

Ryszard Krystek  
Politechnika Gdańska

Lech Michalski  
Politechnika Gdańska

Joanna Żukowska  
Politechnika Gdańska

## **NIEZALEŻNOŚĆ BADAŃ PRZYCZYŃ I OKOLICZNOŚCI KATASTROF W TRANSPORCIE**

**Streszczenie:** Waga niezależnych badań przyczyn wypadków transportowych jest w Polsce ciągle niedoceniana, podobnie jak niedoceniane jest prawo obywateli do szerokiej informacji o bezpieczeństwie. Tymczasem międzynarodowi eksperci oceniają, że niezależne i zintegrowane struktury organizacji zajmujących się bezpieczeństwem mogą zwiększać skuteczność działań poprzez transfer wiedzy, technik prowadzenia badań, możliwość wprowadzania zaleceń i rekomendacji mających likwidować słabe ogniwa systemu bezpieczeństwa transportu.

**Słowa kluczowe:** niezależność badań, badania przyczyn wypadków, zintegrowany system bezpieczeństwa transportu

### **1. WPROWADZENIE**

Spółeczeństwo ma prawo do obiektywnych opinii o przyczynach i okolicznościach katastrofy, wypadku czy incydentu w systemie transportu w sytuacji, gdy poniosło straty w postaci życia obywateli, doznało uszczerbku na ich zdrowiu, bądź zostało zagrożone wystawieniem zdrowia i życia obywateli na ryzyko ich utraty. Spółeczeństwo zatem powinno mieć prawne gwarancje, że niezależne badania w zakresie bezpieczeństwa transportu mogą być przeprowadzone i będą wykonane niezależnie od okoliczności w jakich katastrofa, wypadek, czy incydent wydarzyły się. Pierwsza w świecie organizacja, dająca społeczeństwu takie gwarancje, powstała w USA w 1967 roku. Wówczas prezydent Lyndon B. Johnson powierzył profesorowi Haddonowi misję utworzenia niezależnej instytucji, integrującej badania nad bezpieczeństwem transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, wodnego i rurociągowego. Tak powstała Państwowa Rada Bezpieczeństwa

Transportu NTSB (*National Transportation Safety Board*), powoływana i zależna jedynie od Senatu i Prezydenta.

Po prawie pół wieku funkcjonowania systemu bezpieczeństwa transportu w USA, w którym kluczową rolę odgrywa NTSB (*National Transportation Safety Board*), Amerykanie są przekonani, że warunkiem koniecznym poprawy jest utworzenie niezależnej organizacji, której celem jest badanie przyczyn i okoliczności incydentów, wypadków i katastrof we wszystkich pięciu gałęziach transportu. Niezależność jest tak istotna, gdyż autonomiczna organizacja jest zainteresowana jedynie wyjaśnieniem przyczyn i okoliczności, w jakich miało miejsce niebezpieczne zdarzenie i w swych działaniach nie zmierza ani do określenia winy, ani do znalezienia sprawcy zdarzenia. Tylko bowiem stworzenie podstaw prawnych chroniących od odpowiedzialności karnej osoby dobrowolnie podające rzeczywiste przyczyny wypadków, z powodu których mogą być pociągnięte do odpowiedzialności karnej, może dać szansę dotarcia do prawdy wyjaśniającej; co się stało, że doszło do katastrofy i dlaczego tak się stało. Te odpowiedzi dają podstawę do sformułowania zaleceń, czyli instrukcji co należy zrobić lub zmienić w systemie, by uniknąć powtórzenia się podobnego zdarzenia. I to właśnie jest celem niezależnych badań bezpieczeństwa (Krystek, R., 2009).

W 2007 roku Minister Nauki zamówił w Politechnice Gdańskiej trzyletni projekt badawczy pt. „Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu”, a jego realizację powierzył konsorcjum w składzie; Politechnika Gdańska – generalny wykonawca, transport drogowy, Politechnika Śląska – transport kolejowy, Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych w Warszawie – transport lotniczy oraz Akademia Morska w Szczecinie – transport wodny. Podjęcie w Polsce prac nad tym projektem bazujących głównie na najlepszych doświadczeniach amerykańskich, holenderskich i szwedzkich jest dowodem rosnącego zainteresowania tym rozwiązaniem w UE. Kraje bowiem, które rozwinęły systemy niezależnych badań bezpieczeństwa transportu należą dzisiaj do najbardziej bezpiecznych pod względem liczby wypadków i ich ofiar państw na świecie. W ostatnich latach rozwija się dyskusja o konieczności utworzenia Europejskiej Rady Niezależnych Badań Bezpieczeństwa. Jest to nowa idea, jednakże z postępów w rozmowach na poziomie UE wynika, że powołanie tej organizacji będzie niestety długim i żmudnym procesem. Nie jest bowiem łatwo pozyskać poparcie polityków dla całkowicie nowych idei, które zazwyczaj na wstępie budzą ich nieufność.

## **2. NIEZALEŻNOŚĆ JAKO STANDARD WSPÓŁCZESNEJ INSTYTUCJI BEZPIECZEŃSTWA**

W literaturze przedmiotu wskazuje się zazwyczaj na trzy najważniejsze aspekty niezależności instytucji i organizacji funkcjonujących w dowolnej sferze społeczno-gospodarczej. Są to: niezależność od władz politycznych, niezależność od grup interesu (od regulowanego sektora) oraz autonomia organizacyjna - niezbędna dla zachowania dwóch powyższych (OECD, 2005). Również w przypadku obszaru systemu bezpieczeństwa transportu aspekty te wydają się być kluczowe.

Niezależność polityczna oznacza, że istnieją regulacje prawne ściśle określające relacje tej instytucji z parlamentem, rządem oraz innymi organami administracji państwowej,

gwarantujące jej autonomię w zakresie powierzonych zadań. Aby zapewnić ten typ niezależności należy w szczególności zadbać o:

- klarowne i precyzyjne określenie zakresu zadań, kompetencji oraz odpowiedzialności tej instytucji,
- jej strukturalne oddzielenie od ministerstwa odpowiedzialnego za politykę danego sektora i uniezależnienie od ministerialnego nadzoru,
- ścisłe określenie kryteriów profesjonalnych wymagań dla osób kandydujących na stanowiska kierownicze,
- zapewnienie stabilnego, adekwatnego do powierzonych zadań i niepodatnego na naciski polityczne źródła finansowania (Raczyński, 2006).

Niezależność od grup interesu ma na celu eliminację niebezpieczeństwa podporządkowania instytucji oddziałującej na bezpieczeństwo (regulującej bezpieczeństwo) podmiotom operującym w danej branży, w tym przypadku np. gałęzi transportu. Zwykle bowiem na różne sposoby starają się one na relacje te wpływać, po to by mieć możliwość sterowania decyzjami dotyczącymi ich interesów. Aby temu zapobiec należy przede wszystkim wykluczyć jakiegokolwiek powiązania interesów pracowników danej instytucji, a zwłaszcza jej kierownictwa, z interesami regulowanego sektora. W celu zachowania niezależności politycznej oraz separacji od grup interesu niezbędna jest autonomia organizacyjna i finansowa instytucji. Można ją osiągnąć poprzez zastosowanie określonych rozwiązań w zakresie organizacji wewnętrznej, polityki kadrowej oraz źródeł finansowania. Ważne jest również zapewnienie samodzielności w podejmowaniu decyzji w zakresie powierzonych zadań i nie angażowanie się w kształtowanie polityki wobec sektora, będąc jedynie jej wykonawcą (Raczyński, 2006).

Niezależność jest szczególnie ważnym aspektem w obszarze badań bezpieczeństwa transportu. Jest ona bowiem warunkiem koniecznym zachowania ich bezstronności i wydania rzeczowych zaleceń. Rozpatrując to zagadnienie warto przyjrzeć się czym przejawia się ona w przypadku instytucji publicznych uznawanych powszechnie za niezależne. Przykładem mogą być chociażby Europejski Bank Centralny i Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Ich niezależność w praktyce oznacza, że: są autonomiczne w określaniu swoich zadań, nie podlegają kontroli zewnętrznej, są samodzielne, nie otrzymują instrukcji działania od innych jednostek publicznych, są niezależne finansowo, a pracujący w nich specjaliści mają wystarczającą wiedzę by samodzielnie realizować swoje zadania (SafetyNET, 2004). Przenosząc te doświadczenia na grunt badań przyczyn wypadków okazuje się, że wymagania wobec komisji badań są bardzo podobne. Za najlepszy uważa się model kiedy samodzielna komisja badań wypadków nie podlega zewnętrznej kontroli w czasie trwania dochodzenia ani nie jest instruowana przez inne organy zewnętrzne i osoby prawne. Powinna być przede wszystkim niezależna od władz odpowiedzialnych za wprowadzenie i egzekwowanie prawa w zakresie bezpieczeństwa, a także oddzielona od wszystkich organów - zarówno publicznych, jak i prywatnych, mogących mieć nawet minimalny wpływ na wyniki badań.

Z rekomendacji projektu SafetyNET (2008) wynika, że organizacja badająca przyczyny wypadków w transporcie powinna mieć zapewnioną niezależność: strukturalną, funkcjonalną i finansową. Pierwsza z nich oznacza, że ciało to powinno być odseparowane zarówno od instytucji regulującej dany sektor w aspekcie bezpieczeństwa, jak i od wymiaru sprawiedliwości. Jednostka ta powinna mieć zapewniony odpowiedni status prawny, to samo dotyczy pracujących w niej ekspertów. Prowadzone dochodzenia

powinny być całkowicie oddzielone od śledztwa policyjnego i prokuratorskiego i w żadnym wypadku nie mogą być utrudniane. Dopuszczalne jest korzystanie przez ekspertów niezależnej komisji z danych zebranych przez policję lub prokuraturę (sytuacja odwrotna jest niedopuszczalna). Prawo powinno ściśle określać jakie dokumenty i informacje mogą być udostępniane i publikowane. Także procedura powoływania ekspertów do zespołów dochodzeniowych oraz rodzaje wykonywanych badań powinny być ściśle uregulowane.

Niezależność funkcjonalna oznacza, że jednostka ma autonomię w decydowaniu o tym które wypadki badać. Powinna mieć zatem prawny dostęp do wszelkich informacji i dowodów o zaistnieniu zdarzenia, a następnie sama decydować czy wszczynać dochodzenie oraz jaki powinien być jego cel i zakres. Niezależność finansowa organizacji badającej przyczyny wypadków oznacza, że posiada ona swój własny budżet oraz autonomię w decydowaniu o sposobie jego wydatkowania. Budżet ten nie może w żadnej mierze być uzależniony od finansowania zewnętrznego przez zainteresowane strony (np. zaangażowane w badaną sprawę). Finansowanie niezależnych badań jest oczywiście trudną kwestią pieniądze bowiem zawsze muszą skądś pochodzić – na przykład od rządu. Tymczasem rząd również bywa stroną zainteresowaną. Niemniej jednak, jak wynika z doświadczeń chociażby amerykańskich (Sweedler, 2007), możliwe jest zachowanie niezależności badań nawet przy finansowaniu z budżetu państwa.

### **3. NIEZALEŻNOŚĆ BADAŃ PRZYCZYN WYPADKÓW**

Niezależność badań bezpieczeństwa oznacza, że społeczeństwo powinno mieć prawo do przeprowadzania niezależnych badań (lub że powinno mieć zawsze przynajmniej prawo żądania przeprowadzenia niezależnego badania). Niezależne bowiem badanie jest jedynym badaniem ukierunkowanym na znalezienie prawdziwych przyczyn wypadku. Te prawdziwe przyczyny wypadku są ważne dla społeczeństwa ponieważ umożliwiają:

- wyciągnięcie wniosków z wypadku i umożliwiają zapobieżenie podobnemu wypadkowi w przyszłości,
- ustalenie prawdy, co jest ważne dla ofiar wypadku i/lub dla ich bliskich i pozwala na pewne złagodzenie odczuwanego przez nich bólu;
- ustalenie prawdy, co jest ważne również dla zlikwidowania niepokoju społecznego spowodowanego wypadkiem.

Wreszcie, niezależne badanie sprawia, że nasze funkcjonowanie staje się przejrzyste, czego rezultatem jest fakt, że niezależne badania traktowane mogą być jako ważny instrument pomocniczy pozwalający na demokratyczne funkcjonowanie naszego społeczeństwa. Ta niezależność jest również formą pomocy w rozwoju demokracji, jako że obiektywność sądów jest jej podstawą cechą (van Vollenhoven, 2005). Specjaliści z dziedziny prawa początkowo podważali tezę, że szukanie prawdy jest wyłączną domeną niezależnych badań. Twierdzili oni, że sądownictwo, prokuratura czy adwokaci w sprawach cywilnych (jako strony prowadzące badanie) w takim samym stopniu dążą do stworzenia sobie równie dokładnego obrazu zdarzenia. Później zdano sobie sprawę z tego, że sądownictwo ma – przy poszukiwaniu prawdy – pewne ograniczenia i nie (zawsze)

dysponuje bazą pozwalającą na przeprowadzenie szeroko zakrojonego badania wszystkich przyczyn i skutków katastrofy lub wypadku.

I tak, sąd orzekający w sprawach cywilnych uzależniony jest od dokumentów wniesionych przez strony. W sprawach karnych badanie ukierunkowane jest na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy popełniono czyny karalne i – jeśli tak – kto ponosi winę za te czyny. Cele badań przeprowadzonych w ramach procedury karnej oraz badań niezależnych różnią się zatem od siebie w zasadniczy sposób. Niezależne badanie nie jest nastawione na udzielenie odpowiedzi na pytanie, kto ponosi winę, lecz ukierunkowane jest na znalezienie przyczyn oraz sposobu zwalczania skutków wypadku i ich rozwiązania. W procedurze karnej strony mają prawo odmowy zeznań, ponieważ nikt nie musi świadczyć przeciwko sobie samemu. W przypadku natomiast niezależnego badania dąży się do stworzenia sytuacji, w której uczestnicy i świadkowie zdarzenia bez jakichkolwiek ograniczeń mogą i chcą udzielić wszelkich istotnych informacji.

W praktyce okazuje się, że społeczeństwo w niewystarczającym stopniu zdaje sobie sprawę z różnic między obydwojma rodzajami badań. Katastrofa lub wypadek zawsze nasuwa dwa pytania, a mianowicie: „co się stało” i „kto ponosi winę”. Społeczeństwo długo jednak żyło w przekonaniu, że odpowiedzi na oba pytania zostaną udzielone w postępowaniu karnym. Jako pierwszy, sektor lotnictwa cywilnego doszedł do wniosku, że jeśli strony zainteresowane (na przykład producent samolotów, piloci, linie lotnicze itp.) chcą się dowiedzieć, co się dokładnie wydarzyło podczas wypadku, to konieczne jest przeprowadzenie badania innego rodzaju. Potrzebne było szeroko zakrojone badania aspektów bezpieczeństwa, przeprowadzane niezależnie od badania w postępowaniu karnym. Z doświadczenia bowiem wynika, że – z powodu prawa odmowy zeznań – postępowanie karne nie tylko utrudnia znalezienie prawdy, lecz często również nie wszczyna się w ogóle postępowania karnego, jeśli brak jest znamion przestępstwa, lub jeśli wszyscy potencjalni podejrzani zginęli w wypadku.

Z tego powodu Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w roku 1951 postanowiła sporządzić aneks nr 13 do Konwencji z Chicago. Konwencję tę traktować należy jako ustawę zasadniczą dla lotnictwa cywilnego. Aneks nr 13 nakazuje między innymi, aby badanie przyczyn wypadku lotniczego było w przyszłości przeprowadzane osobno, niezależnie od badania dotyczącego winnego wypadku. Badania te nie były niezależne, ponieważ w większości krajów przeprowadzane były przez państwowy organ nadzorczy, czyli w tym przypadku najczęściej organy do spraw bezpieczeństwa lotniczego. Określa się je mianem niezależnych, ale często rozumie się przez to wyraźne rozróżnienie między badaniem dotyczącym znalezienia winnego a badaniem przyczyn wypadku.

#### **4. PRZYKŁADY NIEZALEŻNYCH KOMISJI BADAŃ PRZYCZYŃ WYPADKÓW**

Kongres Stanów Zjednoczonych w roku 1967 postanowił – jako pierwszy kraj na świecie, że badania przyczyn wypadków powinny być całkowicie niezależne. Kongres stwierdził, że kwestia bezpieczeństwa jest, ze względu na swą ogromną wagę, kwestią priorytetową i że z wypadków należy wyciągnąć odpowiednie wnioski. Ale Kongres

zauważył też, że wypadki związane są z wieloma sprzecznymi interesami stron, których waga może być tak duża, że znalezienie prawdy mogłoby być niekorzystne dla stron. Prawda bowiem mogłaby działać na ich niekorzyść! Dlatego też, zdaniem Kongresu, dla prowadzenia badań wypadków powinna istnieć niezależna i oddzielna organizacja, która w żaden sposób nie powinna mieć związków z wypadkiem. Obecnie jednak przeprowadzające badania państwowe organy nadzorcze, na przykład organy do spraw bezpieczeństwa lotniczego, nie są niezależne, ponieważ najczęściej są zaangażowane w proces tworzenia przepisów prawa i jednocześnie nadzorują ich przestrzeganie. Z tych powodów Kongres Stanów Zjednoczonych podjął w owym czasie dwie, jedyne w swoim rodzaju, decyzje. Z jednej strony bowiem powołał Narodową Radę Bezpieczeństwa Transportu (NTSB) jako osobną i niezależną organizację do spraw badań wypadków, zatrudniającą własnych specjalistów. Z drugiej zaś strony ustalono, że badaniom będą podlegały nie tylko wypadki lotnicze, lecz również wszystkie inne wypadki w sektorach transportu (transport powietrzny, wodny, kolejowy, drogowy i rurociągowy). Dzięki temu połączeniu sił Kongres zdołał stworzyć rozwiązanie, w którym NTSB miała większy wpływ – co należy uznać za bardzo ważne dla bezpieczeństwa – niż w przypadku utworzenia pięciu różnych niezależnych rad zajmujących się prowadzeniem badań katastrof i wypadków. Dzięki tej decyzji NTSB stała się przykładem dobrze służącym dalszemu rozwojowi idei niezależnych badań. Następnie różne kraje świata powołały własne rady bezpieczeństwa transportu, które różniły się swoimi strukturami. Ogólnie mówiąc ewolucja postępowała jak następuje; najpierw powstawały rady resortowe, czyli niezależna komisje badań wypadków w danej gałęzi transportu. Następnie zaczynał się proces ich łączenia. Najczęściej dochodziło do łączenia komisji badań wypadków lotniczy i komisji kolejowej. Izolowanie się komisji wypadków w transporcie wodnym wynikało najczęściej z tego, że większość tych zdarzeń miała miejsce poza terytorium własnego kraju.

Najbardziej odległym od procesu integracji okazał się transport drogowy, a główną przyczyną tego jest fakt, że dominantą jest indywidualny transport samochodowy, wymykający się spod kontroli regulatorów ulokowanych zazwyczaj w resorcie transportu. Najbardziej aktywnym krajem w tworzeniu nowych rozwiązań okazała się Holandia – dziś światowy lider w poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W końcu lat 70. Jako pierwsza rozpoczęła prace Komisja Badań Wypadków Kolejowych, a tuż po niej utworzono Krajową Radę BRD (*Dutch Road Safety Board – DRSB*). Mimo że owym czasie w Holandii co roku w wypadkach ginęło prawie 3000 osób, a 75.000 odnosiło rany, gorące debaty o bezpieczeństwie zawsze prowadzone były w negatywnej atmosferze. Nikt wtedy, na przykład, nie był za wprowadzeniem ograniczenia prędkości na autostradach lub obowiązku stosowania pasów bezpieczeństwa (co postrzegano nawet jako naruszenie praw człowieka). Nie czyniono także żadnych wysiłków w celu opracowania polityki bezpieczeństwa transportu. Podsumowując efekty działań prowadzonych w początkowym okresie istnienia nowych struktur należy stwierdzić, że ich opinie rzadko trafiały na podatny grunt i dlatego DRSB wielokrotnie poważnie zastanawiała się nad tym, dla kogo w końcu te opinie były sporządzane. A to dlatego, że ani ministrowie, ani uczestnicy ruchu nie okazywali zainteresowania tymi opiniami.

Pionierska działalność amerykańskiej NTSB miała jednak ogromny wpływ na krzewienie idei niezależnych badań bezpieczeństwa transportu oraz lansowanie filozofii stanowiącej podstawę jej funkcjonowania. Pierwszym, i chyba najważniejszym, zadaniem

w tym procesie było nakłonienie społeczeństwa do autorefleksji nad wielkością strat ponoszonych w katastrofach transportowych oraz ich wpływ na degradację życia ofiar wypadków i ich rodzin. Ponadto ważnym czynnikiem była ciągłość prac prowadzonych przez jedną, zintegrowaną komisję, a nie przez komisje powoływane *ad hoc* i rozwiązywane po zakończeniu prac. Dawało to bowiem gwarancję ciągłości wiedzy i doświadczenia, tak ważnych elementów systemu wiedzy o niebezpieczeństwie transportu.

Profesor van Vollenhoven stwierdza, że te przesłanki były głównym motywem dalszych działań na rzecz integracji, najpierw w Holandii, a później również za granicą, zmierzającej do realizacji idei „niezależnych badań”. W Holandii proces ten trwał 22 lata. Rozpoczął się w roku 1983 wystąpieniem DRSB do Ministra Transportu i Gospodarki Wodnej z wnioskiem o powołanie Holenderskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu o podobnej organizacji jak NTSB. Rada powstała dopiero w 16 lat później – w 1998 roku – i jej zadaniem było przeprowadzanie niezależnych badań we wszystkich sektorach transportu. Następnym krokiem w tworzeniu DSB było przekonanie rządu o konieczności rozszerzenia DTSB na inne obszary, w których zdrowie i życie ludzkie jest wystawione na ryzyko z powodu wadliwego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa. Dowodząco głównie brak uzasadnienia do ograniczania niezależnych badań tylko do sektorów transportu. Ostatecznie, 1 lutego 2005 Parlament Holenderski powołał do życia Holenderską Radę Bezpieczeństwa, która obecnie zajmuje się niezależnymi badaniami wypadków we wszystkich sektorach. Jedynie dwa sektory nie należą do zakresu uprawnień Rady. Są nimi sprawy związane z naruszeniami porządku publicznego oraz zdarzenia będące skutkiem walk sił zbrojnych, na przykład podczas misji pokojowych. Trochę nielogiczne i dziwne jest to, że proces ten trwał tak długo. Przeprowadzanie niezależnych badań nie jest przecież w naszych czasach nieznanym zjawiskiem. Prasa regularnie informuje, że po wystąpieniu poważnego zdarzenia przeprowadzone zostanie niezależne badanie. No i rzeczywiście przeprowadzanie niezależnych badań nie jest nieznanym zjawiskiem. Jedyna sprawa, nad którą można się zastanowić, to pytanie: „jak niezależne są właściwie te badania?” Badając historię tworzenia DSB można znaleźć wyjaśnienie, dlaczego większość niezależnych badań przeprowadzonych w przeszłości w ogóle nie była „niezależna”. Było to spowodowane było trzema czynnikami.

Po pierwsze; należy zauważyć, że w przeszłości sprawy bezpieczeństwa postrzegane były jako zadanie leżące wyłącznie w gestii organów administracji publicznej. Bezpieczeństwo i organy administracji publicznej traktowane były w owych czasach jako synonimy. Praktycznie oznaczało to, że społeczeństwo przez długi czas akceptowało fakt, że tzw. niezależne badania przeprowadzane były przez organy administracji publicznej. Dla podkreślenia znaczenia niezależności organy administracji publicznej dysponowały możliwością powoływania niezależnych komisji ds. badań. Ale same badania były często przeprowadzane przez (zainteresowane) organy administracji publicznej i przez (zainteresowane) organy nadzorcze. Bo to właśnie one posiadały wymaganą wiedzę.

Znacznie później społeczeństwo zdało sobie sprawę z tego, że organy administracji publicznej przeprowadzające badania wcale nie zasługują na miano niezależnych. Były one bowiem nie tylko zaangażowane w proces tworzenia przepisów prawa, lecz jednocześnie zajmowały się również nadzorowaniem przestrzegania tych przepisów. A więc kontrolowały same siebie, mimo że same badania wcale nie musiały być złe.

Jeśli istnieje przypuszczenie stronniczości lub powiązania interesów, to natychmiast wywiązują się dyskusje o tym, „co zaangażowane strony ukryły”. Wiarygodność badań

przeprowadzanych przez organy administracji publicznej oraz same organy stały się przedmiotem dyskusji. Pierwszy powód długotrwałej walki to czasochłonne przekonywanie organów administracji publicznej o konieczności zrezygnowania z „własnych uprawnień do przeprowadzania badań”. Organy administracji publicznej odebrały to jako wotum nieufności dla własnych urzędników. Poza tym wspomniane organy straciły wpływ na badania, co nie spotkało się z ich powszechną aprobatą. Z tych powodów powstanie prawie wszystkich istniejących rad zajmujących się przeprowadzaniem badań zostało wymuszone poprzez interpelacje parlamentarne zawierające przedmiotowe wnioski.

Za pośrednictwem międzynarodowych kongresów poświęconych sprawom bezpieczeństwa udało się przekonać parlament holenderski o konieczności utworzenia rady ds. badań wypadków. Niestety, przedmiotowe wnioski w tej sprawie złożone zostały dopiero po kilku poważnych katastrofach. Przesłanką do utworzenia Rady Bezpieczeństwa Transportu była katastrofa lotnicza izraelskiego samolotu transportowego Boeing 747 w Amsterdamie w 1992 roku, a powołanie Rady ds. Badań Bezpieczeństwa podyktowane było wnioskiem złożonym w 2000 roku po wybuchu w fabryce sztucznych ogni w Enschede oraz po poważnym pożarze w kawiarni w Volendamie. Oba wypadki miały miejsce w 2000 roku.

Po drugie; głównym czynnikiem powodującym opóźnienia była struktura organizacyjna. Po podjęciu decyzji o rezygnacji z przeprowadzania badań – po to, by wprowadzić rzeczywiście niezależne badania – pojawiło się bowiem pytanie: „jak należy zorganizować takie badania?” Czy każdy sektor powinien mieć własną radę, czy powinny być one powiązane w jednej radzie? Przy udzielaniu odpowiedzi na to pytanie zauważyć można, że sektory zajmujące się sprawami bezpieczeństwa były odizolowane od siebie. Wszystkie sprawy związane z bezpieczeństwem podlegały kiedyś różnym departamentom i rządziły się własnymi regulacjami i własnym nadzorem. Oznaczało to na przykład, że poszczególne sektory transportu absolutnie sprzeciwiały się współpracy w ramach jednej rady. W Holandii działały wcześniej różne rady ds. badań i zdaniem wielu tak samo miało być w przyszłości. Myślą przewodnią było pytanie: co wspólnego ma lotnictwo z żeglugą wodną czy z ruchem drogowym? Absolutnie nic!

Ta izolacja własnego stanowiska i myślenie w kategoriach sektorów w sprawach dotyczących bezpieczeństwa były tak zakorzenione, że na początku swego funkcjonowania Holenderska Rada Bezpieczeństwa Transportu nie była jedną radą, lecz federacją różnych komórek zajmujących się przeprowadzaniem badań. W celu zachowania przyjaznych stosunków z sektorami transportu minister postanowił bowiem, że poszczególne sektory powinny znaleźć odzwierciedlenie w nowej Radzie Bezpieczeństwa Transportu. Stąd też wprowadzono federacyjną strukturę organizacyjną, która w praktyce nie zdała egzaminu. Nowa Rada DSB jest obecnie jedną radą, w której zintegrowane są wszystkie badania.

Po trzecie; następnym czynnikiem powodującym opóźnienia było wprowadzenie odpowiednich przepisów prawa. Wiadomo, że niezależne badania mogą być skuteczne tylko wtedy, gdy ugruntowane są przepisami prawa. Bez regulacji prawnych z wielu powodów nie można zagwarantować przeprowadzania niezależnych badań.



## 5. PODSUMOWANIE

Jest sprawą interesującą, że kraje, w których funkcjonują niezależne, zintegrowane komisje badań przyczyn wypadków należą do ścisłej światowej czołówki krajów o najlepszych wskaźnikach bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Wynika z tego obraz wskazujący na różnice w poziomie świadomości postrzegania ryzyka w transporcie jako zagrożenia dla zdrowia i życia obywateli. Może właśnie dlatego w tych krajach łatwiej o wolę polityczną rozwiązania problemu zagrożenia w transporcie. Warto też zauważyć, że trzy kraje; Holandia, Szwecja i Finlandia rozszerzyły obszar działania komisji badań katastrof i wypadków poza gałęzie transportu o takie jak górnictwo, budownictwo, materiały chemiczne, urządzenia atomowe oraz medycyna i farmaceutyka.

Wielkie katastrofy nie zdarzają się często, dlatego też trudno oczekiwać stałej presji społeczeństwa, by utworzyć niezależną instytucję zajmującą się kontrolą stanu systemu bezpieczeństwa w transporcie, a gdy katastrofa się wydarzy, obiektywnych badań jej przyczyn i okoliczności. Taka potrzeba zgłaszana przez społeczeństwo oraz presja, zwłaszcza ze strony polityków, pojawia się tylko bezpośrednio po katastrofie. W 1994 UE wydała dyrektywę 94/56, w której stwierdzono, że badania przyczyn i okoliczności katastrof, wypadków i incydentów w transporcie mogą być prowadzone przez niezależną agencję. Oznacza to, że proces kształtowania woli politycznej, sformułowania prawa do utworzenia takiego organu jak choćby Holenderska Rada Bezpieczeństwa Transportu DTSB, trwał ponad 20 lat.

Analiza struktur organizacyjnych, kompetencji, celów oraz metod działania wielu z obecnie funkcjonujących na świecie instytucji związanych z bezpieczeństwem transportu, w tym także komisji badań przyczyn wypadków, pozwala na sformułowanie pewnych standardów i wymagań, które należy uwzględnić przy tworzeniu nowoczesnego systemu bezpieczeństwa transportu. Jak wynika z doświadczeń kluczową z nich jest niezależność.

### Bibliografia

1. OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom 2005
2. Raczyński, M.: Znaczenie niezależności regulatora dla efektywnego funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego. Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych. Rozdział 8. Str. 94-104. Redaktor naukowy całości: Danuta Kopycińska. Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006
3. SafetyNET (2004): Bibliographical Analysis. Deliverable D4.1. Building the European Road Safety Observatory. [www.erso.eu](http://www.erso.eu)
4. SafetyNET (2008): Recommendations for Transparent and Independent Road Accident Investigation. Deliverable D4.5. Building the European Road Safety Observatory. [www.erso.eu](http://www.erso.eu).
5. Sweedler, B.: Improving Transportation Safety – The Integrated Multimodal Approach. Integrated System of Transport Safety ZEUS, Pultusk 2007
6. Van Vollenhoven, P. (2009): Niezależne badania bezpieczeństwa transportu. Wykład w Ambasadzie Królestwa Niderlandów w Warszawie. Warszawa 2009. [www.e-zeus.eu](http://www.e-zeus.eu).

### INDEPENDENCE OF TRANSPORT ACCIDENTS INVESTINATIONS

**Abstract:** The importance of independent investigations into the causes of transport accidents is in Poland still underestimated in the same way as the right of society to adequate information

on safety. Meanwhile, international experiences show that independent and integrated structures can effectively improve safety by enhancing transfer of safety lessons between different modes of transport, facilitating the advancement of new and innovative investigation techniques as well as improving safety through the recommendations coming from investigations and safety research.

**Keywords:** independent investigations, investigations of causes of transport accidents, integrated transport safety system