LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ
KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

Vastine

8.5.2025

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

HE 22/2025 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ilmailulain, liikenteen palveluista annetun lain ja yhteistoimintalain muuttamisesta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ilmailulain, liikenteen palveluista annetun lain ja yhteistoimintalain muuttamisesta (HE 22/2025 vp).

Valiokunnalle annettiin 11 kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiantuntijalausunnon antoivat: oikeusministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry, Finavia Oyj, Finnair Oyj, Fintraffic Lennonvarmistus Oy, Nordic Regional Airlines Oy (Norra), Suomen Ilmailuliitto ry, Suomen Lennonjohtajien Yhdistys ry (SLJY), Suomen Liikennelentäjäliitto ry ja Suomen Lentäjäliitto ry.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle osoitetuista lausunnoista seuraavaa:

1. Lentoestesääntely

Finavia Oyj ja **Fintraffic Lennonvarmistus Oy** esittävät lausunnoissaan, että ehdotettua lupaprosessia muutettaisiin siten, että Liikenne- ja viestintävirasto ottaisi lentoestelupahakemukset vastaan, tarkistaisi tiedot ja ohjaisi luvan hakijan hankkimaan selvityksiä haetun lentoesteen vaikutuksista oikeilta tahoilta. Tällä varmistettaisiin lausuntojen mukaan se, että selvitysten lähtötietoina käytettäisiin yhdenmukaisia ja oikeita tietoja sekä kohteen yksilöivää tunnistetta.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan lausunnoissa ehdotetut muutokset eivät aiheuta muutoksia lakiehdotukseen. Hallituksen esityksen valmistelussa ei pidetty tarkoituksenmukaisena ratkaisumallia, jossa lupamenettelyyn lisättäisiin yksi välivaihe lupaviranomaisessa. Myöskään lupamenettelyn yksityiskohdista ei ole tarpeen säätää laissa.

Ministeriö huomauttaa, että ehdotetun lakimuutoksen myötä Liikenne- ja viestintävirastolle seuraisi suoraan hallintolain nojalla velvollisuus ohjeistaa ja neuvoa luvan hakijaa. Virasto tuottaa hakijoille selkeät ohjeet, joiden avulla he pystyvät hankkimaan riittävät selvitykset

hakemustensa tueksi. Se, että hakijat ovat yhteydessä lentomenetelmäsuunnittelupalvelun tarjoajiin ja lentopaikan pitäjiin ennen hakemuksen tekemistä luo edellytykset sille, että jo hakemuksen valmisteluvaiheessa tunnistetaan kattavasti suunnitellun esteen sijoittamispaikkaan ja toteutustapaan liittyvät kysymykset. Tämä parantaa hakemusten laatua ja vähentää tarvetta lisäselvityspyynnöille, eli näin ollen vähentää hakijalle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä nopeuttaa prosessia.

Kohteen yksilöivän tunnisteen osalta ministeriö toteaa, että kyse on lupaprosessin käytännön toteutukseen ja järjestelmiin liittyvästä teknisestä yksityiskohdasta, josta ei ole tarpeen säätää lain tasolla.

2. Puhalluskokeet

Lausunnossaan **Finavia Oyj** esittää, että ehdotettua puhalluskoesääntelyä vielä laajennettaisiin siten, että työantajan ohella myös lentoaseman pitäjä ja sen toimeksiannosta toimiva palveluntarjoaja voisi velvoittaa ilma-aluksessa tai maaorganisaatiossa lentoturvallisuuteen vaikuttavassa tehtävässä työskentelevät puhalluskokeeseen. Laajennus mahdollistaisi ennen työvuoron alkua järjestettävät satunnaiset puhalluskokeet sekä perustellusta epäilystä myös työajalla puhalluttamisen, esimerkiksi lentoaseman asematasoalueen maaliikennevalvonnan yhteydessä.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Finavian asiantuntijalausunnossa esitetään puhalluskoesäännökseen muutoksia, joita ministeriö ei ole itse ehdottanut. Ministeriö toteaa, että se ei vastusta Finavian muutosehdotuksia, jos valiokunta katsoo ne tarpeelliseksi. Ministeriö kuitenkin katsoo, että tarvetta Finavian ehdottamalle puhallutusoikeudelle voisi olla perusteltua tarkastella erikseen, toisen säädöshankeen osana.

Norra lausuu katsovansa, että lentoturvallisuuden näkökulmasta työsuhteessa olevien ohjaamo- ja matkustamotyöntekijöiden lisäksi kouluttavalla lentoyhtiöllä tulisi olla oikeus velvoittaa puhalluskokeeseen myös lento- tai matkustamomiehistön jäseneksi koulutettava, ei-työsuhteessa oleva henkilö ennen koulutuslentovuoron alkamista. Perusteena laajennukselle Norra toteaa, että liikennelentäjiksi ja matkustamotyöntekijöiksi koulutettavien henkilöiden määrä on Norralla ollut viime vuosien aikana huomattava.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö katsoo, että Norran ehdotus myös koulutettavien puhalluskokeeseen velvoittamisesta ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen, sillä ehdotuksen lähtökohtana on työsuhteessa oleminen. Ministeriö katsoo, että lentoyhtiön koulutettavia, jotka eivät ole työsuhteessa, voitaisiin puhalluttaa vapaaehtoisuuteen perustuen.

Lausunnossaan **Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry** ehdottaa ehdotettua puhalluskoesääntelyä tarkennettavan siten, että satunnainen puhallutus tulisi suorittaa joko ennen työtehtävien alkua tai työajan ulkopuolella. AKT:n mukaan tämä tarkennus olisi omiaan turvaamaan työntekijän oikeusturvaa ja ehkäisemään mahdollisia väärinkäsityksiä

tai perusteettomia toimenpiteitä. AKT katsoo, että työnantajalla ei tulisi olla mahdollisuutta satunnaiseen sekä säännönmukaiseen puhallutukseen työvuoron aikana.

AKT lausuu myös katsovansa, että esityksessä ei ole otettu kantaa puhalluskokeiden suorittajien määrään, asemaan sekä riippumattomuuteen. Puhalluskokeiden tulosten varmentamisesta AKT korostaa, että puhallutetuille tulee tarjota mahdollisuus tuloksen varmentamiseen verikokeella. Tämän lisäksi AKT:n mukaan työnantajan olisi huolehdittava verikokeen mahdollisuus myös ajankohtina, jolloin laboratoriot ovat perinteisesti suljettuina.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan AKT:n huomio puhalluskokeen ajankohdan tarkentamisesta ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen, sillä ilmailulakiin ehdotetun 170 a §:n mukaisesti satunnainen puhalluskoe voitaisiin suorittaa sen selvittämiseksi ovatko työntekijät alkoholin vaikutuksen alaisina välittömästi ennen työajan alkua. Ministeriö ei näe tarpeelliseksi määritellä satunnaisen puhalluskokeen ajankohtaa tätä tarkemmin. Esityksen mukaan työajalla tapahtuva puhalluskoe edellyttäisi perusteltua aihetta epäillä työntekijän olevan alkoholin vaikutuksen alaisena. Esitys ei siis mahdollistaisi satunnaistestaamista työvuoron aikana.

Esityksessä todetaan, että työnantaja voisi yhdessä henkilöstön edustajien kanssa arvioida mikä on asianmukainen satunnaisten puhalluskokeiden toistumistiheys huomioiden sen, mikä tehtävä on kyseessä ja kuinka keskeinen se ilmailun turvallisuudelle on. Ehdotuksessa työnantajan määrittelemällä ajankohdalla tarkoitetaan sitä, että työnantaja päättää mikä työvuoro tai miehistö ohjataan satunnaispuhallutukseen ennen työvuoroa.

Testituloksen varmentamisesta ministeriö toteaa, että esityksessä edellytetään testituloksen varmentamista ennen mahdollisten työoikeudellisten seuraamusten määräämistä. Ministeriö katsoo, että työntekijän oikeus vaatia positiivisen näytteen varmentamista 170 a §:ssä esitetyllä tavalla on asianmukainen. Positiivisen puhalluskoetuloksen varmentaminen toisella alkometrilaitteella tai tarkkuusalkometrilaitteella on tarkoituksenmukaista, ja tästä syystä ministeriö ei pidä muutosehdotusta tuloksen varmentamisesta juuri verikokeella perusteltuna.
Ministeriö katsoo, että puhalluskokeen tai testauksen suorittajasta ei ole välttämätöntä säätää lausuttavana olevaa ehdotusta yksityiskohtaisemmin. Ministeriö korostaa, että ehdotuksen tavoitteena ei ole mahdollistaa päihdetestaamista ainoastaan ”kotiasemalla” vaan myös ulkoasemilla, missä testaamiseen vaikuttaa myös se, että lentävän henkilöstön kokoonpano voi riippua lennon tarkoituksesta ja käytettävästä ilma-aluksesta.

Suomen Liikennelentäjäliitto ry katsoo lausunnossaan, että esityksellä puhalluskokeista tosiasiallisesti siirrettäisiin viranomaiselle kuuluva julkinen hallintotehtävä työnantajalle, mikä on perustuslain 124 §:n nojalla kiellettyä.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö näkemyksen mukaan Suomen liikennelentäjäliiton esittämä huomio viranomaistehtävän siirtämisestä ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen.

Ministeriö toteaa, että ehdotettu puhalluskoesääntely on luonteeltaan työsuojelullinen toimenpide. Puhalluskokeita käytetään tällä hetkellä monissa ammateissa ja työpaikoilla työkuntoisuuden varmistamiseksi. Työntekijöitä puhallutetaan työnantajan toimesta esimerkiksi satamissa, telakoilla ja ydinvoimaloissa. Kuten esityksestä ilmenee, ilmailulakiin ehdotettu puhalluskoesääntely 170 a-b § perustuu pitkälti merityösopimuslain (756/2011) vastaavaan sääntelyyn, josta perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa (PeVL 25/2022 vp, HE 34/2022 vp).

Lisäksi ministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta ei ole päihdetestausta koskevassa käytännössään (ks. huumausainetestauksen osalta esim. PeVL 10/2004 vp, PeVL 60/2010 vp ja puhalluskokeiden osalta PeVL 1/2008 vp) arvioinut päihdetestien suorittamista perustuslain 124 §:n näkökulmasta julkisina hallintotehtävinä. Esimerkiksi ydinenergialakiehdotuksen puhalluskokeita koskevaa sääntelyä ei arvioitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta (PeVL 1/2008 vp) toisin kuin samaan lakiehdotukseen sisältyneitä säännöksiä turvajärjestelyistä, voimakeinojen käytöstä, valmiusjärjestelyistä ja yleisistä turvallisuusmääräyksistä.

Puhalluskokeita suorittaessaan työnantaja ei hoida viranomaistehtävää eikä työnantaja voi määrätä hallinnollisia seuraamuksia tai sanktioita. Ehdotetulla puhalluskoesääntelyllä ei korvata viranomaisten suorittamia puhalluskokeita, vaan niiden tavoitteena on varmistaa työntekijöiden työkuntoisuus ja näin turvata työntekijöiden, matkustajien ja sivullisten terveyttä ja henkeä. Työnantajan suorittamien puhalluskokeiden tarkoitus ei ole myöskään täydentää viranomaisten tehtäviä tai säätää viranomaisia avustavasta tehtävästä työnantajalle, vaikka ehdotetulla oikeudella tietyllä tapaa voidaankin nähdä samaa funktiota kuin viranomaisen suorittamilla puhalluskokeilla. Hallituksen esityksen jaksossa 10.1 on kuvattu ehdotettavan puhalluskoesääntelyn suhdetta perustuslain 124 §:ään.

Ministeriö toteaa, että puhalluskokeisiin velvoitettaisiin työnantajan omia työntekijöitä sekä sen alihankkijoiden työntekijöitä. Vain työoikeudelliset seuraamukset olisivat mahdollisia työntekijän antaessa positiivisen puhalluskoetuloksen ennen työvuoron alkua, koska työntekijä ei voi ennen työvuoroaan syyllistyä ilmaliikennejuopumukseen tai huumaavan aineen käyttämiseen ilmailussa. Työvuoron aikana työntekijä voitaisiin puhalluttaa vain, jos olisi perusteltu syy epäillä hänen olevan alkoholin vaikutuksen alainen. Jos tällaisessa tilanteessa puhalluskoetulos olisi positiivinen, siirtyisi asia poliisille.

Suomen lentäjäliitto lausuu päihdeongelmista kärsivien tarpeesta päästä vertaistuen piiriin operaattoreiden mahdollistamana. **Suomen Lennonjohtajien yhdistys** lausuu, ettei se näe syytä antaa työnantajalle oikeutta suorittaa satunnaispuhallutuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö yhtyy Suomen lentäjäliiton huomioihin päihdeongelmista kärsivien tuen tarpeesta, mutta toteaa, että esitetty puhalluskoesääntely ei estä muiden päihdehaittoja ehkäisevien toimien käyttöönottoa. Esitetyn puhalluskoesääntelyn tavoite on edistää päihteettömyysvaatimuksen (ilmailulain 170 ja 177 §) toteutumista lentoturvallisuustehtävissä ja näin ehkäistä vaaratilanteiden ja onnettomuuksien syntyä. Satunnaisen puhalluskokeen mahdollisuus ennen työvuoron alkua voi ehkäistä alkoholihaittoja ja kannustaa päihteettömyyteen myös muiden kuin alkoholiriippuvuudesta kärsivien kohdalla.

Ministeriö korostaa, että ehdotuksen mukaisesti työnantaja voisi velvoittaa työntekijän puhalluskokeeseen. Ehdotus mahdollistaisi työoikeudelliset seuraamukset puhalluskokeesta kieltäytyvälle, koska puhalluskokeesta kieltäytyminen tarkoittaisi työntekijän työsopimussuhteeseen liittyvän velvoitteen rikkomista, jonka merkitys arvioitaisiin työoikeudellisen sääntelyn mukaisesti. Esityksen valmistelussa ei ole tunnistettu tilannetta, joissa puhalluskokeesta kieltäytymiselle voitaisiin nähdä asiallinen peruste, sillä puhalluskokeita voitaisiin suorittaa vain turvallisuuskriittisiä tehtäviä hoitavalle henkilöstölle, jota koskee ilmailulain 170 ja 177 §:ien nojalla päihteettömyysvaatimus työtehtäviä hoidettaessa.

3. Puuttuminen toimintaan, joka ei edellytä lupaa tai ilmoitusta

Asiantuntijalausunnossaan **oikeusministeriö** viittaa lausuntokierroksella antamaansa lausuntoon ja toteaa, että edelleen 1. lakiehdotuksessa ehdotettu 148 §:n uusi 4 momentti jättää säännösperusteisesti lopulta hyvin tulkinnanvaraiseksi sen, minkälainen toiminta voitaisiin kieltää tai mitä voitaisiin toistaiseksi rajoittaa kyseessä olevan säännöksen nojalla. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 43–44) mainitaan pari esimerkkiä, jotka osaltaan vaikuttaisivat antavan osviittaa säännösperusteisesti tarkentaa sääntelyä (esim. ns. osakaslentotoiminnan kirjaaminen säännökseen).

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että vastaavat huomiot koskevat myös 2. lakiehdotuksen 249 §:n 6 momenttia, jonka osalta esityksen perusteluissa (s. 53) todetaan purjelentokoneiden hinauslennot, laskuvarjohyppylennot ja metsäpalovalvontalennot.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan oikeusministeriön esittämät huomiot eivät aiheuta muutosta lakiehdotukseen.
Ministeriö toteaa, että lakiehdotusten perusteluita on täydennetty lausuntokierroksen jälkeen oikeusministeriön lausunnon perusteella. Ministeriö katsoo, että lentoturvallisuuteen vaikuttava toiminta, johon Liikenne- ja viestintävirasto voisi ilmailulain 148 §:n 4 momentin nojalla puuttua, on esityksessä kuvattu tarkoituksellisesti niin, että ehdotettu muotoilu huomioi myös tulevat ilmailutoiminnan muodot, joihin ei tarvita lupaa eikä ilmoitusta, ja näin varmistaa, että ilmailuviranomaisella on aina mahdollisuus puuttua turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Tiettyjen, tällä hetkellä tiedossa olevien ja tunnistettujen toimintojen kirjaaminen lakiin tyhjentävänä luettelona voisi myöhemmin johtaa tilanteeseen, jossa viranomaisella ei edelleenkään olisi keinoja puuttua esimerkiksi turvallisuudesta piittaamattomaan toimintaan. Tällöin lakia olisi muutettava uudelleen kyseisen toiminnon lisäämiseksi, ja säädösmuutoshankkeen aikana ilmailun turvallisuus voisi vaarantua. Ministeriö katsoo myös, että perustelut ehdotukselle liikenteen palveluista annetun lain 249 §:n 6 momenttia koskien ovat verrannolliset ilmailulain 148 § 4 momentille esitetyille perusteluille, ja säännöksen muuttaminen on tarpeen samoista syistä.

Suomen Ilmailuliitto ry lausuu, että ilmailuviranomaisen tulisi tilastoida tieto siitä, mitä kautta viranomainen on saanut tiedon toiminnasta, johon viranomainen käyttää uusia toimivaltuuksiaan ja onko moitittava toiminta tapahtunut järjestäytyneen ilmailun piirissä vai sen ulkopuolella. Ilmailuliiton mukaan hallituksen esityksessä olisi tullut tarkemmin kuvata joko niitä tekoja tai vähintään niitä periaatteita, joiden perusteella eriasteisia sanktioita annettaisiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan Suomen Ilmailuliiton huomiot eivät aiheuta muutoksia lakiehdotukseen. Ministeriö toteaa, että esityksessä on kuvattu, että ilmailun turvallisuudelle keskeisistä säännöksistä tai määräyksistä piittaamaton toiminta katsottaisiin turvallisuutta vaarantavaksi toiminnaksi. Periaatteet ja kriteerit toimintaan puuttumiselle on säädetty ilmailulain 142–148 §:ssä ja liikennepalvelulain 242, 245 ja 249 §:ssä sekä kuvattu esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Virasto etenisi toiminnan kieltämiseen tai rajoittamiseen vain, jos sen antama huomautus tai varoitus ei ole johtanut turvallisuutta heikentävien toimintatapojen korjaamiseen. Mahdolliset puuttumistoimenpiteet etenisivät aina kevyemmistä järeämpiin.

Erityisasiantuntija Saara Louko