

LENTOTURVALLISUUS

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

OIKEUSPERUSTA

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

TAVOITTEET

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

SAAVUTUKSET

Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO^[3] määrittää turvallisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset kansainvälisellä tasolla. Ne eivät kuitenkaan ole sitovia, ja niiden noudattaminen riippuu suurelta osin järjestön jäsenvaltioiden hyvästä tahdosta.

Lentoliikenteen sisämarkkinoiden toteutuminen edellytti yhtenäisen ja korkeatasoisen turvallisuuden takaamista lentomatkestajille kaikkialla EU:ssa. 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 EU-tason mekanismilla, joka tuo yhteen kansalliset siviili-ilmailuviranomaiset, Euroopan komission ja Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA)^[5]. Vuodesta 2003 alkaen EASAn tehtävänä on ollut muun muassa valmistella alan sääntelyä, johon komissio on perustanut lainsäädäntöehdotuksensa. Komissio, EASA ja toimivaltaiset kansalliset viranomaiset valvovat sääntöjen soveltamista omilla vastualueillaan ja toisiaan tukien.

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 erityisjärjestö. Se perustettiin joulukuussa 1944 kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksella (ns. Chicagon sopimus), jonka osapuolina on nykyään 193 valtiota. ICAO hyväksyy standardeja ja suosituksia jäsenvaltioidensa täytäntöönpantaviksi, mutta niiden noudattamisen varmentamiseksi ei ole olemassa sitovaa mekanismia.

[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 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. Sitovat ja suoraan sovellettavat yhteiset siviili-ilmailun lentoturvallisuussäännöt olivat tehneet siitä EU-maiden kannalta turhan.

[5] On syytä panna merkille, että ilmailuliikenteen 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 valmistelee tekniset säännöt ja Eurocontrol suorittaa ”yhtenäiseen eurooppalaiseen ilmatilaan” liittyvät operatiiviset tehtävät (3.4.8).

Yhteiset siviili-ilmailun lentoturvallisuussäännöt perustuvat usein ICAO:n hyväksymiin standardeihin ja suosituksiin, joita niillä vielä lujitetaan. Niiden soveltaminen on ulotettu vaihteittain koskemaan kaikkia lentoliikenteen toimijoita.

ICAO:n periaatteet ilmailun onnettomuustutkinnasta saatettiin vuonna 1994 osaksi unionin lainsäädäntöä (direktiivillä 94/56/EY, joka on sittemmin korvattu asetuksella (EU) N:o 966/2010). Niiden mukaan tutkinnan on oltava täysin riippumaton, ja sen ainoana tarkoituksena on oltava onnettomuuden syiden määrittäminen ja uusien onnettomuuksien ehkäisy eikä syyllisyyden tai vastuun määrittäminen. 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 ja niitä levitetään analysoinnin mahdollistamiseksi.

Vuodesta 2003 alkaen^[6] on sovellettu myös 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 käytetään. 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 EU:n ulkopuolisten maiden ilma-aluksiin ja lentoliikenteen harjoittajiin näiden toimiessa unionissa. Vuonna 2015 [komissio ehdotti, että sääntöjä tiukennetaan](#), jotta voidaan ottaa huomioon muun muassa miehittämättömien ilma-alusten (dronien) kehitys sekä lentoturvallisuuden ja muiden alojen, kuten ilmailun turvaamisen tai ympäristönsuojelun, keskinäiset riippuvuussuhteet. 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 ilmaliikenteen hallintaan ja lennonvarmistuspalveluihin liittyvistä tehtävistä. Parlamentin ja neuvoston keskusteltua ehdotuksesta perinpohjaisesti [asetus \(EU\) 2018/1139](#) hyväksyttiin heinäkuussa 2018. Sillä kumottiin aiempi EASAN perusasetus ([asetus \(EY\) N:o 216/2008](#)).

Euroopan siviili-ilmailukonferenssin (ECAC^[7]) vuonna 1996 käynnistämän SAFA-ohjelman (Safety Assessment of Foreign Aircraft) pohjalta alettiin yhdenmukaistaa ulkomaisten (eurooppalaisten ja Euroopan ulkopuolisten maiden) ilma-alusten turvallisuustarkastuksia, joita suoritetaan ICAO:n jäsenmaiden lentokentillä sen

[6]"Teknisiä sääntöjä" oli yhdenmukaistettu minimaalisesti jo vuonna 1991 asetuksella (ETY) N:o 3922/91 JAA:n (vaivoin) hyväksymien "järjestelyjen" pohjalta.

[7]ECAC:ssa kokoontuvat epävirallisesti 44 Euroopan maan siviili-ilmailuviranomaiset tarkoituksenaan yhdenmukaistaa toimintatapojaan ja käytäntöjään sekä vahvistaa suhteitaan muihin maailman alueisiin. Vaikka ECAC:illa ei ole sääntelyvaltaa, se on hyödyllinen keskustelufoorumi.

varmistamiseksi, että ilma-alus täyttää ICAO:n vahvistamat turvallisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset^[8]. [Direktiivi 2004/36/EY](#) (joka korvattiin [asetuksella \(EY\) N:o 216/2008](#)) teki SAFasta unionin jäsenvaltioille pakollisen vuodesta 2006 alkaen. Vuodesta 2014 alkaen EASAn jäsenmaiden 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](#). EASA kokoaa keskitetysti näiden tarkastusten tulokset. Todetut puutteet voivat johtaa toiminnan rajoitukseen, 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 viimeisimmät tiedot ovat jatkuvasti matkustajien, lipunmyyjien ja toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä.

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](#)).

Mustan listan sisältö osoittaa, että siviili-ilmailun turvallisuudessa on tietyissä maailman kolkissa parantamisen varaa. Unioni on käynnistänyt tässä tarkoituksessa yhteistyön ICAO:n kanssa, ja se avustaa valtioita, joilla on vaikeuksia perustaa tehokkaita lentoturvallisuusjärjestelmiä. Tämän seurauksena vuonna 2006 tehtiin [Euroopan yhteistä ilmailualueita koskeva sopimus](#) (ECAA), jonka tavoitteena on integroida EU:n naapurit Kaakkois-Euroopassa (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Pohjois-Makedonia, Montenegro, Serbia ja Kosovo) yhdessä Norjan ja Islannin kanssa EU:n ilmailun sisämarkkinoihin. Sopimuksen ansiosta yhteyksiä on jo kyetty luomaan ja parantamaan. Sveitsi ei ole tämän sopimuksen osapuoli, mutta sillä on EU:n kanssa oma ilmailusopimus, [EU:n ja Sveitsin lentoliikennesopimus](#), jolla Sveitsi liitetään EU:n lentoliikenteen sisämarkkinoihin. Lisäksi EU:lla on [Marokon](#), [Jordanian](#) ja [Israelin](#) kanssa Euro-Välimeri-ilmailusopimuksia. Ne tarjoavat sääntelykehiksen, joka kattaa muun muassa korkeat turvallisuusvaatimukset, matkustajien oikeuksien turvaamisen ja kilpailun.

Lentoturvallisuutta koskevassa kansainvälisessä yhteistyössä pyritään myös helpottamaan tuotteiden ja palvelujen kauppaa, jota erilaiset kansalliset tekniset normit saattavat 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.

Kun EU:n (ja sen jäsenvaltioiden) ja EU:n ulkopuolisen maan yhteistyön tavoitteena on myönnettyjen todistusten vastavuoroinen tunnustaminen, tehdään ilmailun turvallisuutta koskeva kahdenvälinen sopimus (BASA). Tähän mennessä EU on

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

tehnyt [BASA-sopimuksen](#) Yhdysvaltojen, Kanadan, Brasilian, Kiinan ja Japanin kanssa. Lokakuussa 2021 EU teki [ilmailusopimuksen Ukrainan kanssa](#). Sillä edistetään tiukkoja vaatimuksia muun muassa lentoturvallisuuden, ilmailun turvaamisen ja ilmaliikenteen hallinnan aloilla.

Komissio ehdotti 22. syyskuuta 2020 yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan aloitteen päivittämistä ([3.4.8](#)).

Komissio hyväksyi 29. marraskuuta 2022 [dronistrategian](#), jossa esitetään visio ja suunnitelma Euroopan dronimarkkinoiden tulevasta kasvusta. Se perustuu EU:n turvallisuuskehykseen, ja siinä vahvistetaan miehittämättömiä ilma-aluksia eli drooneja koskevat tekniset vaatimukset. Uudessa suunnitelmassa esitetään, kuinka Eurooppa voi hyödyntää drooneja laajamittaisesti kaupallisessa toiminnassa, ja se tarjoaa dronien alalle uusia mahdollisuuksia.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

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

Tämän vuoksi parlamentti on aina ollut sitä mieltä, että SAFA-direktiivin nojalla on muun muassa tuotava 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 ”mustan listan” perustamiselle. Parlamentti teki myös mustan listan julkaisemisesta pakollista ja vaati, 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, mikä toteutui vuonna 2008. Parlamentin jäsenten aloitteesta EASA sai käyttöönsä todellisia, varoittavia painostuskeinoja ja voi nykyään määrätä sääntöjä rikkovalle rikkomukseen suhteutetun sakon. Liikenne- ja matkailuvaliokunta kutsuu säännöllisesti EASAn edustajia keskustelemaan lentoturvallisuutta koskevista kysymyksistä, kuten siviili-ilmailun turvallisuuden ja erilaisten sosioekonomisten tekijöiden välisistä riippuvuussuhteista, todistusten vastavuoroisesta tunnustamisesta ja yhteistyöstä Yhdysvaltojen ilmailuhallinnon kanssa, miehittämättömien ilma-alusten integroimisesta unionin ilmatilaan ja maailmanlaajuisen pandemioiden ja sotilaallisten konfliktien vaikutuksista lentoturvallisuuteen Euroopassa.

Vuonna 2016 parlamentti asettui tukemaan komission ehdotusta muuttaa EASAn perusasetusta ([asetus \(EY\) N:o 216/2008](#)). Tällä tavoiteltiin mahdollisimman korkeaa lentoturvallisuuden tasoa. Parlamentti painotti erityisesti tarvetta mukauttaa EASA ilmailualan uusimpiin kehityssuuntauksiin, joista voidaan mainita ilmaliikenteen kasvu, dronien käytön yleistymisen, 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

- [lokakuun 29. päivänä 2015 annettu päätöslauselma yleisesti miehittämättöminä ilma-aluksina \(UAV\) tunnettujen etäohjattujen ilma-alusjärjestelmien \(RPAS\) turvallisesta käytöstä siviili-ilmailun alalla](#)
- [joulukuun 2. päivänä 2016 annettu liikenne- ja matkailuvaliokunnan mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta](#)
- [helmikuun 16. päivänä 2017 annettu päätöslauselma ilmailustrategiasta Euroopalle.](#)

Ariane Debyser / Olena Kuzhym
05/2024