Finnish Pilots' Association

THE GLOBAL VOICE OF FINNISH PILOTS

Asiantuntija-

lausunto

HE 197/2021 vp

17.11.2021

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntijalausumapyyntö; **HE 197/2021 vp** Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmailulain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

SUOMEN LENTÄJÄLIITTO RY:N ASIANTUNTIJALAUSUNTO

1. Aluksi

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on varannut Suomen Lentäjäliitto ry:lle (jäljempänä ”FPA”) mahdollisuuden lausua *Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ilmailulain muuttamisesta ja eräistä siihen liittyvistä laeista* (jäljempänä ”säädösehdotus”).

FPA on jo asian valmisteluvaiheessa lausunut *säädösehdotuksesta* ja kiinnittänyt huomiota ilmailurikkomussäännöksen[1] rangaistusvastuun tosiasialliseen laajentamiseen. *FPA* on tuolloin todennut, että sanktiointien tehokkuuden ja määrän lisääminen ei sellaisenaan lisää lentoturvallisuutta, vaikka lakiehdotuksessa annetaan näin ymmärtää. Todellisuudessa vaikutus lentoturvallisuudelle on suurella todennäköisyydellä täysin päinvastainen.

Nyt esitetyssä *säädösehdotuksessa FPA*:n aikaisempaa näkökohtaa ei ole huomioitu lainkaan. *Säädösehdotuksessa* esitetään edelleen 178.1 §:n 10 kohtaan lainsäädäntöteknisiä korjauksia, jotka vastaisivat rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja sitä koskevan oikeuskäytännön rikkomussäännökselle asettamiin tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksiin. Ehdotuksessa muokatun rikkomussäännöksen laintulkinnan väitetään edelleen vastaavan vallitsevaa oikeustilaa ja tulkintaa.

FPA katsoo, että säännöksen muutostarkoitus on sinällään ymmärrettävä, mutta *säädösehdotuksella* ei välttämättä saavuteta asetettuja tavoitteita. Lakia tulkitaan sen sanamuodon mukaisesti, mistä syystä *säädösehdotuksen* 178.1 §:n 10 kohta ei varmuudella vastaa vallitsevaa oikeustilaa, kuten on väitetty. Lainsäätäjän väite on näiltä osin myös täysin perustelematon. Ehdotettua rikkomussäännöstä ei voida myöskään pitää ongelmattomana rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen eikä myötävaikuttamattomuusperiaatteen kannalta jäljempänä esitetyn mukaisesti.

Ilmaliikennettä tai yksittäisen lentäjän toimintaa lennolla ei kyetä valvomaan vastaavalla täsmällisyydellä kuin esimerkiksi kuljettajaa maantieliikenteessä. Ilmaliikenteessä rikkomukset tulevat tietoon pääosin miehistöjen itse itsestään tekemien poikkeamailmoitusten (raporttien) perusteella. Tästä syystä *säädösehdotuksen* vaikutusarvioinnissa olisi vähintäänkin tullut arvioida sanktioinnin tehostamisen vaikutus poikkeamailmoitusjärjestelmälle ja näin ollen siis koko menettelyn toiminnalle tulevaisuudessa.

[1] Ilmailulaki 178 § 1 momentti 10 kohta

On tosiasia, että lentoturvallisuuden nykytaso ja sen ylläpitäminen perustuu avoimelle raportointikulttuurille (*positive safety culture* tai *just culture*). ***FPA* katsoo, että ilmailun poikkeuksellista ja tehokasta *positiivista turvallisuuskulttuuria* tulee suojella.**

Jäljempänä perusteluissa käsitellään nimenomaisesti *säädösehdotuksen* 178.1 §:n kohtaa 10 sekä kohdassa sanktioitua 57 §:ää.

Suomen Lentäjäliitto ry lausuu kunnioittavasti perusteluinaan seuraavaa.

2. Perustelut

2.1 Säädösehdotuksen rangaistussäännös saattaa loukata yksilönsuojaa

Säädösehdotuksen 178.1 §:n 10 kohdassa on sakkorangaistuksen uhalla sanktioitu muun muassa EASA-asetuksessa ja sen nojalla annetussa muussa asetuksessa säädetty tai määrätty ilma-aluksen päällikön, miehistön jäsenen tai tähystäjän velvollisuuksien noudattaminen.

Säännöksen perusteella ilma-aluksen päällikkö, miehistön jäsen tai tähystäjä voidaan siis tuomita sakkorangaistukseen, mikäli hän rikkoo mainitussa sääntelyssä säädettyä velvollisuutta.

Mainittu sanktiointi saattaa johtaa kohtuuttomaan oikeustilaan.

EU:n *poikkeama-asetuksen*[2] 4 artiklassa on säädetty pakollisesta raportointivelvollisuudesta muun muassa lennonvalmistelun ja lennon suorittamisen yhteydessä havaittua poikkeamaa koskien. Raportoitaviin seikkoihin kuuluvat asetuksen 1 artiklan a) kohdan perusteella esimerkiksi miehistön toimintakykyä ja miehistön toimintaa koskevat poikkeamat (kuten ohjaajan tekemät virheet, rikkeet ja laiminlyönnit). Saman artiklan 6 kohdan mukaan velvoitettuja raportin tekemiseen ovat ainakin ilma-aluksen päällikkö ja miehistön jäsen.

Tiivistetysti voidaan todeta, että miehistöllä on *poikkeama-asetuksen* perusteella ilmoitusvelvollisuus esimerkiksi omia virheitään ja laiminlyöntejään koskien, olivatpa ne tahallisia tai ei.

Nyt annetussa *säädösehdotuksessa* ehdotetaan, että ilma-aluksen päällikkö tai miehistön jäsen voitaisiin tuomita sakkorangaistukseen mm. mainitun *poikkeama-asetuksen* rikkomisen perusteella, mikäli ohjaaja jättäisi raportoimatta sen omaa toimintaa/laiminlyöntiä koskevasta seikasta, vaikka raportti saattaisi johtaa ilmoittajan itsensä rikoksesta epäillyn asemaan taikka hallinnollisen seuraamuksen kohteeksi[3].

FPA katsoo, että nyt ehdotettu sanktiointi ei vastaa vallitsevaa oikeustilaa eikä yleisiä yksilön suojaksi säädettyjä oikeusperiaatteita seuraavin perustein.

---

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus **(EU) N:o 376/2014**, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, poikkeamien ilmoittamisesta, analysoinnista ja seurannasta siviili-ilmailun alalla, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 996/2010 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2003/42/EY, komission asetusten (EY) N:o 1321/2007 ja (EY) N:o 1330/2007 kumoamisesta

[3] Lupakirjan haltijan hallinnollisista seuraamuksista on säädetty **ilmailulain** (864/2014) **141 – 143 §:**ssä

2.1.1 Itsekriminointisuojan ulottuvuudesta

Syyttömyysolettamasta ja itsekriminointisuojasta[4] on säädetty kansainvälisissä sopimuksissa ja EU:n primäärioikeudessa sekä kansallisessa lainsäädännössä[5]. Suojan keskeisen sisällön mukaan syytetyllä on oikeus olla todistamatta itseään vastaan ja oikeus vaieta. Oikeusvaltiollinen lähtökohta on, ettei syytetty ole velvollinen myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen.

Esitutkintalain[6] mukaan rikoksesta epäilyllä ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa rikoksensa selvittämiseen ja *oikeudenkäymiskaaren*[7] mukaan todistajalla ei ole velvollisuutta todistaa siinäkään tapauksessa, että hän ei olisi rikoksesta epäiltynä, mutta todistaminen saattaisi hänet esimerkiksi syytteen vaaraan.

Itsekriminointisuojan merkityksestä ja sen ulottuvuudesta on sittemmin annettu runsaasti kansallista ja yhteisön oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytännössä suojan ulottuvuuden on tietyin edellytyksin katsottu käsittävän rikosprosessin lisäksi myös hallinnolliset seuraamukset.

Henkilön vaitiolo-oikeuden kannalta merkityksellinen Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu on *Funke v Ranska*[8]. Tapauksessa oli käytetty sakkoa tiedonantovelvollisuuden täyttämisen painostusvälineenä. Ratkaisun mukaan käytetty pakon aste oli yhteensopimaton Euroopan Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kanssa, mikä on velvoittava oikeuslähde myös Suomessa.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa *KKO:2014:67* on käsitelty tieliikennelain mukaista liikennerikkomusta ja tekijän ilmoitusvelvollisuutta rikettään koskien. Tapauksessa korkein oikeus on nimenomaisesti todennut, että *"se seikka, että kysymyksessä olevan kaltaisesta liikennerikkomuksesta yleensä tuomitaan hyvin lievä rangaistus, ei ole peruste syrjäyttää itsekriminointisuojaa"*.[9]

On selvää, että *säädösehdotuksessa* ilmailurikkomuksen kohtaan 10 esitetty muutos johtaa yksilön perusoikeuksien vastaiseen oikeustilaan, mikäli myös raportointivelvollisuus sanktioidaan.

2.1.2 Johtopäätös

FPA huomauttaa, että *säädösehdotuksen* ilmailurikkomussäännöksen 10 kohta on edellä mainituin perustein ilmeisessä ristiriidassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden ja perusoikeuksien kanssa. Olisi tiedostettava, että turvallisuustutkintaa saattaa seurata rikosprosessi. Ehdotetussa säännöksessä ilma-aluksen päällikkö ja miehistön jäsen on sakkorangaistuksen uhalla pakotettu ilmoittamaan tietoja, jotka saattavat ilmoitushetkellä tai

---

[4] Myötävaikuttamattomuusperiaate
[5] **SopS 8/1976** Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 14.3 artikla, kohta g sekä **SopS 63/1999** Ulkoasianministeriön ilmoitus Euroopan ihmisoikeussopimuksesta sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla artiklat 6.1 ja 6.2
[6] Esitutkintalaki (805/2011) 4 luku 2 ja 3 §:t
[7] Oikeudenkäymiskaari (4/1734) 17 luku 18 §
[8] Case of Funke v France (25.2.1993) (Application no. 10828/84)
[9] R2011/989, 24.9.2014, KKO:2014:67. kohta 17

myöhemmin olla haitallisia heidän omalle oikeusturvalleen, ja joita heidän ei olisi velvollisuus rikosprosessissa ilmaista.

Lisäksi säännös on syrjivä. *Poikkeama-asetuksen* mukainen raportointivelvollisuus koskee tosiasiassa myös muita alan toimijoita, mutta s*äädösehdotuksessa* vain ilma-aluksen päällikön ja miehistön jäsenen menettely on sakkorangaistuksella sanktioitu. Näin ollen säännöksen soveltaminen saattaa henkilöiden sinällään samat ja samanarvoiset teot lain edessä keskenään eriarvoiseen asemaan.

Säädösehdotuksessa on jätetty kokonaisuudessaan huomiotta, että "**säännöksiin ja määräyksiin**" perustuvien velvollisuuksien rikkomisesta mm. lennolla on jo säädetty hallinnollisena seuraamuksena joko huomautus, varoitus taikka toimintakielto[10]. Myös nämä hallinnolliset seuraamukset saattavat niin ikään loukata yksilön itsekriminointisuojaa [11]. Kaikessa tapauksessa niiden tulisi katsoa olevan riittäviä, varoittavia ja oikeasuhtaisia seuraamuksia eikä sanktioinnin ankaroittamiselle ole tarvetta lainsäätäjän nyt esittämällä tavalla.

FPA:n näkemyksen mukaan hallinnollisten seuraamusten olemassaolo on nimenomainen syy, miksi ilmailulain 178.1 §:n 10 kohta on alun perin jätetty voimassa olevaan sanamuotoon.

Mikäli *säädösehdotuksen* nyt puheena oleva säännöskohta saatettaisiin kuitenkin voimaan sellaisenaan, lainsäätäjän tulisi ratkaista ilmailurikkomuksen ja hallinnollisten seuraamusten päällekkäisestä soveltamisesta johtuva **kaksoisrangaistavuuden** ongelma. Tämän osalta *FPA* viittaa *Oikeusministeriön työryhmän mietintöön 52/2018*, jossa on nimenomaisesti todettu, ettei samasta teosta tulisi voida määrätä sekä hallinnollista ja rikosoikeudellista seuraamusta [12]. Mikäli näiden teonkuvaukset olisivat muutoin päällekkäiset, tulisi seuraamusten samanaikainen soveltaminen poissulkea nimenomaisella säännöksellä.

Voimassa olevan ilmailulain 178.2 §:ssä on määrätty, että säännös syrjäytyy ankaramman rangaistuksen tullessa kyseeseen. Olennaista on, että säännöksessä taikka ilmailulaissa ylipäätään ei ole säädetty mahdollisen lievemmän hallinnollisen seuraamuksen päällekkäisyydestä tai syrjäytymisestä mitään.

Selvyyden vuoksi todetaan, että *poikkeama-asetuksen* 16 artiklassa on pyritty säätämään raportoijan suojasta ja rajoittamaan ilmoitettujen tietojen eteenpäin luovuttamista. Säännöksen soveltamisesta on nimenomaisesti säädetty myös ilmailulain 128 §:ssä. Artiklan 10 kohdan mukaan **raportoijan suojaa ei kuitenkaan sovelleta**, kun kyse on tahallisesta laiminlyönnistä tai kun ilmeinen riski on selkeällä ja vakavalla tavalla jätetty huomiotta ja on vakavasti laiminlyöty olosuhteiden edellyttämää ammatillista huolellisuusvelvollisuutta. On selvää, että mainitun säännöksen lavea, subjektiivinen ja tulkinnanvarainen sanamuoto mahdollistaa poikkeamailmoitustietojen luovuttamisen eteenpäin myös muissa kuin tahallisissa

[10] Ilmailulaki (864/2014) 14 luku 140 – 143 §:t
[11] Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja, työryhmän mietintö 52/2018: Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, s. 35 - 36
[12] Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja, työryhmän mietintö 52/2018: Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, s. 32 - 34

rikkomustilanteissa. Näin ollen ohjaaja ei raportoidessaan voi milloinkaan olla varma siitä, että hänen ilmoittamia tietoja ei käytettäisi häntä itseään vastaan.

Johtopäätöksenä todetaan, että lainsäätäjän tulisi huomioida, että vähäiset rikkomukset lennolla ja lennonsuunnittelussa on jo sanktioitu hallinnollisilla seuraamuksilla ja vakavammat tekomuodot rikoslain liikennerikoksina[13]. *FPA* katsoo, että nyt esitetyllä ilmailurikkomuksen tunnusmerkistön laajentamisella ja ankaroittamisella ei edistetä ilmailun turvallisuutta millään tavalla, ja muutos johtaa syrjivään ja perusoikeuksien vastaiseen oikeustilaan.

2.2 Rikkomussäännös ei vastaa laillisuusperiaatteen vähimmäisvaatimuksia

Säädösehdotuksen 178.1 §:n 10 kohtaa on perusteltu erityisesti rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella blankorangaistusten osalta. Blankorangaistuksessa on kyse laintasoisesta rangaistussäännöksestä, joka saa tosiasiallisen sisältönsä muusta säännöksestä tai lakia alemmantasoisesta viranomaisen määräyksestä.

Säädösehdotuksen perusteluissa on viitattu korkeimman oikeuden ratkaisuihin *KKO:2021:4*[14] ja *KKO:2015:22* [15] sekä todettu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttävän, että varsinaisessa rangaistussäännöksessä on tarpeeksi selvä ja katkeamaton valtuutusketju itse kielletyn toiminnan kuvaavaan säännökseen.

FPA:n näkemyksen mukaan *säädösehdotuksen* 178.1 §:n 10 kohdan sanamuoto ei kaikin osin vastaa laillisuusperiaatteelle asetettua täsmällisyysvaatimusta ja jättää rangaistavaksi katsottavan menettelyn sisällön edelleen jossain määrin epäselväksi. Näin on esimerkiksi kansallisen ilmailumääräyksen *OPS M1-1* (***lentosäännöt***) osalta. *Lentosääntöjä* ei ole annettu ilmailulain 57 §:n perusteella, joten ehdotettu 178.1 §:n 10 kohta ei ainakaan suoraan sanktioi *lentosääntöjen* rikkomista. Kansallisilla *lentosäännöillä* on kuitenkin ollut tarkoitus poiketa komission täytäntöönpanoasetuksesta *(EU) N:o 923/2012,* joka taas kuuluu sanktionnin piiriin. Ilmailurikkomussäännöksen 10 kohdan sanamuodon perusteella ei siis ole yksiselitteistä, voitaisiinko ilma-aluksen päällikköä tuomita ilmailurikkomuksesta sakkoon yksinomaan määräyksen *OPS M1-1*:n rikkomisen perusteella. Missään tapauksessa valtuutusketjua ei voida pitää laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla selvänä eikä katkeamattomana[16].

Säädösehdotuksen 178.1 §:n 10 kohdassa viitattu yhteisön sääntely on todellisuudessa huomattavan laaja-alaista eikä säännöksen kohdassa viitata rangaistavuuden osalta mihinkään nimenomaiseen EU-säädöksen artiklaan saati edes yksilöidä kaikkia rangaistavaksi

[13] Rikoslaki (39/1889) luku 23

[14] Tapauksessa **KKO:2021:4** syyte räjähdesäännösten rikkomisesta on hylätty, koska teonkuvauksen määritellyttä asetusta ei oltu annettu rangaistussäännöksessä tarkoitetun lain perusteella. Näin ollen säädettyjen velvollisuuksien rikkomisen rangaistavuus ei käynyt laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ilmi kyseisestä laista.

[15] Tapauksessa **KKO:2015:22** syyte liikenneturvallisuuden vaarantamisesta hylättiin, koska rikottua määräystä ei oltu säädetty rangaistavaksi laissa eikä tällaista päätelmää voitu tehdä lain esitöistäkään.

[16] Lentosäännöt sisältävät keskeisiä lennon suunnittelua ja suorittamista koskevia turvallisuussidonnaisia määräyksiä ja ohjeita. Mikäli lentosääntöjen rikkominen ei tulisi rangaistavaksi ilmailurikkomuksen perusteella, voidaan perustellusti kysyä, mikä merkitys sanktioinnin tehostamisella ylipäätään on?

tarkoitettuja yhteisön säädöksiä. Lisäksi mainituissa yhteisön säädöksissä on edelleen viitattu muihin lähteisiin. Tälläkään perusteella valtuutusketju ei ole selvä eikä yksiselitteinen.

Ehdotetun ilmailurikkomussäännöksen perusteella teon rangaistavuuden selvittäminen ennalta edellyttäisi, että henkilö olisi tietoinen kaikista nimenomaan EASA-asetuksen perusteella annetuista säädöksistä ja niiden sisällöstä kokonaisuudestaan. *FPA* ei pidä menettelyä kohtuullisena eikä tarkoituksenmukaisena. Näiltä osin *FPA* viittaa *Sakari Melanderin* (18.1.2019) lausumaan perustuslakivaliokunnalle [17] ja siinä blankorangaistavuudesta todettuun. Lausuman mukaan säännöksen sanamuodon perusteella olisi oltava ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa, ja säännöksessä tulisi olla jokin luonnehdinta rangaistavaksi katsotusta toiminnasta. Lisäksi blankorangaistussäännöksessä tulisi lähtökohtaisesti olla yksilöityinä ne EU-sääntelyn artiklat, joihin rangaistavuuden osalta viitataan, ellei käsillä ole **perusteltu erityistilanne**, jolla rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksista voitaisiin poiketa.

FPA:n käsityksen mukaan *säädösehdotuksessa* ei ole edes väitetty, että käsillä olisi tällainen perusteltu erityistilanne eikä tällaista argumentaatiota ole esitetty lainkaan.

Oikeusministeriön mietinnössä blankorangaistuksiin on suhtauduttu vielä jyrkemmin.[18] Sen mukaan:

> *"Sanktioinnin määräämistä ei siten voida sitoa esimerkiksi yleisluontoiseen ilmaisuun "tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä tarkoitetun velvollisuuden" rikkomisesta. Tavoitteena tulee olla, että sanktioiden määräämisen edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVL 10/2016 vp, vrt. PeVM 25/1994 vp)"*

Edellä esitetyn mukaisesti *FPA* katsoo, ettei ehdotetun rikkomussäännöksen valtuutusketju ole lainkaan selvä, eikä sitä millään tavalla selvennä 57 §:ssä erikseen mainitut ja noudettavaksi määrätyt käsikirjat ja valmistajan ohjeet.

Edellä esitetty laillisuusperiaatteellinen epäkohta koskee myös rikoslain 23 luvun liikennerikoksiin ehdotettua muutosta ja teon blankorangaistavuutta.

2.2.1 Muutosehdotus: Noudatettavaksi vaadittujen määräysten tulisi olla ilmailulaissa yhdenmukaisesti ja selvästi määritettynä

Ilmailulain (*864/2014*) 142 ja 143 §:ssä on säädetty hallinnollisesta seuraamuksesta "**säännösten ja määräysten**" mukaisten velvollisuuksien rikkomisesta lentoturvallisuuteen vaikuttavassa tehtävässä. Lain esitöissä [19] säädöskohdassa mainittuja **määräyksiä** ei ole

[17] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-239425.pdf 18.1.2019, **HE 201/2018** vp.
[18] Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja, työryhmän mietintö 52/2018: Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, s. 28 - 29
[19] **HE 139/2005** vp, yksityiskohtaiset perustelut

rajoitettu koskemaan vain *ilmailulain* 57 §:n perusteella annettuja määräyksiä, vaan mitä tahansa lakia alemmantasoisia viranomaismääräyksiä.

Sen sijaan *säädösehdotuksen* 178.1 §:n 10 kohdassa sakkorangaistuksen uhalla noudatettavaksi vaadituilla **määräyksillä** on tarkoitettu nimenomaisesti *ilmailulain* 57 §:n perusteella annettuja viranomaisen määräyksiä, mikä kaventaa sanktiointia olennaisella tavalla hallinnollisiin seuraamuksiin nähden. Olennaista on, että säännöksissä tarkoitetut määräykset eivät ole samansisältöisesti määritettynä.

Lainsäätäjän olisi syytä harkita, että lentomiehistöjen sanktioidut velvollisuudet olisivat määritetty yhtäläisesti ja yhdenmukaisesti niin ilmailurikkomusten kuin myös hallinnollisten seuraamusten osalta sikäli, kun ne molemmat koskevat säännösten lisäksi myös **määräysten** noudattamista. Näin menetellen oikeustila olisi lentomiehistöjen kannalta selkeämpi ja ennakoitavissa.

2.3 Rikkomussäännöksen sanamuoto ei vastaa vallitsevaa oikeustilaa ja tulkintaa

Säädösehdotuksen 178.1 §:n 10 kohdan osalta lainsäätäjä on katsonut, ettei sanamuodon muuttamisella olisi vaikutusta vallitsevaan oikeustilaan ja kohdan tosiasialliseen laintulkintaan.

FPA katsoo, että perusteluissa esitetty väite on perustelematon, mutta myös virheellinen.

Voimassa olevan *ilmailulain* (*IL, 864/2014*) 57.1 §:ssä on ilma-aluksen päällikölle säädetty **velvollisuus varmistautua** ilma-aluksen lentokelpoisuudesta ja siitä, että lento on valmisteltu säännösten ja määräysten mukaisesti.

Säännöksen 2 momentissa on päällikölle asetettu **huolehtimisvelvollisuus**, että lento suoritetaan turvallisesti ja että lennolla noudatetaan mm. säännöksiä ja määräyksiä.

Säännöksen 3 momentissa miehistön jäsenelle, kauko-ohjattavan ilma-aluksen ohjauspaikan miehistölle ja tähystäjälle on annettu **suoritusvelvollisuus** yksilöityjen käsikirjojen ja ohjeiden mukaisesti.

Voimassa olevan *ilmailulain* 178.1 §:n 10 kohdassa ei ole sanktioitu minkään nimenomaisen säännöksen tai määräyksen noudattamista, vaan ainoastaan ja yksinomaisesti edellä 57 §:ssä mainittujen yleisluontoisen **velvollisuuksien**[20] noudattaminen.

Käsillä olevan *säädösehdotuksen* 57.2 ja 57.3 §:ien mukaan ilma-aluksen päällikön ja miehistön jäsenen olisi edelleen huolehdittava siitä, että lento suoritetaan mainittujen **velvollisuuksien** mukaisesti aikaisemman oikeustilan mukaisesti.

Sen sijaan *säädösehdotuksen* 178.1 §:n 10 kohdan sanktioitu teonkuvaus laajentuu olennaisella tavalla [21] . Säännöksen mukaan ilmailurikkomuksen tunnusmerkistö täyttyy em.

[20] Varmistautumis-, huolehtimis- ja suoritusvelvollisuudet

[21] *"Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo 57 §:ssä tai sen nojalla annetussa määräyksessä taikka EASA-asetuksessa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädettyjä tai määrättyä ilma-aluksen tai laitteen päällikön taikka miehistön jäsenen tai tähystäjän lennon valmistelua ja suorittamista koskevaa velvollisuutta, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta, ilmailurikkomuksesta sakkoon."*

velvollisuuksien täyttämiseen katsomatta myös silloin, kun laintasoista tai lakia alemmanasteista määräystä taikka yhteisön asetusta olisi rikottu.

S*äädösehdotuksen* teonkuvauksen sanamuoto ei todistettavasti vastaa aiempaa oikeustilaa eikä tulkintaa. Seikka ilmenee esimerkiksi kihlakunnansyyttäjän syyttämättäjättämispäätöksestä[22], jonka mukaan ilmailumääräysten rikkomista ei sellaisenaan ole tähän mennessä sanktioitu ja syyte on jätetty ajamatta (liite 1). Käytännössä siis ilmailurikkomuksen tunnusmerkistön mukainen teonkuvaus tulee *säädösehdotuksella* laajentumaan olennaisella ja ennalta-arvaamattomalla tavalla.

Mikäli jo olemassa olevassa ilmailurikkomussäännöksessä olisi tarkoitettu sanktioida mainittujen velvollisuuksien laiminlyönnin lisäksi myös nimenomaisia säännöksiä tai määräyksiä nyt ehdotetulla tavalla, säännös olisi alun perin kirjoitettu samaan sanamuotoon kuin hallinnollista seuraamusta koskeva *ilmailulain* 142 ja 143 §:t.

Esimerkinomaisesti todetaan, että vallitsevan oikeustilan aikana ilma-aluksen päällikkö ei ole syyllistynyt ilmailurikkomukseen, vaikka jotain nimenomaista säännöstä olisikin rikottu, mikäli päällikkö on osaltaan täyttänyt siihen liittyvän huolehtimisvelvollisuutensa. Nyt ehdotetun säännöksen tunnusmerkistön mukaan säännöksen tai määräyksen rikkominen tulisi rangaistavaksi, vaikka yleisvelvoitetta olisikin noudatettu eikä turvallisuus olisi edes vaarantunut.

FPA katsoo, että *säädösehdotuksen* mukainen sanamuoto ei vastaa vallitsevaa oikeustilaa ja sen perusteella rangaistavaksi menettelyksi tullaan katsomaan hyvin yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä, jotka eivät sinällään ole turvallisuuden kannalta edes välttämättä merkityksellisiä.

2.3.1 Muutosehdotus: Rikkomussäännöksen teonkuvaus

Edellä esitettyyn viitaten *FPA* ehdottaa kunnioittavasti, että määräysten sanktiointia ja sanktioitujen määräysten sisältöä vielä harkittaisiin. Joka tapauksessa *säädösehdotuksen* 178.1 §:n 10 kohdassa mainitun tunnusmerkistön täyttymisen edellytykseksi tulisi kirjata myös **lentoturvallisuuden vaarantuminen**.

Tässä tapauksessa ilmailurikkomuksen tunnusmerkistön täyttyminen vastaisi ehdotetussa 57.2 §:ssä käytettyä sanamuotoa, jossa edellytetään, *"että lento suoritetaan **turvallisesti sekä** säännösten, määräysten ja lentotoiminta-, lentotyö- tai lentokoulutusluvan taikka vastaavan ilmoituksen mukaisesti sekä ilmailuviranomaisen hyväksymää lentokäsikirjaa noudattaen."*

FPA:n ehdottaman muutoksen myötä ilmailurikkomuksena eivät tulisi rangaistavaksi sellaiset yksityiskohtaiset määräykset ja velvoitteet, joilla ei sinällään olisi mitään merkitystä lentoturvallisuuden kannalta.

[22] Kaakkois-Suomen syyttäjänvirasto päätös 10/1009 (4.10.2010), asianro R10/1808 (LIITE 1)

3. Ilmailu raportointikulttuuri ja sen toimintaperiaate

Lentoliikenne on tunnetusti turvallisin liikennemuoto. Muihin liikennemuotoihin nähden edistyksellisen ja korkean turvallisuustason yksi kulmakivi on avoin raportointikulttuuri. Avoimella raportointikulttuurilla tarkoitetaan ilmapiiriä missä lentäjä voi raportoida lentoturvallisuuteen liittyvästä omakohtaisesta tapahtumasta tai havainnoista tietäen, että raportin sisältöä tarkastellaan ainoastaan lentoturvallisuuden kehittämisen, eikä syyllisyyden tai mahdollisen rikkomuksen sanktioinnin näkökulmasta. Tätä periaatetta kutsutaan termillä "*Just culture*" tai "*positive safety culture*".

Raportissaan lentäjä voi esimerkiksi raportoida haastavassa sääolosuhteessa sattuneesta inhimillisen virheen aiheuttamasta minimilentokorkeuden alituksesta. Tämänkaltaiset raportit ovat edellytys mm. lentoyhtiöiden lentoturvallisuusorganisaatioille ylläpitää jatkuvaa ajantasaista seurantaa lentoturvallisuuden uhista ja kehityssuunnista.

Raporttien merkitys korostuu erityisesti korkean turvallisuustason aloilla missä varsinaisia onnettomuuksia sattuu erittäin harvoin, mutta onnettomuuden vaikutus olisi katastrofaalinen.

Mikäli lentoturvallisuusorganisaatio saa suuren määrän lentäjien kirjoittamia turvallisuusraportteja, sen on helppo muodostaa kuva vallitsevasta turvallisuustilanteesta. Mikäli raporttien määrä on vähäinen, organisaatio ei pysty kehittämään itseään tai kohdentamaan koulutusta tarvittavalle osaamisalueelle. Näin ollen lentoturvallisuuteen vaikuttavat piilevät tekijät jäävät tunnistamatta eikä niihin pystytä vaikuttamaan ennakoivasti, ennen onnettomuuden toteutumista.

Näemme esitetyn lainmuutoksen, missä lentoturvallisuuteen vähäisestikin vaikuttavien määräysten rikkomukset saattaisivat johtaa sanktioihin, muodostavan vakavan uhan avoimelle raportointikulttuurille siksi, että nämä rikkomukset käyvät pääsääntöisesti ilmi ainoastaan lentäjien omien ilmoitusten kautta. Mikäli lainmuutos hyväksytään ehdotetun mukaisena, lentäjän tulisi pidättäytyä turvallisuusraportin kirjoittamisesta välttääkseen mahdollisen sanktion teosta, virheestä tai laiminlyönnistä. Tämä on konkreettinen esimerkki siitä miten sanktion uhka heikentää lentoturvallisuutta sen parantamisen sijaan.

4. Allekirjoitukset

Suomen Lentäjäliitto ry:n puolesta

17.11.2021

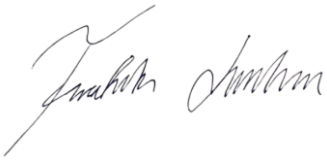
Laativat



Lauri Soini, FPA:n puheenjohtaja
liikennelentäjä



Matias Rintaniemi, FPA:n jäsen
liikennelentäjä,
lupalakimies, OTM



Fredrik Lindholm, FPA:n jäsen
liikennelentäjä,
lakimies (jur. kand.)

5. Liitteet

1. Kaakkois-Suomen syyttäjänvirasto päätös 10/1009 (4.10.2010), Asianro R10/1808