Lausunto

28.11.2019

Asia: VN/8135/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n EASA-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö on 10.10.2019 päivätyllä lausuntopyynnöllään pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta (Traficom) lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Hallituksen esityksellä saatettaisiin kansallisesti voimaan yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun ns. EASA-asetuksen (EU) 2018/1139 mukaiset kansallisen liikkumavaran alaan kuuluvat asiat ilmailulaissa ja liikenteen palveluista annetussa laissa. Kansallista liikkumavaraa asetus antaa lähinnä miehittämättömiin ilma-aluksiin, kevytilmailuun sekä valtion ilmailuun sovellettavien sääntöjen osalta. Lisäksi tehtäisiin EASA-asetuksen voimaantulosta johtuvat lainsäädäntötekniset muutokset ilmailulakiin, liikenteen palveluista annettuun lakiin, poliisilakiin, puolustusvoimista annettuun lakiin sekä rajavartiolakiin.

Traficom on osallistunut aktiivisesti lakiuudistuksen valmisteluun, ja sen näkemykset on huomioitu jo valmisteluprosessin aikana. Viraston asiantuntijoilta saatujen kommenttien perusteella Liikenne- ja viestintävirasto esittää hallituksen esitykseen kuitenkin vielä seuraavat huomiot:

1. Kevytilmailun poikkeamismahdollisuus (opt-out)

Traficom kannattaa EASA-asetuksen 8 artiklan 2 kohdan mahdollistaman kevytilmailun kansallisen poikkeamismahdollisuuden käyttöönottoa täysimääräisenä, eli sekä lentokoneiden, helikopterien että purje- ja moottoripurjelentokoneiden osalta. Poikkeamismahdollisuuden piiriin kuuluvia purje- ja moottoripurjelentokoneita ei nykyisellään kuitenkaan ole Suomessa käytössä, joten virasto ei katso välittömästi tarpeelliseksi antaa niitä koskevia määräyksiä. Perustelumuistiossa on myös syytä tarkentaa vielä EASA-asetuksen 8 artiklan 2 kohdan viimeisen alakohdan sisältö, eli että opt-out ei voi koskea sellaisia ilma-aluksia, joille on myönnetty jokin EASA-asetuksen mukainen todistus (esim. tyyppihyväksyntätodistus).

Uudessa ilmailulakiesityksessä edellä tarkoitetun opt-outin käyttöönotto mainitaan 1 §:n soveltamisalan sanamuodolla ”Tätä lakia sovelletaan EASA-asetuksen 2 artiklan 8 kohdassa tarkoitettujen ilma-alusluokkien suunnitteluun, valmistukseen ja huoltoon”. Tämä on suoraan EASA-asetuksen kyseisessä kohdassa käytetty muotoilu. Ilmailulaissa kuitenkin on myös muuta sääntelyä, joka koskee opt-outin kattamia ilma-aluksia. Niitä koskevat esimerkiksi säännökset rekisteröinnistä ja kevytlentopaikoista. Ehdotetussa laissa liikenteen palveluista taas lain soveltuminen opt-outin piiriin kuuluviin ilma-aluksiin tulee ilmi vasta 128 §:stä ja siten, että niihin viitataan kevyinä ilma-aluksina, jotka erikseen määritellään tarkoittamaan nimenomaan EASA-asetuksen 2 artiklan 8 kohdassa tarkoitettuja ilma-aluksia. Kevyisiin ilma-aluksiin katsotaan kuitenkin yleisesti sisältyvän myös muita kuin tässä kohdassa tarkoitettu-ja, kansallisen poikkeamismahdollisuuden piiriin kuuluvia ilma-aluksia. Näitä ovat ennen kaikkea EASA-asetuksen liitteessä I tarkoitetut kevyet ilma-alukset, joihin kansallista sääntelyä on sovellettu jo ennen poikkeamismahdollisuuden käyttöönottoa. Edellä mainituista syistä soveltamisalapykälien muotoilua olisi vielä syytä miettiä. Myös laissa liikenteen palveluista poikkeamismahdollisuuden voisi sisällyttää jo lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään.

Koska EASA-asetuksen 2 artiklan 8 kohdassa tarkoitetut, poikkeamismahdollisuuden piiriin kuuluvat ilma-alukset ovat tyyppihyväksymättömiä eivätkä täysin täytä ICAO:n vaatimuksia, ne tulevat lentämään ilmailulain 38 §:n mukaisella luvalla ilmailuun. Sen vuoksi Traficomille olisi varattava ilmailulain 9 §:n mukainen oikeus myöntää vähäisiä poikkeuksia ilmailulain 2-7 luvun säännöksistä myös näille ilma-aluksille. Tämän toteuttamiseksi 9 §:ään tulisi lisätä kohta ”6) EASA-asetuksen 2 artiklan 8 kohdassa tarkoitetuille ilma-aluksille”. Samalla olisi hyvä nostaa 9 §:n 1 ja 2 momentissa ilmailulain 4 luvun rinnalle myös liikenteen palveluista annetun lain (320/2017, liikennepalvelulaki) 13 luku. Tätä 9 §:n tekstiä ei ole huomattu mukauttaa silloin, kun lentäjiä koskevat vaatimukset siirrettiin ilmailulain 4 luvusta liikennepalvelulain 13 lukuun.

Hallituksen esityksen perusteluissa sivun 48 ultrakevyiden lentokoneiden hyväksyntää käsittelevään kappaleeseen olisi hyvä tarkentaa, että kaupallisesti valmistettujen ultrakevyiden lentokoneiden suunnittelu vaatii viranomaishyväksynnän, joka myönnetään ilma-aluksen tyyppitodistuksen muodossa. Olemassa olevan ilma-alustyypin massankorotus on muutos sen tyyppisuunnitteluun ja vaatii ilmailuviranomaisen hyväksyntää muutokselle tyyppitodistukseen. Hyväksyntää ei myönnetä lentokelpoisuustarkastuksessa, jossa tarkastetaan lähinnä ilma-aluksen olevan hyväksytyn suunnittelun mukainen.

2. Miehittämättömät ilma-alukset

Traficom katsoo, että miehittämättömän ilmailun toimijoiden velvollisuutta poikkeamatilanteiden raportointiin olisi hyvä tarkentaa. Voimassa olevan ilmailulain 125 §:n mukaan EU:n poikkeama-asetusta 376/2014 sovelletaan Suomessa kaikkiin ilma-aluksiin. Kuitenkin jos myös kevyiden, avoimen kategorian miehittämättömien ilma-alusten lennättäjät raportoisivat kaikista pienistäkin poikkeuksellisista tapahtumista lennätyksessä, tämä voisi kuormittaa Traficomin resursseja liikaa poikkeamailmoitusten käsittelyssä. EASA-asetuksen 136 artiklan mukaan "[Asetusta 376/2014] ei kuitenkaan sovelleta sellaisiin miehittämättömiin ilma-aluksiin liittyviin poikkeamiin ja muihin turvallisuustietoihin, joiden osalta ei vaadita todistusta tai ilmoitusta asetuksen (EU) 2018/1139 56 artiklan 1 ja 5 kohdan mukaisesti, paitsi jos tällaiseen miehittämättömään ilma-alukseen liittyvä

poikkeama tai muu turvallisuustieto on aiheuttanut henkilön kuolemaan johtaneen tai vakavan vammautumisen tai siinä on ollut osallisena muita ilma-aluksia kuin miehittämättömiä ilma-aluksia. Jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa tätä asetusta myös sellaisiin ilma-aluksia koskeviin poikkeamiin ja muihin turvallisuustietoihin, joihin ei sovelleta asetusta (EU) 2018/1139." Tämän mukaan avoimen kategorian dronetoiminta jäisi poikkeamaraportointivelvollisuuden ulkopuolelle, ellei jäsenvaltio erikseen toisin päätä. Myös tällaisten toimijoiden olisi kuitenkin raportoitava tilanteista, joissa on aiheutunut kuolema tai vakava vamma, tai joissa on ollut osallisena miehitetty ilma-alus. Muilta osin Traficom pitää riittävänä, että raportointivelvollisuus koskisi vain erityisen ja sertifioidun kategorian miehittämättömiä ilma-aluksia.

Ilmailulaissa olisi syytä tarkentaa miehittämättömien ilma-alusten rekisteröintivelvollisuutta. Dronetoimijoiden rekisteröintivelvoitteet ja myöhemmin sertifioidun kategorian laitteiden rekisteröintivelvoite ovat tulossa EU-sääntelystä, mutta ilmailulaissa olisi kuitenkin hyvä selvyyden vuoksi joko viitata EU-lainsäädäntöön tai ainakin mainita, että miehittämättömien ilma-alusten rekisteröinnistä säädetään erikseen. Nyt ilmailulain mukaan: 10 § "Suomen alueella ilmailuun käytettävällä ilma-aluksella on oltava Suomen tai muun Chicagon yleissopimukseen liittyneen valtion kansallisuus tai erityinen Liikenne- ja viestintäviraston antama lupa, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista muuta johdu. Tämä vaatimus ei kuitenkaan koske 9 §:n 2 momentissa tarkoitettua ilma-alusta." Miehittämättömiä ilma-aluksia ei mainita 9 §:n 2 momentissa. 16 § "Suomen kansallisuuden saamiseksi ilma-alus on merkittävä Suomen liikenneasioiden rekisteriin tai sotilasilma-alusrekisteriin, ellei tässä laissa jäljempänä toisin säädetä. Liikenne- ja viestintävirasto antaa ilma-alukselle rekisteritunnuksen sekä todistuksena ilma-aluksen rekisteröinnistä rekisteröimistodistuksen ja ilma-aluksen väliaikaisesta rekisteröinnistä väliaikaisen rekisteröimistodistuksen. Ilma-alus on merkittävä kansallisuus- ja rekisteritunnuksin." Koska miehittämättömiä ilma-aluksia ei ole tähän asti Suomessa merkitty rekisteriin eikä niille ole annettu kansallisuutta, 10 §:n voitaisiin katsoa johtavan siihen, ettei miehittämättömillä ilma-aluksilla saa Suomessa lainkaan lentää.

Lisäksi on tärkeää huolehtia siitä, että lainsäädännössä on Traficomille riittävät määräyksenantovaltuudet miehittämättömiä ilma-aluksia varten. Esimerkiksi ilmailulain 9 §:n 5 momentin määräyksenantovaltuus, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa pykälän 2 momentissa tarkoitettuja ilma-aluksia ja laitteita sekä urheilulaskuvarjoa ja nousuvarjoa samoin kuin harraste- ja urheilulennokkia koskevia teknisiä, toiminnallisia sekä ohjaajalta edellytettävää tietoa, taitoa, kokemusta ja ikää koske-via määräyksiä, ei välttämättä enää kata kaikkia määräyksenantotarpeita miehittämättömien ilma-alusten osalta, kun ammatti- ja harrastekäyttöisten laitteiden erottelu on EU-sääntelyssä poistunut.

3. Markkinavalvonta

EASA-asetuksen nojalla annettuun delegoituun asetukseen (EU) 2019/945 perustuvaa markkinavalvontatehtävää esitetään lakiehdotuksessa Traficomin hoidettavaksi. Tämä on perusteltua, koska Traficom vastaa myös siviili-ilmailun turvallisuusnäkökohdista. Markkinoille saatettavien miehittämättömien ilma-alusten vaatimustenmukaisuuden valvonta liittyy olennaisesti ilmailun turvallisuusnäkökohtiin. Delegoidun asetuksen soveltamiseksi olisi tärkeää, että nimetyllä

vastuuviranomaisella on kansallisessa lainsäädännössä määritelty tehtävää varten riittävät toimivaltuudet.

Olisi hyvä, jos yleislakien soveltaminen miehittämättömän ilmailun markkinavalvontaan ratkaistaisiin jo tämän lakihankkeen yhteydessä. EU:n markkinavalvonnan vuonna 2008 voimaan tulleen ns. uuden puitesääntelyn (NLF, New Legal Framework) mukaisilla sektoreilla markkinavalvonnan tehtävät ja menettelyt on pitkälti yhdenmukaistettu. Suomessa on vastaavasti säädetty laki markkinavalvonnasta (1137/2016), joka on horisontaalinen. NLF:n mukaiset ilmoitettujen laitosten säädökset puolestaan on saatettu voimaan lailla eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista (278/2016). Horisontaalisen lainsäädännön tavoitteena on yhdenmukaisen sääntelyn luominen markkinavalvonnalle, viranomaisten toimivaltuudet mukaan lukien, sekä arviointilaitosten hyväksymis- ja ilmoitusmenettelyille. Myös miehittämättömien ilma-alusten markkinavalvonnassa olisi perusteltua soveltaa jo voimassa olevaa horisontaalista lainsäädäntöä niiltä osin kuin delegoidun asetuksen täytäntöönpano edellyttää kansallisia säädöksiä. Näin vältytään päällekkäiseltä sääntelyltä.

Kuten esityksessä on todettu, markkinavalvonnassa sovelletaan delegoidun asetuksen ohella neuvoston asetusta (EY) N:o 765/2008 tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista (markkinavalvonta-asetus). Tämä tulee korvautumaan uudella markkinavalvonta-asetuksella (EU) 2019/1020, jota sovelletaan vuodesta 2021 alkaen. Markkinavalvonta-asetuksen täytäntöönpano edellyttää kansallisia lainsäädäntötoimia, muun muassa tarkistuksia markkinavalvontaviranomaisten toimivaltuuksiin. Tästäkin syystä olisi perusteltua soveltaa horisontaalista lainsäädäntöä, jolloin samoja muutoksia ei tarvittaisi esimerkiksi usean eri sektorin toimivaltasäädöksiin.

4. Ilmailun turvallisuusohjelma ja -suunnitelma: toimijoiden rooli

Suomen ilmailun turvallisuusohjelmaa ja turvallisuussuunnitelmaa koskevan ilmailu-lain 4 §:n muotoilu on hyvä ja kannatettava. Ottaen huomioon sidosryhmien kanssa tehtävä yhteistyö turvallisuusohjelman ja -suunnitelman osalta, perustelutekstiä voisi kuitenkin hieman tarkentaa, jotta se ei anna väärää kuvaa sidosryhmien velvoitteista. Sivun 57 neljännen kappaleen tekstin pitäisi kuulua seuraavasti: "Turvallisuusohjelmassa kuvataan Suomen turvallisuudenhallinnan järjestelmä sekä määritellään kansallinen hyväksyttävä turvallisuustaso ja seurantamittarit. Turvallisuusohjelman ja turvallisuussuunnitelman käsittelyllä tarkoitettaisiin sitä, että toimijoiden olisi perehdyttävä turvallisuusohjelmaan ja turvallisuussuunnitelmaan sekä toteutettava heitä koskevat toimenpiteet osana oman toimintansa turvallisuudenhallintaa." Kappaleen loppuosa olisi poistettava. Perusteena muutosehdotuksille on, että turvallisuusohjelma sisältää laajalti tekstiä, joka ei edellytä toimijalta arviointia. Ohjelma kuvaa, miten toteutamme Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) hyväksyttyjä turvallisuushallinnan standardeja (nk. Annex 19) sekä EU-säädösten velvoitteet Suomen ilmailun osalta. Toimijaa koskevat tällä hetkellä turvallisuusohjelman liitteenä 2 julkaistut turvallisuustavoitteet, niihin liittyvät seurantamittarit sekä turvallisuussuunnitelman toimenpiteet. Edellä mainitut asiat toimijan on käsiteltävä omassa turvallisuudenhallinnassaan, ja tämä sisältää paljon muutakin kuin uhkien käsittelyn riskienhallinnassa.

5. Ilmailulainsäädännön tarkistustyön jatkaminen

Tämän EASA-asetusta täydentävän ilmailulainsäädännön uudistushankkeen ulkopuolelle on jäänyt tiettyjä yksinomaan kansallisiin tarpeisiin perustuvia muutoksia. Traficom pitää erittäin tärkeänä, että niiden toteuttamiseksi käynnistetään uusi ilmailulainsäädännön muutoshanke mahdollisimman pian. Tärkeä ratkaistava tunnistettu ongelma ovat esimerkiksi miehistön jäsenten alkoholitestaukset silloin, kun rikoslaissa tarkoitettu ilmaliikennejuopumuksen raja ei ylity, mutta henkilö on kuitenkin syyllistynyt ilmailulain 177 §:ssa tarkoitettuun huumaavan aineen käyttämiseen ilmailussa. Nykyisellään mahdollisuudet pakkokeinojen käyttöön tällaisessa tilanteessa eivät ole riittävät. Toiseksi Traficom pitää tarpeellisena, että lainsäädäntö mahdollistaisi kansallisen lentotoimintaluvan myöntämisen sellaiseen kaupalliseen ilmakuljetustoimintaan, joka ei kuulu EU-sääntelyn soveltamisalaan.

Iikkanen Leila
Liikenne- ja viestintävirasto