

13.7.2007

Dnro 2145/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

ILMAILULAITOKSEN AJONEUVOLUPIA KOSKEVAN OHJEISTUKSEN MUUTOSTARVE

1 KIRJOITUS

Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastusyksikössä työskentelevä kantelija kertoi saaneensa kirjallisen huomautuksen ajettuaan lentoaseman asematasolla ylinopeutta. Jälkeenpäin ajolupa oli kantelijaa kuulematta peruttu määräajaksi. Peruutus oli tosin myöhemmin poistettu kantelijan esimiehen oltua yhteydessä Ilmailulaitokseen.

Kantelija arvosteli Ilmailulaitoksen menettelyä asiaa käsiteltäessä. Hänen mukaansa oikeana ei voinut pitää Ilmailulaitoksen kantaa, ettei se liikennevalvontaa suorittaessaan hoitanut viranomaistehtävää. Ilmailulaitoksen päätöksiin ei ollut näin ollen edes valitusoikeutta eikä hyvän hallinnon periaatetta tarvinnut muutoinkaan noudattaa.

2 SELVITYS

Liikenne- ja viestintäministeriö on hankkinut Ilmailulaitoksen selvityksen sekä antanut lausunnon. Jäljennökset näistä asiakirjoista lähetetään kantelijalle vastauskirjeen mukana tiedoksi.

Ilmailulaitoksen 30.9.2005 päivätyn selvityksen mukaan kantelussa mainittu ajo oli tapahtunut Helsinki-Vantaan lentoaseman asematasolla. Se sijaitsee lentoaseman yleisöltä suljetulla alueella, jossa myös ilma-alukset liikkuvat. Liikkuminen tällä alueella ei ole sallittua ilman lentoaseman pitäjän lupaa.

Myöntäessään ja peruuttaessaan ajolupia lentoasemalle Ilmailulaitos toimii kiinteistönhaltijana pyrkien parhaalla mahdollisella tavalla varmistamaan turvallisuuden hallitsemallaan alueella siten kuin ilmailulaki ja ilmailumääräykset lentoaseman pitäjältä edellyttävät. Ilmailulaitoksen nykyisen käsityksen mukaan kysymyksessä ei ole julkiseen vallankäyttöön liittyvä viranomaistoiminta eivätkä asiaa koskevat päätökset ole siten hallintopäätöksiä.

Lentoasema-alueella liikkumista koskevat säännöt rinnastuvat luonteeltaan pitkälti kiinteistönhaltijan laatimiin järjestyssääntöihin, joiden noudattamista kiinteistönhaltija voi edellyttää kaikilta kiinteistöä käyttäviltä ja kiinteistöllä

liikkuvilta. Sääntörikkomuksiin kiinteistönhaltija voi puuttua esimerkiksi rajoittamalla rikkomukseen syyllistyneen kiinteistön käyttöä tai kieltämällä sen kokonaan. Tähän Ilmailulaitoksella on lentopaikan pitäjänä ja ilmailun turvallisuudesta lentopaikalla vastaavana myös velvollisuus, joka on johdettavissa asianomaisista ilmailumääräyksistä.

Koska lentoaseman liikkumista koskevat säännöt ja niiden noudattamisen valvonta muodostavat keskeisen perustan lentoasema-alueen liikenteen turvallisuudelle ja sujuvuudelle, on näihin asioihin kiinnitetty Ilmailulaitoksessa erityistä huomiota. Tietoisuus säännöistä lentoasemalla liikkuvien ajoneuvojen kuljettajien keskuudessa varmistetaan perusteellisella ajokoulutuksella, joka on myös ajoluvan saamisen edellytys. Lisäksi säännöistä on julkaistu ajoneuvon kuljettajille tarkoitettu tiivistelmä, jossa keskeisimmät sääntökohdat on kuvattu. Alkuperäisessä muodossaan säännöt ovat lentoaseman toimesta toimitettu ajoluvan omaavien henkilöiden työnantajaryityksille ja lisäksi ne ovat nähtävillä lentoaseman asianomaisessa yksikössä.

Ilmailulaitoksen mukaan sääntörikkomuksia koskevan asian käsittelyprosessi on pyritty rakentamaan siten, että kaikki rikkomukset tulevat riittävästi selvitettyiksi ja että rikkomuksiin syyllistyneitä kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Voimassa olevien menettelyohjeiden mukaan rikkomuksista epäillylle varataan tilaisuus tulla kuulluksi käsittelyprosessin edetessä.

3

KANNANOTTO

Tapahtuma-aikaan voimassa olleessa ilmailulaissa (281/1995) ei ollut mitään säännöksiä esimerkiksi kysymyksessä olevista ajoneuvoluista. Ilmailulaitoksen esittämää näkemystä siitä, että kysymys on ollut kiinteistönhaltijalle kuuluvasta kenttäalueen liikenteen ohjeiden seuraamisesta eikä julkisen vallan käyttöön liittyvästä viranomaistoiminnasta, ei voi pitää virheellisenä. Kysymyksessä ei ole myöskään ollut varsinainen hallintopäätös, josta silloisen ilmailulain mukaan olisi ollut mahdollista hakea muutosta.

Uuden 1.1.2006 voimaan tulleen ilmailulain (1242/2005) ja sen perustelujen mukaan muun muassa ajoneuvoluilla edistetään osaltaan siviili-ilmailun turvallisuutta. Ilmailuhallinto on tästä turvallisuudesta vastaava viranomainen. Lentoaseman pitäjä toteuttaa turvallisuutta edistävät toimenpiteet ja käsittelee lentokenttäaluetta koskevat ajoneuvolupa-asiat.

Uudessa ilmailulaissa on nimenomaiset säännökset muun muassa kulkuoikeudesta ja ajoneuvoluista lentoasemalla. Lain 105 §:n mukaan lentoaseman pitäjä antaa kulkuoikeuden saaneelle henkilökortin ja ajoneuvoluvan. Lentoaseman pitäjä voi rajoittaa kulkuoikeuden koskemaan vain muuta kuin lentoaseman turvalvottua aluetta. Lentoaseman pitäjä voi myös vaatia henkilökortin ja ajoneuvoluvan palauttamista, jos sitä käytetään tavalla, joka vaarantaa turva-asetuksen tai turvatoimien toteutumisen tehokkuuden.

Ilmailulain 102 §:ssä (vastuu turvatoimista) todetaan, että menettelystä lentoaseman pitäjän hoitaessa julkista hallintotehtävää säädetään hallintolaisissa,

sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetussa laissa, kielilaissa, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja arkistolaissa. Lentoaseman pitäjän päätöksen ei saa hakea muutosta valittamalla, mutta siihen voi vaatia oikaisua Ilmailuhallinnolta. Ilmailuhallinnon oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen voi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Ilmailulain 105 §:n perusteluissa todetaan, että lentoaseman pitäjän olisi henkilökortti- ja ajoneuvolupa-asioita hoitaessaan otettava huomion hyvän hallinnon periaatteet lain 102 §:n perusteluissa mainitulla tavalla. Henkilökortti- ja ajoneuvolupa-asioissa voidaan perustelujen mukaan joutua tekemään ratkaisuja, jotka saattavat sisältää päätöksen, johon voidaan vaatia oikaisua Ilmailuhallinnolta. Perusteluissa myös todetaan, että lentoaseman pitäjä ei ole viranomainen sekä se, ettei ajoneuvolvasta annettava kortti ole viranomaisasiakirja.

Ilmailulaitokselta saadun tiedon mukaan (asematasopäällikkö) käytäntö ajoneuvolupia myönnettäessä ja niitä koskevia ajokieltoja määrättäessä on edelleen samanlainen kuin vuonna 2005 ennen uuden lain voimaan tuloa. Ilmailulaitoksen tuolloin voimassa ollut ohjeistusta tai kantelun liitteenä olevia kenttäalueen liikenneohjeita ei ole saadun tiedon mukaan muutettu.

Lentoaseman pitäjän toiminta ajoneuvolupa-asioissa ei ole uudenkaan lain mukaan viranomaistoimintaa eivätkä ajoneuvolupia koskevat päätökset ole edelleenkään varsinaisia hallintopäätöksiä. Ilmailulaitoksen kantelussa arvosteltuja kannanottoja ei näin ollen voi pitää virheellisinä. Uudesta ilmailulaista ja perusteluista on pääteltävissä, että Ilmailulaitos hoitaa mm. ajoneuvolupia koskevia päätöksiä tehdessään julkista hallintotehtävää. Toiminnan luonne on kantelussa kerrottua asiaa käsiteltäessä ollut vielä sääntelemätöntä ja näin ollen juridisesti jossain määrin epäselvä. Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu viranomaisten, virkamiesten ja muiden julkista tehtävää hoitavien menettelyn tutkiminen. En ole näin ollen katsonut aiheelliseksi arvioida lähemmin menettelyä kantelussa kerrottua asiaa käsiteltäessä.

Totean kuitenkin, että Ilmailulaitoksen ajoneuvolupia koskevaa ohjeistusta ei saatujen tietojen perusteella ole muutettu uudesta ilmailulaista ilmenevien periaatteiden mukaiseksi. Saatan tämän käsitykseni Ilmailulaitoksen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestä liikenne- ja viestintäministeriön välityksellä tiedoksi. Pyydän Ilmailulaitosta ilmoittamaan kuluvan vuoden loppuun mennessä ohjeistukseen mahdollisesti tehdyistä muutoksista.

Muihin laillisuusvalvojan toimenpiteisiin ei kantelu ole antanut aihetta. Kirjoituksen liitteet palautetaan päätöksen mukana.