EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 16.11.2020
COM(2020) 733 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla annetun asetuksen (EU) N:o 376/2014 täytäntöönpanosta

TIIVISTELMÄ

Tässä kertomuksessa esitetään yhteenveto poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla annetun asetukseen (EU) N:o 376/2014[1], jäljempänä ’asetus’, arvioinnista, jonka komissio on tehnyt asetuksen 24 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kertomuksessa annetaan palautetta asetuksen toimivuudesta viisi vuotta sen voimaantulon jälkeen. Siinä tarkastellaan asetuksen päätavoitteita ja selvitetään, miten asetus on parantanut poikkeamailmoitusten kattavuutta ja laatua, lisännyt tehtyjen poikkeamailmoitusten määrää ja mahdollistanut ilmoittajien suojelun. Kertomuksessa tuodaan myös esiin joitakin asetuksen täytäntöönpanossa kohdattuja vaikeuksia, jotka liittyvät erityisesti oikeudenmukaista turvallisuuskulttuuria koskevien säännösten täytäntöönpanoon. Lopuksi kertomuksessa käsitellään asetuksen vaikutusta ilmailuonnettomuuksien ja niihin liittyvien kuolemantapausten vähentämisessä. Tässä kertomuksessa esitettyjä havaintoja tukevat myös tiedot, jotka saatiin tutkimuksesta, jonka komissio teetti poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla annetun asetuksen (EU) N:o 376/2014[2] täytäntöönpanon arvioimiseksi.

ESIPUHE

Ilmailuonnettomuudet ovat monesti seurausta tapahtumaketjuista eli niille ei usein ole yhtä yksittäistä syytä. Tämä tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että ennen niiden tapahtumista on useita mahdollisuuksia estää ne, ja jos yksikin linkki tällaisesta kuolemaan johtavasta ketjusta poistetaan, onnettomuus voidaan välttää.

Keskeistä ilmailuonnettomuuksien ehkäisemisessä on raportoida ja analysoida huolellisesti kaikki sellaiset päivittäisen toiminnan pienimmätkin tapahtumat ja laiminlyönnit, jotka voivat viitata mahdollisesti vakaviin, onnettomuuksiin johtaviin turvallisuusriskeihin, jos niihin ei puututa.

Poikkeamista ilmoittamisessa noudatetaan koko järjestelmän kattavaa ja datavetoista lähestymistapaa onnettomuuksien ehkäisemiseen. Siinä ei – määrättyjä tilanteita lukuun ottamatta – keskitytä pelkästään syyllisyyden selvittämiseen vaan pyritään turvallisuuden parantamiseen proaktiivisesti. Nämä käsitykset on vahvistettu vuosikymmenien aikana turvallisuutta ja inhimillisiä tekijöitä koskevassa tutkimuksessa.

Nykyinen poikkeamia koskeva lainsäädäntö on asetus (EU) N:o 376/2014. Säännöissä vahvistetaan, miten asiaankuuluvat siviili-ilmailun turvallisuustiedot ilmoitetaan, kerätään, tallennetaan, suojataan, vaihdetaan, jaetaan ja analysoidaan ja miten niiden pohjalta toimitaan.

1. JOHDANTO

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 376/2014, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 996/2010 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/42/EY, komission asetusten (EY) N:o 1321/2007 ja (EY) N:o 1330/2007 kumoamisesta, EUVL L 122, 24.4.2014, s. 18, http://data.europa.eu/eli/reg/2014/376/oj

[2] Poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla annetun asetuksen (EU) N:o 376/2014 jälkiarviointi, jota ei ole vielä julkaistu.

Komission on asetuksen (EU) N:o 376/2014 24 artiklan mukaan julkaistava viimeistään 16. marraskuuta 2020 kertomus, jossa arvioidaan asetuksen täytäntöönpanoa, ja toimitettava se Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Asetusta (EU) N:o 376/2014 on sovellettu 15. marraskuuta 2015 lähtien. Asetuksen tavoitteena on ilma-alusten onnettomuuksien, vaaratilanteiden ja niihin liittyvien kuolemantapausten ehkäiseminen palautteen ja poikkeamista saatujen oppien avulla. Poikkeama on turvallisuuteen liittyvä tapahtuma, joka vaarantaa tai, jos siihen ei puututa tai jos sitä ei käsitellä, voisi vaarantaa ilma-aluksen, siinä olevien henkilöiden tai muiden henkilöiden turvallisuuden. Asetuksella pyritään varmistamaan, että asiaankuuluvat siviili-ilmailun turvallisuustiedot ilmoitetaan, kerätään, tallennetaan, suojataan, vaihdetaan, jaetaan ja analysoidaan. Tämä puolestaan auttaa ilmailun sidosryhmiä ja toimivaltaisia viranomaisia laatimaan asianmukaisia lieventäviä toimenpiteitä niin, että turvallisuustoimet voidaan toteuttaa ajoissa.

Turvallisuusjohtamisprosessi edellyttää, että turvallisuustiedot ovat jatkuvasti saatavilla. Keskeinen tekijä sen varmistamisessa, että keskeiset ilmailualan ammattilaiset ilmoittavat niistä poikkeamista, jotka voivat aiheuttaa merkittävän riskin ilmailulle, on tietolähteen luottamuksellisuuden ja tietojen asianmukaisen käytön takaaminen. Tätä varten asetuksessa säädetään poikkeamista ilmoittavien ja poikkeamailmoituksissa mainittujen henkilöiden suojelusta – tietyin edellytyksin – ja varmistetaan, että tietoja käytetään ainoastaan turvallisuuden parantamiseen liittyviin tarkoituksiin.

Tämän proaktiivisen ja näyttöön perustuvan lähestymistavan täytäntöönpanijoita ovat jäsenvaltioiden lentoturvallisuusviranomaiset, niiden turvallisuusjohtamisjärjestelmään kuuluvat organisaatiot ja Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto (EASA).

Asetusta (EU) N:o 376/2014 täydentää täytäntöönpanoasetus[3], jossa vahvistetaan luettelo niistä siviili-ilmailun poikkeamista, joista on pakko ilmoittaa.

Asetusta edelsi direktiivi 2003/42/EY[4], jonka mukaan kunkin jäsenvaltion oli perustettava poikkeamien pakollista ilmoittamista koskeva kansallinen järjestelmä. Jäsenvaltioiden oli koottava, tallennettava, suojattava ja levitettävä keskenään tietoja tietyistä siviili-ilmailun vaaratilanteista. Direktiivi ei kuitenkaan sisältänyt säännöksiä, jotka koskisivat kerättyjen tietojen analysointia ilmailun turvallisuuden edistämiseksi. Koska sekä EU:n että kansainvälisellä tasolla on ollut rinnakkaisia ilmoittamisvaatimuksia, jäsenvaltiot sovelsivat direktiivin 2003/42/EY täytäntöönpanoon varsin erilaisia lähestymistapoja. Tämä puolestaan johti esimerkiksi siihen, että Euroopan tasolla oli useita poikkeamatietokantoja.

[3] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1018, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 376/2014 mukaisesti pakollisesti ilmoitettavien siviili-ilmailun poikkeamien luokittelua koskevan luettelon vahvistamisesta, EUVL L 163, 30.6.2015, s. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32015R1018

[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/42/EY, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2003, poikkeamien ilmoittamisesta siviili-ilmailun alalla, EUVL L 167, 4.7.2003, s. 23, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32003L0042

Tästä syystä vuonna 2012 julkaistussa vaikutustenarvioinnissa ehdotuksesta poikkeamien ilmoittamista koskevaksi asetukseksi[5] määriteltiin, että uuden asetuksen erityisenä tavoitteena olisi varmistaa, että

- kaikki poikkeamat, jotka vaarantavat tai vaarantaisivat ilmailun turvallisuuden, tulevat kerätyiksi ja että niistä saadaan täydellinen ja selkeä kuva turvallisuusriskeistä EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa,
- kansallisiin tietokantoihin ja eurooppalaiseen keskusrekisteriin tallennetut poikkeamailmoitukset ovat täydellisiä ja sisältävät korkealaatuisia tietoja,
- kaikki eurooppalaiseen keskusrekisteriin tallennetut turvallisuuden kannalta oleelliset tiedot ovat riittävässä määrin toimivaltaisten viranomaisten saatavilla ja että niitä käytetään yksinomaan turvallisuuden parantamiseksi,
- ilmoitetut poikkeamat analysoidaan tehokkaasti, että turvallisuusriskit määritetään ja niihin puututaan tarvittaessa ja että toteutettujen toimien turvallisuustehokkuutta seurataan.

Asetuksen yleisenä tavoitteena on vähentää ilma-alusten onnettomuuksia ja niihin liittyviä kuolemantapauksia.

2. TÄYTÄNTÖÖNPANO

Pakollisten ja vapaaehtoisten ilmoitusjärjestelmien perustaminen – 4 ja 5 artikla

Jäsenvaltiot ja EASA ovat panneet täytäntöön asetuksen 4 ja 5 artiklan säännökset pakollisten ja vapaaehtoisten poikkeamailmoitusjärjestelmien perustamisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kukin jäsenvaltio on ottanut käyttöön pakolliset ja vapaaehtoiset ilmoitusjärjestelmät ilmailuviranomaisensa tasolla. On kuitenkin huomattava, että jäsenvaltioilla oli jo ennen asetusta (EU) N:o 376/2014 velvollisuus ottaa käyttöön direktiivin 2003/42/EY mukaiset pakolliset ilmoitusjärjestelmät.

Myös EASAlla on käytössä 4 artiklan 4 kohdan vaatimuksen mukainen pakollinen ilmoitusjärjestelmä, ja vapaaehtoisia ilmoituksia voidaan toimittaa suoraan virastolle Euroopan komission yksiköiden perustaman Euroopan ilmailun ilmoitusportaalin kautta (European Aviation Reporting Portal[6]).

Joitakin puutteita siinä, miten organisaatiot[7] ovat panneet nämä vaatimukset täytäntöön, on havaittu. Ennen asetusta (EU) N:o 376/2014 direktiivin 2003/42/EY soveltamisala ei kattanut organisaatioita. Siksi on olemassa ero niiden organisaatioiden, joilla oli omissa

[5] KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA Impact Assessment Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on occurrence reporting in civil aviation, SWD/2012/0441 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012SC0441

[6] https://www.aviationreporting.eu/AviationReporting/

[7] ’Organisaatiolla’ tarkoitetaan mitä tahansa ilmailutuotteita ja/tai -palveluja tarjoavaa organisaatiota, jonka palveluksessa on henkilöitä tai jotka tekevät sopimuksia sellaisten henkilöiden kanssa tai käyttävät sellaisten henkilöiden palveluksia, joiden edellytetään ilmoittavan poikkeamista 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Asetuksen (EU) N:o 376/2014 2 artiklan 8 kohta.

turvallisuusjohtamisjärjestelmissään jo käytössä ilmoitusjärjestelmiä ennen asetuksen täytäntöönpanoa, ja niiden organisaatioiden välillä, joiden oli otettava tällaiset järjestelmät käyttöön asetuksen voimaantulon jälkeen. Ensin mainittujen osalta asetuksen täytäntöönpano edellytti vain olemassa olevien järjestelmien mukauttamista uusiin vaatimuksiin, mutta viimeksi mainittujen oli luotava uusi ilmoitusjärjestelmä. Sen vuoksi todettiin, että jotkin organisaatiot olivat jääneet jälkeen ilmoitusjärjestelmien kehittämisessä omalla tasollaan, minkä vuoksi ilmoituksia tehtiin vähemmän kuin olisi muutoin voitu tehdä. Vastaavasti jotkin organisaatiot ilmoittivat, ettei niillä ollut käytössä vapaaehtoista ilmoitusjärjestelmää. Lisäksi on todettu, että kaikki organisaatiot eivät erota toisistaan vapaaehtoisia ja pakollisia ilmoitusjärjestelmiä vaan niillä on käytössä vain yksi ilmoitusjärjestelmä.

Vastaavasti useimmat jäsenvaltiot, jotka ovat perustaneet molemmat ilmoitusjärjestelmät, eivät myöskään erota toisistaan vapaaehtoisen ja pakollisen ilmoitusjärjestelmän kautta saatuja ilmoituksia omissa kansallisissa tietokannoissaan, koska ne mieluummin kannustavat organisaatioita tekemään kaikki ilmoitukset näiden pakollisuudesta tai vapaaehtoisuudesta riippumatta. Siksi on ollut vaikea määrittää tehtyjen pakollisten ja vapaaehtoisten ilmoitusten määrää, koska ei ole helppoa erottaa, mistä ilmoitusjärjestelmistä eurooppalaiseen keskusrekisteriin tallennetut poikkeamat ovat peräisin. Se puolestaan on vaikeuttanut selkeän kuvan saamista siitä, missä määrin pakollisen ilmoitusjärjestelmän piiriin kuuluvat henkilöt ja organisaatiot ovat noudattaneet asetuksen vaatimuksia.

Vaikka edellä esitetystä käy ilmi, että jäsenvaltioiden on tarpeen varmistaa, että asianomaiset osapuolet panevat asetuksen säännökset tehokkaasti täytäntöön, voidaan kuitenkin todeta, että asetuksen keskeinen tavoite lisätä poikkeamista saatavilla olevia tietoja on saavutettu. Tämä tavoite on saavutettu, koska asetuksen tehokas täytäntöönpano on johtanut tehtyjen ilmoitusten määrän kasvuun ja siten saatavilla olevien lentoturvallisuustietojen lisääntymiseen. Eurooppalaiseen keskusrekisteriin tallennettujen poikkeamailmoitusten kokonaismäärä on kasvanut merkittävästi asetuksen voimaantulon jälkeen. Kuten jäljempänä olevasta kaaviosta 1 käy ilmi, vuonna 2015 eurooppalainen keskusrekisteri sai hieman yli 200 000 poikkeamailmoitusta. Vuonna 2019 eurooppalaiseen keskusrekisteriin siirrettyjen ilmoitusten kokonaismäärä oli 291 458. Kumulatiivisesti tarkasteltuna eurooppalaisen keskusrekisterin sisältämien poikkeamailmoitusten määrä yli kaksinkertaistui tänä aikana: 1 125 264 ilmoituksesta vuoden 2014 lopussa 2 548 578 ilmoitukseen vuonna 2019.



Kaavio 1: Eurooppalaisessa keskusrekisterissä olevien tietueiden määrä (lähde: JRC:n yleiskatsaus eurooppalaisen keskusrekisterin Eccairs-alustan sisällöstä)

Tietojen kerääminen, tallentaminen ja vaihtaminen – 6 ja 9 artikla

Asetuksen 6 ja 9 artiklassa säädetään tietojen keräämistä, tallentamista ja vaihtamista koskevista vaatimuksista. Asetuksen 6 artiklan tarkoituksena on varmistaa tiedonkulku keräämisen, arvioinnin, käsittelyn, analysoinnin ja tallentamisen avulla. Tarkemmin sanottuna 6 artiklassa säädetään, että organisaatioiden, jäsenvaltioiden viranomaisten ja EASAn on nimettävä henkilöt keräämään, arvioimaan, käsittelemään, analysoimaan ja tallentamaan 4 ja 5 artiklan nojalla ilmoitetut poikkeamatiedot sekä tähän käytettävät prosessit. Organisaatiot sekä jäsenvaltiot ja EASA olivat panneet nämä vaatimukset täysimääräisesti täytäntöön niin, että kullekin tasolle oli nimetty henkilöt ja prosessit.

Asetuksen 9 artiklassa vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt jäsenvaltioiden, EASAn ja komission väliselle tiedonvaihdolle eurooppalaisen keskusrekisterin kautta. Siinä muun muassa edellytetään, että jäsenvaltiot siirtävät kansallisiin tietokantoihin tallennetut poikkeamatiedot 30 päivän kuluessa. Jäsenvaltioiden todettiin ottaneen käyttöön mekanismit tietojen vaihtamiseksi muiden jäsenvaltioiden ja EASAn kanssa sekä tietojen siirtämiseksi eurooppalaiseen keskusrekisteriin vaaditussa aikataulussa.

Yleisesti ottaen kaikki sidosryhmät ovat ymmärtäneet hyvin ilmoitusten kulun (eli sen, kuka ilmoittaa kenelle ja milloin), vaikka joitakin ongelmiakin havaittiin. Toisinaan jokin jäsenvaltio on siirtänyt poikkeamien yksityiskohdat eurooppalaiseen keskusrekisteriin ilmoittamatta siitä asianomaisille jäsenvaltioille. Yleisesti kuitenkin odotetaan, että uusi Eccairs 2 -ohjelmisto[8], jota käsitellään tarkemmin jäljempänä, auttaa tässä asiassa.

Poikkeamailmoitusten laatu ja sisältö – 7 artikla

[8] Yhteiseurooppalainen lentoturvallisuusilmoitusten käsittelyjärjestelmä.

Asetuksessa vahvistetaan vakioituja tietojen tallennusmenettelyjä ja laadun tarkastusmenettelyjä koskevat erityisvaatimukset. Suurimmasta osasta näistä säännöksistä todettiin, että organisaatiot, jäsenvaltiot ja EASA olivat panneet ne täytäntöön. Kaikilla organisaatioilla ei kuitenkaan näytä olevan virallista laadun tarkastusmenettelyä, jota edellytetään 7 artiklan 3 kohdassa. Lisäksi 7 artiklan 5 kohdassa säädetty yhteisen eurooppalaisen riskiluokitusjärjestelmän kehittäminen oli toteutettu vain osittain. Vaikka komissio kehittikin järjestelmän tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja EASAn kanssa sille asetettuun määräaikaan eli 15. toukokuuta 2017 mennessä, kuten 7 artiklan 5 kohdassa säädetään, järjestelmän määritteleminen 7 artiklan 6 kohdan mukaisesti on saatettava päätökseen yhdessä sen täytäntöönpanojärjestelyjen kanssa.

Eurooppalaisen keskusrekisterin hallinnointi – 8 artikla

Eurooppalainen keskusrekisteri on itsessään merkittävä panos EU:lta. Sinne tallennetaan kaikki EU:ssa kerätyt poikkeamailmoitukset. Jäsenvaltioiden ja EASAn on siirrettävä kaikki niiden tietokantoihin tallennetut turvallisuustiedot eurooppalaiseen keskusrekisteriin hyvissä ajoin. Kansalliset tiedot yhdistetään eurooppalaiseen keskusrekisteriin ja tarkastetaan laatukriteerien mukaisesti. Suoraan pääsyyn eurooppalaiseen keskusrekisteriin sovelletaan tiukkoja sääntöjä, ja tällainen käyttöoikeus on vain jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla, EASAlla ja komissiolla[9].

Komission yhteinen tutkimuskeskus (JRC) tarjosi eurooppalaisen keskusrekisterin ja Eccairs-järjestelmän väliseen rajapintaan liittyviä operatiivisia palveluja asetuksen voimaantulosta vuoden 2020 loppuun. Kuten JRC on vahvistanut, eurooppalaisen keskusrekisterin ja Eccairs-järjestelmän väliseen rajapintaan on päivittäin syötetty tietoja, jotka ovat peräisin 31 osallistujavaltiosta[10] ja EASAlta.

Sen jälkeen, kun strategiaa oli muutettu ja vaikutustenarviointi[11] oli tehty, komission yksiköt päättivät asetuksen täytäntöönpanon tehostamiseksi korvata nykyisen Eccairs-alustan nykyaikaisemmalla, täysin uudistetulla Eccairs 2 -alustalla ja siirtää Eccairs-ohjelmiston hallinnoinnin JRC:ltä EASAlle vuodesta 2020 alkaen.

Kaikki jäsenvaltiot ovat panneet täysimääräisesti täytäntöön 8 artiklan 2 kohdassa asetetun vaatimuksen, jonka mukaan niiden on päivitettävä säännöllisesti eurooppalaista keskusrekisteriä. Tämä koskee myös 3 kohdan EASAa koskevia vaatimuksia, joihin liittyvä tietojen siirto eurooppalaiseen keskusrekisteriin tapahtuu automaattisesti. Lisäksi EASA on sopinut komission kanssa tietojen siirtämisestä sisäisestä poikkeamien raportointijärjestelmästä (IORS) eurooppalaiseen keskusrekisteriin täysimääräisen noudattamisen ja kattavuuden varmistamiseksi.

Oikeus käyttää eurooppalaiseen keskusrekisteriin tallennettuja tietoja – 10, 11 ja 12 artikla

[9] Asetuksen (EU) N:o 376/2014 8 ja 10 artikla.

[10] EU:n jäsenvaltiot (mukaan lukien Yhdistynyt kuningaskunta 1. helmikuuta 2020 saakka), Norja, Islanti ja Sveitsi.

[11] Bearing Point, ”Impact Assessment of ECCAIRS transition from JRC to EASA”, 12. kesäkuuta 2017.

Asetuksen 10, 11 ja 12 artiklassa säädetään järjestelyistä, jotka koskevat eurooppalaiseen keskusrekisteriin tallennettujen tietojen käyttöä. Komissio, joka vastaa eurooppalaiseen keskusrekisteriin tallennettujen tietojen käsittelystä, ja jäsenvaltiot (ns. ”yhteyspisteet”), jotka avustavat komissiota eurooppalaiseen keskusrekisteriin tallennettuja tietoja koskevien pyyntöjen käsittelyssä, ovat panneet nämä säännökset täysimääräisesti täytäntöön.

Asetuksen voimaantulon jälkeen sen 11 artiklaan perustuvia tietopyyntöjä oli saatu 31. joulukuuta 2019 mennessä 86, joista kuusi oli hylätty eri syistä.

Poikkeamien analysointi ja seuranta – 13 ja 14 artikla

Samoin kuin ilmoittamista koskevat vaatimukset, myös jotkin analysointia koskevat vaatimukset olivat jo turvallisuusjohtamisvaatimusten osana käytössä ennen asetuksen voimaantuloa. Asetuksen säännöksillä, kuten asetuksesta annetussa ohjeistuksessa[12] todetaan, ei ole tarkoitus luoda uutta analysointivaatimusta turvallisuusjohtamisvaatimusten lisäksi, vaan niillä vahvistetaan tarvetta tehdä analyysejä. Kokonaistilanne ei siis ole muuttunut paljoakaan lukuun ottamatta tiukkojen määräaikojen käyttöönottoa.

Tiukkojen määräaikojen osalta ei ole näyttöä siitä, että organisaatioille asetettua poikkeamien alustavaa analyysia koskevaa 30 päivän määräaikaa, josta säädetään 13 artiklan 4 ja 5 kohdassa, ei yleensä noudatettaisi. Monet alan sidosryhmät ovat kuitenkin huomauttaneet, että 30 päivän määräaika, jonka kuluessa poikkeamien alustava analyysi on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, on liian lyhyt. Lisäksi asetuksessa asetetaan organisaatioille kolmen kuukauden määräaika, jonka kuluessa niiden on toimitettava lopullinen analyysi. Asetuksessa sallitaan kuitenkin määräajan pidentäminen, jos se on asianmukaisesti perusteltua.[13]

Jäsenvaltioiden tasolla asetuksessa edellytetään, että niiden valvomat organisaatiot seuraavat analyysejä ja tekevät oman analyysinsä niille suoraan ilmoitetuista poikkeamista. Niiden odotetaan määrittelevän analyysinsä perusteella tarvittavat korjaavat tai ehkäisevät toimet, joita ilmailun turvallisuuden parantaminen edellyttää, ja käyttävän poikkeamailmoitusten analyysistä saatuja tietoja korjaavien toimien määrittelemiseen. Organisaatioiden tavoin kaikilla jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään menettelyt poikkeamien analysoimiseksi. Analyysien tekemisen laajuudessa ja syvyydessä on kuitenkin eroja. Tärkeimmät syyt tähän ovat kansallisen tason analyysivaatimusten selkeyteen liittyvät ongelmat sekä resurssien puute. Lisäksi eräät jäsenvaltiot huomauttivat jonkinasteisesta ”epätasapainosta” asetuksessa säädettyjen analyysivaatimusten sekä poikkeamien ilmoittamista, keräämistä, käsittelyä ja tallentamista koskevien vaatimusten sisältämien yksityiskohtaisten tietojen välillä. Tämän epätasapainon vuoksi poikkeamailmoitusten keräämiseen ja käsittelyyn liittyvä työtaakka on suuri, jolloin analysointiin ja seurantaan jää vain vähän aikaa.

[12] Euroopan komissio, ”Guidance Material – Regulation (EU) No 376/2014 and its implementing rules” (2015) https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/safety/doc/guidancematerial376.pdf

[13] Asetuksen (EU) N:o 376/2014 13 artiklan 4 kohta.

EU:n tasolla on kaksi analyysihaaraa: EASAn tekemä analyysi poikkeamista, jotka ne organisaatiot, joiden toimivaltainen viranomainen EASA on, ovat ilmoittaneet suoraan virastolle (EASAn omaan tietokantaan tallennettujen poikkeamien pohjalta), ja yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tehty analyysi. Näiden analyysien tuloksena julkaistaan EASAn vuotuiset turvallisuuskatsaukset ja määritellään turvallisuusriskien kohdennetut kokonaiskuvaukset, joita hyödynnetään Euroopan lentoturvallisuussuunnitelman (EPAS) julkaisemisen yhteydessä.

EASAn turvallisuustiedosta ja -tasosta vastaava osasto laatii EASAn vuotuisen turvallisuuskatsauksen, joka perustuu EASAn omassa poikkeamatietokannassa ja eurooppalaisessa keskusrekisterissä oleviin tietoihin. Virasto määrittelee ja toteuttaa osana riskinhallintaprosessiaan myös asianmukaisia toimia, joita seurataan jatkuvasti.

EASA toimii useiden yhteistyökumppaneiden kanssa kahdella pääfoorumilla: ilmailualan turvallisuusanalyytikkojen verkosto[14] ja yhteistyöanalyysiryhmät[15]. Ilmailualan turvallisuusanalyytikkojen verkosto on perustettu asetuksella (EU) N:o 376/2014, ja se kerää tietoja eri jäsenvaltioista saadakseen yleiskuvan koko EU:ssa esiintyvistä turvallisuusriskeistä. Yhteistyöanalyysiryhmät ovat EASAn perustamia asiantuntijaryhmiä, joiden tehtävänä on analysoida Euroopan ilmailun turvallisuutta tietyillä ilmailun aloilla. Ne tarkastelevat saatavilla olevia turvallisuustietoja, järjestävät perusteellisia turvallisuusanalyyseja ja tunnistavat esiin nousevia ongelmia. Ne myös seuraavat oman alansa turvallisuustasoa ja antavat palautetta toteutettujen toimien tehokkuudesta. Nämä järjestelmät täydentävät toisiaan, koska ne tarjoavat analyysejä eri tasoilla ja antavat panoksensa turvallisuusriskien kohdennettuihin kokonaiskuvauksiin ja Euroopan lentoturvallisuussuunnitelmassa mahdollisesti hyväksyttäviin turvallisuustoimiin.

Näin ollen voidaan todeta, että asetuksen täytäntöönpano on edistänyt merkittävästi poikkeamia koskevia analyyttisiä valmiuksia koko unionissa ja siten tarvittaessa myös asianmukaisten lieventävien toimenpiteiden määrittelyä. Vaikka edistystä on tapahtunut paljon, jäsenvaltioiden tasolla toteutettavat lisätoimet ja tekninen kehitys todennäköisesti edistäisivät analysointia.

Tietojen luottamuksellisuus ja asianmukainen käyttö sekä tietolähteen suojelu – 15 ja 16 artikla

[14] Ilmailualan turvallisuusanalyytikkojen verkoston muodostavat EASA, Euroopan komissio, EASAn jäsenvaltiot ja tarkkailija. Se perustettiin alun perin vuonna 2011 vapaaehtoiseksi verkostoksi tukemaan turvallisuustietojen analysointia aiempaa Euroopan lentoturvallisuussuunnitelmaa varten. Asetuksen (EU) N:o 376/2014 täytäntöönpano on virallistanut ilmailualan turvallisuusanalyytikkojen verkoston aseman ja korostanut turvallisuusanalyysin merkitystä Euroopan lentoturvallisuussuunnitelman tukemisessa ja ilmailun turvallisuuden parantamisessa Euroopassa. Ilmailualan turvallisuusanalyytikkojen verkosto kokoontuu tällä hetkellä kaksi kertaa vuodessa ja aina tarvittaessa. Lähde: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

[15] Yhteistyöanalyysiryhmät koostuvat ilmailualalla toimivista EASAn sääntelykumppaneiden sidosryhmistä. Kukin yhteistyöanalyysiryhmä kokoontuu enintään kolme kertaa vuodessa. Yhteistyöanalyysiryhmiä on tällä hetkellä kuusi: 1) lentopaikat ja maahuolinta; 2) ilmaliikenteen hallinta; 3) ilmapallot; 4) kaupallinen ilmakuljetus (lentokoneet); 5) yleisilmailu; 6) inhimilliset tekijät. Lähde: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

Asetuksen oikeudenmukaista turvallisuuskulttuuria sekä tietolähteen suojelua ja asianmukaista käyttöä koskevien säännösten täytäntöönpanoa analysoitiin huolellisesti. Vaikka todettiin, että kaikki jäsenvaltiot ja suurin osa organisaatioista on ottanut käyttöön menettelyjä, joilla varmistetaan poikkeamailmoitusten anonymisointi, jäljitettävyyteen liittyvä ongelma – eli mahdollisuus tunnistaa asianomaisia henkilöitä poikkeamailmoituksessa kuvattujen olosuhteiden perusteella – on edelleen olemassa erityisesti pienissä organisaatioissa, joissa on vähän työntekijöitä.

Asetuksen 16 artiklan 11 kohdassa säädetään organisaatioiden velvollisuudesta vahvistaa sisäiset oikeudenmukaista turvallisuuskulttuuria[16] koskevat säännöt. Saatavilla olevista tiedoista ei voida päätellä, ovatko kaikki organisaatiot panneet tämän vaatimuksen täysimääräisesti täytäntöön.

Merkittävin puute asetuksen täytäntöönpanossa liittyi 16 artiklan 12 kohdassa säädettyyn velvollisuuteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä oikeudenmukaisen turvallisuuskulttuurin periaatteiden täytäntöönpanosta vastaava elin. Jäsenvaltioiden 16 artiklan 13 kohdan mukaisesti toimittamien oikeudenmukaisesta turvallisuuskulttuurista vastaavien elinten toimintaa koskevien raporttien ja kansalaisilta saatujen lisätietojen perusteella komissio yksilöi 11 jäsenvaltiota, jotka eivät olleet nimenneet oikeudenmukaisesta turvallisuuskulttuurista vastaavaa elintä, joka vastaa 16 artiklan 6, 9 ja 11 kohdan täytäntöönpanosta. Tämän seurauksena komissio käynnisti rikkomusmenettelyt ja lähetti 10 virallista ilmoitusta ja yhden perustellun lausunnon velvollisuuden laiminlyönneille jäsenvaltioille[17]. Komissio lähetti myös EU Pilot -pyyntöjä jäsenvaltioille, jotka olivat raporteissaan ilmoittaneet nimenneensä oikeudenmukaisesta turvallisuuskulttuurista vastaavan elimen mutta joiden osalta oli edelleen epäilyksiä siitä, onko kyseisellä elimellä toimivaltaa hoitaa asetuksessa säädetty tehtävä.

Lisäksi ilmailualan tasolla eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet eli siviili-ilmailun työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua edistävän alakohtaisen neuvottelukomitean jäsenet (CANSO, ETF ja ATCEUC) ovat yhdessä sopineet niin kutsutusta ”ilmaliikenteen hallinnan oikeudenmukaisen turvallisuuskulttuurin välineistöstä”[18]. Se on kohdistettu ilmaliikenteen hallinta- ja lennonvarmistuspalveluja tarjoavien organisaatioiden henkilöstölle ja johdolle, ja siinä vahvistetaan oikeudenmukaisen turvallisuuskulttuurin täytäntöönpanoa sekä terveen ja avoimen ilmoittamiskulttuurin edistämistä ohjaavat periaatteet.

3. OSUUS ILMA-ALUSTEN ONNETTOMUUKSIEN JA NIIHIN LIITTYVIEN KUOLEMANTAPAUSTEN VÄHENTÄMISESSÄ

[16] ”Oikeudenmukaisella turvallisuuskulttuurilla” tarkoitetaan toimintakulttuuria, jossa käytännön ilmailutehtävissä toimivia henkilöitä tai muita henkilöitä ei rangaista toimista, laiminlyönneistä tai päätöksistä, jotka ovat näiden kokemuksen ja koulutuksen kannalta oikeasuhteisia, mutta jossa ei suvaita törkeää huolimattomuutta, tahallisia rikkomuksia ja vahingollisia toimia. Asetuksen (EU) N:o 376/2014 2 artiklan 12 kohta.

[17] Perustellun lausunnon käsittely päätettiin, kun valtio toimitti todisteet siitä, että oikeudenmukaisesta turvallisuuskulttuurista vastaavalla elimellä oli toimivalta hoitaa asetuksen 16 artiklan 12 kohdan mukainen tehtävänsä. Muiden tapausten käsittely on edelleen kesken.

[18] https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?mode=dsw&docId=11897&langId=en

Asetuksen yleistavoitteena on vähentää ilma-alusten onnettomuuksia ja niihin liittyviä kuolemantapauksia proaktiivisesti, mikä on tulosta edellisissä luvuissa esitetyistä erityistavoitteista.

On osoittautunut vaikeaksi mitata määrällisesti ja laadullisesti sitä, missä määrin asetuksella on suoraan vähennetty siviili-ilmailun onnettomuuksien ja kuolemantapausten lukumäärää.

EASAn kirjaamat tiedot osoittavat, että sellaisten onnettomuuksien lukumäärä, joissa oli mukana eurooppalaisia lentotoiminnan harjoittajia, on keskimäärin vähentynyt vuosina 2010–2018.[19] Väheneminen on vielä selvempää, kun otetaan huomioon lentoliikenteen jatkuva kasvu kyseisellä ajanjaksolla. Onnettomuuksien määrä on vähentynyt jatkuvasti vuodesta 2014, kun taas vakavien onnettomuuksien määrä on vakiintunut vuoden 2016 huipun jälkeen.

Kun analysoidaan vaihtoehtoista skenaariota eli skenaariota, jossa asetusta ei olisi annettu, näyttäisi siltä, että ilman asetusta siviili-ilmailun onnettomuuksien määrä Euroopassa ei olisi lisääntynyt eikä vähentynyt vuoden 2015 kolmannen neljänneksen jälkeen (kun asetus tuli voimaan). Asetuksen voimaantulon jälkeen onnettomuuksien määrä on vähentynyt 3,5 onnettomuudesta 1,3 onnettomuuteen miljoonaa lentoa kohti.

Ei ole kuitenkaan ollut mahdollista tehdä luotettavaa takautuvaa ennustetta turvallisuustilanteesta eikä niiden onnettomuuksien ja muiden turvallisuuteen liittyvien poikkeamien määrästä, jotka olisivat tapahtuneet ilman asetusta. On myös huomattava, että ilmailun turvallisuusjärjestelmän eri osatekijät, joilla pyritään onnettomuuksien ja vakavien vaaratilanteiden ehkäisyyn, ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa, mistä syystä on erittäin vaikeaa erottaa vain yhden osatekijän eli poikkeamien ilmoittamisen, analysoinnin ja seurannan vaikutusta.

Koska asetus on kuitenkin lisännyt eurooppalaiseen keskusrekisteriin tallennettujen poikkeamailmoitusten määrää, mikä puolestaan on saattanut parantaa turvallisuustietoisuutta ja turvallisuusriskien tunnistamista, voidaan olla varmoja siitä, että asetuksella on todennäköisesti osuutensa onnettomuuksien kokonaismäärän vähentymisessä.

4. PÄÄTELMÄT

Yleisesti ottaen kaikki, joita asia koskee (komissio, EASA, EU:n jäsenvaltiot ja organisaatiot), ovat panneet täytäntöön asetuksen (EU) N:o 376/2014. Joidenkin asetuksen säännösten täytäntöönpanossa havaittiin kuitenkin puutteita. Suurin puute oli se, että merkittävä osa jäsenvaltioista ei asetuksen mukaisesti ollut nimennyt oikeudenmukaisesta turvallisuuskulttuurista vastaavaa elintä, mistä syystä komissio käynnisti rikkomusmenettelyjä.

[19] EASA, ”Annual Safety Review 2020” (2020) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/easa_asr_2020.pdf;
EASA, ”Annual Safety Review 2019” (2019) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annual%20Safety%20Review%202019.pdf;
EASA, ”Annual Safety Review 2018” (2018) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/218639_EASA_ASR_MAIN_REPORT_2018.pdf

Toisaalta se, että pakollisten ja vapaaehtoisten poikkeamailmoitusjärjestelmien perustamista koskevat asetuksen vaatimukset on pantu onnistuneesti täytäntöön, on johtanut kerättyjen poikkeamien määrän huomattavaan kasvuun asetuksen voimaantulon jälkeen. Lisäksi eurooppalaisen keskusrekisterin perustamista ja hallinnointia koskevien säännösten täytäntöönpanon tuloksena on muodostunut kattava tietokanta, joka sisältää kaikkien EU:n jäsenvaltioiden poikkeamailmoitukset. Entistä suurempi määrä analysoitavia poikkeamailmoituksia on siten auttanut tunnistamaan mahdollisia turvallisuusriskejä, erityisesti jäsenvaltioiden ja EASAn tasolla. Näin ollen voidaan päätellä, että asetus on voimaantulonsa jälkeen auttanut jossain määrin vähentämään onnettomuuksia ja niihin liittyviä kuolemantapauksia EU:ssa.