Liikenne- ja viestintävirasto
Transport- och kommunikationsverket

LAUSUNTO

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

liv@eduskunta.fi

Päiväys/Datum
17.11.2021
Dnro/Dnr
TRAFICOM/531669/03.03.01/2021
Viite/Referens
HE 197/2021 vp.

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto hallituksen esityksestä ilmailulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi (HE 197/2021 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta lausuntoa ja kutsunut viraston asiantuntijan kuultavaksi hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ilmailulain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 197/2021 vp). Liikenne- ja viestintävirasto on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun ja kannattaa ehdotusta esitetyssä muodossaan.

Hallituksen esitys kattaa laajan joukon erilaisia kysymyksiä, ja muutostarpeiden taustalla on monia eri tekijöitä, kuten EU:n ilmailulainsäädännön muutokset, voimassa olevan lainsäädännön soveltamisen yhteydessä tunnistetut kehitystarpeet sekä toimintaympäristön muutokset.

Liikenne- ja viestintävirasto haluaisi lausunnossaan erityisesti nostaa esille EU:n ilmailulainsäädännön edelleen kasvavan merkityksen ja sen heijastusvaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön. Sekä kaupallisessa että yksityisessä ilmailussa noudatetaan enimmäkseen suoraan EU:n asetuksia, jolloin kansallisesta lainsäädännöstä etsitään vastauksia lähinnä vastuuviranomaisen tunnistamiseen, kansallisen hallintoprosessin läpiviemiseen sekä hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia koskeviin kysymyksiin. Kuitenkin valtion ilmailussa, sotilasilmailussa ja toiminnassa sellaisilla ilma-aluksilla, jotka eivät kuulu Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston (EASA) tyyppihyväksynnän piiriin, noudatetaan pääsääntöisesti kansallista lainsäädäntöä. Tätä toimintaa varten on pidettävä yllä kattavat kansalliset säädökset. Lähtökohtaisesti kansallinen lainsäädäntö pyritään pitämään mahdollisimman hyvin linjassa EU-vaatimusten kanssa, koska eri toimijat toimivat kaikki samassa toimintaympäristössä. Tätä tavoitetta heijastaa lakiesitykseen sisältyvä ehdotus lentokelpoisuustarkastusmenettelyä koskevaksi muutokseksi.

Tässä hallituksen esityksessä halutaan myös varmistaa se, että rikosoikeudellisessa seuraamusharkinnassa kohdellaan samalla tavalla niitä, jotka noudattavat EU:n vaatimuksia ja niitä, jotka toimivat kansallisten säädösten mukaan. Esimerkiksi rikoslain liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevassa säännöksessä on toistaiseksi säädetty "vain" ilmailulain (281/1995) tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten rikkomisesta. Kun lentämistä koskevat aineelliset vaatimukset sisältyvät nykyisellään suurelta osin nk. EASA-asetukseen (2018/1139) ja sen nojalla annettuihin komission asetuksiin, on tärkeää, että tämä näkyy myös rikoslain muotoilussa. Muun muassa toisten turvallisuutta vaarantava, miehittämätöntä ilmailua koskevien EU-asetusten vastainen toiminta jäisi muutoin laillisuusperiaatteen mukaisesti rankaisematta. Rikoslakiin esitetään lisättäväksi myös viittaus niin kutsuttuun turva-asetukseen (300/2008), koska ilmailun turvatoimia koskevien vaatimusten noudattamisella on suora vaikutus

liikenneturvallisuuteen, sekä liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017), jossa nykyisin säädetään ilmailun henkilöluvista ja luvanvaraisesta lentotoiminnasta.

Rikoslainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset ovat taustalla ilmailulain rikkomuspykälän (178 §) muutoksissa. Sen eräiden kohtien sanamuotoa on tarkennettu lisäämällä viittauksia EU-lainsäädäntöön sekä Liikenne- ja viestintäviraston antamiin määräyksiin. Viimeaikaisissa käräjä- ja hovioikeuden ratkaisuissa on katsottu, ettei rangaistuksia törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta tai ilmailurikkomuksesta ole voinut määrätä, koska laillisuusperiaatteen edellytykset eivät täyttyneet.
Laillisuusperiaatteesta seuraa ensinnäkin, että viraston antamista määräyksistä on käytävä ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus, mikä toteutetaan sisällyttämällä viraston määräyksiin järjestelmällisesti viittaus ilmailulain tai liikenteen palveluista annetun lain rikkomuspykäliin sekä rikoslakiin. Laillisuusperiaatteesta seuraa myös se, että lain nojalla annettujen määräysten rikkomisen rangaistavuuden on selvästi käytävä ilmi lain rikos- ja rikkomussäännöksistä. Ehdotuksella ei tavoitella muutosta siihen, minkälaista toimintaa olisi pidettävä rangaistavana eli tarkoituksena ei ole laajentaa rangaistusvastuuta, vaan kyse on siis viittausten täsmentämisestä nykyvaatimusten mukaisiksi. Virasto kiinnittäisi vielä huomiota siihen, että ilmailussa on EU:n ilmailun poikkeama-asetuksella ja sitä täydentävällä ilmailulain 125 ja 128 §:llä saatettu voimaan oikeudenmukaisen turvallisuuskulttuurin (Just Culture) periaatteen mukainen ilmoittajan suoja, joka kannustaa ilmoittamaan sattuneista vaara- ja poikkeamatilanteista turvallisuuden kehittämistä varten. Periaatteen mukaan henkilöitä ei rangaista sellaisista toimenpiteistä tai laiminlyönneistä, jotka ovat näiden kokemuksen ja koulutuksen kannalta oikeasuhteisia, vaikka niihin olisi liittynyt vähäistä huolimattomuutta tai määräyksistä poikkeamista.

Miehittämätöntä ilmailua koskevat aineelliset vaatimukset sisältyvät nykyään käytännössä kokonaan suoraan sovellettaviin EU:n asetuksiin. Vaikkakin miehittämätöntä ilmailua koskevaa kansallista sääntelyä tarkennettiin jo ilmailulain muuttamisesta annetulla lailla (965/2018) on tässä hallituksen esityksessä esitetty eräitä lisätarkennustarpeita. Miehittämätön ilmailu esitetään huomioitavaksi siis ilmailulain ilmailurikkomuspykälässä ja liikenteen palveluista annetun lain luvatonta lentotoimintaa koskevassa pykälässä. Lisäksi esityksessä vahvistettaisiin poliisin oikeus omalla tehtäväalueellaan valvoa myös miehittämätöntä ilmailua. Ehdotus antaisi myös lentoaseman pitäjälle ja ilmaliikennepalvelun tarjoajalle oikeuden havainnoida miehittämättömän ilma-aluksen kulkua ja lennätystä.

EU-sääntelyn muutokset ovat taustalla myös ehdotuksessa, jossa ehdotetaan säännöstä tarkastuslentäjän virkavastuusta. Tarkastuslentäjän hyväksyntäkriteereistä ja tehtävistä säädetään nykyään tyhjentävästi EU-asetuksessa. Suomessa on perinteisesti katsottu, että tarkastuslennon vastaanottaminen on olennainen osa lupakirjan myöntämiseen liittyvää hallintotehtävää. Vaikka tarkastuslentäjän vaatimuksista ja hyväksyntätodistuksesta ei enää säädetä kansallisesti, on tarkastuslentäjän virkavastuusta tarpeellista säätää erikseen.

Tammikuun 27. päivästä 2022 sovellettavaksi tuleva EU-asetus muuttaa lentomenetelmien suunnittelun luvanvaraiseksi toiminnaksi, johon vaaditaan viranomaisen myöntämä hyväksyntätodistus. Tämä edellyttää muutoksia ilmailulain 110 §:ään, jonka mukaan tällä hetkellä ilmaliikennepalvelun tarjoaja

vastaa lentomenetelmistä lähi- ja lähestymisalueella sekä ilmatilassa, jossa annetaan lentopaikan lentotiedotuspalvelua. Lentomenetelmiä, joilla tarkoitetaan esimerkiksi ilma-aluksen lähestymisessä noudatettavia ennalta määrättyjä lentoliikkeitä, voidaan kuitenkin suunnitella myös valvomattomaan ilmatilaan, eikä nykyinen lain säännös ota kantaa vastuuseen tämän osalta. Tästä syystä uudessa lakiesityksessä on ehdotettu, että lentomenetelmistä vastaisi hyväksyntätodistuksen saanut lentomenetelmäsuunnittelupalvelun tarjoaja, kun taas lentopaikan pitäjälle asetettaisiin vastuuta menetelmien ylläpidossa ja uudelleentarkastelussa esimerkiksi lentoesteiden (puusto, rakennelmat) vaikutuksen arvioimiseksi. EU-lainsäädännön piiriin kuuluville lentopaikoille tämä vaatimus seuraa jo EU-säädöksistä, mutta tämä säännös on merkityksellinen erityisesti noin 60 kansallisen sääntelyn piiriin kuuluvan lentopaikan osalta.

Tähän asti siviili-ilmailun lentomenetelmiä on suunnitellut käytännössä vain yksi Suomessa toimiva ilmaliikennepalvelun tarjoaja, Fintraffic Lennonvarmistus Oy. Jatkossa kun lentomenetelmien suunnittelusta EU-lainsäädännön myötä tulee hyväksyntätodistuksella vapaasti tarjottavaa toimintaa, ei yhdelle palveluntarjoajalle voida antaa muita parempaa markkina-asemaa antamalla tälle kokonaisvastuu menetelmien yhteensovittamisesta. Jos taas vastuu yhteensovittamisesta annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle, viranomaispäätökseen liittyvä mahdollinen muutoksenhakuprosessi voisi merkittävästi hidastaa uusien lentomenetelmien käyttöönottoa ja siten haitata lentoliikenteen sujuvuutta. Näin ollen Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotettua ratkaisua, jossa lentomenetelmien yhteensovittamisesta huolehdittaisiin asianmukaisin kuulemismenettelyin. Kaiken kaikkiaan lentomenetelmien suunnittelu myös valvomattomille lentopaikoille sekä liikenne- ja viestintäministeriöllä selvityksessä oleva matalalentoverkostohanke aiheuttavat tarpeen tarkastella lentoestelupaprosessia ja lentopaikkojen sääntelyä vielä laajemmin kokonaisuutena erillisessä hankkeessa, kuten ministeriökin on todennut.

Hallituksen esitykseen sisältyy myös koronakauden kokemuksiin perustuva selvennysehdotus. Ehdotetun liikenteen palveluista annetun lain 126 a §:n taustalla ovat kokemukset lentoliikenteen erityisistä rajoittamistarpeista koronaepidemian aikana. Asia nousi esille syksyllä 2020, kun Pohjois-Makedonian Skopjesta Turkuun saapuneiden matkustajien joukossa todettiin tavanomaista enemmän sairastuneita, ja myöhemmin loppuvuodesta, kun viruksen nk. deltamuunnoksen leviämistä Suomeen pyrittiin hidastamaan vaikuttamalla matkustamiseen Isosta-Britanniasta ja myöhemmin myös Irlannista ja Etelä-Afrikasta. Tuolloin todettiin, että kansallisessa lainsäädännössämme on määritelty toimivaltuudet rajoittaa Suomen ilmatilan käyttöä sekä yksittäisen ilma-aluksen kulkua. Ilmailulaissa on osoitettu toimivaltainen viranomainen ilmatilan käytön rajoittamiseksi (11, 11 a ja 11 b §) ja ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi (167 §). EU:n lainsäädännössä tunnetaan kuitenkin myös mahdollisuus tilapäisesti puuttua liikenneoikeuksiin eli liikennöintiin eri maiden välillä.

Lähtökohtaisesti lentoliikennettä EU:n sisällä ja eräisen EU:n kumppanimaiden kanssa saa harjoittaa vapaasti, kunhan yhtiöllä on asianmukaiset luvat. EU:n nk. lentoliikenneasetuksen (1008/2008) 21 artikla mahdollistaa kuitenkin liikennöinnin rajoittamisen ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista johtuvien yllättävien ja lyhytaikaisten ongelmien ratkaisemiseksi. Hallituksen esityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi tehdä tällaisen päätöksen enintään 14 vuorokauden ajaksi. Jos pidempiä toimia tarvittaisiin, toimivalta olisi

valtioneuvostolla.

Ehdotuksen tarkoituksena ei ole lisätä rajoituksia tai viranomaisten toimia, vaan edelleenkin nämä keinot olisivat ehdottoman viimesijaisia. Pykäläehdotuksen tarkoituksena on tuoda viranomaisen käyttöön täsmällisempiä ja tarkkarajaisempia keinoja poikkeustilanteisiin. Liikenne- ja viestintävirasto asetti koronaepidemian aikana Pohjois-Makedonian Skopjesta, Isosta-Britanniasta, Irlannista ja Etelä-Afrikasta saapuville lennoille määräaikaisia rajoituksia ilmailulain 167 §:n nojalla. Ottaen huomioon, että näitä rajoituksia voidaan pitää vahvana puuttumisena toimijan elinkeinonharjoittamiseen, virasto pitää kannatettavana, että toimien lainsäädäntöperusteita ehdotetulla tavalla täsmennettäisiin, ja pidempiä rajoituksia harkittaessa toimivalta nostettaisiin valtioneuvoston tasolle.

Kuten esityksen vaikutustenarvioinnissa todetaan, ehdotuksilla ei kokonaisuudessaan ole virastolle resurssivaikutuksia. Lentopaikkojen rakentamista ja ylläpitoa koskevan valtionavustuksen myöntämistehtävän siirtäminen Liikenne- ja viestintäministeriöltä virastolle lisäisi hieman viraston työmäärää. Toisaalta eräät muut ehdotukset ja lainsäädännön tarkentuminen ja selkeytyminen vastaavasti keventävät viranomaisen toimintaa.

Jarkko Saarimäki
ylijohtaja, Liikennejärjestelmäpalvelut

Jari Pöntinen
johtaja, Liikennejärjestelmäpalvelut

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 17.11.2021. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.