



EUROOPA PARLAMENT

2009–2014

Transpordi- ja turismikomisjon

12.2.2010

TÖÖDOKUMENT

Tsiviillennunduses toimuvate õnnetuste ja intsidentide uurimine ja ennetamine

Transpordi- ja turismikomisjon

Raportöör: Christine de Veyrac

DT\804905ET.doc

PE438.432v02-00

ET

Ühinenud mitmekesisuses

ET

1. Taust

Lennuliiklus suureneb pidevalt juba aastaid.

Vaatamata ohutuse parandamisele olulisel määral, suurendab liikluse tihenemine lennuõnnetuste riski.

Nendes tingimustes on peamine, et õnnetusi uuritaks sõltumatult, mis peab võimaldama kindlaks teha puudused ohutuses ja võtta parandusmeetmeid.

Praegu reguleerib õnnetuste uurimist Euroopa õiguses 1994. aasta direktiiv¹.

Kõnealuselt õigusaktist alates on lennundusturg palju edasi arenenud ja muutunud keerukamaks.

Uute osalejate, näiteks Euroopa Liidus õhusõidukite sertifitseerimisega tegeleva Euroopa Lennundusohutusameti (EASA) ilmumine ja erinevused liikmesriikide uurimissuutlikkuses on tinginud vajaduse esitada uus õigusakt².

2. Lennuõnnetuste uurimisorganite võrgustik

Liikmesriikide uurimisbüroode võrgustiku loomine peaks võimaldama vähendada uurimissuutlikkuse ebavõrdsust Euroopa Liidus.

Samuti tugevdaks see uurimiste kvaliteeti ja oleks lennuõnnetuste riiklike uurimisorganite vahelise koostöö õiguslik raamistik.

Sel viisil aitaks see parandada lennundusohutust.

Kuigi praegu ei ole olud Euroopa ohutusalase uurimisbüroo loomiseks soodsad, soovib raportöör siiski minna kaugemale, kui soovitab komisjon: kindlaks tuleks määrata võrgustiku ülesanded³, mis annaksid ohutuse tasandil tõelise lisandväärtuse.

Ülesanded võiksid olla eelkõige järgmised:

- luua raamistik ning võimaldada vahendite jagamist uurimisbüroode vahel ja inspektorite kättesaadavust⁴;
- edendada ohutuse parandamiseks kasuliku teabe jagamist;
- korraldada uurijate väljaõpet;

¹ Nõukogu direktiiv 94/56/EÜ.

² Arvesse tuleb võtta ka rahvusvaheliselt lennuõnnetuste ja -intsidentide uurimisel kohaldatavaid eeskirju reguleeriva Chicago rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni (7300/9) 13. lisas („Lennuõnnetuste ja intsidentide uurimine”) tehtud muudatusi.

³ Ülesanded võiks kindlaks määrata komisjoni mõjuhinnangus (SEK(2009)1477, lk 43) välja pakutud ning meretranspordi valdkonna alalise koostöö raamistiku näol olemasoleva mudeli järgi (direktiivi 2009/18/EÜ artikkel 10).

⁴ Üks teabevahetust hõlbustava meetme näide oleks iga riikliku lennuõnnetuste uurimisorgani jaoks kättesaadavate ruumide ja seadmestike kataloogi koostamine ja vajaduse korral nimekirja loomine inspektoritest, kes on spetsialiseerunud erioludes (mere-, mägi- ja maasõidukite) toimunud õnnetustele.

- luua heade tavade andmebaas ja arendada välja Euroopa uurimismeetodid õnnetuste uurimiseks;
- korraldada lennuõnnetuste uurimisorganite auditeerimine.

Samuti tuleks kaaluda sobivat raamistikku selleks, et rakendada võrgustiku Euroopa Liidu tasandil tehtud ettepanekuid, mis suurendaksid lennundusohutust või parandaksid uurimismehhanisme.

3. Euroopa Lennundusohutusamet (EASA)

EASA⁵ vastutab liikmesriikide nimel õhusõidukite sertifitseerimise eest ühenduses. Sellel on lennundusohutuses oluline roll.

Direktiivis 94/56/EÜ⁶ ei saanud EASAt arvesse võtta, sest direktiiv võeti vastu enne lennundusohutusameti loomist. See olukord aga tekitab ohutuse valdkonnas lubamatuid riske⁷.

Seega on õigustatud, et uus määrus näeb ette selge õigusliku raamistiku lennundusohutusameti osalemiseks ohutusalastes uurimistes.

Raportöör soovib käsitleda konkreetselt kolme aspekti.

a) Ohutusalase uurimise sõltumatus

Määrus ei tohiks mingil juhul anda EASA-le võimalust ohutusalast uurimist mõjutada või selle uurimisele paralleelselt uurimist läbi viia.

Kuna lennundusohutusameti ülesanne on õhusõidukite sertifitseerimine, ei või amet olla samaaegselt kohtunik ja kaitsja. Tekst ei tohi võimaldada mitmeti mõistmist.

b) Nimetus

Kuivõrd õhutransport on sageli rahvusvaheline, võib ohutusalasesse uurimisse kaasata Euroopa-väliseid riike.

Sel juhul on õiguskindluse huvides oluline, et EASA rolli määratlemiseks uurimises kasutatav termin oleks otseselt määratletud rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 13. lisas⁸, mis reguleerib uurimisi rahvusvahelisel tasandil.

See ei ole nii termini „ekspert” puhul, mida on kasutatud määruse ettepanekus⁹, ja see võib tekitada kindlusetust.

Seega on eelistatav kasutada kindlat nimetust, mis tagaks, et lennundusohutusameti osalemist uurimistes ei saaks vaidlustada.

⁵ Loodud määrusega (EÜ) nr 216/2008.

⁶ Viidatud eespool.

⁷ Seda kinnitas EASA kohta Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni (ICAO) läbiviidud audit.

⁸ Viidatud eespool.

⁹ Määruse ettepaneku (KOM(2009)611) artikli 9 lõige 1. Termin „ekspert” esineb eespool viidatud rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 13. lisas kaks korda, aga seda ei ole määratletud.

Üldiselt kasutatakse sertifitseerimisasutuse¹⁰ kohta terminit „nõustaja”¹¹.

Raportöör teeb seega ettepaneku määratleda EASA kõnealuses määruses „nõustajana” seoses ameti osalemisega ohutusalastes uurimistes ja selleks, et tal oleksid õigused, mis on Chicago konventsiooni 13. lisas antud nõustajatele.

c) EASA juurdepääs ohutusteabele

Lennundusohutuse eesmärgil peab lennundusohutusametil olema kogu uurimise vältel juurdepääs asjaomasele ohutusteabele ja -soovitustele, mis võimaldavad tal kiiresti koostada lennukõlblikkuseeskirju¹².

Kuid EASA-le ei edastata teavet nii süstemaatiliselt nagu liikmesriikide lennuametitele.

Seega tuleks selline ette näha teabevoog ja ergutada uurimisorganeid tegema lennundusohutusametiga rohkem koostööd.

4. Uurimiste kooskõlastamine

Sageli algatatakse ohutusalase uurimise kõrval üks või mitu kohtumenetlust¹³.

a) Sõltumatus

Tuleb tagada, et ohutusalase uurimise eest vastutavad uurijad saaksid töötada, ilma et nad peaksid taotlema kohtult luba tõenditele juurdepääsuks või nende uurimiseks.

Õigusvastase teo puhul on asjaolud mõistagi teised ja eesõigus tuleb anda kohtulikule juurdlusele¹⁴.

b) Juurdepääs tundliku sisuga teabele

Õnnetuses osalenud isikud¹⁵ peavad tegema ohutusalases uurimises koostööd, et tuvastada õnnetuse põhjused.

Kui need isikud keelduvad ohutusalase uurimise küsimustele vastamast hirmust, et nende tunnistus edastatakse kohtusse ilma nende nõusolekuta, tekitab see riski lennundusohutusele.

Teiselt poolt tuleb õigusemõistmisel lasta oma tööd teha ja tagada perekondadele vastutuse kindlakstegemine kohtus.

¹⁰ Nii on see Ameerika Ühendriikides, kus Föderaalne Lennundusamet (FAA) on rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 13. lisa seisukohast lennuõnnetuste ohutusalastes uurimistes riikliku transpordiohutuskomitee (NTSB) „nõustaja”.

¹¹ Chicago rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 13. lisa peatükk 1.

¹² Määruse (EÜ) nr 216/2008 artikkel 20.

¹³ Kuigi uurimised on üksteisest sõltumatud, ilmneb, et kui tehniline uurimine käsitleb ainult ohutust, mitte ei ole mõeldud vastutavate isikute kindlakstegemiseks, siis tehnilise uurimise organi tuvastatud asjaolud ja tema järeldused mõjutavad kohtulikku juurdlust oluliselt.

¹⁴ Ettepaneku võtta vastu määrus artikli 13 lõige 2.

¹⁵ Ellujäänud personal, lennudispetserid, õhusõiduki käitajad jt.

Selleks peab õigusasutustel olema juurdepääs asjaomasele teabele.

Komisjon teeb ettepaneku teatavat teavet kaitsta, kuid võimaldada õigusasutustel sellele juurdepääs, kui seda õigustab „ülekaalukas avalik huvi”¹⁶.

Ent „ülekaaluka avaliku huvi” mõiste on üsna ebamäärane ja võib liikmesriigiti erineda. Pealegi, kui õnnetus põhjustas inimese surma, siis loetakse sageli, et tegemist on ülekaaluka avaliku huviga.

Tundliku sisuga teave ei ole seega enam kaitstud.

Raportöör teeb ettepaneku, et kogu asjaolude tuvastamisega ja tõendite analüüsimisega seonduv edastatakse kohtule, samas kui muud andmed jäävad konfidentsiaalseks.

5. Ohvrite ja nende lähedaste õigused

a) Reisijate nimekiri

Komisjon teeb ettepaneku, et lennuettevõtjal peaks olema kohustus koostada nimekiri ühe tunni jooksul pärast õnnetusest teatamist.

Raportöör toetab seda mõtet, kuid soovib, et reisijate nimekiri oleks kontrollitud, kui lennuettevõtja selle edastab, ja et kehtestatud süsteem oleks realistlik.

See võib aga teatud olukordades osutada raskeks¹⁷.

Raportöör kaalub kahte võimalust:

– nõuda Chicago konventsiooni¹⁸ artikli 29 punktis f kehtestatud kohustuse alusel, et reisijate nimekiri saadetakse enne lennuki startimist lennuettevõtjale. Õnnetuse korral võib lennuettevõtja seega koostada nimekirja koos meeskonna nimekirjaga ja esitada kontrollitud nimekirja ühe tunni jooksul;

– kehtestada tähtajad, mis on erinevad lendude puhul, mille kohta on olemas eelneva reisijainfo süsteem¹⁹ (pardal olevate inimeste nimekiri on kättesaadav lennuki stardi hetkest), ja ülejäänud lendude puhul²⁰.

¹⁶ Määruse ettepaneku artikli 15 lõige 2.

¹⁷ Lennuettevõtjal ei ole alati paikset personali lennujaamas, kust lennuk startis. On ka lennujaamu, mis ööseks suletakse. Sellisel juhul on üsna ebareaalne, et kontrollitud nimekiri oleks kättesaadav ühe tunni jooksul.

¹⁸ „(...) õhusõiduki pardal peavad olema järgmised konventsioonile vastavad dokumendid (...) reisijate nimekiri ning pardalevõtmise koht ja sihtkohad, kui õhusõiduk veab reisijaid”.

¹⁹ Reisijate täiustatud infosüsteemi (APIS, Advance Passenger Information System) sihtkohad. Kohustuslik eelkõige Ameerika Ühendriikidesse, Kanadasse, Mehhikosse, Austraaliasse lennates. Kõnealune dokument nõuab reisija täielikke isikuandmeid, kodakondsust ja passinumbrit.

²⁰ Esimesena nimetatud lendude puhul võiks tähtaega vähendada 30 minutini ja ülejäänud lendude puhul pikendada kahe tunni.

b) Teave reisija kadumise kohta

Kui juhtub õnnetus, saab lennuettevõtja tuhandeid telefonikõnesid²¹ ja tal kulub sageli palju aega selleks, et teha kindlaks õige inimene, kellele kadumisest teatada. Selline teadmatuse aeg on ohvrite lähedastele väga raske.

Raportöör soovib kehtestada lennuettevõtjatele kohustuse²² paluda reisijatel teatada pileti broneerimisel kontaktisik, kellega õnnetuse korral ühendust võtta²³.

c) Lähedastele abi osutamine

Komisjon teeb ettepaneku, et „*Liikmesriigid tagavad, et riiklikul tasandil koostatakse tsiviillennunduses toimunud lennuõnnetuste ohvrite ja nende perekondade abistamise kava*”²⁴.

Õnnetuse korral on aga lennuettevõtja esimene kontakt, kelle poole reisijate lähedased pöörduvad.

Raportöör leiab seega, et liikmesriikidele tuleks lisada kohustus kontrollida, et nende territooriumil registreeritud lennuettevõtjatel on samuti olemas kriisiplaan²⁵.

Peale selle peaks ohutusalast uurimist teostav riik määrama suunava esindaja, kes oleks ohvrite lähedastele esmane kontaktisik.

Viimane võiks uurimisse kaasatud eri organitelt saadavat teavet koordineerida, edastada seda reisijate lähedastele, aga ka teavitada neid eri menetlustest, mis järgnevad²⁶.

See oleks oluline tugi ohvrite lähedastele, kes on sageli segaduses paljudest asjaosalistest ja menetlustest, samas neil on juba niigi raske taluda lähedase kaotust.

Teiselt poolt tuleks ette näha sätted, mis võimaldavad perekondadel saada eelisjärjekorras teavet ohutusalase uurimise käigu kohta, eelkõige saada uurimise vahearundeid ja lõpparuande enne nende avalikustamist.

d) Montréali konventsioon²⁷

²¹ Pärast lennu AF 447 kadumist teel Rio de Janeirost Pariisi möödunud aasta 31. mail sai Air France ühe päevaga üle 20 000 kõne.

²² Nagu Ameerika Ühendriikides juba tehakse.

²³ Seda teavet eristatakse kontaktandmete puhul selleks, et teatada lennu väljumisaja muutusest või lennu tühistamisest.

²⁴ Määruse ettepaneku artikkel 23.

²⁵ Nendes kriisiplaanides võiks juhinduda ICAO ringkirjast 285/AN/166 ja neid tuleks auditeerida.

²⁶ Ohutusalane uurimine, võimaluse korral kohtulik juurdlus, hüvitiste maksmine, surnukehade identifitseerimine jms.

²⁷ Montréalis 28. mail 1999. aastal alla kirjutatud rahvusvahelise õhuveo nõuete ühtlustamise konventsioon reguleerib lennuettevõtjate tsiviilvastutust lennuõnnetuse ohvritele ja nende perekondadele tekitatud kahju eest. Kõnealuse konventsiooniga on tänaseks ühinenud 93 riiki.

Raportöör on seisukohal, et eeskirjad peaksid Euroopa reisijaid kaitsma, olenemata sellest, millise lennuettevõtjaga on tegemist, ning et määruses tuleb täpsustada kõikidele lennuettevõtjatele, kes soovivad Euroopa Liidus teenuseid osutada, kohustus ratifitseerida Montréali konventsioon.

6. Tsiivilennunduse sündmuste aruanded

Komisjon otsustas jätta direktiivi 2003/42/EÜ²⁸ läbi vaatamata, sest ta leiab, et veel ei ole õige aeg seda õigusakti muuta. Määruse ettepanekus siiski sellele viidatakse²⁹.

Sündmustest aruandmise süsteem ei tööta optimaalselt.

Ainult pooled liikmesriikidest täidavad Euroopa lennuintsidentidest teatamise süsteemide kooskõlastamiskeskuse³⁰ kesket andmekogu, mis peab kokku koondama kõik ELis toimuvad sündmused.

Lisaks ei ole kellegi ülesanne analüüsida kooskõlastamiskeskuse andmekogus sisalduvaid andmeid.

Selliste andmete analüüsimine oleks aga lennundusohutuse seisukohast väga kasulik³¹.

Raportöör sooviks välja töötada sätted, mis on ette nähtud kõnealuses määruse ettepanekus, eelkõige selleks, et lasta EASA-l koostöös riikidega analüüsida ja klassifitseerida kooskõlastamiskeskuse andmekogus sisalduvat teavet.

²⁸ Direktiiv 2003/42/EÜ.

²⁹ Määruse ettepaneku artikli 15 lõige 3.

³⁰ Loodud määrusega (EÜ) nr 1321/2007.

³¹ See võimaldaks välja tuua intsidentid, mis võivad korduda, ja vähendada õnnetuseriski, võimaldades võtta vastu lennuohutusalseid soovitusi täheldatud puuduste kõrvaldamiseks.

LISA – TSITEERITUD TEKSTIDE VIITED

1. Nõukogu 21. novembri 1994. aasta direktiiv 94/56/EÜ, millega kehtestatakse tsiviillennunduses toimunud lennuõnnetuste ja -intsidentide uurimise põhimõtted (*EÜT L 319, 12.12.1994, lk 14*).
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/18/EÜ, millega kehtestatakse meretranspordi sektoris toimunud õnnetusjuhtumite juurdluse põhimõtted ning muudetakse nõukogu direktiivi 1999/35/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/59/EÜ (*ELT L 131, 28.5.2009, lk 114*).
5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. veebruari 2008. aasta määrus (EÜ) nr 216/2008, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ja millega luuakse Euroopa Lennundusohutusamet ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 91/670/EMÜ, määrus (EÜ) nr 1592/2002 ning direktiiv 2004/36/EÜ (*ELT L 79, 19.3.2008, lk 1*).
28. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuni 2003. aasta direktiiv 2003/42/EÜ vahejuhtumitest teatamise kohta tsiviillennunduses (*ELT L 167, 4.7.2003, lk 23*).
30. Komisjoni 12. novembri 2007. aasta määrus (EÜ) nr 1321/2007, milles sätestatakse rakenduseeskirjad tsiviillennunduse vahejuhtumeid käsitleva sellise teabe koondamise kohta kesksesse andmekogusse, mida vahetatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/42/EÜ kohaselt (*ELT nr L 294, 13.11.2007, lk 3*).