



LENTOTURVALLISUUS

Lentoturvallisuuden yhtenäisen ja korkean tason varmistamiseksi sisämarkkinoilla on otettu käyttöön yhteiset säännöt^[1], jotka on vähitellen ulotettu koskemaan kaikkia alan toimijoita.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 100 artiklan 2 kohta

TAVOITTEET

Lentoliikenteen sisämarkkinoiden toteutuminen 1990-luvun puolivälissä^[2] edellytti pakollisia yhteisiä sääntöjä, joilla taata turvallisuuden yhtenäisen ja korkea taso.

SAAVUTUKSET

Turvallisuus on ilmailun elinehto. Ilman tiukkoja turvallisuussääntöjä lentoliikenne ei olisi voinut kehittyä, sillä matkustajat (ja todennäköisesti myös miehistö) olisivat vältäneet lentämistä. Lentäen pääsee nopeasti kauas. Siksi lentoturvallisuus ja kehittynyt, tehokas kansainvälinen yhteistyö kulkevat käsi kädessä.

Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO^[3] määrittää turvallisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset. Niiden noudattaminen riippuu suurelta osin osapuolten hyvästä tahdosta.

Lentoliikenteen sisämarkkinoiden toteutuminen edellytti kaikkialla unionissa yhtenäisen ja korkeatasoisen turvallisuuden takaamista lentomatkustajille. Kansalliset säännöt saivat tehdä tietä yhteiselle sääntelylle, jonka soveltaminen on pakollista. Samoin kansalliset sääntelyviranomaiset ja niiden vapaaehtoisuuteen perustuneet yhteistyöelimet (joista tärkeimpänä Euroopan ilmailuviranomaisten yhteistyöelin, JAA^[4]) korvattiin unionin mekanismilla, joka tuo yhteen kansalliset siviili-

[1]Lentoturvallisuus liittyy ilma-alusten suunnitteluun, valmistukseen, huoltoon ja käyttöön. Sitä ei pidä sekoittaa ilmailun turvaamiseen, jolla suojellaan ilma-aluksia sekä niiden matkustajia ja miehistöä laittomilta teoilta (3.4.7).

[2]Niin sanottu kolmas lentoliikenteen vapauttamista koskeva lainsäädäntöpaketti, joka koostui asetuksista (ETY) N:o 2407/92, 2408/92 ja 2409/92 (jotka sittemmin korvattiin asetuksella (EY) N:o 1008/2008), mahdollisti EU:n lentoliikenteen harjoittajien vapaan pääsyn unionin sisäisille lentoliikennereiteille (3.4.6).

[3]Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO on Yhdistyneiden kansakuntien alainen yhteistyöjärjestö. Se perustettiin joulukuussa 1944 kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksella (ns. Chicagon sopimus), jonka osapuolina on nykyään 191 valtiota. ICAO hyväksyy standardeja ja suosituksia osapuolten täytäntöönpantaviksi, mutta niiden asianmukaisesta soveltamisesta ei ole sitovia määräyksiä.

[4]Euroopan ilmailuviranomaisten yhteistyöelin (Joint Aviation Authorities, JAA) oli siviili-ilmailualan eurooppalaisten sääntelyviranomaisten epävirallinen yhteistyöelin, jossa oli mukana suurin osa Euroopan maista (EU:sta ja sen ulkopuolelta). Sen tehtävänä oli laatia turvallisuusnormeja ja -menettelyjä, joita



ilmailuviranomaiset, Euroopan komission ja Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA)^[5]. Vuodesta 2003 alkaen EASAn tehtävänä on ollut muun muassa valmistella sääntelyä, johon komissio on perustanut lainsäädäntöehdotuksensa. Komissio, EASA ja toimivaltaiset kansalliset viranomaiset valvovat sääntöjen soveltamista omilla vastualueillaan ja toisiaan tukien.

Yhteiset siviili-ilmailun turvallisuussäännöt perustuvat usein ICAO:n hyväksymiin standardeihin ja suosituksiin, joita niillä vielä lujitetaan. Niiden soveltaminen on ulotettu vaiheittain koskemaan kaikkia lentoliikenteen toimijoita. Yleisellä tasolla niillä pyritään ehkäisemään onnettomuuksia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ja ne perustuvat paitsi toiminnan valvontaan myös toimijoiden vastuun lisäämiseen^[6].

ICAO:n periaatteet ilmailun onnettomuustutkinnasta saatettiin vuonna 1994 osaksi unionin lainsäädäntöä (direktiivillä 94/56/ETY, joka on sittemmin korvattu asetuksella (EU) N:o 966/2010). Niiden mukaan tutkinnan on oltava riippumaton, ja sen ainoana tarkoituksena on onnettomuuden syiden määrittäminen ja onnettomuuksien ehkäisy eikä syyllisyyden tai vastuun määrittäminen (mikä ei aina vastaa jäsenvaltioiden siviili- ja rikosoikeuden päämääriä, joissa päinvastoin pyritään tunnistamaan vastuulliset tahot ja määräämään näille seuraamuksia). Säännöt poikkeamien ilmoittamisesta siviili-ilmailun alalla (direktiivi 2003/42/EY ja asetukset (EY) N:o 1321/2007 ja (EY) N:o 1330/2007, jotka on korvattu asetuksella (EU) N:o 376/2014) perustuvat samaan ehkäisevään, ei rangaistushakuiseen, logiikkaan. Lentoliikenteen poikkeamat on vuodesta 2005 alkaen pitänyt ilmoittaa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille, joiden on puolestaan ilmoitettava ne EASAlle. Poikkeamia koskevat tiedot tallennetaan komission ylläpitämään keskusrekisteriin ja niitä levitetään analysoinnin mahdollistamiseksi.

Vuodesta 2003 alkaen^[7] on sovellettu yhteisiä sääntöjä, jotka koskevat ilma-alusten lentokelpoisuutta eli niiden suunnittelua, valmistamista ja huoltoa. Vuonna 2008 säännöt ulotettiin koskemaan lentotoimintaa ja ohjaamomiehistön koulutusta eli tapaa, jolla ilma-aluksia oli käytettävä. Vuonna 2009 sääntelyn piiriin tulivat myös lentoasemien toimintojen turvallisuus, ilmaliikenteen hallinta ja lennonvarmistuspalvelujen tarjonta. Kaikkia näitä sääntöjä sovelletaan yhtä lailla ilma-aluksiin ja niiden osiin kuin organisaatioihin ja henkilöstöön, joka vastaa suunnittelusta, valmistuksesta, huollosta ja käytöstä. Niitä sovelletaan myös unionin ulkopuolisten maiden ilma-aluksiin ja lentoliikenteen harjoittajiin näiden toimiessa unionissa. Vuonna 2015 komissio ehdotti, että sääntöjä

osallistuvien maiden oli mahdollista soveltaa omalla tavallaan. JAA, jossa oli enimmillään 43 jäsenmaata, aloitti toimintansa vuonna 1970 (kun Airbus perustettiin) ja lopetti sen vuonna 2009. Pakolliset ja suoraan sovellettavat yhteiset lentoturvallisuussäännöt olivat tehneet siitä EU-maiden kannalta turhan.

[5] On syytä panna merkille, että ilmaliikenteen hallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen alalla teknisiä sääntöjä laatii myös Eurocontrol samoin kuin muut standardointielimet, esimerkiksi Eurocae (Eurocontrol panee myös täytäntöön osan näistä säännöistä). Yhteisten lentoturvallisuussääntöjen ja EASAn valtuuksien ulottaminen näille aloille edellyttää tehtävänjaon selventämistä: EASA valmisteleekin tekniset säännöt ja Eurocontrol suorittaa niihin liittyvät operatiiviset tehtävät ”yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan” puitteissa (3.4.8). Katso myös 11. kesäkuuta 2013 annettu ehdotus asetukseksi COM(2013)0409 ja päätöslauselma, jonka parlamentti hyväksyi ensimmäisessä käsittelyssä 12. maaliskuuta 2014 (EUVL C 378, 9.11.2017, s. 584).

[6] EASAn myöntämä suunnitteluorganisaation hyväksyntä (Design Organisation Approval) on hyvä esimerkki lentoliikenteen toimijoiden vastuun lisäämisestä.

[7] ”Tekniset säännöt” oli yhdenmukaistettu minimaalisesti jo vuonna 1991 asetuksella (ETY) N:o 3922/91 JAA:n (vaivoin) hyväksymien ”järjestelyjen” pohjalta.



lujitetaan, jotta voidaan ottaa huomioon muun muassa miehittämättömien ilma-alusten kehitys sekä lentoturvallisuuden ja muiden alojen, kuten ilmailun turvaamisen tai ympäristönsuojelun, keskinäiset riippuvuussuhteet ([COM\(2015\)0613](#)). Ehdotuksessa laajennettiin EASAn valtuuksia esimerkiksi turvallisuuden (myös kyberturvallisuuden) ja ympäristönsuojelun alalla. EASAn rakenteeseen ehdotettiin muutoksia. Hallintoneuvoston avuksi olisi perustettava johtokunta ja virastolle olisi nimitettävä pääjohtaja. Mikä tärkeintä, EASAlle esitettiin kahta uutta tulonlähdettä: avustuksia ja lennonvarmistuspalvelujen maksuja ATM/ANS-palveluihin liittyvistä tehtävistä. Parlamentin ja neuvoston keskusteltua ehdotuksesta perinpohjaisesti asetus (EU) 2018/1139^[8] hyväksyttiin heinäkuussa 2018. Sillä kumottiin aiempi EASAn perusasetus (asetus (EY) N:o 216/2008).

Euroopan siviili-ilmailukonferenssin (ECAC)^[9] vuonna 1996 käynnistämän SAFA-ohjelman (Safety Assessment of Foreign Aircraft) pohjalta alettiin yhdenmukaistaa ulkomaisten (eurooppalaisten ja Euroopan ulkopuolisten maiden) ilma-alusten turvallisuustarkastuksia, joita suoritetaan osallistuvien jäsenmaiden lentokentillä sen varmistamiseksi, että ilma-alus täyttää ICAO:n vahvistamat turvallisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset^[10]. Direktiivi 2004/36/EY (joka korvattiin asetuksen (EY) N:o 216/2008 asiaankuuluvilla säännöksillä) teki SAFASTa unionimaille pakollisen vuodesta 2006 alkaen. Vuodesta 2014 alkaen EASAn jäsenmaiden (Euroopan unioni, Islanti, Norja ja Sveitsi) lentokoneet on tarkastettu viraston soveltamien, joskus tiukempien standardien perusteella, ja SACA-tarkastuksia (Safety Assessment of Community Aircraft) soveltaen. Niitä säännellään asetuksella (EU) N:o 965/2012. SAFA/SACA-ohjelmaan osallistuu nykyisin 48 maata Euroopasta ja sen ulkopuolelta, mukaan lukien unionin 28 jäsenvaltiota. EU:ssa sen puitteissa tarkastetaan joka vuosi yli 6 000 ilma-alusta (lähes yhtäläinen määrä EU:n ja sen ulkopuolisten maiden lentotoiminnan harjoittajien koneita) ja kaikissa osallistujamaissa tarkastetaan yhteensä yli 11 000 ilma-alusta. EASA kokoaa keskitetysti näiden tarkastusten tulokset. Todetut puutteet voivat johtaa toiminnan rajoituksiin, tai lentoyhtiö voi jopa joutua ”mustalle listalle”, johon kirjataan lentoliikenteen harjoittajat, jotka turvallisuussyistä asetetaan lentokieltoon Euroopan unionissa. Tämä ”musta lista” perustettiin vuonna 2005 (asetus (EY) N:o 2111/2005). Se julkaistaan ja sitä päivitetään säännöllisesti (muuttamalla asetusta (EY) N:o 474/2006), jotta matkustajat, lipunmyyjät ja toimivaltaiset viranomaiset voisivat jatkuvasti tutustua viimeisimpiin tietoihin. Lisäksi marraskuusta 2016 alkaen kaikkien EU:n ulkopuolisten maiden lentotoiminnan harjoittajien pitää osoittaa täyttävänsä ICAO:n turvallisuusvaatimukset voidakseen lentää unioniin. Tätä varten niillä on oltava EASAn myöntämä hyväksyntä (asetus (EU) N:o 452/2014).

[8]Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1139, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2018, yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2111/2005, (EY) N:o 1008/2008, (EU) N:o 996/2010, (EU) N:o 376/2014 ja direktiivien 2014/30/EU ja 2014/53/EU muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 552/2004, (EY) N:o 216/2008 ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 kumoamisesta (EUVL L 212, 22.8.2018, s. 1).

[9]Euroopan siviili-ilmailukonferenssissa (ECAC) kokoontuvat epävirallisesti 44 Euroopan maan siviili-ilmailuviranomaiset tarkoituksenaan yhdenmukaistaa politiikkaansa ja käytäntöjään sekä suhteitaan muihin maailman alueisiin. Vaikka ECAC:lla ei ole sääntelyvaltaa, se on hyödyllinen avoriihi.

[10]Toisin sanoen Chicagon sopimuksen liitteisiin 1 (henkilöstön lupakirjat), 6 (toimintaa koskevat säännöt) ja 8 (ilma-aluksen lentokelpoisuus) sisältyvät vaatimukset.



Mustan listan sisältö osoittaa, että siviili-ilmailun turvallisuudessa on tietyillä maailman alueilla parantamisen varaa. Unioni on käynnistänyt tässä tarkoituksessa yhteistyön ICAO:n kanssa ja avustaa valtioita, joilla on vaikeuksia perustaa tehokkaita lentoturvallisuusjärjestelmiä. Unioni on myös ehdottanut lähinaapureinaan oleville maille (Euroopan talousalueen valtiot, Sveitsi ja Euroopan yhteistä ilmailualueita koskevan sopimuksen allekirjoittaneet Balkanin valtiot), joissa monet unionin kansalaiset todennäköisesti matkustavat lentäen, liittymistä lentoliikenteen sisämarkkinoihin. Se edellyttää tietysti kaikkien yhteisten lentoturvallisuussääntöjen täytäntöönpanoa.

Lentoturvallisuutta koskevassa kansainvälisessä yhteistyössä pyritään myös helpottamaan tuotteiden ja palvelujen kauppaa, jota monenlaiset kansalliset tekniset normit saattavat vielä jarruttaa. Unioni on tehnyt vastavuoroista turvatasojen tunnustamista koskevia sopimuksia ilmailualan pääasiallisten kumppaniensa kanssa (Yhdysvallat, Kanada ja Brasilia). EASA puolestaan sopii erityishankkeita koskevista työjärjestelyistä sellaisten maiden toimialakumppanien kanssa, joiden kanssa ei ole tehty vastavuoroista tunnustamista koskevia sopimuksia. Näiden sopimusten ja järjestelyjen kattamien tuotteiden ja palvelujen kauppa on vapaata niissä osapuolina olevien valtioiden välillä.

Vuonna 2018 komissio esitti ehdotuksen siviili-ilmailun turvallisuutta koskevan sopimuksen tekemisestä Euroopan unionin ja Kiinan välillä. Päätösprosessi on vielä kesken ([2018/0155/NLE](#)).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on tukenut voimakkaasti siviili-ilmailun turvallisuutta koskevan tehokkaan eurooppalaisen järjestelmän perustamista. Se on kiinnittänyt erityistä huomiota matkustajien tiedonsaantioikeuteen ja EASAn tehokkuuteen.

Kun SAFA-direktiivi oli saatu hyväksytyä, parlamentin jäsenet vaativat, että sen nojalla tuodaan julki lentoliikenteen harjoittajat, jotka eivät noudata kansainvälisiä turvallisuusnormeja. Parlamentti halusi myös, että komissio voisi ulottaa yhden jäsenvaltion suorittaman SAFA-tarkastuksen perusteella toteutetut toimenpiteet koskemaan koko unionia. Parlamentin jäsenet loivat näin pohjan vuotta myöhemmin käyttöön otetulle mustalle listalle. Parlamentin ansiota on myös, että mustan listan julkaisemisesta tuli pakollista ja että matkustajat saivat oikeuden korvaukseen tai uudelleenreititykseen, jos heidän lentonsa peruutetaan lentoyhtiön jouduttua mustalle listalle. EASAlle parlamentin jäsenet halusivat hankkeen alusta alkaen turvata mahdollisuuden suorittaa tekniset tehtävänsä riippumattomasti. Lisäksi sen valtuuksia haluttiin laajentaa. Vuonna 2002 parlamentti kehotti ulottamaan yhteiset turvallisuussäännöt ja EASAn valtuudet koskemaan lentotoimintaa ja lentomiestien lupakirjojen myöntämistä, mikä toteutui vuonna 2008. Parlamentin jäsenten aloitteesta EASA sai käyttöönsä todellisia, varoittavia painostuskeinoja ja voi nykyään määrätä sääntöjä rikkovalle rikkomukseen suhteutetun sakon.

Vuonna 2016 parlamentti asettui tukemaan komission ehdotusta muuttaa EASAn perusasetusta (asetus (EY) N:o 216/2008). Tällä tavoiteltiin mahdollisimman korkeaa ilmailun turvallisuuden tasoa. Parlamentti painotti erityisesti tarvetta mukauttaa EASA



ilmailualan uusimpiin kehityssuuntauksiin, joista voidaan mainita ilmaliikenteen kasvu, droonien käytön yleistyminen, konfliktien puhkeaminen Euroopan lähialueilla ja ilmailun kehittyminen teknologialtaan yhä monimutkaisemmaksi. Vuonna 2017 parlamentti kehotti komissiota ja neuvostoa myöntämään EASAlle riittävästi määrärahoja ja henkilöstöä, jotta se voi turvata korkeat turvallisuusnormit ja olla näkyvämmiin esillä kansainvälisellä näyttämöllä.

Tärkeimpiä Euroopan parlamentin alalla hyväksymiä tekstejä ovat

- suositus toiseen käsittelyyn 21. maaliskuuta 2002 neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen antamiseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta ([A5-0093/2002](#))
- mietintö 9. maaliskuuta 2004 sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä tekstistä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön lentoasemia käyttävien kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuudesta ([A5-0125/2004](#))
- mietintö 19. lokakuuta 2005 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lennosta vastaavan lentoliikenteen harjoittajan ilmoittamisesta lentomat kustajille ja jäsenvaltioiden suorittamasta turvallisuustietojen toimittamisesta ([A6-0310/2005](#))
- mietintö 29. lokakuuta 2015 yleisesti miehittämättöminä ilma-aluksina (UAV) tunnettujen etäohjattujen ilma-alusjärjestelmien (RPAS) turvallisesta käytöstä siviili-ilmailun alalla ([A8-0261/2015](#))^[11]
- mietintö 2. joulukuuta 2016 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta ([A8-0364/2016](#))
- päätöslauselma 16. helmikuuta 2017 ilmailustrategiasta Euroopalle ([A8-0021/2017](#))^[12].

Esteban Coito
04/2019

[11] [EUVL C 355, 20.10.2017, s. 63.](#)

[12] [EUVL C 252, 18.7.2018, s. 284.](#)

