noteikumus, kuros aprakstīts, kā attiecīgajā organizācijā nodrošina un īsteno „taisnīguma kultūras" principus, EESK ierosina, ka minētos noteikumus vispirms jāapstiprina katras dalībvalsts iestādei, kas atbildīga par Kopienas noteikumu īstenošanu informācijas avota aizsardzības jomā.

5.9. Šī regula uzliek saistības kopumā un ir tieši piemērojama visās dalībvalstīs divdesmitajā dienā pēc tās publicēšanas Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī, taču daļu tās noteikumu vēl jānosaka un vajadzības gadījumā jātransponē valstu tiesību aktos, piemēram, iekšējie noteikumi, kuros aprakstīts, kā organizācijas nodrošina un īsteno „taisnīguma kultūras" principus, un noteikumi, kas piemērojami regulas noteikumu pārkāpšanas gadījumā. EESK būtu vēlējusies, lai regulā tiktu noteikts datums, līdz kuram uzskaitītie noteikumi īstenojami.

5.10. Tā kā taisnīguma kultūrai ir izšķiroša nozīme, lai jebkāda negadījumu riska novēršanas nolūkā efektīvi aizsargātu iesaistītās puses, EESK par šo jautājumu lūgusi ārējam ekspertam sagatavot pētījumu un ar tā secinājumiem iepazīstinās ieinteresētās puses.

Briselē, 2013. gada 17. aprīlī

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas priekšsēdētājs

Henri MALOSSE

[1] OV C 21, 21.1.2011., 62.-65. lpp.