



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság

12.2.2010

MUNKADOKUMENTUM

a polgári légiközlekedési balesetek és repülőesemények vizsgálatáról és megelőzéséről

Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság

Előadó: Christine De Veyrac

1. Előzmények

A légi közlekedés forgalma az utóbbi években folyamatosan nő.

Jóllehet a biztonság tekintetében jelentős javulás könyvelhető el, a légi forgalom ilyen arányú növekedése fokozza a repülőgép-szerencsétlenségek kockázatát.

Ebben az összefüggésben fontos, hogy a baleseteket független vizsgálatoknak vessék alá, amelyek feltárják a biztonsági hiányosságokat, és lehetővé teszik kiigazító intézkedések meghozatalát.

A légiközlekedési balesetek vizsgálatára vonatkozó európai jogszabályokat egy 1994-es irányelv¹ tartalmazza.

E szöveg elfogadása óta a légiközlekedési piac jelentős változásokon ment át, és sokkal összetettebbé vált.

Új szereplők megjelenése – többek között az Európai Repülésbiztonsági Ügynökségé (EASA), amelynek feladata a légi járművek engedélyezése az Unióban –, valamint a tagállamok között a beruházási képesség tekintetében tapasztalható különbségek egyaránt szükségessé teszik egy új jogi aktus előterjesztését².

2. A repülésbiztonsági vizsgálatokat végző hatóságok kapcsolatrendszere

A vizsgálatokat végző nemzeti szervek hálózatának felállítása minden bizonnyal lehetővé tenné a vizsgálati kapacitás tekintetében az EU-ban tapasztalható különbségek csökkentését.

Egy ilyen hálózat egyúttal javítaná a repülésbiztonsági vizsgálatok minőségét, és megteremtené az e téren illetékes nemzeti hatóságok közötti együttműködés jogi kereteit is.

Mindez hozzájárulna a repülésbiztonság javításához.

A jelen pillanatban a körülmények nem megfelelők ugyan egy európai repülésbiztonsági nyomozó hivatal felállításához, az előadó azonban szeretne a Bizottság javaslatánál messzebb menni: meg kellene határozni a fent nevezett hálózat feladatait³, mert ez komoly hozzáadott értéket képviselne a biztonságos repülés szempontjából.

Ezek a feladatok például a következők lehetnének:

- keret biztosítása tárgyi eszközök nyomozati szervek közötti megosztásához és e folyamat megkönnyítése, valamint nyomozó szakemberek rendelkezésre bocsátása⁴;

¹ A Tanács 94/56/EK irányelve

² Ugyancsak tekintetbe kell venni a légiközlekedési balesetek és repülőgép-szerencsétlenségek kivizsgálására vonatkozó nemzetközi szintű jogszabályokat, azaz a nemzetközi polgári repülésről szóló Chicagói Egyezmény (730069) 13. mellékletében („légiközlekedési balesetek és repülőesemények vizsgálatai”) foglaltakat.

³ A feladatok meghatározása történhetne a Bizottság hatástanulmányában javasolt modell alapján (SEC(2009)1477, 43.o.), valamint a tengeri közlekedésben már kialakított rendszert követve állandó együttműködés keretében (a 2009/18/EK irányelv 10. cikke).

⁴ Az ilyen cserét megkönnyítő intézkedés lehetne a minden nemzeti nyomozó hatóság számára hozzáférhető berendezések és műszerek listája, és szükség esetére a különleges körülmények között (tengeren, hegyes vidéken stb.) bekövetkezett balesetekre szakosodott nyomozók névsora.

- a repülésbiztonság javítása szempontjából hasznos adatok megosztásának továbbfejlesztése;
- továbbképzési lehetőségek biztosítása a nyomozók számára;
- a bevált gyakorlati megoldások jegyzékének összeállítása és európai módszertan kidolgozása a balesetek kivizsgálása tekintetében;
- a biztonsági vizsgálatokat végző hatóságok átvilágításának megszervezése.

Ugyancsak el kell gondolkozni azon, hogy milyen megfelelő keretek között lehetne európai szinten megvalósítani azokat a javaslatokat, amelyeket adott esetben a hálózat tesz majd a légi közlekedés biztonsága vagy a nyomozási mechanizmusok javítása érdekében.

3. Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA)

Az EASA⁵ feladata, hogy a tagállamok nevében kibocsássa a légi járművekre vonatkozó engedélyeket az Unióban. Az EASA a légi közlekedés biztonságának egyik fontos szereplője.

A 94/56/EK irányelv⁶ még nem vehette tekintetbe az ügynökséget, hiszen elfogadására még az ügynökség felállítása előtt került sor. A fennálló helyzet azonban elfogadhatatlan kockázatokkal jár a biztonság tekintetében⁷.

Indokolt tehát, hogy az új rendelet egyértelmű jogi keretet írjon elő ahhoz, hogy az ügynökség részt vehessen a repülésbiztonsági vizsgálatokban.

Az előadó három sajátos mozzanatra kívánja felhívni a figyelmet:

a) A repülésbiztonsági vizsgálatok függetlensége

A rendelet semmiképpen sem adhat lehetőséget az EASA számára ahhoz, hogy befolyásolja a repülésbiztonsági vizsgálatot, vagy a vizsgálattal párhuzamosan saját nyomozást folytasson. Mivel ugyanis az ügynökség a légi járművek engedélyezésének feladatát látja el, nem lehet egyszerre megítélő és megítélt fél. A jogszabály szövegében efelől semmiféle kételyt nem szabad hagyni.

b) Az elnevezés

Mivel a légi közlekedés gyakran nemzetközi, a repülésbiztonsági vizsgálat Európán kívüli országok bevonásával is járhat.

Ebben az esetben – és a jogbiztonságot tartva szem előtt – fontos, hogy az EASA által a vizsgálatban betöltött szerepet megfogalmazó kifejezés egyértelmű meghatározással szerepeljen a nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény 13. mellékletében⁸, amely a nemzetközi szinten végzett vizsgálatokat szabályozza.

⁵ Az ügynökséget a 216/2008/EK rendelet hozta létre.

⁶ A fentiekben idézve.

⁷ Ezt a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) által az Európai Repülésbiztonsági Ügynökségnél (EASA) végzett egyik felülvizsgálat is megerősítette.

⁸ A fentiekben idézve.

Nem ez a helyzet a rendeletre irányuló javaslatban szereplő „szakértő” kifejezéssel⁹, ami bizonytalanságokra adhat okot.

Ajánlatosabb tehát egyértelmű elnevezést alkalmazni, amely garantálná, hogy az ügynökség vizsgálatokban való részvételét ne lehessen vita tárgyává tenni.

Ez a kifejezés pedig a „tanácsadó”¹⁰, amelyet általában az engedélyező hatóság megjelölésére használnak¹¹.

Az előadó tehát azt javasolja, hogy az EASA repülésbiztonsági vizsgálatokban való részvételét meghatározó kifejezés a rendeletben a „tanácsadó” legyen, és az EASA mindazokkal a jogokkal rendelkezzen, amelyeket a fent nevezett 13. melléklet a tanácsadókra ruház.

c) Az EASA hozzáférése a biztonsági adatokhoz

A légi közlekedés biztonságának szavatolása érdekében az ügynökségnek a vizsgálat egész ideje alatt hozzáféréssel kell rendelkeznie azokhoz az érdemleges információkhoz és biztonsági ajánlásokhoz, amelyek lehetővé teszik számára, hogy rövid idő alatt állást foglalhasson a légialkalmassági engedélyek felfüggesztése tekintetében¹².

Az adatközlés azonban kevésbé rendszeres az EASA felé, mint a nemzeti repülésügyi hatóságok felé.

Keretbe kellene tehát foglalni az információáramlást, és arra bátorítani a vizsgálatot végző hatóságokat, hogy szorosabban működjenek együtt az ügynökséggel.

4. Egyeztetés a vizsgálatok között

Gyakran előfordul, hogy a repülésbiztonsági vizsgálat mellett egy vagy több bírósági eljárást is indítanak¹³.

a) A függetlenség

Biztosítani kell, hogy a repülésbiztonsági vizsgálatot végző szakembereknek a munkájuk elvégzéséhez ne kelljen engedélyt kérniük a bírótól ahhoz, hogy hozzáférhessenek a bizonyítékokhoz, illetve megvizsgálhassák azokat.

⁹ A rendeletre irányuló javaslat (COM(2009)611) 9. cikkének (1) bekezdésében . A „szakértő” kifejezés két alkalommal szerepel a fent nevezett egyezmény 13. mellékletében, de pontos meghatározás nélkül.

¹⁰ A nemzetközi polgári repülésről szóló Chicagói Egyezmény 13. mellékletének 1. fejezete.

¹¹ Ez a helyzet az Egyesült Államokban, ahol a Szövetségi Légügyi Hivatal (FAA) a Nemzeti Közlekedésbiztonsági Felügyelet (NTSB) „tanácsadója” („advisor”) a repülőgép-szerencsétlenségekkel kapcsolatban végzett repülésbiztonsági vizsgálatok során, a nemzetközi polgári repülésről szóló Chicagói Egyezmény 13. mellékletére tekintettel.

¹² A 216/2008/EK rendelet 20. cikke

¹³ Amennyiben ezek a vizsgálatok egymástól függetlenek, és a műszaki vizsgálat célja kizárólag a repülésbiztonság felmérése (nem pedig a felelősség megállapítása), a műszaki vizsgálatot végző hatóság által megállapított tények és az általa levont következtetések a tapasztalatok szerint erőteljes hatással vannak a bírósági eljárásra .

Jogellenes cselekmény esetében természetesen más a helyzet, és az elsődlegességet a bírósági eljárás számára kell biztosítani¹⁴.

b) Az érzékeny információkhoz való hozzáférés

Fontos, hogy a balesetben érintett személyek¹⁵ együttműködjenek a repülésbiztonsági vizsgálat során annak érdekében, hogy a baleset okait meg lehessen állapítani.

Kockázatot jelent a légi közlekedés biztonsága szempontjából, ha ezek a személyek megtagadják a válaszadást a repülésbiztonsági vizsgálat során feltett kérdésekre, mert attól tartanak, hogy tanúvallomásaikat a beleegyezésük nélkül továbbítják a bíróságnak.

Egyrészt lehetővé kell tenni az igazságszolgáltatás számára, hogy végezze munkáját, és a családtagok számára, hogy a felelősséget bíróság nyilvánítsa ki.

A joghatóságoknak ezért hozzáféréssel kell rendelkezniük az érdemleges információkhoz.

A Bizottság azt javasolja, hogy bizonyos információk maradjanak védettek, de a bíróság ezekhez is hozzáférhessen, ha ez „*magasabb közérdekből*” indokolt¹⁶.

A „magasabb közérdek” fogalma azonban meglehetősen homályos, és értelmezése a tagállamok szerint különböző lehet. Ezen kívül, ha a balesetnek halálos áldozata volt, akkor gyakran elfogadott, hogy fennáll a magasabb közérdek.

Az érzékeny adatok tehát már nem állnak védelem alatt.

Az előadó azt javasolja, hogy minden olyan adatot, amely a tények feltárásával és a bizonyítékok elemzésével kapcsolatos, továbbítsanak a bíróságnak, a többi adat pedig maradjon bizalmas.

5. Az áldozatok és hozzátartozóik jogai

a) Az utaslista

A Bizottság azt javasolja, hogy a légitársaság köteles legyen a baleset bejelentését követő egy órán belül rendelkezésre bocsátani az utaslistát.

Az előadó támogatja ezt az elgondolást, de azt szeretné, hogy ha a társaság rendelkezésre bocsát egy utaslistát, akkor azt ellenőrizték, és hogy a bevezetett mechanizmus igazodjék a valós helyzetekhez.

Bizonyos esetekben azonban ez nehezen oldható meg¹⁷.

¹⁴ A rendeletre irányuló javaslat 13. cikkének (2) bekezdése.

¹⁵ A legénység túlélő tagjai, légiközlekedési ellenőrök, a légi jármű üzemeltetői stb.

¹⁶ A rendeletre irányuló javaslat 15. cikkének (2) bekezdése.

¹⁷ A társaság nem rendelkezik mindig állandó munkatárssal a repülőtéren, miután a repülőgép felszállt. Vannak olyan repülőterek is, amelyek éjszakára bezárnak. Ilyen esetekben nem valószínű, hogy a balesetet követő egy órán belül ellenőrzött utaslistát lehet rendelkezésre bocsátani.

Az előadó két választási lehetőséget vet fel:

- az egyik lehetőség a Chicagói Egyezmény 29. cikkének f) pontjában említett kötelezettség alkalmazása¹⁸, eszerint az utaslistát még a gép felszállása előtt meg kell küldeni a társaságnak. Baleset esetén a társaság ezt kiegészíti a legénységi jegyzékkel, így képes az ellenőrzött listát egy órán belül rendelkezésre bocsátani,

- a másik lehetőség különböző határidők megállapítása egyrészt azon járatokra, amelyek esetében létezik az utasokra vonatkozó előzetes tájékoztatási rendszer¹⁹ (tehát a személyek listája a felszállás pillanatától kezdve rendelkezésre áll), másrészt az egyéb járatokra²⁰.

b) Az utas eltűnésére vonatkozó tájékoztatás

Amikor baleset történik, a légitársaság több ezer telefonhívást kap²¹, és gyakran sok időt vesz igénybe annak azonosítása, hogy ki a megfelelő személy az eltűnésre vonatkozó tájékoztatás tekintetében.

Ezt a várakozási időt a bizonytalanság az áldozatok hozzátartozói számára igen fájdalmas megpróbáltatássá teszi.

Az előadó szeretné, ha a légitársaságok számára kötelezővé tennék²², hogy a jegyfoglalással egy időben tegyék lehetővé az utasoknak egy kontaktszemély megnevezését arra az esetre, ha baleset történik²³.

c) A hozzátartozóknak nyújtott támogatás

A Bizottság javaslata szerint „*A tagállamok gondoskodnak a polgári légiközlekedési balesetek áldozataira és azok hozzátartozóira vonatkozó segítségnyújtási terv nemzeti szinten történő kidolgozásáról*”²⁴.

Amikor azonban baleset történik, az utasok hozzátartozói először a légitársasághoz fordulnak. Az előadó ezért úgy ítéli meg, hogy a tagállamok számára kötelezővé kellene tenni annak ellenőrzését is, hogy a területükön bejegyzett légitársaságok rendelkeznek-e saját válságtervvel²⁵.

¹⁸ „Minden légi jármű (...), amennyiben személyeket szállít, köteles a jelen Egyezményben előírt feltételek mellett a fedélzetén tartani egy listát, amelyen fel kell tüntetni az ezen személyek nevét, felszállásuk helyét és úti céljukat”.

¹⁹ Az APIS-ban (a továbbfejlesztett utasinformációs rendszerben) szereplő célállomások. Kötelező többek között az Egyesült Államokba, Kanadába, Mexikóba és Ausztráliába irányuló repülések esetében. Ez a dokumentum kifejezetten megköveteli az utas személyazonosságának, állampolgárságának és útleveleszámának megadását.

²⁰ Az előbbiekre vonatkozó határidőt 30 percre lehetne csökkenteni, az utóbbiakét pedig két órára felemelni.

²¹ Amikor az Air France AF 447 számú, Rio és Párizs között közlekedő gépe 2009. május 31-én eltűnt, a társaság egyetlen nap folyamán több mint 20 000 telefonhívást kapott.

²² Az Egyesült Államokban ezt már bevezették.

²³ Ez a tájékoztatás nem lenne azonos a menetrendben vagy a járat törlésével kapcsolatban bekövetkezett változások esetén értesítendő személyre vonatkozó adatokkal.

²⁴ A rendeletre irányuló javaslat 23. cikke.

Ezen kívül, a repülésbiztonsági vizsgálatot végző tagállamnak egy referenst kellene kineveznie, aki az áldozatok hozzátartozóival való kapcsolatok elsődleges felelőse lenne. A referens feladata lehetne a különböző érintett szervek által szolgáltatott adatok egyeztetése és azok továbbítása az utasok hozzátartozóinak, valamint tájékoztatás nyújtása számukra a balesettel kapcsolatos további eljárásokról²⁶.

Ez fontos segítséget jelentene az áldozatok hozzátartozói számára, akik gyakran nem képesek kiigazodni a rengeteg érintett szereplő és eljárás között, és a hozzátartozójuk elvesztése miatt érzett fájdalmat is el kell viselnük.

Másrészt olyan rendelkezéseket is elő kellene irányozni, amelyek lehetővé teszik a hozzátartozók számára, hogy az általános információkon túlmenő tájékoztatást kaphassanak a repülésbiztonsági vizsgálat lefolytatásáról, nevezetesen kézhez kapják a vizsgálat során készített köztes jelentéseket és a végleges jelentést is, még azok nyilvánosságra hozatalát megelőzően.

d) A Montreali Egyezmény²⁷

Az előadó úgy gondolja, hogy az európai utasokat a szóban forgó légitársaságtól függetlenül ezen szabályoknak kellene védeniük, ezért a rendeletben le kell szögezni, hogy az Unió légterét használni kívánó valamennyi légitársaság magára nézve kötelezőnek kell tekintse a Montreali Egyezményt.

6. Az eseményekről készített jegyzőkönyvek a polgári légi közlekedésben

A Bizottság úgy határozott, hogy nem vizsgálja felül a 2003/42/EK irányelvet²⁸, mert korainak tartja e jogszabály módosítását. A rendeletre irányuló javaslat mégis hivatkozik erre²⁹.

Az eseményekről készült jegyzőkönyvek rendszere azonban nem működik optimális módon.

²⁵ E válságtervek elkészítéséhez forrásul szolgálhatna a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) 285/AN/166 számú körlevele, és e terveket átvilágítás alá is kellene vetni.

²⁶ Repülésbiztonsági vizsgálat, adott esetben bírósági vizsgálat, kártérítés folyósítása, a holttestek azonosítása stb..

²⁷ A nemzetközi légi szállítás egyes szabályainak egységesítéséről szóló Montreali Egyezmény 2004. június 28-án lépett hatályba, és a légi baleset áldozatait és családjaikat ért károk esetén a légi szállítókat terhelő polgári felelősségre vonatkozó szabályokat tartalmazza. Jelenleg 93 állam tagja a fent nevezett Egyezménynek.

²⁸ A 2003/42/EK irányelv

²⁹ A rendeletre irányuló javaslat 15. cikkének (3) bekezdése.

A valóságban ugyanis csak a tagállamok fele tölt fel adatokat a repülőgép-balesetek összehangolt európai monitoringrendszerének (ECCAIRS) központi adattárolójába³⁰, amelynek az Unióban bekövetkezett valamennyi eseményt tartalmaznia kellene. Az ECCAIRS rendszerben tárolt adatokat ráadásul senki sem elemzi.

Márpedig, ezek elemzése rendkívül hasznos lenne a légi közlekedés biztonsága szempontjából³¹.

Az előadó szeretné továbbfejleszteni a rendeletre irányuló javaslat által előírt rendelkezéseket, többek között felkérve az Európai Repülésbiztonsági Ügynökséget, hogy a tagállamokkal együttműködve elemezze és osztályozza az ECCAIRS rendszerben tárolt adatokat.

³⁰ Létrehozta az: 1321/2007/EK rendelet

³¹ Egy ilyen elemzés lehetővé tenné egyes balesettípusok ismétlődő jellegének feltárását, és a megállapított elégtelenségek korrigálására vonatkozó ajánlások kidolgozása révén csökkenthetné a baleset kockázatát.

ANNEXE - REFERENCE DES TEXTES CITES

1. Directive 94/56/CE du Conseil, du 21 novembre 1994, établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile (*JO L 319 du 12.12.1994, p.14*).
3. Directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil (*JO L 131 du 28.5.2009, p. 114*).
5. Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE (*JO L 79 du 19.3.2008, p. 1*).
28. Directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2003 concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile (*Journal officiel n° L 167 du 4/07/2003 p. 23*).
30. Règlement(CE) No 1321/2007 de la Commission du 12 novembre 2007 fixant les modalités d'application pour l'enregistrement, dans un répertoire central, d'informations relatives aux événements de l'aviation civile échangées conformément à la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil (*Journal officiel n° L 294 du 13/11/2007, p. 3*).