Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à comunicação de ocorrências na aviação civil, que altera o Regulamento (UE) n.º 996/2010 e revoga a Diretiva 2003/42/CE, o Regulamento (CE) n.º 1321/2007 da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 1330/2007 da Comissão

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

(2013/C 198/12)

Relator: **Raymond HENCKS**

O Conselho, em 24 de janeiro de 2013, e o Parlamento Europeu, em 17 de janeiro de 2013, decidiram, nos termos do artigo 100.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à comunicação de ocorrências na aviação civil, que altera o Regulamento (UE) n.º 996/2010 e revoga a Diretiva 2033/42/CE, o Regulamento (CE) n.º 1321/2007 da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 1330/2007 da Comissão

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

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 3 de abril de 2013.

Na 489.ª reunião plenária de 17 e 18 de abril de 2013 (sessão de 17 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 195 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE felicita a Comissão pelas medidas de prevenção de acidentes no domínio da aviação civil e pelo reforço do fluxo de informações sobre ocorrências que suscitem riscos ou que, se não forem corrigidas, possam colocar em risco os passageiros ou qualquer outra pessoa ou aeronave.

1.2 Para se poder identificar e prevenir os riscos de acidente na aviação civil, é fundamental levar todos os profissionais do setor a comunicarem quaisquer ocorrências passíveis de constituir um risco para a segurança, incluindo, eventualmente, erros cometidos pelos próprios, para os quais tenham contribuído ou que sejam imputáveis a colegas de trabalho.

1.3 Um tal sistema de comunicação só poderá funcionar eficazmente se:

— o objetivo exclusivo da comunicação das ocorrências em causa consistir na prevenção de acidentes e incidentes e não no apuramento de culpas ou na determinação de responsabilidades;

— for aplicado no âmbito de uma «cultura justa» que assegure que a entidade patronal não pode intentar uma ação contra o autor da comunicação, protegendo-o de qualquer prejuízo ou de processos judiciais por erros involuntários, salvo em caso de negligência grave deliberada, identificada claramente como tal.

1.4 O CESE está em crer que ainda é possível reforçar ou completar as medidas de proteção das fontes de informação existentes ou suplementares. Para o efeito, o CESE:

— reitera a sua proposta de criar uma «Carta da UE sobre Cultura Justa»;

— propõe que se explicite claramente que cabe não só aos Estados-Membros mas também às organizações do setor da aviação civil absterem-se de intentar ações no que respeita a infrações não premeditadas ou por inadvertência à legislação de que tomem conhecimento exclusivamente por lhes terem sido comunicadas;

— solicita que as regras internas descrevendo a forma como os princípios da «cultura justa» são garantidos e aplicados, a estabelecer pelas organizações do setor, sejam aprovadas pela autoridade pública competente antes da sua aplicação.

1.5 Dada a importância capital de uma cultura justa para proteger eficazmente os autores das comunicações, e no melhor interesse da prevenção contra todo e qualquer risco de acidente, o CESE incumbiu um perito externo de realizar um estudo sobre esta matéria, cujas conclusões não deixará de comunicar às partes interessadas.

1.6 O CESE manifesta reservas quanto à nova medida, pela qual o autor da comunicação passará a poder transmitir a comunicação tanto à entidade patronal como à autoridade pública competente, enquanto anteriormente só estava prevista a possibilidade de a transmitir à autoridade pública. O CESE defende que, a fim de assegurar neutralidade e de evitar qualquer ingerência do empregador na descrição dos factos por parte do autor da comunicação, no caso das comunicações transmitidas diretamente ao empregador, seja obrigatório remeter, em simultâneo, uma cópia da comunicação à autoridade pública competente.

1.7 O CESE lamenta que o regulamento não preveja explicitamente a possibilidade de os passageiros comunicarem incidências, visto que estes têm amiúde uma abordagem mais vigilante no tocante aos riscos para a segurança das infraestruturas e dos serviços, e constatam deficiências que os profissionais do setor, por uma questão de rotina, encaram de modo diferente. O mesmo se aplica às pessoas com mobilidade reduzida, que são quem melhor pode avaliar os fatores de risco associados à sua situação específica. O CESE propõe, por conseguinte, a previsão de procedimentos para integrar todos os passageiros no fluxo de informação relativa às ocorrências a comunicar.

1.8 Por último, o CESE entende que as ocorrências ou deficiências constatadas nas operações de embarque, nomeadamente durante os controlos de segurança realizados aos passageiros, deveriam fazer parte da lista de ocorrências de comunicação obrigatória.

2. **Introdução**

2.1 Desde a criação do mercado único da aviação, em 1992, o cumprimento de exigências regulamentares cada vez mais estritas em matéria de segurança da aviação quanto às aeronaves registadas nos Estados-Membros ou operadas por empresas nestes estabelecidas, apoiado em investigações exaustivas e independentes efetuadas aos acidentes, traduziu-se numa redução considerável e quase contínua da taxa de acidentes de aviação mortais.

2.2 A experiência mostrou que, com frequência, antes de ocorrer um acidente, os incidentes e várias outras deficiências registadas apontavam para a existência de riscos para a segurança. Depressa se verificou que seria cada vez mais difícil aumentar a segurança da aviação apenas através de uma «abordagem reativa», como a que prevalecia até então e que consistia em só reagir e retirar ensinamentos após a ocorrência de um acidente.

2.3 A União Europeia não se pode ficar pela atividade legislativa, devendo preocupar-se igualmente com uma abordagem sistemática dos riscos ligados à segurança da aviação. Através da Diretiva 2003/42/CE, relativa à comunicação de ocorrências na aviação civil, a UE adotou uma abordagem complementar «proativa».

2.4 O sistema de comunicação de ocorrências assenta numa relação de confiança entre o autor da comunicação do incidente ou da deficiência e a entidade responsável pela recolha e análise dos dados.

2.5 Desde 2007, a União Europeia possui um repositório central europeu que reúne todas as ocorrências registadas nos Estados-Membros no setor da aviação civil e onde atualmente figuram mais de 600 000 ocorrências.

2.6 Dado o seu caráter sensível, as informações recolhidas são confidenciais e só podem ser utilizadas para efeitos das atividades dos participantes e destinatários. A fim de evitar receios e reações injustificadas, as informações transmitidas ao público devem ser efetuadas de uma forma agregada e limitam-se normalmente a um relatório anual sobre o nível geral de segurança na aviação.

2.7 Além do sistema de comunicação obrigatória, os Estados-Membros podem criar um sistema de comunicação voluntária que colija e analise as deficiências verificadas na aviação civil que não sejam abrangidas pelo sistema de comunicação obrigatória.

2.8 A obrigação de notificação aplica-se a toda a cadeia de transporte aéreo, designadamente aos operadores aéreos, aos operadores de aeródromos certificados, às empresas de assistência em escala, etc.

2.9 Diversas categorias de profissionais da aviação civil que observam ocorrências relevantes para efeitos de prevenção de acidentes são obrigadas a comunicá-las.

2.10 Nas comunicações efetuadas, devem suprimir-se todos os dados pessoais relativos ao autor, bem como todos os pormenores técnicos suscetíveis de conduzirem à sua identificação. Os Estados-Membros devem assegurar que os trabalhadores que comuniquem incidentes não são prejudicados pelo seu empregador. Não podem ser aplicadas quaisquer sanções administrativas, disciplinares ou profissionais às pessoas que comuniquem ocorrências, salvo em caso de negligência grave ou de infração deliberada.

3. **Conteúdo do novo regulamento**

3.1 Segundo a Comissão Europeia, a comunicação de ocorrências na UE e a utilização do repositório central europeu apresentam ainda uma série de lacunas que limitam a sua utilidade e comprometem gravemente a importância do retorno de informações para a prevenção de acidentes. Para remediar esta situação, a Comissão propõe as seguintes medidas:

3.1.1 *Melhor recolha de ocorrências*

A proposta estabelece o enquadramento para garantir a comunicação de todas as ocorrências que ponham ou possam pôr em perigo a segurança da aviação. Para além dos sistemas de informação obrigatórios, a proposta impõe também a criação de sistemas voluntários.

A proposta contempla ainda disposições para incentivar os profissionais do setor da aviação a comunicarem informações sem receio de serem alvo de sanções, exceto em caso de negligência grave.

3.1.2 *Maior clareza no fluxo de informação*

Todas as organizações que operam no domínio da aviação devem, tal como a autoridade pública, estabelecer um sistema de comunicação das ocorrências.

3.1.3 *Melhor qualidade e exaustividade dos dados*

Os relatórios de ocorrências devem incluir informações mínimas e campos de dados obrigatórios. As ocorrências devem ser classificadas do ponto de vista dos riscos, segundo um sistema comum europeu de classificação do risco. Além disso, também se devem estabelecer procedimentos de controlo da qualidade dos dados.

3.1.4 *Maior intercâmbio de informações*

O acesso dos Estados-Membros e da Agência Europeia para a Segurança da Aviação aos dados do repositório central europeu é alargado a todos os tipos de informações constantes dessa base de dados. Todos os relatórios de ocorrências devem ser compatíveis com o *software* ECCAIRS.

3.1.5 *Melhor proteção contra a utilização indevida de informações de segurança*

Para além da obrigação de garantir a confidencialidade dos dados recolhidos, estes só podem ser disponibilizados e utilizados para manter ou reforçar a segurança aérea. Há que concluir acordos com as autoridades judiciárias, a fim de atenuar o potencial efeito negativo da utilização dos dados para fins judiciais.

3.1.6 *Melhor proteção dos autores de comunicações de modo a garantir a disponibilidade permanente de informações («cultura justa»)*

São reforçadas as normas relativas à proteção dos autores de comunicações, reafirmando-se a obrigação de anonimizar os relatórios de ocorrências e de limitar o acesso aos dados identificáveis a um círculo restrito de pessoas. É reforçada a regra de acordo com a qual, à exceção dos casos de negligência grave (tal como definida no artigo 2.º, n.º 4, do projeto de regulamento), a entidade patronal não deve prejudicar os trabalhadores com fundamento em informações comunicadas. As organizações que operam no domínio da aviação civil são convidadas a adotar um documento em que se descreva de que forma se assegura a proteção dos trabalhadores. Além disso, cada Estado-Membro deve designar um organismo responsável pela aplicação das disposições relativas à proteção das fontes, ao qual os autores das comunicações poderão comunicar infrações às regras em causa. Se for caso disso, o organismo designado deve propor ao seu Estado-Membro a adoção de medidas sancionatórias contra a entidade patronal que tiver infringido as regras nesta matéria.

3.1.7 *Introdução de requisitos para a análise das informações e adoção de medidas de acompanhamento a nível nacional*

A proposta transpõe para a legislação da UE as regras acordadas a nível internacional relacionadas com a análise e o acompanhamento das ocorrências registadas.

3.1.8 *Análise reforçada a nível da UE*

É reforçado o princípio segundo o qual incumbe à Agência Europeia para a Segurança da Aviação e aos Estados-Membros analisarem as informações constantes do repositório central europeu, sendo a colaboração em curso formalizada no âmbito de uma rede de analistas da segurança da aviação presidida pela Agência.

3.1.9 *Transparência reforçada em relação ao grande público*

Respeitando a confidencialidade necessária, os Estados-Membros devem publicar um relatório anual contendo, sob uma forma agregada, informações sobre as medidas adotadas para aumentar a segurança da aviação.

4. **Observações na generalidade**

4.1 O CESE felicita a Comissão pelas medidas de prevenção de acidentes no domínio da aviação civil e pelo reforço do fluxo de informações sobre ocorrências que suscitem riscos ou que, se não forem corrigidas, possam colocar em risco os passageiros ou qualquer outra pessoa ou aeronave.

4.2 Além disso, o CESE acolhe favoravelmente a simplificação da legislação em causa, ao reunir num mesmo texto uma antiga diretiva e dois regulamentos.

4.3 Dado que os Estados-Membros excedem muitas vezes os prazos de transposição das diretivas – o que sucedeu precisamente com a Diretiva 2003/42/CE que versa sobre a questão que nos ocupa – e dado que a identificação o mais rápida possível de eventuais problemas de segurança pode prevenir catástrofes e salvar vidas humanas, o CESE concorda com a Comissão em que o recurso a um ato legislativo de aplicação direta, no caso em apreço um regulamento, é o instrumento jurídico mais adequado para atingir os objetivos em causa.

4.4 Sem colocar em causa a aprovação da proposta de regulamento ora sujeita a parecer, o CESE questiona-se, todavia, quanto a alguns dos seus elementos.

4.5 O autor da comunicação passará a poder transmitir a comunicação tanto à entidade patronal como à autoridade pública competente, enquanto anteriormente só estava prevista a possibilidade de a transmitir à autoridade pública. Quando as comunicações são transmitidas diretamente à entidade patronal, caberá a esta transmiti-las à autoridade pública competente. Contudo, o artigo 7.º, n.º 3, do projeto de regulamento dispõe que as organizações do setor devem estabelecer procedimentos de verificação da qualidade dos dados, nomeadamente para garantir a coerência entre os diversos dados constantes dos relatórios de ocorrências e os dados das ocorrências inicialmente transmitidos pelo autor da comunicação.

O CESE deduz, por conseguinte, que os dados relativos a ocorrências inicialmente comunicadas pelo respetivo autor não correspondem forçosamente aos que são retransmitidos à autoridade pública, o que o Comité não pode aprovar.

O CESE exprime as suas reservas relativamente às comunicações transmitidas diretamente ao empregador. A fim de assegurar a neutralidade e evitar qualquer ingerência do empregador na descrição dos factos por parte do autor da comunicação, este deve enviar simultaneamente uma cópia da comunicação à autoridade pública competente.

4.6 O CESE constata que da lista dos incidentes a comunicar obrigatoriamente (anexo 1 do regulamento) não constam os incidentes relativos às operações anteriores ao embarque. Por conseguinte, as deficiências detetadas quando do controlo de segurança antes do embarque têm, quando muito, de ser comunicadas no âmbito de um sistema de comunicação voluntária. Porém, as deficiências deste tipo podem ter consequências desastrosas a ponto de, no entender do CESE, deverem constar da lista de incidentes a comunicar obrigatoriamente.

4.7 Ademais, se o projeto de regulamento não prevê explicitamente a possibilidade de os passageiros comunicarem incidentes, também não a exclui, pois indica que os sistemas de comunicação voluntária devem permitir a recolha de dados por pessoas que não os profissionais do setor, aos quais se aplicam as regras de comunicação obrigatória.

Todavia, os passageiros têm amiúde uma abordagem mais vigilante no tocante aos riscos para a segurança das infraestruturas e dos serviços, e constatam deficiências que os profissionais do setor, por uma questão de rotina, encaram de modo diferente. O CESE propõe, por conseguinte, a previsão de procedimentos para integrar os passageiros no fluxo de informação relativa às

ocorrências a comunicar, o mesmo se aplicando às pessoas com mobilidade reduzida, cuja assistência, no anexo I, ponto 4.3, do regulamento, é equiparada à assistência a bagagem e carga, quando os fatores de risco são completamente diferentes.

5. **Cultura justa**

5.1 Para se poder identificar e prevenir os riscos de acidente na aviação civil, é fundamental levar todos os profissionais do setor a comunicar quaisquer ocorrências passíveis de constituir um risco para a segurança.

5.2 Caberá pedir aos profissionais em causa que, se for caso disso, comuniquem erros cometidos pelos próprios, para os quais tenham contribuído ou que sejam imputáveis a colegas de trabalho.

5.3 É evidente que um tal sistema de comunicação de ocorrências só poderá funcionar eficazmente se aplicado no âmbito de uma «cultura justa», que impeça a entidade patronal de intentar uma ação contra o autor da comunicação, protegendo-o de qualquer prejuízo ou de processos judiciais por erros involuntários, salvo em caso de negligência grave deliberada, identificada claramente como tal.

5.4 Por conseguinte, o CESE só pode louvar a tónica posta no facto de a comunicação de ocorrências ter por único objetivo a prevenção de acidentes e incidentes e não o apuramento de culpas ou a determinação de responsabilidades, bem como o facto de a proposta de regulamento reafirmar e completar as medidas de proteção do autor da comunicação, embora ainda as tivesse podido reforçar mais.

5.5 No seu parecer sobre o regulamento relativo à investigação e à prevenção de acidentes e incidentes na aviação civil ([1]), o CESE sublinhara já a necessidade de maior ação a nível da UE para que todos os Estados Membros alterassem o seu sistema de direito penal no sentido de assegurar uma «cultura justa», tendo insistido na importância de desenvolver uma «Carta da UE sobre Cultura Justa», a fim de evitar a imposição de quaisquer sanções por erros involuntários.

5.6 O CESE lamenta que a sua proposta não tenha sido tida em consideração no projeto de regulamento ora sujeito a parecer. Embora se preveja uma cooperação entre as autoridades responsáveis pela segurança e as autoridades judiciais mediante a celebração de acordos prévios (artigo 15.º, n.º 4: «Esses acordos prévios devem procurar assegurar o equilíbrio entre, por um lado, a necessidade de administrar corretamente a justiça e, por outro, de dispor continuamente de informações de segurança.»), o que representa um passo na boa direção, esses acordos abrangem apenas a confidencialidade «adequada» das informações, não impedindo que o autor da comunicação de ocorrência possa vir a ser processado judicialmente.

5.7 No que se refere à proteção do autor da comunicação, a disposição que impõe que «*os Estados-Membros se devem abster de intentar ações no que respeita a infrações não premeditadas ou por inadvertência à legislação de que tomem conhecimento exclusivamente por lhes terem sido comunicadas*» deveria ser também aplicável à entidade patronal do autor da comunicação. O artigo 16.º, n.º 3, do projeto de regulamento deve, pois, ser completado nesse sentido.

5.8 No que se refere à disposição que impõe que todas as organizações do setor adotem regras internas descrevendo a forma como os princípios da «cultura justa» são garantidos e aplicados, o CESE propõe que estas regras sejam primeiro aprovadas pelo organismo responsável em cada Estado-Membro pela aplicação das disposições da UE em matéria de proteção das fontes.

5.9 Embora o regulamento seja obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia, uma parte desses elementos, designadamente as regras internas que descrevem a forma como os princípios da «cultura justa» são aplicados pelas organizações, ou as regras aplicáveis em caso de infração ao regulamento, ainda tem de ser estabelecida, ou, eventualmente, transposta para o direito nacional. O CESE preferiria que o regulamento estipulasse uma data-limite para a aplicação desses elementos.

5.10 Dada a importância capital de uma cultura justa para proteger eficazmente os autores das comunicações, e no melhor interesse da prevenção contra todo e qualquer risco de acidente, o CESE incumbiu um perito externo de realizar um estudo sobre esta matéria, cujas conclusões não deixará de comunicar às partes interessadas.

Bruxelles, 17 de abril de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

([1]) JO C 21 de 21.1.2011, p.62.