

Sisäministeriö

kirjaamo@intermin.fi

Viite: Lausuntopyyntö 25.6.2018, SM009:00/2018

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto ehdotuksesta poliisin toimivaltuuksiksi puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää sisäministeriötä mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta poliisin toimivaltuuksiksi puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun. Liikenne- ja viestintäministeriö on myös osallistunut asiaa valmistelleeseen työryhmään.

Suhde liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan sääntelyyn

Miehittämätöntä ilma-alusta 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, eikä sääntelyllä rajoiteta näitä mahdollisuuksia.

Esityksen mukaan poliisilakiin lisättäisiin säännökset, joiden perusteella poliisilla olisi nykyistä kattavampi toimivalta puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun. Puuttumisessa voitaisiin käyttää tarpeellisia voimakeinoja tai teknistä laitetta, joka ei aiheuttaisi vähäistä suurempaa haittaa radio- tai muulle viestinnälle tai yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. Poliisi saisi teknistä laitetta käyttäessään käsitellä lennokkien tai miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja. 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 ehdotuksessa 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-säätelyn valmistelua ja todetaan se keskeinen seikka, että ehdotettu EU-säätely ei tekisi eroa harrastetoiminnan ja muun toiminnan välillä. Esityksessä mainitun EASA-asetuksen on tarkoitus tulla voimaan syyskuussa 2018¹, ja sen nojalla annettavan komission alemmanasteisten säädösten valmistelu on käynnissä.

EU-lainsäädännöllä ei säädetä kansallisten viranomaisten valtuuksista toteuttaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuutensa edellyttämiä toimenpiteitä. Näin ollen voidaan pitää perusteltuna, että viranomaisten toimivaltuuksista puuttua lennättämiseen säädetään tarkkarajaisesti niitä koskevissa erityislaeissa.

Esityksen mukaan puuttuminen olisi oikeutettua vain tietyissä välttämättömissä tilanteissa, ja lähtökohtana tulee olla, ettei kulkuun puututa kevein perustein. Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy tähän lähtökohtaan.

Ehdotetut toimivaltuudet olisivat ilmailulain 167 §:ssä säädettyä laajempia. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on pyritty selvittämään, minäkälaisissa tilanteissa toimivaltuuksia voitaisiin käyttää ja mitä kulkuun puuttuminen voisi käytännössä tarkoittaa. Puuttuminen tulee perustella ja kuvata esimerkkitalantein mahdollisimman laajasti erityisesti siksi, että poliisi toimii yleisellä paikalla. Miehittämättömän ilmailun toimijoiden tulee voida ennakoita, millaisissa häiriötilanteissa ja miten viranomaisen voi puuttua toimintaan. Miehittämättömän ilmailua koskevan säätelykokonaisuuden tulee olla mahdollisimman selkeä ja ennustettava alan toimijoiden kannalta. Asian merkitys kasvaa sitä myötä kun miehittämättömän ilmailun määrä ja taloudellinen arvo kasvaa.

Esityksessä tulisi tuoda tarkemmin esille, miten puuttumiskeinoja käytettäessä huolehdittaisiin siviili-ilmailun turvallisuudesta sekä muutenkin sivullisten turvallisuudesta, jos poliisi 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. Esityksessä tulisi tehdä selkoa siitä, miten tämä varmistetaan huomioiden se, että laitteita voidaan lennättää alueella, jossa on muutakin ilmaliikennettä tai jossa oleskelee ihmisiä.

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CONSIL:PE_2_2018_INIT

Ehdotetun sääntelyn arviointi radioviestinnän luottamuksellisuuden ja radioviestinnän häirinnän näkökulmasta

Radioviestinnän luottamuksellisuuden ja häirinnän näkökulmasta esitysluonnos 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 sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014), jossa säädetään viestin ja välitystietojen luottamuksellisuudesta.

Edellä mainitun lain 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 lakiin 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 sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaista sääntelyä pidemmälle.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden ja yksityiselämän tai omaisuuden suoja ei tulisi perusteettomasti rajoittaa, ja 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. Ministeriö katsoo, että ehdotetun 11 a §:n 2 momentin mukaisissa laitteen käyttämisen kokonaisarvosteluun vaikuttavissa seikoissa tulee ottaa erityisesti huomioon muulle alueella olevalle liikenteelle tai radio- taikka viestintäverkolle mahdollisesti aiheutuva haitta. Esitysluonnoksen mukaan tekninen laite ei tyypillisesti aiheuttaisi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 273 §:ssä mainittua merkittävää haittaa tai häiriötä. Teknisen laitteen käyttämisen ei myöskään pitäisi häiritä viestintäpalvelun toimivuutta olennaisesti, eikä aiheuttaa siten telyritykselle mainitun lain 274 §:n ja 275 §:n mukaista velvollisuutta tehdä häiriöilmoitukset tilaajalle, käyttäjälle ja Viestintävirastolle.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä ehdotetun 11 a §:n 2 momentin mukaista rajausta siitä, että teknistä laitetta saa käyttää vain lyhytaikaisesti, eikä se saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa radio- tai muulle viestinnälle taikka yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. Toimivaltuuksien ja teknisen laitteen käyttämisestä aiheutuvat mahdolliset häiriöt sivullisille olisi pyrittävä minimoimaan kaikin mahdollisin käytettävissä olevin keinoin. Teknisen laitteen käyttämisen kynnys tulee ylipäänsä olla korkealla. Jos häiriön piiriin voidaan arvioida tulevan yleinen matkapuhelinverkko tai se voisi kohdistua turvallisuusradioviestintään, toimivaltuuksien käytön kynnys tulee arvioida erityisen korkealle.

Esityksen perusteluissa on asianmukaisesti huomioitu, että jos tekninen laite on sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tarkoitettu radiolähetin, sen hallussapito ja käyttö edellyttävät Viestintäviraston myöntämää radiolupaa, josta säädetään lain 39 §:ssä.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että teknisen laitteen käyttämisestä ilmoitetaan Viestintävirastolle, joka on sähköisen viestinnän valvontaviranomainen ja jonka tehtäviin kuuluu muun muassa sähköisen viestinnän luottamuksellisuuteen, radiotaajuuksien häiriöttömyyteen ja radiolaitteiden vaatimustenmukaisuuteen liittyvien säännösten valvonta. Ehdotuksen 11 a §:n 4 momentissa säädetään niistä poikkeuksellisista edellytyksistä, joiden täyttyessä ilmoitusta ei tarvitse tehdä. Ministeriö katsoo, että ilmoitus tulee tehdä käytännössä useimmiten, jos puuttumisessa käytetään teknistä laitetta, koska Viestintävirasto on asiantuntija arvioimaan mahdollisesti aiheutuvia haittoja ja jotta viraston on mahdollista hoitaa lakisääteiset tehtävänsä.

Muut huomiot

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä, että esityksen yleisperusteluissa on huomioitu sivullisten oikeus vahingonkorvaukseen sellaisessa tilanteessa, jossa poliisi käyttäisi aiheuttomasti toimivaltuuksiaan ja siitä aiheutuisi vahinkoa sivulliselle.

Sekä siviili-ilmailun turvallisuuden että radioviestinnän häiriöttömyyden näkökulmasta liikenne- ja viestintäministeriö pitää ehdottoman tärkeänä, että sekä voimakeinoja että 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. Teknisen laitteen osalta tämä on huomioitu ehdotetun 11 a §:n 2 momentissa, jonka mukaan teknistä laitetta saisi käyttää ainoastaan asianmukaisen koulutuksen saanut poliisimies.

Lopuksi ministeriö kiinnittää huomion siihen, että vastaavan kaltaisia viranomaisen puuttumistoimivaltuuksia on valmisteltu myös Rajavartiolaitoksen, Puolustusvoimien ja Rikosseuraamuslaitoksen osalta eri hankkeissa. Osa esityksistä on parhailtaan eduskunnan käsiteltävänä. Ministeriö pitää tärkeänä, että nämä toimivaltuudet muodostavat mahdollisimman selkeän kokonaisuuden, jotta viranomaistoiminta olisi selkeää ja ennustettavaa paitsi viranomaisten niin erityisesti myös miehittämättömän ilmailun toimijoiden kannalta.

Laura Vilkkonen
Osastopäällikkö, ylijohdaja

Jenni Rantio
Hallitusneuvos