

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimusta muuttavien pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla saatettaisiin kansallisesti voimaan siviili-ilmailun yleissopimuksen pöytäkirjat vuosilta 1980 ja 1984. Vuoden 1980 pöytäkirjan määräykset mahdollistavat eräissä tapauksissa ilma-alukseen ja sen miehistöön kohdistuvien valvontatehtävien siirron ilma-aluksen rekisteröintivaltioista toisen valtion viranomaisten hoidettavaksi. Vuoden 1984 pöytäkirjassa kielletään aseiden käyttö lennolla olevaa ilma-alusta vastaan. Eduskunta on hyväksynyt pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Tasavallan presidentti on hyväksynyt pöytäkirjat ja voimaansaatta-

mislain. Lakia ei ole kuitenkaan saatettu voimaan ja nyt se on eräiltä osin vanhentunut. Suomi on ratifioinut molemmat pöytäkirjat. Molemmat pöytäkirjat ovat tulleet jo kansainvälisesti voimaan. Pöytäkirjojen aineellinen sisältö on otettu huomioon vuonna 1995 voimaan tulleessa ilmailulaisissa.

Tarkoituksena on, että aiemmin hyväksytty laki kumottaisiin ja uusi laki pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta tulisi voimaan heti, kun eduskunta on hyväksynyt lain ja tasavallan presidentti on vahvistanut sen.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus avattiin allekirjoitettavaksi Chicagossa 7 päivänä joulukuuta 1944 ja se tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1947. Suomi liittyi yleissopimukseen vuonna 1949 (SopS 11/1949). Yleissopimukseen liittyneiden valtioiden lukumäärä on tällä hetkellä 188.

Yleissopimuksen ja samalla yleissopimuksella perustetun kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) merkitys kansainvälisen siviili-ilmailun kehittymiselle on ollut suuri. Yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti ICAO:n päämääränä ja tarkoituksena on kehittää kansainvälisen ilmailun periaatteita ja tekniikkaa sekä edistää kansainvälisen ilmailuliikenteen suunnittelua ja kehittämistä. ICAO:n tehtävänä on varmistaa kansainvälisen siviili-ilmailun kehitys, edistää ilma-

alusten suunnittelua ja käyttöä rauhanomaisia tarkoituksia varten sekä edistää lentoreittien, lentoasemien ja maaorganisaation kehittämistä kansainvälistä siviili-ilmailua varten. Lisäksi sen tulee tyydyttää maailman kansojen ilmakuljetuksen tarve, estää epäterveen kilpailun aiheuttama taloudellinen tuhlaus, varmistaa sopimusvaltioiden oikeuksien kunnioittaminen ja jokaisen sopimusvaltion yhtäläinen mahdollisuus harjoittaa kansainvälistä lentoliikennettä sekä välttää syrjintää sopimusvaltioiden kesken. ICAO:n tehtävänä on myös edistää lentoturvallisuutta kansainvälisessä ilmailussa.

ICAO:n pääasiallisena tavoitteena on kansainvälisen yhteistyön aikaansaaminen ja ylläpitäminen siviili-ilmailun alalla. Yksi järjestön tärkeimpiä tehtäviä on siviili-ilmailun normien, suositusten ja menetelmien vahvistaminen muun muassa seuraavista asioista:

lupakirjamääräykset, lentosäännöt, lentosääpalvelu, ilmailukartat, mittayksiköt, ilma-alusten toiminta, kansallisuus- ja rekisteritunnukset, lentokelpoisuus, liikenteen sujuvuuden edistäminen, viestiyhteydet, lennonvarmistuspalvelut, etsintä- ja pelastuspalvelut, onnettomuustutkinta, lentokentät, siviili-ilmailun turvaaminen, ilmailutiedotuspalvelu, ympäristönsuojelu ja vaarallisten aineiden ilmakuljetus.

ICAO:n neuvosto hyväksyy siviili-ilmailua koskevat kansainväliset normit. Ne sisällytetään kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteisiin. Liitteiden lukumäärä on 18. Kun normi on hyväksytty, jokaisen sopimusvaltion asiana on huolehtia normin toimeenpanosta omalla alueellaan. Valtio, joka ei voi noudattaa tällaista kansainvälistä normia tai saattaa omia määräyksiään täysin sen mukaisiksi, on velvollinen heti ilmoittamaan ICAO:lle kansainvälisellä normilla määrätyn ja oman menettelynsä eroavaisuuksista.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on saattaa yleissopimuksen muutokset voimaan kansallisesti.

Vuoden 1980 pöytäkirja

ICAO hyväksyi 23. yleiskokouksessaan vuonna 1980 pöytäkirjan, jolla kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimukseen lisättiin uusi 83 bis artikla. Artiklan mukaan voidaan, milloin ilma-alus siirtyy vuokra- tai muulla siihen verrattavalla sopimuksella ilma-aluksen rekisteröintivaltiota sellaisen yrityksen tai yksityisen käyttöön, jonka pääasiallinen liikepaikka tai varsinainen kotipaikka on toisessa valtiossa, siirtää eräitä rekisteröintivaltiolle kuuluvia viranomaistoimintoja tämän toisen valtion hoidettavaksi.

Toiminnoista, jotka voitaisiin siirtää, on määrätty yleissopimuksen 12 artiklassa (lentosääntöjen noudattamisen valvonta), 30 artiklassa (ilma-alusten radiolaitteet ja niiden käyttö), 31 artiklassa (ilma-alusten lentokelpoistustodistukset) sekä 32 artiklan a) kohdassa (ilma-aluksen miehistön kelpoisuudet). Samalla rekisteröintivaltio vapautetaan vas-

tuusta siirrettyihin toimintoihin ja velvoitteisiin nähden.

Viranomaistoiminnot eivät siirry ilma-aluksen käyttäjän vaihtumisen myötä automaattisesti. Yksittäisiä ilma-aluksia ja niiden miehistöä koskevien valvontatehtävien siirto ja siirron laajuus riippuvat asianomaisten valtioiden viranomaisten välisestä järjestelystä.

Artiklan tarve perustuu siihen tosiasiaan, että ilma-aluksia siirretään yhä enenevässä määrin valtiosta toiseen käytettäväksi ilman, että ilma-aluksen omistusoikeus samalla siirtyy (esimerkkinä voi mainita leasing-sopimukset, joissa ilma-aluksen omistusoikeus on rahoitusyhtiöllä). Tällaisissa tapauksissa erilaiset ilma-alukseen, sen miehistöön ja sen toimintaan kohdistettavat valvontatoimenpiteet, jotka nykyisten säännösten mukaan kuuluvat rekisteröintivaltion viranomaisen suoritettaviksi, hankaloituvat ja niiden tehokkuus kärsii. Kun näiden toimenpiteiden tarkoituksena on nimenomaan lentoturvallisuuden ylläpitäminen ja tehostaminen, on perusteltua siirtää valvontatoiminnot siihen valtioon, josta käsin ilma-alusta käytetään, eli mahdollisimman lähelle valvonnan kohdetta. Siirron mahdollisuus merkitsee myös viranomaistoimintojen rationalisointia ja kustannusten säästöä.

Pöytäkirja hyväksyttiin ICAO:n yleiskokouksessa yksimielisesti. Suomi osallistui aktiivisesti pöytäkirjan valmisteluun ja oli mukana hyväksymässä sitä ICAO:n yleiskokouksessa. ICAO on päätöslauselmissaan kehottanut jäsenvaltioita ryhtymään mahdollisimman pian toimenpiteisiin sen ratifioimiseksi. Myös Kansainvälinen ilmakuljetusliitto (IATA) on korostanut artiklan myönteisiä vaikutuksia.

Pöytäkirjan oli 31 päivään joulukuuta 2003 mennessä ratifioinut 140 valtiota, näiden joukossa Suomi 18 päivänä joulukuuta 1991. Pöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 20 kesäkuuta 1997, kun 98 valtiota oli sen ratifioinut.

Vuoden 1984 pöytäkirja

ICAO hyväksyi vuonna 1984 pidetyssä ylimääräisessä yleiskokouksessaan pöytäkirjan, jolla kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimukseen lisättiin uusi 3 bis artikla.

Artikla käsittelee aseiden käytön kieltoa lennolla olevaa siviili-ilma-alusta vastaan.

3 bis artiklan mukaan aseita ei saa käyttää lennolla olevaa siviili-ilma-alusta vastaan, eikä ilma-aluksessa olevien ihmisten henkeä tai ilma-aluksen turvallisuutta saa vaarantaa siinäkin tapauksessa, että ilma-aluksen kulkuun puututaan. Tämän kansainvälisoikeudellisen periaatteen tunnustaminen pöytäkirjassa on omiaan lisäämään kansainvälisen siviili-ilmailun turvallisuutta.

Artiklassa tunnustetaan edelleen, että jokaisella valtiolla on suvereniteettiinsa vedoten oikeus tietyissä tapauksissa vaatia siviili-ilma-aluksen laskeutumista. Laskeutumiskäskyn noudattamisen varmistamiseksi valtiot voivat turvautua kansainvälisoikeudellisten normien mukaisiin keinoihin. Näillä on kuitenkin velvollisuus julkaista ilma-aluksen kulkuun puuttumista koskevat määräyksensä. Artiklan c kohdan mukaan siviili-ilma-aluksen on noudatettava sille annettua laskeutumiskäskyä. Jokaisen sopimusvaltion tulee antaa määräyksiä, joiden mukaan käskyn noudattaminen on pakollista ilma-alukselle, joka on rekisteröity tässä valtiossa tai jonka käyttäjän pääasiallinen liikepaikka tai vakinaisen kotipaikka on tässä valtiossa. Määräysten rikkomisesta on säädettävä ankarat rangaistukset ja tapaus on annettava asianomaisten viranomaisten käsiteltäväksi.

Pöytäkirja hyväksyttiin ICAO:n yleiskokouksessa yksimielisesti. Suomi osallistui aktiivisesti pöytäkirjan valmisteluun ja oli mukana hyväksymässä sitä ICAO:n yleiskokouksessa. ICAO on päätöslauselmissaan kehottanut jäsenvaltioita ryhtymään pikaisiin toimenpiteisiin sen ratifioimiseksi.

Pöytäkirjan oli 31 päivään joulukuuta 2003 mennessä ratifioinut 125 valtiota, näiden joukossa Suomi 18 päivänä joulukuuta 1991. Pöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 1 päivänä lokakuuta 1998, kun 102 valtiota oli sen ratifioinut.

2.1. Tarve lainsäädännön muuttamiseen

Vuoden 1980 pöytäkirjan vaatimat lainmuutokset

Pöytäkirjan ratifiointi on edellyttänyt tiettyjä muutoksia kansalliseen ilmailulainsäädän-

töömme. Niistä viranomaistoiminnoista, jotka 83 bis artiklan mukaan voidaan siirtää, on säädetty ilmailulaissa (281/1995). Ilmailulakia on noudatettava paitsi ilmailussa Suomen alueella myös sen ulkopuolella silloin, kun on kysymys ilmailusta suomalaisella ilma-aluksella eli toisin sanoen Suomessa rekisteröidyllä ilma-aluksella.

83 bis -artiklassa tarkoitettu viranomais-toimintojen siirto ilma-aluksen rekisteröintivaltiota Suomen viranomaisille on otettu huomioon ilmailulain 1 §:n 3 momentissa.

Vastuu Suomen ilma-alusrekisterissä olevasta ilma-aluksesta ja sen miehistöön kohdistuvista valvontatehtävistä on Suomen viranomaisella, eli Ilmailulaitoksella siitä riippumatta, onko ilma-alus Suomessa vai sen alueen ulkopuolella. Näin ollen ilmailulain 81 §:ään on otettu säännös ilma-aluksen lentokelpoisuutta ja miehistön kelpuutuksia koskevien valvontatehtävien siirtoa varten.

Tilanteissa, jolloin vieraassa valtiossa rekisteröity ilma-alus siirtyy suomalaisen käyttäjän käytettäväksi, voidaan sopia rekisteröintivaltiolle kuuluvien vastaavien valvontatoimintojen siirtämisestä Ilmailulaitoksen hoidettavaksi. Erityistä valtuutussäännöstä tällaisten toimintojen vastaanottamiselle ei ole katsottu tarpeelliseksi. Valvontatoimintoja vieraan valtion viranomaisilta Ilmailulaitokselle siirrettäneen melko vähän eivätkä siirrot näin ollen aiheuta taloudellisia rasitteita.

Vuoden 1984 pöytäkirjan vaatimat lainmuutokset

Suomen voimassa oleva ilmailulainsäädäntö on jo monessa suhteessa sopusoinnussa 3 bis artiklaa koskevan pöytäkirjan määräysten kanssa. Valtioille määrätty velvollisuus julkaista ilma-aluksen kulkuun puuttumista koskevat määräykset on Suomessa toteutettu siten, että tätä koskevia asianmukaisia määräyksiä on sisällytetty Ilmailulaitoksen julkaisemaan ilmailukäsikirjaan (Aeronautical Information Publication). Suomen määräykset ovat yhdenmukaisia ICAO:n hyväksymien kansainvälisten normien kanssa.

Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinto on ilmailulain 2 §:n 1 momentin nojalla antanut lentosäännöt, jotka on julkaistu ilmai-

lumääräyskokoelmassa (OPS M1—1, 1.11.2001). Lentosääntöjen kohdassa 3.8. on määräyksiä tunnistustoimenpiteiden kohteeksi joutuneen ilma-aluksen velvollisuuksista. Ilma-aluksen on välittömästi noudatettava sille annettuja ohjeita, mukaan lukien laskeutumiskehotusta. Lentosäännöt vastaavat tässä kohden ICAO:n hyväksymiä kansainvälisiä lentosääntöjä. Lentosääntöjen rikkomisesta saattaa seurata hallinnollisena seuraamuksena varoitus (ilmailulain 28 §) tai ilmailulupakirjan menetyks määrääjäksi tai pysyvästi (ilmailulain 27 §). Jos teko katsotaan liikenneturvallisuuden vaarantamiseksi, rangaistaan siitä rikoslain 23 luvun mukaisesti.

Ilmailulain ja lentosääntöjen voimassa olevien säännösten ja määräysten perusteella laskeutumiskehotuksen noudattamatta jättäminen saattaa johtaa syytteeseen ja/tai hallinnollisiin sanktioihin ilmailussa Suomen alueella ja Suomen alueen ulkopuolella, jos käytetään suomalaista ilma-alusta. 3 bis artiklan c kohta edellyttää kuitenkin, että ilma-aluksen päällikköä voidaan rangaista laskeutumiskäskyn noudattamatta jättämisestä Suomen alueen ulkopuolella siinäkin tapauksessa, että ilma-alus on ulkomainen, mutta sen käyttäjän pääasiallinen liikepaikka tai vakinainen kotipaikka on Suomessa. Tämä

on otettu huomioon ilmailulain 89 §:n 20 kohdassa.

Ilma-aluksen päällikkö voi kieltäytyä noudattamasta laskeutumiskehotusta, jos hän aiheellisesti katsoo, että kehotuksen noudattaminen saattaa ilma-aluksen turvallisuuden tai ilma-aluksessa olevien hengen vaaralle alttiiksi. ICAO:n hyväksymien kansainvälisten lentosääntöjen ja vastaavasti myös Suomen voimassa olevan lainsäädännön mukaan laskeutumiskehotuksen noudattamatta jättäminen on hyväksyttävissä, jos se lentoturvallisuussyistä on ehdottoman välttämätöntä. Tällaisen toiminnan hyväksyttävyyttä Ilmailulaitos ja tuomioistuim arvioivat kussakin tapauksessa erikseen.

3. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä virkatyönä. Esityksestä on pyydetty lausunto ulkoasiainministeriöltä ja Ilmailulaitokselta.

4. Esityksen vaikutukset

Esitys ei aiheuta valtiolle lisäkustannuksia eikä edellytä organisatorisia toimenpiteitä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

Laki kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimusta muuttavien vuosien 1980 ja 1984 pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

1 §. Pykälä sisältää tavanomaisen blanketisäännöksen vuosien 1980 ja 1984 pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.

2 §. Suomen ilma-alusrekisterissä olevat ilma-alukset ovat Ilmailulaitoksen valvonnassa. Tällaista valvontatehtävää on pidettä-

vä julkisen vallan käyttönä. Ehdotettu pykälä mahdollistaa Suomessa rekisteröidyn ilma-aluksen ja sen miehistön valvonnan siirtämisen pääasiallisen käyttäjään viranomaiselle. Tästä on säädetty ilmailulain 81 §:ssä.

3 §. Ehdotuksen mukaan laki tulisi voimaan heti, kun eduskunta on hyväksynyt ja tasavallan presidentti vahvistanut sen.

Pykälän 2 momentin mukaan tällä lailla kumottaisiin 5 päivänä joulukuuta 1991 kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimusta muuttavien vuosien 1980 ja 1984 pöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä pöytäkirjojen soveltamisesta annettu laki.

2. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Eduskunta on jo aiemmin hyväksynyt pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset (HE 77/1991 vp) ja niihin liittyvän voimaansaattamislain. Voimaansaattamislain aineelliset säännökset ovat vanhentuneet. Voimaansaattamislaki ei ole koskaan tullut voimaan. Koska vuoden 1980 pöytäkirjan määräykset viranomaistoimintojen siirrosta ilma-aluksen rekisteröintivaltiota toiselle valtiolle sekä vuonna 1984 pöytäkirjan määräykset laskeutumiskäskyn noudattamatta jättämisen rangaistusseuraamuksista kuuluvat lainsäädännön alaan, on voimaansaattamislaki annettava ja samalla vanha voimaansaattamislaki kumottava. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä

3. Voimaantulo

Pöytäkirjojen tarkoittamat yleissopimuksen muutokset ovat tulleet jo kansainvälisesti voimaan. Tarkoituksena on, että laki tulee voimaan heti, kun eduskunta on hyväksynyt lain ja tasavallan presidentti on sen vahvistanut.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimusta muuttavien vuosien 1980 ja 1984 pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Montrealissa 6 päivänä lokakuuta 1980 ja 10 päivänä toukokuuta 1984 tehtyjen kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (SopS 11/1949) muutoksiin liittyvien pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §

Vuoden 1980 pöytäkirjan 83 bis artiklassa mainitut tehtävät voidaan siirtää toisen valti-

on hoidettaviksi siten kuin ilmailulain (281/1995) 81 §:ssä säädetään.

3 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta _____.

Tällä lailla kumotaan kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimusta muuttavien vuosien 1980 ja 1984 pöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä pöytäkirjojen soveltamisesta 5 päivänä joulukuuta 1991 annettu laki.

Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Liikenne- ja viestintäministeri *Leena Luhtanen*