



EVROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

Odbor za promet in turizem

12.2.2010

DELOVNI DOKUMENT

o preiskavah in preprečevanju nesreč in incidentov v civilnem letalstvu

Odbor za promet in turizem

Poročevalka: Christine de Veyrac

1. Ozadje

Zračni promet že več let neprestano narašča.

Kljub pomembnim izboljšavam na področju varnosti je zaradi naraščanja prometa večja tudi nevarnost letalskih nesreč.

Zato je ob nesrečah nujna neodvisna preiskava, ki mora ugotoviti varnostne pomanjkljivosti in omogočiti sprejetje korektivnih ukrepov.

Evropska zakonodaja, ki trenutno ureja vodenje preiskav nesreč, je direktiva iz leta 1994¹.

Od sprejetja tega besedila se je letalski trg precej razvil in postal kompleksnejši.

Zaradi pojava novih akterjev, kot je Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA), ki je pristojna za potrjevanje zrakoplovov EU, ter ugotovljenih razlik v sposobnosti posameznih držav članic za preiskovanje, je bilo potrebno pripraviti novo zakonodajo².

2. Omrežje organov za preiskave v zvezi z varnostjo

Vzpostavitev omrežja nacionalnih uradov za preiskave bi v EU morala omogočiti zmanjšanje obstoječih razlik v sposobnostih za preiskovanje.

Lahko bi tudi okrepila kakovost preiskav in sodelovanju med nacionalnimi organi za preiskave dala pravni okvir.

To bi prispevalo k izboljšanju varnosti v letalstvu.

Čeprav zaenkrat okoliščine še niso primerne za ustanovitev evropskega urada za preiskave v zvezi z varnostjo, želi poročevalka narediti korak več kot predlaga Komisija in opredeliti naloge omrežja³, s čimer bi na področju varnosti dosegli pravo dodano vrednost.

Te naloge bi bile zlasti:

- vzpostaviti okvir ter omogočiti skupno uporabo sredstev med uradi za preiskave in zagotoviti inšpektorje⁴;
- razviti skupno uporabo informacij, pomembnih za izboljšanje varnosti;
- vzpostaviti ukrepe za usposabljanje preiskovalcev;
- oblikovati register dobre prakse in razviti evropsko metodologijo za preiskovanje nesreč;

¹ Direktiva Sveta 94/56/ES

² Treba je upoštevati tudi razvoj iz Priloge 13 (Preiskovanje letalskih nesreč in incidentov) Čikaške konvencije o mednarodnem civilnem letalstvu (7300/9), ki na mednarodni ravni ureja pravila na področju preiskovanja letalskih nesreč in incidentov.

³ Te naloge bi lahko opredelili na podlagi predlogov iz ocene učinka Komisije (SEC(2009)1477, str. 43) in že obstoječega stalnega okvira sodelovanja v pomorskem prometu (člen 10 Direktive 2009/18/ES)

⁴ Primer ukrepa, ki bi omogočil izmenjavo, bi bilo oblikovanje registra naprav in opreme na voljo pri vsakem nacionalnem organu za preiskave in, po potrebi, inšpektorjev, specializiranih za nesreče, za posredovanje v posebnih pogojih (morje, gore,...).

– organizirati revizijo organov za preiskave v zvezi z varnostjo.

Treba je tudi razmisliti o primernem okviru, ki bi na ravni EU omogočil izvajanje predlogov omrežja za izboljšanje varnosti v letalstvu ali mehanizmov preiskav.

3. Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA)

Agencija EASA⁵ je v imenu držav članic pristojna za potrjevanje zrakoplovov v Skupnosti. Agencija je eden od glavnih akterjev na področju varnosti v letalstvu.

Direktiva 94/56/ES⁶ je bila sprejeta pred ustanovitvijo agencije EASA, zato ta v njej ni mogla biti upoštevana. Takšno stanje dopušča nesprejemljiva tveganja na področju varnosti⁷.

Torej je upravičeno, da je v novi uredbi predviden jasen pravni okvir za sodelovanje agencije pri preiskavah v zvezi z varnostjo.

Poročevalka želi posebej obravnavati tri točke:

a) Neodvisnost preiskav v zvezi z varnostjo

Uredba v nobenem primeru ne bi smela dopuščati možnosti, da agencija EASA vpliva na preiskavo v zvezi z varnostjo ali da vzporedno vodi svojo preiskavo.

Ker je agencija pristojna za potrjevanje zrakoplovov, ne more biti hkrati razsodnik in stranka v postopku. Besedilo ne sme dopuščati dvomnosti.

b) Poimenovanje

Ker je letalski promet pogosto mednaroden, so lahko v preiskavo v zvezi z varnostjo vključene neevropske države.

V takšnih primerih je zaradi pravne varnosti pomembno, da je izraz, ki opredeljuje vlogo agencije EASA v preiskavi, izrecno opredeljen v Prilogi 13 ICAO⁸, ki ureja preiskave na mednarodni ravni.

To ne velja za izraza „strokovno telo“ in „strokovnjak“, uporabljena v predlogu uredbe⁹, kar bi utegnilo povzročiti negotovost.

Zato je primerneje uporabljati nedvoumno poimenovanje, ki ne bo zbudilo dvomov o sodelovanju agencije pri preiskavah.

Navadno se za organ za potrjevanje¹⁰ uporablja izraz „svetovalec“¹¹.

⁵ Ustanovljena z Uredbo (ES) št. 216/2008.

⁶ Navedena zgoraj.

⁷ Kar je potrdila tudi revizija agencije EASA, ki jo je opravila Mednarodna organizacija za civilno letalstvo (ICAO).

⁸ Navedena zgoraj.

⁹ V členu 9(1) predloga uredbe (KOM(2009)0611). Izraz strokovnjak se v zgoraj navedeni Prilogi 13 ICAO pojavi dvakrat, vendar ni opredeljen.

¹⁰ Tak primer so ZDA, kjer je pri preiskavah v zvezi z varnostjo ob letalskih nesrečah svetovalec (*advisor*) Nacionalnega odbora za varnost v transportu (NTSB) Zvezna uprava za letalstvo (FAA), v skladu s Prilogo 13 ICAO.

Poročevalka zato predlaga, da se v tej uredbi agencija EASA, kadar gre za njeno sodelovanje v preiskavah v zvezi z varnostjo, opredeli kot „svetovalec“ in da ima pravice svetovalcev, ki izhajajo iz Priloge 13.

c) Dostop agencije EASA do varnostnih informacij

Za zagotovitev varnosti v letalstvu mora imeti agencija ves čas preiskave dostop do pomembnih informacij in varnostnih priporočil, da bi lahko hitro oblikovala navodila za plovnost¹².

Prenos informacij agenciji EASA ni tako sistematičen kot prenos informacij nacionalnim organom za civilno letalstvo.

Zato bi bilo treba ta tok informacij vključiti v pravni okvir in spodbujati organe za preiskave, naj tesneje sodelujejo z agencijo.

4. Usklajevanje preiskav

Pogosto se ob preiskavi v zvezi z varnostjo začne en ali več sodnih postopkov¹³.

a) Neodvisnost

Preiskovalcem, ki opravljajo preiskave v zvezi z varnostjo, je treba zagotoviti pogoje dela, v katerih za dostop do dokazov ali njihovo proučevanje ne bodo potrebovali sodnega naloga. Seveda so okoliščine v primeru nezakonitega dejanja drugačne in je treba dati prednost sodni preiskavi¹⁴.

b) Dostop do občutljivih varnostnih informacij

Osebe, vpletene v nesrečo¹⁵, morajo nujno sodelovati pri preiskavi v zvezi z varnostjo, da bi se ugotovili vzroki nesreče.

Če te osebe zaradi strahu, da bi bilo njihovo pričanje brez privoljenja predano sodstvu, ne bodo želele odgovarjati v preiskavi v zvezi z varnostjo, bo to za varnost v letalstvu pomenilo tveganje.

Vendar je tudi sodstvu treba omogočiti opravljanje dela, družinam pa ugotovitev odgovornosti pred sodiščem.

Zato morajo sodni organi imeti dostop do pomembnih informacij.

¹¹ Poglavje 1 Priloge 13 Čikaške konvencije o mednarodnem civilnem letalstvu.

¹² Člen 20 Uredbe (ES) št. 216/2008:

¹³ Čprav so preiskave med seboj neodvisne in je tehnična preiskava osredotočena zgolj na varnost, ne pa na ugotavljanje odgovornosti, imajo ugotovitve organa za tehnično preiskavo in njeni zaključki velik vpliv na sodno preiskavo.

¹⁴ Člen 13(2) predloga uredbe.

¹⁵ Preživelo osebe, kontrolorji zračnega prometa, upravljavci zrakoplova itd.

Komisija predlaga, da se določeno število informacij zaščiti, vendar pa sodstvo lahko dostopa do njih, če to upravičuje prevladujoč javni interes¹⁶.

Pojem „prevladujoč javni interes“ je precej ohlapen in se med državami članicami lahko razlikuje. Poleg tega se ob nesrečah s smrtnimi žrtvami pogosto meni, da gre za prevladujoč javni interes.

Zato občutljive informacije niso več zaščitene.

Poročevalka predlaga, da se vse, kar je povezano z ugotavljanjem dejstev in analizo dokazov, preda sodstvu, ostali podatki pa ostanejo zaupni.

5. Pravice žrtev in njihovih sorodnikov

a) Seznam potnikov

Komisija predlaga, da mora letalski prevoznik pripraviti seznam v eni uri po prejemu obvestila, da se je zrakoplovu zgodila nesreča.

Poročevalka zamisel podpira, vendar želi, da je v primeru posredovanja seznam potnikov preverjen in bo izbrana rešitev izvedljiva.

V nekaterih razmerah bi to lahko bilo težavno¹⁷.

Poročevalka razmišlja o dveh možnostih:

– Na podlagi obveznosti iz člena 29(f) Čikaške konvencije¹⁸ zahtevati, da se seznam potnikov pred vzletom posreduje letalskemu prevozniku. V primeru nesreče bi ga prevoznik dopolnil s seznamom posadke in pripravil preverjen seznam v eni uri.

– Določiti dva različna roka, enega za lete, za katere obstaja sistem predhodnih informacij o potnikih¹⁹ (kjer je seznam oseb v zrakoplovu na razpolago ob vzletu), in enega za druge lete²⁰.

b) Informacije o smrti potnika

Kadar se zgodi nesreča, dobijo letalske družbe na tisoče klicev²¹ in pogosto se dolgo

¹⁶ Člen 15(2) predloga uredbe.

¹⁷ Letalski prevoznik včasih nima stalno zaposlenega osebja na letališču, s katerega je letalo vzletelo. Nekatera letališča so ponoči zaprta. V teh primerih ni realno pričakovati, da bo preverjen seznam na voljo v eni uri.

¹⁸ *Vsak zrakoplov mora v skladu s pogoji, ki jih določa ta konvencija, imeti na krovu, če prevažata potnike, seznam z njihovimi imeni in kraji vkrcanja ter izkrcanja.*

¹⁹ Destinacije APIS (Advance Passenger Information System). Obvezen za lete v ZDA, Kanado, Mehiko in Avstralijo. V dokumentu se zahteva popolna identiteta potnika, njegovo državljanstvo in številka potnega lista.

²⁰ Za prve bi rok lahko skrajšali na 30 minut, za druge pa ga podaljšali na 2 uri.

²¹ Prevoznik Air France je po izginotju leta AF 447 med Riom in Parizom 31. maja 2009 prejel več kot 20.000 klicev.

ugotavlja, kdo je oseba, ki jo je treba obvestiti o smrti.
Ta čas negotovosti je za sorodnike žrtev zelo boleč.

Poročevalka želi uvesti obveznost za letalske prevoznike²², v skladu s katero bodo potnikom ob rezervaciji predlagali, naj navedejo podatke o kontaktni osebi za primer nesreče²³.

c) Pomoč sorodnikom

Komisija predlaga, da „države članice poskrbijo, da se na nacionalni ravni pripravi načrt za pomoč žrtvam nesreč v civilnem letalstvu in njihovim družinam“²⁴.

Kadar se zgodi nesreča, je prvi sogovornik, na katerega se obrnejo sorodniki potnikov, letalski prevoznik.

Zato poročevalka meni, da bi bilo za države članice treba dodati obveznost preverjanja, ali imajo letalski prevozniki, registrirani na njihovem ozemlju, krizni načrt²⁵.

Poleg tega mora država, ki opravlja preiskavo v zvezi z varnostjo, določiti odgovorno osebo, ki bo glavni stik za sorodnike žrtev.

Odgovorna oseba bi usklajevala informacije različnih sodelujočih organov, jih posredovala sorodnikom potnikov, obveščala pa bi jih tudi o različnih nadaljnjih postopkih²⁶.

Bila bi pomembna podpora sorodnikom žrtev, ki so pogosto izgubljeni ob srečanju s številnimi akterji in postopki, potem ko jih je že prizadela bolečina ob izgubi bližnjega.

Treba pa bi bilo tudi predvideti določbe, na podlagi katerih bi bil družinam omogočen dostop do notranjih informacij o poteku preiskave v zvezi z varnostjo, zlasti da pred njihovo objavo pridobijo vmesna poročila in končno poročilo o preiskavi.

d) Montrealska konvencija²⁷

Poročevalka meni, da bi ta pravila morala ščititi evropske potnike, ne glede na letalskega prevoznika, in da je v uredbi treba poudariti obveznost za vse letalske prevoznike, ki želijo pristajati in vzletati v Evropski uniji, da ratificirajo Montrealsko konvencijo.

²² V ZDA ta obveznost že obstaja.

²³ Podatki bi morali biti ločeni od osebnih podatkov, zahtevanih za primer spremembe voznega reda ali odpovedi leta.

²⁴ Člen 23 predloga uredbe.

²⁵ Krizni načrti bi se lahko zgledovali po okrožnici 285/AN/166 ICAO in bi jih bilo treba revidirati.

²⁶ Preiskava v zvezi z varnostjo, morebitna sodna preiskava, plačilo odškodnine, identifikacija trupel itd.

²⁷ Montrealska konvencija o poenotenju nekaterih pravil za mednarodni letalski prevoz, ki velja od 28. junija 2004 in ureja zlasti civilnopravno odgovornost letalskih prevoznikov v primeru odškodnin žrtvam letalskih nesreč in njihovim družinam. Do danes je konvencijo podpisalo 93 držav.

6. Poročanje o dogodkih v civilnem letalstvu

Komisija se ni odločila za spremembo Direktive 2003/42/ES²⁸, ker meni, da je za spremembe te zakonodaje še prezgodaj. Vendar je v predlogu uredbe navedena²⁹.

Zaenkrat sistem poročanja o dogodkih v zvezi z varnostjo ne deluje optimalno.

Pravzaprav zgolj polovica držav članic vnaša podatke v centralno podatkovno bazo ECCAIRS³⁰, v kateri bi morali biti zbrani vsi dogodki, ki se zgodijo v Uniji. Poleg tega ni nihče odgovoren za analizo podatkov, ki so v centralni podatkovni bazi ECCAIRS.

Analiza teh podatkov bi bila izredno koristna³¹ za varnost v letalstvu.

Poročevalka želi, da bi se določbe iz sedanjega predloga uredbe dopolnile, zlasti z zahtevo, da agencija EASA, v sodelovanju z državami članicami, analizira in razvrsti informacije iz baze ECCAIRS.

²⁸ Direktiva 2003/42/ES.

²⁹ Člen 15(3) predloga uredbe.

³⁰ Vzpostavljena z Uredbo (ES) št. 1321/2007.

³¹ Omogočila bi razbiranje trendov, zaradi katerih se nesreče ponavljajo, in zmanjšala tveganje za nesreče, ker bi omogočila sprejetje varnostnih priporočil, ki bi ugotovljene pomanjkljivosti popravljala.

PRILOGA – BIBLIOGRAFIJA

1. Direktiva Sveta 94/56/ES z dne 21. novembra 1994 o določitvi temeljnih načel za vodenje preiskav nesreč in incidentov v civilnem letalstvu (*UL L 319 12.12.1994, str. 14*).

3. Direktiva 2009/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o določitvi temeljnih načel za preiskovanje nesreč v sektorju pomorskega prometa in o spremembi Direktive Sveta 1999/35/ES in Direktive 2002/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta (*UL L 131, 28.5.2009, str. 114*).

5. Uredba (ES) št. 216/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu in razveljavitvi Direktive Sveta 91/670/EGS, Uredbe (ES) št. 1592/2002 in Direktive 2004/36/ES (*UL L 79, 19.3.2008, str. 1*).

28. Direktiva 2003/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. junija 2003 o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu (*UL L 167, 4.7.2003, str. 23*).

30. Uredba Komisije (ES) št. 1321/2007 z dne 12. novembra 2007 o določitvi izvedbenih pravil za vključitev informacij o dogodkih v civilnem letalstvu, izmenjanih v skladu z Direktivo 2003/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta, v centralno podatkovno bazo (*UL L 294, 13.11.2007, str. 3*).