

Rajavartiolaitoksen ilmailu GEN M1-12

Määräyksen tausta ja säädösperusta

Rajavartiolaitoksen ilmailua koskeva määräys annetaan ilmailulain (864/2014) 8, 33 ja 57 §:n perusteella. Tällä määräyksellä sovitaan ilmailulain 8 §:n mukaisesti niistä vaatimuksista, jotka liittyvät valtion ilmailun toimintaedellytyksiin sekä poikkeavan menettelyn järjestelyn periaatteisiin. Määräys kattaa Rajavartiolaitoksen lentotoiminnan, Rajavartiolaitoksen ilma-alusten lentokelpoisuuden sekä lentomiehistön kelpoisuusvaatimukset, sillä ei kuitenkaan rajata muiden määräysten soveltamista, jotka luonteensa vuoksi muutoin koskevat myös Rajavartiolaitoksen toimintaa. Määräystä ei sovelleta Rajavartiolaitoksen miehittämättömään ilmailuun. Määräyksellä ei panna täytäntöön EU-lainsäädäntöä, vaan se kattaa kansalliseen toimivaltaan jäävän valtion ilmailun.

Määräyksellä kumotaan Liikenteen turvallisuusviraston 17.3.2014 antama ilmailumääräys AIR M7-10 valtion ilmailun lentokelpoisuusvaatimukset. Määräyksen vaatimukset siirretään lähes sellaisenaan nyt annettavaan ilmailumääräykseen. Perustelut näiltä osin on löydettävissä nyt voimassaolevan määräyksen perustelumuistiosta (TRAFI/23250/03.04.00.00/2013), muuttuneiden kohtien perustelut on huomioitu puolestaan tässä perustelumuistiossa.

Euroopan lentoturvallisuusviranomaisen (EASA, *European Aviation Safety Agency*) perusasetuksen (216/2008)¹ tavoitteena on yhtenäisen ja korkean siviili-ilmailun turvallisuuden tason luominen ja ylläpitäminen Euroopassa. Perusasetuksen mukaisesti ilmailualan tuotteet, osat, laitteet, henkilöstö ja organisaatiot suoritettaessa sotilas-, tulli- tai poliisitoimintaa, etsintä- ja pelastuspalvelua, palontorjuntaa, rannikkovartiointia taikka niihin verrattavissa olevaa toimintaa tai palvelua eivät kuulu sen soveltamisen piiriin. Näin ollen Rajavartiolaitoksen lentotoiminnan, ilma-alusten lentokelpoisuuden ja lentomiehistön kelpoisuusvaatimusten ei katsota olevan suoraan EASA:n toimivallan piirissä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että näissä toiminnoissa tai palveluissa otetaan asianmukaisesti huomioon perusasetuksen tavoitteet, jos se on käytännössä mahdollista.

Määräyksen mukaisesti Rajavartiolaitoksen lentotoimintaan sovelletaan lentotoimintaasetuksen (965/2012)² vaativilla moottorikäyttöisillä ilma-aluksilla harjoitettavaan muuhun kuin kaupalliseen lentotoimintaan liittyviä liitteiden 1, 3 ja 6 vastaavia vaatimuksia ellei määräyksessä ole toisin määrätty. Rajavartiolaitoksen ilmailuvälineiden lentokelpoisuuteen sovelletaan puolestaan huoltotoimintaasetuksen (1321/2014)³ vaatimuksia vastaavia vaatimuksia ellei määräyksessä ole toisin määrätty. Määräyksellä ei tuoda Rajavartiolaitoksen ilmailua EASA:n sääntelyn piiriin, vaan sillä vahvistetaan edellä mainittuja asetuksia vastaavat vaatimukset. Määräys mahdollistaa kuitenkin poikkeamisen näistä vastaavista vaatimuksista silloin kun Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitaminen

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 216/2008 yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta sekä neuvoston direktiivin 91/670/ETY, asetuksen (EY) N:o 1592/2002 ja direktiivin 2004/36/EY kumoamisesta; EUVL L 79, 19.3.2008, s.1.

² Komission asetus (EU) N:o 965/2012 lentotoimintaan liittyvistä teknisistä vaatimuksista ja hallinnollisista menettelyistä; EUVL L 296, 25.10.2012, s.1.

³ Komission asetus (EU) N:o 1321/2014 ilma-alusten sekä ilmailutuotteiden, osien ja laitteiden jatkuvan lentokelpoisuuden ylläpidosta ja näihin tehtäviin osallistuvien organisaatioiden ja henkilöstön hyväksymisestä; EUVL L 362, 17.12.2014, s.1.

tätä edellyttää. Tämän määräyksen mukaisessa lentotoiminnassa mukana olevalla henkilöstöllä on oltava lentomiehistöasetuksen (1178/2011)⁴ PART FCL mukaiset ilmailulupakirjat ja muut kelpoisuudet lentotehtävien toteuttamiseksi sekä niihin vaadittava koulutus.

Rajavartiolaitoksen lentotoiminta, ilma-alusten lentokelpoisuus sekä lentomiehistön kelpoisuusvaatimukset perustuvat tämän jälkeen yhteen ilmailumääräykseen ja suhde EU-lainsäädäntöön selkeytyy. Liikenteen turvallisuusvirasto valvoo ja suorittaa tarkastuksia Rajavartiolaitoksen lentotoiminnan organisaatioon ja toimintamenetelmiin. Tarkastukset suoritetaan niin, etteivät ne tarpeettomasti haittaa Rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamista.

Määräys rajataan koskemaan ainoastaan Rajavartiolaitoksen ilmailua, sillä tällä hetkellä valtion ilmailua harjoittaa Suomessa ainoastaan Rajavartiolaitos. Tullilla ja poliisilla ei ole toistaiseksi omaa lentotoimintaa. Määräys ei koske toimintaa miehittämättömillä ilma-aluksilla.

Määräyksen valmistelu

Määräys on valmisteltu yhteistyössä Rajavartiolaitoksen kanssa.

Määräysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros, jonka aikana luonnokseen on voitu esittää kommentteja. Lausuntopyyntö on julkaistu trafi.fi -sivustolla 23.5.2016, lausuntoaika on päättynyt 29.7.2016. Lausunnon toimittivat Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Rajavartiolaitos, Finavia Oyj, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Heliflite Oy, joka ainoana lausujista esitti kommentteja määräysluonnoksen ja perustelumuistion sisällöstä. Lausunnot ja Liikenteen turvallisuusviraston kommentit ovat löydettävissä tämän perustelumuistion liitteenä olevasta kommenttikoosteesta.

Määräys tulee voimaan yhtä aikaa vastaavien EU-säädösten kanssa 25.8.2016.

Arvio määräyksen vaikutuksista

Määräyksellä selkeytetään Liikenteen turvallisuusviraston roolia Rajavartiolaitoksen ilmailuun liittyvissä hyväksynnöissä ja niiden valvonnassa. Rajavartiolaitoksen lentotoimintaan, ilma-alusten lentokelpoisuuteen sekä lentomiehistön kelpoisuusvaatimuksiin sovellettavat määräykset perustuvat tämän jälkeen yhteen ilmailumääräykseen ja suhde EU-lainsäädäntöön selkeytyy.

Määräyksellä on hyvin pienet vaikutukset Rajavartiolaitoksen toiminnallisiin ja taloudellisiin resursseihin. Määräys ei lisää Rajavartiolaitoksen hallinnollista taakkaa vaan selkeyttää Liikenteen turvallisuusviraston ja Rajavartiolaitoksen välistä hyväksyntä – ja valvontasuhdetta.

Määräys luo nykyistä toimivamman perustan valvoa ja arvioida Rajavartiolaitoksen ilmailutoiminnan turvallisuutta, tätä kautta määräyksellä voi olla turvallisuutta parantava vaikutus.

Määräyksellä ei ole vaikutusta ympäristöön tai esteettömyyteen.

⁴ Komission asetus (EU) N:o 1178/2011 siviili-ilmailun lentomiehistöä koskevien teknisten vaatimusten ja hallinnollisten menettelyjen säätämisestä; EUVL L 311, 25.11.2011, s.1.

Yksityiskohtaiset perustelut

Määräyksen 1 kohdassa todetaan määräyksen soveltamisala. Määräyksellä sovitaan Rajavartiolaitoksen lentotoimintaan, Rajavartiolaitoksen ilma-alusten lentokelpoisuuteen sekä lentomiehistön kelpoisuusvaatimuksiin sovellettavista määräyksistä sekä poikkeavan menettelyn järjestelyn periaatteista. Rajavartiolaitoksen ilmailua ei säännellä EU-säännöksissä, sillä valtion ilmailu on jätetty EASA:n toimivallan ulkopuolelle. Tällä määräyksellä vahvistetaan kuitenkin EU-asetuksia vastaavat vaatimukset koskemaan myös Rajavartiolaitoksen ilmailua.

2 kohdassa määritellään määräyksen kannalta oleelliset käsitteet.

Määräyksen 3 kohdassa esitetään Rajavartiolaitosta koskevat ilmailun lentokelpoisuusvaatimukset. Vaatimukset on siirretty sellaisenaan AIR M7-10 (valtion ilmailun lentokelpoisuusvaatimukset) määräyksestä. Määräyksen 3.3. c) kohtaa muutetaan kuitenkin niin, että lentokelpoisuustodistus on voimassa 12 kuukautta kerrallaan ja voimassaoloaikaa voitaisiin jatkaa ilman tarkastuksen suorittamista 12 kuukautta kerrallaan aina 36 kuukauden asti. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että huoltotoiminta-asetuksen lentokelpoisuuden tarkastustodistuksen voimassaolon jatkamiselle asetetut ehdot täyttyvät. Muutoksella halutaan yhdenmukaistaa Rajavartiolaitoksen lentokelpoisuustodistuksen voimassaolo suhteessa muihin toimijoihin, niin että se vastaa asetuksen vaatimuksia.

Määräyksen 4 kohdassa määrätään Rajavartiolaitoksen lentomiehistön kelpoisuusvaatimuksista. Rajavartiolaitos suorittaa vaativaa lentotoimintaa huonoissa lentosääoloissa pitäen sisällään mm. rajaturvallisuustehtävät, etsintä- ja pelastuspalvelun sekä sodan ajan lentotoiminnan. Lentomiehistölle asetetut lupakirja- ja kelpoisuusvaatimukset ovat osin tiukemmat kuin mitä perusasetus edellyttää vastaavassa toiminnassa, millä pyritään osaltaan jäsenvaltioilta edellytettävyn turvallisuustason säilytykseen perusasetuksen ulkopuoliossa lentotoiminnassa. Vaatimukset eivät muuta oleellisesti jo nyt Rajavartiolaitoksen itselleen asettamia lentomiehistön lentokelpoisuusvaatimuksia.

Määräyksen 5 kohdassa määrätään Rajavartiolaitoksen lentotoiminnasta. Rajavartiolaitoksen lentotoimintaan sovelletaan lentotoiminta-asetuksen liitteiden 1 (Osa DEF, määritelmät), 3 (Osa ORO, organisaatioita koskevat lentotoimintavaatimukset ei kaupallista lentotoimintaa varten) ja 6 (Osa NCC, vaativilla moottorikäyttöisillä ilma-aluksilla harjoitettava muu kuin kaupallinen lentotoiminta) vastaavia vaatimuksia. Rajavartiolaitokselta edellytetään myös lentotoiminta-asetuksen mukainen viranomaisen hyväksymä turvallisuudenhallintajärjestelmä (*SMS, Safety Management Systems*).

Määräyksessä edellytetään, että Rajavartiolaitos ylläpitää lentotoimintakäsikirjaa, joka sisältää lentotoiminnan yksityiskohtaiset kuvaukset. Kuvausten tulee sisältää myös tarvittavat määräykset ja ohjeistus lentotoiminta-asetuksen liitteen 5 (Osa SPA, erityishyväksynät) mukaisia lentotehtäviä varten. Lentotoimintakäsikirjan tulee sisältää Rajavartiolaitoksen lakisääteiset tehtävät, johtosuhteet ja organisaation, henkilöstön vastuut, sisäisen valvonnan, vähimmäismiehistön, lupakirjat ja kokemuksen, vaadittavan kunnon ja terveydentilan, lento- ja työaikamääräykset, matkustajia ja kuormaa koskevat vaatimukset sekä lennon suunnittelun ja toteutuksen vaatimukset. Lentotoimintakäsikirjan muutokset on toimitettava Liikenteen turvallisuusvirastolle ja niiden tulee olla Liikenteen turvallisuusvirastoa tyydyttäviä. Hyväksyntää lentotoimintakäsikirjalta ei vaadittaisi.

Vähimmäiskelpoisuusvaatimusten lisäksi Rajavartiolaitoksen ilma-aluksessa operatiivisen lentotehtävän aikana työskentelevälle henkilölle on annettava tehtävän vaatima erityiskoulutus Rajavartiolaitoksen lentotoimintakäsikirjan, lentokoulutusohjelmien ja tyyppikohtaisten lentomenetelmien mukaisesti. Operatiivista lentotehtävää varten on tehtävittäin ja il-

ma-alustyypeittäin määritettävä lentotoimintakäsikirjassa vähimmäismiehistökokoonpano. Lentomiehistöjen tehtäväkelpuutukset operatiivisia lentotehtäviä varten myöntää ja ylläpitää Rajavartiolaitos.

Lisäksi määrätään Rajavartiolaitoksen ilma-aluksen minimivarusteluettelosta (MEL), jonka on oltava Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymä.

Määräyksen 6 kohdassa todetaan edellä mainituista vaatimuksista poikkeava menettely. Rajavartiolaitos voi poiketa tämän määräyksen 3, 4 ja 5 kohtien vaatimuksista lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi. Poikkeava menettely on suunniteltava niin, ettei lentoturvallisuutta vaaranneta. Ilmailulain 8 § edellyttää, että ilma-aluksen käyttäjän on sovittava Liikenteen turvallisuusviraston kanssa poikkeavan menettelyn järjestelyn periaatteista.

Poikkeaminen edellyttää, että Rajavartiolaitos pystyy osoittamaan turvallisuudenhallintajärjestelmänsä mukaisin menettelyin hyväksyttävän riskitason saavuttamisen kyseisessä toiminnassa. Poikkeavan menettelyn kuvaus on toimitettava Liikenteen turvallisuusviraston arvioitavaksi, ennen poikkeavan menettelyn käyttöönottamista.

Rajavartiolaitoksen lentotoimintaa hallinnoidaan lentotoimintakäsikirjalla, joka kuvaa kattavasti ja yksityiskohtaisesti toteutettavan lentotoiminnan sekä Rajavartiolaitoksen hallintojärjestelmällä joka koostuu vaatimuksenmukaisuuden valvonta- ja turvallisuudenhallintajärjestelmästä. Turvallisuustason arvioinnissa huomioidaan puolestaan Rajavartiolaitoksen lentotoiminnan ominaispiirteet ja tehtävän suorittamisen merkitys yleiselle turvallisuudelle. Rajavartiolaitoksen vaatimuksenmukaisuuden valvonta- ja turvallisuudenhallintajärjestelmä on kuvattu Rajavartiolaitoksen lentoturvallisuuskäsikirjassa, joka on Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymä. Rajavartiolaitoksen toimintaa koskevat Liikenteen turvallisuusvirastolle raportoidut poikkeamat eivät ole indikoineet kolmansille osapuolille aiheutuneesta vaarasta eivätkä kohonneesta riskitasosta, joten nyt asetettujen vaatimusten katsotaan täyttävät perusasetuksen tavoitteet.

Määräys mahdollista kuitenkin poikkeavan menetelmän käyttämisen ilman Liikenteen turvallisuusviraston arviointia yllättävissä ja kiireellisissä tilanteissa tai ajallisesti rajattujen toiminnallisten tarpeiden vuoksi, mikäli ne eivät heikennä yleistä turvallisuutta. Tällä halutaan turvata kiireellisten tehtävien suorittaminen tilanteissa, joita ei ole voitu ennakoita. Näitä tehtäviä voisivat olla mm. kiireelliset valtakunnan tai ihmisten turvallisuuteen liittyvät lentotehtävät sekä ihmishengen pelastamiseksi suoritettavat tehtävät.

Määräyksen 7 kohdassa esitetään siirtymämääräys, jonka mukaisesti Rajavartiolaitoksen tulee saattaa lentotoimintakäsikirja tämän määräyksen vaatimusten mukaiseksi viimeistään 31.12.2016 mennessä.

Määräyksen aikataulu

Määräysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 23.5.2016 - 29.7.2016 välisenä aikana. Määräys on annetaan 19.8.2016 ja se tulee voimaan 25.8.2016.

Määräyksestä viestiminen

Määräyshankkeesta viestitään trafi.fi -sivustolla sekä sen etenemisestä tiedotetaan ilmailun sääntelyn sidosryhmäjakeluun ilmoittautuneita. Valmis määräys julkaistaan ilmailumääräyskokoelmassa ja Finlex-lakietopalvelussa.

LIITTEET:

Kommenttikooste