

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 32/2009 vp**

Hallituksen esitys ilmailulaiksi sekä laiksi rajavartiolain 75 §:n muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä lokakuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen ilmailulaiksi sekä laiksi rajavartiolain 75 §:n muuttamisesta (HE 211/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Minna Kivimäki, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntösihteeri Minna Laherto, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmailulaki, joka korvaa samannimisen voimassa olevan lain. Ehdotus johtuu pääosin vireillä olevasta liikennehallinnon virastouudistuksesta, jonka mukaan Ilmailuhallinto lakkautetaan itsenäisenä virastona ja ilmailun viranomaistoiminnot siirretään perustettavaan Liikenteen turvallisuusvirastoon. Samalla esityksessä ehdotetaan sisällöllisesti uudistettavaksi eräitä säännöksiä, joiden osalta voimassa olevaa ilmailulakia sovellettaessa on havaittu korjaus- tai täydennystarpeita. Rajavartiolakiin sisältyvää viittausta ilmailulakiin ehdotetaan lisäksi muutettavaksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ilmailulakiehdotukseen sisältyviä uusia viranomaisen määräyksenantovaltuuksia tarkastellaan perustuslain 80 §:n 2 momentin valossa. Lennonvarmistuspalvelun tarjoajaan kohdistuvia velvoitteita arvioidaan perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuun omaisuuden suojan ja 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden kannalta. Esityksessä katsotaan, että ehdotetut lait voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohdista

Ehdotettu uusi ilmailulaki korvaa vuoden 2006 alusta voimaan tulleen ilmailulain. Lain uudistustarve johtuu lähinnä liikennehallinnon virastouudistuksesta. Lisäksi lakiehdotuksessa on voimassa olevaan ilmailulakiin verrattuna sellaisia muutoksia, jotka johtuvat lakia sovellettaessa havaituista korjaus- ja täydennystarpeista. Suurelta osin lakiehdotus on identtinen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 48/2005 vp) säädetyin nykyisen ilmailulain kanssa. Perustuslakivaliokunta arvioi tässä lausunnossa vain sellaisia säännösehdoituksia, jotka eivät olleet aiemmin esillä.

Lennonvarmistuspalvelut

Ilmailulakiehdotuksen 117 §:ssä säädetään valtion ilma-alueita ja sotilasilma-alueita varten tarjottavista lennonvarmistuspalveluista ja niiden hinnoitteluperusteista. Lennonvarmistuspalvelujen tarjoaja on säännöksen perusteella velvollinen tarjoamaan lennonvarmistuspalveluja ilmatilan lohkoissa valtion ilma-alueille ja sotilasilma-alueille samoin ehdoin kuin siviili-ilmailun ilma-alueille. Myös lennonvarmistusmaksujen hinnoittelun on oltava yhteneväistä näiden alusten välillä. Palveluntarjoajalla on lakiehdotuksen 116 §:n säännöksiin perustuva oikeudellinen monopoli nimetyssä tehtävässään ilmatilan lohkon ilmaliikennepalvelujen tarjoajana. Tällaiseen toimijaan kohdistuva velvoite kohdella palveluja tarjotessaan valtion ilma-alueita ja sotilasilma-alueita samantapaisesti kuin siviili-ilma-alueita ei ole perustuslain näkökulmasta ongelmallinen.

Pykälän 3 momentissa määriteltyjen yksinomaan valtion ilma-alusten ja sotilasilma-alusten toiminnan vaatimuksesta tarvittavien lennonvarmistuksen erillispalvelujen hinnoittelusta säädetään pykälän 5 momentissa. Ehdotuksella rajoitetaan omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta, joten sitä on arvioitava perustuslain 15 §:n

1 momentissa turvatun omaisuuden suojan samoin kuin perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden kannalta (vrt. PeVL 32/2004 vp, s. 2/I). Rajoitusta voidaan tämän tyyppisessä sääntely-yhteydessä, jossa palveluntarjoaja on monopoli-asemassa, pitää omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslain mukaisena, jos se perustuu lain täsmällisiin säännöksiin ja on omistajan kannalta kohtuullinen (vrt. esim. PeVL 36/2004 vp, s. 2).

Erillispalveluista suoritettavien korvausten tulee pykälän 5 momentin mukaan olla kohtuullisia ottaen huomioon palveluista aiheutuneet erilliskustannukset ja kohtuullinen tuotto. Hinnoittelun perustamista kustannusvastaavuuteen ja kohtuulliseen tuottoon voidaan pitää palveluntarjoajan kannalta valtiosääntöoikeudellisesti riittävänä. Sääntely on valiokunnan mielestä myös riittävän täsmällistä, kun otetaan huomioon kohtuullisen tuoton käsitteeseen liittyvät vakiintuneet laskenta- ja arviointiperusteet samoin kuin sääntelyn kohdistuminen — yksilön asemasta — ensisijaisesti lennonvarmistustoimintaa harjoittavaan valtionyhtiöön (vrt. PeVL 36/2004 vp, s. 2/II).

Luvan muuttamatta tai uudistamatta jättäminen

Viranomaisen ei saa ilmailulakiehdotuksen 155 §:n mukaan ilman erityistä syytä hyväksyä myöntämänsä luvan muuttamista tai uudistamista koskevaa hakemusta, jos luvasta säädettyä eräntynyttä maksua ei kehotuksesta huolimatta ole kohtuullisessa määräajassa maksettu. Säännös sisältyy sellaisenaan voimassa olevan ilmailulain 151 a §:ään, joka säädettiin vuonna 2006 ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Perustuslakivaliokunta piti ilmailulakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 48/2005 vp, s. 2/I) säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena silloiseen esitykseen sisällyntä ehdotusta, jonka perusteella viranomaisen voi peruuttaa myöntämänsä luvan, jos luvasta säädettyä maksua ei kehotuksesta huolimatta ole

kohtuullisessa määräajassa maksettu. Valiokunta viittasi tältä osin vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan luvan peruuttaminen on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempi kuin haetun luvan epääminen. Valiokunta on näissä tapauksissa pitänyt sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.

Luvan muuttamatta tai uudistamatta jättäminen ei ole vaikutuksiltaan ja vakavuudeltaan täysin luvan peruuttamiseen rinnastuva toimenpide. Etenkin luvan uudistamatta jättämisellä voi silti olla huomattavaa merkitystä elinkeinonharjoittajalle, joka on saattanut ilmailun kaltaisessa toiminnassa tehdä huomattavia ja pitkäjänteisiä investointeja luottaen luvan uudistamiseen määräajan jälkeenkin. Luvanhaltija ei valiokunnan mielestä voi kuitenkaan perustellusti odottaa, että lupa uudistettaisiin, jos elinkeinonharjoittaja ei ole maksanut aiemmasta luvasta määrättyjä maksuja. Elinkeinovapauden rajoittamisen suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on kuitenkin asianmukaisempaa sitoa viranomaisen toimivalta jättää hyväksymättä luvan muuttamista tai uudistamista koskeva hakemus maksujen suorittamatta jättämisen lisäksi myös siihen, että maksuvelvollisuuden laiminlyöntiä voidaan pitää vakavana ja olennaisena.

Ei-säännöllisen lentoliikenteen harjoittamisen kieltäminen

Liikenteen turvallisuusvirasto voi ilmailulakiehdotuksen 75 §:n 6 momentin nojalla kieltää yhteisön lentoliikenteen harjoittajaa käyttämässä pykälän 5 momenttiin perustuvaa oikeuttaan harjoittaa ei-säännöllistä lentoliikennettä Suomen ja kolmannen maan välillä. Kiellon edellytyksinä ovat, että säännöllistä lentoliikennettä harjoittava reittikohtaisen liikennöintiluvan haltija vaatii kieltämistä ja ei-säännöllisestä liiken-

teestä aiheutuu luvassa tarkoitettulle toiminnalle suurempaa kuin vähäistä haittaa.

Sääntelyllä puututaan sinänsä lainmukaista toimintaa harjoittavan liikennöijän elinkeinovapautteen. Kieltämistoimivalta on muotoiltu hyvin väljäksi etenkin, kun otetaan huomioon, että kieltämisen perusteena on yleisen edun asemesta toiselle elinkeinonharjoittajalle aiheutuva taloudellinen haitta. Valiokunnan mielestä säännöstä on syytä täydentää esityksen perusteluja vastaavasti siten, että kieltämisen edellytykseksi asetetaan myös se, että lentoliikenteen harjoittaja kiertää säännöllisen lentoliikenteen harjoittamiselle asetettuja rajoituksia ei-säännöllisen lentoliikenteen avulla.

Ilmailun rajoittaminen ja kieltäminen

Aluelennonjohdon on ilmailulakiehdotuksen 8 §:n 5 momentin nojalla rajoitettava tai kieltävä ilmailu pelastus-, poliisi- tai sotilasviranomaisen taikka rajavartiolaitoksen tai tullin pyynnöstä tietyllä alueella enintään yhden vuorokauden ajaksi, jos se on välttämätöntä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa ilmailun rajoitukset esimerkiksi sellaisissa kiireellisissä onnettomuus- tai pelastuspalvelutilanteissa, joissa pykälän 4 momentin tarkoittama menettely ei ole mahdollinen. Ilmailun rajoittaminen ja kieltäminen viranomaisaloitteisesti, perustellusta syyistä ja lyhyeksi ajaksi täyttää perusoikeuksien rajoituksille asetettavat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden liittyvät vaatimukset, eikä sääntely siten muodostu perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvatus liikumisvapauden tai perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden kannalta ongelmalliseksi.

Määräystenantovaltuudet

Perustuslakivaliokunta kiinnitti voimassa olevaa ilmailulakia arvioidessaan huomiota siihen, että laki sisältää poikkeuksellisen paljon valtuussäännöksiä viranomaiselle antaa määräyksiä. Valiokunta katsoi tuolloin määräystenantovaltuuksien pääosin täyttävän perustuslain

80 §:n 2 momentissa asetetut vaatimukset, koska ne koskivat teknisiä alan asiantuntemusta edellyttäviä kysymyksiä, kohdistuivat ilmailun erilaisiin ammattilaisiin ja liittyivät alan kansainvälisiin sopimuksiin (PeVL 48/2005 vp, s. 4/II). Sama arvio soveltuu yleisesti myös nyt käsiteltävän ilmailulakiehdotuksen uusiin määräystenantovaltuuksiin.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 96 §:n 5 momenttiin, jonka perusteella Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa maahuolinnasta turvallisuuden ja sujuvuuden edellyttämiä tarkempia määräyksiä. Määräykset voivat koskea maahuolinnan järjestämistä ja turvallisuuden hallintaa. "Turvallisuuden hallinta" on tällaisessa yhteydessä varsin väljä käsite. Esityksen perustelujen perusteella on pääteltävissä, että kysymys olisi kuitenkin varsin teknisistä määräyksistä, joiden tarkoituksena on ehkäistä maahuolintatoiminnoista lentoliikenteelle aiheutuvia vaaratilanteita. Säännöstä on syytä täsmentää esimerkiksi esityksen perusteluja vastaavilla maininnoilla.

Lakiehdotuksen 122 §:n 2 momentissa ja 3 momentissa on säädetty niistä ilma-aluksen tiedoista, jotka on merkittävä ja jotka voidaan merkitä hätäpaikannuslähetinrekisteriin. Rekisteriin sisältyy myös henkilötietoja, joiden osalta pykälässä on perustuslain 10 §:n 1 momentin

kannalta asianmukaiset säännökset. Pykälän 4 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa 2 ja 3 momenttia täydentäviä määräyksiä tietojen merkitsemisestä rekisteriin muun muassa, jos rekisterin tarkoitus, tekninen kehitys tai muut vastaavat seikat sitä edellyttävät.

Valiokunta on vakiintuneesti korostanut perustuslain 80 §:n säännösten rajoittavan suoraan määräystenantovaltuuksien tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien määräysten sisältöä. Viranomaismääräyksillä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi sellaisista seikoista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla tai asetuksella (PeVL 9/2007 vp, s. 4/I). Tämän vuoksi on selvää, ettei lakiehdotuksen 122 §:n 4 momentin valtuutus oikeuta viranomaista antamaan määräyksiä sellaisista henkilötietojen suojaan liittyvistä seikoista — esimerkiksi henkilötietojen sisällöstä — joista valiokunnan vakiintuneen käytännön perusteella on säädettävä kattavasti ja yksityiskohtaisesti lain tasolla (ks. esim. PeVL 17/2009 vp, s. 3/I).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Nauclér /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.