

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus tsiviillennunduses toimuvate õnnetuste ja intsidentide uurimise ja ennetamise kohta”

KOM(2009) 611 lõplik – 2009/0170 (COD)

(2011/C 21/11)

Pearaportöör: **Jacek KRAWCZYK**

20. novembril 2009. aastal otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 80 lõikele 2 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus tsiviillennunduses toimuvate õnnetuste ja intsidentide uurimise ja ennetamise kohta”

KOM(2009) 611 lõplik.

Komitee juhatus tegi 15. septembril 2009 kõnealuse arvamuse ettevalmistamise ülesandeks transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioonile.

Arvestades töö kiireloomulisust (kodukorra artikli 59 lõige 1) määras komitee täiskogu 463. istungjärgul (27. mai 2010. aasta istungil) pearaportööriks **Jacek Krawczyki** ja võttis vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 157, erapooletuks jäi 2 liiget.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Praegusel kujul ei toimi ühenduse tsiviillennuõnnetuste uurimise ja vahejuhtumitest teatamise süsteem optimaalselt. Süsteemis ei võeta arvesse märkimisväärset edasiminekut ühtse lennundusturu loomisel, mis on eelkõige saavutatud tänu Euroopa Lennundusohutusameti asutamisele.

1.2 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab Euroopa Komisjoni ettepanekut kui sammu õiges suunas, et ületada puudused ELi praeguses õnnetuste uurimise killustatud süsteemis.

1.3 Komisjoni ettepanekus sätestatakse vabatahtliku koostöö edendamine tsiviillennunduses toimunud õnnetuste uurimisorganite Euroopa võrgustiku kaudu. Komitee nõustub komisjoni hinnanguga, et tsiviillennunduses toimunud õnnetuste uurimiseks Euroopa tasandil asutuse loomine oleks enneaegne.

1.4 Komitee soovib rõhutada, et õnnetuste ja intsidentide uurimise ainueesmärk peab olema õnnetuste ja intsidentide ennetamine, mitte süüle osutamine ja häbistamine. Seetõttu on komitee arvates oluline, et muudetaks artikli 15 sõnastust, et tagada selle täielik vastavus rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 13. lisa sätetele.

1.5 Komitee arvates on äärmiselt oluline, et tsiviillennunduses oleks tõeliselt sõltumatu õnnetuste uurimise menetlus, kuhu ei sekkuks ei asjaomased pooled ega ka üldsus, poliitika, meedia ega õigusasutused.

1.6 Komitee soovib esile tõsta ohutuskultuuri olulisust ning seda, et kõik ELi liikmesriigid peaksid tagama erapooletu teavitamise kultuuri põhimõtete järgimise oma riiklikes karistussüsteemides. ELi tasandil on vaja rohkem meetmeid tagamiseks, et kõik liikmesriigid kohandavad oma riiklikku karistussüsteemi nii, et selles kindlustatakse erapooletu teavitamise kultuuri edendamise.

1.7 Eelkõige rõhutab komitee, et oluline on koos teiste asjaomaste sidusrühmadega välja töötada ELi erapooletu teavitamise kultuuri harta.

1.8 Komitee toonitab, kui oluline on tagada õnnetuste uurimise menetluse täielik sõltumatus kõigist asjaomastest pooltest, sh Euroopa Lennundusohutusametist. Seetõttu tuleb lisada õigusaktidesse rohkem kaitseklausleid, et õnnetuste uurimisorganid jääksid menetluses juhtivasse rolli.

1.9 Komitee rõhutab, et reisijate nimekirja võimalikult kiire kättesaamine on ohvrite perekondade jaoks väga oluline. Ent samas peab komitee samavõrd tähtsaks, et see nimekiri oleks õige.

2. Sissejuhatus

2.1 Lendamine on üks ohutumaid transpordiliike. Statistika näitab, et hoolimata lennuliikluse äärmiselt suurest kasvust alates ühtse lennundusturu loomisest 1992. aastal, on Euroopa Liit suutnud tõsta lennuohutuse taset, mille tulemusel on ELi lennuettevõtjad maailma ohutuimate hulgas.

2.2 Ent ohutust ei saa kunagi pidada enesestmõistetavaks ning lennuohutuse taseme parandamiseks tuleb teha pidevaid jõupingutusi. Ükskõik kui ohutu on ELi lennundussektor, ei saa kunagi välistada õnnetusi või tõsiseid intsidente. Nende õnnetuste või intsidentide sõltumatu uurimine on seega äärmiselt oluline. Õnnetuste asjaolude analüüsimise tulemusena koostatakse soovitusel, et ennetada selliste õnnetuste kordumist tulevikus.

2.3 Tsiivilennunduses toimunud õnnetuste uurimise kohustus on sätestatud rahvusvahelises tsiivilennunduse konventsioonis, mille osalised on ka kõik liikmesriigid. Rahvusvahelise tsiivilennunduse konventsiooni ehk Chicago konventsiooni 13. lisas on esitatud üksikasjalikud standardid ja soovituslikud tavad.

2.4 Õnnetuste ja intsidentide uurimise olulisust mõistes võttis Euroopa Ühendus juba 1980. aastal vastu direktiivi 80/1266/EMÜ liikmesriikide vahelise koostöö ja vastastikuse abistamise kohta lennuõnnetuste uurimise valdkonnas ⁽¹⁾. 1980. aasta direktiiv asendati hiljem direktiiviga 94/56/EÜ ⁽²⁾. Lisaks sellele võeti 2003. aastal vastu direktiiv 2003/42/EÜ vahejuhtumitest teatamise kohta tsiivilennunduses ⁽³⁾.

2.5 Praegusel kujul ei toimi ühenduse tsiivilennuõnnetuste uurimise ja vahejuhtumitest teatamise süsteem optimaalselt, kuna see on killustunud. Süsteemis ei võeta piisavalt arvesse märkimisväärset edasiminekut ühtse lennundusturu loomisel, millega on suurendatud ELi volitusi lennuohutuse valdkonnas, eelkõige Euroopa Lennundusohutusameti loomise kaudu. Seetõttu võttis komisjon 29. oktoobril 2009 vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku tsiivilennunduses toimivate õnnetuste ja intsidentide uurimise ja ennetamise kohta. Kavandatava määrusega tühistatakse neis valdkondades kehtivad õigusaktid.

3. Komisjoni ettepanek

3.1 Komisjoni ettepanekus sätestatakse vabatahtliku koostöö edendamine, st olemasolev mitteametlik koostöö muudetakse kavandatava määrusega tsiivilennunduses toimunud õnnetuste uurimisorganite Euroopa võrgustikuks. Võrgustik ei saa juriidilise isiku staatust ja tema volitused piirduvad nõuandva ja koordineeriva tegevusega.

3.2 Lisaks täiendatakse kavandatava määrusega vabatahtlikku koostööd mitmete seaduses sätestatud kohustustega, sh:

— ühenduse õigusesse tuuakse rahvusvahelised standardid ja soovituslikud tavad, mis on seotud tõendite ja tundliku ohutusalase teabe kaitsmisega vastavalt Chicago konventsiooni 13. lisale;

— lennuõnnetuste riiklike uurimisorganite struktuurile kehtestatakse ühtsed nõuded ning suurendatakse ohutusalaste uurimiste sõltumatust;

— õnnetuste ja intsidentide põhjuste väljaselgitamisele keskenud eri uurimisi tuleb omavahel paremini kooskõlastada;

— Euroopa Lennundusohutusameti ja lennuõnnetuste riiklike uurimisorganite vastastikused õigused ja kohustused muudetakse selgemaks, seadmata ohtu ohutusalaste uurimiste sõltumatust;

— täpsustatakse kriteeriume, mille alusel lennuõnnetuste uurimisorganid nimetaksid projekteerimisriigi akrediteeritud esindajad;

— edendatakse erapooletu teavitamise kultuuri, määratledes mittekaristuslike teavitamissüsteemide põhijooned;

— ühenduse lennuettevõtjatele kehtestatakse ühtsed nõuded reisijate nimekirjade ja neis sisalduvate andmete kaitsmise kohta (kavandatava määruse artikkel 23);

— suurendatakse lennuõnnetuste ohvrite ja nende perekondade õigusi;

— kaitsatakse paremini õnnetuses osalenud isikute anonüümsust;

— luuakse lennuohutusalaste soovitude keskne andmekogu ja menetlus nende põhjal võetud meetmete jälgimiseks.

4. Konkreetsete märkused

4.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab Euroopa Komisjoni ettepanekut kui sammu õiges suunas, et ületada puudused ELi praeguses õnnetuste uurimise killustatud süsteemis. Ent komitee rõhutab siiski, et on oluline jälgida ettepaneku tõhusust, võttes arvesse asjaolu, et mõnel väiksemal liikmesriigil puuduvad eksperditeadmised ja/või ressursid õnnetuste uurimise valdkonnas. Seetõttu kutsub komitee komisjoni üles määratlema miinimumkriteeriumid õnnetuste uurimisorganite ja uurijate tehnilise pädevuse taseme kohta ning julgustama liikmesriike täitma selles vallas võetud kohustusi.

4.2 Komitee väljendab erilist heameelt komisjoni subsidiaarsusel ja proportsionaalsusel põhineva pragmaatilise lähenemise viisi üle. Komitee nõustub komisjoni hinnanguga, et tsiivilennunduses toimunud õnnetuste uurimiseks Euroopa tasandil asutuse loomine oleks enneaegne, kuigi seda ei tohiks pikemas perspektiivis välistada. Samuti rõhutab komitee, et võrgustik peab olema avatud neile riikidele, kellel on ELiga ühine piir ning kes teevad ELiga tihedat koostööd, eelkõige riikidele, kes on Euroopa Tsiivilennunduse Konverentsi (ECAC) liikmed.

⁽¹⁾ EÜT L 375, 31.12.1980, lk 32.

⁽²⁾ EÜT L 319, 12.12.1994, lk 14.

⁽³⁾ ELT L 167, 4.7.2003, lk 23.

4.3 Komitee arvates on äärmiselt oluline, et tsiviilennunduses oleks tõeliselt sõltumatu õnnetuste uurimise menetlus, kuhu ei sekkuks ei asjaomased pooled ega ka üldsus, poliitika, meedia ega õigusasutused.

4.4 Komitee soovib rõhutada asjaolu, et õnnetuste ja intsidentide uurimise ainuesmärk peab olema õnnetuste ja intsidentide ennetamine, mitte süüle osutamine ja häbistamine. Seetõttu on komitee arvates oluline muuta artikli 15 sõnastust, et tagada selle täielik vastavus rahvusvahelise tsiviilennunduse konventsiooni 13. lisale. Eelkõige ettepanek anda õigusasutustele või avalikule huvile toetudes rohkem õigusi muudel eesmärkidel kui õnnetuste uurimine annaks vastupidise tulemuse ning pärsiks vabatahtlikku teavitamist vahejuhtumitest või intsidentidest. Komitee arvates on väga oluline hoida õnnetuste uurimise protsess ja mis tahes kohtumenetlused rangelt lahus, vastasel korral võiks see avaldada negatiivset mõju ohutusalase teabe kogumisele ning halvendada lennuohutust ELis. Komitee rõhutab, et see ei mõjuta ohvrite õigust saada hüvitist õnnetuste uurimise protsessist sõltumatute menetluste kaudu. Samuti rõhutab komitee tundliku ohutusalase teabe kaitse ning ohutusalastest vahejuhtumitest teatanud töötajate kaitse olulisust.

4.4.1 Komitee tunnustab lennutranspordisektori organisatsioonide 26. aprilli 2010. aasta deklaratsiooni lennuõnnetuste uurimist käsitleva ELi määruse kohta, milles väljendatakse komisjoni ettepaneku (mis sai transpordinõukogult heakskiidu 11. märtsil 2010) suhtes tõsist muret, kuna selles on tunnistanud õiguslik uurimine ülimalikuks ohutusalase uurimise ees. Deklaratsiooni allkirjastanud organisatsioonide kohaselt seab see tõsiselt ohtu õnnetuste uurijate suutlikkuse saada konfidentsiaalsel viisil teavet õnnetusi põhjustavate tegurite kindlaks tegemiseks, ning takistab asjatundlike ohutusalaste soovitude andmist lennuohutuse parandamiseks ja õnnetuste ärahoidmiseks tulevikus, mis ei oleks Euroopa lennureisijate huvides.

4.5 Komitee soovib esile tõsta ohutuskultuuri olulisust ning seda, et kõik ELi liikmesriigid peaksid tagama erapooletu teavitamise kultuuri põhimõtete järgimise oma riiklikes karistussüsteemides. Lennohutuse huvides on väga oluline kasutada õnnetuste uurimise tulemusi lennuõnnetuste ennetamiseks tulevikus ja mitte tahtmatute eksimuste eest karistamiseks, mis pärsiks lennuõnnetuste korralikku uurimist. Komitee leiab, et reguleeriv raamistik peaks olema selline, mis võimaldab õnnetustes osalenud isikute vahelist teabevahetust ning vaba eneseväljendust usaldusväärses keskkonnas. Usaldusväärse avatud suhtluse tagab õiguskindlus, s.o tugev õigusaktide kogum, milles on üheselt määratletud juhud, mille puhul on ohutusalase teabe kasutamine väljaspool õnnetusjuhtumite uurimist lubatud ja mille puhul mitte. Õiguskindluse puudumisel kardavad õnnetuses osalenud isikud uurimisele kaasa aidata. Komitee rõhutab, et ELi tasandil on vaja rohkem meetmeid tagamaks, et kõik liikmesriigid kohandavad oma riiklikku karistussüsteemi nii, et

selles kindlustatakse erapooletu teavitamise kultuuri edendamine. Eelkõige rõhutab komitee, et oluline on välja töötada ELi erapooletu teavitamise kultuuri harta. Komitee väljendab poolehoidu 31. märtsil 2009 Euroopa tsiviilennunduse sotsiaalpartnerite vahel sõlmitud hartale erapooletu teavitamise kultuuri kohta.

4.6 Komitee on arvamusel, et reisijate nimekirja võimalikult kiire kättesaamine on ohvrite perekondade jaoks oluline. Ent samuti peab komitee samavõrd tähtsaks, et see nimekiri oleks õige. Seepärast leiab komitee, et reisijate nimekirja esitamise tähtjana tuleb säilitada üks tund, välja arvatud mõned erandid, kus see ei ole tehniliselt teostatav, eriti kolmandatest riikidest lähtunud pikamaalendude puhul. Lennukompanii saab tunni jooksul küll liigse keerukusega avaldada kontrollimata nimekirja, kuid olulisem on just kontrollitud nimekiri, eeskätt mujalt kui ELi riikidest lähtunud pikamaalendude puhul. Komitee rõhutab samuti isikuandmete ja eraelu puutumatus kaitse olulisust ning leiab seepärast, et piisavaks võib pidada lennukompaniide esitavaid reisijate nimekirju, mis on pärit pardale registreerimise ja broneerimissüsteemidest.

4.7 Komitee arvates on oluline tagada õnnetuste uurimise menetluse täielik sõltumatus kõigist asjaomastest pooltest, sh Euroopa Lennundusohutusametist. Seetõttu tuleb lisada õigusaktidesse rohkem kaitseklausleid, et õnnetuste uurimisorganid jääksid menetluses juhtivasse rolli. See-eest võiks Euroopa Lennundusohutusamet osaleda uurimises nõustajana koos muude seotud asjaosalistega (lennuettevõtja, tootja jne), kuid ametil ei tohiks võimaldada uurimistulemuse mõjutamist. Komitee soovib ennekõike välja tuua, et Euroopa Lennundusohutusametil ei tohiks lubada tegutsemist õnnetuste akrediteeritud uurijana, mis tekitaks huvide konflikti ameti kui ohutuse reguleerija ülesandega ning ei oleks kooskõlas rahvusvahelise tsiviilennunduse konventsiooni 13. lisaga. Komitee soovib aga rõhutada lennundusohutusametile uurimisjärgsete soovitude saatmise olulisust, kui ametil on neid vaja kiireloomuliste ohutusküsimustele reageerimiseks.

4.8 Komitee tervitab ettepanekut luua lennuõnnetuste uurimiste järgsete soovitude keskne andmebaas, mis sisaldab ka teavet järelemeetmete edenemise kohta. Komitee arvates peaks Euroopa Lennundusohutusamet enne igasugust reguleerimist hindama põhjalikult kõikide soovitude ohutusalast lisaväärtust ja regulatiivset mõju, võttes eeskuju Ameerika Ühendriikide süsteemis Föderaalse Lennuameti tegevusest riikliku transpordi-ohutuse ameti soovitude läbivaatamisel.

4.8.1 Komitee julgustab aktiivsemat tegutsemist ELi tasandil eesmärgiga tagada õnnetuste uurimise aruannete nõuetekohane süvaanalüüs ja parandada selleks üleeuroopalist ressurside koondamist.

4.9 Komitee rõhutab, et ohutuse huvides peavad kõik ELi (ja ELi välised) riigid mõistma selgelt ja üheselt õnnetuse uurimisaruande sisu (artikkel 19). Sageli avaldavad riiklikud tsiviilennunduse uurimisorganid aruandeid vaid riigikeeles, olgugi et õnnetusse on olnud kaasatud ka riigiväliseid pooli. Komitee soovib tõlkida õnnetuste uurimise aruanded vähemalt inglise keelde.

4.10 Komitee märgib ka, et muude nõuete kõrval, nagu näiteks intellektuaalomandi kaitse, tuleb ohutust käsitleda alati

esmatähtsana. Teisalt tuleb intellektuaalomandi kaitsmiseks näha ette rohkem kaitseklausleid (artikkel 15). Tundlikku äriteavet tuleks jagada üksnes pädevate asutustega, kuid kaitsta konkurentide kätte sattumise eest. Nii ei tohiks originaalvarustuse tootjatele võimaldada kogu teabe kättesaamist täiendavate tüübisertifikaatide või muude muudatuste või paranduste kohta ja vastupidi (kuna need võivad sisaldada olulist äriteavet ning olla projekteerimisorganisatsiooni intellektuaalomand, millel ei ole vähimatki pistmist õnnetuse/intsidendiga).

Brüssel, 27. mai 2010

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI
