

Aviacijos saugos ir saugumo teisinio reguliavimo harmonizavimo Europos Sąjungoje įtaka aviacijos teisės globaliai konvergencijai

Saulius Stonkus

<https://orcid.org/0000-0002-1741-4395>
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros doktorantas
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva
Tel.: (+370 5) 236 6175
El. paštas: saulius.stonkus@tf.stud.vu.lt

Straipsnyje nagrinėjama civilinė aviacija, kuriai būdingas itin ryškus tarptautiškumas, todėl šioje srityje yra neišvengiamas teisinio reguliavimo harmonizavimas globaliu mastu, reikalaujantis integracinio požiūrio į aviacijos teisę. Tačiau tik kiek daugiau nei pusė valstybių užtikrina bazinį tarptautinį aviacijos teisinį reguliavimą sudarančių Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos nustatytų standartų laikymąsi, o tai kelia grėsmę aviacijos saugai ir saugumui. Šiuo aspektu dėl Europos Sąjungai būdingo integracinio pobūdžio tikslinga pažvelgti į jos veiklą aviacijos teisinio reguliavimo kontekste. Šio straipsnio tikslas – ištirti civilinės aviacijos saugos ir saugumo teisinio reguliavimo harmonizavimo ES įtaką globaliai aviacijos teisinio reguliavimo raidai. Straipsnyje plačiau analizuojama ES aviacijos vidaus rinkos kūrimo pradžia ir tolesnė integracija bei Sąjungos išorinės politikos šioje srityje formavimasis, turėję didžiausią reikšmę harmonizuojant aviacijos saugos ir saugumo teisinį reguliavimą. Tyrimas leido atskleisti aviacijos saugos ir saugumo taisyklių harmonizavimo Europos Sąjungoje prielaidas, išskirti esminius šiam procesui būdingus bruožus ir ištirti jo įtaką aviacijos teisinio reguliavimo konvergencijai platesniu (ne tik ES) mastu.

Pagrindiniai žodžiai: aviacijos sauga, aviacijos saugumas, harmonizavimas, Europos Sąjunga.

Harmonization of Aviation Safety and Security Legal Regulation in the European Union: Impact on the Global Convergence of Aviation Law

This paper deals with civil aviation, which is highly international. Therefore, harmonization of regulation in this area on a global scale is inevitable, which means that aviation law requires an integrated approach. However, only slightly over half of the countries fully comply with the standards issued by the International Civil Aviation Organization for basic international aviation regulation, which poses a serious threat to aviation safety and security. In this respect, the integrative nature of the European Union offers us to look at the Union's activities in the context of aviation regulation. The aim of this paper is to investigate the impact that the harmonization of civil aviation safety and security regulations in the EU has on the development of global aviation regulations. The paper provides a more detailed analysis of the beginning and further integration of the EU's internal aviation market and the formation of the Union's external policy in this area, which has played a key role in harmonizing the legal framework for aviation safety and security. The study revealed the preconditions for the harmonization of aviation safety and security rules in the European Union highlighted the essential features of this process and its impact on the convergence of aviation regulation on a wider scale (beyond the EU).

Keywords: aviation safety, aviation security, harmonization, European Union.

Received: 19/05/2022. Accepted: 07/11/2022

Copyright © 2022 Saulius Stonkus. Published by Vilnius University Press

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Įvadas

Aviacija¹ – viena iš perspektyviausių ir sparčiausiai besivystančių transporto pramonės šakų, turinti didelę ekonominę, socialinę, politinę reikšmę. Kartu su technologijų pažanga sparčiai vystėsi ir aviacijos teisinis reguliavimas, kuris greitai peržengė nacionalines ribas, nes atskiros šalys nebuvo pajėgios savarankiškai sureguliuoti daugelį aviacijos veiklos aspektų, ypač dėl galimybės orlaiviais vykdyti tarptautinius skrydžius, nepaisant valstybių nacionalinių sienų ribų ir geografinių barjerų. Netrukus aviacija tapo viena iš labiausiai reguliuojamų veiklos sričių, kurioje nacionalinių taisyklių harmonizavimas ar tam tikrų bendrų tarptautinių taisyklių nustatymas (ir laikymasis) yra neišvengiamas (Huang, 2009, p. 21).

Visuotinai pripažįstama, kad vienas iš pagrindinių aviacijos veiklą globaliu mastu reglamentuojančių dokumentų yra Tarptautinė civilinės aviacijos konvencija (1944) (toliau – Čikagos konvencija), kurią priėmus buvo įsteigta Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (angl. *International Civil Aviation Organization*) (toliau – ir ICAO). Ši 193 pasaulio valstybes (tarp jų visas Europos Sąjungos (toliau – ir ES) valstybes nares) vienijanti (ICAO, 2022) specializuota Jungtinių Tautų agentūra, siekiant kuo labiau suvienodinti taisykles, standartus, procedūras ir struktūrą, susijusius su orlaiviu, personalu, oro keliais bei papildomomis paslaugomis, yra įgaliota priimti tarptautinius standartus, rekomenduojamą praktiką ir procedūras (Čikagos konvencijos 37 str.), kuriais praktiškai visame pasaulyje grindžiamas bazinis teisinis aviacijos reguliavimas. Tačiau šių standartų laikymasis iš esmės priklauso tik nuo susitariančiųjų valstybių geranoriškumo (Dempsey, 2004; EP, 2020), o remiantis naujausiais pačios ICAO duomenimis, jos nustatytų standartų laikymasis (efektyvus įgyvendinimas) pasaulyje vidutiniškai siekia vos apie 68 proc. (ICAO, 2019, p. 16). Savo ruožtu aviacijoje net menkiausias nustatytų standartų nesilaikymas gali lemti itin tragiškus padarinius. Todėl toks gana žemas rodiklis, ypač oro transportui gyvybiškai svarbių aviacijos saugos ir saugumo² reikalavimų aspektu, verčia susimąstyti.

Aviacijai būdingas itin ryškus tarptautinis pobūdis, todėl reikia integracinio požiūrio į aviacijos teisę, taigi šiuo atžvilgiu tikslinga įdėmiau pažvelgti į Europos oro transporto rinką ir Europos Sąjungos institucijų veiklą aviacijos teisinio reguliavimo kontekste, kuri pastaraisiais dešimtmečiais buvo itin aktyvi. Kaip teigia E. Jarašiūnas (2011), Europos Sąjungą sudėtinga „įsprausti“ į tradicinius tipologinius rėmus, tačiau jai būdingas esminis, ją charakterizuojantis bruožas – integracijos idėja, todėl ir „į ES teisę turime pirmiausia žvelgti kaip į integracijos teisę“. Ne išimtis – oro transporto sritis, kurioje ES vyksta glaudi integracija, o su ja ir tam tikro lygio teisinio reguliavimo konvergencija.

Atsižvelgiant į tai, šio straipsnio **tikslas** yra ištirti civilinės aviacijos saugos ir saugumo teisinio reguliavimo harmonizavimo Europos Sąjungoje įtaką globaliai aviacijos teisinio reguliavimo raidai. Taigi tyrimo **objektas** – aviacijos saugos ir saugumo teisinio reguliavimo harmonizavimas (kaip procesas) Europos Sąjungoje. Šiuo tikslu straipsnyje plačiau analizuojama Europos Sąjungos aviacijos vidaus rinkos kūrimo pradžia ir tolesnė integracija bei ES išorinės politikos šioje srityje formavimasis, turėję didžiausią reikšmę harmonizuojant aviacijos saugos ir saugumo teisinį reguliavimą.

Siekiant užsibrėžto tikslo, straipsnyje keliami tokie **uždaviniai**: 1) atskleisti aviacijos saugos ir saugumo taisyklių harmonizavimo ES prielaidas; 2) išskirti esminius bruožus, būdingus aviacijos sau-

¹ Straipsnyje nagrinėjama civilinė aviacija.

² Remiantis ICAO pateiktais apibrėžimais, aviacijos sauga – tai būseną, kai aviacijos veiklos rizika (žalos žmonėms ar turtui tikimybė), susijusi su orlaivių eksploatavimu (tiesiogiai ir netiesiogiai), yra sumažinta ir kontroliuojama iki priimtino lygio (ICAO, 2011b; ICAO, 2016a). Aviacijos saugumas – civilinės aviacijos apsaugojimas nuo neteisėto įsikišimo (neteisėtų veikų), derinant įvairias priemones ir pasitelkiant žmogiškuosius bei materialinius išteklius (ICAO, 2011a).

gos ir saugumo taisyklių harmonizavimui ES; 3) ištirti šio proceso įtaką aviacijos teisinio reguliavimo konvergencijai globaliu mastu.

Straipsnio tikslui pasiekti ir iškeltiems uždaviniams įgyvendinti naudoti įvairūs mokslinio *tyrimo metodai*: pasitelkus istorinį tyrimo metodą, įvertinus atitinkamo laikmečio kontekstą, straipsnyje atskleidžiamos aviacijos saugos ir saugumo taisyklių harmonizavimo ES prielaidos; teleologinio teisės aiškinimo metodu nustatyti ES aviacijos teisinio reguliavimo (jo raidos) tikslai; loginis ir sisteminės analizės metodai leido susieti tyrimo metu gautus duomenis ir sistemaiškai juos analizuojant išskirti esminius aviacijos saugos ir saugumo taisyklių harmonizavimui ES būdingus bruožus bei šio proceso įtaką aviacijos teisinio reguliavimo konvergencijai globaliu mastu.

Temos ištirtumas ir straipsnio originalumas. Užsienio literatūroje galima rasti mokslo darbų, kuriuose bendrais bruožais nagrinėtas Europos oro transporto rinkos liberalizavimas ir šio proceso nulemta aviacijos teisinio reguliavimo konvergencija ES (pvz., Button, 2001; Button, Swann, 1992; Gudmundsson, 2019; Scharpenseel, 2001; Smithies, 2007; Weinberg, 1991), taip pat Sąjungos kompetencija išoriniuose santykiuose oro transporto srityje (pvz., Havel, 2009; Heliskoski, 2001; Holdgaard, 2008) ar atskiros su ES oro transporto sektoriaus integracija susijusios sritys, pavyzdžiui, aviacijos sektoriaus įtraukimas į Apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą (pvz., Dobson, 2020; Fahey, 2012; Maertens, 2019). Nors dalyje minėtų darbų (pvz., Gudmundsson, 2019; Smithies, 2007) Europos oro transporto sektoriaus integracinių procesų ryšys su aviacijos sauga ir saugumu tam tikrais aspektais buvo paminėtas, sisteminio požiūriu šiuo klausimu mokslinėje literatūroje trūksta. Savo ruožtu Lietuvoje mokslo darbų aviacijos teisės tema apskritai pasigendama – nors yra pavienių su aviacijos teise susijusių darbų (pvz., Balandis, 2012; Stankūnas *et al.*, 1998; Valutytė, Laurinavičiūtė, 2020), tačiau šiame straipsnyje nagrinėjama tema Lietuvos teisės mokslininkų darbų nepavyko rasti.

1. Europos Sąjungos oro transporto vidaus rinkos kūrimo pradžia – esminis lūžis ir konkurencijos taisyklės

Europos Sąjungos aviacijos teisės, kaip savarankiškos Sąjungos teisinės sistemos dalies, formavimasis prasidėjo nuo Europos oro transporto rinkos liberalizavimo, kuris padėjo tvirtą pagrindą tolesnei šios transporto šakos teisinio reguliavimo konvergencijai. Nuo pat Bendrijos įsteigimo bendrosios rinkos sukūrimas buvo vienas iš pagrindinių jos tikslų, įtvirtintų Europos ekonominės bendrijos (toliau – ir EEB) steigimo sutartyje (1957) (toliau – ir EEB sutartis). Nors EEB sutartyje buvo numatytas bendros transporto politikos vykdymas, ji apėmė tik geležinkelių, kelių ir vidaus vandenų transportą (EEB sutarties 84 str. 1 d.). Vis dėlto pagal EEB sutarties 84 straipsnio 2 dalį Taryba turėjo teisę nuspręsti, ar ir koku mastu bei pagal kokią procedūrą reikia priimti tam tikras aviacijos taisykles, bet tai galėjo būti daroma tik vieningai, o dėl tuo metu šioje srityje Europoje vyravusios protekcionistinės valstybių politikos pasiekti sutarimą nebuvo lengva. Todėl beveik iki pat XX a. pabaigos Europoje aviacija buvo reguliuojama valstybių nacionaliniais teisės aktais ir po Čikagos konvencijos priėmimo plačiai paplitusia dvišalių susitarimų sistema (ICAO, 2016b). Europos oro transporto tinklas buvo suskaidytas, oro vežėjai dažnai buvo traktuojami kaip viešosios įstaigos, skirtos išskirtinai nacionaliniams interesams tenkinti, o dvišaliai Bendrijų valstybių narių susitarimai su trečiosiomis šalimis dažnai stipriai riboja kitų šalių vežėjų patekimą į rinką (Button, 2001, p. 258; Scharpenseel, 2001, p. 95–96). Tokia situacija iš esmės neatitiko Europos integracijos idėjos.

Tam tikras lūžis įvyko XX a. pabaigoje, kai Jungtinėse Amerikos Valstijose įgyvendintas oro transporto rinkos dereguliacija paskatino spartesnius pokyčius ir likusiame pasaulyje, įskaitant Europą (Button, 2001, p. 256–257; Weinberg, 1991, p. 435–438). Šiuo aspektu svarbiausiu postūmiu siekiant

sukurti Bendrijos aviacijos vidaus rinką tapo Suvestinio Europos akto (1986) priėmimas. Nors jau anksčiau buvo galima išvelgti aviacijos sektoriaus liberalizavimo Europoje ženklų tiek įgyvendinant reformas nacionaliniu mastu, taip pat dvišaliuose EEB valstybių narių tarpusavio susitarimuose ir santykiuose su trečiosiomis šalimis, tiek Bendrijos lygiu (Europos Komisija (toliau – ir EK), 1979, 1984), minėta EEB sutarties 84 straipsnio 2 dalis, reikalavusi vieningos Tarybos pozicijos, apskirto galimybę vykdyti realius pokyčius. Savo ruožtu Suvestinio Europos akto priėmimu buvo ne tik aiškiai išreikšta stipri politinė valia dėl glaudesnės Europos integracijos kuriant vidaus rinką (be kita ko, aviacijos srityje), bet taip pat palengvintos sąlygos priimti šiam tikslui pasiekti būtinus teisės aktus – Suvestinio Europos akto 16 straipsnio 5 dalimi nurodyta EEB sutarties nuostata buvo pakeista vietoj žodžio *vieningai* įrašant *kvalifikuota dauguma* ir taip sudarant prielaidas lengviau siekti Europos aviacijos sektoriaus liberalizavimo bei Bendrijos oro transporto rinkos sukūrimo.

Europos oro transporto rinkos liberalizavimo kontekste svarbus vaidmuo teko Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir Teisingumo Teismas) sprendimui vadinamosiose *Nouvelles Frontières* byloje (*Ministère public prieš Asjes ir kt.*, 1986), kurios kilo dėl Prancūzijos civilinės aviacijos kodekse įtvirtintų nuostatų dėl oro transporto paslaugų kainų nustatymo suderinamumo su EEB sutartyje įtvirtintomis konkurencijos taisyklėmis. Šiame sprendime Teisingumo Teismas konstatavo, kad EEB sutartyje įtvirtintos konkurencijos taisyklės, kurių pagrindinis tikslas – sudaryti sąlygas tinkamam bendrosios rinkos veikimui, taikytinos ir oro transporto atžvilgiu, nors bendra transporto politika aviacijos savaime neapėmė. Tai leido Komisijai pasitelkti konkurencijos taisykles imantis reguliuoti aviacijos sektorių EEB viduje, kas reikšmingai prisidėjo liberalizuojant Europos oro transporto rinką (Button, Swann, 1992, p. 214, 233; Scharpenseel, 2001, p. 93; Weinberg, 1991, p. 443, 439) – sritį, kurioje bendra politika Bendrijos mastu iki tol iš esmės nebuvo vykdoma. Kaip teigia D. Miniotas (2015, p. 28–29, 32), ES konkurencijos teisės sistema būtent ir yra unikali tuo, jog konkurencijos taisykles naudoja kaip priemonę siekiant suvienyti atskirų valstybių nacionalines rinkas į vieningą vidaus rinką, kai „grėsmė integraciniams procesams ... prilyginama tikslui riboti konkurenciją“.

Oro transporto rinkos liberalizavimas, kuris vyko keliais etapais – priėmus tris stambius dokumentų rinkinius³ (Button, 2001, p. 258–261; Gudmundsson, 2019, p. 10–11), buvo didelis postūmis šalinant pagrindinių Europos Sąjungos vidaus rinkos laisvių (laisvo prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimo bei įsisteigimo laisvės) ribojimus aviacijoje ir padėjo tvirtą pamatą ES aviacijos teisės plėtrai. Šio proceso rezultatas – sukurta Europos aviacijos bendroji rinka, kai nacionalines oro transporto sektoriaus rinkas „suliejus“ į vieną visi Bendrijoje įsisteigę (nepriklausomai nuo valstybės narės) oro vežėjai tapo „Bendrijų oro vežėjais“ (EK, 2002; Europos Parlamentas (toliau – ir EP), 2017). Tačiau liberalizavus aviacijos sektorių buvo baiminamasi, jog sustiprėjusi konkurencija gali paskatinti oro transporto bendrovės konkuruoti tarpusavyje aviacijos saugos ir saugumo sąskaita (EK, 2003). Be to, nemažai su aviacijos veikla susijusių sričių (pvz., antžeminės paslaugos) ir toliau buvo reglamentuojamos nacionaliniu lygiu, o šių nuostatų skirtumai neleido naudotis visais vidaus rinkos teikiamais privalumais. Europos oro erdvė (jos

³ 1987 m. buvo priimtas pirmasis dokumentų rinkinys, suteikęs oro linijų bendrovėms lankstumo didinant pajėgumus ir koreguojant kainas ES vidaus tarpvalstybiniuose maršrutuose be dvišalių derybų. 1990 m. priimtas antrasis paketas, kuris leido ES oro transporto bendrovėms vežti keleivius į bet kurią kitą valstybę narę ir iš jos (vadinamosios trečioji bei ketvirtoji skrydžių laisvės teisės; plačiau apie skrydžių laisvės žr., pvz., ICAO (2016b)) bei vykdyti skrydžius į trečiąsias šalis ir iš jų, kai skrydžio pradžios ar paskirties vieta yra šioje priimančiojoje valstybėje narėje (vadinamoji penktoji skrydžių laisvės teisė). Galiausiai 1992 m. priėmus trečiąjį dokumentų rinkinį ir galutinai atvėrus patekimą į rinką (tiesa, kabotažo teisė (vadinamoji devintoji skrydžių laisvės teisė) buvo saugoma iki 1997 m. balandžio mėn.), įtvirtinus laisvę nustatyti skrydžių kainas, panaikinus pajėgumų apribojimus bei nustačius oro vežėjų licencijavimo taisykles, „buvo pašalinti visi likę komerciniai ES veikusių oro transporto bendrovių apribojimai ir taip sukurta Europos aviacijos bendroji rinka“ (EP, 2017).

valdymas) taip pat liko suskaidyta atsižvelgiant į nacionalines valstybių sienas – skirtingose valstybėse buvo taikomi skirtingi oro erdvės valdymo standartai, skyrėsi teikiamų paslaugų kokybės lygis, ėmė ryškėti įrangos nesuderinamumai ir pan. (EK, 2000). Dėl to, sparčiai išaugus orlaivių skrydžių skaičiui, didėjo grėsmė skrydžių saugai. Oro erdvės susiskaidymas buvo įvardijamas ir kaip viena iš pagrindinių dažnėjančio skrydžių vėlavimo priežasčių, kuri ES oro transporto bendrovėms kasmet sudarė ne mažiau kaip 5 mlrd. eurų papildomų išlaidų, o tai mažino jų konkurencingumą tarptautinėje rinkoje (EK, 2015). Taigi veiksmingam Europos aviacijos vidaus rinkos funkcionavimui reikėjo integruoti kitas oro transportui gyvybiškai svarbias ir su ja neatsiejamas susijusias sritis (EK, 2002).

Tai lėmė didesnio masto aviacijos teisės harmonizavimo Europoje poreikį – plėtojant bendrąją Europos aviacijos rinką buvo būtina priimti bendras taisykles, kuriomis, *inter alia*, būtų garantuotas aukštų bei vienodo lygio aviacijos saugos ir saugumo standartų laikymasis, apimant visas svarbiausias oro transporto sektoriaus sritis. Todėl ES ėmė sparčiai plėsti aviacijos teisinį reguliavimą, į Sąjungos teisę įtraukdama naujas su aviacijos veikla susijusias sritis⁴ ir jas reglamentuodama vis detaliau⁵. Šiam procesui būdinga tai, kad integruojant Europos oro transporto rinką ir plečiant aviacijos teisinio reguliavimo harmonizavimą buvo gana plačiai pasitelktos ES konkurencijos taisyklės.

Kadangi aviacija, kaip transporto srities pramonės šaka, patenka į pasidalijamosios Europos Sąjungos kompetencijos sritį (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 4 str. 2 d. g p.), pagal subsidiarumo principą šioje srityje Sąjunga gali imti veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti, o Sąjungos lygiu dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiekti būtų geriau (Europos Sąjungos sutarties 5 str. 3 d.). Tačiau dėl aviacijai būdingo itin ryškaus tarptautinio pobūdžio priimant su ja susijusias bendras ES taisykles dažnai nekyla abejonių dėl subsidiarumo principo taikymo sąlygų egzistavimo, kas leidžia Sąjungai gana nevaržomai plėsti teisinį reguliavimą šioje srityje, į ES teisės bazę įtraukiant vis daugiau su aviacija susijusių nuostatų. Sąjungai nusprendus pasinaudoti savo kompetencija, valstybės narės netenka teisės šioje srityje įgyvendinti savo kompetenciją, todėl, plečiantis aviacijos teisiniam reguliavimui ES mastu, proporcingai mažėja šioje srityje valstybių narių kompetencijai priskirtų klausimų, dėl to kartu mažėja ir nacionalinių aviacijos taisyklių nesuderinamumo tikimybė, įskaitant tokioje svarbioje srityje kaip aviacijos sauga ir saugumas. Vis dėlto aviacijai būdingas tarptautinis pobūdis kartu lėmė ES siekį neapsiriboti išorinėmis Sąjungos sienomis ir dėti pastangas harmonizuoti aviacijos teisinį reguliavimą peržengiant Sąjungos ribas, todėl pastaraisiais dešimtmečiais gana sparčiai buvo plėtojama ES išorės aviacijos politika, kurioje aviacijos saugai ir saugumui taip pat skiriama daug dėmesio.

2. Glaudesnė aviacijos teisinio reguliavimo integracija Europos Sąjungoje, pasitelkiant išorinę aviacijos politiką

Plečiant ES aviacijos teisinį reguliavimą, skrydžiai tarp Sąjungos ir trečiųjų šalių toliau buvo reguliuojami kiekvienos valstybės narės atskirai su trečiosiomis šalimis sudarytomis dvišalėmis sutartimis, kuriose paprastai buvo įtvirtintos griežtos taisyklės dėl oro transporto bendrovių nuosavybės teisės ir kontrolės (priklausymo susitariančiųjų valstybių nacionaliniams subjektams). Tokios dvišalių susitarimų nuostatos

⁴ Pvz., kompiuterinės bilietų rezervavimo sistemos, keleivių teisių apsauga, laiko tarpinių oro uostuose paskirstymas, antžeminės paslaugos ir kt.

⁵ Pvz., iki Europos Parlamento ir Tarybos 2018 m. liepos 4 d. reglamento (ES) 2018/1139 dėl bendrųjų civilinės aviacijos taisyklių priėmimo Sąjungos lygiu buvo reglamentuojamas tik didesnę nei 150 kg kilimo masę turinčių bepiločių orlaivių naudojimas, tačiau priėmus šį reglamentą jis buvo išplėstas, į ES teisę įtraukiant visus bepiločius orlaivius.

ribojo kitų (ne susitarimą sudariusių) ES valstybių narių oro vežėjų galimybę veiksmingai pasinaudoti įsisteigimo laisve, taigi ir konkurenciją, nes šiais dvišaliais susitarimais suteikiant trečiosios šalies oro vežėjams prieigą prie ES oro transporto vidaus rinkos, tuo pačiu metu buvo ribojama susitarimą sudariusioje ES valstybėje narėje įgyvendinant minėtą laisvę įsisteigusių, tačiau jos nacionaliniams subjektams nepriklausančių Sąjungos oro vežėjų galimybė patekti į tos trečiosios šalies rinką (EK, 2002). Todėl Europos Sąjungos bendrosios rinkos kūrimo kontekste oro transporto sektoriaus laukė tolesnė integracija – kaip nuosekli ES oro transporto vidaus rinkos ir su ja siejamų bendrų taisyklių kūrimo tąsa plėtojosi Sąjungos išorės politika aviacijos srityje, kuri buvo kryptingai vystoma globalaus aviacijos normų harmonizavimo link (EK, 2012). Lygiai kiek aviacijos taisyklių harmonizavimas buvo būtinas kuriant ES oro transporto vidaus rinką, tiek Sąjunga matė poreikį vykdyti tam tikro masto tarptautinių aviacijos teisės normų konvergenciją, suvokdama tai kaip būtina prielaidą užtikrinti veiksmingą aviacijos vidaus rinkos veikimą ir kartu sąžiningą pasaulinę konkurenciją aviacijos sektoriuje (Smithies, 2007, p. 19).

Tokios Sąjungos pozicijos galima išvelgti aiškų ekonominių pagrindą – aviacijos saugos ir saugumo priemonėms įgyvendinti reikia nemažai papildomų išteklių (finansinių ir žmogiškųjų), kurie ekonomiškai oro transporto bendrovėms reiškia papildomus kaštus⁶. Aviacijai peržengiant valstybių narių (taip pat ir ES) ribas, jas peržengia ir šios transporto šakos saugos ir saugumo rizikos, kurios nebėra vien tik vidaus reikalas (Huang, 2009, p. 8), todėl logiškai turėtų būti pasidalijamos ir jų valdymo išlaidos. Kaip vieną iš galimų aviacijos saugumo išlaidų racionalizavimo priemonių ES mato vieno langelio saugumo koncepciją, pagal kurią keleivis turėtų pereiti saugumo patikrą pirmame išskridimo punkte, o tranzitiniuose punktuose daugiau saugumo patikrų nebereikėtų (EK, 2015). Savo ruožtu skirtingų saugumo standartų taikymas nebūtų suderinamas su šios koncepcijos esme. Taigi aviacijos saugos ir saugumo srityje ES siekiamas taisyklių harmonizavimas iš esmės atspindi Sąjungos viziją įgyvendinti abipusiškumo principu grindžiamą sistemą, kuri dėl aukštų saugos ir saugumo standartų patiriamas išlaidas leistų sumažinti atsisakant tam tikrų funkcijų dubliavimosi, bet ne pačių aviacijos saugos ir saugumo standartų sąskaita⁷. Iš tiesų, leisti bendrovėms konkuruoti aviacijos saugos ir saugumo priemonių sąskaita būtų labai neatsakinga dėl grėsmės šiomis priemonėmis siekiamoms apsaugoti visuotinai pripažįstamoms vertybėms – žmonių gyvybei, sveikatai ir turtui, be to, tai apskritai pakirstų pasitikėjimą aviacija ir keltų grėsmę tolesniam jos funkcionavimui.

Reikšmingas postūmis ES išorinės aviacijos politikos srityje, sudaręs prielaidas glaudesniai aviacijos saugos ir saugumo taisyklių harmonizavimui, įvyko Teisingumo Teismui priėmus sprendimus vadinamojose Atviro dangaus (angl. *Open skies*) bylose (*Komisija prieš Jungtinę Karalystę*, 2002; *Komisija prieš Daniją*, 2002; *Komisija prieš Švediją*, 2002; *Komisija prieš Suomiją*, 2002; *Komisija prieš Belgiją*, 2002; *Komisija prieš Liuksemburgą*, 2002; *Komisija prieš Austriją*, 2002; *Komisija prieš Vokietiją*), kuriose pateikti išaiškinimai įtvirtino Bendrijos išorinę kompetenciją oro susisiekimo srityje (EK, 2005). Šiose bylose Teisingumo Teismas, be kita ko, remdamasis ankstesnėje savo praktikoje – vadinamojoje AETR byloje (*Komisija prieš Tarybą*, 1971) – suformuotais principais, pažymėjo, jog Bendrijai į savo vidaus teisės aktus įtraukus nuostatas, susijusias su trečiųjų šalių subjektų teisine padėtimi, arba aiškiai suteikęs savo institucijoms įgaliojimus derėtis su trečiosiomis šalimis, ji įgyja išimtinę išorinę kompetenciją tose srityse, kurioms taikomi šie aktai⁸. Tai reiškia, kad kiekvieną kartą, kai Bendrija, siekdama įgyvendinti Sutartyje numatytą bendrąją politiką, priima nuostatas, įvairiomis formomis įtvirtinančias bendras taisykles,

⁶ Skaičiuojama, kad vien aviacijos saugumo išlaidos iki 2009 m. išaugo iki 35 proc. visų oro uostų veiklos išlaidų vietoj 5–8 proc., buvusių iki 2001 m. rugsėjo 11 d. teroristinių išpuolių Jungtinėse Amerikos Valstijose (EK, 2009, p. 2).

⁷ Žr., pvz., Europos Sąjungos ir Japonijos susitarimo dėl civilinės aviacijos saugos (2020) preambulę.

⁸ Taip pat žr. Teisingumo Teismo 1993 m. kovo 19 d. *Nuomonę Nr. 2/91*, ECLI:EU:C:1993:106; 1994 m. lapkričio 15 d. *Nuomonę Nr. 1/94*, ECLI:EU:C:1996:140.

valstybės narės nebeteri teisės sutarčių su trečiosiomis valstybėmis pagrindu prisiimti įsipareigojimų, turinčių įtakos šioms taisyklėms. Todėl Bendrijai nustačius tokias bendras taisykles, tik pati Bendrija trečiųjų valstybių atžvilgiu gali prisiimti sutartinius įsipareigojimus, darančius poveikį visai Bendrijos teisei sistemai (vėliau šie principai atspindėti SESV 3 straipsnio 2 dalyje). Teisės doktrinoje laikomasi nuomonės, kad šiose bylose Teisingumo Teismas, aiškindamas AETR byloje suformuotus principus EEB sutarties 84 straipsnio 2 dalies nuostatų kontekste, patvirtino, jog jie taikytini ir oro transporto sektoriuje. Taigi Bendrija, įgyvendindama savo vidinę kompetenciją nustatyti tam tikras bendras taisykles oro transporto srityje, įgyja išimtinę išorinę kompetenciją veikti tokių bendrų aviacijos taisyklių apimtyje, taip apribodama valstybių narių teisę savarankiškai veikti šioje srityje (Havel, 2009, p. 57–58; Heliskoski, 2001, p. 38–39; Holdgaard, 2008, p. 55–56; Smithies, 2007, p. 4).

Teisingumo Teismo sprendimai vadinamosiose Atviro dangaus bylose turėjo tiesioginį poveikį ne tik šiose bylose nagrinėtiems dvišaliams susitarimams, bet ir visiems Bendrijos valstybių narių su trečiosiomis šalimis sudarytiems susitarimams (kurių buvo apie 2 000), nes juos taip pat reikėjo suderinti su Bendrijos teise, siekiant užtikrinti teisinį tikrumą tiek Bendrijos, tiek trečiųjų šalių oro vežėjams ir atkurti patikimą ES santykių aviacijos srityje teisinę bazę (EK, 2005). Dalies tokių susitarimų prieštaravimai Bendrijos teisei buvo pašalinti dėl jų pakeitimo derantis Bendrijos lygiu ir su atskiromis šalimis (pvz., Australija, Indija, Meksika) ar su regioninėmis organizacijomis (pvz., Vakarų Afrikos ekonomine ir pinigų sąjunga) sudarant horizontaliuosius susitarimus (Smithies, 2007, p. 7). Be to, buvo priimtas Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. balandžio 29 d. reglamentas (EB) 847/2004 dėl derybų dėl valstybių narių ir trečiųjų šalių susitarimų dėl oro susisiekimo ir jų įgyvendinimo, kuriame apibrėžtos valstybių narių vedamų dvišalių derybų sąlygos, be kita ko, numatant į tokias derybas privalomai įtraukti tipinius bendrai valstybių narių ir Komisijos parengtus bei nustatytus straipsnius, suderintus su Bendrijos teise, siekiant konkurencinių ir judėjimo laisvių ribojimų panaikinimo.

Nors šiuo atžvilgiu tam tikra apimtimi apribojamas valstybių narių tarptautinis subjektiškumas (veiksnumas), toks Sąjungos kompetencijos išorės politikos srityje išplėtimas leidžia intensyviau siekti svarbiausių aviacijos teisės nuostatų, *inter alia*, reglamentuojančių aviacijos saugą ir saugumą, suvienodinimo globaliu mastu. Nepaisant to, kad vadinamosiose Atviro dangaus bylose (išskyrus byloje *Komisija prieš Jungtinę Karalystę*, kurioje šis klausimas nenagrinėtas) Teisingumo Teismas tuo metu identifikavo tik tris sritis, kuriose pripažino išimtinę Bendrijos išorinę kompetenciją (oro uostų laiko tarpniai, kompiuterinės bilietų rezervavimo sistemos ir skrydžių Bendrijos viduje kainos bei tarifai), turint omenyje aviacijai būdingą tarptautiškumą ir dėl to itin plačias Sąjungos galimybes laikantis subsidiarumo principo reglamentuoti įvairias su aviacijos veikla susijusias sritis, minėti išaiškinimai sudarė prielaidas tolesnei didelio masto ES išorinės kompetencijos plėtrai.

3. Europos Sąjungos aviacijos politikos įtaka, plečiant aviacijos saugos ir saugumo teisinio reguliavimo harmonizavimą už Sąjungos ribų

Pripažinus ES išimtinę išorinę kompetenciją oro transporto srityje, itin suaktyvėjo Sąjungos aviacijos politika, kuriai būdinga taikomų priemonių įvairovė. ES kvietė kitas bendrą požiūrį į aviaciją turinčias Europos šalis integruotis į jos oro transporto vidaus rinką, taip sukurdamą Europos bendrąją aviacijos erdvę (toliau – ir EBAE), „pagrįstą abipusiu patekimu į susitariančiųjų šalių oro susisiekimo rinkas, įsisteigimo laisve, vienodomis konkurencijos sąlygomis ir tų pačių taisyklių, be kita ko, saugos, saugumo ... srityse, laikymusi“ (Europos Bendrijos bei jos valstybių narių..., 2006)⁹. Susitarime dėl

⁹ Šiuo metu prie EBAE iš viso prisijungusios 36 valstybės, įskaitant ES valstybes nares.

EBAE sukūrimo deklaruojama, kad jis sudarytas atsižvelgiant į visų asocijuotųjų šalių siekį savo su oro susisiekimu susijusius teisės aktus suderinti su ES teisės aktais, įskaitant būsimą Sąjungos teisėkūros raidą. Taigi, kuriant EBAE svarbiausių oro transporto teisinio reguliavimo nuostatų harmonizavimas, kurio pagrindu tapo būtent ES aviacijos teisė, buvo numatytas kaip būtina sąlyga, taip laipsniškai plečiantis Sąjungos *acquis communautaire* aviacijos srityje už jos ribų¹⁰.

Remdamasi pastarosios iniciatyvos sėkme, ES taip pat plačiai sudarinėjo naujus dvišalius susitarimus su trečiosiomis šalimis, kurdamą su jomis savitą atvirąją oro erdvę (Smithies, 2007, p. 5). Tokiu būdu buvo siekiama paskatinti oro transporto rinkų liberalizavimą visame pasaulyje, tarptautiniuose aviacijos susitarimuose pripažįstant, kad norint užtikrinti sąžiningą konkurenciją reikia suderinti konkurencines sąlygas, kam, Europos Komisijos manymu, būtina harmonizuoti teisinį reguliavimą svarbiausiose aviacijos srityse, visų pirma – aviacijos saugos ir saugumo (EK, 2012). Sąjunga vykdė derybas dėl susitarimų su didžiaisiais partneriais, o tokios koordinuotos ES lygmens derybos leido skleisti ir diegti Europos vertybes, standartus bei geriausių praktiką siekiant kompleksinių rezultatų – ne tik atverti (liberalizuoti) rinką, bet ir sudaryti sąlygas sąžiningai bei atvirai konkurencijai vykdant aviacijos teisinio reguliavimo konvergenciją (EK, 2012).

ES noriai imantis tarptautinės aviacijos lyderės pozicijos ir didėjant jos „svoriui“ aviacijos pasaulyje, vis svarbesnis tampa ir labiau politinis Sąjungos veiklos pobūdis – aktyvus bendradarbiavimas su svarbiausiomis pasaulio aviacijos organizacijomis, skatinant tarptautinės civilinės aviacijos reformą. Vykdydama išorinę aviacijos politiką ES siekia keleriopų tikslų – sudaryti galimybes Sąjungos oro transporto bendrovėms ir jos piliečiams pasinaudoti atsivėrusiomis platesnėmis tarptautinėmis aviacijos rinkomis ir jų suteikiama nauda, kartu išlaikant aukštą aviacijos saugos ir saugumo lygį, taigi kartu užtikrinant ir Sąjungos bendrovių konkurencingumą tarptautinėje rinkoje (EK, 2002). Taigi šios bendros ES išorinės aviacijos politikos krypties pagrindu taip pat tampa konkurencijos taisyklės ir Sąjunga, aktyviai skatinama tarptautinių oro transporto rinkų atvėrimą, lygiagrečiai taiko tam tikras prevencines, politinio spaudimo pobūdį turinčias priemones – pavyzdžiui, sudarydama oro vežėjų, kuriems draudžiama vykdyti veiklą Bendrijoje, sąrašą (vadinamasis Juodasis sąrašas)¹¹, kuris veikia kaip saugiklis, skatinantis trečiųjų šalių oro vežėjus savo veikloje laikytis bendrų tarptautinių civilinės aviacijos saugos ir saugumo standartų (Gudmundsson, 2019, p. 26).

Europos Komisija komunikate dėl pasirengimo spręsti būsimus ES išorės politikos aviacijos srityje uždavinius (EK, 2012) pažymėjo, kad „[i]gyvendinant ES išorės politiką ir iniciatyvą aviacijos srityje reikėtų ryžtingiau palaikyti ir ginti Europos interesus ir bendradarbiaujamaisiais būdais toliau skleisti ir diegti Europos vertybes, standartus ir geriausių praktiką“. EK vertinimu, ES turėtų toliau aktyviai remti rinkų atvėrimą ir liberalizavimą aviacijos srityje, kartu užtikrinant, kad būtų pasiekta „patenkinamo lygio reguliavimo konvergencija“, o vykdant bendradarbiavimą reguliavimo klausimais ir reguliavimo konvergenciją reikėtų siekti aukščiausių įmanomų sektoriuje taikytinų standartų (EK, 2012).

¹⁰ Siekiant užtikrinti tolesnę plėtrą, EBAE susitarimo 32 straipsnyje įtvirtinama, kad Europos Bendrija kiekvienos valstybės arba subjekto, kuris savo oro susisiekimo teisės aktus ir susijusius klausimus yra pasirengęs suderinti su Bendrijos teisės aktais arba kuris su Europos Bendrija yra sukūręs arba kuria glaudaus ekonominio bendradarbiavimo sistemą, pavyzdžiui, asociacijos susitarimą, gali prašyti dalyvauti EBAE. Todėl neatmestina galimybė, kad ateityje ši EBAE sukūrimo idėja Sąjungai leis dar labiau išplėsti jos *acquis communautaire* taikymą už ES ribų.

¹¹ Ši priemonė įtvirtinta Europos Parlamento ir Tarybos 2005 m. gruodžio 14 d. reglamente (EB) Nr. 2111/2005 dėl oro vežėjų, kuriems taikomas draudimas vykdyti veiklą Bendrijoje, Bendrijos sąrašo sudarymo ir oro transporto keleivių informavimo apie skrydį vykdančio oro vežėjo tapatybę bei panaikinančiame Direktyvos 2004/36/EB 9 straipsnį. Pirmą kartą ji įgyvendinta Europos Komisijos 2006 m. kovo 22 d. reglamentu (EB) Nr. 474/2006, sudarančiu oro vežėjų, kuriems taikomas Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 2111/2005 II skyriuje nurodytas draudimas vykdyti veiklą Bendrijoje, Bendrijos sąrašą.

Ši kryptis atspindi dar 2002 m. EK komunikate dėl Teisingumo Teismo sprendimų vadinamosiose Atviro dangaus byloje padarinių Europos oro transporto politikai išreikštą poziciją, kad ilgas tradicijas turintys Bendrijoje ir jos valstybėse narėse įdiegti aukšti saugos bei saugumo standartai neturėtų nukentėti dėl tarptautinės oro transporto rinkos liberalizavimo sustiprėjus konkurencinei kovai, todėl Sąjunga turi dėti daugiau pastangų keldama šiuos standartus visame pasaulyje (EK, 2002). Kaip pažymėta Europos aviacijos strategijoje (EK, 2015), „ES teisėtai suinteresuota į ES skraidančių užsienio oro transporto bendrovių ar oro transporto bendrovių, kuriomis naudojasi ES piliečiai keliaudami už ES ribų, sauga“, kadangi „[d]augelis aviacijos avarių, kuriose nukenčia Europos piliečiai, įvyksta už ES ribų“, todėl „[v]ienų svarbiausių ES veiksmų uždavinių turi likti pastangos visame pasaulyje užtikrinti aukštus saugos standartus, pagrįstus Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos sukurtais bendrais standartais“. Taip ES ne tik plečia Sąjungos teisę grindžiamų taisyklių taikymą už jos ribų, bet kartu ir reikšmingai prisideda prie ICAO nustatytų standartų propagavimo visame pasaulyje.

Vienas iš ryškiausių ES vykdomos išorinės politikos įtakos tarptautiniam civilinės aviacijos reglamentavimui sėkmės pavyzdžių yra šio sektoriaus įtraukimas į ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą (toliau – ir ATLPS), numatant ją taikyti visiems skrydžiams į Europos ekonominę erdvę (toliau – ir EEE) ir iš jos (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/101/EB..., 2008), taip siekiant sudaryti vienodas konkurencines sąlygas Sąjungos bei trečiųjų šalių vežėjams ir nerizikuojant, kad dėl griežtesnių aplinkosauginių priemonių tenkančią didesnę finansinę našta patiriantys Sąjungos oro vežėjai būtų priversti konkurencinėje kovoje ieškoti būdų šioms išlaidoms sumažinti, galbūt tai darant aviacijos saugos ir saugumo sąskaita. Kilus ginčams dėl ATPLS taikymo skrydžiams į trečiąsias šalis ir iš jų, šiuo klausimu pasisakė Teisingumo Teismo didžioji kolegija byloje *Air Transport Association of America ir kt.* (2011), atmesdama abejones dėl ATPLS teisėtumo ir dar labiau sustiprindama ES pozicijas vykdant išorinę aviacijos politiką (Fahey, 2012, p. 1266). Nors ATPLS veikimas trečiųjų šalių atžvilgiu vėliau buvo laikinai apribotas ir taikomas tik skrydžiams tarp EEE valstybių, tačiau su išlyga, kad ateityje šiuo klausimu bus sudarytas tarptautinis susitarimas. Toks susitarimas, paskatintas ryžtingų Sąjungos veiksmų (Dobson, 2020), galiausiai buvo pasiektas 2016 m. ICAO priėmus rezoliuciją Nr. 39-3 dėl tarptautinės aviacijos anglies dioksido kompensavimo ir mažinimo sistemos įdiegimo.

Vos kiek mažiau nei prieš du dešimtmečius pradėjusi vykdyti aktyvią išorinę politiką aviacijos srityje, ES iškart save matė kaip vieną iš svarbiausių žaidėjų (EK, 2002) ir jau netrukus išsikėlė itin ambicingą tikslą – tapti pasauline lydere aviacijoje, vienu iš prioritetų įvardijant aukštą aviacijos saugos ir saugumo standartų užtikrinimą (EK, 2015). Pastaraisiais metais ES gana sėkmingai vykdė aktyvią bendrą išorinę aviacijos politiką, grindžiamą glaudesnės oro transporto teisinio reguliavimo integracijos siekiu, ir matoma vis didėjanti jos svarba pasaulinėje arenoje. Nors Europos oro transporto rinka savo dydžiu negali lygintis, pavyzdžiui, su Jungtinių Amerikos Valstijų ar pastarąją sparčiai besivejančios Kinijos rinkomis, ES įtaka aviacijos teisinio reguliavimo raidai globaliu mastu neturėtų būti nuvertinama. Vien EBAE dalyvės, kurios įsipareigojo laikytis bendrų civilinei aviacijai pagal Sąjungos *acquis communautaire* taikomų taisyklių, sudaro beveik penktadalį visų ICAO narių ir prognozuojama, kad ateityje ji galėtų vienyti iki 50–55 valstybių (EK, 2021), o įvairiose kitose ES iniciatyvose jau dabar dalyvauja daugiau nei ketvirtadalį ICAO narėmis esančių šalių¹². Toks bendrą požiūrį į tarptautinės oro transporto veiklos nuostatas turinčių valstybių skaičius, kaip teisingai pažymėjo R. Smithies (2007, p. 20), tiesiog negali neturėti reikšmingos įtakos aviacijos pasaulyje.

¹² Pvz., Europos Sąjungos aviacijos saugos agentūros (toliau – ir EASA) koordinuojamoje orlaivių saugos įvertinimo programoje nuo 2020 m. dalyvauja iš viso 50 valstybių, tarp jų ir ne Europos valstybės, pavyzdžiui, Australija, Izraelis, Jungtiniai Arabų Emyratai, Kanada, Kataras, Marokas, Singapūras (EASA, 2022, p. 2).

Išvados

1. Aviacijos saugos ir saugumo teisinio reguliavimo harmonizavimas Europos Sąjungoje įgavo pagreitį prasidėjus oro transporto sektoriaus liberalizavimui, siekiant panaikinti pagrindinių vidaus rinkos laisvių (laisvo prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimo) ribojimus ir sukurti bendrąją ES aviacijos vidaus rinką, atitinkančią Sąjungos steigimo tikslus. Po Suvestinio Europos akto priėmimo Sąjunga ėmė sparčiai plėsti aviacijos teisinį reguliavimą ES lygiu, į jį įtraukdama naujas su aviacijos veikla susijusias sritis ir taip sukurdamą Europos aviacijos bendrąją rinką. Tačiau dėl sustiprėjusios konkurencijos kilo naujos grėsmės – buvo baiminamasi konkurencinės kovos aviacijos saugos ir saugumo sąskaita. Tai paskatino dar didesnio masto aviacijos teisinio reguliavimo harmonizavimą ES, kuriam būdingas itin ryškus konkurencijos taisyklių taikymas integracijos tikslais, leidęs Sąjungai reikšmingai išplėsti ne tik vidinę, bet ir išorinę savo kompetenciją aviacijos srityje.
2. Sukūrus ES aviacijos vidaus rinką, siekiant užtikrinti veiksmingą jos funkcionavimą, natūraliai kilo poreikis harmonizuoti aviacijos saugos ir saugumo taisykles reguliuojant santykius ir su trečiosiomis šalimis. Reikšmingu postūmiu šiuo aspektu tapo Teisingumo Teismo sprendimai vadinamosiose Atviro dangaus (angl. *Open skies*) bylose. Jose pateikti išaiškinimai, turint omenyje aviacijai būdingą ryškų tarptautiškumą ir dėl to plačias Sąjungos galimybes laikantis subsidiarumo principo reglamentuoti įvairias su aviacijos veikla susijusias sritis, leido gerokai išplėsti ES išorinę kompetenciją aviacijos srityje. Vykdydama išorės aviacijos politiką ES išsikelė ambicingą tikslą – tapti pasauline lydere, vienu iš svarbiausių prioritetų įvardijant aukštų aviacijos saugos ir saugumo standartų užtikrinimą.
3. Grįsdama poreikiu užtikrinti sąžiningą tarptautinę konkurenciją ir išlaikyti aukštus europinius aviacijos saugos bei saugumo standartus, ES įvairiais būdais siekia aukštesnio lygio teisinio reguliavimo konvergencijos globaliu mastu, kaip tokio „pakankamo lygio“ aviacijos taisyklių harmonizavimo pagrindą matydama būtent ES teisinį reguliavimą. Tokiu būdu vyksta Sąjungos *acquis communautaire* plėtra už ES ribų. Praktika rodo egzistuojančią nemažą Sąjungos vykdomos politikos įtaką globaliai aviacijos teisinio reguliavimo raidai, o tai, kad siekdama ginti europines vertybes ES nebijo imtis ir tam tikro politinio spaudimo, tik patvirtina tvirtą pasiryžimą užimti tarptautinio lyderio poziciją. Tikėtina, kad ateityje ES toliau tikslingai ir nuosekliai sieks dar glaudesnės globalios integracijos aviacijos srityje, nes taip, be kita ko, siekiama pašalinti dėl nevienodų standartų taikymo galinčias kilti grėsmes ES vidaus rinkai ir Sąjungos bendrovių konkurencingumui.

Literatūra

Norminiai teisės aktai

Tarptautinės konvencijos

Tarptautinė civilinės aviacijos konvencija (1944). TAR, 2015-15733.

Europos Sąjungos sutartys

Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis (1957). [1958] UNTS 298, UN Doc. 4300.

Suvestinis Europos aktas (1987). *OL L* 169, p. 1.

Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija) (2016). *OL C* 202, p. 13.

Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (suvestinė redakcija) (2016). *OL C* 202, p. 47.

Europos Sąjungos tarptautiniai susitarimai

Europos Bendrijos bei jos valstybių narių, Albanijos Respublikos, Bosnijos ir Hercegovinos, Bulgarijos Respublikos, Buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos, Islandijos Respublikos, Juodkalnijos Respublikos, Kroatijos Respublikos, Norvegijos Karalystės, Rumunijos, Serbijos Respublikos ir Jungtinių Tautų laikinosios administracijos misijos Kosove daugiašalis susitarimas dėl Europos bendrosios aviacijos erdvės sukūrimo (2006). *OL L* 285, p. 3.

Europos Sąjungos ir Japonijos susitarimas dėl civilinės aviacijos saugos (2020). *OL L* 229, p. 4.

Europos Sąjungos reglamentai ir direktyvos

- Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. balandžio 29 d. reglamentas (EB) Nr. 847/2004 dėl derybų dėl valstybių narių ir trečiųjų šalių susitarimų dėl oro susisiekimo ir jų įgyvendinimo. *OL L* 157, p. 7.
- Europos Parlamento ir Tarybos 2005 m. gruodžio 14 d. reglamentas (EB) Nr. 2111/2005 dėl oro vežėjų, kuriems taikomas draudimas vykdyti veiklą Bendrijoje, Bendrijos sąrašo sudarymo ir oro transporto keleivių informavimo apie skrydį vykdančio oro vežėjo tapatybę bei panaikinantis Direktyvos 2004/36/EB 9 straipsnį. *OL L* 344, p. 15.
- Europos Komisijos 2006 m. kovo 22 d. reglamentas (EB) Nr. 474/2006, sudarantis oro vežėjų, kuriems taikomas Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 2111/2005 II skyriuje nurodytas draudimas vykdyti veiklą Bendrijoje, Bendrijos sąrašą. *OL L* 84, p. 14.
- Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. lapkričio 19 d. direktyva 2008/101/EB, iš dalies keičianti Direktyvą 2003/87/EB, kad į šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų prekybos sistemą Bendrijoje būtų įtrauktos aviacijos veiklos rūšys. *OL L* 8, p. 3.
- Europos Parlamento ir Tarybos 2018 m. liepos 4 d. reglamentas (ES) 2018/1139 dėl bendrųjų civilinės aviacijos taisyklių, ir kuriuo įsteigiama Europos Sąjungos aviacijos saugos agentūra, iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (EB) Nr. 2111/2005, (EB) Nr. 1008/2008, (ES) Nr. 996/2010, (ES) Nr. 376/2014 ir direktyvos 2014/30/ES ir 2014/53/ES bei panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (EB) Nr. 552/2004 ir (EB) Nr. 216/2008 bei Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 3922/91. *OL L* 212, p. 1.

Specialioji literatūra

- Balandis, D. (2012). Nauji žingsniai vienodinant oro teisę Europoje, *15-osios Lietuvos jaunųjų mokslininkų konferencijos „Mokslas – Lietuvos ateitis“ 2012 metų teminės konferencijos „Aviacijos technologijos“ straipsnių rinkinys*. Vilnius: Technika.
- Button, K. (2001). Deregulation and Liberalization of European Air Transport Markets. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 14(3), 255–275.
- Button, K. J., Swann, D. (1992). Transatlantic lessons in aviation deregulation: EEC and US experiences. *Antitrust Bulletin*, 37(1), 207–255.
- Dempsey, P. S. (2004). Compliance & Enforcement in International Law: Achieving Global Uniformity in Aviation Safety. *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*, 30(1), 1–74.
- Dobson, N. L. (2020). Competing Climate Change Responses: Reflections on EU Unilateral Regulation of International Transport Emissions in Light of Multilateral Developments. *Netherlands International Law Review*, 67, 183–210.
- Fahey, E. (2012). The EU Emissions Trading Scheme and the Court of Justice: The “High Politics” of Indirectly Promoting Global Standards. *German Law Journal*, 13(11), 1247–1268.
- Gudmundsson, S. V. (2019). European Air Transport Regulation: Achievements and Future Challenges. In: Cullinane, K. (ed.). *Airline Economics in Europe*, Vol. 8. Emerald Publishing Limited, 9–56.
- Havel, B. F. (2009). *Beyond Open Skies – A New Regime for International Aviation*. Kluwer Law International.
- Heliskoski, J. (2001). *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and Its Member States*. Kluwer Law International.
- Holdgaard, R. (2008). *External Relations Law of the European Community – Legal Reasoning and Legal Discourses*. Kluwer Law International.
- Huang, J. (2009). *Aviation Safety through the Rule of Law – ICAO’s Mechanisms and Practices*. Kluwer Law International.
- Jarašiūnas, E. (2011). Europos Sąjungos teisinio kvalifikavimo problemos. *Jurisprudencija*, 18(4), 1323–1347.
- Maertens, S. (2019). Options to Continue the EU ETS for Aviation in a CORSIA-World. *Sustainability*, 11(20), 1–19, <https://doi.org/10.3390/su11205703>.
- Milde, M. (2000). Institutional and Legal Problems of the Global Navigation Satellite System (GNSS): Solutions in Search of a Problem? In: Cheng, C.-J., Kim, D. H (eds.). *The Utilization of the World’s Air Space and Free Outer Space in the 21st Century*. Kluwer Law International.
- Miniotas, D. (2015). *Tikslą riboti konkurenciją turinčių vertikaliųjų susitarimų vertinimas konkurencijos teisėje*. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė (01S), Vilniaus universitetas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
- Scharpenseel, M. F. (2001). Consequences of E.U. Airline Deregulation in the Context of the Global Aviation Market. *Northwestern Journal of International Law & Business*, 22(1), 91–116.
- Smithies, R. (2007). Regulatory Convergence – Extending the Reach of EU Aviation Law. *Journal of Air Law and Commerce*, 72(4), 3–20.

- Stankūnas *et al.* (1998). Lietuvos civilinės aviacijos integravimasis į tarptautinę sistemą: teisinės problemos, *Aviacija*, 3, 128–131.
- Valutytė, R., Laurinavičiūtė, L. (2020). Poseidono kova prieš Dzeusą? Perskridimo laisvės reguliavimo ypatumai tarptautinėje jūrų ir oro teisėje. Iš: Gailiūtė-Janušonė, D. *et al.* (red.). *XXI amžiaus iššūkiai tarptautinei teisei*. Liber Amicorum Sauliui Katuokai. Mokslo straipsnių rinkinys. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 317–400.
- Weinberg, S. K. (1991). Liberalization of Air Transport: Time for the EEC to Unfasten Its Seatbelt. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 12(3), 433–455.

Teismų praktika

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

- Komisija prieš Tarybą* [ESTT], Nr. 22/70, [1971-03-31]. ECLI:EU:C:1971:32.
- Ministère public prieš Asjes ir kt.* [ESTT], Nr. 209/84–213/84, [1986-04-30]. ECLI:EU:C:1986:188.
- Nuomonė 2/91* [ESTT], [1993-03-19]. ECLI:EU:C:1993:106.
- Nuomonė 1/94* [ESTT], [1994-11-15]. ECLI:EU:C:1994:384.
- Komisija prieš Jungtinę Karalystę* [ESTT], Nr. C-466/98, [2002-11-05]. ECLI:EU:C:2002:624.
- Komisija prieš Daniją* [ESTT], Nr. C-467/98, [2002-11-05]. ECLI:EU:C:2002:625.
- Komisija prieš Švediją* [ESTT], Nr. C-468/98, [2002-11-05]. ECLI:EU:C:2002:626.
- Komisija prieš Suomiją* [ESTT], Nr. C-469/98, [2002-11-05]. ECLI:EU:C:2002:627.
- Komisija prieš Belgiją* [ESTT], Nr. C-471/98, [2002-11-05]. ECLI:EU:C:2002:628.
- Komisija prieš Liuksemburgą* [ESTT], Nr. C-472/98, [2002-11-05]. ECLI:EU:C:2002:629.
- Komisija prieš Austriją* [ESTT], Nr. C-475/98, [2002-11-05]. ECLI:EU:C:2002:630.
- Komisija prieš Vokietiją* [ESTT], Nr. C-476/98, [2002-11-05]. ECLI:EU:C:2002:631.
- Air Transport Association of America ir kt.* [ESTT], Nr. C-366/10, [2011-12-21]. ECLI:EU:C:2011:864.

Kiti šaltiniai

Europos Komisija (EK)

- Europos Komisija (1979). *Contribution of the European Communities to the development of air transport services*. COM(79) 311 final. Supplement 5/79.
- Europos Komisija (1984). *Proposal for a Council Decision on bilateral agreements, arrangements and memoranda of understanding between Member States relating to air transport*. COM(84) 72 final, OL C 182, p. 1.
- Europos Komisija (2000). *Single European sky. Report of the high-level group*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Europos Komisija (2002). *Communication from the Commission on the consequences of the Court judgements of 5 November 2002 for European air transport policy*. COM(2002) 649 final.
- Europos Komisija (2003). *European Experience of Air Transport Liberalization* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.icao.int/sustainability/casestudies/statesreplies/europeliberization_en.pdf [žiūrėta 2022-09-10].
- Europos Komisija (2005). *Bendrijos išorės politikos aviacijos srityje darbotvarkės rengimas*. COM(2005) 79 galutinis.
- Europos Komisija (2009). *Aviacijos saugumo finansavimas*. COM(2009) 30 galutinis.
- Europos Komisija (2012). *Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl pasirengimo spręsti būsimums ES išorės politikos aviacijos srityje uždavinius*. COM(2012) 556 galutinis.
- Europos Komisija (2015). *Europos aviacijos strategija*. COM(2015) 598 galutinis.
- Europos Komisija (2021). *External Aviation Policy – A Common Aviation Area with the EU's neighbours* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/international-aviation/external-aviation-policy/common-aviation-area-eus-neighbours_en [žiūrėta 2022-09-10].

Europos Parlamentas (EP)

- Europos Parlamentas (2017). *Oro transportas. Rinkos taisyklės. Faktų apie Europos Sąjungą suvestinė* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050607/04A_FT\(2013\)050607_LT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050607/04A_FT(2013)050607_LT.pdf) [žiūrėta 2022-09-10].
- Europos Parlamentas (2020). *Aviacijos sauga. Faktų apie Europos Sąjungą suvestinė* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/lt/FTU_3.4.9.pdf [žiūrėta 2022-09-10].

Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (ICAO)

Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (2011a). *Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation. Security*. Ninth Edition.

Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (2011b). *Universal Safety Oversight Audit Programme – Continuous Monitoring Manual*. Doc 9735. Third Edition.

Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (2016a). *Annex 19 to the Convention on International Civil Aviation. Safety Management*. Second Edition.

Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (2016b). *Manual on the Regulation of International Air Transport*. Doc 9626. Third Edition.

Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (2018). *Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation. Environmental Protection*. Volume IV. Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSA). First Edition.

Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (2019). *Universal Safety Oversight Audit Programme – Continuous Monitoring Approach Results. Safety Report* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.icao.int/safety/CMAForum/Documents/USOAP_REPORT_2016-2018.pdf [žiūrėta 2021-01-06].

Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (2022). *Member states* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.icao.int/MemberStates/Member%20States.English.pdf> [žiūrėta 2022-09-10].

Kiti

Europos Sąjungos aviacijos saugos agentūra (EASA) (2022). *EU Ramp Inspection Programme*. Information leaflet [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EU%20Ramp%20Inspection%20Programme%20Leaflet.pdf> [žiūrėta 2022-09-10].

Harmonization of Aviation Safety and Security Legal Regulation in the European Union: Impact on the Global Convergence of Aviation Law

Saulius Stonkus

(Vilnius University)

S u m m a r y

The harmonization of civil aviation safety and security regulation in the European Union has gained its pace since the adoption of the Single European Act as part of liberalizing the air transport sector in order to remove restrictions on free movement, thus creating EU's internal aviation market. However, increased competition has evoked new threats – there was a risk of entities competing at the expense of aviation safety and security. This led to further harmonization of aviation regulation in the EU, characterized by a wide application of competition rules for integration purposes, which has allowed the EU to significantly expand not only its internal but also external competence in the field of aviation. The rulings of the Court of Justice of the European Union in the *Open Skies* cases have made a significant contribution to the harmonization of aviation safety and security rules in relations with third countries. In its external aviation policy, the European Union has set itself the ambitious goal of becoming a world leader, with high aviation safety and security standards being one of its top priorities. Based on the need to guarantee fair international competition and maintain high European aviation safety and security standards, the EU is pursuing a higher level of regulatory convergence at the global level in various ways, seeing EU regulation as the basis for such “sufficient” harmonization of aviation rules. In this way, the EU's *acquis communautaire* is extending outside the EU, with practice showing that the EU's policies have a significant impact on the global development of aviation law in terms of its convergence.

Aviacijos saugos ir saugumo teisinio reguliavimo harmonizavimo Europos Sąjungoje įtaka aviacijos teisės globaliai konvergencijai

Saulius Stonkus

(Vilniaus universitetas)

S a n t r a u k a

Civilinės aviacijos saugos ir saugumo teisinio reguliavimo harmonizavimas Europos Sąjungoje įgavo pagreitį po Suvestinio Europos akto priėmimo, siekiant liberalizuoti oro transporto sektorių ir panaikinti vidaus rinkos judėjimo laisvių ribojimus,

taip sukuriant bendrąją ES aviacijos vidaus rinką. Tačiau dėl sustiprėjusios konkurencijos kilo naujos grėsmės – buvo baiminamasi konkurencinės kovos aviacijos saugos ir saugumo sąskaita. Tai paskatino didesnio masto aviacijos teisinio reguliavimo harmonizavimą ES, kuriam būdingas itin ryškus konkurencijos taisyklių taikymas integracijos tikslais, leidęs Sąjungai reikšmingai išplėsti ne tik vidinę, bet ir išorinę savo kompetenciją aviacijos srityje. Reikšmingu postūmiu harmonizuojant aviacijos saugos ir saugumo taisykles santykiuose su trečiosiomis šalimis tapo Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimai vadinamosiose Atviro dangaus (angl. *Open Skies*) bylose. Vykdydama išorės aviacijos politiką ES išsikėlė ambicingą tikslą – tapti pasauline lydere, vienu iš svarbiausių prioritetų įvardijant aukštą aviacijos saugos ir saugumo standartų užtikrinimą. Grįsdama poreikiu garantuoti sąžiningą tarptautinę konkurenciją ir išlaikyti aukštus europinius aviacijos saugos bei saugumo standartus, Sąjunga įvairiais būdais siekia aukštesnio lygio teisinio reguliavimo konvergencijos globaliu mastu, kaip tokio „pakankamo lygio“ aviacijos taisyklių harmonizavimo pagrindą matydama būtent ES teisinį reguliavimą. Tokiu būdu vyksta Sąjungos *acquis communautaire* plėtra už ES ribų, o praktika rodo egzistuojančią nemažą Sąjungos vykdomos politikos įtaką globaliai aviacijos teisės raidai, jos konvergencijos prasme.

Saulius Stonkus yra Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros doktorantas. Pagrindinės mokslinių interesų ir tyrimų sritys: tarptautinė ir Europos Sąjungos teisė, aviacijos teisė, žmogaus teisių apsauga. Rengiamos disertacijos pavadinimas „Aviacijos saugos ir saugumo santykio su žmogaus teisėmis dichotomija“.

Saulius Stonkus is a PhD student at the Department of Public Law, Faculty of Law, Vilnius University. His main fields of interest are international and European Union law, aviation law, and protection of human rights. The title of his forthcoming dissertation is *The Dichotomy of How Aviation Safety and Security Relates to Human Rights*.