



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Comissão dos Transportes e do Turismo

12.2.2010

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre a investigação e a prevenção de acidentes e incidentes na aviação civil

Comissão dos Transportes e do Turismo

Relatora: Christine De Veyrac

1. Contexto

O tráfego aéreo regista uma intensificação constante desde há vários anos a esta parte.

Não obstante as melhorias significativas registadas no domínio da segurança, esta evolução acarreta um acréscimo do risco de ocorrência de acidentes aéreos.

Neste contexto, é essencial que os acidentes sejam objecto de investigações independentes que permitam determinar as lacunas em termos de segurança e adoptar medidas correctoras.

A legislação europeia que actualmente regula a investigação sobre os acidentes consiste numa directiva de 1994¹.

Subsequentemente à adopção do texto em causa, o mercado da aviação evoluiu grandemente, tendo-se tornado cada vez mais complexo.

A emergência de novos actores, tais como a Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA), responsável, na UE, pela certificação das aeronaves, e as divergências constatadas a nível das capacidades de investigação dos Estados-Membros tornaram necessária a apresentação de nova legislação².

2. A rede europeia de autoridades responsáveis pelas investigações de segurança

A criação de uma rede de autoridades nacionais responsáveis pelas investigações deveria permitir reduzir as divergências constatadas a nível das capacidades de investigação na UE.

Poder-se-ia deste modo reforçar também a qualidade das investigações e dotar a cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pelos inquéritos de segurança de um enquadramento jurídico.

Estas medidas deveriam contribuir para melhorar a segurança aérea.

Ainda que as circunstâncias não sejam, de momento, as mais propícias à criação de uma autoridade europeia responsável pelas investigações de segurança, a vossa relatora gostaria, todavia, de ir mais longe do que a Comissão na sua proposta, sendo de opinião que se deveriam definir as missões da rede³, o que representaria um valor acrescentado efectivo no plano da segurança.

As missões em questão poderiam consistir, nomeadamente, no seguinte:

- Enquadrar e facilitar a partilha de meios entre as autoridades nacionais de investigação, bem

¹ Directiva 94/56/CE do Conselho.

² Convém igualmente ter em conta a evolução subsequente do anexo 13 (que estabelece as normas e práticas recomendadas internacionais em matéria de investigação de acidentes e de incidentes com aeronaves) da Convenção de Chicago relativa à Aviação Civil Internacional (7300/9) que rege, a nível internacional, as regras aplicáveis em matéria de investigação de acidentes e incidentes de aeronaves.

³ Estas missões poderiam ser definidas com base no modelo proposto na avaliação de impacto da Comissão (SEC(2009)1477, p.43) e nas disposições vigentes para o sector do transporte marítimo no âmbito do quadro permanente de cooperação (Artigo 10.º da Directiva 2009/18/CE).

como a disponibilização de inspectores⁴;

- Reforçar a partilha das informações pertinentes para a melhoria da segurança;
- Instituir acções de formação destinadas aos investigadores;
- Criar um repertório de boas práticas e desenvolver uma metodologia europeia de investigação de acidentes;
- Organizar auditorias às autoridades responsáveis pelas investigações de segurança.

É igualmente conveniente promover uma reflexão com o propósito de identificar o quadro adequado para levar a efeito, à escala europeia, eventuais propostas da rede tendo em vista a melhoria da segurança aérea ou dos mecanismos de investigação.

3. Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA)

A AESA⁵ é responsável, em nome dos Estados-Membros, pela certificação das aeronaves na Comunidade, tratando-se de um actor essencial no domínio da segurança aérea.

A Directiva 94/56/CE⁶ não podia ter em conta a AESA, visto ser anterior à criação da própria Agência. Ora esta situação comporta riscos inaceitáveis em termos de segurança⁷.

Afigura-se, pois, inteiramente justificado que o novo regulamento preveja um quadro jurídico claro para a participação da Agência nas investigações de segurança.

A vossa relatora deseja abordar especificamente os três aspectos seguintes:

a) A independência das investigações de segurança

O regulamento não deveria, em caso algum, conferir à AESA a possibilidade de influenciar as investigações de segurança ou de efectuar qualquer investigação paralela.

Com efeito, enquanto autoridade responsável pela certificação das aeronaves, a Agência não pode ser simultaneamente juiz e parte interessada. O texto não deve permitir qualquer ambiguidade.

b) A denominação

Visto o transporte aéreo ser frequentemente internacional, uma investigação de segurança pode envolver Estados não europeus.

Neste caso, e em virtude da necessidade de dispor de segurança jurídica, é importante que o

⁴ Um exemplo de medida susceptível de facilitar os intercâmbios seria a criação de um repertório das instalações e equipamentos de que cada autoridade nacional de investigação dispõe e, se necessário, dos inspectores especializados na investigação de acidentes que ocorrem em condições específicas (no mar, na montanha, etc.).

⁵ Criada pelo Regulamento (CE) n.º 216/2008.

⁶ *Citada supra*.

⁷ Tal como confirmado por uma auditoria à AESA levada a cabo pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).

termo utilizado para definir o papel do AESA nas investigações seja expressamente definido com referência ao anexo 13 da OACI⁸ que rege, a nível internacional, as regras aplicáveis em matéria de investigação de acidentes e incidentes de aeronaves.

Não é o caso dos termos "especialista e perito" empregues na proposta de regulamento⁹, os quais podem gerar incerteza.

É, pois, preferível utilizar uma denominação segura que forneça garantias de que a participação da Agência nas investigações não possa ser posta em causa.

É o caso do termo inglês "*advisor*" (conselheiro)¹⁰ que é geralmente utilizado para a autoridade de certificação¹¹.

A vossa relatora propõe, por conseguinte, que a AESA seja definida neste regulamento como "*advisor*" (conselheiro) no que se refere à sua participação nas investigações de segurança e que disponha dos mesmos direitos cometidos aos "*advisors*" no anexo 13.

c) O acesso da AESA às informações de segurança

Em prol da segurança aérea, a Agência deve ter acesso, ao longo de toda a investigação, às informações relevantes e às recomendações de segurança que lhe permitam formular rapidamente as especificações de aeronavegabilidade¹².

Ora, a transmissão de informações à AESA é menos sistemática no que no caso das autoridades nacionais da aviação civil.

Seria, pois, necessário prever um enquadramento para este fluxo de informações e incentivar as autoridades responsáveis pelas investigações a colaborarem mais estreitamente com a Agência.

4. A coordenação dos inquéritos

É frequente a abertura de um ou mais inquéritos judiciais paralelamente a uma investigação de segurança¹³.

a) A independência

⁸ Citado *supra*.

⁹ No artigo 9.º da proposta de regulamento (COM(2009)0611). Os termos "especialista ou perito" figuram por duas vezes no anexo 13 da OIAC *supracitado*, mas a sua definição é omissa.

¹⁰ Capítulo 1 do Anexo 13 da Convenção de Chicago relativa à Aviação Civil Internacional.

¹¹ É, nomeadamente, o caso nos Estados Unidos onde a Administração Federal da Aviação (FAA) é o órgão encarregue de aconselhar o departamento norte-americano para a segurança dos transportes (National Transportation Safety Board - NTSB) sobre os aspectos ligados ao anexo 13 da OIAC no âmbito das investigações de segurança relativas aos acidentes aéreos.

¹² Artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 216/2008.

¹³ Apesar de estas investigações serem independentes entre si, acontece que, uma vez que as perícias técnicas visam somente a segurança e não o apuramento das responsabilidades, os factos estabelecidos pela autoridade responsável pela perícia técnica e as suas conclusões têm uma forte incidência no inquérito judicial

Convém assegurar que os responsáveis pela investigação de segurança possam levar a cabo a sua acção sem carecer da autorização de um juiz para que lhes seja franqueado o acesso aos elementos de prova ou permitido examiná-los.

Obviamente, face a um ilícito, as circunstâncias são outras, devendo ser concedida primazia ao inquérito judicial¹⁴.

b) Acesso às informações sensíveis

Para que as causas do acidente sejam estabelecidas, é essencial que as pessoas envolvidas no acidente¹⁵ cooperem na investigação de segurança.

A eventualidade de as pessoas envolvidas no acidente se recusarem a prestar declarações no âmbito das investigações de segurança por receio de que essas declarações possam ser transmitidas às autoridades judiciais sem o seu consentimento cria um risco para a segurança aérea.

Por outro lado, é necessário permitir que as autoridades judiciais façam o seu trabalho e que as famílias possam ver as responsabilidades apuradas em tribunal.'

Para isso, é necessário que as autoridades judiciais tenham acesso às informações pertinentes.

A Comissão propõe que se protejam determinadas informações, mas que a autoridade responsável pela administração da justiça possa a elas ter acesso, quando exista "*um interesse público superior na sua divulgação*"¹⁶.

Ora a noção "*interesse público superior*" é bastante vaga e pode diferir consoante o Estado-Membro de que se trate. Além disso, nos casos em que o acidente tenha acarretado a morte de uma pessoa, é frequentemente admitido estar-se perante um interesse público superior.

Consequentemente, as informações sensíveis já não se encontram protegidas.

A vossa relatora propõe que tudo o esteja ligado ao apuramento dos factos e à análise dos elementos de prova seja transmitido às autoridades judiciais, mas que se preserve a confidencialidade dos demais dados.

5. Os direitos das vítimas e das suas famílias

a) A lista de passageiros

A Comissão propõe que as transportadoras aéreas sejam obrigadas a elaborar a lista de passageiros no prazo de uma hora a contar da notificação da ocorrência de um acidente com uma aeronave.

A vossa relatora apoia esta ideia, mas defende que, quando da transmissão de uma lista de

¹⁴ N.º 2 do artigo 13.º da proposta de regulamento.

¹⁵ Membros da tripulação sobreviventes, controladores de tráfego aéreo, empresários responsáveis pela operação da aeronave, etc..

¹⁶ N.º 2 do artigo 15.º da proposta de regulamento.

passageiros pela transportadora aérea, essa lista tenha sido verificada e que o mecanismo instaurado para o efeito seja realista.

Ora isso poderá revelar-se difícil em determinadas situações¹⁷.

A vossa relatora interroga-se sobre duas alternativas:

- Basear-se na obrigação estabelecida na alínea f) do artigo 29.º da Convenção de Chicago¹⁸ para exigir que a lista de passageiros seja transmitida, antes da descolagem, à transportadora aérea. Em caso de acidente, esta última poderá então compilar a lista de passageiros com a lista da tripulação e apresentar uma lista devidamente verificada no prazo de uma hora,

- Estabelecer prazos diferenciados para os voos relativamente aos quais exista um sistema de informação prévia sobre os passageiros¹⁹ (nos casos em que a lista de pessoas embarcadas se encontra disponível desde o momento da descolagem) e para os demais voos²⁰.

b) Informação sobre o falecimento de um passageiro

Quando ocorre um acidente, a transportadora aérea recebe milhares de chamadas telefónicas²¹ e a identificação da pessoa à qual deverá ser comunicado o falecimento é, frequentemente, um processo moroso.

Este período de incerteza é muito doloroso para os familiares das vítimas.

A vossa relatora deseja introduzir, para as operadoras aéreas, a obrigação²² de proporem aos passageiros que indiquem, no momento da reserva, o nome de uma pessoa a contactar em caso de acidente²³.

¹⁷ A companhia aérea nem sempre dispõe de pessoal fixo no aeroporto de descolagem do avião. Há também aeroportos que encerram à noite. Nestes casos, será pouco realista esperar que uma lista devidamente verificada possa ser disponibilizada no prazo de uma hora.

¹⁸ "Every aircraft (...) shall carry the following documents in conformity with the conditions prescribed in this Convention: (...) If it carries passengers, a list of their names and places of embarkation and destination;" (Qualquer aeronave (...) deverá, em conformidade com as condições estabelecidas na presente Convenção, levar a bordo os seguintes documentos: (...) Se transportar passageiros, uma lista dos seus nomes e dos locais de embarque e de destino).

¹⁹ Os destinos APIS (Advance Passenger Information System - Sistema de Informações Antecipadas sobre os Passageiros). Obrigatório, nomeadamente no caso dos Estados Unidos, Canadá, México e Austrália. Este documento exige nomeadamente a comunicação da identificação completa do passageiro, nacionalidade e número de passaporte.

²⁰ O prazo para a primeira categoria de voos poderia ser reduzido para 30 minutos e prolongado para duas horas no caso da segunda.

²¹ Mais de 20 000 chamadas telefónicas recebidas num só dia pela Air France na sequência do desaparecimento do voo AF 447 entre o Rio de Janeiro e Paris, em 31 de Maio de 2009.

²² Como é já o caso nos Estados Unidos.

²³ Estas informações seriam distintas das solicitadas em caso de mudança de horário ou de cancelamento do voo.

c) A assistência às famílias

A Comissão propõe o seguinte: "*Os Estados-Membros asseguram a criação a nível nacional de um plano de assistência às vítimas de acidentes de aviação civil e às suas famílias*"²⁴.

Ora quando ocorre um acidente, a companhia aérea é o primeiro interlocutor a que recorrem as famílias dos passageiros.

A vossa relatora considera, por conseguinte, que seria oportuno prever, para os Estados-Membros, a obrigação de se certificarem de que os operadores aéreos registados no seu território disponham, também eles, de um plano de crise²⁵.

Além disso, o Estado responsável pela investigação de segurança deveria designar um interlocutor, que seria o ponto de contacto privilegiado dos familiares das vítimas.

Este último poderia não só coordenar as informações emanadas dos diferentes organismos envolvidos e transmiti-las às famílias dos passageiros, mas também informar estas últimas sobre os diferentes procedimentos a seguir²⁶.

Esta medida constituiria um importante apoio para as famílias das vítimas, que, para além da dor da perda de um ente querido, se sentem frequentemente desorientados face a uma multiplicidade de intervenientes e de procedimentos.

Por outro lado, seria conveniente prever disposições que permitam às famílias beneficiar de uma informação privilegiada sobre o desenrolar da investigação de segurança e, em especial, receber cópia dos relatórios intercalares e do relatório final da investigação antes da divulgação pública dos mesmos.

d) A Convenção de Montreal²⁷

A vossa relatora considera que os passageiros europeus deveriam ser protegidos por estas regras, independentemente da companhia de que se trate, e que é necessário inscrever no regulamento a obrigação de todas as companhias que escalam os aeroportos da União ratificarem a Convenção de Montreal.

²⁴ Artigo 23.º da proposta de regulamento.

²⁵ Estes planos de crise poderiam inspirar-se no modelo da circular 285/AN/166 da OIAC e deveriam ser auditados.

²⁶ Investigação de segurança, eventualmente, inquérito judicial, pagamento de indemnizações, identificação dos restos mortais, etc..

²⁷ A Convenção de Montreal para a Unificação de certas Regras relativas ao Transporte Aéreo Internacional, que entrou em vigor em 28 de Junho de 2004, regula, nomeadamente, a questão da responsabilidade civil das transportadoras aéreas em relação às vítimas de acidentes aéreos e às suas famílias. Noventa e três Estados são actualmente Partes nesta Convenção.

6. A comunicação de ocorrências na aviação civil

A Comissão decidiu não proceder a uma revisão da Directiva 2003/42/CE²⁸ por considerar prematura uma alteração desta legislação. Contudo, a proposta de regulamento faz-lhe referência²⁹.

Ora, o sistema de comunicação de ocorrências não funciona de maneira óptima.

Com efeito, apenas metade dos Estados-Membros alimenta o repositório central ECCAIRS (European Co-Ordination Centre for Aviation Incident Reporting Systems)³⁰, que deve integrar todas as ocorrências registadas na União.

Acresce, que ninguém é responsável pela análise dos dados consignados no repositório ECCAIRS.

Ora, a análise desses dados seria extremamente benéfica para a segurança aérea³¹.

A vossa relatora gostaria de desenvolver as disposições previstas na presente proposta de regulamento, em especial para solicitar à AESA que, em cooperação com os Estados, analise e classifique a informação contida no repositório ECCAIRS.

²⁸ Directiva 2003/42/CE.

²⁹ N.º 3 do artigo 15.º da proposta de regulamento.

³⁰ Criado pelo Regulamento (CE) n.º 1321/2007.

³¹ Essa análise tornaria possível a identificação de tendências para a recorrência de determinados incidentes e diminuir o risco de acidente permitindo a adopção de recomendações de segurança para remediar as deficiências constatadas.

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*).