

EDUSKUNNAN
HALLINTOVALIOKUNTA

Helsingissä

14 päivänä joulukuuta 1994

Lausunto n:o 11

Liikennevaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 22 päivänä marraskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 294 ilmailulaksi ja laiksi suuronnettomuuksien tutkinnasta annetun lain muuttamisesta liikennevaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa liikennevaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Jaakko Pohjola liikenneministeriöstä, vs. lainsäädäntöneuvos Yrjö Mäkelä oikeusministeriöstä, ylijohtaja Kim Salonen ja asiamies Matti Tupamäki Ilmailulaitoksesta, puheenjohtaja Kari Lehtola Suuronnettomuuksien tutkinnan suunnittelukunnasta ja johtaja Pertti Laine Finnair Oy:stä.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmailulaki, joka korvaisi nykyisen vuodelta 1964 olevan ilmailulain.

Lailla säänneltäisiin ilmailua Suomessa ja ilmailua suomalaisella ilma-aluksella Suomen ulkopuolella. Sotilasilmailusta säädettäisiin edelleen erikseen asetuksella. Oleelliset lentoturvallisuutta koskevat ilmailulain säännökset koskisivat kuitenkin myös sotilasilmailua.

Ehdotuksessa on otettu huomioon lento-toiminnassa vuodelta 1964 olevan ilmailulain säätämisen jälkeen tapahtunut voimakas kehitys ja sen asettamat vaatimukset. Euroopan yhdentymiskehityksen mukanaan tuomat tarpeet ja kehitys kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) sekä Euroopan siviili-ilmailukonferenssissa (ECAC) on myös otettu huomioon esityksen valmistelussa.

Voimassa olevaan ilmailulakiin verrattuna ehdotus sisältää useita olennaisia muutoksia. Lu-

pamenettelyjä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi. Toimilupien tarveharkinnasta luovuttaisiin. Ansiolentotoimintaa ja ilma-alusten rekisteröintiä koskevissa säännöksissä on otettu huomioon yhdentymiskehityksen vaatimukset siten, että luvanhaltijan kansallisuudelle asetettuja rajoituksia ehdotetaan väljennettäväksi. Suomea sitovat kansainväliset sopimukset säätelevät kuitenkin varsin tarkoin lupa- ynnä muita menettelyjä, mikä rajoittaa kansallista liikkumavaraa.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi melua ja muita päästöjä koskeva säännös, jolla pyritäisiin vähentämään ilma-aluksen käyttämisestä aiheutuvia haittoja. Ehdotuksen mukaisesti lentopaikkoja koskeva lupajärjestelmä toisaalta yksinkertaistuisi ja toisaalta tarkentuisi.

Ilma-alusten vakuutusvaatimuksia ehdotetaan tiukennettavaksi säätämällä pakollisesta vastuuvakuutuksesta.

Ehdotuksella myös täsmennettäisiin rangaitussäännöksiä ja otettaisiin käyttöön uhkasakomenettely.

Keskeisimmät ilmailua koskevat säännökset annettaisiin laissa. Nykyisen ilmailuasetuksen tärkeimmät säännökset otettaisiin lakiin ja asetustasoisesta sääntelystä pitkälti luovuttaisiin. Alemmanasteiset määräykset annettaisiin ilmailumääräyksissä.

Esityksessä ehdotetaan ilmailuonnettomuuksien tutkintaa koskevien säännösten sijoittamista suuronnettomuuksien tutkinnasta annettuun lakiin. Onnettomuudet tutkisi oikeusministeriön yhteydessä toimiva onnettomuustutkintakeskus tai tutkintalautakunta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu ja tarvittavat uudet ilmailumääräykset on valmisteltu. Voimaantuloajan kohdasta säädettäisiin asetuksella. Tavoitteena

on saada laki voimaan viimeistään vuoden 1996 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Valiokunta on käsitellyt asiaa toimialansa osalta puuttuen tämän vuoksi ainoastaan onnettomuuksien tutkintaa koskeviin kysymyksiin.

Valiokunnan toimialaan kuuluvilta osin hallituksen esitys merkitsee sitä, että ilmailuonnettomuuksien tutkintajärjestelmän kaksijakoisuudesta luovutaan ja tutkinta siirretään kokonaisuudessaan oikeusministeriön yhteydessä toimivalle onnettomuustutkintaorganisaatiolle. Nykyisen järjestelmän kaksijakoisuus saattaa aiheuttaa tarpeettomia epäselvyyksiä siitä, miten yksittäinen lento-onnettomuus tulisi tutkia. Lisäksi periaatteelliselta kannalta on ongelmallista, että ilmailulain mukaisesti tutkittavan lento-onnettomuuden tutkijalautakunnan asettaa Ilmailulaitos, vaikka tutkinnan kohteeksi saattaa tulla Ilmailulaitoksen oma toiminta ilmailutoimintaa valvovana viranomaisena, ilmailunormien antajana, lentoasemien pitäjänä ja lennonvarmistuspalvelujen antajana. Tällaisessa tutkinnassa ei myöskään jääviyssyistä voida käyttää Ilmailulaitoksen palveluksessa olevia päätoimisia lento-onnettomuustutkijoita, joilla muutoin olisi hyvät ammatilliset valmiudet tutkintaan. Lento-onnettomuustutkinnan organisatorinen yhteys Ilmailulaitokseen haittaa siten myös henkilöstövoimavarojen käyttöä tutkintaan.

Kansainvälisen siviili-ilmailusopimuksen lento-onnettomuuksien tutkintaa koskevassa liitteessä lähdetään siitä, että onnettomuuksien tutkinta tulisi uskoa tutkinnan kohteena oleviin tahoihin nähden riippumattomalle elimelle. Näin on menetelty muun muassa Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Lisäksi saadun selvityksen perusteella EU:ssa on äskettäin hyväksytty lento-onnettomuuksien tutkintaa koskeva direktiiviehdotus, jonka mukaan erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että tutkintaelin on riippumaton suhteessa ilmailua valvovaan viranomaiseen.

Valiokunta pitää perusteltuna, että lento-onnettomuuksien tutkinta siirretään kokonaisuudessaan itsenäiselle tutkintaorganisaatiolle, joka on riippumaton kaikkiin niihin tahoihin nähden, joiden menettely saattaa tulla tutkit-

tavaksi. Samalla valiokunta pitää välttämättömänä, että uudistettavaa onnettomuustutkintaa varten turvataan riittävät materiaaliset ja ammatilliset voimavarat.

Valiokunta pitää lisäksi lähtökohtana, että onnettomuustutkintakeskuksen tehtäväpiiriä laajennetaan ainakin suuronnettomuutta tai sen vaaratilannetta pienempien rautatie- ja merionnettomuuksien tutkintaan. *Valiokunta edellyttääkin hallituksen pikaisesti ryhtyvän toimenpiteisiin myös maa- ja vesiliikenneonnettomuuksien tutkinnan järjestämiseksi mahdollisimman laajalti onnettomuuksien tutkinnasta annettavan lain mukaisessa järjestyksessä.*

Pykäläkohtaiset kannanotot

Laki onnettomuuksien tutkinnasta

2 §. Vaaratilanteen tutkiminen. Saadun selvityksen perusteella edellä todettu Euroopan unionin direktiivi velvoittaa tutkimaan ilmailuonnettomuuden lisäksi vakavat vaaratilanteet. Voimassa oleva laki ja hallituksen esitys eivät velvoita vaaratilanteiden tutkimiseen. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, milloin vaaratilanteen tutkimiseen olisi nimenomainen velvollisuus.

2 a §. Tutkinta sotilasilmailussa. Valiokunta katsoo, että laista tulisi käydä selkeästi ilmi, että sotilasilmailua koskevat tutkinnat jäävät lakiehdotuksen ulkopuolelle vain, jos tapahtumalla ei ole kytkentää siviilipuolelle. Tämän johdosta valiokunta katsoo, että 2 a §:ää on täsmennettävä.

5 §. Onnettomuustutkintakeskus. Valiokunta ehdottaa saamansa selvityksen perusteella 1 momentin täsmentämistä toteamalla nimenomaisesti säännöksestä muutoin vain epäsuorasti ilmenevä seikka, että onnettomuustutkintakeskuksen tehtäviin kuuluu onnettomuuksien tutkinta.

Lisäksi valiokunta ehdottaa 2 momentin sanajärjestyksen muuttamista kuvaamaan onnettomuustutkinnan normaalia todellista lähtötilannetta. Käytännössä tutkinnan aloittaisi aina onnettomuustutkintakeskus, ja lautakunta nimettäisiin tarpeen vaatiessa myöhemmin. Sanottu käy ilmi myös lakiehdotuksen 6 §:stä.

8 §. Tutkinnan suorittaminen. Voimassa olevasta laista ja hallituksen esityksestä saattaa saada sen käsityksen, että tutkintaelimillä olisi nimenomainen yhteistyövelvollisuus poliisin kans-

sa. Tarkoituksena on kuitenkin, että onnettomuuden tutkintaelin päättää itsenäisesti yhteistyön tarpeesta ja laajuudesta pitäen silmällä onnettomuuden syyn tutkinnan tarpeita.

16 §. *Tutkintaselostuksen käsittely.* Valiokunta katsoo, ettei ole tarkoituksenmukaista, että oikeusministeriö ryhtyisi erikseen arvioimaan tutkintaselostuksessa esitettyjen suositusten asianmukaisuutta ja suositusten johdosta tarpeellisia toimenpiteitä. Riittävää on, että tutkintaselostus suosituksineen annetaan toimenpiteitä varten tiedoksi asianomaisille tahoille.

21 §. *Tarkemmat säännökset.* Valiokunta katsoo, että myös tutkintaselostuksesta on tarpeen antaa yksityiskohtaisia säännöksiä ottaen huomioon tutkittaviksi tulevien onnettomuuksien erilaisuus.

Muut kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Edellä olevan perusteella valiokunta esittää kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

2.

Laki

suuronnettomuuksien tutkinnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan suuronnettomuuksien tutkinnasta 3 päivänä toukokuuta 1985 annetun lain (373/85) nimike, 1, 2, 5, 6 ja 8 §, 11 §:n 2 momentti, 15 ja 16 §, 18 §:n 2 momentti ja 21 §, näistä 18 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on 8 päivänä syyskuuta 1989 annetussa laissa (803/89), sekä

lisätään lakiin uusi 2 a § seuraavasti:

Laki

onnettomuuksien tutkinnasta

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Vaaratilanteen tutkiminen

Asetuksella säädetään, milloin tämän lain mukainen tutkinta toimitetaan tapahtumasta, jossa 1 §:ssä tarkoitettun onnettomuuden vaara on ollut ilmeinen.

2 a §

Tutkinta sotilasilmailussa

Yksinomaan sotilasilmailua koskevan onnettomuuden ja sen vaaratilanteen tutkinnasta säädetään erikseen. Suuronnettomuus ja sen vaaratilanne tutkitaan kuitenkin tämän lain mukaisesti.

5 §

Onnettomuustutkintakeskus

Onnettomuuksien tutkintaa, onnettomuustutkinnan yleistä järjestämistä, suunnittelua ja koulutusta varten oikeusministeriön yhteydessä on onnettomuustutkintakeskus.

Tässä laissa tarkoitettun onnettomuuden tai vaaratilanteen tutkii onnettomuustutkintakeskus tai tutkintalautakunta sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Jos tutkinnan suorittaa onnettomuustutkintakeskus, on onnettomuustutkintakeskuksesta voimassa, mitä tutkintalautakunnasta säädetään.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 §

Tutkinnan suorittaminen

Tutkinta voidaan suorittaa yhteistoiminnassa samassa asiassa rikos- tai kuolemansyyn tutkintaa suorittavan poliisin kanssa siinä laajuudessa kuin tutkintalautakunta katsoo yhteistoiminnan olevan onnettomuuden syyn tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaista.

11 ja 15 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

16 §

Tutkintaselostuksen käsittely

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Ilmailuonnettomuuden ja sen vaaratilanteen tutkintaselostus annetaan oikeusministeriölle. Oikeusministeriö toimittaa tutkintaselostuksen

toimenpiteitä varten tiedoksi asianosaisille sekä niille viranomaisille ja tahoille, joilla se arvioi olevan erityistä mielenkiintoa asiassa. Erityisestä syystä oikeusministeriö voi antaa tutkintaselostuksen valtioneuvostolle 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa.

18 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

21 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tutkinnasta, onnettomuustutkintakeskuksesta, tutkintalautakunnasta, tutkintaselostuksesta ja tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho,

Enestam, Kautto, Laakkonen, Liikkanen, Markkula, Pulliainen, Ukkola, Urpilainen, Vähänäkki ja Ääri sekä varajäsen Polvi.