Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o hlásení udalostí v civilnom letectve, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (EÚ) č. 996/2010 a ktorým sa ruší smernica č. 2003/42/ES, nariadenie Komisie (ES) č. 1321/2007 a nariadenie Komisie (ES) č. 1330/2007“

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Spravodajca: **Raymond HENCKS**

Rada (24. januára 2013) a Európsky parlament (17. januára 2013) sa rozhodli podľa článku 100 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

„Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o hlásení udalostí v civilnom letectve, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (EÚ) č. 996/2010 a ktorým sa ruší smernica č. 2003/42/ES, nariadenie Komisie (ES) č. 1321/2007 a nariadenie Komisie (ES) č. 1330/2007“

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

Odborná sekcia pre dopravu, energetiku, infraštruktúru a informačnú spoločnosť, poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 3. apríla 2013.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 489. plenárnom zasadnutí 17. a 18. apríla 2013 (schôdza zo 17. apríla) prijal 195 hlasmi za, pričom 1 člen hlasoval proti a 1 sa hlasovania zdržal, nasledujúce stanovisko:

1. Závery a odporúčania

1.1 EHSV víta opatrenia Komisie na predchádzanie nehodám v oblasti civilného letectva a posilnenie toku informácií o udalostiach alebo incidentoch, ktoré ohrozujú lietadlo, jeho cestujúcich alebo akúkoľvek inú osobu, alebo ktoré by ich ohrozili, ak by sa neprijali nápravné opatrenia.

1.2 V snahe rozpoznať a predísť riziku nehôd v civilnom letectve je nesmierne dôležité, aby všetci pracovníci tohto odvetvia boli povinní hlásiť všetky udalosti, ktoré by mohli predstavovať bezpečnostné riziko vrátane prípadných chýb, ktorých sa sami dopustili alebo ku ktorým prispeli, alebo za ktoré nesú zodpovednosť spolupracovníci.

1.3 Taký systém bude účinne fungovať iba v prípade,

— ak je výlučným zámerom hlásenia príslušných udalostí prevencia nehôd a udalostí, a nie zisťovanie viny alebo zodpovednosti, a

— ak sa uplatňuje v rámci „kultúry spravodlivosti“, ktorá chráni zamestnancov pred krokmi podnikanými proti nim ich zamestnávateľom a chráni ich pred akýmikoľvek dôsledkami alebo trestným stíhaním v prípade neúmyselných chýb s výnimkou prípadov jednoznačne preukázateľnej úmyselnej hrubej nedbalosti.

1.4 EHSV sa domnieva, že opatrenia na ochranu zdrojov existujúcich alebo doplňujúcich informácií, ktoré majú byť obsiahnuté v nariadení, ktoré je predmetom stanoviska, môžu byť ešte posilnené alebo doplnené. Z tohto dôvodu EHSV:

— opakuje svoj návrh vytvoriť európsku chartu „kultúry spravodlivosti“,

— navrhuje výslovne spresniť, že nielen členské štáty, ale aj organizácie odvetvia civilného letectva sa musia zdržať súdneho konania v súvislosti s vopred neplánovaným alebo neúmyselným porušením predpisov, na ktoré boli upozornené,

— žiada, aby interné predpisy, v ktorých sa popisuje, akým spôsobom sú zaručené a ako sa uplatňujú zásady kultúry spravodlivosti a ktorými sa majú zriadiť organizácie odvetvia, boli pred ich zavedením do praxe schválené príslušným verejným orgánom.

1.5 Vzhľadom na zásadný význam kultúry spravodlivosti pre účinnú ochranu osôb, ktoré podávajú hlásenie, a v jednoznačnom záujme prevencie akéhokoľvek rizika nehody, poveril EHSV externého experta vypracovaním štúdie na danú tému a jej závery určite poskytne zainteresovaným stranám.

1.6 EHSV vyjadruje výhrady k novému opatreniu, ktoré ustanovuje, že osoby podávajúce hlásenie ich odteraz môžu podávať buď zamestnávateľom, alebo príslušnému verejnému orgánu, zatiaľ čo doteraz sa hlásenia podávali iba verejnému orgánu. Domnieva sa, že v prípade hlásení, ktoré sú podávané priamo zamestnávateľovi, by sa v snahe zachovať neutralitu a predísť ďalšiemu zasahovaniu zamestnávateľa do popisu udalostí, ktorý uviedla osoba podávajúca hlásenie, mala povinne zasielať kópia hlásenia príslušnému verejnému orgánu.

1.7 EHSV vyjadruje poľutovanie nad tým, že nariadenie výslovne neupravuje hlásenie incidentov cestujúcimi, zatiaľ čo cestujúci majú často obozretnejší prístup k ohrozeniu bezpečnosti infraštruktúry a služieb a zaznamenajú nedostatky, ktoré zamestnanci tohto odvetvia vplyvom rutiny hodnotia odlišne. Toto rovnako platí pre osoby so zníženou mobilitou, ktoré môžu najlepšie vyhodnotiť rizikové faktory vo vzťahu k ich špecifickej situácii. EHSV preto navrhuje naplánovať postupy na začlenenie všetkých cestujúcich do prenosu informácií o udalostiach, ktoré treba nahlásiť.

1.8 EHSV sa na záver domnieva, že udalosti alebo nedostatky zaznamenané počas nastupovania do lietadla, najmä pri bezpečnostných kontrolách cestujúcich, by mali patriť medzi udalosti, ktoré treba povinne hlásiť.

2. **Úvod**

2.1 Od vzniku jednotného trhu leteckej dopravy v roku 1992 sa povinnosť dodržiavať čoraz prísnejšie právne ustanovenia v oblasti bezpečnosti letectva týkajúcej sa lietadiel registrovaných v členskom štáte alebo prevádzkovaných organizáciou so sídlom v členskom štáte, ktoré boli podporené dôkladným a nezávislým vyšetrovaním nehôd, odrazila na značnom a takmer neustálom znižovaní miery smrteľných leteckých nehôd.

2.2 Skúsenosti ukázali, že niektoré incidenty alebo nedostatky často poukazujú na existenciu bezpečnostného rizika ešte skôr, než dôjde k nehode. Čoskoro sa ukázalo, že je stále náročnejšie zvyšovať bezpečnosť letectva s výlučne len „reaktívnym“ prístupom, ktorý doteraz prevažoval a ktorý spočíval v reagovaní a poučení sa po tom, ako došlo k nehode.

2.3 Európska únia sa teda nemohla uspokojiť so svojou úlohou zákonodarcu, ale musela sa začať zaoberať rovnako aj systematickým riešením rizík spojených s bezpečnosťou letectva. Smernicou 2003/42/ES o hlásení udalostí v civilnom letectve zaujala doplňujúci, „proaktívny“ postoj.

2.4 Systém hlásení e založený na vzťahu dôvery (alebo jej nedostatku) medzi osobou podávajúcou hlásenie o udalosti a subjektom zodpovedným za zhromažďovanie a posudzovanie údajov.

2.5 Európska únia má od roku 2007 európsky centrálny register (ECR), ktorý zatrieďuje do skupín všetky udalosti v civilnom letectve zhromaždené členskými štátmi. V súčasnosti je v tomto registri chytených približne 600 000 udalostí.

2.6 Zhromaždené informácie sú vzhľadom na svoj citlivý charakter dôverné a je možné ich využívať iba na účely činností účastníkov a príjemcov. V snahe predísť nepodloženým obavám a reakciám musia mať informácie poskytované verejnosti súhrnnú podobu a najčastejšie sa obmedzujú na výročnú správu o všeobecnej úrovni bezpečnosti letectva.

2.7 Okrem systému povinného hlásenia môžu členské štáty zaviesť systém dobrovoľného hlásenia na zber a analýzu nedostatkov pozorovaných v civilnom letectve, ktoré nespadajú do pôsobnosti povinných hlásení.

2.8 Povinnosť hlásenia sa vzťahuje na celý reťazec leteckej dopravy, najmä prevádzkovateľov lietadiel, prevádzkovateľov certifikovaných letísk, podniky poskytujúce služby pozemnej obsluhy atď.

2.9 Zamestnanci pracujúci v rôznych oblastiach civilného letectva, ktorí sa dozvedia o udalostiach, ktoré majú význam pre prevenciu nehôd, sú povinní takéto udalosti nahlásiť.

2.10 Z hlásení udalostí sa musia vymazať všetky osobné údaje súvisiace s osobou podávajúcou hlásenie a technické údaje, ktoré by mohli umožniť jej identifikáciu. Členské štáty musia dbať na to, aby pracovníkov, ktorí nahlásia incidenty, zamestnávateľ nijako nepostihoval, a aby sa neuplatňovali žiadne administratívne sankcie, disciplinárne sankcie či sankcie súvisiace s povolaním voči osobe, ktorá takú udalosť nahlásila, s výnimkou prípadov hrubej nedbalosti alebo úmyselného nesprávneho konania.

3. **Obsah nového nariadenia**

3.1 Podľa Európskej komisie ovplyvňujú podávanie hlásení o udalostiach v EÚ a využívanie ECR stále ešte určité nedostatky, ktoré obmedzujú ich užitočnosť a negatívne vplývajú na spätnú väzbu s cieľom predchádzať nehodám. Na nápravu tejto situácie Komisia navrhuje tieto opatrenia:

3.1.1 *Lepšie zhromažďovanie údajov o udalostiach*

Prostredníctvom návrhu sa vytvára prostredie s cieľom zabezpečiť, aby sa hlásili všetky udalosti, ktoré ohrozujú, alebo ktoré by ohrozili bezpečnosť letectva. Okrem systému povinného hlásenia sa návrhom ukladá povinnosť zaviesť systémy dobrovoľného hlásenia.

Návrh obsahuje aj ustanovenia, ktoré nabádajú leteckých odborníkov, aby hlásili informácie bez obáv z trestu, s výnimkou prípadov hrubej nedbalosti.

3.1.2 *Vysvetlenie toku informácií*

Okrem verejného orgánu budú musieť systém hlásenia udalostí zaviesť rovnako aj všetky organizácie pôsobiace v oblasti letectva.

3.1.3 *Lepšia kvalita a úplnosť údajov*

Hlásenia udalostí budú musieť obsahovať stanovené minimálne informácie a povinné údaje. Udalosti sa budú musieť klasifikovať z hľadiska rizika, ktoré predstavujú podľa jednotnej spoločnej európskej schémy klasifikácie rizík, ktorá má byť vypracovaná. Okrem toho by sa mali uplatňovať postupy kontroly kvality údajov.

3.1.4 *Zlepšenie výmeny informácií*

Prístup členských štátov a agentúry EASA k údajom európskeho centrálneho registra sa rozširuje na všetky informácie zahrnuté do databázy. Všetky hlásenia udalostí musia byť kompatibilné so softvérom Európskej únie ECCAIRS.

3.1.5 *Lepšia ochrana proti neoprávnenému používaniu informácií o bezpečnosti*

Okrem povinnosti zaručiť dôvernosť zhromaždených údajov sa informácie môžu sprístupniť a používať len na účel udržania alebo zvýšenia bezpečnosti letectva. Na zníženie negatívneho vplyvu, ktorý by na bezpečnosť letectva mohlo mať používanie týchto údajov na právne účely, je nutné uzavrieť dohody so súdnymi orgánmi.

3.1.6 *Lepšia ochrana osôb podávajúcich hlásenie, aby sa zabezpečila trvalá dostupnosť informácií (kultúra spravodlivosti)*

Pravidlá vzťahujúce sa na ochranu osôb podávajúcich hlásenie sú posilnené a znova sa potvrdzuje povinnosť anonymizovať hlásenia udalostí a obmedziť prístup k identifikačným údajom iba na určitý okruh osôb. Posilňuje sa pravidlo, podľa ktorého zamestnancov nesmie ich zamestnávateľ na základe nahlásených informácií, s výnimkou prípadov hrubej nedbalosti (ako je stanovené v článku 2 ods. 4 návrhu nariadenia), nijako postihovať. Od organizácií pôsobiacich v oblasti civilného letectva sa požaduje, aby prijali politické opatrenia opisujúce, ako je zaručená ochrana zamestnancov. Každý členský štát ďalej určí subjekt zodpovedný za uplatnenie ustanovení tykajúcich sa ochrany zdrojov, ktorému môžu osoby podávajúce hlásenie oznamovať porušenie súvisiacich pravidiel. Zodpovedný subjekt navrhne podľa potreby svojmu členskému štátu, aby prijal sankcie voči zamestnávateľovi, ktorý tieto pravidlá porušil.

3.1.7 *Zavedenie požiadaviek na analýzu informácií a prijatie následných opatrení na vnútroštátnej úrovni*

Návrh transponuje do práva EÚ pravidlá týkajúce sa analýzy a sledovania zhromaždených udalostí, a ktoré boli dohodnuté na medzinárodnej úrovni.

3.1.8 *Hlbšia analýza na úrovni EÚ*

Zásada analýzy informácií zahrnutých do ECR agentúrou EASA a členskými štátmi je posilnená a prebiehajúca spolupráca nadobúda oficiálny charakter v rámci siete analytikov bezpečnosti letectva, ktorej predsedá agentúra EASA.

3.1.9 *Lepšia transparentnosť vo vzťahu k verejnosti*

Rešpektujúc potrebnú dôvernosť členské štáty uverejňujú výročnú správu v súhrnnej podobe, ktorá obsahuje informácie o opatreniach prijímaných na zvýšenie bezpečnosti letectva.

4. **Všeobecné informácie**

4.1 EHSV víta opatrenia Komisie na predchádzanie nehodám v oblasti civilného letectva a posilnenie toku informácií o udalostiach, ktoré ohrozujú lietadlo, jeho cestujúcich alebo akúkoľvek inú osobu, alebo ktoré by ich ohrozili, ak by sa neprijali nápravné opatrenia.

4.2 Okrem toho víta zjednodušenie právnych predpisov, ktoré zlučujú predchádzajúcu smernicu a dve nariadenia do jediného textu.

4.3 Vzhľadom na to, že členské štáty pravidelne prekračujú lehoty na transpozíciu smerníc, ako tomu bolo aj v prípade smernice 2003/42/ES o téme, ktorou sa zaoberáme a vzhľadom na to, že čo najrýchlejšia identifikácia prípadných bezpečnostných problémov môže zabrániť katastrofám a zachrániť ľudské životy, súhlasí EHSV s Komisiou, že využitie priamo uplatniteľného legislatívneho aktu, teda nariadenia, je najvhodnejším právnym nástrojom na dosiahnutie vytýčených cieľov.

4.4 EHSV bez toho, aby spochybňoval všeobecný súhlas s predmetným návrhom nariadenia, sa však pozastavuje nad niektorými bodmi:

4.5 Odteraz môžu osoby podávajúce hlásenie adresovať hlásenie buď zamestnávateľom, alebo príslušnému verejnému orgánu, zatiaľ čo doteraz sa hlásenia podávali iba verejnému orgánu. Pokiaľ sú hlásenia adresované priamo zamestnávateľovi, ten ich musí podať príslušnému verejnému orgánu. Lenže podľa článku 7 ods. 3 návrhu nariadenia organizácie v rámci odvetvia zavedú postupy kontroly kvality údajov, najmä s cieľom zabezpečiť súlad medzi rôznymi údajmi obsiahnutými v hlásení udalostí a počiatočnými údajmi o udalostiach nahlásenými osobou podávajúcou hlásenie.

EHSV z toho odvodzuje, že počiatočné údaje o udalostiach nahlásené osobou podávajúcou hlásenie nie sú nevyhnutne totožné s údajmi, ktoré sú podané verejnému orgánu, s čím nemôže súhlasiť.

Vyjadruje výhrady k hláseniam, ktoré sú podávané priamo zamestnávateľovi. V snahe zachovať neutralitu a predísť ďalšiemu zasahovaniu zamestnávateľa do popisu udalostí, ktorý podala osoba podávajúca hlásenie, by sa mala zasielať kópia hlásenia príslušnému verejnému orgánu.

4.6 EHSV konštatuje, že na zozname incidentov, ktoré treba povinne hlásiť (príloha 1 nariadenia) nie sú uvedené incidenty týkajúce sa operácií pred nástupom cestujúcich do lietadla. Z toho vyplýva, že na nedostatky, ku ktorým dôjde pri bezpečnostnej kontrole pred nástupom do lietadla, je nutné upozorňovať aspoň v rámci dobrovoľných hlásení. Nedostatky tohto druhu však môžu mať katastrofálne dôsledky, takže EHSV sa domnieva, že by mali patriť medzi udalosti, ktoré treba povinne hlásiť.

4.7 Podobne návrh nariadenia výslovne neupravuje ani hlásenie incidentov cestujúcimi, ale ani ho nevylučuje, keď uvádza, že systémy dobrovoľných hlásení musia umožňovať zber informácií inými osobami ako sú zamestnanci tohto odvetvia, u ktorých je hlásenie udalostí povinné.

Cestujúci však majú často obozretnejší prístup k ohrozeniu bezpečnosti infraštruktúry a služieb a zaznamenajú nedostatky, ktoré zamestnanci tohto odvetvia vplyvom rutiny alebo profesionálnej deformácie hodnotia odlišne. EHSV preto navrhuje naplánovať postupy na začlenenie cestujúcich do prenosu

informácií o udalostiach, ktoré treba nahlásiť. Toto rovnako platí pre osoby so zníženou mobilitou, ktoré sú v prílohe I ods. 4.3 nariadenia z hľadiska zaobchádzania uvedené na rovnakej úrovni ako batožina a náklad, pričom rizikové faktory sú úplne odlišné.

5. **Kultúra spravodlivosti**

5.1 V záujme rozpoznania a prevencie rizika nehôd v civilnom letectve je nesmierne dôležité, aby všetci pracovníci tohto odvetvia boli povinní hlásiť všetky udalosti, ktoré by mohli predstavovať bezpečnostné riziko.

5.2 Je potrebné, aby dotknutí pracovníci nahlásili prípadné chyby, ktorých sa sami dopustili alebo ku ktorým prispeli, alebo za ktoré nesú zodpovednosť ich spolupracovníci.

5.3 Je zrejmé, že taký systém hlásenia môže účinne fungovať iba v rámci „kultúry spravodlivosti", ktorá chráni zamestnancov pred krokmi, ktoré by proti nim chcel podniknúť ich zamestnávateľ a chráni ich pred akýmikoľvek dôsledkami alebo trestným stíhaním v prípade neúmyselných chýb s výnimkou prípadov jednoznačne preukázateľnej hrubej nedbalosti.

5.4 EHSV teda môže len privítať, že sa zdôrazňuje skutočnosť, že výlučným zámerom hlásenia príslušných udalostí je prevencia nehôd a udalostí a nie zisťovanie viny alebo zodpovednosti, a že návrh nariadenia znovu potvrdzuje a dopĺňa opatrenia chrániace osoby podávajúce hlásenie, ktoré by však bolo možné ešte posilniť.

5.5 Takisto vo svojom stanovisku k nariadeniu o vyšetrovaní a prevencii nehôd a incidentov v civilnom letectve [1] EHSV zdôraznil, že je nevyhnutné väčšie úsilie na úrovni EÚ, ktoré by zabezpečilo, že všetky členské štáty upravia svoj trestní poriadok s ohľadom na zásadu kultúry spravodlivosti, a pripomenul význam vytvorenia „európskej charty kultúry spravodlivosti", aby sa predišlo akýmkoľvek sankciám za neúmyselné chyby.

5.6 EHSV vyjadruje poľutovanie, že tento návrh nebol uplatnený v návrhu nariadenia, ktorý samozrejme upravuje spoluprácu orgánov pôsobiacich v bezpečnosti letectva so súdnymi orgánmi formou predbežných dohôd (Článok 15 ods. 4: „Týmito dohodami uzatvorenými vopred sa musia snažiť zabezpečiť správnu rovnováhu medzi potrebou náležitého výkonu spravodlivosti na jednej strane a nevyhnutnou trvalou dostupnosťou informácií o bezpečnosti na druhej strane."), čo predstavuje krok správnym smerom, ale tieto dohody sa týkajú iba „primeranej" dôvernosti informácií a nechránia osoby podávajúce hlásenie pred trestnoprávnym stíhaním.

5.7 Pokiaľ ide o ochranu osoby podávajúcej hlásenie, malo by sa ustanovenie, že *členské štáty sa zdržia súdneho konania v súvislosti s vopred neplánovaným alebo neúmyselným porušením zákona, na ktoré boli upozornené* vzťahovať rovnako aj na zamestnávateľa osoby podávajúcej hlásenie a článok 16 ods. 3 návrhu nariadenia by mal byť v tomto zmysle doplnený.

5.8 Čo sa týka ustanovenia, ktoré ukladá každej organizácii v civilnom letectve povinnosť, aby prijala interné predpisy popisujúce, ako sú v uvedenej organizácii zaručené a uplatňované zásady kultúry spravodlivosti, EHSV navrhuje, aby tieto pravidlá boli predbežne schválené orgánom členského štátu zodpovedným za uplatňovanie ustanovení Spoločenstva o ochrane zdroja.

5.9 Napriek tomu, že nariadenie je záväzné v celom svojom rozsahu a priamo použiteľné vo všetkých členských štátoch od dvadsiateho dňa nasledujúceho po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*, niektoré jeho prvky, najmä interné predpisy, ktoré popisujú, ako sú v uvedenej organizácii uplatňované zásady kultúry spravodlivosti, alebo predpisy uplatňované pri porušení nariadenia, je ešte potrebné stanoviť alebo podľa okolností transponovať do právnych predpisov členských štátov. EHSV by uvítal, keby sa v nariadení stanovila lehota na uplatnenie týchto prvkov.

5.10 Vzhľadom na zásadný význam kultúry spravodlivosti, ktorá účinne chráni dotknuté osoby, v jednoznačnom záujme prevencie akéhokoľvek rizika nehody, poveril EHSV externého experta vypracovaním štúdie na danú tému a jej závery určite poskytne zainteresovaným stranám.

V Bruseli 17. apríla 2013

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Henri MALOSSE

[1] Ú. v. EÚ C 21, 21.1.2011, s. 62 – 65.