

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 48/2005 vp**

Hallituksen esitys ilmailulaiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen ilmailulaiksi (HE 139/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Reino Lampinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmailulaki, jossa säänneltäisiin ilmailua Suomessa ja ilmailua suomalaisella ilma-aluksella Suomen ulkopuolella.

Lakiin otetaan voimassa olevaa lakia vastaavat säännökset lukuisien direktiivien sekä kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n, Euroopan siviili-ilmailukonferenssin ECAC:n, Euroopan lennonvarmistusjärjestön Eurocontrolin ja Euroopan maiden ilmailuviranomaisten yhteistyöelimen JAA:n laatimien standardien, normien ja suositusten täytäntöönpanosta. Uusina pannaan täytäntöön yhteisön lentoasemia käyttävien kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuudesta ja poikkeamien ilmoittamisesta siviili-ilmailun alalla annetut direktiivit. Lisäksi lailla säädetään lukuisten yhteisöasetusten osalta viranomaisista, rangaistuksista ja muista yh-

teisön asetuksissa jäsenvaltion säädettäväksi jätetyistä seikoista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisten asetuksenantovaltuuksien ja 80 §:n 2 momentin mukaisten määräysenantovaltuuksien kannalta. Huomiota kiinnitetään muun muassa perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyyn elinkeinovapauteen ja perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaiseen liikkumisvapauteen. Perusoikeusrajoituksia perustellaan perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisella oikeudella elämään ja turvallisuuteen. Lopuksi tarkastellaan julkisten hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Perusteluissa katsotaan, että lakiehd-

dotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Elinkeinovapaus

Luvan peruuttaminen. Lakiehdotukseen liittyy lukuisia joukko erilaisia lupia. Viranomaisen voi lakiehdotuksen 152 §:n perusteella peruuttaa myöntämänsä luvan, jos luvasta säädettyä maksua ei kehotuksesta huolimatta ole kohtuullisessa määräajassa maksettu.

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johdaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 16/2003 vp, s. 2/II; PeVL 44/2004 vp, s. 2—3 ja PeVL 7/2005 vp, s. 9).

Tässä tapauksessa ennen luvan peruuttamista on annettava maksukehoitus ja määräaika maksun suorittamiseksi. Säännöksen tarkoituksena on kuitenkin pelkästään turvata valtion fiskaaliset edut eikä puuttua toiminnassa esiintyneisiin puutteisiin. Luvan peruuttaminen maksun laiminlyönnin seurauksena ei valiokunnan mielestä täytä sääntelyltä edellytettävää oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Maksamaton maksu on mahdollista periä esimerkiksi ulosottoimin. Jotta laki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä, säännös tulee poistaa laista.

Rekisteristä poistaminen. Ilma-alus voidaan lentopaikan pitäjän suostumuksella ehdotuksen 17 §:n 3 momentin ja 164 §:n 2 momentin perusteella poistaa ilma-alusrekisteristä, jos lentopai-

kan pitäjältä tai palvelun antajalta saatujen palvelujen kustannuksia ei ole maksettu ja lentopaikan pitäjä on sen vuoksi estänyt ilma-aluksen lähdön. Rekisteristä poistaminen ei tässäkään tapauksessa täytä perustuslakivaliokunnan mielestä oikeasuhtaisuuden vaatimusta etenkin, kun lähdön estäminen ei edellytä maksujen erääntymistä. Palvelujen aiheuttamat kustannukset on mahdollista periä ulosottoimenpitein tai muilla turvaamistoimenpiteillä. Jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä, 164 §:n 2 momentti tulee poistaa laista.

Julkisten hallintotehtävien siirtäminen

Lentokelpoisuuden hallintaorganisaatio. Ilmailuhallinto hyväksyy lakiehdotuksen 24 §:n mukaan lentokelpoisuuden hallintaorganisaatioksi luonnollisen tai oikeushenkilön, jota se voi käyttää apunaan lentokelpoisuuden valvonnassa. Organisaatio perustuu EASA-asetukseen yleisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta. Ilmailuhallinto voi 29 §:n 1 momentin nojalla päättää, että lentokelpoisuuden hallintaorganisaatio myöntää tai uudistaa lentokelpoisuuden tarkastustodistuksen. Tällaista julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle on tarkastettava perustuslain 124 §:n kannalta.

Kyseessä ei ole merkittävä julkisen tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi on tarpeen, että lentokelpoisuuden hallintaorganisaatio voi laissa rajatuin toimenpitein avustaa Ilmailuhallintoa. Hallintaorganisaation kelpoisuusedellytyksistä ja valvonnasta on asianmukaisesti säädetty ehdotuksen 24 §:n 1 momentissa. Lisäksi Ilmailuhallinto voi lentokelpoisuuden toteamiseksi ja valvomiseksi antaa tarvittaessa tarpeelliset tekniset ja menettelyä koske-

vat määräykset. Menettelyä koskevista lakiviitauksista on säädetty 29 §:n 3 momentissa. Lentokelpoisuuden hallintaorganisaation päätöksestä ei saa mainitun momentin perusteella valittaa, mutta siitä on mahdollista tehdä oikaisuvaatimus Ilmailuhallinnolle, jonka ratkaisusta saa valittaa siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Sääntely ei perustuslakivaliokunnan mielestä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon takeita eikä siten ole riskitiedossa perustuslain 124 §:n kanssa.

Tehtävien siirto harrasteilmailun järjestölle.

Samana tyypin tehtäviä kuin edellä ehdotetaan harrasteilmailun sektorilla voitavan 163 §:n 1 momentin nojalla siirtää Ilmailuhallinnon sopimuksella valtakunnalliselle harrasteilmailun järjestölle. Tehtävät voivat koskea harrasteilmailun ilma-alusten ja laitteiden hyväksyntää ja luettelointia sekä näitä laitteita käyttävien koulutusta sekä lupakirjojen ja kelpoisuustodistusten myöntämistä. Sääntelyä on arvioitava perustuslain julkisten hallintotehtävien siirtoa koskevan perustuslain 124 §:n valossa.

Julkisten tehtävien antamista muille kuin viranomaiselle on aina pidettävä poikkeuksena. Varsin erikoista on, että mainittuja tehtäviä kuten harrasteilmailulupia ja niiden peruuttamisia ehdotetaan annettavaksi ei julkisoikeudelliselle vaan yksityisoikeudelliselle yhdistykselle. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin vaikuttaa kuitenkin erityisesti se, että kysymys on harrasteilmailusta eikä elinkeinotoiminnasta. Toiminta perustuu myös nykykäytäntöön, jossa ei ole ilmennyt ongelmia. Ehdotetun 163 §:n 2 momentissa on asianmukaiset viittaukset lainsäädäntöön, jota on julkista hallintotehtävää hoidettaessa noudatettava sekä vastaavat säännökset oikaisusta ja valituksesta kuin lentokelpoisuuden hallintaorganisaation osalta 29 §:n 3 momentissa.

Perustuslakivaliokunta ei pidä sääntelyä perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena. Valiokunta kuitenkin katsoo, että ehdotuksen 163 §:ään on aiheellista lisätä 24 §:n tapaan valtakunnalliselle järjestölle asetettavat kelpoisuusvaatimukset ja että Ilmailuhallinto valvoo

järjestön toimintaa. Myös henkilötietolaki puuttuu säädöstekstistä, vaikka siihen on viitattu perusteluissa.

Tehtävien siirto vieraan valtion viranomaiselle. Ilmailuhallinto voi ehdotuksen 162 §:n nojalla sopia vieraan valtion asianomaisen viranomaisen kanssa, että eräitä Ilmailuhallinnolle säännöksessä tarkemmin lueteltuja tehtäviä hoitaa vieraan valtion viranomainen.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole suhtauduttu täysin torjuvasti viranomaiselle perustettavaan toimivaltaan tehdä sopimuksia toisen valtion viranomaisen kanssa, vaikkakin valiokunta on pitänyt tällaista sääntelyä poikkeuksellisenä (PeVL 16/2004 vp, s. 4/I). Tällaisen sopimuksetekovallan perustamiselle on perustuslain 94 §:ään pohjautuvassa valiokunnan käytännössä asetettu eräitä edellytyksiä: Valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa viranomainen voi tehdä sopimuksia (PeVL 17/2004 vp, s. 3/I, PeVL 16/2004 vp, s. 4/I, PeVL 40/2000 vp, s. 2/I, PeVL 15/1994 vp, s. 3—4; ks. myös PeVL 33/2001 vp, s. 3). Perustuslain 94 §:n 1 momentista johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksetekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotus täyttää nämä edellytykset. Sopimuksetekovalta on rajattu laissa tarkasti yksilöityihin tehtäviin. Vieraan valtion asianomaisella viranomaisella tarkoitetaan Ilmailuhallintoa vastaavaa viranomaista, joten ehdotuksessa on osoitettu, keiden kanssa sopimus tehdään.

Järjestys ja pakkokeinot

Lakiehdotuksen 65 § koskee järjestyksen ylläpitämistä ja pakkokeinojen käyttöä ilma-aluksessa. Jos ilma-alus on vaarassa tai jos matkustajien tai miehistön turvallisuus muutoin vaatii, ilma-aluksen päälliköllä on oikeus käyttää kiinniottoa tai tavarankastusta tai muita vastaavia järjestyksen palauttamiseksi tai turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi tarpeellisia kei-

noja, joita voidaan pitää kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon vaaran suuruus ja tilanne muutoinkin. Miehistön jäsenellä on velvollisuus ja matkustajalla oikeus päällikön tai miehistön jäsenen kehotuksesta antaa tarvittavaa apua. Lisäksi 2 momentin perusteella matkustajalla on oikeus ilman kehotustakin ryhtyä tarkoitettuihin estäviin toimenpiteisiin, kun on ilmeistä, että toimenpide on välttämätön ilma-aluksen, henkilöiden tai tavaroiden suojelemiseksi.

Säntelyä tulee arvioida perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisen henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden kannalta, mutta myös perustuslain 124 §:n mukaisen julkisten hallintotehtävien siirtämismallin näkökulmasta.

Ilmailussa turvallisuus on yhä merkittävämmässä asemassa. Sen perusteella on mahdollista rajoittaa toisten perusoikeuksia. Rajoituksen on kuitenkin täytettävä perusoikeusrajoituksen yleiset edellytykset. Perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta 65 §:n 1 momentissa mainittu "muuta vastaavia tarpeellisia keinoja" on tarpeettoman väljä, mikä vuoksi säännöstä on aiheellista täsmentää luettelemalla niitä keinoja, joita järjestyksen palauttamiseksi tai turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi voidaan käyttää.

Itsenäiseen harkintaan perustuvaa voimakeinojen käyttöä on valiokunnan käytännössä pidetty perustuslain 124 §:ssä mainittuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä (PeVL 19/2005 vp, s. 8/I, PeVL 20/2002 vp, s. 3). Sen antaminen muulle kuin viranomaiselle on katsottu sallitaksi tarkasti rajatuissa tilanteissa, joissa viranomaisella on tilapäisluonteinen tarve saada ulkopuolista apua (PeVL 19/2005 vp, s. 8/I, PeVL 38/2004 vp, s. 3/I, PeVL 20/2002 vp, s. 3).

Ilma-aluksessa syntyneen vaara- tai häiriötilanteen nopeaksi torjumiseksi on valiokunnan mielestä perusteltua sallia myös matkustajalle oikeus käyttää 65 §:n 1 momentissa mainittuja voimakeinoja. Voimakeinojen käyttö on tällöin ajallisesti ja paikallisesti rajattu. Valiokunnalla ei säntelyn suhteen ole perustuslain 124 §:n näkökulmasta huomauttamista. Liikenne- ja vies-

tintävaliokunnan on kuitenkin syytä harkita, onko voimakeinojen käyttöoikeus ehdotuksen 65 §:n 2 momentissa syytä antaa matkustajalle myös tavaroiden suojelemiseksi.

Valtuussäännökset

Lakiehdotukseen sisältyy asetuksenantovaltuutuksen ohella poikkeuksellisen paljon valtuutussäännöksiä viranomaiselle, vaikka valtuutusta asetuksenantajalle pidetään perustuslain 80 §:n valossa pääsääntönä. Muu viranomainen voidaan valtuuttaa laissa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on säntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä ja valtuutus on soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Valtuutukset eivät yleensä koske yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, vaan kohdistuvat ilmailun erilaisiin ammattilaisiin ja liittyvät alan kansainvälisiin sopimuksiin. Ne ovat rajattuja koskien lähinnä teknisiä kysymyksiä, jotka edellyttävät alan asiantuntemusta. Sen vuoksi ne pääasiassa täyttävät perustuslain 80 §:n edellytykset.

Ilmailulta rajoitetut alueet. Valtioneuvoston asetuksella ehdotetaan 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa voitavan rajoittaa ilmailua tai kieltää se enintään kolmen kuukauden ajaksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tähän voi olla tarvetta esimerkiksi sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, jolloin tarvetta turvautua valmiuslain tai puolustustilalain mukaisiin keinoihin ei vielä ole, mutta järjestystä ja turvallisuutta ei voida turvata lievemmin keinoin. Kolmen kuukauden määräaika perustellaan sillä, että kiellon tai rajoituksen tarve on aina tapauskohtainen ja sitä tulisi arvioida aina uudelleen kyseisen määräajan kuluttua.

Ilmailun rajoittamista tai kieltämistä valtioneuvoston asetuksella pelkästään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella on pidettävä liian avoimena valtuutuksena. Sitä ei ole rajattu alueellisesti eikä sisällöllisesti. Sitä ei perustella esimerkiksi välttämättömillä tai pakottavilla syillä. Lisäksi rajoitus tai kieltäminen voidaan uusina kolmen kuukauden välein. Säntely pysäyttäisi

siviili-ilmailun ja puuttuisi olennaisella tavalla perustuslain 9 §:n 1 momentissa mainittuun liikumisvapauteen ja 18 §:n 1 momentin mukaiseen elinkeinovapauteen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotus ei tältä osin täytä perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Valtioneuvosto voidaan kuitenkin valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain tulee silloin täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (HE 1/1998 vp s. 131/II). Jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, tulee 8 §:n 1 momentin 3 kohta täsmällisemmin rajata ajallisesti, alueellisesti ja sisällöllisesti.

Ilmailuhallinto voi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi lakiehdotuksen 8 §:n 4 momentin perusteella välttämättömästä syystä rajoittaa tai kieltää ilmailun tietyllä alueella enintään kahden viikon ajaksi. Sääntelyssä ei valiokunnan mielestä ole kysymys vähäisestä tai teknisluonteisesta sääntelystä tai kansainvälisen säännösten sitomasta normista (HE 1/1998 vp, s. 132/II). Perustuslakivaliokunta katsoo, että norminantovalta on syytä tässä tapauksessa antaa valtioneuvostolle.

Ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelu. Ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelusta säädetään lakiehdotuksen 119 §:ssä. Sen 3 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriö määrää etsintä- ja pelastuspalvelujen järjestämisestä, jos ilmailukennepalvelujen tarjoajia on useampia. Etsintä- ja pelastuspalveluista maksettavan korvauksen perusteista säädetään tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

Kysymys on oikeudesta saada julkisen palvelutehtävän suorittamisesta korvaus. Perustuslakivaliokunnan mielestä kustannusten korvaamisen perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin nojalla syytä säätää lailla. Sen sijaan asetuksella voidaan säätää näistä seikoista tarkemmin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 8 §:n 1 momentin 3 kohdasta, 152 §:stä ja 164 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Sinikka Hurskainen /sd	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Irina Krohn /vihr	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.