

U 45/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja Israelin valtion välisen siviili-ilmailun turvallisuutta koskevan sopimuksen neuvottelemisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan unionin ja Israelin valtion välisen siviili-ilmailun turvallisuutta koskevan sopimuksen neuvottelemisesta.

Helsingissä 21.11.2024

Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne

Erityisasiantuntija Sofia Johansson

21.11.2024

EUROOPAN UNIONIN JA ISRAELIN VALTION VÄLISEN SIVIILI-ILMAILUN TURVALLISUUTTA KOSKEVAN SOPIMUKSEN NEUVOTTELEMINEN

1 Tausta ja sopimuksen tavoite

Euroopan unionin neuvosto valtuutti joulukuun 4 päivänä 2023 komission aloittamaan neuvottelut siviili-ilmailun turvallisuutta koskevan sopimuksen tekemisestä Israelin valtion kanssa. Neuvottelumandaatista on annettu tietoja eduskunnalle E-kirjeellä E 53/2023 vp. Sopimusneuvottelut EU:n ja Israelin välillä käynnistyivät syyskuussa 2024. Komissio on toiminut neuvottelijana EU:n puolesta neuvoston vahvistamien neuvotteluohjeiden mukaisesti.

Siviili-ilmailu on tarkasti säänneltyä toimintaa, koska sillä voi olla vaikutuksia matkustajien ja maassa olevien henkilöiden turvallisuuteen. Erityisesti säännellään ilma-alusten ja niihin asennettujen osien lentokelpoisuutta ja jatkuvaa valvontaa sekä ilma-alusten suunnitteluun, valmistukseen, huoltoon ja käyttöön osallistuvien organisaatioiden ja henkilöstön valvontaa.

EU:ssa käynnistettiin vuonna 2002 yhteisten siviili-ilmailun turvallisuutta koskevien sääntöjen valmistelu ja perustettiin EU:n lentoturvallisuusvirasto EASA. Tarkoituksena on varmistaa, että ilmailualan tuotteet sekä niiden turvallisen käytön kannalta merkitykselliset henkilöt ja organisaatiot täyttävät yhteiset säännöt. Yhteisissä turvallisuussäännöissä on vuodesta 2002 nimenomaisesti edistetty yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, jotta EU:n turvallisuusjärjestelmän tavoitteet voidaan saavuttaa. EU on aiemmin tehnyt kahdenväliset lentoturvallisuussopimukset Yhdysvaltojen, Kanadan, Brasilian, Japanin ja Kiinan kanssa sekä Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa osana kauppaa- ja yhteistyösopimusta. EU:n tavoitteena on neuvotella vastaavanlainen lentoturvallisuussopimus nyt Israelin kanssa.

Ilmailualan tuotteille, osille ja laitteille myönnettyjen todistusten hyväksyntä EU:n ja Israelin välillä on tähän asti perustunut Israelin ja Italian vuonna 1990 tekemään sopimukseen. Tämän sopimuksen nojalla myös EASA ja kansalliset viranomaiset EU:ssa ovat voineet hyväksyä Israelin myöntämiä todistuksia. Italia irtisanoi Israelin kanssa tekemänsä sopimuksen tammikuussa 2022 asetuksen (EU) 2018/1139 (ns. EASA-asetus) 140 artiklan 6 kohdan edellyttämänä. EASA-asetus edellyttää, että jäsenvaltiot sanovat irti kolmansien maiden kanssa tekemänsä kahdenväliset sopimukset tai mukauttavat niitä, jotta unionin lentoturvallisuuteen liittyvissä suhteissa kolmansien maiden kanssa voidaan varmistaa johdonmukaisuus unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Italian ja Israelin välisen sopimuksen irtisanominen on johtanut tilanteeseen, jossa oikeudellinen perusta vaadittujen todistusten hyväksymiselle on poistunut.

Tällä hetkellä todistusten hyväksynnästä EU:n ja Israelin välillä on voimassa väliaikainen järjestely. EASA antoi marraskuussa 2022 pääjohtajan päätöksen, jonka mukaan aiemman sopimuksen soveltamisalaan kuuluneiden todistusten hyväksymistä jatketaan edelleen. Tämän väliaikaisen järjestelyn kestoksi rajattiin 18 kuukautta. Väliaikaisen järjestelyn kestoa jatkettiin uudelleen 18 kuukaudella toukokuussa 2024. Väliaikainen järjestely on voimassa siihen saakka, kunnes EU:n ja Israelin välinen lentoturvallisuussopimus tulee voimaan tai sopimuksen väliaikainen soveltaminen alkaa.

Neuvoteltavan sopimuksen päätavoitteena on luoda nykyisen väliaikaisen järjestelyn tilalle oikeudellinen kehys, joka kattaa ilmailualan tuotteiden, osien ja laitteiden sertifiointin ja tuotannon valvonnan. Neuvoteltavan sopimuksen tavoitteena on korvata nykyinen tilapäinen järjestely ja luoda vakaa pitkän aikavälin oikeudellinen kehys.

EU-lentoturvallisuussopimusten yleisenä tavoitteena on ilmailualan tuotteiden turvallisuussertifiointin standardien vastavuoroinen tunnustaminen EU:n ja kolmannen maan välillä. EU:n ilmailustrategian mukaan lentoturvallisuussopimuksilla kolmansien maiden kanssa voidaan yhdenmukaistaa ilmailualan tuotteiden vaatimuksia, varmistaa tuotteiden korkea turvallisuustaso sekä tukea tuotteiden kauppaa.

2 Sopimuksen pääasiallinen sisältö

Sopimuksen ensimmäinen neuvottelukierros käytiin 17.-18.9.2024 Brysselissä. Neuvottelut sujuivat rakentavassa ja hyvässä hengessä. Neuvotteluja käytiin komission esittämän sopimusluonnoksen pohjalta.

Ensimmäisellä neuvottelukierroksella esillä ollut sopimusluonnos vastaa pitkälti aiempia EU:n ja kolmansien valtioiden välillä tehtyjä lentoturvallisuussopimuksia. Sopimusluonnoksen 3 artiklan mukaan sopimuksen mukaisen yhteistyön soveltamisalaan voisivat kuulua siviili-ilmailutuotteiden lentokelpoisuustodistukset ja lentokelpoisuuden seuranta, siviili-ilmailutuotteiden ympäristötestaus ja -hyväksyntä, suunnittelu- ja tuotantotodistukset sekä suunnittelu- ja tuotanto-organisaatioiden seuranta, huolto-organisaatioiden todistukset ja huolto-organisaatioiden seuranta, henkilöstön lupakirjat ja koulutus, lentosimulaattorien arviointi hyväksyntää varten, ilma-alusten käyttö sekä muut ilmailun turvallisuuteen liittyvät alat. Sopimuksessa sovittaisiin aiempien lentoturvallisuussopimusten tavoin muun muassa sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvää yhteydenpitoa varten nimettävistä yhteystahoista, sääntely-yhteistyöstä ja keskinäisestä avunannosta sekä turvallisuustietojen vaihtamisesta osapuolten välillä. Sopimuksen liitteenä olisi lentokelpoisuus- ja ympäristösertifiointeja koskeva liite, jossa kuvailtaisiin vaatimustenmukaisuustoteamusten ja todistusten vastavuoroinen hyväksymisen ehdot, edellytykset ja menetelmät, jotka koskevat siviili-ilmailutuotteiden lentokelpoisuustodistuksia ja lentokelpoisuuden seurantaa, siviili-ilmailutuotteiden ympäristötestausta ja -hyväksyntää sekä suunnittelu- ja tuotantotodistuksia ja suunnittelu- ja tuotanto-organisaatioiden seurantaa.

Ensimmäisellä neuvottelukierroksella päästiin yhteisymmärrykseen sopimuksen soveltamisalasta ja tavoitteesta korvata olemassa oleva väliaikainen järjestely. Rajattu määrä sopimuksen määräyksiä jäi avoimeksi ensimmäisellä neuvottelukierroksella eikä avoinna olevien kysymysten arvioida olevan kriittisiä neuvottelujen loppuun saattamisen kannalta. Avoinna olevat kysymykset liittyvät sopimuksen artikloihin, jotka koskevat sääntely-yhteistyötä ja keskinäistä avunantoa, olemassa olevien sopimusten päättymistä, sopimuksen liitteiden muuttamista sekä suunnitteluorganisaation sertifiointijärjestelmiä. Osasta sopimusmääräyksiä ei vielä keskusteltu ensimmäisellä neuvottelukierroksella. Näitä sopimusmääräyksiä ovat muun muassa tiedon luottamuksellisuuteen ja suojaan liittyvä määräys, sopimuksen alueellista soveltamista koskeva määräys sekä sopimuksen allekirjoittamista ja väliaikaista soveltamista koskevan määräyksen muotoilu.

Seuraava neuvottelukierros on tarkoitus järjestää mahdollisimman pian sen jälkeen, kun kumpikin osapuoli on tahoillaan selvittänyt vielä avoinna oleviin sopimusmääräyksiin liittyviä kysymyksiä.

3 Sopimuksen oikeusperusta

Sopimusta neuvotellaan unionin puolesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan mukaisessa menettelyssä. Aineellinen oikeusperusta on meri- ja lentoliikennettä koskeva SEUT 100 artiklan 2 kohta. Valtioneuvosto katsoo, että oikeusperusta on asianmukainen.

Neuvosto tekee päätöksen, jolla annetaan lupa sopimuksen allekirjoittamiseen ja tarvittaessa sen väliaikaiseen soveltamiseen ennen sen voimaantuloa sekä päätöksen sopimuksen tekemisestä EU:n puolesta SEUT 218 artiklan 5 ja 6 kohdan mukaisesti. Neuvosto tekee ratkaisunsa SEUT 218 artiklan 8 kohdan nojalla määräenemmistöllä. Euroopan parlamenttia tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

4 Sopimuksen vaikutukset

Neuvottelumandaattia koskevan komission suosituksen mukaan ehdotettu sopimus ei aiheuttaisi uusia hallinnollisia tai taloudellisia rasitteita jäsenvaltioiden viranomaisille tai toimialalle. Sopimuksen arvioidaan helpottavan ilmailualan tuotteiden kauppaa ja niihin liittyviä investointeja EU:ssa.

Sopimus olisi EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kokonaisuudessaan kuuluva sopimus. Sopimus ei siten edellytä Suomessa kansallista voimaansaattamista eikä sopimuksella ole vaikutuksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Sopimuksella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia Suomelle. Suomella ei ole erityisiä kansallisia intressejä asiassa.

5 Sopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön, perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Lentoturvallisuussopimus olisi EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kokonaisuudessaan kuuluva sopimus. Sopimus ei siten edellytä Suomessa kansallista voimaansaattamista eikä sopimuksella ole vaikutuksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Suomen kansallisessa lainsäädännössä ilmailutuotteiden turvallisuutta koskevat keskeiset säännökset ovat ilmailulaissa (864/2014).

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 14 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ilmailua. Asian voidaan siten katsoa kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Sopimuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Neuvottelumandaattia koskevan neuvoston päätöksen mukaisesti neuvottelut käydään kuullen ilmailutyöryhmää, joka on nimetty SEUT 218 artiklan 4 kohdassa määrätyksi erityiskomiteaksi. Päätöksen mukaan komissio raportoi neuvottelujen tuloksista viipymättä kirjallisesti erityiskomitealle ja neuvostolle kunkin neuvotteluistunnon jälkeen.

Komission raporttia ensimmäisestä neuvottelukierroksesta, joka järjestettiin 17.-18.9.2024 Brysselissä, käsiteltiin neuvoston ilmailutyöryhmässä 25.10.2024. Raportin mukaan toinen neuvottelukierros on tarkoitus järjestää mahdollisimman pian.

8 Sopimuksen kansallinen käsittely

Liikenne- ja viestintäministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä ulkoministeriön sekä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa. U-kirjelmää on käsitelty liikennejaoston (EU22) suppean kokoonpanon kirjallisessa menettelyssä 25.-29.10.2024.

Eduskunnalle annettiin selvitys ehdotuksesta neuvottelumandaatiksi 27.11.2023 päivätyllä E-kirjeellä E 53/2023 vp. Suuri valiokunta katsoi liikenne- ja viestintävaliokunnan näkemyksen mukaisesti, että kirje ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

9 Sopimuksen allekirjoittaminen, väliaikainen soveltaminen ja voimaantulo

Neuvottelujen ollessa kesken sopimuksen allekirjoittamisen ajankohdasta ei ole vielä tietoa. Ensimmäisen neuvottelukierroksen sopimusluonnoksen voimaantulomääräyksen mukaan sopimus tulisi voimaan päivänä, jona osapuolet ovat vaihtaneet diplomaattiset nootit, joilla ne vahvistavat saaneensa päätökseen sopimuksen voimaantulon edellyttämät sisäiset menettelynsä. Sopimuksen väliaikaista soveltamista koskevan määräyksen osalta neuvottelut ovat vielä kesken.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa lentoturvallisuussopimuksen tekemistä ilmailualan tuotteiden, osien ja laitteiden sertifiointin sekä tuotannon valvonnan yhtenäisen turvallisuustason takaamiseksi. Suomella ei ole erityisiä kansallisia intressejä asiassa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä komission neuvostolta saamien neuvotteluohjeiden mukaisen sopimuksen aikaansaamista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sopimuksen alueellista soveltamista koskevassa määräyksessä huomioidaan kansainvälisen oikeuden ja EU:n ulkoasiainneuvoston 10.12.2012 päätelmien mukaisesti, että kaikissa Israelin valtion ja EU:n välisissä sopimuksissa on todettava yksiselitteisesti, että sopimukset eivät sovellu Israelin vuonna 1967 miehittämiin alueisiin.