



## HUITOPZ

HRVATSKA UDRUGA INŽENJERA I TEHNIČARA ZA  
OSIGURAVANJE PLOVIDBE ZRAKOPLOVA

MEMBER OF IFATSEA, ČLAN HRVATSKOG INŽENJERSKOG SAVEZA

10150 ZAGREB AIRPORT, Pleso bb

[huitopz@crocontrol.hr](mailto:huitopz@crocontrol.hr)

Predsjednica: **Aleksandra Krašovec**, tel: 01/6229-265,  
e-mail: [aleksandra.krasovec@crocontrol.hr](mailto:aleksandra.krasovec@crocontrol.hr)

Projekt: Promocija kulture pravednosti - Just Culture - u zrakoplovstvu  
Faza 1: Upoznavanje zainteresiranih strana o pitanjima vezanim za uvođenje kulture  
pravednosti

Koordinator projekta: *Srđan Čop*, e-mail: [srdan.cop@gmail.com](mailto:srdan.cop@gmail.com)

Prijevod na hrvatski

## *Just Culture Guidance Material for Interface with Judicial System* **Upute o kulturi pravednosti za komunikaciju s pravosudnim sustavom**

Izvornik:

Naslov: *Just Culture Guidance Material for Interfacing with the Judicial System*

EATMP Infocentre Reference: 08/02/06-07

Izdanje: 1.0

Datum izdavanja: 11.02.2008

Izdavač:

**EATMP Infocentre**

EUROCONTROL Headquarters

96 Rue de la Fusée

B-1130 BRUSSELS

Tel: +32 (0)2 729 51 51

Fax: +32 (0)2 729 99 84

E-mail: [eatmp.infocentre@eurocontrol.int](mailto:eatmp.infocentre@eurocontrol.int)

Prijevod: Translation Experts; Ksenija Kotjarov; 16.06.2008

lipanj 2008

verzija dokumenta: 080616

## SAŽETAK

**Uvod i svrha:** Ovaj vas dokument usmjerava kroz provedbu kulture pravednosti. Također vam pomaže da prepoznate određene mogućnosti za stvaranje kulture pravednosti na državnoj i međunarodnoj razini. To je vrlo važno u zrakoplovstvu, budući da je iskustvo pokazalo da možemo mnogo naučiti iz nenamjerno učinjenih grešaka. No to znači da se one trebaju prijaviti — slobodno, bez straha od kažnjavanja. I doista, ideje o kulturi pravednosti prije svega ističu otvorenost i razmjenu informacija.

**Problem razgraničenja prihvatljivog od neprihvatljivog:** Sve definicije kulture pravednosti razgraničuju prihvatljivo od neprihvatljivog ponašanja. Ta je granica, međutim, upravo ono zbog čega je kulturu pravednosti teško primijeniti u stvarnosti. Ono što određuje kulturu pravednosti također je i narušava. Dakle, ono što je važno u stvaranju kulture pravednosti nije osmišljavanje definicije koja stavlja brojne tobože jasne etikete (“hotimično kršenje”, “nemar”, ili ljudi koji nisu “razboriti”, ili “normalni”, ili “u razumnoj mjeri stručni”) na pogrešnu stranu zakona, a ostale ostavlja na pravu stranu. Jer te etikete su daleko od jasnih. Umjesto toga, treba vrlo pažljivo razmotriti i, po mogućnosti, dogovoriti tko će odrediti granicu u određenom ANSP-u (pružatelj usluga u zračnoj plovidbi, eng. Air Navigation Service Provider) ili državi.

**Uspostava kulture pravednosti vrti se oko tri pitanja:** Dosad su se različite države na različite načine, u većoj ili manjoj mjeri, pokušale osvrnuti na probleme koji leže u središtu kulture pravednosti. I dok se izvana možda dosta razlikuju, svi su ti naponi zapravo usmjereni na pomirbu tri ključna pitanja:

1. Tko u državi, ANSP-u ili društvu treba odrediti granicu između prihvatljivog i neprihvatljivog ponašanja?
2. Što bi i gdje bi trebala biti uloga struke u prosudbi prihvatljivosti ili neprihvatljivosti ponašanja?
3. Kako zaštititi od pravosudnog uplitanja podatke o sigurnosti (bilo podatke o sigurnosti iz incidentata unutar ANSP-a ili podatke o sigurnosti koji dolaze iz formalnih istraga nesreća)?

Evo općenitih rezultata nakon pregleda odgovora različitih država na ta tri pitanja:

- a. Što država bolje odredi jasna, usuglašena, strukturirana rješenja o tome tko određuje granicu, to su pravosudne posljedice događaja predvidljivije. To jest, kontrolori i ANSP-i će osjećati manju nelagodu i neizvjesnost oko posljedica događaja, ako su dogovorena i spremna strukturirana rješenja.
- b. Što se struka više uključi u podršku pri određivanju granice, zajedno s pravosudnim sustavom, to će manja biti vjerojatnost da kontrolori i ANSP-i budu izloženi nepravednim ili neprikladnim sudskim postupcima.
- c. Što su podaci o sigurnosti bolje zaštićeni od sudskog posredovanja, što je veća vjerojatnost da će kontrolori u toj državi slobodnije izvještavati o slučajevima. Zaštita tih podataka o sigurnosti povezana je, naravno, s načinom na koji dotična država riješi pitanja pod 1. i 2.

**Nesreće nasuprot incidentima/događajima različito utječu na struku, javnost, medije i pravosuđe.** Sudski postupci nakon nesreće mogu ometati istražni pristup izvorima informacija, budući da ljudi mogu biti manje spremni na suradnju prilikom istraživanja nesreće. To istražiteljima može otežati pristup dragocjenim informacijama, posebice kada je sudski postupak pokrenut istovremeno kada i istraga sigurnosti. Ipak, postoje dokazi da kazneni progon nakon nesreće ne umanjuje spremnost osoba od kojih se očekuje izvještaj o incidentu, čak ni kada su članovi iste organizacije. Trebamo odrediti jasnu granicu između nesreća (sa žrtvama) i jednostavnih događaja u kojima životi nisu bili ugroženi. Iako se kultura pravednosti može primijeniti kod oboje, praksa pokazuje da se ipak lakše primjenjuje u potonjem slučaju. Posredovanje ministarstva pravosuđa i krivični postupak u slučaju nesreća mogu se očekivati i zbog pritiska političkih krugova, javnosti, medija, žrtava i njihovih obitelji.

**Različita lokalna rješenja za pomirbu ta tri pitanja:** Istraživanje provedeno za potrebe ovoga izvješća pokazuje niz različitih lokalnih rješenja, od kojih sva na neki način predstavljaju rješenje spomenuta tri pitanja. Ta su lokalna rješenja detaljno opisana u izvješću:

1. Ne činite ništa kako biste aktivno riješili tri pitanja;

2. Napravite izbrisivu bazu podataka o sigurnosti koja može "nestati" ako se podvrgne tužiteljskom pritisku;
3. Službeno istražite incidente izvan razdoblja zastare, tako da bilo kakvo "kazneno djelo" podliježe zastari;
4. Oslonite se na lobiranje, kao i na tužiteljsku i medijsku suzdržljivost;
5. Obavite postupak kod istražnog suca prije nego što tužitelj krene sa svojim postupkom;
6. Učinite tužitelja dijelom regulatornog tijela;
7. Uspostavite i oslonite se na disciplinska pravila u okviru struke;
8. Usmjeravajte razmjenu podataka među zainteresiranim zrakoplovnim stranama.

Ove pristupe ne predlaže niti ih zastupa EUROCONTROL, no oni odražavaju stanje u različitim državama unutar ECAC-a. Neke od njih možemo tumačiti kao najbolju praksu, a neke vjerojatno ne (naprotiv, neke od tih postupaka ne treba slijediti ako se primjenjuje kultura pravednosti). Tih 8 utvrđenih pristupa ne predstavlja potpun i iscrpan prikaz stanja u Europi; možda neka druga najbolja praksa tek treba nastati. Uspješna provedba kulture pravednosti ovisi o raznim "mekim" parametrima, a zainteresiranim stranama se prepušta da prosude koji se lokalni pristup, rješenje ili kombinacija lokalnih rješenja mogu najbolje prilagoditi njihovom lokalnom okruženju. Međutim, snažno se preporučuje stupnjeviti pristup.

**Stupnjeviti pristup izgradnji kulture pravednosti:** Pristup koji je konačno predložen u ovom izvješću je stupnjevit. Taj pristup omogućuje usklađivanje ambicija ANSP-a s mogućnostima i ograničenjima države, kulturom države i njezinim zakonskim tradicijama i potrebama. Svaka mjera u stupnjevitom pristupu već je sama po sebi doprinos stvaranju kulture pravednosti. Predložene mjere su:

1. Krenite od kuće, od vlastitog ANSP-a, gdje su granice jasne, a ljudi znaju svoja prava i obveze.
2. Odlučite tko određuje granicu između prihvatljivih i neprihvatljivih postupaka u ANSP-u za one pogreške koje nisu u nadležnosti pravosuđa, no ipak spadaju u nejasno područje organizacijskih/ administrativnih sankcija.
3. Zaštitite podatke ANSP-a od neprimjerene vanjske istrage.
4. Odlučite tko određuje granicu između prihvatljivih i neprihvatljivih postupaka u državi, tako da uloge pravosuđa i zrakoplovstva budu jasno određene.
5. Riješite pitanja razgraničenja.

**Zaključak: Kultura pravednosti nije samo zgodna mogućnost. Ona je jedini način postupanja,** a želja za njezinim stvaranjem trebala bi predstavljati riješen problem za sve zainteresirane strane — bez obzira na usputne praktične i kulturološke poteškoće. To potvrđuju dva uvida iz desetljeća istraživanja sigurnosti i ljudskih čimbenika. Napredak u sigurnosti postao je istoznačan sa razmatranjem perspektive sustava i kretanjem izvan granica krivnje.

# Sadržaj

## 1. Svrha ovog dokumenta

## 2. Što je kultura pravednosti?

## 3. Komunikacija s pravosudnim vlastima

## 4. Neobjektivnost pri utvrđivanju krivnje nakon događaja

## 5. Tri pitanja:

1. Tko određuje granicu,
2. Koja je uloga struke, i
3. Koliko su zaštićeni podaci o sigurnosti?

## 6. Stupnjeviti pristup izgradnji vaše kulture pravednosti

## 7. KULTURA PRAVEDNOSTI: Jedini put napretka

### Prilozi:

- 1: Uredbe i smjernice koje razgraničuju nenamjerno učinjene greške od neprihvatljivog ponašanja
- 2: Analiza slučaja sudskog postupka nakon incidenta s KZP-om – Slučaj Delta
- 3: Uloga “žrtava” u krivičnom gonjenju kontrolora – zagrebački slučaj sudara u zraku iz 1970-ih

## 1. SVRHA OVOG DOKUMENTA

Svrha ovoga dokumenta je pomoći vam da izgradite kulturu pravednosti. Izgraditi kulturu pravednosti nije jednostavno. No postoje male, lokalne mjere koje možete poduzeti. Ovaj dokument ih navodi nekoliko. Mijenjati kulturu je uistinu teško. Učiniti to brzo je nemoguće. No možete aktivno raditi s ciljem mijenjanja nekih običaja unutar vašega ANSP-a, a možda čak i unutar vaše države.

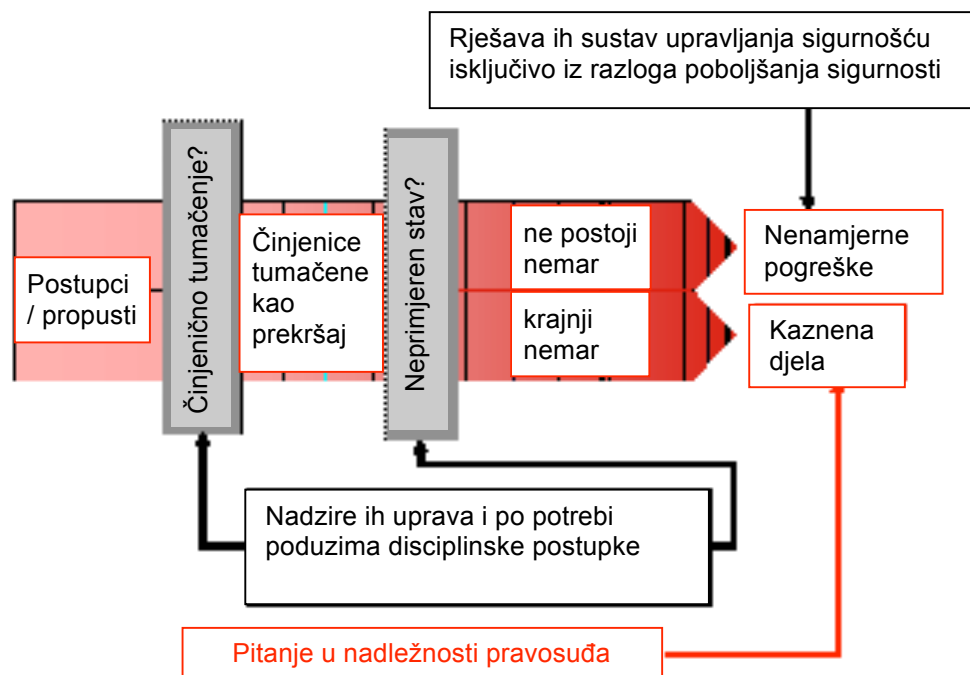
Možda možete promijeniti neka pravila po kojima radite u vlastitoj organizaciji, ili možete pomoći u vršenju utjecaja na zakonodavce u svojoj državi s ciljem promjene pravila na državnoj razini. To mogu biti pravila, na primjer, o zaštiti kontrolora koji šalju izvješća o incidentima. Također možete pokušati razvijati odnose i pokrenuti dijalog, primjerice između tužitelja za zrakoplovne slučajeve i stručnjaka za sigurnost u državama i ANSP-ima.

Djelovati u cilju stvaranja kulture pravednosti znači pokušavati promijeniti neke ključne postupke, neka ključna pravila, a možda i neke ključne odnose među zainteresiranim stranama, tako da, s vremenom, polako ali sigurno, može nastati kultura pravednosti.

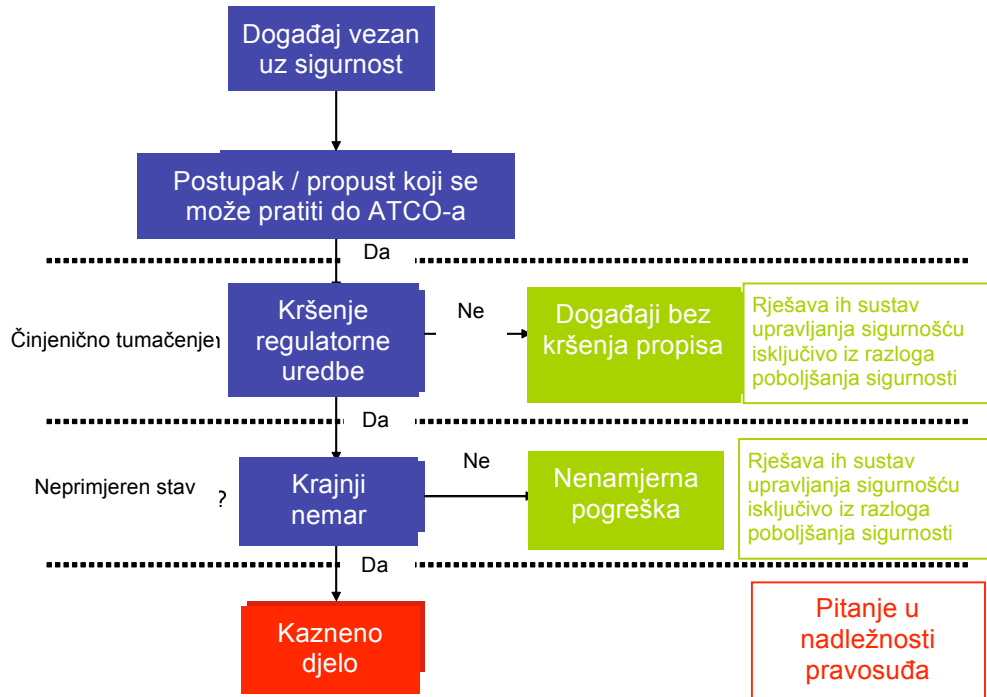
## 2. ŠTO JE KULTURA PRAVEDNOSTI?

“Kultura pravednosti” definira se kao kultura u kojoj se operateri prve razine ili ostali ne kažnjavaju za svoje postupke, propuste ili odluke ako su u skladu s njihovim iskustvom i osposobljenosti, ali u kojoj se ne toleriraju krajnji nemar, hotimični prekršaji i razorna djelovanja. To je važno u zrakoplovstvu, jer znamo da možemo mnogo naučiti iz tzv. nenamjernih grešaka.

Sažet prikaz granica “kulture pravednosti” definirao je SAFREP TF<sup>1</sup>, a nalazi se i na Slici 1 u nastavku.



<sup>1</sup> SAFERP TF = Radna skupina za priopćavanje sigurnosnih podataka i tok podataka koja odgovara glavnom ravnatelju u rješavanju prioritetnih područja priopćavanja sigurnosnih podataka, pravnih ograničenja i toka sigurnosnih podataka na području ECAC-a, u kontekstu strateškog akcijskog plana sigurnosti (SSAP)



Slika 1 – Definicija pojma „kulture pravednosti“

ESARR-2, Eurocontrol-ov sigurnosno regulatorni zahtjev koji se bavi izvješćivanjem i procjenom ugrožavanja sigurnosti pri upravljanju zračnim prometom, traži da svi slučajevi ugrožavanja sigurnosti budu priopćeni i procijenjeni, da svi odgovarajući podaci budu prikupljeni i sve upute prosljeđene. Ali ako ne pristižu nikakvi podaci zbog straha od posljedica, čitav ovaj postupak staje. Ovdje su navedeni neki razlozi:

**Pravni:** zakoni vaše države vjerojatno imaju odredbe za kažnjavanje nemarnog ili bezobzirnog ponašanja koje (potencijalno) ugrožava živote drugih građana. Takav jezik može biti (i u nekim je slučajevima bio) korišten za kazneni postupak protiv kontrolora zračnog prometa koji su radili svoj posao.

**Organizacijski:** pravila i propisi koji reguliraju rad vašeg ANSP-a mogu ograničiti (ili biti nejasni po tom pitanju) količinu zaštite za one koji izvještavaju o svojim pogreškama. Ako kontrolori žele istupiti s informacijom o incidentu u kojem su i sami imali ulogu, možda im nije sasvim jasno koliko su zaštićeni. To ih može odvratiti od izvještavanja.

**Upraviteljski:** neovisno o propisima (organizacijskim ili državnim), neki upravitelji ANSP-a ponekad žele okriviti pojedine kontrolore za pogreške. To se može činiti primjerenim i konstruktivnim putem napretka za organizaciju nakon incidenta (ali nije).

**Kulturološki:** postoje mnogi duboko ukorijenjeni kulturološki i psihološki razlozi zbog kojih ljudi misle da su incidenti posljedica pogrešaka.

Ako nekoga okrivimo za nenamjerno učinjenu grešku, ta ih osoba može prestati prijavljivati te nećemo ništa naučiti iz tih grešaka. Doista, ideje o kulturi pravednosti prije svega ističu otvorenost i razmjenu podataka.

Što je nenamjerno učinjena greška?

Nenamjerno učinjena greška, prema EUROCONTROL-u, je ona koja je u skladu s ljudskim iskustvom i osposobljenošću. Krajnji nemar, hotimično kršenje, ili razorna djelovanja nisu nenamjerno učinjene greške.<sup>2</sup>

Kontrolori imaju profesionalnu i zakonsku obvezu izvještavati o nenamjerno učinjenim greškama. No neki strahuju, ako prijave nešto što smatraju nenamjernom greškom, da se to ipak može iskoristiti protiv njih. Upravitelj ili tužitelj mogu nenamjerno učinjenu grešku čak vidjeti kao krajnji nemar ili kao hotimično kršenje.

Kao posljedica, neki kontrolori priznaju da će predati izvješće samo ako postoji mogućnost da to učine i druge strane (npr. pilot)<sup>3</sup>. Tako se kontrolori ponekad susreću s izborom:

Ili izvijestiti o incidentu (zbog obveze da se tako učini) i riskirati da se u konačnici procijeni da se nije radilo o nenamjernoj grešci. Ili odlučiti ne izvijestiti o incidentu i riskirati da se to kasnije otkrije. Bez kulture pravednosti, kontrolori bi se vjerojatno odlučili za ovo drugo: radije ne izvijestiti i nadati se da nitko neće saznati.

Granica između nenamjerno učinjene greške i neprihvatljivog ponašanja

Zbog spomenutog problema, mnogi misle da je najvažniji zadatak kulture pravednosti odrediti jasnu granicu između nenamjerno učinjenih grešaka i neprihvatljivog ponašanja — grešaka koje nisu nenamjerne<sup>4</sup>. Tako kontrolori znaju, nadzornici znaju, upravitelji znaju pa čak i tužitelji znaju što je prihvatljivo, a što nije<sup>5</sup>. Zamisao je, naravno, da ako kultura pravednosti treba zaštititi ljude od okrivljavanja za nenamjerne greške, onda mora postojati linija razgraničenja za pogreške koje nisu "nenamjerne" (na primjer, "krajnji nemar ili razorna djelovanja" po definiciji Eurocontrol-a,

Granica je također važna jer ako "sve prolazi" (to jest, ako je svako ponašanje prihvatljivo), tada kontrolori možda ne osjećaju da moraju bilo što prijaviti. Drugi argument za granicu je da javnost

<sup>2</sup> SAFERP TF izvješće za PC – studeni 2005 – *Izvjješće o kulturi izvještavanja o nesrećama u zračnom prometu: Poteškoće i postupci*, Bruxelles: EUROCONTROL)

<sup>3</sup> Eurocontrol-ova Komisija za provjeru radne uspješnosti (2006). *Izvjješće: Pravna i kulturološka pitanja s obzirom na izvještavanje o slučajevima ugrožavanja sigurnosti u zračnom prometu u Europi: Rezultat istraživanja Jedinice za provjeru radne uspješnosti za 2005. - 2006.* Bruxelles: EUROCONTROL

<sup>4</sup> GAIN, Op. Cit., str. viii

<sup>5</sup> Ferguson, J., & Fakelmann, R. (2005). Kulturološki čimbenik. *Granice upravljanja zdravstvenim službama*, 22(1), 33-40



mora biti zaštićena od hotimičnog nečasnog postupanja ili kaznenih djela, te da primjena prava omogućuje takvu zaštitu.

Prilog 1 sadrži primjere međunarodnih uredbi i smjernica koje pokušavaju odrediti takvu granicu. Takve ćete granice vjerojatno prepoznati i u politici vlastitog ANSP-a.

## Određivanje granice nije jednostavno

No teško je odrediti granicu. To je zapravo najteži dio izgradnje kulture pravednosti. Pogledajte ovu definiciju nemara:

“Nemar je ponašanje koje je ispod standarda koji zajednica zahtijeva i smatra normalnim. Odnosi se na osobu koja ne uspijeva primijeniti razumno očekivanu vještinu koja se zahtijeva od osobe uključene u određenu aktivnost, tako da propusti učiniti nešto što bi razborita i razumna osoba učinila u takvim okolnostima ili tako da učini nešto što razborita ili razumna osoba ne bi učinila u takvim okolnostima. Da bi se postavilo pitanje nemara, mora postojati obveza zaštite osobe, a šteta mora biti uzrokovana nemarnim djelovanjem. Drugim riječima, ako postoji obveza pružanja zaštite, potrebno je posvetiti razumno pozornost izbjegavanju postupaka ili propusta za koje se u razumnoj mjeri pretpostavlja da mogu naštetiti osobama ili imovini. Ako je, kao rezultat nepostupanja na tako razumno stručan način, nastala ozljeda / povreda / šteta osobi ili imovini, osoba čije je djelovanje uzrokovalo štetu smatra se "nemarnom".<sup>6</sup>

Ova definicija ne rješava problem nemarnog ponašanja. Štoviše, sad morate riješiti veći broj jednako teških problema umjesto: Što je “standard normalnog ponašanja”? Dokle seže to “ispod”? Što znači “razumno stručan”? Što je “razumna pozornost”? Što znači “razborit”? Je li šteta zaista “uzrokovana nemarnim djelovanjem”?

Naravno, donošenje takvih prosudbi ipak nije nemoguće. Zapravo, to vjerojatno uvelike činimo svaki dan. Važno je, međutim, zapamtiti da su prosudbe upravo to što jesu: razumna vještina prosuđivanja, a ne činjenica koju će svi shvatiti na isti način. I imajte na umu da je ta prosudba značajno pomućena utjecajem naknadnog uvida. Ako nam je poznat rezultat, gotovo nam je nemoguće vratiti se unatrag i pokušati shvatiti svijet kakav je izgledao nekome tko još nije posjedovao to poznavanje ishoda.

## Tko određuje granicu?

Ono što je bitno u izgradnji kulture pravednosti nije stvoriti definiciju koja brojne etikete (“hotimično kršenje”, “zanemarivanje”, ne “razborito,” “normalno,” ili “razumno stručan”) ostavlja na pogrešnoj strani granice, dok ostale stavlja na ispravnu stranu. Jer te su etikete daleko od jasnih. Gotovo se svaka pogreška može smatrati hotimičnim nepoštivanjem ili nemarom, ako dolazi od nekoga tko je za to ovlašten i nadležan (upravitelj, ili tužitelj).

**Ono što je važno u izgradnji kulture pravednosti je vrlo pažljivo razmotriti tko treba odrediti granicu.** Zapravo, najbolje je donijeti jasan dogovor o tome tko određuju granicu (i kada). To je važnije i korisnije od pokušaja definiranja te granice.

Kontrolori zračnog prometa su odgovorni stručnjaci koji preuzimaju odgovornost za svoj rad

Zar kontrolori ne žele imati, ili preuzeti, odgovornost za svoje postupke? Zapravo, većina kontrolora čak želi, i očekuje, odgovornost. To daje smisao njihovom poslu. Mogućnost okrivljavanja je druga strana osjećaja kontrole koju im njihov posao inače pruža.

No ne možete tražiti od kontrolora da bude u potpunosti odgovoran za nešto nad čim nije imao potpunu nadležnost. Pravi kontrolorski posao je pun nečega što možemo nazvati raskorakom između odgovornosti i ovlasti, gdje kontrolori imaju formalnu odgovornost za rezultat svojega rada, ali nemaju potpunu ovlast nad postupcima i odlukama koje ih dovode do tog rezultata. Pitanje nije uključuje li posao kontrolora takve raskorake (jer ih najvjerojatnije uključuje). Pitanje je mogu li ih ANSP i pravni sustav države pravedno rješavati. To je važno razmotriti kad se pitate tko bi trebao određivati granicu u vašoj organizaciji ili državi

- Podrazumijeva li se da kontrolori trebaju preuzeti odgovornost za posljedice svojih postupaka jednostavno zato što njihov formalni položaj to zahtijeva, a njihova plaća i društveni položaj to nadoknađuju? Ako im se to ne sviđa, ne bi trebali obavljati taj posao.

<sup>6</sup> GAIN, Op. Cit., str. 6

- Ili ozbiljno uzimaju raskorak između odgovornosti i ovlasti? Ne samo u razmatranju koliko zaista za nekoga možete tvrditi da je bio objektivno “odgovoran”, već i zato što nam postojanje i opseg raskoraka između odgovornosti i ovlasti govori nešto važno o dotičnoj organizaciji. Priznaje li uprava, primjerice, takve raskorake kod svojih kontrolora (ili kod sebe, u tom slučaju)? Pokušava li ih riješiti na bilo kakav smislen način?

Raskorak između odgovornosti i ovlasti vraća temeljna protuslovlja koja služe kao poticaj većini poslova u kojima su ključni sigurnost i vrijeme: moraju istovremeno biti sigurni i učinkoviti. Kao posljedica, posao uključuje požrtvovne odluke: žrtvovanje sigurnosti zbog učinkovitosti, pouzdanosti zbog smanjenja troškova, truda zbog veće proizvodnje. Ako čitava središnjica preklinje kontrolore da budu učinkoviti, kako možemo mi (ili tužitelj) promijeniti mišljenje nakon povremenog propusta i odjednom umjesto toga zahtijevati njihovu posvemašnju temeljitost?

Na prvi pogled, lako je tvrditi da su se sporni pojedinci trebali jače potruditi, pomnije promatrati, da su trebali biti više motivirani, usredotočeni. Ali kad bolje pogledamo, možemo otkriti kontekst koji se urotio, na razne vidljive i manje vidljive načine, protiv ljudske sposobnosti da obavi dobar posao. Čak i ako su došli na radno mjesto s namjerom da obave dobar posao, definicija “dobroga” posla mogla se premjestiti na proizvodnju i točnost, na uslugu klijentu i učinkovitost, na postizanje ili čak poražavanje proizvodnih ciljeva. To se događa na svojstveno rastući, nenametljiv način koji je teško uočiti.

### 3. KOMUNIKACIJA S PRAVOSUDNIM VLASTIMA

Neki incidenti u kontroli zračnog prometa dovode do postupka tužiteljstva. U Dodatku 2 potanko je opisan primjer slučaja iz Nizozemske, koji smo priložili ovim uputama uz potporu i odobrenje ANSP-a.

#### Moguće sigurnosne posljedice sudskog postupka

Kontrolori i druge osobe u zrakoplovnoj industriji zabrinuti su zbog neprikladne uključenosti pravosudnih vlasti nakon incidenata koji, prema njima, nemaju veze s nezakonitim postupcima, lošim ponašanjem, krajnjim nemarom ili kršenjima. Ova uključenost može se kretati od sudjelovanja službenika za provođenje zakona u istragama do toga da ta nadležna tijela u stvarnosti potpuno obustavljaju istragu njezinim preuzimanjem i sprečavaju pristup dokazima istražiteljima za sigurnost. Također, nije nemoguće da sudski postupci ometaju napore unaprjeđenja sigurnosti. Na primjer:

Sudski postupci nakon incidenata mogu odvratiti osobe od prijavljivanja incidenata. Jedan ANSP, na primjer, izvijestio je o 50% manjem broju prijavljenih incidenata u godini nakon kaznenog progona kontrolora uključenih u incident neodobrenog ulaza na USS. Zanimljivo, kazneni progon ne mora čak niti započeti, a kamoli dovesti do osude: zbog prijetnje kaznenog progona ljudi se mogu dvoumiti o iznošenju podataka o sigurnosti.

- **Sudski postupci ili njihova mogućnost mogu stvoriti klimu straha od razmjene informacija čak i iznutra.** To može ometati mogućnost ANSP-a da uči iz vlastitih incidenata. Jedan ANSP, na primjer, izvijestio je kako je kontrolor uključen u incident odbio da se incident koristi (bez prikazivanja identiteta) za periodičku obuku, upravo zbog zapaženog rizika progona. Time se suradnicima može uskratiti prilika da izvuku pouku iz vlastitih operacija.
- **Sudski postupci nakon nesreće mogu ometati istražni pristup izvorima informacija,** budući da ljudi mogu biti manje spremni na suradnju prilikom istraživanja nesreće. To istražiteljima može otežati pristup dragocjenim informacijama, posebice kada je sudski postupak pokrenut istovremeno kada i istraga sigurnosti. Postoje, međutim, dokazi da kazneni progon nakon nesreće ne umanjuje spremnost osoba da prijave incidente, čak ni kada su članovi istog ANSP-a. To može ukazivati na istančanost načina na koji kontrolori planiraju svoj obrambeni stav: nesreće i odgovornost za nesreću nekako se procjenjuju kvalitativno različitim od odgovornosti za incidente.
- **Sudski postupci mogu stigmatizirati incident kao nešto sramotno.** Kriminaliziranje može svima u operativnoj zajednici slati poruku da su incidenti nešto sramotno. To možda već jest uvjerenje u nekim ANSP-ima, na primjer u kojima se nameću novčane kazne nakon incidenata ili u kojima se linijski upravitelji upliću u prosuđivanje rada kontrolora. Kontrolori mogu biti zabrinuti da bi se incident mogao loše odraziti na njihov ugled i da bi se zbog njega mogli osjećati izopćenima, posebice ako ne postoji učinkovit program CISM-a (program upravljanja stresom nakon kritičnog incidenta).

Mnoge države ECAC-a zapravo uživaju neki oblik krhke stabilnosti. Kontrolori se osjećaju relativno slobodnima za prijavljivanje, a pravosudne vlasti ne koriste informacije prijavljene na taj način — iako su pravna vrata širom otvorena. Jedan od razloga za ta otvorena vrata predstavljaju zakoni o slobodi informacija koji su uobičajeni u mnogim državama ECAC-a. Iako pristup informacijama može tužitelja dovesti do znanja o incidentu izravno ili neizravno, to nije uvijek glavni izvor informacija za tužitelje. Bolje rečeno, pristup odobren pravosuđu koji je razmotren u prethodnom dijelu izvješća omogućava tužiteljima korištenje odgovarajućih informacija. Pristup informacijama više je pitanje vezano uz medije i mogući proizlazeći javni/politički pritisak.

Neodvijanje progona (unatoč raspoloživosti potencijalno inkriminirajućih informacija) zakonski je ili strukturno uređeno u vrlo malom broju država ECAC-a. Većina država oslanja se na kombinaciju

neizrečenih dogovora, na tužitelje koji ne znaju, ne mare za ili se ne usuđuju prihvatiti zrakoplovni slučaj, samoobuzdane nacionalne medije ili na povjerenje koje potječe iz prošlosti a ne iz čvrstih pravnih odredbi.

## Različite zainteresirane strane

Pitanje sudskog postupka nalazi se u središtu ravnoteže između dva temeljna društvena interesa. Oba su vezana uz služenje javnosti: maksimaliziranje sigurnosti (kroz istraživanje i prijavljivanje incidenata i nesreća) i maksimaliziranje pravde (kroz primjenu zakona). Ova dva interesa mogu se sukobiti (kako pokazuje analiza slučaja u Dodatku 2). Vrlo malo država zapravo uređuje prioritet za jedan ili drugi interes u svojim zakonima. Tumačenje zakona, posebne činjenice slučaja, često političko okruženje ili čak mediji ili javni pritisak mogu biti elementi koji će oblikovati koje će područje prevagnuti: sigurnost ili pravda. Ovdje se navode tipične zainteresirane strane i njihovi mogući interesi:

**Osumnjičeni:** Za kontrolora, nadzornika ili upravitelja koji je osumnjičen za “kazneno djelo” često postoje dvije vrste posljedica: psihološke i praktične. Psihološki, osumnjičeni može osjećati poniženje, sram, stigmatizaciju.

Praktične posljedice mogu uključivati zatvor ili značajne financijske troškove (novčane kazne, sudske troškove, odvjetničke honorare). Iste često snose profesionalna udruženja (a ponekad i poslodavci) jer mali broj kontrolora ili upravitelja ima osiguranje koje pokriva troškove kaznenog progona. Još jedna stvarna posljedica kaznenog progona je rizik gubljenja dozvole. Kaznena evidencija dovoljan je razlog da neke tvrtke ili regulatorna tijela izbjegavaju kontrolora. Neki ANSP-i koji imaju sredstva za prerasmjestaj kontrolora ponekad ne žele da kontrolor više operativno radi ili kontrolor sam odlučuje da neće raditi.

**Tužitelj.** Tužitelji se nalaze na prvoj razini obrane i postupanja po zakonu. Oni moraju odlučiti koje je postupke potrebno progoniti. Njihova je uloga pokrenuti kazneni postupak u ime države. Nakon incidenta, često je vrlo teško donijeti odluku o tome treba li pokrenuti kazneni postupak ili ne. Prilikom donošenja ove odluke, tužitelji mogu koristiti neke upute i možda čak stručno znanje, ali pristup objektivnom stručnom znanju može biti vrlo težak. O nastavku ili prestanku gonjenja odlučuje tužitelj — u načelu. U praksi, može postojati pritisak iz raznih smjerova. Na primjer, može postojati politički pritisak. Uloga medija i ovdje je značajna: može se dogoditi da kada mediji traže kazneni postupak političari također zatraže isto. Postoji također politički pritisak u drugom smjeru (tj. protiv gonjenja): ANSP-i i profesionalna udruženja u određenim državama uspješno su lobirala za sporazume između političara i ostalih zainteresiranih strana da tužitelji napuste incidente kontrole zračnog prometa. Nadalje, u nesrećama koje uključuju više država (vidjeti u nastavku pod pitanjima razgraničenja), tužitelji u jednoj državi mogu nastaviti progon kako bi spriječili tužitelje u drugim državama da to učine (na primjer jer bi presude njihovih sudova mogle biti strože). Odluka o gonjenju pojedinca ozbiljan je korak. Pošten i učinkovit kazneni postupak ključan je za održavanje zakona i reda. Čak i u nevažnom slučaju kazneni postupak ima ozbiljne posljedice za sve uključene – žrtve, svjedoke i tuženike. Unutar struke postoje kodeksi ponašanja koji podržavaju odluke tužitelja da nastave ili ne nastave dalje na što objektivniji mogući način. Jedan od ovih kodeksa podržava stajalište kulture pravednosti, tj. kada predlaže da je kazneni postupak manje potreban ako je prekršaj počinjen uslijed stvarne<sup>7</sup> pogreške ili stvarnih nesporazuma.

<sup>7</sup> Ono što bi se jezikom zrakoplovstva moglo nazvati “nenamjernom pogreškom”

**Istražitelji sigurnosti zračnog prometa.** Službena istražna tijela mogu govoriti u takvim pojmovima o ljudskom doprinosu događaju. To može privući pažnju tužitelja. Naravno, sudovi u mnogim državama ne bi smjeli koristiti službena tehnička izvješća o istrazi u sudskim postupcima. No, zaštita od korištenja izvješća o istrazi općenito je slaba, te se izvješća ili njihovi privremeni nalazi rutinski koriste u zakonskim postupcima. Čak i ako se to ne čini izričito (uloga je istražnih tijela sprječavanje ponovnog pojavljivanja i unaprjeđenje sigurnosti, a ne raspodjela krivnje ili odgovornosti), općenito ne postoji zakon koji bi tužitelju ili sucu branio čitanje izvješća o istrazi nakon što ono postane javno. Malo je vjerojatno da ono što se u tom izvješću nalazi neće na neki način utjecati na mišljenje toga suca ili tužitelja. Zbog toga je presudno da istražitelji koriste jezik koji nije izazivački ili pristran; i koji je usmjeren na objašnjavanje zašto se ljudima činilo smislenim da učine to što su učinili, umjesto da ih se osuđuje za ono što su navodno učinili krivo.

**Branitelj.** Branitelj ima važnu ulogu u obrambenoj strategiji osumnjičenog. On može, na primjer, predložiti da osumnjičeni ne odgovori na određena pitanja ili da uopće ne svjedoči. Suci ili porote ne smiju izvoditi zaključke o subjektivnoj odgovornosti osumnjičenog isključivo iz činjenice da je isti odabrao šutjeti. Praktični problem s kojim se suočava većina branitelja je to da neće stvarno razumjeti rad u kontroli zračnog prometa. Branitelji su također ograničeni — financijski, u ljudskim kapacitetima i u svojim ovlastima za istraživanje — otkrivanje vlastitih činjenica o slučaju. Tužitelji mogu koristiti policijske snage da silom izvedu činjenice na vidjelo. Mogu se oslanjati na izvore vladinih kriminalističkih laboratorija, na svjedoke ili forenzičke institute. Nasuprot tome, branitelji se moraju osloniti na dobrovoljno otkrivanje činjenica od strana koje misle da je to u njihovom interesu (a poslodavac ANSP ne može). To je razlog zbog kojega se slučajevi često dokazuju na zakonskoj osnovi umjesto na sadržaju: pronalaženje manjih proceduralnih ili službenih nedostataka koji narušavaju slučaj kaznenog postupka može biti jeftinije i učinkovitije za obranu od nastojanja da se nadvlada ulaganje koje tužitelji obično mogu izvršiti.

**Sudac.** Sudac u državama koje primjenjuju Napoleonov zakonik općenito ima tri zadatka: utvrđivanje činjenica, određivanje podrazumijevaju li činjenice da su zakoni prekršeni i, ako jesu, odlučivanje o odgovarajućoj kazni. Utvrđivanje činjenica može biti teško jer se često osporavaju (zbog čega je i došlo do sudskog slučaja) i suci se oslanjaju na druge (npr. na tužitelja) za iznošenje činjenica. Sudac također većinom ne posjeduje stručnost u kontroli zračnog prometa ili ljudskoj pogrešci. Tu dolaze stručni svjedoci: drugi kontrolori, upravitelji ili možda znanstvenici čije se područje odnosi na predmetno pitanje. Stručni svjedoci trebaju biti prijatelji suda, odnosno, pomoći sucu da shvati činjenice s objektivnog stajališta. No, oni često predstavljaju jednu od strana (a ona ih i plaća). Kretanje od činjenica do presude također može biti teško i nije uvijek jasno kako suci to čine. Način na koji suci smatraju da njihovu presudu podržavaju činjenice koje su prikupili nešto je što se može ograničiti na nekoliko redaka teksta. Države koje primjenjuju običajno pravo mogu imati porotu umjesto suca, ali time se ne uklanjaju ovi teški problemi. To također dodaje nove probleme, poput osobitosti ponašanja grupe, od grupnog razmišljanja do pojave dominantnog porotnika. Odabir porote predstavlja još jedan problem, posebno kada se porotnici odabiru po načinu na koji će vjerojatno glasovati o određenim aspektima slučaja, što ih čini potencijalno pristranima. Nastala grupa vrlo vjerojatno neće biti “porota jednakih” gdje je “jednaka osoba” kojoj se sudi netko koji se bavio složenim zanimanjem u kojemu je ključna sigurnost i koje je zahtijevalo mnoge godina specijalističkog obrazovanja i obučavanja.

**Poslodavac ANSP.** Na prvi pogled, čini se da poslodavac ANSP ne bi imao korist od progona jednoga od svojih kontrolora. Time se može stvoriti negativna slika u medijima i također baciti tamna sjena na upravu. Kriminalizacija može također poremetiti sustav izvještavanja koji primjenjuje ANSP (vidjeti Dodatak 2). No, situacija nije uvijek tako jednostavna. ANSP-u ponekad može odgovarati da objašnjenje incidenta ostane usmjereno na jednoga od njegovih kontrolora. Time je moguće izbjeći skupe promjene opreme, postupaka ili obuke. Također je moguće odvratiti odgovornost od uprave. Ipak, mali broj ANSP-a dobrovoljno bi odabrao ovakav smjer: to bi mogla biti krajnja mogućnost ako pritisci na odgovornost organizacije postanu preintenzivni za rješavanje na bilo koji drugi način.

**Žrtve.** Putnici u zrakoplovu mogu se smatrati žrtvama incidenta ili nesreće koju je moguće preživjeti. U smrtnim slučajevima, njihova obitelj ili njihovi bližnji mogu se također smatrati žrtvama. Većina država pružaju žrtvama ulogu svjedoka na suđenju. Jedna je od važnosti za žrtve da oni žele da ih se sasluša i prepozna kao takve. Iz iskustva čini se da je za ANSP uključen u tragični incident važno da potvrdi brige i potrebe žrtava te da to učini brzo. Mali broj ANSP-a ima dobro razvijene mehanizme za reagiranje koji obzirno i pravovremeno rješavaju potrebe žrtava. Ako se to ne učini, žrtve to mogu smatrati razlogom da se umjesto toga obrate medijima ili pravosudnom sustavu. U Dodatku 3 navodi se slučaj u kojemu su se žrtve zaista udružile kako bi pomogle kontroloru koji je bio optužen.

**Zakonodavci.** Zakonodavci imaju važnu ulogu budući da su oni konačno ti koji pomažu da se odrede granice u zakonima koje će zatim primjenjivati tužitelj i suci. Oni također moraju uskladiti nacionalne propise s propisima međunarodnih zakonodavaca (poput EZ-a). ANSP može također ustanoviti da bi bez određene vrste pristupa zakonodavcima promjene u smjeru kulture pravednosti mogle biti teške.

**Društvo.** I društvo je zainteresirana strana. Svojim pravnim sustavima društva nastoje regulirati devijacije, osobito prevencijom, rehabilitacijom i retribucijom kriminala i kriminalaca. Sve su te mjere većim dijelom zanemarive ili imaju učinak suprotan željenome kada je riječ o kontroli zračnog prometa. Preventivno djelovanje, osobito u području kaznenog prava, uvelike se osporava.

Druge društvene zainteresirane strane imaju konkretnije uloge. Na primjer, mediji, koji kao svoju ulogu vide obranu slobode informiranja i iznošenje na vidjelo problema od javnog interesa. Međutim, iznošenje na vidjelo pitanja sigurnosti koja su bila prijavljena u dobroj vjeri, može biti i protivno javnom interesu, budući da može predstavljati prepreku u budućim slučajevima prijavljivanja. Zatim su tu zrakoplovne tvrtke koje su zainteresirane za siguran i brz sustav upravljanja zračnim prometom. Njima su u interesu pružatelji usluga zračne plovidbe koji otvoreno razmjenjuju svoje podatke o incidentima i nisu neskloni ulaziti u zajedničke rasprave o inicijativama i poboljšanjima sigurnosti. Napokon, tu su međudržavna tijela poput EU, kojem je u interesu ujednačavanje, u mjeri u kojoj je moguće, normi sigurnosti, pravila i zakona diljem država članica i pridruženih država. Međudržavna tijela također mogu stajati iza međunarodnog prikupljanja i pohranjivanja podataka o incidentima pa je njima u interesu održavanje otvorenog i cjelovitog toka informacija koje se odnose na sigurnost.

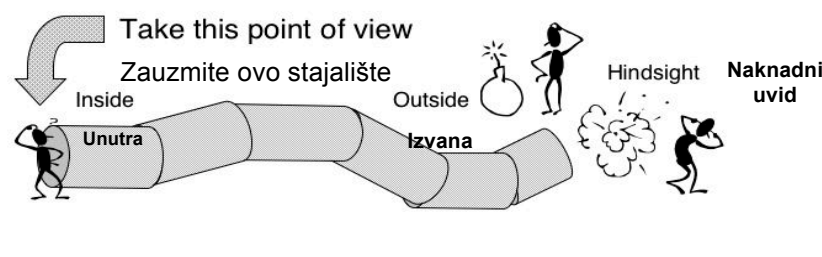
## Kontrolori ne dolaze na posao počiniti kazneno djelo

Uzimajući u obzir komunikaciju s pravosudnim vlastima, važno je zapamtiti da većina kontrolora ne dolazi na posao počiniti kazneno djelo; svakako ne dolaze na posao ni da bi loše radili. Smisao njihovih postupaka vezan je uz njihove ciljeve i pritiske kojima su izloženi u određenom trenutku. Njihovi postupci proizlaze iz i stvoreni su unutar složenog tehnološkog sustava te su sastavni dio normalnog radnog dana. Kontrolori su u osnovi stručnjaci koji obavljaju svoj posao i nemaju motiv ubijati ili uzrokovati štetu. Naprotiv: rad kontrolora usmjeren je na ostvarivanje sigurnosti.

Poglavlje 5. sadrži brojne načine postupanja u komunikaciji s pravosudnim vlastima.

#### 4. NEOBJEKTIVNOST NAKNADNOG UVIDA U UTVRĐIVANJU KRIVNJE

Nakon incidenta lako je vidjeti u čemu su ljudi pogriješili, što su trebali vidjeti ili učiniti da bi izbjegli incident. Svima koji su u položaju prosuđivati je li određeni čin ili ponašanje bilo razborito (ili prihvatljivo) ili nije, izazov je vidjeti situaciju u kojoj se ponašanje odvijalo sa stajališta osobe o čijim postupcima je riječ. Samo s takvim stajalištem možemo se nadati da ćemo spriječiti da uvid u situaciju nakon događaja umanjuje objektivnost naše prosudbe razboritosti postupaka (vidjeti sliku 2).



Slika 2 – Svijet koji se otkriva sa stajališta ljudi unutar situacije — ne izvana ili naknadnim uvidom<sup>8</sup>

Neka su državna tijela vrlo svjesna posljedica neobjektivnosti naknadnog uvida. Voditelj istrage željezničke nesreće kod željezničke postaje Clapham Junction u Britaniji napisao je: „*Gotovo i nema ljudskog postupka ili odluke koji ne mogu izgledati pogrešnim i manje razboritim u obmanjujućem svjetlu naknadnog uvida. Najvažnije je da se osoba koja donosi ocjene neprekidno podsjeća na tu činjenicu.*”<sup>9</sup> No malen broj sudaca je toliko svjestan negativnih učinaka naknadnog uvida.

Promatrano iznutra, ponašanje osoba vjerojatno je imalo smisla - bilo je vezano uz neka obilježja njihovih sredstava za rad, zadataka i okruženja. Odluke kontrolora gotovo su uvijek opravdane kada se uzmu u obzir vremenska ograničenja i pritisci za povećanje učinkovitosti te ostali čimbenici koji oblikuju njihovo ponašanje.

##### Namjerno kršenje?

Kontrolore koji krše procedure ili druge propise obično se smatra nemarnima. Međutim, nepračenje postupaka do u slovo često je posljedica složene kombinacije čimbenika, uključujući organizacijske pritiske (i način na koji se prenose), prijašnji uspjeh, očekivanja kolega i uprave i tako dalje. Raskorak između starih, ili objavljenih normi, i stvarnog ljudskog ponašanja (na primjer zbog rastućih pritisaka za povećanje učinkovitosti u središtu) može s vremenom rasti. Kada razmatramo prekršaje koje su ljudi počinili, uvijek je važno uzeti u obzir organizacijsku povijest (kako se situacija razvijala?). Također je važno proučiti doprinos organizacijskih čimbenika koji su utjecali na to da se kontrolori pridržavaju

<sup>8</sup> Dekker, S. W. A. (2006). *Priručnik za razumijevanje ljudskih pogrešaka u slikama*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing Co

<sup>9</sup> . Hidden, A. (1989). *Izveštaj o istrazi u slučaju nesreće kod željezničke postaje Clapham Junction*, str. 147.

drugih, implicitnih pravila i očekivanja koja su im nametnuta (npr. da obrađuju veća prometna opterećenja).

### Uloga stručnjaka u određenom području

Ne postoji zapravo nijedno istraživanje u kojem se zaključuje da stručnjaci u određenom području automatski sprečavaju da se neobjektivnost naknadnog uvida potkrade u njihovoj prosudbi uspješnosti provedbe proteklih zadataka. Neobjektivnost naknadnog uvida uvijek prevlada. Svi se trebaju aktivno pozabaviti rekonstrukcijom događaja kako bi se uopće počelo izmicati učinku tog fenomena. Stručnjacima u određenom području, međutim, jednostavnije je steći razumijevanje situacije kako ju je vidjela osoba u to vrijeme jer vjerojatno poznaju takve situacije iz vlastitog iskustva. Evo kako to može utjecati na njihovu sposobnost donošenja pravednije prosudbe spornog postupka:

- stručnjacima u određenom području lakše je shvatiti kamo je bila usmjerena nečija pozornost. To je jedno od područja u kojem stručnjacima može biti lakše izbjeći neobjektivnost naknadnog uvida: iako će ishod slijeda događaja otkriti (u naknadnom uvidu!) koji su podaci bili doista važni, stručnjaci mogu donijeti bolje prosudbe o možda zbrkanim ili nejasnim kontekstima kojih su ovi, sada ključni, podaci bili dijelom i razumjeti zašto je bilo razborito od osobe koja je u pitanju da se pozabavi drugim zadacima i usmjeri pozornost drugamo u tom trenutku.
- Stručnjacima je vjerojatno lakše razumjeti različite ciljeve koje je osoba u pitanju imala u to vrijeme, te jesu li oni bili razumni s obzirom na okolnosti, i jesu li se i kako ti ciljevi kosili jedni s drugima (npr. sigurnost nasuprot učinkovitosti, proizvodnost nasuprot zaštiti). Stručnjaci u određenom području također mogu stvoriti bolju prosudbu nego neupućeni o primjerenosti prioriteta među ciljevima u slučajevima sukoba ciljeva, posebice s obzirom na to da sklonosti sustava ka jednom cilju nasuprot ostalima mogu biti izražene prešutno, umjesto izričito navedene. Neupućeni bi teško dobili pristup toj vrsti informacija.
- Stručnjacima je također lakše ocijeniti jesu li kakva nepisana pravila ili norme odigrale ulogu u ponašanju osobe. Sve profesije imaju nepisana pravila i norme prema kojima se u biti očekuje da pripadnici profesije rade. Ako se ne povode za tim prešutnim pravilima i normama, ljudi često ne mogu čak ni obaviti svoj posao. Razlog je, naravno, u tome što su pisane upute i postupci uvijek nepotpuni kao model za praktično djelovanje u kontekstu. To znači da praktičari, na primjer kontrolori, trebaju premostiti jaz između pisanog pravila i stvarnog praktičnog rada, što često uključuje brojne stručne ocjene, te neupućeni često nemaju predodžbu o postojanju tih normi, i možda ne bi razumjeli njihovu važnost ili relevantnost za obavljanje posla.



## 5. TRI PITANJA:

1. TKO ODREĐUJE GRANICU,
2. KOJA JE ULOGA STRUČNJAKA U ODREĐENOM PODRUČJU, I
3. KOLIKO SU ZAŠTIĆENI PODACI O SIGURNOSTI?

Različite države dosad su pokušale, u većem ili manjem opsegu, na različite se načine pozabaviti problemima u središtu kulture pravednosti. Iako se znatno razlikuju u vanjskoj pojavnosti, sva ta nastojanja zapravo se koncentriraju na tri glavna pitanja:

**1. Tko u državi, pružatelj usluga zračne plovidbe ili društvo, određuje granicu između prihvatljivog i neprihvatljivog ponašanja?**

**2. Kakva i gdje bi trebala biti uloga struke u prosuđivanju je li ponašanje prihvatljivo ili neprihvatljivo?**

**3. Koliko su podaci o sigurnosti zaštićeni od sudskog uplitanja (bilo podaci o sigurnosti dobiveni iz incidenata koji su se dogodili unutar pružatelja usluga zračne plovidbe ili podaci o sigurnosti koji potječu iz službene istrage nesreće)?**

Razlike u smjerovima kojima se države kreću prema kulturama pravednosti svode se na varijacije u odgovorima na ova tri pitanja. Neki funkcioniraju vrlo dobro, u određenim kontekstima, drugi ne tako dobro. U nastavku dajemo pregled lokalnih rješenja. Predstavljene su i prednosti i nedostaci različitih lokalnih rješenja. Popis rješenja u nastavku nije cjelovit ili konačan, budući da je moguće mnogo više kombinacija za rješavanje tih triju pitanja. Pojedinačni elementi različitih rješenja mogu se kombinirati na načine koji nisu izravno objašnjeni kao u nastavku.

Općenito, to već možemo vidjeti za ova tri pitanja:

- a. Što jasniji država postigne dogovor oko toga tko određuje granicu, to će vjerojatno predvidljivije biti sudske posljedice događaja. To jest, kad su dogovori postignuti i provode se, manja će biti zabrinutost i nesigurnost kontrolora i pružatelja usluga zračne plovidbe s obzirom na pitanje što bi se moglo odvititi kao posljedica događaja.
- b. Uz veću podršku stručnjaka u određivanju granice zajedno sa pravosuđem, manje je vjerojatno da će kontrolori i pružatelji usluga zračne plovidbe biti izloženi nepravednom ili neadekvatnom sudskom postupku.
- c. Što su podaci o sigurnosti bolje zaštićeni od sudskog uplitanja, to je vjerojatnije da će kontrolori u toj državi podnositi prijave. Zaštita tih podataka o sigurnosti povezana je, dakako, s tim kako država rješava pitanja 1. i 2. Na primjer, države koje štite podatke o sigurnosti obično imaju klauzule prema kojima pravosuđe može dobiti pristup „kada je počinjeno kriminalno djelo,” ili u „opravdanim slučajevima kada su propisno ovlašteni (*duly warranted*)” ili „za krajnji nemar i djela koja se sankcioniraju u skladu s Kaznenim zakonom.” Vrlo je važno razjasniti tko odlučuje o tome što se smatra „kriminalom“ ili „propisno ovlaštenim (*duly warranted*)” ili „grubim nemarom” jer bilo kakva dvojba o tome (ili mogućnost da prosudbe donose nestručnjaci) ponovo će narušavati povjerenje kontrolora u sustav i njihovu volju za prijavljivanjem.

Istraživanje provedeno za potrebe ovog izvješća pokazalo je raznolikost lokalnih rješenja, koja su sva na neki način bila odgovor na ova tri pitanja. To nisu rješenja koja je osmislio ili preporučio EUROCONTROL, ali postoje u raznim državama unutar ECAC-a. Neka se mogu tumačiti kao najbolja

praksa, a neka ne (naprotiv, ne treba ih se pridržavati kod uvođenja i provedbe kulture pravednosti). Osim toga, EUROCONTROL nema želju braniti jedno ili drugo rješenje. Moguće je da se druge najbolje prakse tek trebaju pojaviti. EUROCONTROL ne tvrdi da je sljedećih 8 rješenja cjelovito i konačno za ECAC područje. Uspješno uvođenje kulture pravednosti ovisi o nizu subjektivnih parametara i prepušteno je zainteresiranim stranama da prosude koje se lokalno rješenje ili kombinacija lokalnih rješenja može najbolje prilagoditi njihovom lokalnom okolišu.

## Lokalno rješenje 1:

### Ne činiti ništa za aktivno rješavanje ovih triju pitanja

To je rješenje koje brojne države primjenjuju, bilo zbog toga što još nisu bile suočene s posljedicama sudskog postupanja protiv kontrolora, ili naravno, samo zbog nedostatka vremena.

**1. Tko određuje granicu:** najvjerojatnije tužitelj, potaknut medijskim izvješćima ili drugim mehanizmima koji su ga usmjerili da se pobliže pozabavi događajem. Opći propisi o upravljanju rizikom, ili drugi zakoni, mogu se iskoristiti kako bi se optužilo kontrolore da, na primjer, ugrožavaju živote drugih ljudi. Pristup podacima za temeljenje kaznenog slučaja trebao bi biti relativno jednostavan ako država nije učinila mnogo ili ništa da spriječi takvo sudsko uplitanje u njihove podatke o sigurnosti. Tužitelj određuje granicu u prvoj instanci, a zatim sudac (ili porota) odlučuje.

**2. Uloga stručnog znanja** vjerojatno je minimalna u prosuđivanju je li granica prihvatljivosti prijedena ili nije. Tužitelj ne posjeduje stručnost u određenom području pa ipak može dokazivati jesu li izrazito zamršene, suptilne profesionalne prosudbe krive ili nisu. Nije vjerojatno ni da će sudac biti stručnjak u nekom konkretnom području.

**3. Zaštita podataka o sigurnosti** vjerojatno ne postoji pa čak i ako postoji, država koja se odluči za lokalno rješenje 1. vjerojatno ima neke vrste opomena u svojoj zaštiti, tako da svaki tužitelj može otvoriti baze podataka na temelju sumnje u počinjenje kaznenog djela (a tužitelj je onaj koji odlučuje kada je to slučaj!)

**Posljedice:** kontrolori bi se mogli osjećati nesigurnima i biti zabrinuti „hoće li oni biti sljedeći” jer su pravila inkriminacije ostavljena nejasnima i otvorenima za tumačenje. Odluka o tome tko dobiva kaznu za što, čini se nasumičnom. Kultura pravednosti je daleko, a otvoreno i iskreno izvješćivanje moglo bi biti teško.

## Lokalno rješenje 2:

### Uništiva baza podataka o sigurnosti

Određene države koje se ne bave aktivno rješavanjem tih triju pitanja putem zakonodavstva ili međudisciplinarnih dogovora (npr. između svojih ministarstava prometa i pravosuđa) spontano traže stvaranje sljedećeg lokalnog rješenja: uništiva baza podataka o sigurnosti. To znači da se podaci o sigurnosti koje pružatelji usluga zračne plovidbe sami prikupljaju pohranjuju u obliku koji može vrlo jednostavno i brzo biti uništen. Neki odjeli za sigurnost ozbiljno su razmatrali tu ideju kako bi se zaštitili od kaznenog progona. To je osobito slučaj u državama u kojima su članovi osoblja pružatelja usluga zračne plovidbe i sami državni službenici i prema tome mogu biti raznim pravilnicima i zakonima prisiljeni predati sve što pripada državi (uključujući podatke o sigurnosti pružatelja usluga zračne plovidbe u državnom vlasništvu).

**1. Tko određuje granicu:** isto kao lokalno rješenje 1.

**2. Uloga stručnog znanja:** isto kao lokalno rješenje 1.

**3. Zaštita podataka o sigurnosti** je zajamčena, budući da će podaci jednostavno nestati kada bude primijenjen pritisak progona od strane tužitelja. Trošak je, naravno, golem: nestajanje baze podataka o sigurnosti pružatelja usluga zračne plovidbe (što pak može kršiti druge propise, na primjer iz Direktive EZ 2003/42, vidjeti Dodatak 1).

**Posljedice:** ovo zapravo i nije praktično rješenje zbog posljedica uništavanja baze podataka. No činjenica da se razmatra u nekoliko država u prvom redu bi trebala poslužiti kao znak nedostatka

povjerenja potrebnog za izgradnju kulture pravednosti. Odnos između različitih zainteresiranih strana može biti pomućen ili nedovoljno razvijen. Ozračje sumnjičavosti koje podržava ovo rješenje neće biti dobro za razvoj kulture pravednosti.

### Lokalno rješenje 3:

#### Vođenje službene istrage dulje od roka zastare

U gotovo svim državama tužitelji imaju tek ograničeni broj godina za provođenje istrage i progon kaznenih djela. U jednoj je državi istraga nesreće trajala tako dugo da je istekao rok zastare (u spomenutom primjeru bio je 7 godina). Zainteresirane strane u nekim državama razmatrali su namjerno odugovlačenje istrage tako da pravosuđe ne dobije pristup do isteka roka zastare. To rješenje funkcionira, naravno, samo ako je pravosuđe zakonski ograničeno u započinjanju sa svojim ispitivanjem događaja dok službena istraga još uvijek traje. U nekim državama doista je tako.

**1. Tko određuje granicu:** dok bi tužiteljima i sucima i dalje bilo prepušteno konačno određivanje granice, druge strane mogu im uskratiti i podatke i priliku potrebnu za to.

**2. Uloga stručnog znanja** zanimljiva je u ovom rješenju, budući da oni s više stručnosti u predmetnom području (istražitelji) donose prosudbu potencijalne kažnjivosti djela koje istražuju. Ako prosude da je to djelo potencijalno (ali neopravdano i kontraproduktivno) kažnjivo, mogu odugovlačiti istragu do isteka roka zastare. U tom smislu, istražitelji uvode stručno znanje u prosudbu je li nešto prihvatljivo ili nije, no to znanje primjenjuju unaprijed — predviđajući kako bi pravosuđe odgovorilo na podatke koje imaju. Istražiteljima može, naravno, nedostajati stručnosti u pravnom području da bi doista unaprijed donijeli točnu prosudbu u tom pogledu, ali prethodna iskustva ili opće ozračje u državi mogu im pružiti dobar temelj za njihovu pretpostavku.

**3. Zaštita podataka o sigurnosti** je dosta jaka, ali, naravno, ovisi o snazi zakona i propisa koji pravosuđu brane pristup istražnim podacima prije isteka roka zastare. Svaka pravna mogućnost koja dopušta pravosuđu ulazak u službenu istragu izravno narušava ovo rješenje.

**Posljedice:** ozračje nepovjerenja i konkurencije između zainteresiranih strana s ovim rješenjem ostaje jako. Umjesto da rješavaju problem prema činjenicama, zainteresirane strane bi se mogli upustiti u pravno kockanje kako bi pokušali dobiti pristup (ili zadržati privilegirani pristup) podacima o sigurnosti za vlastite svrhe. Ozračje nije poticajno za stvaranje kulture pravednosti.

### Lokalno rješenje 4:

#### Osloniti se na lobiranje te suzdržljivost tužitelja i medija

Rješenje koje je drukčije od prethodnih, oslanja se gotovo u potpunosti na povjerenje između zainteresiranih strana. Ostvareno je u nekoliko država (često nakon intenzivnog lobiranja zainteresiranih strana iz područja kontrole zračnog prometa kod zakonodavaca i ostalih državnih službenika). To se osobito događa u državama sa jakim zakonima o slobodi informiranja koji dopuštaju da podaci o sigurnosti budu izloženi i medijima i pravosuđu. Ovo lokalno rješenje ovisi u potpunosti o opsegu razvijenog i sačuvanog povjerenja, ne o bilo kakvoj pravnoj zaštiti za bilo koju zainteresiranu stranu. Prema tome, te države u pravilu nemaju spremnu zaštitu ni za izvjestitelje ni za podatke o sigurnosti, i pravosuđe ima nesmetan pristup istragama – u načelu. U praksi, sve strane su pratile put izgradnje bliske veze, izbjegavajući narušavanje tako izgrađenog povjerenja. Zanimljivo, čini se da ovo rješenje funkcionira u manjim državama koje su kulturološki naklonjene homogenosti, povjerenju, koherentnosti i društvenoj odgovornosti. To nikako ne jamči njegov uspjeh drugdje u području ECAC-a.

**1. Tko određuje granicu:** tužitelji bi u načelu određivali granicu, ali dosad nisu kazneno gonili. Zabrana da to čine nije zakonska, nego prije kulturna ili politička: uplitanje i rušenje delikatnog povjerenja razvijenog između strana nešto je što se „ne radi” ili politički nije mudro. No to ne znači da se ne može provesti. Zapravo, države ovim rješenjem nastavljaju stvarati iznimke od nekih vrsta „kriminala” ili „krajnjeg nemara” koje bi tužitelji ipak trebali goniti. Problem je, naravno, bez kraja i početka: kako će tužitelj otkriti je li granica bila prijeđena ako je ne odredi?

**2. Uloga stručnog znanja** bila je značajna u izgradnji potrebnog povjerenja između zainteresiranih strana, izrazito u uvjeravanju drugih zainteresiranih strana (medija, pravosuđa) u golemu vrijednosti njihove suzdržanosti, tako da cjelokupno društvo može imati korist od sigurnijeg sustava upravljanja zračnim prometom.

**3. Zaštita podataka o sigurnosti** nije zakonski zajamčena nego se postiže tek putem kulturnih konvencija i/ili političkog pritiska.

**Posljedice:** U ovom rješenju ne postoji ništa „na papiru”: cijeli sporazum između zainteresiranih strana da se ne miješaju jedni drugima u posao temelji se samo na dogovoru i povjerenju. Kontrolori mogu slobodno prijavljivati jer, na osnovi prošlog iskustva, nema prijetnje (a može li prošlost biti jamstvo za budućnost u ovom slučaju?). Međutim, kad se bolje pogleda, ovo rješenje je robusno kao i kultura u kojoj je utemeljeno. A kulture mogu biti vrlo robusne i otporne na promjene. To, istovremeno, stvara visoki prag za ulazak u takav sporazum: bez pravih kulturnih preduvjeta, to rješenje može biti teško ostvarivo.

## Lokalno rješenje 5:

### Istražni sudac

„Istražni sudac”, čija se funkcija utemeljuje u jednoj državi, funkcionira kao tampon-zona prije nego što tužitelj zapravo može nastaviti slučaj. Istražni sudac utvrđuje treba li slučaj koji je predložio tužitelj ispitati (i kasnije poslati na suđenje). Istražni sudac, drugim riječima, može provjeriti koliko je tužitelj pripremljen i ambiciozan, i sam obaviti određene istražne radnje, te odvagati interese drugih zainteresiranih strana u donošenju odluke o nastavku daljnje istrage i mogućem progono.

**1. Tko određuje granicu:** na početku (i što je najbitnije) istražni sudac je taj koji određuje granicu između prihvatljivog i neprihvatljivog (ili: između onoga što je vrijedno daljnje istrage i mogućeg sudskog postupka i onoga što nije). I drugi čimbenici mogu utjecati na određivanje granice (npr. interesi drugih zainteresiranih strana).

**2. Uloga stručnog znanja** trebala bi biti osobito značajna u ovom rješenju. Istražnom sucu podršku daje tim zrakoplovne industrije koji mu pomaže utvrditi koje slučajeve treba nastaviti, a koje ne. Sastav tog tima i njihova interakcija s istražnim sucem svakako su od odlučujuće važnosti. Na primjer, ako sindikati ili strukovna udruženja nisu dovoljno zastupljeni, predstavnici industrije mogu zaključiti da je u njihovom interesu preporučiti sucu nastavak progona, budući da time štite svoje interese.

**3. Zaštitom podataka o sigurnosti** upravlja istražni sudac. Ako tužitelji žele pristupiti podacima o sigurnosti, moraju to učiniti preko istražnog suca, no postoje iznimke kod ozbiljnih incidenata i nesreća.

**Posljedice:** Barem jedna država je predložila imenovanje istražnog suca kao dio svog prijenosa Direktive EZ 2003/42. To bi moglo biti obećavajuće, no posljedice su još nejasne (vidjeti Dodatak 2).

## Lokalno rješenje 6:

### Tužitelj je dio regulatornog tijela

Rješenje koje povezuje stručno znanje s razinom tužiteljstva takvo je u kojem sam tužitelj ima iskustvo sa zrakoplovstvom ili mu pripada, a ured tužitelja zaduženog za zrakoplovstvo nalazi se unutar nacionalnog regulatornog tijela.

**1. Tko određuje granicu:** tužitelj/regulatorno tijelo određuje granicu (što potvrđuje ili odbacuje sudac), a tužitelj je osoba iz struke koja se nalazi unutar nacionalnog regulatornog tijela.

**2. Uloga stručnog znanja** je značajna, budući da tužitelj potječe iz struke i zapošljava ga jedna od njezinih velikih zainteresiranih strana zaduženih za sigurnost. Stoga je vjerojatno tužitelj sposobniji uskladiti razne interese pri donošenju odluke o određivanju granice, i sposobniji prihvatiti suptilne prosudbe o radnoj uspješnosti kontrolora ili upravitelja koje nestručnjaci ne bi uočili.

**3. Zaštita podataka** o sigurnosti provodi se kao posljedica ovog dogovora. Regulatornom tijelu je u interesu zaštita slobodnog protoka informacija o sigurnosti (ne samo kao podataka koji služe nadzoru, nego osobito za samoregulaciju industrije koju prati).

**Posljedice:** Objedinjavanje tužitelja i regulatornog tijela može spriječiti neravnopravan ili neodgovarajući progon, ne samo zbog uključivanja stručnog znanja, nego i zbog veće relevantnosti zakona ili propisa koji će vjerojatno biti primijenjeni (budući da tužitelj radi za državno tijelo koje izrađuje i primijenjuje zakone za zrakoplovstvo). Rizik ovoga rješenja je, naravno, u tome da je regulatorno tijelo i samo moglo imati ulogu (npr. nedovoljan nadzor ili davanje iznimnog ovlaštenja) u stvaranju incidenta i može mu biti u interesu progon osobe kontrolora kako bi umanjilo važnost vlastitog sudjelovanja. Nema neposredne zaštite od takve situacije u ovom lokalnom rješenju, osim regulatorne samokontrole, osnivanja samostalnog odjela unutar regulatornog tijela i možda mogućnosti žalbi na višoj pravosudnoj razini.

## Lokalno rješenje 7:

### Disciplinska pravila unutar struke

Veliki broj profesionalnih krugova (od računovođa do liječnika, lovaca i profesionalnih sportaša) u raznim državama imaju vlastite razrađene sustave disciplinskih pravila zamišljenih u prvom redu kako bi se zaštitio integritet struke. Obično pravosuđe te države prenosi mnoštvo pravnih ovlaštenja na odbor koji donosi ta profesionalna disciplinska pravila, iako općenito postoji velika razlika u provedbi propisa unutar struke i prema tome razlika u tome koliko povjerenja država ima pri dodjeli ovlaštenja internom disciplinskom odboru. Pravosuđe se obično ne miješa u internu provedbu u skladu s ovim disciplinskim pravilima. Kazne se mogu kretati od pisama opomene (koja nisu nužno učinkovita) do poništenja dozvola za rad. Međutim, ovo rješenje ne sprječava državu u poduzimanju postupaka kada je potrebno, npr. u slučajevima kaznenih djela.

**1. Tko određuje granicu:** kolege kontrolora ili upravitelja određuju granicu između prihvatljivog i neprihvatljivog. Moguće je vršenje pritisaka, naravno, koji se ne odnose isključivo na razmatranu situaciju, kako bi se moglo jamčiti neprekinuto povjerenje društva (i pravosuđa!) u sustav (npr. sustav upravljanja zračnim prometom) i njegovu sposobnost upravljanja samim sobom i ispravljanja samoga sebe. Zbog toga ponekad može biti potrebno strože utvrditi granicu tako da poruka „činimo nešto u vezi s našim problemima” bude jasno odaslana - na štetu pravde učinjene osobi kontrolora ili upravitelja. Tko određuje granicu za postupke za koje se kazneno odgovara čak je i veći problem: interna pravila ih ne pokrivaju pa negdje mora postojati mogućnost procjene je li vanjski pravni postupak potreban. To može biti inicijativa tužitelja (ali tada on ili ona trebaju dovoljno podataka za pokretanje postupka) ili disciplinskog odbora (no njima vjerojatno nedostaje pravna stručnost za donošenje te prosudbe).

**2. Uloga stručnog znanja** je sveobuhvatna. Stručno znanje je temelj za donošenje prosudbe o ispravnosti ili pogrešnosti nečijih postupaka, a ne neki izvana diktirani zakon ili propis. Stručno znanje također koristi pri odlučivanju hoće li slučaj biti prosljeđen službenom pravosuđu (jer uvijek će postojati mogućnost izvlačenja u slučajevima „krajnjeg nemara” i tako dalje). Ali barem uglavnom je stručno znanje ono koje i ovdje određuje granicu.

**3. Zaštita podataka** o sigurnosti vjerojatno će biti neovisna od profesionalnih disciplinskih pravila i trebat će dodatno zakonodavstvo za formalnu zaštitu. Međutim, s funkcionalnim (i pouzdanim) internim profesionalnim disciplinskim sustavom s dovoljnom sigurnošću može se jamčiti kontrolorima zračnog prometa, pilotima, inženjerima itd. da se podaci o sigurnosti nalaze u sigurnim rukama.

**Posljedice:** Potpuno uklapanje stručnog znanja u provedbu propisa čini rješenje temeljeno na profesionalnim disciplinskim pravilima privlačnim. Ne samo da stručnjaci prosuđuju je li nešto prihvatljivo ili nije, nego se i rješenje uvelike oslanja na pravila struke, pisana ili nepisana, na temelju kojih je ta prosudba donesena. Malobrojne države imaju to za kontrolore (no neke imaju povijest internih disciplinskih pravila, sustav koji je bio zaštićen u, primjerice, njihovom zračnom pravu).

Mogući je paradoks vezan uz pravednost profesionalnih disciplinskih pravila. Budući da disciplinska pravila postoje zbog očuvanja integriteta cjelokupnog zanimanja, pojedini provoditelji mogu ipak biti

žrtvovani za taj viši cilj (osobito kako bi sustav očuvao slobodu od vanjskog uplitanja ili neopravdanog promatranja). Dakle, kako bi ostala pouzdana u očima drugih zainteresiranih strana, disciplinska pravila možda će povremeno morati dopustiti unutarnju „nepravdu” kako bi prema van pokazala kako im se može vjerovati. To ne poboljšava nužno temelje kulture pravednosti, budući da bi se kontrolori i dalje mogli osjećati ugroženima i biti zabrinuti u vezi s mogućim profesionalnim posljedicama.

## Lokalno rješenje 8:

### Izravna razmjena podataka između zrakoplovnih zainteresiranih strana

Lokalno rješenje koje se raširilo na brojne države jest tražiti od zrakoplovnih tvrtki da šalju izvješća samo pružatelju usluga zračne plovidbe i obrnuto, da pružatelj usluga zračne plovidbe razmjenjuje podatke sa zrakoplovnom tvrtkom, i nikakvim drugim službenim kanalima.

**1. Tko određuje granicu:** ovdje nije ključno pitanje granica, nego saznavanje i brzo rješavanje utvrđenih problema. Međutim, vjerojatno je da će zrakoplovna tvrtka, ako nekako utvrdi da je incident dovoljno ozbiljan da opravdava istragu od strane vanjskih nadležnih tijela, stupiti u kontakt s njima s tim u vezi. To bi također mogao biti slučaj za pružatelja usluga zračne plovidbe s obzirom na njegovu profesionalnu i zakonsku obvezu prijavljivanja.

**2. Uloga stručnog znanja** je značajna, budući da se lokalne zainteresirane strane same odlučuju za najbolje rješenje nakon incidenta.

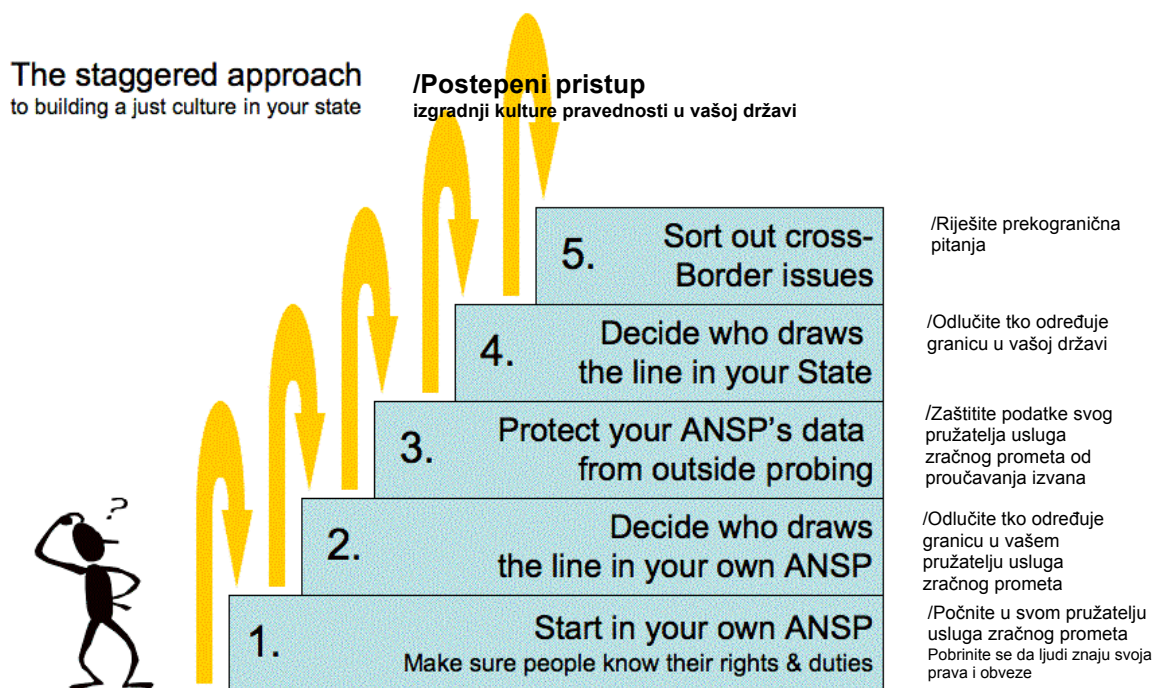
**3. Zaštita podataka** o sigurnosti je posljedica ovakvog dogovora. Nesumnjivo, ovaj dogovor ne donosi automatski nikakvu formalnu zaštitu, ali strane su se neslužbeno suglasile da će razmjenjivati podatke u prvom redu među sobom, a da ne uključuju ostale.

**Posljedice:** Prednost je ovog rješenja u tome što, na primjer, omogućava dvjema stranama kojih se to tiče (pružatelju usluga zračne plovidbe i zrakoplovnoj tvrtki) da otvoreno rasprave lokalni problem i zajedno rade na rješenjima. Ciklus saznavanja često može biti dosta kratak. Naravno, upitna je održivost ovog lokalnog rješenja. Podaci su dostupni na više mjesta (zrakoplovna tvrtka i pružatelj usluga zračne plovidbe), i možda u više država. To čini kontrolu njihovog zadržavanja težom nego kad bi se nalazili na jednom mjestu. Također, druge ili nove zrakoplovne tvrtke mogu pristupiti u stalno mijenjajuću bazu klijenata pružatelja usluga zračne plovidbe, tako da dogovor možda ne bi funkcionirao za sve zrakoplovne tvrtke koje lete kroz njegove centre. Dogovori poput ovih također mogu potaknuti sumnju pravosudnih vlasti. Rješenje se također smatra štetnim za zajedničko učenje o sigurnosti, općenito. Nijedna pojedina zainteresirana strana neće moći dobiti cjelovitu sliku, utvrđivati ključna područja rizika i sastavljati lekcije koje bi mogle pomoći zrakoplovnoj zajednici. Sve u svemu, iako se može činiti privlačnim za lokalne potrebe, dugoročno šteti kulturi pravednosti.

## 6. POSTEPENI PRISTUP IZGRADNJI VAŠE KULTURE PRAVEDNOSTI

Kako dalje? Kontrolori imaju profesionalnu i zakonsku obvezu za prijavljivanje, ali u tome ih može omesti nedostatak kulture pravednosti. Samo vjerovanje da će zakonodavstvo države ili pravosuđe stvoriti uvjete za kulturu pravednosti, međutim, nije dovoljno. Izgradnja kulture pravednosti počinje kod kuće, unutar pružatelja usluga zračne plovidbe.

Pristup predložen ovdje je postepen (vidjeti sliku 3). Taj pristup omogućava Vam usklađivanje ambicija pružatelja usluga zračne plovidbe s mogućnostima i ograničenjima države, kulturom svoje države i njezinom pravnom tradicijom i imperativima. Svaki korak postepenog pristupa već je doprinos stvaranju kulture pravednosti. Također je točno da ne trebaju sve države uvesti sve mjere kako bi poticale pravu kulturu pravednosti. Neke funkcioniraju u određenim državama, a druge ne. Svakim korakom svladava se dio puta ka usklađenju programa različitih zainteresiranih strana. Svaki korak može malo pridonijeti izgradnji povjerenja između njih. Svaki sljedeći korak je vjerojatno teži, budući da uključuje više strana s različitim pozadinama i uvjerenjima i veće grupacije zainteresiranih strana i njihova stajališta i interese.



Slika 3 – postepeni pristup izgradnji kulture pravednosti.

Each subsequent step gets more difficult, but each step is already progress in the direction of a just culture.

Svaki sljedeći korak je sve teži, ali svaki korak je već napredak prema kulturi pravednosti.

### Korak 1: Počnite kod kuće, u svom pružatelju usluga zračnog prometa

Pri postavljanju temelja za nastajanje kulture pravednosti u Vašoj državi ništa nije tako važno kao započinjanje u vlastitoj kući, u vlastitom pružatelju usluga zračne plovidbe. To će Vam omogućiti da započnete izgradnju povjerenja među prvim stranama koje su bitne: kontrolorima i njihovim upraviteljima. Povjerenje u upravu nije nužno široko rasprostranjeno među kontrolorima u državama ECAC-a, za što može postojati više razloga. Jedan od njih može biti taj da upravitelji ponekad dolaze iz sredine koja nije vezana uz zrakoplovstvo ili upravljanje zračnim prometom, ali čak i ako su bivši kontrolori, katkad ih se smatra „outsajderima”. Gubitak povjerenja u upravu zbog njihovih stajališta o industrijskim ili društvenim pitanjima (npr. primjeni propisa o radnom vremenu, godišnjim odmorima) može se prenijeti i na sigurnosnu problematiku. Pa čak i ako uprava nije djelovala negativno u vezi s ranijim incidentom, njihovo ponašanje u drugim situacijama (ili viđenje tog ponašanja) može utjecati na povjerenje koje će kontrolori imati u upravu pri njihovom postupanju u pitanjima sigurnosti.

Mnoge stvari se mogu odmah učiniti (ako već nisu učinjene ili provedene):

- Incident ne smiju smatrati neuspjehom ili krizom niti uprava niti kolege kontrolori. Incident je besplatna lekcija, velika prilika za usredotočavanje pozornosti i zajedničko učenje.
- Ukinite sve financijske i profesionalne sankcije kao posljedicu događaja. Suspendiranje kontrolora nakon događaja treba izbjeći po svaku cijenu. Ove mjere nemaju apsolutno nikakvu drugu svrhu osim pretvaranja incidenata u nešto sramotno, nešto što se mora skrivati. Pružatelj usluga zračne plovidbe koji provodi tu vrstu pravila može računati na gubitak

mного vrijednih informacija o sigurnosti, i nikad neće moći zadovoljiti uvjete Direktive EZ 2003/42.

- Pratite i nastojte spriječiti stigmatizaciju kontrolora uključenih u događaj. Ne smije ih se smatrati promašenim slučajevima, ili neadekvatnima za rad s njihovim kolegama. To je porazno ne samo za njih, već i za svakog kontrolora te u širem smislu i pružatelja usluga zračne plovidbe, budući da se incidenti i u ovom slučaju promatraju kao nešto što treba tajiti, skrivati. Ponovo uključivanje tih kontrolora u obavljanje njihovih aktivnosti trebate izvesti glatko i osjećajno, svjesni mogućnosti da ih stigmatiziraju vlastiti kolege.
- Uvedite ili provjerite učinkovitost svog programa CISM-a (program upravljanja stresom nakon kritičnog incidenta), ključnog sastojka u pomaganju kontrolorima da shvate da su incidenti nešto "normalno", da mogu pomoći organizaciji da se poboljša, i da se mogu dogoditi svakome.
- Izgradite odjel sigurnosti za osoblje koji nije dio linijske organizacije koja rješava incidente. Izravni upravitelj (nadzornik) kontrolora ne mora nužno biti onaj koji je prvi postupao s tim kontrolorom nakon incidenta (osim možda privremeno olakšati njemu ili njoj da se nosi sa stresom i posljedicama incidenta). Nastojte odvojiti incident od onoga što podsjeća na procjenu radne uspješnosti kontrolora o kojem je riječ. Svaka prekvalifikacija kontrolora umiješanog u incident brzo će biti doživljena kao kazna (a njezini učinci su zapravo prilično sporni), tako da bi to trebalo učiniti uz krajnju pažnju i koristiti samo kao posljednju mogućnost.
- Započnite izgradnju kulture pravednosti na samom početku: tijekom početnih obuka. Kod pripravnika treba osvijestiti važnost prijavljivanja incidenata za kulturu učenja, da incidenti nisu nešto pojedinačno ili sramotno nego dobra informacija o sustavu za cjelokupnu organizaciju, te da razlika između sigurnog i nesigurnog pružatelja usluga zračne plovidbe nije u tome koliko incidenata imaju, nego u tome kako se nose s incidentima koje njihovi ljudi prijave.
- Budite sigurni da kontrolori znaju svoja prava i obveze u vezi s incidentima. Neka bude jasno što se može dogoditi (i obično se dogodi) nakon incidenta. Jedan sindikat je bio pripremio kartice veličine kreditnih na kojima su bila ispisana prava i obveze kontrolora koji proizlaze iz događaja (npr. s kim su obvezni razgovarati (npr. istražiteljima) i s kim ne (npr. medijima)). Čak i u ozračju zabrinutosti i nesigurnosti u vezi sa stajalištem pravosuđa o događajima, takva informacija kontrolorima daje određeno uporište, malo sigurnosti o tome što bi se moglo dogoditi. To će barem spriječiti uskraćivanje vrijednih informacija o incidentu zbog nepotrebnih bojazni ili zabrinutosti.

Započinjanje kod kuće, u vlastitom pružatelju usluga zračne plovidbe, omogućit će Vam da postavite temelj za kulturu pravednosti, jer Vi ste započeli voditi primjerom u svojoj državi.

## **Korak 2: Odlučite tko određuje granicu u Vašem pružatelju usluga zračne plovidbe vezano uz internu/disciplinsku razinu**

Jedna važna odluka za pružatelja usluga zračne plovidbe nije samo tko će se baviti izravnom posljedicom incidenta (linijska organizacija: nadzornik/upravitelj, ili kadrovska organizacija, na primjer odjel za sigurnost). Važno je i kako uklopiti stručnost kolega kontrolora u odluku kako se nositi s tom posljedicom, osobito odluke koje se odnose na individualni status kontrolora. Bi li kontrolor trebao proći prekvalifikaciju, na primjer, nešto je o čemu treba raspravljati ne samo s kontrolorom u pitanju (umjesto samo mu prenijeti odozgo), već i provjeriti što o tome misli grupa kolega koji mogu razmotriti šire implikacije takve mjere nakon incidenta (npr. na ugled tog kontrolora, ali i na način na koji će incidenti biti promatrani i na koji će način s njima postupati kolege). Ovlašćivanje i uključivanje samog kontrolora u događaje koji proizlaze iz incidenta najbolji je način za održavanje morala, maksimiziranje učenja, i postavljanje sljedećeg temelja za kulturu pravednosti.

## **Korak 3: Zaštitite svoje podatke pružatelja usluga zračne plovidbe od vanjskog uvida**

Zaštitu Vaših podataka pružatelja usluga zračne plovidbe od vanjskog uvida ne bi trebalo prepustiti slučaju (tj. tužitelj prethodno nije pokazao interes, pa zašto bi sada), i vjerojatno ne samo kulturnim konvencijama ili političkom pritisku. Stvaranje povjerenja između zainteresiranih strana je svakako vrlo



važno, i u ovom slučaju to znači da je pravosuđe spremno pustiti pružatelju usluga zračne plovidbe da barata vlastitim podacima kada je sigurno i uvjereni da će ih pružatelj usluga zračne plovidbe upotrijebiti ako slučaj doista vjerojatno uključuje krivnju. Nije vjerojatno, međutim, da će išta od navedenog automatski potaknuti kontrolore na slobodno prijavljivanje bez straha. Najbolje je pokušati uklopiti zaštitu podataka pružatelja usluga zračne plovidbe u zakon, kao što je nekoliko država ECAC-a uspjelo.

#### Korak 4: Odlučite tko određuje granicu u Vašoj državi

Ako nestručnjaci budu određivali granicu između prihvatljive i neprihvatljive radne uspješnosti kontrolora, vjerojatno će uzrokovati rizike i teškoće. Tu su bitne prednosti lokalnih rješenja, koja na neki način smisleno uključuju stručno znanje u određivanje granice na nacionalnoj razini. Korištenjem stručnih svjedoka tijekom sudskog postupka vjerojatno nećete to učiniti smisleno, budući da su uloga i svjedočenje uvijek prilično ograničeni. Zapravo, u ovoj fazi može biti prekasno čekati s unošenjem stručnog znanja.

Moglo bi biti profitabilno započeti raspravu s tužiteljstvom u Vašoj državi, o tome kako im pomoći da uključe stručno znanje (podržati ih u donošenju bolje prosudbe o tome zaslužuje li nešto daljnju istragu i progon). To može zahtijevati prevladavanje prethodnog nepovjerenja i u početku se može činiti teško. Naposljetku, međutim, može iznimno koristiti svim stranama, budući da također može stvoriti bolje razumijevanje međusobnih stajališta i interesa.

Lokalna rješenja koja uključuju stručno znanje (poput objedinjavanja tužitelja i regulatornog tijela u jednoj organizaciji, ili istražnog suca kojeg podržava tim stručnjaka u određenom području) imaju neke prednosti. Svaki prijenos većeg stupnja stručnog znanja, naravno, zahtijeva da pravosuđe može imati povjerenja da se slučajevi rješavaju pravedno i bez predrasuda u korist kolega (za koje se čini da pokušavaju zaštititi jedan drugoga).

#### Korak 5: Riješite prekogranična pitanja

Stvaranje kulture pravednosti unutar jedne države nije lako. No nadležnost brojnih kontrolnih centara proteže se preko nacionalnih granica - na kontrolu prometa nad teritorijem na kojem se primjenjuju drugi pravosudni sustavi i zakoni nego na teritoriju na kojem kontrolor zapravo sjedi. Nesreće ili ozbiljni incidenti tamo bi mogli pokrenuti (i u određenim slučajevima *jesu* pokrenuli) zakonski postupak protiv kontrolora ili upravitelja na osnovi zakona teritorija nad kojim se promet tada odvijao, ne na osnovi toga gdje im je bio centar. To može dovesti do iznenađujućih rezultata: gonjenje za kazneno djelo u državi u kojoj osoba nije bila u vrijeme kad je navodno počinjeno kazneno djelo. To bi, naravno, uništilo sve dogovore za kulturu pravednosti, i sva ulaganja u povjerenje koje je država primijene možda poduzela.

Međutim, ovo prekogranično pitanje uglavnom je neizraženo. Budući da ne dolazi do izražaja vrlo često (ili možda još nikad na mnogim potencijalnim lokacijama), njegove moguće implikacije ne moraju biti posve očite onima koji bi vjerojatno mogli biti izloženi raznim obvezama koje ono može stvoriti. Ipak, trebalo bi uzeti u obzir kulturu pravednosti pri rješavanju prekogranične problematike (kako je istaknuto vizijom funkcionalnih blokova zračnog prostora) budući da ne samo pravila, već i apstraktni pojmovi poput očekivanja, bojazni i povjerenja također zahtijevaju prekogranično usklađivanje. Pomoć međunarodnih organizacija (na primjer EUROCONTROL-a, ICAO-a ili EU) u svladavanju takvih problema ne može biti precijenjena.

## 7. KULTURA PRAVEDNOSTI: JEDINI PUT NAPRETKA

Kultura pravednosti nije samo zgodna mogućnost. Ona je jedini način napredovanja, i želja za stvaranjem takve kulture trebala bi biti riješen problem za sve zainteresirane strane – bez obzira na praktične i kulturne neprilike na putu. To potvrđuju dva uvida iz desetljeća istraživanja sigurnosti i ljudskih čimbenika. Napredak u sigurnosti postao je istoznačan sa:

- zauzimanjem stajališta sustava: nesreće i incidenti nisu uzrokovani neuspjesima pojedinaca, nego proizlaze iz objedinjavanja ili usklađivanja mnogobrojnih čimbenika sustava, od kojih je svaki nužan i dovoljan samo u kombinaciji s drugima. Izvor događaja je sustav, ne njegovi dijelovi.
- nadilaženjem krivnje: krivnja se usredotočuje na navodne nedostatke individualnih operatera i nijeće važnost doprinosa sustava. Osim toga, krivnja ima razne negativne nuspojave. Obično dovodi do zauzimanja obrambenog položaja, nejasnoće informacija, protekcionizma, polarizacije, i sustava nijemog izvještavanja.

## Dodatak 1:

### Uredbe i direktive koje razgraničavaju nenamjerne pogreške i neprihvatljivo ponašanje

Veliki broj propisa, uredbi, direktiva i uputa zajedno uređuju kako postupati s izvjestiteljima incidenata te s informacijama koje vam pruže. Naravno oni dolaze iz različitih međunarodnih, nacionalnih, institucionalnih ili organizacijskih razina i odnose se na njih. Svi se djelomično preklapaju, ponekad su protuslovni i ponekad koriste različite pojmove za označavanje iste stvari (na primjer „događaj” u usporedbi sa „incident”). Međutim, ovdje nije važno što ih razdvaja ili što je različito među raznim pravilima o izvješćima i izvjestiteljima. Važno je ono što im je zajedničko. A to što im je zajedničko bez sumnje je uključivanje izlaza za nuždu, ograničenja. Slijedi nekoliko primjera:

- **Dodatak 13. ICAO-a**, koji uređuje istrage incidenata i nesreća, navodi da je jedina svrha takve istrage sprečavanje incidenata i nesreća. Ali u stavku 5.12, Dodatak nosi ograničenje: podatke se stavlja na „raspolaganje samo za svrhe istraga nesreća ili incidenata, osim ako odgovarajuće nadležno tijelo za pravosuđe u toj državi utvrdi da njihovo otkrivanje važnije od nepovoljnog domaćeg i međunarodnog učinka koje takvo djelovanje može imati na tu ili bilo koju istragu u budućnosti” (naknadno istaknuto). Da bi bili sigurni, na kraju istog toga stavka ICAO podsjeća čitatelja da takvo otkrivanje može ozbiljno omesti istrage i, u širem smislu, sigurnost letenja.
- **Direktiva 94/56/EZ** prenosi osnovna načela Dodatka 13. ICAO-a u zakonodavstvo EU. Direktiva ne preuzima izravno stavak 5.12 i ne nudi izričito bilo kakvu zaštitu onima koji izvijeste o incidentu ili su sudjelovali u njemu (bez obzira na njegovu ozbiljnost), osim naloga u članku 8(1) o zaštiti anonimnosti osoba uključenih u incident.
- **U Direktivi 2003/42/EZ**, kojom se uređuje izvješćivanje o događajima u civilnom zrakoplovstvu, također je prisutno ograničenje: država ne smije pokrenuti prekršajni postupak protiv izvjestitelja, osim u slučajevima krajnjeg nemara (naknadno istaknuto). Članak 8(3) Direktive 2003/42/EZ osigurava izvjestiteljima događaja značajnih za sigurnost zaštitu na razini države. Međutim, navedeno je da zaštita ne dovodi u pitanje primjenjiva pravila kaznenog zakona. Dakle Direktiva ne daje bilo kakvu zaštitu od kaznenog progona, pa čak i zadržava (kao i Dodatak 13) pun i neometan pristup pravosudnih vlasti podacima o sigurnosti, koje se poslije može koristiti za progon. Moglo bi se čak i reći da je zbog ove Direktive progon vjerojatniji jer se njome nalaže izvješćivanje događaja o kojima se inače ne bi dobrovoljno izvješćivalo.

**ESARR-2:** ESARR-2 navodi da se izvješćivanje o incidentima i učenje od incidenata mora odvijati (i, neizravno, da se samo tako može odvijati) u nekaznenom okolišu, međutim, to je navedeno samo u dijelu dokumenta u kojemu se navode „Načela” dokumenta, a ne propisi. ESARR-2 sukladan je direktivama EZ u tome što znači „nekazneni”, ali Direktiva 2003/42/EZ sadrži jače zahtjeve zaštite informacija nego ESARR-2. Načela „kulture pravednosti” razrađena su i sadržana samo u zasebnom savjetodavnom materijalu ESARR-2-u.

Direktive EZ zahtijevaju transpoziciju u nacionalne propise, tako da njihovo precizno tumačenje i primjena može ovisiti o političkoj dostupnosti i pravno-kulturnoj tradiciji te se zbog toga razlikuju od države do države. Samo je nekolicina država otišla korak dalje od prijedloga iz Direktiva, kategorično odbijajući pristup informacijama za kaznene progone ili putem uredbe ili strategije. U Norveškoj, na primjer, članak 12-24. Zračnog zakona glasi

*„Zabrana korištenja za dokaz u kaznenim postupcima: Informacije koje prime istražne vlasti ne smiju se koristiti za dokaz u bilo kojim naknadnim kaznenim postupcima protiv osoba koje je su dale informacije.”*

Ovo ne isključuje kazneni progon kontrolora koji je uključen u incident, ali štiti kontrolora od samooptuživanja te vjerojatno pomaže uvjeriti kontrolore i ostale da mogu bezopasno nastaviti izvješćivati. Drugi su primjer izvjestitelji u Španjolskoj, koji uživaju dvije zaštite, koje nisu izričito navedene u posljednjim direktivama EZ: (1) s izvještaja pohranjenim u bazi podataka uklanja se identifikacija te se (2) izvorni izvještaji, zajedno sa svom informacijom o identitetu uništavaju. Fizičko uništenje takve informacije naravno uklanja glavni ulaz pravosudnih vlasti: čak i ako im zakoni omogućavaju da prate informaciju, od toga nikakve koristi ako informacija fizički više ne postoji. Međutim, određene su Države (i njihovi sustavi upravljanja zračnim prometom) dovoljno mali za relativno jednostavno pronalaženje kontrolora uključenog u incident, čak i ako je izvješće pohranjeno potpuno bez identiteta. Drugim riječima, bez dodatne zaštite mogućnost progona još je uvijek ovdje.

Mnoge druge Države imaju, ili načelno (kroz transpoziciju Direktiva EZ), ili posebno osmišljena ograničenja poput onih koje nalazimo u Dodatku 13. i Direktivama EZ. Izrazi „osim u slučajevima krajnjeg nemara”, ili „ako postoji dokaz o kaznenom djelu”, ili u „opravdanim slučajevima”, ili „samo kada su propisno ovlašteni” svi funkcioniraju kao određeni oblik ograničenja. Ova su ograničenja neki oblik izbjegavajuće klauzule. Uključivanje izbjegavajuće klauzule znači da je se može koristiti i za svrstavanje normalne, nenamjerne pogreške, u područje nemara i krivnje. To postavlja ključno pitanje ovog izvješća s uputama: **tko odlučuje gdje je granica?** Jedna osoba može biti uvjerljiva tvrdeći da je neki čin bio jednostavan propust u skladu s iskustvom i ostalim kontekstualnim faktorima. Ali druga osoba može vjerojatno biti jednako uvjerljiva tvrdeći da je isti propust dokaz nemara. Tko odlučuje gdje je granica, tko u vašem ANSP-u, u vašoj državi, ima moć i zakonitu ovlast, odrediti neke pogreške kao namjerne?

## Dodatak 2:

### **Analiza slučaja sudskog postupka nakon incidenta u ATC-u – Slučaj Delta**

U ovom se dodatku opisuje analiza slučaja sudskog postupka nakon incidenta u ATC-u pri nizozemskom LVNL-u (ATC Nizozemska). Pokazuje kako je tužiteljica smatrala ovo „probnim slučajem”, kako je sudac odlučio da kontrolori nisu prekršili, već „narušili” zakon, kao i sigurnosne posljedice progona.

Što je najbitnije, ovaj incident i njegova pravna posljedica pomogli su u razvoju novog, lokalnog rješenja u Nizozemskoj koje uključuje takozvanog „istražnog suca”. Istražni bi sudac trebao, uz podršku stručnog vijeća, funkcionirati kao posrednik koji tužitelju daje dopuštenje da nastavi slučaj ili ne. Ovo bi mogao biti jedan model napredovanja na polju kulture pravednosti. U odluku o pokretanju sudskog postupka ujedinjuje stav nekoliko zainteresiranih strana. Prijedlog o istražnom sucu (izmjena 576. nacionalnog zračnog prava) usvojili su nizozemski zakonodavci 2. studenog 2006. i trenutačno ga se razvija da bi mogao stupiti na snagu u Nizozemskoj.

Kako će se to točno organizirati i tko će iz zrakoplovne domene pomagati istražnome sucu još nije jasno. Međutim, ovoliko se može predvidjeti: Kao prvo, već postojanje tužitelja koji je zainteresiran za gonjenje slučaja može biti dovoljno da neki kontrolori zaključe da okruženje nije baš sigurno za izvješćivanje. Tako da, neovisno od odluke istražnog suca, sama činjenica da je tužitelj pristupio tome sucu može biti dovoljna da umanjí povjerenje kontrolora u sustav.

### **Sažeti opis sudskog spora protiv nizozemskih kontrolora zračnog prometa**

10. prosinca 1998. dogodio se incident u Zračnoj luci Schiphol (Amsterdam), u kojemu je Boeing 767 Delta Airlinesa prekinuo polijetanje kada su piloti vidjeli kako vučeni Boeing 747 prelazi pistu ispred njih. U vrijeme incidenta bili su na snazi postupci pri smanjenoj vidljivosti. Incident je istražio Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), Odjel za istragu incidenata, a izvješće je objavljeno 4. ožujka 1999. Incident je također istraživala Nizozemska uprava za sigurnost prometa (DTSB), koja je objavila izvješće u siječnju 2001. Obje su istrage došle do sličnih zaključaka. Nakon nejasnih razgovora radijem s vozačem traktora za vuču, pomoćna kontrolorka prosljedila je svoje tumačenje položaja traktora za vuču stažistu kontroloru odgovornom za pistu. Pomoćna kontrolorka nije imala zaslon koji bi mogao prikazivati slike zemaljskog radara. Stažist kontrolor je imao takav zaslon i on je položaj traktora za vuču na rubu piste protumačio kao znak da je prijelaz završen. Gumbi novougrađene ploče u tornju za kontrolu osvijetljenih oznaka za zaustavljanje na raskrižjima piste pokazali su se dvosmislenima, ali u to vrijeme sve je izgledalo u redu i on je dozvolio polijetanje drugom mlažnjaku. U međuvremenu je instruktor stažista kontrolora izvršavao zadatke nadzora u tornju.

LVNL je izdao ne manje od 23 preporuke, sve usmjerene na ispravljanje sistemskih rješenja za, na primjer, projektiranje, raspored, odabir osoblja, uvježbavanje, komunikacije i primopredaju poslova. Neovisni odbor za istraživanje sigurnosti izdao je devet, prilično sličnih, preporuka. Što se profesionalne zrakoplovne zajednice tiče, ovdje bi ciklus incidenta trebao završiti. Besplatna lekcija, u kojoj nitko nije ozlijeđen, iskorištena je u najvećoj mogućoj mjeri za poboljšanje. Uključeni pojedinci osjećali su se slobodnima otkrivati svoje opise onoga što se dogodilo i zašto. Osjećali su da imaju mogućnost pomoći u pronalaženju načina za unapređenje njihovog sustava. To su i učinili, za korist svih nas.

Ali dvije godine nakon incidenta, zrakoplovna tužiteljica odlučila je službeno optužiti instruktora/nadzornika, stažista i pomoćnu kontrolorku za „pružanje usluge kontrole zračnog prometa na opasan način, ili na način koji bi mogao biti opasan, za osobe ili imovinu.” (Nizozemski zakon sadržava takve odredbe). Svakome od triju kontrolora ponuđena je nagodba: mogli su ili platiti novčanu kaznu ili se suočiti s daljnjim progonom. Da su platili novčanu kaznu, tužiteljica bi pobijedila u svome „probnom slučaju” i vrata za buduće progone stajala bi širom otvorena. Kontrolori su zajednički odbili platiti. Prvi kazneni sudski spor održan je godinu i pol nakon incidenta. Sudac je presudio da pomoćna kontrolorka nije kriva, ali da su stažist i instruktor/nadzornik krivi. Kažnjeni su novčanom kaznom od oko 450 američkih dolara ili 20 dana u zatvoru. Stažist i instruktor/nadzornik odlučili su se žaliti na odluku, dok se tužitelj pak žalio na oslobađanje pomoćne kontrolorke.

Nakon više od godinu dana, slučaj je došao pred viši sud. Kao dio postupka, sucima, tužiteljima i njihovom pravnom krugu pokazan je toranj u zračnoj luci („mjesto zločina”), da bi iz prve ruke vidjeli mjesto gdje se odvijao sigurnosno kritičan rad. Nije bilo od koristi. Sud je presudio da je sve troje osumnjičenih krivo po optužnici. Međutim sud nije izrekao kaznu. Nije izrekao novčanu kaznu, kaznu zatvora, niti uvjetno puštanje na slobodu. Sve u svemu, niti jedno od osumnjičenih nije imalo evidenciju o kažnjavanju (što ne bi trebalo nikoga iznenaditi: radilo se o kontrolorima zračnog prometa, a ne kriminalcima) i dapače, toranj kontrole zračnog prometa imao je dosta problema s projektiranjem i organizacijom. Sud je pronašao pravni prostor za ono što se činilo kompromisom, postupanjem sa slučajem kao s narušavanjem zakona, za razliku od prekršaja. Narušavanje zakona značilo bi da se „pretpostavlja postojanje krivnje u smislu krivice i da se ne mora dokazivati.” Jedina prihvatljiva obrana od ovoga je lišenost svake krivnje. To bi funkcioniralo samo ako kontrolor zračnog prometa nije bio na dužnosti te stoga nije uopće bio u tornju. Ovo je također stalo na kraj bilo kakvoj žalbi: žalba u slučaju narušavanja zakona nije moguća, jer nema presude o prekršaju, a nema niti kazne. Stvarna je kazna, međutim, možda već izvršena. Nju su pretrpjela sigurnosna nastojanja koja je ranije pokrenula organizacija kontrole zračnog prometa, posebice njezin sustav za izvješćivanje o incidentima. Tijekom godina u kojima se odvijao ovaj sudski postupak, broj izvješća o incidentima koja su predali kontrolori smanjio se za 50%.

## CJELOVITA ANALIZA SLUČAJA

*Sudski spor protiv nizozemske kontrolore zračnog prometa*

*Opis slučaja od Berta Ruitenberga, LVNL (Nizozemska)*

*Izvorno objavljen u magazinu „The Controller” (Kontrolor) 4/02 ([www.the-controller.net](http://www.the-controller.net)).*

*Izdaje se ponovo ovdje s dopuštenjem i od magazina „The Controller” i nizozemskog Pružatelja usluge zračne plovidbe (LVNL).*

Ovaj članak opisuje nedavni slučaj kaznenog suda protiv troje nizozemskih kontrolora zračnog prometa. Sastoji se od dvaju dijelova: prvi je dio činjenični opis; drugi je dio tumačenje. Umiješanost Berta Ruitenberga u sudski spor opisan u ovome članku je sljedeća: bio je dio istražnog tima za Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) koji je izradio interno izvješće o incidentu i bio je jedan od stručnih svjedoka na suđenjima.

### Činjenični opis

10. prosinca 1998. dogodio se incident u Zračnoj luci Schiphol (Amsterdam), kada je Boeing 767 Delta Airlinesa prekinuo polijetanje jer su piloti vidjeli da vučeni Boeing 747 prelazi pistu ispred njih. U vrijeme incidenta bili su na snazi postupci pri smanjenoj vidljivosti.

Incident je istražio Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), Odjel za istragu incidenata, a izvješće je objavljeno 4. ožujka 1999. Incident je također istraživala Nizozemska uprava za sigurnost prometa (DTSB), koja je objavila izvješće u siječnju 2001.

U izvješću LVNL-a zaključeno je, između ostalog, da se incident dogodio jer je pomoćni kontrolor pogrešno protumačio stvarni položaj traktora za vuču kada je radio kontakt prvi put uspostavljen. Pomoćna kontrolorka prosljedila je svoje tumačenje položaja traktora za vuču stažistu kontroloru odgovornom za dotičnu pistu. Kada je stažist kontrolor poslije pogledao svoj zemaljski radar za potvrdu da je traktor za vuču prešao pistu, protumačio je opaženi položaj na južnoj strani piste kao znak da je prelazak završen i nakon toga je dozvolio polijetanje Delta Airlinesu. U stvarnosti se traktor za vuču upravo pripremao prijeći pistu u suprotnom smjeru.

Pogodovni čimbenici navedeni u izvješću LVNL-a uključivali su sljedeće stavke:

Bilo je nesigurnosti o radu gumbi novougrađene ploče u tornju za kontrolu osvijetljenih oznaka za zaustavljanje na raskrižju piste gdje je prelazio traktor za vuču. Osim toga, zaključeno je da su oznake na ovim gumbima bile dvosmislene.

Radno mjesto pomoćnog kontrolora nije bilo opremljeno zaslonom na kojemu bi se mogao odabrati prikaz slike sa zemaljskog radara.

Instruktor stažista kontrolora istovremeno je morao izvršavati zadatke nadzora u tornju.

LVNL je izdao 23 preporuke, sve usmjerene na ispravljanje utvrđenih sistemskih nedostataka u organizaciji Luchtverkeersleiding Nederland i upravi zračne luke Schiphol.

Izvješće DTSB-a, koje je u činjeničnom dijelu skoro doslovna preslika izvješća LVNL-a, utvrđuje sljedeće „uzročne faktore“:

- vremenski uvjeti smanjene vidljivosti koji su sprečavali kontrolu zračnog prometa da vizualno identificira vozila na tlu;
- nedovoljne informacije tijekom radiokomunikacije između traktora za vuču i tornja;
- pogrešno tumačenje položaja i pokreta traktora za vuču;
- dopuštanje polijetanja bez pozitivne potvrde da na pisti nema nikakvih smetnji;
- nedostatan timski rad i nadzor.

DTSB je dao 9 preporuka, sve usmjerene na ispravljanje utvrđenih sistemskih nedostataka u organizaciji Luchtverkeersleiding Nederland i uprave zračne luke Schiphol. (Preporuke DTSB-a nisu odstupale od onih u izvješću LVNL-a.)

(Primjerak izvješća DTSB-a na engleskom jeziku dostupan je na internetu na [www.rvtv.nl](http://www.rvtv.nl) – pogledati pod „2001“, identifikacijski broj 98-85/S-14.)

U prosincu 2000, skoro dvije godine nakon dana incidenta, nizozemski zrakoplovni tužitelj odlučio je službeno optužiti instruktora/nadzornika, stažista kontrolora i pomoćnu kontrolorku za „pružanje usluge kontrole zračnog prometa na opasan način, ili na način koji bi mogao biti opasan, za osobe ili imovinu.“ (Nizozemski zakon o zrakoplovstvu sadržava članak koji zabranjuje, između ostalog, pružanje ATC-a na takav način – bilo kakva greška u prijevodu

pripisuje se prevoditelju.) Svo troje optuženih primilo je prijedlog da plate novčanu kaznu i izbjegnu daljnji progon. Nakon internog savjetovanja odlučeno je da se taj prijedlog ne prihvati i da se slučaj rješava na sudu.

Prvi kazneni sudski spor održan je u kolovozu 2001. Sudac je presudio oslobađajuće za pomoćnu kontrolorku, a za stažista i instruktora/nadzornika da su krivi po optužnici. Kažnjeni su novčanom kaznom od približno USD 450 (ili 20 dana u zatvoru). Stažist i instruktor/nadzornik odlučili su se žaliti na ovu odluku, dok se tužitelj žalio na oslobođenje pomoćne kontrolorke.

Drugi kazneni sudski spor održan je u rujnu 2002. Ovaj se viši sud u Nizozemskoj sastoji od tri suca. LVNL, koji je bio podrška kontrolorima od početka, unajmio je usluge visokopoštovanog odvjetnika da predstavlja kontrolore zajedno s odvjetnikom koji je bio uključen u prvi sudski spor. Nadalje, angažirane su usluge Dr. Patricka Hudsona, profesora psihologije na Sveučilištu u Leidenu i uglednog specijalista za sigurnost u polju petrokemije i zrakoplovstvu, da pruži znanstvenu analizu događaja u vrijeme incidenta, s naglaskom na ljudski čimbenik. Izvješće Dr. Hudsona službeno je izneseno na sudu u ime obrane.

Pravni tim obrane pozvao je sud na posjet kontrolnom tornju Schiphola da bi dobili dojam radnog okruženja kontrole zračnog prometa. Ovaj službeni „posjet na terenu“, koji je bio integralni dio suđenja, održan je dva dana prije sjednice suda na kojoj su ispitane žalbe. Sudionici su bili tri suca, sudski službenik, tužitelj i odvjetnici. Tijekom posjeta su dva kontrolora, koja su također služili kao stručni svjedoci u prvom sudskom sporu, davala objašnjenja.

Na sudu su, dva dana nakon službenog posjeta tornju, profesor Hudson i dva stručna svjedoka odgovarala na pitanja tužitelja i odvjetnika obrane. Tada je utvrđeno da toga dana nema dovoljno vremena za završetak postupka, pa je sjednica suda odgođena za mjesec dana. Kada se sudski ponovno sastao u listopadu, postavljena su dodatna pitanja profesoru Hudsonu i jednom od stručnjaka, ali i trima tuženim osobama.

U ranom studenom 2002, dva tjedna nakon sjednice suda, suci su objavili svoju presudu. Svo troje osumnjičenih proglašeno je krivima po optužnici, ali sud nije izrekao kaznu (tj. nije izrekao novčanu kaznu, kaznu zatvora, niti uvjetno puštanje na slobodu ili bilo kakvu drugu kaznu). Razlozi suda uključivali su sljedeće točke:

- Sud je slučaj vodio kao narušavanje zakona (za razliku od prekršaja).

U nizozemskom zakonu to znači da se „pretpostavlja postojanje krivnje u smislu krivice i da se ne mora dokazivati“. Jedina prihvatljiva obrana protiv ove situaciju je kada su dotične osobe lišene sve krivnje.

- Sud je smatrao da niti jedno od troje kontrolora nije „lišeno sve krivnje“ vezano uz incident.

Pomoćna kontrolorka nije smjela pogrešno protumačiti položaj traktora za vuču, stažist je trebao biti pažljiviji u utvrđivanju da je pista slobodna, a instruktor/nadzornik je trebao više nadzirati stažista a ne se brinuti za svoje druge zadatke.

- Sud je prihvatio da su uređaji u kontrolnom tornju za sprečavanje takvih incidenata bili lošiji od optimalnih, kao što su pokazala poboljšanja provedena nakon incidenta.



- U svojoj je presudi sud uključio zaključak da je progon troje kontrolora za to „narušavanje”, koje se dogodilo za vrijeme njihove radne dužnosti, duboko potresao njihove živote.
- Sud je uzeo u obzir naznake tužitelja da je ovaj slučaj za nju bio nešto poput pravnog „probnog slučaja”.
- U svojoj je presudi sud napomenuo da niti jedan od tuženih nema evidenciju o kažnjavanju i da ne postoje nikakve naznake da su u izvođenju svojih odgovornih dužnosti ikada prije zakazali.

Temeljem gorenavedenog, mišljenje suda je bilo da tuženima ne treba nametati nikakvu kaznu ili (korektivne) mjere.

## Tumačenje

Ovakva presuda žalbenog suda može imati posljedice (barem u Nizozemskoj) na aspekte kao što su obuka na poslu (OJT), individualna odgovornost cjelokupnog operativnog osoblja u ATC-u, odgovornost organizacije ATC-a i korištenje (internih) izvješća o sigurnosti u zakonskim postupcima.

Sud nije radio nikakve razlike između uloga pomoćnog kontrolora, stažista kontrolora i instruktora/nadzornika s obzirom na odgovornost. To znači da, suprotno od dosadašnjeg općeg uvjerenja, stažist – iako radi pod odgovornošću instruktora – može biti osobno odgovoran za bilo kakve pogreške koje napravi. To također znači da pomoćni kontrolor može biti osobno odgovoran za bilo kakve pogreške koje napravi, iako obično u svome radu ne poduzima nikakve neovisne odluke vezane uz promet. Takva se odgovornost očito određuje u pojedinačnim slučajevima kada se iznose pred sud (i samo ako se iznose pred sud).

Iako je Luchtverkeersleiding Nederlandu, kao organizaciji, sud neizravno pripisao određenu odgovornost (referenca na „uređaje lošije od optimalnih” u kontrolnom tornju), sud izgleda prihvaća progon individualnih zaposlenika tvrtke u predmetima poput ovog. Do ovog je slučaja opće vjerovanje bilo da bi se prvenstveno gonilo organizaciju/tvrtku i da bi pojedinačni kontrolori bili gonjeni samo u slučaju krajnjeg nemara, namjerne greške (ili kako se to naziva u Priručniku IFATCA-e: krajnjeg zanemarivanja dužnosti) ili zloupotrebe opojnih sredstava. U ovom sudskom sporu interno izvješće o istrazi incidenta organizacije Luchtverkeersleiding Nederland uvedeno je kao dio pravnog materijala. Nažalost, žalbeni sud nije imao nikakve primjedbe na to, što se čini da neizravno opravdava tumačenje tužitelja da takvo interno izvješće nije pokriveno odredbama ICAO-a, Dodatak 13. (Dodatak 13. sadržava tvrdnju da se izvješća o istrazi ne bi trebala koristiti na sudu.) Prema nizozemskom zakonu, Dodatak 13. vrijedi samo za izvješća koja potiču iz „službenog” tijela nadležnog za zrakoplovne istrage u Nizozemskoj, tj. DTSB-a.

Zadnja napomena osobito može imati posljedice na kulturu sigurnosti u Luchtverkeersleiding Nederland. Do progona troje kontrolora postojao je rastući duh suradnje između kontrolora kada se radilo o istragama incidenata. Međutim, ako se sada individualne kontrole može sudski goniti na temelju izvješća koja proizlaze iz internih istraga incidenata i ako su ova izvješća prihvatljiva na sudu kao dokazi, moramo se pribojavati da će se suradnja kontrolora smanjiti. Slično tome, motivacija kontrolora da izvještavaju o incidentima će se smanjiti.

Suvremeno je stajalište u krugovima koji se bave sigurnosti letenja da poremećaji sigurnosti proizlaze iz pokušaja dobrih ljudi da razumiju operativno zbunjujući kontekst, a ne loših ljudi koji rade greške. Luchtverkeersleiding Nederland očito se priklanja ovome mišljenju, dok to

nije istina i za nizozemski pravni sustav. U vrijeme pisanja ovog članka, tek nekoliko tjedana nakon sudske presude, prerano je govoriti o točnim posljedicama presude. Možda će se na presudu žaliti još jednom te slučaj time dovesti pred nizozemski visoki sud (najviša moguća razina suda u Nizozemskoj).

IFATCA također mora nastaviti pokušavati uvjeriti sudbenu vlast diljem svijeta da će se sigurnost letenja poboljšati samo ako je kontrolorima i pilotima zajamčena „kultura pravednosti” za izvješćivanje i istragu incidenata. „Kultura pravednosti” je ona u kojoj se greške prve linije operatera istražuju bez retribucije u cilju otkrivanja zašto su se dogodile i kako se sustav može unaprijediti da bi se spriječilo ponavljanje takvih grešaka, ali u kojemu se istovremeno ne toleriraju događanja kao što su diverzija, zloupotreba opojnih sredstava, kršenje postupaka i namjerne greške.

U međuvremenu, nizozemski kontrolori moraju raditi svoj posao s uvijek prisutnim zapanjujućim saznanjem da ako sudbena vlast gleda na sve što oni učine ili ne učine kao na moguću opasnost, to znači da ih možda očekuje kaznenim progonom. Doduše, državni tužitelji najviše razine u Nizozemskoj izjavili su da će sudbeno goniti samo „ozbiljne slučajeve”, ali nisu dali objašnjenje što točno riječ „ozbiljan” znači u ovom smislu, pa ta izjava ne olakšava situaciju kontrolorima. Puno je toga još za učiniti.

### Dodatak 3:

#### Uloga “žrtava” u postupku protiv kontrolora – zagrebački sudar u zraku sedamdesetih

Žrtve zapravo mogu smatrati da pravda nije zadovoljena kaznenim progonom kontrolora. U jednom slučaju prije više od trideset godina kontrolori zračnog prometa bili su optuženi za ubojstvo i zatvoreni nakon sudara zrakoplova u zraku. Mjesto je bilo Zagreb, a zrakoplovi koji su se tamo sudarili 10. rujna 1976. bili su Inex Adria DC-9 i BEA Trident. Živote je izgubilo 176 ljudi.

Sredinom sedamdesetih godina Zagreb je bio jedan od najprometnijih centara kontrole zračnog prometa u Europi. Njegov navigacijski far (VOR ZAG) tvorio je čvorište zračnih putova koje je intenzivno koristio rutni promet prema jugoistočnoj Europi, Bliskom Istoku, Dalekom Istoku i dalje, te iz tih područja. Centar je, međutim, strukturno godinama bio bez dovoljno djelatnika. U vrijeme nesreće je radarski sustav bio podvrgnut ispitivanju i radio odašiljači centra često su znali zatajiti.

Mlažnjak prijevoznika BEA bio je na putu iz Londona prema Istanbulu, dok je zrakoplov prijevoznika Inex-Adria izlazio iz Splita i upravo namjeravao prijeći visinu na kojoj je BEA Trident putovao. Nakon što je pokušao riješiti situaciju (na engleskom jeziku i korištenjem zrakoplovne frazeologije), kontrolor je zatražio od pilota zrakoplova Inex-Adrie na srpsko-hrvatskom da zaustave uspon na razini koju su prelazili u tom trenutku (nakon što je pilot pitao „na kojoj razini?”) Prema podacima koje je dao kontrolor, mlažnjak prijevoznika BEA pojavio se na razini FL335. Zapravo je bio na FL330.

Zrakoplov Inex-Adrie izravnao se točno na toj visini. Tri sekunde kasnije je lijevo krilo zrakoplova Inex-Adrie probilo pilotsku kabinu zrakoplova BEA-e i oba zrakoplova su se srušila na tlo. „Nepravilan rad kontrole zračnog prometa,” bio je zaključak istrage nesreće. Pravosuđe je, međutim, stvaralo vlastito mišljenje. Sudac koji je predsjedao suđenjem kontrolorima nakon nesreće je proveo mnogo vremena u zagrebačkom centru kontrole zračnog prometa, nastojeći razumjeti tehnologiju i metode rada. Jedan kontrolor je bio osuđen na sedmogodišnju zatvorsku kaznu, usprkos tome što su službenici zrakoplovnog tijela svjedočili da je zagrebačkom centru nedostajalo najmanje 30 kontrolora. Znakovito je da su članovi obitelji jedne od žrtava tog sudara u zraku vodili kampanju s ciljem sprječavanja zatvaranja kontrolora, a zatim se pridružili kontrolorima u nastojanjima da ga oslobode nakon što je odslužio dvije godine.<sup>10</sup>

Tek ranih 1990-ih je cijeli sustav kontrole zračnog prometa oko Zagreba obnovljen. To je jedan od razloga iz kojih žrtve mogu posumnjati u ispravnost dovođenja kontrolora pred sud za njihove navodne pogreške. Često se žele uvjeriti da se to neće ponoviti, a kazneni progoni bilo kontrolora ili upravitelja mogu im s pravom uništiti to uvjerenje.

Za više informacija o ovoj nesreći vidjeti:

- Richard Weston and Ronald Hurst, Zagreb One Four: Cleared to Collide?, 1982 (ISBN 0-246-11185-2)
- AAIB, British Airways Trident G-AWZT, Inex-Adria DC-9 YU-AJR: Report on the collision in the Zagreb area, Yugoslavia, on 10 September 1976 (Reprint of the report produced by The Yugoslav Federal Civil Aviation Administration Aircraft Accident Investigation Commission), Aircraft Accident Report 5/77.

<sup>10</sup> Thomas, G. (rujan 2002). Aviation on trial. *Air Transport World*, 9, 31-33

- AAIB, British Airways Trident G-AWZT, Inex-Adria DC-9 YU-AJR: Report on the collision in the Zagreb area, Yugoslavia, on 10 September 1976 (Reprint of the report produced by The Yugoslav Federal Committee for Transportation and Communications – Second Commission of Inquiry with United Kingdom Addendum), Aircraft Accident Report 9/82

#