

ANS M1-7: Lennontiedottajan lupakirja ja koulutus

Määräyksen tausta ja säädösperusta

Lennontiedottajat eivät kuulu EASA-asetuksen (EU) 2018/1139 eivätkä lennonjohtajien lupakirjoja koskevan EU-asetuksen¹ soveltamisalaan, vaan heitä koskee edelleen yksinomaan kansallinen sääntely. Lennontiedottajia koskevaa sääntelyä on ilmailulaissa (864/2014) ja ilmailumääräyksessä ANS M1-7.

Määräykseen tällä kertaa tehdyt muutokset perustuvat suurelta osin Fintraffic Lennonvarmistus Oy:n esityksiin, joiden tavoitteena on saattaa lennontiedottajia koskevat vaatimukset paremmin linjaan lennonjohtajiin sovellettavien EU-vaatimusten kanssa. Näitä ovat esimerkiksi lennontiedottajan lupakirjan hakijan vähimmäisikä, menettely vanhentuneen yksikön hyväksyntämerkinnän uusimiseksi, työpaikkakouluttajan viimeaikainen kokemus ja työpaikkakouluttajakoulutus sekä kertauskoulutusvaatimus. Lennontiedottajia koskevat kansalliset vaatimukset ovat olleet osin tiukempia kuin lennonjohtajille EU-lainsäädännössä asetetut. Fintrafficin toiveesta selkeytetään vaatimuksia myös sen tilanteen varalta, että lennonjohtaja kouluttaa lennontiedottajan tehtävään.

Määräysmuutoksen säädösperustana on ilmailulain (864/2014) 47 §:n 2 momentti, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto antaa lentoturvallisuuden varmistamiseksi tarkempia määräyksiä lupien kelpoisuusvaatimuksista, hakemisesta ja voimassaoloajoista; 113 §:n 3 momentti, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarkemmat määräykset mm. lennontiedottajalta vaadittavista lupakirjoista, kelpuutuksista, kelpoisuustodistuksista ja hyväksynnöistä sekä lääketieteellisestä kelpoisuustodistuksesta; sekä 114 §:n 4 momentti, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarkempia määräyksiä lennonvarmistushenkilöstön koulutusorganisaation henkilöstön koulutuksesta, kokemuksesta ja ammattitaidosta sekä koulutusohjelmista, työmenetelmistä, laatu järjestelmästä ja ohjeista.

Määräyksen ANS M1-7 vastainen toiminta voi olla rangaistavaa liikenneturvallisuuden vaarantamisena tai törkeänä liikenneturvallisuuden vaarantamisena siten kuin niistä säädetään rikoslain 23 luvun 1 ja 2 §:ssä, joihin viitataan ilmailulain 175 §:ssä. Lupakirjoihin sekä organisaatioiden toimilupiin kohdistuvista hallinnollisista seuraamuksista, kuten huomautuksesta ja varoituksesta tai viime kädessä luvan peruutuksesta, säädetään ilmailulain 14 luvussa.

Määräyksen valmistelu

Määräyshanke käynnistettiin 2.2.2022 julkaistulla määräyshankepäättöksellä. Määräysmuutos on valmisteltu Liikenne- ja viestintävirastossa virkatyönä osaksi Fintraffic Lennonvarmistus Oy:ltä saatujen esitysten pohjalta. Määräysluonnoksesta järjestettiin sidosryhmien kuulemiseksi lausuntokierros 31.8. - 30.9.2022. Lausunnon antoivat Fintraffic Lennonvarmistus Oy ja Mikkelin lentoasema.

¹ Komission asetus (EU) 2015/340, annettu 20 päivänä helmikuuta 2015, lennonjohtajien lupakirjoja ja todistuksia koskevista teknisistä vaatimuksista ja hallinnollisista menettelyistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 mukaisesti, komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 923/2012 muuttamisesta ja komission asetuksen (EU) N:o 805/2011 kumoamisesta (EUVL L 63, 6.3.2015, s. 1–122)

Lausuntopalaute

Lausunnossaan Fintraffic kommentoi edelleen kohtia, jotka lennontiedottajien vaatimuksissa poikkeavat lennonjohtajien vastaavista vaatimuksista. Lennonjohtajien osalta tarkastaja voi merkitä vanhentuneen yksikön hyväksyntämerkinnän uusimisen päivämäärän lupakirjaan suoraan ilman TEMPO-merkintää ja hakemusta, joten Fintraffic ehdotti saman menettelyn mahdollistamista myös lennontiedottajille. Ehdotus hyväksyttiin, ja määräyksen eräitä kohtia muutettiin vastaavasti. Toiseksi Fintraffic katsoi, ettei lennontiedottajien pätevyyden arvioinnista tulisi määrätä siten kuin nykyisessä määräyksessä, vaan palveluntarjoajan pitäisi voida määrittää pätevyyden arvioinnin kriteerit ja toteutustapa vastaavasti kuin lennonjohtajien lupakirjoja koskevassa asetuksessa. Traficomin mielestä kuitenkin määräyksen vaatimukset pätevyyden arvioinnista ovat varsin yleisellä tasolla ja jättävät riittävästi tilaa palveluntarjoajan yksityiskohtaisemmalle määrittelylle. Lisäksi myös lennonjohtajien osalta vaatimuksia on AMC/GM-materiaalissa tarkennettu, joten määräystä ei muutettu tältä osin. Fintraffic kommentoi myös kohtaa pätevyyden arvioijan esteellisyydestä; sen mielestä ei tulisi asettaa kriteeriä, että arvioija ei saa olla antanut arvioitavalle enempää kuin puolet koulutuksesta, vaan puolueettomuuden vaarantumiseen pitäisi viitata vain yleisesti kuten lennonjohtajien asetuksessa. Traficom pitää kuitenkin tarpeellisena säilyttää tämän kriteerin, joka on asetettu myös tarkastuslentäjille määräyksessä TRG M1-7. Tarpeen vaatiessa voidaan käyttää määräyksen yleistä poikkeuskohtaa. Lisäksi Fintraffic ehdotti, että poistettaisiin vaatimus siitä, että pätevyyden arviointilausunto on toimitettava paperiversiona tai skannattuna tiedostona. Ehdotus hyväksyttiin, sillä lausuntojen sähköinen toimitusmenettely on Traficomissa parhaillaan kehitteillä.

Mikkelin lentoasema ehdotti, että määräyksessä mahdollistettaisiin hyvitykset myös silloin, kun lennontiedottaja koulutautuu lennonjohtajaksi. Lennonjohtajien koulutusvaatimuksista kuitenkin säädetään EU-asetuksessa 2015/340 eikä jäsenvaltioilla ole enää toimivaltaa määrätä niitä koskevista hyvityksistä kansallisesti. Siitä syystä ehdotusta ei voida hyväksyä.

Arvio määräyksen vaikutuksista

Lennontiedottajia koskevien lupakirja- ja koulutusvaatimusten linjaaminen tarvittavilta osin lennonjohtajien vastaavien vaatimusten kanssa lähtökohtaisesti helpottaa ja selkeyttää vaatimusten soveltamista, koska lennontiedottajat ja lennonjohtajat usein työskentelevät ja heitä koulutetaan samoissa organisaatioissa. Viranomaisen kannalta vaatimusten yhtenäistäminen helpottaa esimerkiksi lupakirjahakemusten käsittelyä ja toiminnan valvontaa. Yhtenäistämisen voidaan katsoa edistävän myös lennonjohtajien ja lennontiedottajien yhdenvertaista ja oikeudenmukaista kohtelua, kun lennontiedottajille ei tarpeettomasti aseteta tiukempia vaatimuksia kuin lennonjohtajille. Vaatimusten lieventäminen helpottaa hieman pääsyä lennontiedottajan tehtävään ja mahdollistaa sen jo 18 vuotta täyttäneille. Lennontiedottajan lupakirja on Suomessa tällä hetkellä 14 henkilöllä.

Määräysmuutoksella ei ole vaikutusta ympäristöön, esteettömyyteen eikä tasa-arvoon.

Yksityiskohtaiset perustelut

- *Kohta 3, Lupakirjan hakeminen:* Kohdassa 3.1 on annettu pätevyyden arvioijalle mahdollisuus paitsi jatkaa yksikön hyväksyntämerkinnän voimassaoloa, myös uusia vanhentunut merkintä. Muutos on tehty Fintrafficin lausunnon johdosta.
- *Kohta 4, Lupakirjan haltijan oikeudet:* Kohtaan 4.2 on lisätty selvyyden vuoksi maininta siitä, että lennontiedottajan lupakirja on voimassa toistaiseksi eikä sillä ole erikseen rajattua voimassaoloaikaa. Lupakirjan mukaisia oikeuksia saa kuitenkin käyttää vain, jos kyseiseen tehtävään vaadittavat kelpuutukset ja merkinnät sekä lääketieteellinen kelpoisuustodistus ovat voimassa. Viimekätisenä

hallinnollisena seuraamuksena lupakirja on mahdollista peruuttaa ilmailulain 143 §:n mukaisesti.

Vaatus lupakirjan allekirjoittamisesta on siirretty kohtaan 4.2 kohdasta 5.2. Myöhemmin allekirjoitusta vastaavaksi voidaan katsoa myös sähköiseen tunnistautumiseen perustuva kuittaus.

- *Kohta 5, Lupakirjan myöntäminen:* Kohdassa 5.1 a) on laskettu lennontiedottajan lupakirjan hakijan vähimmäisikä 21 vuodesta 18 vuoteen. Näin ikäraja on sama kuin lennonjohtajaoppilaan lupakirjan hakijoille EU-asetuksessa 2015/340.
- *Kohta 7, Yksikön hyväksyntämerkintä:* Kohdassa 7.8 annetaan Liikenne- ja viestintäviraston valtuuttamille pätevyyden arvioijille mahdollisuus paitsi jatkaa hyväksyntämerkinnän voimassaoloa, myös uusia vanhentunut merkintä sekä tehdä tarvittavat lupakirjamerkinnot. Muutos on tehty Fintrafficin lausunnon johdosta. Lennonjohtajien osalta vastaava mahdollisuus tarkastajien valtuuttamiseen yksikön hyväksyntämerkintöjen voimassaolon jatkamiseen ja uusimiseen annetaan EU-asetuksen 2015/340 kohdassa ATCO.AR.D.001 a) 2).
- *Kohta 8, Väliaikainen oikeus toimia lennontiedottajan lupakirjaa edellyttävissä tehtävissä ja väliaikainen yksikön hyväksyntämerkintä:* Kohdassa 8.2 e) väliaikaisen oikeuden voimassaoloaika lennontiedottajilla on muutettu kahdesta kuukaudesta kahdeksaksi viikoksi, jolloin se on sama kuin lennonjohtajilla EU-asetuksen mukaisesti. Vastaava muutos on kohdassa 8.3. Lisäksi kohdasta 8.3 on poistettu viittaus väliaikaiseen merkintään vanhentuneen yksikön hyväksyntämerkinnän uusimisen yhteydessä, koska edellä kohdassa 7.8 annetaan pätevyyden arvioijille oikeus uusia vanhentunut yksikön hyväksyntämerkintä sekä tehdä sitä koskeva merkintä suoraan lupakirjaan.

Kohdasta 8.3 on myös poistettu tarkka vaatimus siitä, että väliaikainen merkintä tehtäisiin lupakirjan kääntöpuolella olevaan taulukkoon. Myöhemmin kyseessä voi olla esimerkiksi sähköinen lupakirja, joten vaatimuksena on vain että merkintä tehdään lupakirjaan.

- *Kohta 10, Työpaikkakouluttajat:* Kohdassa 10.2 b) viimeaikaisen kokemuksen vaatimus työskentelystä kyseisessä lentotiedotusyksikössä tai työpisteessä on laskettu 1,5 vuodesta puoleen vuoteen, jolloin vaatimus on sama kuin lennonjohtajilla EU-asetuksen mukaisesti. Sen sijaan vaatimus 1,5 vuoden kokonaiskokemuksesta katsotaan tarpeelliseksi säilyttää.

Kohdan 10.2 c) jäljessä oleva huomautuskohta työpaikkakouluttajan koulutuksen sisällöstä siirretään määräyksestä perustelumuiistioon. Työpaikkakouluttajien koulutuksen tulisi sisältää seuraavat aiheet: koulutukseen vaikuttavat inhimilliset tekijät, koulutettavan taustan, kokemuksen ja osaamisen tason arvioiminen, koulutuksen suunnittelu ja toteuttaminen, tehtävien havainnollistaminen ja koulutettavan ohjaaminen, koulutettavan valvonta ja oikea-aikainen puuttuminen virheisiin ja liikenteen hoitoon sekä koulutettavan suorituksen arvioiminen ja palautteen antaminen.

- *Kohta 11, Pätevyyden arvioijat:* Kohdasta 11.1.1 on poistettu vaatimus koulutuksesta työpaikkakouluttajana toimimiseen. Vastaavaa vaatimusta ei ole asetettu lennonjohtajien pätevyyden arvioijille. Samasta syystä on poistettu kohdasta 11.1.1 c) (uudessa määräyksessä b) sana "viimeaikainen", jolloin kyse on kahden vuoden kokonaiskokemuksesta kyseistä kelpuutusta vaativassa tehtävässä. Uudeksi kohdaksi 11.1.1 c) on lisätty vaatimus, jonka mukaan pätevyyden arvioijan valtuutuksen hakijan on osoitettava tietonsa nykyisistä operatiivisista käytännöistä, toimintaympäristöstä ja toimintamenetelmistä. Vaatimus perustuu lennonjohtajien lupakirja-asetuksen kohtaan ATCO.C.045 c) ja siihen liittyvään AMC-materiaaliin AMC1 ATCO.C.045(c)(2).

Kohdissa 11.1.3 ja 11.1.4 on selvyyden vuoksi erotettu toisistaan pätevyyden arvioijan valtuutuksen voimassaolon jatkamisesta ja toisaalta vanhentuneen uusimista koskevat vaatimukset. Voimassaolon jatkaminen edellyttää, että hakijalla on vähintään kahden vuoden kokemus työskentelystä kyseistä kelpuutusta vaativassa tehtävässä, hän on osoittanut tietonsa nykyisistä operatiivisista käytännöistä, toimintaympäristöstä ja toimintamenetelmistä sekä osallistunut pätevyyden arvioijan kertauskoulutukseen. Tässä määräysmuutoksessa on tarkennettu kertauskoulutuksen voimassaolon laskentatapaa siten, että kertauskoulutus on suoritettava yhden vuoden kuluessa ennen valtuutuksen voimassaolon päättymistä, jotta seuraavan valtuutuksen voimassaoloaika voidaan laskea alkavaksi edellisen voimassaolon päättymispäivästä. Jos kertauskoulutus on käyty tätä aikaisemmin, valtuutuksen voimassaoloaika lasketaan kertauskoulutuksen suorituspäivästä. Myös lennonjohtajien osalta on valmisteilla EU-asetuksen AMC-materiaaliin tarkennus, jonka mukaan peräkkäisten kertauskoulutusten välinen aika ei saisi ylittää kolmea vuotta.

Vanhentuneen valtuutuksen uusimiseksi on täytettävä samat vaatimukset, ja kertauskoulutus on oltava suoritettuna yhden vuoden kuluessa ennen valtuutuksen uusimista. Näin vältetään tilanteelta, jossa kertauskoulutus olisi suoritettu valtuutuksen voimassa ollessa, mutta hyvin kauan sitten.

Kohdasta 11.2.1 on poistettu viittaukset aikaisemman lainsäädännön mukaisiin lennontiedottajan kelpoisuustodistuksiin, sillä niitä ei enää ole voimassa vaan kaikilla lennontiedottajilla on lupakirjat. Myös kohtaan 11.2.2 on lisätty Fintrafficin lausunnon perusteella pätevyyden arvioijan oikeus uusien vanhentunut yksikön hyväksyntämerkintä.

- *Kohta 12, Pätevyyden arviointi ja yksikön hyväksyntämerkinnän voimassaolon jatkaminen:* Kohtaan 12.4 on lisätty maininta pätevyyden arvioijan puolueettomuuden vaarantumisesta myös muusta syystä kuin siitä, että hän on antanut arvioitavalle yli puolet kyseiseen merkintään vaadittavasta koulutuksesta. Puolueettomuus voisi luonnollisesti vaarantua esimerkiksi silloin, jos arvioitavana olisi arvioijan perheenjäsen tai lähisukulainen, tai jos arvioinnin tuloksesta olisi odotettavissa erityistä etua tai hyötyä arvioijalle itselleen tai hänen läheisilleen. Puolueettomuuden mahdollinen vaarantuminen edellyttää myös tapauskohtaista punnintaa. Jos erityisestä syystä on tarpeen mahdollistaa pätevyyden arvioinnin vastaanottaminen henkilölle, joka on antanut arvioitavalle enemmän kuin puolet kyseiseen merkintään vaadittavasta koulutuksesta, voidaan hakea poikkeusta kohdan 17 mukaisesti.

Kohtaa 12.5 on muutettu siten, että allekirjoitetun pätevyyden arviointilausunnon toimittaa Traficomille koulutusorganisaation sijasta ilmaliikennepalvelun tarjoaja. Lisäksi kohdasta on poistettu vaatimus siitä, että lausunto on toimitettava paperiversiona tai skannattuna tiedostona. Jatkossa lausunto voi olla mahdollista toimittaa sähköisen järjestelmän kautta. Tällöin myös allekirjoituksen voi korvata muu tunnistautumistapa.

Kohdassa 12.6 on otettu huomioon yksikön hyväksyntämerkinnän voimassaolon jatkamisen lisäksi myös sen uusiminen. Lupakirjaan tehtävät merkinnät ovat tällöin samat. Lisäksi on poistettu tarkka vaatimus siitä, että merkinnät tehtäisiin lupakirjan kääntöpuolelle. Myöhemmin kyseessä voi olla esimerkiksi sähköinen lupakirja, joten vaatimuksena on vain että merkinnät tehdään lupakirjaan. Myös allekirjoituksen voi jatkossa korvata muu tunnistautumistapa.

- *Kohta 13, Lääketieteellinen kelpoisuustodistus:* Kohdissa 13.2 ja 13.3 viittaus Liikenne- ja viestintäviraston liikennelääketiedeyksikköön on muutettu yleiseksi viittaukseksi Liikenne- ja viestintävirastoon. Näin viraston organisaationimikkeiden mahdolliset muutokset eivät vaikuta määräyksen ajantasaisuuteen. Kohtaan 13.3 on tarkennettu, että lääketieteellisen kelpoisuustodistuksen myöntämistä tai hakemuksen hylkäämistä koskevan asian siirtämisessä viranomaisen ratkais-

tavaksi noudatetaan lennonjohtajien lupakirja-asetuksen mukaisia ehtoja ja vaatimuksia.

- *Kohta 16, Koulutuksen sisältö:* Kohtaan 16.3.1 on lisätty maininta vakiokäytännöistä ja -menetelmistä, poikkeustilanteiden koulutuksesta sekä inhimillisiä teki-öitä koskevasta koulutuksesta, joista lennonjohtajien osalta säädetään EU-asetuksen 2015/340 kohdassa ATCO.D.080 b). Kohdassa 16.3.3 on Fintrafficin esityksen mukaisesti luovuttu vaatimuksesta, jonka mukaan pätevyyden ylläpito-suunnitelmassa oli esitettävä vaadittavan täydennyskoulutuksen laatu ja määrä. Sen sijaan vaaditaan esitettäväksi täydennyskoulutuksen toistumistiheys ja kesto, mikä on paremmin linjassa lennonjohtajien lupakirjoja koskevan EU-asetuksen kanssa.

Uudessa erillisessä kohdassa 16.4 on tarkennettu vaatimuksia silloin, kun aiemmin lennonjohtajan tehtävissä toiminut henkilö koulutetaan lennontiedottajaksi. Kohdan teksti perustuu aiemman määräyksen kohtaan 16.2.2. Vaatimukset on katsottu tarpeelliseksi siirtää erilliseksi kohdaksi, koska aiempi kohta koski pelkästään yksikkökohtaista koulutusta. Lähtökohtaisesti peruskoulutukseen kuuluvia osioita ei tässä tilanteessa tarvitse suorittaa uudelleen, sillä monet osiot - esimerkiksi sääoppi, ilmailun säädökset, lentosuunnistus ja ilmaliikennepalvelu - ovat pitkälti samat sekä lennonjohtajan että lennontiedottajan koulutuksessa. Arviointi on kuitenkin tapauskohtaista, sillä jos henkilö on esimerkiksi toiminut lennonjohtajana aluelennonjohdossa, yksikkökohtainen koulutustarve lennontiedottajan tehtävään on erilainen kuin henkilöllä, joka on työskennellyt saman tyyppisen lentopaikan lennonjohdossa. Viime kädessä AFIS-yksiköiden koulutus-suunnitelmille vaaditaan Traficomien hyväksyntä, ja suunnitelmassa on myös esitettävä muuntokoulutus lennonjohtajasta lennontiedottajaksi.

- *Kohta 17, Poikkeukset:* Kohtaan 17.3 lisättiin viime määräysmuutoksessa koronaviruspandemian vuoksi uusi poikkeusmahdollisuus, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi ajanjaksolla 9.4.- 31.12.2020 myöntää poikkeuksia tietyistä määräyksen ANS M1-7 vaatimuksista, koska lentoliikenteen vähentyessä ja joidenkin lentopaikkojen kokonaan sulkeutuessa vaatimusten mukaisen pätevyyden ylläpito vaikeutui. Tässä muutoksessa tämä ajallisesti ja tiettyihin määräyskohtiin rajattu poikkeusmahdollisuus muutetaan yleisemmäksi poikkeusmahdollisuudeksi, jonka sanamuoto vastaa muissa ilmailumääräyksissä käytettyä. Poikkeuksen myöntämisen edellytyksenä on, että siihen on perusteltu syy, ja että vastaava turvallisuustaso sekä lupakirjanhaltijoiden tiedot ja taidot voidaan muulla tavoin varmistaa. Poikkeus voidaan myöntää joko toimijan hakemuksesta tai Liikenne- ja viestintäviraston omasta aloitteesta. Näin esimerkiksi koronaviruspandemian kaltaisessa poikkeustilanteessa virasto voi myöntää poikkeuksia tietyistä vaatimuksista samalla kertaa useille toimijoille, ilman että jokaisen tarvitsisi jättää niistä erillistä hakemusta.

Määräyksen aikataulu

Muutettu määräys annetaan syksyllä 2022.

Määräyksestä viestiminen

Määräyshankepäättöksestä, lausuntokierroksesta ja määräyksen antamisesta tiedotetaan Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla sekä sähköpostitse ilmailun sääntelyn jakelulistalle ilmoittautuneille. Lisäksi viestitään kohdennetusti AFIS-lentopaikoille operoiville lentoyhtiöille ja lentotoiminnan harjoittajille, ilmaliikennepalvelun tarjoajille, lennontiedottajan lupakirjan haltijoille sekä alan ammattiyhdistykselle. Lopullinen määräys julkaistaan Finlex-säädöstietopalvelussa sekä Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla ilmailumääräyskokoelmassa.

LIITTEET:

Kommenttikooste