

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym, zmiany rozporządzenia (UE) nr 996/2010 oraz uchylecia dyrektywy 2003/42/WE, rozporządzenia Komisji (WE) nr 1321/2007 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 1330/2007

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD)

(2013/C 198/12)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Rada, w dniu 24 stycznia 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 17 stycznia 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym, zmiany rozporządzenia (UE) nr 996/2010 oraz uchylecia dyrektywy 2003/42/WE, rozporządzenia Komisji (WE) nr 1321/2007 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 1330/2007

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

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2013 r.

Na 489. sesji plenarnej w dniach 17–18 kwietnia 2013 r. (posiedzenie z 17 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 195 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES gratuluje Komisji opracowania środków zapobiegania wypadkom w dziedzinie lotnictwa cywilnego i wzmocnienia przepływu informacji na temat zdarzeń lub incydentów, które stanowią lub, jeśli nie podejmie się stosownych działań naprawczych, stanowiąby zagrożenie dla pasażerów, jakichkolwiek innych osób lub dla statku powietrznego.

1.2 Aby można było ustalać ryzyko wypadku w lotnictwie cywilnym i mu zapobiegać, należy skłonić wszystkich pracowników sektora do zgłaszania wszelkich zdarzeń mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa, w tym także ewentualnych błędów, które sami popełnili, do których się przyczynili lub za które odpowiedzialność ponoszą ich koledzy z pracy.

1.3 Taki system zgłaszania będzie funkcjonować skutecznie tylko wtedy:

- jeśli jedynym celem zgłaszania zdarzeń będzie zapobieganie wypadkom i incydentom, a nie obciążanie winą lub odpowiedzialnością,
- jeśli będzie stosowany w ramach polityki „Just Culture”, która chroni danych pracowników przed postępowaniami wszczynanymi przeciwko nim przez pracodawcę oraz przed wszelkimi konsekwencjami lub postępowaniami sądowymi w związku z niezamierzonymi błędami, z wyjątkiem przypadków umyślnego rażącego niedbalstwa wyraźnie stwierdzonego jako takie.

1.4 EKES jest zdania, że przewidziane w omawianym rozporządzeniu środki ochrony istniejących lub dodatkowych źródeł informacji można jeszcze bardziej wzmocnić lub uzupełnić. W związku z tym:

— ponawia swoją propozycję stworzenia europejskiej karty „Just Culture”;

— proponuje, by wyraźnie określić, że nie tylko państwa członkowskie, lecz także organizacje branży lotnictwa cywilnego powinny wstrzymać się od wszczynania postępowań dotyczących nieumyślnych lub niezamierzonych naruszeń prawa, o których dowiedziały się tylko dlatego, że zostały one zgłoszone w zastosowaniu art. 4 i 5;

— wnosi, aby opracowywane przez organizacje sektora przepisy wewnętrzne opisujące, w jaki sposób gwarantuje się i realizuje zasady polityki „Just Culture”, były przed wdrożeniem zatwierdzane przez właściwy organ publiczny.

1.5 Mając na względzie kapitalne znaczenie zasady polityki „Just Culture” dla skutecznej ochrony zgłaszających, a zarazem z myślą o jak najlepszym zapobieganiu wszelkim rodzajom ryzyka wypadku, EKES zlecił zewnętrznemu ekspertowi opracowanie analizy na ten temat i niechybnie przekaze wnioski tego dokumentu zainteresowanym stronom.

1.6 EKES wyraża zastrzeżenia w kwestii nowego środka, który przewiduje, że zgłaszający będą odtąd mogli przekazywać swoje zgłoszenie albo pracodawcy, albo właściwemu organowi publicznemu, podczas gdy dotychczas przewidziane było tylko przekazywanie zgłoszenia do organu publicznego. Uważa, że w przypadku gdy zgłoszenie przesyłane jest bezpośrednio do pracodawcy, zgłaszający powinien jednocześnie obowiązkowo przesłać kopię zgłoszenia właściwemu organowi publicznemu, tak aby zapewnić neutralność i uniknąć wszelkich późniejszych ingerencji pracodawcy w sposób relacjonowania faktów przez zgłaszającego.

1.7 EKES ubolewa, że w rozporządzeniu nie została wyraźnie przewidziana możliwość zgłaszania incydentów przez pasażerów, gdy tymczasem pasażerowie często są bardziej czujni na zagrożenia dla bezpieczeństwa infrastruktury i usług i stwierdzają uchybienia, na które pracownicy sektora wskutek rutyny patrzą innym okiem. Odnosi się to również do osób niepełnosprawnych, które najlepiej mogą ocenić czynniki zagrożenia dotyczące ich specyficznej sytuacji. EKES proponuje zatem, by przewidziano procedury włączające wszystkich pasażerów w przepływ informacji o zdarzeniach wymagających zgłoszenia.

1.8 Ponadto EKES sądzi, że wśród zdarzeń podlegających obowiązkowemu zgłaszaniu powinny się znaleźć zdarzenia lub uchybienia stwierdzone podczas czynności związanych z przyjmowaniem pasażerów na pokład samolotu, w szczególności podczas kontroli bezpieczeństwa, którym poddawani są pasażerowie.

2. Wstęp

2.1 Od momentu utworzenia jednolitego rynku transportu lotniczego w 1992 r., przestrzeganie coraz surowszych przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego w odniesieniu do statków powietrznych zarejestrowanych w państwie członkowskim UE lub eksploatowanych przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w państwie członkowskim, wraz z wnikliwymi, niezależnymi badaniami zaistniałych wypadków, przełożyło się na znaczny, niemal ciągły spadek wskaźnika śmiertelnych wypadków lotniczych.

2.2 Jak wykazało doświadczenie, często jeszcze przed wystąpieniem wypadku mają miejsce pewne incydenty lub inne uchybienia, wskazujące na istnienie zagrożenia dla bezpieczeństwa. Szybko okazało się, że coraz trudniej jest zwiększać bezpieczeństwo lotnicze, stosując wyłącznie – dominujące do tego czasu – podejście „reaktywne”, które polegało na tym, by reagować tylko na zaistniałe wypadki i wyciągać wnioski tylko w następstwie takich zdarzeń.

2.3 Unia Europejska nie mogła już zatem zadowalać się swoją rolą ustawodawcy, lecz została zmuszona do zajęcia się również kwestią systemowego traktowania zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa lotniczego. Na podstawie dyrektywy 2003/42/WE w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym przyjęła podejście „proaktywne”, mające charakter uzupełniający.

2.4 System zgłaszania zdarzeń opiera się na relacji zaufania między zgłaszającym zdarzenie lub uchybienie a podmiotem odpowiedzialnym za gromadzenie i ocenę odpowiednich informacji.

2.5 Od roku 2007 Unia Europejska prowadzi centralne archiwum europejskie, do którego przekazywane są wszystkie informacje o zdarzeniach w lotnictwie cywilnym zgromadzone przez państwa członkowskie; dotychczas w archiwum tym zebrano zgłoszenia blisko 600 tys. zdarzeń.

2.6 Ze względu na ich wrażliwy charakter, zgromadzone informacje są poufne i można je wykorzystywać tylko do celów czynności dotyczących uczestników zdarzeń i adresatów zgłoszeń. Aby nie budzić nieuzasadnionych obaw i reakcji, opinii publicznej przekazuje się informacje w postaci zbiorczej i ograniczają się one najczęściej do raportu rocznego na temat ogólnego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa.

2.7 Obok systemu obowiązkowego zgłaszania państwa członkowskie mogą stworzyć system dobrowolnego zgłaszania,

aby rejestrować i analizować zaobserwowane w lotnictwie cywilnym niedociągnięcia, które nie wchodzą w zakres stosowania zgłoszeń obowiązkowych.

2.8 Obowiązek zgłaszania dotyczy całego łańcucha transportu lotniczego, zwłaszcza operatorów statków powietrznych, podmiotów zarządzających certyfikowanymi lotniskami, przedsiębiorstw obsługi naziemnej itd.

2.9 Różne kategorie personelu pracującego w lotnictwie cywilnym i obserwującego zdarzenia mające istotne znaczenie z punktu widzenia zapobiegania wypadkom są zobowiązane do ich zgłaszania.

2.10 Z przedkładanych zgłoszeń o zdarzeniach należy usunąć wszystkie informacje osobiste dotyczące osoby zgłaszającej oraz szczegóły techniczne mogące prowadzić do ustalenia tożsamości osoby zgłaszającej. Państwa członkowskie powinny zadbać o to, by pracownicy zgłaszający incydenty nie podlegali żadnym konsekwencjom ze strony pracodawcy; z wyjątkiem przypadków rażącego niedbalstwa lub umyślnych uchybień, na osobę zgłaszającą takie zdarzenia nie można nakładać żadnych kar administracyjnych, dyscyplinarnych lub zawodowych.

3. Treść nowego rozporządzenia

3.1 Zdaniem Komisji Europejskiej, w dziedzinie przekazywania zgłoszeń o zdarzeniach w UE oraz korzystania z centralnego archiwum europejskiego nadal istnieje szereg niedociągnięć, które ograniczają użyteczność tych narzędzi i poważnie utrudniają wykorzystywanie wynikających z doświadczeń informacji zwrotnych w celu zapobiegania wypadkom. Aby zaradzić tej sytuacji, Komisja proponuje następujące środki:

3.1.1 Lepsze gromadzenie informacji o zdarzeniach

Wniosek stwarza otoczenie, w którym zapewnia się zgłaszanie wszystkich zdarzeń stanowiących lub mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa lotniczego. Oprócz systemów obowiązkowych wprowadza się w nim obowiązek utworzenia systemów dobrowolnych.

Wniosek zawiera również przepisy zapewniające powstanie otoczenia, w którym dzięki chronieniu pracowników lotnictwa przed karami – z wyjątkiem przypadków rażącego niedbalstwa – funkcjonują odpowiednie mechanizmy zachęcające tychże pracowników do zgłaszania informacji.

3.1.2 Doprecyzowanie przepływu informacji

Obok organu publicznego również każda organizacja działająca w dziedzinie lotnictwa będzie musiała utworzyć system obowiązkowego zgłaszania zdarzeń.

3.1.3 Lepsza jakość i kompletność danych

Zgłoszenia o zdarzeniach będą musiały zawierać podstawowe informacje dzięki zdefiniowaniu obowiązkowych pól danych. Zdarzenia będą musiały być klasyfikowane pod względem ryzyka zgodnie ze wspólnym europejskim systemem klasyfikacji ryzyka, który ma zostać opracowany. Ponadto będzie trzeba wdrożyć procedury służące kontroli jakości danych.

3.1.4 Lepsza wymiana informacji

Przysługujący państwom członkowskim i EASA dostęp do centralnego archiwum europejskiego rozszerza się na wszystkie dane i informacje znajdujące się w tej bazie danych. Wszystkie zgłoszenia o zdarzeniach powinny być kompatybilne ze wspólnym oprogramowaniem ECCAIRS.

3.1.5 *Lepsza ochrona przed niewłaściwym wykorzystaniem informacji dotyczących bezpieczeństwa*

Oprócz obowiązku zagwarantowania poufności zgromadzonych danych, dane powinny być udostępniane i wykorzystywane jedynie do celów zachowania lub poprawy bezpieczeństwa lotniczego. Należy zawrzeć porozumienia z organami sądowymi z myślą o ograniczeniu niekorzystnego wpływu wykorzystania tych danych w celach sądowych.

3.1.6 *Lepsza ochrona zgłaszającego dla zapewnienia ciągłej dostępności informacji (zasada „Just Culture”)*

We wniosku wzmacnia się przepisy dotyczące ochrony zgłaszającego, potwierdza się obowiązek usuwania danych osobowych ze zgłoszeń o zdarzeniach i ogranicza tylko do wąskiego kręgu osób dostęp do danych zawierających dane osobowe. Wzmocniona zostaje zasada, zgodnie z którą pracownicy nie podlegają – z wyjątkiem przypadków rażącego niedbalstwa (zdefiniowanego w art. 2 ust. 4 projektu rozporządzenia) – żadnym konsekwencjom ze strony swego pracodawcy w związku ze zgłoszonymi informacjami. Od organizacji działających w dziedzinie lotnictwa cywilnego wymaga się przyjęcia zbioru zasad opisujących sposób zapewnienia ochrony pracowników. Ponadto każde państwo członkowskie musi powołać organ odpowiedzialny za wykonanie przepisów dotyczących ochrony źródeł informacji, któremu to organowi pracownicy mogą zgłaszać przypadki naruszenia odpowiednich reguł. W stosownych przypadkach organ ten wnioskuje do swego państwa członkowskiego o przyjęcie sankcji wobec pracodawców, którzy naruszyli reguły w tym zakresie.

3.1.7 *Wprowadzenie wymogów dotyczących analizy i podejmowania działań następczych na poziomie krajowym*

Wniosek transponuje do prawodawstwa wspólnotowego uzgodnione na poziomie międzynarodowym przepisy dotyczące analizy zgromadzonych informacji o zdarzeniach i związanych z nimi działań następczych.

3.1.8 *Wnikliwsza analiza na poziomie UE*

Zasada analizy przez EASA i państwa członkowskie informacji zgłoszonych do centralnego archiwum europejskiego zostaje wzmocniona, a trwająca współpraca zostaje sformalizowana w ramach sieci analityków bezpieczeństwa lotniczego, której przewodniczy EASA.

3.1.9 *Większa przejrzystość dla społeczeństwa*

Zachowując niezbędną poufność, państwa członkowskie publikują coroczne sprawozdanie zawierające – w postaci zbiorczej – informacje o działaniach podjętych w celu zwiększenia bezpieczeństwa lotniczego.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES gratuluje Komisji opracowania środków zapobiegania wypadkom w dziedzinie lotnictwa cywilnego i wzmocnienia przepływu informacji na temat zdarzeń, które stanowią lub, jeśli nie podejmie się stosownych działań naprawczych, stanowiłyby zagrożenie dla pasażerów, jakichkolwiek innych osób lub dla statku powietrznego.

4.2 Ponadto z zadowoleniem przyjmuje uproszczenie ustawodawstwa, ponieważ w jednym tekście łączy się poprzednią dyrektywę i dwa rozporządzenia.

4.3 Mając na względzie, że państwa członkowskie regularnie przekraczają terminy transpozycji dyrektyw – tak było również w przypadku dyrektywy 2003/42/WE dotyczącej poruszanego tutaj zagadnienia – oraz że dzięki jak najszybszemu ustaleniu ewentualnych problemów w zakresie bezpieczeństwa można uniknąć katastrof i uratować istnienia ludzkie, EKES zgadza się z Komisją, że akt ustawodawczy o bezpośrednim zastosowaniu, czyli w tym wypadku rozporządzenie, jest najodpowiedniejszym instrumentem prawnym do osiągnięcia wytyczonych celów.

4.4 Nie podając w wątpliwość ogólnie pozytywnej oceny omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia, EKES zastanawia się niemniej nad kilkoma kwestiami:

4.5 Zgłaszający będą mogli odtąd przekazywać swoje zgłoszenie albo pracodawcy, albo właściwemu organowi publicznemu, podczas gdy dotychczas przewidziane było tylko przekazywanie zgłoszenia do organu publicznego. Kiedy zgłoszenie jest przekazywane bezpośrednio do pracodawcy, ten ostatni powinien przekazać je właściwemu organowi publicznemu. Zarazem art. 7 ust. 3 projektu rozporządzenia przewiduje, że organizacje sektora wprowadzają procedury kontroli jakości danych, zwłaszcza po to, aby zapewnić spójność odmiennych danych zawartych w zgłoszeniach o zdarzeniach i szczegółowych informacjach o zdarzeniach przekazanych pierwotnie przez zgłaszającego.

EKES wyciąga stąd wniosek, że dane dotyczące zdarzeń przekazanych pierwotnie przez zgłaszającego są niekoniecznie takie same jak dane przekazywane następnie organowi publicznemu, co jego zdaniem jest nie do przyjęcia.

Wyraża zastrzeżenia w kwestii zgłoszeń przekazywanych bezpośrednio pracodawcy. W trosce o zapewnienie neutralności i uniknięcie wszelkich późniejszych ingerencji pracodawcy w sposób relacjonowania faktów przez zgłaszającego, zgłaszający powinien równocześnie obowiązkowo przesłać kopię zgłoszenia właściwemu organowi publicznemu.

4.6 EKES stwierdza, że w wykazie incydentów podlegających obowiązkowemu zgłaszaniu (załącznik 1 do rozporządzenia) nie ujęto incydentów dotyczących czynności związanych z przyjmowaniem pasażerów na pokład samolotu. Wynika stąd, że uchybienia podczas kontroli bezpieczeństwa przed przyjęciem pasażerów na pokład są w najlepszym razie zgłaszane w ramach systemu dobrowolnego zgłaszania. Niemniej jednak mogą one mieć katastrofalne następstwa, dlatego też EKES uważa, że należy je uwzględnić wśród zdarzeń podlegających obowiązkowemu zgłaszaniu.

4.7 W projekcie rozporządzenia nie przewiduje się też wyraźnie możliwości zgłaszania incydentów przez pasażerów, jednak również się jej nie wyklucza, ponieważ projekt stanowi, że systemy dobrowolnego zgłaszania umożliwiają gromadzenie informacji zgłaszanych przez osoby inne niż pracownicy sektora, którzy podlegają obowiązkowi zgłaszania.

Pasażerowie wszakże często są bardziej czujni na zagrożenia dla bezpieczeństwa infrastruktury i usług i stwierdzają uchybienia, na które pracownicy sektora, wskutek rutyny lub skrzywienia zawodowego, patrzą innym okiem. EKES proponuje zatem, by przewidziano procedury włączające pasażerów w przepływ

informacji o zdarzeniach wymagających zgłoszenia. Odnosi się to również do osób niepełnosprawnych, które w punkcie 4.3 załącznika I traktuje się tak samo jak obsługę bagażu i ładunków, podczas gdy czynniki zagrożenia są zupełnie inne.

5. Zasada „Just Culture”

5.1 Aby można było ustalać ryzyko wypadku w lotnictwie cywilnym, trzeba skłonić wszystkich pracowników sektora do zgłaszania wszelkich zdarzeń mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa.

5.2 Oznacza to w tym przypadku, że prosi się zainteresowane osoby, by zgłaszały błędy, które same popełniły, do których się przyczyniły lub za które odpowiedzialność ponoszą ich koledzy z pracy.

5.3 Jest rzeczą oczywistą, że taki system zgłaszania będzie funkcjonował skutecznie tylko w ramach polityki „Just Culture”, która chroni danych pracowników przed postępowaniami wszczynanymi przeciwko nim przez pracodawcę oraz przed wszelkimi konsekwencjami lub postępowaniami sądowymi w związku z niezamierzonymi błędami, z wyjątkiem przypadków umyślnego rażącego niedbalstwa wyraźnie stwierdzonego jako takie.

5.4 EKES opowiada się więc za tym, by położyć nacisk na fakt, że jedynym celem zgłaszania zdarzeń jest zapobieganie wypadkom i incydentom, nie zaś stwierdzanie winy lub odpowiedzialności, oraz by w projekcie rozporządzenia potwierdzono i uzupełniono środki ochrony zgłaszających, które niemniej można by jeszcze bardziej wzmocnić.

5.5 W opinii w sprawie rozporządzenia dotyczącego badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im ⁽¹⁾ EKES podkreślił już, że należy podjąć na poziomie UE większe starania w celu zapewnienia, że wszystkie państwa członkowskie zmienią swój krajowy system karny, gwarantując właściwą kulturę, i zaakcentował potrzebę opracowania europejskiej karty właściwej kultury z myślą o uniknięciu kar za niezamierzone błędy.

5.6 EKES wyraża ubolewanie, że propozycji tej nie uwzględniono w omawianym projekcie rozporządzenia, który wpraw-

dzie przewiduje współpracę między organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo a organami sądowymi zacieśnioną za pomocą zawartych wcześniej porozumień (art. 15 ust. 4: „Celem tych wcześniej zawartych porozumień jest zapewnienie właściwej równowagi między, z jednej strony, potrzebą odpowiedniej organizacji wymiaru sprawiedliwości, a z drugiej strony – ciągłą dostępnością informacji dotyczących bezpieczeństwa”), co stanowi krok we właściwym kierunku, jednak porozumienia te dotyczą tylko „odpowiedniej” poufności informacji i nie chronią osób zgłaszających przed postępowaniem sądowym.

5.7 Jeśli chodzi o kwestię ochrony zgłaszających, przepis, zgodnie z którym „państwa członkowskie wstrzymują się od wszczynania postępowań dotyczących nieumyślnych lub niezamierzonych naruszeń prawa, o których dowiedziały się tylko dlatego, że zostały one zgłoszone” powinien mieć zastosowanie również do pracodawcy osoby zgłaszającej. Należy zatem odpowiednio uzupełnić artykuł 16 ust. 3 projektu rozporządzenia.

5.8 Co się tyczy przepisu, który nakłada na każdą organizację sektora obowiązek przyjęcia przepisów wewnętrznych opisujących, w jaki sposób gwarantuje się i realizuje zasady polityki „Just Culture”, EKES proponuje, aby przepisy te były uprzednio zatwierdzone przez organ odpowiedzialny w każdym państwie członkowskim za wykonanie wspólnotowych przepisów w dziedzinie ochrony źródeł informacji.

5.9 Mimo że rozporządzenie jest wiążące we wszystkich swoich elementach i że zaczyna obowiązywać bezpośrednio w każdym państwie członkowskim dwudziestego dnia od dnia jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, część jego elementów, w szczególności przepisy wewnętrzne opisujące, w jaki sposób organizacje stosują zasady polityki „Just Culture”, czy przepisy mające zastosowanie w przypadku naruszenia rozporządzenia, musi dopiero zostać opracowana lub – w stosownych przypadkach – transponowana do prawa krajowego. EKES wolałby, aby w rozporządzeniu przewidziano ostateczny termin wdrożenia tych elementów.

5.10 Mając na względzie kapitalne znaczenie zasady polityki „Just Culture”, która skutecznie chroni zgłaszających, a zarazem z myślą o jak najlepszym zapobieganiu wszelkim rodzajom ryzyka wypadku, EKES zlecił zewnętrznemu ekspertowi opracowanie analizy na ten temat i niezawodnie przekaze wnioski tego dokumentu zainteresowanym stronom.

Bruksela, 17 kwietnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 62–65.