

Asia: VN/19615/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ilmailulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Säännöskohtaiset huomiot

Lentokelpoisuuden tarkastustodistuksen myöntäminen ja uudistaminen (Ilmailulain 40 §)

Traficom pitää erittäin tervetulleena ilmailulain 40 §:n muutosta, jonka myötä virasto voisi valtuuttaa lentokelpoisuustarkastajaksi paitsi lentokelpoisuuden hallintaorganisaation, myös yksittäisen lentokelpoisuusasiantuntijan. Tämä vastaa EU-sääntelyn alaisille ilma-aluksille jo voimassa olevaa käytäntöä. Kuitenkin EU-lainsäädännön (huoltotoiminta-asetus 1321/2014, kohta ML.A.901) mukaisesti lentokelpoisuustodistuksen voi edellä mainittujen lisäksi myöntää hyväksytty huolto-organisaatio. Esitämme tämänkin vaihtoehdon käyttöönottoa myös kansallisen sääntelyn alaisia ilma-aluksia varten.

Pykälän 3 momentti on kirjoitettu ehdottomaan muotoon "Liikenne- ja viestintävirasto valtuuttaa lentokelpoisuustarkastajaksi...". Jotta viranomaiselle jäisi harkintavaltaa esimerkiksi sen suhteen, millaisten ilma-alusten lentokelpoisuustarkastajiksi yksittäisiä asiantuntijoita voidaan valtuuttaa, parempi voisi olla sanamuoto "voi valtuuttaa".

Lisäksi Traficom toteaa, että 40 §:n muutoksella sekä viimeaikaisilla terminologian muutoksilla on seurannaisvaikutuksia myös ilmailulain 39 §:ään. Samoin lakiesityksen perusteluissa on epätarkkuutta sen suhteen, että lentokelpoisuustarkastuksia ovat jo aiemmin voineet suorittaa Traficomien puolesta lentokelpoisuuden hallintaorganisaatiot, joten muutos liittyy ainoastaan yksittäisten asiantuntijoiden valtuuttamiseen.

Valtionavustus lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon (Ilmailulain 88 a §)

Uudessa 88 a §:ssä tarkoitettujen valtionavustusten osalta Traficom pohtii, miten huolehditaan riippumattomuudesta, kun tukia myöntävä taho on sama kuin toimintaa valvova taho. Traficom pitäisi hyvänä, että asia tuotaisiin perusteluissa tai pykälätekstissä edes jollain tasolla esille.

Lentomenetelmät (Ilmailulain 110 §) ja lentoesteet (Ilmailulain 158 §)

Lentomenetelmäsuunnittelun muututtua luvanvaraiseksi toiminnaksi asetusmuutoksella (EU) 2020/469 on ilmailulain 110 §:ää ehdotettu muutettavaksi siten, että lentomenetelmistä vastaa ilmailukenteen hallintaa koskevan täytäntöönpanoasetuksen mukaisen hyväksyntätodistuksen saanut lentomenetelmäsuunnittelupalvelujen tarjoaja. Traficom kannattaa tätä muutosta, jolla määritellään vastuu lentomenetelmistä myös valvomattomassa ilmatilassa.

Lakiehdotuksen mukaan lentopaikan pitäjä vastaa siitä, että lentopaikalla käytetty lentomenetelmä on hyväksyntätodistuksen saaneen lentomenetelmäsuunnittelupalvelujen tarjoajan suunnittelema. Tämä jättää kuitenkin avoimeksi sen, mikä taho vastaa lentomenetelmien ylläpidosta ja uudelleentarkastelusta. Asetuksella (EU) 2020/469 muutetun asetuksen 2017/373 3 artiklan 9 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava lentomenetelmien ylläpidosta ja säännöllisestä uudelleentarkastelusta huolehtiminen lentopaikoilla ja ilmatilassa, jotka kuuluvat sen vastuulle. Tätä varten jäsenvaltioiden on yksilöitävä näistä tehtävistä vastaavat henkilöt tai organisaatiot sekä varmistettava niille asetettujen vaatimusten täytyminen. Traficom pitää asianmukaisena, että lentopaikan lentomenetelmien ylläpidosta ja uudelleentarkastelusta vastaisi lentopaikan pitäjä. Mikäli lentopaikan pitäjällä ei ole tähän tarvittavaa asiantuntemusta, sen olisi huolehdittava asiasta esimerkiksi lentomenetelmäsuunnittelupalvelun tarjoajan kanssa tehtävällä sopimuksella.

Koska lentomenetelmäsuunnittelupalvelun tarjoajille tullaan 27.1.2022 alkaen vaatimaan hyväksyntätodistus EU-asetuksen 2017/373 perusteella, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2020/469, myös nämä organisaatiot olisi lisättävä ilmailulain 146 §:ssä olevaan luetteloon, jotta viranomaisella olisi tarvittaessa mahdollisuus puuttua toimintaan ilmailulain 147–149 §:n mukaisin keinoin. Toinen luettelosta puuttuva taho, jolle seuraamuksia mahdollisesti voisi olla tarvetta määrätä, ovat maahuolintapalveluja tarjoavat organisaatiot.

Tarkastuslentäjän vahingonkorvausvastuu (Ilmailulain 137 a §)

Traficom kannattaa vahingonkorvausvastuun ylärajan määrittämistä.

Ammattitaidon ylläpitäminen (Ilmailulain 152 §)

Traficom kannattaa ehdotettua lisäystä.

Viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus (Ilmailulain 153 §)

Koska ilmailun ja erityisesti miehittämättömän ilmailun sääntely nykyisin perustuu suurelta osin EU-lainsäädäntöön, laissa olisi syytä ottaa huomioon Traficomien tehtävät kansallisen lainsäädännön lisäksi myös EU-säädösten noudattamisen valvonnassa sekä tähän liittyvät tiedonsaantioikeudet. Esimerkiksi miehittämättömien ilma-alusten kauko-ohjaajien pätevyydestä ei ole säännöksiä kansallisessa lainsäädännössä, vaan ainoastaan asetuksessa (EU) 2019/947. Tästä syystä ehdotamme valvontatehtäviä (178 §) ja tiedonsaantioikeutta (197 §) koskevia liikenteen palveluista annetun lain pykälää tarkennettavaksi siten, että niissä viitataan paitsi kyseisen lain, myös siinä tarkoitettua toimintaa koskevien EU-asetusten noudattamisen valvontaan ja niiden mukaisiin tehtäviin.

Ilmailulain 153 §:n sanamuoto on väljempi, joten se mahdollistaa tiedonsaannin ja tarkastukset myös EU-lainsäädännössä säännellyn toiminnan osalta. Tiedonsaantioikeuksien osalta Traficom

kuitenkin toteaa, että ilmailulain 153 § rajaa tiedonsaantioikeuden vain ilmailutoiminnan valvontaan. Traficom suorittaa myös ilmailun poikkeustilanteiden tutkintaa, jota varten myös on tarpeen hankkia tietoja. Tästä syystä 153 §:ään tulisi lisätä maininta tiedonsaannista myös tutkintaa varten, tai vaihtoehtoisesti muuttaa säännöksen sanamuotoa yleisemmälle tasolle samoin kuin liikenteen palveluista annetun lain 197 §:ssä, joka mahdollistaa tiedonsaannin lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi.

Miehittämättömän ilma-aluksen kulun ja lennätyksen havainnointi (Ilmailulain 169 a §)

Traficom kannattaa ehdotettuja uusia toimivaltuuksia ja katsoo, että ehdotetut toimivaltuudet ovat tarpeen, jotta lentoaseman pitäjät ja ilmaliikennepalvelun tarjoajat voivat vastata miehittämättömien ilma-alusten luomaan turvallisuushintaan. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain yleiset säännökset viestinnän luottamuksellisuudesta ja välitystietojen käsittelyperusteista eivät mahdollista riittäviä toimenpiteitä esityksessä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, kuten luonnoksessa tuodaan esiin. Traficom pitää perusteltuna, että erityisistä toimivaltuuksista puuttua viestinnän luottamuksellisuuteen säädetään erityislainsäädännössä.

Luonnoksessa tuodaan esiin, että ehdotettu toimivaltuus olisi suppeampi kuin poliisille, puolustusvoimille ja Rajavartiolaitokselle sekä Rikosseuraamuslaitokselle ja ydinvoimalaitoksen turvahenkilölle viime vuosina säädetty toimivaltuudet. Toimivaltuuden haltijalla ei olisi oikeutta puuttua miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun ottamalla laite haltuunsa tai muutoin estämällä sen käyttö. Sen sijaan säädettäisiin miehittämättömän ilma-aluksen kulun ja lennätyksen havainnoinnista. Luonnoksen mukaan säädettävän toimivaltuuden johdosta lentoaseman pitäjä ja ilmaliikennepalvelun tarjoaja voisivat paikantaa miehittämättömän ilma-aluksen ohjaimen tai ohjaajan silloin, kun alusta ohjataan kauko-ohjauslaitteella, ja pyytää poliisia puuttumaan oikeudettomaan lennättämiseen sen aiheuttamaan uhkaan varautumiseksi ja torjumiseksi. Traficom katsoo, että luonnosteltu toimivaltuus on viestinnän käsit-telyn osalta pääosin linjassa aiemmin säädettyjen vastaavien lainmuutosten kanssa, mutta ehdottaa kuitenkin eräitä täsmennyksiä toimivaltuuden muotoiluun. Samalla Traficom haluaa nostaa esille, että havainnointiin ja radioviestinnän välitystietojen käsittelyyn luonnostellun toimivaltuuden ei tulisi muuttaa vaatimusta hakea havainnointilaitteistoille radiolupaa, jos havainnoinnissa käytetään myös lähettäviä radiolaitteita kuten tutkia.

Traficom kiinnittää ensiksi huomiota siihen, että pykälässä käytetään termiä "miehittämätön ilma-alusjärjestelmä", joka EU:n droneasetuksen 2019/947 ja myös lakiesityksen 2 §:n määritelmän mukaisesti tarkoittaa miehittämätöntä ilma-alusta ja sen kauko-ohjaukseen tarvittavaa laitteistoa. Sen sijaan esimerkiksi ydinenergialakiin (7 v §) ja rajavartiolakiin (38 a §) aiemmin säädetyissä toimivaltuuksissa käytetään ilmaisua "miehittämättömän ilma-aluksen kokonaisjärjestelmä". Eriävän muotoilun johdosta voi jäädä epäselväksi, voisiko havainnointi tässäkin tapauksessa kohdistua ilma-aluksen ohella myös ohjaimen ja ohjaajan paikantamiseen. Traficom esittää, että tulkintaepäselvyyden välttämiseksi perusteluissa tarkennettaisiin, että havainnoinnin toimivaltuutta ei ole tarkoitettu näitä aiempia kansallisia säännöksiä suppeammaksi.

Toiseksi Traficom kiinnittää huomiota siihen, että toimivaltuuden rajaus voi aiheuttaa käytännössä soveltamisongelmia esimerkiksi automatisoidun jatkuvan havainnoinnin käytännön toteuttamisen

kannalta. Luonnoksen mukaan toimivaltuus olisi käytettävissä miehittämättömän ilma-aluksen aiheuttamaan uhkaan varautumiseksi ja uhkan tehokkaan torjumisen mahdollistamiseksi silloin, kun miehittämätön ilma-alus saapuu oikeudettomasti joko UAS-ilmatilavyöhykkeelle tai ilmatilaan, jossa tarjotaan ilmaliikennepalvelua. Luonnoksessa tuodaan muun muassa esiin, että toimivaltuus soveltuisi tilanteisiin, joissa EU:n miehittämättömän ilmailun täytäntöönpanoasetuksen mukainen 120 metrin korkeus ylitetäisiin oikeudettomasti. Jos toimivaltuutta tulkittaisiin tiukasti, viestinnän käsittelyä voisi olla haasteellista rajata radioviestinnän ominaispiirteiden takia niin, että sitä käsiteltäisiin vasta ja vain sellaisten miehittämättömien ilma-alusten osalta, jotka ovat jo oikeudettomasti saapuneet UAS-ilmatilavyöhykkeelle tai ilmatilaan, jossa tarjotaan ilmaliikennepalvelua.

Koska havainnointia ei ole välttämättä mahdollista kohdistaa niin, että sinänsä oikeutettuun miehittämättömän ilma-aluksen lennätykseen liittyvää viestintää ei lainkaan käsiteltäisi, havainnointia suorittava lentoaseman pitäjä ja ilmaliikennepalvelun tarjoaja saattaisi siten vastaanottaa myös sellaista viestintää, joka liittyy sinänsä oikeutettuun miehittämättömään ilmailuun sanottujen alueiden välittömässä läheisyydessä. [Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 §:n 4 momentin perusteella tällainen viestintä olisi hävitettävä, koska sille ei olisi käsittelyperustetta, ellei sen käsittely voisi joiltain osin perustua pykälän määräaikaisesti voimassa olevan 5 momentin mahdollistamaan tilastolliseen käsittelyyn. Lisäksi on mahdollista käsitellä tietoja, joita ei pidetä välitystietoina.] Tällaisen viestinnän käsittely voisi kuitenkin olla Traficomien näkemyksen mukaan perusteltua sallia säännöksessä, millä varmistettaisiin ettei rajoitus muodostu esteeksi oikeudettomasti sanotuille alueille saapuvien miehittämättömien ilma-alusten aiheuttaman uhkan havainnoinnille. Traficom esittää, että pykälässä ei rajoitettaisi käsittelyä vain siinä luetelluille alueille jo oikeudettomasti saapuneiden miehittämättömien ilma-alusten lennätykseen liittyvään radioviestintään vaan myös niihin, jotka uhkaavat saapua pykälässä mainituille alueille oikeudettomasti.

Lisäksi Traficom esittää, että pykälään lisättäisiin velvollisuus ilmoittaa siinä tarkoitetun käsittelyn aloittamisesta Liikenne- ja viestintävirastolle. Vaikka havainnointi ei aiheuttaisi vaaraa radiotaajuuksien häiriöttömyydelle, ilmoitusvelvollisuus edistäisi viraston tehtäviin kuuluvan viestinnän luottamuksellisuuteen liittyvien säännösten valvontaa. Tällä hetkellä ydinenergialain 7 v §:n 6 momentissa on säädetty teknisen laitteen käyttämisestä koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta Liikenne- ja viestintävirastolle.

Traficom kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kuten ydinenergialain 7 v §:n perusteluissa tuodaan esiin (HE 8/2020 vp), miehittämättömästä ilma-alusta voidaan joskus myös ohjata matkapuhelimen, tietokoneen tai muun luonnolliseen henkilöön yhdistettävän telepäätelaitteen avulla. Yleisen viestintäverkon välityksellä tapahtuvan viestinnän ja siihen liittyvien liikennetietojen luottamuksellisuutta rajoittavat poikkeukset kuuluvat lähtökohtaisesti sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (2002/58/EY) soveltamisalaan, ja tällaisten toimenpiteiden tulee olla direktiivin 15 artiklan 1 kohdasta johtuvien vaatimusten mukaisia. Traficom esittää, että esityksessä arvioitaisiin ehdotettua toimivaltuutta suhteessa näihin vaatimuksiin, jotka sinänsä selkeästi mahdollistavat yleisen turvallisuuden varmistamiseksi tehtävät rajoitukset lainsäädännössä, kun ne ovat välttämättömiä, asianmukaisia ja oikeasuhteisia demokraattisen yhteiskunnan toimenpiteitä.

Lentoliikenneoikeuksien rajoittaminen (Liikenteen palveluista annetun lain 126 a §)

Traficom kannattaa esitettyjä muutoksia.

Kaupallisen lentotoiminnan ilmoitus (Liikenteen palveluista annetun lain 128 §)

Historiallisilla ja entisillä sotilasilma-aluksilla harjoitettava kaupallinen matkustajien kuljetus ehdotetaan säädettäväksi ilmoituksenvaraiseksi viimesijaisesti, eli siltä osin kuin se ei edellytä lentoliikenneasetuksen mukaista liikennelupaa tai lentotyölupaa eikä Euroopan unionin asetuksesta tai Suomea sitovasta kansainvälisestä velvoitteesta muuta johdu. Traficom toteaa, että EU:n lentoliikenneasetuksen 1008/2008 soveltamisalasta johtuen kansallisen lain säännöksen piiriin voisivat ilmeisesti kuulua vain tällaisilla ilma-aluksilla harjoitettavat paikallisennot, sillä muu kaupallinen lentoliikenne kuuluu lentoliikenneasetuksen alaisuuteen ja siten edellyttäisi EASA-asetuksen mukaisesti myönnettyä lentotoimintalupaa. Se puolestaan edellyttää lentokelpoisuusasetuksen 748/2012 mukaista lentokelpoisuustodistusta, jota näille ilma-aluksille ei ole mahdollista myöntää. Kansainvälistä lentoliikennettä varten taas ICAO vaatii lentotoimintaluvan siinäkin tapauksessa, että EU:n liikennelupavaatimus ei soveltuisi. Myös hallituksen esityksen perusteluita olisi syytä tarkentaa tältä osin.

Traficom pitää kuitenkin tällaisilla ilma-aluksilla paikallislentoina harjoitettavan kaupallisen matkustajien kuljetuksen säätämistä ilmoituksenvaraiseksi kannatettavana, sillä se helpottaa toiminnan valvontaa. Jotta valvonta olisi tehokasta, sen tueksi olisi kuitenkin tärkeää säätää myös määräyksenantovaltuudesta. Määräyksenantovaltuuden sisällöksi sopisi vuoden 2009 ilmailulain (1194/2009) 69 §:ssä säädetty, jolloin määräykset voisivat koskea toiminnanharjoittajan organisaatiota ja henkilöstöä; toimintaan käytettävää kalustoa; turvallisuudenhallintajärjestelmää; toimintakäsikirjaa, toimintamenetelmiä ja toiminnan rajoituksia; sekä taloudellisia toimintaedellytyksiä.

Tähän mennessä matkustajien kuljetusta historiallisilla ilma-aluksilla tai entisillä sotilaskoneilla on harjoitettu pelkästään tiettyjen yhdistysten jäsenille suunnattuna kerhotoimintana. Tällaista toimintaa pidetään yksityislentotoimintana. Toiminnan valvontamahdollisuuksien parantamiseksi Traficom esittää, että ilmoituksenvaraisuus ulotettaisiin koskemaan kaupallisen lentotoiminnan lisäksi myös kerhotoimintaa. Kansallisessa lainsäädännössä ilmoituksenvaraisuus koskee jo nyt yhdistysmuotoistakin toimintaa lentokoulutuksessa, johon sovellettavat vaatimukset ovat ilmailumääräyksessä TRG M1-7. Toiminta historiallisilla ilma-aluksilla ja entisillä sotilaskoneilla ei välttämättä ole erityisen pieniriskistä, koska kyseessä ovat vanhat ilma-alukset ja esimerkiksi DC3:lla voidaan kuljettaa lähes 20 matkustajaa.

Miehittämätöntä ilma-alustoimintaa koskevat rikkomukset (Liikenteen palveluista annetun lain 266 a §)

Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotettu uusi 266 a § miehittämätöntä ilma-alustoimintaa koskevista rikkomuksista on erittäin tarpeellinen. Tarkentavana huomiona Traficom toteaa, että 1 kohdassa pitäisi sanan "käyttää" tilalle kirjata "ohjaa", koska siinä on kyseessä ilma-alusta konkreettisesti ohjaava kauko-ohjaaja eikä ilma-aluksen käyttäjä. Myös perusteluissa on paikoin syytä täsmentää kauko-ohjaajaa ja toisaalta ilma-aluksen käyttäjää koskevien velvoitteiden erottelua.

Liikenteen palveluista annetussa laissa säädetään tiettyjä tieliikenteen valvontatehtäviä Traficomille lisäksi myös poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle (esim. 180, 184 ja 189 §), ja vesiliikenteen osalta vastaava säännös on vesiliikennelain 8 §:ssä. Koska Traficomilla ei ole mahdollisuutta miehittämättömän ilmailun osalta kenttävalvontaan, olisi tarkoituksenmukaista, että poliisilla olisi muun partioinnin yhteydessä valtuudet tarkistaa kauko-ohjaajan pätevyys ja miehittämättömän ilma-aluksen käyttäjän rekisteröityminen, myös ilman varsinaista rikosepäilyä. Tämä edellyttäisi miehittämättömän ilmailun valvontatehtävän säätämistä poliisille. Poliisilain 2 luvun 1 §:n mukaan poliisi voi tarkistaa henkilöllisyyden yksittäisen tehtävän suorittamiseksi. Tällöin poliisi saisi "säännösten noudattamista valvovana muuna viranomaisena" myös 197 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden. Poliisin valvontatehtävästä miehittämättömän ilmailun osalta olisi mahdollista säätää liikenteen palveluista annetun lain 180 §:ssä siten, että siihen lisättäisiin toinen momentti poliisin valtuudesta lain ja EU-asetusten noudattamisen valvontaan miehittämättömässä ilmailussa sekä muutettaisiin otsikkoa ja 1 momenttia vastaavasti.

Ilmailulain 55 §:n 1 momentin mukaan ilma-aluksen tai sen kauko-ohjauspaikan on sitä ilmailuun käytettäessä oltava turvallisesti miehitetty, ja ilma-aluksen turvallisesta miehityksestä vastaa sen omistaja, haltija tai käyttäjä. Tämän säännöksen rikkomista ei ole kuitenkaan sanktioitu, sillä 55 §:ää ei mainita ilmailurikkomuksia koskevassa ilmailulain 178 §:ssä. Turvallisen miehityksen vaatimuksista poikkeamisesta olisi kuitenkin perusteltua voida määrätä rangaistus. Lisäksi miehittämättömän ilmailun huomioon ottamiseksi 55 §:n 1 momentin sanajärjestyksestä olisi tarpeen hieman muuttaa siten, että turvallisesta miehityksestä vastaa ilma-aluksen omistaja, haltija tai käyttäjä.

Lisäksi ilmailulain 178 §:n 4 kohdassa tulisi ottaa huomioon myös miehittämättömille ilma-aluksille asetuksen (EU) 2019/947 14 artiklassa säädetyt vaatimukset ilma-aluksen käyttäjän rekisteröitymisestä ja ilma-aluksen rekisteröinnistä sekä tunnusten merkitsemisestä.

Liikenneturvallisuuden vaarantaminen (Rikoslain 23 luvun 1 §)

Traficom pitää erittäin tervetulleena rikoslain 23 luvun 1 ja 2 §:ään ehdotettuja muutoksia, joiden myötä liikenneturvallisuuden vaarantamisen tunnusmerkistössä tulisi mainitaksi ilmailun osalta paitsi ilmailulain, myös liikenteen palveluista annetun lain sekä EASA-asetuksen ja sen nojalla annettujen asetusten rikkominen. Tarkentavana huomautuksena esitämme kuitenkin, että täytäntöönpanosäädösten sijasta säännöksessä viitattaisiin yleisemmin EASA-asetukseen ja sen nojalla annettuihin asetuksiin. Osa lentoturvallisuutta koskevasta keskeisestä EU-sääntelystä on annettu komission asetuksina, osa komission delegoituina asetuksina ja osa komission täytäntöönpanoasetuksina. Lisäksi koska turvallisuuteen vaikuttavissa tehtävissä työskentelevät myös mm. lentoasemien turvatarkastajat, joiden tehtäviä koskevien säännösten ja määräysten rikkominen voi välillisesti vaarantaa liikenneturvallisuuden, pykälissä olisi syytä viitata myös ilmailun turva-asetukseen (EU) 300/2008 ja sen nojalla annettuihin komission asetuksiin.

Viittaus ainakin EASA-asetukseen ja sen nojalla annettuihin komission asetuksiin olisi edelleen tarpeen lisätä ilmailurikkomuksia koskevan ilmailulain 178 §:n 10 kohtaan, sillä kaupallista lentotoimintaa ja miehittämätöntä ilmailua koskeva sääntely lennon valmistelusta ja suorittamisesta

sisältyy suurelta osin EU-lainsäädäntöön. Lisäksi ilmailulain 57 §:n 2 momentissa olisi syytä huomioida myös ilmoituksenvarainen toiminta.

Muita ehdotuksia koskevat huomiot

Ilmailulain soveltuminen miehittämättömään ilmailuun: Traficom kannattaa ilmailulain 9 §:ään ehdotettua uutta 3 momenttia, joka selventäisi ilmailulain säännösten soveltuvuutta miehittämättömään ilmailuun. Momentissa on rajattu miehittämättömät ilma-alukset myös ilma-alusten rekisteröintiä koskevan 2 luvun soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka miehittämättömien ilma-alusten rekisteröintiä koskevat säännökset sinänsä ovat asetuksen (EU) 2019/947 14 artiklassa, Traficom toteaa kuitenkin, että ilmailulain 2 luku sisältää myös miehittämättömien ilma-alusten rekisteröintiin tarvittavia menettelysäännöksiä. Tästä syystä 2 luvun tulisi soveltua myös miehittämättömiin ilma-aluksiin.

Liikennöintiluvat ja lentotoimintaluvat: Lakiesityksessä ehdotetaan kumottavaksi ilmailulain 150 § lentotoimintaluvan, lentoluvan tai liikennöintiluvan raukeamisesta, koska luvanvaraista lentotoimintaa koskeva sääntely on siirretty liikenteen palveluista annettuun lakiin. Säännös liikennöintiluvan raukeamisesta onkin nykyisin liikenteen palveluista annetun lain 251 §:ssä. Tarkempi tarkastelu on kuitenkin osoittanut, että kyseinen säännös vastaa vain ilmailulain 150 §:n 1 kohtaa, jolloin jäisi huomiotta 2 kohdan mukainen tilanne, jossa yritys on ryhtynyt harjoittamaan lentotoimintaa mutta keskeyttää sen muista kuin vaikutusmahdollisuuksiensa ulkopuolella olevista syistä. Tällaista tilannetta eivät kata myöskään lupien peruuttamista koskevat säännökset. Lisäksi lentotoimintalupia edelleen myönnetään EU-lainsäädännön mukaisesti, ja niidenkin raukeamisesta säätämiseksi on myös jatkossa todettu olevan tarvetta. Näistä syistä Traficom esittää, että ilmailulain 150 §:n kumoamisen yhteydessä siirrettäisiin sen sisältöä entistä kattavammin liikenteen palveluista annetun lain 251 §:ään, siten että pykälässä huomioitaisiin myös lentotoimintaluvat sekä ilmailulain 150 §:n 2 kohdassa tarkoitettu tilanne.

Lisäksi ilmailulain 148 §:n 1 mom. 5 kohdassa on edelleen säännös, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi muuttaa tai rajoittaa organisaatiolle myönnettyä lupaa, peruuttaa luvan taikka kieltää siinä tarkoitettun toiminnan väliaikaisesti, jos luvan haltija ei noudata liikennöintiluvan perusteena olevaa lentoliikennesopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta. Koska liikennöintiluvista säädetään nykyisin liikenteen palveluista annetussa laissa, myös liikennöintiluvan peruuttamisesta sopisi paremmin esimerkiksi kyseisen lain 242 §:ään.

Muutokset lakiin sähköisen viestinnän palveluista (SVPL 265 ja 307 §):

Luonnoksen mukaan SVPL 265 §:n osalta kyseessä olisi tekninen muutokorjaus. Traficom pitää muutosta perusteltuna.

SVPL 307 §:n osalta lisättäisiin viittaus Tullin valvontaan vesiliikennelakia (782/2019) koskevan valvonnan yhteydessä. Sen mukaan "Tullin valvonnasta vesi-liikenteen yhteydessä säädetään vesiliikennelaisissa (782/2019)." 307 §:ää koskevan esityksen osalta Traficom pyytää ministeriötä huomioimaan myös lausuntokierroksella olleen luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Yleisen markkinavalvontalain valmisteilla olevat muutokset tulevat vaikuttamaan 307 §:ään, joten pykälän muutoksen valmistelu olisi Traficomien näkemyksen mukaan tarpeellista koordinoitua työ- ja

elinkeinoministeriön markkinavalvontalain muutosesityksen valmistelun kanssa.

Markkinavalvontalain muuttamista koskevan hallituksen esityksen luonnoksen perustelutekstien mukaan "pykälästä poistettaisiin Tullin telelaitteiden maahantuonnin valvontaa koskeva säännös päällekkäisenä markkinavalvontalain kanssa. Tullin markkinavalvontaan liittyvistä tehtävistä säädettäisiin kattavasti markkinavalvontalailla."

Muutettavaksi esitetystä 307 §:ssä on myös vanhentuneita viittauksia ja termejä tällä hetkellä voimassa olevaan lakiin verrattuna. Radiolaitteiden vaatimustenmukaisuutta ja markkinavalvontaa koskeva vuonna 2016 uusittu lain 30 luku koskee vain radiolaitteita. Luvun säännökset eivät koske enää muita telelaitteita. Merkitsemistä koskeva pykäläviittaus 262 §:n 1 momenttiin tulisi olla viittaus 257 §:ään. Maahantuontia koskeva valvontatehtävä tulisi olla tarkennettu koskemaan 253 b §:n noudattamisen valvontaa.

Rakentamisluvan myöntämisen edellytykset:

Ilmailulain 81 §:n muutokseen liittyvästä perustelutekstistä ei käy ilmi, millä perusteilla rakentamislupa voitaisiin asettaa ympäristöehtoja ja mikä taho niitä voi asettaa. Koska rakentamisluvan myöntää Traficom, oletamme, että myös lupaehdot ovat Traficomien asettamia. Vähintään perusteluissa olisi kuitenkin syytä tarkentaa, millaisia nämä ympäristöehdot olisivat ja millä perusteella niitä liitettäisiin rakentamislupaan. Lisäksi olisi tarkennettava ympäristöehtojen suhdetta ympäristölupaan sisältyviin lupaehtoihin ja ilmailulain 157 §:n mukaisiin ilmailun ympäristövaikutuksia koskeviin määräyksiin.

Yleiset huomiot

Voitte kirjoittaa yleiset huomionne alla olevaan tekstikenttään

Traficom on osallistunut lakiuudistuksen valmisteluun ja sen näkemyksiä on huomioitu jo valmisteluprosessin aikana. Viraston asiantuntijoilta saatujen kommenttien perusteella esitämme hallituksen esitykseen kuitenkin edellä mainittujen lisäksi vielä seuraavat huomiot:

Alkoholitestaukset:

Lentoasemilla tehtävien alkoholitestausten haasteet ovat jo vuoden 2019 alussa olleet esillä Helsinki-Vantaan lentoaseman yhteistyöryhmässä, jossa ovat mukana muun muassa lentoasemalla toimivat viranomaiset. Haasteet ovat liittyneet yhtäältä ilmailulain 170 §:ssä tarkoitetun kohderyhmän tarkempaan määrittelyyn: "Tehtävää ilma-aluksessa, ilmailuun käytettävässä liitimessä tai muussa laitteessa taikka lentoturvallisuuteen vaikuttavaa tehtävää maaorganisaatioissa ei saa suorittaa se, jonka veren alkoholipitoisuus on alkoholin nauttimisesta kohonnut tai joka on käyttänyt muuta huumaavaa ainetta niin, että sitä on hänen elimistössään havaittava määrä." Traficom pitää erittäin tarpeellisena, että pykälään lisätään ehdotettu 4 momentti, jossa asiaa selvennetään.

Ilmailukäytännön poikkeavuuksista koskevan rikoslain 23 luvun 6 §:n ja toisaalta ilmailulain 170 §:n sanamuodot poikkeavat kuitenkin edelleen toisistaan siltä osin, että ilmailulaissa käytetään termiä "lentoturvallisuuteen vaikuttava tehtävä" ja rikoslaissa "lentoturvallisuustehtävä". Vaikka termien voidaan katsoa käytännössä tarkoittavan samaa, sanamuotojen yhtenäistäminen olisi selkeyden vuoksi suotavaa. Lisäksi Traficom toteaa, että myös ilmailulain 170 §:n ja rikoslain 23 luvun 6 §:n aikarajaukset poikkeavat toisistaan. Ilmailulain säännös soveltuu tehtävän aikana sekä lennon valmisteluun välittömästi liittyvien tehtävien aikana, kun taas rikoslaissa viitataan veren alkoholipitoisuuden tehtävän aikana tai sen jälkeen.

Toisena valvonnan haasteena on ollut ilmailulain rikkomisen todentaminen. Rikoslakia sovelletaan tilanteissa, joissa veren alkoholipitoisuus on vähintään 0,5 promillea tai kun henkilöllä on vähintään 0,22 milligrammaa alkoholia litrassa uloshengitysilmaa. Ilmailulaissa on kuitenkin määritelty nollatoleranssi. Silloin, kun rikoslaissa määritellyt rajat eivät ylity, ei verikokeeseen määrääminen ole pakkokeinona mahdollista, ja näyttö rikkomuksesta jää heikoksi. Tämä rikkomuksen toteennäyttämisen haaste vesittää teon rangaistavuutta.

Traficom on ymmärtänyt, että rikoslakiin ja pakkokeinoiniin liittyviä muutoksia, joilla näihin haasteisiin vastattaisiin, ei ole mahdollista tarkastella tässä lakiuudistuksessa. Traficom on valmis tukemaan tämän asian jatkovalmistelussa.

Liikenne- ja viestintävirasto ilmailun vakuutusasetuksessa tarkoitettuna viranomaisena:

Ilmailun vakuutuksista säädetään yhtäältä ilmailulain 138 §:ssä mainitulla tavalla EU-lainsäädännössä, toisaalta kansallisesti ilmailulain 139 §:ssä.

Traficomissa on havaittu, että ilmailulaissa ei ole erikseen nimetty vastuutahoa 138 §:ssä mainitun asetuksen (EY) N:o 785/2004 (ilmailun vakuutusasetus) 8 artiklassa tarkoitetuille jäsenvaltion tehtäville. Traficom esittää, että toimivaltuuksien selkiyttämiseksi erityisesti asetuksen 3, 6 ja 7 kohdissa tarkoitettujen tehtävien osalta virasto määritettäisiin toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Artiklan 6 ja 7 kohdissa tarkoitettujen tehtävien osalta tehtävä voitaisiin huomioida viittauksena myös ilmailulain 167 §:ssä.

Ilmailulain 138 §:ssä viitataan lennonvarmistuspalvelun tarjoamisen osalta komission täytäntöönpanoasetukseen (EU) N:o 1035/2011. Kyseinen täytäntöönpanoasetus on sittemmin kumottu komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2017/373. Traficom ehdottaa, että 138 §:ää päivitetäisiin tältä osin.

Lennontiedottajat:

Ilmailulain 113 §:n 2 momentin mukaan lupakirja ja lääketieteellinen kelpoisuustodistus vaadittaisiin vain lentopaikan lentotiedotuspalvelua (AFIS) antavalta lennontiedottajalta. Lentotiedotuspalvelua kuitenkin annetaan myös reitillä, ja ilmailumääräyksen ANS M1-7 kohdan mukaankin AFIS-kelpuutus

on vain yksi lennontiedottajan lupakirjaan liittyvistä kelpuutuksista. Ilmailulain 864/2014 hallituksen esityksen (HE 79/2014 vp) perustelujen mukaan pykälä vastaisi edellisen ilmailulain (1194/2009) 119 §:ää. Mainittua pykälää ei ole rajattu vain lentopaikan lentotiedotuspalveluun, vaan sen sanamuoto kuuluu "Lennontiedottajan tehtävässä toimivalla on oltava: 1) Liikenteen turvallisuusviraston myöntämä tai hyväksymä lupakirja [...]". Myös hallituksen esityksessä 79/2014 vp viitataan "lennontiedottajan tehtävässä toimivaan" perustelematta lakitekstiin päätynyttä rajausta. Koska lupakirjavaatimuksen rajaaminen pelkästään lentopaikan lentotiedotuspalveluun ei näin ollen vaikuta tietoiselta ratkaisulta, Traficom esittää virheen korjaamista poistamalla 113 §:n 2 momentin alusta sana "Lentopaikan". Traficom katsoo lentotiedotuspalvelun olevan ilmaliikennepalvelua, jolla on selkeästi vaikutusta ilmailun turvallisuuteen, joten kaikilla sitä antavilla henkilöillä tulee olla voimassa oleva lupakirja kelpuutuksineen sekä lääketieteellinen kelpoisuustodistus.

Lisäksi edellisessä lakiuudistuksessa kumottu ilmailulain 164 § mahdollisti myös lennontiedottajan pätevyyden arviointien siirtämisen hallintotehtävänä koti- tai ulkomaiselle asiantuntijalle, jolla on tehtävän hoitamisen kannalta riittävä koulutus ja muut tehtävän edellyttämät tiedot ja taidot. Ilmailumääräyksessä ANS M1-7 määrätään edelleen pätevyyden arvioijan valtuuttamisesta, eikä Traficomilla ole omia resursseja näiden arviointien suorittamiseen. Kyseistä lainkohtaa ei olekaan ollut tarkoitus kumota, vaan ainoastaan poistaa siitä viittaus lennonjohtajan tasotarkastuksiin, koska lennonjohtajien pätevyyden arvioinnista säädetään nykyisin EU-lainsäädännössä. Lentokelpoisuuden tarkastustodistusten myöntämisen osalta tilanne on tässä lakiesityksessä korjattu ilmailulain 40 §:n muutoksella, mutta vastaava korjaus tarvittaisiin myös lennontiedottajien pätevyyden arviointeja varten.

Kevytlentopaikan käsitteestä luopuminen:

Traficom ehdottaa edelleen erillisestä kevytlentopaikan käsitteestä luopumista ilmailulaissa. Kevytlentopaikkoja on nykyisin vain viisi, ja ne olisivat helposti muutettavissa statukseltaan valvomattomiksi lentopaikoiksi. Tällöin kyseiset lentopaikat voitaisiin merkitä ilmailukartoille ja ottaa huomioon ilmailutiedotusjärjestelmässä, mikä parantaisi lentoturvallisuutta. Valvomattomia lentopaikkoja koskevaa määräystä AGA M1-1 on kevennetty, joten kevytlentopaikat olisi mahdollista sisällyttää määräyksen soveltamisalaan hyvin pienin tekstimuutoksia. Kevytlentopaikkapykälä ja siihen pohjautuva kevytlentopaikkamääräys ovat laadittuja perinteiselle kiinteäsiipiselle lentokalustolle, joten ne eivät sinänsä edistä esimerkiksi tulevaisuudessa mahdollisesti yleistyvää kaupallista miehittämätöntä ilmailua.

Kevytlentopaikan käsitteen poistamista on ehdotettu myös matalalentoverkostoa koskevassa työryhmän väliraportissa (<https://valtioneuvosto.fi/-/matalalentoverkostoa-koskeva-selvityskaynnissa-valiraportti-lausunnoille>). Koska kevytlentopaikoilla ei ole ICAO:n lentopaikkatunnusta, niitä ei voida viedä ilmailutiedotusjulkaisuihin tai -tietokantoihin. Tilanteen selkiyttämiseksi raportissa ehdotetaan, että kevytlentopaikat voisivat olla määräyksen AGA M1-1 mukaisia valvomattomia lentopaikkoja.

Teknisiä huomioita:

Ilmailulain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi myöntää vähäisiä poikkeuksia tietyistä säännöksistä mm. ilma-alukselle, jolla on selkeä historiallinen merkitys. Sanamuoto vastaa EASA-asetuksen 2018/1139 liitteen I kohtaa 1) a) ii). Lain perusteluissa (HE 79/2014 vp) kuitenkin viitataan yleisesti historiallisiin ilma-aluksiin, mikä vastaa liitteen I kohtaa 1) a) kokonaisuudessaan. Traficom katsoo, ettei muiden liitteessä I tarkoitettujen historiallisten ilma-alusten (alkuperäinen tyyppisuunnittelu ennen vuotta 1955 ja valmistus lopetettu ennen vuotta 1975) sulkeminen poikkeusmahdollisuuden ulkopuolelle ole tarkoituksenmukaista, joten kohdassa pitäisi mainita historialliset ilma-alukset yleisesti.

Ilmailulain 18 §:ssä, Rekisteröinnin hakeminen, viitataan kumottuihin ilmailulain pykäliin. Nykyisin vastaavista tiedoista säädetään liikenteen palveluista annetun lain 219 ja 221 §:ssä.

Ilmailulain 47 §:n, Luvan myöntämisen edellytykset ja luvan lajit, 1 mom. 5 kohdassa mainitaan edelleen matkustamomiehistön kelpoisuustodistus ja matkustamomiehistön terveydentilatodistus. Nämä kuitenkin kuuluvat nykyisin liikenteen palveluista annetun lain soveltamisalaan, joten kohta tulisi poistaa ilmailulaista. Samoin ilmailulain 48 §:stä pitäisi poistaa viittaus matkustamomiehistön terveydentilatodistukseen, koska matkustamomiehistön osalta samasta asiasta säädetään liikenteen palveluista annetun lain 195 §:n 3 momentissa.

Voimassa olevan ilmailulain 111 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaa lennonvarmistuspalvelun maksut Euroopan komission antaman hyväksynnän jälkeen. Komission hyväksynnälle asetettu neljän kuukauden aikaraja on kuitenkin EU-asetuksen 2019/317 myötä poistunut, joten komission vahvistus voi tulla vasta seuraavan vuoden aikana. Tästä syystä ilmaisu "komission hyväksynnän jälkeen" tulisi muuttaa muotoon "komission näkemykset huomioon ottaen". Lakiesityksen perusteluissa voisi selventää, että maksujen hyväksyntäprosessi on EU-asetusmuutosten seurauksena muuttunut siten, että komission näkemys saadaan yleensä vasta maksujen vahvistamisen jälkeen. Tällöin maksuja on tarvittaessa muutettava.

Ilmailulain 153 § 1 momentin 5 kohdassa mainitaan matkustajien oikeuksien toteutumisen valvonnan kannalta merkitykselliset tiedot. Matkustajien oikeuksista ja niiden valvonnasta säädetään nykyisin liikenteen palveluista annetussa laissa, joten tämäkin kohta kuuluisi paremmin kyseiseen lakiin.

Ilmailulainsäädännön jatkokehittämisen tarve:

Ilmailualan EU-säätelyn lisääntymisen myötä kansallista ilmailulainsäädäntöä sovelletaan yhä pienempään osaan Suomessa harjoitettavasta ilmailutoiminnasta. Ilmailulain ja sen eri lukujen soveltamisalaa olisikin tarpeen selventää niin, että se rajautuisi tarkemmin suhteessa EU-lainsäädäntöön ja toisaalta liikenteen palveluista annettuun lakiin. Traficom on valmis tukemaan ministeriötä tämän asian jatkovalmistelussa.

Tarkempia ehdotuksia pykälämuotoiluiksi ja perustelujen muokkaamiseksi toimitamme mielellämme lainvalmistelijoille erikseen.

likkanen Leila
Liikenne- ja viestintävirasto