

Liikenne- ja viestintäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmailulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ilmailulakia, liikenteen palveluista annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia ja rikoslakia. Oikeusministeriö on tarkastellut esitysluonnosta lausunnossa esitetyiltä osin.

1. lakiehdotus, laki ilmailulain muuttamisesta

Rakentamislupaa koskevasta hakemuksesta tiedottaminen (79 a §) ja Rakentamislupaa koskevasta päätöksestä tiedottaminen (81 b §)

Ehdotetun 79 a §:n mukaan, jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, Liikenne- ja viestintäviraston on annettava rakentamislupaa koskeva hakemus tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssa säädetään. Kuulutus ja hakemusasiakirjat on kuitenkin oltava nähtävillä vähintään 30 päivän ajan.

Vastaavasti 81 b §:n mukaan rakentamislupaa koskeva päätös annettaisiin tiedoksi julkisella kuulutuksella, jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia. Lisäksi ”Kuulutus sekä päätös ja sen perusteena olevat asiakirjat on pidettävä kuitenkin nähtävillä vähintään 30 päivän ajan. Rakentamisluvan myöntämistä koskeva päätös on lisäksi annettava tiedoksi kunnalle, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja maakunnan liitolle sekä tarvittaessa muullekin viranomaiselle.”

Kummarkaan pykälän otsikko ei vastaa sen sisältöä. Julkisessa kuulutuksessa ei ole kyse tiedottamisesta vaan tiedoksiantamisesta, johon kiinnittyy oikeusvaikutuksia. Mikäli tarkoituksena on säätää tiedottamisesta, ei tule nojautua HL 62 a §:ään. Oikeusministeriö korostaa, että tiedoksiannon ja tiedottamisen välinen ero on oltava selvä. Pykälän otsikkoa on muutettava vastaamaan sisältöään.

Kuulutuksen ja kuulutettavien asiakirjojen nähtävilläpitoajasta ei ole perusteita ottaa lakiin erityissäntelyä. Yleislaista, tässä tapauksessa hallintolaista, ei tule ottaa erityislainsäädäntöön päällekkäistä sääntelyä. Puolestaan hallintolaista poikkeaminen vaatii tuekseen erityiset, painavat perusteet. Kuulutusta koskevassa 62 a §:n 2 momentissa säädetään: ”Jos asiakirjan tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, kuulutus ja kuulutettava asiakirja on pidettävä yleisesti nähtävillä mainitun määräajan päättymiseen asti.” Jo hallintolain 62 a §:n nojalla nähtävilläpitoaika on oltava muutoksenhakuaika tai kuulemiselle tai muistutusten tekemiselle varattu aika. Tästä syystä ei vaikuta olevan perusteluja säätää 79 a §:ssä ja 81 b §:ssä 30 päivän nähtävilläpitoajasta ja säännös tulee poistaa. On otettava huomioon, että mikäli kuulemiselle tai muistutuksille varattu aika olisi jossain tapauksessa pidempi kuin mainittu 30 päivää, säännös poiketessaan hallintolain 62 a §:stä mahdollistaisi kuulutettavien

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Oikeusministeriö PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	29 516 001 35 829 516 001	916 067 730 +358 9 1606 7730	oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi

asiakirjojen nähtävilläpitoajan päättämisen ennen kuulemiselle tai muistutusten tekemiselle varatun määräajan päättymistä, mitä ei voida pitää asianmukaisena.

Edelleen momentissa säädettäisiin, että päätös pitäisi lisäksi antaa tiedoksi tietyille viranomaisille. Tiedoksianto näille tahoille tapahtuu julkisella kuulutuksella. Korkeintaan näille voidaan lähettää ilmoitus kuulutuksen julkaisemisesta, jos tämä katsotaan tarpeelliseksi, mutta tarvetta toiseen tiedoksiantoon ei ole. Säännös tulee muotoilla uudelleen.

Rakentamisluvan myöntämisen edellytykset (81 §) ja Rakentamislupaa koskeva päätös ja seuranta (81 a §)

Ehdotettujen säännösten mukaan lentopaikan rakentamislupaan voitaisiin liittää ympäristöehtoja. Käsite ympäristöehto on epämääräinen eikä toisaalta tällaisen sääntelyn tavoittelema oikeustila selviä perusteluista. Tällaisten ehtojen tulisi pikemminkin säännösperusteisesti löytyä laista, jolloin luvan myöntämisessä sekä lupapäätöksen valvonnassa huomioitaisiin nämä ehdot.

Edelleen lentopaikkojen ympäristövaikutuksia hallitaan lentopaikan edellyttämässä ympäristöluvassa kuten 81 §:n ensimmäinen virke viittaa, joten ehdotettu nostaa kysymyksiä siitä, mitä nämä ympäristöehdot voisivat olla ja mikä olisi niiden suhde ympäristöluvan määräyksiin myös mahdollisessa ristiriitatilanteessa. Tällaisilla ilmailulain tarkoittamilla ympäristöehdoilla ei voitaisi poiketa ympäristöluvan määräyksistä. Lisäksi tulkinta siitä, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi tällaisella oikeudellisella perusteella lähteä antamaan ympäristölupaa nähden pidemmälle meneviä määräyksiä vaikuttaa hyvin erikoiselta.

Luonnoksen 81 a §:n mukaan ” Jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, on rakentamisluvan myöntämistä koskevasta päätöksestä käytävä ilmi hallintolaissa ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa säädetyn lisäksi mahdolliset päätökseen liitetyt ympäristöehdot.” Viittaus hallintolakiin on tarpeeton ja aiheuttaa pikemminkin sekaannusta, minkä vuoksi se tulisi poistaa.

Edelleen 81 a §:n 2 momentissa säädettäisiin hankkeen seurannasta. Asiallisesti tässä on kyse toisesta asiasta kuin 1 momentissa (päätöksen sisältö) ja se olisi asianmukaista erottaa omaksi pykäläkseen.

Tarkastuslentäjien vahingonkorvausvastuu (137 a §)

Perusteluissa todetaan, että lakiin on lisättävä tarkastuslentäjien vahingonkorvausvastuuta rajoittava säännös, koska ”tarkastuslentäjien rooli on komission siviili-ilmailun lentomiestistöä koskevien teknisten vaatimusten ja hallinnollisten menettelyjen säätämistä koskevan asetuksen ((EU) N:o 1178/2011, jäljempänä lentomiestistöasetus) myötä muuttunut siten, että toiminta ei ole enää viranomaisen valtuuttaman viranomaistehtävän suorittamista, vaan itsenäistä ammatinharjoittamista.” Luonnoksesta ei ilmene tarkemmin ko. asetuksen sisältö erityisesti suhteessa perustuslain 124 §:ään. Perusteluja on jatkovalmistelussa täydennettävä selostamalla tarkemmin se, millä tavalla asetuksen säännökset ovat johtaneet siihen, että voimassa oleva tulkinta tarkastuslentäjien tehtävästä PL 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä on muuttunut. Sääntelyä ei myöskään ole käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa. Se, milloin jokin tehtävä on katsottava PL 124 §:ssä tarkoitettuna tavalla julkiseksi hallintotehtäväksi, on kansallinen, perustuslain 124 §:ään ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön nojautuva arvio. Nyt luonnoksen perusteella jää epäselväksi tässä arviossa tapahtunut muutos. Ehdotuksen asianmukaiset perustelut ovat merkityksellisiä siksi, että ko. säännös on tarpeeton, jos tehtävä on edelleen katsottava PL 124 §:ssä tarkoitetuksi tehtäväksi.

Muutoksenhaku (181 §)

Ehdotetun 181 §:n 3 momentin mukaan oikaisua voisi hakea 43 §:ssä tarkoitettua liikenne- ja viestintäviraston hyväksymän huoltohenkilöstön koulutusorganisaation tai 114 §:ssä tarkoitettua lennonvarmistushenkilöstön koulutusorganisaation antamaan lausuntoon tai muuhun päätökseen. Lähtökohtaisesti lausunto ei ole lopullisen asiaratkaisun sisältävä hallintopäätös. Jatkovalmisteluissa ja perusteluissa on tehtävä selkoa siitä, onko momentissa tarkoitettu lausunto todella tällainen muutoksenhakukelpoinen asiaratkaisu. Vaikuttaa myös esitettyjen perustelujen valossa siltä, että ei eikä momentissa tulisi tällöin mainita lausuntoa.

Muutoksenhakuun oikeutetut (181 a §)

YVA-direktiivin täytäntöönpanemiseksi ilmailulakiin lisättäisiin uusi 181 a § muutoksenhakuun oikeutetuista. Säännös laajentaisi muutoksenhakuun oikeutettuja voimassaolevasta ilmailulaista ja

oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista. YVA-direktiivin 11 artiklan 1 kohta edellyttää laajempaa muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä.

Lentopaikan tai muun ilmailua palvelevan alueen rakentamisluvan myöntämistä koskevaan päätökseen silloin, kun hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain nojalla ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, saisi hakea muutosta myös rekisteröity yhdistys tai säätiö, kunta, ELY-keskus sekä maakunnan liitto.

Ehdotettu muutos ja sen perustelut herättävät useita kysymyksiä. Perusteluissa todetaan, että ”Muutoksenhakuoikeudesta sellaisten hankkeiden osalta joihin sovelletaan YVA-menettelyä, on säädetty vastaavalla tavalla myös liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa (503/2005) ja ratalaissa (110/2007).” Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 105 §:n 5 momentissa ja ratalain 92 §:n 3 momentissa yhdistysten ja säätiöiden muutoksenhakuoikeutta ei kuitenkaan ole kytketty YVA—menettelyn soveltamiseen, vaikka maantie- ja ratahankkeet saattavat sinänsä kyllä edellyttää YVA-menettelyä. Toisin kuin lentopaikkojen osalta, maantien tai rautatien rakentamiseen ei kytkeydy muuta sellaista viranomaismenettelyä, jossa yhdistyksillä ja säätiöillä olisi muutoksenhakuoikeus. Tämä on puoltanut liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain ja ratalain erityisjärjestelyitä.

Ympäristönsuojelulain 191 §:n 1 momentin mukaan ympäristönsuojelulain nojalla annettuun päätökseen voivat sellaiset rekisteröidyt yhdistykset tai säätiöt, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät, hakea muutosta.

Perusteluista ei ilmene, onko tarkoituksena laajentaa muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä ja vastaavasti kuin esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa, vai onko tarkoituksena omaksua esimerkiksi ratalaissa oleva laajempi, muutoksenhakuun oikeutettujen piiri, rajaten kuitenkin valitusoikeus YVA-menettelyä edellyttäviin hankkeisiin. Onko säännöksessä tarkoituksella jätetty rajaamatta järjestöjen ja säätiöiden toimiala? Lisäksi kriteeri ”jonka vaikutukset ulottuvat yhdistyksen tai säätiön toiminta-alueelle” jää turhan avoimeksi, kun sääntelystä ei ilmene, mistä rakennusluvan vaikutuksista on kyse.

Ilmailulain 81 §:n 1 momentin mukaan rakentamislupa on myönnettävä, jos lentopaikka tai muu ilmailua palveleva alue sekä sen rakennukset, rakennelmat ja laitteet täyttävät lentoturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden edellyttämät vaatimukset ja lentopaikalle on myönnetty ympäristönsuojelulain (527/2014) edellyttämä ympäristölupa. Rakentamislupaan voidaan liittää ehtoja, joiden avulla voidaan varmistaa lentoturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden toteutuminen. Näin ollen YVA-direktiivin edellyttämä muutoksenhakuoikeus vaikuttaa toteutuvan jo ympäristönsuojelulain soveltamisen kautta ympäristölupamenettelyssä. Onko tarve vielä rakentamislupaa koskevassa päätöksessä laajentaa muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä siitä, mitä se ympäristönsuojelulaissa on?

Mikäli tarkoituksena on laajentaa ilmailulain muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä vastaavalla tavalla kuin ratalaissa ja maantielaissa, ei sääntelyä ilmeisestikään tulisi kiinnittää YVA-lain soveltamiseen.

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

Ilmailulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 169 a § miehittämättömistä ilma-aluksista. Pykälän mukaan lentoaseman pitäjä ja ilmaliikennepalvelun tarjoaja voivat miehittämättömän ilma-aluksen aiheuttamaan uhkaan varautumiseksi ja uhkan tehokkaan torjumisen mahdollistamiseksi käsitellä miehittämättömän ilma-aluksen lennätykseen liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja miehittämättömän ilma-alusjärjestelmän yksilöimiseksi ja sen sijainnin määrittämiseksi silloin, kun miehittämätön ilma-alus saapuu oikeudettomasti a) 11 a §:n 2 kohdan nojalla perustetulle UAS-ilmatilavyöhykkeelle, tai b) ilmatilaan, jossa tarjotaan ilmaliikennepalvelua. Tiedot radioviestinnästä, välitystiedot ja sijaintitiedot on hävitettävä viipymättä 1 momentin mukaisen tehtävän suorittamisen jälkeen, jollei laissa toisin säädetä.

Perustuslakivaliokunta on melko tuoreeltaan lausunnossaan ydinenergialain muuttamisesta (PeVL 22/2020 vp) käsitellyt miehittämättömiä ilma-aluksia. Lausunnossa valiokunta katsoi, että ”viestintää koskevat tunnistamistiedot ovat siten sinänsä perustuslain 10 §:n 2 momentin suojan piirissä. Perustuslakivaliokunnan mielestä miehittämättömän ilma-aluksen kauko-ohjauksessa ydinvoimalan alueelle esimerkiksi matkapuhelimen tai tietokoneen avulla ei ole kysymys sellaisesta perustuslain 10 §:n 2 momentin tarkoittamasta luottamuksellisesta viestinnästä, jolle kyseisen perustuslain säännöksen kautta on ylipäänsä tarkoitettu antaa perustuslain suojaa.”

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu mainittuun lausuntoon, mutta ehdotettua säännöstä punnitaan kuitenkin viestinnän luottamuksellisuuden suojaa suhteessa henkeen ja

terveyteen ja merkittävään taloudelliseen menetykseen. Säättämisyjärjestysperusteluja tulisi jatkovalmistelussa selkeyttää suhteessa mainittuun valiokunnan lausuntoon ja siinä tehtyyn arvioon siitä, että kyse ei ole luottamuksellisesta viestinnästä.

2. lakiehdotus, laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Lentoliikenneoikeuksien rajoittaminen 126 a §

Liikenteen palveluista annetun lain 126 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi 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 (1227/2016) tarkoitetun poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi. Oikeusministeriö on aiemmasta vastaavan tyyppisestä säännösehdoituksesta antanut lausuntonsa 12.10.2020 (VN/15957/2020-OM-35).

Perustuslakivaliokunta on poikkeusolojen aikana korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVM 17/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 3, ks. myös PeVL 14/2020 vp). Edelleen valiokunta on erikseen todennut, että erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin. Pysyviä muutoksia on kuitenkin perusteltua säätää normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp, s. 2, ks. myös PeVM 11/2020 vp, s. 6). Ehdotettu sääntely toteuttaisi osittain tätä tavoitetta ja pyrkimystä voidaan sinänsä pitää oikeana. Poikkeuksellisten epidemioiden lisäksi säännös koskisi myös mm. maanpuolustusta ja aluevalvontaa.

Luonnoksen perusteluissa todetaan, että EU:n lentoliikenneasetuksen 21 artiklassa säädetään jäsenvaltion oikeudesta evätä lentoliikenneoikeuksien käyttö, rajoittaa niitä tai asettaa niille ehtoja. Kansallisesti määritellään toimivaltainen viranomais. Lisäksi asetuksessa on jätetty jäsenvaltioille harkintavaltaa sen suhteen, missä tilanteissa rajoitustoimenpiteitä asetetaan 21 artiklassa mainittujen ehtojen (suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteen mukaisia ja perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin) täytyessä. Ehdotettu 126 a § täsmentäisi tätä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Asetus vaikuttaa mahdollistavan melko runsaasti kansallista liikkumavaraa. Niiltä osin kuin kyse on liikkumavaran käytöstä ja perusoikeuksien rajoittamisesta, on sääntelyn täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytykset.

Yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusveloitteiden noudattamisesta.

Kuten perusteluissa todetaan, pykälässä tarkoitetuissa toimenpiteissä olisi kyse voimakkaista rajoituksista. Sääntelyllä on merkitystä erityisesti PL 9 §:n liikkumisvapauden ja 18 §:n 1 momentin elinkeinonvapauden kannalta. Sääntely saattaa olla merkityksellinen myös yhdenvertaisuuden (6 §) ja perhe-elämän suojan kannalta (PL 10 §).

Säättämisyjärjestysperusteluissa ei ole tarkemmin tehty selkoa, mikä olisi hyväksyttävä syy 126 a §:n 1 momentissa listattujen syiden vuoksi tehtävillä rajoituksilla. Hyväksyttävää syytä on perusteluissa käsitelty ainoastaan poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamisen osalta. Niiltä osin kuin on kyse kansallisen liikkumavaran käytöstä, sääntelyn tueksi on kyettävä esittämään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perustelut ja sääntelyn on oltava täsmällistä ja tarkkarajaisia. Perusteluja on laajennettava myös näiden muiden perusteiden osalta, jotta ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä olisi mahdollista arvioida.

Hyväksyttävän perusteen lisäksi tällaiset rajoitustoimenpiteet on oltava tarkkarajaisia, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia ja näiden edellytysten täytyminen on arvioitava säätämisyjärjestysperusteluissa.

Ehdotettu sääntely rajoittaisi myös liikkumisvapautta, sillä se mahdollistaisi viraston päätöksellä lentoliikenteen kieltämisen enintään 14 päiväksi. Ehdotusta on välttämätöntä arvioida myös perustuslain 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden kannalta (ks. myös edellä viitattu oikeusministeriön aikaisempi lausunto).

Säännös jättäisi Liikenne- ja viestintävirastolle hyvin laajan harkintavallan siitä, mitä nämä kiellot, rajoitukset tai ehdot voisivat olla. Ehdotettua 1 momenttia tulee pyrkiä muokkaamaan tarkkarajaisemmaksi. Toimivalta näyttäytyy liian laajana ja yksilöimättömänä. Sinänsä asianmukaista on, että 126 a §:n 3 momentissa täsmennettäisiin, että toimien on oltava lentoliikenneasetuksen 21 artiklassa tarkoitetulla tavalla suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteiden mukaisia ja perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin. Oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys sekä rajoitusten tarkkuus pitää kuitenkin turvata säännösperusteisesti.

Perusteluissa todetaan, että jo olemassa olevan lainsäädännön nojalla on katsottu voitavan rajoittaa ilmailua monin keinoin, myös yksittäisten reittien osalta. Edelleen ehdotuksella pyrittäisiinkin täsmentämään jo voimassa olevaa Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuutta rajoittaa lentoliikenneoikeuksien käyttöä poikkeuksellisissa tilanteissa, mikä parantaisi toimivallan hyväksyttävyyttä elinkeinovapauden kannalta ehdotuksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi. Sääntelyn tavoite on ehdottomasti kannattava, mutta täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta tulee pyrkiä lisäämään huomioiden kansallinen liikkumavara ja perusoikeuksia rajoittavalle sääntelylle asetetut vaatimukset.

Perusteluissa esimerkkinä rajoituksista, kielloista ja ehdoista on todettu: ”Soveltamistilanteita voisi olla erilaisia, eikä niitä voida etukäteen tyhjentävästi ennakoita. Kielto, rajoitus tai ehto voitaisiin asettaa esimerkiksi lentoturvallisuuden ylläpitämiseksi silloin, kun tiedettäisiin että lentoliikenteen turvallisuusvalvonta on puutteellista lentoreitin lähtö- tai päätepisteessä. Pykälää voitaisiin soveltaa myös tartuntatautilaissa tarkoitetun poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi tilanteessa, jossa tartuntatautiliikenteen vakavuus taikka erivaiheinen tai ennakoimaton kehitys lentoreitin lähtö- tai päätepisteessä aiheuttaisi väistämätöntä ja konkreettista uhkaa tartuntataudin leviämislle lentoreitin välityksellä lähtö- ja päätepisteen välillä ilman pykälän 1 momentissa tarkoitettuja toimia.” Voidaan todeta, että perustelut ovat näiltäkin osin hyvin puutteelliset. Niistä ei ilmene, millaisista rajoituksista, ehdoista tai kielloista tällaisissa tilanteissa voisi olla kyse eikä sitä, millaisista tilanteista olisi kyse muissa 1 momentissa mainituissa yhteyksissä (”lentoturvallisuuden, maanpuolustuksen, aluevalvonnan, rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi”).

Edelleen ehdotettujen rajoitusten välttämättömyyttä, tehokkuutta ja oikeasuhtaisuutta ei ole perusteluissa käsitelty.

Sen lisäksi, että rajoitusten, kieltojen ja ehtojen on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, päätöksen tulisi olla voimassa vain välttämättömän ajan ja kuitenkin enintään ehdotetun 14 vuorokauden ajan. Välttämättömyys tulisi sitoa myös päätöksen voimassaoloaikaan. Pykälää on näiltä osin täsmennettävä. Lisäksi säännös vaikuttaa mahdollistavan useiden peräkkäisten 14 päivän kieltojen, rajoitusten ja ehtojen asettamisen. Ehdotusta on välttämätöntä täsmentää niiltä osin, onko tarkoituksena säätää virastolle tällainen toimivalta ja arvioida tällaisen toimivallan oikeasuhtaisuutta.

Ehdotettu 126 a § edellyttää Liikenne- ja viestintävirastolta todella vahvaa asiantuntemusta arvioida, mitkä kiellot, rajoitukset tai ehdot ovat välttämättömiä niin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kuin esimerkiksi terveysturvallisuuden ja rajavalvonnan ylläpitämiseksi. Oikeusministeriö suhtautuu erittäin varauksellisesti siihen, että virasto itsenäisesti arvioisi, mitkä toimenpiteet ovat tarpeen tai välttämättömiä esimerkiksi terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi. Ehdotetun 3 momentin mukaan ennen toimista päättämistä Liikenne- ja viestintäviraston on varattava asianomaisille viranomaisille tilaisuus tulla kuulluksi. Säännöksen muotoilu ja perusteluissa esitetty viittaa hallintolaissa säädettyyn asianosaisten kuulemisvelvoitteeseen, joka tämän tyyppisessä toiminnassa, jossa virasto keskeisesti tarvitsee muiden viranomaisten tietämystä, vaikuttaa erikoiselta menettelyltä. Tällaisessa sääntelyssä tulisi pohtia erityisesti sitä, miten päätöksenteko tällaisten toimivaltuuksien osalta tulisi järjestää ja miten muiden viranomaisten mahdollista muuta asiantuntijaosallistumista päätöksentekoon tulisi säännellä. Esitystä on välttämätöntä jatkotyöstää näiltä osin yhteistyössä asianomaisten tahojen (kuten STM ja THL) kanssa.

Esityksessä tulisi myös käsitellä suhdetta tartuntatautilain 58 e ja 58 f §:ien määräaikaisiin liikenteenharjoittajia koskeviin säännöksiin, jotka mahdollistavat matkustajamäärän rajoittamisen ja velvoittavat esimerkiksi pintojen puhdistamiseen.

Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi rikoslakia siten, että liikenneturvallisuuden vaarantamiseen ja sen törkeään tekemuotoon lisättäisiin tekemuodoksi muun muassa ilmailulain 2 §:ssä tarkoitetun EASA-asetuksen tai sen nojalla annettujen täytäntöönpanosäädösten rikkominen. Esityksessä mainittuihin täytäntöönpanosäädöksiin viitataan muissa lakiehdotukseen sisältyvissä rangaistussäännöksissä myös nimikkeellä komission asetus ja komission täytäntöönpanoasetus. Oikeusministeriö kehottaa yhdenmukaistamaan mainitut viittaukset EASA-asetuksen nojalla annettuihin komission täytäntöönpanoasetuksiin. Lisäksi oikeusministeriö kehottaa oikeusministeriön laintarkastusyksikön kanssa yhteistyössä harkitsemaan, tulisiko mainitun EASA-asetuksen koko nimike mainita rikoslain säännöksessä ilmailulain 2 §:ään viittaamiseen sijaan.

Liikenteen palveluista annetun lakiin ehdotetaan lisättävän 266 a §, missä viitataan komission täytäntöönpanoasetukseen (EU) 2019/947. Samaan asetukseen viitataan myös 266 §:ssä. Oikeusministeriö kehottaa lisäämään mainittuihin säännöksiin myös viittauksen täytäntöönpanoasetuksen valtuuttavaan EASA-asetukseen.

Mikäli niitä velvollisuuksia, joiden rikkominen tulee kysymykseen liikenneturvallisuuden vaarantamisena, ei voida yksilöidä rikoslain 23 luvun 1 §:n 2 momentin 2 kohdassa, on asiaa kuitenkin syytä selvittää sääntelyn perusteluissa. Näin on siitäkin syystä, että ilmailulainsäädäntö on muuttunut huomattavasti sitten 1990-luvun, jolta rikoslain 23 luvun 1 §:n 2 momentin 2 kohta ja siinä viitattu vuoden 1995 sittemmin kumottu ilmailulaki ovat peräisin. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota mahdollisiin rikosoikeudellista vastuuta laajentaviin säännöksiin.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

LVM Liikenne- ja viestintäministeriö