# Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu ter spremembi Uredbe (EU) št. 996/2010 in razveljavitvi Direktive št. 2003/42/ES, Uredbe Komisije (ES) št. 1321/2007 in Uredbe Komisije (ES) št. 1330/2007

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

(2013/C 198/12)

Poročevalec: **Raymond HENCKS**

Svet in Evropski parlament sta 24. oziroma 17. januarja 2013 sklenila, da v skladu s členom 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu ter spremembi Uredbe (EU) št. 996/2010 in razveljavitvi Direktive št. 2003/42/ES, Uredbe Komisije (ES) št. 1321/2007 in Uredbe Komisije (ES) št. 1330/2007*

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

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 195 glasovi za, 1 glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

## 1. **Sklepi in priporočila**

1.1 EESO izraža priznanje Komisiji za sprejetje ukrepov za preprečevanje nesreč na področju civilnega letalstva in za okrepitev toka informacij o dogodkih ali incidentih, ki pomenijo grožnjo in bi, če se ne odpravijo, ogrozili potnike, druge ljudi ali zrakoplov.

1.2 Da bi lahko prepoznali in preprečili tveganja za nesreče v civilnem letalstvu, mora za vse zaposlene v sektorju veljati obveznost poročanja o vseh dogodkih, ki bi lahko ogrozili varnost, po potrebi pa tudi o napakah, ki so jih zaposleni storili sami ali so k njim prispevali oziroma napakah, za katere so odgovorni njihovi sodelavci.

1.3 Tak sistem poročanja je lahko učinkovit le, če

— je edini namen poročanja o dogodkih preprečevati nesreče in incidente, ne pa pripisovati krivdo ali odgovornost, in

— se uporablja v okviru t. i. kulture pravičnosti, ki vpletene ščiti pred kakršnimi koli postopki, ki bi jih proti njim sprožil njihov delodajalec, ter pred oškodovanjem ali sodnim pregonom zaradi nenamernih napak, razen v primeru hude malomarnosti, za katero je jasno dokazano, da je bila namerna.

1.4 EESO meni, da bi sedanje oziroma dodatne ukrepe za zaščito virov informacij v predlogu lahko še okrepili ali dopolnili. V ta namen zato

— znova predlaga oblikovanje listine EU o kulturi pravičnosti;

— predlaga, da se natančno določi, da poleg držav članic tudi organizacije sektorja civilnega letalstva ne bi smele sprožiti postopkov v zvezi z nenaklepnimi ali nenamernimi kršitvami zakona, s katerimi se seznanijo samo zato, ker se je o njih poročalo;

— priporoča, da notranja pravila, ki jih sprejmejo organizacije v tem sektorju in ki opisujejo, kako se v njih zagotavljajo in izvajajo načela kulture pravičnosti, najprej odobri pristojen javni organ.

1.5 Ob upoštevanju bistvenega pomena kulture pravičnosti za učinkovito zaščito poročevalcev in glede na jasen interes preprečevanja vseh tveganj za nesrečo je Odbor zunanjemu strokovnjaku v zvezi s tem naročil izdelavo študije, katere ugotovitve bo seveda sporočil vsem zainteresiranim stranem.

1.6 EESO ima pomisleke v zvezi z novim ukrepom, na podlagi katerega bodo poročevalci lahko odslej svoja poročila pošiljali bodisi svojemu delodajalcu bodisi pristojnemu javnemu organu, prej pa so jih predložili zgolj javnemu organu. Meni, da bi moral poročevalec ob izdelavi poročila zaradi zagotavljanja nevtralnosti in izogibanja kakšnemu koli naknadnemu vmešavanju s strani delodajalca en izvod vedno poslati tudi pristojnemu javnemu organu.

1.7 EESO obžaluje, da v uredbi ni izrecno predvideno, da bi o incidentih lahko poročali tudi potniki, saj se ti pogosto bolj zavedajo varnostnih tveganj, povezanih z infrastrukturo in storitvami, in opazijo tudi pomanjkljivosti, ki jih zaposleni v tem sektorju zaradi rutine vidijo drugače. To velja tudi za osebe z omejeno gibalno sposobnostjo, ki lahko najbolje ocenijo dejavnike tveganja, povezane z njihovim specifičnim stanjem. EESO zato predlaga vzpostavitev postopkov za vključitev vseh potnikov v tok informacij o dogodkih, o katerih je treba poročati.

1.8 EESO tudi meni, da bi bilo treba vse nepravilnosti med vkrcavanjem, zlasti pri varnostnem preverjanju potnikov, vključiti med dogodke, o katerih je treba poročati.

## 2. **Uvod**

2.1 Od vzpostavitve enotnega trga za zračni promet leta 1992 je zaradi izpolnjevanja vedno strožjih regulativnih zahtev na področju varnosti v letalstvu za zrakoplove, ki so registrirani v državi članici ali ki jih upravljajo družbe s sedežem v državi članici, ter podrobnih, neodvisnih preiskav nesreč stopnja smrtnih nesreč v letalskem prometu vidno upadla in še vedno nekoliko upada.

2.2 Izkušnje kažejo, da določeni incidenti in druge pomanjkljivosti pogosto še pred nastankom nesreče opozarjajo, da obstaja varnostno tveganje. Hitro je postalo jasno, da bo varnost v letalstvu vse teže povečati zgolj z dosedanjim pristopom odzivanja, tj. reakcijo in pridobivanjem izkušenj šele po nastanku nesreče.

2.3 Evropska unija se zato ne sme zadovoljiti z vlogo zakonodajalca, temveč mora enako mero pozornosti posvetiti tudi sistematičnemu reševanju tveganj, povezanih z varnostjo v letalstvu. S sprejetjem Direktive 2003/42/ES o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu je zavzela dodatni, proaktivni pristop.

2.4 Sistem poročanja temelji na odnosu zaupanja med poročevalcem o dogodkih in subjektom, ki je odgovoren za zbiranje in oceno ustreznih podatkov.

2.5 Evropska unija je leta 2007 vzpostavila evropsko centralno podatkovno bazo za zbiranje podatkov o vseh dogodkih v civilnem letalstvu, ki so jih predložile države članice; trenutno je v njej shranjenih okoli 600 000 dogodkov.

2.6 Glede na to, da so zbrani podatki občutljive narave, veljajo za zaupne in se lahko uporabljajo zgolj za dejavnosti udeležencev in uporabnikov. Da bi se izognili neutemeljenim bojaznim in odzivom, je treba informacije za javnost sporočati v zbirni obliki in se pri tem omejiti predvsem na letna poročila o splošni ravni varnosti v letalstvu.

2.7 Države članice lahko poleg sistema obveznega poročanja vzpostavijo sistem prostovoljnega poročanja za zbiranje in analiziranje podatkov o ugotovljenih pomanjkljivostih v civilnem letalstvu, ki ne sodijo na področje uporabe obveznega poročanja.

2.8 Obveznost poročanja velja za vse člene verige zračnega prometa, zlasti za letalske prevoznike, upravljavce potrjenih letališč, podjetij za izvajanje storitev zemeljske oskrbe itd.

2.9 Osebe, ki delujejo na različnih področjih civilnega letalstva, so navzoče pri dogodkih, ki so pomembni za preprečevanje nesreč, zato morajo o njih poročati.

2.10 Iz poročil je treba odstraniti vse osebne podatke v zvezi s poročevalcem in tehnične podatke, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti identiteto poročevalca. Države članice morajo zagotoviti, da delodajalci ne bodo v nobenem primeru oškodovali zaposlenih, ki poročajo o incidentih; osebi, ki sporoči podatke o takem dogodku, se ne smejo naložiti nobene upravne, disciplinske ali službene kazni, razen v primeru hude malomarnosti ali namerne kršitve.

## 3. **Vsebina nove uredbe**

3.1 Po mnenju Evropske komisije se pri predložitvi poročil o dogodkih v EU in uporabi evropske centralne podatkovne baze še vedno pojavljajo določene pomanjkljivosti, ki vplivajo na njihovo uporabnost in močno ogrožajo zmožnost pridobivanja povratnih informacij za preprečevanje nesreč. Komisija za izboljšanje stanja predlaga ukrepe, navedene v nadaljevanju.

### 3.1.1 *Boljše zbiranje informacij o dogodkih*

Predlog vzpostavlja okvir, ki bi zagotovil poročanje o vseh dogodkih, ki ogrožajo ali bi ogrožali varnost v letalstvu. Poleg obveznih sistemov poročanja predpisuje tudi vzpostavitev prostovoljnih sistemov.

Predlog vsebuje tudi določbe za spodbujanje zaposlenih v letalstvu k poročanju o informacijah, ne da bi jim za to grozila kazen, razen v primeru hude malomarnosti.

### 3.1.2 *Pojasnitev toka informacij*

Sistem poročanja mora - podobno kot javni organ - vzpostaviti vsaka organizacija, ki deluje na področju letalstva.

### 3.1.3 *Boljša kakovost in popolnost podatkov*

Poročila o dogodkih bodo morala vsebovati določene minimalne informacije in obvezna podatkovna polja. Dogodki bodo morali biti razporejeni glede na tveganje v skladu s prihodnjim skupnim evropskim sistemom za klasifikacijo tveganj. Poleg tega bo treba vzpostaviti tudi postopke za preverjanje kakovosti podatkov.

### 3.1.4 *Boljša izmenjava informacij*

Države članice in Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA) imajo sedaj dostop do vseh podatkov iz evropske centralne podatkovne baze. Vsa poročila bi morala biti združljiva s programsko opremo ECCAIRS.

3.1.5 *Boljša zaščita pred neustrezno uporabo informacij v zvezi z varnostjo*

Zagotoviti je treba, da so zbrani podatki zaupni, pa tudi, da so na voljo in se uporabljajo zgolj za ohranjanje ali izboljšanje varnosti v letalstvu. Potreben je dogovor s sodnimi organi, da bi tako zmanjšali negativni učinek uporabe teh podatkov v pravne namene.

3.1.6 *Boljša zaščita poročevalcev za zagotavljanje stalne razpoložljivosti informacij (kultura pravičnosti)*

Predpisi glede zaščite poročevalcev so strožji; ponovno je potrjeno, da je treba poročila anonimizirati, dostop do podatkov, ki omogočajo identifikacijo, pa omejiti zgolj na določene ljudi. Okrepljeno je pravilo, ki prepoveduje, da bi delodajalci na podlagi sporočenih informacij kakor koli oškodovali zaposlene, razen v primeru hude malomarnosti (kot je opredeljena v členu 2(4) predloga uredbe). Organizacije, ki delujejo na področju civilnega letalstva, morajo sprejeti dokument, v katerem je navedeno, kako je zagotovljena zaščita zaposlenih. Poleg tega mora vsaka država članica imenovati organ, ki je pristojen za izvajanje določb o zaščiti vira informacij in ki ga lahko poročevalci obvestijo o kršitvah zadevnih pravil. Ta organ lahko po potrebi predlaga svoji državi članici, da sprejme kazni za zaposlene, ki so prekršili navedena pravila.

3.1.7 *Uvedba zahtev za analizo informacij in sprejetje nadaljnjih ukrepov na nacionalni ravni*

S predlogom se v pravo EU prenašajo na mednarodni ravni dogovorjena pravila, povezana z analizo in spremljanjem zbranih informacij o dogodkih.

3.1.8 *Temeljitejša analiza na ravni EU*

Okrepljeno je načelo, da morajo informacije, ki jih vsebuje evropska centralna podatkovna baza, analizirati EASA in države članice, sedanje sodelovanje pa je formalizirano v okviru omrežja analitikov varnosti v letalstvu, ki mu predseduje EASA.

3.1.9 *Izboljšana preglednost za širšo javnost*

Države članice ob upoštevanju zaupnosti objavljajo letna poročila o varnosti, ki vsebujejo zbirne informacije o sprejetih ukrepih za izboljšanje varnosti v letalstvu.

## 4. **Splošne ugotovitve**

4.1 EESO izraža priznanje Komisiji za sprejetje ukrepov za preprečevanje nesreč na področju civilnega letalstva in za okrepitev toka informacij o dogodkih, ki pomenijo grožnjo in bi, če se ne odpravijo, ogrozili potnike, druge ljudi ali zrakoplov.

4.2 Pozitivno ocenjuje tudi poenostavitev zakonodaje na tem področju, saj so trenutno v enem dokumentu združene prejšnja direktiva in dve uredbi.

4.3 Glede na to, da države članice pogosto ne spoštujejo rokov za prenos direktiv v nacionalno zakonodajo – to velja tudi za Direktivo 2003/42/ES, na katero se nanaša to mnenje –, in ob upoštevanju, da se je s čim hitrejšo opredelitvijo morebitnih varnostnih problemov mogoče izogniti hudim nesrečam in rešiti življenja, se Odbor strinja s Komisijo, da je za uresničitev predlaganih ciljev najustreznejši pravni instrument, ki se uporablja neposredno, v tem primeru torej uredba.

4.4 Čeprav EESO ne dvomi, da bo ta predlog uredbe prejel splošno podporo, želi kljub temu v nadaljevanju izpostaviti nekaj vprašanj.

4.5 Poročevalci so svoja poročila prej pošiljali zgolj javnemu organu, odslej pa jih bodo lahko predložili bodisi svojemu delodajalcu bodisi pristojnemu javnemu organu. Če jih pošljejo neposredno delodajalcu, jih mora ta predložiti pristojnemu javnemu organu. Toda v členu 7(3) predloga uredbe je predpisano, da sektorske organizacije vzpostavijo postopke za preverjanje kakovosti podatkov, predvsem za zagotavljanje skladnosti med različnimi podatki, vsebovanimi v poročilu o dogodku, in prvotnimi podrobnostmi o dogodku, o katerih je poročal poročevalec.

EESO na podlagi navedenega sklepa, da prvotne podrobnosti o dogodku, ki jih je sporočil poročevalec, niso vedno nujno iste kot tiste, ki so bile poslane javnemu organu, zato se s tem ne more strinjati.

Odbor ima pomisleke glede tega, da se poročila pošljejo neposredno delodajalcu. Meni, da bi moral poročevalec ob izdelavi poročila zaradi zagotavljanja nevtralnosti in izogibanja kakšnemu koli naknadnemu vmešavanju s strani delodajalca en izvod vedno poslati tudi pristojnemu javnemu organu.

4.6 EESO ugotavlja, da na seznamu incidentov, o katerih je treba poročati (Priloga 1 uredbe), ni incidentov v zvezi s postopki pred vkrcanjem. Zato je treba vse nepravilnosti pri varnostnem preverjanju pred vkrcanjem sporočiti vsaj v okviru prostovoljnega poročanja. Vendar pa imajo lahko take nepravilnosti hude posledice, zato EESO meni, da bi jih bilo treba vključiti med dogodke, o katerih je treba poročati.

4.7 V predlogu uredbe ravno tako ni posebej predvideno, da lahko o incidentih poročajo tudi potniki, čeprav to ni popolnoma izključeno, saj je v njem navedeno, da sistemi prostovoljnega poročanja omogočajo zbiranje podrobnosti o dogodkih tudi drugim osebam, ne le zgolj zaposlenim v tem sektorju, za katere velja obveznost poročanja.

Potniki se sicer pogosto bolj zavedajo varnostnih tveganj, povezanih z infrastrukturo in storitvami, in opazijo tudi pomanjkljivosti, ki jih zaposleni v tem sektorju zaradi rutine ali poklicne deformacije vidijo drugače. EESO zato predlaga vzpostavitev postopkov za vključitev potnikov v tok informacij

o dogodkih, o katerih je treba poročati. To velja tudi za osebe z omejeno gibalno sposobnostjo, za katere v skladu s točko 4.3 Priloge I k uredbi sicer veljajo isti pogoji kot za sprejem in odpremo prtljage in tovora, čeprav so dejavniki tveganja popolnoma drugačni.

5. **Kultura pravičnosti**

5.1 Da bi lahko prepoznali in preprečili tveganja za nesreče v civilnem letalstvu, mora za vse zaposlene v sektorju veljati obveznost poročanja o vseh dogodkih, ki bi lahko ogrozili varnost.

5.2 Po potrebi je treba od vpletenih zahtevati, da poročajo o napakah, ki so jih storili sami ali so k njim prispevali oziroma napakah, za katere so odgovorni njihovi sodelavci.

5.3 Jasno je, da je lahko tak sistem poročanja učinkovit zgolj v okviru t. i. kulture pravičnosti, ki vpletene ščiti pred kakršnimi koli postopki, ki bi jih proti njim sprožil njihov delodajalec, ter pred oškodovanjem ali sodnim pregonom zaradi nenamernih napak, razen v primeru hude in dokazano namerne malomarnosti.

5.4 EESO je zato zadovoljen, da je jasno navedeno, da je edini namen poročanja o dogodkih zgolj preprečevanje nesreč in incidentov, ne pa pripisovanje krivde ali odgovornosti, in da predlog uredbe ponovno potrjuje in dopolnjuje ukrepe za zaščito poročevalcev, čeprav bi bilo mogoče te ukrepe še izboljšati.

5.5 Odbor je že v svojem mnenju o uredbi o preiskavah in preprečevanju nesreč v civilnem letalstvu [1] poudaril, da je na ravni EU potrebnih več ukrepov, ki bi zagotovili, da bodo vse države članice spremenile svoje nacionalne kazenske sisteme in tako zagotovile kulturo pravičnosti. Še zlasti je opozoril na pomen oblikovanja listine EU o kulturi pravičnosti, da bi se tako izognili kaznim za nenamerne napake.

5.6 EESO obžaluje, da to ni bilo upoštevano v predlogu uredbe, kjer je sicer predvideno sodelovanje med varnostnimi in sodnimi organi na podlagi predhodnih dogovorov (člen 15(4): *Namen teh predhodnih dogovorov je zagotoviti pravilno ravnovesje med potrebo po ustreznem delovanju sodstva na eni strani in potrebo po stalni razpoložljivosti informacij v zvezi z varnostjo na drugi.*), kar je korak v pravo smer, vendar pa se ti dogovori nanašajo zgolj na "ustrezno" zaupnost informacij in ne ščitijo poročevalcev pred sodnim pregonom.

5.7 Kar zadeva zaščito poročevalca, bi morala določba o tem, da "države članice ne sprožijo postopkov v zvezi z nenaklepnimi ali nenamernimi kršitvami zakona, s katerimi se seznanijo samo zato, ker se je o njih poročalo", veljati tudi za delodajalca poročevalca; člen 16(3) predloga uredbe bi bilo zato treba ustrezno dopolniti.

5.8 Glede določbe o tem, da mora vsaka sektorska organizacija sprejeti notranja pravila, ki opisujejo, kako se v njej zagotavljajo in izvajajo načela kulture pravičnosti, EESO predlaga, da ta pravila v vsaki državi članici najprej odobri organ, pristojen za izvajanje določb o zaščiti virov informacij.

5.9 Čeprav je uredba zavezujoča v celoti in se neposredno začne uporabljati v vseh državah članicah dvajseti dan po objavi v Uradnem listu Evropske unije, je treba nekatere elemente, zlasti notranja pravila organizacij o načinu izvajanja načel kulturne pravičnosti oziroma pravila, ki se uporabljajo ob kršitvah uredbe, šele oblikovati ali jih po potrebi prenesti v nacionalno zakonodajo. EESO se zavzema, da bi v uredbi določili rok za izvedbo teh elementov.

5.10 Ob upoštevanju bistvenega pomena kulture pravičnosti, ki učinkovito ščiti vse sodelujoče, in glede na jasen interes preprečevanja vseh tveganj za nesrečo je Odbor zunanjemu strokovnjaku v zvezi s tem naročil izdelavo študije, katere ugotovitve bo seveda sporočil vsem zainteresiranim stranem.

V Bruslju, 17. aprila 2013

*Predsednik*
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*
Henri MALOSSE

[1] UL C 21, 21.1.2011, str. 62-65.