

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 27/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle ilmailulaiksi ja
laiksi meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta**

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä kesäkuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle ilmailulaiksi ja laiksi meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta (HE 79/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Risto Saari, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mikael Koillinen, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmailulaki. Samanniminen vanha laki ehdotetaan kumottavaksi. Hallituksen esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus meripelastuslakiin tehtävästä muutoksesta.

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian eduskunnan hyväksynnän jälkeen, kuitenkin viimeistään 13 päivänä marraskuuta 2014 puolustusvoimauudistusta ja ilmatilauudistusta koskevien muutosten toimeenpanemiseksi.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ilmailulakiehdotukseen sisältyviä asetuksenanto-

valtuuksia ja määräystenantovaltuuksia on tarkasteltu perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin kannalta. Muulle kuin viranomaiselle osoitettavia julkisia hallintotehtäviä koskevaa sääntelyä on puolestaan arvioitu perustuslain 124 §:n valossa. Lisäksi ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu perustuslain elinkeinovapautta koskevan 18 §:n 1 momentin ja tietosuojalainsäädännön näkökulmasta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ilmailulakiehdotus

Ehdotettu uusi ilmailulaki korvaa 1 päivänä tammikuuta 2010 voimaan tulleen ilmailulain. Tarkoituksena on erityisesti päivittää ilmailulaki kansainvälisen sääntelyn ja unionilainsäädännön mukaiseksi. Ilmailulakiehdotus vastaa valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta sisällöllisesti pitkälti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 32/2009 vp) säädettyä nykyistä ilmailulakia ja aiemmin voimassa ollutta vuoden 2006 alusta voimaan tullutta ilmailulakia (ks. PeVL 48/2005 vp).

Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle

Arvioinnin lähtökohtia. Ilmailulakiehdotus sisältää lukuisia säännöksiä, joissa joko annetaan julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tai mahdollistetaan näiden tehtävien siirtäminen lain nojalla. Julkisia hallintotehtäviä osoitetaan ilmaliikennepalvelun tarjoajalle ja lentoaseman pitäjälle ilmailun turvaamista koskevassa 9 luvussa, ilmatilan ja ilmaliikenteen hallintaa sekä lennonvarmistuspalveluita koskevassa 10 luvussa sekä ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelua koskevassa 121 §:ssä. Lisäksi julkisia hallintotehtäviä siirretään lentokelpoisuuden hallintaorganisaatiolle 40 §:ssä, ilma-aluksen päällikölle 60 §:ssä, harrasteilmailun järjestöille ja Euroopan unionin lainsäädännössä määritellyille päteville yksiköille 163 §:ssä sekä ulkopuoliselle asiantuntijalle 164 §:ssä. Sääntely vastaa pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 32/2009 vp, PeVL 48/2005 vp ja PeVL 47/2005 vp) säädettyjä säännöksiä. Lakiehdotuksen 164 § on kuitenkin uusi.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 111—114) on tehty varsin perusteellisesti ja pääosin onnistuneesti selkoa erilaisten ehdotukseen sisältyvien muulle kuin viranomaiselle annettavien julkisten hallintotehtävien luonteesta sekä siitä, miten perustuslain

124 §:ssä mainitut perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset turvataan näitä tehtäviä suoritettaessa. Perusteluissa on selkeästi osoitettu, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi perusteluissa on tehtäväkohtaisesti eritelty ne tapaukset, joissa kysymys on lähinnä niin sanotusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Perustuslakivaliokunta pitää tällaista esitystapaa sekä valtiosääntöoikeudellisesti että laajemminkin lainsäädännön toimivuuden kannalta erittäin perusteltuna (ks. myös HE 72/2002 vp, s. 49).

Hallinnon yleislakien soveltaminen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota eräaseen yksityiskohtaan. Perusteluissa on perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten omaksuttu näkemys, että yksityisen toimijan suorittamassa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta on mahdollista toteuttaa muutoin kuin hallinnon yleislakeja soveltamalla. Perusteluissa katsotaan, että hallinnon yleislakeja ei siten ole tarpeen soveltaa ilma-aluksen päällikön pakkokeinoja (60 §), lentoasemien turvatarkastuksia (97 ja 99 §), ilmatilan ja ilmaliikenteen hallintaa sekä lennonvarmistuspalveluita (10 luku) ja ilmailun etsintä- ja pelastuspalveluja (121 §) koskevien säännösten nojalla toimittaessa. Perustelujen mukaan oikeusturvan takeet perustuvat tällöin yksinomaan sääntelyn täsmällisyyteen ja asianmukaisuuteen, henkilöstön koulutukseen ja pätevyysvaatimuksiin sekä toiminnan riittävään valvontaan.

Perusteluissa (s. 112) on tältä osin viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, joissa kuitenkin on ollut kysymys hyvin erityislaatuista tilanteista. Lausunnossa PeVL 55/2010 vp valiokunta arvioi sääntelyä, joka mahdollisti julkisen hallintotehtävän antamisen ulkomailla toimivalle ja yleensä ulkomaalaiselle palveluntarjoajalle. Valiokunta katsoi tuolloin, että "tällaisen eri-

tyislaatuisten sääntelyn yhteydessä ei valiokunnan mielestä voida esimerkiksi vaatia, että hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi ulkoiisiin palveluntarjoajiin sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä". Valiokunnan mukaan "sen sijaan on muilla tavoin varmistettava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia" (PeVL 55/2010 vp, s. 2/II). Muun muassa pörssin ja arvopaperikeskuksen osalta asiaa arvioidessaan valiokunta puolestaan katsoi, että "sääntely-ympäristön erityislaatuisuus puoltaa valiokunnan mielestä kokonaisuutena arvioiden sellaista johtopäätöstä, että sääntelyä voidaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta arvioida jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti. Erityisesti valiokunta katsoo, että perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset on tällaisessa asetelmassa mahdollista toteuttaa muillakin tavoin kuin soveltamalla toimijoihin hallinnon yleislakeja ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä". Valiokunta kuitenkin korosti jälkimmäisessä tapauksessa sitä, että jos tällainen poikkeus katsotaan tarpeelliseksi tehdä, on tästä säädettävä erikseen (PeVL 17/2012 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunta katsoo, että perusteluissa esitetty tulkinta on tältä osin virheellinen. Hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen tai valtion liikelaitoksen toteuttamassa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois. Eri asia on, että esimerkiksi hallintolain hallintoasian käsittelyä ja hallintopäätösten tekemistä koskevat säännökset eivät tule näissä tapauksissa sovellettaviksi, vaan käytännössä hallintolain merkitys rajoittuu tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä hallintolain 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen (ks. HE 72/2002 vp, s. 45).

Lakiehdotuksen 164 §. Liikenteen turvallisuusvirasto voi lakiehdotuksen 164 §:n nojalla sopimuksella siirtää eräitä säännöksessä täsmällisesti määriteltyjä julkisia hallintotehtäviä ulkopuoliselle asiantuntijalle, jolla on tehtävän hoitamisen kannalta riittävä koulutus ja muut tehtävän edellyttämät tiedot. Esityksen perusteluissa (s. 100—101) on esitetty riittävät perusteet perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymiselle. Kysymys on julkisista hallintotehtävistä, joihin liittyy osin myös hallintopäätösten tekemistä. Tämän vuoksi on keskeistä, että tehtäviä suoritaviin henkilöihin sovelletaan lakiehdotuksen 174 §:n perusteella rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä ja muutoksenhaku on järjestetty asianmukaisesti 181 §:ssä.

Oleennaista perustuslain 124 §:n kannalta on myös se, että Liikenteen turvallisuusvirasto valvoo 164 §:n 2 momentin perusteella ulkopuolista asiantuntijaa tämän suorittaessa sille annettuja tehtäviä. Samassa momentissa ehdotetaan säädettäväksi myös sopimuksen irtisanomisesta. Valiokunta huomauttaa, että etenkin hallinnon yleislakien ja ilmailulain noudattaminen muodostaa hyvin keskeisen edellytyksen tehtävien asianmukaiselle hoitamiselle. Tältä kannalta voidaan pitää erikoisena, että säännöksen perusteella irtisanomisen perusteena ei voisi olla se, että ulkopuolinen asiantuntija ei noudata tehtävässään lakia. Tämän seikan lisääminen irtisanomisperusteisiin on perustuslain 124 §:n näkökulmasta perusteltua.

Turvataarkastajat. Voimassa olevan ilmailulain 102 §:n 1 momentin perusteella turvataarkastuksen saa lentoasemalla suorittaa henkilö, joka on suorittanut laissa tarkoitetun ja EU:n turvaasetuksen mukaisen koulutuksen ja jonka Liikenteen turvallisuusvirasto on turvataarkastajaksi hyväksynyt. Lakiehdotukseen vastaavaa koulutus- ja hyväksymisvaatimusta ei sisälly. EU:n turvaasetuksessa ja sen nojalla annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 185/2010 yksityiskohtaisista toimenpiteistä ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntönpa-
nemiseksi säädetään kuitenkin kattavasti turva-

toimenpiteistä sekä niitä hoitavan henkilöstön pätevyysvaatimuksista ja koulutuksesta.

Lentoaseman turvatarkastustoiminnassa on kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, johon liittyy julkisen vallan käyttöä. Turvatarkastuksessa voidaan puuttua merkittävästikin perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (ks. esim. PeVL 16/2004 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on turvatarkastajia koskevaa sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että turvatarkastajat ovat viranomaisen nimenomaisesti hyväksymiä (ks. esim. PeVL 10/2013 vp, s. 2—3 ja PeVL 16/2004 vp, s. 6—7) ja täyttävät hyväksymiselle asetetut erityisesti koulutukseen liittyvät edellytykset (ks. esim. PeVL 2/1999 vp, s. 3). Valiokunta on yleisemminkin tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä pitänyt perustuslain 124 §:n sisältämien perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten samoin kuin asian perusoikeusmerkityksen vuoksi tärkeänä, että hyväksymisen edellytyksenä on tehtävän vaativuuden kannalta asianmukainen ja riittävä koulutus (ks. esim. PeVL 10/2006 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että viranomaisen hyväksynnän vaatiminen on mah-

dollista Euroopan unionin komission edellä mainitun asetuksen valossa. Valiokunta pitää valtiosääntöisistä syistä välttämättömänä, että viranomaisen hyväksyy jatkossakin turvatarkastajat. Tällaisen lisäyksen tekeminen 1. lakiehdotuksen 97 §:ään on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Turvatarkastajien koulutusvaatimuksista on sinänsä säädetty riittävän tarkasti unionin lainsäädännössä. Sääntelyn selkeyden kannalta on kuitenkin perusteltua, että säännöksessä viitataan edelleen EU:n lainsäädännössä säädetyn koulutuksen suorittamiseen turvatarkastajien hyväksymisen edellytyksenä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 97 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon

Helsingissä 2 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Elina Lepomäki /kok
Markus Lohi /kesk
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.