

30.4.2012

Dnro 1634/2/12

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

Lentoasemien turvatarkastuksissa on noudatettava tasapuolisuutta

1

ASIA

Olen Finavia Oyj:n menettelyä koskevien kantelujen vuoksi pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriötä toimittamaan minulle lausunnon siitä, onko laissa nykyisin säädetty riittävän täsmällisesti Finavia Oyj:n, muiden lentoaseman pitäjien, lentoliikenteen harjoittajien ja muiden toiminnan harjoittajien julkisista hallinto- ja palvelutehtävistä. Pyysin ministeriötä varaamaan myös Finavia Oyj:lle ja Liikenteen turvallisuusvirastolle tilaisuuden lausua näistä kysymyksistä.

2

SELVITYS

Liikenne- ja viestintäministeriö on lausunnossaan 2.5.2011 viitannut julkisten palvelutehtävien osalta aluevalvontalain (755/2000) 24 a §:ään, meripelastuslain (1145/2001) 4 §:n 3 momenttiin sekä ilmailulain (1194/2009) 167 §:ään ja katsonut, että laissa on säädetty riittävän täsmällisesti ilmailun eri toimijoiden julkisista palvelutehtävistä. Julkisten hallintotehtävien osalta liikenne- ja viestintäministeriö yhtyi liikenteen turvallisuusviraston lausuntoon julkisten hallintotehtävien määrittelyn osalta.

Liikenteen turvallisuusvirasto totesi lausunnossaan, että ilmailulaissa oli ilmailun toimijoille osoitettu useita tehtäviä, joita voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä. Selkeimpiä olivat kohdat, joissa julkisen hallintotehtävän luonne oli suoraan mainittu. Näissä kohdissa ilmailulaissa on muun muassa erikseen säädetty mahdollisuus hakea toimijoiden päätöksistä oikaisua liikenteen turvallisuusvirastolta. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntopyynnön kannalta olivat merkityksellisiä seuraavat ilmailulain pykälät: ilmailulain 8 § (ilmailulta rajoitetut alueet ja vaara-alueet), ilmailulain 29 § (lentokelpoisuuden tarkastustodistuksen myöntäminen ja uudistaminen), ilmailulain 103 § (vastuu turvatoimista), ilmailulain 106 § (lentoaseman henkilökortti ja ajoneuvolupa), ilmailulain 115 § (ilmatilan käyttöä koskevat erityismääräykset), ilmailulain 121 § (ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelu), ilmailulain 122 § (hätäpaikannuslähetinrekisteri), ilmailulain 169 § (tehtävien siirto harasteilmailun järjestölle), ilmailulain 171 § (ilma-aluksen lähdön estäminen muusta syystä) ja ilmailulain 172 § (ilma-aluksen kulkuun puuttuminen).

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa edelleen, että julkisia palvelutehtäviä on muun muassa tuoreessa laissa lentoasemaverkosta ja -maksuista (210/2011). Julkisuonteisina tehtävinä voidaan myös pitää todentajan tehtäviä laissa lentoliikenteen päästökaupasta (34/2010). Voimassa olevasta EU-lainsäädännöstä "voisi vielä nostaa esille" ilmailulain 84 §:ssä mainitun nk. Schlottasetuksen, jossa säädetään lähtö- ja saapumisaikojen koordinoinnista. Lentoaseman pitäjä myös laatii ympäristönsuojelulain (86/2000) 25 b §:n mukaiset meluselvitykset ja meluntorjunnan toimin-

tasuunnitelmat. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että laissa on säädetty riittävän täsmällisesti ilmailun eri toimijoiden julkisista hallintotehtävistä.

3 RATKAISU

Suomen perustuslain 124 §

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksessä Suomen uudeksi perustuslaiksi (HE 1/1998 vp. s. 179) todetaan 124 §:n osalta, että ehdotettu säännös olisi perustuslaissa uusi. Sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen virkakoneiston ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta oli jo 1.3.2000 asti voimassa olleen hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ään sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla johtanut niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta on lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkista tehtävää rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Arvioin seuraavassa säännöksen julkisen hallintotehtävän käsitettä ja tehtävän uskomiselle hallintokoneiston ulkopuolisen taholle asetettuja rajoituksia siltä osin kuin niillä on merkitystä tässä asiassa.

Julkinen hallintotehtävä

Julkisen hallintotehtävän ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvaa velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös kattaa sekä viranomaiselle nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Esityksen perusteluista ilmenee edelleen, että säännös ei koske vain yksilön tai yhteisön oikeuksia koskevaa *päätöksentekoa*, vaan myös *julkisten palvelutehtävien hoitamista* sekä *palveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä*. Hallintotehtävän luonteella on merkitystä siinä, voidaanko tehtävä antaa muulle kuin viranomaiselle vain *lailla* vai voidaanko siitä säätää tai päättää myös *lain nojal-*

la. Vastaavasti tarkoituksenmukaisuusvaatimus sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset täyttyvät palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla helpommin kuin päätöksenteon kohdalla.

Julkisten hallintotehtävien ydinryhmää on ulkopuolisiin kohdistuvien veloitteiden, rajoitusten ja kieltojen asettaminen joko hallinnollisessa järjestyksessä tai tosiasiallisen julkisen vallankäytön keinoin. Tähän ryhmään kuuluvat hallintopäätösten muodossa konkretisoituvien lupien, avustusten ja etuuksien myöntäminen sekä ratkaisut yksityisten oikeuksiin pääsemisestä tai niiden käyttämisestä. Palveluluontoisissa ja suorittavissa hallintotehtävissä pääasiallisena relationa ei ole yksipuolinen vallankäyttö vaan riippuvuus yksityisestä palveluntuottajasta. Palvelun saajalla ei ole myöskään useinkaan mahdollisuutta vaikuttaa palvelun sisältöön. Huomiota voidaan myös kiinnittää palvelun yhteiskunnalliseen merkitykseen. Julkinen valtapositio korostuu sellaisten julkisten palvelujen kohdalla, joiden valtiosääntöinen perusta nojaa perusoikeussäännöksiin (ks. Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s. 176-).

Perusoikeuksien ja oikeusturvan takeiden varmistaminen

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään lähtenyt yleensä siitä olettamuksesta, että tosiasiallisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin hallintoviranomaiselle ei sellaisenaan vaarana hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa (PeVL 4/2000). Perusoikeuksien, hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisesta tulee tällöin huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla ja siten, että nämä saatetaan julkisen valvonnan piiriin ja että oikeudellinen vastuu järjestetään hallintotehtävän laatuun nähden asianmukaisella tavalla. Tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön on lisäksi liitetty vaatimuksia toimivaltuuksien sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PEVL 28/2001). Perustuslakivaliokunta on linjannut, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattaminen tulee taata säännösperusteisesti (PeVM 10/1998).

Lailla vai lain nojalla?

Perustuslain 124 §:n säännöksessä todetaan, että tehtävä voidaan uskoa yksityiselle joko lailla tai lain nojalla. Valintaan voidaan saada johtoa perustuslakiuudistuksen hallituksen esityksen perusteluista: "Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamista ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voitaisiin hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ehdotetun säännöksen mukaan säätää tai päättää myös lain nojalla" (HE 1/1998 vp, s.179).

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta on liitetty lähinnä perusoikeusrajoitukseen ja julkisen vallan käyttämisestä koskevien toimivaltuuksien sääntelyyn. Muilta osin lakitekniikasta täsmällisyydestä ja asianmukaisuudesta huolehtiminen on ollut lähinnä säädösvalmistelua ohjaavien yleisten periaatteiden varassa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että PL 124 § hallintotehtävien yksityisyyttä rajoittavana säännöksenä edellyttää "tiettyä täsmällisyyttä tehtävien määrittelyssä" (PeVL 11/2002) sekä sisältävän vaatimuksen julkisen hallintotehtävän antamista koskevan sääntelyn "yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta" (esim PeVL 20/2002). Sääntelyn yleiseen täsmällisyysvaatimukseen kuuluu myös julkista hallintotehtävää hoitavan oikeudellisen aseman määrittely (PeVL 18/2001 ja 53/2001). Laista tulee käydä selville, mikä taho tehtävää hoitaa ja kenellä on toimivaltuus käyttää tehtävään liittyvää julkista valtaa.

Muulla asiamukaisuudella voidaan tarkoittaa myös sitä, että sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavilla että näiden asiakkailta on suoraan lain perusteella mahdollisuus olla selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (Katso Keravuori – Rusanen: emt, s. 406–409).

Euroopan unionin oikeus

Jäsenvaltioilla on unionin oikeuden periaatteiden mukaisesti niin sanottu prosessiautonomia, mikä merkitsee tässä suhteessa sitä, että lähtökohtaisesti unionin oikeus ei ota kantaa siihen anneaan ulkopuolisille julkisia hallintotehtäviä. Unionioikeuden periaatteena oleva tehokkaan toimeenpanon vaatimus edellyttää, että jäsenvaltiot takaavat yhteisöoikeuden periaatteiden tehokkaan toteutumisen järjestäessään hallinto-organisaatiotaan. Se merkitsee, että asiasta on yleensä varmistuttava säädöspohjaisesti.

Lissabonin sopimuksella säädettiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklan toimivaltasäännös, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen toimintaperiaatteet. Lissabonin sopimukseen on liitetty myös asiaa koskeva pöytäkirja nro 26, jossa korostetaan muun muassa, että yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen yhteisiä arvoja ovat myös yhdenvertainen kohtelu ja yleinen saatavuus ja käyttäjien oikeuksien edistäminen. Komission tiedoksiannossa (KOM (2007) 725 lopullinen) todetaan tällaisten palvelujen järjestämistä seuraavaa:

Vaikka yleishyödyllisten palveluiden laajuudessa ja organisoinnissa on merkittäviä eroja sen mukaan, missä laajuudessa ja muodossa valtio on perinteisesti osallistunut niihin, ne voidaan määritellä palveluiksi, jotka voivat olla sekä taloudellisia että muita kuin taloudellisia palveluita, jotka viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja jotka kuuluvat erityisten julkisen palvelun velvoitteiden piiriin. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksen tekeminen yleishyödyllisten palveluiden luonteesta ja laajuudesta kuuluu pääasiassa viranomaisille tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tasolla. Viranomaiset voivat päättää tarjota kyseiset palvelut itse tai antaa niiden tarjoamisen muiden tahojen tehtäväksi. Nämä muut tahot voivat olla julkisia tai yksityisiä ja joko kaupallisia tai voittoa tavoittelemattomia.

Ilmailuorganisaatio

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 138/2005) ehdotettiin vuodelta 1990 olleen Ilmailulaitoksesta annetun lain korvaamista uudella lailla, jossa otettaisiin huomioon, että vuoden 2006 alusta Ilmailulaitokseen sovellettiin uutta valtion liikelaitoslakia eräin tässä laissa säädetyin poikkeuksin. Oikeussääntöjen antaminen ja julkiset hallintotehtävät oli tarkoitus erottaa liikelaitoksesta erilliseen virastoon.

Hallituksen esityksen (HE 138/2005) laeiksi ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta yleisperusteluissa todettiin seuraavaa:

Oikeussääntöjen antaminen ja julkiset hallintotehtävät on Ilmailulaitoksessa eriytetty nyt osin lainsäädännöllisellä ja osin toiminnallisella tasolla. Pääosa Ilmailulaitoksen tehtävistä on sellaista liiketoimintaa ja julkisia palvelutehtäviä, jotka nimenomaan sopivat ja on tarkoitettu liikelaitoksessa hoidettaviksi. Julkisista hallintotehtävistä osa puolestaan on sellaisia, jotka eivät edellytä merkittävän julkisen vallan käyttöä ja jotka siten voitaisiin lailla säätää liikelaitoksen hoidettaviksi. Suuri osa julkisista hallintotehtävistä on kuitenkin sellaisia, joita on arvioitava merkittävän julkisen vallan käytön kannalta. Tällaisia tehtäviä ovat lähinnä perusoikeuksiin kuten yhdenvertaisuuteen, omaisuuden suojaan, elinkeinovapautteen ja oikeusturvaan puuttuva toimilupien ja vastaavien myöntäminen, ehtojen asettaminen, toiminnan rajoittaminen, lupien peruuttaminen ja toiminnan kieltäminen. Lisäksi Ilmailulaitoksen Lentoturvalli-

suushallinnolla on paljon valtaa antaa ilmailun oikeussääntöjä. Ne tosin perustuvat valtaosin kansainvälisiin vaatimuksiin ja siirtyvät lähitulevaisuudessa suurelta osin annettaviksi yhteisön tasolla.

Erillisen ilmailuviranomaisen perustaminen puolestaan merkitsisi, että nykyisestä Ilmailulaitoksesta erotettaisiin sen nykyisin hoitamat julkiset hallintotehtävät perustamalla niitä varten Suomen ilmailuviranomaisena toimiva virasto. Ilmailulaitos hoitaisi vain liiketoimintaa ja sille mahdollisesti säädettyjä tai määrättyjä julkisia palvelutehtäviä. Oikeussääntöjen antaminen ja muut julkiset hallintotehtävät, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttämistä, hoidettaisiin perustettavassa uudessa virastossa.

Vuoden 2005 laissa ilmailulaitoksesta oli luettelo Ilmailulaitoksen julkisista palvelutehtävistä. Hallituksen esityksen perusteluissa lausuttiin tältä osin seuraavaa:

Ilmailulaitos voisi hoitaa myös muita kuin liiketaloudellisia tehtäviä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Ilmailulaitoksen erityisenä tehtävänä olisi tarjoutua järjestämään 2 momentissa tarkoitettuja toimialaan liittyviä julkisia palvelutehtäviä liikelaitoslaissa kuvatulla tilaaja-tuottaja -mallilla. Ilmailulaitoksen tulisi pitää yllä valmiutta, kykyä ja mahdollisuutta näiden palvelujen tarjoamiseen ja niiden hoitamiseen, jos niitä tilataan. Tämä säännös on tarpeen uudistetun liikelaitoslain periaatteiden noudattamiseksi. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi niistä erityisistä tehtävistä, joita Ilmailulaitos voisi hoitaa toimialaansa liittyvinä liikelaitoslain mukaisina julkisina palvelutehtävinä. Palveluiden tilaaminen riippuisi siitä viranomaisesta tai muusta julkista tehtävää hoitavasta tahosta, jonka vastuulla on varmistaa näiden palvelujen saatavuus ja tehtävien järjestäminen yhteiskunnassa. Tehtävät hoidettaisiin Ilmailulaitoksen ja kyseisen viranomaisen tai muun näitä palveluja tarvitsevan tahon välisen sopimuksen perusteella ja mukaisesti.

Arvioidessaan hallituksen esitystä laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 138/2005 vp) perustuslakivaliokunta totesi liikenne- ja viestintävaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 47/2005 vp) muun muassa seuraavaa:

Lennonvarmistuspalveluja on laajasti ymmärrettynä pidettävä julkisina hallintotehtävinä, joiden antamista Ilmailulaitokselle liikelaitoksena tulee tarkastella perustuslain 124 §:n kannalta. Lennonvarmistustehtävien luonteesta johtuen perustuslakivaliokunta piti tarkoituksenmukaisena, että tehtäviä hoitaa Ilmailulaitos. Määräyksiensä toteuttamiseksi lennonvarmistuselimellä ei näytä olevan erityisiä pakkokeinoja. Kysymys ei siten ole varsinaisista hallintopäätöksistä, vaan operatiivisista tehtävistä. Tässä yhteydessä merkitystä on annettava sääntelyn kohteena olevan toiminnan korostetun tekniselle luonteelle. Tehtäviin ei valiokunnan mukaan myöskään sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä. Koska tehtävien hoitaminen on lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa oikeusturvan takeet perustuvat sääntelyn täsmällisyyteen ja asianmukaisuuteen, henkilöstön koulutukseen ja pätevyysvaatimuksiin sekä toiminnan riittävään valvontaan, ei perustuslakivaliokunta pitänyt sääntelyä perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan HE:stä ilmailulaiksi (PeVL 48/2005 vp), että PL 124 §:n kannalta oli ongelmattonta antaa yksityisille toimijoille sellaiset julkiset hallintotehtävät kuin lentokelpoisuuden hallintaorganisaationa toimiminen, vastaavien tehtävien siirtäminen harrasteilmailun järjestöille ja järjestyksen ylläpitäminen ja pakkokeinojen käyttö ilma-aluksessa.

Hallitus antoi esityksen laista Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (HE 145/2009 vp). Hallitus esitti, että yhtiön toimialasta ja tehtävistä säädettäisiin seuraavaa:

Toimialana ovat lentoasemaliiketoiminta ja lentoasemiin liittyvät palvelut, lennonvarmistusliiketoiminta sekä muu lentoasemiin ja lentoliikenteeseen liittyvä liiketoiminta.

Yhtiön *tehtävistä* säädetään erikseen 3 momentissa. Sen tehtävänä on ilmailun edistämiseksi 1) ylläpitää ja kehittää valtion lentoasemaverkostoa ja Suomen lennonvarmistusjärjestelmää siviili- ja sotilasilmailun tarpeita varten sekä

2) tarjota lennonvarmistuspalveluja Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa siten kuin niistä erikseen säädetään tai määrätään.

Yhtiön *julkisista palvelutehtävistä* säädetään 4 momentin mukaan erikseen.

Säännös otettiin tämän sisältöisenä lakiin (877/2009).

Liikennevaliokunta toteaa hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (LiVM 17/2009 vp) yhtiön julkisista palvelutehtävistä muun muassa seuraavaa:

Yhtiön keskeisin tehtävä on huolehtia Suomen lentoasemaverkostosta ja lennonvarmistuspalvelujen saatavuudesta koko maassa. Yhteisön oikeuden voimassa oleva toimialasääntely kattaa merkittävän osan Ilmailulaitoksen toiminnasta. **Lennonvarmistusta** koskevat säännökset ovat suoraan velvoittavia yhteisön asetuksia. Ilmailulaitoksen **aluevalvontatehtävistä** säädetään aluevalvontalain (755/2000) 24 a §:ssä.

Lentoasemaliiketoimintaa koskevan lentoasemamaksudirektiivin täytäntöönpanoa varten annettaisiin lakiehdotus lentoasemaverkosta. Siinä turvattaisiin verkostoperiaatteen soveltaminen maakuntakenttien ylläpidossa. Laissa säädettäisiin **yhtiön oikeudesta ja velvollisuudesta huolehtia ilmailulaitoksen nykyisestä lentoasemaverkosta** valtionyhtiönä. Verkostoperiaatteen yhtiöoikeudelliset kysymykset varmistettaisiin yhtiöjärjestyksen määräyksillä.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että maamme nykyinen lentoasemaverkosto säilyy, ja korostaa lentoliikenteen merkitystä osana valtakunnallista liikennejärjestelmää. Liiketaloudellisesti eniten kannattavien lentoasemien rinnalla on verkostoperiaatteen mahdollistavalla tavalla järkevää panostaa myös muuhun lentoasemaverkkoon palvelutasoa parantaen, jotta lentoliikenteen houkuttelevuutta ja siten verkoston kokonaiskannattavuutta voitaisiin edelleen parantaa. Kattavat ja toimivat kansalliset ja kansainväliset lentoyhteydet ovat kriittinen kilpailutekijä vientiin panostaville yrityksille ja matkailuelinkeinolle ja edesauttavat alueiden tasavertaista kehittymistä. Huonosti kannattavan tai toimimattoman kentän sulkeminen kokonaan ei saa olla jatkossa pelkästään perustettavan yhtiön päätösvallassa.

Ilmailulaitoksen varautumiseen ja maanpuolustukseen liittyvät tehtävät otettaisiin vastaavasti huomioon valmisteltavana olevassa ilmailulain uudistuksessa. Yhtiölle asetettaisiin nykyistä vastaavat *varautumista ja huoltovarmuutta koskevat velvoitteet* ja rajoitukset. Esimerkiksi nykyiset *aluevalvontatehtävät* säilyisivät ennallaan. Siviili- ja sotilasilmailun hinnoitteluperiaatteet yhtenäistettäisiin perustettavaan yhtiöön kohdistuvan laintasaisen hinnoittelusääntelyn kautta, mikä osaltaan korostaisi yhtiön *yhteiskunnallisia perustehtäviä* ja velvoitteita omalla toimialallaan.

Valiokunta pitää tärkeänä, että perustettava yhtiö pystyy toteuttamaan nykyiset *varautumiseen ja maanpuolustukseen liittyvät yhteiskunnalliset tehtävänsä* kaikissa turvallisuustilanteissa. Erityisesti tulee huolehtia siitä, että *julkisiksi luokitellut aluevalvonta-, valmius- ja pelastustehtävät* tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi myös tulevaisuudessa.

Ilmailulaista ei kuitenkaan yksiselitteisesti ilmene, mitä tehtäviä on pidettävä julkisina hallintotehtävinä. Katson edellä esitetyn perusteella, että julkisen palvelutehtävän käsite on osa julkista hallintotehtävää, josta lainvalmisteluasiakirjoissa on myös käytetty termiä viranomaistehtävät. Julkinen palvelutehtävä rinnastuu myös unionioikeuden yleistä taloudellista etua koskevan palvelun käsitteeseen. Näin ollen en pidä tarpeellisena erikseen arvioida julkisten palvelutehtävien sääntelyä.

Ilmailulaki ja julkiset hallinto- ja palvelutehtävät

Hallitus antoi esityksen uuden ilmailulain säätämisestä (HE 211/2009). Uudistustarpeen todettiin johtuvan suurelta osin vireillä olevasta liikennehallinnon virastouudistuksesta, jossa ilmailun viranomaistoiminnot siirrettiin Ilmailuhallinnolta liikenteen turvallisuusvirastolle.

Nykyistä ilmailulakia koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 32/2009) ei lausunut erikseen PL 124 §:stä. Tämä johtunee arvioinnin esitetyistä lähtökohdista: lain uudistustarve johtui lähinnä liikennehallinnon virastouudistuksesta. Esityksessä oli joitain ilmenneistä korjaus- ja täydennystarpeista johtuvia muutoksia, joten suurelta osin esitys oli identtinen vuoden 2005 esityksen kanssa. Perustuslakivaliokunta lausui vain uusista säännösehdoituksista.

Liikennevaliokunta totesi mietinnössään (LiVM 25/2009 vp), että kysymys ei ollut kokonaisuudistuksesta ja valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen valmistelussa ei ole katsottu aika-
taulullisesti mahdolliseksi toteuttaa laajempia sisällöllisiä muutoksia ja näiden muutosten tarve arvioidaan myöhemmin erikseen.

Arviointi

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että Finavian tehtävistä on lain tai lainvalmisteluasiakirjojen perusteella pidettävä julkisina hallintotehtävinä seuraavia tehtäviä: 1) valtion lentoasemaverkoston ylläpitäminen ja kehittäminen siviili- ja sotilas-ilmailun tarpeita varten; 2) Suomen lennonvarmistusjärjestelmän ylläpitäminen ja kehittäminen siviili- ja sotilasilmailun tarpeita varten ja lennonvarmistuspalvelujen tarjoaminen Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa siten kuin niistä erikseen säädetään tai määrätään.; 3) aluevalvonta-, valmius- ja pelastustehtävät, varautumista ja huoltovarmuutta koskevat velvoitteet.

Tämän lisäksi voimassa olevan ilmailulain (1194/2009) säännöksistä selkeästi ilmenee tehtävän julkisen hallintotehtävän luonne lähinnä vain niistä säännöksistä, joissa on kysymys hallintopäätösten tekemisestä. Valtiovarainministeriö on lausunnossaan tuonut esiin ilmailulain lähinnä lupamenettelyä koskevat säännökset 8, 29, 106 ja 169 §:n.

Myös sellaiset selkeää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät kuin turvatarkastuksen järjestäminen ja muu siviili-ilmailun turvaamiseen tähtäävä toiminta on julkinen hallintotehtävä ja ilmailulaki sisältääkin niiden osalta viittauksen hallinnon yleislakeihin (103 §). Tältäkin osin olen päätöksessäni asiassa dnro 1242/4/2007 ym. kuitenkin pitänyt sääntelyä epäselvänä.

Myös luonteeltaan yksilön perusoikeuksiin välittömästi puuttuvaa julkisen vallan käyttöä sisältyy ilmailulain 171 ja 172 §:n ilma-aluksen lähdön estämistä ja kulkuun puuttumista koskevaan sääntelyyn, joka voidaan helposti jo säännöksen perusteella mieltää julkiseksi hallintotehtäväksi.

Perustuslakivaliokuntakin oli lausunnossaan pitänyt julkisina tehtävinä lentokelpoisuuden hallintaorganisaationa toimimista, vastaavien tehtävien siirtämistä harrasteilmailun järjestöille ja järjestyksen ylläpitämistä ja pakkokeinojen käyttämistä ilma-aluksessa.

Näiden lisäksi ilmailulaissa ja valtiovarainministeriön lausunnosta ilmenevässä muussa kansallisessa lainsäädännössä on runsaasti säännöksiä, joiden julkisen hallintotehtävän luonne jäänee tehtävän suorittajalle ja mahdolliselle kohteelle epäselväksi. Niihinkin tehtäväkokonaisuuksiin, jotka sinänsä ovat selvästi julkisia hallintotehtäviä, saattaa sisältyä sellaisia osia, jotka jäävät julkisen tehtävän ulkopuolelle. Esimerkiksi valtion lentoasemaverkoston ylläpitäminen on sinänsä julkinen hallintotehtävä, mutta tämän tehtävän hoitamiseen saattaa liittyä sellaisia tosiasiallisen hallintotoiminnan piiriin kuuluvia tehtäviä, esimerkiksi kunnossapitotehtäviä, jotka jäävät julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle.

Oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta yksityiskohtaisesti ja kattavasti arvioida sitä, mitä ilmailualan tehtäviä on pidettävä julkisen hallintotehtävän hoitamisenä. Sen sijaan olen edellä arvioinut ensin yleisellä tasolla ja sitten ilmailulainsäädännön osalta sitä, mitä kriteerejä on pidettävä julkisen hallintotehtävän tunnistamiseksi merkittävänä ja miten näistä tehtävistä tulisi säätää ja muutoinkin varmistua, että asianosaiset ovat tietoisia tehtävien julkisen hallintotehtävien luonteesta ja tästä seuraavista oikeudellisista vaikutuksista.

Laillisuusvalvonnassa on tullut esille, että ilmailun toimijat ja heidän palveluksessaan olevat henkilöt eivät aina ole tietoisia siitä, mitkä tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä. Pidän tätä paitsi asiakkaiden, mutta myös työntekijöiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Julkisen vallan käytöstä seuraa rikosoikeudellinen virkavastuu rikoslain 40 luvussa säädetyllä tavalla. Muunkin julkisen hallintotehtävän hoitamisen kannalta on tärkeää, että tehtävän hoitaja on tietoinen jo perustulaisissa turvatun hyvän hallinnon takeiden ulottumisesta hänen toimintaansa.

4

TOIMENPITEET

Ilmailulainsäädäntö suoraan velvoittavine EU-säätelyineen ja kansainvälisiin sopimuksiin perustuvine määräyksineen on monitahoista ja vaikeaselkoista. Ilmailulain ja muun ilmailun toimijoita koskevan lainsäädännön osalta tulisi harkita, miten säännöksiä voisi selkeyttää siten, että julkiset hallintotehtävät ilmenisivät laista mahdollisimman yksiselitteisesti.

Mielestäni jo nykyisen lainsäädännön pohjalta tulisi pyrkiä yksilöimään ja saattamaan lentoliikenteen toimijoiden tietoon siviili-ilmailun julkiset hallintotehtävät asiaa koskevan ohjeistuksen muodossa.

Saatan edellä esittämäni käsitykset liikenne- ja viestintäministeriön ja Liikenteen turvallisuusviraston tietoon. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 31.12.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätös on antanut aihetta.