OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

17.11.2021

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmailulain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 197/2021 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikko-asiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ilmailulakia vastaamaan EU-lainsäädäntöä, ja samalla toteutettaisiin useita lainsäädäntöteknisiä täsmennyksiä. Lisäksi lentopaikkojen rakentamislupaa koskien ehdotetaan tehtäväksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin (YVA-direktiivin) asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämiä muutoksia.

Oikeusministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa lausunnon, jossa esitetyt huomiot on jatkovalmistelussa otettu asianmukaisesti ja kattavasti huomioon. Oikeusministeriö kiinnittää tässä lausunnossaan huomiota eräisiin seikkoihin.

Muutoksenhakuun oikeutetut eräissä tapauksissa (1. lakiehdotus, 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, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen, kun rakentamisluvan myöntämistä koskevan päätöksen vaikutuksen ulottuvat yhdistyksen tai säätiön toiminta-alueelle. Lisäksi jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, kunnalla, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja maakunnan liitolla on oikeus hakea valittamalla muutosta sellaiseen rakentamisluvan myöntämistä koskevaan päätökseen, jonka vaikutukset ulottuvat kunnan alueelle tai viranomaisen toimialueelle.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Säännöksessä oleva edellytys ”jonka vaikutukset ulottuvat yhdistyksen tai säätiön toiminta-alueelle” ja ”jonka vaikutukset ulottuvat kunnan alueelle tai viranomaisen toimialueelle” 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.

YVA-direktiivin edellyttämä muutoksenhakuoikeus vaikuttaa siten toteutuvan jo ympäristönsuojelulain soveltamisen kautta ympäristölupamenettelyssä. Esityksessä ei ole arvoitu ja perusteltu sitä, että direktiivi edellyttäisi vielä rakentamislupaa koskevassa päätöksessä laajentaa muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä siitä, mitä se ympäristönsuojelulaissa on.

Lentoliikenneoikeuksien rajoittaminen (3. lakiehdotus, 126 a §)

Liikenteen palveluista annetun lain 126 a §:ssä säädettäisiin 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 tartuntatautilain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitetun poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi. Perusteluissa todetaan, että ehdotettu lähestymistapa vastaisi perustuslakivaliokunnan linjausta siitä, että normaaliolojen lainsäädännössä havaittuja muutostarpeita on perusteltua säätää pysyvinä muutoksina huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp). Voimassaolevat ilmailulain 11 § ja 167 § mahdollistavat nykyisellään ilmatilan käytön kieltämisen ja rajoittamisen sekä ilma-aluksen kulkuun puuttumisen. Nyt ehdotettu 126 a § tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa poikkeuksellisen menettelyn tarve liittyy erityisesti lentoreittiin.

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, mutta myös esimerkiksi PL 10 §:n kannalta. Tällaisen sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytykset (mm. hyväksyttävyys, oikeasuhtaisuus, välttämättömyys, tarkkarajaisuus).

Lentoliikenneasetuksen 21 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää kiellon, rajoituksen tai ehtojen asettamisesta silloin, kun se on ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista johtuvien yllättävien ja lyhytaikaisten ongelmien ratkaisemiseksi tarpeen. Asetuksessa on jätetty jäsenvaltioille harkintavaltaa sen suhteen, missä tilanteissa rajoitustoimenpiteitä asetetaan 21 artiklassa mainittujen ehtojen täyttyessä.

Oikeusministeriö on valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa esittänyt runsaasti huomioita ehdotetusta 126 a §:stä ja sen puutteellisista perusteluista. Sääntelyä ja perusteluita on jatkovalmistelussa näiden huomioiden osalta merkittävästi täydennetty.

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. On siten selvää, että Liikenne- ja viestintävirastolla ei tällaista asiantuntemusta kaikilta osin ole, vaan arvioinnissa on välttämätöntä tehdä tiivistä yhteistyötä asianomaisten viranomaisten kanssa.

Liikenteen palveluista annetun lain 257 §:n 2 momentissa on informatiivinen viittaus siitä, että muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 122 §:n 1 momentin mukaan päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Kuitenkin 3 momentin mukaan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana myös, jos laissa niin säädetään, päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti tai päätöksen täytäntöönpanoa ei voida yleisen edun vuoksi lykätä. Ehdotetussa 126 a §:ssä oleva päätös vaikuttaa täyttävän myös yleislaissa olevat edellytykset täytäntöönpanolle lainvoimaa vailla, mutta päätöksen laatu ja merkitys huomioiden voisi olla perusteltua säätää 126 a §:ssä täytäntöönpanosta lainvoimaa vailla.

Rangaistussäännökset

Rikoslain 23 luvun 1 ja 2 §:ssä on mainittu ns. EASA-asetus. Oikeusministeriö kehottaa lisäämään rikoslain 23 luvun 1 §:n määritelmän yhteyteen asetuksen lyhenteen (esim. EASA-asetus), ja viittaamaan 2 §:ssä asetukseen käyttäen tätä lyhennettä.

Liikenteen palveluista annetun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 266 a §, jossa viitataan komission täytäntöönpanoasetukseen (EU) 2019/947. Samaan asetukseen viitataan myös 266 §:ssä. Mikäli rangaistavuus perustuu myös EASA-asetuksen määräyksien rikkomiseen, tulisi viittaus EASA-asetukseen myös lisätä säännökseen. Mikäli täytäntöönpanoasetuksen velvollisuutta voidaan rikkoa itsenäisesti, viittausta EASA-asetukseen ei tarvita.