

Asia: PLM009:00/2016

Miehittämättöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen turvallisuuden näkökulmasta

Kysymykset

Yleiset huomiot

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää puolustusministeriötä mahdollisuudesta lausua miehittämättöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistä pohtineen työryhmän mietinnöstä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on osallistunut mietinnön valmistelleen työryhmän työhön asiantuntijana.

Suhde liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan sääntelyyn

Miehittämättöntä ilmailua koskevalla sääntelyllä on selkeä yhteys hallitusohjelman keskeisiin tavoitteisiin. Digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön luomista koskevalla hallituksen kärkihankkeella pyritään luomaan suotuisa toimintaympäristö digitaalisille palveluille ja uusille liiketoimintamalleille. Automatisaation edistäminen on olennainen osa digitaalista kehitystä. Sääntelyn kehittämisessä on huolehdittava siitä, että älykkään robotiikan ja automatisaation käyttöä ja liiketoimintamahdollisuuksien syntyä edistetään yhteiskunnan kaikilla aloilla.

Mietinnössä ehdotetaan, että puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäisiin säädökset lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Muutos mahdollistaisi Puolustusvoimien puuttumisen miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun sekä oikeuttaisi Puolustusvoimat käsittelemään näiden ilma-alusten kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää ja sen välitystietoja. Ehdotetulla muutoksella on yhtymäkohtia sekä siviili-ilmailun turvallisuuteen että radioviestinnän luottamuksellisuuteen ja radioviestinnän häirintään.

Ehdotetun sääntelyn arviointi siviili-ilmailun turvallisuuden näkökulmasta

Voimassa olevan ilmailulain (864/2014) 167 §:n mukaan sotilasviranomaisen tai poliisi voi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä pelastustehtävien hoitamiseksi välttämättömästä syystä tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi kieltää ilma-aluksen lähdön, määrätä ilma-aluksen laskeutumaan, vaatia tunnistamista, määrätä lentosuunnan ja -korkeuden taikka muutoin puuttua ilma-aluksen kulkuun. Kuten mietinnössä todetaan, tämä ilmailulain mukainen toimivaltuus ei kuitenkaan koske lennokkeja, vaan ainoastaan ilma-aluksia. Lennokilla tarkoitetaan ilmailulain 2 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan lentämään tarkoitettua laitetta, jonka mukana ei ole ohjaajaa ja jota käytetään harraste- tai urheilutarkoitukseen. Miehittämätön ilma-alus on puolestaan saman momentin 22 kohdan määritelmän mukaisesti ilma-alus.

Käyttötarkoitukseen perustuva jaottelu miehittämättömiin ilma-aluksiin ja lennokkeihin on muuttumassa parhaillaan valmistelussa olevan EU-lainsäädännön myötä. Esityksen yleisperusteluissa kansainvälistä kehitystä ja ulkomaista lainsäädäntöä koskevassa osassa tuodaan esille siviili-ilmailun turvallisuutta koskevaa EU-sääntelyn valmistelua ja todetaan se keskeinen seikka, että ehdotettu EU-sääntely ei tekisi eroa harrastetoiminnan ja muun toiminnan välillä.

EU-lainsäädännöllä ei säädetä kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyvistä viranomaisten toimivaltuuksista puuttua miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun. Puolustusvoimista annettu laki ei myöskään nykyisin sisällä erityisiä toimivaltuuksia kulkuun puuttumisesta, joten sääntelyn selkeyden ja ennustettavuuden näkökulmasta puolustusvoimien toimivaltuuksista on perusteltua säätää tarkkarajaisesti puolustusvoimista annetussa laissa.

Ehdotetut toimivaltuudet olisivat ilmailulain 167 §:ssä säädettyä laajempia. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että esitysluonnoksen perusteluissa olisi tarpeen avata vielä nykyistä laajemmin ja mahdollisuuksien mukaan esimerkein, mitä erityisesti ehdotetun 15 a §:n 2 momentissa tarkoitetaan niillä yleisillä alueilla ja tilanteissa, joilla puuttumisoikeus voisi tulla kyseeseen. Tämä olisi tärkeää erityisesti elinkeinovapauden kannalta, jotta sääntely olisi ennakoitavaa alan ammattimaisille toimijoille. Toimijoiden tulisi voida ennakoida millaisissa häiriötilanteissa ja miten viranomaisen voi puuttua toimintaan, jotta se olisi mahdollista suunnitella siten, ettei siinä jouduttaisi puuttumiskeinojen kohteeksi. Tämä korostuu toimittaessa puolustusvoimien käytössä olevien alueiden ulkopuolella, joilla voi olla erilaista ilmailutoimintaa. Asian merkitys kasvaa sitä myötä kun miehittämättömän ilmailun taloudellinen arvo kasvaa. Suurin osa ammattimaisista toimijoista tai harrastajista pyrkii joka tapauksessa toimimaan säännösten mukaisesti, joten sääntelyn tulisi tästäkin näkökulmasta olla mahdollisimman ennustettavaa. Esityksessä olisi hyvä tuoda mahdollisimman laajasti esille esimerkkejä tilanteista, joissa lennättämiseen voidaan puuttua erityisesti yleisillä alueilla toimittaessa.

Esityksessä tulisi tuoda tarkemmin esille, miten puuttumiskeinoja käytettäessä huolehdittaisiin siviili-ilmailun turvallisuudesta sekä muutenkin sivullisten turvallisuudesta, jos Puolustusvoimat päättää

puuttua ilma-aluksen tai lennokin kulkuun esimerkiksi pudottamalla sen. Laitteilla voidaan kuljettaa monenlaista kuormaa, ja tulevaisuudessa kyydissä voi olla hyvinkin arvokasta omaisuutta tai jopa ihmisiä. Tämä mahdollisuus on huomioitu mietinnössä, jossa todetaan, että voimakeinojen käyttö ja tekninen vaikuttaminen ovat hyväksyttävissä ainoastaan lentävien laitteiden osalta, joiden mukana ei ole ihmistä (32 s.). Esityksessä tulisi tehdä selkoa siitä, miten tämä varmistetaan. Laitteita voidaan lennättää myös alueella, jossa on muutakin ilmaliikennettä tai jossa oleskelee ihmisiä. Tästä syystä ehdotetun sääntelyn vaikutuksia siviili-ilmailun turvallisuuteen tulisi arvioida nykyistä laajemmin.

Ehdotetun sääntelyn arviointi radioviestinnän luottamuksellisuuden ja radioviestinnän häirinnän näkökulmasta

Radioviestinnän luottamuksellisuuden ja häirinnän näkökulmasta esitysluonnos on lähtökohtaisesti perusteltu ja vastaa sitä linjaa, että jos viranomaisella on perusteltuja tarpeita poiketa radioviestinnän luottamuksellisuudesta tai radioviestinnän häirintäkiellosta, niin tarvittavista toimivaltuuksista säädetään asianomaista viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä. Kyseessä olisi erityissääntely suhteessa tietoyhteiskuntakaaren (917/2014), jossa säädetään viestin ja välitystietojen luottamuksellisuudesta.

Tietoyhteiskuntakaaren 136 §:n nojalla miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kauko-ohjaukseen liittyvän viestinnän ja siihen liittyvien välitystietojen käsittely on sallittua joko viestinnän osapuolen suostumuksella tai jos laissa niin säädetään. Lisäksi tietoyhteiskuntakaaren lisättiin vuonna 2016 määräaikaisesti voimassa oleva säännös (136 §:n 5 ja 6 momentti), joka mahdollistaa pienoismallin tai miehittämättömän aluksen kauko-ohjaukseen liittyvän radioviestinnän tai sen välitystietojen käsittelyn automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tilastollisesti, jos käsittelystä tai käsittelyn tuloksesta ei voida tunnistaa yksittäistä luonnollista henkilöä. Nyt ehdotettu sääntely menisi tietoyhteiskuntakaaren sääntelyä pidemmälle.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden ja yksityiselämän tai omaisuuden suoja ei tulisi tarpeettomasti rajoittaa, vaan toimenpiteiden on oltava oikeasuhtaisia.

Tekniset toimenpiteet tulisi kyetä kohdistamaan vain tarpeellisille taajuusalueille ja taajuuksille eli lähtökohtaisesti vain niille, joilla kohteena olevia ilma-aluksia ja lennokkeja ohjataan. Esitysluonnoksessa olisi myös tarpeen kertoa siitä, miten ja kuinka laajasti radioviestinnän häirintä voi vaikuttaa ilma-alusten käyttöön tai muihin radiotaajuuksia hyödyntäviin toimintoihin ja korostaa sitä, että tekniset toimenpiteet on suoritettava mahdollisimman suppeasti ja lyhytaikaisesti. Toimivaltuuksien ja teknisen laitteen käyttämisestä aiheutuvat mahdolliset häiriöt sivullisille olisi pyrittävä minimoimaan kaikin mahdollisin käytettävissä olevin keinoin.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomion siihen, että vaikka ehdotetun 15 a §:n 1 momentin tilanteissa (kuten puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevilla alueilla ja ilmailun rajoitusalueilla) puuttumiskynnys toimivaltuuden käyttämiseksi on lähtökohtaisesti 2 momentin tilanteisiin (yleisellä alueella) verrattuna matalammalla, kynnys teknisen laitteen käyttämiselle tulee kuitenkin olla korkealla. Jos häiriön piiriin voidaan arvioida tulevan yleinen matkapuhelinverkko tai se voisi kohdistua turvallisuusradioviestintään, toimivaltuuksien käytön kynnys tulee arvioida erityisen korkealle.

Ministeriö pitää hyvänä, että ehdotetun 15 b §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että toimivaltuuksia koskevasta päätöksestä on annettava tieto Viestintävirastolle. Ministeriö katsoo kuitenkin, että Viestintävirastolle tulisi antaa tieto kaikista päätöksistä, joissa toimivaltuuden käyttäminen liittyy radioviestintään, yleiseen viestintäverkkoon tai sen palveluihin. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 15 b §:n 2 momentti vaikuttaisi olevan ristiriidassa 15 a §:n 3 momentin kanssa, koska toiminnasta ei joka tapauksessa saisi aiheutua vähäistä suurempaa haittaa. Tieto mahdollisista häiriötilanteista olisi saatava ennakkoon, mikä käy ilmi perusteluista. Teknisenä huomiona ministeriö toteaa, että ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan kolmanteen momenttiin toisen momentin sijaan, vaikka perustelut näyttäisivät kohdistuvan toiseen momenttiin.

Esityksessä on huomioitu, että toimivaltuuksien käyttämiseen liittyvä teknologia saattaa edellyttää Viestintävirastolta tietoyhteiskuntakaaren 39 §:n mukaista radiolupaa.

Sekä siviili-ilmailun turvallisuuden että radioviestinnän häiriöttömyyden näkökulmasta liikenne- ja viestintäministeriö pitää ehdottoman tärkeänä, että voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä, kuten häirintälaitteita, käyttäville henkilöille annetaan tehtävään riittävä koulutus, millä voidaan ehkäistä toimista aiheutuvaa vaaraa sivullisille sekä tarpeetonta häiriötä muille radiolaitteille ja yleisen viestintäverkon laitteille ja palveluille.

Laura Vilkkonen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Jenni Rantio

Neuvotteleva virkamies

15 a § Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen

ks. yleiset huomiot

15 b § Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta päättäminen yleisellä alueella

(ks. sama teksti myös yleiset huomiot -kohdassa)

Ministeriö pitää hyvänä, että ehdotetun 15 b §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että toimivaltuuksia koskevasta päätöksestä on annettava tieto Viestintävirastolle. Ministeriö katsoo kuitenkin, että Viestintävirastolle tulisi antaa tieto kaikista päätöksistä, joissa toimivaltuuden käyttäminen liittyy radioviestintään, yleiseen viestintäverkkoon tai sen palveluihin. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 15 b §:n 2 momentti vaikuttaisi olevan ristiriidassa 15 a §:n 3 momentin kanssa, koska toiminnasta ei joka tapauksessa saisi aiheutua vähäistä suurempaa haittaa. Tieto mahdollisista häiriötilanteista olisi saatava ennakkoon, mikä käy ilmi perusteluista. Teknisenä huomiona ministeriö toteaa, että ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan kolmanteen momenttiin toisen momentin sijaan, vaikka perustelut näyttäisivät kohdistuvan toiseen momenttiin.

15 c § Yhteistyö poliisin kanssa lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa

-

15 d § Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkiminen

-

15 e § Haltuun otetun lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen käsittely

-

15 f § Pöytäkirja

-

Muita erityisiä huomioita

-

Rantio Jenni
Liikenne- ja viestintäministeriö