

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta ja ehkäisystä”

KOM(2009) 611 lopullinen – 2009/0170 COD

(2011/C 21/11)

Yleisesittelijä: **Jacek KRAWCZYK**

Neuvosto päätti 20. marraskuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta ja ehkäisystä

KOM(2009) 611 lopullinen – 2009/0170 COD.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 15. joulukuuta 2009 antaa asian valmistelun ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisen luonteen vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi työjärjestyksen 59 artiklan 1 kohdan nojalla 26.–27. toukokuuta 2010 pitämässään 463. täysistunnossa (toukokuun 27. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Jacek Krawczykin ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 157 puolesta 2:n pidätyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Siviili-ilmailuonnettomuuksien tutkintaa ja poikkeamien ilmoittamista koskeva yhteisön nykyinen järjestelmä ei toimi parhaalla mahdollisella teholla. Siinä ei oteta huomioon merkittävää edistymistä lentoliikenteen sisämarkkinoiden luomisessa eikä varsinkaan Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamista.

1.2 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission ehdotukseen ja katsoo sen olevan askel oikeaan suuntaan EU:n nykyisin hajanaisen onnettomuustutkinnan puutteiden korjaamiseksi.

1.3 Komission ehdotuksessa esitetään kansallisten siviili-ilmailusta vastaavien viranomaisten eurooppalaisen verkoston perustamista vapaaehtoisen yhteistyön edistämiseksi. ETSK yhtyy komission arvioon, jonka mukaan Euroopan siviili-ilmailun onnettomuustutkintaviraston perustaminen olisi ennen aikaista.

1.4 ETSK korostaa, että onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnan ainoana päämääränä tulee olla onnettomuuksien estäminen, ei syyllisyyden osoittaminen tai häpeän tuottaminen. Näin ollen ETSK katsoo, että on erittäin tärkeää parantaa 15 artiklan sanamuotoa, jotta se vastaisi täysin kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) yleissopimuksen eli ns. Chicagon sopimuksen liitteessä 13 olevia määräyksiä.

1.5 ETSK korostaa, että osapuolten, suuren yleisön, poliitikkojen, median ja oikeusviranomaisten vaikutusvallasta aidosti riippumaton onnettomuustutkintaprosessi on lentoturvallisuuden kannalta äärimmäisen tärkeää.

1.6 ETSK painottaa turvallisuuskulttuurin merkitystä ja kehottaa kaikkia EU:n jäsenvaltioita varmistamaan oikeudenmukaisten toimintatapojen noudattamisen kansallisissa rangaistusjärjestelmissä. EU-tason toimia on lisättävä, jotta voidaan varmistaa kaikkien jäsenvaltioiden mukauttavan kansallisia oikeusjärjestelmiään oikeudenmukaisuuden ilmapiiirin edistämiseksi.

1.7 ETSK korostaa erityisesti, että on tärkeää laatia oikeudenmukaisia toimintatapoja koskeva EU:n peruskirja yhdessä muiden asianomaisten sidosryhmien kanssa.

1.8 ETSK korostaa, että on tärkeää varmistaa onnettomuustutkintaprosessin täysi riippumattomuus kaikista osapuolista, myös Euroopan lentoturvallisuusvirastosta. Näin ollen on tärkeää lisätä lainsäädäntöön suojatoimia onnettomuustutkintaelinten riippumattomuuden varmistamiseksi.

1.9 Lisäksi ETSK korostaa, että matkustajaluetteloiden saatavuus oikeaan aikaan on erittäin tärkeää uhrien omaisille. ETSK katsoo kuitenkin olevan aivan yhtä tärkeää, että saatavilla oleva luettelo on oikea.

2. Johdanto

2.1 Lentäminen on yksi turvallisimmista liikennemuodoista. Tilastot osoittavat, että huolimatta lentoliikenteen valtavasta kasvusta vuonna 1992 tapahtuneen ilmailualan sisämarkkinoiden perustamisen jälkeen Euroopan unioni on onnistunut parantamaan lentoturvallisuuden tasoa, ja sen tuloksena EU-maiden lentoyhtiöt kuuluvat maailman turvallisimpien yhtiöiden joukkoon.

2.2 Turvallisuutta ei kuitenkaan koskaan voida pitää itsensä selvyytenä, ja lentoturvallisuuden tason parantamiseksi tarvitaan jatkuvia toimia. EU:n ilmailualan turvallisuudesta huolimatta onnettomuuksien tai vakavien vaaratilanteiden mahdollisuutta ei voida koskaan sulkea pois. Niiden riippumaton tutkinta on näin ollen ratkaisevan tärkeää. Onnettomuusolosuhteiden analysoinnin perusteella voidaan antaa suosituksia, joiden avulla niiden toistuminen tulevaisuudessa voidaan estää.

2.3 Velvollisuus tutkia siviili-ilmailun onnettomuudet on vahvistettu kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksessa, jonka osapuolia kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat. Yksityiskohtaiset vaatimukset ja suositellut käytännöt sisältyvät kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) yleissopimuksen eli ns. Chicagon sopimuksen liitteeseen 13.

2.4 Euroopan yhteisö tunnusti onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnan tärkeyden jo vuonna 1980 antamalla direktiivin 80/1266/ETY jäsenvaltioiden yhteistyöstä ja keskinäisestä avusta lento-onnettomuuksien tutkimisessa⁽¹⁾. Tämä vuonna 1980 annettu direktiivi korvattiin myöhemmin direktiivillä 94/56/EY⁽²⁾. Lisäksi vuonna 2003 annettiin direktiivi 2003/42/EY poikkeamien ilmoittamisesta siviili-ilmailun alalla⁽³⁾.

2.5 Siviili-ilmailuonnettomuuksien tutkintaa ja poikkeamista ilmoittamista koskeva yhteisön järjestelmä ei hajanaisuutensa vuoksi toimi nykyisellään parhaalla mahdollisella teholla. Siinä ei oteta huomioon merkittävää edistymistä ilmailualan sisämarkkinoiden luomisessa, mikä on lisännyt EU:n valtaa lentoturvallisuuden alalla, eikä varsinkaan Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamista. Näin ollen komissio teki 29. lokakuuta 2009 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta ja ehkäisystä. Kyseisellä ehdotuksella kumottaisiin alan voimassa oleva lainsäädäntö.

3. Komission ehdotus

3.1 Komission asetusehdotuksessa esitetään vapaaehtoisen yhteistyön edistämistä siirtämällä epävirallinen yhteistyö siviili-ilmailun turvallisuustutkintaviranomaisten eurooppalaiseen verkostoon ("verkosto"). Verkostolla ei ole oikeushenkilön asemaa, ja sen toimivaltuudet rajoittuvatkin neuvoo-antaviin tehtäviin ja koordinointiin.

3.2 Lisäksi ehdotuksessa täydennetään vapaaehtoista yhteistyötä erällä lakisäateisillä velvollisuuksilla. Tässä yhteydessä

— sisällytetään yhteisön lainsäädäntöön ICAO:n yleissopimuksen liitteen 13 mukaisesti todisteiden ja arkaluontoisten turvallisuustietojen suojaamista koskevat kansainväliset standardit ja suositellut menettelytavat.

⁽¹⁾ EYVL L 375, 31.12.1980, s. 32.

⁽²⁾ EYVL L 319, 12.12.1994, s. 14.

⁽³⁾ EUVL L 167, 4.7.2003, s. 23.

— vahvistetaan yhteiset vaatimukset kansallisten turvallisuustutkintaviranomaisten organisoinnille ja vahvistetaan turvallisuustutkinnan riippumattomuutta.

— parannetaan onnettomuuksien ja vaaratilanteiden syiden tutkinnan koordinoitua.

— selvennetään Euroopan lentoturvallisuusviraston ja kansallisten turvallisuustutkintaviranomaisten keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia vaarantamatta turvallisuustutkinnan riippumattomuutta.

— määritellään perusteet, joilla turvallisuustutkintaviranomaiset nimittävät suunnitteluvalltion valtuutetut edustajat.

— otetaan huomioon oikeudenmukaiset toimintatavat määrittelemällä rangaistusjärjestelmään kuulumattoman raportointimenettelyn rajat.

— vahvistetaan yhteisön lentoyhtiöille yhteiset vaatimukset matkustajaluetteloiden ja niissä olevien tietojen suojaamisen osalta (ehdotetun asetuksen 23 artikla).

— parannetaan onnettomuuksien uhrien ja heidän omaistensa oikeuksia.

— parannetaan onnettomuuksissa osallisina olleiden henkilöiden yksityisyyden suojausta.

— luodaan yhteinen talletuspaikka turvallisuussuosituksille ja niiden seuranta koskeville tilannetiedoille.

4. Erityiset huomiot

4.1 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission ehdotukseen ja katsoo sen olevan askel oikeaan suuntaan EU:n nykyisin hajanaisen onnettomuustutkinnan puutteiden korjaamiseksi. ETSK korostaa kuitenkin, että on tärkeää seurata ehdotuksen toimivuutta ja ottaa huomioon se tosiasia, että joillakin pienillä jäsenvaltioilla on vähän kokemusta ja/tai resursseja onnettomuustutkinnan alalla. Näin ollen ETSK kehottaa komissiota määrittelemään kriteerit onnettomuustutkintaelinten ja -tutkijoiden teknisen asiantuntemuksen vähimmäistasoksi ja kannustaa jäsenvaltioita täyttämään sitoumuksensa sen mukaisesti.

4.2 ETSK on tyytyväinen erityisesti komission toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin pohjautuvaan käytännönläheiseen toimintatapaan. ETSK yhtyy komission arvioon, jonka mukaan Euroopan siviili-ilmailun onnettomuustutkintaviraston perustaminen olisi ennen aikaista, vaikka sitä ei tulekaan sulkea pois pitkällä aikavälillä. Komitea toteaa lisäksi, että on tärkeää varmistaa, että verkosto on avoin EU:n ulkopuolisille rajanaapurille, jotka ovat tiiviissä yhteistyössä EU:n kanssa, ja erityisesti niille maille, jotka kuuluvat Euroopan siviili-ilmailukonferenssiin (ECAC).

4.3 ETSK korostaa, että osapuolten, suuren yleisön, poliitikkojen, median ja oikeusviranomaisten vaikutusvallasta aidosti riippumaton onnettomuustutkintaprosessi on lentoturvallisuuden kannalta äärimmäisen tärkeää.

4.4 ETSK painottaa, että onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnan ainoana päämääränä tulee olla niiden estäminen, ei syyllisyyden osoittaminen tai häpeän tuottaminen. Näin ollen se katsoo, että on erittäin tärkeää parantaa 15 artiklan sanamuotoa, jotta se vastaisi täysin ICAO:n yleissopimuksen liitteessä 13 olevia määräyksiä. Etenkin ehdotus, jonka mukaan oikeusviranomaisten valtaa samoin kuin yleisen edun huomioon ottamista lisätään muussa kuin onnettomuustutkinnan tarkoituksessa, olisi vastoin tavoitteita ja haittaisi onnettomuuksien tai vaaratilanteiden vapaaehtoista raportointia. ETSK katsoo, että on ratkaisevan tärkeää pitää onnettomuustutkintaprosessi tiukasti erillään kaikista oikeudellisista menettelyistä. Muutoin se voisi vaikuttaa kielteisesti turvallisuutta koskevien tietojen keräämiseen ja saataisi johtaa lentoturvallisuuden heikentymiseen EU:ssa. ETSK korostaa, että tämä ei vaikuta onnettomuuksien uhrien oikeuteen saada korvauksia onnettomuustutkintaprosessin ulkopuolisten menettelyiden kautta. Komitean mukaan on tärkeää suojella arkaluonteisia turvallisuustietoja samoin kuin vaaratilanteista raportoitavia työntekijöitä.

4.4.1 ETSK tunnustaa lento-onnettomuuksien tutkintaa EU:ssa koskevaa asetusta käsittelevän, 26. huhtikuuta 2010 annetun lentoliikennealan organisaatioiden julkilausuman merkityksen. Julkilausuman mukaan komission ehdotus (jota 11. maaliskuuta 2010 kokoontunut liikenneneuvosto kannatti) herättää vakavaa huolta, koska siinä asetetaan oikeudellinen tutkinta etusijalle turvallisuustutkintaan nähden. Julkilausuman allekirjoittaneiden organisaatioiden mukaan tämä vaarantaisi merkittävästi onnettomuustutkijoiden mahdollisuudet saada osakseen luottamusta ja koota tarvittavat tiedot onnettomuuksien aiheuttajatekijöistä sekä estäisi heitä laatimasta perusteltuja turvallisuussuosituksia, jotka ovat tarpeen lentoturvallisuuden parantamiseksi ja tulevien onnettomuuksien estämiseksi. Tämä ei olisi eurooppalaisten lentomatustajien edun mukaista.

4.5 ETSK painottaa turvallisuuskulttuurin merkitystä ja kehottaa kaikkia EU:n jäsenvaltioita varmistamaan oikeudenmukaisten toimintatapojen noudattamisen kansallisissa rikosoikeudellisissa järjestelmissä. Lentoturvallisuuden vuoksi on tärkeää, että onnettomuustutkinnan tuloksia käytetään tulevien onnettomuuksien estämiseen eikä tahattomista virheistä rankaisemiseen, joka voisi estää asianmukaisen onnettomuustutkinnan. ETSK katsoo, että asetuksen tulisi tarjota puitteet, joissa kaikki onnettomuuksien osapuolet voivat jakaa tietoa ja tuoda sanottavansa esiin vapaasti ja luottavaisesti. Avoimen ja luottamuksellisen viestinnän varmistamiseksi tarvitaan oikeusvarmuutta eli selkeitä sääntöjä, joissa määritellään milloin turvallisuutta koskevia tietoja voidaan tai ei voida käyttää onnettomuustutkinnan ulkopuolella. Ilman tällaista varmuutta osapuolet saattaisivat pelätä tietojen antamista tutkinnassa. ETSK korostaa, että EU-tason toimia on lisättävä, jotta voidaan varmistaa kaikkien jäsenvalti-

oiden mukauttavan kansallisia oikeusjärjestelmiään oikeudenmukaisuuden ilmapiirin edistämiseksi. Erityisesti ETSK painottaa, että on tärkeää laatia oikeudenmukaisia toimintatapoja koskeva EU:n peruskirja. Komitea suhtautuu myönteisesti Euroopan siviili-ilmailun työmarkkinaosapuolten 31. maaliskuuta 2009 hyväksymään ”oikeudenmukaisten toimintatapojen peruskirjaan”.

4.6 ETSK:n mukaan matkustajaluetteloiden saatavuus oikeaan aikaan on erittäin tärkeää uhrien omaisille. Komitea katsoo kuitenkin olevan aivan yhtä tärkeää, että saatavilla oleva luettelo on oikea. Näin ollen ETSK katsoo, että tunnin määräaika matkustajaluettelon toimittamiselle voidaan säilyttää edellyttäen, että tähän myönnetään joitakin poikkeuksia silloin, kun luettelon toimittaminen ei ole teknisesti mahdollista. Tämä koskee etenkin unionin ulkopuolisista maista lähteviä pitkiä lentoja. Lentoyhtiöiden on helppo laatia tarkistamaton luettelo tunnissa, mutta listan tarkistaminen on olennaisen tärkeää etenkin EU:n ulkopuolelta lähtevien pitkien lentojen osalta. ETSK korostaa myös yksityisyyden ja tietosuojan merkitystä ja katsoo, että lentoyhtiöiden kirjaus- ja varausjärjestelmistä saatavan tiedon perusteella laadittavien matkustajaluetteloiden tulisi olla riittäviä tähän tarkoitukseen.

4.7 ETSK pitää tärkeänä varmistaa onnettomuustutkintaprosessin täysi riippumattomuus kaikista osapuolista, myös Euroopan lentoturvallisuusvirastosta. Näin ollen on tärkeää lisätä lainsäädäntöön suoja-toimia, jotta voidaan varmistaa onnettomuustutkintaelinten riippumattomuus. Euroopan lentoturvallisuusvirastosta voisi tulla yksi tutkinnan osapuoli (neuvonantaja) muiden osapuolten ohella (lentoyhtiö, valmistaja jne.), mutta se ei saisi vaikuttaa tutkinnan kulkuun tai tulokseen. ETSK haluaa erityisesti tuoda esiin, että Euroopan lentoturvallisuusviraston ei tulisi toimia valtuutettuna onnettomuustutkijana, koska se johtaisi eturistiriitaan, kun otetaan huomioon viraston rooli turvallisuussääntelyelimenä, eikä se olisi ICAO:n yleissopimuksen liitteen 13 hengen mukaista. ETSK korostaa kuitenkin, että tutkintasuositukset on tärkeää lähettää Euroopan lentoturvallisuusvirastolle silloin, kun sen on ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin välittömien turvallisuusriskien johdosta.

4.8 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen perustaa onnettomuustutkintaan liittyvien suositusten ja niiden seurantaan koskevien tilannetietojen keskustietokanta. ETSK pitää tärkeänä, että Euroopan lentoturvallisuusvirasto arvioi perusteellisesti kaikkien turvallisuussuosituksen lisähyötyjä turvallisuudelle sekä säännösten vaikutuksia ennen sääntelyprosessin aloittamista. Tämä näkemys pohjautuu Yhdysvaltojen malliin, jossa ilmailuhallinto tarkastaa kansallisen liikenneturvallisuuslautakunnan antamat suositukset.

4.8.1 ETSK kehottaa EU:ta ryhtymään toimiin ja varmistamaan vaaratilanteita koskevien raporttien asianmukaisen ja perusteellisen analyysin sekä kehittämään Euroopan laajuista voimavarojen yhdistämistä tässä yhteydessä.

4.9 ETSK korostaa, että turvallisuuden vuoksi on tärkeää, että kaikki EU:n jäsenvaltiot (ja sen ulkopuoliset maat) ymmärtävät selkeästi onnettomuustutkintaraportin sisällön (19 artikla). Kansalliset siviilitutkintaviranomaiset laativat raportteja usein vain maan omalla kielellä, vaikka osapuolia olisi myös maan ulkopuolelta. ETSK suosittaa, että kaikista onnettomuustutkintaraporteista laadittaisiin ainakin englanninkielinen käännös.

4.10 ETSK toteaa, että turvallisuus on aina ensisijainen seikka teollis- ja tekijänoikeuksien suojelun kaltaisiin muihin vaatimuk-

siin nähden. Toisaalta on tärkeää lisätä toimia teollis- ja tekijänoikeuksien suojelemiseksi (15 artikla). Luottamuksellisia kaupallisia tietoja on annettava vain viranomaisille, ja niitä on varottava paljastamasta kilpailijoille. Alkuperäistuotteiden valmistajien ei tule saada kaikkia lisätyyppihyväksyntää tai muita korjauksia koskevia tietoja ja päinvastoin (koska ne voivat sisältää suunnitteluorganisaation teollis- ja tekijänoikeuksien suojattua, kaupallisesti merkittävää aineistoa, jolla ei ole mitään tekemistä kyseisen onnettomuuden tai vaaratilanteen kanssa).

Bryssel 27. toukokuuta 2010

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI
