

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (yhteiset
siviili-ilmailun turvaamista koskevat säännöt)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 22 päivänä syyskuuta 2005 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2005

Liikenne- ja viestintäministeri *Susanna Huovinen*

Hallitusneuvos Yrjö Mäkelä

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI YHTEISISTÄ SIVIILI-ILMAILUN TURVAAMISTA KOSKEVISTA SÄÄNNÖISTÄ**1. Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 22 päivänä syyskuuta 2005 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä KOM(2005) 429. Ehdotuksella korvattaisiin voimassa oleva samanniminen asetus N:o 2302/2002.

Asetusehdotuksen oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohta. Ehdotus käsitellään 251 artiklan mukaisesti (yhteispäätösmenettely).

Asetusehdotuksen tavoitteena on kehittää lentoliikenteen turvaamisessa sovellettavia yhteisiä sääntöjä siten, että nykyistä paremmin kyettäisiin sopeuttamaan ilmailun turvaamiseksi tarvittavat toimet kulloiseenkin tarpeeseen. Voimassa oleva asetus 2320/2002 valmisteltiin ja säädettiin nopealla aikataululla syyskuun 11. päivän 2001 tapahtumien jälkeen ja pohjautuen tuolloin käytetyissä olleisiin suositusluonteisiin ohjeisiin, joihin tekstiin jäi kohtia, joiden soveltaminen sitovana lainsäädäntönä on ongelmallista. Asetuksen liitteessä turvatoimista säädetään varsin yksityiskohtaisesti, minkä vuoksi turvatoimien mukauttaminen muuttuviin tilanteisiin ja kehittyvään tekniseen välineistöön on osoittautunut hankalaksi. Näistä syistä komissio ehdottaa voimassa olevan asetuksen kumoamista ja korvaamista kokonaan uudella asetuksella.

2. Ehdotuksen sisältö

Asetusehdotuksen tavoitteena on siviili-ilmailun turvaamista koskevien sääntöjen yhtenäisyys koko EU:n alueella. Säännöissä otettaisiin huomioon kansainväliset normit ja käytännöt, erityisesti kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen ns. 17 liitteen standardit ja suositukset. Komission ehdotukses-

sa lähdetään siitä, että turvatoimet yhdenmukaistettaisiin, mutta jäsenvaltioille sallittaisiin perustasoa perusteellisempien turvatoimien käyttäminen edellyttäen, ettei toimilla syrjittäisi tiettyjä yrityksiä ja siten vääristettäisi kilpailua.

Asetusta sovellettaisiin kaikkiin siviili-ilmailun käyttämiin lentopaikkoihin, myös sotilaslentopaikkoihin, siltä osin kuin niitä käytetään siviili-ilmailuun (2 artikla). Uutta voimassa olevaan asetukseen verrattuna olisi se, että soveltamisalan piiriin kuuluisivat periaatteessa myös ilma-aluksen turvatoimet sen ollessa lennolla.

Asetuksen soveltamisen kannalta tarpeelliset määritelmät ehdotetaan keskitettäväksi yhteen artiklaan (3 artikla), kun ne nykyisin ovat sekä artiklatekstissä että asetuksen liitteessä. Määritelmien keskeinen sisältö säilyisi ennallaan.

Merkittävin ero voimassa olevan ja ehdotetun asetuksen välillä olisi tavassa, jolla turvaamisen yhteistä tasoa säännellään. Voimassa olevan asetuksen liitteessä on varsin yksityiskohtaisesti kuvattu lentopaikan eri osa-alueilla edellytettävät turvatoimet, kun taas ehdotetussa asetuksessa turvatoimia käsiteltäisiin yleisellä tasolla lähinnä määrittäen turvatoimien yleiset tavoitteet. Ehdotuksen 4 artiklan mukaan turvatoimien yksityiskohdat käsiteltäisiin ehdotuksen 16 artiklan mukaisessa sääntelykomiteassa ja pantaisiin täytäntöön komission asetuksilla. Komiteakäsittelyn pohjalta komission asetuksella säädettäviin asioihin kuuluisivat erityisesti:

- turvatarkastus-, kulunvalvonta- ja turvalvontamenetelmät;
- ilma-alusten turvatarkastus- ja turvausintämenetelmät;
- kiellettyjen esineiden luettelo;
- ilmailun turvaamista edistävien laitteiden suoritusarvovaatimukset, testausmenetelmät ja hyväksynnän edellytykset;

- turvahenkilöstön kelpoisuus- ja koulutusvaatimukset;
- lentoaseman turvallisuuskriittisten alueiden määrittäminen;
- niin sanottujen valvottujen edustajien ja tunnettujen lähettäjien hyväksymismenettelyt ja tehtävät turvatoimien osalta;
- henkilö- ja tavararyhmät, jotka erityisten syiden johdosta voidaan vapauttaa turvatoimista tai osasta niitä.

Komission asetuksella voitaisiin myös säätää yhteistä perustasoa kevyemmistä, mutta kuitenkin riittävän turvaavista toimenpiteistä vähäliikenteisiä lentopaikkoja sekä kevyellä kalustolla tapahtuvaa lentotoimintaa varten. Nykyisen asetuksen mukaan kevyemmistä toimenpiteistä voidaan päättää kansallisella tasolla edellyttäen, että asetuksen mukaiset ehdot täyttyvät.

Komissio perustelee päätösvallan huomattavaa siirtoa yhteispäätösmenettelystä komitologiamenettelyyn muun muassa sillä, että turvatoimia koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä täytyy voida muuttaa ja täsmentää nopealla aikataululla, jos turvatoimissa havaitaan pikaista korjaamista edellyttäviä puutteita, jos uudet turvallisuusuhat edellyttävät nopeaa reagointia tai jos tekniikan kehityksen myötä vanhat turvatoimet käyvät epätarkoituksenmukaisiksi. Normaali yhteispäätösmenettely arvioidaan tähän liian hitaaksi.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltio voisi pysyvästi tai pitkäaikaisesti ryhtyä perustasoa tiukempiin turvatoimiin, jos se on perusteltua kansallisen riskiarvion perusteella eikä turvatoimia voida pitää syrjivinä tai kohtuuttomina (5 artikla). Komissio arvioisi neuvonantavaa komiteaa kuullen tilanteen jäsenvaltion ilmoituksen perusteella ja tarvittaessa puuttuisi syrjiviin tai kohtuuttomiin toimiin. Jäsenvaltio voisi kuitenkin viedä komission ratkaisun neuvoston päätettäväksi. Jäsenvaltiolla olisi artiklan estämättä aina oikeus reagoida esimerkiksi tiettyä lentoa koskevaan tilapäiseen turvallisuusuhkaan.

Ehdotukseen sisältyy kokonaan uusi artikla niitä tilanteita varten, joissa jokin yhteisön ulkopuolinen valtio vaatii yhteisön lentoliikenteen harjoittajalta turvatoimia, jotka eivät ole sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa (6 artikla). Kyseisessä tilanteessa komissio voisi nimenomaisesti kieltää tällaisen turva-

toimen. Komissio katsoo tällaisen menettelyn osoittavan yhteisön ulkopuolisille valtioille selkeästi rajat, joiden puitteissa yhteisön lentoliikenteen harjoittajiin voi kohdistaa vaatimuksia.

Asetus sisältää säännökset kansallisen tason turvaohjelmista, joiden pohjalta turvatoimia kehitetään ja koordinoidaan kussakin jäsenvaltiossa. Asetuksen mukaan turvaohjelmia on oltava kullakin jäsenvaltiolla (kansallinen turvaohjelma; 9 artikla, ja laadunvalvontaohjelma; 13 artikla), jokaisella lentopaikalla (10 artikla), jokaisella lentoliikenteen harjoittajalla (11 artikla) ja jokaisella lentoasemaan liittyvää toimintaa harjoittavalla (esimerkiksi maahuolintayrityksillä ja rahdinhuolitsijoilla; 12 artikla). Ohjelmiin liittyvät vaatimukset ovat pääosin samat kuin voimassa olevassa asetuksessa. Ehdotuksen mukaan kaikkia ohjelmia ei kuitenkaan enää olisi pakko hyväksyttää kansallisilla viranomaisilla vaan valvonnasta voitaisiin tältä osin päättää kansallisesti. Tämän arvioidaan merkittävästi vähentävän turvatoimien valvontaan liittyvää byrokratiaa ja kohdentavan niukkoja voimavaroja turvallisuuden kannalta tehokkaampiin tehtäviin.

Komissio valvoisi entiseen tapaan sitä, että jäsenvaltiot panevat turvatoimet tehokkaasti täytäntöön niin, että turvallisuustaso säilyy koko yhteisön alueella (14 artikla). Tämä puolestaan mahdollistaa sen, ettei jo kertaalleen lähtökentällä turvatarkastettuja matkustajia tarvitse turvatarkastaa uudelleen koneenvaihdon yhteydessä.

Komission antamat täytäntöönpanoasetukset turvatoimista voitaisiin pitää salaisina sillä osin, kuin ne sisältävät turvatoimien kannalta kriittistä tietoa, jonka ei toivota päätyvän turvatoimien kiertämisestä suunnittelevien haltuun (15 artikla). Kriittiset tiedot annettaisiin vain niitä tehtäviensä vuoksi tarvitseville. Salaisia olisivat myös turvatoimien valvontaa koskevat komission asiakirjat. Vastavat salaamismahdollisuudet ovat olemassa myös nykyisen asetuksen perusteella.

Ehdotus sisältää myös uuden yleisvaltuutuksen, jonka nojalla komissio voisi yhteisön puolesta neuvotella yhteisön ulkopuolisten valtioiden kanssa sopimuksia turvatoimien vastavuoroisuudesta (17 artikla). Tällöin yhteisö voisi tunnustaa yhteisön ulkopuolisen

valtion turvatoimet riittäviksi täyttämään ehdotetun asetuksen mukaiset vaatimukset. Kyseisestä valtiosta tulevia jatkomatkestajia ei silloin tarvitsisi turvatarkastaa uudelleen EU-alueella ja vastaavasti EU-alueelta tulevat matkustajat voisivat saada saman vapautuksen jatkaessaan lentomatkaansa kyseisen valtion kautta.

Asetuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi velvollisuus säätää sanktioista, jotka voidaan kohdistaa turvatoimista laiminlyöneisiin tahoihin. Samanlainen velvoite sisältyy voimassa olevaan asetukseen.

Asetusehdotuksen liitteessä on voimassa olevaan asetukseen verrattuna selvästi yleisluonteisempi luettelo turvatoimista, jotka kuuluvat asetuksen piiriin. Liitteen yleinen otsikointi vastaa voimassa olevaa asetusta, mutta kunkin osa-alueen turvatoimia ei enää luetella yksityiskohtaisesti, vaan tuodaan esille lähinnä turvatoimen tavoite. Kokonaan uutena osa-alueena on lennolla olevan ilma-aluksen turvaaminen. Uudet säännökset ovat kuitenkin hyvin yleisluonteisia, joten esimerkiksi aseistettujen turvamiesten käytön salliminen lennoilla jää kansalliseen päätösvaltaan. Asetuksen soveltamisalan laajentaminen lennolla oleviin ilma-aluksiin on siten lähinnä periaatteellinen.

3. Ehdotuksen käsittely EU:ssa

Ehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä on alkanut lokakuussa. Kaikilla jäsenvaltioilla on tarkasteluvarauma koko ehdotukseen muun muassa kieliversioiden myönteisen valmistumisen vuoksi.

4. Lainsäädännön alaan kuuluvat asiat

Lentoliikenteen turvatoimista, lentomatkestajien ja rahdinlähettäjien velvollisuudesta alistua turvatarkastuksiin samoin kuin lentoaseman pitäjien, lentoliikenteen harjoittajien ja muiden lentoliikenteen turvaamiseen vaikuttavissa tehtävissä toimivien tahojen velvollisuuksista on säädettävä lain tasolla.

Kansalliset säännökset lentoliikenteen turvatoimista sisältyvät turvatarkastuksista lentoliikenteessä annettuun lakiin (305/1994). Kyseinen laki on tarkoitus korvata uudistet-

tavaan ilmailulakiin sisällytettäväksi ehdotetun uuden 11 luvun säännöksillä. Hallituksen esitys uudeksi ilmailulaiksi (HE 139/2005 vp.) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

5. Ehdotuksen vaikutukset

Asetusehdotus ei toteutuessaan muuta turvatoimien välittömiä järjestelyjä eikä siten myöskään nykytilanteeseen verrattuna muuta turvatoimista aiheutuvaa kustannusrasitusta. Ehdotuksella ei ole käytännön vaikutuksia lentomatkestajien, lentoasemien eikä lentoliikenteen harjoittajien asemaan tai oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Ehdotuksella ei myöskään ole vaikutusta Suomen viranomaisten keskinäiseen toimivallan jakoon.

Turvaohjelmien tekemiseen velvollisten piiri saattaa jonkin verran laajentua lentoasemien ulkopuolella tapahtuvissa, mutta lentoaseman turvajärjestelmään vaikuttavissa toiminnoissa. Käytännössä tämä ei kuitenkaan merkitse kovin suurta muutosta verrattuna nykytilanteeseen, koska kaikkien turvallisuuteen vaikuttavien tahojen toiminta on otettava huomioon jo nykyisissä turvaohjelmissa.

Turvaohjelmien pakollisen hyväksynnän poistumisen voidaan olettaa keventävän ohjelmien käsittelybyrokratiaa ja mahdollistavan resurssien suuntaamisen turvaamisen kannalta tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

6. Osapuolten kuuleminen

Ehdotuksella on vaikutusta kansallisena valvontaviranomaisena toimivaan Ilmailutoksen Lentoliikennehallintoon, joten ehdotuksesta on pyydetty sen kommentit. Samoin ehdotuksesta on pyydetty sisäasiainministeriön kommentit. Lentoliikennehallinnolla ja sisäasiainministeriöllä ei ole ollut huomauttamista muistiossa esitettyyn.

7. Valtioneuvoston kanta

Asetus itsessään ei aiheuta muutoksia lentoliikenteen turvatoimien järjestämiseen Suomessa. Merkittävin muutos tulee olemaan se säädösmekanismi, jolla turvatoimien toteuttamista koskevia yksityiskohtaisia normeja voidaan muuttaa. Valtioneuvosto on

valmis hyväksymään sen, että yksityiskohtia koskeva sääntely siirretään komitologiame-nettelyyn. Näin voidaan varmistaa, että lentoliikenteen turvatoimet voidaan tarvittaessa nopeasti mukauttaa vastaamaan mahdollisia uusia uhkakuvia ja turvavälineistön teknistä kehitystä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että turvatoimien tavoitteista säädetään yhteispäätösmenettelyssä, koska turvatoimien tavoitteiden sääntelyn kautta voidaan edelleen pitää yllä turvatoimien demokraattista kontrollia. Komission ehdotus täyttää tämän vaatimuksen.

Valtioneuvosto on myös valmis hyväksymään sen, että lennolla olevien ilma-alusten turvaaminen sisällytetään asetuksen soveltamisalaan. Samalla valtioneuvosto pitää kiinni siitä, että aseistettujen turvamiesten käytön

salliminen lennoilla on jätettävä jäsenvaltioiden omaan päätösvaltaan. Suomi on pitänyt lähtökohtana lentojen turvallisuuden varmistamista jo lentoasemilla niin, ettei aseistettuihin turvamiehiin ole suomalaisissa ilma-aluksissa tarvetta.

Valtioneuvosto katsoo, että turvatoimet ovat välttämätön osa nykyistä lentoliikennettä. Turvatoimet on kuitenkin voitava mitoitaa siten, että ne vastaavat realistisesti uhkakuvia eikä lentoliikennettä tarpeettomasti haitata ylimitoitetuilla toimenpiteillä. Sen vuoksi valtioneuvosto pyrkii siihen, että vähäliikenteisten lentoasemien turvatoimet voidaan toteuttaa niin, että ne ovat kohtuullisessa suhteessa lentoliikenteen määrään, liikennöintiaikoihin ja käytettyjen ilma-alustyyppien kokoon.