

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

VIKTORIJA PLEIRYTĖ

**AVIACIJOS SAUGUMO POLITIKOS
ĮGYVENDINIMAS EUROPOS SĄJUNGOJE IR
LIETUVOJE**

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
Prof. habil. dr. Vygandas Paulikas

VILNIUS
2014

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

**AVIACIJOS SAUGUMO POLITIKOS
ĮGYVENDINIMAS EUROPOS SĄJUNGOJE IR
LIETUVOJE**

Europos Sąjungos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 621L23002

Vadovas

Prof. habil. dr. Vygandas Paulikas

2014 03

Recenzentas

Atliko

stud. V. Pleirytė

2014 03

2014 03

VILNIUS

2014

TURINYS

ĮVADAS	8
1. AVIACIJOS SAUGUMAS PASAULYJE	13
1.1. Aviacijos saugumo raida	13
1.2. Aviacijos saugumas ir aviacijos sauga	15
1.3. Tarptautinių organizacijų veikla aviacijos saugumo įgyvendinimo procese.....	17
1.3.1. Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija, TCAO	17
1.3.2. Tarptautinė oro transporto asociacija, TOTA	19
2. AVIACIJOS SAUGUMAS EUROPOS SĄJUNGOJE	22
2.1. Europos oro transporto rinkos liberalizacijos procesas	22
2.2. Aviacijos saugumo vaidmuo Europos Sąjungos politiniame kontekste.....	24
2.3. Europos Sąjungos organizacijų veikla aviacijos saugumo įgyvendinimo procese.....	25
2.3.1. Europos civilinės aviacijos konferencija, ECAK.....	25
2.3.2. Europos saugios oro navigacijos organizacija, Eurokontrolė	26
2.3.3. Jungtinė aviacijos administracija, JAA	29
2.4. Europos aviacijos saugos agentūra, EASA.....	30
2.4.1. Kūrimosi etapai ir problemos	30
2.4.2. Agentūros veikla po 10 metų	33
2.4.3. Aviacijos sauga	34
2.4.4. Aplinkos apsauga	37
2.5. Europos Sąjungos institucijų veikla aviacijos saugumo įgyvendinimo procese	39
2.5.1. Už oro transporto politiką atsakingos Europos Sąjungos institucijos.....	39
2.5.2. Aviacijos saugumo politiką reglamentuojantys Europos Sąjungos teisės aktai.....	43
2.5.3. Aviacijos saugumo teisės aktų rengimo ir įgyvendinimo problemos	46
2.5.4. Skirtingas aviacijos saugumo teisės aktų vykdymo lygis valstybėse narėse	48

3. AVIACIJOS SAUGUMAS LIETUVOJE	51
3.1. Lietuvos aviacijos apžvalga ir problemos	51
3.2. Už oro transporto politiką atsakingos Lietuvos institucijos	54
3.3. Aviacijos saugumo vaidmuo ir teisinis reglamentavimas Lietuvoje.....	56
4. TYRIMO METODOLOGIJA	60
4.1. Tyrimo teorinis pagrindimas	60
4.2. Tyrimo metodai	62
4.3. Tyrimo organizavimas, imtis ir etika.....	64
5. VALDYMO SISTEMOS VEIKSMINGUMO ĮGYVENDINANT AVIACIJOS SAUGUMO POLITIKĄ LIETUVOJE TYRIMAS	66
5.1. Dabartinė aviacijos saugumo situacija	66
5.2. Aviacijos saugumo valdymo sistemos patirtis.....	68
5.3. Aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo problemos ir trūkumai	72
5.4. Pasiūlymai veiksmingesniam aviacijos saugumo valdymo sistemos veikimui.....	76
IŠVADOS	81
REKOMENDACIJOS	82
LITERATŪRA	83
SANTRAUKA	88
SUMMARY	89
PRIEDAI	90

PAVEIKSLAI

1 paveikslas. Aviacijos saugumo samprata ir jos kryptys	16
2 paveikslas. Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos pagrindinė valdymo struktūra.....	18
3 paveikslas. Oro eismo raida Europos aviacijos saugumo agentūros valstybėse narėse, 2003-2011 m.	27
4 paveikslas. Milijono skrydžio valandų reguliariųjų keleivinių ir krovinių skrydžių mirtinų avarių pasaulyje skaičius ir koeficientas, 1993-2012 m.....	31
5 paveikslas. Europos aviacijos saugos agentūros pagrindinės veiklos sritys	37
6 paveikslas. Skrydžių intensyvumas Europos oro erdvėje	38
7 paveikslas. Už oro transporto politiką atsakingos Europos Sąjungos institucijos	42
8 paveikslas. Tikrinimo kūno skaitytuvais procedūra ir rezultatas	47
9 paveikslas. 2012-2013 m. skraidintų keleivių skaičius Tarptautiniame Vilniaus oro uoste	58
10 paveikslas. Valdymo ir grėsmės veiksnių santykio tyrimo modelis	61
11 paveikslas. Empirinis tyrimo modelis	64
12 paveikslas. Lietuvos aviacijos saugumo ir galimų grėsmių santykio vertinimas.....	68
13 paveikslas. Lietuvos valdymo sistemos patirtis aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo procese.....	75
14 paveikslas. Sėkmingas aviacijos saugumo politikos įgyvendinimas Lietuvoje	80

PRIEDAI

1 priedas. Ekspertų interviu klausimynas.....	90
2 priedas. Lietuvos oro transporto valdymo struktūra.....	91
3 priedas. Aviacijos saugumo teisinis reglamentavimas Lietuvoje.....	92

SANTRUMPOS

BED – Bendras Europos dangus
CAA – Civilinė aviacijos administracija
EASA – Europos aviacijos saugos agentūra
EB – Europos Bendrijos
ECAK – Europos civilinės aviacijos konferencija
EEB – Europos ekonominė bendrija
EK – Europos Komisija
EP – Europos Parlamentas
ES – Europos Sąjunga
ES Taryba – Europos Sąjungos Taryba (Ministrų)
JAA – Jungtinė aviacijos administracija
JAR – Jungtiniai aviacijos reikalavimai
JTO – Jungtinių Tautų Organizacija
LR – Lietuvos Respublika
LRS – Lietuvos Respublikos Seimas
LRV – Lietuvos Respublikos Vyriausybė
OEV – Oro eismo vadyba
SESV – Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo
SPVG – Saugumo programos valdymo grupė
SRP – Standartai ir rekomenduojama praktika
TCAO – Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija
TOTA – Tarptautinė oro transporto asociacija
TVOU – Tarptautinis Vilniaus oro uostas
VĮ – Valstybės įmonė
VSAP – Visuotinė saugumo audito programa
VSD – Valstybės saugumo departamentas

ĮVADAS

Šiandien oro transportas – vienas saugiausių ir patogiausių keliavimo būdų, be kurio jau būtų sunku įsivaizduoti dabartinį mūsų gyvenimą. Reikia pripažinti, kad tai yra didelis aviacijos pasiekimas nuo tada, kai 1903 m. į dangų pakilo pirmasis amerikiečių brolių Raitų orlaivis. Pastaruoju įvykiu buvo vainikuota pasaulio aviacijos pradžia, o sukonstruotas orlaivis su varikliu jau galėjo lygiuotis į vieną eilę su 1807 m. atsiradusiu pirmuoju garlaiviu, 1825 m. išrastu garvežiu ar 1885 m. sukurta mašina su benzino varikliu. Lyginant su kitais transporto technikos išradimais, galima pastebėti, jog oro transportas yra jauniausia šaka, todėl šiandien pasaulis turėtų didžiulis aviacijos pažanga ir pasiekimais, įgyvendintais per tokį trumpą laiką.

Lietuvos aviacija turi taip pat garbingą praeitį. 1919 m. įkurtas aviacijos būrys neturėjo nei vieno savo orlaivio ir lakūno, tačiau, nepaisant to, sugebėjo išsivystyti į kuopą „Oro laivynas“ ir sėkmingai plėsti savo veiklą toliau. Niekas negalėjo patikėti ir tuo, kad 1911 m. Jono Garalevičiaus sukonstruotas pirmasis sklandytuvas Lietuvos vardą garsins iki šiol. Šiandien mūsų šalyje gaminami vieni geriausių sklandytuvų pasaulyje, be to, Lietuva yra vienintelė valstybė, kurioje veikia vaikų sklandymo mokykla. Taigi net pasaulinių karų sukuryje Lietuvos aviacija nenustojo vystytis, o 1933 m. tragiškai pasibaigęs Stepono Dariaus ir Stasio Girėno skrydis per Atlantą taip pat nesustabdė lietuvių noro veržtis į dangaus erdves. Priešingai, šiandien Lietuvoje ruošiamos gabių pilotų, inžinierių, technikų ir kitų specialistų kartos, kurios ne tik papildo aviacijos visuomenės gretas, bet ir toliau garsina Lietuvos vardą.

XX a. pasaulio įvykiai gerokai papildė aviacijos istorijos metraščių ir smarkiai įtakojo jos vystymosi procesą. Pasaulinių karų metu aviacijos varomoji jėga buvo karinio pajėgumo didinimas, o po Antrojo pasaulinio karo dangus atsivėrė civilinei aviacijai. Tuo metu suklestėjo pramonės sektorius, kūrėsi naujos oro vežėjų kompanijos, oro erdvę puošė vis naujesni orlaivių modeliai, didėjo skrydžių intensyvumas. Paradoksalu, bet aviacija, būdama jauniausia transporto šaka, ir šiandien yra vienas sparčiausiai besivystančių industrijos sektorių visame pasaulyje. Iš vienos pusės, toks spartus augimas buvo naudingas po karų atsigaunančiai pasaulio ekonomikai, iš kitos pusės, jis paskatino labai rimtas problemas, tokias kaip perkrauta oro erdvė, didelis oro užterštumas, sutrikęs oro eismo valdymas ir pan. Minėtos problemos sprendžiamos lyg šiol, nes dauguma valstybių dar vaikosi savo nacionalinių interesų, o kol tai vyksta, tarpvalstybinis bendradarbiavimas dažniausiai vėluoja.

Kitokia aviacijos patirtis atsiskleidžia, menant skaudžius įvykius jos istorijoje. XX a. pirmoje pusėje užfiksuotas didelis orlaivių avaringumas, kurį lėmė techninės priežastys, pavyzdžiui, silpna skraidymo aparato konstrukcija. Tuo tarpu XX a. antroje pusėje daugelis orlaivių avarių įvyko dėl žmogaus (piloto, inžinieriaus ar kt.) klaidos. Tokia statistika paskatino didelį susirūpinimą aviacijos sauga, kuri suvokiama kaip techniškai saugaus orlaivio užtikrinimas, pradedant orlaivio projektavimu,

baigiant saugiu jo eksploatavimu. Vis dėlto, vėlesni įvykiai parodė, kad saugumas aviacijoje negali būti apibrėžiamas vien techniniu aspektu. Perkopus į XXI a. visą pasaulį sukretė 2001 m. rugsėjo mėn. teroro išpuoliai JAV, pasireiškę iki tol neregėta terorizmo forma, t.y. užgrobtais orlaiviais taranuojant didelius pastatus su juose esančiais žmonėmis. Tokio masto grėsmės protrūkis vienu metu parodė teroristų pranašumą ir išryškino esamos aviacijos saugumo sistemos trūkumus.

Aviacijos saugumas visą laiką buvo suvokiamas kaip prevencinė parengtis, siekiant apsaugoti aviaciją nuo neteisėto įsikišimo į jos veiklą. Pagrindinis tikslas buvo užtikrinti, kad į orlaivius nepatektų pavojingi asmenys ar daiktai (ginklai, sprogmenys ir pan.), skrydžio metu galintys kelti grėsmę įgulos ir keleivių saugumui. Galima net įsivaizduoti, koks perversmas turėjo įvykti aviacijos saugumo sistemoje po minėtų išpuolių JAV. Jei iki tol didesnis dėmesys buvo skiriamas saugumui skrydžio metu, tai dabar pasaulis susidūrė su nauja problema – teroristų taikiniu tapo žemėje esantys objektai ir žmonės. Todėl iškilo antžeminio aviacijos saugumo stiprinimo būtinybė, įvedant griežtesnes aviacijos saugumo priemones ir procedūras, diegiant naujas technologijas, mechanizmus, ir ne tik. Aviacijos saugumo sistema taip pat turi būti nuolat atnaujinama, stiprinama atsižvelgiant į galimai besiformuojančias grėsmes ir sparčiai kintančius aviacijos poreikius.

Kadangi terorizmas tapo rimta tarptautine problema ir aviacijos saugumo sistemos trūkumus reikėjo šalinti nedelsiant, savo jėgas sustiprino pasaulinės aviacijos organizacijos, tokios kaip Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija, Europos aviacijos saugos agentūra ir kt. Tarpusavio dialogo pagalba jos kvietė valstybes atkreipti dėmesį į pasaulines problemas ir skatino jas spręsti kartu. Iš tiesų, tarptautinio bendradarbiavimo vystymas buvo laikomas prioritetu, nes jo pagalba galima lengviau ir greičiau suvienodinti aviacijos saugumo standartus, veiksmingiau koordinuoti jų įgyvendinimą pasauliniu mastu. Europos Sąjunga taip pat ruošėsi permainingoms: reikėjo ne tik įvertinti naujas grėsmes, bet ir pradėti rengti deramą aviacijos saugumo politiką, sukurti tinkamą teisinį reglamentavimą. Reikia pažymėti, jog naujos aviacijos saugumo reguliavimo sistemos kūrimas buvo tik vienas iš politikos etapų. Siekiant pusiausvyros tarp galimų grėsmių ir veiksmingos sistemos veikimo, labai svarbus praktinis aviacijos saugumo politikos įgyvendinimas valstybėse narėse.

Darbo aktualumas ir naujumas. Teorinių, teisinių šaltinių bei mokslinių tyrimų apžvalga rodo, kad pasaulio ir Europos Sąjungos politiniame kontekste aviacijos saugumo vaidmuo tvirtėjo priklausomai nuo konkrečių istorinių įvykių, kurie ir šiandien kelia realią grėsmę visam aviacijos sektoriui. Šia tendencija grindžiama aviacijos saugumo stiprinimo būtinybė paskatino valstybes naujai įvertinti esamą situaciją, pasirūpinti trūkumų šalinimu ir pradėti rengti veiksmingą aviacijos saugumo politiką tarptautiniu mastu. Vis dėlto, laikui bėgant aviacijos stiprinimo procese išryškėjo problemos, kurios daugiausia reiškėsi tarp aviacijos saugumo politikos rengimo ir jos praktinio įgyvendinimo, ypač valstybių narių nacionaliniu lygmeniu. Skirtingas grėsmės lygis valstybėse narėse, nevienodi

valstybiniai pajėgumai, kiti nacionaliniai skirtumai ir praktiniai neatitikimai stabdė politinį procesą ir kėlė rimtas diskusijas tarp ES institucijų dėl teisinės bazės formavimo bei įgyvendinimo.

Reikia pastebėti, kad pasaulio ir Lietuvos aviacijoje daugiau kalbama apie aviacijos saugą nei aviacijos saugumą. Europos Sąjungoje aviacijos saugumas apibrėžiamas aviacijos politiką reglamentuojančiuose teisės aktuose, tuo tarpu Lietuvoje dažniausiai minimas tik bendrame aviacijos kontekste, yra aprašytas Nacionalinėje civilinės aviacijos saugumo programoje ir užima vieną nedidelį skirsnį Lietuvos aviacijos įstatyme. Akivaizdu, kad teisinių šaltinių, susijusių su aviacijos saugumu, yra daugiau nei mokslinių darbų ar tyrimų, o šie darbai būtų aktualūs tiriant aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo procesą, nagrinėjant esmines problemas ir ieškant naudingų sprendimo būdų. Informacijos trūkumas aviacijos saugumo tema iš dalies gali būti pateisinamas: šia informacija dalinamasi nenoriai, nes dalis jos yra įslaptinta, kita dalis – riboto naudojimo ir pan. Tačiau tai neturi būti esminė kliūtis tirti tai, kas yra vieša ir kas vadinama politika. Priešingai, nagrinėjamos temos naujumas ir aktualumas tik dar labiau sustiprina motyvaciją ją tirti, siekiant atrasti naudingų idėjų praktinių problemų sprendimui.

Darbo iširtumas. Pasirinktai temai nagrinėti buvo naudojamosi tiek Lietuvos, tiek užsienio autorių darbai. Pastebėta, kad daugelis lietuvių autorių (Ambrazevičius A., Jaržemskis V., et al., Šnirpūnas V.) oro transportą nagrinėja kartu su kitomis transporto šakomis (jūrų, geležinkelių ir pan.), o aviacijos saugumas dažniausiai minimas tik bendrame transporto saugumo kontekste. Kadangi aviacija – specifinė sritis, darbui rašyti taip pat reikalinga techninių žinių bazė, o tokią galima rasti Oxford Aviation Training knygoje, kuriose išdėstyta programa, skirta paruošti būsimus pilotus egzaminų laikymui ir skraidymo licencijos įgijimui. Šiose knygoje daug informacijos apie skrydžių saugą, tačiau aptariama ir tarptautinių aviacijos organizacijų veikla, tikslai bei uždaviniai, kurie buvo reikalingi šio darbo rašymui. Siekiant įvertinti aviacijos poveikį aplinkai, ieškant statistinių duomenų dėl orlaivių avaringumo, buvo nagrinėjami Bartkevičiūtės M. ir Stankūnaitės E. magistro baigiamieji darbai, o nustatyti orlaivių avaringumo priežastis padėjo aviacijos medicinos gydytojo Eremino D. paruošta medžiaga.

Lietuvos ir užsienio institucijų oficialiose internetinėse svetainėse pateikta informacija buvo naudojama aviacijos saugumo valdymo sistemos ir politikos įgyvendinimo proceso analizei. Kalbant apie aviacijos saugumo priemones, procedūras, techninę įrangą, jos apibrėžtos tarptautinių, Europos Sąjungos ir Lietuvos teisinėje bazėje. Todėl ypač didelis dėmesys buvo skiriamas tarptautinių aviacijos organizacijų nuostatų ir techninių reikalavimų, Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 216/2008 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiančio Europos aviacijos saugos agentūrą [...], Lietuvos aviacijos įstatymo, Nacionalinės civilinės aviacijos saugumo programos analizei. Mokslinių, teisinių ir kitų internetinių šaltinių nagrinėjimas sudarė prielaidas išsamiai pasirinktos temos analizei, išvadų ir rekomendacijų formulavimui.

Darbo problema. Didėjant terorizmo grėsmei pasaulyje, aviacijos saugumo vaidmuo darosi vis svarbesnis Europos Sąjungos ir Lietuvos politiniame kontekste. Tačiau aviacijos saugumo stiprinimo procese dažnai iškyla problemos, pasireiškiančios tarp aviacijos saugumo politikos rengimo ir jos praktinio įgyvendinimo valstybių narių nacionaliniu lygmeniu.

Darbo objektas. Magistro baigiamojo darbo tyrimo objektas – aviacijos saugumo politika.

Darbo dalykas. Magistro baigiamojo darbo tyrimo dalykas – aviacijos saugumo politika Lietuvoje.

Darbo tikslas. Atsižvelgiant į magistro baigiamojo darbo tyrimo objektą ir dalyką, tiesioginis šio darbo tikslas – išanalizuoti aviacijos saugumo politikos įgyvendinimą tarptautiniu ir nacionaliniu mastu bei pateikti pasiūlymus šiam procesui pagerinti.

Darbo uždaviniai. Tam, kad būtų tinkamai įgyvendintas visas darbo procesas ir visapusiškai pasiektas tyrimo tikslas, reikia išsikelti ir išspręsti žemiau nurodytus uždavinius:

1. Išnagrinėti aviacijos saugumo sampratą, pagrindinius vystymosi etapus;
2. Nustatyti tarptautinių aviacijos organizacijų vaidmenį stiprinant aviacijos saugumą;
3. Įvertinti Europos Sąjungos patirtį aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo procese;
4. Tyrimo pagrindu išanalizuoti valdymo sistemos veiksmingumą įgyvendinant aviacijos saugumo politiką Lietuvoje ir pateikti pasiūlymus geresniam valdymo sistemos veikimui.

Darbo metodai. Iškeltiems darbo uždaviniams įgyvendinti buvo panaudoti tam tikri teoriniai ir empiriniai tyrimo metodai.

Teoriniai tyrimo metodai:

- *Mokslinės literatūros analizė*, kuria atskleidžiamos jau publikuotos žinios, mokslinė ir faktinė informacija, susijusi su pasirinktu mokslinio tyrimo objektu ir problema.
- *Teisinių dokumentų analizė*, kuria nagrinėjami svarbiausi šaltiniai, susiję su aviacijos saugumu: Europos Sąjungos ir Lietuvos teisės aktai, taip pat tarptautinių aviacijos organizacijų nuostatos, standartai ir teisiškai apibrėžtos strategijos.
- *Lyginamoji analizė*, kuria lyginamos aviacijos saugos ir aviacijos saugumo sampratos, istoriniai įvykiai, aviacijos saugumo vystymosi etapai, taip pat tarptautinių aviacijos organizacijų, Europos Sąjungos institucijų ir Lietuvos patirtis bei veiklos ypatumai aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo procese.

Empiriniai tyrimo metodai:

- *Aprašomoji analizė*, kuria aprašomos tiriamos situacijos, pavyzdžiui, aviacijos saugumo vaidmuo ar aviacijos saugumo lygis Lietuvoje. Ši analizė gali būti perteikiama žodžiais arba vaizdais.
- *Lyginamoji analizė*, kuria lyginama Lietuvos valdymo sistemos patirtis nacionalinėje ir tarptautinėje aplinkoje, ieškoma tarpusavio ryšio tarp aviacijos saugumo ir galimų grėsmių,

tarp aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo problemų ir trūkumų, po to, remiantis įvairiais lyginimo kriterijais, pateikiamos išvados.

- *Teksto analizė*, kuria ne tik aiškinama surinkta informacija, bet ir subjektyviai interpretuojama, argumentuojama, siekiant kokybiško apibendrinimo.
- *Ekspertų interviu* taikomas, siekiant apklausti kompetentingus, patyrusius Lietuvos valdžios institucijų ekspertus ir gauti patikimą bei kokybišką informaciją tiriamos problemos atžvilgiu.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas ir penkios dalys. Pirmoje dalyje *Aviacijos saugumas pasaulyje* apžvelgiama aviacijos saugumo raida ir vystymosi etapai; lyginamos aviacijos saugumo ir aviacijos saugos sampratos istorinėje plotmėje; nagrinėjama pasaulinių aviacijos organizacijų veikla ir jų vaidmuo aviacijos saugumo stiprinimo procese. Antroje dalyje *Aviacijos saugumas Europos Sąjungoje* apžvelgiama Europos oro transporto politikos raida; aptariama už oro transportą ir aviacijos saugumą atsakingų Europos aviacijos organizacijų ir Europos Sąjungos institucijų veikla; nagrinėjama aviacijos saugumo politiką reglamentuojanti teisinė bazė; analizuojamos problemos, pasireiškiančios aviacijos saugumo politikos rengimo ir įgyvendinimo procese.

Trečioje dalyje *Aviacijos saugumas Lietuvoje* apžvelgiama Lietuvos aviacijos raida ir pagindinės problemos; aptariama Lietuvos aviacijos saugumo politiką reguliuojanti institucinė valdymo struktūra; nagrinėjamas Lietuvos aviacijos saugumo teisinis reglamentavimas. Ketvirtoje dalyje pristatoma ir pagrindžiama *Tyrimo metodologija*. Penktoje dalyje atliekama kokybinio tyrimo, kuriuo siekiama įvertinti *valdymo sistemos veiksmingumą įgyvendinant aviacijos saugumo politiką Lietuvoje*, analizė. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos, santraukos lietuvių ir anglų kalbomis, naudota literatūra bei priedai.

1. AVIACIJOS SAUGUMAS PASAULYJE

1.1. Aviacijos saugumo raida

Civilinės aviacijos pasaulyje vis garsiau linksniuojamas terminas „aviacijos saugumas“ šiandien yra vienas didžiausių aviacijos visuomenės ir už aviaciją atsakingų politikų prioritetų. Lyginant su praeitimi, kai aviacijos saugumo klausimas pasauliui nekėlė per daug didelio susirūpinimo, šiandien šis klausimas yra itin svarbus, o pati sąvoka apima ne tik tai, ką tiesiogiai galima pavadinti saugumu. Norint suvokti, kodėl laikui bėgant aviacijos saugumas tapo toks aktualus, kodėl dar šiandien šis klausimas yra sprendžiamas, pirmiausia vertėtų apžvelgti pačią aviacijos saugumo istoriją, esminius jo vystymosi ypatumus.

Visais laikais vyravo tradicinis požiūris į aviacijos saugumą: paprastai jis buvo siejamas su pavojingais daiktais (šaunamaisiais ginklais, peiliais, sprogmenimis) ir jų keliamą grėsmę aviacijos sektoriui. Šiandien galima sutikti, kad didžiąja dalimi šis požiūris yra pagrįstas, tačiau laikas parodė, kad pasaulyje egzistuoja kur kas pavojingesni dalykai, galintys kelti labai rimtą grėsmę visam aviacijos sektoriui. Tad norint išsiaiškinti, kaip ir kodėl keitėsi aviacijos saugumo sistema, reikėtų pasigilinti, kokie įvykiai galėjo labiausiai įtakoti šiuos pokyčius.

Pirmieji teroro išpuoliai, prikaustę viso pasaulio ir, ypač aviacijos visuomenės, dėmesį, užfiksuoti 1960 – 1970 m. laikotarpyje, kai dėl tam tikrų politinių priežasčių buvo vykdomi orlaivių užgrobimai. JAV Transporto saugumo administracijos ekspertas, Maccario C. J. (2013)¹ pažymi, kad minėtus orlaivių užgrobimus organizavo įvairios grupuotės, šantažo būdu reikalaujamos politinio prieglobsčio, politinių kalinių paleidimo į laisvę ir kt. Tai leidžia daryti prielaidą, jog užpuolikai nebuvo suinteresuoti žudyti, jie orlaivio įgulą ir keleivius panaudodavo kaip įkaitus, kad tam tikrų valstybių institucijos atsižvelgtų ar įvykdytų jų reikalavimus. Vis dėlto tokie įvykiai neramino, anaiptol, jie pirmą kartą pasauliui parodė silpnąją aviacijos saugumo sistemos pusę.

Kadangi tokio pobūdžio užgrobimų skaičius pasaulyje didėjo, kaip atsakas į tai buvo sukurti ir pradėti naudoti metalo, sprogmenų aptikimo detektoriai, rentgeno (dar vadinamo X-Ray) įranga. Lyginant su šiandiena, tuo metu ši technika dar nebuvo išvystyta iki tokio lygio, kad ja būtų galima kruopščiai „susekti“ visas orlaivių užgrobėjų priemones, naudojamas įkaitų paėmimui ir šantažui. Tačiau šių naujų technologijų atsiradimą jau galima laikyti didele pažanga aviacijos saugumo stiprinimo procese. Jų naudojimas labai palengvino aviacijos saugumo darbo procesą, o laiku nuspėjus terorizmo grėsmę, buvo galima užkirsti kelią skaudžioms pasekmėms.

¹ Maccario C. J., 7. Aviation security and nonverbal behavior, kn. *Nonverbal Communication: Science and Applications*, Matsumoto D., et al., Los Angeles: Sage, 2013, p. 147.

Nuo 1970 iki 2000 m. neužfiksuota masinių terorizmo atvejų, o 2001 m. pasaulį sukrėtė patys skaudžiausi įvykiai per visą istoriją. Terorizmo išpuoliai pasirodė iki tol neregėta forma: pats orlaivis tapo sprogimo ir naikinimo įrankiu, o teroristų taikiniais jau pasirenkami ne tik orlaivių įgulos ar keleiviai, bet ir žemėje esantys objektai bei žmonės. 2001 m. rugsėjo 11 d. teroristinės grupuotės „Al Qaeda“ tragiški išpuoliai JAV, nusinešę beveik 3000 žmonių gyvybes, parodė, kad pavojus gali kilti vienodai tiek skrydžio metu, tiek esant ant žemės. Nors į minėtus teroro išpuolius buvo sureaguota žaibiškai, sutelktos didelės antiteroristinės pajėgos, tačiau pats įvykis, pasireiškęs visiškai nauja terorizmo forma (orlaivių užgrobimu, vėliau juos panaudojant pastatų taranavimui ir masiniam naikinimui), ypatingai išryškino iki tol veikusios aviacijos saugumo sistemos spragas.

Vertinant vis dažnėjančių terorizmo išpuolių ir aviacijos saugumo santykį istorijos plotmėje, išryškėja viena tendencija: teroristai eina vienu žingsniu greičiau nei politinės organizacijos ar institucijos, atsakingos už aviacijos saugumo užtikrinimą. To siekdami, teroristai slapta, bet ilgai ir kruopščiai analizuoja esamos aviacijos saugumo sistemos veikimą. Sukaupia žinių bazę jiems padeda sukurti ir pritaikyti savo metodus taip, kad jų nepajėgtų susekti tuo metu naudojama aviacijos saugumo techninė įranga ir kitos procedūros, skirtos saugumo užtikrinimui. Staiga iškyla klausimas, ar pasaulyje taip pat kruopščiai dirbama stiprinant aviacijos saugumą ir jo atžvilgiu įgyvendinant tvirtą politiką? Atsakymą į šį klausimą bent iš dalies galėtų pailiustruoti keletas įvykių, pradedant nuo 2001 m.

2001 m. gruodį „batų sprogintoju“ pramintas britas Ričardas Reidas (Richard Reid) nesėkmingai mėgino susprogdinti iš Paryžiaus į Majamį skrendantį oro vežėjo „American Airlines“ orlaivį. Saugumo patikros posto darbuotojų praleistas be prašymo nusiauti ir patikrinti batus, juose paslėptą labai sprogią medžiagą pentairitrito tetranitratą (dar vadinamą PETN) sėkmingai nusinešė tiesiai į orlaivį. Nuo to laiko JAV, netrukus ir kai kurių kitų pasaulio valstybių, oro uostuose batų tikrinimas sprogmenų rentgeno (X-Ray) detektoriumi tapo privalomas.

Panašaus terorizmo atvejis užfiksuotas, kai nigerietis Umaras Farukas Abdulmutalabas (Umar Faruk Abdulmutallab) 2009 m. gruodį bandė susprogdinti oro vežėjo „Northwest Airlines“ orlaivį, skridusį iš Amsterdamo į Detroitą. Jis taip pat sėkmingai praėjo saugumo patikros postą, tik, priešingai nei minėtasis Ričardas Reidas, sprogmenų miltelius, taip pat labai panašius į PETN medžiagą, buvo pasislėpęs po apatiniais drabužiais. Šis teroro išpuolis, už kurį vėliau atsakomybę prisiėmė jau minėta teroristinė grupuotė „Al Qaeda“, taip pat paskatino dar labiau sugriežtinti aviacijos saugumo taisykles ir oro uostų saugumo patikros procedūras.

Atsižvelgiant į pastaruosius įvykius ir apibendrinant aviacijos saugumo istoriją, akivaizdu, kad laikui bėgant tradicinis požiūris į aviacijos saugumą keitėsi taip pat sparčiai kaip ir pati aviacijos saugumo sistema. Šiuos pokyčius stipriai įtakojo įvykdyti teroro išpuoliai, kurie laikui bėgant reiškėsi naujomis formomis ir kėlė vis didesnę pavojų. Paradoksalu, bet minėti įvykiai parodė stipriąsias teroristų ir silpnąsias aviacijos saugumo sistemos puses. Todėl tendencija, kad teroristai randa būdų

„aplėnkti“ aviacijos saugumo sistemą ir savo išpuoliais parodo aviacijos saugumo sistemos trūkumus, pasiteisina.

1.2. Aviacijos saugumas ir aviacijos sauga

Dažnai tenka išgirsti, kad daugelis aviacijos saugumą įvardija kaip aviacijos saugą ar atvirkščiai. Iš tiesų, savo skambesiu labai panašios sąvokos gali turėti nemažai skirtumų, visų pirma, istorinėje plotmėje. Lygiai prieš 10 metų kolegė Jazdauskienė J. (2004) savo magistro baigiamajame darbe pažymėjo, kad „2001-ųjų pabaiga pasaulio istorijoje skausmingai aiškiai nubrėžė ribą, padalijusią laiko skaičiavimą iki ir po lemtingos rugsėjo 11 dienos. Teroristų išpuoliai leido suvokti, kaip svarbu užtikrinti saugumą aviacijoje ne tik techniniu aspektu.“² Pasigilinus į autorės citatą, išryškėja viena tendencija: istoriniu atžvilgiu aviacijos saugumas ir aviacijos sauga pagal tam tikrus įvykius ir kriterijus „dalinosi“ pozicijomis aviacijos pasaulyje. Įdomu, kokiomis prielaidomis būtų galima tai pagrįsti?

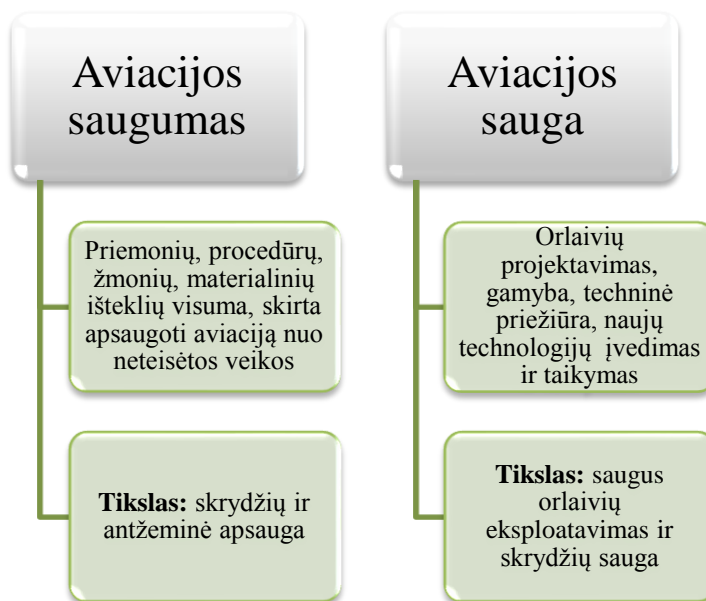
Aviacijos saugos stiprinimo būtinybę konkrečiu laikotarpiu savaip interpretuoja aviacijos medicinos gydytojas Ereminas D. (2005)³. Jis pastebi, kad XX a. pirmoje pusėje didžioji dalis orlaivių avarių įvyko dėl silpnos skraidymo aparato konstrukcijos ar įrangos netobulumo. Laikui bėgant taip pat daugėjo orlaivių avarių, kurių priežastis buvo žmogus (pilotas, inžinierius, technikas). Įvardyti techniniai trūkumai ir žmogiškasis veiksnys savaime parodo, kad tuo metu buvo svarbu sutelkti jėgas pažangesnės orlaivių techninės įrangos kūrimui, jau įdiegtų priemonių tobulinimui bei visiškai naujų saugos standartų taikymui aviacijoje. Būtent tokie buvo pirmieji aviacijos saugos uždaviniai, kuriuos reikėjo spręsti nedelsiant. Lyginant su praeitimi, galima pastebėti, kad šiuolaikinė aviacijos saugos (dar kartais vadinamos skrydžių saugos) sąvoka nedaug kuo pakitusi: ji ir toliau siejama su orlaivių projektavimu, gamyba, technine priežiūra ir saugiu eksploatavimu (žr. 1 pav.).

Kalbant apie aviacijos saugumą, 1.1. poskyryje jau buvo akcentuota, kad per visą istoriją 2001 m. įvykiai JAV buvo tas lūžis, kuris nulėmė dideles permainas visoje aviacijos saugumo sistemoje. Greičiausiai būtent tai savo citata norėjo išreikšti ir kolegė Jazdauskienė J. Jeigu iki tol daugiau dėmesio buvo skiriama aviacijos saugai, kuri suprantama kaip techniškai saugaus orlaivio ir skrydžių užtikrinimas, tai dabar aviacijos visuomenė susidūrė su nauja problema – aviacijos saugumo stiprinimo būtinybe, naujų priemonių ir procedūrų įvedimu tam, kad apsaugoti žmones nuo terorizmo ir kitų nusikalstamų veiksmų grėsmės. Taigi visiškai pagrįstai šiandien civilinės aviacijos saugumas

² Jazdauskienė J. Europos aviacijos saugumo agentūra: funkcijos ir administravimas, magistro baigiamasis darbas, Lietuvos teisės universitetas, Politologijos katedra, Vilnius, 2004, 64 lap.

³ Ereminas D., *Žmogaus galimybės skraidyti*, Vilnius: Technika, 2005, p. 10-18.

įvardijamas kaip „priemonių ir procedūrų, žmonių ir materialinių išteklių visuma, skirta apsaugoti aviaciją nuo neteisėto įsikišimo į jos veiklą“⁴ (žr. 1 pav.).



1 pav. Aviacijos saugumo samprata ir jos kryptys

Sudaryta darbo autorės

Lygindamas aviacijos saugą su aviacijos saugumu, dar vieną įdomią interpretaciją pateikia autorius Wood R. H. (2003).⁵ Jo manymu, aviacijos sauga yra susijusi su nenumatytais, nelauktais įvykiais. Niekas neatsikelia ryte ir neplanuoja patirti katastrofą. Tuo tarpu aviacijos saugumas labiau susijęs su apgalvotais įvykiais, kurie dažniausiai įvyksta dėl nusikalstamos veikos. Teoriškai būtų galima sutikti su autoriumi, bet kalbant apie praktinę šio teiginio pusę, norėtusi pridurti, kad vis dėlto įvykis (ar jis susijęs su aviacijos sauga, ar su aviacijos saugumu) yra vienodai pavojingas ir skausmingas aviacijos pasauliui. Šiuo atveju skiriasi tik pasirinktos priemonės ir programos, nukreiptos kovai prieš galimas grėsmes.

Viską apibendrinus, galima teigti, jog 2001 m. įvykiai JAV nubrėžia tam tikrą ribą tarp aviacijos saugos ir aviacijos saugumo. Kalbant apie aviacijos saugą, galima pastebėti, kad jos veikla buvo ir tebėra vykdoma techniniu pagrindu. Tuo tarpu aviacijos saugumas sutelkia dėmesį ne tik į saugius skrydžius, bet ir į antžeminę apsaugą. Tačiau tai nereiškia, kad per visą istoriją jie egzistavo vienas be kito. Anaiptol, aviacijos saugą ir aviacijos saugumą visada jungė bendras tikslas – saugumo aviacijoje užtikrinimas. Neveltui šiandien jie abu yra vienodai svarbus tarptautinių aviacijos organizacijų ir visos Europos Sąjungos (ES) veiklos prioritetas.

⁴ Lietuvos Respublikos Aviacijos įstatymas Nr. 94-2918, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=458415> [žiūrėta 2014-02-05].

⁵ Wood R. H., *Aviation Safety Programs: A Management Handbook*, United States of America: Jeppesen Sanderson, Inc., 2003, 3rd ed., p. 38.

1.3. Tarptautinių organizacijų veikla aviacijos saugumo įgyvendinimo procese

1.3.1. Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija, TCAO

Apžvelgus aviacijos saugumo raidą, tapo aišku, kokia netikėta gali būti terorizmo grėsmė aviacijos pasauliui. Jos didėjimo tendencija paskatino imtis naujų priemonių aviacijos saugumo įgyvendinimui bei nuolatiniam stiprinimui. Todėl savo darbą ypač sustiprino tarptautinės organizacijos, kurios tarpusavio dialogo pagalba siekė atkreipti visų valstybių dėmesį į pasaulines problemas, ragino jas spręsti kartu. Prioritetas pirmiausia teikiamas aukščiausio lygio tarptautinio bendradarbiavimo vystymui, nes bendromis jėgomis galima lengviau suvienodinti aviacijos saugumo standartus, efektyviau koordinuoti jų įgyvendinimą pasauliniu mastu.

Panašu, kad procese neišvengiama problemų ir prieštaravimų. JAA ATPL (2001)⁶ knygoje akcentuojama, jog šios organizacijos atsako už skrydžių saugos standartų nustatymą, įgyvendinimą ir stebėjimą. Kadangi jų veikla taip pat susijusi su pramonės vystymu, kartais iškyla tam tikras prieštaravimas, kuriam pašalinti nustatomi apribojimai, daugeliu atvejų daromi dėl finansinių ir politinių priežasčių. Vadinasi, kompromisas turi būti rastas, tik įdomu, kaip pačios organizacijos organizuoja savo veiklą, kad jų įtakoje vystoma aviacijos pramonė nepažeistų jų pačių priimtų saugumo standartų. Pažintis su dviem didžiausių tarptautinių organizacijų veikla leis sužinoti, kaip joms sekasi įgyvendinti savo tikslus aviacijos sektoriuje ir, tuo pačiu, aviacijos saugumo srityje.

Tarptautiniame kontekste svarbų vaidmenį užima Jungtinių Tautų Organizacijos (toliau JTO) institucijos. Bene viena svarbiausių institucijų aviacijos sektoriuje laikoma Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (angl. *International Civil Aviation Organization, ICAO*) buvo įkurta 1944 m. gruodžio 7 d. Čikagoje. Tą pačią dieną 52 šalių atstovai pasirašė Civilinės aviacijos konvenciją (labiau žinomą kaip Čikagos konvenciją). Galima teigti, kad konvencijos pagrindinė idėja – vystyti tarptautinę civilinę aviaciją ir skatinti saugius skrydžius – padėjo pamatus visai tolimesnei organizacijos veiklai. Šiuo metu Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (toliau TCAO) jungia 191 šalį. Lietuva jos nare tapo 1992 m. vasario 7 d.

Norint išsiaiškinti, kokią vietą TCAO užima aviacijos saugumas, kaip jis įgyvendinamas, reikėtų pradėti nuo konkrečių tikslų, kuriuos yra išsikėlusį ši organizacija. Jaržemskis V. ir kiti (2012) nurodo tokius TCAO tikslus:

- „rengti tarptautinės oro navigacijos principus ir metodus;
- remti tarptautinio oro transporto planavimą ir vystymą tam, kad užtikrinti saugios ir tvarkingos civilinės aviacijos plėtrą visame pasaulyje;
- skatinti orlaivių konstravimą ir eksploatavimą taikiais tikslais;

⁶ Oxford Aviation Training, *Joint Aviation Authorities airline transport pilot's licence: theoretical knowledge manual, 040 Human Performance & Limitations*, Oxford: Oxford Aviation Training, 2001, p. 7.

- skatinti [...], oro uostų ir aeronavigacinių priemonių plėtrą tarptautinėje civilinėje aviacijoje;
- stengtis, kad oro transportas būtų saugus, reguliarus, efektyvus ir ekonomiškai;
- perspėti dėl ekonominių nuostolių, kuriuos sukelia neprotingos konkurencijos;
- garantuoti, kad valstybių teisės bus gerbiamos ir kiekviena iš jų turės galimybę panaudoti aviacines įmones, užsiimančias tarptautiniu oro susisiekimu; [...].⁷

Į tarptautinės civilinės aviacijos vystymą nukreipti TCAO tikslai parodo, kad net būdama didele organizacija, TCAO stengiasi rūpintis kiekvienos savo šalies narės ekonomiais interesais, taip pat atsižvelgia į jų teises nacionaliniu lygmeniu. Aviacijos saugumas taip pat reikšmingas visame vystymo procese. Pasigilinus į tikslus, nesunku suprasti, kad TCAO saugumo idėją grindžia techniniu aspektu. Juk ir pati Čikagos konferencija pirmiausia vyko dėl techninių tikslų. Kaip pažymima TCAO svetainėje⁸, Čikagos konferencija padėjo pamatus bendrai oro navigacijos reguliavimo sistemai, kuri pagerintų skrydžių saugumą ir atvertų kelią bendrų oro navigacijos standartų taikymui viso pasaulio mastu. Oro navigacija ir šiaandien yra vienas iš svarbiausių TCAO tikslų, techniškai susijusių su saugumo užtikrinimu aviacijoje. Šią sritį TCAO kuruoja Oro navigacijos komisija (žr. 2 pav.).

Iškeltų tikslų įgyvendinimu iki šiol rūpinasi aukščiausia TCAO institucija Asamblėja, kuri nustato pagrindines organizacijos veiklos sritis. Kita ne mažiau svarbi institucija, TCAO Taryba, atsako už savo parengtus 18 Čikagos konvencijos priedų, apibrėžiančių svarbiausias civilinės aviacijos sritis. Juose išdėstyti standartai ir rekomenduojama praktika (toliau SRP) turi būti vykdomi susitariančiose šalyse, tačiau nėra privalomo mechanizmo, kuriuo būtų užtikrintas jų taikymas. TCAO Sekretoriatas atlieka administracines ir technines funkcijas, užtikrindamas pagalbą Tarybai, o Oro transporto komitetai rengia naujas rekomendacijas, ruošia sutartis, teikia konsultacijas Tarybai (žr. 2 pav.).



2 pav. Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos pagrindinė valdymo struktūra

Sudaryta darbo autorės pagal TCAO duomenis (žr. 7 nuorodą išnašoje)

⁷ Jaržemskis V., et al., *Transporto politikos pagrindai*, Vilnius: Technika, 2012, p. 203.

⁸ *Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija*, <http://www.icao.int/about-icao/Pages/FR/foundation-of-icao_FR.aspx> [žiūrėta 2014-02-06].

Grįžtant prie aviacijos saugumo, šią sritį apibrėžia 17 Čikagos konvencijos priedas, kuriame nustatyti SRP skirti tarptautinio oro transporto saugumui užtikrinti. 17 priede išdėstyti SRP, kaip ir visi kiti, nėra privalomojo pobūdžio, tačiau susitariančioms šalims tai nesudaro prielaidos jais nesivadovauti. Todėl plečiant saugumo srities reguliavimo sistemą, taip pat pasitelkta su Čikagos konvencija susijusi Visuotinė saugumo audito programa (VSAP), inicijuota 2002 m., siekiant stebėti, kaip TCAO susitariančios šalys laikosi šių standartų. Galima daryti išvadą, kad TCAO vis dėlto ne tik rengia tam tikrus standartus saugumo srityje, bet ir prižiūri, kaip susitariančios šalys juos vykdo nacionaliniu lygmeniu.

Priešingai nei anksčiau, šiandien TCAO pasižymi ne tik kaip organizacija, kuri vien remia, skatina ar konsultuoja. TCAO jau pati rengia naujus aviacijos saugumo standartus ir prižiūri, kaip jais vadovaujamosi šalyse narėse. Be to, organizacijos 18 Čikagos konvencijos prieduose išdėstyti SRP tapo svarbiu pagrindu sprendžiant techninius, ekonominius bei saugumo klausimus. Jų praktinė nauda pasireiškia dar ir tuo, kad palengvina aviacijos sektoriuje veikiančių institucijų darbą. Šalims narėms tai supaprastina keitimąsi informacija ir tarpusavio bendradarbiavimą, o TCAO – leidžia lengviau koordinuoti veiksmus bendrų standartų įgyvendinimui tarptautiniu mastu.

Aptarus TCAO veiklą aviacijos saugumo srityje, galima pastebėti, kad laikui bėgant TCAO funkcijos darėsi vis svaresnės. Pradžioje daugiau konsultacinio pobūdžio veikla pamažu įgijo tam tikrą praktinę išraišką. Tai parodo didelę organizacijos pažangą ne tik rengiant, bet ir vykdant aukščiausio lygio aviacijos saugumo politiką visame pasaulyje. Tuo pačiu pasitvirtina šalių narių bendradarbiavimo ir tarptautinio dialogo būtinybė, kurių pagalba galima lengviau suderinti tarpusavyje įvairius mechanizmus ir procedūras aviacijos saugumo klausimais.

1.3.2. Tarptautinė oro transporto asociacija, TOTA

Praėjus metams nuo TCAO įkūrimo, 1945 m. balandžio 19 d. buvo įkurta kita ne mažiau svarbi nevyriausybinė organizacija – Tarptautinė oro transporto asociacija (angl. *International Air Transport Association, IATA*). Nuo pat įsikūrimo tai buvo branduolys, jungiantis pasaulyje veikiančias oro vežėjų kompanijas, oro transporto institucijas bei uoliai skatinantis jų bendradarbiavimą tarptautiniu mastu. Organizacijos (toliau TOTA) svetainėje⁹ nurodoma, kad bendra veikla tarptautiniu lygmeniu turi užtikrinti saugias, patikimas bei ekonomiškai naudingas oro transporto paslaugas viso pasaulio vartotojams. Šiandien jau 240 narių (tarp kurių ir veikiančios Lietuvoje) iš skirtingų 118 pasaulio šalių yra prisijungusios prie TOTA.

Kaip ir TCAO, TOTA turėjo savo tikslus, iš kurių būtų galima išskirti žemiau išvardintus:

- remti saugaus, reguliaraus ir ekonomišką oro transporto plėtrą;

⁹ Tarptautinė oro transporto asociacija, <<http://www.iata.org/about/Pages/history.aspx>> [žiūrėta 2014-02-06].

- skatinti oro vežėjų kompanijų komercinę veiklą, gerinti jų ekonominius rezultatus;
- atstovauti oro vežėjų kompanijoms derybose su oro uostais, šalių vyriausybėmis arba TCAO dėl oro uosto mokesčių ir antiteroristinių veiksmų;
- nustatyti ir taikyti keleivių aptarnavimo standartus.

Kadangi TOTA misija – atstovauti visą aviacijos pramonę, daugelis asociacijos funkcijų susijusios su oro vežėjų kompanijų komercine veikla ir nuolatiniu jos vystymu, siekiant gerinti ekonominę padėtį. Todėl šiame etape TOTA rūpinasi finansinių atsiskaitymų tarp aviakompanijų vykdymu, vienodų finansinių tarifų derinimu ir įvedimu, komisinių už parduotus bilietus sistemos taikymu ir t.t. Šiais klausimais ji rengia standartus ir koordinuoja įvairius oro vežėjų kompanijų veiklos aspektus. Reikėtų pridurti, kad asociacija dirba ne tik tarptautiniu, bet ir tarpvalstybiniu mastu, o tai lemia glaudesnę bendradarbiavimą.

Vis dėlto nereikia manyti, jog saugumo klausimas TOTA rūpi mažiau nei transporto pramonės plėtra. Priešingai, asociacija siekia, kad šalių vyriausybės ir pramonės sektorius dirbtų kartu tam, kad būtų galima stabilizuoti aviacijos saugumo sistemą. Bendras dėmesys turi būti ypatingai kreipiamas į nelanksčių (dėl to nebetinkamų naudoti) aviacijos saugumo priemonių bei procedūrų pakeitimą naujomis. Todėl TOTA rūpinasi techninės įrangos (pavyzdžiui, rentgeno įrenginių, skirtų keleivių, bagažo ir krovinių patikrai) atnaujinimu, skysčių normatyvais bei jų laikymosi kontrole, nepaklusnių ar potencialiai pavojingų keleivių procedūromis ir pan. Tokio pobūdžio veiklos sritis, daugiausia susijusi su rizikos valdymu ir naujomis technologijomis, yra apibrėžta taisyklių ir nuostatų, kurių vienodai turi laikytis visos asociacijos narės.

Bendrai aptariant TOTA veiklą, reikėtų pridurti, kad asociacija ne tik rengia standartus ar bendras taisykles savo narėms. Kaip ir TCAO, ji taip pat atlieka kontrolės funkciją, vykdydama oficialius auditus tarptautiniu mastu. TOTA nustato, kaip laikomasi taisyklių, įvertina, ar asociacijos narės ir toliau atitinka, pavyzdžiui, tarptautiniu mastu pripažintus antžeminio aptarnavimo saugumo standartus. Šiuo atžvilgiu TOTA veikla saugumo srityje labiau susieta ne kiek su politinių institucijų, bet su konkrečių oro vežėjų kompanijų bei oro uostų darbu.

Panašaus pobūdžio TOTA auditas 2009 m. buvo įvykdytas ir Lietuvoje, Tarptautiniame Vilniaus oro uoste veikiančioje antžeminio aptarnavimo kompanijoje „Baltic Ground Services“ (toliau BGS). „Auditoriai tikrino, ar [...] paslaugų teikėjas užtikrina tokį saugumo lygį, kuris atitiktų naujausią šios paslaugų srities praktiką.“¹⁰ Kitas audito etapas buvo nukreiptas į kompanijos antžeminių operacijų saugumą bei kokybę. BGS įteiktas TOTA Antžeminių operacijų saugumo audito sertifikatas (angl. *IATA Safety Audit for Ground Operations, ISAGO*) patvirtino, kad kompanijos veikla įvertinta teigiamai. Galima numanyti, kad auditų programa ne tik padeda nustatyti oro uostų darbo kokybę nacionaliniu lygmeniu, bet ir tam tikra prasme turėtų įtakoti pačios TOTA veiklą. Įvertinusi audito

¹⁰ Antžeminio aptarnavimo bendrovė „Baltic Ground Services“, <<http://www.bgs.aero/lt/naujienos>> [žiūrėta 2014-02-07].

rezultatus, asociacija gali apibrėžti tikslesnę veiksmų seką, kuria remiantis būtų galima efektyviau šalinti atrastus trūkumus ar nuspręsti taikyti griežtesnes priemones aviacijos saugumo sistemoje.

Lyginant su TCAO, galima teigti, kad TOTA panašia apimtimi, tik kiek kitokio pobūdžio veikla, prisideda įgyvendindama aviacijos saugumo politiką tarptautiniu mastu. Kol TCAO rūpinasi saugios tarptautinės civilinės aviacijos vystymu, TOTA atstovauja visą aviacijos pramonę bei oro vežėjų kompanijų interesus. Tačiau tiek TCAO, tiek TOTA aviacijos saugumo klausimas yra vienodai svarbus. Jos abi dirba rengdamos bendrus saugumo standartus bei kontroliuodamos, kaip jų laikomasi tarptautiniu mastu. Reikėtų pridurti, kad Europos Sąjunga taip pat vadovaujasi TCAO ir TOTA nuostatomis ir į jas atsižvelgia rengdama aviacijos saugumo teisės aktus. Kadangi Lietuva yra abiejų organizacijų narė, tam tikros jų nuostatos taip pat įtrauktos į Lietuvos nacionalinius teisės aktus ir jomis savo darbe vadovaujasi Lietuvos civilinės aviacijos specialistai.

2. AVIACIJOS SAUGUMAS EUROPOS SĄJUNGOJE

2.1. Europos oro transporto rinkos liberalizacijos procesas

Ankstesniuose skyreliuose buvo galima sužinoti, kaip sekasi didelėms pasaulinėms organizacijoms įgyvendinti savo tikslus ir priemones aviacijos saugumo srityje. Laikas sugrįžti į Europą ir pasigilinti, kaip aviacijos saugumo politika įgyvendinama ir vystoma šiame žemyne. Tokiu būdu bus galima sužinoti, kokiomis priemonėmis Europos Sąjungos (toliau ES) organizacijos ir institucijos įgyvendina šią politiką savo valstybių narių (tarp kurių ir Lietuvos) nacionaliniu lygmeniu. Tačiau prieš tai reikėtų išsiaiškinti, kaip laikui bėgant Europoje vystėsi oro transporto politika ir pasigilinti, kokiais etapais matuojamas jos vystymosi procesas.

Atsižvelgiant į oro transporto politikos istoriją Europoje, galima pastebėti, kad oro transporto rinkos liberalizacijos procesas vyko labai lėtai. Pavyzdžiui, Europos Parlamentas (toliau EP)¹¹ įžvelgia ES institucijų pasyvumą, nes, nepaisant Komisijos pastangų, bendra transporto politika iki 1990 m. buvo vangiai įgyvendinama. Tik EP pareiškus Tarybai ieškinį dėl neveikimo, buvo pradėta Bendrijos įstatymų leidyba transporto srityje. Tuo tarpu Jaržemskis V. ir kiti (2012) pastebi, kad „Šiame sektoriuje ilgą laiką vyravo nelanksti dvišalių susitarimų tarp valstybių sistema ir susitarimai tarp oro linijų.“¹² Tai, be abejo, buvo vienos iš pagrindinių priežasčių, paskatinusių pradėti aktyvią politiką, rengiant ir įgyvendinant oro transporto sistemą reguliuojančias priemones. Šių priemonių pagalba buvo galima tikėtis greitesnio ir efektyvesnio oro transporto rinkos liberalizacijos proceso.

Pirmasis žingsnis žengtas 1987 m., kai buvo priimtas pirmasis reguliavimo priemonių paketas. Jo pagrindu buvo siekiama atsisakyti valstybių dvišalių susitarimų sistemos ir pradėta kurti bendroji rinka Europos civilinėje aviacijoje. Šiame pakete taip pat buvo numatyta panaikinti principą, pagal kurį nacionalinės oro vežėjų kompanijos skrydžius pasiskirstydavo po lygiai. Toks principas pripažintas kaip ribojantis konkurenciją, todėl tuometinės Europos valstybės, oro vežėjų kompanijos privalėjo jo atsisakyti ir vadovautis naujomis taisyklėmis. Vis dėlto, bendrosios oro transporto rinkos kūrimo procese neišvengta tam tikrų kliūčių. Oro transporto rinkai liberalizuoti sukurtos naujos taisyklės bei nuostatos ne visada ir ne iš karto buvo sėkmingai įgyvendinamos praktikoje. Be to, grėsė ir tai, kad valstybės narės netrukus pradės piktnaudžiauti dominuojančia padėtimi rinkoje.

Minėti trūkumai 1989 m. paskatino priimti antrąjį oro transporto reguliavimo paketą, kurio pagrindu oro transporto sektoriui buvo pritaikytos konkurencijos taisyklės. Pavyzdžiui, naujomis nuostatomis buvo uždrausta nustatinėti skrydžių kainas dvišaliais tarpvalstybiniais susitarimais ir pavesta šią funkciją vykdyti skrydžių operatoriams. Tai buvo dar vienas svarbus žingsnis oro

¹¹ Europos Parlamentas, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.1.html> [žiūrėta 2014-02-06].

¹² Jaržemskis V., et al., *Transporto politikos pagrindai*, Vilnius: Technika, 2012, p. 129.

transporto rinkos liberalizacijos procese. Kol pirmojo paketo pagrindu buvo toliau reguliuojami tarpvalstybiniai susitarimai, antruoju paketu pradėta įgyvendinti konkurencijos politika Europos oro transporto sektoriuje. Tuo metu liko neišspręstas laisvo judėjimo Europoje klausimas, todėl reikėjo imtis iniciatyvos sureguliuoti ir šią sritį.

Tokios iniciatyvos imtasi 1992 m., kai buvo priimtas trečiasis paketas ir jo taisyklėmis apibrėžtos vienodo patekimo į rinką sąlygos. Pavyzdžiui, operatorius, gavęs skrydžio licenciją, įgijo teisę skraidyti visomis Bendrijos oro vežėjų kompanijomis. Tai buvo labai svarbus momentas, kuriam vėliau suteiktas teisinis pagrindas, t.y. Europos Parlamento ir Tarybos priimta direktyva 2005/36/EB dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo. Joje akcentuojama, kad „[...] asmenims, įgijusiems savo profesinę kvalifikaciją valstybėje narėje, suteikiama garantija užsiimti ta pačia profesija ir dirbti pagal ją kitoje valstybėje narėje tokiomis pačiomis teisėmis kaip ir tos šalies piliečiai [...]“.¹³ Beje, kaip jau žinoma, 1992 m. priimtos vienodo patekimo į rinką taisyklės pasitvirtino ilgalaikėje perspektyvoje, nes jomis teisiškai vadovaujamasi iki šiol.

Galima teigti, kad trečiuoju liberalizacijos paketu buvo sukurtas bendrosios oro transporto rinkos pagrindas. Šiandien jis sudaro ES oro transporto teisės aktų šerdį (pranc. *Acquis Communautaire*), kuria įteisinamos visoms oro vežėjų kompanijoms sudarytos vienodos patekimo į rinką sąlygos. Kalbant apie aviacijos saugumo politiką, jos teisiniu pagrindu laikoma Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau SESV) 100 straipsnio 2 dalis, pagal kurią „Europos Parlamentas ir Taryba, sprendami pagal įprastą teisėkūros procedūrą, gali priimti atitinkamas jūrų ir oro transporto nuostatas. Jie sprendžia pasikonsultavę su Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu bei Regionų komitetu.“¹⁴ Taigi būtent šiuo pagrindu ES institucijos vadovaujasi rengdamos ir priimdamos bet kokius su aviacijos saugumo politika susijusius antrinius teisės aktus.

Tiesa, būtų klaidinga manyti, kad oro transporto liberalizacijos procesas sustojo priėmus trečiąjį paketą. Priešingai, liberalizacija vyksta iki šiol. Pavyzdžiui, 2013 m. pabaigoje Vilniuje vykusio Rytų partnerystės viršūnių susitikimo metu ES ir Ukraina parafavo Bendros aviacijos erdvės susitarimą. Remiantis portalo lrytas.lt¹⁵ žiniomis, šio susitarimo pagrindu siekiama plėtoti Bendrą aviacijos erdvę tarp ES ir Ukrainos, kuriant vieningą aviacijos rinką, kuri bus naudinga tiek aviacijos pramonei, tiek naujiems vartotojams. Bendradarbiavimas, paremtas bendrais ir patikimais standartais, turėtų užtikrinti sklandų oro eismo valdymą, aukštą skrydžių saugos ir aviacijos saugumo lygį. Vadinasi, šis susitarimas ne tik atvers naujas galimybes rinkose ir panaikins tam tikrus apribojimus.

¹³ Vėgėlė I., Daukšienė I., *Europos Sąjungos teisė, Steigimo sutartys ir svarbiausi vidaus rinkos teisės aktai*, Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2007, p. 337.

¹⁴ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija Nr. 2012/C 326/01 <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:lt:NOT>> [žiūrėta 2014-02-08].

¹⁵ *Portalas lrytas.lt*, ELTA ir lrytas.lt inf., 2013-11-28, <<http://www.lrytas.lt/verslas/rinkos-pulsas/ukraina-ir-es-kuria-bendra-aviacijos-erdve.htm#.UyidrnnNvIU>> [žiūrėta 2014-02-08].

Juo bus galima suvienyti tikslus ir sutelkti jėgas stiprinant aviacijos saugumo politiką dar platesniu mastu.

Apibendrintai galima teigti, kad nepaisant lėto oro transporto rinkos liberalizacijos proceso ir jo eigoje iškilusių problemų, ES institucijoms pavyko sukurti bendrąją rinką. Reikėtų patikslinti, kad buvo sukurtas tik bendrosios rinkos pagrindas, kuriuo šiandien remiamasi priimant oro transporto politiką reglamentuojančius teisės aktus ar bendrus susitarimus. Minėtas ES ir Ukrainos susitarimas priimtas tokiu pačiu pagrindu, o pats įvykis byloja apie vis dar vykstantį oro transporto liberalizacijos procesą. Blieka pasidžiaugti, kad į šį procesą įsitraukia vis daugiau valstybių, nes tokiu būdu galima veiksmingiau palaikyti bei išsaugoti Europos oro pramonės konkurencingumą ir paskatinti šią industriją veikti visu pajėgumu.

2.2. Aviacijos saugumo vaidmuo Europos Sąjungos politiniame kontekste

Ankstesniame poskyryje išsiaiškinta, kad oro transporto rinkos liberalizacijos procesas sėkmingai vystosi toliau. Tai reiškia, kad bendros rinkos atžvilgiu oro transporto politika ES vystoma tinkama linkme. Tačiau oro transporto politika apima daugybę sričių, tarp kurių aviacijos saugumas, todėl dabar svarbu išsiaiškinti, koks yra jo vaidmuo ES politiniame kontekste, kaip jį sekasi įgyvendinti ES organizacijoms ir institucijoms. Taip pat bus galima išnagrinėti, kaip veikia ES aviacijos saugumą reguliuojanti politinė sistema ir kokie jos prioritetai, kokiomis priemonėmis saugumo politiką vykdo valstybės narės savo nacionaliniu lygmeniu.

Lygiai taip pat kaip visame pasaulyje, Europoje ne vieną dešimtmetį buvo aptarinėjama aviacijos saugumo tema. Aviacijos saugumo taisyklėmis buvo siekiama užkirsti kelią neteisėtiems veiksams, pirmiausia užtikrinant, kad į orlaivius nepatektų pavojingi daiktai (ginklai, sprogmenys ir pan.). Tai turėjo užtikrinti saugius skrydžius, apsaugant orlaivius, jų įgulas, keleivius nuo grėsmė keliančių daiktų ar pavojingų asmenų. Tačiau 2001 m. teroro išpuoliai JAV visam pasauliui, o kartu Europai, parodė, kokia vis dėlto silpna aviacijos saugumo reguliavimo sistema, kaip svarbu ją nuolat plėsti, įvedant griežtas saugumo taisykles ir nuolat jas atnaujinant.

Glaudžiai bendradarbiaudama su kitomis organizacijomis, ES siekė, kad visos jos valstybės narės vadovautųsi TCAO privalomais bendraisiais standartais ir pagrindiniais ES principais, kuriais iki šiol grindžiama reguliavimo sistema saugumo srityje:

- „Kiekviena valstybė narė atsako už skrydžių, vykdomų iš savo teritorijos, saugumą („*Priimančios valstybės atsakomybė*“, kaip nustatė TCAO);
- Prieš įsodinimą visi keleiviai, darbuotojai ir bagažas turi būti patikrinami. Kroviniai, paštas ir skrydžio reikmenys turi būti patikrinti prieš juos pakraunant į orlaivį, išskyrus atvejus, kai jiems jau taikyta derama saugumo kontrolė;

- Valstybės narės išlaiko teisę taikyti griežtesnes saugumo priemones, jeigu jos mano, kad tai reikalinga.¹⁶

Pažymėtina, kad aviacijos saugumo reguliavimo sistema apima ilgą grandinę, nuo kurios gali priklausyti orlaivio, oro uosto ir žmonių saugumas. Grandinę sudaro orlaiviai, skrydžio reikmenys, oro uostas, keleiviai, saugumo darbuotojai, bagažas, kroviniai, saugumo patikros įranga ir t.t. Taigi ES aviacijos saugumo standartų ir taisyklių bendrai privalo laikytis ne tik valstybės narės, bet ir visi jose veikiantys civilinei aviacijai naudojami oro uostai bei visi aviacijos sektorių atstovaujantys asmenys.

Taigi šiandien ES politiniame kontekste aviacijos saugumas kelia daug didesnę susirūpinimą nei praeityje. Pasaulį sukrėtę įvykiai parodė, kad reikalinga kur kas platesnė ir gerokai sugriežtinta reguliavimo sistema. ES organizacijoms ir institucijoms tai buvo rimtas etapas: reikėjo įvertinti naujas grėsmes, pašalinti esamos saugumo sistemos spragas ir savo ruožtu pradėti rengti deramą politiką. Be to, ši politika turi būti ne tik rengiama, bet ir nuolat atnaujinama, atsižvelgiant į galimai besiformuojančią riziką, pavojus ir technologinius pokyčius aviacijos sektoriuje. Toliau bus nagrinėjama, kokios ES organizacijos bei institucijos dalyvauja aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo procese. Tokiu būdu bus galima sužinoti apie problemas, su kuriomis susiduriama, plečiant aviacijos saugumo reguliavimo sistemą ES.

2.3. Europos Sąjungos organizacijų veikla aviacijos saugumo įgyvendinimo procese

2.3.1. Europos civilinės aviacijos konferencija, ECAK

Europoje veikianti tarpvalstybinė organizacija – Europos civilinės aviacijos konferencija (angl. *European Civil Aviation Conference*), įkurta 1955 m. Strasbūre, šiuo metu vienija 44 šalis. Lietuva organizacijos (toliau ECAK) nare tapo 1992 m. liepos 02 d. Nuo pat įsikūrimo pradžios svarbiausias ECAK tikslas – saugios, veiksmingos ir patikimos Europos oro transporto sistemos vystymas – iki šiandien yra įgyvendinamas tarptautiniu mastu. ECAK siekia:

- „Suderinti civilinės aviacijos politiką ir jos taikymą visose valstybėse narėse;
- Skatinti susitarimus politiniais klausimais tarp valstybių narių ir kitų pasaulio regionų.“¹⁷

Savo siekais ECAK parodo, kad neapsiriboja bendradarbiavimu vien su ES institucijomis. Organizacija taip pat palaiko ryšius su TCAO bei kitomis organizacijomis, veikiančiomis įvairiose oro transporto pramonės srityse ir atstovaujančiomis klientų bei oro vežėjų kompanijų interesus. Toks

¹⁶ *Europos Parlamentas*, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.8.html> [žiūrėta 2014-02-08].

¹⁷ *Europos civilinės aviacijos konferencija*, <https://www.ecac-ceac.org/a_propos_de_la_ceac/mission_fr?lang=fr> [žiūrėta 2014-02-08].

ECAK aktyvumas ir iniciatyva vystant politinį dialogą pasauliniu mastu parodo itin stiprią jos poziciją kitų tarptautinių organizacijų atžvilgiu.

Aviacijos saugumas yra taip pat vienas iš ECAK prioritetų bei svarbiausių veiklos sričių. Organizacijos svetainėje¹⁸ pabrėžiama, jog aukštų saugumo standartų laikymasis tuo pat metu numatant kylančias grėsmes yra rimtas iššūkis ES valstybėms narėms ir pramonei. Galima suprasti, kad ECAK jau įvertino, kokios netikėtos gali būti grėsmės aviacijos saugumui ir kaip svarbu jas išžvelgti laiku. Šiuo klausimu ECAK ne tik rengia rezoliucijas, rekomendacijas ir politines nuostatas, skirtas ES valstybėms narėms. Organizacija taip pat kuria tam tikras saugumo programas, už kurių įgyvendinimą, valdymą bei vystymą yra atsakinga Saugumo programos valdymo grupė (angl. *Security Programme Management Group, SPMG*). Norint sužinoti, kuo pasižymi ši grupė (toliau SPVG) aviacijos saugumo srityje, reikėtų pasigilinti į jos veiklos kryptis.

SPVG grupėje svarbų vaidmenį atlieka konkrečių saugumo sričių ekspertai. Pavyzdžiui, aviacijos saugumo ekspertai gilinasi į naujų standartų įgyvendinimo bei vystymo procesus, analizuoja saugumo aplinką tam, kad įvertintų galimas grėsmes. Tuo tarpu technikos ekspertai ypatingą dėmesį skiria sprogmenų aptikimo sistemai: rentgeno (X-Ray) aparatams, sprogmenų ir skystųjų sprogstamųjų medžiagų aptikimo metodams, naujai saugumo patikros įrangai. Atradę naujus metodus, ekspertai pirma kruopščiai patikrina, kaip juos būtų galima pritaikyti praktikoje ir tik tada ruošia bendras technines instrukcijas ir procedūras sprogmenų aptikimui. Tai parodo, kad saugumo sektoriuje SPVG veikla yra ypatingai apibrėžta. Joje dirbantys ekspertai yra specializuoti savo srityse ir atsako už konkrečius sprendimus aviacijos saugumo įgyvendinimo procese.

Taigi glaudžiai bendradarbiaudama su ES institucijomis, TCAO bei kitomis tarptautinėmis organizacijomis, ECAK pasižymi kaip labai aktyvi organizacija. Šis bendradarbiavimas pagrįstas daugybe tarptautinių susitarimų, sudarytų ECAK iniciatyva net su tomis pasaulio valstybėmis bei regionais, kurie nėra jos nariai. Todėl ši organizacija tapo savotišku „forumu“, kuriuo skelbiami pranešimai aktualiomis temomis, valstybės raginamos keistis informacija ir tokiu būdu skatinamas saugios ir tvarios Europos oro transporto sistemos vystymas. Tokia ECAK veikla neabejotinai naudinga aviacijos saugumo sektoriui. Organizacija ne tik ragina nuolat stiprinti aviacijos saugumą tarptautiniu mastu, bet ir pati aktyviai dalyvauja šios srities modernizavimo procese.

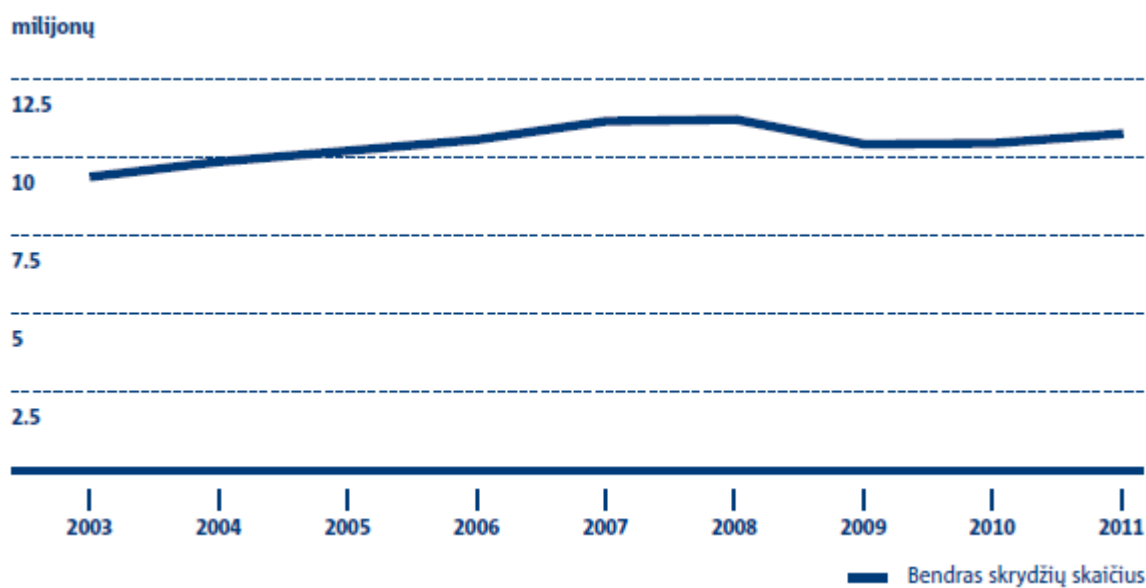
2.3.2. Europos saugios oro navigacijos organizacija, Eurokontrolė

XX a. antroje pusėje oro transportas tapo itin populiarus. Tuo metu ypač suklestėjo civilinė aviacija: kūrėsi naujos oro vežėjų kompanijos, į dangų kilo vis daugiau orlaivių, daug dėmesio buvo skiriama naujoms technologijoms. Perkopus į XXI a., skrydžių intensyvumas vis didėjo (žr. 3 pav.).

¹⁸ Europos civilinės aviacijos konferencija, <<https://www.ecac-ceac.org/activites/surete?lang=fr>> [žiūrėta 2014-02-08].

Toks klestėjimas, be jokios abejonės, buvo labai naudingas Europos pramonei, bet laikui bėgant sukėlė kitas problemas. Europos oro erdvė pasirodė pernelyg suvaržyta sparčiai augančiam orlaivių kiekiui, smarkiai padidėjo oro tarša, be to, pats oro eismo valdymas nebuvo tinkamai organizuotas. Šioje srityje valstybės vadovavosi savo nacionalinėmis taisyklėmis, o kol tai vyksta, tarpvalstybinis bendradarbiavimas dažniausiai vėluoja.

Tam, kad būtų galima pamatyti, kaip kito oro eismo raida valstybėse narėse, reikėtų atkreipti dėmesį į Europos aviacijos saugos agentūros (toliau EASA) metinėje saugos apžvalgoje 2011¹⁹ pateiktą diagramą. Remiantis joje pateiktais statistiniais duomenimis, matyti, jog nuo 2003 m. oro eismo raida EASA valstybėse narėse kasmet nuolat didėjo ir 2008 m. pasiekė aukščiausią vertę (5,6%). Paskui užfiksuotas mažėjimas (daugiau kaip 7%) iki 2009 m., kurį galėjo įtakoti pasaulio ekonomikos krizės pradžia. Nuo 2010 m. oro eismas vėl pamažu didėjo, o 2011 m. jis pasiekė lygį, panašų į 2006 m. Nesunku įžvelgti tendenciją, kad oro eismas, stipriai sumažėjęs tarp 2008 – 2009 m., po ekonomikos krizės pamažu vėl didėja. Kadangi dar nepateikti paskutinių dviejų metų duomenys, lieka neaišku, kaip ir kokia procentine dalimi eismo raida kito 2011 – 2013 m.



3 pav. Oro eismo raida Europos aviacijos saugumo agentūros valstybėse narėse, 2003-2011 m.

Cit. pagal EASA metinę saugos apžvalgą 2011 (žr. 19 nuorodą išnašoje)

Eurokontrolė (angl. *Eurocontrol*) buvo organizacija, kuri, pradėjusi savo veiklą 1960 m., atitinkamai reagavo į tuo metu susidariusią padėtį. Ji daug dirbo ieškodama sprendimų būdų ir šiandien pasižymi kaip organizacija, kurios pagrindinis tikslas – vientisos visos Europos oro eismo valdymo (angl. *European Air Traffic Management*) sistemos plėtra, siekiant patenkinti didėjančią skrydžių

¹⁹Europos aviacijos saugos agentūra,

<http://www.easa.europa.eu/communications/docs/annualsafetyreview/2011/LY_LT_EASA_Annual_130301.pdf> [žiūrėta 2014-02-08].

paklausą ir užtikrinti aukštą skrydžių saugos lygį. Eurokontrolės svetainėje pabrėžiama: „Mes palaikome mūsų valstybes nares siekiant saugaus, veiksmingo, ekologiško oro eismo valdymo visame Europos regione.“²⁰ Tai leidžia daryti prielaidą, kad organizacija, skirdama didelį dėmesį oro eismo valdymo (toliau OEV) sistemos vystymui, taip pat atsižvelgia į tokias svarbias sritis kaip aviacijos saugumas ir aplinkos apsauga.

Europos Parlamento svetainėje²¹ pažymima, kad OEV užtikrinamas saugus ir veiksmingas orlaivio judėjimas visais veiklos vykdymo etapais, įskaitant oro eismo paslaugas, oro erdvės valdymą ir oro eismo srautų valdymą. Šiame etape Eurokontrolė rengia, koordinuoja ir planuoja tam tikras strategijas bei programas, kurios paremtos konkrečiais veiksnių planais. Strategijas įgyvendina ES ir nacionalinės valdžios institucijos, oro uostai, oro navigacijos, aviacijos pramonės sektoriai, civiliniai ir kariniai oro erdvės naudotojai. Šiandien bene viena svarbiausių Eurokontrolės strategijų yra Bendro Europos dangaus (angl. *Single European Sky*) įgyvendinimas, kuriam teisinį pagrindą suteikia Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 549/2004 (pagrindų reglamentas).²² Šio reglamento, kuris buvo papildytas 2009 m., nuostatomis apibrėžiami pagrindiniai strategijos (toliau BED) įgyvendinimo uždaviniai:

- stiprinti oro erdvės pralaidumo pajėgumus;
- suvienyti smulkiai suskaidytą Europos oro erdvę;
- užtikrinti aukštą aviacijos saugos ir saugumo lygį;
- mažinti neigiamą aviacijos ir lėktuvų taršos poveikį aplinkai;
- mažinti oro navigacijos paslaugų kainas ir gerinti paslaugų kokybę.

Eurokontrolės, kaip ir kitų minėtų aviacijos organizacijų, uždaviniuose įvardijama aviacijos saugos ir aviacijos saugumo stiprinimo būtinybė. Nors pagrindinė Eurokontrolės strateginė veikla nukreipta į Europos OEV modernizavimą, reikia numanyti, kad tos veiklos vystymas gali atitinkamai (teigiamai ar neigiamai) įtakoti aviacijos saugos ir saugumo lygį. Tai paaiškina, kodėl Eurokontrolėi rūpi esamų saugos ir saugumo standartų tobulinimas, naujų standartų įvedimas bei taikymas valstybėse narėse.

Lietuva, kuri Eurokontrolės nare tapo 2006 m. rugsėjo 01 d., taip pat ėmėsi įgyvendinti OEV strategijas ir programas. Ji, kaip ir kitos 39 organizacijos narės, įgijo galimybę dalyvauti svarstant Europai svarbius oro transporto plėtros klausimus, turėti prieigą prie Eurokontrolės programinės bei techninės įrangos, išgirsti specializuotų ekspertų konsultacijas ir t.y. Tokios galimybės naudingos tiek

²⁰ *Europos saugios oro navigacijos organizacija*, <<https://www.eurocontrol.int/articles/our-role>> [žiūrėta 2014-02-12].

²¹ *Europos Parlamentas*, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050609/04A_FT\(2013\)050609_LT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050609/04A_FT(2013)050609_LT.pdf)> [žiūrėta 2014-02-12].

²² Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 549/2004, nustatantis bendro Europos dangaus sukūrimo pagrindą (pagrindų reglamentas) <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0549:EN:HTML>> [žiūrėta 2014-02-12].

Lietuvai, tiek Eurokontrolei, nes užtikrina efektyvesnę ir saugesnę oro eismo valdymą, kokybiškesnes paslaugas, naujų technologijų diegimą bei taikymą.

Apžvelgus pagrindinius Eurokontrolės veiklos etapus, galima sutikti, kad efektyvus bendros OEV sistemos veikimas valstybėse narėse turėtų padėti spręsti problemas, kurias sukelia didėjantis skrydžių intensyvumas. Tokiu būdu bus galima išvengti oro eismo krizių, nuolatinių skrydžių vėlavimų ir sumažinti aviacijos taršos poveikį aplinkai. Nuo oro eismo valdymo bei veikimo mechanizmo taip pat priklausys aviacijos saugos ir saugumo lygmuo, o Eurokontrolės įgyvendinama BED strategija ne tik leis suvaldyti intensyvią oro eismą, bet ir sumažins Europos oro erdvės susiskaldymą tarp valstybių narių.

2.3.3. Jungtinė aviacijos administracija, JAA

Jungtinė aviacijos administracija (angl. *Joint Aviation Authority, JAA*) savo veiklą pradėjo 1970 m. kaip organizacija, kurios pagrindinė funkcija – bendrų sertifikavimo kodų rengimas dideliems orlaiviams ir jų varikliams. Nuo 1987 m. organizacijos (toliau JAA) veikla gerokai išsiplėtė: ji tapo atsakinga už skrydžių operacijų priežiūrą, licencijavimą, projektavimo bei sertifikavimo standartus visiems orlaivių tipams. Iš tiesų, ir šiandien JAA daugiausia dėmesio skiria aviacijos saugai: ji nustato ir apibrėžia pagrindines taisykles, diegia bendrus orlaivių bei skrydžių saugos standartus, derina jų taikymą tarptautiniu mastu. JAA ATPL (2001)²³ knygoje nurodyti pagrindiniai organizacijos tikslai iki šiol yra nuosekliai įgyvendinami:

- glaudžiai bendradarbiaujant užtikrinti aukštą aviacijos saugos lygį visose valstybėse narėse;
- taikant vienodus saugos standartus, skatinti sąžiningą ir vienodą valstybių narių konkurenciją;
- siekti ekonomiškai veiksmingos saugos ir kuo mažesnės reguliavimo naštos tam, kad didinti Europos pramonės tarptautinį konkurencingumą.

Galima pastebėti, kad aviacijos saugą JAA siekia užtikrinti taip, kad tai būtų naudinga pramonės sektoriui, tad bendrame Europos kontekste JAA taip pat rūpinasi Europos aviacijos rinkos vystymu. Būtina pabrėžti, kad JAA tiesiogiai prisidėjo prie Europos aviacijos saugos agentūros (toliau EASA arba Agentūra) įkūrimo 2003 m. Iš tiesų, EASA atsiradimas buvo bendras JAA ir ES tikslas, nes tuo metu Europai reikėjo vienos institucijos, kuri būtų atsakinga už visos ES aviacijos sektorių. EASA steigimo metu JAA ir toliau rūpinosi civiline aviacija Europoje, jos nuostatų taip pat turėjo laikytis visos ES valstybės narės. Tuo pačiu metu visa JAA sistema ir sukaupta techninė bazė buvo pamažu integruojama į EASA. Taigi galima teigti, kad EASA buvo įkurta ne tik JAA iniciatyva, bet ir visu jos veikimo pagrindu.

²³ Oxford Aviation Training, *Joint Aviation Authorities airline transport pilot's licence: theoretical knowledge manual, 010 Air Law*, Frankfurt: Jeppesen; Oxford: Oxford Aviation Training, 2001, p. 19.

JAA šiandien priklauso visos ES valstybės narės. 2004 m. kovo 16 d. Lietuva taip pat tapo oficialia organizacijos nare. Kadangi JAA atstovauja ES valstybių narių civilinės aviacijos institucijas, jos savo ruožtu sutinka bendradarbiauti įgyvendinant ir plėtojant Jungtinius aviacijos reikalavimus (angl. *Joint Aviation Requirements*) visose srityse, susijusiose su orlaivių sauga ir jų naudojimu. Šiuos reikalavimus (toliau JAR) kaip privalomus įteisino Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 3922/91 dėl techninių reikalavimų ir administracinės tvarkos suderinimo civilinės aviacijos srityje.²⁴ Nuo to laiko ES valstybių narių civilinės aviacijos institucijos turi laikytis JAA narystės sąlygų. Jos ne tik privalo vadovautis JAR nuostatomis, bet ir aktyviai dalyvauti priimant naujus dokumentus bei jų papildymus.

Apžvelgus JAA veiklą, galima spręsti, kad aviacijos sauga buvo ir lyg šiol yra vienas svarbiausių organizacijos veiklos prioritetų. Jos įgyvendinimas ilgalaikėje perspektyvoje padėjo vystyti civilinės aviacijos pramonę. JAA sukaupia patirtimi ir veikimo pagrindu įsteigta EASA turėjo užtikrinti ir išlaikyti vienodai aukštą aviacijos saugos lygį Europoje ir už jos ribų. Tai parodo, kad JAA rūpėjo ne tik Europos interesai. Tarptautinio bendradarbiavimo pagalba ji su visu pasauliu dalinasi idėjomis apie bendrą civilinės aviacijos saugos reguliavimo sistemą, kuri supaprastintų tiek bendrųjų saugos standartų nustatymą, tiek veiksmingą jų įgyvendinimą.

2.4. Europos aviacijos saugos agentūra, EASA

2.4.1. Kūrimosi etapai ir problemos

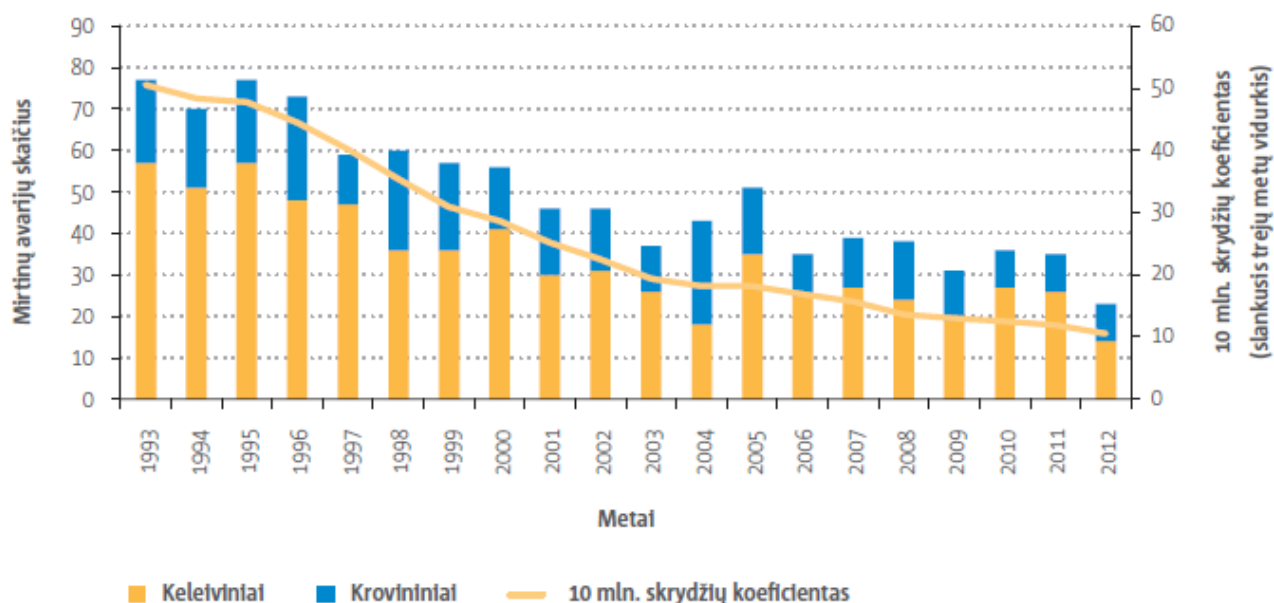
Europos aviacijos saugos agentūros (angl. *European Aviation Safety Agency, EASA*) įsteigimas 2003 m. yra didelis ES pasiekimas aviacijoje. Jau buvo minėta, kad EASA įkurta ES iniciatyva ir JAA veikimo pagrindu tam, kad Europoje veiktų viena institucija, tiesiogiai atsakinga už visą aviacijos sektorių. Buvo tikimasi, kad nauja reguliavimo sistema padės patenkinti smarkiai išaugusį oro transporto poreikį ir efektyviai spręsti tokias problemas kaip oro tarša, oro erdvės apribojimai, pernelyg suskaidyta aviacijos sistema, netinkamai apibrėžtos ir nevienodai įgyvendinamos aviacijos saugos taisyklės. Viena didžiausių problemų – išaugęs orlaivių avarių skaičius, kurį įtakojo techninės priežastys ir žmogiškasis veiksnys (pavyzdžiui, piloto, techniko ar skrydžių operatoriaus klaidos).

Pavyzdžiui, EASA metinėje Saugos apžvalgoje 2012²⁵ pateikta statistinė diagrama (žr. 4 pav.) rodo, kaip 1993 – 2012 m. laikotarpiu pasaulyje kito kasmet įvykusių 10 mln. keleivinių ir krovinių skrydžių tenkantis mirtinų avarių skaičius ir koeficientas. Reikėtų akcentuoti, kad į šią diagramą

²⁴ Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 3922/91 dėl techninių reikalavimų ir administracinės tvarkos suderinimo civilinės aviacijos srityje <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991R3922:EN:HTML:NOT>> [žiūrėta 2014-02-12].

²⁵ *Europos aviacijos saugos agentūra*, <http://www.easa.europa.eu/communications/docs/annualsafetyreview/2012/194069_EASA_SAFETY_REPORT_LT.pdf> [žiūrėta 2014-02-15].

neįtraukti neteisėto įsikišimo duomenys. Išanalizavus statistinius duomenis nurodytam laikotarpiui, matyti, kad per 20 metų mirtinų avarių skaičius ir koeficientas gerokai sumažėjo. 2006 m. užfiksuotas sumažėjimas laikėsi panašiam lygmenyje visus ateinančius metus, o 2012 m. pasiekė lygmenį, kokio nebuvo per visą praėjusį laikotarpį. Vis dėlto, neturint 2013 m. duomenų ir nežinant tolimesnės tendencijos, negalima teigti, kad taip išsilaikys ir toliau, nes iki 2011 m. bendras mirtinų avarių skaičius ir koeficientas išliko gana pastovus.



4 pav. Milijono skrydžio valandų reguliariųjų keleivinių ir krovininių skrydžių mirtinų avarių pasaulyje skaičius ir koeficientas, 1993-2012 m.

Cit. pagal EASA metinę Saugos apžvalgą 2012 (žr. 25 nuorodą išnašoje)

Taigi iki 2002 m. skrydžių avaringumas buvo ganėtinai didelis ir tai skatino rimčiau susirūpinti aviacijos sauga. Todėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1592/2002 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiančiu Europos aviacijos saugos agentūrą,²⁶ buvo įteisintas EASA įkūrimas. Šis reglamentas yra dvejopos paskirties: pirma, jame nustatomi bendrieji civilinės aviacijos saugos ir aplinkos apsaugos principai ir, antra, juo įsteigiama Europos aviacijos saugos agentūra, kuri turi vykdyti reglamente apibrėžtas funkcijas. Būtina pažymėti, kad Agentūrai iškeltos reglamentavimo ir vykdymo užduotys ypatingai nukreiptos į aviacijos saugos sritį, apibrėžiant vienodus orlaivių tinkamumo skraidyti standartus, bendruosius saugos standartus, taikomus už orlaivių gamybą ir priežiūrą atsakingoms organizacijoms. Laikui bėgant, EASA veiklos sritys buvo plečiamos atsižvelgiant į besiformuojančius aviacijos poreikius ES.

²⁶ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1592/2002 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R1592:EN:HTML> [žiūrėta 2014-02-13].

Pradėjusi savo veiklą, EASA turėjo spręsti ne tik tokias problemas kaip aviacijos sauga ar oro užterštumas. Tuo pačiu metu Agentūra susidūrė su sunkumais kurdama savo vidinę sistemą. Ji neturėjo tinkamai apibrėžtų vidaus taisyklių ir procedūrų, o tai gerokai apsunkino administracinės struktūros organizavimą, žmogiškųjų išteklių valdymą, informacinių technologijų sistemos kūrimą. Be to, EASA įsikūrė kaip finansiškai nepriklausoma Agentūra, todėl ji turėjo įrodyti, kad jos finansų valdymo mechanizmas yra patikimas. Ji privalėjo taikyti privalomus finansų valdymo standartus, tačiau pradžioje jie negalėjo garantuoti didelio EASA finansinio pajėgumo.

Kūrimosi metu EASA taip pat turėjo suderinti savo veiklos strategiją su ES teisės aktais, kad jos politika veiktų skaidriai ir atitiktų ES teisę. Šiame etape Agentūra turėjo pasirūpinti teisininkų komanda, kuri ne tik sustiprintų EASA teisinius pajėgumus, bet ir dirbtų vykdydama Agentūros užduotis bei sprendama visus valdymo klausimus. Taip pat svarbus etapas buvo komunikacinės veiklos vystymas. Ką tik įsikūrusi EASA turėjo tinkamai įtvirtinti savo poziciją aviacijos pasaulyje, o modernios, patikimos bei atsakingos Agentūros įvaizdžio kūrimas buvo įmanomas tik mezgant ir palaikant glaudžius ryšius su tarptautinėmis organizacijomis.

Įvardintos problemos buvo rimtas iššūkis Agentūrai jos kūrimosi stadijoje: vienu metu sprendama vidines problemas, EASA jau turėjo dirbti kaip Agentūra, t.y. pilnu tempu vykdydama savo pagrindines funkcijas. Todėl atsižvelgiant į ribotas laiko ir finansų galimybes, EASA buvo skirtas pereinamasis laikotarpis nuo 2003 – 2004 m. Agentūros 2004 m. veiklos programoje pažymima: „Vykdantysis direktorius patikėjo nacionalinėms aviacijos institucijoms ir Centrinei JAA toliau tęsti EASA misiją [...]. Esant reikalui šis laikotarpis bus pratęstas siekiant užtikrinti sėkmingą darbų perdavimo sutarčių pabaigą.“²⁷ Tam, kad sutrumpėtų pereinamasis laikotarpis ir EASA galėtų greičiau perimti darbus, ji turėjo vadovautis pamatinėmis sutartimis, sudarytomis su JAA ir nacionalinėmis aviacijos institucijomis.

Agentūra siekė kuo greičiau tapti pajėgi pati vykdyti darbus, už kuriuos tam tikrą laiką buvo atsakinga JAA. Strateginės veiklos kūrime EASA stengėsi padėti Komisija ir kitos ES institucijos, tačiau akivaizdu, kad pereinamasis laikotarpis buvo būtinas. Jo metu reikėjo ne tik perimti darbus, techninę bazę, bendradarbiavimo sutartis iš JAA, bet ir sudaryti dvišales sutartis su nacionalinėmis aviacijos institucijomis (iki tol bendradarbiavimas su jomis vyko tik per JAA). Kadangi EASA savo veiklą pradėjo prieš 10 metų, kitame poskyryje bus galima sužinoti, kas pasikeitė Agentūroje per šį laikotarpį.

²⁷ *Europos aviacijos saugos agentūra*, <http://www.easa.europa.eu/management-board/docs/management-board-meetings/2004/02/LT_AESA-2004-0006-00-00.pdf> [žiūrėta 2014-02-13].

2.4.2. Agentūros veikla po 10 metų

Išnagrinėjus EASA kūrimosi raidą ir problemas prieš 10 metų, galima sugrįžti į dabartį ir įvertinti, koks yra šiandien Agentūros vaidmuo ES politiniame kontekste, kokiomis strategijomis ji remiasi, įgyvendindama aviacijos saugos ir saugumo politiką ES valstybėse narėse. Kad būtų lengviau suvokti EASA dabartinės veiklos aspektus, pirmiausia reikėtų pradėti nuo tikslų, kuriuos apibrėžia jos steigimą įteisinęs Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1592/2002:

1. „Pagrindinis šio reglamento tikslas – pasiekti ir išlaikyti aukštą vienodą civilinės aviacijos saugos lygį Europoje.
2. Papildomi tikslai srityse, kurioms taikomas šis reglamentas, yra:
 - a) užtikrinti aukštą vienodą aplinkos apsaugos lygį;
 - b) sudaryti sąlygas laisvam prekių, asmenų ir paslaugų judėjimui;
 - c) skatinti priežiūros ir sertifikavimo procesų rentabilumą ir vengti dvigubavimo nacionaliniu ir Europos lygiu;
 - d) padėti valstybėms narėms vykdyti pagal Čikagos konvenciją priimtus įsipareigojimus, nustatant pagrindą vienodam jos nuostatų supratimui ir įgyvendinimui [...];
 - e) skatinti Bendrijos ketinimus dėl civilinės aviacijos saugos standartų ir taisyklių visame pasaulyje, užmezgant atitinkamą bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis.“²⁸

Nepaisant to, kad praėjo 10 metų nuo EASA įsikūrimo, būtų klaidinga šiuos tikslus laikyti pasenusiais. Priešingai, jų pagrindas išlikęs toks pat, tik laikui bėgant buvo pildomas, nes prisidėjo daugiau veiklos sričių. Naujos veiklos sritys buvo įteisintos Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 216/2008,²⁹ įtraukiant skrydžius, orlaivių įgulų licencijavimą ir leidimų išdavimą trečiųjų šalių naudotojams. Ilgainiui didėjančios veiklos apimtys rodo, kad Agentūros galios plėtėsi, palaipsniui ji įgijo vis daugiau funkcijų, be to, EASA, kaip Agentūros, pozicija ES ir pasaulio mastu nuolat tvirtėjo.

Plėsdama savo veiklą, Agentūra ir toliau remiasi reglamente apibrėžtais tikslais, kurie šiandien naudojami kaip pagrindas įgyvendinant:

- *Bendrą strategiją.* EASA svetainėje pažymima, kad „Europos aviacijos saugos agentūra yra pagrindinė Europos Sąjungos aviacijos saugos strategiją įgyvendinanti institucija. Agentūros

²⁸ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1592/2002 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą,

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R1592:EN:HTML> [žiūrėta 2014-02-13].

²⁹ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 216/2008 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą, panaikinantį Tarybos direktyvą 91/670/EEB, Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002 ir Direktyvą 2004/36/EB,

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:079:0001:0049:EN:PDF> [žiūrėta 2014-02-13].

uždavinys – užtikrinti aukščiausio lygio bendrus saugumo ir aplinkosaugos standartus civilinės aviacijos srityje.³⁰ Kadangi saugumas ir aplinkos apsauga šiandien yra vieni iš svarbiausių visos ES prioritetų, EASA tiesiogiai dalyvauja kurdama ir įgyvendindama griežtus standartus visame civilinės aviacijos sektoriuje.

- *Bendrą aviacijos rinką.* Agentūra turi didelę įtaką teisės aktams, kuriais kuriama bendroji Europos aviacijos pramonės rinka. Pradėjus veikti EASA, aviacijos pramonės sektorius tapo reguliuojamas vienos atsakingos institucijos. Tuo tikslu Agentūra rengia bendrus standartus orlaivių sertifikavimui, įgulų licencijavimui, o praktinis standartų taikymas ne tik palengvina procedūrų reguliavimą tarptautiniu mastu, bet ir sumažina paslaugų kaštus. EASA taip pat aktyviai bendradarbiauja su Eurokontrole dėl Bendro Europos dangaus įgyvendinimo, kuris, manoma, turėtų dar labiau išplėsti bendrą Europos oro transporto rinką.
- *Tarptautinį bendradarbiavimą.* EASA yra užmezgusi ryšius ir glaudžiai bendradarbiauja su tokiomis organizacijomis kaip TCAO, Kanados, Brazilijos, Izraelio, Kinijos bei Rusijos aviacijos žinybos. Bendradarbiavimu siekiama suvienodinti standartus ir įgyvendinti geriausią praktiką aviacijos saugos srityje ne tik ES valstybėse narėse, bet ir visame pasaulyje.

Nuo savo įsikūrimo pradžios Agentūra įgijo vis daugiau funkcijų, jos pozicija tvirtėjo, prie Agentūros veiklos jungėsi naujos valstybės narės. Lietuva, įstojusi į ES 2004 m. gegužės 01 d., taip pat tapo oficialia EASA nare. Todėl panašu, kad pagrindinės problemos, su kuriomis Agentūra susidūrė savo kūrimosi stadijoje, per 10 metų buvo išspręstos. Šiandien EASA pasižymi kaip didelė ir stipri organizacija, kuri nenustoja siekti pagrindinio tikslo – patikimo civilinės aviacijos saugos veikimo bei plėtros. Todėl netrukus bus plačiau aptariama, kokias aviacijos saugos problemas šiandien sprendžia Agentūra ir kokiomis priemonėmis įgyvendina savo nuostatas šioje srityje.

2.4.3. Aviacijos sauga

XX a. laikotarpyje dažnėjantis orlaivių avaringumas skatino sutelkti jėgas aviacijos saugos stiprinimui. Shari Stamford Krause Ph. D. (2003),³¹ analizuojantis įvykusių orlaivių katastrofų aplinkybes, nurodo, kad per paskutinius dešimtmečius įvyko katastrofiškos avarijos, kurias įtakojo mechaniniai gedimai arba klaidos vykdant techninę priežiūrą ir eksploatuojant orlaivius. Remiantis Eremino D. (2005)³² pateiktais statistiniais duomenimis apie aviacijos mirtinų įvykių priežastis, nuo 1950 – 2000 m. vidutiniškai 70-80% visų aviacinių įvykių ir avarijų priežastis yra žmogaus veiksnys.

³⁰ *Europos aviacijos saugos agentūra*, <<https://easa.europa.eu/language/fr/more-about-EASA.php>> [žiūrėta 2014-02-13].

³¹ Shari Stamford Krause Ph. D., *Aircraft safety, accident investigations, analyses and applications*, United States of America: The McGraw-Hill Companies, Inc., 2003, 2nd ed., p. 397.

³² Ereminas D., *Žmogaus galimybės skraidyti*, Vilnius: Technika, 2005, p. 16.

Vadinasi, daugelį to meto orlaivių katastrofų įtakojo žmonių klaidos. Tokia tendencija parodė, kad reikia griežčiau vertinti aviacijos darbuotojų sveikatą, elgseną, profesijos išmanymą.

Orlaivių avarių priežastys parodė konkrečias aviacijos sistemos spragas, todėl buvo aišku, kuriose srityse reikia imtis radikalių aviacijos saugos stiprinimo priemonių. Johnston N. ir kiti (2005)³³ pabrėžia, kad rizikos ir pavojaus valdymas yra didelių organizacijų atsakomybė. Tai tiesa, bet į bendrą darbą taip pat turėjo įsijungti įvairių sričių mokslininkai, aviacijos pramonės kompanijos. Reikia pripažinti, kad šiame etape EASA įkūrimas buvo ypatingai svarbus žingsnis. Agentūra, palaikoma Europos Komisijos ir kitų ES institucijų, nuo pat savo veiklos pradžios specializavosi ir buvo atsakinga už žemiau nurodytas civilinės aviacijos sritis.

Sertifikavimas. Pasak Šnirpūno V., „Sertifikavimas – pripažinimas bet kokia forma, kad produktas, dalis ar prietaisas atitinka taikytinus reikalavimus, įskaitant teisės aktų nuostatas ir jų įgyvendinimo taisykles, arba kad organizacija ar asmuo jų laikosi; taip pat atitinkamo pažymėjimo, patvirtinančio atitiktį reikalavimams ar jų laikymąsi, išdavimas.“³⁴ Aviacijoje tai yra aviacinių produktų (orlaivių, jų variklių ar kitų komponentų) testavimas ir patvirtinimas dėl jų tinkamumo skraidyti ir saugiai eksploatuoti. EASA visada laikėsi nuostatos, kad tinkamumas skraidyti visų pirma turi atitikti aplinkos apsaugos reikalavimus. Sertifikavimo procedūros privalomos ne tik orlaiviams, bet ir kompanijoms, kurios juos projektuoja, gamina ir atlieka techninę priežiūrą. Vadovaudamasi pagrindiniu reglamentu, Agentūra rengia sertifikavimo specifikacijas, kuriose apibrėžtos sertifikavimo normos. Be to, EASA ne tik tvirtina sertifikatus, bet ir pati stebi, ar juos įgijusios kompanijos toliau tinkamai vykdo savo veiklą.

Licencijavimas – leidimų išdavimas skrydžių įguloms, techninės priežiūros specialistams, oro vežėjų kompanijoms. Po to, kai buvo užfiksuotas dažnas orlaivių avaringumas dėl žmogaus klaidų, licencijavimo procedūra buvo gerokai sugriežtinta. Šiandien ji vyksta dviem etapais: pirma, tam tikrais orlaiviais skraidantys pilotai, taip pat su jų mokymu, egzaminavimu ar tikrinimu susiję imituojamo skrydžio treniruokliai, asmenys ir organizacijos turi atitikti taikomus esminius reikalavimus, išdėstytus reglamento (EB) Nr. 216/2008 III priede.³⁵ Antra, nustačius, kad pilotai, taip pat su jų mokymu susiję asmenys ir organizacijos atitinka esminius reglamento reikalavimus, jiems išduodamas atitinkamas pažymėjimas. EASA taip pat rūpinasi leidimų išdavimu trečiųjų šalių (ne ES) orlaivių naudotojams.

Standartizavimas. Šioje srityje Agentūra kuria taisykles, t.y. rengia aviacijos saugą reguliuojančius teisės aktus ir jų rengimo klausimais teikia technines ekspertų konsultacijas Europos Komisijai ir valstybėms narėms. EASA pati vykdo patikrinimus, mokymo ir standartizavimo

³³ Johnston N., et al., *Aviation Psychology in Practice*, Great Britain: Ashate Publishing Company, 2005, p. 22.

³⁴ Šnirpūnas V., *Aviacinės technikos teisinė sistema*, Vilnius: Technika, 2012, p. 70.

³⁵ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 216/2008 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą, panaikinantį Tarybos direktyvą 91/670/EEB, Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002 ir Direktyvą 2004/36/EB, <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:079:0001:0049:EN:PDF>> [žiūrėta 2014-02-15].

programas tam, kad Europos aviacijos saugą reguliuojantys teisės aktai būtų vienodai įgyvendinami visose valstybėse narėse. EASA taikoma priežiūros sistema yra labai svarbi, nes tik tokiu būdu galima atrasti trūkumus ir juos pašalinti. Valstybėms narėms tokiais atvejais suteikiamos techninės konsultacijos, rengiami atitinkami mokymai.

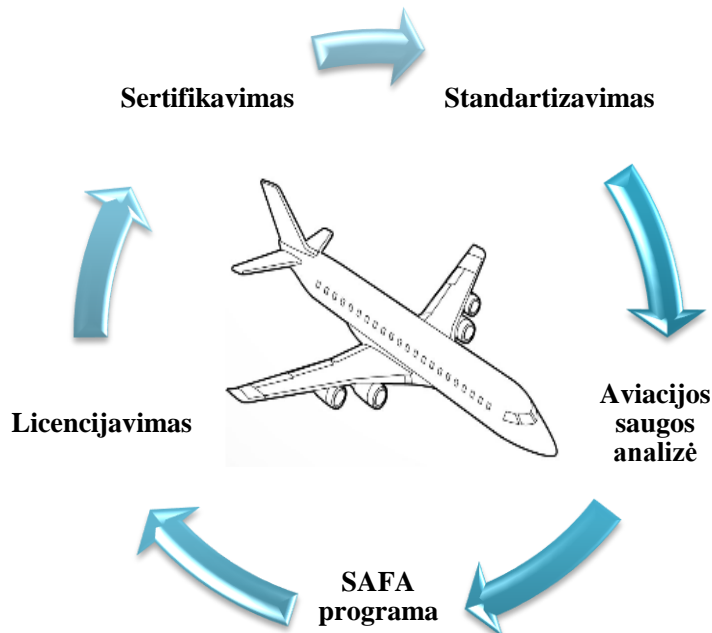
SAFA (angl. Safety Assessment of Foreign Aircraft) programa. Tai Europos Komisijos parengta užsienio valstybių orlaivių saugos įvertinimo programa, kurios įgyvendinimu valstybėse narėse rūpinasi EASA. Civilinės aviacijos administracijos (toliau CAA) svetainėje SAFA apibūdinama kaip „programa, kurioje dalyvaujančios valstybės turi atlikti trečiųjų šalių orlaivių patikrinimus perone ir nustatyti, ar orlaiviai, įgula ir veikla atitinka tarptautinius saugos reikalavimus.“³⁶ SAFA programa, kurios pagrindinis tikslas – užtikrinti Europos piliečių, keliaujančių oro transportu, saugą – įgyvendinama remiantis Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/36/EB dėl trečiųjų šalių orlaivių, kurie naudojami Bendrijos oro uostais, saugos.³⁷ Patikrinimų rezultatai ir jų metu nustatyti trūkumai padeda Europos Komisijai priimti sprendimus dėl potencialiai nesaugių oro vežėjų kompanijų. Jos vėliau įtraukiamos į vadinamąjį juodąjį sąrašą, kuriame figuruojančioms kompanijoms draudžiama vykdyti veiklą ES.

Aviacijos saugos analizė ir vertinimas. Kad galėtų nuolat gerinti aviacijos saugą Europoje bei visame pasaulyje, EASA ir jai giminingos organizacijos renka ir analizuoja statistinius aviacijos saugos duomenis. Pagal šiuos duomenis, kiekvienais metais, kaip reikalaujama jau minėto Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 216/2008 15 straipsnio 4 dalyje, EASA pateikia bendrąją Europos ir pasaulio aviacijos saugos duomenų apžvalgą. Tokiu būdu visuomenė informuojama apie bendrąjį saugos lygį civilinės aviacijos srityje, o pati EASA įvertina sritis, kuriose tą lygį reikėtų pakelti.

Nors šiandien oro transportas yra visuotinai pripažintas kaip vienas saugiausių keliavimo būdų, EASA dirba toliau, kad ne tik išlaikytų pasiektą saugos lygį, bet ir nuolat jį gerintų. Agentūra formuoja bendrus standartus, stengdamasi juos pritaikyti konkrečioms aviacijos sektoriaus poreikiams. Galima pastebėti, kad Agentūros, kurios vizija – Europos piliečiai, besinaudojantys saugiausios ir labiausiai aplinką tausojančios aviacijos sistemos privalumais – atsakomybės šiandien apima dar daugiau civilinės aviacijos sričių (žr. 5 pav.) ir tai tik patvirtina apie EASA stiprią poziciją civilinės aviacijos pasaulyje.

³⁶ Civilinės aviacijos administracija, <<http://www.caa.lt/index.php?470752275>> [žiūrėta 2014-02-15].

³⁷ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/36/EB dėl trečiųjų šalių orlaivių, kurie naudojami Bendrijos oro uostais, saugos, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0036:en:NOT>> [žiūrėta 2014-02-15].



5 pav. Europos aviacijos saugos agentūros pagrindinės veiklos sritys

Sudaryta darbo autorės pagal EASA duomenis³⁸

2.4.4. Aplinkos apsauga

Nors klestintis aviacijos sektorius labai prisideda prie bendros ES ekonomikos plėtros, tenka pripažinti, kad jis taip pat kelia didelę grėsmę aplinkai. Jaržemskis V. ir kiti (2012) įvardina, kad „[...] oro bendrovės per pastarąjį dešimtmetį degalų vartojimą vienam kilometrui sumažino 1-2 % ir gerokai sumažėjo orlaivių skleidžiamas triukšmas, bet bendrasis civilinės aviacijos poveikis aplinkai padidėjo dėl didelio eismo intensyvumo. Pavyzdžiui, oro transporto šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimas per pastarąjį dešimtmetį didėjo daugiau kaip 4 %.“³⁹ Taigi problema pasireiškia tame, jog didėjantis judumo poreikis ir siekiai laikytis griežtų aplinkos apsaugos reikalavimų vis dažniau prasilenkia. Iš labiausiai neigiamą įtaką aplinkai keliančių aviacijos sektoriaus grėsmių būtų galima įvardinti tokias kaip:

Oro erdvės perkrovimas. Augantis oro transporto intensyvumas labai apkrauna oro erdvę, o tai sąlygoja skrydžių užlaikymus, orlaivių vėlavimus, didesnę suvartojamo kuro kiekį. Kasdien vienu metu virš Europos skrenda apytiksliai nuo 1000 iki 1500 orlaivių (žr. 6 pav.). Pasak Bartkevičiūtės M., „Pagal Tarptautinio Vilniaus oro uosto orlaivių sudėtį ir savaitės atvykimo ir išvykimo tvarkaraščius per metus čia įvykdoma apie 30 tūkst. skrydžių.“⁴⁰ Tokie skaičiai byloja apie didelę grėsmę aplinkai, be

³⁸ Europos aviacijos saugos agentūra, <<https://www.easa.europa.eu/home.php#>> [žiūrėta 2014-02-15].

³⁹ Jaržemskis V., et al., *Transporto politikos pagrindai*, Vilnius: Technika, 2012, p. 174.

⁴⁰ Bartkevičiūtė M., *Orlaivių skleidžiamo triukšmo gyvenamoje aplinkoje tyrimas ir vertinimas*, magistro baigiamasis darbas, Vilniaus Gedimino technikos universitetas, Aplinkos apsaugos katedra, Vilnius, 2013, 90 lap.

to, intensyvėjant oro transporto eismui, taip pat plečiasi orlaivių triukšmo veikiami teritorijų plotai. Reikia tikėtis, kad šiuo metu Eurokontrolei įgyvendinant oro eismo valdymo sistemą, bent kažkiek pavyks išspręsti šią problemą.



6 pav. Skrydžių intensyvumas Europos oro erdvėje

Cit. pagal Skrydžių radarą 24⁴¹

Orlaivių ir skrydžių sauga. Ne be reikalo buvo plačiai aptariama EASA veikla įgyvendinant bendrą aviacijos saugos ir aplinkos apsaugos strategiją ES. Iš tiesų, skrydžių saugos lygis ar orlaivio tinkamumas skraidyti yra labai svarbūs aplinkai, nes, pavyzdžiui, nuo patobulintos orlaivio konstrukcijos gali priklausyti mažesnis išmetamų dujų kiekis. Taip pat, senesnės gamybos orlaivis gali sukelti didesnę akustinę taršą nei naujesnis orlaivio modelis. Todėl EASA kuriami aviacijos saugos ir aplinkos apsaugos standartai pirma derinami vienas su kitu ir tik tada įgyvendinami valstybėse narėse.

Triukšmo tarša. Oro transportas yra vienas iš pagrindinių triukšmo šaltinių, turinčių ypač didelę įtaką aplinkai ir žmonių sveikatai. Su šia problema kovojama jau nuo 1979 m., kai remiantis TCAO standartais, buvo išleisti pirmieji Europos Bendrijų teisės aktai, reglamentuojantys orlaivių keliamo triukšmo apribojimus, pripažįstant triukšmo emisiją kaip labai žalingą aplinkai. Vėliau Tarybos priimta direktyva Nr. 92/14/EEB dėl lėktuvų, kuriems taikomi Tarptautinės civilinės aviacijos konvencijos [...] reikalavimai, naudojimo apribojimo⁴² įteisino naujas nuostatas, pagal kurias nuo 2002 m. visuose ES

⁴¹ Skrydžių radaras 24, <<http://www.flightradar24.com/54.85.21.16/4>> [žiūrėta 2014-02-16].

⁴² Tarybos direktyva Nr. 92/14/EEB dėl lėktuvų, kuriems taikomi Tarptautinės civilinės aviacijos konvencijos antrosios redakcijos (1988) 16 priedo 1 tomo II dalies 2 skyriaus reikalavimai, naudojimo apribojimo <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0014:20010522:LT:PDF>> [žiūrėta 2014-02-16].

oro uostuose buvo apriboti triukšmingų civilinių ikigarsinių reaktyvinių orlaivių skrydžiai. Šia direktyva buvo siekiama kontroliuoti, kad oro uostuose orlaivių keliamas triukšmas neviršytų aplinkos apsaugos reikalavimų.

Tiesa, daugelis įpratę girdėti apie neigiamą aviacijos poveikį aplinkai, bet ne visi susimąsto, jog aplinka taip pat gali turėti neigiamą įtaką aviacijai ir ypač, skrydžių saugai. Ši problema pasireiškia tada, kai, pavyzdžiui, norima įkurti naujus objektus netoli oro uostų teritorijų. Lietuvoje taisyklės tokiems atvejams apibrėžia Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų patvirtinimo“⁴³ V skyrius, kuriuo nustatyta, kad aerodromų apsaugos zonoje, nesuderinus su Civilinės aviacijos administracija, draudžiama statyti, rekonstruoti ir įrengti: oro ryšių, aukštos įtampos elektros tiekimo linijas, objektus, skleidžiančius radijo bei elektromagnetines bangas ir sprogimo atžvilgiu pavojingus objektus; pramonės ir kitus objektus, spinduliuojančius šviesą ir galinčius kelti pavojų orlaivių skrydžių saugai.

Išnagrinėjus aviacijos sektoriaus santykį su aplinka, galima išvelgti keletą prieštaraimų. Pirma, oro transporto poreikis didėja taip sparčiai, kad dažnai nespėjama laiku parengti aplinkos apsaugos standartų, o tai, savaime suprantama, lemia pavėluotą jų įgyvendinimą. Antra, ne tik aviacijos sektorius gali turėti neigiamą poveikį aplinkai, bet ir pati aplinka gali tiesiogiai įtakoti aviaciją. Nepaisant minėtų prieštaraimų, aplinkos apsauga ir toliau lieka svarbiausiu ES prioritetu. Todėl atsakingos ES organizacijos ir institucijos intensyviai dirba rengdamos ir derindamos teisės aktus, kuriais grindžiama aviacijos ir aplinkos apsaugos politika visos ES mastu.

2.5. Europos Sąjungos institucijų veikla aviacijos saugumo įgyvendinimo procese

2.5.1. Už oro transporto politiką atsakingos Europos Sąjungos institucijos

Išnagrinėjus ES organizacijų ir EASA veiklą, galima teigti, kad šios organizacijos dalyvauja bendrame saugumo užtikrinimo procese, sprendamos techninius, daugiau su aviacijos sauga susijusius, klausimus. Tinkamas orlaivių projektavimas, techninė priežiūra ir saugus eksploatavimas yra labai svarbūs etapai, nuo kurių priklauso, pavyzdžiui, aviacijos avaringumo ar poveikio aplinkai lygis. Minėtų organizacijų veikla paremta strategijomis bei programomis, kurias pavesta įgyvendinti ES valstybėse narėse, bet jos neturi svarių teisinių galių, kokias turi ES institucijos. Todėl aviacijos saugumo, kaip neteisėtos veiklos prevencijos, klausimas priklauso ES institucijų rengiamos ir valstybėse narėse taikomos teisės sričiai.

⁴³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 22-652 „Dėl specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų patvirtinimo“, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=433376&p_query=&p_tr2=2> [žiūrėta 2014-02-16].

Europos ekonominės bendrijos steigimo (Romos) sutarties V antraštinė dalis (2007)⁴⁴ (šiandien – SESV 4 straipsnio 2 dalies g punktas ir VI antraštinė dalis) numato, kad būtina suformuluoti ir parengti bendrąją transporto politiką, kuri yra viena iš pirmųjų ir svarbiausių EB politikos sričių. Prioritetas pirmiausia buvo teikiamas bendros transporto rinkos sukūrimui (apie jo etapus jau buvo kalbėta anksčiau), siekiant atverti konkurencijai uždaras nacionalines transporto rinkas. Todėl laikui bėgant buvo svarbu sukurti tinkamą institucinę ir teisinę sistemą, kuria būtų galima efektyviai reguliuoti šią politikos sritį ir derinti nuostatų įgyvendinimą valstybėse narėse.

Šiandien ES už politikos formavimą ir vykdymą atsako vadinamasis „institucijų trikampis“: Europos Parlamentas (toliau EP), Europos Sąjungos Taryba (toliau ES Taryba) ir Europos Komisija (toliau EK). Kaip ir visų politikos sričių, taip ir transporto politikos rengimo bei įgyvendinimo procese, minėtos institucijos atlieka svarbias funkcijas ir glaudžiai bendradarbiauja tarpusavyje įgyvendindamos ES teisės aktus.

Europos Komisija. ES transporto politikos įgyvendinimo procese EK vaidmuo yra ypatingai svarbus: „Europos Komisija yra vykdomoji ES institucija, atstovaujanti visos ES, o ne atskirų šalių interesus.“⁴⁵ Gindama visos ES bendrus interesus, EK taip pat atsako už EP ir ES Tarybos sprendimų įgyvendinimą, o svarbiausia, turi plačius įgaliojimus ne tik vykdomosios valdžios srityje, bet ir teisės aktų leidyboje. Šiame etape labai svarbi išimtinė teisės aktų iniciatyvos teisė, kuria naudodamasi EK gali oficialiai teikti su konkrečia politikos sritimi susijusius pasiūlymus EP ir ES Tarybai. EK kompetencija apima ir tokias veiklos sritis kaip ES politikos ir biudžeto administravimas bei vykdymas, ES teisės taikymo kontrolė (valstybių narių atžvilgiu) ir ES atstovavimas tarptautiniu lygmeniu.

Kalbant apie EK veiklą ir funkcijas bendrosios transporto politikos srityje, svarbu paminėti, kad EK skelbia Baltąją knygą, kuri laikoma pagrindiniu strateginiu transporto politikos ir plėtros dokumentu. Pavyzdžiui, 2001 m. paskelbtoje Baltojoje knygoje nustatyta Europos transporto politikos darbotvarkė iki 2010 m., pagrindinį dėmesį skiriant tolimesniam transporto sektoriaus liberalizavimui, eismo saugai. Po įvykdytų teroro išpuolių JAV į šią knygą buvo įtraukti saugumo klausimai bei aptariamos ES transporto saugumo teisinės priemonės, reikalingos sureguliuoti transporto sistemą ir tam tikras infrastruktūras. Reikėtų pažymėti, kad EK Baltojoje knygoje suformuluoti praktinių veiksmų ir net teisės aktų projektų pasiūlymai tapo pagrindu, kuriuo remiantis buvo priimta gana svarbių teisės aktų ir oro transporto politikos klausimais. Išsamesnis jų nagrinėjimas bus pateiktas vėliau.

Pasigilinus į EK sudėtį, reikia pastebėti, kad transporto politikos srityje nuo 2010 m. svarbią funkciją atlieka vienas iš 36 EK generalinių direktoratų – Mobilumo ir transporto generalinis

⁴⁴ Vėgėlė I., Daukšienė I., *Europos Sąjungos teisė, Steigimo sutartis ir svarbiausi vidaus rinkos teisės aktai*, Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2007, p. 76.

⁴⁵ *Europos Komisija*, <http://ec.europa.eu/about/index_fr.htm> [žiūrėta 2014-02-18].

direktoratas (angl. *Directorate – General for Mobility and Transport, DG MOVE*). Jis dirba tarsi ES transporto ministerija, kurios „[...] misija – užtikrinti darnų judumą bendroje Europos transporto erdvėje, integruojant piliečių poreikius, aplinkosauginę aplinką ir konkurencingumą.“⁴⁶ Be bendrosios transporto politikos generalinis direktoratas taip pat atsako už transeuropinių transporto tinklų, kitų infrastruktūrų ir inovacijų plėtros finansavimo programas. DG MOVE sudaro 5 direktoratai, iš kurių E direktoratas dirba oro transporto srityje, prioritetus teikdamas ES bendrosios oro transporto rinkos vystymui, aviacijos saugumui ir aplinkos apsaugai.

Europos Sąjungos Taryba (Ministry). Tai viena iš pagrindinių sprendimus priimančių ES institucijų, kuri kartu su EP tiesiogiai dalyvauja teisės aktų (reglamentų, direktyvų ir kt.) leidybos procese. ES Taryba taip pat gali pati prašyti Europos Komisijos pateikti pasiūlymus, kurie, jos manymu, reikalingi ir kuriuos ji galėtų tvirtinti. Be minėtų funkcijų ES Taryba taip pat koordinuoja valstybių narių politiką, pavyzdžiui, ekonomikos srityje; vykdo bendrą užsienio ir saugumo politiką, kuriai strategines gaires nustato Europos Vadovų Taryba; ES vardu sudaro tarptautines sutartis; „[...] tvirtina biudžetą kartu su Europos Parlamentu.“⁴⁷ Reikėtų pridurti, kad ES Taryboje posėdžiauja valstybių narių vyriausybės atstovai, kurie ES turi ministrų, atsakingų už konkrečias politikos sritis, statusą. Todėl ES Taryba dažnai laikoma pagrindiniu forumu, kuriame vyksta tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas.

Transporto sektoriui labai svarbi ES Tarybos sudėtinė dalis – Transporto, telekomunikacijų ir energetikos taryba (angl. *Transport, Telecommunications and Energy Council*), kuri savo posėdžių metu siekia sukurti integruotą europinį visų trijų sričių tinklą. Todėl šios tarybos veikla ypatingai nukreipta į Europos bendrosios rinkos plėtrą, t.y. atviras nacionalines rinkas, suvienodinant jų prieinamumo sąlygas, panaikinant valstybių narių sienas ir skirtumus dėl kainų ir taisyklių. Kalbant apie transporto sritį, joje svarstomi laisvo judėjimo, saugumo, efektyvaus eismo valdymo klausimai, kurie vienodai svarbūs visoms transporto šakoms (oro, jūrų, kelių ir t.t.). Tokiu būdu siekiama sukurti darnaus judumo sistemą, kurios dėka sumažėtų energijos ir laiko eikvojimas, būtų nuolat tobulinamos infrastruktūros. Ši taryba tiesiogiai netvirtina naujų teisės aktų, bet, konsultuodama EP savo koordinuojamų sričių klausimais, ji atlieka profesionalių rekomendacijų teikimo funkciją.

Europos Parlamentas. Kas penkerius metus ES rinkėjų tiesiogiai renkamas, EP yra pagrindinė ES teisėkūros institucija, kuri kartu su ES Taryba tiesiogiai atsako už teisės aktų leidybą. Šiame procese abi institucijos bendradarbiauja, priimdamos arba iš dalies keisdamos EK pasiūlymus, svarstydamos teisės aktų turinį ir oficialiai juos leisdamos. Be teisėkūros EP turi dar priežiūros ir biudžetines galias: jis tikrina EK veiklą, prižiūri kitų ES institucijų darbą ir kartu su ES Taryba svarsto bei tvirtina metinį ES biudžetą, už kurio vykdymą atsakinga EK. Svarbu paminėti, kad EP taip pat

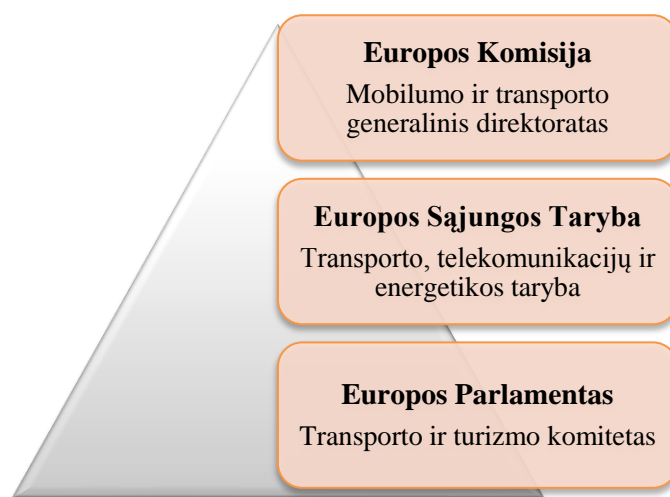
⁴⁶ Jaržemskis V., et al., *Transporto politikos pagrindai*, Vilnius: Technika, 2012, p. 114.

⁴⁷ *Europos Sąjungos Taryba*, <<http://www.consilium.europa.eu/council?lang=fr>> [žiūrėta 2014-02-18].

palaiko ryšius su nacionaliniais parlamentais. Tokią praktiką paskatino Lisabonos sutartis, dažnai vadinama „Parlamentų sutartimi“.⁴⁸ Šioje vietoje reikėtų akcentuoti, kad ryšiai palaikomi ne tik informuojant nacionalinius parlamentus apie EP veiklą, bet ir kviečiant jų narius atvykti ir dalyvauti EP posėdžiuose, pavyzdžiui, svarstant naujausius Komisijos pateiktus teisės aktų pasiūlymus.

Grįžtant prie transporto sektoriaus, būtina paminėti, kad jame svarbias funkcijas atlieka EP veikiantis Transporto ir turizmo komitetas (angl. *Transport and Tourism Committee*). Jis kuruoja bendrą kelių, geležinkelių, vidaus vandens kelių, jūrų ir oro transporto politiką. Pagal atitinkamas sritis komitetas turi atlikti pritarimo funkciją EP ir ES Tarybos paruoštiems teisės aktų projektams, todėl tam tikra dalimi jis atsako už bendrą ES transportui taikomų taisyklių turinį. Infrastruktūros plėtra, pavyzdžiui, transeuropinių Europos tinklų tiesimas ir vystymas yra taip pat vienos iš komiteto prioritetinių sričių.

Apžvelgus ES institucijų (žr. 7 pav.) veiklą, galima sutikti, kad jų teisinės galios oro transporto politikos srityje yra svaresnės lyginant su EASA ir kitomis už oro transportą Europoje atsakingomis organizacijomis. ES institucijos, tokios kaip EP ir ES Taryba, atlieka svarbų vaidmenį leisdamos ES teisės aktus, o EK atsako už jų įgyvendinimą ES valstybėse narėse. Tuo tarpu minėtos organizacijos kuria strategijas ir programas, bet galutinis jų parengimas ir įgyvendinimas taip pat turi būti derinamas su ES institucijomis. Tačiau yra kitos sritys, kuriose ES institucijų vaidmuo nėra toks pat stiprus kaip už oro transportą atsakingų organizacijų. Tai glaudesnis bendradarbiavimas su pasaulinėmis organizacijomis (TCAO, TOTA), didelė techninių ir praktinių aviacijos žinių bazė, be kurios pagrindo ES institucijos nebūtų pajėgios rengti ir įgyvendinti su aviacija susijusių teisės aktų.



7 pav. Už oro transporto politiką atsakingos Europos Sąjungos institucijos

Sudaryta darbo autorės pagal ES duomenis⁴⁹

⁴⁸ Europos Parlamentas, <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/lt/006d1ccc56/Valstybių-narių-nacionaliniai-parlamentai.htm>> [žiūrėta 2014-02-18].

⁴⁹ Europos Sąjunga, <http://europa.eu/index_lt.htm> [žiūrėta 2014-02-18].

2.5.2. *Aviacijos saugumo politiką reglamentuojantys Europos Sąjungos teisės aktai*

ES institucijų veiklos ir pagrindinių funkcijų nagrinėjimas buvo reikalingas tam, kad apibrėžti, kas formuoja ir vykdo bendrą transporto politiką ES mastu. Tai padės lengviau suvokti, kaip veikia aviacijos saugumo reguliavimo sistema ES, t.y. kokie pagrindiniai teisės aktai reglamentuoja aviacijos saugumo politiką, su kokiomis problemomis susiduriama juos rengiant bei įgyvendinant valstybių narių nacionaliniu lygmeniu.

Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 300/2008 dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 2320/2002⁵⁰ yra vienas svarbiausių ES teisės aktų, reglamentuojančių aviacijos saugumo politiką. Siekiant apsaugoti asmenis ir prekes, šiuo reglamentu nustatomos civilinės aviacijos apsaugos nuo neteisėtų veiksmų, kurie kelia pavojų aviacijos saugumui, bendrosios taisyklės. Juo taip pat nustatomas 1944 m. gruodžio 7 d. Čikagos tarptautinės civilinės aviacijos konvencijos 17 priedo vienodo aiškinimo pagrindas.

Įvardintiems tikslams pasiekti reglamente nurodomos priemonės yra:

- a) *bendrųjų aviacijos saugumo taisyklių ir standartų nustatymas*. Reglamente turėtų būti nustatyti pagrindiniai principai, ką reikia padaryti siekiant apsaugoti civilinę aviaciją nuo neteisėtų veiksmų nesileidžiant į techninius ir procedūrinius dalykus, kaip tie reikalavimai turi būti įgyvendinami. Tai reiškia, kad už minėtų standartų įgyvendinimą atsako pačios valstybės narės ir šiame etape jos taip pat privalo parengti, taikyti ir prižiūrėti nacionalinę civilinės aviacijos saugumo programą. Programoje apibrėžiama atsakomybė už reglamento bendrųjų pagrindinių standartų įgyvendinimą ir aprašomos priemonės, kurias tuo tikslu turi taikyti oro uostai, operatoriai ir kiti subjektai.
- b) *bendrųjų aviacijos saugumo taisyklių ir standartų „laikymosi stebėsenos mechanizmai“*.⁵¹ Stebėdama, kaip valstybės narės taiko šį reglamentą, ir prireikus, kad galėtų teikti aviacijos saugumo tobulinimo rekomendacijas, EK, bendradarbiaudama su valstybės narės atitinkama institucija, atlieka patikrinimus, įskaitant oro uostų, operatorių ir aviacijos saugumo standartus taikančių subjektų patikrinimus. Reikėtų pridurti, kad Komisija gali atlikti patikrinimus iš anksto neįspėjusi, bet ji turi išlikti lanksti tais atvejais, kai dėl skirtingo orlaivio dydžio, naudojimo pobūdžio ar skrydžių dažnumo reikia leisti taikyti nuostatas, leidžiančias nukrypti nuo bendrųjų pagrindinių aviacijos saugumo standartų. Juk skirtingose valstybėse ir civilinės aviacijos srityse grėsmės lygis negali būti vienodas.

⁵⁰ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 300/2008 dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 2320/2002, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:097:0072:0084:LT:PDF>> [žiūrėta 2014-02-20].

⁵¹ Ten pat.

Būtina atkreipti dėmesį į tai, kad šis reglamentas panaikino jau minėtą Reglamentą (EB) Nr. 2320/2002, nes persvarsčius senojo reglamento turinį ir atsižvelgus į sukauptą patirtį, buvo nuspręsta supaprastinti, suderinti ir aiškiau suformuluoti esamas taisykles bei padidinti saugumo lygius. Tačiau reikia akcentuoti, kad senasis reglamentas, priimtas dėl 2001 m. rugsėjo 11 d. įvykių JAV, buvo pirmas svarbus teisės aktas, reglamentuojantis ES civilinės aviacijos saugumo sritį. Įvykiai JAV paskatino apsvarstyti aviacijos saugumo spragas ir įvesti veiksmingiausias priemones, kurios leistų teikti paramą įvykiams teroro aktams. Palyginus senojo ir naujojo reglamento nuostatas, matyti, kad jų abiejų pagrindas išlieka toks pats, tik naujasis reglamentas suformuluotas ir papildytas atsižvelgiant į per tam tikrą laiką pasikeitusius rizikos įvertinimus bei naujas technologijas aviacijos sektoriuje.

Remiantis naujojo reglamento priedu (4 straipsniu)⁵² bendrieji pagrindiniai civilinės aviacijos apsaugos nuo neteisėtų veiksmų standartai turi būti taikomi žemiau nurodytose srityse.

Oro uosto saugumas, kurio užtikrinimui labai svarbūs:

- *Oro uosto planavimo reikalavimai*, nustatant atitinkamas zonas, tokias kaip, pavyzdžiui, kontroliuojamoji ar riboto patekimo zona. Kontroliuojamoji zona apima oro uosto judėjimo lauką, gretimą teritoriją, pastatus ir jų dalis, į kuriuos patekimas yra ribojamas. Tuo tarpu riboto patekimo zona – tai tam tikros oro uosto kontroliuojamosios zonos dalys (pavyzdžiui, laukimo salės prieš laipinimo į orlaivį procedūras), į kurias ne tik ribojamas patekimas, bet ir taikomi griežtesni aviacijos saugumo standartai.
- *Patekimo kontrolė* yra būtina tam, kad į oro uosto zonas nepatektų pašaliniai asmenys ir transporto priemonės. Kontrolė taip pat taikoma oro uosto darbuotojams, skrydžių įgulnariams, kuriems išduodami specialūs pažymėjimai suteikia teisę be priežiūros patekti į riboto patekimo zonas. Pažymėjimui gauti turi būti atliktas išsamus asmens patikrinimas.
- *Asmenų, išskyrus keleivius, ir jų vežamų daiktų, taip pat transporto priemonių patikrinimo procedūros* atliekamos tam, kad į riboto patekimo zonas nepatektų draudžiami daiktai ir asmenys, išskyrus keleivius.
- *Stebėjimas, patruliavimas ir kita fizinė kontrolė* atliekama oro uostuose ir, prireikus, gretimose zonose. Siekiant pastebėti įtartinais asmenų (ypač potencialiai pavojingų) elgesį, minėtose zonose patruliuojama ir taikomi kiti fizinės kontrolės būdai.

Atribotosios oro uosto zonos ir orlaivio saugumas. Šiose zonose statomi orlaiviai turi būti atskirti siekiant apsaugoti nuo to, kad nebūtų pažeisti orlaiviams, jų keleiviams, bagažui, kroviniams ir paštui taikomi saugumo standartai. Prieš išvykimą atliekamas kiekvieno orlaivio saugumo patikrinimas siekiant įsitikinti, kad orlaivyje nėra pašalinių asmenų ar draudžiamų daiktų.

Keleiviai, rankinis bagažas ir orlaivio bagažo skyriuje vežamas bagažas:

⁵² Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 300/2008 dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių ir panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 2320/2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:097:0072:0084:LT:PDF> [žiūrėta 2014-02-20].

- *Keleivių ir bagažo patikrinimas.* Tam, kad į riboto patekimo zonas ir orlaivį nepatektų draudžiami daiktai, visi išvykstantys, su persėdimu ar tranzitu vykstantys keleiviai bei jų bagažas turi būti tikrinami. Su persėdimu ar tranzitu vykstantiems keleiviams gali būti taikomos tam tikros išimtys, jeigu, pavyzdžiui, jie lieka orlaivyje ar kitokiu būdu yra atskirti nuo keleivių, laipinamų į tą patį orlaivį.
- *Keleivių ir bagažo apsauga.* Apsaugos funkcija reikalinga tam, kad keleiviai ir jų bagažas būtų saugomi nuo neteisėtų veiksmų nuo to momento, kai jie patikrinami (ir perduodami oro vežėjui, jei tai registruotas bagažas), iki pat orlaivio išskridimo.
- *Informacijos apie keleivius ir jų bagažą susiejimas.* Kiekvienas bagažo skyriuje vežamo bagažo vienetas turi būti priskirtas orlaiviu vykstančių keleivių bagažui. Tai labai svarbu, nes praktika rodo, kad esant bet kokiems neatitikimams galimi orlaivio skrydžio užlaikymai, dėl kurių oro vežėjams ar antžeminio aptarnavimo kompanijoms gali būti taikomos tam tikros finansinės nuobaudos.

Krovinių ir pašto saugumo kontrolė ir apsauga. Visiems kroviniams ir paštui, prieš pakraunant juos į orlaivį, taip pat taikomos saugumo kontrolės procedūros. Sėkmingai atlikus procedūras ir priėmus krovinius ar pašta, jie taip pat saugomi nuo neteisėtų veiksmų iki orlaivio, kuriuo jie vežami, išvykimo. Reikėtų pridurti, kad saugumo kontrolė taip pat taikoma oro vežėjo paštui, orlaivio atsargoms (įskaitant maisto produktus, kuriuos skirta vartoti orlaivyje skrydžio metu), oro uosto atsargoms (skirtoms parduoti ar vartoti riboto patekimo zonose, pavyzdžiui, neapmuitinamų prekių parduotuvėse ar maitinimo įstaigose).

Skrydžių metu taikomos saugumo priemonės skirtos užtikrinti saugumą skrydžių metu, kad keliaujantys asmenys negalėtų patekti į skrydžių įgulos patalpas, kad būtų atitinkamai sudrausminami potencialiai pavojingi keleiviai ir pan. Saugumo priemonės reikia mokėti tinkamai naudoti, todėl šiuo klausimu daug dėmesio skiriama skrydžio įgulos ar palydovų parengimui.

Saugumo įranga ir personalas. Patikrinimų ar kitoms saugumo kontrolės procedūroms naudojama įranga turi atitikti apibrėžtas specifikacijas ir būti tinkama tokio pobūdžio saugumo kontrolei atlikti. Saugumo kontrolės procedūras vykdančio personalo kompetencija taip pat yra tikrinama, ir ne tik jį įdarbinant. Personalui rengiami specialūs saugumo mokymai, jis atestuojamas darbo metu, kad įvertinti, ar yra tinkamas tarnybai, turi kompetenciją atlikti jam patikėtas pareigas.

Atsižvelgus į visas civilinės aviacijos saugumo sritis, galima daryti išvadą, jog reglamentas labiau pagrindžia antžeminį aviacijos saugumą. Jo nuostatos galioja visiems valstybių narių oro uostams, visiems operatoriams (įskaitant oro vežėjus) bei subjektams, kurie įgyvendina ir praktiškai taiko aviacijos saugumo standartus oro uostų patalpose ar už jų ribų. Ne be reikalo aviacijos saugumas apibrėžiamas kaip „[...] priemonių ir žmogiškųjų bei materialinių išteklių visuma, skirta apsaugoti

civilinę aviaciją nuo neteisėtų veikų, kurios kelia pavojų civilinės aviacijos saugumui“.⁵³ Taigi antžeminis aviacijos saugumo (nepainioti su aviacijos sauga) užtikrinimas labai svarbus. Nuo to, kaip vykdoma saugumo kontrolė oro uoste, atitinkamai priklauso ir saugumo lygmuo skrydžių metu. Todėl oro uostuose atliekamos saugumo kontrolės bei patikros procedūros yra privalomos kiekvienam keliaujančiam asmeniui, siekiant apsaugoti save nuo galimų grėsmių.

2.5.3. *Aviacijos saugumo teisės aktų rengimo ir įgyvendinimo problemos*

ES institucijų veiklos rezultatas – teisinė bazė parodo, kokiais principais ir nuostatomis reglamentuojama aviacijos saugumo politika. Tačiau jų rengimo ir įgyvendinimo procesas dažnai užsitęsia dėl tam tikrų problemų, susijusių su teisės aktų nesuderinamumu, piliečių asmens teisių pažeidimais, aviacijos saugumo standartų pritaikymu skirtingoms valstybių narių oro uostų infrastruktūroms ir pan. Iškilusios problemos paskatina ilgas diskusijas tarp EK, EP ir ES Tarybos, į jas įsijungia ir atitinkami šių institucijų padaliniai, kurie atsako už oro transporto politiką ES, ir pačios valstybės narės. Todėl toliau bus nagrinėjamos konkrečios problemos, su kuriomis susiduriama plečiant aviacijos saugumo reguliavimo sistemą visos ES mastu.

Ilgas ir rimtas diskusijas paskatino 2008 m. EK pasiūlytas reglamento projektas EP ir ES Tarybai, kuriuo būtų leidžiama papildyti pripažintų tikrinimo metodų sąrašą kūno skaitytuvais (angl. *Body Scanners*). Iki šiol ES teisės aktais oro uostuose leidžiami naudoti tokie tikrinimo būdai kaip keleivių rankinio ir registruojamo bagažo patikra, sprogmenų aptikimo, stacionaraus metalo detektoriaus (šaunamųjų ginklų, peilių ir kitų draudžiamų metalinių daiktų aptikimui) naudojimas ir pagal tam tikrus saugumo kriterijus pasirinktų keleivių apšaukimas rankomis.

„Kūno skaitytuvai – tai neseniai sukurta technologija, naudojama kaip priemonė nustatyti, ar asmenys prie kūno neturi draudžiamų pavojingų daiktų. Pateikiamas iliuzinis žmogaus kūno vaizdas, matomas per rūbus, ir atpažįstami tam tikros masės bei tankio daiktai, kuriuos galima atskirti nuo drabužių.“⁵⁴ Tai reiškia, kad kūno skaitytuvų pagalba tam tikro laipsnio patikimumu ir tikslumu įmanoma aptikti ne tik daiktus, paslėptus drabužiuose ar po jais, bet ir ant žmogaus kūno ar jo viduje. Tokiu būdu galima aptikti skystas, birias ir plastikines sprogstamas medžiagas, kurių neįmanoma užfiksuoti metalo detektoriais.

Tikrinimo procedūra trunka vos kelias minutes, per kurias skaitytuvai užfiksuoja vaizdą. Kaip matyti žemiau esančiame 8 pav., skaitytuvu tikrinamas žmogus turi ramiai stovėti skaitytuvo viduje

⁵³ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 300/2008 dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių ir panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 2320/2002,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:097:0072:0084:LT:PDF> [žiūrėta 2014-02-20].

⁵⁴ *Europos Parlamentas,*

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/cm/899/899816/899816lt.pdf [žiūrėta 2014-02-21].

arba tiesiogiai priešais jį. Gautas vaizdas yra nepermatomas ir primena fotografijų negatyvus, padarytus naudojantis prieinamomis technologijomis.



8 pav. Tikrinimo kūno skaitytuvais procedūra ir rezultatas

Cit. pagal portalus Popular Mechanics ir Mail Online⁵⁵

Kūno skaitytuvų naudojimas buvo vertinamas itin kritiškai, suabejojus, ar jų nauda svarbesnė nei didelis piliečių asmens privatumo pažeidimas. EP pozicija šiuo klausimu taip pat buvo priešiška. Ši institucija visada pritarė, kad civilinės aviacijos saugumas yra vienas iš svarbiausių ES rūpesčių, todėl reikalinga griežta ir veiksminga sistema, užkertanti kelią bet kokiems teroristų veiksams. Tačiau EP tai pat laikėsi požiūrio, kad piliečių pagrindinės teisės negali būti pažeidžamos dėl aviacijos saugumo stiprinimo priemonių. Todėl 2008 m. pabaigoje jis priėmė rezoliuciją dėl aviacijos saugumo užtikrinimo priemonių ir kūno skaitytuvų poveikio žmogaus teisėms, privatumui, asmens orumui, sveikatai ir duomenų apsaugai. Šia rezoliucija EP paragino Komisiją nuodugniau įvertinti padėtį ir pataisyti pasiūlymą, sukuriant tokias aviacijos saugumo gerinimo nuostatas, kurių praktinis įgyvendinimas nepažeistų piliečių asmens teisių.

Komisija atsižvelgė į piliečių susirūpinimą dėl kūno skaitytuvų naudojimo oro uostuose ir 2011 m. priimtais teisės aktais užtikrinama, kad kūno skaitytuvai bus naudojami tik taikant griežtas sąlygas, kuriomis siekiama apsaugoti pagrindines žmogaus teises ir privatumą. Laikantis naujų teisės aktų sąlygų, kūno skaitytuvų naudojimo metu draudžiama kaupti, kopijuoti, sauginti ar atkurti atvaizdus. Taip pat turi būti užkirstas kelias atvaizdų panaudojimui juos susiejant su tikrinamo asmens duomenimis. Atvaizdus tikrinantis asmuo tai turi daryti tik nuotoliniu būdu, t.y. būdamas tam tikroje atskiroje patalpoje. Be to, keleiviai taip pat turi būti atitinkamai informuojami apie tikrinimo kūno skaitytuvais procedūrą. Jiems suteikiama teisė atsisakyti ir reikalauti alternatyvių patikrinimo būdų.

⁵⁵ Portalas Popular Mechanics, <<http://www.popularmechanics.com/technology/aviation/safety/airport-security-vs-personal-privacy>>; Portalas Mail Online, <<http://www.dailymail.co.uk/health/article-1290527/Airport-body-scanners-deliver-radiation-dose-20-times-higher-thought.html>> [žiūrėta 2014-02-23].

Taigi naujuose teisės aktuose nenustatytas privalomas kūno skaitytuvų naudojimas, o tai reiškia, kad valstybės narės ir jų oro uostai gali patys spręsti, ar naudoti rentgeno spinduliuotės neskleidžiančius kūno skaitytuvus (pagal atliktų tyrimų rezultatus nustatyta, kad naujos technologijos išskiriama spinduliuotė nedidelė, todėl nekelia rimto pavojaus žmonių sveikatai), ar nenaudoti. Valstybių narių sprendimas naudoti kūno skaitytuvus turėtų būti grindžiamas tuo, kad nauja technologija padės užtikrinti veiksmingą ir ilgalaikę saugumo kontrolę, kuri visiškai nepažeis pagrindinių piliečių asmens teisių. Todėl kūno skaitytuvų įrengimas turi būti vykdomas atsižvelgiant į ES lygmeniu nustatytas eksploataavimo sąlygas.

Viską apibendrinant, peršasi išvada, jog tai kas naudinga vienai šaliai, nebūtinai atitiks kitos šalies interesus, todėl prieštaravime labai svarbu išlaikyti pusiausvyrą. EK pasiūlymą tam tikra prasme galima vertinti teigiamai, nes ji remiasi kitais ES aviacijos saugumo teisės aktais grindžiamu nuolatiniu poreikiu metodus ir technologijas suderinti su naujomis grėsmėmis ir su jomis susijusiais rizikos įvertinimais. Kalbant apie keliaujančius asmenis ir jų teises, galima suprasti, kad nevisi norės būti tikrinami kūno skaitytuvu dėl grafinės tam tikrų vaizdų (pavyzdžiui, kūne esančių implantų, protezų, intymių kūno dalių kontūrų ir pan.) prigimties. Todėl 2011 m. teisės aktų nuostatos suteikia pasirinkimo laisvę dėl kūno skaitytuvų naudojimo, atsižvelgiant į pagrindines piliečių asmens teises.

2.5.4. Skirtingas aviacijos saugumo teisės aktų vykdymo lygis valstybėse narėse

Nepaprastai svarbu, kad į aviacijos saugumo rizikas reaguojama europiniu lygmeniu ir kad ES institucijos, atsižvelgdamos į būtinus kriterijus, priima kompromisinius sprendimus bendram aviacijos saugumui užtikrinti. Tai labai svarbu visuomenės atžvilgiu, nes tinkamai stiprinant aviacijos saugumą, taip pat skatinamas žmonių pasitikėjimas oro transportu. Vis dėlto, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad aviacijos saugumo lygis valstybėse narėse nėra vienodai užtikrintas. Šią tendenciją dažniausiai pagrindžia problemos, su kuriomis susiduria vastybė, įgyvendindama ES teisės aktus, taikydama privalomas saugumo priemones ir procedūras savo nacionaliniu lygmeniu.

Viena didžiausių problemų yra nacionalinis valstybių finansinių resursų trūkumas. Pavyzdžiui, 2012 m. Komisijos ataskaitoje Europos Parlamentui ir Tarybai dėl reglamento (EB) Nr. 300/2008 dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių įgyvendinimo⁵⁶ suteikiama informacija apie valstybių narių nacionalinių institucijų patikrinimus. Ataskaitoje pažymima, kad kai kurios valstybės narės vis dar nesugeba greitai aptikti trūkumus ir juos pašalinti, dar nebuvo patikrinusios visus teisės aktų aspektus, o nacionalinės institucijos ilgą laiką netikrindavo kai kurių oro uostų. Tolesni veiksmai kartais būdavo nepakankamai arba visai nebūdavo atliekami. Įvardindama atrastus trūkumus, Komisija

⁵⁶ Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl reglamento (EB) Nr. 300/2008 dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių įgyvendinimo, 2012 m. sausio 1 d. – 2012 m. gruodžio 31 d. ataskaita, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0523:FIN:LT:HTML>> [žiūrėta 2014-02-24].

vertina tai kaip problemą, kurią pirmiausia lemia pasitaikančios finansinės krizės ar kitos su valstybių narių biudžetais susijusios problemos.

Lietuvos atveju tai neturėtų būti išimtis, nes, pagal Lietuvos Respublikos Susisiekimo ministro įsakymą „Dėl [...] Valdymo sričių 2012 – 2014 metų strateginio veiklos plano“⁵⁷ 2012 m. asignavimų paskirstymą pagal programas, civilinės aviacijos veiklos priežiūrai bei skrydžių saugos ir saugumo užtikrinimui buvo skirta 1%, kas sudarė iš viso 15.010 LT. Tolimesnės perspektyvos dar niūresnės. Remiantis informacija apie 2012 – 2014-ųjų m. programų asignavimus ir valdymo išlaidas, numatomi 2013-ųjų metų asignavimai tai pačiai programai siekia 11.096 LT, o 2014-ųjų metų – 12.448 LT. Taigi tendencija rodo gana svarų finansavimo mažinimą, nepaisant to, kad jis ir taip yra ganėtinai mažas.

Pažymėtina, kad pagal dabartinę ES teisės aktų sistemą, aviacijos saugumo užtikrinimas oro uostuose yra valstybių narių atsakomybė, todėl šios srities finansavimo klausimą spręsti taip pat turi valstybės. Jau minėtu reglamentu (EB) Nr. 2320/2002 įvedus naujas aviacijos saugumo taisykles, bendrosios aviacijos saugumo išlaidos stipriai išaugo. Valstybės narės turėjo įgyvendinti naujas saugumo priemones, o tai reiškė dideles investicijas į infrastruktūrą, papildomą techninę įrangą ir žmogiškuosius išteklius daugumoje Europos oro uostų. Valstybės pačios turi nuspręsti, ar jos naudosis naudotojų mokamomis rinkliavomis, ar savo nacionaliniu biudžetu. Nesvarbu, kokiais būdais bus dengiamos aviacijos saugumo išlaidos, bendras finansinis mechanizmas privalomas, kad būtų galima užtikrinti tokį saugumo lygį, kokį numato ES teisės aktai.

Kadangi atsirado tam tikras nesuderinamumas tarp ES teisės aktų nuostatų ir kai kurių valstybių narių finansinių galimybių, 2008 m. Komisija pasiūlė direktyvą dėl bendros aviacijos saugumo rinkliavų reguliavimo sistemos. Direktyvoje saugumo rinkliava apibrėžiama kaip „[...] apmokestinimo suma, renkama siekiant susigrąžinti visas saugumo priemonių, skirtų civilinei aviacijai apsaugoti nuo neteisėtų veiksmų, sąnaudas arba jų dalį.“⁵⁸ Teisinis pasiūlymo aspektas remiasi pagrindiniais principais, tokiais kaip: nediskriminavimas oro vežėjų arba keleivių atžvilgiu, taikant aviacijos saugumo rinkliavų sistemas; konsultavimasis, kuriuo paremtas oro uostų valdymo organų ir oro vežėjų dialogas nustatant saugumo rinkliavas, jų dydžius ir jas susiejant su sąnaudomis; skaidrumas, kuriuo pagrįstas nuolatinis keitimasis informacija tarp oro uostų valdymo organų ir oro vežėjų, kad būtų galima optimaliai valdyti kapitalą ir skirstyti pajėgumus.

Reikėtų pabrėžti, kad šioje direktyvoje nepareikšta pozicija dėl viešojo, t.y. bendro valstybės, finansavimo ir principo „moka vartotojas“ santykio, todėl kas iš tiesų moka už aviacijos saugumą, bus nustatyta subsidiarumo principu. EP pozicija saugumo priemonių finansavimo klausimu kiek kitokia. Remiantis Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl Komisijos direktyvos pasiūlymo dėl aviacijos

⁵⁷ Lietuvos Respublikos Susisiekimo ministro įsakymas „Dėl [...] Valdymo sričių 2012 – 2014 metų strateginio veiklos plano“, <<http://www.transp.lt/files/uploads/3-885.pdf>> [žiūrėta 2014-02-24].

⁵⁸ Europos Komisijos pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl aviacijos saugumo rinkliavų [...], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0217:FIN:LT:HTML>> [žiūrėta 2014-02-25].

saugumo rinkliavų,⁵⁹ EP mano, kad saugumo mokesčiai turėtų būti naudojami padengti saugumo išlaidas (o ne sąnaudas), o jeigu valstybės narės taiko griežtesnes priemones saugumui užtikrinti, jos taip pat privalo padengti papildomas išlaidas. Remiantis 2013 m. pabaigos informacija, teisės aktų leidėjas Komisijos direktyvos pasiūlymo dar nebuvo priėmęs.

Aviacijos saugumo politikos vykdymą valstybėse narėse skiriasi ne tik dėl finansinių problemų. Procesą stabdo ir tokios kliūtys kaip nuolat besikeičiantys valstybių vietinės rizikos įvertinimai, kurie lemia skirtingą grėsmės lygį įvairiose aviacijos srityse. Bandydama spręsti šią problemą, Komisija pasiūlė reglamentą (ES) Nr. 1254/2009, kuriame nustatyti kriterijai leidžia valstybėms narėms netaikyti kai kurių bendrųjų pagrindinių civilinės aviacijos saugumo standartų ir imtis alternatyvių saugumo priemonių. Tačiau Komisija pabrėžia, kad „Tokios alternatyvios priemonės turėtų būti pateisinamos dėl priežasčių, susijusių su orlaivio dydžiu arba skrydžių pobūdžiu, mastu ir dažnumu, arba dėl priežasčių, susijusių su kita atitinkama veikla.“⁶⁰ Galima teigti, kad šiuo reglamentu Komisija išreiškia lankstumo poreikį, atsižvelgdama į valstybės narės vietinės rizikos kriterijus, dėl kurių galima taikyti leidžiančias nukrypti nuostatas.

Taigi nagrinėtos problemos tik patvirtina tendenciją, kad aviacijos saugumo lygis valstybėse narėse nėra vienodai užtikrintas. Įgyvendinti ES teisės aktų nuostatas valstybėms narėms dažniausiai trukdo ribotos finansinės galimybės, prieštaravimai tarp ES ir nacionalinių teisės aktų, nevienodas vietinės rizikos lygmuo valstybėse narėse. Už to slypi dar daugiau problemų, tokių kaip naujiems ES standartams nepritaikyta valstybių narių oro uostų infrastruktūra, susidėvėję terminalai ar orlaivių riedėjimo takai, aplinkos apsaugos reikalavimų pažeidimai ir t.t. Problemoms spręsti reikalinga visapusiška modernizacija ir plėtra, o tai, kaip žinia, susiję su didelėmis investicijomis. Tik ilgalaikėje perspektyvoje bus matyti, kaip valstybėms narėms seksis spręsti šias problemas.

⁵⁹ Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl Komisijos direktyvos pasiūlymo dėl aviacijos saugumo rinkliavų [...], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010AP0123:LT:NOT>> [žiūrėta 2014-02-27].

⁶⁰ Komisijos reglamentas (ES) Nr. 1254/2009, kuriuo nustatomi kriterijai, kurių laikydamosi valstybės narės gali netaikyti bendrųjų pagrindinių civilinės aviacijos saugumo standartų ir imtis alternatyvių saugumo priemonių, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:338:0017:0017:LT:PDF>> [žiūrėta 2014-02-27].

3. AVIACIJOS SAUGUMAS LIETUVOJE

3.1. Lietuvos aviacijos apžvalga ir problemos

Šiandien Lietuva turėtų didžiuotis savo aviacijos istorija, kurios garbinga praeitis lėmė didelę pažangą ir mūsų valstybės pripažinimą tarptautiniu mastu. „Po to, kai 1903 m. į orą pakilo pirmasis brolių Raitų lėktuvas, aviacijos konstrukcijos, aerodinamikos mokslas, praktiniai pilotų įgūdžiai labai sparčiai tobulėjo,⁶¹ ir ne tik tai. Lietuvos aviacijos praeitį taip pat puošia 1911 m. Jono Garalevičiaus sukonstruotas sklandytuvas, kurio idėjos dėka šiandien Lietuvos gamyklose projektuojami ir konstruojami vieni kokybiškiausių sklandytuvų pasaulyje. Pasak Stankūnaitės E., „Lietuva yra vienintelė valstybė pasaulyje, turinti vaikų sklandymo mokyklų sistemą“.⁶² Tai labai sveikintina, nes integruojant jauną visuomenę į aviacijos pasaulį, galima užauginti labai gabių aviacijos specialistų kartas, kurių Lietuvai visada reikės.

Dabar net sunku patikėti, kad „Po 1918 m. [...] Nepriklausomybės akto paskelbimo pradėta kurti Lietuvos kariuomenė – buvo būrimas iš nieko, neturint lakūnų ir specialistų.“⁶³ Vis dėlto, aviacija palengva vystėsi, o 1933 m. Lietuvą sukrėtęs tragiškas Stepono Dariaus ir Stasio Girėno oranžinės „Lituanikos“ transatlantinis skrydis šiandien laikomas didvyriškiausiu skrydžiu visoje Lietuvos istorijoje. Atsižvelgiant į aviacijos vystymąsi po 1990 m. Nepriklausomybės atkūrimo, panašu, kad okupacijos ir antras pasaulinis karas nesustabdė lietuvių ryžto veržtis į dangaus erdves. Priešingai, tuo laikotarpiu buvo atkuriamos Karinės oro pajėgos, organizuojama Valstybės sienos apsaugos Aviacijos eskadrilė, dar vėliau pradėta kurti aviacijos specialistų mokymo sistema.

Tačiau Lietuvai tapus nepriklausoma, aviacijos vystymosi procese taip pat susidurta su sunkumais. Šiuo atveju ypatingai kritiškai vertinamas aviacijos visuomenės ir nacionalinės valdžios santykis: klestinčiam aviacijos sektoriui reguliuoti buvo reikalinga tinkamai organizuota politinė sistema ir finansinė parama, tačiau iš sovietinės okupacijos išsilaisvinusiai Lietuvai visą dėmesį reikėjo skirti į kur kas svarbesnius, nepriklausomos valstybės kūrimo, klausimus. Reikėtų pažymėti, kad nors ir buvo sukurta aviacijos sektorių reguliuojanti politinė ir teisinė sistema, šiandien jos veikimas vis dar nepatenkina augančių aviacijos poreikių. Tik apžvelgus pagrindines dabartinės Lietuvos aviacijos problemas, bus galima įvertinti, ar jas įtakoja per greitai augantys aviacijos poreikiai, ar labiau – valstybės spragos.

Logiška būtų manyti, kad Lietuvai integruojantis į ES ekonominę erdvę nuo 2004 m., nacionalinis aviacijos sektorius dar labiau suklestėjo. Narystės statusas reiškė papildomas saugumo, politinio ir ekonominio stabilumo garantijas, greitesnę oro transporto plėtrą, didesnę gyventojų

⁶¹ Lietuvos aviacijos muziejus, <<http://www.lam.lt/public/Edukacija/EP%20I.pdf>> [žiūrėta 2014-02-28].

⁶² Stankūnaitė E., *Lietuvos bendrosios aviacijos avarijų ir pavojingų incidentų įvykusių 2000 – 2011 m. analizė*, magistro baigiamasis darbas, Vilniaus Gedimino technikos universitetas, Aviacijos technologijų katedra, Vilnius, 2012, 81 lap.

⁶³ Ramoška G., *Lietuvos aviacija*, Kaunas: Šviesa, 2009, p. 161.

mobilumą. Aviacijos specialistams atsivėrė visų ES valstybių rinkos, o tai sudarė palankias sąlygas laisvai judėti, mokytis ir dirbti kitose šalyse narėse. Šiuo atžvilgiu naujos galimybės buvo naudingos Lietuvai, tačiau persvarstant ir atnaujinant politiką, ES teisės aktų ir naujų standartų įgyvendinimas ne visose nacionalinės aviacijos srityse buvo vienodai sėkmingas.

2005 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino Ilgalaikę (iki 2025 metų) Lietuvos transporto sistemos plėtros strategiją, kurios vizija – „5. Iki 2025 metų Lietuvoje turi būti sukurta moderni ir subalansuota multimodalinė transporto sistema, savo techniniais parametrais, sauga ir teikiamų paslaugų kokybe prilygstanti ES valstybių senbuvių lygiui.“⁶⁴ Remiantis Vilniaus Gedimino technikos universiteto Transporto mokslo instituto rekomendacijomis Ilgalaikės (iki 2030 metų) Lietuvos susisiekimo sistemos plėtros strategijos gairėms parengti, „Prognozės pateiktos [...] pildėsi per 2005 – 2007 metus.“⁶⁵ Toks pastebėjimas leidžia manyti, kad tolimesnį strategijos įgyvendinimo procesą galėjo įtakoti pasaulinė ekonomikos krizė arba 2005 m. strategijos tikslai buvo per daug pasenę ir nebeaktualūs vėlesniam laikotarpiui.

Kalbant apie oro transporto plėtrą, strategijos vizija ir tikslai dideli, tačiau, deja, šiandien Lietuvos oro uostų infrastruktūra dar nėra išplėsta ir modernizuota tiek, kad būtų galima užtikrintai konkuruoti net su kaimyninių šalių, pavyzdžiui, Latvijos Rygos oro uostu. 2007 m. modernizuotas Tarptautinio Vilniaus oro uosto (toliau, TVOU) keleivių terminalas, vėliau atlikta atvykimo salės rekonstrukcija. Tačiau oro uosto teritorija nesibaigia tik jo viduje, taip pat reikia gerinti išorinius techninius parametrus, praplečiant peronus ar rekonstruojant jų dangas. Orlaivių riedėjimo takai taip pat susidėvėję, o kilimo ir tūpimo takus būtų naudinga prailginti, siekiant į Lietuvos rinką pritraukti didesnio tonažo orlaivius. Pažymėtina, kad TVOU teritorija ribojasi su privačių gyvenamųjų namų teritorija, todėl norint įgyvendinti tolimesnę plėtrą, neužtenka vien finansinio užtikrinimo. Taip pat svarbu suderinti interesus ir įvertinti išorinius veiksnius, kurie riboja oro uosto pajėgumus.

Kita didelė Lietuvos aviacijos problema – nesėkmingi bandymai kurti nacionalines oro vežėjų kompanijas (toliau kompanija). Buvusi nacionalinė kompanija „Lietuvos avialinijos“ (sukurta 1991 m.) sunyko dėl nesėkmingos privatizacijos, o paskutinis bandymas sukurti kompaniją „Star1 Airlines“ baigėsi bankrotu. Šioje vietoje atsiskleidžia ypatingai pasyvus valdžios dėmesys aviacijos sektoriui. Sunku patikėti, kad esant laisvos rinkos sąlygoms, turint neįkainojamą aviacijos patirtį, gabius ir profesionalius aviacijos specialistus, Lietuva nesugeba įtvirtinti savo pozicijos aviacijoje. Tuo tarpu tokios šalys kaip, pavyzdžiui, Etiopija, Nigerija ar Zimbabvė jau seniausiai turi sėkmingai veikiančias nacionalines kompanijas.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Ilgalaikės (iki 2025 metų) Lietuvos transporto sistemos plėtros strategijos patvirtinimo“,

[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=258496&p_query=Ilgalaik%EF%BF%BD\(iki+2025+met%EF%BF%BD\)+Lietuvos+transporto+sistemos+pl%EF%BF%BDtros+strategija&p_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=258496&p_query=Ilgalaik%EF%BF%BD(iki+2025+met%EF%BF%BD)+Lietuvos+transporto+sistemos+pl%EF%BF%BDtros+strategija&p_tr2=2) [žiūrėta 2014-03-02].

⁶⁵ *Rekomendacijos Ilgalaikės (iki 2030 metų) Lietuvos susisiekimo sistemos plėtros strategijos gairėms parengti*, <http://media.search.lt/GetFile.php?OID=209365&FID=610293> [žiūrėta 2014-03-02].

Reikia sutikti, kad nacionalinės oro vežėjo kompanijos įkūrimas reikalauja didelės pradinės investicijos, tačiau panašu, kad ne vien tai yra problema. Lietuvos aviacijos sistemoje trūksta vientisumo, bendros strategijos, o aviacijos verslumo potencialas taip pat nėra pakankamai išnaudojamas. Juk tinkamai vystomas aviacijos verslas, nacionalinių oro vežėjų kompanijų veikimas rinkoje galėtų sukurti naudą kitoms pramonės šakoms (viešbučių, maitinimo ir pramogų sektoriams, kelionių ir automobilių nuomos agentūroms). Deja, Lietuvoje šiuo metu oro vežėjo pažymėjimus turi apie dešimt kompanijų, kurių didžioji dalis vykdo užsakomuosius skrydžius užsienio šalyse. Todėl belieka tikėtis, kad vienintelė šiandien Lietuvoje reguliarius skrydžius vykdanči kompanija, neseniai savo veiklą pradėjusi „Air Lituanica“, sėkmingai įsitvirtins Lietuvos rinkoje ir, tapusi pagrindine nacionaline oro vežėjo kompanija, savo veiklą vykdys ilgai ir užtikrintai.

Nacionalinių oro vežėjo kompanijų trūkumas išryškina dar vieną tendenciją: jaunų aviacijos specialistų paruošiama daugiau nei reikalauja rinka. Pasak kolegės Jazdauskienės J., „Didžiosios avialinijos reikalauja specialistų, kurie jau turėtų nemažą patirtį. Jaunam specialistui, pabaigus mokymo įstaigą ir turint minimalius praktikos įgūdžius, tampa labai sunku įsidarbinti, kadangi Lietuvoje nėra tarpinės grandies, kuri leistų tobulinti savo įgūdžius ir ateityje pereiti į didžiąją aviaciją.“⁶⁶ Reikia akcentuoti, kad paruošti aviacijos specialistus valstybei kainuoja didelius pinigus, bet darbą nacionalinėse oro vežėjo kompanijose gauna vos keli specialistai. Kiti priversti dirbti ne pagal specialybę arba emigruoti į užsienio kompanijas, o tai reiškia, kad valstybės investicija nėra efektyvi. Lietuvoje paruošti, bet užsienio rinkoje dirbantys specialistai mokesčius moka ir savo valstybės investicijas „grąžina“ į kitų šalių biudžetus.

Apibendrinant galima teigti, kad pagrindinės Lietuvos aviacijos problemos yra didelės ir, deja, jos sprendžiamos vangiai. Šiame procese ypatingai išryškėja nacionalinės valdžios spragos ir tai paaiškina, kodėl aviacijos visuomenės ir nacionalinės valdžios santykis vertinamas prieštarinčiai. Galima sutikti su tuo, kad aviacija vystosi sparčiai ir šio sektoriaus poreikiai nuolat keičiasi, tačiau valstybė turi suspėti prisitaikyti prie šių pokyčių. Siekiant išlįsti iš aviacinio užkampio, neužtenka skirti visą dėmesį į oro uostų infrastruktūros plėtrą ir modernizavimą. Esant laisvos rinkos ir konkurencingumo sąlygoms, būtina steigti nacionalines oro vežėjų kompanijas, sukurti bei išlaikyti aviacijos specialistų pasiūlos ir darbo rinkos paklausos balansą, stengtis išnaudoti verslumo potencialą. Atsakingesnis valdžios požiūris į aviaciją neabejotinai užtikrintų spartesnę valstybės ekonomikos plėtrą ir tvirtesnę poziciją Europos oro erdvėje.

⁶⁶ Jazdauskienė J. Europos aviacijos saugumo agentūra: funkcijos ir administravimas, magistro baigiamasis darbas, Lietuvos teisės universitetas, Politologijos katedra, Vilnius, 2004, 64 lap.

3.2. Už oro transporto politiką atsakingos Lietuvos institucijos

Ankstesniame poskyryje buvo minima, kad Lietuvos aviacijos sektorių reguliuoja valdžia, tačiau nebuvo įvardintos konkrečios valdžios institucijos. Kad būtų aiškesnė valdymo struktūra (žr. 2 priede pateiktą „Lietuvos oro transporto valdymo struktūrą“), pirmiausia reikėtų pradėti nuo to, kad Lietuvos transporto sistemą valdo Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija (toliau, Susisiekimo ministerija), kurios sudėtyje veikiantys departamentai atsako už konkrečias transporto (sausumos, vandens, oro) sritis. Pasak Ambrazevičiaus A., „Vadovaujantis Europos Sąjungos Tarybos, Lietuvos Respublikos Seimo, Vyriausybės ir Susisiekimo ministerijos įsakymais, potvarkiais ir nutarimais, šakiniai departamentai juridškai valdo reguliavimo sferai priklausančias įmones ir organizacijas, taip pat kontroliuoja jų veiklos atitikimą minėtiems Respublikos teisės aktams.⁶⁷ Taigi kalbant apie aviacijos sektorių, jį tiesiogiai valdo ir reguliuoja Susisiekimo ministerijos Kelių transporto ir Civilinės aviacijos politikos departamentas.

Minėto departamento reguliavimo sfera apima valstybės įmonių (toliau, VĮ) Vilniaus, Kauno, Palangos oro uostus, Civilinę aviacijos administraciją, VĮ Oro navigaciją ir kitas organizacijas. Viena svarbiausių Lietuvos aviacijos sektoriaus dalyvių yra Civilinės aviacijos administracija (toliau, CAA), kuri atsako už Susisiekimo ministerijos parengtų įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimą. Be šios funkcijos, CAA taip pat kontroliuoja tokias sritis kaip skrydžių sauga ir aviacijos saugumas, įgyvendina SAFA programą, tiria aviacijos avarijas, teikia oro eismo paslaugas, sertifikuoja oro vežėjų kompanijas ir orlaivius, licencijuoja ir atestuoja civilinės aviacijos specialistus (pilotus ir antžeminių kompanijų specialistus). Taigi CAA veiklos sričių spektras labai platus, o sėkmingas jų reguliavimas gali būti įmanomas turint gerai organizuotą vidinę valdymo struktūrą (žr. 2 priedą).

2 priede pateiktoje schemoje įvardinti CAA padaliniai (skyriai) specializuojasi konkrečiose aviacijos srityse ir atlieka toms sritims reikalingas funkcijas. Pavyzdžiui, „Aviacijos saugumo skyrius yra [...] (CAA) padalinys, pagal savo kompetenciją vykdomas civilinės aviacijos saugumo valstybinį valdymą, priežiūrą bei kontrolę,⁶⁸ o pagrindiniai skyriaus uždaviniai yra:

„3.1. [...] įgyvendinti valstybės civilinės aviacijos plėtros strategiją, teikti siūlymus CAA direktoriui rengiant civilinės aviacijos plėtros programas;

3.2. siūlyti CAA direktoriui nustatyti reikalavimus civilinės aviacijos saugumui;

3.3. vykdyti civilinės aviacijos saugumo valstybinę priežiūrą;

3.4. organizuoti Nacionalinės civilinės aviacijos saugumo programos įgyvendinimą.⁶⁹

⁶⁷ Ambrazevičius A., *Lietuvos transporto sistema*, Vilnius: Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, 2008, p. 142.

⁶⁸ *Civilinės aviacijos administracija*, <<http://www.caa.lt/index.php?1428026600>> [žiūrėta 2014-03-04].

⁶⁹ Ten pat.

Atsižvelgiant į uždavinius, galima daryti išvadą, kad aviacijos saugumo skyriaus darbas nesibaigia tik aviacijos saugumo valdymu, priežiūra ir kontrole. Skyrius taip pat turi būti aktyvus ir teikti savo pasiūlymus bei rekomendacijas CAA rengiant naujas aviacijos saugumo programas. Toks bendradarbiavimas primena, pavyzdžiui, Europos Parlamentą, kuris konsultuojasi su savo Transporto ir turizmo komitetu prieš leisdamas konkrečius su transporto politika susijusius teisės aktus.

Aviacijos saugumo teisės aktus vykdyti ir naujus standartus taikyti yra įpareigoti Lietuvos oro uostai. Pavyzdžiui, Tarptautiniame Vilniaus oro uoste (toliau, TVOU) veikia Aviacijos saugumo departamentas, kurio personalas vykdo tiesiogines funkcijas antžeminiam aviacijos ir oro uosto saugumui užtikrinti: tikrina keleivius, bagažą, krovinius, paštą ir atlieka kitas saugumo kontrolės procedūras prieš orlaivių išskridimą. Pasak Vaišvilos T. (buvusio TVOU generalinio direktoriaus), „Aviacijos saugumas oro uoste – viena iš svarbiausių ir didelės rizikos sričių, reikalaujančių aukštos kvalifikacijos darbuotojų ir technologijų.“⁷⁰ Todėl 2009 m. buvo pertvarkytas Aviacijos saugumo departamentas: modernizuotos vaizdo stebėjimo ir bagažo apdorojimo sistemos, įdiegta automatinė automobilių stovėjimo aikštelių kontrolės sistema, taip pat atsisakyta besidubliuojančių darbuotojų funkcijų. Tokio plano įgyvendinimu oro uostas tikėjosi sutaupyti apie 4 mln. Lt per metus, bet ar tai pasiteisino, kol kas jokių duomenų nėra.

Svarbu paminėti, kad Lietuvos saugumo srityje labai svarbų vaidmenį atlieka Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamentas (toliau, VSD), kurio pagrindinis „[...] veiklos tikslas – stiprinti Lietuvos nacionalinį saugumą, renkant informaciją apie rizikos veiksnius, pavojus ir grėsmes, pateikiant ją nacionalinį saugumą užtikrinančioms institucijoms ir šalinant šiuos rizikos veiksnius, pavojus ir grėsmes.“⁷¹ Reikėtų pridurti, kad lyginant su kitomis saugumą užtikrinančiomis institucijomis, VSD veikla yra išskirtinė. Ši institucija vykdo slaptas funkcijas, taiko slaptus metodus tam, kad surinktų ir perduotų informaciją kitiems valdžios organams apie galimas išorines grėsmes ir pavojus valstybės saugumui. Surinkta informacija naudinga ne tik naujiems sprendimams priimti. Tai galėtų būti panaudojama kaip pagrindas stiprinant saugumo prevenciją, pavyzdžiui, valstybėje įvedant griežtesnės aviacijos saugumo taisykles, atsižvelgiant į ES teisės aktus, kurie tą leidžia.

Aptarus aviacijos sektoriaus valdymo struktūrą, matyti, kad joje pagrindinės dalyvės yra Susisiekimo ministerija ir CAA. Valstybės civilinės aviacijos plėtros įgyvendinimas yra pagrindinis Lietuvos tikslas ir CAA pareiga. Todėl CAA teikia pasiūlymus Susisiekimo ministerijai, rengiant civilinės aviacijos plėtros programas, taip pat atsako už civilinės aviacijos valstybinę priežiūrą, organizuoja Nacionalinės civilinės aviacijos saugumo programos įgyvendinimą. Taip pat svarbus CAA vaidmuo tarptautiniame kontekste. Ji glaudžiai bendradarbiauja su TCAO, ECAK, EASA ir kitomis jau anksčiau aptartomis organizacijomis, kuriose Lietuva turi narystės statusą.

⁷⁰ Tarptautinis Vilniaus oro uostas, <<http://www.vilnius-airport.lt/lt/naujienos/?id=360498>> [žiūrėta 2014-03-04].

⁷¹ Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamentas, <http://www.vsd.lt/vsd_ataskaita_20130607.pdf> [žiūrėta 2014-03-04].

3.3. Aviacijos saugumo vaidmuo ir teisinis reglamentavimas Lietuvoje

Kaip jau buvo kalbėta anksčiau, skirtingose ES valstybėse narėse vietinė ar išorinė rizika negali būti vienoda, todėl ir aviacijos saugumo lygis priklauso nuo to, kaip valstybės įvertina galimas grėsmes ir kokią patirtį jau turi. Lietuvoje įvertinimus atlieka VSD, kuri kiekvienais metais teikia veiklos ataskaitas visuomenei. Pavyzdžiui, 2012 m. ataskaitoje informuojama, kad „Tarptautinio terorizmo grėsmė Lietuvai 2012 m. buvo ir išlieka maža, netiesioginė. Tačiau egzistuoja „vienišo vilko“ taktiką pasirinkusių asmenų keliamas pavojus, kai ekstremistinės ideologijos paveikti asmenys planuoja ir vykdo teroristinius išpuolius savarankiškai. Dažniausiai tokie asmenys yra nežinomi teisėsaugai, jie nepalaiko ryšių su tarptautinėmis teroristinėmis organizacijomis [...], todėl užkirsti kelią jų veiklai yra sunku.“⁷² Toks įvertinimas leidžia suprasti, kad pavieniai asmenys gali būti pavojingesni nei didelės grupuotės, tačiau nesitiki, kad jie veikia visiškai vieni. Gali būti, kad jie dirba įmonių ar religinių organizacijų vardu ir teikia tam tikrą paramą didelėms teroristinėms grupuotėms.

Reikia pastebėti, kad Lietuvoje taip pat egzistuoja radikalios religijos formos, kurių veiklą propaguoja tam tikros tarptautinės organizacijos. Jos rūpinasi nekrikščioniškomis religinėmis bendruomenėmis ir pavieniais asmenimis konvertitais. Todėl tikėtina, kad atrinkti asmenys gali būti radikalizuojami, apmokomi ir nukreipiami vykdyti terorizmą Lietuvoje ar kitose valstybėse. VSD ataskaitoje taip pat pažymima: „[...] Lietuvoje pastebėtas gana aukštas trečiųjų valstybių piliečių integracijos į Šengeno erdvę per Lietuvos teritoriją intensyvumas. Aktyvūs buvo ir imigraciją organizuojantys [...] Lietuvos piliečiai bei įmonės.“⁷³ Nusivylimą kelia ne tik subjektai, kuriems imigracija tapo pelningu verslu, bet ir tai, kad ši imigracija dažniausiai yra nelegali ir Lietuvos įstatymų spragos suteikia palankias sąlygas tam vystytis. Todėl neretai tokia imigracija baigiasi sėkminga legalizacija, o patį procesą paspartina fiktyvios santuokos, fiktyviai veikiančios įmonės ar įsigytas nekilnojamas turtas Lietuvoje. Visa tai, pagal mūsų šalies įstatymus, sudaro teisinį pagrindą užsieniečiams išduoti leidimus laikinai gyventi Lietuvoje.

Taigi lyginant, pavyzdžiui, su JAV ar kai kuriomis Azijos šalimis, Lietuvoje rizika nėra padidinta, tačiau egzistuoja galimų grėsmių užuomazgos. Prisidengę religine, kultūrine ar edukacine veikla, slapta veikia pavieniai asmenys ir organizacijos. Taip pat neatmetama galimybė, kad Lietuva gali tapti nelegalios imigracijos į Šengeno erdvę kanalu, kurio pagalba teroristinės grupuotės galėtų sparčiau plėsti savo veiklą tarptautiniu mastu. Taigi rizikos įvertinimai yra labai svarbus etapas, bet vien to neužtenka siekiant užtikrinti visos Lietuvos ir, ypač aviacijos, saugumą. Šiame procese taip pat reikalingas tam tikras teisinis reglamentavimas (žr. 3 priede pateiktą „Aviacijos saugumo teisinio reglamentavimo Lietuvoje“ schemą), todėl kalbant apie aviacijos saugumą Lietuvoje, šią sritį

⁷² Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento 2012 m. veiklos ataskaita visuomenei, <http://www.vsd.lt/vsd_ataskaita_20130607.pdf> [žiūrėta 2014-03-10].

⁷³ Ten pat.

reguliuoja Lietuvos Respublikos Aviacijos įstatymo (kurio paskutinė redakcija priimta 2013 m.) aštuntasis skirsnis „Civilinės aviacijos saugumas“.

Atsižvelgiant į aštuntojo skirsnio 65 straipsnį „Civilinės aviacijos saugumo programos:

1. Civilinės aviacijos saugumas užtikrinamas priemonėmis, numatytomis Vyriausybės patvirtintoje Nacionalinėje civilinės aviacijos saugumo programoje.
2. Nacionalinės civilinės aviacijos saugumo programos įgyvendinimą koordinuoja Vyriausybės sudaryta Nacionalinė civilinės aviacijos saugumo komisija.⁷⁴

Norėtusi priminti, kad Nacionalinės civilinės aviacijos saugumo programos parengimą kaip privalomą įteisina Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 300/2008 dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 2320/2002. Paskirta saugumo komisija ne tik koordinuoja ir stebi nacionalinės saugumo programos įgyvendinimą, bet ir teikia ataskaitas Europos Komisijai. Pastaroji savo ruožtu įvertina, kaip valstybėse narėse laikomasi reglamento nuostatų ir po atliktų patikrinimų teikia rekomendacijas, kaip padidinti aviacijos saugumą nacionaliniu lygmeniu.

Be to, visi Lietuvos aviacijoje veikiantys subjektai (oro uostai, oro vežėjai ir kt.) taip pat privalo parengti savo atskiras aviacijos saugumo programas ir teikti ataskaitas valstybei (kartu ir Europos Komisijai) apie jų įgyvendinimą. Pavyzdžiui, aštuntojo skirsnio 66 straipsnyje „Aviacijos saugumo užtikrinimas“ pažymima, kad:

1. „Aviacijos saugumą užtikrina oro uostai, vežėjai ir subjektai, taikantys aviacijos saugumo taisykles ir veikiantys oro uosto teritorijoje ar už jos ribų [...]. Jie privalo turėti aviacijos saugumo programas ir paskirti asmenis, atsakingus už minėtų programų įgyvendinimą. [...] atsakingi asmenys, taip pat kiti asmenys, kurie vykdo patikrinimus, kontroliuoja patekimą į atitinkamas zonas ir taiko kitokias saugumo užtikrinimo priemones, [...] paskiriami eiti pareigas, jeigu atitinka jiems [...] nustatytus reikalavimus ir [...] nepriekaištingos reputacijos kriterijus.“

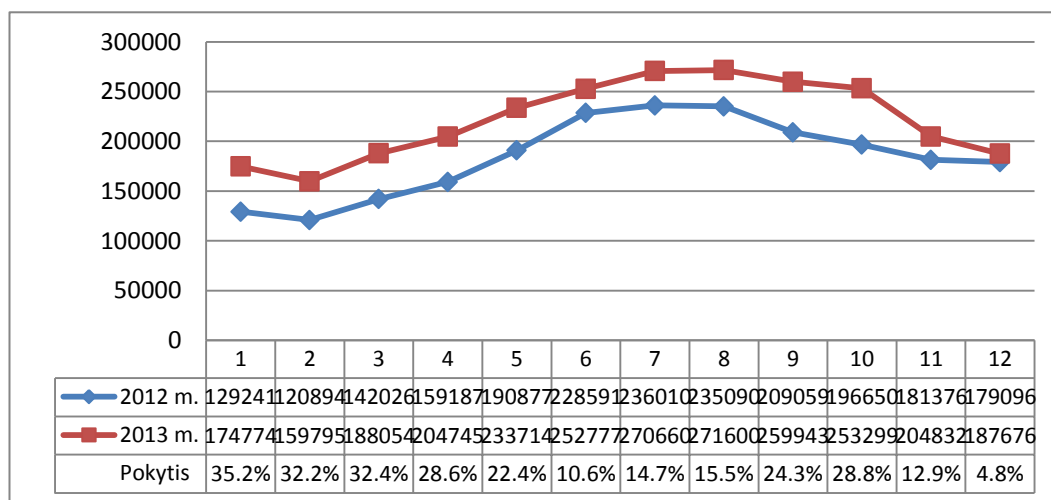
Taigi aviacijos saugumo darbuotojams taikomi itin griežti reikalavimai, pirmiausia kruopščiai tikrinant jų profesinę istoriją, neteistumą, nepiktnaudžiavimą psichiką veikiančiomis medžiagomis ir kitus svarbius aspektus, kurie Aviacijos įstatyme apibrėžiami kaip nepriekaištingos reputacijos kriterijai.

Kalbant apie aviacijos saugumo darbuotojus, norėtusi pridurti tai, apie ką garsiai nešnekama ir ką gali parodyti tik darbinės praktikos aplinka. Pavyzdžiui, Tarptautiniame Vilniaus oro uoste (toliau, TVOU) labai prieštaringai vertinamas Aviacijos saugumo departamento vadovybės požiūris į jai pavaldaus Saugumo skyriaus darbuotojus, kurie sudaro pagrindinę grandį, vykdančią ir užtikrinančią aviacijos saugumą oro uoste ir už jo ribų. Problema vertinama dviprasmiškai: vadovybė, kuri daug dėmesio skiria naujų skrydžių paieškoms, kartu prisideda prie Lietuvos ekonomikos augimo, tuo tarpu

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Aviacijos įstatymas Nr. 94-2918, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=458415 [žiūrėta 2014-03-10].

aviacijos saugumo darbuotojai kenčia nuo nepakeliamo darbo krūvio, kuris ne tik kenkia sveikatai ir pažeidžia socialinį teisingumą, bet ir labai pablogina darbo kokybę. Pavyzdžiui, 2009 m. modernizavus TVOU Aviacijos saugumo departamentą, buvo tikimasi, kad naujai įrengtos technologijos leis sutaupyti, t.y. jomis bus galima atlikti daug procedūrų, kurias iki tol fiziškai vykdė saugumo darbuotojai. Todėl remiantis kriziniu laikotarpiu ir sumažėjusiu skrydžių intensyvumu, iš darbo buvo atleista nemažai saugumo darbuotojų.

Vis dėlto, net pokriziniu laikotarpiu, kai TVOU skrydžių tik daugėjo ir lyg šiol užfiksuojami rekordiniai keleivių srautai (žr. 9 pav.), saugumo darbuotojų skaičius nesikeičia. Todėl dažnai trūksta darbuotojų saugumo patikros postuose, kartais vienas asmuo atlieka dviejų ar trijų darbuotojų darbą, dirbama be pertraukų (kas akivaizdžiai prieštarauja Lietuvos Respublikos Darbo kodeksui), nepaisoma klientų aptarnavimo standartų. Panašu, kad ir naujos technologijos nebegelbsti, nes dėl padidėjusių keleivių srautų jos vis dažniau genda, o tada ypatingai pajuntamas fizinės jėgos trūkumas. Be to, rentgeno aparatai beveik visada įjungti, dėžės su keleivių daiktais juda be perstojo, kai tuo tarpu, pagal visas saugumo instrukcijas, kiekviena dėžė turi būti švitinama atskirai. Kartais susidaro įspūdis, kad turint ribotas žmogiškųjų išteklių ir laiko galimybes, saugumo procedūros atliekamos greitai ir atmetinai, nes laiku to nepadarius susidarys didelės eilės.



9 pav. 2012-2013 m. skraidintų keleivių skaičius Tarptautiniame Vilniaus oro uoste

Cit. pagal Civilinės aviacijos administracijos duomenis⁷⁵

Po visų pastebėjimų iškyla klausimas, ar tokiu požiūriu galima užtikrinti kokybišką keleivių ir jų bagažo patikrą, taip pat profesionalų aptarnavimą padidintos rizikos aplinkoje? Greičiausiai ne, tačiau ne tik tai yra svarbu. Svarbiausia yra tai, kad dėl visų išvardintų priežasčių smarkiai nukentia viso aviacijos saugumo kokybė, o tai, kaip žinia, gali būti naudinga laisviau reikštis galimoms terorizmo grėsmėms. Todėl akivaizdu, kad aviacijos saugumui užtikrinti ir visam aviacijos sektoriui

⁷⁵ Civilinės aviacijos administracija, <<http://www.caa.lt/index.php?-1730635436>> [žiūrėta 2014-03-10].

reguliuoti neužtenka Lietuvos Respublikos Aviacijos įstatymo, Vyriausybės nutarimų, Susisiekimo ministerijos ar CAA direktoriaus įsakymų. Nacionaliniai įstatymai reikalingi vidinėms aviacijos nuostatomis apibrėžti, tačiau ne visada ir ne visose aviacijos srityse pasiteisina griežtas jų laikymasis (pavyzdžiui, minėtu TVOU saugumo darbuotojų atžvilgiu).

Šiuo atveju labai svarbi Lietuvos narystė ES, nes tam tikrose nacionalinės aviacijos srityse taikomi ES teisės aktai ir standartai gali veikti griežčiau negu nacionaliniai įstatymai, pavyzdžiui, pagal ES teisės aktus privalomas Nacionalinės civilinės aviacijos saugumo programos rengimas ir įgyvendinimas, kurio procesą kiekvienais metais stebi ir vertina Europos Komisija. Visi 3 priede pavaizduotoje schemoje įvardinti ES teisės aktai yra privalomi Lietuvai ir, kadangi apie juos buvo išsamiai kalbėta 2.5.2., 2.5.3. ir 2.5.4. poskyriuose, dabar nėra pagrindo kartotis. Tik reikėtų pridurti, kad nacionalinė (kaip ir visos ES) civilinės aviacijos teisinė bazė nuolat pildoma ir atnaujinama, o nauji įstatymai priimami tik suderinus jų nuostatas su ES teisės aktais ir atsižvelgus į TCAO, ECAK ar JAA reikalavimus. Atlikus tyrimą, bus galima pateikti išsamesnę ir tikslesnę analizę apie dabartinę aviacijos saugumo vaidmenį Lietuvoje.

4. TYRIMO METODOLOGIJA

4.1. Tyrimo teorinis pagrindimas

Pirmoje darbo dalyje atliekant teorinių, teisinių šaltinių bei mokslinių tyrimų apžvalgą, išryškėja tendencija, kad aviacijos saugumo vaidmuo pasaulio ir Europos Sąjungos (toliau, ES) politiniame kontekste darosi vis svarbesnis. Lyginamosios analizės metodu nagrinėjant pagrindinius aviacijos raidos etapus, istorinius įvykius, realias grėsmes aviacijos saugumui, statistinius duomenis, galima pastebėti, kad bendrame kontekste taip pat pagrindžiama aviacijos saugumo stiprinimo būtinybė. Tuo tarpu aptariant tarptautinių organizacijų veiklą, kylančias diskusijas tarp ES institucijų dėl teisinės bazės formavimo, matyti, jog aviacijos saugumo stiprinimo ir politikos įgyvendinimo procese neišvengiama įvairių problemų ir prieštaravimų, ypač valstybių narių nacionaliniu lygmeniu.

Reikia pripažinti, kad Lietuvoje mažai kalbama apie aviacijos saugumą, o jeigu ir kalbama, tai dažniausiai daroma bendrame civilinės aviacijos kontekste arba apibrėžiama aviacijos politiką reglamentuojančiuose teisės aktuose. Taip pat trūksta mokslinių darbų ir tyrimų apie aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo aspektus, o tai pagelbėtų tiriant aviacijos saugumo įgyvendinimo proceso problematiką ir ieškant efektyvių sprendimo būdų. Kita vertus, jeigu nagrinėjama tema nepasižymėtų naujumu ir aktualumu, turbūt motyvacija ją tirti nebūtų pernelyg stipri. Todėl tiek profesinis, tiek asmeninis susidomėjimas natūraliai priveda prie tiriamosios darbo dalies, kurioje siekiama įvertinti valdymo sistemos veiksmingumą įgyvendinant aviacijos saugumo politiką Lietuvoje. Atlikus tyrimą, paaiškės, ar jo išvadas bus galima susieti su pirmoje darbo dalyje išnagrinėtomis teorijomis.

Tyrimo problema. Didėjant terorizmo grėsmei ir reiškiantis naujiems pavojams pasaulyje, Lietuvos aviacijos visuomenė ir politikos atstovai vieningai pripažįsta, kad aviacijos saugumas užima svarbią poziciją bendrame Lietuvos saugumo kontekste. Vis dėlto, atsirandant aviacijos saugumo stiprinimo būtinybei, dažnai iškyla problema, pasireiškianti prieštaringu santykiu tarp esamos valdymo sistemos veikimo ir aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo nacionaliniu mastu.

Tyrimo objektas. Magistro baigiamojo darbo tyrimo objektas – aviacijos saugumo politika.

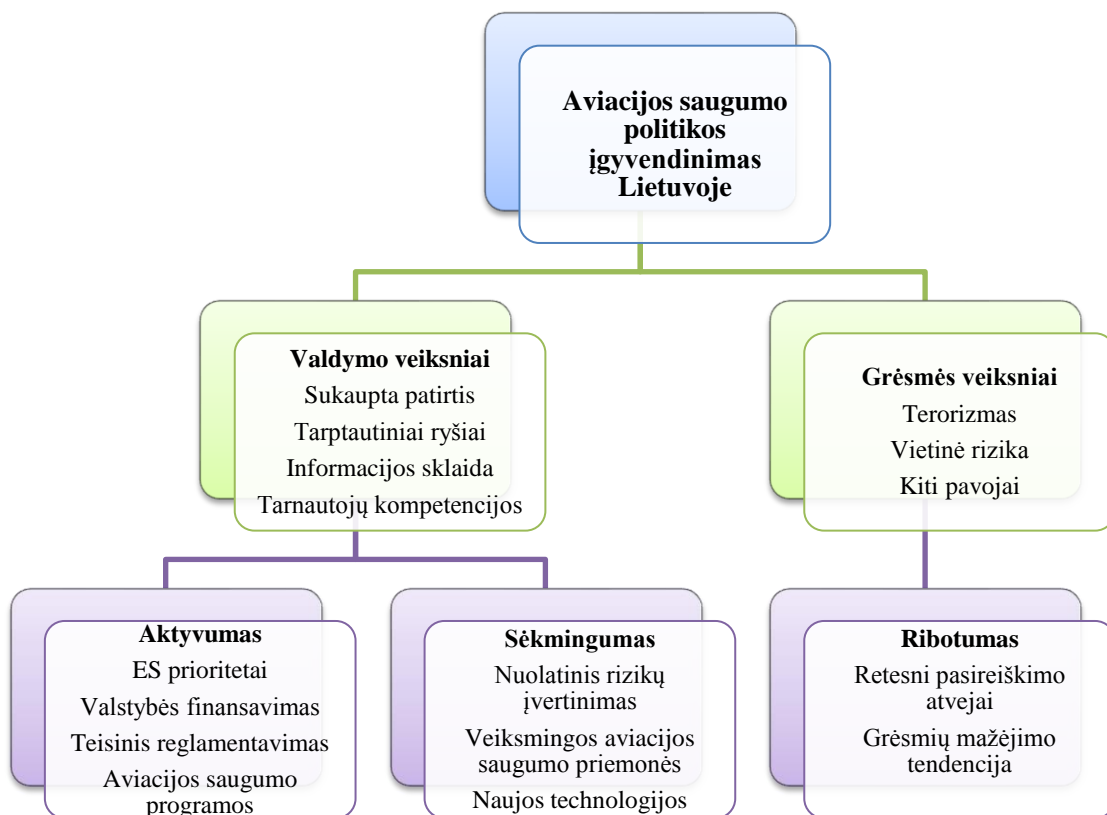
Tyrimo dalykas. Magistro baigiamojo darbo tyrimo dalykas – aviacijos saugumo politika Lietuvoje.

Tyrimo tikslas. Atsižvelgiant į magistro baigiamojo darbo tyrimo objektą ir dalyką, tiesioginis šio tyrimo tikslas – išanalizuoti Lietuvos valdymo sistemos veiksmingumą aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo atžvilgiu ir pateikti pasiūlymus šiam procesui pagerinti.

Tyrimo uždaviniai. Tam, kad būtų tinkamai įgyvendintas visas tyrimo procesas ir visapusiškai pasiektas tyrimo tikslas, privalu išsikelti ir išspręsti žemiau nurodytus uždavinius:

1. Įvertinti aviacijos saugumo ir galimų grėsmių santykį Lietuvoje;
2. Išanalizuoti Lietuvos valdžios institucijų patirtį įgyvendinant aviacijos saugumo politiką;
3. Išnagrinėti problemas, pasireiškiančias aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo procese;
4. Nustatyti trūkumus, skatinančius problemų pasireiškimą įgyvendinant aviacijos saugumo politiką;
5. Pateikti rekomendacijas veiksmingesniam aviacijos saugumo sistemos veikimui Lietuvoje.

Teorinėje dalyje nagrinėtos aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo problemos ar pasiekimai dažniausiai priklauso nuo to, kaip veikia tarptautinių organizacijų ir ES institucijų valdymo sistema. Apie jos veiksmingumą daug ką pasako išsikelti tikslai, bendradarbiavimas, sukaupta patirtis ir pasiekti rezultatai. Tai paskatino susimąstyti apie Lietuvos valdymo sistemą ir jos veiksmingumą aviacijos saugumo srityje norėtusi apibrėžti dviem aspektais. Vienu metu analizuojamas valdžios dalyvavimo šiame procese aktyvumas, t. y. kiek ir kokiose srityse pasireiškia iniciatyva bei veiklumas, ir sėkmingumas, t.y. kaip sėkmingai gali būti įgyvendinama aviacijos saugumo politika, su kokiomis problemomis susiduriama ir kaip pasireiškia valdymo vaidmuo jas sprendžiant (žr. 10 pav.). Todėl tyrimo objektui – aviacijos saugumo politikai – iširti daugiau dėmesio skiriama valdymo veiksniams, atsižvelgiant į tai, kad veiksmingu jų funkcionavimu būtų galima suvaldyti ar bent jau sumažinti galimas grėsmes.



10 pav. Valdymo ir grėsmės veiksnių santykio tyrimo modelis

Sudaryta darbo autorės

4.2. Tyrimo metodai

Ruošiantis atlikti empirinį tyrimą, labai svarbu išanalizuoti tyrimo metodiką, nes tinkamai pasirinkti tyrimo metodai palengvina viso tyrimo eigą, leidžia išvengti nereikalingų problemų ir kliūčių, padeda greičiau gauti norimus rezultatus. Pasak Kardelio K., „[...] remdamasis tinkamai parengtais tyrimo metodais net ir nelabai gabus žmogus gali daug padaryti, kai tuo tarpu netinkamai parinkti tyrimo metodai nepadės ir genialiam mokslininkui.“⁷⁶ Todėl tyrimo metodo pasirinkimas yra itin atsakingas žingsnis, nes nuo to priklauso ne tik proceso nuoseklumas, bet ir viso tyrimo sėkmė.

Iš tiesų, idėja apie tyrimo strategiją ir tipą susiformavo dar rašant teorinę dalį. Nagrinėjant pagrindines tendencijas, problematiką pasauliniu ir europiniu mastu, natūraliai kilo klausimai apie tai, kokia gali būti jų išraiška Lietuvoje. Klausimai buvo užrašinėjami, ir dabar, jau turint juodraštinį variantą, galima teigti, kad būtent iš jų išsivystė tyrimo problema, objektas ir tikslas. Todėl atsižvelgdama į savo darbo pobūdį, klausimų formuluotę, tyrimo problemą, autorė pasirinko kokybinį tyrimą. Būtina pažymėti, kad pasirinkimą taip pat sąlygoja žemiau nurodyti kriterijai:

- analizuojama tyrimo problema yra nauja, iki šiol nebuvo nagrinėta akademinėje aplinkoje, todėl reikalauja plataus ir išsamaus išaiškinimo. Šiuo atveju pasiteisina Tidikio R. (2003)⁷⁷ išskirti kokybinio tyrimo privalumai, kurie leidžia praplėsti tiriamą problemą, ją nagrinėti platesniu mastu, taip pat matyti reiškinio vystymosi dinamiką, gauti įvairiapusę informaciją, kurti naujas hipotezes ir išaiškinti unikalius faktus. Todėl kokybiniai tyrimai yra nepakeičiami, kai reikia generuoti naujas idėjas, nesvarbu, ar tai bus naujų teorijų kūrimas, ar problemos sprendimo hipotezės.
- tyrimo objektui ištirti reikalinga kokybiška ir patikima informacija. Kokybinių tyrimų šalininkų teigimu, kokybė iškelia esminius nagrinėjamo objekto bruožus, savybes, struktūrą ir tokiu būdu pateikia patikimą informaciją apie patį objektą. Tiesa, griežtąja prasme kokybiniai tyrimai dažniausiai nėra reprezentatyvūs, tačiau jie pateikia kur kas gilesnę ir platesnę informaciją nei, pavyzdžiui, kiekybiniai tyrimai. Kokybinius veiksnius taip pat lemia tyrime dalyvaujančių ekspertų profesionalumas, gilios teorinės žinios bei praktinis patyrimas. Tokie asmenys turi atitinkamą kompetenciją ir patikimiausią bei pakankamai išsamią informaciją apie tiriamą problemą, o tai gali būti labai naudinga tinkamiems problemos sprendimo būdams atrasti.
- tyrimo iškeltiems uždaviniams bei tikslui pasiekti labai svarbus tyrėjo ir respondento santykis. Vienu metu svarbūs tyrėjo polinkiai, nes stipresnė motyvacija ir sėkmė pasireiškia tose srityse, kurios tikrai domina, ir respondento vertybės, kurios, pavyzdžiui, Bitino B. apibrėžiamos kaip „aktualios patirties produktai, dirbtiniai konstruktai, sukurti žmonių veiklai reguliuoti, tikintis

⁷⁶ Kardelis K., *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*, 2-asis pataisytas ir papildytas leidimas, Kaunas: Judex, 2002, p. 14.

⁷⁷ Tidikis R., *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*, Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 366.

taip pagerinti gyvenimą.⁷⁸ Vertybių apibrėžtis yra labai plati, tačiau kalbant apie klausiančiojo ir atsakančiojo santykį, jos atveria respondento patirtį ir išgyvenimus, kurie „savo tikrumu ir gilumu“ tyrėjui gali padėti ne tik išspręsti tyrimo problemą, bet ir tam tikrais atvejais pagerinti reiškinius, situacijas ir pan.

Kriterijus norėtusi papildyti autorės išsikeltais prioritetais. Pirma, tai yra naudingas kokybinis tyrimas, kuris, Pruskaus V. (2003)⁷⁹ nuomone, toks gali būti, jeigu pavyksta pažvelgti į reiškinį per žmogaus asmeninį santykį su tiriamu reiškiniu. Antra, interpretacinis reiškinio paaiškinimas, ir šiuo atveju norėtusi sutikti su Kardelio K. (2002)⁸⁰ nuomone, jog kokybiniu tyrimu gali būti pabrėžiamas tyrėjų siekis interpretuoti reiškinius tomis prasmėmis, kurias jiems suteikia tiriami žmonės. Tai vėlgi parodo, kodėl yra svarbus anksčiau akcentuotas santykis tarp tyrėjo ir respondento.

Kaip galima pastebėti, visi išvardinti kriterijai ir prioritetai pagrindžia kokybinio tyrimo būtinybę ir tokiam tyrimui vykdyti būtų tikslinga taikyti žemiau nurodytus metodus:

Ekspertų interviu. Metodinėje literatūroje informacija apie interviu metodą nėra vienoda: vieni interviu laiko atskiru pokalbio metodu, kai tuo tarpu kitiems pokalbis yra tik viena iš interviu technikų. Bet kuriuo atveju reikia sutikti, kad interviu yra viena svarbiausių duomenų rinkimo priemonių, o pokalbis (ar atskiro metodo, ar vienos jo dalies pavidalu) leidžia priartėti prie žmonių, reikšmių, situacijų apibrėžimo, padeda atsiskleisti respondentams ir aiškinti tikrovę savo terminais. Kadangi interviu yra abipusis sandėris tarp klausiančiojo ir atsakančiojo, jo metu svarbūs ne tik respondento atsakymai, bet ir tyrėjo gebėjimai klausytis pašnekovo. Pagal techniką ir formą interviu skirstomi į nestandartizuotus, standartizuotus arba pusiau standartizuotus. Autorė pasirinko pusiau standartizuotą interviu tipą, kuris, pasak Rupšienės L., „[...] yra priimtinausias atliekant kokybinius tyrimus.“⁸¹ Pasirinkimą lėmė lankstumo galimybė: iš anksto numatoma pokalbio kryptis, nes remiamasi planu, kuriame numatyti konkretūs klausimai ir jų pateikimo seka, tačiau tam tikrais atvejais (iškilus papildomiems klausimams ar siekiant išsamesnių atsakymų) atsiranda laisvumo būtinybė, kuri leidžia sušvelninti formalizuoto pašnekėsio griežtumą, sukuriant laisvesnę atmosferą tarp tyrėjo ir respondento.

Aprašomasis, lyginamasis ir teksto būdai yra tinkamiausi kokybinių tyrimų duomenų analizei. Aprašomasis būdas leidžia aprašyti konkrečias situacijas, įvykius, panaudojant žodžius arba vaizdus. Lyginamuoju būdu apibrėžiami konkretūs teiginiai, ieškoma tarpusavio ryšio su kitais teiginiais ir, remiantis tam tikrais lyginimo kriterijais, pateikiamos išvados. Teksto analizės būdas padeda išaiškinti surinktą informaciją, ją subjektyviai interpretuoti ir apibendrinti jos pagrindą. Kombinuojant visus minėtus būdus, galima tikėtis vientiso, išsamaus vaizdo, kuriame taip pat atsiskleis tyrėjo suvokimas ir vertinimai.

⁷⁸ Bitinas B., *Ugdymo filosofija*, Vilnius: Enciklopedija, 2000, p. 198.

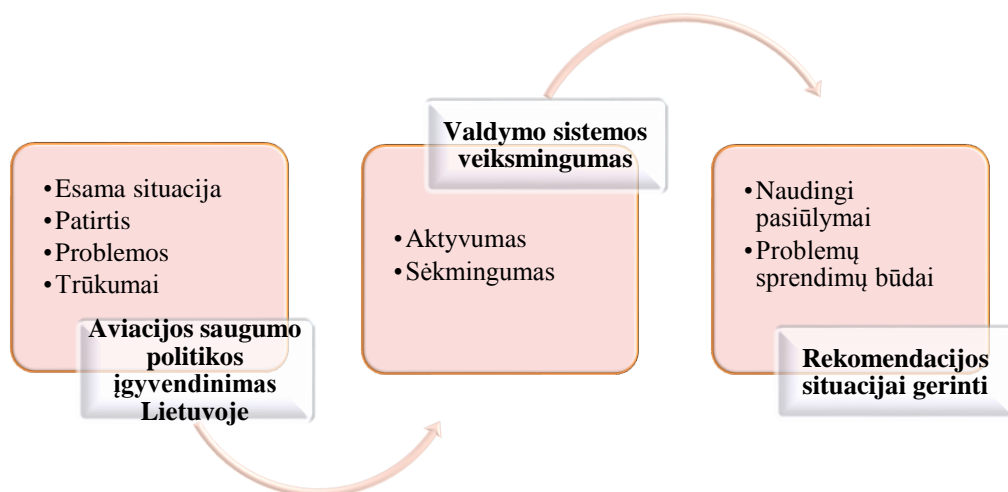
⁷⁹ Pruskus V., *Sociologija*, Vilnius: Vilniaus teisės ir verslo kolegija, 2003, p. 55.

⁸⁰ Kardelis K., *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*, 2-asis pataisytas ir papildytas leidimas, Kaunas: Judex, 2002, p. 104.

⁸¹ Rupšienė L., *Kokybinio tyrimo duomenų rinkimo metodologija*, Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2007, p. 67.

4.3. Tyrimo organizavimas, imtis ir etika

Tyrimo organizavimas, kaip jau minėta, prasidėjo rašant teorinę dalį ir tuo metu kilę klausimai šiandien sudaro viso tyrimo instrumento pagrindą. Ekspertų interviu yra 10 klausimų (žr. 1 priedą), kurių sudarymo logika paremta 4.1. poskyryje iškeltų uždavinių seka tyrimo tikslui pasiekti. Pagal uždavinius, pradedant bendru situacijos įvertinimu ir baigiant rekomendacijomis situacijos gerinimui, aiškiai ir nuosekliai sugrupuoti klausimai nukreipia respondentus išreikšti savo požiūrį į aviacijos saugumo politikos įgyvendinimą Lietuvoje. Tuo pačiu išryškės valdymo sistemos veiksmingumo įvertinimas, reikalingas teoriniam tyrimo modeliui pagrįsti (žr. 10 pav.). Taigi šiuo aspektu teorinis tyrimo modelis integruojamas į empirinį, o gauti interviu atsakymai ne tik suteiks informaciją, reikalingą duomenų analizei, bet ir bus panaudoti kaip rodikliai situacijai gerinti (žr. 11 pav.).



11 pav. Empirinis tyrimo modelis

Sudaryta darbo autorės

Tyrimas vyko 2014 m. vasario – kovo mėnesiais pagal iš anksto paruoštą planą, pirmiausia pradedant nuo respondentų atrinkimo, kvietimo dalyvauti tyrime ir susitikimo detalių (laiko, vietos) derinimo. Reikia pripažinti, kad tai buvo gana sudėtingas etapas, kurio metu teko ne kartą „koreguoti“ paruoštą tyrimo planą. Pirma, kai kurie atrinkti respondentai nesutiko dalyvauti interviu savo atsisakymą pagrįsdami tuo, kad informacija aviacijos saugumo tema Lietuvoje tam tikrais atvejais yra slapta, todėl ja dalijamasi nenoriai. Antra, pusė respondentų, sutikusių dalyvauti tyrime, paprašė atsiųsti klausimyną elektroniniu paštu, nurodydami anonimiškumo poreikį ir ribotas laiko galimybes. Procesas šiek tiek užsitęsė, nes nuotoliniu būdu atliekamas tyrimas reikalauja daugiau paaiškinimų, padedančių nenukrypti nuo tyrimo tikslo. Tačiau įdomu tai, kad atgal gauti atsakymai pasižymėjo kokybe, kruopštumu ir išsamia argumentacija. Trečia, likusi respondentų dalis sutiko dalyvauti individualiame, pusiau standartizuotame interviu, kurio trukmė – nuo 60 iki 90 min. Šiame interviu pavyko laikytis tyrėjo, kaip klausytojo, ir respondento, kaip pagrindinio pasakotojo, vaidmenų

atskirties, tačiau nebuvo išvengta papildomų klausimų, siekiant gauti išsamesnę ir tikslesnę informaciją. Respondentų atsakymai buvo užrašomi ranka, vėliau surenkami kompiuteriu ir naudojami duomenų analizei, rezultatų apibendrinimams bei išvadoms.

Tyrimo imtis – 6 ekspertai, formuojantys, įgyvendinantys ir vykdančios aviacijos saugumo politiką bei aviacijos saugumo programas Lietuvos nacionaliniu lygmeniu. Respondentų atranka nebuvo atsitiktinė. Išnagrinėjus Lietuvos aviacijos saugumo valdymo sistemą, ir žinoma, atsižvelgus į tyrimo objektą bei tikslą, jau nuo pradžių buvo aišku, kad tyrime dalyvaus ekspertai, t.y. asmenys, labiausiai susiję su analizuojama tema. Gilesniam, platesniam temos ir tiriamos situacijos aiškinimui reikalingas konkrečių sritį atstovaujančio asmens profesinis išmanymas, praktinis patyrimas, specialios ir kartais ne visiems prieinamos žinios. Todėl, autorės nuomone, pagal savo kompetenciją ekspertai yra tinkamiausi respondentai, galintys suteikti patikimą ir išsamią informaciją apie tiriamus reiškinius.

Kalbant apie tyrimo imties parinkimą, jis taip pat buvo planuotas, iš pradžių imtį apibrėžiant 8 respondentais. Vėliau, kaip jau minėta, dėl tam tikrų priežasčių planą teko „koreguoti“ ir sumažinti imtį iki 6 respondentų. Bitino B. ir kitų (2008)⁸², taip pat Rupšienės L. (2007)⁸³ teigimu, kokybiniame tyrime neverta siekti atsitiktinės imties, priešingai, reikia paieškoti tokių atvejų, kurie būtų informatyvūs tiriamojo atžvilgiu. Todėl dažniausiai taikoma tikslinė imties vienetų atranka, leidžiant tyrėjui pačiam nuspręsti, kuriuos respondentus ir pagal kokius kriterijus būtų tikslinga atrinkti. Tačiau nors imties reikalavimai nėra griežtai apibrėžti, reikia atsižvelgti į tai, ar pasirinkta imtis leis tyrėjui detaliau ir giliau ištirti reiškinį, situaciją ir pan. Pastarasis kriterijus yra svarbus kalbant apie tyrimo rezultatyvumo kokybę, duomenų apibendrinimą ar reiškinų kilmės aiškinimą.

Etika. Kadangi informacija aviacijos saugumo tema dalinamasi nenoriai ir ji yra riboto naudojimo, ekspertų interviu atlikimo metu buvo taikomi labai griežti etikos principai, pirmiausia, pradedant nuo pagarbos ir geranoriškumo. Pusei respondentų dėl jų privatumo išsaugojimo buvo suteikta galimybė atlikti interviu nuotoliniu būdu. Kita pusė respondentų pusiau standartizuoto interviu pradžioje perspėjo, kad kai kurios detalės gali būti susijusios su slapta informacija, todėl paprašė supratimo, jeigu tam tikri dalykai ar reiškiniai nebus tiksliai įvardinami ir apibrėžiami. Siekiant išsaugoti informacijos konfidencialumą, buvo susitarta, jog tokiais atvejais bus nutylima arba respondentas savo nuomonę ir pasvarstymus išreikš bendra forma. Taip pat gerbiant respondentų anonimiškumą, atsižvelgiama į jų prašymą neviešinti jokios informacijos, susijusios su konkrečiu asmeniu ar institucija, kurioje jis dirba. Todėl tyrime apibrėžiamos tik ekspertų kategorijos, t.y. aviacijos saugumo politikos formuotojai (A1 ir A2), įgyvendintojai (B1 ir B2) ir vykdytojai (C1 ir C2). Respondentai pagal nurodytas kategorijas priklauso tai pačiai institucijai, pavyzdžiui, A1 ir A2 respondentai priklauso vienai institucijai, B1 ir B2 priklauso kitai institucijai ir t.t.

⁸² Bitinas B., et al., *Kokybinių tyrimų metodologija: vadovėlis vadybos ir administravimo studentams (I dalis)*, Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2008, p. 97.

⁸³ Rupšienė L., *Kokybinio tyrimo duomenų rinkimo metodologija*, Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2007, p. 26.

5. VALDYMO SISTEMOS VEIKSMINGUMO ĮGYVENDINANT AVIACIJOS SAUGUMO POLITIKĄ LIETUVOJE TYRIMAS

5.1. Dabartinė aviacijos saugumo situacija

Pirmiausia reikėtų priminti, kad atsižvelgiant į empirinį tyrimo modelį (žr. 11 pav.), ekspertų interviu klausimai yra sudaryti ir sugrupuoti remiantis 4.1. poskyryje iškeltų uždavinių seka. Tiriant bet kokius reiškinius ir su juo susijusias problemas, taip pat aiškinantis jų kilmę, logiška būtų pradėti nuo bendros situacijos įvertinimo. Todėl pirmieji du ekspertų interviu klausimai skirti įvertinti dabartinį aviacijos saugumo lygį Lietuvoje ir jo santykį su galimomis grėsmėmis. Kadangi pirmasis ir antrasis interviu klausimai labai susiję tarpusavyje, juos galima nagrinėti vienu metu: *Kaip Jūs vertinate dabartinį aviacijos saugumo lygį Lietuvoje? Dėl kokių priežasčių, Jūsų nuomone, atsiranda aviacijos saugumo stiprinimo būtinybė?* Remiantis respondentų atsakymais, bus galima išsiaiškinti, kokios yra galimos grėsmės Lietuvos aviacijos saugumui ir kaip jos įtakoja aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo procesą mūsų valstybėje.

Reikšdami savo nuomonę apie aviacijos saugumo lygį Lietuvoje, beveik visi respondentai sutinka, kad jis pakankamai aukštas, o savo argumentaciją iliustruoja konkrečiais įvykiais iš savo darbinės patirties. Pavyzdžiui, **C1** respondentas informuoja, kad *2012 m. pradžioje buvo gautas anoniminis skambutis, jog Tarptautinis Vilniaus oro uostas (toliau, TVOU) yra užminuotas. Sureaguota buvo iškart, tačiau policijai ir saugumo darbuotojams nuodugnai apieškojus oro uosto terminalus bei aplinkines zonas, informacija nepasitvirtino.* **B1** ir kiti respondentai prisimena dažnai pasitaikančius atvejus, kai prieš išskridimą keleiviai pateikia melagingą informaciją apie turimus sprogmenis ir ginklus. Tačiau atlikus detalesnį tokių keleivių ir jų bagažo patikrinimą, informacija apie neva turimus draudžiamus ir pavojingus daiktus nė vienu iš minėtų atvejų nepasitvirtindavo. Prisimenant savo darbinę patirtį, taip pat norėtųsi pridurti, kad melagingas informacijos pateikimas keleiviams dažniausiai baigiasi griežtais įspėjimais, finansinėmis baudomis arba orlaivio kapitono sprendimu nebepriimti tokio keleivio į skrydį.

Kaip galimų grėsmių sukėlėjus **C2** respondentas įvardija *potencialiai pavojingus keleivius, kurie registracijos, patikros, įlaipinimo procedūrų ir net skrydžių metu kelia grėsmę tiek aviacijos saugumui, tiek aviacijos saugai.* Nepaklusnius keleivius dažniausiai galima susekti oro uosto antžeminio aptarnavimo procedūrų metu, nes jie išsiskiria savo elgesiu (rūko, vartoja alkoholinius gėrimus, triukšmauja, keikiasi, reiškia savo agresiją oro uosto aptarnaujančiam personalui ir kitiems aplinkiniams asmenims). Todėl, pasak respondento, *potencialiai pavojingų keleivių kategorijai yra numatytos specialios procedūros.* Atsižvelgiant į pastarąjį teiginį, būtų galima numanyti, jog tokių keleivių pasitaiko gana dažnai arba kažkokie konkretūs įvykiai galėjo paskatinti imtis griežtesnių

aviacijos saugumo priemonių. Tiesa, tai yra autorės keliamos hipotezės, nes respondentas nepanoro gilintis į šį klausimą.

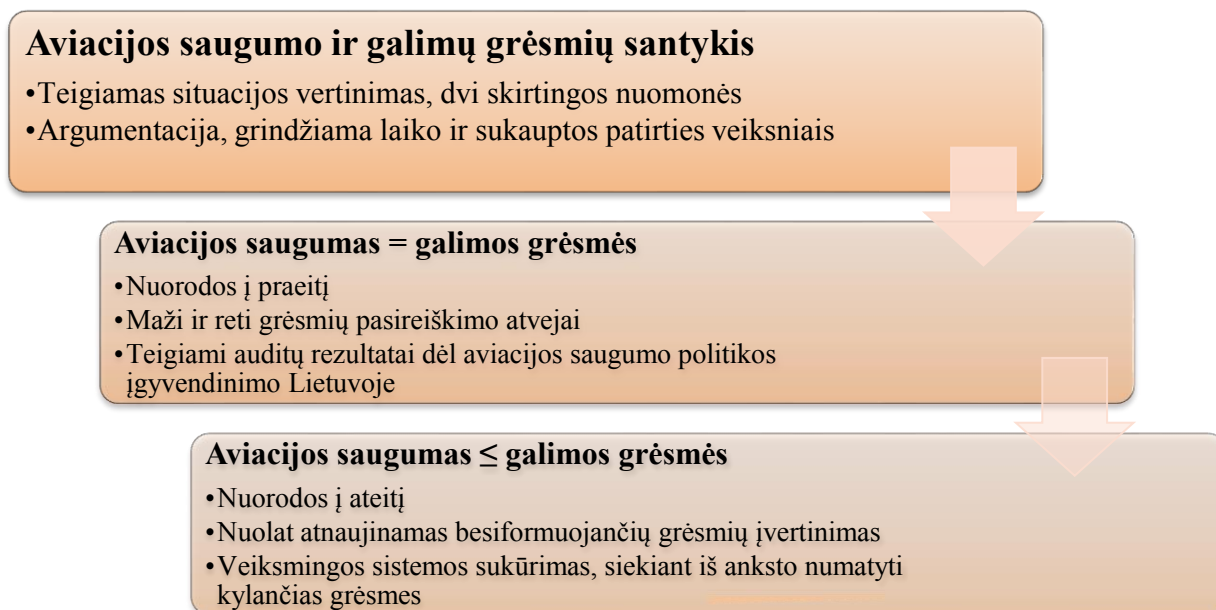
Respondentai gana vieningai sutinka, kad minėti atvejai yra pavieniai ir jų pasikartojimas nėra dažnas, tačiau kalbant ne tik apie aviacijos saugumą, bet ir apie jo santykį su galimomis grėsmėmis, respondentų argumentacija šiek tiek skiriasi. Pavyzdžiui, **A1** respondentas mano, jog *Lietuvos aviacijos saugumo lygis yra adekvatus galimoms grėsmėms, nes Lietuvos oro uostai turi specialius planus, programas, reikalavimus, parengtus antiteroristiniais ir rizikų valdymo tikslais*. To paties respondento teigimu, *Lietuvoje aviacijos saugumo taisyklių įgyvendinimas ne tik atitinka tarptautinių civilinės aviacijos organizacijų reikalavimus ar ES teisės aktus, bet tam tikrose srityse aviacijos saugumas užtikrinamas daugiau nei to reikalauja teisinė bazė*. Respondentas pabrėžia, kad tai nėra jo subjektyvi nuomonė, šį teiginį jis pateikia remdamasis jau atliktų aviacijos saugumo auditų išvadomis. **C1** respondentas pritaria, kad nė viena iš tarptautinių aviacijos organizacijų ir Europos Komisija, atlikdama esamos aviacijos saugumo būklės vertinimą Lietuvoje, nenustatė kritinių trūkumų. Jo manymu, *Lietuva iš esmės įgyvendina visus ES aviacijos saugumo reikalavimus ir tik labai nedidele dalimi taiko griežtesnius ar švelnesnius reikalavimus nei nustatyta ES teisės aktuose*.

Tuo tarpu **A2** ir **B2** respondentai sutinka, kad grėsmių pasireiškimo atvejai nėra dažni ir aviacijos saugumo lygis Lietuvoje ganėtinai geras, tačiau, jų nuomone, teigiamai vertinamos tendencijos neturi sumenkinti aviacijos saugumo stiprinimo būtinybės. **A2** respondento manymu, *terorizmas iškėlė didelius reikalavimus aviacijos saugumui, todėl stiprinant saugumą, turi būti atsižvelgiama ne tik į praeities įvykius, bet ir atidžiai įvertinamos šiandien besiformuojančios grėsmės, galinčios netikėtai pasireikšti rytoj, poryt ar kitais metais*. Aviacijos saugumo stiprinimo būtinybę įdomiai pateikia **B2** respondentas, pastebėdamas, kad aviacijos saugumas nėra tik teisės aktais ar nuostatomis apibrėžta sąvoka, kurios įgyvendinimo etapus matuoja konkretūs įvykiai. Jis teigia, kad *aviacijos saugumas – tai nuolatinis procesas, suteikiantis pagrindą prevencijai, o prevencija galinti būti veiksminga tik tada, kai ji nuolat tobulinama, stiprinama ir atnaujinama, atsižvelgiant į išorinius veiksnius ir įvairius aplinkos pokyčius*. Norėtusi sutikti su abiejų respondentų nuomonėmis, prisimenant jau teorinėje dalyje aptartus konkrečius įvykius pasaulyje. Pavyzdžiui, sprogmenų miltelius į orlaivį sugebėję nusinešti, teroristai Ričardas Reidas ar Umaras Farukas Abdulmutalabas, parodė savo gebėjimus „aplenkti“ esamą aviacijos saugumo sistemą ir procedūras. Todėl nepaprastai svarbu, kad būtų atsakingiau dirbama stiprinant aviacijos saugumo politiką, ieškoma būdų laiku įžvelgti galimas grėsmes ar iš anksto nuspėti teroristų planuojamus veiksmus.

Taigi apžvelgus respondentų nuomones apie esamą aviacijos saugumo ir galimų grėsmių santykį Lietuvoje, galima įžvelgti teigiamą situacijos vertinimą, tačiau akivaizdžiai išsiskiria dvi nuomonės (žr. 12 pav.). Iš vienos pusės, Lietuvos aviacijos saugumas yra tinkamai užtikrintas galimų grėsmių atžvilgiu. Tokia nuomonė grindžiama tuo, kad Lietuvos aviacijoje grėsmių tikimybė yra maža,

o jeigu tokia ir yra, tai dažniausiai pasireiškia žemame lygyje, pavyzdžiui, respondentų įvardintų įvykių forma. Be to, galima pastebėti, kad laiko atžvilgiu dažnai pateikiamos nuorodos į praeitį, t.y. į įvykius, kurie jau buvo ir įvyko be skausmingų padarinių, taip pat į sukauptą patirtį, kurios pagalba pasiektas toks aviacijos saugumo lygis, koks yra šiandien.

Iš kitos pusės, jei aviacijos saugumo lygis yra geras šiandien, tai nereiškia, kad jis išliks toks pat rytoj. Todėl respondentų, šios nuomonės šalininkų, įsitikinimu, aviacijos saugumas turi būti stiprinamas nuolat, tai reiškia, kad nereikia apsiriboti vien praeitimi ar teigiamais auditų rezultatais. Labai svarbu atsižvelgti į šiandien besiformuojančias grėsmes, nes jų pasireiškimas gali įvykti bet kur ir visiškai netikėtai (pavyzdžiui, 2001 m. teroro išpuoliai JAV). Galimų grėsmių įvertinimai gali būti teigiami arba neigiami, tačiau bet kuriuo atveju svarbiausia turėti nustatytam grėsmės lygiui pritaikytą parengtį. Taigi toks respondentų požiūris labiau nukreiptas į ateitį ir jis tikrai pasiteisintų, jeigu pavyktų sukurti veiksmingą sistemą, leidžiančią iš anksto nuspėti teroristų veiksmus ir laiku imtis atitinkamų aviacijos saugumo priemonių, siekiant išvengti skaudžių padarinių.



12 pav. Lietuvos aviacijos saugumo ir galimų grėsmių santykio vertinimas

Sudaryta darbo autorės pagal respondentų pateiktus duomenis

5.2. Aviacijos saugumo valdymo sistemos patirtis

Siekiant išanalizuoti aviacijos saugumo valdymo sistemos patirtį, ekspertams užduodamas šeštas interviu klausimas: *Ką Jūs galvojate apie Lietuvos valdžios institucijų vykdomą politiką aviacijos saugumo atžvilgiu?* Visi respondentai parodė žiną, kad Lietuvoje veikia aviacijos saugumo

politikos reguliavimo sistema, taikomos ir įgyvendinamos aviacijos saugumo taisyklės ir nuostatos, atsižvelgiant į ES ir tarptautinių aviacijos organizacijų keliamus reikalavimus. Tačiau jų atsakymuose taip pat išryškėjo tendencija, kad jeigu nebūtų išorinių reikalavimų ir jų įgyvendinimo priežiūros, vargu ar Lietuvos valdžios institucijų atžvilgiu aviacijos saugumas būtų prioritetinga sritis. Norint išsiaiškinti tokios tendencijos priežastis, reikėtų pasigilinti į respondentų atsakymus.

Pavyzdžiui, **C1** respondentas mano, jog aviacijos saugumu Lietuvoje turėtų išskirtinai rūpintis ne tik Civilinės aviacijos administracija, bet ir *tokios svarbios institucijos kaip Valstybės saugumo departamentas, policija. Neretai jų dalyvavimas apsiriboja tik formalių pastabų išsakymu, todėl pasigendama gilesnės galimų grėsmių analizės, rekomenduotinių taikyti priemonių pasiūlymų.* **B1** respondento teigimu, *aviacijos saugumui užtikrinti Lietuvos valdžios institucijos privalo prisiimti atsakomybę ne tik už šios politikos įgyvendinimą, bet ir nuolatinį jos stiprinimą.* Paprašius argumentuoti savo atsakymą, respondentas paminėjo Lietuvos aviacijos įstatymo, reglamentuojančio skirtingas aviacijos sritis, spragas, patikslindamas, kad *šiam įstatyme aviacijos saugumui skiriama labai mažai dėmesio, palyginus, pavyzdžiui, su aviacijos sauga.* Tuo tarpu **B2** respondento nuomone, *Lietuvos civilinės aviacijos strateginiai uždaviniai labiau susiję su rinkos liberalizavimu, skrydžių sauga, neigiamo aviacijos poveikio aplinkai mažinimu ir pan.* Remiantis šiuo pastebėjimu, galima numatyti, jog tai, kas laikoma strategija aviacijoje, politikoje įgauna prioriteto formą, juolab, kad strategijų įgyvendinimas dažniausiai siejamas su ES ir tarptautinių aviacijos organizacijų keliamais reikalavimais.

Kita vertus, respondentai gana teigiamai vertina Lietuvos patirtį ES, taip pat narystę tarptautinėse aviacijos organizacijose. Pavyzdžiui, **A2** respondento manymu, *aviacija yra vienas sparčiausiai besivystančių sektorių pasaulyje, tad norint neatsilikti ir, dar blogiau, nelikti užribyje, Lietuvai labai svarbu palaikyti dalyvės statusą tarptautiniame bendradarbiavime.* Kalbant apie aviacijos saugumą, respondentas teigia, jog narystė ES tam tikrais aspektais pakeitė Lietuvos teisinę bazę ir įtakoją jos valdymo sistemą, tačiau šiuos pokyčius jis laiko privalumais, kurie gali būti naudingi tolimesnei Lietuvos ateičiai.

A1 respondentas užsiminė apie Nacionalinės civilinės aviacijos saugumo programos (toliau, programos)* naudą Lietuvai, teigdamas, jog *ši programa reikalinga tam, kad nustatyti civilinės aviacijos saugumo užtikrinimo priemones Lietuvoje ir įgyvendinti reglamente nurodytus bendruosius pagrindinius standartus. Mūsų valstybėje už minėtų standartų įgyvendinimo koordinavimą ir stebėseną atsako Civilinės aviacijos administracija, taip pat paskiriama Nacionalinė civilinės aviacijos saugumo komisija.* Tuo tarpu, **B1** respondentas, taip pat įvardindamas programos privalumus, akcentuoja, jog *ji naudojama kaip ataskaita Europos Komisijai, prižiūrinčiai reglamento nuostatų įgyvendinimą*

* Nacionalinę civilinės aviacijos saugumo programą kaip privalomą įteisino Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 300/2008 dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių ir panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 2320/2002.

Lietuvoje, siekiančiai nustatyti aviacijos saugumo lygį ir kokybę mūsų valstybėje ir teikti pasiūlymus dėl priemonių stiprinimo arba naujų, veiksmingesnių, priemonių įvedimo. **C2** respondentas priduria, kad saugumo programoje nustatytos priemonės yra reikalingos atskiriems subjektams (operatoriams, oro uostams, oro vežėjų kompanijoms ir kt.), kurie atsako už savo saugumo programų vykdymą konkrečioje aplinkoje.

Taigi atrodo, jog aviacijos saugumo valdymo sistemos patirtis vertinama dviprasmiškai ir šioje vietoje galima išvelgti tam tikrą atskirtį tarp Lietuvos aviacijos saugumo valdymo sistemos veikimo nacionalinėje aplinkoje ir jos veikimo tarptautinėje aplinkoje. Lietuvos aviacijos saugumo politika tarptautinėje aplinkoje vertinama gana teigiamai (tai parodo ir anksčiau pateikta informacija apie teigiamus Lietuvoje atliktų auditų rezultatus). Be to, nuolat keičiami ir atnaujinami ES bei tarptautinių aviacijos organizacijų reikalavimai yra naudingi valstybės, siekiančios modernizuotis ir vystytis, patirčiai.

Vertinant aviacijos saugumo valdymo sistemos veikimą nacionalinėje aplinkoje, galima susidaryti išvadą, jog Lietuvoje aviacijos saugumas yra prioritetinga sritis tiek, kiek to reikalauja ES institucijos ar tarptautinės aviacijos organizacijos. Atrodo, kad mūsų valstybėje didesnis dėmesys skiriamas aviacijos saugai, todėl dabar tinkamas metas pereiti prie kito interviu klausimo ir išsiaiškinti, kuo būtų galima pagrįsti minėtas išvadas. Trečias ekspertų interviu klausimas: *Ar pritariate, kad tendencija „Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos daugiau dėmesio skiria aviacijos saugai* nei aviacijos saugumui“**, pasireiškia Lietuvoje? Savo atsakymą pagrįskite.* Reikėtų priminti, jog teoriniu aspektu jau buvo pateikti esminiai skirtumai tarp šių sąvokų, tačiau praktinė jų išraiška nebuvo išsiaiškinta, nes tam reikalingos gilesnės techninės žinios ir aviacijos saugos darbo specifikos išmanymas. Todėl šis klausimas pateikiamas ekspertams, siekiant išsiaiškinti, ar teorinėje dalyje išryškėjusi tendencija taip pat pasireiškia Lietuvoje.

Analizuojant respondentų atsakymus, matyti, kad minėtai tendencijai vienareikšmiškai pritaria visi šeši respondentai, o jų pateiktą argumentaciją dėl aviacijos saugos svarbumo galima išskirti į dvi kategorijas: vienu metu pasireiškia techninis ir politinis aiškinimas arba kartais jie kombinuojami tarpusavyje. Pavyzdžiui, **B1** respondentas teigia, kad *aviacijos saugai jau nuo seno skiriama daugiau laiko, žmogiškųjų ir finansinių išteklių nei aviacijos saugumo priemonių įgyvendinimui ir priežiūrai. Skirtumai taip pat išryškėja, įvertinant tarptautinių bei nacionalinių teisės aktų kiekius ar apimtį.* **B2** respondentas nurodo, kad *reformos ir nauji standartai labiau susiję su aviacijos sauga nei su aviacijos saugumu, nes pasaulyje orlaivių avarijų atvejai yra dažnesni nei terorizmo grėsmės protrūkis.* Tuo tarpu **A1** respondentas papildo, jog *užtenka vienos orlaivio katastrofos tam, kad detalčiai išsiaiškintus*

* Aviacijos sauga (dar kartais vadinama skrydžių sauga) siejama su orlaivių projektavimu, gamyba, technine priežiūra ir saugiu eksploatavimu.

**Aviacijos saugumas – tai priemonių ir procedūrų, žmonių ir materialinių išteklių visuma, skirta apsaugoti aviaciją nuo neteisėto įsikišimo į jos veiklą.

visas aplinkybes ir nustatčius įvykusios avarijos priežastis, aviacijos saugos teisinę bazę ir reikalavimai būtų papildyti naujomis nuostatomis bei standartais. Pavyzdžiui, jeigu avariją sukėlė žmogaus (piloto, inžinieriaus ar kt.) veiksnys, iškart susirūpinama aviacijos specialistų mokymo sistemos stiprinimu. Jeigu avarijos priežastis buvo techninė, didelis dėmesys skiriamas orlaivio konstrukcijos arba konkretaus jo komponento tobulinimui.

A2 respondento nuomone, *aviacijos saugoje labai svarbus techninis stabilumas, bet jis negali būti vienodai užtikrintas visose aviacijos srityse. Tam reikalinga ilgametė patirtis, reformuojant orlaivių techninę bazę, atliekant įvairius tyrimus ir bandymus, rengiant naujus projektus, skiriant dėmesį techninei priežiūrai, derinant aviacijos saugos standartus su aplinkos apsaugos reikalavimais ir pan.* Tuo tarpu, *C1* respondentas pabrėžia naujų prietaisų diegimo būtinybę. Tyrėjos paprašytas pateikti konkretų pavyzdį, respondentas įvardino patobulintų navigacijos prietaisų (inertinių arba palydovinių) privalumus. Pasak jo, *jų naudojimas leidžia tik minimalius nukrypimus nuo užduotos trajektorijos ar oro koridoriaus, o minimalios paklaidos sumažina orlaivių avarijų tikimybę. Be to, šiandien taip pat tobulinami radiolokacijos prietaisai, stebėjimo įranga, leidžiantys nuotolinės sistemos būdu (pavyzdžiui, iš dispečerio posto ant žemės) stebėti orlaivių pasiskirstymą oro erdvėje. Šių technologijų pagalba galima iš anksto pastebėti orlaivių suartėjimus, pavojingus manevrus ir laiku įspėti įgulas imtis veiksmų, kad būtų išvengta susidūrimų ar kitų skaudžių padarinių. Be to, naujos technologijos ir jų eksploatavimas turi būti nuolat atnaujinami ir tobulinami, atsižvelgiant į teorinėje dalyje minėtus sparčiai augančius aviacijos poreikius (didėjantį orlaivių skaičių ir skrydžių intensyvumą oro erdvėje).*

Beje, *C2* respondentas mano, kad tam tikra dalimi aviacijos sauga ir aviacijos saugumas yra susiję tarpusavyje: *jie yra vienoje aviacinėje grandyje ir gali teigiamai arba neigiamai įtakoti vienas kitą, todėl turi būti siekiama, kad aviacijos sauga ir saugumas taptų vienodai svarbūs prioritetai tiek aviacijoje, tiek politikos atžvilgiu.* Paprašius pakomentuoti savo nuomonę, respondentas nurodė, kad dėmesį reikėtų sutelkti *ne tik į tarptautinių organizacijų keliamus reikalavimus ar jų įgyvendinimą, tačiau ir į pačios valstybės vidinės sistemos spragas, jas šalinti, nebijoti reformų ir išnaudoti visą turimą potencialą valdymo sistemos vystymui.* Atrodo, kad respondento komentaras bendrai apima visą Lietuvos aviacijos valdymo sistemą, tačiau tai vienodai svarbu ir aviacijos saugumo sričiai.

Išanalizavus visas respondentų nuomones, galima daryti išvadą, kad bendru požiūriu, Lietuvos aviacijos saugumo patirtis vertinama teigiamai, nes veikia politinė valdymo sistema, yra sukurtas teisinis pagrindas, taip pat vykdomas Nacionalinės ir atskirų subjektų aviacijos saugumo programų įgyvendinimas. Tačiau kalbant apie visą Lietuvos aviacijos sektorių, galima įžvelgti, jog prioritetinių sričių paskirstymas nėra vienodas. Mūsų valstybėje pasiteisina tendencija, kad valdžios institucijos daugiau dėmesio skiria aviacijos saugai nei aviacijos saugumui ir ši tendencija pirmiausia grindžiama ne politiniu, o techniniu aspektu.

5.3. Aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo problemos ir trūkumai

Teorinėje dalyje buvo nagrinėjamos esminės problemos, su kuriomis susiduria ES institucijos, rengdamos ir įgyvendindamos teisės aktus, skirtus aviacijos saugumo politikai reglamentuoti. Todėl autorei buvo įdomu sužinoti, kokia gali būti tų problemų praktinė išraiška Lietuvoje, taip pat, kokie pagrindiniai valdymo sistemos trūkumai leidžia reikštis problemoms nacionaliniu mastu. Tad šiame poskyryje bus pateikta probleminių situacijų analizė, pradedant nuo respondentams užduodamo ketvirto interviu klausimo: *Kokios problemos dažniausiai iškyla tarp aviacijos saugumo politiką reglamentuojančių Europos Sąjungos teisės aktų ir jų praktinio įgyvendinimo Lietuvos nacionaliniu lygmeniu?*

Bendru respondentų teigimu, civilinės aviacijos techniniai standartai ir aviacijos saugumo priemonės yra nustatyti teisės aktuose, kuriuos Lietuvos Respublikoje rengti ir tvirtinti įgaliota Civilinės aviacijos administracija. Be jokios abejonės, šie teisės aktai turi būti derinami su ES teisine baze, nes tikslas yra užtikrinti aviacijos saugumą, kuris savo lygiu nesiskirtų nuo bendro ES vidurkio. Tačiau **A1** respondentas pastebi, kad dažniausiai problemos kyla dėl to, jog *nevisada laiku pavyksta perkelti ES reikalavimus į nacionalinę teisę ar juos atitinkamai pataisyti*. **A2** respondentas papildo, kad *teisės aktų derinimo procesas neretai užsitęsia, nes Lietuva taip pat yra TCAO, ECAK, EASA ir Eurokontrolės narė*, o tai reiškia, jog nacionalinė civilinės aviacijos teisinė bazė kuriama taip pat atsižvelgiant į tarptautinių aviacijos organizacijų standartus bei reikalavimus.

C2 respondentas įžvelgia prieštaravimus tarp ES teisės aktų nuostatų ir Lietuvos oro uostų infrastruktūrų būklės: *ES aviacijos saugumo politikos tikslui – užkirsti kelią neteisėtai veikai prieš civilinę aviaciją – įgyvendinti labai svarbūs valstybių narių oro uostų pajėgumai, tačiau Lietuvos oro uostai dar nėra tokie ekonomiškai ir perspektyvūs, kad galėtų atitikti visus TCAO standartus ar ES reikalavimus*. Respondento nuomonę papildo **C1** respondentas, teigdamas, jog *Lietuvoje daugiausia dėmesio skiriama Tarptautiniam Vilniaus oro uostui, kurio pajėgumus dar reikia plėtoti. Tuo tarpu Kauno aerouoste, tarptautiniame Palangos oro uoste trūksta modernizacijos, pradedant nuo terminalų infrastruktūros pertvarkymo tam, kad jie būtų pritaikyti sparčiai kintantiems aviacijos poreikiams ir atitiktų tarptautinius standartus*.

B2 respondentas didesnę problemą įžvelgia ne ES ar tarptautinių civilinės aviacijos organizacijų reikalavimuose, bet tame, kas gali būti pavadinta „nusistovėjusia nacionaline sistema“. Jis teigia, kad *Lietuvos valdžios reakcija į sparčiai besivystančios aviacijos pokyčius yra ganėtinai lėta, todėl jaučiamas tam tikras valdžios pasyvumas*. Tuo tarpu **A1** respondentas pastebi, jog problemos dažniausiai atsiranda dėl to, kad *Lietuva, prieš priimdama naujus ES teisės aktus, ne iki galo įvertina savo nacionalinius pajėgumus ir finansines galimybes, todėl tai neretai tampa pagrindiniais trūkumais, neleidžiančiais užtikrinti efektyvaus ES teisės aktų veikimo nacionaliniu lygmeniu*. **A1**

respondentas priduria, jog *Lietuvai reikėtų aktyviau reikšti savo nuomonę ir ginti nacionalinius interesus tarptautiniu lygmeniu, taip pat nebijoti parodyti esančių trūkumų, nes tai paskatintų efektyvesnę valdymą ir naudingas reformas, be to, leistų išvengti ES teisės aktų pažeidimų*. Tiesą sakant, labai panašūs samprotavimai atsiskleidžia ir kitų respondentų atsakymuose, tik jų nuomonė šiuo klausimu reiškia ne tik aviacijos saugumo, bet ir visų kitų politikų atžvilgiu.

Grįžtant prie aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo problemų Lietuvoje, viena didžiausių, pasak respondentų, ribotos finansinės galimybės. Tarptautiniais ir Lietuvos Respublikos teisės aktais nustatyti techniniai reikalavimai aviacijos saugumo užtikrinimo įrangai bei priemonėms Lietuvoje įgyvendinami jau ne pirmus metus, tačiau, **C2** respondento nuomone, *Kauno aerouoste veikia stacionari sprogmenų aptikimo sistema, tačiau vis dar nėra papildomos aviacijos saugumo įrangos bagažo patikrai, taip pat užsitęsęs aviacijos saugumo įrangos rekonstrukcijos ir naujų technologijų diegimo derinimas*. Tuo tarpu **C1** respondentas pastebi, kad *Tarptautiniame Palangos oro uoste esanti aviacijos saugumo užtikrinimo įranga neatitinka pilnos komplektacijos standartų*, tai reiškia, kad neatitinka ir TCAO, ir ES teisės reikalavimų. Respondentas priduria, kad *jau seniai jaučiamas aviacijos saugumo įrangos stygius, tuo tarpu didelė dalis turimos įrangos smarkiai nusidėvėjusi, todėl atliekami ne visi aviacijos saugumo užtikrinimo veiksmai*.

Autorė taip pat pasidomėjo, ar kas nors pasikeitė, kai 2007 m. Tarptautiniame Palangos oro uoste buvo pastatytas naujas keleivių terminalas, skirtas ne Šengeno šalių piliečiams. **C1** respondentas sutinka, kad *modernizacija lemia teigiamus pokyčius, tačiau ji turi būti siejama ne tik su oro uosto terminalų plėtimu*. Jo įsitikinimu, *Tarptautiniame Palangos oro uoste taip pat reikalinga rekonstrukcija nuo seno veikiančiam keleivių terminalui, kuris skirtas aptarnauti Šengeno šalių piliečius. Šio terminalo atnaujinimas ženkliai pakeltų keleivių pralaidumo rodiklius ir optimizuotų aptarnavimo kokybę visame oro uoste*. Reikia sutikti, kad modernizacija (ar ji susijusi su plėtra, ar su rekonstrukcija) reikalauja didelių investicijų, o aviacijos saugumo užtikrinimo įranga, pasak respondentų, taip pat kainuoja nemažai.

Kadangi su respondentais pradėta kalbėtis apie aviacijos saugumo finansavimą Lietuvoje, taip pat buvo aptarta šešto klausimo antra dalis: *Ar manote, kad valstybė skiria pakankamai finansavimo aviacijos saugumo programoms įgyvendinti?* Reikėtų priminti, kad teorinėje dalyje jau buvo kalbėta apie 2013-ųjų ir 2014-ųjų metų asignavimų paskirstymą pagal programas. Atsižvelgiant į skaičius, galima spręsti, jog Civilinės aviacijos veiklos priežiūrai bei skrydžių saugos ir saugumo užtikrinimui skirtas finansavimas yra ganėtinai mažas. Respondentai įsitikinę, jog gaunant finansavimą tik iš valstybės biudžeto, šiandien nebūtų galimybės patenkinti visus Lietuvos aviacijos poreikius.

A1 respondentas teigia, kad *valstybė beveik išvis nefinansuoja saugumo programų įgyvendinimo. Jeigu ir finansuoja, tai labai mažai ir tik valstybės valdomų oro uostų saugumo programas. Tuo tarpu kiti subjektai (oro vežėjų kompanijos, krovinių agentai ir kt.) aviacijos saugumo*

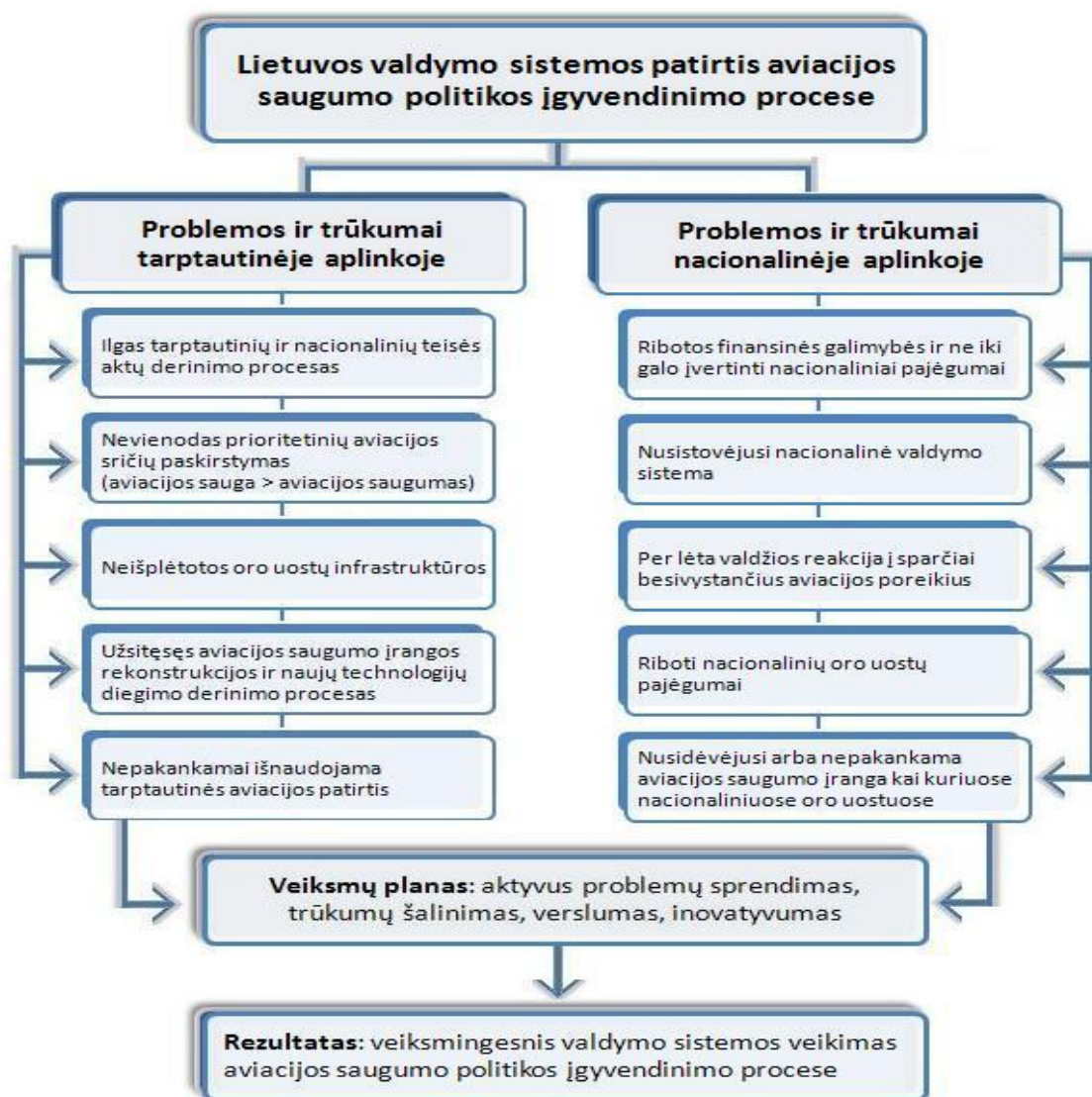
priemonės privalo finansuoti iš savo turimų resursų. **B2** respondento nuomone, aviacijos saugumo programose numatytų naujų aviacijos saugumo priemonių diegimas taip pat susijęs su skrydžių saugos standartų įgyvendinimu, oro uostų keleivių terminalų modernizavimu ir plėtra, o tai skatina galvoti apie daug didesnes investicijas. **A2** respondentas įsitikinęs, jog Lietuvoje aviacijos saugumo programų įgyvendinimas gali būti greičiau vykdomas, sudarius veiksmingą finansavimo planą, kuriame numatomi papildomi finansavimo šaltiniai, tokie kaip ES fondų, nacionalinių savivaldybių biudžetų lėšos ar kiti finansiniai ištekliai, kuriais disponuoja valstybė. Šiandien aviacijos saugumo programų įgyvendinimas dalinai finansuojamas iš valstybės biudžeto (t.y. bendrojo finansavimo ir ES lėšomis), likusią dalį padengia pačios įmonės (Lietuvos oro uostai) ir kiti subjektai.

Teorinėje dalyje nagrinėtas kūno skaitytuvų klausimas buvo paskatinęs ilgas ir rimtas diskusijas tarp ES institucijų ir valstybių narių, todėl labai įdomu, ką apie tai mano Lietuvos ekspertai. Penktas interviu klausimas: *Kaip Jūs vertinate 2008 m. Europos Komisijos pasiūlymą papildyti Europos Sąjungos valstybių narių oro uostuose pripažintų tikrinimo metodų sąrašą kūno skaitytuvais? Savo atsakymą pagrįskite.* Atsižvelgus į respondentų nuomones, vienu metu teigiamai vertinamos EK pastangos stiprinant aviacijos saugumą ES valstybių narių oro uostuose, tačiau gana kritiškai atsiliepiama apie siūlomos priemonės naudojimo poveikį žmogaus teisėms ir privatumui. **B1** respondento manymu, *kūno skaitytuvai būtų naudinga priemonė aviacijos saugumui sustiprinti, tačiau jie fiksuoja ir sistemoje pateikia viso asmens kūno vaizdą, tad apie kokią žmogaus asmeninių duomenų apsaugą galima kalbėti?* Tuo tarpu **C2** respondento samprotavimai labiau globalūs: *JAV pradėjus naudoti kūno skaitytuvus, mokslininkai įspėjo, kad tai nėra saugi technologija, tačiau, nepaisant to, kūno skaitytuvų naudojimas ir toliau grindžiamas daugybe klaidingų prielaidų, pirmiausia galvojant apie pačią technologiją, o tik paskui apie žmogų. Nesmagu, kad toks mąstymas apėmė ir Europą.*

A1 respondentas taip pat įsitikinęs, jog šios priemonės naudojimu būtų pažeistos asmens teisės, privatumas ir duomenų apsauga, tačiau sutinka, kad aviacijos saugumo stiprinimo procesas vis tiek turi vykti, todėl siūlo *paieškoti alternatyvių technologijų, kuriomis būtų galima apsaugoti žmonių tapatybę ir neleisti asmenų identifikavimo pagal jų kūno atvaizdą.* Labai įdomią idėją pateikė **C1** respondentas, kuris pritarė kūno skaitytuvų naudojimui oro uostuose tik labai išskirtiniais atvejais, t.y. kilus rimtiems įtarimams dėl potencialiai pavojingų asmenų elgesio ar veiksmų. Kalbant apie asmenų privatumo apsaugą, labai išsiskiria **A2** respondento samprotavimai: *jau daug metų pasaulyje specialiosios tarnybos dirba su kinologų apmokytais šunimis, kurių uoslės ir kitų gebėjimų pagalba buvo užkirstas kelias ne vienam nusikaltimui ar nelaimei. Tad kodėl XXI a. negalima sukurti kažkokios technologijos, kuri, pavyzdžiui, skleistų bangas, leidžiančias iškart sureaguoti į sprogmenis, įtartinus skysčius ar kitas medžiagas, kurias galima panaudoti kaip sprogmenis.* Taigi neabejojama, kad pasaulyje atsirast dar ne viena idėja naujų aviacijos saugumo priemonių kūrimui, tačiau svarbiausia,

kad naujai diegiamos technologijos būtų proporcingos ir leistų išvengti trūkumų ar kitokių praktinių neatitikimų.

Atsižvelgiant į respondentų atsakymus, galima teigti, kad nacionalinės aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo problemos dažniausiai pasireiškia praktiniame lygmenyje. Tokiomis problemomis galima įvardinti užsitęsusių tarptautinių ir nacionalinių teisės aktų derinimą bei jų įgyvendinimą, gana lėtai tvirtėjančią valstybės poziciją tarptautinėje aviacijoje, ribotus Lietuvos oro uostų pajėgumus ar infrastruktūras, neatitinkančias TCAO standartų ar ES teisės aktų nuostatų, nusidėvėjusių arba nepakankamą aviacijos saugumo užtikrinimo įrangą kai kuriuose oro uostuose ir pan. (žr. 13 pav.). Problemų atsiradimą paskatina tokie trūkumai kaip ribotos finansinės galimybės, nusistovėjusi nacionalinė valdymo sistema, pernelyg lėta valdžios reakcija į spartų aviacijos vystymąsi, kartais ne iki galo įvertinti nacionaliniai pajėgumai ir nepakankamai išnaudojama tarptautinės aviacijos patirtis (žr. 13 pav.).



13 pav. Lietuvos valdymo sistemos patirtis aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo procese

Sudaryta darbo autorės pagal respondentų pateiktus duomenis

Įvardintos problemos ir trūkumai verčia šiek tiek suabejoti dėl vienodo aviacijos saugumo užtikrinimo lygio skirtinguose Lietuvos oro uostuose. Teisinga būtų manyti, jog mažesniuose oro uostuose grėsmės lygis gali būti mažesnis negu pavyzdžiui, Tarptautiniame Vilniaus oro uostuose. Tačiau ir mažesni Lietuvos oro uostai turi tarptautinį statusą, todėl jiems vienodai privalomi tarptautinių aviacijos organizacijų ir ES teisės aktų reikalavimai. Tuo tarpu apibendrinant respondentų nuomones kūno skaitytuvų naudojimo atžvilgiu, galima išvelgti pusiausvyros ieškojimą tarp naujų aviacijos saugumo priemonių diegimo ir keliaujančių žmonių teisių apsaugojimo. Tai labai primena teorinėje dalyje įvardintas EK pastangas stiprinant aviacijos saugumą ir EP vaidmenį, ginant piliečių asmens teises visos ES mastu. Bet kuriuo atveju aviacijos saugumo technologijos turi būti tobulinamos, tačiau privaloma atsižvelgti ne tik į jų veiksmingumą, bet ir į asmenų privatumą, orumą, duomenų apsaugą.

5.4. Pasiūlymai veiksmingesniam aviacijos saugumo valdymo sistemos veikimui

Siekiant veiksmingesnio aviacijos saugumo valdymo sistemos veikimo, neužtenka bendros situacijos ar valdymo sistemos patirties įvertinimo. Labai svarbu aktyviai spręsti problemas ir šalinti trūkumus, tad reikia tikėtis, kad tolimesnėje respondentų atsakymų analizėje bus galima atrasti naudingų praktinių patarimų ar net problemų sprendimo būdų. Tikslui pasiekti padedama septintu interviu klausimu: *Jūsų nuomone, ar pakanka esamo valdymo mechanizmo ir teisinio reglamentavimo tinkamam aviacijos saugumo užtikrinimui Lietuvoje? Savo atsakymą pagrįskite.*

A1 respondento nuomone, teisinis aviacijos saugumo reglamentavimas pakankamai aiškus, tačiau yra sričių, kur jis ne iki galo sutvarkytas. Pavyzdžiui, *galėtų būti nustatyta tam tikra bendradarbiavimo tvarka tarp institucijų, leidžianti joms keistis informacija apie galimas grėsmes. Taip pat reikėtų detaliau aprašyti visus veiksmus, kurių galėtų imtis subjektai ir jų darbuotojai neteisėtos veikos atvejais (orlaivio užgrobimo metu, radus sprogmenis ir kt.).* Šiandien dažnai patys subjektai (oro uostai, oro vežėjų kompanijos) pasirenka konkrečias aviacijos saugumo priemones, nors jos galėtų būti standartizuotos. **A2** respondentas mano, kad esamas valdymo mechanizmas ir teisinis reglamentavimas užtikrina aviacijos saugumą Lietuvoje, tačiau *aviacijos saugumo politikos atžvilgiu ne visi etapai (t.y. rengimas, įgyvendinimas ir vykdymas) yra laiku užbaigiami ar sėkmingai įveikiami.* Paprašius pagrįsti savo nuomonę, respondentas įvardina tokias kliūtis kaip *įvairūs finansiniai ir ekonominiai barjerai, konfliktinės situacijos dėl interesų nesutapimo, menkai vystomas verslas Lietuvos aviacijos sektoriuje.* Tuo tarpu, **B1** ir **C2** respondentai sutinka, kad dabartine valdymo sistema ir teisine baze galima užtikrinti aviacijos saugumą Lietuvoje, tačiau tobulėti yra kur.

C2 respondento manymu, *terorizmo grėsmės lygis pasaulyje auga, todėl atsižvelgiant į tai, aviacijos saugumo priemonės kovai su teroristais turi būti labai atidžiai pergalvojamos, taip pat labai*

svarbus nuolatinis aviacijos saugumo kontrolės ir patikrinimo procedūrų stiprinimas, veiksmingesnių technologijų diegimas ir t.t. **C1** respondentas teigia, kad Lietuvoje aviacijos saugumas yra tinkamo lygio, jis vykdomas pagal ES teisės aktus ir tarptautinius standartus, bet nacionalinis valdymo mechanizmas pernelyg nusistovėjęs ir pakeitimai dažniausiai įvyksta tik per ilgą laiką. Taigi apibendrinant respondentų nuomones, galima išvelgti gana teigiamus įvertinimus dėl aviacijos saugumo lygio, tačiau išryškėja trūkumas, jog nacionalinėje valdymo sistemoje stinga veiklumo ir naujų reformų.

Aštuntas interviu klausimas: *Ką reikėtų patobulinti, kad teisiškai apibrėžtas aviacijos saugumas būtų efektyviai vykdomas praktinėje aplinkoje?* Atsakydami į šį klausimą, respondentai itin aktyviai dalinosi idėjomis. Dauguma galvojo panašiai, sutikdami, jog aviacijos saugumo užtikrinimo lygis labai priklauso nuo to, kaip jis vykdomas praktiškai. Kadangi vykdytojai yra oro uostai, nepaprastai svarbu, kad jų infrastruktūra būtų palanki darniam ir kokybiškam aviacijos saugumo sistemos veikimui. Todėl, **A1** respondento teigimu, *reikia modernizuoti visų nacionalinių oro uostų infrastruktūras, taip pat jų perimetrų aptvėrimo sistemas, atnaujinti kai kurių oro uostų teritorijose esančius aplinkelius.* **B1** respondentas pabrėžia, jog *labai svarbu atsižvelgti į kintančius poreikius ir jiems pritaikyti keleivių terminalų struktūras, diegti naujausią, tarptautinius ir ES teisės aktus atitinkančią aviacijos saugumo įrangą.* **B2** respondentas mano, kad *reikėtų daug daugiau dėmesio skirti aviacijos saugumo funkcijas atliekančių asmenų mokymui.* Jo manymu, *dažnai būtent žmogaus daromos klaidos neleidžia tinkamai ir veiksmingai taikyti aviacijos saugumo priemonės.*

C1 respondentas pastebi, kad ne visi oro uostuose esantys pasienio kontrolės punktai atitinka tarptautinius kokybės ir saugumo reikalavimus, todėl *greitu metu reikėtų pasirūpinti jų modernizacija, kurią būtų galima pagreitinti inovatyviomis idėjomis ir sprendimais.* Tuo tarpu **C2** respondentas siūlo nelaukti, kol kažkas įvyks ir tik tada imtis veiksmų, bet iš anksto pasirūpinti prevencinėmis priemonėmis, norint išvengti nemalonių incidentų ar kitokių konfliktinių situacijų oro uostuose bei jų teritorijose. Paprašius pagrįsti savo nuomonę, respondentas pridūrė, kad *būtų galima daugiau dėmesio skirti informacijos, susijusios su aviacijos saugumo taisyklėmis ir procedūromis, perdavimui keleiviams.* Taip pat svarbu, kad *informacija būtų perduodama kuo aiškiau ir suprantamiau.* Respondento įsitikinimu, išsamesnis informacijos pateikimas galėtų būti naudinga aviacijos saugumo prevencijos priemone.

A2 respondentas masto panašiai: reikia šviesti visuomenę, su ja diskutuoti ir tartis, kokių aviacijos saugumo priemonių geriausia imtis, kad apsaugoti jų, keleivių, sveikatą ir gyvybę, taip pat paaiškinti priimamų sprendimų tikslus bei motyvus. *Nuo 2010 m. daug saugumo priemonių buvo išslaptinta ir tai itin teigiamas dalykas, leidžiantis objektyviau ir tiksliau suvokti taikomų saugumo priemonių tinkamumą.* Be to, *aviacijos saugumo samprata kinta ir ji iš valstybės nustatytos prievolės tampa paslauga, už kurią asmuo susimoka, kad saugiai galėtų nuvykti iš vieno tašką į kitą.*

Devintas interviu klausimas: *Kokių priemonių reikėtų imtis, siekiant pagerinti aviacijos saugumo darbo kokybę Lietuvos oro uostuose?* Pirma, dauguma respondentų įvardino mokymų būtinybę, antra, motyvavimo sistemos įdiegimą, atsižvelgiant į tai, kad nuo atlyginimo labai priklauso atliekamo darbo kokybė. Tačiau atsiskleidė ir kitokie samprotavimai. Pavyzdžiui, **C1** respondento nuomone, *labai svarbu gerai apgalvoti ir tinkamai organizuoti aviacijos saugumo darbuotojų paskirstymą skirtingose oro uostų zonose*. Tuo tarpu **C2** respondentas mano, kad aviacijos saugumo personalui trūksta motyvacinių priemonių, ir teigia, kad viena jų galėtų būti *kokia nors aviacijos saugumo darbuotojų mainų programa, veikianti Lietuvos ar tarptautiniu mastu*. *Tai ne tik suteiktų motyvaciją, bet ir būtų naudinga, nes aviacijos saugumo personalas galėtų pasidalinti patirtimi ir žiniomis su kituose oro uostuose dirbančiu personalu*. **B1** ir **B2** respondentai vieningai iškelia mokymų ir kursų būtinybę aviacijos saugumą vykdančioms darbuotojoms, teigdami, kad tai naudinga tiek jų pačių kompetencijai, tiek jų atliekamo darbo kokybei.

B2 respondentas priduria, kad *taip pat reikia organizuoti papildomus kursus, kurių metu aviacijos saugumo darbuotojams turi būti suteikiama naujausia informacija ir jie būtų supažindinami su aviacijos saugumo teisinės bazės pakeitimais bei papildymais*. **A1** respondento manymu, *aviacijos saugumo darbo kokybė gali priklausyti nuo įmonių bei mokyklų, organizuojančių mokymus, todėl tam tikrais būdais turi būti prižiūrima ir šių įmonių veikla*. **A2** respondentas kokybės gerinimui siūlo aviacijos saugumo auditus, kurie, beje, jau kuris laikas vykdomi oro uostuose. Autorė norėtų pridurti, kad auditų rezultatai gali būti naudingi ne tik dėl kokybės įvertinimo, bet ir dėl idėjų naujoms saugumo priemonėms, kurias ateityje bus galima įtraukti į aviacijos saugumo programas.

Dešimtas interviu klausimas: *Kaip, Jūsų manymu, ateityje keisis aviacijos saugumo vaidmuo Lietuvos politiniame kontekste? Savo atsakymą pagrįskite*. Šis klausimas labiau retorinis, tačiau respondentai pateikė gana įdomių minčių. Pavyzdžiui, **A1** respondento manymu, *aviacijos saugumo vaidmenį Lietuvos politiniame kontekste galėtų sustiprinti pastatytas naujas oro uostas, kuris būtų žymiai didesnis už visus kitus Lietuvos oro uostus ir taptų tranzito tašku, pavyzdžiui, tarp Europos ir Amerikos, arba tarp Europos ir Azijos*. Tuo tarpu, **A2** respondentas svarsto, kad *tik kažkoks rimtesnis įvykis ar nemalonus incidentas aviacijoje galėtų sukurtinti Lietuvos politinę visuomenę, išskelti į paviršių valdymo sistemos spragas*.

C1 respondento teigimu, *neturėtų keistis iš esmės, nes kol kas negirdėti, kad aviacijai Lietuvoje kiltų realios grėsmės, kurios mobilizuotų valstybės politikus šiai sričiai skirti kažkokį ypatingą dėmesį*. **C2** respondentas mano, kad *aviacijos saugumo vaidmuo stiprėtų priklausomai nuo pasaulyje vykdomų teroro išpuolių arba mūsų pačių valstybėje terorizmo grėsmei pakilus į aukštesnį lygį*. Tai, be abejo, galėtų įtakoti papildomų aviacijos saugumo priemonių ar procedūrų įvedimą. **B2** respondento nuomonė pozityvesnė: *ateityje viskas keisis į gerąją pusę, nes aviacijos saugumas stiprinamas nuolat, o tai reiškia, jog jau dabar turime atitinkamą rizikų valdymo parengtį*.

Atsižvelgiant į respondentų mintis, yra tikimybė, kad aviacijos saugumo vaidmuo stiprės, tačiau būtų gerai, jog tai vyktų prevenciniais tikslais, o ne pasireiškus kažkokiai grėsmei.

Respondentų atsakymų analizė ir vertinimai leidžia daryti išvadą, kad Lietuvoje aviacijos saugumas yra tinkamai užtikrintas, tik dar ne iki galo suvienodintas jo lygis skirtinguose valstybės oro uostuose. Kalbant apie aviacijos saugumo ir galimų grėsmių santykį, bendra situacija vertinama teigiamai, tačiau išsiskiria dvi pozicijos: iš vienos pusės, remiamasi praeities patirtimi ir teigiama, jog Lietuvos aviacijoje grėsmių tikimybė maža, iš kitos pusės, vyrauja nuorodos į galimų grėsmių pasireiškimą ateityje.

5.2. poskyryje analizuojama aviacijos saugumo valdymo sistemos patirtis didžiąja dalimi pagrindžia autorės sudarytą Valdymo ir grėsmės veiksnių santykio tyrimo modelį (žr. 10 pav.). Atsižvelgiant į valdymo veiksnius, Lietuvos patirtis labiau vertinama ne nacionaliniame, bet tarptautiniame lygmenyje. Tai reiškia, kad Lietuvos narystė ES ir tarptautinėse aviacijos organizacijose paskatina didesnę valstybės aktyvumą, pavyzdžiui, įgyvendinant tarptautinius aviacijos saugumo politikos standartus, teisės aktus ar aviacijos saugumo programas. Pastebėta, kad ES ir tarptautinių aviacijos organizacijų strategijų įgyvendinimas taip pat nulemia prioritetinių aviacijos sričių paskirstymą Lietuvos politiniame kontekste ir tai paaiškina tendenciją, kodėl Lietuvos aviacijos valdžios institucijos daugiau dėmesio skiria aviacijos saugai nei aviacijos saugumui.

Reikia pripažinti, kad tarptautinis valstybės aktyvumas negali užtikrinti visiškai sėkmingo aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo Lietuvoje. Šiame procese taip pat reikalingas nacionalinis aktyvumas, pirmiausia sprendžiant vidines problemas, šalinant trūkumus ar kitus neatitikimus (žr. 13 pav.), nes jie apriboja nacionalinį valdymo sistemos veiksmingumą įgyvendinant aviacijos saugumo politiką Lietuvoje. Todėl paskutinis 5.4. poskyris svarbus ne tik dėl empirinio tyrimo modelio (žr. 11 pav.) išbaigtumo, bet ir dėl naudingų idėjų, pasiūlymų, problemų sprendimo būdų bendrai situacijai gerinti (žr. 14 pav.). Reikia tikėti, kad jų praktinis panaudojimas užtikrintų veiksmingesnį aviacijos saugumo valdymo sistemos veikimą Lietuvoje.



14 pav. Sėkmingas aviacijos saugumo politikos įgyvendinimas Lietuvoje

Sudaryta darbo autorės pagal respondentų pateiktus duomenis

IŠVADOS

1. Aviacijos saugumo vaidmuo labai svarbus siekiant apsaugoti aviaciją nuo neteisėto įsikišimo į jos veiklą, tačiau istoriniame kontekste prieštarinai vertinamas jo santykis su terorizmo grėsme. Iš vienos pusės, pasireiškia teroristų pranašumas, grindžiamas gebėjimais kruopščiai išanalizuoti esamą aviacijos saugumo sistemą ir jos veikimo principus, o gautą informaciją panaudoti neteisėtiems tikslams. Iš kitos pusės, išryškėja aviacijos saugumo sistemos trūkumai, atskleidžiantys silpną valdymo mechanizmą ir neveiksmingą aviacijos saugumo politiką. Todėl tendencija, kad teroristai veikia greičiau už politikus, iškelia aviacijos saugumo stiprinimo būtinybę.
2. Pripažįstama, kad oro transporto politikos atžvilgiu visada daugiau dėmesio skiriama aviacijos saugai nei aviacijos saugumui, tačiau pasaulinių organizacijų prioritetas – aukščiausio lygio tarptautinio bendradarbiavimo vystymas – yra vienodai svarbus abiemis. Tik glaudaus bendradarbiavimo pagalba galima palaikyti darnų politinį dialogą, greičiau keistis informacija, lengviau suderinti aviacijos saugumo standartus ir veiksmingiau koordinuoti jų įgyvendinimą tarptautiniu mastu. Tokia sąveika užtikrina spartesnę aviacijos saugumo stiprinimo procesą.
3. ES aviacijos saugumo politika vystoma Europos aviacijos organizacijų strategijomis ir ES institucijų teisine baze. Šiame procese atsiskleidžia dvejopa patirtis, tačiau ji negali būti vertinama atskirai. Viena vertus, organizacijos neturi didelių teisinių galių, todėl strategijos gali būti parengtos bei įgyvendintos tik suderinus su ES institucijomis. Kita vertus, ES institucijos nebūtų pajėgios rengti ir įgyvendinti teisės aktų be techninių aviacijos žinių bazės, kurią turi aviacijos organizacijos. Aviacijos saugumo politikos vystyme skirtingas valstybių narių grėsmės lygis, riboti finansiniai, ekonominiai ir teritoriniai pajėgumai, nevienodos oro uostų infrastruktūros, valdymo sistema ar interesų konfliktai lemia problemas ir praktinius neatitikimus įgyvendinant aviacijos saugumą nacionaliniu mastu.
4. Valdymo sistemos veiksmingumas įgyvendinant aviacijos saugumo politiką Lietuvoje vertinamas pagal valstybės patirtį tarptautinėje ir nacionalinėje aplinkoje. Matyti, kad stipresnis ir veiksmingesnis valdymas pasireiškia tarptautiniame lygmenyje, nes jaučiamas didesnis Lietuvos valdžios institucijų aktyvumas įgyvendinant tarptautinius aviacijos saugumo teisės aktus, politikos standartus ir kitus reikalavimus. Tuo tarpu nacionaliniame lygmenyje veikiančioje aviacijos saugumo valdymo sistemoje vis dar stinga iniciatyvos ir veiklumo sprendžiant vidines problemas, šalinant trūkumus, diegiant reformas, ieškant būdų ir priemonių esamai situacijai gerinti. Tai apriboja valdymo sistemos veiksmingumą ir paaiškina, kodėl aviacijos saugumo politika Lietuvoje ne visada sėkmingai ir iki galo įgyvendinama.

REKOMENDACIJOS

1. Tyrimo rezultatai parodė, kad Lietuvos valdymo sistemos veiksmingumas įgyvendinant aviacijos saugumo politiką labai priklauso nuo to, kaip aktyviai dirba nacionalinės valdžios institucijos. Todėl būtų naudinga pakeisti nusistovėjusią tvarką, pavyzdžiui, tarp institucijų sukurti veiksmingą bendradarbiavimo sistemą ar forumą, kuriame būtų privaloma nustatyti periodiškumu keisti informacija apie galimas grėsmes ar naujas aviacijos saugumo priemones bei procedūras.
2. Atsižvelgiant į nuolat besikeičiančius teroristų metodus, esamos aviacijos saugumo priemonės ir procedūros yra nuolat peržiūrimos arba kuriamos naujos, siekiant veiksmingai valdyti galimas grėsmes. Todėl aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo procese taip pat reikalingas aktyvesnis policijos ir Valstybės saugumo departamento dalyvavimas. Pavyzdžiui, jie galėtų reguliariai atlikti įvertinimus Lietuvos oro uostuose ir teikti ne tik pastabas, bet ir praktinius pasiūlymus dėl poreikio kažką pakeisti esamoje aviacijos saugumo sistemoje.
3. Problemas spręsti logiškiausia pradėdant nuo didžiausių, todėl visų pirma reikia sukurti veiksmingą planą, kuriuo būtų galima užtikrinti pakankamą ir stabilų finansavimą aviacijos saugumo programų įgyvendinimui Lietuvoje. Kodėl nepabandžius išnaudoti verslumo potencialo, kuris labai didelis aviacijos sektoriuje, nes nėra vystomas? Pavyzdžiui, įkūrus kelias nacionalines oro vežėjų kompanijas, jau būtų galima užsitikrinti stabilų finansinį šaltinį ar bent papildomus finansinius išteklius.
4. Siekiant sėkmingo aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo Lietuvoje, būtų naudinga pritaikyti tarptautinių aviacijos organizacijų glaudaus bendradarbiavimo ir Europos Sąjungos institucijų diskusijų modelius nacionaliniu mastu. Glaudus bendradarbiavimas, kaip jau minėta, turi būti vystomas tarp institucijų tam tikros sistemos pagalba, o diskusijos turi vykti santykiuose su visuomene, t.y. šviečiant visuomenę, su ja dalinant naują informaciją, tariantis dėl naujų aviacijos saugumo priemonių ar procedūrų įvedimo, pagrindžiant jų tinkamumą, argumentuojant priimamų sprendimų motyvus, atsižvelgiant į žmonių teises ir reiškiamą nuomonę.

LITERATŪRA

Moksliniai šaltiniai

1. Ambrazevičius A., *Lietuvos transporto sistema*, Vilnius: Generolo Jono Žemaičios Lietuvos karo akademija, 2008, p. 142.
2. Bartkevičiūtė M., *Orlaivių skleidžiamo triukšmo gyvenamoje aplinkoje tyrimas ir vertinimas*, magistro baigiamasis darbas, Vilniaus Gedimino technikos universitetas, Aplinkos apsaugos katedra, Vilnius, 2013, 90 lap.
3. Bitinas B., et al., *Kokybinių tyrimų metodologija: vadovėlis vadybos ir administravimo studentams (I dalis)*, Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2008, p. 97.
4. Bitinas B., *Ugdymo filosofija*, Vilnius: Enciklopedija, 2000, p. 198.
5. Ereminas D., *Žmogaus galimybės skraidyti*, Vilnius: Technika, 2005, p. 10-18.
6. Jaržemskis V., et al., *Transporto politikos pagrindai*, Vilnius: Technika, 2012, p. 114, 129, 174, 203.
7. Jazdauskienė J. Europos aviacijos saugumo agentūra: funkcijos ir administravimas, magistro baigiamasis darbas, Lietuvos teisės universitetas, Politologijos katedra, Vilnius, 2004, 64 lap.
8. Johnston N., et al., *Aviation Psychology in Practice*, Great Britain: Ashate Publishing Company, 2005, p. 22.
9. Kardelis K., *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*, 2-asis pataisytas ir papildytas leidimas, Kaunas: Judex, 2002, p. 14, 104.
10. Maccario C. J., 7. Aviation security and nonverbal behavior, kn. *Nonverbal Communication: Science and Applications*, Matsumoto D., et al., Los Angeles: Sage, 2013, p. 147.
11. Oxford Aviation Training, *Joint Aviation Authorities airline transport pilot's licence: theoretical knowledge manual, 010 Air Law*, Frankfurt: Jeppesen; Oxford: Oxford Aviation Training, 2001, p. 19.
12. Oxford Aviation Training, *Joint Aviation Authorities airline transport pilot's licence: theoretical knowledge manual, 040 Human Performance & Limitations*, Oxford: Oxford Aviation Training, 2001, p. 7.
13. Pruskus V., *Sociologija*, Vilnius: Vilniaus teisės ir verslo kolegija, 2003, p. 55.
14. Ramoška G., *Lietuvos aviacija*, Kaunas: Šviesa, 2009, p. 161.
15. Rupšienė L., *Kokybinio tyrimo duomenų rinkimo metodologija*, Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2007, p. 26, 67.
16. Shari Stamford Krause Ph. D., *Aircraft safety, accident investigations, analyses and applications*, United States of America: The McGraw-Hill Companies, Inc., 2003, 2nd ed., p. 397.

17. Stankūnaitė E., *Lietuvos bendrosios aviacijos avarijų ir pavojingų incidentų įvykusių 2000 – 2011 m. analizė*, magistro baigiamasis darbas, Vilniaus Gedimino technikos universitetas, Aviacijos technologijų katedra, Vilnius, 2012, 81 lap.
18. Šnirpūnas V., *Aviacinės technikos teisinė sistema*, Vilnius: Technika, 2012, p. 70.
19. Tidikis R., *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*, Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 366.
20. Vėgėlė I., Daukšienė I., *Europos Sąjungos teisė, Steigimo sutartys ir svarbiausi vidaus rinkos teisės aktai*, Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2007, p. 76, 337.
21. Wood R. H., *Aviation Safety Programs: A Management Handbook*, United States of America: Jeppesen Sanderson, Inc., 2003, 3rd ed., p. 38.

Teisės ir kiti normatyviniai aktai

1. Europos Komisijos pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl aviacijos saugumo rinkliavų [...],
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0217:FIN:LT:HTML>>
[žiūrėta 2014-02-25].
2. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/36/EB dėl trečiųjų šalių orlaivių, kurie naudojami Bendrijos oro uostais, saugos,
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0036:en:NOT>>
[žiūrėta 2014-02-15].
3. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1592/2002 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą,
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R1592:EN:HTML>>
[žiūrėta 2014-02-13].
4. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 216/2008 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą, panaikinantis Tarybos direktyvą 91/670/EEB, Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002 ir Direktyvą 2004/36/EB,
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:079:0001:0049:EN:PDF>>
[žiūrėta 2014-02-13].
5. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 300/2008 dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių ir panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 2320/2002,
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:097:0072:0084:LT:PDF>>
[žiūrėta 2014-02-20].

6. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 549/2004, nustatantis bendro Europos dangaus sukūrimo pagrindą (pagrindų reglamentas),
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0549:EN:HTML>>
[žiūrėta 2014-02-12].
7. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl Komisijos direktyvos pasiūlymo dėl aviacijos saugumo rinkliavų [...],
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010AP0123:LT:NOT>>
[žiūrėta 2014-02-27].
8. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija Nr. 2012/C 326/01,
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:lt:NOT>>
[žiūrėta 2014-02-08].
9. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl reglamento (EB) Nr. 300/2008 dėl civilinės aviacijos saugumo bendrųjų taisyklių įgyvendinimo, 2012 m. sausio 1 d. – 2012 m. gruodžio 31 d. ataskaita,
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0523:FIN:LT:HTML>>
[žiūrėta 2014-02-24].
10. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 1254/2009, kuriuo nustatomi kriterijai, kurių laikydamosi valstybės narės gali netaikyti bendrųjų pagrindinių civilinės aviacijos saugumo standartų ir imtis alternatyvių saugumo priemonių,
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:338:0017:0017:LT:PDF>>
[žiūrėta 2014-02-27].
11. Lietuvos Respublikos Aviacijos įstatymas Nr. 94-2918,
<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=458415> [žiūrėta 2014-02-05].
12. Lietuvos Respublikos Susisiekimo ministro įsakymas „Dėl [...] Valdymo sričių 2012 – 2014 metų strateginio veiklos plano,“ <<http://www.transp.lt/files/uploads/3-885.pdf>> [žiūrėta 2014-02-24].
13. Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento 2012 m. veiklos ataskaita visuomenei,
<http://www.vsd.lt/vsd_ataskaita_20130607.pdf> [žiūrėta 2014-03-10].
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Ilgalaikės (iki 2025 metų) Lietuvos transporto sistemos plėtros strategijos patvirtinimo“,
<[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=258496&p_query=Ilgalaik%EF%BF%BD\(iki+2025+met%EF%BF%BD\)+Lietuvos+transporto+sistemos+pl%EF%BF%BDtros+strategija&p_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=258496&p_query=Ilgalaik%EF%BF%BD(iki+2025+met%EF%BF%BD)+Lietuvos+transporto+sistemos+pl%EF%BF%BDtros+strategija&p_tr2=2)> [žiūrėta 2014-03-02].

15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 22-652 „Dėl specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų patvirtinimo“,
<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=433376&p_query=&p_tr2=2>
[žiūrėta 2014-02-16].
16. *Rekomendacijos Ilgalaiškės (iki 2030 metų) Lietuvos susisiekimo sistemos plėtros strategijos gairėms parengti*, <<http://media.search.lt/GetFile.php?OID=209365&FID=610293>> [žiūrėta 2014-03-02].
17. Tarybos direktyva Nr. 92/14/EEB dėl lėktuvų, kuriems taikomi Tarptautinės civilinės aviacijos konvencijos antrosios redakcijos (1988) 16 priedo 1 tomo II dalies 2 skyriaus reikalavimai, naudojimo apribojimo,
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0014:20010522:LT:PDF>> [žiūrėta 2014-02-16].
18. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 3922/91 dėl techninių reikalavimų ir administracinės tvarkos suderinimo civilinės aviacijos srityje,
<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991R3922:EN:HTML:NO T>> [žiūrėta 2014-02-12].

Kiti internetiniai šaltiniai

1. *Civilinės aviacijos administracija*, <<http://www.caa.lt/index.php?470752275>> [žiūrėta 2014-02-15]; <<http://www.caa.lt/index.php?1428026600>> [žiūrėta 2014-03-04]; <<http://www.caa.lt/index.php?-1730635436>> [žiūrėta 2014-03-10].
2. *Europos aviacijos saugos agentūra*,
<http://www.easa.europa.eu/communications/docs/annualsafetyreview/2011/LY_LT_EASA_Annual_130301.pdf> [žiūrėta 2014-02-08]; <<https://easa.europa.eu/language/fr/more-about-EASA.php>>, <http://www.easa.europa.eu/management-board/docs/management-boardmeetings/2004/02/LT_AESA-2004-0006-00-00.pdf> [žiūrėta 2014-02-13]; <<https://www.easa.europa.eu/home.php#>>, <http://www.easa.europa.eu/communications/docs/annualsafetyreview/2012/194069_EASA_SAFETY_REPORT_LT.pdf> [žiūrėta 2014-02-15].
3. *Europos civilinės aviacijos konferencija*,
<https://www.ecacceac.org//a_propos_de_la_ceac/mission_fr?lang=fr>; <<https://www.ecacceac.org//activites/surete?lang=fr>> [žiūrėta 2014-02-08].
4. *Europos Komisija*, <http://ec.europa.eu/about/index_fr.htm> [žiūrėta 2014-02-18].

5. *Europos Parlamentas*,
<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.1.html>
[žiūrėta 2014-02-06];
<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.8.html>
[žiūrėta 2014-02-08];
<[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050609/04A_FT\(2013\)050609_LT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050609/04A_FT(2013)050609_LT.pdf)> [žiūrėta 2014-02-12];
<<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/lt/006d1cec56/Valstybių-narių-nacionaliniai-parlamentai.htm>> [žiūrėta 2014-02-18];
<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/cm/899/899816/8998161.t.pdf> [žiūrėta 2014-02-21].
6. *Europos Sąjunga*, <http://europa.eu/index_lt.htm> [žiūrėta 2014-02-18].
7. *Europos Sąjungos Taryba*, <<http://www.consilium.europa.eu/council?lang=fr>> [žiūrėta 2014-02-18].
8. *Europos saugios oro navigacijos organizacija*, <<https://www.eurocontrol.int/articles/our-role>> [žiūrėta 2014-02-12].
9. *Lietuvos aviacijos muziejus*, <<http://www.lam.lt/public/Edukacija/EP%20I.pdf>> [žiūrėta 2014-02-28].
10. *Portalas lrytas.lt*, ELTA ir lrytas.lt inf., 2013-11-28, <<http://www.lrytas.lt/verslas/rinkos-pulsas/ukraina-ir-es-kuria-bendra-aviacijos-erdve.htm#.UyidrnnNvIU>> [žiūrėta 2014-02-08].
11. *Portalas Popular Mechanics*,
<<http://www.popularmechanics.com/technology/aviation/safety/airport-security-vs-personal-privacy>>; *Portalas Mail Online*, <<http://www.dailymail.co.uk/health/article-1290527/Airport-body-scanners-deliver-radiation-dose-20-times-higher-thought.html>> [žiūrėta 2014-02-23].
12. *Skrydžių radaras 24*, <<http://www.flightradar24.com/54.85.21.16/4>> [žiūrėta 2014-02-16].
13. *Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija*,
<http://www.icao.int/abouticao/Pages/FR/foundation-of-icao_FR.aspx> [žiūrėta 2014-02-06].
14. *Tarptautinė oro transporto asociacija*, <<http://www.iata.org/about/Pages/history.aspx>> [žiūrėta 2014-02-06].
15. *Antžeminio aptarnavimo bendrovė „Baltic Ground Services“*,
<<http://www.bgs.aero/lt/naujienos>> [žiūrėta 2014-02-07].
16. *Tarptautinis Vilniaus oro uostas*, <<http://www.vilnius-airport.lt/lt/naujienos/?id=360498>>
[žiūrėta 2014-03-04].
17. *Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamentas*,
<http://www.vsd.lt/vsd_ataskaita_20130607.pdf> [žiūrėta 2014-03-04].

SANTRAUKA

Pleirytė V. Aviacijos saugumo politikos įgyvendinimas Europos Sąjungoje ir Lietuvoje / Europos Sąjungos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. V. Paulikas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir Vadybos fakultetas, 2014. – 92 p.

Magistro darbo „Aviacijos saugumo politikos įgyvendinimas Europos Sąjungoje ir Lietuvoje“ tikslas – išanalizuoti aviacijos saugumo politikos įgyvendinimą tarptautiniu ir nacionaliniu mastu bei pateikti pasiūlymus šiam procesui pagerinti. Tikslui pasiekti atliekama aviacijos saugumo sampratos ir vystymosi analizė, nagrinėjama tarptautinių aviacijos organizacijų ir Europos Sąjungos patirtis aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo ir stiprinimo procese. Empiriniu tyrimu siekiama įvertinti valdymo sistemos veiksmingumą įgyvendinant aviacijos saugumo politiką Lietuvoje ir pateikti pasiūlymus geresniam sistemos veikimui.

Šios temos aktualumą lemia tai, kad, priešingai nei teisiniuose šaltiniuose, mokslinėje literatūroje ne itin daug ir plačiai kalbama apie aviacijos saugumą. Lietuvoje taip pat trūksta mokslinių darbų ir tyrimų apie aviacijos saugumo politikos įgyvendinimą, o jie būtų naudingi sprendžiant proceso problematiką ir ieškant veiksmingų sprendimų būdų. Atlikus tyrimą, paaiškėja, kad aviacijos saugumo politikos įgyvendinimo atžvilgiu Lietuvos valdymo sistema yra veiksmingesnė tarptautinėje aplinkoje. Tai leidžia daryti prielaidą, kad būtina vystyti patirtį nacionalinėje aplinkoje, skatinti aktyviau spręsti vidines valdymo problemas, šalinti trūkumus ar įvesti naujas reformas.

Darbą sudaro įvadas ir penkios dalys. Pirmoje dalyje nagrinėjamas *Aviacijos saugumas pasaulyje*; antroje dalyje analizuojamas *Aviacijos saugumas Europos Sąjungoje*; trečioje dalyje apžvelgiamas *Aviacijos saugumas Lietuvoje*; ketvirtoje dalyje pristatoma ir pagrindžiama *Tyrimo metodologija*; penktoje dalyje atliekama kokybinio tyrimo, kuriuo siekiama įvertinti *valdymo sistemos veiksmingumą įgyvendinant aviacijos saugumo politiką Lietuvoje*, analizė. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

SUMMARY

Pleirytė V. Implementation of Aviation Security Policy in the European Union and Lithuania / Final Work of European Union Policy and Administration Master's Studies. Supervisor Prof. Habil. Dr. V. Paulikas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, 2014. – 92 p.

Goal of the master's work „Implementation of Aviation Security Policy in the European Union and Lithuania“ is to analyze implementation of aviation security policy at the international and national level and to provide suggestions on the improvement of the process. To achieve the goal analysis of aviation safety concept and development is being performed and experience of international aviation organizations and the European Union regarding aviation security policy and the strengthening of the process is being examined. Empirical research aims to evaluate the effectiveness of the implementation of the management system of aviation security policy in Lithuania and to make suggestions for better operation of the system.

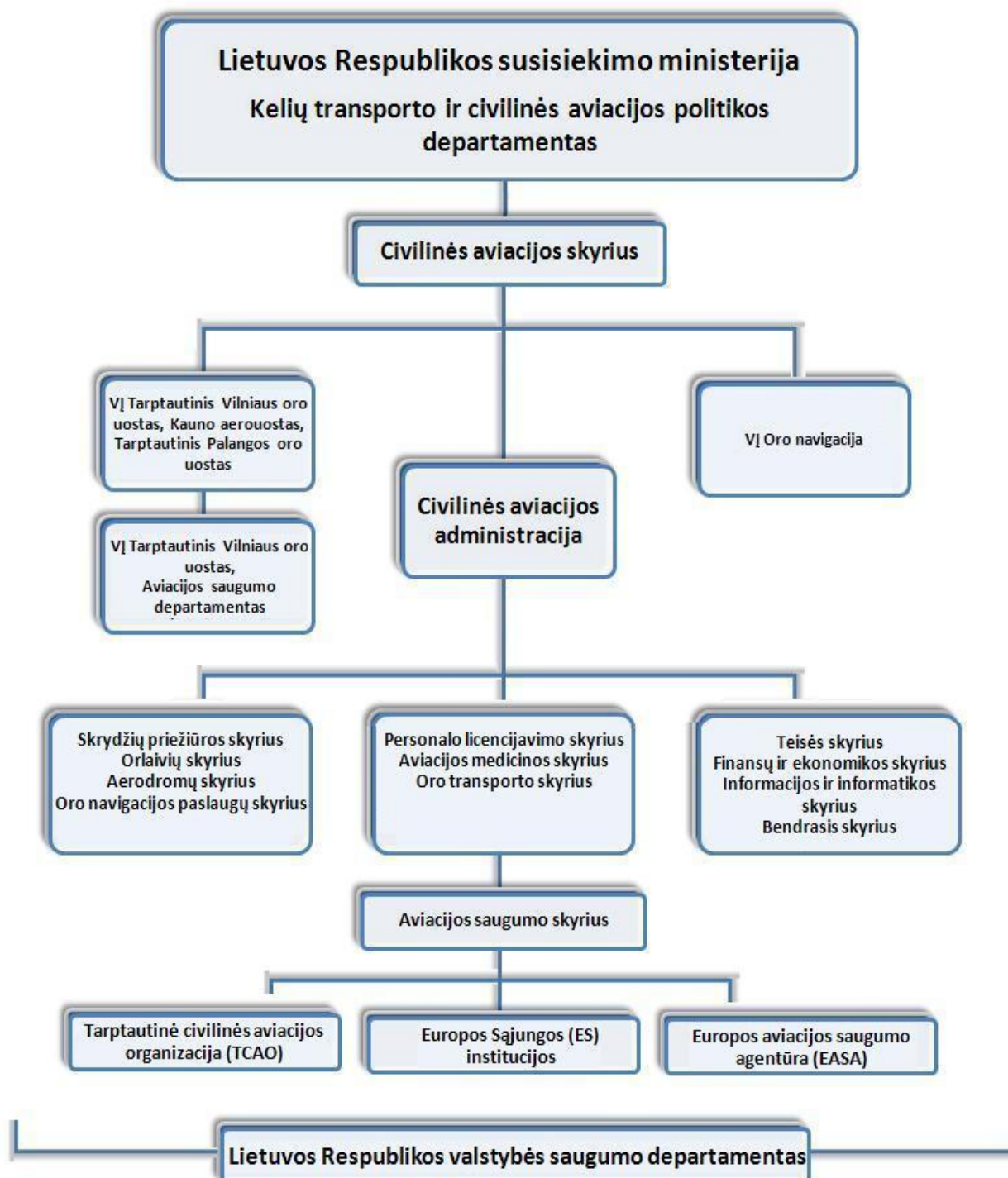
The relevance of this topic is determined by the fact that, in contrast to the legal sources, in the scientific literature aviation security is not as widely discussed. Also, there is a lack of scientific studies and research on aviation security policy in Lithuania; they would be useful solving problems of the process and finding effective solutions. The investigation shows that in respect of the implementation of aviation security policy Lithuanian management system is more effective in an international environment. This suggests the need to develop expertise in the national environment, to encourage more active addressing of internal management issues, to eliminate shortcomings or to introduce new reforms.

The work consists of an introduction and five parts. The first part deals with *the aviation security in the world*; the second part analyzes *the aviation safety in the European Union*; the third part gives an overview of *the aviation security in Lithuania*; the fourth part presents and justifies *the research methodology*; in the fifth part there is an analysis of a qualitative study carried out to assess the effectiveness of the implementation of the management system of aviation security policy in Lithuania. The conclusions and recommendations are presented at the end of the work.

Ekspertų interviu klausimynas

1. Kaip Jūs vertinate dabartinį aviacijos saugumo lygį Lietuvoje?
2. Dėl kokių priežasčių, Jūsų nuomone, atsiranda aviacijos saugumo stiprinimo būtinybė?
3. Ar pritariate, kad tendencija „Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos daugiau dėmesio skiria aviacijos saugai nei aviacijos saugumui“, pasireiškia Lietuvoje? Savo atsakymą pagrįskite.
4. Kokios problemos dažniausiai iškyla tarp aviacijos saugumo politiką reglamentuojančių Europos Sąjungos teisės aktų ir jų praktinio įgyvendinimo Lietuvos nacionaliniu lygmeniu?
5. Kaip Jūs vertinate 2008 m. Europos Komisijos pasiūlymą papildyti Europos Sąjungos valstybių narių oro uostuose pripažintų tikrinimo metodų sąrašą kūno skaitytuvais? Savo atsakymą pagrįskite.
6. Ką Jūs galvojate apie Lietuvos valdžios institucijų vykdomą politiką aviacijos saugumo atžvilgiu? Ar manote, kad valstybė skiria pakankamai finansavimo aviacijos saugumo programoms įgyvendinti?
7. Jūsų nuomone, ar pakanka esamo valdymo mechanizmo ir teisinio reglamentavimo tinkamam aviacijos saugumo užtikrinimui Lietuvoje? Savo atsakymą pagrįskite.
8. Ką reikėtų patobulinti, kad teisiškai apibrėžtas aviacijos saugumas būtų efektyviai vykdomas praktinėje aplinkoje?
9. Kokių priemonių reikėtų imtis, siekiant pagerinti aviacijos saugumo darbo kokybę Lietuvos oro uostuose?
10. Kaip, Jūsų manymu, ateityje keisis aviacijos saugumo vaidmuo Lietuvos politiniame kontekste? Savo atsakymą pagrįskite.

Lietuvos oro transporto valdymo struktūra



Aviacijos saugumo teisinis reglamentavimas Lietuvoje

