



Teija Pellikainen

21.5.2019

VN/2465/2019  
VN/2465/2019-PLM-3

Liikenne- ja viestintäministeriö

LVM/1847/03/2018, 12.4.2019

## Puolustusministeriön lausunto ilmailulain muutostarpeista

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt puolustusministeriön lausuntoa Arviomuistiosta EU:n siviili-ilmailun turvallisuutta ja Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto EASA:a koskevan asetuksen voimaantuloon liittyvistä ja eräistä muista kansallisista ilmailulain muutostarpeista. Erityisesti lausuntopyynnön kohteena ovat mahdolliset sääntelyratkaisut kansallinen liikkumavaran puitteissa, mutta myös tarpeet pohtia muita ilmailulain (864/2014) kehitystarpeita. Ilmailulaissa säädetään muun muassa siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittamisesta, mikä on ilmavoimien toiminnan, maavoimien ilmailun ja aluevalvonnan kannalta tärkeä osa-alue. Puolustusministeriö pitää asian huolellista valmistelua ja kahdenvälisiä tapaamisia tarpeellisina, kirjallisen valmistelun lisäksi, mikäli asian aikataulu ei anna mahdollisuutta työryhmämuotoiseen työskentelyyn.

Tämä lausunto on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston ja pääesikunnan kanssa.

### EASA-asetuksen mahdollistama valtion ilmailua koskeva opt-in -mahdollisuus

Arviomuistiossa todetaan, että EASA-asetusta ei lähtökohtaisesti sovelleta valtion ilmailuun eikä sotilasilmailuun. Arviomuistion mukaan valtion ilmailun ja sotilasilmailun osalta EASA-asetuksessa säädetään kuitenkin niin sanotusta *opt-in* -mahdollisuudesta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa EASA-asetuksen sääntelyä myös valtion ilmailuun. Arviomuistion mukaan avoinna on edelleen, tuleeko Suomi käyttämään mahdollisuutta käyttää EASA-asetuksessa säädettyä *opt-in* -mahdollisuutta.

Puolustusministeriö katsoo, ettei *opt in* -mahdollisuutta tulisi laajentaa koskemaan sotilasilmailua. EASA-asetuksen valtion ilmailua koskeva määritelmä on laajempi, kuin nykyisessä ilmailulaissa, mikä aiheuttanee joka tapauksessa päivitystarpeita ilmailulakiin. Mikäli valtion ilma-alusten (tulli, poliisi, rajavartiolaitos, pelastustoimen tehtäviä suorittava ilma-alus) osalta koetaan tarpeelliseksi muuttaa ilmailulakia tai soveltaa EASA-asetuksen *opt-in* -mahdollisuutta, tulee sotilasilmailua koskeva sääntely osuus huomioida ilmailulakiin tehtävien muutosten kokonaisuudessa. Sääntelyä uudistettaessa on tarkasteltava myös aluevalvontalain valtionilmailua ja sotilasilmailua koskevia määritelmiä, sekä niiden yhteensopivuutta.

Sotilasilmailusta säädetään ilmailulaissa ja sen alempiasteisissa säädöksissä erikseen. Ilmailulain (864/2014) 6 §:n 4 momentin mukaan Ilmavoimien komentaja vastaa sotilasilmailun toimeenpanosta ja turvallisuudesta. Samassa säännöksessä Ilmavoimien esikunnan yhteydessä toimiva sotilasilmailuviranomainen rinnastetaan Liikenteen turvallisuusvirastoon silloin, kun kyse on yksinomaan sotilasilmailun lentoturvallisuutta koskevista asioista.

Nykyinen toimintamalli, ilmailulaki ja sotilasilmailun määräykset on laadittu periaatteella, jossa sotilasilmailu toimii niin lähellä siviilimääräyksiä kuin mahdollista turvaten kuitenkin sotilasilmailun

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Puolustusministeriö  
PL 31  
FI-00131 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläinen Makasiinikatu 8  
00130 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
kirjaamo@defmin.fi  
www.defmin.fi



Teija Pellikainen

21.5.2019

VN/2465/2019

VN/2465/2019-PLM-3

toimintaedellytykset. Näiden perusteella sotilasilmailulle varmistetaan sen erityispiirteiden mukainen toiminnanvapaus ml. lentokorkeudet, valtakunnallinen laajuus, ympärivuorokautinen toiminta, operatiiviset hälytyslennot, lentomenetelmät, valtakunnan turvallisuutta vaarantaviin tapahtumiin puuttuminen. Puolustusministeriö katsoo, että nykyinen ilmailulain sotilas- ja siviili-ilmailun erottava perusperiaate on toimiva.

### **Ilmailulain valtion ilmailun määritelmän toimivuus**

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan sotilasilmailun ja muun valtion ilmailun määritelmät ovat toimivat. Sotilasilmailun ja valtion ilmailun määritelmien yhdistämisellä olisi laajoja seurannaisvaikutuksia valvonnan, vastuiden ja sovellettavien lentosääntöjen osalta. Nykyinen ilmailulain määritelmärakenne on tehty erottelun periaatteen mukaisesti ja vastuut ovat selkeät sotilasilmailun näkökulmasta. Tämän vuoksi sotilasilmailu tulee jatkossakin erottaa määritelmänä valtion ilmailusta.

### **Miehittämättömän ilmailun aiheuttamista muutostarpeista ilmatilan hallintaan ja erityisesti ilmailulain 11 §:n näkökulmasta.**

Nykyinen ilmailun kielto-, rajoitus- ja vaara-aluejärjestelmä on puolustusministeriön näkemyksen mukaan toimiva. Uusien ilmatilamallien luominen monimutkaistaisi ilmatilan rakennetta, minkä ei voida arvioida edistävän lentoturvallisuutta. Puolustusministeriö katsoo, että kokeilut ja teknologian testaaminen ovat hyvinkin mahdollisia jo nykyisin käytössä olevilla ilmatilajärjestelyillä.

Niin sanotut *no-drone-zonet* voidaan jatkossakin toteuttaa pysyvinä tai väliaikaisina rajoitusalueina (R-alue) nykyisen järjestelmän puitteissa. Keskeistä puolustushallinnon näkökulmasta on, että jatkossakin saadaan tieto kaikista lennätyksistä mm. varuskuntien, sotilaslentokenttien, -satamien ja muiden sotilaskohteiden läheisyydessä. Ilmailulain mukaan sotilasviranomaisen esityksestä on kyettävä rajaamaan tai kieltämään ilmailu (ml. miehittämättömät lentolaitteet) tietyiltä alueelta lentoturvallisuuden, maanpuolustuksen, pelastustehtävien, turvallisuustutkiminnan, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taikka rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi myös jatkossa.

### **Miehittämättömän ilmailun laajentumisen vaikutukset**

Arviomuiston mukaan: "Yksi arvioinnin kohde voisi olla turvallinen näköyhteyden ulkopuolella tapahtuva miehittämättömien ilma-alusten lennätys. Nykyisin Suomessa miehittämättömiä ilma-aluksia voi lennättää Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen (OPS M1-32) mukaisesti näköyhteydessä, ja näköyhteyden ulkopuolella tapahtuva toiminta on suoritettava tarkoitusta varten erikseen varatulla alueella. Miehittämättömän ilmailun yleistyessä on syytä arvioida, voitaisiinko miehittämättömän ilma-aluksen lennättäminen suunnitella ja toteuttaa turvallisesti muillakin tavoin ja miten tämä varmistettaisiin (s.7)"

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan kaikessa ilmailussa lähtökohtana pitää olla yhteiset, kaikkien ilmailijoiden noudattamat lentosäännöt. Kaikkien toimijoiden tulee toimia joko näkö- tai mittarilentosääntöjen mukaisesti, siitä riippumatta, onko toiminta miehitettyä vai miehittämätöntä. Jos miehittämätön ilma-alus ei voi jostakin syystä noudattaa lentosääntöjä, tulee tilanteessa toimia ilmailulain 9 §:n edellyttämällä tavalla. Turvallisen toiminnan ehdottomana lähtökohtana on, että kaikki toimivat samoilla säännöillä ja kaikki toimijat myös tuntevat nämä säännöt.

Sotilasilmailun näkökulmasta miehittämättömän ilmailun laajentuminen tulee huomioida luomalla miehittämättömälle ilmailulle riittävät toiminnalliset ja tekniset edellytykset muuhun ilmailuun yhteensovittamiseksi ja lentoturvallisuuden säilyttämiseksi.

Sotilasilmailulla on oltava tieto miehittämättömästä ilmailusta, niin valvotussa kuin valvomattomassa ilmatilassa, lennätettäessä sotilasilmailun minimilentokorkeudella tai sen yläpuolella. Tieto miehittämättömästä ilmailusta voidaan tuottaa esim. IFF-järjestelmällä, valvovan lennonjohtoelimen

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Puolustusministeriö  
PL 31  
FI-00131 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläinen Makasiinikatu 8  
00130 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
kirjaamo@defmin.fi  
www.defmin.fi



Teija Pellikainen

21.5.2019

VN/2465/2019  
VN/2465/2019-PLM-3

ilmoituksella tai tulevaisuudessa mahdollisesti kehittyvällä reaaliaikaisella *drone* -tilannekuvajärjestelmällä. Lentoturvallisuuden näkökulmasta "See & Avoid" väistövastuuperiaatetta ei voida pitää riittävänä, koska miehittämättömät lentolaitteet saattavat olla erittäin pieniä ja lähes mahdottomia havaita. Tämän lisäksi miehittämättömän ilmailun todellinen kyky väistää miehitettyä ilma-alusta on tunnistettu erittäin rajalliseksi. Mikäli ilmailulain kehittämisessä vapautetaan siviili-ilmailun BVLOS-toiminta erikseen varatun ilmatilan ulkopuolelle, edellyttää se huomattavaa teknisten järjestelmien ja toimintatapamallien kehittämistä ja valvontavastuiden sopimista.

### Muita ilmailulain muutostarpeita

#### Ilmailulain 5 - 7 §

Sotilasilmailua koskevia tarkennuksia ja poikkeuksia koskevaa säännöstä tulisi puolustusministeriön aikaisemmin toimittaman esityksen mukaan täsmentää. Tarkennus koskee ilmavoimien komentajan kansallista ja kansainvälistä sotilasilmailua koskevaa vastuuta.

Ilmailulaissa ei erotella kansallista ja kansainvälistä sotilasilmailua Ilmavoimien komentajan vastuun osalta. Ilmailulain 6 §:n mukaan Ilmavoimien komentaja vastaa sekä kansallisen että kansainvälisen sotilasilmailun turvallisuudesta Suomen alueella. Vastuuta kansainvälisestä sotilasilmailusta voidaan pitää perusteltuna, kun vieraan valtion sotilasilma-alue on Suomessa puolustusvoimien kutsumana, osana lentoharjoitustoimintaa. Harjoitustoiminnan yhteydessä voidaan varmistua siitä, että ulkomaiset joukot saavat tietoonsa Suomessa noudatettavat sotilasilmailua koskevat määräykset. Ilmavoimien komentajan vastuu kansainvälisestä sotilasilmailusta ei kuitenkaan ole perusteltua harjoitustoiminnan ulkopuolella, esimerkiksi tilanteissa, jossa ulkomainen sotilasilma-alue tekee ns. kauttakulkua Suomen ilmatilan kautta. EU-ROAT-säännöissä on kyse myös viimeksi mainitun kaltaisista tilanteista.

#### Ilmailulain 102 §

Ilmailulain mukaan oikeus pääsyyn lentokenttäalueelle ja turvalvotulle alueelle on tällä hetkellä Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilöstöllä. Puolustusvoimilla on muihin turvallisuusviranomaisiin rinnastettava tarve päästä lentokenttäalueille ja niiden turvalvotuille alueille työtehtäviin liittyen. Puolustusvoimat käyttää siviili-ilmailun infrastruktuuria tehtäviensä toteuttamiseen siviili- ja sotilasilmailun integroidun mallin mukaisesti. Tehtävien toteuttamisen edellytyksenä on nopea ja joustava pääsy lentokentän kaikille alueille. Erityisesti tarve tähän on korostunut Puolustusvoimien ja muiden turvallisuusviranomaisten muuttuneessa toimintaympäristössä (mukaan lukien ns. hybridiuhat). Oikeus pääsyyn liittyisi aina nimenomaiseen esimiehen määräykseen suorittaa lakisäätien virkatehtävä, tässä käytettäisiin aina tarvekohtaista harkintaa. Puolustusvoimien tarve pääsyyn on huomattavasti rajatumpi, kuin muiden säädöksessä mainittujen viranomaisten, eikä siitä aiheutuisi kuormitusta lentokenttäalueen toiminnalle.

Ilmailulain 102 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että myös puolustusvoimien henkilöstöllä on virkatehtäviinsä perustuen oikeus lentokenttäalueelle ja turvalvotulle alueelle seuraavalla tavalla:

#### *102 § Pääsy lentokenttäalueelle ja lentoaseman turvalvotulle alueelle*

*Lentoaseman pitäjä myöntää pääsylvän lentokenttäalueelle ja lentoaseman turvalvotuille alueille henkilölle, joilla on perusteltu syy olla siellä. Poliisin, Rajavartiolaitoksen, Puolustusvoimien ja Tullin henkilöstöllä on virkatehtäviensä perusteella oikeus päästä lentokenttäalueelle ja turvalvotuille alueille.*

*Lentoaseman pitäjä voi peruuttaa 1 momentissa tarkoitetun pääsylvän, jos sitä käytetään tavalla, joka vaarantaa turva-asetuksen ja tämän luvun mukaisten turvatoimien toteutumisen tai tehokkuuden. Lentoaseman pitäjä voi peruuttaa pääsylvän myös sen voimassa ollessa ilmenneen 101 §:ssä tarkoitetun luvan haltijaa koskevan seikan vuoksi.*

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Puolustusministeriö  
PL 31  
FI-00131 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläinen Makasiinikatu 8  
00130 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
kirjaamo@defmin.fi  
www.defmin.fi



Teija Pellikainen

21.5.2019

VN/2465/2019  
VN/2465/2019-PLM-3

### Ilmailulain 109 §

Ilmailulain 109 §:ssä säädetään ilmatilan jäsentämisestä ja hallinnasta. Säännöksen kolmannessa momentissa säädetään ilmatilan hallinnan siirrosta puolustusvoimille valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Säännöstä olisi tarve päivittää niin, että kansallista kykyä vastata nopeasti muuttuviin turvallisuustilanteisiin parannettaisiin. Ilmatilan hallinta tulisi voida siirtää puolustusvoimille normaaliolojen häiriötilanteissa ja kohotetun valmiuden tilanteissa. Muutos tukisi osaltaan kokonaisuutta, jolla vahvistetaan kansallista sääntelykehikkoa muuttuneessa turvallisuustilanteessa.

Ilmailulakia tulisikin muuttaa seuraavasti (muutos punaisella):

#### *109 § Ilmatilan jäsentäminen ja hallinta*

*Jollei 11 §:stä muuta johdu, Liikenne- ja viestintävirasto päättää ilmatilan lohkon perustamisesta ja muuttamisesta Suomen vastuulla olevassa ilmatilan osassa. Liikenne- ja viestintävirasto ottaa päätöstä tehdessään huomioon lentoliikenteen sujuvuuden, maanpuolustusnäkökohdat, siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittamisen sekä valtion ilmailun asianmukaiset toimintaedellytykset ja harrasteilmailun toimintamahdollisuudet.*

*Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaa ilmatilan käytön ja jäsentämisen periaatteet sekä antaa tarkempia määräyksiä ilmatilan turvallisuudesta, tehokkaasta ja joustavasta käytöstä.*

*FUA-asetuksessa tarkoitettu ilmatilan hallintayksikkö, jonka toimintaan osallistuvat sekä siviili- että sotilastoimijat, toimii edellä 108 §:n mukaisesti nimetyin ilmaliikennepalvelun tarjoajan yhteydessä. Valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ilmatilan hallinnasta vastaa puolustusvoimat. Ilmatilan hallinta voidaan siirtää valtioneuvoston päätöksellä puolustusvoimille normaaliolojen häiriötilanteissa ja kohotetun valmiuden tilanteissa.*

Tällä hetkellä ilmatilan hallinta siirtyy puolustusvoimille valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa (ilmailulaki 109 §). Puolustusvoimissa on tunnistettu tarve tietyissä pikatilanteissa maanpuolustuksellisista syistä rajoittaa ilmatilaa oman toiminnan turvaamiseksi normaaliolojen häiriötilanteissa tai valmiuden tehostamisessa. Pääesikunta esittää, että ilmailulain tarkastelussa kyseinen muutostarve otetaan käsittelyyn.

### Ilmailulain 160 §

Ilmailulain 160 §:ssä säädetään mahdollisuudesta antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä 160 §:n 1 momentissa tarkoitettuun ilmailutoimintaan oikeuttavan luvan tai hyväksyjän haltijan (mm. lentoaseman pitäjä, ilmaliikennepalvelun ja sääpalvelun tarjoaja) varautumisvelvollisuudesta poikkeusoloihin. Asetusvalmistelu olisi tärkeää käynnistää, jotta eri toimijoilla olisi yhdenmukaiset vaatimukset varautumisvelvollisuudelle.

Ilmavoimat on suunnitellut normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintaansa yhteistyössä aikaisempien luvan haltijoiden kanssa. Ilmailun toimintaympäristö ja siihen liittyvät toimijat ovat olleet ja tulevat olemaan jatkuvassa muutoksessa. Suomen lentoasemaverkko ei ole enää yhden toimijan (Finavia Oyj) ylläpitämä, vaan yksittäisiä lentoasemia ylläpitää eri yhtiöt tai yhteisöt. Myös lennonvarmistuspalveluissa on odotettavissa vastaavaa kehitystä. Tämän vuoksi valtioneuvoston asetus koetaan tarpeelliseksi määrittämään eri toimijoiden varautumista häiriö- ja poikkeusoloihin.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Puolustusministeriö  
PL 31  
FI-00131 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläinen Makasiinikatu 8  
00130 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
kirjaamo@defmin.fi  
www.defmin.fi



Teija Pellikainen

21.5.2019

VN/2465/2019  
VN/2465/2019-PLM-3

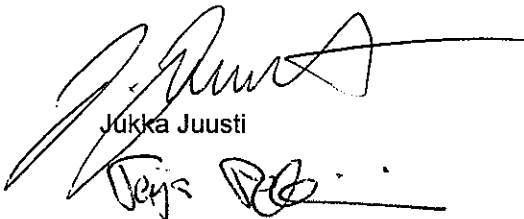
### Ilmailulain 167 §

Lentoasemilla ja kenttien lähestymisalueilla epäselvien, nopeasti esille tulevien vaaratilanteiden välttämiseksi ja estämiseksi, vaaraa aiheuttaviin miehittämättömiin ilma-aluksiin on kyettävä vaikuttamaan nopeasti. Sääntelyä on täsmennetty puolustusvoimien ja muiden turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksien osalta viime vuosina, mutta lentokenttien turvallisuuteen liittyvä sääntely on puolustusministeriön näkemyksen mukaan virka-avun varassa. Säännöstä tulisi täsmentää muutenkin niin, että olisi selvää, ettei miehittämättömiin ilma-aluksiin ja sellaisiin ilma-aluksiin joissa on matkustajia, sovelleta samoja periaatteita. Säännöksen soveltamisala ei myöskään kata harrastetoimintaan käytettäviä ilma-aluksia (lennokit).

### **Lopuksi**

Puolustusministeriö osallistuu mielellään säädösmuutosten jatkovalmisteluun tiiviissä yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa. Yhteyshenkilö puolustusministeriössä on Ville Suominen (ville.suominen@defmin.fi).

Kansliapäällikkö



Jukka Juusti

Hallitussihteeri

Teija Pellikainen

Jakelu Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Puolustusministeriö  
PL 31  
FI-00131 Helsinki  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office  
Eteläinen Makasiinikatu 8  
00130 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon  
Telephone  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet  
kirjaamo@defmin.fi  
www.defmin.fi

