

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle avaruuteen lähetettyjen esineiden rekisteröinnistä tehdyn yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laeiksi avaruustoiminnasta ja löytötavaralain 2 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle avaruuteen lähetettyjen esineiden rekisteröinnistä tehdyn yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laeiksi avaruustoiminnasta ja löytötavaralain 2 §:n muuttamisesta (HE 157/2017 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön johtaja, viestintäneuvos Päivi Antikainen, liikenne- ja viestintäministeriö
- liikenneneuvos, johtava asiantuntija Seija Miettinen-Bellevergue, liikenne- ja viestintäministeriö
- kaupallinen neuvos Marjaana Aarnikka, työ- ja elinkeinoministeriö
- apulaisprofessori Jaan Praks, Aalto-yliopisto
- johtava asiantuntija Matti Tupamäki, Liikenteen turvallisuusvirasto
- erityisasiantuntija Mari Österberg, Viestintävirasto
- lakimies Maija Lönnqvist, Innovaatorahoituskeskus Tekes
- ylitarkastaja Antero Kuusi, Säteilyturvakeskus
- pääjohtaja Juhani Damski, Ilmatieteen laitos
- asianajaja Jenni Tapio, Asianajotoimisto Bird & Bird Oy
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö

Valiokunnan lausunto LiVL 28/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Aluksi

Valiokunta pitää hyvänä, että Suomi liittyy avaruuteen lähetettyjen esineiden rekisteröinnistä tehtyyn yleissopimukseen. Alan kehittymisen, oikeusvarmuuden ja toimintatapojen selkeyden kannalta valiokunta pitää myös erittäin hyvänä, että esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansallinen laki avaruustoiminnasta. Lain myötä voidaan edistää kotimaisen avaruustoimialan kehittymistä, luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja kohottaa Suomen profilia avaruustoiminnassa kansainvälisesti.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomessa on jo tällä hetkellä aktiivista kaupallista, tutkimuksellista ja muuta vastaavaa avaruuteen liittyvää toimintaa. Valiokunta pitää hyvänä, että oikeudellisen tilan selkeyttäminen voi edelleen edistää näiden markkinoiden kehittymistä ja osataan edistää myös avaruustoiminnan turvallisuutta.

Taajuushallinnointi

Avaruustoiminnassa käytetään radiotaajuuksia esimerkiksi satelliittien ohjaukseen, satelliitin informaation tuottamiseen ja informaation lähettämiseen satelliitista maahan. Taajuuksien käytön järjestämisellä ja yhteensovittamisella muun muassa ilmailussa käytettävien taajuuksien kanssa on keskeinen merkitys avaruustoiminnan turvallisuuden kannalta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että avaruustoimintaa koskevan luvan lisäksi avaruustoiminnan harjoittaja tarvitsee luvat radiolaitteiden ja radiotaajuuksien käyttöön Viestintävirastolta. Taajuuksien käytöstä ja käytön ehdoista globaalilla tasolla päätetään ennen kaikkea Kansainvälisen televiestintäliiton (ITU) radio-ohjesäännöllä, jota päivitetään ainoastaan 3—4 vuoden välein maailman radiokonferenssissa (World Radiocommunication Conference, WRC). Esimerkiksi ITU:ssa käsitellyssä olevat piensatelliittien taajuuksia ja niiden käytön menettelyitä koskevat asiat tulevat saadun selvityksen mukaan linjattaviksi vuosina 2019—2020.

Saadun selvityksen mukaan, mikäli avaruustoiminnan käynnistäminen vaatii kansainvälisiin koordinoitimenettelyihin turvautumista, lupien käsittelyyn voi mennä huomattavan kauan aikaa. Edellä mainittuun ITU-menettelyyn tulee varata aikaa vähintään kaksi vuotta esimerkiksi ennen satelliitin suunniteltua käyttöönottoa. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansainvälisiä taajuuksien käyttöön liittyviä menettelyjä pyritään jatkossa kehittämään joustavammiksi ja nykyistä nopeammiksi. Valiokunta myös painottaa, että avaruustoiminnan käynnistämisen mahdollistamiseksi on tarpeen tiedottaa alan toimijoille taajuuksiin liittyvistä menettelyistä ja erityisesti lupakäsittelyyn tarvittavasta ajasta.

Avaruustoimintaa koskevan luvan ja taajuuksia koskevien lupien käsittelyssä sekä lupien hakeamisen ohjeistuksessa on myös tärkeää toimia lupaviranomaisten välisessä yhteistyössä joustavasti siten, että avaruustoimintaa koskevasta lupakokonaisuudesta syntyy kaikilta osin yhteentoimiva ja käynnistettävän toiminnan kannalta tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Valiokunta painottaa, että esityksessä tarkoitettu lupa- ja rekisteröintitoiminta on tärkeää järjestää käytännön tasol-

Valiokunnan lausunto LiVL 28/2017 vp

la siten, että menettelyt eivät ole liian raskaita ja aiheuta toimijoille tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Avaruustoiminnan ja ilmailun yhteensovittaminen

Avaruustoiminnassa ja ilmailussa käytetään yhteistä ilmatilaa, ja tästä syystä avaruustoiminnan ja ilmailun yhteensovittaminen on välttämätöntä onnettomuuksien ehkäisemiseksi. Saadun selvityksen mukaan yhteensovittaminen vaatii kuitenkin globaaleja ratkaisuja, joita koskeva työ on vasta alkuvaiheessa YK:n toimivaltaisissa elimissä, kuten kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) ja avaruusasioden toimistossa (UNOOSA). Valiokunta korostaa, että tähän työhön on erittäin tärkeää osallistua aktiivisesti toimivien ratkaisujen varmistamiseksi.

Valiokunta pitää selvänä, että toimivalta avaruustoimintaan liittyvissä ilmailuasioissa säilyy esityksen myötä edelleen kansallisella ilmailuviranomaisella sekä kotimaassa että kansainvälisillä foorumeilla käsiteltäessä avaruustoiminnan ja ilmailun yhteensovittamista. Valiokunta pitää tärkeänä, että tähän yhteensovittamistyöhön käytetään kansallisen ilmailuviranomaisen vankkaa alan asiantuntemusta.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan siviili-ilmailun säännöksiä sovelletaan soveltuvin osin Suomen ilmatilassa olevaan avaruusesineeseen. Kattavamman avaruustoimintaa koskevan kansainvälisen ja kansallisen sääntelyn toistaiseksi puuttuessa valiokunta pitää ratkaisua tarkoituksenmukaisena. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota avaruustoiminnan ja ilmailun välisen rajanvedon epätasaisuuteen ja siihen, että esimerkiksi avaruustoiminnan lentokorkeudelle ei ole asetettu yksiselitteistä määritelmää. Nykyisten lentokorkeuksien yläpuolella, mutta varsinaisen ulkoavaruuden alapuolella lentävien miehitettyjen ja miehittämättömienkin laitteiden hyödyntäminen tulee kuitenkin todennäköisesti huomattavasti yleistymään, ja lähivuosina on alkamassa myös avaruusturismiin tähtäävä toiminta. Valiokunta painottaa jatkotyön tarvetta erityisesti kansainvälisellä tasolla selkeiden rajanvetojen, sääntelyn yhteen toimivuuden ja toiminnan turvallisuuden varmistamiseksi. Liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa, että talousvaliokunta kiinnittää mietinnössään huomiota avaruustoiminnan ja ilmailun yhteensovittamisen tarpeeseen ja erityisesti tarpeeseen osallistua aktiivisesti käynnistymässä olevaan kansainväliseen yhteensovittamistyöhön.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentissa on viittaus lentoturvallisuudelle vaaraa aiheuttavaa toimintaa koskevaan ilmailulain (864/2014) 159 §:ään. Mainitun ilmailulain pykälän mukaan toiminta, joka aiheuttaa lentoliikenteelle vaaraa tai häiritsee lentoliikenteen sujuvuutta, on kielletty. Säännöksen mukaan ilmaliikennepalvelun tarjoajalle on ilmoitettava etukäteen lentoturvallisuudelle mahdollisesti vaaraa aiheuttavasta tai liikenteen sujuvuuteen vaikuttavasta toiminnasta, jotta ilmaliikennepalvelun tarjoaja voi arvioida, voidaanko suunniteltu toiminta toteuttaa lentoturvallisuutta vaarantamatta ja ilman, että liikenteen sujuvuus häiriintyy. Pykälän mukaan, jos suunniteltua toimintaa ei voida ilmaliikennepalvelun tarjoajan käytettävissä olevin keinoin kohtuudella sovittaa turvallisesti ja sujuvasti ilmailuun, Liikenteen turvallisuusvirasto voi kieltää toiminnan, rajoittaa sitä tai asettaa sille ehtoja. Valiokunta pitää kyseistä pykäläviittausta erittäin tärkeänä avaruustoiminnan ja ilmailun yhteensovittamisen mahdollistamiseksi ja avaruustoiminnan turvallisuuden varmistamiseksi.

Valiokunnan lausunto LiVL 28/2017 vp

Valiokunta pitää esityksen avaruustoiminnan turvallisuutta koskevaa yleistä sääntelyä tärkeänä. Valiokunta pitää kuitenkin selvänä, että lähitulevaisuudessa myös avaruustoiminnalle joudutaan laatimaan ilmailun turvallisuutta koskevan sääntelyn kaltaista olennaisesti yksityiskohtaisempaa turvallisuusnormistoa. Viranomaisten välisellä yhteistyöllä ja viranomaistoiminnan kehittämislä on syytä pyrkiä tässä vaiheessa varmistamaan, että avaruustoiminnassa, ja erityisesti avaruustoiminnan ja ilmailun välillä, ei synny turvallisuusongelmia.

Avaruushallinnon kehittäminen

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että Suomeen olisi tarpeen luoda nykyistä keskitetympi avaruushallintoa koskeva malli, jossa kaikki Suomen avaruustoiminnot ja tätä toimintaa koskevat määrärahat keskitettäisiin yhdelle viranomaiselle.

Valiokunta katsoo, että muun muassa avaruustoiminnan turvallisuuden varmistaminen vaatii selkeiden vastuiden asettamista ja myös toiminnan valvontaa koskevien virastotason tehtävärajojen selkeää määrittämistä. Valiokunta pitää selvänä, että avaruushallinnon toimintatapoja, koordinoitua ja tietojenvaihtoa sekä muuta yhteistyötä on tarpeen kehittää myös jatkossa yhteisten strategisten tavoitteiden pohjalta. Avaruushallinnon kehittäminen on tässä vaiheessa erityisen tärkeää myös siksi, että avaruustoimintaa koskeva sääntely ja noudatettavat menettelytavat ovat vasta kehittämisympäristössä ja vaativat aktiivista osallistumista kansainväliseen kehittämistyöhön.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että Suomen strategisten tavoitteiden ja tarvittavien toimenpiteiden osalta laaditaan nykyistä kattavampi ja konkreettisempi kansallinen avaruusstrategia, jossa arvioidaan myös avaruushallinnon kehittämistarpeet. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että avaruusasioiden keskittämistä yhden vastuuministerin alaisuuteen harkitaan asian jatkovalmistelussa.

Eräitä asiantuntijakuulemisessa tehtyjä muutosehdotuksia

Oikeusministeriö on rikosoikeudesta valtioneuvoston tasolla vastaavana viranomaisena ehdottanut, että 2. lakiehdotuksen 1 §:ään lisätään rangaistussäännösten alueellisen soveltamisalan selkeyttämiseksi uudeksi 4 momentiksi esimerkiksi seuraavan sisältöinen viittaus: "Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta säädetään rikoslain (39/1889) 1 luvussa." Liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa, että talousvaliokunta kuulee oikeusministeriötä periaatteellisesti tärkeästä ehdotuksesta ja arvioi tarvetta muuttaa kyseistä säännöstä.

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota myös siihen, että Säteilyturvakeskus on ehdottanut asiantuntijakuulemisessa 2. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin viimeistä lausetta muutettavaksi siten, että lupahakemuksessa on ilmoitettava avaruusesineessä käytettävien ydinmateriaalien lisäksi myös muista radioaktiivisista aineista.

Lopuksi

Kokonaisuutena valiokunta pitää esitystä kannatettavana ja hyvänä liikkeellelähtönä avaruustoimintaa koskevan oikeustilan selkeyttämiseksi ja toiminnan edistämiseksi. Aktiivista jatkotyötä tarvitaan kuitenkin sekä kotimaassa että kansainvälisillä foorumeilla, jotta avaruustoimintaan

Valiokunnan lausunto LiVL 28/2017 vp

saadaan luotua mahdollistava, mutta samalla ilmailua koskevan sääntelyn kanssa saumattomasti yhteentoimiva ja toiminnan turvallisuuden kaikilta osin varmistava sääntely-ympäristö.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen sin
varapuheenjohtaja Mirja Vehkaperä kesk
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Sofia Vikman kok
varajäsen Harry Wallin sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula