



Asia: VN/19615/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ilmailulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Säännöskohtaiset huomiot

Lentokelpoisuuden tarkastustodistuksen myöntäminen ja uudistaminen (Ilmailulain 40 §)

-

Valtionavustus lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon (Ilmailulain 88 a §)

-

Lentomenetelmät (Ilmailulain 110 §) ja lentoesteet (Ilmailulain 158 §)

-

Tarkastuslentäjän vahingonkorvausvastuu (Ilmailulain 137 a §)

-

Ammattitaidon ylläpitäminen (Ilmailulain 152 §)

-

Viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus (Ilmailulain 153 §)

-

Miehittämättömän ilma-aluksen kulun ja lennätyksen havainnointi (Ilmailulain 169 a §)

-

Lentoliikenneoikeuksien rajoittaminen (Liikenteen palveluista annetun lain 126 a §)

-

Kaupallisen lentotoiminnan ilmoitus (Liikenteen palveluista annetun lain 128 §)

-

Miehittämätöntä ilma-alustoimintaa koskevat rikkomukset (Liikenteen palveluista annetun lain 266 a §)

-

Liikenneturvallisuuden vaarantaminen (Rikoslain 23 luvun 1 §)

-

Muita ehdotuksia koskevat huomiot

Yleiset huomiot

Voitte kirjoittaa yleiset huomionne alla olevaan tekstikenttään

Korkein hallinto oikeus kiinnittää huomiota lähinnä luonnoksen ympäristölainsäädäntöön sekä eräisiin perusoikeuksiin liittyviin seikkoihin ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Ilmailulakia ehdotetaan muutettavaksi muun muassa YVA-direktiivin vaatimusten johdosta. Voimassa olevassa laissa on puutteellisesti säädetty lentopaikan rakentamisluvan myöntämiseen liittyen YVA-menettelyn päätelmien huomioon ottamisesta sekä päätöksentekoon liittyvistä osallistumisjärjestelmistä ja muutoksenhakuoikeudesta.

Luonnoksen mukaan ilmailulain 81 §:ään lisättäisiin mahdollisuus liittää lupaan myös ympäristöehtoja. Säännös liittyy perusteluiden mukaan YVA-direktiiviin ja erityisesti sen 8 a artiklaan. Ehdotettu pykälä koskee kuitenkin yleisesti kaikkia lentopaikkoja – ei pelkästään sellaisia, joiden rakennushankkeisiin sovelletaan YVA-direktiiviä. Direktiivin 8 a artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan luvan myöntämispäätöksen on sisällettävä mahdolliset päätökseen liitetyt ympäristöehdot, kuvaus hankkeen ominaisuuksista ja/tai toimenpiteistä, joilla pyritään välttämään, ehkäisemään tai vähentämään ja, jos mahdollista, poistamaan merkittävät haitalliset ympäristövaikutukset, sekä tapauksen mukaan kuvaus seurantatoimenpiteistä.

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettua lisäystä ilmailulakiin epäselvänä. Kysymys olisi vain ehdoista, mutta luvan myöntämisen aineellisista edellytyksistä tulisi säätää laissa, ja näiden edellytysten varmistamiseen voitaisiin viitata ehtoja/määräyksiä koskevassa säännöksessä. Ympäristöehtojen osalta tällaista aineellista säännöstä luvan myöntämisedellytyksistä ei olisi laissa. Sitä paitsi ympäristöehto käsitteenä on oikeudelliselta merkitykseltään epäselvä tai täsmentymätön.

Lentopaikkojen ympäristösääntelyssä on osin vaikeasti hahmotettavia rajanvetotilanteita maankäyttö- ja rakennuslain, ympäristönsuojelulain ja ilmailulain välillä, mikä on näkynyt muun muassa oikeuskäytännössä (ks. esim. KHO 2015:12 ja KHO 2021:50). Ehdotus on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä viranomaisten toimivalta- ja lakien mukaan. Kuten ilmailulain 81 §:n ensimmäisestä virkkeestä käy ilmi, lentopaikan ympäristöllinen harkinta on tarkoitettu tehtäväksi lähinnä ympäristöluvassa; poikkeuksena ovat lähinnä ne tilanteet, jolloin sovelletaan tasapainoisen

lähestymistavan mukaista meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista unionin lentoasemilla koskevista säännöistä ja menettelyistä sekä direktiivin 2002/30/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 598/2014 (melunhallinta-asetus) mukaan. Hallituksen esityksessä olisi tämän vuoksi perusteltua tarkastella lentopaikkojen ympäristösääntelyn kokonaisuutta ja eri lakien mukaan annettavia määräyksiä. Ehdotetun 81 §:n muutoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi tarkastella ainakin ilmailulain mukaisen rakennusluvan ja lentopaikkaa koskevan ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Korkein hallinto-oikeus mainitsee lisäksi, että ehdotetun 81 a §:n sanamuoto on epäonnistunut (...” päätöksestä tulee käydä ilmi mitä hallintolaissa säädetään ja ympäristölupaehdot”).

Luonnoksen mukaan ilmailulakiin lisättäisiin uusi 81 b § rakennuslupapäätöksen tiedoksi antamisesta julkisella kuulutuksella. Säännös on muotoiltu osin tulkinnanvaraisesti. Säännöksessä hanke viittaa YVA-hankkeeseen, mutta epäselväksi jää, sovellettaisiinko säännöstä aina esimerkiksi lentoasemiin, jotka on mainittu YVA-hankkeina YVA-laissa, vai edellytetäänkö tässä, että YVA-menettelyä on konkreettisesti sovellettu asiassa, jota ilmailulain mukainen lupamenettely koskee. Edelleen säännöksessä on todettu, että päätös annetaan tiedoksi viranomaisille. Päätöksen tiedoksiantaminen on kuitenkin julkinen kuuluttaminen, eikä siis erillistä todisteellista tiedoksiantoa viranomaisille tarvita. Säännöksessä voitaisiin sinänsä tarvittaessa edellyttää esimerkiksi kuulutuksen ja päätöksen lähettämistä muille viranomaisille ja kunnalle.

Ilmailulaista muutettaisiin myös 181 §:n 3 momenttia siten, että momentin 6 kohdan mukaan oikaisuvaatimus tehdään mainitun lain 43 §:ssä tarkoitetun liikenne- ja viestintäviraston hyväksymän huoltohenkilöstön koulutusorganisaation ja 114 §:ssä tarkoitetun lennonvarmistushenkilöstön koulutusorganisaation antamasta ”lausunnosta tai muusta päätöksestä”. Pykälästä käy muutoin ilmi, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 50 ja 51) olisi paikallaan selventää, minkä vuoksi oikaisuvaatimus ja myöhemmin myös valitus voitaisiin tehdä edellä mainittujen tahojen antamasta lausunnosta. Viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan tahon lausunto ei yleensä ole valituskelpoinen päätös.

Luonnoksen mukaan ilmailulakiin lisättäisiin uusi 181 a §, joka koskee muun ohella järjestöjen valitusoikeutta. Säännös on muotoiltu hyvin avoimeksi, kun järjestön toimialaa ei ole rajoitettu ympäristönsuojeluun, luonnonsuojeluun tai asuinympäristön terveellisyyden ja viihtyisyyden edistämiseen. Sen sijaan säännöksen mukaan valituksen tulisi sisällöllisesti liittyä vain järjestön toimialaan. Tällainen sääntelytekniikka on omiaan johtamaan vaikeisiin rajauksiin valituksen tutkimisessa. Edelleen säännöksessä on käytetty ilmaisua ”vaikutukset ilmenevät”, mutta säännöksestä ei käy ilmi millaisista vaikutuksista olisi edes kysymys. Suositeltavaa olisi, että mallina säännökselle käytettäisiin ympäristölainsäädännössä, esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa, vakiintunutta tapaa ilmaista ympäristöjärjestöjen valitusoikeus.

Luonnoksen mukaan ilmailulain 169 a §:ssä säädettäisiin miehittämättömän ilma-aluksen kulun ja lennätyksen havainnoinnista. Pykälän mukaan lentoaseman pitäjä ja ilmaliikennepalvelun tarjoaja voisivat käsitellä miehittämättömän ilma-aluksen lennätykseen liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja miehittämättömän ilma-alusjärjestelmän yksilöimiseksi ja sen sijainnin määrittämiseksi.

Esityksestä välittyy käsitys, että ehdotettu miehittämättömän ilma-aluksen kulun ja lennätyksen havainnointi merkitsisi puuttumista perustuslain 10 §:ssä suojattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Kun kuitenkin havainnointitoimivaltuus olisi esityksen mukaan käytettävissä miehittämättömän ilma-aluksen aiheuttamaan uhkaan varautumiseksi ja uhkan tehokkaan torjumisen mahdollistamiseksi silloin, kun miehittämätön ilma-alus saapuu oikeudettomasti joko UAS-ilmatilavyöhykkeelle tai ilmatilaan, jossa tarjotaan ilmaliikennepalvelua, ei mikään perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettu rajoitusedellytys näyttäisi soveltuvan toimivaltuuden käyttöperusteeseen. Tästä taas seuraisi, että ehdotus muodostuisi perustuslain 10 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntoon ydinenergialakiin ehdotetusta vastaavan tyyppisestä miehittämättömiä ilma-aluksia koskevasta säännöksestä. Siinä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei miehittämättömän ilma-aluksen kauko-ohjauksessa ydinvoimalan alueelle esimerkiksi matkapuhelimen tai tietokoneen avulla ole kysymys sellaisesta perustuslain 10 §:n 2 momentin tarkoittamasta luottamuksellisesta viestinnästä, jolle kyseisen perustuslain säännöksen kautta on ylipäänsä tarkoitettu antaa perustuslain suojaa (ks. PeVL 22/2020 vp).

Edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa 169 a §:ssä ehdotettu sääntely ei merkitse puuttumista perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen eikä se näin ymmärrettynä ole ongelmallinen myöskään perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Esityksen perusteluja olisi syytä täsmentää näiltä osin.

Luonnoksen mukaan liikenteen palveluista annetun lain 126 a § sisältäisi säännökset Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuudesta kieltää, rajoittaa tai asettaa ehtoja lentoliikenneoikeuksien käyttämiselle, jos se on välttämätöntä lentoturvallisuuden, maanpuolustuksen, aluevalvonnan, rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka tartuntatautilaissa tarkoitetun poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi. Säännös rajoittaisi niiden lentoyhtiöiden elinkeinovapautta, jotka harjoittavat lentoliikennettä rajoitusten kohteeksi joutuvilla lentoreiteillä. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että rajoitustoimet on sidottu toimenpiteen välttämättömyyteen ja että 126 a §:n 3 momentissa säädettäisiin lisäksi muista toimivaltuuden käyttöä rajoittavista periaatteista, kuten suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteista. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa näihin sääntelyn peruslähtökohtiin.

Luonnoksessa esitetään, että liikenteen palveluista annetun lain 126 a §:n 4 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on ennen toimista päättämistä varattava asianomaisille viranomaisille tilaisuus tulla kuulluksi. Esityksen perustelujen valossa viranomaisten kuulemisvelvollisuudella on tarkoitus edistää viranomaisten keskinäistä yhteistyötä rajoitustarpeiden taustalla olevien perusteiden ylläpitämisessä ja niihin kohdistuvien uhkien torjunnassa. Kysymys olisi siten pikemminkin viranomaisten keskinäistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa koskevasta sääntelystä eikä niinkään sellaisesta kuulemisvelvollisuudesta, joka voitaisiin rinnastaa hallintolain 34 §:ssä tarkoitettuun asianosaisen kuulemisvelvollisuuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ehdotettua 126 a §:n 4 momentin säännöstä on syytä muuttaa tavalla, joka paremmin vastaisi esityksen perusteluista ilmenevää, viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa koskevaa tarkoitusta.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mika Seppälä ja Juha Lavapuro. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 10.5.2021.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus