

JUHA PIIRONEN

Turvallisuustutkinta

TURVALLISUUSTUTKINTAA SÄÄNTELEVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ JA SEN SUHDE
KANSAINVÄLISIIN SOPIMUSMÄÄRÄYKSIIN JA EU-OIKEUTEEN



Juha Piironen

Turvallisuustutkinta

Turvallisuustutkintaa sääntelevä lainsäädäntö ja sen
suhde kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja
EU-oikeuteen

Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 7/2013

Liikennevirasto

Helsinki 2013

Kannen kuva: Sakari K. Salo

ISSN-L 1798-6656
ISSN 1798-6656
ISBN 978-952-255-249-5

Verkkojulkaisu pdf (www.liikennevirasto.fi)

ISSN-L 1798-6656
ISSN 1798-6664
ISBN 978-952-255-248-8

Kopijyvä Oy
Kuopio 2013

Julkaisua myy/saatavana
paino.kuopio@kopijyva.fi

Liikennevirasto
PL 33
00521 HELSINKI
Puhelin 020 637 373

Turvallisuustutkinta

Turvallisuustutkintaa sääntelevä lainsäädäntö ja sen suhde kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU-oikeuteen

Kirjoittanut

Oikeustieteen lisensiaatti
Hallintotieteiden lisensiaatti

JUHA PIIRONEN

Yliopistollinen väitöskirja, joka Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Lapin yliopiston luentosalissa 3 perjantaina 12. päivänä huhtikuuta 2013 klo 12.00.

Juha Piironen: Turvallisuustutkinta: Turvallisuustutkintaa sääntelevä lainsäädäntö ja sen suhde kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU-oikeuteen. Liikennevirasto, väylätekniikka-osasto. Helsinki 2013. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 7/2013. 244 sivua. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6656, ISBN 978-952-255-249-5, ISSN 1798-6664 (pdf), ISBN 978-952-255-248-8 (pdf).

Avainsanat: onnettomuustutkinta, turvallisuustutkinta, kansainvälinen oikeus, EU-oikeus, lainvalmistelu, lainsäädäntöoppi.

Tiivistelmä

Tutkimuksen otsikkona on "Turvallisuustutkinta". Tutkimus käsittelee turvallisuustutkinnan sääntelyä kolmessa eri liikennemuodossa, jotka ovat siviili-ilmailu, meri- ja rautatieliikenne. Tutkimus selvittää turvallisuustutkintaa sääntelevän kansallisen lainsäädännön suhdetta niihin kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU-oikeuden säädöksiin, jotka koskevat turvallisuustutkintaa. Onnettomuustutkinta jakaantuu tämän tutkimuksen valossa oikeudelliseen tutkintaan ja turvallisuustutkintaan. Oikeudellinen tutkinta käsittää poliisin toimittaman poliisi- ja esitutkinnan sekä kuolemansyyn tutkinnan. Turvallisuustutkinta on oikeudellisesta tutkinnasta itsenäinen ja riippumaton tutkinnan laji, jossa onnettomuus tai vaaratilanne tutkitaan ilman, että siinä käsitellään syyllisyys- tai vastuukysymyksiä. Tutkinnassa selvitetään onnettomuuden syy ja siihen vaikuttaneet tekijät sekä annetaan turvallisuuden parantamiseksi tehdyt suositukset. Tutkinta suoritetaan pysyvän tutkintaelimen toimesta tai sen valvonnassa.

Tutkimuksen peruskysymyksenä on kansallisen lainsäädännön oikeellisuus eli onko lainsäädäntö rakenteellisesti ja aineellisesti oikeellista suhteessa mainittuihin kansainvälisiin periaatteisiin. Lainsäädännön rakenteellisen oikeellisuuden tarkastelussa tutkitaan, onko kansainvälisissä sopimusmääräyksissä olevat turvallisuustutkintaa koskevat säännökset kansallisesti voimaansaattettu. EU-oikeuden osalta tämä tarkoittaa, onko direktiivit pantu kansallisesti täytäntöön. Lainsäädännön aineellisen oikeellisuuden tarkastelussa tutkitaan, vastaako kansallinen lainsäädäntö sisällöllisesti vertailunormistossa olevia vaatimuksia. Lisäksi selvitetään turvallisuustutkintaa sääntelevän lainsäädännön suhdetta perustuslain säännöksiin.

Tutkimuksen kysymyksenasettelu kiinnittyy pääasiassa abstraktin normiharmonian problematiikkaan. Tutkimuksen lähestymistapa on oikeusdogmaattinen ja se kohdistuu lainsäädäntötasolle (in abstracto) eikä ratkaisutoiminnan tasolle (in concreto). Työssä on kuitenkin lainopillisen tutkimuksen ja ajattelun peruselementit: tulkinta, systematisointi ja punninta. Tutkimuksessa käsitellään myös lain säätämisen teoriaa lainsäätäjän näkökulmasta ex ante. Näiden tarkastelujen pohjalta arvioidaan myös turvallisuustutkintalainsäädäntöä ex post. Tutkimus käsittelee kuusi lukua. Luvuissa III–V annetaan arvio kansallisen lainsäädännön suhteesta vertailunormistoon. Tutkimuksen viimeisessä luvussa palataan keskeisimpiin kysymyksiin ja esitetään sekä kansallisen että Euroopan unionin lainsäädännön kehittämiseen liittyviä oikeudellisia näkökohtia.

Tutkimuksen tuloksista voidaan todeta, että EU-säädösten rakenteellisessa täytäntöönpanossa havaittiin puutteita lähes kaikkien tutkittujen säädösten osalta. Lainsäädännön aineellisen oikeellisuuden tarkastelussa todettiin ongelma-alueeksi esteellisyyssääntely. Suomessa sekä onnettomuustutkijalle että tutkintaorganille asetettavat riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimukset ovat tiukemmat kuin vertailunormistossa edellytetään. Lainsäädäntö on kuitenkin eräiltä osin ristiriidassa sopimusveloitteiden kanssa. Laki estää tietyissä tilanteissa vieraan valtion tutkijan osallistumisen Suomessa toimitettavaan kansainväliseen tutkintaan. Turvallisuustutkintalaki ei edellytä tutkintaryhmään poliisitoimen erityisasiantuntemusta. Tästä huolimatta tutkintaryhmään usein nimetään poliisijäsen. Kuitenkin poliisimiehen käyttäminen turvallisuustutkintaan aiheuttaa tutkinnanhaaran itsenäisyyden ja erillisyyden hämärtymistä. Tutkintaryhmän jäsenyyttä olisi tarkasteltava esteellisyyden lisäksi myös tehtävään liittyvän kelpoisuuden näkökulmasta. Asiantuntijareservissä olevan ja tutkintaryhmään nimittävän tulisi antaa selvitys sidonnaisuuksistaan ennen jäseneksi nimittämistään, jotta tutkin-

nan luotettavuutta ja uskottavuutta ei murenneta. Tutkintaelimelle säädetyillä toimivaltuuksilla rajoitetaan eräitä perusoikeuksia. Eräiden toimivaltuuksien sääntelyn osalta ongelmana on täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden horjuminen. Kaikissa tapauksissa ei ole riittävän selvästi määritelty sitä, kuka toimivaltuutta saa käyttää. Lisäksi toimivaltuuksia on säädetty liian avoimesti varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Kansalliseen lainsäädäntöön olisi myös tarpeen ottaa säännökset tutkinnan siirtämisestä toiselle valtiolle ja tutkintaviranomaisen sopimustoimivallasta.

Lainvalmistelussa joudutaan ottamaan kantaa lakitekniisiin ja -systemaattisiin kysymyksiin. Vaikka mitään yleispätevää patenttiratkaisua ei ole olemassa, yksittäisen lain jäsentelyllä ja systematiikalla on kuitenkin olemassa tietty kaava, johon sisältyy sekä juridisesti että lakitekniisesti tärkeät elementit. Tässä suhteessa turvallisuustutkintalaki ei ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. Turvallisuustutkintalaissa on useita sisäisiä viittauksia. Erityisen pitkiä viittausketjuja havaittiin suhteessa kansainväliseen oikeuteen ja EU-oikeuteen. Pitkät viittausketjut tekevät laista erittäin vaikeasti avautuvan ja ymmärrettävän. Kun viittausketjun päässä oleva säännös löytyy kansainvälisen järjestön päätöslauselmasta, viittausten käyttämisestä aiheutuu ongelmia sääntelyn ymmärrettävyydelle. Lakisystemaattiset valinnat ovat tärkeitä sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta. Laissa ei kuitenkaan ole lainkaan pykälää, jossa olisi säädetty määritelmistä, eikä myöskään erillistä soveltamisalaa määrittävää pykälää. Kansallinen lainsäätävä ei perusta lain systematiikkaa liikennemuotokohtaiseen normipohjaan. Kansallinen lainsäädäntö ei siten tunnista lainkaan sääntely-ympäristössä tapahtunutta muutosta.

Turvallisuustutkintalakiin on transponoitu EU-direktiivien säännöksiä. Tällaisessa tilanteessa pitää harkita säännösten sijoittamista asetukseen siltä osin kuin perustuslain ei aiheudu tälle estettä. Turvallisuustutkintalaissa on havaittavissa tyypillinen ja ongelmallinen ilmiö uuden perustuslain jälkeen yleistyneestä lainsäädäntötavasta, jossa lain alaan kuulumattomia asioita ei pyritäkään jättämään asetuksen tasoon. Tämä lisää tarpeettomasti normivolyymiä lakitasolla. Lisäksi EU-oikeuden säännöksiä transponoitaessa on otettava huomioon useampi säädöstaso, jotta taataan joustavuus tulevien muutostarpeiden suhteen. Direktiivien liitteitä voidaan muuttaa suhteellisen nopeasti komitologiamenettelyssä, jolloin muuttuvien säännösten transponointi on joustavampaa ja nopeampaa asetuksen tasolla kuin lain tasoisena.

Juha Piironen: Säkerhetsutredning: Säkerhetsutredningslagstiftningen och dess relation till internationella konventioner och EU-rätten. Trafikverket, infrastrukturteknik. Helsingfors 2013. Trafikverkets undersökningar och utredningar 7/2013. 244 sidor. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6656, ISBN 978-952-255-249-5, ISSN 1798-6664 (pdf), ISBN 978-952-255-248-8 (pdf).

Nyckelord: olycksundersökning, säkerhetsutredning, internationell rätt, EU-rätt, lagberedning, lagstiftningslära

Sammanfattning

Studiens titel är "Säkerhetsutredning". Studien behandlar regelverket för säkerhetsutredning inom tre transportsätt: civil luftfart, sjöfart och järnvägstrafik. Den undersöker hur den nationella säkerhetsutredningslagstiftningen är relaterad till internationella konventioner och EU-rättens bestämmelser om säkerhetsutredning. I ljuset av studien kan olycksutredning delas in i rättslig utredning och säkerhetsutredning. Den rättsliga utredningen omfattar polisens polis- och förundersökningar samt utredning av dödsorsak. Säkerhetsutredningen är fristående från den rättsliga utredningen och en självständig utredningstyp där olyckan eller incidenten utreds utan behandling av orsaks- eller ansvarsfrågor. Den ska inkludera utredning av olycksorsaker och påverkande faktorer samt rekommendationer om säkerhetsförbättrande åtgärder. Utredningen görs av ett permanent utredningsorgan eller utförs under dess kontroll.

Grundfrågan i studien handlar om den nationella lagstiftningens legitimitet, dvs. är den strukturellt och materiellt legitim i relation till de nämnda internationella normerna. I fråga om strukturell legitimitet studeras huruvida internationella konventioners bestämmelser om säkerhetsutredning transponerats nationellt. För EU-rättens del handlar det om huruvida direktiven har genomförts nationellt. I fråga om materiell legitimitet studeras huruvida innehållet i den nationella lagstiftningen uppfyller referensnormernas krav. Därtill undersöks förhållandet mellan säkerhetsutredningslagstiftningen och grundlagens bestämmelser.

Frageställningarna handlar i huvudsak om problematiken vid abstrakt harmonisering av normer. Ansatsen är rättsdogmatisk och fokuserar på lagstiftningsnivån (in abstracto) i stället för utfallsnivån (in concreto). Studien innehåller grundelementen i juridiskt forskningsarbete och tänkande: tolkning, systematisering och avvägning. Studien behandlar lagstiftningsteori ur lagstiftarens perspektiv ex ante. Utifrån detta bedöms säkerhetsutredningslagstiftningen ex post. Studien innehåller sex kapitel. I kapitel III–V bedöms förhållandet mellan den nationella lagstiftningen och referensnormerna. I sista kapitlet återgår studien till de viktigaste frågeställningarna och lägger juridiska aspekter på utvecklingen av den nationella och EU-lagstiftningen.

Bland forskningsresultaten kan nämnas att brister i det strukturella genomförandet av EU-bestämmelserna observerades i nästan alla av de undersökta bestämmelserna. I granskningen av materiell legitimitet identifierades jävsreglerna som ett problemområde. I Finland ställs högre krav på olycksutredarnas och utredningsorganets självständighet och oberoende än i referensnormerna. Lagstiftningen och konventionernas förpliktelser är delvis motstridiga. Lagen förhindrar i vissa lägen utredare från främmande stater att delta i en internationell utredning som genomförs i Finland. Lagen om säkerhetsutredning kräver inte att utredningsgruppen har särskild sakkunskap relaterad till polisväsendet. Trots detta utnämns ofta en polismedlem till gruppen. Detta leder till att utredningsgrenens självständiga och fristående ställning suddas ut. Medlemskapet i utredningsgruppen bör betraktas ur ett jävsperspektiv, men även ur ett behörighetsperspektiv. Den som ingår i utredningspoolen och utnämns till utredningsgruppen bör redogöra för sina kopplingar före utnämningen, så att utredningens tillförlitlighet och trovärdighet inte skadas. Bestämmelserna om utredningsorganets befogenheter innebär att vissa grundläggande rättigheter begränsas. I vissa av bestämmelserna är bristande precision och avgränsning ett problem. Hur befogenheterna får användas är inte tillräckligt klart definierat i samtliga fall. Därtill finns alltför öppna bestämmelser om

befogenheter utanför den ordinarie myndighetsapparaten. Bestämmelser om överföring av utredningen till en annan stat och utredningsmyndighetens behörighet att ingå avtal skulle behöva införas i den nationella lagstiftningen.

I beredningen av lagar måste man ta ställning till lagtekniska frågor och systematiken. Även om ingen allmängiltig patentrösning finns brukar dispositionen av lagar och deras systematik följa ett visst mönster som innehåller viktiga juridiska och lagtekniska element. Härvid är lagen om säkerhetsutredning inte så lyckad som den kunde vara. Lagen har flera interna hänvisningar. Särskilt långa hänvisningskedjor observerades i fråga om internationell och EU-rätt. Långa hänvisningskedjor gör lagen mycket svårläst och svår att förstå. När hänvisningskedjan slutar med en bestämmelse som ingår i en resolution av en internationell organisation blir det problematiskt att förstå regelverket. Systematikrelaterade val är viktiga med tanke på regelverkets tydlighet och begriplighet. Lagen har t.ex. ingen paragraf om definitioner eller särskilda tillämpningsområden. Den nationella lagstiftaren har inte utformat lagens systematik enligt normerna för respektive transportsätt. Därmed har förändringarna i regleringsmiljön inte beaktats i den nationella lagstiftningen.

De olika EU-direktivens bestämmelser har transponerats nationellt i lagen om säkerhetsutredning. I det här läget bör man överväga att införa bestämmelser i en förordning till den del grundlagen inte utgör hinder för detta. Lagen om säkerhetsutredning speglar en typisk och problematisk företeelse i ett lagstiftnings sätt som blivit vanligare efter den nya grundlagen: det görs inga försök att lägga sådant som inte hör till lagens område på förordningsnivå. Detta leder till onödigt stora normvolymen på lagnivå. Vid transponering av EU-rättens bestämmelser bör man beakta flera författningsnivåer för att garantera flexibilitet i samband med ändringsbehov. Bilagor till direktiv kan ändras relativt snabbt genom ett kommittéförfarande, varvid transponering av de ändrade reglerna sker flexibla och snabbare på förordningsnivå jämfört med lagnivå.

Juha Piironen: Safety investigation: The Finnish safety investigation legislation and its relation to international law and EU law. Finnish Transport Agency, Infrastructure Technology. Helsinki 2013. Research reports of the Finnish Transport Agency 7/2013. 244 pages. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6656, ISBN 978-952-255-249-5, ISSN 1798-6664 (pdf), ISBN 978-952-255-248-8 (pdf).

Keywords: Accident Investigation, Safety Investigation, International Law, EU Law, Law Drafting, Legistics.

Summary

The heading of the study is Safety Investigation: The Finnish safety investigation legislation and its relation to international law and EU law. The civil aviation, maritime and railways play an important role in our everyday lives. However, the transport sector causes different problems. Accidents are one of the most significant problem areas of the transport sector because they may cause human suffering, significant loss of property values, environmental hazards and disturbances to the different functions of society. When an accident happens, it must be investigated. Following a transport system accident, a number of investigations may be started by different organizations. The objectives of these investigations are different. The accident investigation system is divided in such a way that it consists of two types of investigation: the judicial investigation and the safety investigation. The judicial investigation means, in simplified terms, an investigation that aims to point out who is guilty of the accident and who is responsible for the accident. On the other hand, the purpose of the safety investigation is to identify the root causes of accidents and any other causal factors that contributed to the event or made the outcome worse.

The aim of the study is to ascertain what safety investigation norms are from the legal point of view. Firstly, this study ascertains which international conventions and EU's legal instruments deal with accident investigation. Secondly, the study examines which provisions of those conventions and EU law are binding and under which conditions. The focus of the study is the flawlessness of the safety investigation legislation in force in the Finnish legal system. From this perspective, the flawlessness of the legislative system has two basic elements which are the structural flawlessness and substantial flawlessness.

The structural flawlessness of the legislative system means that the international obligations and EU law are implemented at an appropriate hierarchical level into the national legislation. This depends on the requirements of the National Constitution. Moreover, this depends on the requirements of EU law. Member States are obliged to implement EU's legal acts into the national legislation in the same legal force and hierarchical level as those which must be amended (national rules). This principle is mentioned in many ECJ cases. The fundamental principle in the Finnish Constitution is that the international obligations, the provisions of International law and EU law shall be transformed and transposed into the Finnish legislation. This means that international obligations need "supplementary element" before they are applied in the Finnish legal system. In relation to the Constitution, this study analyses the powers of the investigating body and in particular under which conditions basic rights can be restricted.

The thesis is conducted in the field of International law, EU law, Administrative law and Constitutional law. The theoretical approach of the thesis is mainly legal dogmatic. The thesis has the main elements of the legal dogmatic approach, which is characterized by interpretation, systematization and weighing. However, the focus of the thesis is law in norms and the legislator's aspect, not the aspect of the courts. The majority of the references cited in this thesis come from the statements of the Constitutional Law Committee of the Parliament. Furthermore, the sources of this thesis include a great variety of cases of the Court of Justice of the European Union (ECJ) and many references cited come from the judgments of the ECJ. In the course of the years, the ECJ has formulated a number of standards in order to assess the

adequacy of measures adopted by the Member States for the implementation of directives. It is created a theoretical model on the basis of the ECJ judgments.

It was observed that Directives had transposition deficits. The systematic transposition of the provisions of Directives had not been performed in time. With regard to disqualification provisions, they are laid down in Section 14 of the Safety Investigation Law and in Section 28 of the Administration Act (434/2003). It was noted that there are conflicts between Finnish Law and Annex 13 of the Convention on the International Civil Aviation. Traditionally, a police representative works often as a member of an investigating group or commission. This is somewhat confusing considering that safety investigations shall be conducted independently. From the transport accident point of view, having a police representative in the safety investigation group is confusing and unacceptable. If the police representative is simultaneously participating in the safety investigation and police investigation, it is not good for the safety investigation and its independence. A policeman does not have any added value in a safety investigation group. Policemen do not have any additional technical skills compared with the technical experts in aviation, maritime and railways.

The fundamental principle of law drafting is that legislation should be clear, accurate, intelligible, coherent and concise. The type of national legislation depends on the contents of the directive and the requirements set by the national law. The Finnish constitutional system prescribes that important subjects may be regulated only through an Act of Parliament. However, this does not mean that all subjects shall be regulated at Act of Parliament level. It was observed that the main problem with the new Safety Investigation Law is the law does not provide for delegated legislative competence. This means that all provisions prescribing the safety investigation are enacted at the level of Act of Parliament. This kind of approach will lead to the growth of the volume of the provisions at the level of Act of Parliament and it can create complexity and unnecessary rigidity. The justification for this is that if the provisions of the Safety Investigation Law need to be amended, this will require a time-consuming legislative procedure in the Parliament.

From the law drafting point of view, it was found that the systematization of law does not recognize any need for specific sections specifying the scope of the law and definitions of the law. As a rule, law encompasses definitions, which specify the meaning of the main terms used in the law text. The study revealed that the Safety Investigation Law does not contain any section that is titled "definitions". Actually, the law encompasses only one definition which is defined when it is introduced for the first time in the law text. This is called an internal definition of the law text. From the aspect of the intelligible law, definitions are important. One justification for this is that definitions are closely linked to the scope of the law. However, it was noted that the law does not contain provisions concerning the scope of the law. This is problematic from the logic point of the law. Moreover, it is important to note that accidents can occur in the territories that are outside of the sovereignty of a country. This means that the scope of the safety investigation is exceptional and it is justification for explicit section for the scope of the law. From the point of structure and systematization of the law, the new Safety Investigation Law does not recognize the alteration of the legal framework in its entirety. Despite the fact that one of the goals of the Accident Investigation Legislation reform in 2011 was to bring the international obligations and EU legislation up to date, some challenges still remain. Justification for this standpoint is that the Safety Investigation Law does not take into account the different transport modes and special circumstances and features which transport modes cause for national legislation.

Esipuhe

Käsillä oleva tutkimus tarkastelee turvallisuustutkintaa sääntelevää lainsäädäntöä ja sen suhdetta kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU-oikeuteen. On ollut mielenkiintoista tutkia aihealuetta, joka on jatkuvassa kehityksessä ja muutoksessa. Tutkimustyö laajentaa ilman muuta tutkijan näkökulmaa monella eri tavalla. Tätä perspektiivin laajentumista olen voinut hyödyntää myös omassa virkatyössäni, näin ainakin uskon. Erityisen opettavaista on myös ollut osallistuminen muiden maiden liikenne- ja onnettomuustutkintalainsäädännön kehittämishankkeisiin. Ehkä niistä vaikutteista on jotain havaittavissa myös tässä tutkimuksessa.

Väitöskirjatutkimuksen kirjoittamista kuvataan usein matkaksi. Omalla kohdallani vertaus on oikeaan osunut. Tutkimus on tehty normaalin päivätyön ohessa, yliopistomaailman ulkopuolella. Tällä valinnalla on ollut omat etunsa ja haittansa. Omassa virkatyössä liikennesektori ja liikennejärjestelmän sääntely on tullut tutuksi. Tämä ratkaisu ei kuitenkaan ole tarjonnut mahdollisuutta päivittäiseen tieteelliseen keskusteluun tutkijakollegoiden kanssa. Toisaalta olen ollut vapaa akateemisen "pätkätyöläisen" arjesta ja apurahoihin liittyvistä huolista.

Työnohjaajina ovat toimineet professori Kirsi Kuusikko ja yliopistonlehtori, dosentti Markku Kiikeri. Heillä on ollut aina aikaa työnohjaukseen. Kiitän osoitetusta kannustuksesta ja rakentavasta kritiikistä. Työn esitarkastuksesta ovat vastanneet professori (em) Seppo Laakso ja dosentti Ora Meres-Wuori, jotka hoitivat tehtävän ripeästi, arvokkaita kommentteja ja parannusehdotuksia antaen. Professori Seppo Laaksolle olen kiitollinen myös aikaisempien tutkimushankkeiden yhteydessä saamistani neuvoista ja kommentteista. Entisenä opettajanani hän aikoinaan johdatteli minut tämän tutkimuksen aihepiiriin. Dosentti Ora Meres-Wuori on ystävällisesti lupautunut vastaajittajaksi. Osoitan lämpimät kiitokset heille kaikille.

Tutkimuksen englanninkieliseen tiivistelmään on ystävällisesti antanut kommenttinsa oikeustieteen maisteri Kaisa Piironen. Liikennevirasto on suostunut ottamaan tutkimukseni julkaisusarjaansa ja julkaisuneuvoja Sinikka Kiikka on saattanut työn laadukkaasti ja nopeasti painokuntoon. Kiitos kuuluu heille kaikille. Haluan myös kiittää kaikkia niitä ystäviä ja kollegoita niin Suomessa kuin ulkomailla, jotka ovat vuosien mittaan jaksaneet kannustaa minua tässä projektissa. Kaikkia en valitettavasti pysty tässä erikseen mainitsemaan, mutta erityiset kiitokset on tarpeen osoittaa Liikenneviraston tekniselle johtajalle Markku Nummelinille ja yksikön päällikkö Aki Härköselälle. Ulkomaisista kollegoista ja ystäivistäni on erikseen mainittava monsieur Bernard Chantemesse.

Lopuksi haluan kiittää perhettäni. Väitöskirjan tekeminen ei ole mahdollista ellei takana ole "kotijoukkojen" tuki. Omistan tämän väitöskirjan Ansalle ja Kaisalle.

Helsingissä helmikuussa 2013

Juha Piironen

Sisällys

LÄHTEET	XIV
LYHENTEET	XLVII
I TUTKIMUKSEN KYSYMYKSENASETELU JA JOHDATUS AIHEESEEN	1
1 MITÄ TUTKITAAN: ONNETTOMUUSTUTKINTA OIKEUDELLISEN SÄÄNTELYN KOHTEENA	1
1.1 Johdatus onnettomuustutkintaan ja sen säätelyyn.....	1
1.2 Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	4
2 MIKSI TUTKITAAN: TUTKIMUSTEHTÄVÄ	6
2.1 Tutkimuksen tarkoitus ja kohde	6
2.3 Aihepiiriä koskeva aiempi tutkimus ja suhde siihen	7
3 MITEN TUTKITAAN: TUTKIMUKSEN LÄHESTYMISTAPA JA AINEISTO	11
3.1 Tutkimuksen rajaus	11
3.2 Tutkimustapa ja näkökulma.....	11
3.3 Tutkimusaineisto.....	13
3.4 Tutkimuksen rakenne	15
4 TUTKINTAJÄRJESTELMÄN OIKEUDELLINEN KEHITYS JA PUITTEET	16
4.1 Kansallisen säätelyn kehitys.....	16
4.1.1 Suuronnettomuuksien tutkintaa koskevan lainsäädännön valmistelu 1970- ja 1980-luvuilla	16
4.1.2 Lainsäädännön kehitys 1990-luvulla.....	17
4.1.3 Vuoden 2011 turvallisuustutkintalaki.....	21
4.2 Kansainvälisen ja EU-lainsäädännön kehitys.....	22
4.2.1 Siviili-ilmailu.....	22
4.2.2 Meriliikenne.....	23
4.2.3 Rautatieliikenne	25
II TUTKIMUKSEN TOOREETTISIA NÄKÖKOHTIA	26
1 OIKEUSJÄRJESTYKSEN NORMIRAKENNE	26
1.1 Oikeusnormi, oikeusjärjestys ja -järjestelmä.....	26
1.1.1 Mitä oikeus on?.....	26
1.1.2 Oikeusjärjestys ja oikeusjärjestelmä.....	27
1.1.3 Oikeussäännöt ja -periaatteet	28
1.1.4 Pehmeä oikeus (Soft law)	32
2 LAINSÄÄDÄNTÖOPPI	35
2.1 Lain analyysi	35
2.1.1 Teoria laista ja valtiosta.....	35
2.1.2 Säädösten hierarkia ja lainsäädäntövallan delegointi	36
2.1.3 Lainsäädännön tehtävistä	40
2.1.4 Lainsäädännön yleiset tunnusmerkit	42
2.2 Lainsäädännön taktiikka ja lain metodologia	44
2.2.1 Lainsäädännön taktiikka.....	44
2.2.2 Lain metodologia.....	44
2.3. Lakitekniikka	46
2.3.1 Oikeussääntöjen yleisyys ja abstraktius.....	46
2.3.2 Lakisystematiikka: sisäinen ja ulkoinen.....	48

2.3.3	Säädösviittaukset.....	50
2.3.4	Säädöskieli ja määritelmät.....	51
3	LAINSÄÄTÄJÄN NÄKÖKULMA OIKEUSLÄHDEOPPIIN	55
3.1	Oikeuslähdeopista yleisesti	55
3.2	Lainsäätäjän oikeuslähdeoppi vai lainsäätäjän näkökulma oikeuslähdeoppiin?	56
III	TURVALLISUUSTUTKINTAA KOSKEVIEN KANSAINVÄLISTEN SOPIMUSMÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISRATKAISUT JA EU- SÄÄDÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMET	59
1	KANSAINVÄLISTEN SOPIMUSTEN VOIMAANSAATTAMISRATKAISUT	59
1.1	Valtiosopimukset ja kansainvälisen oikeuden subjektit	59
1.2	Siviili-ilmailun yleissopimus (Chicagon sopimus)	61
1.2.1	Sopimuksen rakenne ja sen turvallisuustutkintaa koskevat sopimusmääräykset	61
1.2.2	Suomen sitoutuminen yleissopimukseen.....	62
1.2.3	Yleissopimuksen kansallinen voimaansaattaminen	64
1.3	Siviili-ilmailun yleissopimuksen liite 13	66
1.3.1	Liitteen 13 rakenne ja pääasiallinen sisältö	66
1.3.2	Liitteen 13 muutosten valmistelu, hyväksyminen ja kansainvälinen voimaantulo.....	67
1.3.3	Liitteen 13 sopimusmääräysten kansallinen voimaansaattaminen	69
1.4	Yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä; SOLAS-yleissopimus.....	71
1.4.1	Yleissopimuksen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat sopimusmääräykset	71
1.4.2	Yleissopimuksen voimaantulo ja kansallinen voimaansaattaminen	72
1.5	SOLAS-yleissopimuksen XI-1/6 sääntö (Merionnettomuustutkintasäännöstö)	72
1.5.1	Turvallisuustutkintasäännöstön valmistelu ja pääasiallinen sisältö....	72
1.5.2	Sopimusmääräysten voimaantulo ja kansallinen voimaansaattaminen	73
1.6	Kansainvälinen lastiviivayleissopimus, 1966	76
1.6.1	Sopimuksen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat sopimusmääräykset	76
1.6.2	Yleissopimuksen kansallinen voimaansaattaminen	76
1.7	MARPOL-yleissopimus	77
1.7.1	Sopimuksen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat sopimusmääräykset	77
1.7.2	Yleissopimuksen kansallinen voimaansaattaminen	77
1.8	YK:n merioikeusyleissopimus (UNCLOS)	78
1.8.1	Sopimuksen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat sopimusmääräykset	78
1.8.2	Yleissopimuksen voimaantulo ja kansallinen voimaansaattaminen	78
1.9	Merionnettomuustutkinnan IMO-koodi	80
1.9.1	IMO-koodin tarkoitus ja pääasiallinen sisältö.....	80
1.9.2	IMO-koodin oikeudellinen sitovuus ja merkitys	81
2	EU-SÄÄDÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANORATKAISUT	82
2.1	Euroopan unionin toimivalta onnettomuustutkintaa koskevassa sääntelyssä .	82
2.2	EU-asetus N:o 996/2010 siviili-ilmailun onnettumuksien tutkinnasta.....	84
2.2.1	Jäsenvaltioiden täytäntöönpanovelvoite vs. EU-asetus.....	84

2.2.2	EU-asetuksen N:o 996/2010 ja turvallisuustutkintalain välinen suhde	85
2.3	Siviili-ilmailun poikkeamadirektiivi 2003/42/EY	88
2.3.1	Direktiivin tarkoitus ja turvallisuustutkintaa koskevat säännökset	88
2.3.2	Direktiivin kansallinen täytäntöönpano	89
2.4	Meriliikenteen tarkastusdirektiivi 1999/35/EY	91
2.4.1	Direktiivin pääasiallinen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat säännökset	91
2.4.2	Direktiivin kansallinen täytäntöönpano	92
2.5	Meriliikenteen valvontadirektiivi 2002/59/EY	93
2.5.1	Direktiivin pääasiallinen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat säännökset	93
2.5.2	Direktiivin kansallinen täytäntöönpano	94
2.6	Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivi 2009/18/EY	95
2.6.1	Direktiivin pääasiallinen sisältö	95
2.6.2	Direktiivin kansallinen täytäntöönpano	96
2.7	Rautatieturvallisuudirektiivi 2004/49/EY	97
2.7.1	Direktiivin pääasiallinen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat säännökset	97
2.7.2	Direktiivin kansallinen täytäntöönpano	98
3	KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA	101
IV	TUTKINTAJÄRJESTELMÄN OIKEUDELLISET JA HALLINNOLLISET PUITTEET	104
1	ITSENÄINEN TUTKINTAJÄRJESTELMÄ	104
1.1	Oikeudellisesta tutkinnasta erillinen tutkintajärjestelmä	104
1.1.1	Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet	104
1.1.2	Kansallisen turvallisuustutkintajärjestelmän suhde oikeudelliseen tutkintaan	105
1.2	Tutkintaelimen pysyvyys	108
1.2.1	Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet	108
1.2.2	Onnettomuustutkintakeskus pysyvänä tutkintaviranomaisena	111
2	TUTKINTAJÄRJESTELMÄN RIIPPUMATTOMUUS JA PUOLUEETTOMUUS	113
2.1	Tutkintaelimen riippumattomuus ja puolueettomuus	113
2.1.1	Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet	113
2.1.2	Onnettomuustutkintakeskuksen organisatorinen asema	116
2.2	Tutkintaan osallistuvan riippumattomuus ja puolueettomuus	118
2.2.1	Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet	118
2.2.2	Tutkintaa koskevat esteellisyyssäännökset kansallisessa lainsäädännössä	119
3	VALTIOIDEN TUTKINTAVELVOLLISUUS JA JÄRJESTELMÄN SOVELTAMISALA	126
3.1	Siviili-ilmailu	126
3.1.1	Onnettomuus- ja vaaratilanne-määritelmät	126
3.1.2	Sopimus- ja jäsenvaltion tutkintavelvollisuus	126
3.2	Meriliikenne	130
3.2.1	Onnettomuus- ja vaaratilanne-määritelmät	130
3.2.2	Sopimus- ja jäsenvaltion tutkintavelvollisuus	132
3.3	Rautatieliikenne	136
3.3.1	Onnettomuus- ja vaaratilanne-määritelmät	136
3.3.2	Jäsenvaltion tutkintavelvollisuus	137

3.4	Kansallinen lainsäädäntö.....	138
4	VALTIOIDEN YHTEISTYÖVELVOITTEET TUTKINNASSA.....	142
4.1	Toisen valtion edustaja tutkintaryhmässä.....	142
4.1.1	Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet.....	142
4.1.2	Toisen valtion osallistuminen Suomessa toimitettavaan kansainväliseen tutkintaan.....	144
4.2	Tutkinnan siirtäminen toiselle valtiolle.....	147
4.2.1	Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet.....	147
4.2.2	Tutkinnan ja viranomaisten tehtävien siirtäminen kansallisessa oikeudessa	148
4.3	EU:n jäsenvaltioiden välinen virka- ja hallinnollinen apu.....	153
4.3.1	EU-oikeuden velvoitteet	153
4.3.2	Turvallisuustutkintalaki ja toisen jäsenvaltion avustaminen tutkinnassa	155
5	KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA.....	157
V	TUTKINTAPROSESSI JA TOIMIVALTANORMIT	160
1	ONNETTOMUUKSISTA ILMOITTAMINEN JA TUTKINNAN ALOITTAMINEN..	160
1.1	Onnettomuuksista ilmoittaminen valtioiden välillä	160
1.2	Onnettomuuksista ilmoittaminen valtion sisällä	161
1.3	Tutkinnan aloittaminen ja tutkintaryhmän asettaminen	163
2	TUTKINTAELIMEN OIKEUS PÄÄSTÄ ONNETTOMUUSPAIKALLE	169
2.1	Normiperusta	169
2.2	Toimivaltuuden perusoikeuskytkentä	170
3	TUTKINTA-AINEISTON SUOJAAMINEN JA ALUEEN ERISTÄMINEN	173
3.1	Normiperusta	173
3.2	Toimivaltuuden perusoikeuskytkentä	174
4	OIKEUS TARKASTAA JA OTTAA HALTUUN ESINEITÄ.....	176
4.1	Normiperusta	176
4.2	Perusoikeuskytkentä.....	180
4.3	Tarkastuksen toteuttaminen	181
4.4	Oikeusturvajärjestelyt turvallisuustutkinnassa	183
5	TIEDONHANKINTA VIRANOMAISTEN SALASSA PIDETTÄVISTÄ TIEDOISTA	188
5.1	Normiperusta	188
5.2	Tutkinnassa tarvittavien salassa pidettävien tietojen luovutusedellytykset ...	189
5.3	Tiedonsaantioikeuden toteuttaminen	192
6	TELEVIESTINNÄN TALLENTEET JA TUNNISTUSTIEDOT YLEISISTÄ JA VIRANOMAISVERKOISTA	195
6.1	Tiedonhankinnan normiperusta ja perusoikeuskytkentä.....	195
6.2	Perusoikeuden rajoitusedellytykset.....	198
7	TERVEYDENTILATIEDOT JA KUOLEMANSYNTUTKINNAN TULOKSET	201
7.1	Tiedonhankinnan normiperusta	201
7.2	Perusoikeuden rajoitusedellytykset ja terveydentilatietojen luovuttaminen tutkintaan.....	202
7.3	Kuolemansyöntutkinta ja sitä koskevien tietojen luovuttaminen turvallisuustutkintaan	204

8	OIKEUS KUULLA HENKILÖITÄ	208
8.1	Normiperusta	208
8.2	Kuulemisen toimittaminen; kuultavan asema, oikeudet ja velvollisuudet	209
9	TUTKINNAN PÄÄTTÄMINEN JA TUTKINTASELOSTUKSEN JULKAISEMINEN	214
9.1	Tutkintaselostuksen julkaiseminen sekä siihen liittyvät menettelysäännökset	214
9.1.1	Tutkinnan päättyminen ja lopetetun tutkinnan uudelleen aloittaminen	214
9.1.2	Tutkintaselostuksen rakenne ja sisältö.....	217
9.1.3	Tutkintaselostuksesta annettavat lausunnot.....	219
9.1.4	Tutkintaselostuksen jakelu	220
9.2	Tutkintaselostuksen julkisuus ja salassa pidettävät tiedot	222
9.2.1	Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet.....	222
9.2.2	Tutkintaselostuksen julkisuus Suomen kansallisessa lainsäädännössä.....	224
9.3	Tutkinnan johdosta annettavat suositukset.....	226
9.3.1	Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet.....	226
9.3.2	Suosituksen asema ja merkitys kansallisessa oikeudessa	228
10	KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA	233
VI	KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA JA LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTARPEITA	236

Lähteet

Kirjallisuus¹

Aarnio, Aulis: Suomen jäämistöoikeus II. Jyväskylä 1984.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Aarnio, Aulis: Oikeussääntöjen systematisointi ja tulkinta. Minun metodini (toim. Juha Häyhä). Porvoo 1997, s. 35–56.

Aarnio, Aulis: Oikeusteoriasta; Mitä seuraavaksi? Lakimies 6–7 1998, s. 983–991.

Aarnio, Aulis: Oikeuslähde. Encyclopædia Iuridica Fennica VII osa. Oikeuden yleistieteet. Jyväskylä 1999, s.775–787.

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito. Helsinki 2006.

Akande, Dapo: International Organisations. In: International law, edited by Malcolm D. Evans. Oxford 2006 s. 277–303.

Akehurst, Michael: Akehurst's modern introduction to international law. London : Routledge, Repr. 2004.

Alexy, Robert: Theorie der Grundrechte. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1986.

Amerasinghe, Chittharanjan Felix: Principles of the institutional law of international organizations. Cambridge University Press. Cambridge 2005.

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus: toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Helsinki: 2002.

Aust, Anthony: Pacta Sunt Servanda. In R. Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Autere, Tenho: Oikeus ilmatilan käyttöön siviili-ilmailutarkoituksessa rauhan aikana erityisesti Suomen ilmailujulkisoikeutta silmällä pitäen. Vammala 1965.

Björne, Lars: Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Vammala 1979.

¹ Saman tekijän julkaisut ovat vuosiluvun mukaisessa järjestyksessä, koska tekstissä viitataan julkaisuihin tekijän nimellä ja vuosiluvulla. Mikäli tekijällä on useita julkaisuja samalta vuodelta, nämä on erotettu toisistaan kirjaimilla "a", "b", "c" jne.

Brusiin, Otto: Joustavat normit oikeudenkäytössä.
Defensor Legis 1938, 286–293.

Boyle, Alan: Soft Law in International Law-Making. In: International law, edited by Malcolm D. Evans. Oxford 2006 s. 141–158.

Borchardt, Klaus-Dieter: Yhteisön oikeuden perusteet. Euroopan komission koulutuksen ja kulttuurin pääosasto. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg 2000.

Brownlie, Ian: Principles of public international law
Oxford 2003.

Brölmann, Catherine: The institutional veil in public international law: international organisations and the law of treaties. Hart Publishing. Oxford 2007.

Craig, Paul – Búrca, Gráinne de: EU law: text, cases, and materials.
Oxford University Press, Oxford 2003.

Craig, Paul: EU administrative law.
Oxford University Press. Oxford 2006.

Crawford, James – Olleson Simon: The Nature and Forms of International Responsibility. In: International law, edited by Malcolm D. Evans. Oxford 2006 p. 451–475.

Dworkin, Ronald: Taking rights seriously.
London: Duckworth, 1978.

Diederiks-Verschoor, I. H. Ph.: An introduction to air law. 6. rev. ed.
Deventer: Kluwer 1997.

Eerola, Risto, Mylly Tuomas, Saarinen Päivi: EU-oikeuden perusteet
Tampere 4. muuttumaton p. 2003.

Engström, Viljam: Lissabonfördraget och EU:s flexibilitetklausul: En utvecklingsmekanism i utveckling. Rätt och utveckling – Oikeus ja kehitys. Viljam Engström (red): Rätt och utveckling – Oikeus ja kehitys. Åbo 2010, s. 81–94.

Erikson Lars, D: Kansansuverenisuus. Encyclopædia Iuridica Fennica V osa Julkisoikeus. Jyväskylä 1998, s. 325–326.

Ervo, Laura: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti,
Vantaa 2005.

Evans, Malcolm D: The Law of the Sea. In: International law, edited by Malcolm D. Evans. Oxford 2006, s. 623–653.

Falcón y Tella, María José: Three-Dimensional Theory of Law. Martinus Nijhoff Publishers 2010, Leiden, Netherlands.

Falk, Richard. A: On the Quasi Legal Competence of the General Assembly. In: International organizations edited by Jan Klabbers (Original in American Journal of International Law 1966 pp. 782 – 791) Burlington, USA. pp. 297–306.

Fitschen, Thomas: Vienna Congress (1815). In R. Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Fitzmaurice, Malgosia: Practical working of the Law of the Treaty. In: International law, edited by Malcolm D. Evans. Oxford 2006 s. 187–212.

Fitzmaurice, Malgosia - Olufemi Elias: Contemporary issues in the law of treaties. Eleven International Publishing, Utrecht 2005.

D. Gutmann: L'objectif de simplification du langage legislative. Teoksessa in Les Mots de la loi, sous la dir. de N. Molfessis, Paris, 1999. Economica s. 73–88.

Habermas, Jurgen: Theorie des kommunikativen Handelns 1–2. Frankfurt am Main 1981.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki 2008.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymykistä. Defensor Legis N:o 4 /2009, s. 589–605.

Hakapää, Kari (1998 a): Aluevedet. Encyclopædia Iuridica Fennica VI osa. Kansainväliset suhteet. Jyväskylä 1998, s. 16–17.

Hakapää, Kari (1998 b): Arktiset alueet. Encyclopædia Iuridica Fennica VI osa. Kansainväliset suhteet. Jyväskylä 1998, s. 21–23.

Hakapää, Kari (1998 c): Avaruus. Encyclopædia Iuridica Fennica VI osa. Kansainväliset suhteet. Jyväskylä 1998, s. 27–28.

Hakapää, Kari (1998 d): Valtioalue. Encyclopædia Iuridica Fennica VI osa. Kansainväliset suhteet. Jyväskylä 1998, s. 896–901.

Hakapää Kari: Merten valtiosääntö: YK:n merioikeusyleissopimus valtiokäytännössä. (toim.) Markus Aarto ja Markku Vartiainen. Ilkka Saraviidan juhlakirja Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Helsinki 2008. s. 217 –229.

Hakapää, Kari: Innocent Passage. In R. Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Helsinki 2003.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Jyväskylä 2010.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 29–59.

Halttunen, Rauno: Oikeudellisesta ratkaisusta joustavien oikeusnormilauseiden soveltamisalueella. Rovaniemi 1993.

Hartley, Trevor: The foundations of European Community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community. 6th ed. Oxford; New York: Oxford University Press, cop. 2007.

Hautamäki, Veli-Pekka: Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? Lakimies 3/2008 s. 392–409.

Hautamäki, Veli-Pekka: Pelastustoimen sääntelyidentiteetistä. Lakimies 4/2011 s. 753–761.

Helminen, Klaus: Suuronnettomuuden tutkinta. Encyclopædia Iuridica Fennica IV osa. Rikos- ja prosessioikeus. Jyväskylä 1998, s. 636–637.

Helminen Klaus - Kuusimäki Matti - Salminen Markku: Poliisioikeus. Jyväskylä 1999.

Helminen, Klaus – Lehtola, Kari – Virolainen Pertti: Esitutkinta ja pakkokeinot Helsinki 2005.

Hellner, Jan: Lagstiftning inom förmögenhetsrätten: praktik, teori och teknik. Juristförlaget. Stockholm, 1990.

Heliskoski, Joni: Havaintoja säädösvalmistelusta ja EY-direktiiveistä. Helsinki 1997.

Hidén, Mikael: Säädösvalvonta Suomessa I Eduskuntalait. 1974 Vammala.

Hidén, Mikael, Perusoikeuksien ottamisesta vakavasti, Juhlakirja Jaakko Pajula, I osa, Helsinki 1989, s. 129–136.

Hidén, Mikael: Normihierarkia, Encyclopædia Iuridica Fennica VII osa. Julkisoikeus. Jyväskylä 1997, s. 670–676.

Hidén, Mikael, Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n säännöksen sisällöstä ja mahdollisesta muuttamistarpeesta. Työryhmämietintö 2008:8. Helsinki 2008. Perustuslaki 2008-työryhmän muistion liite n:o 1. s. 99–107.

HM Government 2011. Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively.

Hobe, Stephan: Airspace. In R. Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus.
Jyväskylä 1995.

Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeuden luonne, yleiset opit ja poikkeuslaki-instituutio – suuntaviivoja uudelle systematiikalle? *Lakimies* 2/2007 s. 183–207.

Huttunen, Mikko: Kansainvälinen lentoliikenne murroksessa – Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ns. Open Skies-tuomioiden ja niiden seurausten arviointi. *Defensor Legis* N:o 6/2003, s. 1095–1100.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus.
Helsinki 2003.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus.
Helsinki 2012.

Jääskinen, Niilo: Euroopan unioni: Oikeudelliset perusteet.
Jyväskylä 2007.

Kallio, Jussi: Julkishallinnon nimien oikeinkirjoitus.
Kielikello 1/1996.

Kamminga, Menno: Extraterritoriality. In R. Wolfrum (Ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Karhu, Juha: Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi.
Lakimies 5/2003 s. 789–807.

Karpen Ulrich: Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung', teoksessa: J. Rüdiger, *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, Berlijn: Springer, 1976, s. 221–240.

Karpen, Ulrich: Improving Democratic Development by Better Regulation. In *Drafting Legislation: A Modern Approach*. Xanthaki, Helen (Editor); Stefanou, Constantin (Editor). Abingdon, Oxon, GBR 2008: Ashgate Publishing Group, p. 151–163.

Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi
1968 Porvoo.

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä.
Helsinki 2008.

Kiiski, Kimmo Ilmari: Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Turku 2011.

Kivivuori, Antti: Lainvalmistelu. *Encyclopædia Iuridica Fennica* V osa. Julkisoikeus.
Jyväskylä 1997, s. 553–564.

Kirchner, Andree: Law of the Sea, History of. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Online edition, edited by Rüdiger Wolfrum. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press 2009.

Klabbers, Jan: An introduction to international institutional law. Cambridge 2002.

Klami, Hannu Tapani – Laitinen Ahti Artikkelit: Sanktio. Encyclopædia Iuridica Fennica VII osa. Oikeuden yleistieteet. Jyväskylä 1999, s. 1060–1063.

Kleemola, Maija: Sähköiset potilas- ja asiakasasiakirjat. Teoksessa: Irma Pahlman (toim.) Asiakirjajulkisuus ja tietosuojat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki 2007, s. 141–165.

Kokott, Juliane 2009: States, Sovereign Equality. In R. Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Konstari, Timo: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa: tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä. Helsinki 1977.

Konstari, Timo: Henkilörekisterilaki: säännökset ja käytäntö. Helsinki 1992.

Koskenniemi, Martti – Lehto, Marja. Finland and the law of the sea. In: The law of the sea: the European Union and its member states, edited by Tullio Treves and Laura Pineschi, Nijhoff, Hague 1997, s. 127–150.

Koskenniemi, Martti 1998 (a): Kansainvälinen oikeus. Encyclopædia Iuridica Fennica VI osa. Kansainvälinen oikeus. Jyväskylä 1998, s. 366–378.

Koskenniemi, Martti 1998 (b): Kansainväliset alueet. Encyclopædia Iuridica Fennica VI osa. Kansainvälinen oikeus. Jyväskylä 1998, s. 454–456.

Koskenniemi, Martti 1998 (c): Tunnustaminen kansainvälisessä oikeudessa. Encyclopædia Iuridica Fennica VI osa. Kansainvälinen oikeus. Jyväskylä 1998, s. 860–864.

Koskenniemi, Martti 1998 (d): Valtion toimivalta. Encyclopædia Iuridica Fennica VI osa. Kansainvälinen oikeus. Jyväskylä 1998, s. 910–913.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2009.

Kotzur, Markus: Good Faith (Bona fide). In R. Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Kukkonen, Pentti: Vahingonkorvaus virassa aiheutetusta vahingosta. Jyväskylä 1996.

Kulla, Heikki: Esteellisyys. *Encyclopædia Iuridica Fennica V osa Julkisoikeus*. Jyväskylä 1998, s. 127–131.

Kulla, Heikki: Kantelu ja ilmianto viestintäoikeuden näkökulmasta. Heikki Kulla (toim.): *Viestintäoikeus*. Vantaa 2002, s. 147–181.

Kulla, Heikki: *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsinki 2008.

Kulla, Heikki: Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti hallinto-oikeudessa. Teoksessa: Jyrki Tala (toim.) *Sääntelytarkkuuden ongelmia*. Helsinki 2010, s. 13–22.

Kuusikko, Kirsi: *Neuvonta hallinnossa*. Jyväskylä 2000.

Kuusikko, Kirsi: *Oikeusasiamiesinstituutio*. Helsinki 2011.

König, Doris (2009 a): *Flags of Convenience*. In R. Wolfrum (Ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

König, Doris (2009 b): *Flag of Ships*. In R. Wolfrum (Ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

König, Doris (2009 c): *Tacit Consent/Opting Out Procedures*. In R. Wolfrum (Ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Laakso, Seppo: *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta*. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo: *Lain esityöt oikeuslähteenä*. Teoksessa Allan Rosas (toim): *Oikeus, Demokratia, Informaatio, Rätt, Demokrati, Information*. Helsinki 1993, s.111–124.

Laakso, Seppo: *Hallinto-oikeudelliset periaatteet*. *Encyclopædia Iuridica Fennica V osa. Julkisoikeus*. Jyväskylä 1997, s.193–203.

Laakso, Seppo: *Suhteellisuusperiaate hallinnossa*. *Encyclopædia Iuridica Fennica V osa. Julkisoikeus*. Jyväskylä 1997, s. 844–848.

Laakso, Seppo: *Puhdas oikeusoppi*. *Encyclopædia Iuridica Fennica VII osa. Oikeuden yleistieteet*. Jyväskylä 1999, s. 967–975.

Laakso, Seppo: *Suhteellisuusperiaate yhteisöoikeudessa*. *Lakimies 6–7/1999* s. 1080–1091.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: *Yleishallinto-oikeus*. Jyväskylä 2006.

Laakso, Seppo: Suomen hallintolain asiallinen soveltamisala. Oikeus- ja vakuutustietettä. toim. Jukka Kultalahti ja Seppo Penttilä. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2006, s. 99–126.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Lappalainen Juha – Frände, Dan: Todistelu. Juha Lappalainen (toim) Prosessioikeus, Helsinki 2003, s. 455–568.

Lavapuro, Juha (2010 a): Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. Oikeus 1/2010, s. 6–27.

Lavapuro, Juha (2010 b): Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.

Lenaerts, Koen ja Desomer, Marlies: Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures, European Law Journal, vol. 11, no. 6/2005, s. 744–765.

Leinonen, Mari: Euroopan yhteisö ja kansallinen rikosoikeus. Lakimies 3/2001 s. 455–482.

Lohiniva, Mirva: Terveysturvatoimikunnan salassapitovelvollisuus. Teoksessa Utriainen, Terttu – Vento, Harri (toim.): Lapin korkeakoulun oikeustieteiden osaston juhlakirja, s. 230–248. Mänttä 1986.

Lohiniva-Kerkelä, Mirva: Verosalaisuus. Helsinki 2003.

Lohiniva-Kerkelä, Mirva: Terveysturvatoimikunnan juridiikka. Helsinki 2007.

Lowe, Vaughan: Jurisdiction. In: International law, edited by Malcolm D. Evans. Oxford 2006 s. 335–359.

Lämsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Vammala 2002.

Lämsineva, Pekka: Omaisuusuoja. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 549–604.

McCorquodale, Robert: The Individual and the International Law System. In: International law, edited by Malcolm D. Evans. Oxford 2006 p. 307–331.

Malmberg, Lars – Göran: Haveriutredningar: en rättslig studie över undersökningar i samband med olyckor i luften och till sjöss, Institutet för Rättsvetenskaplig Forskning clxx, Norstedts Juridik, Stockholm 2000.

Manninen, Sami: Sananvapaus ja julkisuus. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 459–491.

Mattila, Heikki E.S: Juridisista lyhenteistä.
Lakimies 1/2005, s. 3–22.

Mattila, Heikki E.S: Vertaileva oikeuslingvistiikka.
Helsinki 2002.

Maunu, Antti: Jäsenvaltion perusveloitteet direktiivin normatiivisessa, rakenteellisessa ja tosiasiallisessa täytäntöönpanossa. Defensor Legis N:o 1/2005, s. 151–162.

Melander, Sakari: Rikosoikeuden harmonisointi Euroopan unionissa – harmonisointiteoreettisia näkökulmia. Lakimies 2/2005 s. 214–233.

Melander, Sakari: Kriminalisointiteoria: rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Vammala 2008.

Melander, Sakari: Rikosoikeus vuonna 2010 – kriminalisointiteoria ja rikosoikeuden nykytila. Lakimies 7–8/2009 s. 1181–1187.

Mendes de Leon, Pablo M.J.: International Civil Aviation Organization (ICAO). In R. Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Meres-Wuori, Ora: Toimivaltasuhteet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä.
Helsinki 1990.

Meres-Wuori, Ora: Valtiosopimusten perustuslainmukaisuuden harkinnasta tuomioistuimissa Lakimies 6–7/1999 s. 973–981.

Meres-Wuori, Ora: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä. Ulkoasiainministeriön sähköinen julkaisu. Helsinki 2010.

Mylly, Tuomas: Sisältyykö EU-oikeuteen johdetun oikeuden hierarkia?
Lakimies 4/2011 s. 762–771.

Myllynpää, Arja: Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja terveydenhuollossa. Teoksessa: Irma Pahlman (toim.) Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki 2007, s. 71–110.

Mäenpää, Olli: Keskusviraston asema valtionhallinnossa.
Helsinki 1979.

Mäenpää Olli: Liikesalaisuudet viranomaisen toiminnassa. Edilex 2006 (toim.) Mikko Virtanen. Edita Publishing Oy 2006, s. 66–80.

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate.
Helsinki 2008.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus.
Helsinki 2009.

Mäenpää, Olli (2011a): Eurooppalainen hallinto-oikeus.
Helsinki 2011.

Mäenpää, Olli(2011b): Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet.
Porvoo 2011.

Määttä, Kalle: Oikeudellisen sääntelyn tutkimus – lastuja sääntelyteoriasta.
Oikeus 2002:2, s.132–142.

Neff, Stephen C: A Short History of International Law. In: International law, Malcolm D. Evans. Oxford 2006 s. 27–52.

Nieminen Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyyvä Eurooppa.
Vammala 2004.

Nieminen Liisa: Laitosvaltaopin hylkääminen: alku perusoikeuksien uudelle aikakaudelle. Juhlajulkaisu Mikael Hiden 1939- 7/12 – 2009, s. 11–35. Jyväskylä 2009.

Niemivuo Matti; Hallintoviranomaisten norminannosta. Lapin korkeakoulun oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja B 12. Rovaniemi 1988.

Niemivuo, Matti: Hallintoviranomaisten norminanto. Encyclopædia Iuridica Fennica V osa. Julkisoikeus. Jyväskylä 1997, 238–241.

Niemivuo, Matti: Kansallinen lainvalmistelu.
Helsinki 2002.

Niemivuo, Matti: Lain kirjain. Lakitekniikka ja lakikieli.
Helsinki 2008.

Niemivuo Matti – Keravuori-Rusanen Marietta – Kuusikko Kirsi: Hallintolaki
Helsinki 2010.

Nikula, Paavo: Perusoikeudet ja lainsäädäntö.
Lakimies 6–7/1999, s. 878–886.

Nuutila, Ari-Matti: Artikkelit: Rauhan rikkominen. Tapio Lappi-Seppälä (et al.): Rikosoikeus. Helsinki 2009, 634–650.

Ollila, Riitta: Turvallisuus ja urkinta.
Lakimies 5/2005 s. 781–791.

Ojanen, Tuomas: EY-oikeus jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus EY-oikeuden valtiosisäisestä voimassaolosta, vaikutuksista ja asemasta. Helsinki 1993.

Ojanen, Tuomas: EY-oikeuden kysymyksiä. EY:n oikeuden horisontaalinen välitön oikeusvaikutus. Lakimies 6–7, 1999, s. 1070–1079.

Ojanen, Tuomas: Ulkosopimusten asema ja oikeusvaikutukset EY:n oikeudessa. Lakimies 5/2001, s. 787–811.

Ojanen, Tuomas: Eurooppalaistuminen ja Suomen valtiosääntö Lakimies 7–8/2003, s. 1149–1168.

Ojanen, Tuomas (2009 a): Perus- ja ihmisoikeudet EU-säädösten toimeenpanolakien säätämässä. Puhuri käy. Heikki Kanninen, Hannu Koskinen, Allan Rosas, Maija Saks-
lin ja Kaarlo Tuori (toim.) Helsinki 2009, s.129–174.

Ojanen, Tuomas (2009 b): Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutiona-
lismiin Akilleen kantapäätä? Lakimies 7–8/2009 s. 1106–1124.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita.
Uudistettu laitos Helsinki 2010.

Ojanen, Tuomas – Scheinin Martin (2011a): Suomen valtiosäännön peruseriaatteet. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori –
Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 217–226.

Ojanen, Tuomas – Scheinin Martin (2011b): Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuo-
mas Ojanen –Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet,
Helsinki 2011, s. 171–195.

Paaso, Ilpo: Vahingonkorvausvastuun normiperusta lääkärintoimessa.
Vammala 1992.

Pahlman, Irma: Potilaan itsemääräämisoikeus.
Helsinki 2003.

Paulsen, Majorie B: Law of the sea.
New York: Nova Science Pub, cop. 2007.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus.
Helsinki 2005.

Pellonpää, Matti: Henkilökohtainen koskemattomuus. Pekka Hallberg – Heikki Kara-
puu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perus-
oikeudet, Helsinki 2011, s. 281–301.

Pelttari, Antti: Valtiosopimus. Encyclopædia Iuridica Fennica VI osa. Kansainvälinen
oikeus. Jyväskylä 1998, s. 928–936.

Pesonen, Pirkko: Lex Nokia ja työntekijän yksityiset viestit.
Edilex asiantuntijakirjoitukset 2008/16 {www.edilex.fi/lakikirjasto/5435}.

Piironen, Juha: Kansainvälisen järjestön norminantovalta: Kansainvälisen siviili-
ilmailujärjestön rooli sopimusvaltioiden normijärjestelmien harmonisoimisessa. Vil-
jam Engström (red): Rätt och utveckling – Oikeus ja kehitys. Åbo 2010, s.109–121.

Pohjolainen Teuvo, Viestinnän tietosuoja ja tunnistustietojen käsittelyn oikeus Juhla-
julkaisu Mikael Hiden 1939- 7/12 – 2009, s. 425–433. Jyväskylä 2009.

Pöysti, Tuomas: Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue.
Helsinki 1999.

Raitio, Juha: Eurooppaoikeuden tavoitteet ja johtavat periaatteet.
Tampere 1998.

Raitio, Juha: EU:n pilarimalli, yhteisörikollisuus ja Amsterdamin sopimus. Lakimies
1/1998 Vammala 1998. s. 115–131.

Raitio, Juha: Mitä direktiivien sitovuudelle on tapahtumassa?
Lakimies 1/1999 s. 82–114.

Raitio, Juha: Suhteellisuusperiaate eurooppaoikeudessa
Defensor Legis 2005/2 s. 357–366.

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat.
Hämeenlinna 2010.

Rautio, Ilkka: RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Teoksessa
Heinonen, Olavi – Koskinen, Pekka – Lappi-Seppälä, Tapio – Majanen, Martti – Nuotio,
Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. Toinen, uudistettu painos.
Juva 2002, s. 1263–1308.

Rosas, Allan, Millainen perustuslaki Euroopan unionille, teoksessa Hautala, Heidi –
Rehn, Olli – Rosas, Allan – Stubb, Alexander: Minun Eurooppani. Neljä visiota Euroo-
pan unionin tulevaisuudesta, Jyväskylä 2003, s. 109–139.

Rother, Eila: Eurooppaoikeus ja arvonlisäverotus.
Helsinki 2003.

Saarenpää, Ahti: Inter vivos ja mortis causa. Juhlajulkaisu Simo Zitting, s. 251–273.
Vammala 1985.

Salminen, Janne: Lojaalin yhteistyön periaate Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioi-
den välillä. Oikeus 2006, s. 5–21.

Salminen, Janne: Täysivaltaisuuden rajoituksesta täysivaltaisuuden käyttöön – Ha-
vaintoja valtiosääntöisen täysivaltaisuuskäsityksen muutoksesta.
Lakimies 7–8/2004 s. 1318–1339.

Salminen, Janne: Euroopan unioni Suomen perustuslaissa
Lakimies 2/2009 s. 254–269.

Saraviita, Ilkka: Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaan-
saattaminen Suomessa. Vammala 1973.

Saraviita, Ilkka: Valtioiden yhteistyö kansainvälisissä järjestöissä. Joutsamo Kari –
Rosas Allan – Rotkirch Holger (toim.): Kansat ja oikeus. Helsinki 1980, s. 66–93.

Saraviita, Ilkka: Eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli ja uusi perusoikeussään-
nöstö. Lakimies 5–6/1996 s. 770–787.

Saraviita, Ilkka: Valtiollisen päätösvalan delegointi. *Encyclopædia Iuridica Fennica* V osa. Julkisoikeus. Jyväskylä 1997, s. 999–1006.

Saraviita, Ilkka: Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä. *Perusoikeudet Suomessa* Liisa Nieminen (toim.). Helsinki 1999, s. 29–71.

Saraviita, Ilkka: Suomen perusoikeusjärjestelmä, Rovaniemi 1998, s. 183–184.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Hämeenlinna 2011.

Schäffer, Heinz: Evaluation and assessment of legal effects procedures: towards a more rational and responsible lawmaking process. *Statute Law Review*, Volume 22 (2001) s. 132–153. Oxford University Press 2001.

Shaw, Malcolm N: *International law*. 3rd ed. Grotius, Cambridge 1995.

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Jyväskylä 1991.

Scheinin, Martin, Valtiosopimusten voimaansaattaminen. *Encyclopædia Iuridica Fennica* V osa. Jyväskylä 1997, s.1057–1063.

Schwarze, Jürgen – Laakso, Seppo – Kuuttiniemi, Kirsi: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Helsinki 1999.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Vammala 1965.

Sipponen, Kauko: Kansalainen: isäntä vai renki. Vantaa 2000.

Sinisalo, Kari: Poliisin toimivallan määräytyminen. Vammala 1971.

Suviranta Outi, Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Vammala 1996.

Suviranta, Outi: Euroopan integraation, hallinnon ja lainkäytön rajamailta. *Lakimies* 1/2009 s. 130–136.

Takamaa, Kari: Kansainväliset järjestöt. *Encyclopædia Iuridica Fennica* VI osa. Kansainvälinen oikeus. Jyväskylä 1998, s. 456–461.

Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Lakiuudistuksen tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Helsinki 2001.

Tala, Jyrki: Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista?
Oikeus 4/2004, s. 378–397 .

Tala, Jyrki (2005 a): Lakien laadinta ja vaikutukset.
Helsinki 2005.

Tala, Jyrki (2005 b): Lainsäädäntöoppi. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Turku 2005.

Tala, Jyrki: Lainsäädäntö – Oikeustieteen tutkimuksen marginaalissa. Sopimus, vastuu, velvoite. Juhlajulkaisu Ari Saarnilehto 1947–21/11–2007. (toim.) Ari Saarnilehto. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2007, s. 347–367.

Tala, Jyrki (2010 a): Sääntelytarkkuus lainlaadinnan ongelmana. Sääntelytarkkuuden ongelmia. Jyrki Tala (toim.). Helsinki 2010, s. 91–120.

Tala, Jyrki (2010 b): Lainsäädännön laatu Euroopassa – vertailua, ongelmia, kritiikkiä. Lakimies 5/2010 s. 791–815.

Tarukannel, Veijo: Virka-apu. Encyclopædia Iuridica Fennica V osa. Julkisoikeus. Jyväskylä 1997, s.1188–1189.

Tervo, Tapio – Keinänen, Olavi: Suuronnettomuus ja pelastustoimi
Lääketieteellinen aikakausikirja Duodecim 10/2000, s. 1153–1163.

Thürer, Daniel: Soft Law. In R. Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi.
Vantaa 2003.

Tolvanen, Matti – Kukkonen Reima: Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet.
Helsinki 2011.

Tomas, Lisa (2009 a): Air Law. In R. Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Tomas, Lisa (2009 b): Chicago Convention (1944). In R. Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2009, online edition [www.mpepil.com].

Trubek David M - Trubek Louise G: Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination. In European Law Journal, Vol. 11, No. 3, May 2005, pp. 343–364.

Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta nide 2.
Vammala 1983.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala?
Lakimies 2/1997 s. 171–181.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi.
Porvoo 2000.

Tuori, Kaarlo: Virallisen vastaväittäjän professori Kaarlo Tuorin Turun yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle antama 29.4.2001 päivätty lausunto.
Lakimies 6/2002 s. 916–937.

Tuori, Kaarlo: Foucault'n oikeus: kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta.
Helsinki, 2002.

Tuori, Kaarlo: Virallisen vastaväittäjän Kaarlo Tuorin Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle antama 27.12.2002 päivätty lausunto OTL Arajärven väitöskirjasta: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Lakimies 3/2003 s. 499–552.

Tuori, Kaarlo: Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. Lakimies 7–8/2004 s. 1196–1224.

Kaarlo;Tuori: Oikeuden ratio ja voluntas.
Vantaa 2007.

Tuori, Kaarlo, Toomas Kotkas: Sosiaalioikeus
Helsinki 2008.

Tyynilä, Markku: Lakitekniikka.
Encyclopædia Iuridica Fennica V osa. Julkisoikeus. Jyväskylä 1997, s. 605–609.

Uotila, Jaakko: Päätösvallan siirtäminen Suomen valtioneuvostossa.
Vammala 1963.

Varkkola, Olli. Onnettomuustutkinta hammaslääkärin kannalta. Lyhennelmä oikeushammaslääketieteen erityispätevyyttä varten tehdystä tutkielmasta. Suomen Hammaslääkärilehti 9/2003. s. 476–479.

Viljanen, Jukka: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yleiset opit.
Lakimies 3/2004 s. 521–525.

Viljanen, Veli-Pekka: Yksityiselämän suoja. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Toomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet.
Helsinki 2011, s. 389–411.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset.
Vantaa 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset.
Lakimies 5–6/1996 s. 788–815.

Viljanen, Veli-Pekka: Poikkeuslakien välttämisen periaate, Lakimies 6–7/1999 s. 961–972.

Viljanen, Veli-Pekka: Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? *Lakimies* 7–8/2005 s. 1050–1064.

Viljanen, Veli-Pekka (2011 a): Perusoikeuksien soveltamisala. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet*. Helsinki 2011, s. 89–137.

Viljanen, Veli-Pekka (2011 b): Perusoikeuksien rajoittaminen. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet*. Helsinki 2011, s. 139–170.

Viljanen, Veli-Pekka (2011 c): Yksityiselämän suoja. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet*. Helsinki 2011, s. 389–411.

Viljanen, Veli-Pekka (2011 d): Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet*. Helsinki 2011, s. 833–851.

Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi: *Rikosprosessin osalliset. Rikosprosessioikeus II*. Porvoo 2004.

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö*. Jyväskylä 2000.

Wikström, Kauko: *Yleiset opit verotuksessa*. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta 2008.

Wikström, Kauko: Millä tavalla perustuslaki ohjaa muuta lainsäädäntöä? *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta*. Jyrki Talan juhlakirja toim. Auri Pakarinen, Anna Hyvärinen ja Kaijus Ervasti. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011, s. 87–97.

Wolfrum, Rüdiger: Sources of International Law. In R. Wolfrum (Ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2011, online edition [www.mpepil.com].

Wouters, Jan - Verhoeven, Sten: State Aircraft. In R. Wolfrum (Ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press 2009, online edition [www.mpepil.com].

Xanthaki, Helen: On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test. In *Drafting Legislation : A Modern Approach*. Xanthaki, Helen (Editor); (Editor); Stefanou, Constantin (Editor). Abingdon, Oxon, GBR 2008: Ashgate Publishing Group, p. 1–18.

Xavier, Ronaldo Caldeira: *Latim No Direito 5ed. Forense*, Rio de Janeiro 2000.

Lainvalmisteluaineisto

Hallituksen esitykset

HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 135/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 294/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ilmailulaiksi ja laiksi suuronnettomuuksien tutkinnasta annetun lain muuttamisesta.

HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 107/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi suuronnettomuuksien tutkinnasta annetun lain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta sekä valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä annetun lain 15 §:n muuttamisesta.

HE 147/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain sekä merilain 18 luvun muuttamisesta.

HE 6/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Suomen hallitusmuodoksi.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

HE 174/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle säädösten ja valtiosopimusten julkaisemista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 78/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi

HE 145/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta.

HE 77/2001vp. Hallituksen esitys n:o HE 77/2001vp lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen en eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 165/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmitymien valvonnasta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 139/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ilmailulaiksi.

HE 16/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rautatielaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 204/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle turvallisuustutkintalaiksi, laiksi sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen XI-1 lukuun tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

PeVL 15/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 95/1992 vp Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 8/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 22 telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 57 poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 2/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen n:o 178/1995 vp. laeiksi tullilain ja valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 1/1998 vp. uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVL 12/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 10/1998 vp. laeiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain, tutkintavankeudesta annetun lain, pakkokeinolain ja kansanterveyslain muuttamisesta.

PeVL 31/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 76/1998 vp. pelastustoimilaiksi.

PeVM 1/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 186/1999 vp. laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta.

PeVL 7/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 137/1999 vp. laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain uuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 11/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 5/2000 vp. Euroopan unionin ydinaseettomien jäsenvaltioiden, Euroopan atomienergiayhteisön ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välisen ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen III artiklan 1 ja 4 kohdan täytäntöönpanosta tehtyyn sopimukseen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi ydinenergiain muuttamisesta.

PeVL 12/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 190/1999 vp. laiksi merilain 9 luvun muuttamisesta sekä merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1996 pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 38/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 76/2000 vp. eurooppalaista tutkimus- ja teknologiayhteistyöjärjestelmää koskevan puitesopimuksen sekä siihen liittyvän Länsi-Euroopan unionin sekä sen kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä.

PeVL 43/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 180/2000 vp. laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 40/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 179/2000 vp. laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 45/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 161/2000 vp. Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta.

PeVL 6/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 8/2001 vp. hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 18/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 25/2001 vp. maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 24/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 71/2001 vp. etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 26/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 80/2001 vp. radiolaiksi sekä laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain ja yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 30/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 100/2001 vp. laiksi postipalvelulain muuttamisesta.

PeVL 38/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 93/2001 vp. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 49/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 173/2001 vp. Euroopan unionin turvallisuusalan tutkimuslaitokselle ja satelliittikeskukselle sekä niiden elimille ja niiden henkilöstölle myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista tehdyn neuvostossa kokoontuneiden Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden virastojen oikeustoimikelpoisuudesta.

PeVL 52/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 165/2001 vp. laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 61/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 209/2001 vp. rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen ja terrorismin vastustamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen tehtyjen varauksien peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 11/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 248/2001 vp. laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

PeVL 12/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 216/2001 vp. laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 40/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 141/2002 vp. ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 44/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä n:o U 32/2002 vp. ehdotuksesta yleissopimukseksi (huumausaineiden laittoman kaupan torjumisesta tullihallintojen toimesta aavalla merellä).

PeVL 47/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 225/2002 vp. laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 61/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 112/2002 vp. viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 65/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 198/2002 vp. laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

PeVL 69/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:ot HE 157/2002 vp. ja 158/2002 vp. laiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta ja laiksi Euroopan yhteisen yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 71/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 204/2002 vp. hautaustoimilaiksi.

PeVL 9/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 31/2003 vp. keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 14/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 93/2003 vp. laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 21/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 92/2003 vp. tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 9/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 125/2003 vp. sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 11/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 38/2004 vp. laeiksi ajopiirturikorttien myöntämisen järjestämisestä ja Ajoneuvohallintokeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

PeVL 16/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 59/2004 vp. ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännöstön hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 17/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 69/2004 vp. laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 24/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 134/2004 vp. vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista tehdyn eurooppalaisen sopimuksen (ADR) A liitteen muutosten hyväksymisestä ja laiksi A liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 43/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä n:o U 57/2004 vp. ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (luotto-laitosten ja sijoituspal-veluyritysten vakavaraisuusdirektiivi).

PeVL 4/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 137/2004 vp. esitys laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 30/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 45/2005 vp työntekijän eläkelainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 50/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 142/2006 vp. laeiksi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin tehdyn puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta sekä sakkon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 51/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 264/2006 vp. puolustusvoimailainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 56/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 243/2006 vp rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen (Prümin sopimus) hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2007 vp oikeusministeriön selvityksestä (MINS 2/2007 vp) paremman sääntelyn toimintaohjelmasta.

PeVL 5/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 86/2005 vp. rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tehdyn sopimuksen, Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen allekirjoittamaan luovutussopimukseen tehdyn pöytäkirjan, Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä keskinäisestä oikeusavusta tehdyn sopimuksen sekä Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tietyistä keskinäiseen oikeusapuun rikosasioissa liittyvistä näkökohdista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 23/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 47/2007 vp laiksi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin tehdyn puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 13/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 14/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 42/2008 vp laiksi ulkorajayhteistyön hallinnosta.

PeVL 16/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 39/2008 vp Suomen osallistumisesta eurooppalaisen puolustusmateriaaliyhteistyöjärjestön (OCCAR) hallinnoimaan Euroopan Puolustusviraston ohjelmistoradioprojektiin (ESSOR) tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 19/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 51/2008 vp laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta.

PeVL 29/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 48/2008 vp sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 24/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 76/2009 vp laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 5 §:n ja sairausvakuutuslain 7 luvun 4 §:n muuttamisesta Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

PeVL 62/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 204/2010 vp turvallisuustutkintalaiksi, laiksi sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen XI-1 lukuun tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Eduskunnan muiden valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

HaVL 11/1994 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 294/1994 vp laiksi onnettomuuskientutkinnasta annetun lain muuttamiseksi.

HaVM 17/1996 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 147/1996 vp laeiksi onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain sekä merilain 18 luvun muuttamisesta.

HaVM 40/2010 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 204/2010 vp turvallisuustutkintalaiksi, laiksi sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen XI—1 lukuun tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

LaVM 10/2002 Lakivaliokunnan mietintö 10/2002 vp hallituksen esityksestä lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

LiVL 17/2006 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmään (U 43/2006 vp.) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivi).

UTP 3/2009 vp. Valtiosopimusselvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta vuosina 2006–2009 ja sen kehityssuunnasta.

Kansainväliset sopimukset

SopS 11/1949. Kansainvälinen siviili-ilmailun yleissopimus (Chicagon sopimus).

SopS 20–21/1959. Kansainvälistä merenkulkujärjestöä koskeva yleissopimus.

SopS 6–7/65. Aavaa merta koskeva yleissopimus.

SopS 57/1967. Yleissopimus valtioiden toimintaa johtavista periaatteista niiden tutkiessa ja käyt-täessä ulkoavaruutta, siihen luettuna kuu ja muut taivaankappaleet.

SopS 52/1968. Kansainvälinen lastiviivayleissopimus 1966.

(Sops 7–8/1976). Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleis-sopimus.

SopS 32–33/1980. Wienin valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus.

SopS 11/1981. Yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä. (SOLAS-yleissopimus)

SopS 51/1983. Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja. Vuoden 1973 kansainvälinen yleissopimus aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäisemisestä. (MARPOL 73/78 sopimus)

SopS 18–19/1990. Euroopan ihmisoikeussopimus.

SopS 102/1994. Sopimus Suomen liittymisestä Euroopan unioniin.

SopS 40/1995. Suomenlahden aluevesirajojen muuttamisessa käytettävästä menette-lystä

SopS 49–50/1996. YK:n merioikeusyleissopimus

Oikeuskäytäntö

Korkein oikeus:

KKO 1981 II 157
KKO 1983 II 30
KKO 1984 II 60
KKO 1986 II 14
KKO 2011:37

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1989 A 5
KHO 1990 A 81
KHO 1996 A 10
KHO 2002:90
KHO 2003 T 2627
KHO 2007 T 2824
KHO 2008:569
KHO 2010:42

Ylimpien laillisuusvalvojen valvontakäytäntö

Oikeuskanslerin päätökset:

Oikeuskanslerin päätös 7.3.1983, N:o 1375.

Apulaisoikeuskanslerin päätös 26.1.2000 AOK Dnro: 1196/1/99.

Eduskunnan oikeusasiamies:

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 24.6.2008 Dnro 152/4/06.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot:

Pannullo ja Forte v. Ranska, 30.10.2001.

Demades v. Turkki (2003).

Société Colas ym. v. Ranska (2002).

Petri Sallinen ym. v. Suomi (2005).

Copland v. Yhdistynyt kuningaskunta (2007).

Harju v. Suomi (2011).

Heino v. Suomi (2011).

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö²

Asia 8/55 Fédération Charbonnière de Belgique v. High Authority (Fédéchar), ECR 1954–56, s. 245.

Asia 6/64 Costa v. ENEL, ECR 1964, s. 585.

Asia 29/69, Stauder, tuomio 12.11.1969, Kok. 1969, s. 419.

Asia 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, ECR 1970, ECR 1125.

Asia 9/70, Grad v. Finanzamt Traunstein, ECR 1970, s. 825.

Asia 20/72, Cobelex, tuomio 7.11.1972, Kok. 1972, s. 1055.

Asia 39/72, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1973, Kok. 1973, s. 101, Kok. Ep. II.

Asia 34/73, Variola, tuomio 10.10.1973, Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147.

Asia 2/74. Reyners v. Belgia. ECR 1974, s. 631.

Asia 102/79 komissio v Belgia. Kok. 1980 s. 1473.

Asia 272/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985, Kok. 1985, s. 1057, Kok. Ep. VIII, s. 153.

Asia 29/84 komissio v. Saksan liittotasavalta, Kok 1985, s.1661.

Asia 30/85, Teuling v. Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie, tuomio 11.6.1987, Kok. 1987, s. 2497.

Yhdistetyt asiat 227/85- 230/85, komissio v. Belgia, tuomio 14.1.1988, Kok. 1988, s. 1.

Asia 239/85 komissio v. Belgia, Kok. 1986, s. 3645.

Asia 363/85 komissio v. Italia, Kok. 1987, s. 1733.

Asia 420/85, komissio v. Italia, tuomio 7.7.1987, Kok. 1987, s. 2983.

Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst, ECR 1989, s. 2859

Asia C-339/87, komissio v. Alankomaat. Kok. 1990 I-851.

Asia 68/88, komissio v. Kreikka, Kok. 1989 2965.

Asia C-131/88, komissio v. Saksan liittotasavalta. Kok. 1991 s. I-00825

Asia C-322/88. Kok. 1989. s. I-4407, Suomenk. erityispainos.

Asia C-213/89, Factortame ym., tuomio 19.6.1990. Kok. 1990, s. I-2433.

² Tapausnumeron mukaan aikajärjestyksessä.

Asia 58/89 komissio v Saksa, kohta 18, Kok. 1991 I-2607.

Asia C-184/89, Nimz, tuomio 7.2.1991, Kok. 1991, s. I-297.

Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich, tuomio 19.11.1991. Kok. 1991, s. I-5357, Kok. Ep. XI.

Asia C-190/90 komissio v. Alankomaat, Kok.1992 I-3265.

Asia C-73/92, komissio v. Espanja, tuomio 17.11.1993, Kok. 1993, s. I-5997.

Asia C-433/93 komissio v. Saksan liittotasavalta, Kok.1995 sivu I-02303.

Asia C-36/94, Siesse, tuomio 26.10.1995, Kok. 1995, s. I-3573.

Asia C-96/95, komissio v. Saksan liittotasavalta 20.3.1997. Kok.1997 I-01653.

Asia C-361/95, komissio v. Espanja, tuomio 18.12.1997.

Asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL vastaan Région Wallonnie, Kok. 1997 I-07411.

Asia C-137/96, komissio v. Saksa, tuomio 27.11.1997.

Asia C-197/96 komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1997, Kok. 1997, s. I-1489.

Asia C-207/96 komissio v. Belgia, kohta 26, Kok. 1997, I-6869.

Asia C-231/96, Edis, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. I-4951.

Asia C-316/96 komissio v. Italia. Kok.1997 I-7231.

Asia C-214/98, komissio v. Kreikka. Kok. 2000, s. I-9601.

Asia C-278/98, Linster, Kok. 2000 I-6917.

Asia C-138/99, komissio v. Luxemburg, tuomio 16.12.1999.

Asia C- 212/99, komissio v. Italia, tuomio 26.6.2001, Kok. 2001, s. I 4923.

Asia C-213/99, de Andrade, tuomio 7.12.2000, Kok.2000, s. I-11083.

Asia C-354/99 komissio v. Irlanti. Kok.2001 I-7657.

Asia C-333/99 komissio v. Ranska, kohta 37, Kok. 2001 I-1025.

Asia C-417/99, komissio v. Espanja, 13.9.2001.

Asia C-453/99, Courage v. Crehan, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6297.

Asia C-474/99, komissio v. Ruotsi. Kok.2002, s. I-4147.

Asia C-494/99, komissio v. Helleenien tasavalta, tuomio 5.4.2001, Kok. 2001 s. I-02761.

Asia C-372/00, komissio v. Irlanti. Kok. 2001, s. I-10303.

Asia C-442/00 Rodríguez Caballero, 12.12.2002, 43 kohta, asia C-408/92 Avdel Systems, tuomio 28.9.1994, Kok. 1994, s. I-4435.

Asia C-40/01 Ansul. Kok. 2003 I-2439.

Asia C 44/01, Pippig v. Hartlauer, tuomio 8.4.2003 Kok. 2003, s. I 3095.

Asia C-65/01 komissio v Italia. Tuomio 10.4.2003.

Asia C-194/01 komissio v. Itävalta. Tuomio 29.4.2004.

Asia C-227/01 komissio v. Espanja. Tuomio 16.9.2004.

Asia C-296/01 komissio v. Ranska. Tuomio 20.3.2003.

Asia C-14/02, ATRAL, tuomio 8.5.2003. Kok. 2003, s. I 4431.

Asia C-30/02, Recheio – Cash & Carry, tuomio 17.6.2004. Kok. 2004, s. I- 6051.

Asia C-72/02, komissio v. Portugali, tuomio 24.6.2003.

Asia C -195/02, komissio v. Espanja, tuomio 9.9.2004, Kok. 2004, s. I 7857.

Asia C-278/02, Handlbauer, tuomio 24.6.2004, Kok. 2004, s. I- 6171.

Asia C-457/02 Niselli, tuomio annettu 11.11.2004.

Asia C 456/03 komissio v. Italia tuomio 16.6.2005.

Asia C- 119/04, komissio v. Italia, tuomio 18.7.2006, Kok. 2006, s. I 6885.

Asia C-428/04, komissio v. Itävalta, tuomio 6.4.2006 ,Kok. 2006, s. I-3325.

Asia C- 88/05, komissio v. Suomi, tuomio 15.12.2006.

Yhdistetyt asiat C-290/05 ja C-333/05, Nádásdi, tuomio 5.10.2006. (Ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

Asia C-422/05, komissio v. Belgian kuningaskunta, tuomio 14.6.2007.

Asia C-158/06, ROM-projecten, tuomio 21.6.2007, Kok., s. I-5103.

Asia C-161/06, Skoma-Lux, tuomio 11.12.2007, Kok, s. I-10841.

Asia C -475/08 komissio v. Belgia, tuomio 3.12.2009.

Asia C-314/08 Filipiak. Ennakkoratkaisupyyntö: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu. Tuomio 19.11.2009, Kok. 2009 I-11049.

Viranomaisaineisto

Suomi:

Komitean- ja työryhmämietinnöt

Työryhmän mietintö: Ehdotus suuronnettomuuksien tutkinnaksi. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 17/1974.

Työryhmän mietintö: Ehdotus suuronnettomuuksien tutkintaa koskevaksi lainsäädännöksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1981.

Perustuslaki 2000.

Komiteanmietintö 1997:13.

Valtiosopimustyöryhmän mietintö.

Ulkoministeriön julkaisu 1/2000.

Ehdotus turvallisuustutkintalaiksi.

Onnettomuustutkintatyöryhmän mietintö OMML 02/2010.

Tutkintaselostukset ja vuosikertomukset

Junaonnettomuus Jyväskylässä 6.3.1998.

Tutkintaselostus A 1/1998 R.

MV ESTONIAN onnettomuuden kansainvälisen tutkintakomission loppuraportti. Helsinki 2000.

Kannonkosken linja-auto-onnettomuus 19.3.2004.

Tutkintaselostus A 1/2004 Y.

Tutkintaselostus B1/2006L.

Onnettomuustutkintakeskuksen vuosikertomus 2009.

Final Report , Accident on 25 July 2000 at La Patte d'Oie in Gonesse (95) to the Concorde registered F-BTSC operated by Air France.

Final Report, Aircraft Accident Investigation. Copterline Oy, Sikorsky S-76C+ in Tallinn Bay on 10 August 2005. 6 August 2008.

Lainvalmisteluun liittyvät asiakirjat ja oppaat

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma.

OM lainvalmisteluosaston julkaisu 6/2000.

Lainlaatijan perustuslakiopas.

OM julkaisu 2006:11.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelma, s. 50 - 52. Osa 1.
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.

Lainlaatijan opas. Osa 2. Lakitekniikka.
Oikeusministeriön julkaisu 43/2010.

Valtiosopimusopas. Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaatamista koskevat ohjeet. Ulkoasiainministeriö 2012.

Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet.
Oikeusministeriön julkaisu 11/2012.

Muu viranomaisaineisto

Oikeusministeriön julkaisu OMML 42/2010 Mietintöjä ja lausuntoja. Ehdotus turvallisuustutkintalaiksi. Lausuntotiivistelmä .

Sisäasiainministeriön poliisiosaston ohje lento-onnettomuuksien tutkinnasta. SMDno/2009/2302 25.6.2009.

Oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen organisointi. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistio STM 14:00/2007. Helsinki 2007.
Valtiosopimusten suomentaminen. Ulkoasiainministeriö.
Oikeudellinen osasto 1998.

Suomen hallituksen toimet Euroopan yhteisöjen tuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa sekä komission Suomea vastaan käynnistämässä valvonta-asioissa ajalla 1.1.–31.12.2005, Ulkoasiainministeriö. Oikeudellinen osasto 2006.

Ulkoasiainministeriön eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva selvitys. UTP 3/2006 3.2.2006.

Viranomaisaineisto Euroopan unioni:

EU-tuomioistuimen julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

Julkisasiamies Da Cruz Villaçan ratkaisuehdotus asiassa 412/85 komissio v. Saksa, tuomio 17.9.1987, Kok. 1987, s. 3503.

Julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus asiassa 30/85, Teuling v. Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie, tuomio 11.6.1987 Kok. 1987, s. 2497.

Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-129/96.4.1997. Inter-Environnement Wallonie ASBL vastaan Région wallonne. Kok. 1997 I-07411.

Julkisasiamies L. A. Geelhoedin ratkaisuehdotus asiassa C-494/01 Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Irlanti 23.9.2004.

Julkisasiamiehen M.Poiaras Maduron ratkaisuehdotus 25.1.2007 asia C-422/05 komissio vastaan Belgian kuningaskunta.

Julkisasiamiehen V. Trstenjakin ratkaisuehdotus 29.3.2007 asia C-80/06 Tribunale Ordinario di Novaran (Italia) esittämä ennakkoratkaisupyyntö.

Komission ehdotukset

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä säännöistä siviili-ilmailun alalla ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta KOM (2000)595.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi poikkeamien ilmoittamisesta siviili-ilmailun alalla KOM (2000)847.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta KOM (2000)802.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä säännöistä siviili-ilmailun alalla ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta KOM (2000)595.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta. KOM (2002) 21.

KOM(2005) 590 lopullinen. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi meriliikennealan onnettomuuksien tutkinnan peruseriaatteista ja direktiivien 1999/35/EY ja 2002/59/EY muuttamisesta. Bryssel, 23.11.2005.

KOM(2009)611 lopullinen. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta ja ehkäisystä. Bryssel 29.10.2009.

Komission tiedonannot

Komission tiedonanto KOM(2000) 802 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle merenkulun turvallisuuteen liittyvästä yhteisön toisesta toimenpidekokonaisuudesta Erika-säiliöaluksen onnettomuuden jälkeen.

KOM (2002) 649 lopullinen. Komission tiedonanto yhteisöjen tuomioistuimen 5. marraskuuta 2002 antamien tuomioiden vaikutuksista Euroopan lentoliikennepolitiikkaan. Bryssel 19.11.2002.

Komission tiedonanto KOM(2005) 172 lopullinen. Perusoikeuskirjan noudattaminen komission lainsäädäntöehdotuksissa.

KOM(2007) 502 lopullinen, komission tiedonanto tulosten Eurooppa – yhteisön lainsäädännön soveltaminen. Bryssel 5.9.2007.

KOM(2007) 609 lopullinen, komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille rauta-tiemarkkinoiden kehityksen seurannasta. Bryssel 18.10.2007.

KOM(2011) 311 lopullinen, Strateginen visio eurooppalaisille standardeille. Bryssel 1.6.2011.

Euroopan parlamentin mietinnöt

Euroopan parlamentin mietintö 28.6.2007 (2007/2028(INI)). Oikeudellisesti sitomattomien pehmeiden sääntelyvälineiden institutionaaliset ja oikeudelliset vaikutukset.

Muut EU:n asiakirjat:

KOM (2001) 370. Komission valkoinen kirja: Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010.

Neuvoston työasiakirja 14202/02 TRANS 282 CODEC 1426 6.1.2003. Liittyy KOM (2002) 21 lopullinen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n lainsäädännön soveltamisen ja noudattamisen valvonnan parantaminen” (EUVL 2006/C 24/13).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean (ETSK) lausunto aiheesta Komission tiedonanto tulosten Eurooppa yhteisön lainsäädännön soveltaminen KOM(2007) 502 lopullinen, kohta 4.1. EUVL C 204/9, 9.8.2008.

KOM(2011) 144 lopullinen. Valkoinen kirja. Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää.

Kansainvälisen järjestön asiakirjat

ICAO:n asiakirjat:

ICAO Accident Prevention programme. International Civil Aviation Organization. Montreal 2005.

ICAO – Manual of Aircraft Accident Investigation 2005.

ICAO Transmittal note 1/1/2003, Sopimusvaltion ilmoitus kansainvälisellä standardilla määrätyn ja oman menettelynsä välisistä eroavuuksista.

Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation. Aircraft Accident and Incident Investigation. Ninth Edition July 2001. International Civil Aviation Organization.

IMOn päätöslauselmat ja muut asiakirjat:

Resolution A.173(ES.IV) Participation in Official Inquiries into Maritime Casualties.

Resolution A.322(IX) The Conduct of Investigations into Casualties.

Resolution A.440(XI) Exchange of Information for Investigations into Marine Casualties.

Resolution A.442(XI) Personnel and Material Resource Needs of Administrations for the Investigation of Casualties and the Contravention of Conventions.

Resolution A.637(16) Co-operation in Maritime Casualty Investigations.

Resolution A.884(21) the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents.

Resolution A.849(20)), the Code by providing guidelines for the investigation of human factors.

IMO:n kiertokirje MSC/Circ.1153 MEPC.6/Circ.10 31.12.2004.

SOLAS-yleissopimuksen XI-1/6 sääntö Merionnettomuuksien tutkimuksen kansainväliset standardit ja suositetut menetelmät (Casualty Investigation Code).

Muut lähteet

Quality of European Legislation and its Implementation and Application in the National Legal Order. Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union. 19th colloquium, The Hague, 14 and 15 June 2004. General Report by Dr Linda Senden.

Lyhenteet

AIG	Accident Investigation Group
BKT	Bruttokansantuote
CINA	La Commission Internationale de Navigation Aérienne
CITEJA	Comite International Technique d'Experts Juridiques Aeriens
CVR	Cockpit Voice Recorder
DL	Defensor Legis
Doc.	Document
DVI	Disaster Victim Identification
EASA	European Aviation Safety Agency
ECR	European Court reports
EIF	Encyclopædia Iuridica Fennica
EMCIP	European Marine Casualty Information Platform
EMSA	European Maritime Safety Agency
EN	englannin kieli (kielellä)
EP	Euroopan parlamentti
ERA	European Railway Agency
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
ETL	Esitutkintalaki (449/1987)
ETSK	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea
ETY	Euroopan talousyhteisö
EY	Euroopan yhteisö(t)
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
FAA	Federal Aviation Administration
FBI	Federal Bureau of Investigation
FDR	Flight Data Recorder
FUO	Förordning om undersökning av olyckor (1990:717)
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HM	Suomen hallitusmuoto (94/1919)
HU	Unkari
ICAN	International Commission for Air Navigation
ICAO	International Civil Aviation Organisation
IGO	Intergovernmental Organisations
IMO	International Maritime Organisation
Julkl	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
Km.	Komiteanmietintö
KP-sopimus	Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (Sops 7–8/1976).
KOM	Euroopan unionin komissio
kans.	kansallinen
Kok.	Euroopan yhteisöjen tuomioistuinten ratkaisujen kokoelma
kv.	kansainvälinen
L	Laki
LM	Lakimies, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja

LUO	Lag om utredning av olyckor (1990:712)
LU	Luxemburg
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto
mom.	Momentti
mpk.	Meripeninkulma
MSC	Maritime Safety Commission
Mv	Motor vessel
NGO	Non-Governmental Organisation
NIB	National Investigating Body
NTSB	National Transportation Safety Board
OK	Oikeudenkäymiskaari
OTKES	Onnettomuustutkintakeskus
PANS	Procedures for Air Navigation Services
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PKL	Pakkokeinolaki ³ (450/1987)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PoLL	Poliisilaki ⁴ (453/1995)
RL	Rikoslaki (39/1889)
SARPs	International Standards and Recommended Practices
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SOLAS	Safety of Life at Sea
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SUPPs	Regional Supplementary Procedures
toim.	toimittanut
TutkintaA	Asetus onnettomuuksien tutkinnasta (79/1996) muutokset (99/1997) ja (1227/1997).
TutkintaL	Laki onnettomuuksien tutkinnasta (373/1985), Laki suuronnettomuuksien tutkinnasta annetun lain muuttamisesta (282/1995), Laki suuronnettomuuksien tutkinnasta annetun lain muuttamisesta (6/1996) annetun lain muuttamisesta, Laki onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain muuttamisesta (97/1997).
UIC	Union Internationale des Chemins de fer
UK	Yhdistynyt kuningaskunta
UNCLOS	United Nations' Convention on the Law of the Sea
VAK	Vaarallisten aineiden kuljetus
VALT	Vakuutusyhtiöiden liikenneturvallisuustoimikunta
VDR	Voyage Data Recorder
VNOS	Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)
vp	Valtiopäivät
VR	Valtionrautatiet
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YTE	Yhteentoimivuuden tekninen eritelmä

³ Pakkokeinolaki (450/1987) on voimassa 31.1.2013 saakka. Eduskunnan vuonna 2011 hyväksymä pakkokeinolaki (806/2011) tulee voimaan 1.1.2014 alkaen.

⁴ Poliisilaki (493/1995) on voimassa 31.12.2013 saakka. Eduskunnan vuonna 2011 hyväksymä poliisilaki (872/2011) tulee voimaan 1.1.2014 alkaen.

I Tutkimuksen kysymyksenasettelu ja johdatus aiheeseen

1 Mitä tutkitaan: onnettomuustutkinta oikeudellisen sääntelyn kohteena

1.1 Johdatus onnettomuustutkintaan ja sen sääntelyyn

Siviili-ilmailu sekä rautatie- ja meriliikenne ovat keskeisessä asemassa yhteiskunnassa ja ihmisten jokapäiväisessä elämässä. Liikennesektorilla on tärkeä merkitys koko yhteiskunnalle, sen hyvinvoinnille ja kasvuille. Liikenneala muodostaa osan taloudesta, sillä se työllistää Euroopan unionissa noin 10 miljoonaa ihmistä, ja sen osuus bruttokansantuotteesta on noin 5 prosenttia⁵. Liikennepalveluiden kysyntä ja liikennemäärät kasvavat jatkuvasti kaikissa liikennemuodoissa. Tästä aiheutuu myös haittoja. Onnettomuudet ovat kaikkien liikennemuotojen merkittävimpiä ongelma-alueita, sillä onnettomuudet aiheuttavat inhimillisiä kärsimyksiä, merkittäviä omaisuusarvojen menetyksiä, ympäristöhaittoja sekä häiriöitä yhteiskunnan eri toiminnoille.

Euroopan lentoturvallisuusviraston jäsenvaltiossa tapahtui vuosina 1999–2008 kuolemaan johtaneita ilmailuonnettomuuksia keskimäärin 32 vuodessa. Vuonna 2009 onnettomuuksia tapahtui 20, joista yksi oli Air Francen matkustajakoneen putoaminen mereen, jossa kuoli 228 ihmistä. Suomessa tutkitaan keskimäärin 10 ilmailuonnettomuutta tai vakavaa vaaratilannetta vuodessa.⁶ Viime vuosien suurin suomalaiselle ilma-alukselle tapahtunut onnettomuus oli Tallinnan edustalla vuonna 2005 sattunut helikopterionnettomuus, jossa sai surmansa 14 helikopterissa ollutta henkilöä.

OTKESin tutkimat ilmailuonnettomuudet ⁷	2005	2006	2007	2008	2009	Yht.
Suuronnettomuudet (A-tutkinnot)	-	-	-	-	-	0
Muut onnettomuudet (B- ja C-tutkinnot)	13	10	10	11	9	53
Yhteensä	13	10	10	11	9	53
Jaottelu tapauksen mukaan						
Onnettomuudet	7	3	5	1	8	32
Vauriot	1	3	2	1	1	13
Lennonjohtoporrastuksen alitukset	-	3	1	4	-	14
Muut vaaratilanteet	5	1	2	5	9	13

⁵ KOM(2011) 144 lopullinen, s. 5.

⁶ EASA, Turvallisuutta koskeva vuosikatsaus 2010, s. 15.

⁷ Onnettomuustutkinta.fi, sivulla on käyty 4.2.2013.

Rautatieonnettomuuksista tuhoisin on ollut vuonna 2002 Egyptissä sattunut matkustajajunan tulipalo, joka aiheutti virallisen ilmoituksen mukaan 383 ihmisen kuoleman. Saksan Eschedessä vuonna 1998 tapahtunut onnettomuus aiheutti 101 ihmisen kuoleman ja eriasteisia vammoja saaneita henkilöitä oli 108. Onnettomuuden vahingot olivat noin 170 miljoonaa euroa. Italian Viareggiassa vuonna 2009 tapahtunut junaonnettomuus aiheutti 28 ihmisen kuoleman.⁸ Viimeisin Suomessa tapahtunut rautatieliikenteen suuronnettomuus oli vuonna 1998 Jyväskylässä, jossa 10 henkilöä kuoli ja 94 sai eriasteisia vammoja⁹.

Raideliikenteessä tutkitut onnettomuudet ¹⁰		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Yht.
Suuronnettomuudet (A-tutkinnat)	Törmäykset	-	-	-	-	-	-	0
	Suistumiset	-	-	-	-	-	-	0
Muut onnettomuudet (B- ja C-tutkinnat)	Törmäykset	1	1	-	1	-	1	4
	Suistumiset	8	2	5	3	3	3	24
	Tasoristeysonnettomuudet	1	1	7	5	8	4	26
	Työtaturmat	-	-	1	1	-	-	2
	Raitiovaunuonnettomuudet	-	-	-	1	-	-	1
Vaaratilanteet (B- ja C-tutkinnat)		-	-	1	1	2	-	4
Turvallisuusselvitykset (S-tutkinnat)		1	-	-	1	-	-	2
Yhteensä		11	4	14	13	13	8	63

Suomalaisia koskettaneita suuronnettomuuksia vesiliikenteessä on ollut Ms Estonian uppoaminen vuonna 1994. Se on Itämeren suurin rauhanaikainen onnettomuus, jossa kuoli 852 henkilöä. Merkittävä onnettomuus oli myös Ranskan rannikolla vuonna 1999 tapahtunut Erika-säiliöaluksen haaksirikko, jonka aiheuttaman ympäristövahingon arvoksi on arvioitu yli 300 miljoonaa euroa.¹¹

Vesiliikenteessä tutkitut onnettomuudet ¹²	2005	2006	2007	2008	2009	Yht.
Suuronnettomuudet (A-tutkinnat)	-	-	-	-	-	-
Muut onnettomuudet (B- ja C-tutkinnat)	8	10	3	8	7	36
Yhteensä	8	10	3	8	7	36
Turvallisuusselvitykset	1	-	2	-	1	4
Jaottelu tapauksen mukaan						
Karilleajo	3	4	2	4	1	14
Tulipalo	1	-	-	2	-	3
Uppoaminen / Kaatuminen	1	1	-	-	1	3
Yhteentörmäys	2	4	1	1	2	10
Muu vaurio tai vaaratilanne	1	1	-	1	3	6
Yhteensä	8	10	3	8	7	36

⁸ www.era.europa.eu Sivulla on käyty 22.9.2011.

⁹ Ennen virallisen tilastoinnin aloittamista vuosina 1950–1979 tapahtui 22 suuronnettomuudeksi luokiteltavaa onnettomuutta kaikki tapahtumat lukien (OM lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1981, liite 2). Vuosina 1986–1995 tutkittiin kaikkiaan 20 suuronnettomuutta tai suuronnettomuuden vaaratilannetta (www.onnettomuustutkinta.fi, sivulla on käyty 4.2.2013).

¹⁰ www.onnettomuustutkinta.fi, sivulla on käyty 4.2.2013.

¹¹ Komission tiedonanto KOM(2000) 802 lopullinen, s. 7.

¹² www.onnettomuustutkinta.fi, sivulla on käyty 4.2.2013.

Kun onnettomuus tapahtuu, siitä tehdään virallinen selvitys. Suomessa poliisilain (493/1995)¹³ 37 §:n mukaan poliisilla on velvollisuus selvittää ja tutkia onnettomuuksia. Mikäli onnettomuuden johdosta kuolee joku, tulee suoritettavaksi kuolemansyyntutkinta. Kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain (459/1973) mukaan se kuuluu poliisin tehtäviin. Jos onnettomuuden yhteydessä syntyy epäily rikoksesta, tulee suoritettavaksi esitutkintalain¹⁴ (449/1987) mukainen tutkinta, joka on rikoksen oikeudellisen selvittelyn eli rikosprosessin ensimmäinen vaihe. Esitutkintaviranomaisena toimii poliisi. Esitutkinnassa selvitetään rikos ja sen teko-olosuhteet syytteestä päättämistä ja rikosoikeudenkäynnin valmistelemista varten. Nämä edellä mainitut eri tutkinnan lajit kuuluvat *oikeudellisen tutkinnan* kategoriaan.

Mitä turvallisuustutkinta on? Vaikka onnettomuuksista johtuvien vastuukysymysten selvittäminen on tärkeää, tutkinnasta pitäisi myös saada tietoa turvallisuuden parantamiseksi ja uusien onnettomuuksien estämiseksi. Oikeudellisessa tutkinnassa jäävät korjaavat toimenpiteet esittämättä ja tässä suhteessa se ei ole osoittautunut riittäväksi instrumentiksi turvallisuuden parantamista ajatellen. Turvallisuustutkinnassa sen sijaan pyritään selvittämään onnettomuuden syy ja siihen myötävaikuttaneet tekijät. Tätä varten pyritään keräämään ja analysoimaan kaikki merkitykselliset tiedot. Lisäksi tehdään ehdotukset korjaavaksi toimenpiteiksi. Eri liikennemuodoissa tehty turvallisuustutkinta on alun perin keskittynyt vain teknisten seikkojen selvittämiseen, jolloin puhuttiin teknisestä tutkinnasta¹⁵. Kun turvallisuustutkinnan tavoitteena on turvallisuuden lisääminen, siinä ei rajoituta pelkästään teknisten vikojen selvittämiseen. On tarpeen selvittää myös tapahtuman taustalla vaikuttaneet inhimilliset tekijät. Turvallisuustutkinnassa onkin ryhdytty kiinnittämään huomiota myös organisatorisiin tekijöihin, kuten turvallisuuskulttuuriin ja turvallisuusjohtamisjärjestelmiin.

Turvallisuustutkinnalle luonteenomainen piirre on rankaisemattomuus, jolloin tapausta tutkittaessa ei etsitä syyllistä. Onnettomuudet eivät yleensä johdu yhdestä tekijästä, vaan tapahtumaketjussa voi olla lukuisia laukaisevia tekijöitä, jotka ovat yhdessä aiheuttaneet onnettomuuden syntymisen. Turvallisuuden parantamista ajatellen on tärkeää, että myös onnettomuuksien vaaratilanteet tutkitaan. Vaaratilanteena pidetään sellaista ei-toivottua tilannetta, joka hieman erilaisissa olosuhteissa olisi voinut johtaa onnettomuuteen. Tällaisten "läheltä piti" -tilanteiden tutkiminen on turvallisuuden parantamisen kannalta olennaisen tärkeää, sillä vaaratilanteet indikoivat riskejä ja mahdollisia onnettomuuksia. Vaihtoehtoisten keinojen tarve johtuu oikeudellisen tutkinnan tehottomuudesta turvallisuuden parantamiseksi. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa lainsäätäjältä odotetaan toimia, jotka vastaavat kansalaisten ja liikenteen ammattilaisten odotuksia sekä tarpeita turvallisuuden suhteen. Oikeudellisessa sääntelyssä onnettomuustutkinnan osalta ei kuitenkaan ole kyse joko-tai-tyyppisestä valinnasta, vaan asetelma on paremminkin sekä-että-tyyppinen. Turvallisuustutkinnan ja oikeudellisen tutkinnan välisessä ideaalisuhteessa on kyse tilanteesta, jossa oikeudellisia ohjauskeinoja käytetään täydentämässä toisiaan eikä suinkaan vaihtoehtoina toisilleen.

¹³ Tässä sekä tämän jälkeen viitattaessa poliisilakiin tarkoitetaan 31.12.2013 saakka voimassa olevaa poliisilakia (493/1995). Eduskunnan vuonna 2011 hyväksymä poliisilaki (872/2011) tulee voimaan 1.1.2014 alkaen.

¹⁴ Esitutkintalaki on voimassa 31.12.2013 saakka. Eduskunnan vuonna 2011 hyväksymä esitutkintalaki (805/2011) tulee voimaan 1.1.2014 alkaen. Jos tekstissä viitataan uuteen esitutkintalakiin, se mainitaan erikseen.

¹⁵ Ks. direktiivi 94/56/EY artikla 6.

Turvallisuustutkinta ei oikeudellisena ilmiönä ole Suomessa sinänsä uusi, sillä laki suuronnettomuuksien tutkinnasta (373/1985) tuli voimaan vuonna 1986. Alun alkaen laki koski vain suuronnettomuuksien ja niiden vaaratilanteiden tutkintaa. Turvallisuustutkinta-käsite on ollut vakiintunut käsite sekä oikeustieteessä että EU-oikeudessa¹⁶. Nykyisin turvallisuustutkinta-käsite esiintyy myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä, sillä termi otettiin kansalliseen lainsäädäntöön uuden turvallisuustutkintalain (525/2011) myötä. Oikeusjärjestyksen perinteisistä osa-alueista turvallisuustutkinnalla on läheinen yhteys hallinto-oikeuteen. Suomen kansallisessa lainsäädännössä turvallisuustutkinta on erityinen oikeudellinen instituutio, joka on lainsäädännöllä järjestetty osaksi julkista hallintoa ja sen toimintaa. Turvallisuustutkinta on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa.

1.2 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Oikeellisuus on tutkimustehtävän kannalta olennainen käsite, jolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kansallisen lainsäädännön virheettömyyttä siten, että se vastaa kansainvälisten sopimusmääräysten, EU-oikeuden sekä perustuslain vaatimuksia. Lisäksi oikeellisuuteen kuuluu se, että lainsäädäntö on säädetty oikealla säädöstasolla eikä siihen sisälly muutenkaan virheellisyttä.¹⁷ *Onnettomuuksien tutkinta* viittaa käsitteenä koko onnettomuuksien tutkintajärjestelmän struktuuriin, joka käsittää niin oikeudellisen tutkinnan kuin turvallisuustutkinnan. Onnettomuustutkinta-käsitettä käytetään eräiden säädösten nimikkeissä synonyyminä turvallisuustutkinnalle. Näissä tapauksissa ei ole muutettu säädöksen nimikkeessä olevaa onnettomuustutkinta-termiä turvallisuustutkinta-termiksi.

Oikeudellinen tutkinta tarkoittaa tässä työssä poliisitutkintaa, rikoksen esitutkintaa, kuolemansyöntutkintaa tai muuta tutkinnan lajia, jossa tutkinnan suorittajana voi olla poliisi, syyttäjä tai muu taho, joka pyrkii saamaan selvitystä onnettomuuden syyllisyys-, vastuu- tai vahingonkorvauskysymyksiin. *Turvallisuustutkinnalla* tarkoitetaan tutkintaa, joka tehdään turvallisuuden lisäämiseksi ja onnettomuuksien ehkäisemiseksi. Turvallisuustutkinta on oikeudellisesta tutkinnasta erillinen tutkinnan laji, jonka tehtäviin ei kuulu syyllisyys- ja vastuukysymysten selvittely eikä aineiston kerääminen sitä varten.

Täytäntöönpanolla tarkoitetaan EU-säädöksen saattamista (transposition) osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Täytäntöönpano kohdistuu erityisesti direktiiveihin. Kun EU-oikeuden säädös saatetaan kansallisesti voimaan, se muunnetaan tai siirretään osaksi kansallista oikeutta siltä osin kuin se ei jo vastaa EU-säädöksen vaatimuksia. Tästä vaiheesta käytetään usein myös nimitystä implementointi (implementation).¹⁸ *Voimaansaattamisella* tarkoitetaan kansainvälisten sopimusten ja niihin liittyvien sopimusmääräysten kansallista voimaansaattamista, jossa sopimusmääräykset muunnetaan tai siirretään osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Voimaansaattaminen on toimenpide, jota sopimusmääräysten voimaantulo valtiosisäisesti vaatii ja joka toteutetaan voimaansaattamissäädöksellä. Voimaansaattaminen on kansainvälisten

¹⁶ Ks. rautatieturvallisuudirektiivi 2004/49/EY.

¹⁷ Ks. termin *oikeellisuus* käytöstä virallisen vastaväittäjän Kaarlo Tuorin lausunnossa OTL Arajärven väitöskirjasta: Toimeentuloturvan oikeellisuus (LM 3/2003 s. 500).

¹⁸ Ks. terminologiasta Mäenpää 2011, s. 151–154, direktiivien asianmukaisen täytäntöönpanon vaatimuksista julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus 23.9.2004 asiassa C-494/01 komissio vastaan Irlanti, Maunu, DL 1/2005, s. 151–162 ja Eerola–Mylly–Saarinen 2003, s. 81–89.

velvoitteiden hyväksymiseen nähden erillinen toimenpide. *Lainsäätäjää* ei yksilöidä konkreettiseen henkilöön tai elimeen, koska menettely eri säädöstasoilla on erilainen. Lisäksi prosessin eri vaiheissa siihen osallistuvat tahot ja niiden roolit vaihtelevat. Lainsäätäjä on siis fiktiivinen käsite ja sillä tarkoitetaan enemmänkin menettelyä kuin nimenomaisesti yksilöityä konkreettista henkilöä tai elintä, joka vastaa lainvalmistelusta ja lainsäätämisestä.

Turvallisuustutkintaa määrittävään kansalliseen lainsäädäntöön viitataan siten, että termiä (uusi) turvallisuustutkintalaki käytetään 1.6.2011 voimaan tulleesta laista (525/2011). Termiä ja koostelyhennettä TutkintaL käytän laista suuronnettomuuksien tutkinnasta (373/1985), joka sisältää lakimuutokset (282/1995) ja (6/1996). Vastavasti koostelyhennettä TutkintaA¹⁹ käytän asetuksesta onnettomuuksien tutkinnasta (79/1996), joka sisältää muutokset (99/1997) ja (1227/1997).

Kaikkea tutkimusaineistoa ei ole saatavissa suomen kielellä, mistä johtuen olen joutunut kääntämään aineistoa pääasiassa englannin kielellä tehdyistä tekstiversioista. Olen pyrkinyt noudattamaan funktionaalisen kääntämisen periaatetta niin, että säädösten juridinen sisältö välittyisi. Lisäksi olen pyrkinyt käyttämään legaalimääritelmiä. Tosin direktiivien virallisissa suomennoksissa terminologia saattaa poiketa kansallisen lainsäädännön terminologiasta. Koska kaikista tutkimuksessa esiintyvistä termeistä ei ole olemassa legaalimääritelmiä, olen tällöin pyrkinyt käyttämään lähivastineita. Vieraskielisen aineiston osalta tavoitteena on ollut kiinnittää huomio termien takana oleviin käsitteisiin eikä niinkään niiden ilmiasuun. Eräissä tapauksissa olen päätenyt siihen, että en ole kääntänyt termiä lainkaan, vaan olen käyttänyt sitaattilainoja, jolloin teksti on jätetty alkuperäiseen asuunsa omaleimaisen käsitteen symboliksi.²⁰

¹⁹ Ks. Juridisista lyhenteistä Mattila, LM 1/2005 s. 16–18.

²⁰ Ks. Mattila 2002, s. 497, s. 516–520.

2 Miksi tutkitaan: tutkimustehtävä

2.1 Tutkimuksen tarkoitus ja kohde

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää turvallisuustutkintaa sääntelevän kansallisen lainsäädännön suhdetta niihin kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU-säädöksiin, jotka koskevat onnettomuustutkintaa. Peruskysymyksenä on kansallisen lainsäädännön ja tutkintajärjestelmän oikeellisuus suhteessa mainittuihin kansainvälisperäisiin normeihin. Lisäksi tarkoituksena on selvittää kansallisen tutkintajärjestelmän oikeellisuutta suhteessa Suomen perustuslakiin. Tutkimuksen tiedonintressi kohdistuu myös niihin mekanismeihin, joiden kautta kansainvälisperäiset normit muunnetaan osaksi kansallista oikeutta, sillä tutkimus analysoi kansainvälisten sopimusvelvoitteiden voimaansaattamista ja EU-oikeuden täytäntöönpanoa koskevia erityiskysymyksiä. Kyseessä on siis lainsäädäntötasoa koskeva tutkimus. Tuorin mukaan lainsäätämismenettely eri vaiheineen on poliittisten ja oikeudellisten käytäntöjen yhdistelmä, joka laajassa mielessä voidaan luokitella oikeudellisiin käytäntöihin²¹.

Tutkimuksen kohteena on normisto, josta turvallisuustutkintaa määrittävä järjestelmä muodostuu. Eri normijärjestelmissä olevat säännökset määrittävät turvallisuustutkinnan oikeudellisen kehyksen, jota vasten kansallista normistoa tarkastellaan. Turvallisuustutkintaa sääntelevän kansallisen lainsäädännön osalta pääkysymykset ovat: onko lainsäädäntö *rakenteellisesti* oikeellista ja onko lainsäädäntö *aineellisesti* oikeellista. *Lainsäädännön rakenteellisen oikeellisuuden* tarkastelussa tutkin, onko kansainvälissä sopimusmääräyksissä olevat turvallisuustutkintaa koskevat säännökset kansallisesti voimaansaattettu. Lähtökohtana on, että kansainvälistä oikeutta ja Suomen valtion sisäistä oikeusjärjestystä pidetään kahtena toisistaan erillisenä normijärjestelmänä. Kansainvälisen oikeuden valtion sisäinen soveltaminen edellyttää erityisiä voimaansaattamistoimia, joilla kansainväliset velvoitteet on muunnettava valtiosisäisen oikeusjärjestyksen osaksi.²² Suhteessa EU-oikeuteen tämä tarkoittaa sen selvittämistä, onko direktiivit pantu kansallisesti täytäntöön. Direktiivien osalta täytäntöönpanon säätämistaso määräytyy osaksi kansallisen lainsäädännön ja osaksi EU-lainsäädännön mukaan. Lisäksi EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään muotoillut useita vaatimuksia direktiivien kansalliselle täytäntöönpanolle²³. Lainsäädännön rakenteellisen oikeellisuuden tarkastelussa on kyse eri säädöstasoilla olevista normeista sekä eri normijärjestelmien ja -tasojen välisten suhteiden analyysistä.

Lainsäädännön aineellisen oikeellisuuden tarkastelussa tutkitaan vastaako kansallinen lainsäädäntö sisällöllisesti kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ja EU-oikeudessa olevia vaatimuksia. Aineellisen oikeellisuuden tarkastelussa selvitetään turvallisuustutkintaa sääntelevän lainsäädännön suhdetta perustuslain säännöksiin. Näkökulma on tarpeellinen, sillä turvallisuustutkintaa määrittävä lainsäädäntö sisältää sääntelyä, jolla rajoitetaan eräitä perusoikeuksia. Rajoitukset kytkeytyvät tutkintaelimelle säädettäviin toimivaltuuksiin, joilla on liityntä perustuslaissa turvattuihin luottamuksellisen viestin salaisuuteen, yksityiselämän-, kotirauhan- ja omaisuuden suojaan. Turvallisuustutkintaa määrittävissä normeissa on myös muita säännöksiä,

²¹ Tuori 2000, s. 149–154.

²² Scheinin–Ojanen 2011, s. 179.

²³ Ks. julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus 23.9.2004 asiassa C-494/01 komissio vastaan Irlanti.

joiden suhdetta perustuslakiin on tarpeen selvittää²⁴. Tutkimuskohde ei kansallisen lainsäädännön osalta määräydy pelkästään onnettomuustutkintaa koskevan kansallisen erityislainsäädännön mukaan, vaan tarkasteltavana on myös muuta lainsäädäntöä. Koska tutkimustehtävänä on arvioida turvallisuustutkintaa koskevan lainsäädännön suhdetta kansainvälisten sopimusten, EU-oikeuden ja perustuslain määrittelemillä vaatimuksilla, ei tutkimuskohteen näkökulmasta ole merkityksellistä, missä säädöksessä jostakin näiden vertailunormiston tarkoittamista seikoista on säädetty. Tutkimuksen tarkoituksena on myös arvioida turvallisuustutkintalakeja lakiteknisestä näkökulmasta.

Lainsäädännön laatua kritisoidaan Suomessa jatkuvasti. Keskeisiä teemoja tässä keskustelussa ovat olleet mm. oikeussäätelyn vaihtoehdot, säädöspolitiikka ja oikeussäätelyn johtaminen. Hyvät säädökset, joita kritiikillä on tavoiteltu, ovat kuitenkin jääneet keskustelussa taka-alalle.²⁵ Lainsäädännön laatua ja volyyymiä on myös kritisoitu Euroopan unionissa ja monissa EU:n jäsenvaltioissa on meneillään paremman säätelyn (Better Regulation) teemaan kiinnittyvä uudistusaalto. Tavoitteena on laadukkaan lainsäädäntöjärjestelmän ja säätelyn aikaansaaminen. Euroopan unionissa lainsäädäntötoiminnan parantaminen käynnistyi vuonna 2002 komission annettua lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman²⁶. Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD on vuosikausien ajan suorittanut ns. maatutkimuksia eri valtioiden lainsäädäntötoiminnasta. Järjestöstä on tullut keskeinen säätelykysymysten asiantuntijaelin. Järjestön tuottama aineisto koskee ensi sijassa kunkin maan lainsäädäntöjärjestelmää ja sen tilaa kokonaisuutena. Pääkysymyksiä ovat lainsäädäntötoiminnan yleiset makrokysymykset. Suomessa paremman säätelyn tavoitteet on myös kirjattu viimeisten hallituskausien hallitusohjelmiin.²⁷

2.3 Aihepiiriä koskeva aiempi tutkimus ja suhde siihen

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa onnettomuustutkinnan säätelyn problematiikka on Suomessa jäänyt vähälle huomiolle. Tutkimukset rajoittuvat vain eräisiin opinnäytetöihin. Aihepiiriin liittyvää ulkomaista kirjallisuutta on myös hyvin niukasti. Onnettomuustutkinnan tematiikkaan liittyviä oikeustieteellisiä väitöskirjoja on Euroopassa tehty tiettävästi vain yksi. Tutkimus on hollantilaisen Aart. A van Wijkin: "Aircraft Accident Inquiry in the Netherlands", joka julkaistiin vuonna 1974. Ruotsalainen Lars-Göran Malmberg on myös tehnyt tutkimuksen aihepiiriä koskevan tutkimuksen "Haveriutredningar" (2000), jossa on käsitelty siviili-ilmailun ja meriliikenteen kansainvälisten sopimusten kehitystä.

Suomessa oikeustieteellinen tutkimus on keskittynyt pääasiassa lakia soveltavan tahon näkökulmaan, eikä lainsäädäntötasoon kohdistuva tutkimus edusta mitään

²⁴ Kansainvälisperäisistä normeista johtuu velvoitteita, jotka liittyvät turvallisuustutkintaan Suomen rajojen ulkopuolella, toisen valtion edustajaan tutkintaryhmässä ja tutkinnan siirtämiseen toiselle valtiolle. Näillä asioilla on liityntä erityisesti perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskeviin säännöksiin sekä perustuslain 124 §:ään, jossa säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

²⁵ Niemivuo 2008, s. 35.

²⁶ KOM(2002) 278 lopullinen.

²⁷ Tala 2010 (b), s. 792–803.

valtavirtaa. Sen sijaan muualla Euroopassa on jo pitkään suoritettu lainsäädäntöä koskevaa tutkimusta. Euroopassa tämän tutkimussuuntauksen nimenä on lainsäädäntöoppi tai legistiikka (Gesetzgebungslehre, Legistics). Lainsäädäntöopilla on pitkät perinteet, sillä jo Aristoteles ja Cicero pitivät, Benthamin ja Montesquieun tavoin, hyvää sääntelyä valtiomiesten työkaluna.²⁸ Euroopassa 1800-luvun laajojen kodifikaatioiden laatiminen oli hyvän lainsäädännön keinojen, välineiden ja tekniikan kuokistusaikaa²⁹. Kun positivismi kasvatti 1900-luvulla suosiotaan, yliopistomaailma alkoi keskittyä enemmän hyvään lain tulkintaan ja sitä koskevien tutkielmien kirjoittamiseen, mikä aiheutti sen, että lainsäädännön taidot ja lainsäädäntöoppi jäivät ainakin Euroopassa unohduksiin.³⁰

Lainsäädäntöoppi keksittiin uudelleen 1970-luvulla³¹, mistä lähtien lainsäädäntöopin pääsisältöön ovat kuuluneet hyvää, rationaalista tai optimaalista lainvalmistelua, lain sisältöä ja muotoa koskevat kysymykset. Samoin lakitekniikka ja -systematiikka ovat olleet merkittävästi esillä.³² Lainsäädäntöopin "uudelleen keksijä" oli Peter Noll, joka julkaisi vuonna 1973 teoksen, jonka nimi on: "Gesetzgebungslehre" (Lainsäädäntöoppi). Hänen lähtökohtanaan oli, että oikeustieteen ei pidä rajoittua yksinomaan lain soveltamiselle ja tulkinnalle ominaiseen tuomarin näkökulmaan.³³ Peter Noll korosti tarvetta saada lainsäädännön ja erityisesti lainvalmistelun laadunvalvontaan tiettyjä mekanismeja, jotta voitaisiin nähdä, että säädökset täyttävät tietyt laatukriteerit. Noll halusi päästä eroon ajatuksesta, että laki on sattumanvarainen poliittisten voimien ja konfliktien tuote.³⁴

Peter Noll pohdiskeli kysymystä lainsäädännön laadusta, miten lait saadaan vaikuttamaan sosiaaliseen käyttäytymiseen toivotulla tavalla³⁵. Tässä lähestymistavassa ennakkollinen eli ex ante -arviointi oli osavastaus kysymykseen. Olennaista arvioinnissa oli vakiinnuttaa menettely tietojen ja tosiasioiden saamiseksi, joihin lainsäädännön tavoitteet ja suunnitellut ratkaisut perustuivat. Arviointimenettely edellyttää myös mm. sidosryhmien ja asiantuntijoiden kuulemista³⁶. Ennakollinen arviointi käsittelee erilaisten vaihtoehtojen kehittämisen, arvion mahdollisista vaikutuksista sekä lain painopistealueiden välisestä punninnasta että kustannuksista³⁷. Lisäksi lainsäätäjän on tehtävä jälkikäteistä arviointia, mitkä ovat säädetyin lain todellisia vaikutuksia ja sivuvaikutuksia³⁸. Lainvalmisteluprosessissa lainsäätäjän on oltava avoin muutoksille ja korjauksille³⁹. Näin Noll esitteli ajatuksen aktiivisesta, rationaalisesta ja suunnittelevasta lainsäätäjistä, joka ottaa lain vaikutusten ennakkollisen ja jälkikäteisen arvioinnin osaksi rationaalista lainsäädäntöprosessia. Itse asiassa paremman

²⁸ Karpen 2008, s. 160.

²⁹ 1880-luvulta I maailmansodan puhkeamiseen 1914 ulottuu saksankielisessä oikeuskulttuurissa murros, joka nosti lainsäädännön, sen laadun ja sisällön oikeustieteen keskeiseksi kiinnostuksen kohteeksi (Tala 2007, s. 352–355).

³⁰ Karpen 2008, s. 160–161.

³¹ Karpen 2008, s. 161.

³² Ks. Noll 1973 luku I, Tala 2007, s. 357, Kivivuori 1997, EIF V osa s. 566–567.

³³ Tästä lähtien legistiikka on ollut osa tutkimusta ja opetusta sekä käytännön instrumentti. Legistiikkaa ovat kehittäneet yliopistojen ja valtionhallinnon lisäksi myös ylikansalliset ja kansalliset järjestöt.

³⁴ Noll 1973, s. 95.

³⁵ Noll 1973, s. 63.

³⁶ Noll 1973, s. 94.

³⁷ Noll 1973, s. 107–137.

³⁸ Noll 1973, s. 146–161.

³⁹ Noll 1973, s. 96.

sääntelyn ohjelmat erilaisine lainsäädännön vaikutusten arviointimenettelyineen (Regulatory Impact Assessment) perustuvat pitkälti Nollin hahmottelemaan teoriaan.

Nykyisistä lainsäädäntöopin vaikuttajista Ulrich Karpen määrittelee lainsäädäntöopin niin, että se on monitieteellinen teoria, jolla on läheinen yhteys valtiosääntöoikeuteen ja valtiotieteeseen, ja joka nivoutuu yhteen myös oikeusteorian kanssa⁴⁰. Lainsäädäntöopin kohteena on lainsäädäntö sen laajimmassa merkityksessä. Vaikka lainsäädäntöopilla on monitieteellinen lähestymistapa, oikeudelliset taidot ja kyvyt ovat ensisijaisia ja välttämättömiä. Karpenin tieteellinen toiminta on viime vuosina kytkeytynyt erilaisiin paremman sääntelyn ohjelmiin, joissa yhtenä pääkysymyksenä on ollut lakien määrä ja laatu. Lainsäädäntöopin tulokset puhuvat sen puolesta, että lainsäätäjän tulee hillitä lakien inflaatiota, parantaa niiden toimeenpanoa ja tehdä laeista helpommin ymmärrettäviä. Lainsäädäntöopin tarkoituksena on vähentää lainsäädännön määrää ja parantaa sen laatua.⁴¹

Puolalainen Jerzy Wróblewski on myös käsitellyt oppirakennelmaa lain säätämisestä oikeusteoreettisessa tuotannossaan. Wróblewskin vuonna 1984 julkaistussa teoksessa "Einführung in die Gesetzgebungstheorie" esitellään lain säätämisen teoriaa erilaisten sääntöjen ja mallien muodossa. Lainsäätäjän perspektiivistä lain säätämisen teoriaa hahmottava teos liikkuu erittäin korkealla abstraktiotasolla. Lainsäätämisen tiedollisten ja sisällöllisten mallien lisäksi Wróblewski analysoi ja kehittää lainsäätämistekniikkaa, joka käsittelee oikeussääntöjen formulointia ja systematisointia koskevia sääntöjä. Lainsäädäntöoppia on kehitelty myös Pohjoismaissa. Erityisesti ruotsalainen Jan Hellner on kehitellyt skandinaaviseen lainsäädäntöperinteeseen nojautuvaa lainsäädäntöoppia (Lagstiftning inom förmögenhetsrätten: praktik, teori och teknik, 1990). Hellner tarkastelee lainsäädäntöopissaan säädettävää lainsäädäntöä makro- ja mikrostruktuurin valossa, joskaan jaottelu ei ole mitenkään tarkkarajainen. Makrostruktuuri puntaroi lainsäädännön muodostamista ja hahmottamista, kun taas mikrostruktuuri tarkoittaa sitä, miten säädökset ja säännökset muotoillaan yksityiskohtaisesti⁴².

Suomessa Matti Niemivuo on tutkinut lainvalmistelua ja lainsäädäntöä erityisesti lainvalmistelutieteen (lainvalmistelututkimuksen)⁴³ näkökulmasta. Tutkimuskohteena ovat olleet mm. lainvalmistelun lopputulos eli säädökset (Lain kirjain 2008). Näkökulma on painottunut lakitekniikan ja -kielen lisäksi siihen kuinka hyviä säädöksiä valmistellaan.⁴⁴ Jyrki Tala on käsitellyt lainsäädäntötoimintaan liittyviä teemoja väitöskirjassaan (Lakien vaikutukset 2001) sekä myöhemmissä tutkimuksissaan. Tala on käsitellyt tuotannossaan laajasti lakien vaikutuksia, oikeussääntelyn määrää ja vaihtoehtoja sekä lainsäädännön seurantalutkimusta, mutta myös lainsäädäntöoppia ja sääntelytarkkuutta. Tästä tutkimussuuntauksesta on käytetty nimitystä lainsäädäntötutkimus⁴⁵.

⁴⁰ Karpenin (2008, s. 160) perustelee monitieteellisyyttä mm. siten, että koska laki on tärkein politiikan väline, tarvitaan lainsäädäntöopin puitteissa myös poliittisia ja sosiaalisia tieteitä. Lisäksi lainsäädännön tehokkuus vaatii talouden kustannustehokkuuden analyysia. Sosiaalipsykologia voi huolehtia toimeenpanon vaikuttavuudesta ja lingvistiikalla on rooli lain laatimisessa, erityisesti monikielisissä valtioissa.

⁴¹ Karpen 2008, s. 155–158.

⁴² Hellner 1990, s. 199.

⁴³ Ks. terminologiasta Niemivuo 2002 s. 6.

⁴⁴ Niemivuo 2008, s. 35–36.

⁴⁵ Talan mukaan lainsäädäntötutkimus voidaan jaotella karkeasti kahteen ryhmään sen mukaan, kohdistuuko tarkastelu lainsäädäntöön yleisesti, instituutiona vai yksittäisiin lakeihin ja lakiuudistuksiin (Tala 2005(a), s. 4.).

Oikeustieteen piirissä tiettyä sukulaisuutta lainsäädäntöoppiin on belgialaisen Luc Wintgensin kehittämällä ja nimeämällä tarkastelutavalla, jota hän kutsuu *Legisprudenceksi*. Wintgens pyrkii luomaan lainsäädäntöä koskevan teoreettisen perspektiivin, joka mahdollistaisi hyvän lainsäädännön kriteerien kehittämisen ja määrittämisen. *Legisprudence* pyrkii lainsäädäntöä koskevaan rationaaliseen teoriaan. Sen ydin ovat perustelut, joiden nojalla voidaan punnita ja tasapainottaa vapauden periaatteen moraalisia ja poliittisia rajoituksia.⁴⁶ Viime vuosien kansallisista lainsäädäntötasoon kohdistuvista tutkimuksista mainittakoon Sakari Melanderin (*Kriminalisointiteoria*, 2008) ja Kimmo Kiisken (*Hallinnolliset sanktiot*, 2011) rikosoikeuden alaan kuuluvat väitöskirjat, jotka tekijät määrittelevät kuuluvan mainittuun tutkimussuuntaukseen.

⁴⁶ Wintgens 2006, s. 1–25, Tala 2007, s. 358–359.

3 Miten tutkitaan: tutkimuksen lähestymistapa ja aineisto

3.1 Tutkimuksen raja

Tutkimus rajataan kolmeen liikennemuotoon, jotka ovat siviili-ilmailu, rautatie- ja meriliikenne. Aiheen rajausta voi perustella siten, että EU-oikeudessa on annettu turvallisuustutkintaa määrittäviä säädöksiä kaikissa kolmessa liikennemuodossa. Lisäksi siviili-ilmailun ja meriliikenteen puitteissa on tehty kansainvälisiä yleissopimuksia, joissa on turvallisuustutkintaa säänteleviä normeja. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan sotilasilmailuonnettomuuksien sekä tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinta, vaikka ne laajassa mielessä voitaisiinkin laskea turvallisuustutkintajärjestelmään kuuluviksi.

Turvallisuustutkintaa sääntelevä normisto on muutoksessa kaikilla kolmella oikeuden tasolla. Kansainvälisen oikeuden osalta voidaan todeta, että merionnettomuuksien tutkintaa sääntelevän SOLAS-yleissopimuksen liitteen XI-1 luvun säännön 6 sopimusmääräysten kansallinen voimaan saattaminen on ollut vireillä vuoden 2011 aikana. EU-oikeudessa on tapahtunut muutoksia siten, että vuoden 2010 lopussa tuli voimaan siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskeva asetus (EU) N:o 996/2010. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY kansalliselle täytäntöönpanolle varattu määräaika päättyi vuoden 2011 kesäkuussa. Kansallisella tasolla uusi turvallisuustutkintalaki (525/2011) tuli voimaan 1.6.2011.

Kansainvälisten sopimusmääräysten voimaansaattamista ja EU-säädösten täytäntöönpanoa koskevat tarkastelut on tehty lähtökohtaisesti sen tilanteen mukaan, joka on ollut 1.6.2012. Kansainvälisperäisten normien osalta olen kuitenkin ottanut huomioon rajapinnat uusien ja kumottujen säädösten osalta, jolloin tarkastelunäkökulmaksi saadaan laajempi perspektiivi. Kansallisen lainsäädännön osalta olen tarkastellut turvallisuustutkintaa liittyvää lainsäädäntöä (turvallisuustutkintalaki, ilmailu-, meri- rautatielaki) ja muuta lainsäädäntöä 1.6.2012 saakka. Perustuslain osalta on otettu huomioon muutokset, jotka tulivat voimaan 1.3.2012. Turvallisuustutkintalaki valmisteltiin oikeusministeriön asettaman onnettomuustutkinnan sääntelyä uudistavan työryhmän toimesta, jonka käytössä on ollut lisensiaatintutkimukseni Euroopan unioni onnettomuustutkinnan sääntelijänä. Nyt käsillä oleva työ on siten jatkoa aihepiiriin liittyvälle aikaisemmalle tutkimustyölle.

3.2 Tutkimustapa ja näkökulma

Työn tarkastelukulma on normatiivinen ja tutkimuksen kohteena olevat normit voivat olla sääntöjä tai periaatteita. Tutkimuksen kysymyksenasettelu kiinnittyy pääasiassa abstraktin normiharmonian problematiikkaan. Turvallisuustutkintaa sääntelevän kansallisen lainsäädännön osalta pääkysymykset ovat: onko lainsäädäntö *ra-kenteellisesti* oikeellista ja onko lainsäädäntö *aineellisesti* oikeellista? Oikeellisuuden arviointia voidaan pelkistetyksi kuvata, onko kansainvälisessä oikeudessa ja EU-oikeudessa oleva oikeusnormi X voimassa Suomen kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Täyttääkö kansallinen normisto vertailunormistossa asetetut vaatimukset, tehdään oikeudellisen tulokinnan keinoin. Kyse on siis pohjimmiltaan siitä, miten kansal-

lisen lainsäätäjän tulee toimia, että vertailunormistossa oleva oikeusnormi X on voimassa Suomen oikeusjärjestyksessä. Kysymyksiin vastaaminen edellyttää oikeusdogmaattista lähestymistapaa, sillä lainopin kohteena on normiformulaatioiden merkitys ja sen tehtävänä on tuottaa voimassa olevaa oikeutta koskevia tulkintakannanottoja. Vaikka tutkimus kohdistuu lainsäädäntötasolle, työssä on kuitenkin lainopillisen tutkimuksen ja ajattelun peruselementit: tulkinta, systematisointi ja punninta.⁴⁷

Lainsäädännön aineellisen oikeellisuuden arvioinnin kriteerit ovat kirjoitetussa lainsäädännössä. Sen sijaan rakenteellisen oikeellisuuden osalta arvioinnin kriteerit johdetaan niistä vaatimuksista, jotka EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään muotoillut direktiivien kansalliselle täytäntöönpanolle⁴⁸. Kun aineellisen oikeellisuuden arvioinnin perusteita muodostetaan, säännösten sisältö analysoidaan niin, että sitomatomat säännökset erotellaan sitovista säännöksistä. Yksittäisen säädöksen osalta asia selvitetään kielianalyysin avulla ja normiston käytösääntöjen perusteella. Arvioinnin perusteet ovat siis vertailunormistoissa, joista käsin vertailukriteerien yksilöinti tapahtuu. Oikeellisuuden arviointia voi kuvailla vertailuprosessiksi, sillä normistoja vertaillaan ja tulkitaan suhteessa mittapuuna olevaan kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Jos kansallisessa lainsäädännössä ei voida tulkita olevan säännöstä, joita vertailunormistojen asettamat vaatimukset edellyttävät, lainsäädäntö ei ole näiltä osin oikeellista. Jos lainsäädäntö vastaa vertailunormiston asettamia vaatimuksia, kansallinen lainsäädäntö on siltä osin oikeellista.

Turvallisuustutkintaa määrittävän kansallisen lainsäädännön suhdetta perustuslakiin arvioidaan pääasiassa suhteessa perusoikeussäännöksiin. Arvioinnin perusteet johdetaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä määrittelemistä vaatimuksista. Tarkastelu kohdistuu toimivaltuuksien sääntelyyn ja niistä johtuviin perusoikeuksien rajoituksiin. Näiden rajoitusten osalta tehdään abstraktia punnintaa. Oikeellisuuden arviointi tehdään vasten niitä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, jotka on tiivistetty perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp. Nämä rajoitusedellytykset on määritelty ensisijaisesti lainsäätäjää silmällä pitäen. Kysymys on niistä edellytyksistä, jotka perusoikeuksiin kajoavien lakiehdotusten on täytettävä, että ne voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁴⁹

Tarkoitus on myös käsitellä lainsäädäntöoppia eli tarkastella lain säätämisen teoriaa lainsäätäjän näkökulmasta ex ante. Näiden tarkastelujen pohjalta voidaan kuitenkin arvioida turvallisuustutkintalakia ex post. Tämän osakysymyksen osalta tarkastelunäkökulma on, miten asiat ovat tosiasiallisesti ja toisaalta miten niiden pitäisi olla. Näin ollen lainsäädäntöoppia koskevissa pohdinnoissa pyritään hahmottelemaan yleispäteviä kriteereitä.

Työn näkökulma ja paikka oikeustieteellisen tutkimuksen kentällä. Tutkimuskohde näyttäytyy hieman eri tavalla siitä riippuen, onko kyseessä lainsäätäjän, hallintoviranomaisen vai tuomioistuimen näkökulma. Koska tutkimuksen tiedonintressin muodostaa lainsäädännön oikeellisuuden lisäksi mm. lakitekniset kysymykset, työ painottuu lainsäätäjän näkökulmaan. Lisäksi tutkimus antaa tietoa lainsäädännön nykytilasta ja kehittämistarpeista. Työssä liikutaan monilla eri oikeuden lohkoilla.

⁴⁷ Ks. Laakso 2012, s. 16–19.

⁴⁸ Ks. julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus 23.9.2004 asiassa C-494/01 komissio vastaan Irlanti.

⁴⁹ Viljanen V-P 2001, s. 216–217.

Tutkimuksella on liittynyt eurooppaoikeuteen ja kansainväliseen oikeuteen. Valtiosääntöoikeuden rajapinnoilla liikutaan koko tutkimuksen ajan. Työn suhde hallinto-oikeuteen on läheinen, koska esiin tulevat esiin monet hallinto-oikeuden ydinalueen klassiset ongelmat. Lisäksi lainvalmisteluun ja lakitekniikkaan liittyvät kysymykset on yleensä sijoitettu hallinto- ja valtiosääntöoikeuden välimaastoon⁵⁰.

Tutkimuksen näkökulma ja kysymyksenasettelu on samantyyppinen kuin Pentti Arjärven väitöskirjassa ”Toimeentuloturvan oikeellisuus”, jossa selviteltiin, vastaako Kansaneläkelaitoksen toimeenpanovastuulla oleva lainsäädäntö perustuslain, ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden asettamia vaatimuksia. Kansainvälisen oikeuden voimaansaattamiseen liittyvien kysymysten osalta tutkimuksen näkökulma on transformaatio-oikeudellinen. Tässä suhteessa tutkimuksella on liittynyt valtiosääntöoikeudelliseen tutkimukseen, jota edustavat Ilkka Saraviidan tutkimus kansainvälisen järjestön perussopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta Suomessa sekä Martin Scheininin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäistä voimassaoloa Suomen oikeusjärjestyksessä käsittelevä tutkimus. Lainsäädäntöopin näkökulmasta tutkimuksen viitekehukseen kuuluvat Karpenin, Wróblewskin ja Hellnerin lainsäädäntöoppia koskevat tutkimukset. Kotimaisesta tuotannosta liitän tämän siihen tutkimusperinteeseen, jota Niemivuon ja Talan tuotanto edustavat.

3.3 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistoa ajatellen kansainväliset sopimusmääräykset ovat merkittävässä osassa. Kansainvälistä turvallisuustutkinnan sääntelyä on tapahtunut merkittävästi siviili-ilmailun alalla, joten Kansainvälinen siviili-ilmailun yleissopimus (SopS 11/1949) on tärkeä lähde ja erityisesti sen liite 13, jossa on kansainväliset standardit ja suositetut menetelmät onnettomuustutkinnan järjestämiseksi. Merionnettomuuksien tutkintaa sääntelevän aineiston osalta keskeisessä asemassa ovat kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) piirissä valmistellut sopimusmääräykset. Merionnettomuuksien tutkintaa koskevia säännöksiä on useissa kansainvälisissä yleissopimuksissa ja IMO:n päätöslauselmissa, joista keskeistä aineistoa ovat seuraavat:

- Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus (SopS 49–50/1996)
- Yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä (SOLAS-yleissopimus SopS 11/1981)
- MARPOL 73/78 sopimus (SopS 51/1983)
- Kansainvälinen lastiviivayleissopimus 1966 (SopS 52/1968)
- IMO:n päätöslauselma merionnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaa säännösten⁵¹
- SOLAS-yleissopimuksen XI-1/6 sääntö, merionnettomuuksien tutkintaa koskevat kansainväliset standardit ja suositetut menetelmät.

Euroopan unionin lainsäädäntö muodostaa työn kannalta merkittävän kokonaisuuden. Tutkimusaineistoon kuuluvat seuraavat säädökset:

- direktiivi siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnan peruseriaaiteista 94/56/EY ja siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskeva asetus (EU) N:o 996/2010
- direktiivi 2003/42/EY poikkeamien ilmoittamisesta siviili-ilmailun alalla

⁵⁰ Tala 2004, s. 394.

⁵¹ Resolution A.884(21) the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents.

- rautatieturvallisuusdirektiivi 2004/49/EY
- tarkastusdirektiivi 1999/35/EY
- valvontadirektiivi 2002/59/EY
- meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivi 2009/18/EY

Tutkimuskohde määräytyy myös Suomen kansallinen lainsäädännön pohjalta. Tutkimuksessa otetaan huomioon rajapinnat ”uuden” ja ”vanhan” lainsäädännön osalta. Uusi turvallisuustutkintalaki (525/2011) tuli voimaan 1.6.2011.

Tutkimus ei ole pelkästään normitutkimusta, vaikka erilaiset säädökset muodostavat merkittävän osan tutkimusaineistoa. EU-oikeuden osalta aineistona on Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö, jota hyödynnän EU-oikeuden osalta rakenteellisen ja aineellisen oikeellisuuden analysointia koskevissa tarkasteluissa. Direktiivien rakenteellisen täytäntöönpanon oikeellisuuden kriteerit perustuvat niihin tuomioistuimen ratkaisuihin, jotka se on antanut SEUT 258 artiklan (entisen 226 artiklan) nojalla komission ajamissa valvontamenettelyyn liittyvissä kanteissa. Tutkintaelimen toimivaltuuksiin ja niihin liittyvissä perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkastelussa olen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön lisäksi ottanut huomioon perusoikeuksiin liittyvät ihmisoikeussäännökset. Koska ihmisoikeussäännökset on muotoiltu hyvin väljästi, olen käyttänyt valikoituja EIT:n ratkaisuja täydentämään säännösten sisältöä. Lisäksi aineisto käsittää eräitä KKO:n ja KHO:n ratkaisuja sekä ylimpien laillisuusvalvojen lausuntoja.

Kirjoitetun lainsäädännön lisäksi eduskunnan valiokuntien lausunnot ja mietinnöt sekä hallituksen esitysten perustelut ovat merkittävässä asemassa tutkimusaineistossa. Koska tutkimuksessa tarkastellaan Suomen perustuslain kannalta tärkeitä asioita, perustuslakivaliokunnan mietinnöillä ja lausunnoilla on merkittävä rooli turvallisuustutkintaan liittyvän lainsäädännön asianmukaisuuden selvittämisessä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, joka on pääasiassa uuden perustuslain ajalta, tämentää perustuslain säännösten sisältöä. Tämä on perustelua myös siitä näkökulmasta, sillä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö rinnastuu ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksiin. Perustuslakivaliokunnalla on auktoriteettiasema lakien perustuslainmukaisuuden ensisijaisena ratkaisijana välittömästi eduskuntaa sitovalla tavalla sekä perusoikeuksien sisällön määrittelyssä että systeemikokonaisuuden kehittämisessä.⁵² Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä tutkitaan niiltä osin, mitä valiokunta on lausunut turvallisuustutkintaa koskevan lainsäädännön yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön osalta ei kuitenkaan rajoituta tähän, vaan kehitellään hypoteettisia tulkintatilanteita, joiden tulkinnassa hyödynnetään valiokunnan tulkintakäytäntöä.

Onnettomuustutkintaan liittyvää oikeustieteellistä kirjallisuutta on niukasti. Tässä voidaan kuitenkin mainita ruotsalaisen Lars-Göran Malmbergin tutkimus ”Haveriutredningar”, jossa kohteena ovat pääasiassa siviili-ilmailun ja meriliikenteen kansainväliset sopimukset. Muusta tutkimusaineistosta on mainittava onnettomuuksien tutkintaselostukset, jotka ovat peräisin sekä Suomesta että ulkomailta. Tämän ”muun tutkimusaineiston” tehtävänä on toimia tutkimuksen tuki- ja taustamateriaalina, joka antaa tietoa reaali maailmasta. Tavoitteena on, että tämä aineisto edistäisi monipuolista kysymyksenasettelua ja helpottaisi tutkimusongelman käsittelemistä ja jä-

⁵² Lavapuro 2010(b), s. 11–16, Saraviita 1999, s. 31 ja Saraviita LM 5–6/1996 s. 771.

sentelyä.⁵³ Lainsäädäntöopin tarkastelujen osalta on käytetty pääasiassa oikeusteoreettista kirjallisuutta.

3.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus käsittää kuusi lukua ja etenee rakenteellisesti yleisistä kysymyksistä erityisiin. Tutkimuksen I luvussa valotetaan tutkimuskohdetta, metodologisia valintoja ja tarkastellaan tutkintajärjestelmän kehitystä kansainvälisen oikeuden, EU-oikeuden sekä kansallisen oikeuden tasolla. Tutkimuksen II-luvussa tehdään selkoa tutkimuksen teoreettisista hahmotelmista; lainsäädäntöopista, lakitekniikasta ja lainsäätäjän oikeuslähteopista. Tämän luvun tarkasteluilla luodaan myös pohjaa seuraavien lukujen yksityiskohtaisemmalle analyysille. Tutkimuksen III luvussa selvittelen, missä kaikissa kansainvälisen oikeuden sopimusmääräyksissä ja EU-säädöksissä on turvalisuustutkintaa sääntelevää normistoa. Luvussa tarkastellaan myös sitä, onko kansainvälisten sopimusmääräysten kansallinen voimaansaattaminen tehty. Lisäksi selvitetään, millä normitasolla ja voimaansaattamismenetelmällä kansainväliset sopimusmääräykset on otettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tässä luvussa tehdään tiivistetty analyysi ao. säädöksen rakenteesta, sisällöstä ja tavoitteista. EU-säädösten kohdalla tarkastelu näkökulma on samantyyppinen, mutta tämän lisäksi täytäntöönpanoa tutkitaan EU-tuomioistuimen muotoilemien kriteerien valossa. Käsiteltyjen osakysymysten kohdalla tehdään kokonaisarvio luvun lopussa.

Tutkimuksen IV luvussa tarkastellaan erityisesti tutkintajärjestelmän itsenäisyyttä suhteessa oikeudelliseen tutkintaan, tutkintaelimen pysyvyyttä sekä riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimuksia. Tämän jälkeen työssä paneudutaan järjestelmän soveltamisalaan liittyviin kysymyksiin sekä valtioiden tutkinta- ja yhteistyövelvoitteisiin. Lisäksi tutkitaan yhteistyövelvoitteiden suhdetta eräisiin Suomen perustuslain säännöksiin. Kaikkien käsiteltyjen osakysymysten kohdalla tehdään arvio kansallisen lainsäädännön suhteesta kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden asettamiin vaatimuksiin tutkintajärjestelmän oikeudellisista ja hallinnollisista puitteista.

Työn V luvussa tarkastelen, mitä säädetään tutkintaprosessista. Selvittelen niiden säännösten sisältöä, jotka koskevat onnettomuudesta ilmoittamista, kenttätutkinnan aloittamista sekä varsinaista tutkintaprosessia, joka päättyy tutkintaselostuksen julkaisemiseen. Tarkastelun painopiste on niissä toimivaltuuksissa, joita kansainvälinen oikeus ja EU-oikeus edellyttävät sopimus- ja jäsenvaltioiden säätävän. Tässä luvussa analysoitavat normit muodostavat selkeän toiminnallisen kokonaisuuden ja kompetenssinormien ryhmän. Toimivaltuuksilla kajotaan eräisiin perusoikeuksiin, joiden rajoittamista tarkastellaan tässä luvussa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa. Luvussa annetaan myös arvio kansallisen lainsäädännön suhteesta vertailunormistoon. Tutkimuksen viimeisessä eli VI luvussa palataan eräisiin keskeisimpiin kysymyksiin ja havaintoihin ja esitetään eräitä lainsäädännön kehittämiseen liittyviä oikeudellisia näkökohtia.

⁵³ Ks. Aarnio 1998, LM 6–7/1998, s. 984, Halttunen 1993, s. 21, Husa 1995, s. 128–132.

4 Tutkintajärjestelmän oikeudellinen kehitys ja puitteet

4.1 Kansallisen sääntelyn kehitys

4.1.1 Suuronnettomuuksien tutkintaa koskevan lainsäädännön valmistelu 1970- ja 1980-luvuilla

Vaikka laki suuronnettomuuksien tutkinnasta (373/1985) tuli voimaan vuonna 1986, suuronnettomuuksien tutkintaa koskevaa lainsäädäntöä ryhdyttiin valmistelemaan jo 1970-luvulla. Oikeusministeriö asetti vuonna 1972 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia selvitys suuronnettomuuksien tutkinnan järjestämisestä. Tähän toimeksiantoon oli vaikuttanut hieman aikaisemmin tapahtunut ruoppaaja Nostajan uppoaminen. Työryhmän ehdotus valmistui vuoden 1974 syksyllä. Työryhmä ehdotti, että suuronnettomuuksien keskeisistä periaatteista säädettäisiin lailla. Järjestelmän tavoitteena työryhmän ehdotuksessa oli yleisen turvallisuuden lisääminen ja onnettomuuksien ehkäiseminen.⁵⁴ Työryhmä esitti lautakuntien sijoittamista valtioneuvoston yhteyteen. Tätä perusteltiin muun muassa riippumattomuusnäkökohdilla. Tutkintaelimiä ei olisi haluttu sijoittaa minkään ministeriön alaisuuteen, koska tutkintalautakunnan tutkittavaksi olisi tullut myös turvallisuusjärjestelyjen tutkiminen.⁵⁵ Työryhmän esitys, joka annettiin vuoden 1974 syksyllä, ei johtanut lainsäädäntömuutoksiin. Kahta vuotta myöhemmin perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään (4/1976 vp), etteivät suuronnettomuuksien tutkintaa koskevat säännökset ole riittäviä, vaan suuronnettomuuksien tutkintaa koskevaa lainsäädäntöä tarvittaisiin pikaisesti. Perustuslakivaliokunta edellytti, että tarvittavat valmistelutoimet suoritetaan viipymättä. Lainsäädäntömuutoksia ei tapahtunut perustuslakivaliokunnan mietinnössään esittämistä kommenteista huolimatta.⁵⁶

Vuonna 1978 perustuslakivaliokunta kiinnitti mietinnössään jälleen (PeVM 61/1978 vp) huomiota siihen, ettei suuronnettomuuksien tutkinnassa edelleenkään ollut riittävää yhtenäisyyttä. Valiokunnan mukaan onnettomuustutkintaa suoritettiin yhä eri alojen lainsäädäntöön, viranomaisten sisäisiin ohjeisiin ja erilaisten yhteisöjen sopimin järjestelyihin perustuen. Ajan mittaan oli syntynyt erilaisia tutkintajärjestelmiä, joiden tavoitteet erosivat toisistaan. Järjestelmien välisestä työnjaosta ei ollut säännöksiä. Tietyt seikat tulivat useaan kertaan selvitettyiksi, kun taas tietyt tärkeät seikat saattoivat jäädä kokonaan tutkimusten ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että suuronnettomuuksien tutkintaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä kehitetään kiireellisesti. Valiokunta edellytti lausunnossaan, että vuodesta 1972 vireillä olleet lainvalmistelutoimenpiteet suuronnettomuuksien tutkintaa koskevan lainsäädännön aikaan saamiseksi saatetaan päätökseen viipymättä.⁵⁷ Vuoden 1979 keväällä oikeusministeriö asetti jälleen työryhmän valmistelemaan suuronnettomuuksien tutkintaa koskevia säädösehdotuksia. Oikeusministeriön toimeksiannon mukaan tutkinta oli järjestettävä niin, että saatavat tiedot voivat välittömästi palvella tarpeellisia hallinnon ja lainkäytön päätöksentekoa. Työryhmässä oli virkamiesedustus eri ministeriöis-

⁵⁴ OM lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1981, s. 18.

⁵⁵ OM lainsäädäntöosaston julkaisu 17/1974, s. 3.

⁵⁶ OM lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1981, s. 18.

⁵⁷ OM lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1981, s. 20–21.

tä. Työryhmän mietintö laadittiin hallituksen esityksen muotoon ja se valmistui helmikuussa 1981 ja se perustui paljolti vuoden 1974 ehdotukseen.⁵⁸

Työryhmän vuonna 1981 laatima mietintö ei kuitenkaan johtanut välittömiin lainsäädäntömuutoksiin, sillä vasta vuonna 1985 säädettiin laki suuronnettomuuksien tutkinnasta (373/1985), joka tuli siis voimaan vuonna 1986⁵⁹. Vuosina 1986–1995 oli oikeusministeriön yhteydessä suuronnettomuustutkinnan suunnittelukunta -niminen pysyvä komitea, jonka tehtävänä oli tutkintajärjestelmän ylläpitäminen ja tutkijain koulutus. Valtioneuvosto asetti tämän komitean kolmeksi vuodeksi kerrallaan.⁶⁰ Laissa suuronnettomuuksien tutkinnasta (373/1985) oli siis järjestetty suuronnettomuuksien ja suuronnettomuuksien vaaratilanteiden tutkinta. Laissa ei kuitenkaan ollut säännöksiä eri liikennemuotojen turvallisuustutkinnasta, jossa riippumaton ja pysyvä elin tutkisi onnettomuudet ja niiden vaaratilanteet. Tällaisen järjestelyn esikuvana on Yhdysvaltain National Transportation Safety Board (NTSP), joka on liittovaltion itsenäinen tutkintaelin, joka toimii kongressin alaisuudessa. NTSP tutkii siviili-ilmailussa, rautatieliikenteessä, merenkulussa ja maantieliikenteessä sekä näiden lisäksi öljynkuljetuksissa tapahtuneet merkittävät onnettomuudet.⁶¹

4.1.2 Lainsäädännön kehitys 1990-luvulla

Vuonna 1990 eduskunnan oikeusasiamies teki valtioneuvostolle aloitteen ilmailuonnettomuuksien tutkinnan siirtämisestä ilmailulaitoksen ulkopuoliselle organisaatiolle. Aloitteessaan oikeusasiamies korosti sitä, että onnettomuuksien tutkinnassa joudutaan väistämättä selvittämään myös mahdolliset puutteet ilmailulaitoksen omassa toiminnassa, joten tutkinnan riippumattomuus oli siltä osin kyseenalaista.⁶² Eduskunnan oikeusasiamiehen aloite ei johtanut välittömiin lainsäädäntömuutoksiin. Vasta Suomen jäsenyys Euroopan yhteisössä ja yhteisötason sääntelyn jäsenvaltioille asettamat vaatimukset johtivat lainsäädäntöpuitteiden muutokseen ja organisatorisiin järjestelyihin. Neuvoston direktiivi 94/56/EY siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnan peruseriaatteista ja sen kansallisella täytäntöönpanolla oli suuri merkitys Suomen nykyisen tutkintajärjestelmän syntymiselle. Direktiivi edellytti uuden viranomaisen perustamista ja täytäntöönpanoon liittyen perustettiin Onnettomuustutkintakeskus (L 282/1995)⁶³ ja ilmailuonnettomuuksien tutkinta siirrettiin ilmailulaitokselta Onnettomuustutkintakeskukselle. Täytäntöönpanon yhteydessä muutettiin sekä ilmailulakia että suuronnettomuuksien tutkinnasta annettua lakia (373/1985).

Ilmailuonnettomuuksien tutkintajärjestelmä oli aiemmin ollut kaksijakoinen siten, että osa ilmailuonnettomuuksista tutkittiin vanhan ilmailulain (595/1964) mukaisesti ja osa suuronnettomuuksien tutkinnasta annetun lain (373/1985) mukaisesti. Tämä aiheutti epäselvyyttä siitä, miten yksittäinen lento-onnettomuus tuli tutkia. Tutkinnan riippumattomuudesta ei ollut takeita, sillä lento-onnettomuuden tutkijalautakunnan asetti ilmailulaitos. Vanhassa ilmailulaissa (595/1964) säänneltyyn tutkintaorganisaatioon kuului kaksi porrasta, lento-onnettomuuden tutkijalautakunta ja lento-onnettomuuksien tarkastuslautakunta, jotka antoivat ilmailuhallitukselle lausunnon toimenpide-ehdotuksineen. Tätä tutkintajärjestelmää on aikanaan käytetty mallina

⁵⁸ OM lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1981, s. 22–23.

⁵⁹ Lain nojalla annettiin asetus suuronnettomuuksien tutkinnasta 759/1985.

⁶⁰ HE 294/1994 vp. yksityiskohtaiset perustelut 5 §.

⁶¹ HE 204/2010 vp, s. 14.

⁶² Helminen 1998, EIF IV osa s. 637

⁶³ Laki suuronnettomuuksien tutkinnasta annetun lain muuttamisesta.

luotaessa suuronnettomuuksien tutkintamenettelyä.⁶⁴ Vuonna 1996, jolloin perustettiin Onnettomuustutkintakeskus, Suuronnettomuustutkinnan suunnittelukunta lakkautettiin. Samassa yhteydessä ilmailuonnettomuuksien tutkinta siirrettiin ilmailulaitokselta Onnettomuustutkintakeskuksen tehtäväksi.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa on ilmailuonnettomuuksien tutkinnasta pitkät perinteet sillä ensimmäinen tutkintaelin aloitti toimintansa jo vuonna 1915. Tällöin perustettiin kuninkaallisten ilmavoimien tutkintayksikkö, jonka ensimmäiseksi riippumattomaksi onnettomuustutkijaksi nimitettiin kapteeni C.B. Cockburn, joka raportoi suoraan sotaministeriön ilmailuosaston ylijohdajalle. Ensimmäisen maailman sodan lopussa perustettiin ilmailuministeriöön siviili-ilmailuosasto, johon tutkintayksikkö liitettiin. Yksikön tehtävänä oli sekä siviili- että sotilasilmailussa tapahtuneiden onnettomuuksien tutkinta. Ensimmäiset onnettomuustutkintaa koskevat säännökset annettiin vuonna 1922 asiaa koskevassa asetuksessa^{65, 66}

Ranskassa on myös pitkät perinteet siviili-ilmailun onnettomuuksien tutkinnasta. Onnettomuuksien tutkinnasta vastaava elin on vuonna 1946 perustettu: Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA). Turvallisuuden parantamiseksi tehtävän onnettomuustutkinnan tarve oli tunnistettu jo tätä aiemmin vuonna 1934. Aluksi BEA oli organisatorisesti osa Ranskan siviili-ilmailuhallintoa. Vuonna 1951 se kuitenkin eriytettiin siviili-ilmailuviraston ohjauksesta ja valvonnasta ja liitettiin osaksi siviili-ilmailun tarkastusvirastoa. Nykyinen oikeudellinen asema sille säädettiin vuonna 2001.⁶⁷

Sotilasilmailuonnettomuuksien tutkintajärjestelmä. Puolustusvoimilla on oma tutkintajärjestelmä, jonka piirissä tutkitaan sotilasilmailun alalla tapahtuneet onnettomuudet. Vuoden 1996 lakimuutosten yhteydessä säädettiin myös sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinnasta. Tässä yhteydessä säädettiin asetus sotilasilmailusta (387/1996). Asetus ja sen muutokset on annettu aikanaan TutkintaL:n ja ilmailulain nojalla. Sotilasilmailuonnettomuuden tutkintaan sovelletaan nykyisin lakia sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinnasta (526/2011). Nykyisessä järjestelmässä sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinnasta vastaa ilmavoimien sotilasilmailuviranomainen. Tutkintaa varten ilmavoimien sotilasilmailun viranomaisyksikkö asettaa vuosittain sotilasilmailuonnettomuuksien tutkintalautakunnan. Tutkintaryhmä voidaan asettaa vuosittain tai yksittäistä tutkintaa varten. Tutkinnassa tarvittavien toimivaltuuksien ja tutkinnan käytännön järjestämisen osalta noudatetaan pääosin mitä turvallisuustutkintalaissa säädetään. Sotilasilmailun alan erityispiirteenä on sotilasilmailuonnettomuuksien tarkastuslautakunta. Puolustusministeriö asettaa tarkastuslautakunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on tutkintaviranomaisesta itsenäisenä elimenä antaa sotilasilmailuviranomaiselle lausunto tutkitun onnettomuuden ja vaaratilanteen syistä ja tehtyjen toimenpiteiden riittävydestä.⁶⁸

Raideliikenne jaetaan Suomessa vakiintuneen käytännön mukaan rautatie-, metro- ja raitiotieliikenteeseen. Raideliikenneonnettomuuksien tutkinta on käytännössä ollut samaa kuin rautatieonnettomuuksien tutkinta, sillä vuoden 2011 loppuun mennessä ei

⁶⁴ Helminen 1998, EIF IV osa s. 637

⁶⁵ Air Navigation (Investigation of Accidents) Regulations.

⁶⁶ www.aaiib.gov.uk/ Sivulla on käyty 4.8.2011.

⁶⁷ www.bea.aero. Sivulla on käyty 30.11.2011.

⁶⁸ HE 204/2010 vp, s. 58–61.

metro- tai raitiotieliikenteessä ole tapahtunut ainuttakaan onnettomuutta, joka olisi tutkittu suuronnettomuutena. Raitiotieliikenteessä tapahtuneet, muut kuin suuronnettomuudet ja suuronnettomuuden vaaratilanteet, tutkitaan tieliikenneonnettomuuksien tutkintajärjestelmän puitteissa. Rautatieonnettomuuksien tutkintaa on Suomessa tehty vuodesta 1932 lähtien Valtionrautateiden toimesta⁶⁹. Valtionrautatiet tutki itse kaikki onnettomuus- ja vauriotapaukset. Rautatiehallitus nimitti palveluksessaan olevia insinöörejä tekniseen tutkijalautakuntaan, jonka tehtävänä oli selvittää vakavimmat onnettomuustapaukset. Tutkijalautakunnan tehtäviin ei kuulunut syyllisyyskysymysten selvittäminen, vaan sen selvittäminen, onko onnettomuus tai vaurio johtunut radan, turvalaitteiden, liikkuvan kaluston taikka muiden välineiden teknisestä kunnosta⁷⁰. Pienemmissä onnettomuus- ja vauriotapauksissa vastaava lautakunta valittiin Valtionrautateiden piirihallinto-organisaatiosta⁷¹.

Valtionrautatiet (VR) yhtiöitettiin 1.7.1995, mistä lähtien rautatieonnettomuuksien tutkinnasta ja tutkintalautakunnan asettamisesta vastasi rataverkkolain (21/1995) 15 §:n mukaan Ratahallintokeskus. Sen tutkittavaksi määriteltiin rautatieliikenteessä sattuneet onnettomuudet, lukuun ottamatta suuronnettomuuksia ja niiden vaaratilanteita. Tutkintalautakunnan tutkimusten toimittamisesta ja toimivallasta oli soveltuvin osin voimassa, mitä säädettiin laissa suuronnettomuuksien tutkinnasta (373/1985). Ratahallintokeskus oli samalla kertaa onnettomuuksia tutkiva orgaani sekä rautatieliikenteen turvallisuudesta vastaava viranomaisena. Tilanne oli siten samankaltainen kuin ennen Valtionrautateiden yhtiöittämistä, jolloin VR rautatieviranomaisena itse tutki onnettomuudet sekä antoi rautatieliikenteen turvallisuutta koskevat säännökset. Tilanne oli kestävä riippumattomuus- ja puolueettomuusnäkökohtien valossa, sillä tutkijalautakunnan asetti turvallisuudesta vastaava viranomaisena eli Ratahallintokeskus, jolloin tutkinnan kohteeksi saattoi tulla viranomaisen oma toiminta valvovana viranomaisena ja liikenneturvallisuutta koskevien normien antajana. Vuonna 1996 raideliikenneonnettomuuksien tutkinta siirrettiin Ratahallintokeskukselta Onnettomuustutkintakeskuksen tehtäväksi. Lainmuutokset (6/1996 ja 282/1995) tulivat voimaan 1.3.1996, jolloin oikeusministeriön yhteyteen perustettu Onnettomuustutkintakeskus aloitti toimintansa. Raideliikenneonnettomuuksien tutkinnasta säädettiin tarkemmin asetuksessa onnettomuuksien tutkinnasta (79/1996).

Vesiliikenneonnettomuudet tulivat onnettomuustutkintalain soveltamisalan piiriin vuonna 1997⁷². Veneilyn piirissä tapahtuneiden onnettomuuksien tutkinta on onnettomuuksien suuren lukumäärän vuoksi rajoitettu vain sellaisiin onnettomuuksiin, joiden tutkiminen on perusteltua turvallisuuden lisäämiseksi. Ennen Tutkintal:n säätämistä vesiliikenneonnettomuuksia olivat tutkineet, merilakiin (167/1939) vuonna 1967 lisättyjen säännösten perusteella, kauppa- ja teollisuusministeriön, myöhemmin liikenneministeriön, asettamat tutkintatoimikunnat. Säännökset otettiin sellaisenaan uuden merilain (674/1994) 18 luvun 15 §:ään. Tutkintalautakuntia asetettiin erityisesti sellaisissa tapauksissa, jotka olivat luokiteltavissa suuronnettomuuksiksi. Itämeren suurin rauhanaikainen onnettomuus oli m/v Estonian uppoaminen vuonna 1994. Onnettomuuden tutkinta suoritettiin kansainvälisen tutkintakomission toimesta. Tutkinnassa noudatettiin soveltuvin osin Tutkintal:n säännöksiä^{73,74}.

⁶⁹ Saksassa on ehkä pisimmät perinteet rautatieonnettomuuksien tutkinnasta, sillä ensimmäiset tilastot rautatieonnettomuuksista ovat peräisin jo vuodelta 1880.

⁷⁰ Ks. Tuori 1983, s. 113

⁷¹ OM lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1981, s. 10

⁷² Muutos lailla L 97/1997.

⁷³ HE 294/1994 vp. jakso 2.3 Nykytilan arviointi.

⁷⁴ Ks. HE 204/2010 vp, s. 5–6 ja HE 147/1996 vp, nykytila ja ehdotetut muutokset.

Eurooppalaisista valtioista saksalaisen merionnettomuuksien tutkinnan juuret palautuvat aina vuoteen 1877 saakka, jolloin säädettiin ensimmäinen merionnettomuuksien tutkintaa koskeva laki. Tätä lakia uudistettiin vuonna 1935 ja se oli voimassa sellaisenaan vuoteen 1986 saakka. Lainsäädännössä oli määritelty onnettomuuden johdosta erityinen tuomioistuinkäsittely, jossa toimitettiin kuulemisia samoin kuin onnettomuuden syyn tarkastelua sekä onnettomuudessa mukana olleiden käyttäytymisen arviointia, jonka mahdollisena seurauksena saattoi olla sertifiikaatin peruuttaminen. Nämä merionnettomuuksien tutkintaa toimittavat tuomioistuimet (Seeämter) olivat luonteeltaan erityishallintotuomioistuimia, jotka toimittivat ensimmäisenä asteena onnettomuuden tutkinnan. Valitustuomioistuimena oli Hampuriin sijoitettu Bundesoberseeamt.⁷⁵

Alankomaissa on myös pitkät perinteet merionnettomuuksien tutkinnan organisoimisesta, sillä vuodesta 1909 lukien merionnettomuudet on tutkinut merenkulkuvirasto. Toisen asteen tutkinnan toimittaa Alankomaiden merituomioistuin (Raad voor de Scheepvaart)⁷⁶. Tutkijalautakunta on voinut myös käyttää kurinpidollista toimivaltaa aluksen päällikkö ja päällystä kohtaan, jos onnettomuus on johtunut näiden rikkeistä.⁷⁷ Todettakoon, että Alankomaissa sisävesiliikenne on kansainvälistä toimintaa. Ensimmäinen sisävesillä tapahtuneita onnettomuuksia sekä niiden tutkintaa koskeva laki säädettiin jo vuonna 1931⁷⁸.

Tieliikenneonnettomuus tutkitaan turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaisessa järjestyksessä silloin, kun kyseessä on suuronnettomuus tai sen vaaratilanne. Esimerkiksi 19.3.2004 Äänekosken Konginkankaalla tapahtunut liikenneonnettomuus, jossa Helsingistä Kuusamoon matkalla ollut bussi ja raskas ajoneuvoyhdistelmä törmäsivät, tutkittiin suuronnettomuutena Tutkintal:n mukaisessa järjestyksessä⁷⁹. Suomessa tieliikenneonnettomuuksien tutkinnassa toimitaan niin, että onnettomuuden johdosta poliisi toimittaa esitutkinnan, jonka tarkoituksena on ensisijaisesti selvittää mahdollinen liikenneonnettomuuden syyllistyminen. Tämän lisäksi onnettomuuksia tutkitaan tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta (24/2001) annetun lain nojalla⁸⁰. Laki koskee liikenneonnettomuuksien tutkintaa silloin, kun onnettomuuden tutkiminen on liikenneonnettomuuksien tutkintaa koskevien periaatteiden ja tavoitteiden mukaista eikä onnettomuutta tutkita turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaisesti. Onnettomuustutkinnan suorittavat tutkijalautakunnat, joiden ylläpidosta, yleisestä järjestämisestä, suunnittelusta ja koulutuksesta vastaa Liikennevakuutuskeskus. Se on yksityisoikeudellinen subjekti. Liikennevakuutuslain 17 §:n mukaan jokaisen vakuutusyhtiön, jolla on oikeus liikennevakuutustoiminnan harjoittamiseen Suomessa, on kuuluttava Liikennevakuutuskeskukseen.⁸¹

⁷⁵ www.bsu-bund.de, sivulla käyty 6.5.2011.

⁷⁶ <http://www.emsa.europa.eu/end185d007d003d002d001.html>.

⁷⁷ EMSA Report 2005, s. 33.

⁷⁸ Kingdom Act 2005, Explanatory memorandum, s. 3.

⁷⁹ Ks. Internet: www.onnettomuustutkinta.fi: A 1/2004 Y.

⁸⁰ Lain (24/2001) nojalla on säädetty valtioneuvoston asetus tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta (740/2001).

⁸¹ Ks. HE 204/2010 vp, s. 6.

4.1.3 Vuoden 2011 turvallisuustutkintalaki

Oikeusministeriö asetti vuoden 2009 alussa työryhmän uudistamaan onnettomuuksien tutkinnasta annettua lakia. Työryhmän työn määräaika jatkettiin kerran ja työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle vuotta myöhemmin 31.1.2010⁸². Työryhmän mietinnössä ehdotettiin säädettäväksi uusi turvallisuustutkintalaki. Esityksestä käytiin laaja lausuntokierros ja siitä saadun palautteen johdosta lakiehdotukseen ja sen perusteluihin tehtiin jatkovalmistelussa täsmennyksiä niin, että lopullinen hallituksen esitys (204/2010 vp) uudeksi turvallisuustutkintalaksi annettiin eduskunnalle vuoden 2010 lokakuussa. Turvallisuustutkintalaki (525/2011) tuli voimaan 1.6.2011.

Tutkintal ja TutkintaA olivat voimassa 26 vuotta. Turvallisuustutkintalakiin johtaneen hallituksen esityksen mukaan lainsäädäntö oli edelleen pääosin toimiva ja käyttökelpoinen sekä pääosin sopusoinnussa onnettomuustutkinnasta annettujen kansainvälisten sopimusten kanssa. Sääntelyn ajanmukaistaminen todettiin olevan tarpeen erityisesti perustuslaista johtuvista syistä. Perusoikeus- ja perustuslakiuudistusten myötä mm. onnettomuustutkintalainsäädäntöön sisältyvien toimivaltasäännösten sisältöä ja kirjoitustapaa oli täsmennettävä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustuslaki edellytti myös lain ja asetuksen suhteen arviointia. Lisäksi todettiin onnettomuustutkintalainsäädännön uudistaminen olevan tarpeellista merionnettomuusdirektiivin 2009/18/EY täytäntöönpanon johdosta.⁸³

Kun uusi turvallisuustutkintalaki (525/2011) tuli voimaan 1.6.2011, sillä kumottiin Tutkintal (373/1985) ja TutkintaA (79/1996)⁸⁴ sekä sotilasilmaluasetus (387/1996). Turvallisuustutkintalain säätämisen yhteydessä muutettiin myös rautatielain (531/2011), ilmailulain (529/2011) ja merilain (530/2011) eräitä pykäläitä, jotka liittyvät turvallisuustutkintaan. Lisäksi muutettiin lakia (532/2011) tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta sekä säädettiin laki sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta (526/2011). Turvallisuustutkintalain nojalla voidaan tutkia, mikä tahansa onnettomuus tai onnettomuuden vaaratilanne, millä elämän alueella hyvänsä. Se voi olla esimerkiksi jossakin teollisuuslaitoksessa tapahtunut onnettomuus, rakennuksen katon sortuminen tai luonnonkatastrofi. Ilmailussa, tie-, vesi- ja raideliikenteessä tapahtuneen vakavan onnettomuuden tutkinta on pakollista. Turvallisuustutkintalain nojalla voidaan myös tutkia lievempiä onnettomuuksia tai onnettomuuden vaaratilanteita. Tutkinnan avulla pyritään ehkäisemään vastaavan tyyppisten onnettomuuksien syntyminen tulevaisuudessa. Tutkinta tehdään yleisen turvallisuuden lisäämiseksi.

⁸² Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2/2010.

⁸³ HE 204/2010 vp. s. 14.

⁸⁴ Uusi turvallisuustutkintalaki (525/2011) ei sisältänyt säännöstä, jolla TutkintaA 79/1996 olisi nimenomaisesti kumottu. Turvallisuustutkintalain 48 §:ssä on voimaantuloa koskeva säännös, jonka mukaan ao. lailla kumotaan onnettomuuksien tutkinnasta annettu laki (373/1985), mutta asetuksen (79/1996) kumoamisesta ei mainita mitään. Asetuksen kumoaminen ilman laissa olevaa nimenomaista säännöstä perustuu siihen, että kun laki kumotaan, kumoutuvat myös siinä olevan asetuksenantovaltuuden nojalla annetut asetukset. Mainittakoon, että uuden lain nojalla annettavalla asetuksella ei enää voi kumota asetuksia, jotka on annettu kumotun lain nojalla. Kumottavan lain nojalla annettujen asetusten kumoutuminen voidaan estää säätämällä lain siirtymäsäännöksissä, että asetukset jäävät edelleen voimaan. Menettely perustuu vakiintuneeseen käytäntöön. Ks. Lainlaatijan opas. Osa 2. Lakitekniikka s. 79. Oikeusministeriön julkaisu 43/2010.

Yhteenvedona onnettomuustutkintalainsäädännön kehitysvaiheista voi todeta, että vuosien 1985–2011 välillä on lainsäädäntöön tehty lukuisia muutoksia. Tutkintalainsäädännön kehitysvaiheet voidaan luonnehtia siten, että vuosia 1985–1996 oli kansallisen kehittämisen vaihe, sillä tällöin lainsäädännön kehittäminen lähti liikkeelle kansallisista tarpeista. Vuonna 1996 perustettiin pysyvä tutkintaviranomainen eli Onnettomuustutkintakeskus. Tämä johtui Suomen EU-jäsenyydestä sekä EU-oikeuden, erityisesti täytäntöönpantavaksi tulleen direktiivin 94/56/EY vaatimuksista. Tästä alkaneen vaiheen leimallinen piirre oli eri liikennemuotojen tutkinnan siirtyminen alan turvallisuusviranomaisilta riippumattoman organin tehtäväksi.

4.2 Kansainvälisen ja EU-lainsäädännön kehitys

4.2.1 Siviili-ilmailu

Kansainvälinen siviili-ilmailun yleissopimus (SopS 11/1949) eli Chicagon sopimus tuli kansainvälisoikeudellisesti voimaan vuonna 1947. Se oli ensimmäinen kansainvälinen yleissopimus, johon otettiin myös onnettomuustutkintaa koskevia säännöksiä. Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO) perustettiin samalla kansainvälinen siviili-ilmailun yleissopimuksella ja sen II osa muodostaa järjestön peruskirjan.⁸⁵ Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön tehtävänä on vaikuttaa sopimusvaltioidensa kansalliseen oikeusjärjestykseen siten, että se pyrkii yhtenäistämään niiden lainsäädäntöä. Kansainvälisen järjestön normiantotoimivalta on yleensä riippuvainen siitä, mitä sen perussäännössä tai peruskirjassa asiasta säädetään⁸⁶. ICAOn peruskirja, joka siis sisältyy siviili-ilmailun yleissopimukseen, sisältää järjestön mandaatin normien antamiseen. Järjestö käyttää normatiivista valtaa eli se voi järjestön nimissä päättää normatiivisista sopimusvaltioita koskevista velvoitteista, joita ei laadita kansainvälisen yleissopimuksen muotoon, vaan ne annetaan järjestöpäätöksinä ja pannaan sopimuksen liitteiksi. Näihin siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteisiin perustuu käytännössä kansainvälisen ilmailuyhteisön tekninen ja toiminnallinen sääntely.

ICAO on vahva toimija kansainvälisessä ilmailuyhteisössä. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että järjestöön kuuluvat käytännössä kaikki itsenäiset valtiot, jotka harjoittavat siviili-ilmailua. Järjestön ulkopuolelle jääminen tietäisi eristämistä ilmailuyhteisöstä, mikä ilmailun luonne huomioon ottaen ei ole käytännössä mahdollista. Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö on myös turvallisuustutkinnan kehittämistä ajatellen kaikkein merkittävin kansainvälinen järjestö. Siviili-ilmailun yleissopimuksen liite 13 on ilmailuonnettomuuksien tutkintasäännöstö, jossa on yksityiskohtaiset säännökset ilmailuonnettomuuksien tutkinnan järjestämisestä ja toimittamisesta. Ensimmäinen onnettomuustutkintasäännöstö tuli voimaan vuonna 1951 ja sitä on kehitetty siitä lähtien jatkuvasti ja systemaattisesti Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön toimesta.⁸⁷

Euroopan unionissa onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnan periaatteita sääntelevä direktiivi 94/56/EY annettiin vuonna 1994 ja sen tarkoituksena oli varmistaa, että kaikista onnettomuuksista ja vakavista vaaratilanteista suoritetaan tutkinta. Di-

⁸⁵ Amerasinghe 2005, s. 464–468, Piironen 2010, s. 110.

⁸⁶ Klabbers 2002, s. 197.

⁸⁷ Piironen 2010, s. 120.

rekhtiivi kumottiin 2.12.2010 voimaan tulleella asetuksella (EU) N:o 996/2010. Onnettomuuksien tutkintajärjestelmään ja turvallisuuden parantamiseen liittyy unionin toimesta vuonna 2003 annettu direktiivi 2003/42/EY poikkeamien ilmoittamisesta siviili-ilmailun alalla. Direktiivin ja poikkeamien ilmoittamisen tarkoituksena on riskien hallinta ja sitä kautta onnettomuuksien ja vaaratilanteiden ehkäiseminen.⁸⁸

Euroopan lentoturvallisuusvirasto (EASA) perustettiin vuonna 2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1592/2002 (kumottu asetuksella (EY) N:o 216/2008). Euroopan lentoturvallisuusvirasto on Euroopan unionin ilmailuturvallisuuden keskus. Sen tehtävänä on edistää siviili-ilmailun turvallisuuden ja ympäristönsuojelun korkeaa tasoa. Euroopan lentoturvallisuusvirasto on Euroopan unionin erillisvirasto, jolle on annettu tehtäväksi hoitaa erityisiä toimeenpano- ja sääntelytehtäviä lentoturvallisuuden alalla. Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamista koskevan asetuksen mukaan lentoturvallisuusvirastolle määritellään eräitä onnettomuuksien tutkintaan liittyviä tehtäviä. Virastoasetuksen johdanto-osan 17) kohdassa todetaan siten, että ”lento-onnettomuuksien tutkinnan tuloksien pohjalta olisi toimittava kiireellisesti, varsinkin jos onnettomuudet liittyvät puutteelliseen lentokonesuunnitteluun ja/tai toimintaan liittyviin seikkoihin, jotta kuluttajien luottamus lentoliikenteeseen voidaan palauttaa”.

Virastoasetuksen 15 artiklan mukaan komissio, lentoturvallisuusvirasto ja kansalliset ilmailuviranomaiset vaihtavat käytettävissään olevia tietoja soveltaessaan tätä asetusta ja sen täytäntöönpanosääntöjä. Lentoturvallisuusvirasto kerää tietoja sen jäsenvaltioilta ilma-aluksille sattuneista onnettomuuksista ja julkistaa tietojen perusteella vuosittaisia lentoturvallisuuskatsauksia. Onnettomuuksien ja vakavien vaaratilanteiden tutkinnan tuloksina annetaan turvallisuussuosituksia. Turvallisuus-suositusten käsittely on lentoturvallisuusviraston keskeisiä tehtäviä. Se on kehittänyt erityisiä organisatorisia järjestelyjä ja menettelyjä tämän tehtävän hoitamiseksi. Tämä johtuu siitä, että jäsenvaltioiden viranomaisilta on siirtynyt tehtäviä Euroopan lentoturvallisuusvirastolle. Näin ollen virastosta on tullut tutkintaselostuksessa annettavien suositusten kohde samalla tavalla kuin jäsenvaltioista. Euroopan lentoturvallisuusvirastolla ei ole oikeutta eikä velvollisuutta osallistua jäsenvaltioiden tutkintaelinten toimittamaan tutkintaan.

4.2.2 Meriliikenne

Kansainvälisen merioikeuden kehitystä voidaan luonnehtia siten, että sille on ollut leimaa antavana piirteenä taloudelliset intressit. Lisäksi merioikeutta on kautta aikojen kehitelty eurooppalaisesta näkökulmasta⁸⁹. Vuonna 1912 tapahtunut Titanicin onnettomuus sai aikaiseksi ensimmäisen kansainvälisen merenkulun turvallisuutta koskevan sopimuksen, joka on SOLAS-yleissopimus (Safety of Life at Sea) eli ”yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä”. Se on uusittu useita kertoja ja vuoden 1948 SOLAS-yleissopimuksessa oli ensimmäistä kertaa onnettomuustutkintaa määrittäviä säännöksiä.⁹⁰ SOLAS-yleissopimus on edelleen kaikkein tärkein meriturvallisuutta sääntelevä sopimus. Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) perustettiin vuonna 1959, joskin järjestön nimi oli aluksi kansainvälisen merenkulkualan

⁸⁸ KOM (2000)847 s. 1.

⁸⁹ Kirchner 2009, s. 1.

⁹⁰ www.imo.org. Sivulla on käyty 31.8.2011.

neuvoa-antava järjestö⁹¹ (SopS 20/1959). Järjestön perustaminen tarkoitti sitä, että alan laajamittainen kansainvälinen meriturvallisuusyhteistyö alkoi edistyä.

Kansainvälinen merenkulkujärjestö valmistelee diplomaattikonferenssit, jotka hyväksyvät uusia yleissopimuksia ja pöytäkirjoja meriturvallisuuden sekä meriympäristön suojelun alalla. Meriturvallisuuskomitean työ on pääasiassa erilaisten meriturvallisuuteen liittyvien kansainvälisten yleissopimusten kehittämisessä, joista mainittakoon SOLAS- ja MARPOL-yleissopimukset. Näin ollen järjestö on pääasiallinen toimija kehitettäessä kansainvälistä merioikeutta. Voidaan sanoa, että kansainvälinen merenkulku on säännelty lähes kokonaisuudessaan Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä tehdyin yleissopimuksin. Järjestö on hyväksynyt yli 40 sopimusta tai pöytäkirjaa. Lisäksi IMO on antanut yli 800 ohjetta tai suositusta, jotka koskevat meriturvallisuutta ja meriympäristön suojelua⁹². Järjestön asema määrittellään YKn merioikeusyleissopimuksessa toimivaltaiseksi kansainväliseksi järjestöksi. Sopimusten ja järjestöpäätösten valmistelun kannalta IMO:n rooli on varsin monimutkainen ja laaja-alainen, sillä niihin kuuluu sekä hard law että soft law -instrumentteja. Näiden erotteleminen on osoittautunut melko vaikeaksi. Ensimmäiseen ryhmään voi luokitella kuuluvaksi mm. SOLAS-yleissopimuksen, jonka säännökset ovat sitovia. Jälkimmäisiin voi laskea erilaiset IMO-koodit ja suuntaviivapäätökset, jotka ovat oikeudellisesti sitomattomia soft law -välineitä.⁹³

Kansainvälinen merenkulkujärjestö on monilla eri päätöslauselmilla yrittänyt saada sopimusvaltioita yhteistyöhön merionnettomuuksien tutkinnassa. Vaikka Kansainvälisellä merenkulkujärjestöllä ei sen peruskirjan mukaan ole sellaista norminvaltaa, että se pystyisi antamaan onnettomuustutkintaa koskevia sitovia säännöksiä sopimusvaltioille, SOLAS-yleissopimus antaa tähän mahdollisuuden⁹⁴. Kansainvälinen merenkulkujärjestö hyväksyi vuonna 2008 päätöslauselmallaan MSC.257(84) SOLAS-yleissopimukseen uuden säännön. Tämän yleissopimuksen lisäyksen mukaan merionnettomuuksien tutkinnassa on noudatettava IMO:n päätöslauselman MSC.255(84) mukaisia ”Kansainvälisiä standardeja ja suositettuja menetelmiä merionnettomuuksien ja vaaratilanteiden turvallisuustutkinnassa”.

Tarkastusdirektiivi 1999/35/EY oli ensimmäinen EU-oikeuden säädös, jossa oli säännöksiä merionnettomuuksien tutkinnasta. Tarkastusdirektiivin soveltamisala kattaa kaikki säännöllisessä liikenteessä olevat ro-ro-matkustaja- ja suurnopeusalukset niiden lipusta eli rekisteröintivaltiosta riippumatta. Tarkastusdirektiivi antaa jäsenvaltioille oikeuden suorittaa onnettomuuden tutkinnan tai osallistua siihen, jos onnettomuus tapahtuu direktiivin tarkoittamassa liikenteessä. Merionnettomuuksien tutkintaa koskevia säännöksiä on tarkastusdirektiivin lisäksi myös ns. valvontadirektiivissä 2002/59/EY. Merionnettomuuksien tutkinnan sääntely Euroopan unionissa sai jatkoa, kun komissio teki vuoden 2005 marraskuussa ehdotuksen direktiiviksi meriliikennealan onnettomuuksien tutkinnasta. Direktiivi 2009/18/EY tuli voimaan kesäkuussa 2009 ja sen täytäntöönpanon määräaika päättyi vuoden 2011 kesäkuussa.

Euroopan meriturvallisuusvirasto (EMSA) perustettiin vuonna 2002 ja sen toimintaa sääntelee virastoasetus (EY) N:o 1406/2002. Meriturvallisuusviraston tehtävänä on antaa komissiolle meriturvallisuutta ja alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäisyä

⁹¹ Järjestön nimi muutettiin vuonna 1982 muotoon International Maritime Organisation (IMO).

⁹² www.imo.org. Sivulla on käyty 31.8.2011.

⁹³ Fitzmaurice – Olufemi 2005, s. 89 – 91.

⁹⁴ Boyle 2006, s.148.

koskevaa teknistä ja tieteellistä asiantuntemusta unionin lainsäädännön kehittämiseksi, samoin kuin sen täytäntöönpanon seuraamisessa sekä käytössä olevien toimien tehokkuutta arvioitaessa. Virastoasetuksen 2 artiklan e) kohdassa määritellään meriturvallisuusviraston tehtäväksi helpottaa jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä ”yhteisen menettelytavan kehittämisessä” merionnettomuuksien tutkintaa varten. Virastoasetuksen 2 artiklan e) kohdan mukaan meriturvallisuusviraston tehtävänä on tukea jäsenvaltioita vakavien merionnettomuuksien tutkintaan liittyvissä toimissa. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että meriturvallisuusviraston virkamiehillä olisi oikeus osallistua onnettomuuden tutkintaryhmään vaan sitä, että annetaan etukäteen teknistä tukea jäsenvaltioiden tutkintaelinten jäsenille mm. koulutuksen muodossa.

4.2.3 Rautatieliikenne

Rautatiejärjestelmän turvallisuuden parantamiseksi ei ole ollut samanlaista systemaattista monenkeskistä kansainvälistä yhteistyötä kuin ilmailun ja merenkulun piirissä. Alueellista yhteistyötä ja kahdenvälisiä sopimuksia on tehty. Selittävänä tekijä ovat osaltaan maantieteelliset syyt sekä alan rakenteelliset tekijät. Kansainvälisen rautatieliiton (UIC) puitteissa tapahtunut yhteistyö on ollut lähinnä yhtiöiden välistä.⁹⁵ Euroopan unionin puitteissa eurooppalaista rautatiejärjestelmää koskevat turvallisuustutkintaa määrittävät säännökset on annettu rautatieturvallisuudirektiivissä. Turvallisuustutkinnasta ei ole säädetty erillistä direktiiviä, vaan tutkintaa koskevat säännökset on otettu rautatieturvallisuudirektiiviin V lukuun. Direktiivissä määritellään tilanteet, joissa tutkinta on pakollinen ja lisäksi jäsenvaltiot veloitetaan perustamaan pysyviä tutkintaelimiä.

Euroopan rautatievirasto (ERA) perustettiin virallisesti vuonna 2004 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 881/2004. Euroopan rautatieviraston tehtävänä on rautateiden turvallisuuden ja yhteentoimivuuden vahvistaminen kaikkialla Euroopassa. Euroopan rautatievirastolla on eräitä turvallisuustutkintaan liittyviä tehtäviä ja se toimii läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa ja ERA on verkottunut kansallisten turvallisuustutkintaviranomaisten kanssa. Tätä toimintaa määrittävät säännökset ovat virastoasetuksen 6(5) artiklassa. ERA ei korvaa jäsenvaltioiden viranomaisten toimintaa, vaan tukee sitä. Virastoasetuksen 11(1) artiklan c) kohdan mukaan Euroopan rautatievirastolta edellytetään, että se ylläpitää julkista tietokantaa jäsenvaltioiden sille lähettämistä tutkintaselostuksista. Mitä tulee Euroopan rautatieviraston turvallisuustutkintaan liittyviin tehtäviin, niistä säädetään virastoasetuksen lisäksi myös rautatieturvallisuudirektiivissä 2004/49/EY. Rautatieturvallisuudirektiivin 21(5) artiklassa säädetään siitä, että kansallinen tutkintaorgaani voi tarvittaessa pyytää Euroopan rautatievirastoa tarjoamaan asiantuntemusta tai suorittamaan teknisiä tarkastuksia, analyyseja tai arvioiteja.

Euroopan rautatievirasto voi siis osallistua tutkintaan jäsenvaltiossa, jos jäsenvaltio sitä pyytää. On kuitenkin syytä huomata, ettei Euroopan rautatievirastolla ole yleistä toimivaltaa onnettomuuksien tutkintaan eikä se voi tehdä interventioita jäsenvaltioiden toimittaessa tutkintaa. Euroopan rautatieviraston ja jäsenvaltioiden viranomaisten lisäksi myös komissio osallistuu turvallisuustutkintaan liittyvään vuoropuheluun. ERA:n tehtävänä on antaa komissiolle tietoa, jotta se voi toteuttaa tarvittavia toimia turvallisuuden parantamiseksi sekä arvioida olemassa olevien toimien tehokkuutta.

⁹⁵ KOM(2002) 23, johdanto-osa s. 1.

II Tutkimuksen teoreettisia näkökohtia

1 Oikeusjärjestyksen normirakenne

1.1 Oikeusnormi, oikeusjärjestys ja -järjestelmä

1.1.1 Mitä oikeus on?

Kysymys siitä, mitä oikeus on, voidaan ymmärtää monin eri tavoin. Voidaan kuitenkin todeta, että laki ja oikeus eivät ole sama asia eikä säädännäinen oikeus ole myöskään ainoa oikeutta. Oikeusteoreettisessa keskustelussa on useita eri tapoja tarkastella, ymmärtää ja määritellä oikeutta. Wróblewskin oikeusteoreettisessa ajattelussa peruslähtökohdat tälle ontologiselle kysymykselle muodostavat:

- oikeus on normi (tietyt ehdot täyttävä kielellinen ilmaus);
- oikeus on tosiasia (fakta, joka ilmentää tuomioistuintoiminnan todellisuutta);
- oikeus on arvo tai arvojen toteuma;
- oikeus on monimutkainen ja hierarkkinen ilmiö (jossa yhdistyy yllä mainitut elementtejä edellä mainituista osatekijöistä).⁹⁶

Oikeusnormi ei siis ole yksinomaan kirjoitettuun lakiin palautuva muodollinen kategoria. Säännöksen merkityssisällön ymmärtäminen vaatii tuekseen ideaalitason faktat ja täydennykseksi arvojen ulottuvuuden.⁹⁷

Oikeussäännöillä on yhteiskunnan sääntöjen joukossa oma erityinen asemansa verrattuna muihin normeihin. Tässä katsannossa kohtaa väistämättä aiheen oikeuden ja moraalien välisestä suhteesta. Moraalilla ja oikeudella (oikeusnormilla) on yhtäläisyyksiä, sillä molemmat ohjaavat ihmisen käyttäytymistä. Moraalilla ja oikeudella on myös usein yhteinen päämäärä. Esimerkiksi rikosoikeudessa pyritään suojaamaan oikeushyviä, jotka on katsottu tärkeiksi. Tässä suhteessa oikeusnormin voi nähdä moraalisen koodin täytäntöönpanona, jossa hyvä erotellaan pahasta. Toisin sanoen, mikä on väärää, on myös laitonta. Toisaalta, jos teko on lainmukainen, se on myös moraalisesti hyväksyttävä. Tämä yleistys on kuitenkin varsin pinnallinen, sillä oikeus- ja moraalinormit poikkeavat monessa suhteessa toisistaan.⁹⁸

Lait ovat usein käskyjä ja kieltoja, joilla pyritään estämään haitalliset toimenpiteet, mutta lait eivät edellytä tekemään hyviä tekoja, jotka taas moraalinormien näkökulmasta ovat välttämättömiä. Oikeusnormeilla on ihmisen toiminnassa ulkoinen aspekti, kun taas moraalilla sisäinen aspekti. Nämä aspektit voivat ilmetä siten, että tietyn tilanteessa teko voi olla laillinen oikeusnormien näkökulmasta, mutta moraalinormien näkökulmasta arveluttava. Oikeudella ja moraalilla ei ole sellaista välttämä-

⁹⁶ Wróblewski 1977, s. 221, Wróblewski 1984, s. 5.

⁹⁷ Laakso 2012, s. 163.

⁹⁸ Falcón y Tella 2010, s. 23–28.

töntä yhteyttä toisiinsa, että esimerkiksi lainsäädännön tulisi täyttää, jonkin moraalikoodiston standarditaso, jotta se oli pätevää. Lainsäädännön osalta voidaan kuitenkin odottaa, että se yleisellä tasolla vastaa vallitsevia moraaliarvoja.⁹⁹

Oikeussääntöjen ja moraalinormien erot piilevät sääntöjen luomien oikeuksien ja velvollisuuksien luonteessa. On eri asia olla moraalisesti velvoitettu tekemään kuin oikeudellisesti velvoitettu tekemään tai sallimaan jotakin. Miten velvoittavaksi oikeussääntö koetaan, ei ratkaise asiaa. Monet moraalinormit voidaan kokea vahvasti velvoittaviksi, kun samaan aikaan voidaan epäillä oikeussäännön velvoittavuutta. Sanktion uhkakaan ei tee normista oikeussääntöä. Oikeussääntöjen ja muiden normien välinen ero ei ole myöskään niiden yleisyydessä, sillä esimerkiksi moraalinormin velvoite voi olla universaalimpi kuin oikeusnormin. Oikeussääntöjen erona muihin normeihin on se, että oikeusnormit ovat yhteiskunnassa poliittista valtaa käyttävien organisaatioiden antamia ja ylläpitämiä.¹⁰⁰

1.1.2 Oikeusjärjestys ja oikeusjärjestelmä

Oikeusjärjestys on moniulotteisen normirakenteen muodostama kokonaisuus. Oikeusjärjestys on voimassa olevien oikeusnormien muodostama kokonaisuus, missä oikeusnormit on järjestetty tietyllä tavalla suhteessa toisiinsa nähden, jolloin ne muodostavat systeemin eli oikeusjärjestelmän. Oikeusjärjestys sääntelee yhteiskuntaelämää, jolloin oikeusjärjestys voidaan määritellä oikeudelliseen muotoon puettujen yhteiskunnallisten valtasuhteiden kokonaisuudeksi¹⁰¹. Oikeusjärjestys ei ole suljettu eikä itseään autonomisesti muuttava. Tästä seuraa, että ulkoiset tekijät voivat olla muutoksen moottoreita. Tällaiset tekijät voivat olla taloudellisia tai ne voivat liittyä arvojen ja moraalin muutoksiin. Eurooppalaisella integraatiolla on tässä suhteessa ollut huomattava merkitys.¹⁰² Säänneltäessä uusista asioista tai ilmiöistä on yleensä kysymys sääntelyn horisontaalisuudesta, jolloin uusi asia tai ilmiö ylittää sääntelykynnyksen. Onnettomuustutkinnan osalta sääntelykynnyksen ylittävänä tekijänä ovat olleet suuronnettomuudet niin kansallisen, kansainvälisen kuin EU-oikeudenkin tasolla.

Oikeusjärjestelmä ja oikeusjärjestys liittyvät läheisesti toisiinsa, mutta ne ovat eri tasoilla olevia käsitteitä. Kun oikeusjärjestys on säädösten ja säännösten sekä niiden soveltamiskäytäntöjen kokonaisuuden muodostama normijärjestys, oikeusjärjestelmä on puolestaan oikeustieteen avulla syntynyt käsitys tuosta kokonaisuudesta. Oikeusjärjestelmän puitteissa systematisoidaan, käsitteellistetään ja arvioidaan oikeusjärjestystä. Tämän systematisoinnin tuloksena tapahtuu oikeuden jakaminen eri oikeudenaloihin, jotka yhdessä muodostavat systemaattisen kokonaisuuden.¹⁰³ Suomen oikeusjärjestelmä on tapana jakaa yksityisoikeuteen¹⁰⁴ (*ius privatum*) ja julkisoikeuteen (*ius publicum*). Julkisoikeus tarkoittaa sitä oikeusjärjestyksen osaa, jonka tarkoi-

⁹⁹ Falcón y Tella 2010, s. 23–28.

¹⁰⁰ Aarnio 2006, s. 30.

¹⁰¹ Björne 1979, s. 10.

¹⁰² Aarnio 2006, s. 108.

¹⁰³ Tuori 2004, LM 7–8/2004, s. 1197.

¹⁰⁴ Yleinen yksityisoikeus jaetaan seuraaviin lohkoihin: Henkilöoikeus, varallisuusoikeus, perheoikeus, jäämistöoikeus. Erityiseen yksityisoikeuteen kuuluvat: ympäristöoikeus, kauppaoikeus, työoikeus, markkinaoikeus. Yleiseen yksityisoikeuteen kuuluva varallisuusoikeus jaetaan lisäksi seuraaviin lohkoihin: esineoikeus, velvoiteoikeus, immateriaalioikeus.

tuksena on säädellä julkisen vallan käyttöä¹⁰⁵. Yksityisoikeus tarkoittaa sitä oikeudenalaa, jonka mielenkiinnon kohteena ovat yksityisten oikeussubjektien väliset oikeussuhteet. Julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välinen erottelu ei ole ehdoton ja jyrkkä.¹⁰⁶

Suomalaisessa oikeuskulttuurissa on totunnaisesti pidetty itsestään selvyytenä sitä, että oikeusjärjestys jakautuu oikeudenaloihin, jotka yhdessä muodostavat systemaattisen kokonaisuuden. Viime vuosina oikeudenaloja on tullut jatkuvasti lisää. Uusille oikeudenaloille tai ehdotuksiksi uusiksi oikeudenaloiksi on tyypillistä, että ne yhdistävät normistoja useista perinteisen jaotuksen mukaisista oikeudenaloista.¹⁰⁷ Oikeudenalajaotuksesta ei päättä lainsäätäjä, vaan muutokset vakiintuvat vähitellen, kun ehdotukset saavat tukea, aluksi oikeustieteen sisältä, ja sittemmin myös muilta oikeudellisilta toimijoilta: tuomioistuimilta ja mahdollisesti lainsäätäjältäkin tämän säätäessä oikeudenalan yleisiä oppeja kodifioivaa lainsäädäntöä.¹⁰⁸ Turvallisuustutkinnan sääntelyä on kansallisessa, kansainvälisessä sekä EU-oikeudessa. Turvallisuustutkinnalle erityisenä tutkinnan lajina kuuluvat sille ominaiset oikeudelliset peruskäsitteet, samoin kuin sääntelystä johtuvat perusoikeuskysymykset, joten sillä on tietynlainen oikeudellinen identiteetti. Turvallisuustutkinnan sääntely on kuitenkin toteutettu suhteellisen pienessä määrässä säädöksiä. Normikokonaisuutena onnettomuustutkinta on suhteellisen helposti rajattavissa eikä onnettomuustutkintaa siinänsä ole tarvetta "ehdottaa" erityiseksi oikeudenala-kandidaatiksi.¹⁰⁹ Vaikka kansainvälisellä oikeudella ja eurooppaoikeudella on ollut vaikutusta Suomen kansalliseen oikeusjärjestykseen, oikeusjärjestelmät ovat kansallisia eikä oikeusjärjestelmän käsite ole yhtenäinen. Lainsäätäjä ei tee jaottelua eri oikeudenaloihin, sitä vastoin lainvalmistelun tiedollinen pohja yleensä seuraa vallitsevaa systematiikkaa.

1.1.3 Oikeussäännöt ja -periaatteet

Oikeussäännöt ovat tunnusmerkistöltään ja täsmällisyydeltään vaihtelevia. Klassisessa sääntelyjärjestelmässä keskeinen normityyppi on regulatiivinen normi. Tämän normityypin kohteena on subjektin käyttäytyminen, jolloin normi ilmaisee oikeudellinen käyttäytymisvelvoitteen tai valtuutuksen, joka käskää, kieltää tai sallii kohteelleen jotakin¹¹⁰.¹¹¹ Toisena ryhmänä voidaan mainita kvalifikaationormit, jolloin normin kohteena on ominaisuus, jolla on merkitystä esimerkiksi regulatiivisten normien kannalta. Kolmanteen ryhmään voidaan lukea kompetenssinormit, joilla perustetaan kelpoisuus määrätä regulatiivisista normeista tai oikeudellisesti relevanteista ominaisuuksista. Kysymys voi olla myös siitä, että normissa perustetaan kelpoisuus määrätä regulatiivisista normeista tai oikeudellisesti relevanteista ominaisuuksista.¹¹²

¹⁰⁵ Julkisoikeudessa sääntelyä ohjaavat yleistä tai julkista etua painottavat näkökohdat (intresiteoria). Toisen määrittelytavan mukaan julkisoikeudessa säännellään sellaisia suhteita, joissa toisena osapuolena ovat valtio tai muut julkisyhteisöt julkisen vallan käyttäjinä (valtateoria).

¹⁰⁶ Björne 2006, LM 7/8/, s.1093–1094.

¹⁰⁷ Tuori 2004, LM 7–8/2004, s. 1197.

¹⁰⁸ Tuori 2004, LM 7–8/2004, s. 1201 - 1202.

¹⁰⁹ Ks. Hautamäki 2011, LM 4/2011 s. 753–761 pelastustoimen sääntelyidentiteetistä ja pelastusoikeudesta oikeudenalana.

¹¹⁰ Normi ilmaisee, mitä sen kohteen eli luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön pitää tehdä (= käskynormi), mitä sen kohde ei saa tehdä (= kieltonormi) tai mitä sen kohteen on lupa tehdä (= salliva oikeusnormi).

¹¹¹ Siltala 2010, s. 81, Aarnio 1989 s. 70–71,

¹¹² Kaisto 2005, s. 16.

Oikeusnormit voidaan jakaa oikeussääntöihin ja oikeusperiaatteisiin. Oikeussääntöjen ja -periaatteiden dikotomiassa on kyse kahden erilaisen normityypin jaottelusta. Kehitellessään omaa normiteoriaansa, Dworkin osoitti kritiikkiä brittiläisen oikeuspositivistin Hartin näkemyksiä kohtaan. Hart oikeuspositivistina näki laki-käsitteen niin, ettei siihen sisältynyt lainkaan moraalisia komponentteja. Tätä näkemystä Dworkin ei pitänyt oikeana, sillä hänen teoriansa mukaan lakiin sisältyy muutakin kuin vain oikeussääntöjä, jolla hän tarkoitti nimenomaan oikeusperiaatteita.¹¹³ Dworkinin oikeudellinen ajattelu lähtee yhdysvaltalaisesta oikeusjärjestelmästä eikä säännön käsite tarkoita samaa kuin romaanis-germaanisessa järjestelmässä, jossa säännöllä tarkoitetaan kirjoitettuun lainsäädäntöön sisältyvää säännöstä. Dworkinille sääntö ei ole syntaktis-grammatikaaliselta pohjalta lähtevä kielellinen ilmaisu ja käytännöllis-sääntelytekniinen instrumentti. Sääntö on teoreettiselle tasolle sijoittuva kategoria.¹¹⁴

Dworkin arvosteli Hartin näkemystä siten, että jos lait sisältävät vain sääntöjä, se merkitsee myös sitä, etteivät lait myöskään kata kaikkia tapauksia. Jos Hart olisi oikeassa, niin olisi olemassa lukuisia lain "aukkoja", joissa tuomarin on käytettävä harkintaa. Silloin, kun tuomari joutuu ratkaisutilanteeseen, jossa ei ole voimassaolevaa sääntöä, joutuu hän turvautumaan harkintaansa millaisen päätöksen hän asiassa tekee. Tällöin tuomari ryhtyy lainsäätäjäksi täyttäen lain aukon sillä tavalla kuin olettaa lainsäätäjän tekevän samassa ongelmassa. Näistä lähtökohdista Dworkin näki, että oikeusnormeihin sisältyy sääntöjen lisäksi myös periaatteita, vaikkakaan niitä ei nimenomaisesti laissa aina mainita, mutta tämä ajattelutapa takaa sen, että lainsäädännössä on vähemmän aukkoja.¹¹⁵

Dworkinin normiteorian mukaan oikeusjärjestyksessä on olemassa sääntöjä (rules) ja periaatteita (principles). Normiteoriaan liittyviä käsitteitä ovat myös tavoitteet (goals) ja politiikat (policies). Vaikka Dworkinin oikeudellista ajattelua ja normiteoriaa on tutkittu paljon, varsin vähälle huomiolle on jäänyt se, että normianalyyssissään Dworkin erotteli periaatteet a) *laajassa* merkityksessä sekä b) periaatteet *suppeassa* merkityksessä. Periaatteisiin laajassa merkityksessä kuuluvat politiikat ja periaatteet suppeassa merkityksessä. Dworkin määritteli politiikan (policy) sellaiseksi standardiksi, joka esittää tavoitteen saavutettavaksi, yleensä jonkin yhteisöä koskevan taloudellisen, poliittisen tai sosiaalisia ominaispiirteen tai asiantilan. Tavoitteet voivat myös edellyttää jonkin olemassa olevan asiantilan suojaamista haitalliselta muutokselta. Tässä mielessä politiikka-käsitettä havainnollistetaan siten, että esimerkiksi auto-onnettomuuksien vähentäminen kuuluu politiikka-käsitteen alaan. Tärkeä ero periaatteiden ja politiikkojen välillä on se, että oikeudelliset periaatteet ovat ensisijaisesti yksilön oikeuksia, joita oikeuslaitos tulkitsee. Poliitikoilla taas on kollektiivinen tarkoitus, joita lainsäätäjät edistää. Ne ovat toisin sanoen lainsäädäntötoiminnassa esiintuvia tavoitteita.¹¹⁶

Tehdessään tämän erittelyn Dworkin aloitti keskustelun oikeusnormien luonteesta, mikä tekee oikeusperiaatteesta oikeusnormin. Oikeusperiaatteet ovat tietysti mielessä moraalissääntöjä, mutta ne eivät kuitenkaan ole oikeusjärjestyksestä riippumattomia. Periaatteet voivat olla kirjattuna lakiin, mutta se ei ole ehdoton edellytys. Oikeusperiaatteilta edellytetään kuitenkin institutionaalista tukea, jolloin määrätyn

¹¹³ Dworkin 1978, s. 14–21.

¹¹⁴ Ks. Laakso 2012, s. 240 ja 244.

¹¹⁵ Dworkin 1978, s. 82.

¹¹⁶ Dworkin 1978, s. 22.

periaatteen voimassaolo voidaan perustella viittaamalla tuomioistuimen päätöksiin.¹¹⁷

Dworkinin teorian mukaan konfliktilanteissa periaatteilla on politiikkoihin nähden etusija, ja kiperät jutut (hard cases) on ratkaistava yksilöllisiä oikeuksia perustelevien periaatteiden eikä kollektiivisiin tavoitteisiin viittaavien politiikkojen nojalla. Dworkinille oikeusperiaate ei ole yhteiskuntapoliittinen tavoite, sillä periaatetta seurataan siitä syystä, että oikeudenmukaisuus, reiluus ja muut moraaliln ulottuvuudet edellyttävät tätä. Poliitikot eivät siten kuulu oikeusnormien kategoriaan. Poliitikot eivät konstituoi mitään nimenomaisia oikeuksia tai velvollisuuksia oikeussubjekteille. Tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa tarkastelun ytimen muodostaa jo tapahtuneen toiseikaston oikeudellinen arviointi (back-looking), kun taas abstrakti oikeudellinen sääntely suuntautuu tulevaisuuteen (forward-looking).¹¹⁸

Dworkin, jota pidetään konstruktivistina, on aika ajoin kuvannut teoriaansa luonnonoikeudellisena, sillä se ilmaisee kysymyksen oikeuden ja moraaliln välisestä suhteesta. Kun Dworkinin teoria perustuu yksityisoikeudellisiin lähtökohtiin yhdysvaltalaisen common law -järjestelmän puitteissa, teorian soveltuvuus kirjoitetun lain järjestelmässä on pulmallinen kysymys myös siitä syystä, että sääntelylliset järjestelmät eri oikeudenaloilla poikkeavat toisistaan huomattavasti. Vaikka sääntelylliset järjestelmät eri oikeudenaloilla poikkeavat toisistaan huomattavasti, Dworkinin oppirakennelmaa voi pitää pätevänä, mutta teorian abstraktiotaso muodostuu tällöin varsin korkeaksi.¹¹⁹

Alexyn normiteoriassa oikeusnormit jaetaan myös sääntöihin (Regeln) ja periaatteisiin (Prinzipien)¹²⁰. Säännön soveltaminen merkitsee sitä, että asianomainen tapaus on ratkaistava säännön edellyttämällä tavalla. Alexyn oppirakennelmassa periaatteilla on korkea yleisyysaste¹²¹ ja ne määritellään optimointikäskyksi. Optimointikäskyn sisältönä sääntöihin verrattuna on se, että periaatteet ovat normeja, jotka edellyttävät, että jokin on toteutettava oikeudelliset ja tosiasialliset rajoitukset huomioon ottaen mahdollisimman suuressa määrin. Periaatteiden tarkoittama oikeushyvä on siis toteutettava niin pitkälle kuin se on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollista. Oikeusperiaatteiden välisissä konfliktilanteissa periaatteiden välinen kollisio ratkaistaan punninnalla. Oikeusperiaatteet punnitaan ja käsillä olevassa tilanteessa etusijan saa se oikeusperiaate, jonka paino vaakakupissa on suurempi. Punninta periaatteiden välillä ei kuitenkaan vaikuta siihen, että punninnassa kevyempi periaate menettäisi voimassaoloaan.¹²² Periaatteiden välisen punninnan olennaisena elementtinä on se, että mitä suurempi on jonkin periaatteen toteutumatta jättämisen aste tai siihen kohdistuva rajoitus, sitä tärkeämpänä on pidettävä toisen punnittavana olevan periaatteen toteutumista¹²³. Periaatteita voidaan siis noudattaa eriasteisesti.¹²⁴

Alexyn normiteoriassa periaatteiden ristiriidassa on kyse arvojen konfliktista, mikä on hyvää ja mikä on parempaa. Periaatteiden prioriteetti noudattaa siten arvojen tär-

¹¹⁷ Dworkin 1978, s. 40 – 41. Ks. myös Lagerspetz 2001, s. 299.

¹¹⁸ Laakso 2012, s. 238, Dworkin 1978, s. 90–96.

¹¹⁹ Laakso 2012, s. 240.

¹²⁰ Alexy 1986, s. 76–78.

¹²¹ Alexy 1986, s. 73.

¹²² Alexy 1986, s. 100.

¹²³ Alexy 1986, s. 146.

¹²⁴ Alexy, Oikeusjärjestelmä, oikeusperiaate ja käytännöllinen järki, LM 1989, s. 623.

keysjärjestystä¹²⁵. Tästä voidaan johtaa kysymys, onko oikeusperiaatteet asetettavissa tärkeysjärjestykseen? Alexyn doktriinissa periaatteiden ja arvojen välistä prioriteettia ei voida järkevällä tavalla ratkaista, koska periaatteiden ja arvojen välistä suhdetta ei voida kalkyloidia eikä niiden etusijajärjestystä voida osoittaa ikään kuin panemalle arvoille ja periaatteille numerolappuja rintaan.¹²⁶

Periaatekäsitteensä avulla Alexy eritteli mm. Saksan perustuslain perusoikeusjärjestelmää ja erityisesti sen sisäisiä ristiriita-asetelmia. Alexy johti perusoikeussäännöksistä mm. kollektiiviseen hyvään viittaavan periaatteen. Toisin kuin Dworkinin teoriassa Alexyille yksilölliset oikeudet ja kollektiiviset hyvät ovat yhdenvertaisia periaatteiden kohteita^{127, 128} Alexyn analyyseilla on ollut merkitystä suomalaisessa perusoikeussääntelyssä ja ajattelussa, erityisesti perusoikeuksien rajoittamista koskevissa erittelyissä¹²⁹. Perusoikeusnormin sääntö- tai periaateluonne on pääteltävä siitä, voidaananko asianomaista perusoikeutta rajoittaa joko perusoikeussäännöksen sisältämän erityisen rajoitusperusteen tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla. Jos perusoikeus on ehdoton siten, että sitä ei voida rajoittaa, sitä koskeva normi on luonteeltaan sääntö. Muilta osin perusoikeusnormit ovat periaatteen luonteisia, ellei kyseessä ole kyseessä ole normi, joka rajoittaa asianomaisen perusoikeuden ydin-alueita, sillä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu myös ydinalueen koskemattomuuden vaatimus.¹³⁰

Oikeussääntöjen ja -periaatteiden välinen ero tulee esiin erityisesti sääntökonfliktien ja periaatekollisoiden yhteydessä. Oikeussääntöjen kollisiossa ratkaistaan, kumpi sääntö on voimassa. Sääntöjen välisiä konflikteja ratkotaan sellaisten metanormien kuin *lex superior*, *lex posterior* ja *lex specialis* avulla¹³¹. Tässä katsannossa oikeussäännöt noudattavat binääristä eli kaksiarvoista oikeudellista sääntely- ja ratkaisulogiikkaa, mikä tarkoittaa sitä, että sääntö joko soveltuu tapaukseen tai se ei siihen sovellu, mutta se ei voi soveltua siihen enemmän tai vähemmän. Oikeusperiaatteiden väliset ristiriidat ratkotaan punninnan avulla, jolloin periaatteiden kuvataan noudatettavan moniarvoista eli sumeaa oikeudellista sääntely- ja ratkaisulogiikkaa. Oikeusperiaatteet soveltuvat yksittäiseen tapaukseen enemmän tai vähemmän, ja niiden oikeudellinen ratkaisuarvo voi vaihdella tilanne- ja tapauskohtaisesti. Esimerkiksi kahden ihmis- tai perusoikeuden, keskinäistä ristiriitatilannetta tulee arvioida tilannekohtaisesti käsillä olevan oikeustapauksen määrittelemässä ainutkertaisessa soveltamiskontekstissa, eikä ratkaisua voi sellaisenaan yleistää yleiseksi oikeusohjeeksi tuleviin oikeudellisiin punnintatilanteisiin.¹³² Oikeusperiaatteiden ero oikeussääntöihin on konfliktitilanteessa se, että säännöt eivät ole toisiaan poissulkevia vaan tapaukseen voidaan soveltaa useampia periaatteita, sen sijaan sääntöjen osalta on ky-

¹²⁵ Alexy 1986, s. 80.

¹²⁶ Alexy 1986, s. 138–142.

¹²⁷ Habermasin erottelu oikeuteen instituutiona ja oikeuteen ohjausvälineenä on sukua Dworkinin periaatteet politiikat luokitukselle (Habermas 1981, s. 536.). Habermasin oikeus instituutiona on sidoksissa yhteiskunnan jäsenten elämismaailman moraalisiin rakenteisiin. Oikeus instituutiona antaa näille rakenteille pakotuksen takaavan sitovuuden ja toteuttaa näin oikeuden tehtäviä moraalin suunnassa. Sen sijaan ohjausvälineenä oikeus toteuttaa politiikkaa avustavia tehtäviään ja toimii yhteiskunnan hallinnollisen osajärjestelmän instrumenttina (Tuori 2000, s. 241)

¹²⁸ Tuori 1999, LM 6–7/1999, s. 920.

¹²⁹ Viljanen 2001, s. 210–221.

¹³⁰ Tuori 2007, s. 152–158.

¹³¹ Ks. metanormeista mm. Kelsen 1968, s. 220, Laakso 1990, s. 134–142, Tuori 2000, s. 293.

¹³² Siltala 2010, s. 83.

seessä joko tai tilanne. Oikeussääntö ja -periaate kollisiot ovat siis toisiinsa nähden erityyppisiä. Silloin, kun vallitsee kollisio säännön ja periaatteen kesken ratkaisutilanteessa etusija kuuluu säännölle johtuen sen ehdottomasta luonteesta. Oikeusperiaatteille tunnusomaista on joustavuus. Vastaavasti oikeussääntö ilmentää kovaa lakia (hard law), jolle on tunnusomaista jäykkyys.¹³³

1.1.4 Pehmeä oikeus (Soft law)

Lainsäädännön vakiintuneiden normi- ja instrumenttityyppien rinnalle on monilla eri oikeuden aloilla muotoutunut uudenlaisia sääntelyn muotoja, jotka syntyvät enemmän tai vähemmän perinteisen lainlaadintakoneiston ulkopuolella.¹³⁴ Tällä ilmiöllä tarkoitetaan pehmeää oikeutta (soft law). Kansainvälistä oikeutta käsittelevässä kirjallisuudessa soft law määritellään hard law'n vastinpariksi. Oikeuskirjallisuudessa kovan lain ja pehmeän oikeuden välistä erottelua on määritelty monin erin tavoin. Kovan lain on sanottu mm. koostuvan sopimusmääräyksistä, joita valtioiden oletetaan noudattavan ja implementoivan ne. Pehmeän oikeuden piirteisiin kuuluu mm se, että se ei luo täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia tai velvollisuuksia.¹³⁵ Pehmeä oikeus ei juridisena käsitteenä ole mitenkään selkeä siitä johtuen, että käsitteen alaan kuuluu laaja ja heterogeenin joukko erilaisia asiakirjoja. Soft law -termiä pidetään myös harhaanjohtava, koska law-termistä riippumatta, se ei kovan lain tapaan edusta sitovaa lainsäädäntöä.¹³⁶

Pehmeä sääntely määrittyy pääasiassa oikeusvaikutustensa puuttumisen kautta, mikä ei tarkoita sitä, että sillä ei voisi joissain tapauksissa olla tosiasiallista oikeudellista vaikutusta. Kun kansainvälisessä oikeudessa pehmeä sääntely viittaa yleensä erilaisiin sitomattomiin julistuksen tai suosituksen luonteisiin asiakirjoihin, kansallisesa oikeudessa pehmeän oikeuden ydinaluetta ovat julkisen tai yksityisen tahon antamat ohjeet ja suositukset. EU-oikeudessa pehmeää sääntelyä edustavat mm. vihreät ja valkoiset kirjat, yhteiset julistukset, päätöslauselmat, käytännesäännöt, suunta-aviivat, tiedonannot ja suositukset sekä yhteissääntely¹³⁷. Lisäksi tähän ryhmään kuuluu ns. avoin koordinoitimenetelmä¹³⁸.

Kansainvälisessä oikeudessa soft law -instrumenttien hyvänä puolena pidetään mm. sitä, että ne voidaan hyväksyä ilman valtiosisäisiä ratifiointiprosesseja. Tosin tällöin ei tiedetä, miten valtiot ovat sitoutuneet noudattamaan pehmeän oikeuden säännöksiä, koska ratifiointi-ilmoituksia ei tehdä. Kun kyse on pehmeän oikeuden instrumentista (esim. IMO-koodi), sillä kuitenkin pyritään vaikuttamaan valtioiden kansallisiin

¹³³ Laakso 2012, s. 232–233.

¹³⁴ Tala 2006, s. 185–186.

¹³⁵ Stefan 2008, s. 754.

¹³⁶ Thürer 2009, s. 2.

¹³⁷ Yhteissääntelyllä tarkoitetaan yhteistyössä tehtävän sääntelyn muotoja, joilla pyritään viranomaisten tavoitteisiin siten, että yhteistyö tapahtuu viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Yhteissääntelyssä osia itsesääntelystä (ja itseseurannasta) sekä perinteisestä viranomaissääntelystä yhdistetään uudeksi yhdenmetyksi sääntelyjärjestelmäksi. Parempaa lainsäädäntöä koskevassa toimielinten välisessä sopimuksessa yhteissääntely määritellään menettelyksi, jossa lainsäätäjän asettamien tavoitteiden saavuttaminen annetaan EU-säädöksen nojalla tehtäväksi toimialalla tunnustetuille osapuolille.

¹³⁸ Avoin koordinoitimenetelmä on poliittinen päätöksentekoprosessi, joka ei johda sitovaan lainsäädäntötoimeen, eikä edellytä jäsenvaltioilta lainsäädännön muuttamista. Sillä pyritään levittämään parhaita käytäntöjä tietyillä politiikan aloilla ja pääsemään lähemmäksi EU:n tärkeimpiä päämääriä. Avoin koordinoitimenetelmä on vapaaehtoinen, hallitustenvälinen poliittinen päätöksentekomenetelmä, jossa ei anneta sääntöjä, vaan yleisiä suuntaviivoja. Ne eivät ole täytäntöönpantavia. Avointa koordinoitimenetelmää noudatetaan sellaisilla politiikan aloilla kuin tutkimus ja kehitys, yrityspolitiikka ja maahanmuutto.

lainsäädäntöihin niin, että ne muuttaisivat lainsäädäntöjään annetun säännösten mukaiseksi. Pehmeän oikeuden instrumenteilla pyritään käytännön oikeudellisiin vaikutuksiin ja muodollisen lainvoiman ja täytäntöönpanokeinojen puuttumisesta huolimatta. Joskus pehmeän oikeuden instrumentti voi olla merkinä epäonnistumisesta oikeudellisesti velvoittavien säännösten aikaansaamisessa¹³⁹.

Euroopan unionin piirissä on useilla eri politiikan aloilla käytetty oikeudellisesti sitomattomia välineitä lisäkeinoina tietyn politiikan alan kehittämiseksi. Tiedonantojen, suositusten, suuntaviivojen ja tulkitsevien tiedonantojen kaltaisilla välineillä on voitu ohjata jäsenvaltioita EU-oikeuden soveltamisessa. Tällaisten välineiden käytöllä voidaan myös vähentää oikeudellisen käytännön epäsymmetrisyyttä, koska pehmeän oikeuden instrumenteilla voidaan osoittaa mahdolliset oikeudelliset ongelmat sekä keinot, joilla ne voidaan ratkaista. Komissiolla on ollut tapana antaa erityisesti kilpailuoikeuden alalla erilaisia toimia, joiden tarkoitus on selventää kansallisille viranomaisille tai yrityksille sitä kuinka EU-oikeutta pitäisi tulkita. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan silloin, kun komissio antaa tällaisia käytäntösääntöjä ja ilmoittaa, että niitä sovelletaan julkaisuhetkestä lähtien niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä voi poiketa ilmoittamistaan säännöistä. Tuomioistuimen mukaan ei ole poissuljettua, että tietyillä edellytyksillä yleisesti sovellettavilla käytäntösäännöillä voi olla oikeusvaikutuksia.¹⁴⁰ Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan käytäntösäännöt saattavat velvoittaa niiden kohdetta, mutta joka tapauksessa ne velvoittavat säännösten antajaa. EU-oikeudessa soft law -instrumentteja on käytetty tietyn politiikan alan kehittämiseksi myös silloin, kun annetun säädösehdotuksen sisällöstä ei ole päästy poliittiseen yksimielisyyteen^{141,142}

SEUT 288 artiklan mukaan käyttäessään unionin toimivaltaa toimielimet hyväksyvät asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä sekä antavat suosituksia ja lausuntoja. Näistä välineistä suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia, eivätkä ne siten ole muodollista EU-oikeutta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei suosituksilla EU-oikeudessa olisi minkäänlaista oikeudellista vaikutusta. Normatiivista merkitystä suosituksilla ja lausunnoilla kuitenkin on, sillä Euroopan unionin tuomioistuin on toisinaan viitannut niihin ratkaisuisaan. Kansallisten tuomioistuinten on nimittäin otettava huomioon suositukset ratkaistessaan niiden käsiteltäviksi saatettuja asioita erityisesti silloin, kun niiden tarkoituksena on täydentää EU:n sitovia säädöksiä^{143,144}

¹³⁹ Kööpenhaminan ilmastokokouksen päättyi jatkotoimia tavoittelevaan julistukseen, vaikka ennen kokousta kansainvälisessä yhteisössä oli pyritty laatimaan sitovat päästövelvoitteet asettava valtiosopimus (Hakapää 2010, s. 26).

¹⁴⁰ Yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P Dansk Rørindustri ym. v. komissio, Kok. 2005, s. 5425, 211 kohta.

¹⁴¹ Esimerkkinä voidaan mainita komission vuonna 1991 antama direktiiviehdotuksen eläkeläistosten keräämien varojen hoitoa ja sijoittamista koskevasta vapaudesta. Koska direktiiviehdotuksesta ei päästy neuvostossa yksimielisyyteen, komissio veti säädösehdotuksen takaisin. Hyvin pian tämän jälkeen vuonna 1994 komissio julkaisi tiedonannon Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, joka oli sisällöltään lähes sama kuin poisvedetty direktiiviehdotus. Lopujen lopuksi EU-tuomioistuin kumosi komission antaman tiedonannon, koska tiedonannoilla tavoiteltiin myös muita kuin perussopimuksen kannalta hyväksyttäviä päämääriä. Lisäksi komission todettiin tiedonannon avulla ottaneen käyttöön uusia velvoitteita

¹⁴² Asia C-57/95, Ranska v. Euroopan yhteisöjen komissio (Eläkerahastot), [1997] Kok. I-1627, s. 1651.

¹⁴³ Asia C-322/88. Grimaldi, Kok. 1989, s. I4407, 18 kohta. Suosituksilla ei luoda oikeuksia, joihin yksityiset oikeussubjektit voisivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa (Asia C-322/88. Grimaldi, Kok. 1989, s. I4407, 13 ja 16 kohta).

¹⁴⁴ Asia C-322/88. Grimaldi, Kok. 1989, s. I4407, 13 ja 16 kohta.

EU-oikeuden osalta huomionarvoisia ovat eurooppalaiset standardit. EU:n sisämarkkinoiden sääntelyn näkökulmasta eurooppalaisten standardisointielinten standardit ovat vapaaehtoisia eli ne voidaan luokitella soft law -instrumenteiksi¹⁴⁵. Vaikka standardien käyttö on periaatteessa vapaaehtoista, EU:ssa on jo 1980-luvun puolivälistä asti lisääntyvässä määrin hyödynnetty standardeja lainsäädännöllisissä tarkoituksissa. Standardoinnilla on ollut huomattavaa merkitystä EU:n sisämarkkinoiden kehittämisessä ja uuden lähestymistavan (New Approach) mukaisessa lainsäädännössä¹⁴⁶. Tämä sääntelymekanismi on huomion arvoisen myös hard law'n ja soft law'n välistä suhdetta arvioitaessa. Nimittäin sisämarkkinadirektiivissä tai direktiiviin nojalla annettavassa täytäntöönpanosäädöksessä voidaan viitata eurooppalaisiin standardeihin silloin, kun se on välttämätöntä a.o. direktiivin tavoitteen saavuttamiseksi. Jos näin tehdään, tällöin kyseiset standardit katsotaan a.o. täytäntöönpanosäädöksen liitteiksi, ja ne muuttuvat velvoittaviksi.¹⁴⁷

Euroopan unionissa pehmeä sääntely merkitsee käytännössä poliittisen välinevalikoiman laajentamista. Komission pyrkimykset vähentää ja toisaalta parantaa lainsäädäntöä ovat johtaneet siihen, että voidaan puhua uudesta lainsäädäntökulttuurista, joka ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton. Jäsenvaltiot ovat seuranneet tarkasti komission antamia soft law -asiakirjoja ja tarvittaessa ryhtyneet ajamaan kumoamiskanteita. Pehmeän sääntelyn välinevalikoima on myös huolestuttanut Euroopan parlamenttia. Jos EU:lla on tietyllä alalla lainsäädäntövaltaa, mutta ei poliittista tahtoa, pehmeällä sääntelyllä ei saa kiertää muiden lainsäädäntövälineiden käyttöä, koska se voi rikkoa demokratian ja laillisuuden periaatteita. Lisäksi pehmeä sääntely voi antaa suurelle yleisölle käsityksen byrokratiasta, joka pyrkii tekemään sopimuksia tärkeiden sidosryhmien kanssa kuulematta kansalaisia.¹⁴⁸ On selvää, että pehmeän oikeuden lisääntyminen on ongelmallista oikeusjärjestyksen koherenssin kannalta samalla, kun se merkitsee myös oikeuslähteiden polysentriaa. Vaikka oikeuslähteopin perusteella voidaan tehdä karkea jaottelu oikeuteen ja ei-oikeuteen, pehmeä sääntely ei välittömän sitovuuden puuttumisesta huolimatta lankea ei-oikeuden kategoriaan.

¹⁴⁵ Standardit ovat vapaaehtoisesti sovellettavia asiakirjoja, joissa määritellään teknisiä tai laatuvaatimuksia, joiden mukaisia nykyiset tai tulevat tuotteet, tuotantoprosessit, palvelut tai menetelmät voivat olla. Standardointi pohjautuu teollisuuden, viranomaisten ja muiden intressitahojen vapaaehtoiseen yhteistyöhön järjestelmässä, joka perustuu avoimuuteen ja konsensusiin.

¹⁴⁶ KOM(2011) 311 lopullinen, s. 1–2.

¹⁴⁷ Ks. esimerkiksi direktiivin 2008/57/EY 5(8) artikla.

¹⁴⁸ Ks. EP:n mietintö 28.6.2007 (2007/2028(INI)). Oikeudellisesti sitomattomien pehmeiden sääntelyvälineiden institutionaaliset ja oikeudelliset vaikutukset (2007/2028(INI)).

2 Lainsäädäntöoppi

2.1 Lain analyysi

2.1.1 Teoria laista ja valtiosta

Lainsäädännön vaikutus demokraattisessa valtiossa riippuu lakien määrästä ja laadusta. Lakien määrä on Suomessa ja muissa läntisissä demokratioissa lisääntynyt merkittävästi. Oman lisänsä tähän on tuonut Euroopan unioni ylikansallisenä lainsäätäjänä. Paitsi lakien määrä myös pykälien lukumäärä on lisääntynyt. Lisäksi yksityiskohtainen sääntelytapa on omalta osaltaan lisännyt normivolyymia. Lainsäädäntöopin tarkoituksena on tukea toimia, jotka vähentävät sääntelyyn määrää ja parantavat lainsäädännön laatua. Karpen määrittelee lainsäädäntöopille kuusi osa-aluetta, jotka ovat: 1) oikeuden analyysi, 2) lainsäädännön taktiikka, 3) lain metodologia, 4) lainsäädännön tekniikat, 5) lain hallinta, 6) lain arviointi. Tarkastelen seuraavassa lainsäädäntöopin viitta osa-aluetta, jotka ovat lainopillisen tutkimuksen näkökulmasta sen ydinalueita.¹⁴⁹

Oikeudellisessa sääntelyssä on kyse sääntelyvallan käytöstä, joka on osa valtiovaltaa. Valtio voidaan ymmärtää mahtina, joka samastuu yhteiskunnan hallitsemiseen. Se on tietty organisaatio tai instituutio, jonka luottamusmiehet tai virkamiehet miehittävät. Valtio voidaan ymmärtää myös valtakoneistona, jolla on legitiimi fyysisen vallankäytön monopoli.¹⁵⁰ Historiallisesti valtio on kehittynyt vähitellen, rinnan oikeusjärjestyksen kanssa. Eräät oikeusteoreetikot, kuten Hans Kelsen, samastivat valtion ja oikeusjärjestyksen.¹⁵¹ Länsimaisen poliittisen filosofian keskeinen ajatus on, että vallan lähde on kansa. Valta on kansalle kuuluva luovuttamaton oikeus, joten valtion vallankäytön viimekätisenä perustana on vallankäytön kohteiden suostumus.¹⁵²

Julkinen valta saa legimitteettinsä kansansuvereniteetista¹⁵³, johon sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Jean-Jaques Rousseau sekä Yhdysvaltain ja Ranskan vallankumouksen aatteet vahvistivat kansansuvereniteettia sillä tavalla, että siitä tuli vähitellen läntisten kansavaltojen ideologian välttämätön perustus. Modernissa demokratiassa kansansuvereniteetti tarkoittaa sitä, että ylin lainsäätämisen- ja päätöksentekovalta kuuluu kansalaisten valitsemille edustajille^{154,155}. Kansansuvereniteetti on rousseaulais-kantilaisen yhteiskunnan itsesääntelyidea, jossa lainsäädäntövallan kuuluminen kansanedustuslaitok-

¹⁴⁹ Karpen 2008, s. 155–156.

¹⁵⁰ Sipponen 2000, s. 45.

¹⁵¹ Jyränki 2003, s. 45.

¹⁵² Jyränki – Husa 2012, s. 117.

¹⁵³ Kansan suvereenisuus on erotettava valtion suvereenisuudesta, vaikkakin niillä on olemassa yhteys sitä kautta, että kansansuvereenisuus toteutuu valtiossa. Valtion suvereenisuus on täysivaltaisuutta, joka jaetaan sisäiseen ja ulkoiseen suvereenisuuteen. Ulkoisella suvereeniteetilla tarkoitetaan taas Suomen riippumattomuutta suhteissa toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Sisäisellä suvereeniteetilla tarkoitetaan Suomen alueherrsua ja sen valtioelinten yksinoikeutta käyttää valtaa Suomen alueella. Valtion sisäinen suvereenisuus merkitsee sitä, että valtion sisäpuolella valtiovalta on korkein oikeudellinen valta, kaiken muun vallan yläpuolella (Jyränki – Husa 2012, s. 115–116, Nieminen 2004, s. 153–168).

¹⁵⁴ Eriksson 1997, EIF V osa, s. 325–326.

¹⁵⁵ Sipponen 2000, s. 57.

selle tulkitaan kansalaisyhteiskunnan lainsäädännöstä käytävän keskustelun institutionaaliseksi huipentumaksi.¹⁵⁶ Kansansuvereenisuus on kuitenkin joutunut antamaan tilaa kansanvallan eli demokratian idealle. Demokratia on käsitteenä moniulotteisempi kuin kansansuvereenisuus eikä sillä ole samaa ehdottomuuden rasiitetta.¹⁵⁷ Tosin valtiosääntöoikeuden keskeisille käsitteille, kuten suvereenisuus, demokratia ja vallanjako, on leimaa antavaa se, että ne ovat sekä oikeudellisia että poliittisia käsitteitä¹⁵⁸.

Valtio on konstruktio, jonka avulla valtiollinen valta muodostetaan oikeudelliseksi vallaksi. Valtiolla välttämätön organisoituminen tapahtuu oikeudellisella tasolla eli viime kädessä perustuslailla. Valtiolla pitää olla valtaa, mutta valtion vallalle on myös asetettava rajat. Valtio on oikeuden luoja, mutta samalle se myös rajoittaa itseään ja toimintamahdollisuuksiaan¹⁵⁹. Valtion tahto saa ensisijaisen ilmauksensa lakien muodossa. Oikeusvaltiossa valtamonopolin käyttö ja rajat on säännelty perustuslaissa, joka osoittaa, ketkä ovat oikeutettuja muodostamaan valtion tahdon sekä miten ja millaisin ehdoin tämä tahdonmuodostus tapahtuu.¹⁶⁰ Oikeudellinen valta on siis institutionalisoitu. Sitä voivat käyttää vain oikeudelliseen vallankäyttöön oikeutetut elimet, joiden päätöksentekomenettely on tarkasti säännelty.

Kirjallisessa muodossa oleva oikeussäätely, jossa oikeussuhteet määritellään lainsäädännöllä ennakoitavasti, ei ole vanha ilmiö, vaikka mielikuvat kiveen hakatuista laintauluista johdattavat ajattelemaan, että säädännäinen oikeus on ollut kautta historian piirteiltään pysyvä ja muuttumaton ilmiö. Yleinen oikeus oli ennen kansanedustuslaitoksen syntyä lähinnä tapaoikeutta. Yksilön oikeusaseman muuttamista pidettiin silloin ennemminkin tuomiona kuin lainsäädäntötoimena sanan nykyisessä merkityksessä. Säädännäinen oikeus katsottiin muuttumattoman tapaoikeuden kirjalliseksi ilmaukseksi. Lainsäädäntövallan itsenäistyminen ja säädännäisen oikeuden merkityksen kasvaminen liittyy historiallisesti uuteen aikaan ja kansallisvaltioiden syntyyn. Erityisesti Ranskan suurella vallankumouksella oli merkittävä vaikutus säädännäisen oikeuden nousuun ensisijaiseksi oikeuslähteeksi.¹⁶¹

2.1.2 Säädösten hierarkia ja lainsäädäntövallan delegointi

Oikeusnormien hierarkiasta puhuttaessa sillä tarkoitetaan yleensä eri organien antamia, kirjoitettuaan muotoon formuloituja normeja. Normihierarkian sijasta puhutaan tämän vuoksi usein oikeussääntöjen hierarkiasta tai säädöshierarkiasta. Säädösten (normien) hierarkialla tarkoitetaan niiden keskinäisiä suhteita tietyissä säädöskokonaisuuksissa. Sana hierarkia viittaa arvojärjestykseen, vallan porrastukseen. Perusoivallus säädöshierarkian kehittämisessä oli itävaltalaisen Adolf Merklinin (1890–1970), jonka mukaan oikeus sääntelee omaa tuottamistaan. Normien tuottamista ajatellen tuottamista määräävä normi on ylempi ja määräyksen mukaan tuotettu normi on alempi. Hans Kelsen (1881–1973) kehitti Merklin idean oikeussääntöjen hierarkiaa koskeväksi opiksi. Säädösten hierarkialla tarkoitetaan säädösten ja niihin sisältyvien oikeussääntöjen sijoittumista eri tasoille toisiinsa nähden. Säädöshierarkialla on vaikutusta lain soveltamistilanteiden lisäksi lainsäädäntötoiminnassa. Valta oikeus-

¹⁵⁶ Tuori 2007, s. 162.

¹⁵⁷ Jyränki – Husa 2012, s. 117–118.

¹⁵⁸ Tuori 2007, s. 171.

¹⁵⁹ Georg Jellinekin nimeen on liitetty oppi valtion itserajoituksesta. Ks. Tuori 2000, s. 25.

¹⁶⁰ Jyränki – Husa 2012, s. 65.

¹⁶¹ Sipponen 1965, s. 65.

säännön asettamiseen on viimekädessä johdettava perustuslaista. Muutoin säädöstoimella ei ole oikeudellista pätevyyttä.¹⁶²

Suomen oikeusjärjestyksen säädöshierarkia esitetään yleensä neliportaisena pyramidina, jossa hierarkia muodostuu 1) perustuslain, 2) lakien, 3) asetusten ja 4) viranomaisten normipäätösten tasoista. Säädöshierarkiaa koskevaa teoriaa on aika ajoin kyseenalaistettu, erityisesti Euroopan unionin jäsenyyden johdosta, jolloin kritiikin kärki on kohdistunut siihen, että vanhat valtiosääntöoikeudelliset teoriat eivät ole enää relevantteja. EU-oikeuden säädösten osalta on nähty, että ne eivät luontevasti sijoitu kansallisvaltion säädöshierarkiaan. Lisäksi EU-säädösten keskinäisen hierarkian perusteiden horjuvuus on osaltaan lisännyt epäluottamusta perinteistä doktriineja kohtaan.¹⁶³

Suomen oikeusjärjestyksessä säädöshierarkian huipulla on perustuslaki. Perustuslain 73 §:ssä säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksestä, jota voidaan soveltaa vain perustuslakimuutoksiin ja sitä merkitseviin poikkeuslakeihin. Vaikka kansallisen oikeusjärjestyksen hierarkia on periaatteessa nelitasoinen, jo perustuslain säätämisyjärjestyksen tarkastelu ja määräenemmistösäännökset tuovat siitä esiin useampia ja hienojakoisempia ulottuvuuksia.¹⁶⁴ Hierarkiaoppi sisältää ideaalimallin, joka puhdaspiirteisenä kelseniläisenä mallina tuskin toteutuu missään oikeusjärjestyksessä. Suomalaisen järjestelmän omaleimaisiin sovelluksiin on luokiteltava perustuslakiin tehtävät poikkeukset eli ns. poikkeuslait. Tällaiset poikkeuslait säädetään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PL 73 §), mutta säädöshierarkian pyramidissa ne eivät sijoitu perustuslain kanssa samalle tasolle portaikkoa, vaan tavallisen lain tasolle. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetään myös eräät kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseen liittyvät voimaansaattamislait (PL 95.2 §), jos ehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista¹⁶⁵. Suomalaisen normihierarkian sovellusten monipuolisuudesta kertoo myös Ahvenanmaan itsehallintolain paikka säädöspyramidissa. Ahvenanmaan itsehallintolaki ei ole perustuslaki, mutta sen muutokset on kuitenkin säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä¹⁶⁶.

¹⁶² Laakso 2012, s. 41–63, Jyränki – Husa 2012, s. 89, Tala 2005 (a), s.13, Nieminen 2004, s. 183, Hiden 1997, EIF V osa s. 670–671.

¹⁶³ Ks. esim. Nieminen 2004, s. 184.

¹⁶⁴ Perustuslain 73 §:ssä on kaksi vaihtoehtoista menettelyä: 1 momentissa säädettävän kaksiosaisen menettelyn ja 2 momentissa säädettävän kiireellisen perustuslain säätämisyjärjestyksen. PL 73 §:n 1 momentin mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä laki hyväksytään toisessa käsittelyssä yksinkertaisella enemmistöllä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Tuolloin sen hyväksyminen edellyttää 2/3 enemmistöä annetuista äänistä. PL 73 §:n 2 momentin mukaisessa kiireellisessä menettelyssä ehdotus voidaan toisessa käsittelyssä julistaa kiireelliseksi 5/6 enemmistöllä annetuista äänistä. Tällöin ehdotusta ei hyväksytä lepäämään yli vaalien, vaan se voidaan hyväksyä heti kiireelliseksi julistamisen jälkeen 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä.

¹⁶⁵ Tällöin lakiehdotus on hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä 2/3 määräenemmistöllä II käsittelyssä eli niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä menettely poikkeaa siitä, mitä yleensä säädetään perustuslain tekstimuutoksista. Perustuslain tekstimuutoksia ei voimaansaattamissäädöksiin voida toteuttaa. Kansallisista syistä johtuvat perustuslain kanssa ristiriidassa olevat säännökset edellyttävät lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä

¹⁶⁶ Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan kesken.

Normipyramidissa seuraavana tasona ovat eduskunnan lainsäädäntövaltansa puitteissa määrämuotoisesti eli lainsäätämisyjärjestyksessä (PL72 §) hyväksymät lait. Suomen kansallinen säädöshierarkia on normipyramidikuvauksena tälläkin tasolla vähintään monimuotoinen. Nimittäin lain tasoiseksi katsotaan työmarkkinoilla solmittavat kollektiivisopimukset, vaikka ne eivät ole edes säädöksiä ja niiden sisältö on kansanedustuslaitoksen ulottumattomissa. Työehtosopimus sitoo niitä työnantajia ja yhdistyksiä, jotka ovat sopimuksen tehneet. Sama koskee valtion virkaehtosopimuksen sidonnaisuutta ja kunnallista virkaehtosopimusta.¹⁶⁷ Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Tämä säännös ilmaisee vain lainsäädäntövallan käyttämistä koskevan pääsäännön. Lainsäädäntövaltaa on tässä mielessä myös eduskunnan ulkopuolella. Suomen oikeusjärjestyksessä sovellettava hierarkiaoppi osoittaa tälläkin tasolla elastisuutensa.

Lakia alemman asteinen säädös on asetus. Perustuslaki määrittelee kolme erityyppistä asetusta, jotka yksilöidään sen mukaan, mikä taho on asetuksen antajana eli tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö. Kun perustuslaki sisältää kolme erilaista asetustyyppiä, herää väistämättä kysymys, millainen on asetusten keskinäinen hierarkia? Asetuksilla ei kuitenkaan ole keskinäistä hierarkiaa, vaikka perustuslakia valmisteltaessa sellaista kaavailtiin. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään PeVM 16/1994 vp, että asetusten välillä tulee vallita hierarkia, joka perustuslain yleisten kompetenssijärjestelyjen mukaan olisi ollut: tasavallan presidentin asetus, valtioneuvoston asetus ja ministeriön asetus¹⁶⁸. Asetuksille ei loppujen lopuksi määritelty keskinäistä hierarkiaa, sillä perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään¹⁶⁹, että asetusten väliset suhteet on arvioitava viime kädessä selvittämällä asetusten antamiseen valtuuttavaa säädösperustaa ja asetusten sisällön pysymistä valtuuttavien lainkohtien rajoissa.¹⁷⁰

Viranomaisen normipäätökset ovat hierarkiassa asetusten alapuolella. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan "myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista". Tässä säännöksessä on perusteet kansallisen normihierarkian ja säädöspyramidin neljännelle tasolle. Lainsäädäntövaltaa käyttäviä viranomaisia ovat eduskunnan lisäksi tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt. Näin ollen perustuslain 80 §:n 2 momentin säännös koskee ministeriöitä alempia viranomaisia, jotka voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä¹⁷¹. Tosin perustuslain 80 §:n 2 momentin edellytyksiä on sovellettu myös välillisen julkishallinnon viranomaisiin. Viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos sääntelyn kohteeseen liittyy erityinen syy. Kohteeseen liittyvät erityiset syyt saattavat edellyttää poikkeuksellisen nopeasti tai usein muutettavien säännösten antamista. Erityisten syiden on kuitenkin aina liityttävä sääntelyn kohteeseen eikä kohteesta riippumattomiin muihin seikkoihin.¹⁷² Käytännössä viranomaisen oikeussääntöjen antamistoimivalta ei kuitenkaan ole mitenkään poikkeuksellista, vaan pa-

¹⁶⁷ Laakso 2012, s. 278.

¹⁶⁸ PeVM 16/1994 vp, s. 2. Tähän kannanottoon viitaten hallituksen esityksessä (1/1998 vp.) uudeksi perustuslaiksi perusteltiin asetusten välille samaa hierarkista järjestystä.

¹⁶⁹ PeVM 10/1998 vp, s. 32 perustuslakiin johtaneesta hallituksen esityksestä HE 1/1998 vp.

¹⁷⁰ Ks. myös Saraviita 2011, s. 681 ja Jyränki – Husa 2012, s. 93.

¹⁷¹ Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan PeVL 20/2005 vp, s. 8, että viranomaisen päätöksellä annettavia

normeja on valtuutussäännöksissä kutsuttava nimenomaan määräyksiksi. Asetuksella ei voida antaa määräyksiä ks. PeVL 8/2003 vp, s. 3, PeVL 46/2001 vp, s. 2; PeVL 40/2001 vp, s. 2.

¹⁷² Ks. Niemivuo 1997, EIF V osa, s. 238, HE 1/1998 vp. yksityiskohtaiset perustelut 80 §.

remminkin se on hyvin tyypillinen viranomaisen toimivaltuus. Eri viranomaisten antamalla normipäätöksillä ei ole keskinäistä hierarkiaa.

Kansainvälisen oikeuden eli Suomea koskevien kansainvälisten velvoitteiden osalta voidaan kysyä, missä on niiden paikka Suomen kansallisessa säädöshierarkiassa?¹⁷³ Suomessa valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen paikka Suomen valtiosisäisessä oikeusjärjestyksessä määräytyy voimaansaattamissäädöksen mukaisesti.¹⁷⁴ EU-oikeuden säädösten osalta, EU-asetuksia lukuun ottamatta, niiden paikka Suomen valtiosisäisessä oikeusjärjestyksessä määräytyy sen mukaan, jonka lainsäätäjä niille täytäntöönpanosäädöksessä antaa. Suomessa ei EU-säädösten (direktiivien ja päätösten) osalta ole tarkoitus, että viranomaisissa luettaisiin ja sovellettaisiin EU-säädöksiä suoraan, vaan kansallista lainsäädäntöä. Direktiivit ja jäsenvaltioille osoitetut päätökset vaativat Suomen kansalliseen lainsäädäntöön välittävän elementin. Säädöshierarkiasta puhuttaessa, EU-säädösten sijoittaminen Suomen kansalliseen säädöshierarkiaan, EU-asetuksia lukuun ottamatta, ei ole kovin vaikeaa. Tässä yhteydessä on kuitenkin korostettava ja tehtävä ero EU-säädösten täytäntöönpanon ja EU-normien soveltamisen välillä.

Lainsäädäntövallan delegointi. Valtiollisen päätösvallan delegoiminen eli siirtäminen voidaan laajimmillaan määritellä toimenpiteeksi, jolla valtioelin, viranomainen, muu valtion organisaatioon kuuluva toimielin tai virkamies siirtää lainmukaiseen toimivaltaansa kuuluvan päätöksen itseensä nähden hierarkkisesti alemmalle päätösvallan käyttötasolle tehtäväksi¹⁷⁵. Delegointi voidaan nähdä desentralisoinnin muotona. Se on tilapäinen tai pysyvä valtasuhde, jonka vasta kohtana on päätös vallan siirtäminen hierarkiassa ylöspäin, sentralisaatio.¹⁷⁶ Lainsäädäntövallan delegointi on yleismaailmallinen ilmiö, joka esiintyy useiden valtioiden oikeusjärjestyksissä ja valtiosäännöissä. Se ei ole myöskään mikään uusi oikeudellinen ilmiö. Vaikka lainsäädäntövallan delegointia koskevat säännökset ovat usein tulleet ajankohtaiseksi erilaisina kriisiaikoina, esimerkiksi sodan uhatessa tai sodan aikana, lainsäädäntövallan delegoinnin perimmäiset syyt johtuvat normitulvasta. Kun länsimaisissa demokratioissa ei lainsäädäntömenettelyä pystytty nopeuttamaan, jouduttiin harkitsemaan tehokkaampia ratkaisuja, joissa osa lainsäädäntökysymyksistä annettiin muiden viranomaisten hoidettavaksi. Lainsäädäntövallan delegoinnissa parlamentin eli legiislaatiivin ja toimeenpanokoneiston eli eksekutiivin välistä toimivaltasuhdetta muutetaan jälkimmäisen eduksi.¹⁷⁷

Joskus lainsäädäntövallan delegoinniksi on mainittu tilanne, jossa lainsäätäjä valitsee sääntelytavaksi yksityiskohtaisten normien sijasta yleislausekkeita. Tätä tilannetta on määritelty "tosiasialliseksi lainsäädäntövallan delegoinniksi" lainsäätäjältä tuomioistuimille ja muille lakia soveltaville viranomaisille¹⁷⁸. Tätä määrittely ei voi

¹⁷³ Monistisissa järjestelmissä kansainvälisen oikeuden asema on yleensä kansallisen oikeuden yläpuolella. Suomen kansallisessa lainsäädännössä tilanne on toisin.

¹⁷⁴ Jyräni – Husa 2012, s. 102, Saraviita 2011, s. 852.

¹⁷⁵ Hallinnossa on perinteisesti tehtävien ja toimivallan siirtämisellä tarkoitettu delegointia, joka on erotettu sisäiseen ja ulkoiseen delegointiin. Sisäinen delegointi on päätösvallan siirtämistä saman organin puitteissa organihenkilöltä alemmalle tasolle. Ulkoinen delegointi on päätösvallan ja tehtävien siirtämistä organilta toiselle (Uotila 1963, s. 9 ja 43–44).

¹⁷⁶ Saraviita 1997, EIF V osa s. 999 – 1000, Uotila 1963, s. 12–15

¹⁷⁷ Tuori 2007, s. 284–285, Sipponen 1965, s. 3–10.

¹⁷⁸ Ks. Määttä 2002 s. 138, jossa todetaan: "Keskeinen sääntelyteoreettinen kysymys onkin, onko tarkoituksenmukaisempaa pitää oikeudellinen sääntely mahdollisuuksien mukaan lainsäätäjän käsissä vai delegoida lainsäädäntövalta tosiasiallisesti lakia soveltaville viranomaisille".

pitää kovin onnistuneena, vaikka epäilemättä yleislausekkeet ovat väljentävät tuomioistuimen tai lainsoveltajan harkinnanvaraa, verrattuna sellaiseen tilanteeseen, jossa on käytetty yksityiskohtaista sääntelyä. Yleislausekkeiden käyttöä ei voi kuitenkaan määritellä lainsäädäntövallan delegoinniksi, ei edes tosiasialliseksi lainsäädäntövallan delegoinniksi. Ensinnäkin lakien säätäminen on lainsäädönvallan käyttöä ja tuomioistuimen toiminta on tuomiovallan käyttöä. Toiseksi säädännäiselle oikeudelle on luonteenomaista yleisyys ja abstraktius. Tätä ominaisuutta ei muuta se, valitaanko sääntelykeinoksi joustavat vai kasuistiset normit. Oikeussäännön yleisyys ja abstraktius merkitsee sitä, että oikeussääntöä ei ole yksilöitynä tiettyyn henkilöön, asiaan tai suhteeseen. Vaikka väljä säännös antaa tuomioistuimelle enemmän harkinnan varaa, sääntelytavan valinta ei tee normista päätöstä edes tosiasiallisessa mielessä.¹⁷⁹ Lisäksi tällaisessa "tosiasiallisen" delegoinnin konstruktiosta puuttuu myös hierarkkinen näkökohta ja ominaisuus.

Lainsäädäntövallan delegoinnista ei ollut Suomen hallitusmuodossa (94/1919) nimenomaisia säännöksiä. Koska eduskunnan ei ollut mahdollista käyttää kaikkea lainsäädäntövaltaa, oli valtiosääntökäytännössä katsottu mahdolliseksi siirtää eduskunnan lainsäädäntövaltaa tietyissä rajoissa presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Hallitusmuoto ei tuntenut myöskään sellaista mahdollisuutta, että valtioneuvostoa alempi viranomaisena voisi antaa oikeusnormeja. Toisaalta valtiosääntö ei nimenomaisesti kieltänyt hallintoviranomaisen norminantoa. Vakiintuneeksi muodostuneessa lainsäädäntökäytännössä pidettiin mahdollisena säätää lailla, että jokin lain piiriin sinänsä kuuluva järjestetään osittain asetuksella tai vielä tätäkin alhaisemmalta säädöksellä. Vakiintunut käytäntö ei muodostanut estettä delegoida lainsäädäntövaltaa myös hallintoviranomaisille.¹⁸⁰

Perustuslain säätämisen yhteydessä perustuslain 80 §:ään otettiin lainsäädäntövallan delegoimisesta. Perustuslain mukaan lainsäätäjä voi siirtää toimivaltaansa tapauskohtaisesti. Tällöin lainsäätäjä valtuuttaa lailla toisen organin käyttämään tiettyä asiaa koskevaa säädösvaltaa. Lainsäätäjä ei voi tehdä delegointia vapaasti, sillä perustuslain 80 §:n 1 momentista ja erinäisistä muista perustuslain säännöksistä näkyy, missä asioissa sääntelyn on pysyttävä eduskuntalain tasolla. Tällaisissa tilanteissa ei (tavallisella) lailla voida antaa valtuutta asetuksen tai viranomaisen antamien oikeussääntöjen antamiseen. Kun lainsäätäjä on tehnyt lainsäädännöllisen valtuutuksen asetuksen antajalle, asetuksen antaja ei voi siirtää sille osoitettua lainsäädäntövaltaa edelleen (subdelegointikielto), ellei tällaisesta valtuudesta ole asianomaisella lailla nimenomaisesti säädetty. Kun ministeriötä alemmalle viranomaiselle annetaan toimivaltaa oikeussääntöjen antamiseen, se voidaan tehdä vain perustuslaissa säädettyjen edellytysten vallitessa ja ainoastaan lailla. Taustalla on ajatus siitä, että säädösvaltan käyttäminen on parlamentaarisen vastuukatteen alaista.¹⁸¹

2.1.3 Lainsäädännön tehtävistä

Nykyaikaisessa yhteiskunnassa oikeudellinen sääntely eli norminantovallan käyttäminen on keskeisiä valtion tehtäviä. Oikeudellinen sääntely on myös merkittävä valankäytön muoto. Lainsäädännöllä on yhteiskunnassa oikeusjärjestelmän runkona useita eri tehtäviä. Ensinnäkin lainsäädännöllä vahvistetaan ja varmistetaan vallitse-

¹⁷⁹ Falcón y Tella 2010, s. 52–53.

¹⁸⁰ Niemivuo 1988, s. 22–23, ks. myös PeVL 19/1994.

¹⁸¹ Ks. Hiden 2008, s.100–101, Niemivuo 1997, EIF V osa, s. 238, HE 1/1998 vp. yksityiskohtaiset perustelut 80 §.

via odotuksia siitä kuinka yhteiskunnan jäsenet, eri toimijat ja viranomaiset käyttäytyvät yleensä ja erityisesti suhteessa toisiinsa. Lainsäädäntö luo yhteiskunnassa vakautta ja ennustettavuutta.¹⁸² Toiseksi lainsäädännöllä pyritään vaikuttamaan oikeussubjektien käyttäytymiseen, jolloin lainsäädännöllä pyritään ohjaavaan vaikutukseen nykytilaa vahvistamalla tai sitä muuttamalla. Ohjaustehtävä ei vain pyri vahvistamaan tai varmistamaan olemassa olevaa tilannetta, vaan tarvittaessa muuttamaan sitä. Lainsäädännön käyttäminen keinona muuttaa ihmisten käyttäytymistä herättää usein kiistoja.¹⁸³

Lainsäädännön tehtävänä on tarjota keinoja, joilla luodaan yhteiskuntaan tasapainoa ja järjestystä. Lainsäädäntö ja oikeusjärjestelmä kanavoivat yhteiskunnassa syntyvien konfliktien ratkaisemista oikeudellisesti säänneltyihin muotoihin. Toisinaan puhutaan ristiriitojen säännelystä käsittelemisestä. Tätä kautta lainsäädäntö voi lisätä yhteiskunnassa kiinteyttä, yhteenkuuluvuutta ja integraatiota. Oikeudellisen sääntelyn tehtävänä on yksityisten oikeussubjektien välisten suhteiden järjestäminen sekä ristiriitojen ratkaisumekanismien määrittäminen yhteiskuntarauhan turvaamiseksi. Oikeudellisen sääntelyn painopistealueina ovat yksityis- ja rikosoikeus.¹⁸⁴

Lainsäädännön yhtenä tehtävänä on vaikuttaa siihen, kuinka julkista valtaa käytetään¹⁸⁵. Oikeudellinen vallankäyttö perustuu oikeusnormeihin ja on siten oikeusjärjestyksen rajoittamaa vallankäyttöä. Oikeudellinen valta johdetaan poliittisesta vallasta, kun eduskunta muuntaa lainsäädäntömenettelyssä poliittiset päätökset laeiksi. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistun lainalaisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Suomalaiselle legalismille tyypillisellä tavalla ”laki” tarkoittaa tässä oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan alkaen perustuslaista ja päättyen viranomaisten antamiin määräyksiin. Julkisen vallankäytön oikeudellisen sääntelyn toinen puoli liittyy niihin etuihin, oikeuksiin ja palveluihin joita valtion odotetaan tarjoavan yksityisille subjekteille. Kyse ei ole julkisen vallan rajoituksista, vaan tehtävistä ja velvoitteista joilla parannetaan yksityisten asemaa. Julkisen vallan odotetaan edistävän yksityisten taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista.¹⁸⁶

Lainsäädännön tehtävänä on myös saada aikaan yhteiskunnassa hyväksyntää, jota kutsutaan myös legimitettiin luomiseksi. On vaikea sanoa, missä määrin edellä mainituilla lainsäädännön yleisillä tehtävillä luodaan legimitettä vai onko legimitetti niiden edellytys.¹⁸⁷ Oikeuden legitimiisyys perustuu ajatukseen, että oikeusnormit on asetettu legaalissa, oikeusnormein säännellyssä järjestyksessä. Kun lakien säätäminen perustuu demokraattisesti valitun eduskunnan tahtoon, oikeusnormien legitimiisyehdot määrittelee demokraatiaperiaate. Suomen perustuslaki ilmentää demokraattisen oikeusvaltion mallia. Tämän mallin tärkeimpiä ainesosia ovat perusoikeudet ja demokratian eli kansanvallan periaate. Kansanvallan periaate on vahvistettu perustuslain 2 §:n 1 momentissa. Demokraatiaperiaate antaa siten mittapuun oikeusnormien legitimiisyydelle.¹⁸⁸

¹⁸² Tala 2005(b), s. 21.

¹⁸³ Tala 2005(b), s. 21.

¹⁸⁴ Stjernquist – Widerberg 1989, s. 27, Tala 2005(b) s. 22, Laakso 1990, s. 11.

¹⁸⁵ Tala 2005b, s. 21.

¹⁸⁶ Tala 2005b, s. 22–23.

¹⁸⁷ Tala 2005b, s. 23–24.

¹⁸⁸ Kulla 2010, s. 14.

2.1.4 Lainsäädännön yleiset tunnusmerkit

Lainsäädäntö eli säädetty oikeus muodostaa oikeusjärjestelmän rungon. Lainsäädäntö, riippumatta millainen nimike säädöksellä on, voidaan määritellä eräiden tunnusmerkkien avulla. Lainsäädännön määrittely tunnusmerkkien avulla auttaa erottamaan sen muista ilmiöistä, jotka ovat tavalla tai toisella lainsäädäntöä lähellä. Tunnusmerkkien avulla lainsäädäntö voidaan erottaa oikeuskäytännöstä, joka rakentuu tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön. Lainsäädännön tunnusmerkistö selkeyttää myös lainsäädännön ja tavanomaisen oikeuden välistä rajaa. Lainsäädännön määrittely muodollis-juridisen tunnusmerkistön avulla ei kerro mitään säännösten sisällöstä, jolloin se on käyttökelpoinen erilaisten säädösten yhteydessä mm. Euroopan unionin säädösten yhteydessä.¹⁸⁹

Lainsäädännön ensimmäisenä tunnusmerkkinä on se, että se on toimivaltaisen päätöksentekijän antama¹⁹⁰. Suomessa perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Lisäksi lainsäädäntövallan sisältöä ei säännöksessä määritellä, vaan se on pääteltävä perustuslain muista säännöksistä¹⁹¹. Perustuslain 3 § 1 momentin säännös ilmaisee vain lainsäädäntövallan käyttämistä koskevan pääsäännön. Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto osallistuvat monin eri tavoin lainsäädäntömenettelyyn. Vaikka perustuslain säännös toteaa, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, tämä säännös ilmaisee vain lainsäädäntövallan käyttämistä koskevan pääsäännön. Lainsäädäntövaltaa on siirtynyt huomattavasti Euroopan unionin toimielimille Suomen EU-jäsenyyden myötä. Tämä on merkinnyt kansallisen lainsäädäntövallan alan kaventumista ja kansallisen lainsäätäjän roolin muuttumista.¹⁹²

Lainsäädännön käsitteen toinen tunnusmerkki on se, että säädöksestä on päätetty noudattamalla säädettyä menettelyä. Toimivaltainen viranomainen ei voi laatia päteviä oikeussääntöjä, jollei se noudata säädettyä menettelyä. Eduskunnan päätöksenteosta lakiehdotuksen käsittelystä on seikkaperäiset säännökset perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Samoin on säännelty tasavallan presidentin ja valtioneuvoston menettelytapoja, kun ne osallistuvat lakiehdotuksen käsittelyyn tai antavat asetuksia.¹⁹³ Euroopan unionin päätöksentekomenettelyt jaetaan lainsäätämisyjärjestykseen ja muihin menettelyihin. Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyistä keskeisin on *tavallinen lainsäätämisyjärjestys*, joka vastaa aiempaa yhteispäätösmenettelyä.

Kolmantena lainsäädännön tunnusmerkkinä pidetään sen kirjallista muotoa. Se on lainsäädännön käsitteen välttämätön osa, koska säädetystä oikeudesta ei ole mielekästä puhua ilman kirjallisessa muodossa annettuja oikeusohjeita. Kirjallisen muodon ansiosta säädöksen kohteet voivat perehtyä velvoitteisiinsa ja oikeuksiinsa samoin kuin ylipäätään ihmiset voivat perehtyä lainsäädäntöön ja sen yksittäisiin säännöksiin samansisältöisinä. Lainsäädännön kirjallinen muoto ei kuitenkaan poista lainsäädännön soveltamis- ja tulkintaongelmia, vaikka säännösten soveltamisala ja sisältö pyritään ilmaisemaan täsmällisesti.¹⁹⁴

¹⁸⁹ Tala 2005 (b), s. 4–7.

¹⁹⁰ Tala 2005 (b), s. 4.

¹⁹¹ Saraviita 2011, s. 72–73

¹⁹² Komiteanmietintö 1994:4, s. 266–271, HE 1/1998 vp, s. 75 ja Viljanen V-P, LM 7–8/2005 s. 1051.

¹⁹³ Tala 2005 (b), s. 5.

¹⁹⁴ Tala 2005 (b), s. 5.

Neljäntenä lainsäädännön tunnusmerkkinä on se, että säädös on julkaistu asianmukaisesti. Suomen säädöskokoelmasta (188/2000) annetun lain 13 § edellyttää, että laki on julkaistava säädöskokoelmassa viipymättä sen jälkeen kun tasavallan presidentti on allekirjoittanut lain ja asianomainen ministeri on sen varmentanut. Säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa ei kuitenkaan enää tarvitse julkaista painettuina vihkoina, vaan lain¹⁹⁵ 12 §:n mukaan sähköinen säädöskokoelma ja sopimussarja julkaistaan yleisessä tietoverkossa. Säädöskokoelman julkaiseminen sähköisenä on siten ensisijainen julkaisutapa, mutta jatkossakin on mahdollista julkaista säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa painettuna ja muulla tavalla tallennettuna. Säädöskokoelmalain (188/2000) 5 §:n mukaan valtion muun viranomaisen määräykset julkaistaan asianomaisen viranomaisen määräyskokoelmassa siten kuin määräysten julkaisemisesta erikseen säädetään. Viranomaisen määräykset julkaistaan määräyskokoelman lisäksi tai sijasta säädöskokoelmassa, jos määräysten antamiseen valtuuttavassa laissa niin säädetään. Viranomainen voi myös erikseen päättää, että sen antamat merkitykseltään yleiset määräykset julkaistaan määräyskokoelman lisäksi tai sijasta säädöskokoelmassa.

Lainsäädännön viides tunnusmerkki edellyttää, että säädös on asianmukaisesti saatettu voimaan. Lainsäädäntöön sisältyy yleensä määräys siitä, mistä ajankohdasta lukien säädös on voimassa ja sitä on noudatettava.¹⁹⁶ Laki voidaan säätää tulemaan voimaan vasta useita kuukausia tai vuosia sen hyväksymisen jälkeen. Esimerkiksi eduskunnan vuonna 2011 hyväksymä esitutkintalaki (805/2011) säädettiin vuonna 2011 ja se tulee voimaan vasta vuoden 2014 alusta alkaen. Uuden lainsäädännön myötä usein kumotaan aiempaa lainsäädäntöä. Uuden turvallisuustutkintalain (525/2011) säännöksillä kumottiin vanha tutkintalaki (373/1985). Uuden lainsäädännön yhteydessä voidaan kumota aiempi säädös säätämättä uutta säädöstä entisen tilalle. Esimerkiksi turvallisuustutkintalain säätämisen yhteydessä kumoutui vanha tutkinta-asetus (79/1996), jonka tilalle ei säädetty uutta asetusta. Vanhan tutkinta-asetuksen kumoamisesta ei kuitenkaan ole mitään säännöksiä uudessa turvallisuustutkintalaisa. Tämä menettely perustuu vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan laissa ei tarvitse mainita mitään asetuksen kumoamisesta. Tätä menettelyä voi ainakin tavallisen kansalaisen näkökulmasta pitää kritiikille alttiina. Läpinäkyvyyden ja tavallisen kansalaisen näkökulmasta olisi johdonmukaista, että uudessa laissa ilmoitettaisiin kumottavan lain lisäksi myös se asetusta, joka uudella lailla kumoutuu. Asetuksen kumoaminen ilman laissa olevaa nimenomaista säännöstä perustellaan siten, että kun laki kumotaan, kumoutuvat myös siinä olevan asetuksenantovaltuuden nojalla annetut asetukset¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Suomen säädöskokoelmasta (188/2000) annetun lain 12 §:ää muutettiin lailla Suomen säädöskokoelmasta annetun lain muuttamisesta (1197/2010), joka tuli voimaan 1.1.2011.

¹⁹⁶ Tala 2005 (b), s. 6.

¹⁹⁷ Ks. Lainlaatijan opas. Osa 2. Lakitekniikka s. 79. Oikeusministeriön julkaisu 43/2010.

2.2 Lainsäädännön taktiikka ja lain metodologia

2.2.1 Lainsäädännön taktiikka

Lainsäädännön taktiikka paneutuu lainvalmistelun järjestämiseen ja menettelyyn, jossa painopistealueina ovat hallituksen ja parlamentin työskentely¹⁹⁸. Vaikka oikeudellinen sääntely on keskeisiä valtion tehtäviä ja merkittävä vallan käytön muoto, sääntelyn lisääntyminen määrällisenä ilmiönä on asia, jota on osaksi aiheesta kritisoitu¹⁹⁹. Rationaalisen lainsäätäjän tulisi punnita oikeudellisia välineitä suhteessa muihin yhteiskuntapolitiikan keinoihin. Tämän voi nähdä siten, että myös lainsäädännön vaihtoehtoja tulisi harkita. Oikeudellista sääntelyä voi ja pitäisi käyttää vain siellä, missä oikeussäännöksillä on yhteiskunnallinen mahdollisuus synnyttää oikeussäännösten edellyttämää käyttäytymistä. Lainsäädännön vaihtoehtojen hahmottamiseen on myös johtanut yleinen pyrkimys tähdätä ongelmien ja epäkohtien sääntelyssä mahdollisimman kevyeen ohjaukseen ja julkiseen interventioon.²⁰⁰

Lainsäädännön volyymin lisäksi myös lainsäädännön laatua kritisoidaan niin meillä kuin muualla EU:n jäsenvaltioissa. Lainsäädännöllä pyritään saavuttamaan poliittiset tavoitteet. Oikeudellinen valta johdetaan poliittisesta vallasta, kun eduskunta muuntaa lainsäädäntömenettelyssä poliittiset päätökset laeiksi. Koska lainsäädäntöpäätökset ovat viime kädessä poliittisia tekoja, voisi ajatella, että hyvän lainsäädännön ja hyvin lakien säätäminen on myös poliittinen velvollisuus. Vaikka Suomessa eduskunta säätää lait, kansanedustajat eivät julista olevansa varsinaisesti vastuussa huonosta lainsäädännöstä. Eduskunnalla ei ole myöskään omaa lainvalmistelukoneistoa, jonka puuttuminen rajoittaa tosiasiallisesti eduskunnan lainsäädäntövaltaa. Tämä on kuitenkin tietoinen valinta. Demokraattinen legitimitetti lakien säätämiselle säilyy siten, että lainvalmistelusta vastaa parlamentaarisesti vastuunalainen ministeriö.²⁰¹ Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa lainvalmisteluasiat. Lisäksi valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaan ministeriön kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Vastuu lainvalmistelusta on siis säädetty ministeriön päällikölle eli ministerille sekä ministeriön ylimmälle virkamiehelle eli kansliapäällikölle. Tästä näkökulmasta lainvalmistelu on enemmän hallintotoimintaa kuin lainsäädäntövallan käyttöä.

2.2.2 Lain metodologia

Lain metodologia käsittelee olennaisia asioita ja lain sisältöä: kuinka saadaan hyviä ja tehokkaita lakeja. Lainsäädännön laatu riippuu monista tekijöistä. Karpenin teorian mukaan on olemassa yleisiä perussääntöjä, joita voidaan soveltaa jokaiseen yksittäiseen säädökseen, laaditaanpa ne minkä lainsäädäntöelimen toimesta tahansa. Ensimmäinen peruskysymys on, säädetäänkö asiasta oikealla tasolla. Ylikansallisiin lainsäätäjiin, kuten Euroopan unioniin, sovellettuna tämä tarkoittaa sitä, että ei säännellä asioista, jotka voitaisiin säännellä jäsenvaltioiden tasolla asianmukaisesti ja

¹⁹⁸ Karpen 2008, s. 160.

¹⁹⁹ Tässä katsannossa sanonta liiat lait tappavat lain (Trop de loi tue la loi) on varsin osuva (Garnot 2009, s. 42).

²⁰⁰ Tala 2007, s. 1–3.

²⁰¹ Jyränki – Husa 2012, s. 228.

tehokkaasti. Tämä toissijaisuusperiaate on EU:ssa säännelty perussopimusten tasolla ja se on eräs parhaista ja tehokkaimmista välineistä EU:n paremman sääntelyn tavoitteita ajatellen. Toinen kysymys on valtiosäännössä ja lakimuodon tasolla säädetty lainsäädäntömenettely. Lainvalmisteluun liittyy usein kiire, joka johtuu poliittisista paineista. Tällöin lainvalmistelussa ei jää aikaa perehtyä sääntelyn yksityiskohtiin, terminologiaan, lakikieleen jne. Tämän seurauksena monet lait ovat vaikeaselkoisia kansalaisille ja jopa asiantuntijoille. Tämä heikentää lakien pysyvyyttä ja vakautta, koska heikkolaatuisiin säädöksiin aiheutuu muutospainetta.²⁰²

Kolmas peruskysymys on säädöksen muodollinen laatu, jonka puutteet ilmenevät siten, että säädöksen kieltä on vaikea ymmärtää taikka säädöksen perusosat, luvut ja pykälät, ovat harhaanjohtavia. Lisäksi muodollisen laadun puutteet ilmenevät siten, että säädösviittauksia käytetään enemmän kuin on tarpeen. Karpenin mukaan säädöksen sisällöllistä laatua määritteleviä kriteereitä ovat tehokkuus, vaikuttavuus ja vakaus. Säädöksen tehokkuutta voi tarkastella siten, että voidaanko säädöksen normeilla saavuttaa lainsäätäjän tavoite. Esimerkkinä tehokkuudesta on lainsäädännössä asetettu velvoite turvavyön käytöstä, joka on johtanut liikennekuolemien ja vakavien loukkaantumisten vähenemiseen.²⁰³

Neljäs peruskysymys on säädöksen sisällöllinen laatu. Lainsäädännön laatu on yleisesti liitetty enemmänkin tehokkuuteen voimassaolona ja hyväksyttävyytenä kuin vaikuttavuutena²⁰⁴. Lain tehokkuus on monimutkainen asia²⁰⁵. Karpenin mukaan laki on tehokas, jos lain kohteet hyväksyvät sen ja noudattavat lakia. Tehokkuus (effectiveness) on tässä katsannossa lain noudattamista. Karpen käyttää esimerkkinä liikenneturvallisuuden parantamista ja turvavyön käyttöpakkoa. Turvavyön käyttöpakko tuntuu toimivan ja vaikuttavan hyvin. Karpen puhuu myös lain tehokkuudesta (efficiency) taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta. Kyse on siitä, kestääkö laki taloudellisen rationaalisuuden testin. Laki on kustannustehokas, jos se tuottaa maksimaaliset vaikutukset ja seuraukset määritellyllä panostuksella tai tuottaa tietyn tuloksen minimikustannuksilla. Tämän laatukriteerin soveltaminen vaatii eri vaihtoehtojen arvioimista. Tehokkaammat vaihtoehdot ansaitsevat etusijan kalliimpiin keinoihin nähden. Tieliikenteen vakavien onnettomuuksien vähentämiseksi paremmat tiet ja nykyistä turvallisempien autojen rakentaminen olisivat parempia keinoja turvallisuuden edistämiseksi, mutta ne ovat huomattavasti kalliimpia verrattuna turvavyön käyttöön liittyviin vaatimuksiin.²⁰⁶ Viides peruskysymys on säädöksen kustannukset. Nämä ovat niitä kustannuksia, rasitteita, byrokratiaa ja hallinnollista taakkaa yrityksille, kansalaisille ja hallintoelimille, kun ne joutuvat esimerkiksi keräämään tilastotietoja, hakemaan erilaisia lupia, tukia jne.²⁰⁷

²⁰² Karpen 2008, s. 156–157.

²⁰³ Karpen 2008, s. 157.

²⁰⁴ Schäffer 2001, s.133.

²⁰⁵ Ks. analyysi lainsäädännön tehokkuuden: Efficacy, Effectiveness, Efficiency. Xanthaki 2008, s. 4–9.

²⁰⁶ Karpen 2008, s. 156–157.

²⁰⁷ Karpen 2008, s. 157.

2.3. Lakitekniikka

2.3.1 Oikeussäntöjen yleisyys ja abstraktius

Jokaisessa säädöshankkeessa, olipa kyseessä kansallinen lainsäädäntö, EU-oikeus tai kansainvälinen sopimus, joudutaan ottamaan kantaa lakitekniisiin kysymyksiin, jotka käsittelevät mm. säädösten jäsentelyä ja systematisointia, sääntelyn yleisyyttä ja yksityiskohtaisuutta, säädöskieltä, viittaustekniikkaa sekä määritelmiä. Hyvällä lakitekniikalla voidaan edistää niitä tavoitteita, joita lainsäädännölle asetetaan mm. johdonmukaisuuden, yhtenäisyyden ja selkeyden suhteen. Lakitekniikka-käsitettä voidaan määritellä monin eri tavoin. Lakitekniikalla voidaan laajassa mielessä tarkoittaa oikeudellisesti, lakiteknisesti ja kielellisesti moitteetonta säädöstä, joka kattaa lainsäädäntöstrategiaan kuuluvat asiat kuten säädöstaso, lakien yleisyys ja yksityiskoh-
taisuus²⁰⁸.

Säädännäisen oikeuden oikeussäntöihin on tapana liittää sellaisia määreitä kuin yleisyys ja abstraktisuus. Yleisyys merkitsee hypoteesia siitä, että oikeussäntöä ei ole yksilöitynä tiettyyn henkilöön, asiaan tai suhteeseen. Teoreettisesta näkökulmasta katsoen, jos oikeussäännöstä puuttuu yleisyys, se muuttuu normista teoksi tai päätökseksi, vaikka kyseessä olisi oikeusnormi sekä muodollisessa että materiaalisessa merkityksessä. Oikeussäännösten erottelu aidosti yleisiin ja abstrakteihin oikeusnormeihin ja toisaalta yksittäistapauksellisiin, mutta sinänsä muodollisiin oikeusnormeihin on tarpeen tehdä, jotta ne voidaan tunnistaa ja erottaa tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten päätöksistä.²⁰⁹

Oikeus on luonteeltaan abstraktia, koska se määrittää suureksi osaksi seikkoja, jotka ovat olemassa vain ajatuksellisina luomuksina: oikeuksien ja velvollisuuksien suhteita²¹⁰. Säännöksen abstraktius voidaan käsittää yleisyyden yhdeksi ulottuvuudeksi siinä mielessä, että se koskee asioita koskevaa yleisyyttä. Oikeussäännöt laaditaan käyttämällä yleisluonteisia käsitteitä ja ilmaisuja niin, että sääntö soveltuu kaikkiin tietyn tyyppisiin, määräehdot täyttäviin tilanteisiin tai tapauksiin. Lainsäätäjä voi vapaasti valita, mitkä tahansa olosuhteet ja tosiasiat tunnusmerkistöksi sekä liittää niihin minkä tahansa oikeusseuraamuksen. Oikeussäntö sääntelee ajateltua, käsitteellisesti määriteltyä tosiasiajoukkoa. Mikäli niin tunnusmerkit kuin oikeusseuraamukset ovat yleisiä, on ne sisältävä oikeussäntökin yleinen. Paikkaa ja aikaa koskevia oikeussäännön ulottuvuuksia ei sinänsä ole tarvetta pitää oikeussäännön kriteereinä, sillä niillä on merkitystä lähinnä henkilöä koskevan yleisyyden tai abstraktiuden määritteinä.²¹¹ Valtiollisen sääntelyn päämuodoksi edellytetään muodoltaan ja kohteeltaan yleistä lakia, jolla määritellään sääntelyn yleiset puitteet ja perusteet²¹². Lex

²⁰⁸ Niemivuo 2008, s. 29.

²⁰⁹ Falcón y Tella 2010, s. 52–53.

²¹⁰ Mattila 2002, s. 95.

²¹¹ Wróblewski 1991, s. 318, Sipponen 1965, s. 116–124, Tala 2010, s.91, Kaisto 2005, s. 14.

²¹² Vaikka laki yleensä sisältää yleiseksi, määrittelemätöntä ihmisryhmää sitovaksi tarkoitettua säädöksen, on lakimuotoa joskus käytetty eduskunnan päätöksissä, jotka asiallisesti eivät sisällä näin määriteltyä oikeussäntöä. Tällaisesta tapauksesta esimerkkinä on laki eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta (662/2008) eli ns. Lex Jokela. Hallituksen esitys annettiin Tuusulan Jokelassa sijaitsevassa lukiossa sattuneen ja yhteensä yhdeksän ihmisen menehtymiseen johtaneen ampumatapauksen jälkeen. Tapauksen perinpohjaista tutkintaa pidettiin välttämättömänä vastaavien tapahtumien ennalta ehkäisemiseksi. Tämän vuoksi hallitus päätyi esittämään erityislakia nimenomaan Jokelan tapauksen tutkinnasta (Ks. Saraviita 2011, s. 77, Lavapuro 2010(a), Oikeus 1/2010, s. 15.)

in casu -tyyppistä yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on siis vältettävä.²¹³ Lakimuotoa ei pidä käyttää myöskään silloin, jos lakiesitys sisältää oikeudelliselta velvoittavuudeltaan heikkoja tai velvoittavuutta vailla olevia säännöksiä.²¹⁴

Oikeussäännöille on luonteenomaista niiden pakkoluonne. Oikeussäntöä pidetään yleisesti käskynä, jonka katsotaan kohdistuvan säännöksen kohteeseen. Oikeussäännön imperatiivisuus ilmenee siitä, että sitä on noudatettava sanktion uhalla siitä lähtien, kun se on tullut voimaan samoin kuin siitä, että sääntö vaikuttaa toimintapakon tavoin oikeussubjektin mielessä. Imperatiivisuus ei tarkoita sitä, että oikeusnormin noudattamatta jättäminen johtaa tosiasiallisesti sanktioon ja seuraamus suoritetaan, vaan sitä, että oikeusnormin rikkominen johtaa potentiaalisesti sanktioon.²¹⁵ Oikeussäntöön liitettävää sanktiouhkaa ei pidä korostaa liikaa, sillä esimerkiksi perustuslain säännöksiin ei ole liitetty sanktionormeja.

Oikeussäännöt sääntelevät monimuotoisten tapahtumien yhteisiä piirteitä, mistä johtuen sääntelykohde ja -intressi määrittävät osaltaan, millaista lähestymis- ja toimintatapaa lainsäätäjän on perusteltua käyttää pyrkiessään sääntelemään erilaisia asioita, ilmiöitä ja tilanteita yhteiskunnassa. Perusvaihtoehdot ovat yleislausekkeilla sääntely ja kasuistinen sääntely. Yleislausekkeilla (joustavat oikeusnormit) sääntely on kyseessä silloin, kun lainsäätjä hyödyntää säännöstekstissä yleisluonteisia, kielellisesti väljäsisältöisiä sääntöjä ja useita tilanteita kattavia säännöksiä. Toisena vaihtoehtona on *kasuistinen sääntely*, jolloin lainsäätjä laatii kutakin tilannetta varten omat erityiset, sitä koskevat säännökset. Näiden lisäksi puhutaan myös tyyppitilanteiden sääntelystä, joka on kyseessä silloin, kun lainsäätjä yksinkertaistaa sääntelyä niin, että poikkeustapauksia ja ylipäätään harvoin esiintyviä tilanteita ei oteta huomioon.²¹⁶

Oikeusnormit ovat oikeusjärjestyksessä yleensä tunnusmerkistöltään ja täsmällisyydeltään vaihtelevia. Kielellisesti väljäsisältöisiä sääntöjä kutsutaan joustaviksi oikeusnormeiksi tai yleislausekkeiksi. Joustavien oikeusnormien käyttöön perustuva lainsäädäntötekniikka ei ole mikään uusi ilmiö, sillä kyse on pitkäaikaisesta kehityksestä. Joustavien normien käyttöön perustuvan lainsäädäntötekniikan muotoutuminen sijoitetaan 1600-luvun loppuun ja 1700-luvun alkupuolelle.²¹⁷ Väljiä oikeudellisia käsitteitä ovat esimerkiksi julkinen etu, yleinen järjestys ja turvallisuus, vilpitiön mieli, ihmisarvo, lapsen etu, painavuus, tarpeellisuus, sopivuus ja kohtuullisuus. Joustavasta normista esimerkki on turvallisuustutkintalain 23 §:n 1 momentti, jonka mukaan tutkintaa tekevä voi kuulla onnettomuuteen osallisia, asiantuntijoita ja *jokaista*, jolta voidaan olettaa saatavan tutkinnassa tarvittavia tietoja. Kokonaisharkinnan perusteella joustava sääntö mahdollistaa henkilöpiirin laajemmaksi kuin pelkästään onnettomuuteen osalliseen tai asiantuntijaan. Kuultavien henkilöpiiri kattaa kaikki henkilöt (kenet tahansa), joilta voidaan olettaa saatavan tutkinnan kannalta relevantteja tietoja, jotka voivat myötävaikuttaa onnettomuuden syyn selvittämiseen.

Joustavien normien käyttäminen lainsäädännössä on usein välttämätöntä sen vuoksi, että yksittäisten soveltamistapausten lukuisuuden ja erilaisuuden vuoksi yleisluonteinen määrittelytapa on ainoa mahdollisuus. Yleislausekkeet mahdollistavat sään-

²¹³ Ks. Saraviita 2011, s. 77, Lavapuro 2010(a), Oikeus 1/2010, s. 15.

²¹⁴ Ks. PeVL 37/2006, s. 2.

²¹⁵ Falcón y Tella 2010, s. 28, Aarnio 1989 s. 62–63, Sipponen 1965, s. 121–122, Mattila 2002, s. 61.

²¹⁶ Hellnier 1990, s.237–241, Niemivuo 2008, s. 43, Tala 2010(a), s. 112–115.

²¹⁷ Kulla 2010, s. 18, T. Määttä 2010, s. 53, Brusii DL 1938, 289.

nön sisällön muuntumisen uusien ilmiöiden myötä ja jättävät niiden täsmällisen sisällön tavallista selkeämmin viime kädessä lainkäyttäjän ratkaistavaksi. Yleislausekkeita ei kuitenkaan voi pitää ongelmattomina. Yleislausekkeisiin saattaa liittyä sääntelyn kohteiden kannalta oikeusturvariskejä. Ne voivat kertoa poliittisen erimielisyyden ratkomisesta abstraktin, monimerkityksisen ilmaisun avulla. Yleislausekkeista voi aiheutua oikeudellista epävarmuutta siitä syystä, että objektiivinen mittapuu korvautuu soveltajan subjektiivisella arviolla.²¹⁸ On väitetty, että epämääräisyys, epäselvyys ja toisaalta myös yleisluonteisuus kietoutuvan toisiinsa juuri yleislausekkeissa. Säädöksen kohteelle voi olla epäselvää, onko lainsäätäjät tietoisesti tahtonut antaa tilaa eri merkityssisällöille vai onko lainsäätäjät vain valinnut epäonnistuneen ilmaisutavan.²¹⁹

Kasuistisessa sääntelyssä säännösten yleisyys ja abstraktiotaso jää matalaksi. Kasuistista sääntelyä voidaan kuitenkin haluta sen takia, että oletetaan sen vähentävän lain "kiertämistä", vaikka yksityiskohtainen sääntelytapa johtaisikin siihen, että säännösten joustavuus tulkintatilanteissa häviää. Lainsäädäntötoiminnan näkökulmasta ongelmaksi voi muodostua se, että säädöksessä esiintyy jatkuvia muutostarpeita. Oikeusjärjestyksessä on samaan aikaan erilaisia tekijöitä, jotka edellyttävät sääntelyltä joustavuutta, mutta toisaalta yksityiskohtaisuutta. Sääntelyn yleispiirteisyys (joustavuus) ja sääntelyn täsmällisyyden lisääntyminen ovat samanaikaisia ja toisiinsa täydentäviä oikeuden kehityspiirteitä.²²⁰ Se käytetäänkö joustavaa vai kasuistista lainsäädäntötekniikkaa riippuu tilanteesta. Esimerkiksi ympäristölainsäädännössä on todettu, että joustava sääntelymalli mahdollistaa tapauskohtaisesti vaihtelevien ympäristö- ja luonnonolosuhteiden huomioonottamisen päätöksenteossa. Vastaavasti kasuistinen sääntelymalli voi palvella sääntelytarkkuutta ennakoitavuuden merkityksessä toiminnanharjoittajien, maanomistajien ja kansalaisten näkökulmasta.²²¹

2.3.2 Lakisystematiikka: sisäinen ja ulkoinen

Systemaattisuus on tyypillistä oikeusjärjestykselle. Säädännäisessä oikeudessa tämä ilmenee mm. siten, miten säädökset ja säännökset järjestetään systeemiksi. Toisaalta tämä ilmenee myös siten, että säädösten tekstin sisältö on ankarasti jäsennetty. Säädösteksteistä voidaan muodostaa tavanomaisista säädöksistä laajempia kokonaisuuksia, kodifikaatioita. Ne ilmentävät myös oikeudellisen ajattelun systemaattisuutta. Kodifikaatioissa korostuu tarve sisällön yksityiskohtaiseen jäsentämiseen. Perinteistä lainsäädännön kodifioimisen ydinaluetta ovat mannereurooppalaiset romanisgermaanisen oikeusryhmän maat. Historiallisesti myös Pohjoismaissa on ollut laajoja kodifikaatioita, mutta tästä mallista on luovuttu.²²²

Suomessa perinteinen oikeudellinen systematiikka jakaantuu julkis- ja yksityisoikeuteen. Lakeja säädettäessä ei sinänsä ole tarvetta tehdä jakoa, vaan samassa laissa voi olla julkisoikeuden ja yksityisoikeuden alaan kuuluvia säännöksiä. Vaikka lainsäätäjät ei tee jaottelua eri oikeudenaloihin, sitä vastoin lainvalmistelun tiedollinen pohja yleensä seuraa vallitsevaa systematiikkaa.²²³ Säädösten sisäinen systematiikka on merkittävä lakitekninen työkalu. Hyvä systematiikka ja jäsentely edistävät ja helpot-

²¹⁸ Kulla 2010, s. 18–20.

²¹⁹ Hellner 1990, s. 237–241.

²²⁰ Tala 2001, 193.

²²¹ Määttä 2010, s. 56.

²²² Mattila 2002, s. 109–110.

²²³ Tuori 2004, LM 7–8/2004, s. 1197.

tavat laajojen säännöskokonaisuuksien ymmärtämistä.²²⁴ Säädöksen muotoilu ja systematisointi on tehtävä niin, että säädös on yhtenäinen ja muodostaa johdonmukaisen ja loogisen rakenteen. Lakisystematiikan tärkein vaatimus on se, että säädös järjestetään sellaiseen muotoon, josta on eniten hyötyä säädöksen kohteille. Tämä edistää rationaalisen lainsäätäjän perusarvoa, jossa pyritään turvaamaan säännösten soveltaminen ja hyödyntäminen ilman huomattavaa vaikeutta ja vaivaa²²⁵. Vaikka hyvä systematiikka selkeyttää säädöstä, sääntelytarpeiden erilaisuudesta johtuen säädöksille ei voida antaa mitään yhtenäistä ja kaiken kattavaa systemaattista mallia. Tiettyjä perussääntöjä hyvälle systematiikalle voidaan kuitenkin esittää.

Säädökset muodostuvat tavallisesti monista säännöksistä jakautuen erilaisiin osiin ja eri otsikoiden alle. Suomessa säädös jakautuu lukuihin, luvut pykäliin ja pykälät momentteihin. Tarvittaessa momentit voivat jakautua kohtiin ja alakohtiin. Säädöksen kohdetta helpottaa, jos säädöksen osat eli luvut ja pykälät on otsikoitu. Otsikoiden on annettava informaatiota luvun ja pykälän sisällöstä. Otsikoinnissa on myös otettava huomioon sekä luvun että yksittäisen säännöksen sisältö, mutta myös otsikoiden suhde toisiinsa. Kaikkia asioita ei ole järkevää pyrkiä esittämään säädöksen pykäläosassa. Säädökseen tulevat tekniset yksityiskohdat, taulukot ja luettelot voidaan ottaa säädöksen liitteisiin. Liitteissä asiat voidaan esittää yksityiskohtaisesti ja täydellisesti, jolloin varsinaisen säädöksen ymmärrettävyys paranee, kun kaikkia teknisiä yksityiskohtia ei edes pyritä esittämään varsinaisissa pykälissä. Lisäksi säädöksen loogiseen rakenteeseen kuuluu, että systematiikka noudattaa säädöksen eri osissa samoja periaatteita.

Säädöksen jäsentämisessä lähtökohtana on, että tavoitetta, soveltamisalaa ja määritelmiä koskevat säännökset erotellaan omaksi kokonaisuudekseen. Tämän jälkeen tulevat aineelliset säännökset, jotka edelleen erotellaan säädöksen loppuun tulevasta voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä.²²⁶ Säädöksen rakenteen muotoilussa ja jäsentelyssä on loogisuuden kannalta tärkeää, että samoja asiakokonaisuuksia koskevat säännökset kootaan yhteen. Tämä erottelu ilmentää säännösten loogisuutta. Säädöksen rakenteen jäsentelyn tulee olla johdonmukainen myös siinä mielessä, että pääasiat esitetään ennen sivuseikkoja ja pääsäännöt ennen poikkeuksia. Sama sääntö pätee myös yksittäiseen pykälään ja sen momenttien sisällön esittämisjärjestykseen.²²⁷ Mikäli säädöksessä on tarvetta tehdä pääsääntöön poikkeuksia, pääsääntö on ilmaistava ensin ja sen jälkeen poikkeus. Laissa ei myöskään pidä ilmaista jotakin asiaa "pääsääntöisesti", jollei poikkeuksia ja rajoituksia ole erikseen määritelty ja perustelu.

Asioiden esittämisjärjestyksellä voidaan siis vaikuttaa säädöksen ymmärrettävyyteen. Esittämisjärjestyksen kannalta olennaista on, että säädöksen sisältämä informaatio "rakennetaan" tiettyssä järjestyksessä. Loogiseen rakenteeseen kuuluu, että informaatioketjussa ei synny aukkoja. Tämän vuoksi myös säädökseen otetut määritelmät on tarpeen esittää säädöksen alussa. Mahdollisten viittausten osalta on otettava huomioon, että viittauksen tekemistä myöhempään säännökseen ei pidä tehdä, vaan se on tehtävä aikaisempaan esitettyyn säännökseen, muuten esitettävä asia "rakennetaan" tyhjän päälle. Jäsentelyllä ja systematiikalla on siis tietty kaava, johon sisäl-

²²⁴ Wróblewski 1984, s. 31–32.

²²⁵ Diver 1983, s. 65–109.

²²⁶ Niemivuo 2008, s. 96, Tala 2005(b), s. 121.

²²⁷ Hellner 1990, s. 227.

tyy juridisesti ja lakiteknisesti tärkeät elementit. Se vakioi pykälien ja asioiden esittämisjärjestystä sekä säädöksen sisältämän ajatuksen loogista kulkua.

Säädöksen ulkoisella systematiikalla voidaan tarkoittaa eri asioita. Tässä tutkimuksessa sillä tarkoitetaan yhdessä tai useammassa säädöksessä säänneltävää samaa asiaa tai asiaryhmää. Ulkoiseen systematiikkaan liittyy horisontaalinen ja vertikaalinen aspekti. Horisontaalisuuteen kuuluu se, mitä samalla hierarkiatasolla olevissa säädöksissä säännellään. Vertikaalisuuteen kuuluu se, mitä asioita säännellään lakimuodon tasolla ja sitä alemmalla säädöshierarkkisella tasolla. Ulkoisen systematiikan on oltava loogis-hierarkkinen. Tämä tarkoittaa sitä, että tärkeimmät asiat ilmaistaan laissa, jolloin esimerkiksi lain soveltamisalaa ja keskeistä sisältöä koskevia kysymyksiä ei pidä jättää määräytymään alemman asteisten säännösten perusteella. Tärkeimpien asioiden säätäminen lakimuodon tasolla ei ole pelkään sääntelytekniinen asia, vaan merkityksellinen yhteiskunnallisen päätöksenteon ja säädösten legimitetin näkökulmasta. Yleislain ja erityislain välisen suhteen tulee noudattaa samaa lähestymistapaa eli pääsääntö ilmaistaan yleislaissa ja erityislaissa annetaan yleislakia täydentäviä säännöksiä samoin kuin poikkeukset pääsääntöön.

Säädösten vertikaalisessa suhteessa systematiikan tulee olla loogis-hierarkkinen. Lakimuodon ja alemmanasteisen säädöksen välisessä suhteessa ei ole loogista se, että kaikki asiat säännellään laintasolla, vaan koko säädöshierarkian asteikko on käytettävä tehokkaasti. Tämä edistää lakimuodon tasolla edellytettävää niukkuutta eikä lakimuodon taso "tukehdu" säännösten volyyymiin, vaan alemman asteisten sääntelyinstrumenttien ja lakimuodon välille voidaan löytää ekonomiaa korostava tasapaino. Tämä on tärkeää myös siinä mielessä, että oikeuden pintatasolla muutostahti on ripeää ja on säädösten muuttaminen lakia alemmalla hierarkian tasolla on nopeampaa ja helpompaa kuin lakimuodon tasolla.

2.3.3 Säädösviittaukset

Oikeusjärjestykselle on tyypillistä systeemiys: sen jokainen elementti kuuluu osana laajempaan yhteyteen. Lainkohta on osa säädöksestä ja kukin säädös on lainsäädännön kokonaisuutta: ennakkotapaukset ja oikeustiede täydentävät lainsäädäntöä. Tästä seuraa periaatteessa se, että jokaisen osasen tulee olla sopusoinnussa kokonaisuuden kanssa. Systeemisyyden vaatimus käy havainnollisesti ilmi silloin, kun säädetään uusi laki tai muutetaan entistä. Muutokset heijastuvat yleensä lukuisiin säädöksiin, joihin sisältyvät vanhentuneet, epätäydelliset tai uuden lain kanssa ristiriidassa olevat lainkohdat joudutaan muotoilemaan uudelleen. Teknisellä tasolla oikeusjärjestyksen systeemiys ilmenee selvimmin siten, että osaset on sidottu yhteen viittauksilla. Viittaus ilmaisee kahden tekstin välisen riippuvuuden: kysymyksessä on juridinen intertekstuaalisuus.²²⁸

Viittauksilla tarkoitetaan säädöksen sisäisiä tai ulkoisia viittauksia. Sisäisellä viittauksella tarkoitetaan viittausta saman säädöksen johonkin toiseen säännökseen. Ulkoisella viittauksella tarkoitetaan viittausta johonkin toiseen säädökseen. Kun viitataan säädöshierarkiassa samantasoiseen säädökseen, puhutaan horisontaalisesta viittauksesta. Vastaavasti eritasoiseen säädökseen viitattaessa puhutaan vertikaalisesta viittauksesta. Viittaus osoittaa, että säännökseen liittyy samassa säädöksessä tai toisessa säädöksessä olevaa tietoa.²²⁹ Säädösviittaukset on keskeinen lakitekniik-

²²⁸ Mattila 2002, s. 103.

²²⁹ Karpen 1976, s. 221–240.

kaan kuuluva aihealue useissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä samoin kuin esimerkiksi EU-oikeudessa. Viittausten käyttöön vaikuttavat ideologiset tekijät ja oikeuskulttuurissa vallitseva perinne. Esimerkiksi saksalaisella kielialueella Sveitsin ja Saksan siviililakikirjat eroavat tässä suhteessa merkittävästi toisistaan. Koska jälkimmäinen on ammattituomareille tarkoitettu lakiteos, joka pyrkii kattamaan kaikki mahdolliset tilanteet, siinä on käytetty erittäin runsaasti viittauksia. Sveitsin siviililakikirjassa, joka on tarkoitettu jokaisen kansalaisen ymmärrettäväksi, viittauksia käytetään varsin vähän.²³⁰

Säädöksen sisäisillä viittauksilla vältetään se, että asioita toistetaan yhä uudelleen ja uudelleen lakitekstissä. Säädöksen sisäisiä viittauksia käytetään myös tilanteissa, jossa ensin on esitetty pääsääntö ja myöhemmin pääsääntöön esitetään lakitekstissä poikkeus. Säädösviittauksia kritisoidaan usein siitä, että ne tekevät säädöksestä vaikeasti luettavan. Tämä pitää osittain paikkansa, mutta luettavuus ei välttämättä parane viittausten määrää vähentämällä. Lakiteksti voi tulla raskaslukuseksi, jossa monimutkainen ilmaisu toistetaan usein. Säädöksen sisäisten viittausten käyttöön on muodostunut eräitä käyttöä koskevia periaatteita.²³¹

Säädöksen sisäisten viittausten lisäksi lainsäädännössä käytetään säädösviittauksia muuhun lainsäädäntöön. Viittaukset muuhun lainsäädäntöön voivat helpottaa säädöstekstin luettavuutta, mutta vaikeuttaa ymmärrettävyyttä, koska säädöstekstiä tulkittaessa säännöksen sisältöä ei saada selville käsillä olevasta säädöksestä. Viittausäännös saattaa sisältää viittauksen tiettyyn lakiin tai tietyn lain nimenomaiseen pykälään²³². Jos ulkoinen viittaus ei sisällä tarkempaa tietoa nimenomaisesta säännöksestä, se huonontaa säädöksen ymmärrettävyyttä.²³³ Viittausäännökset muuhun lainsäädäntöön ovat ongelmallisia myös siitä syystä, että lainsäädännön muuttuessa viittausketjujen ajan tasalla pitäminen on erittäin haasteellista. Ulkoiset viittaukset voivat aiheuttaa tulkintaongelmia silloin, kun viittaus kohdistuu kumottuun tai vasta suunniteltuun säännökseen, esimerkiksi voimaantuloasetukseen, teksti ei valmistu ajoissa tai jää kokonaan syntymättä. Lisäksi ulkoisissa viittauksissa ongelmallisia ovat pitkät viittausketjut, joita syntyy kun viitataan toiseen säännökseen, jossa puolestaan viitataan kolmanteen säännökseen ja niin edelleen.²³⁴

2.3.4 Säädöskieli ja määritelmät

Säädöstekstissä käytettävä kieli vaihtelee ja sen tähden niihin liittyvät samat vahvuudet ja heikkoudet kuin kieleen yleensä. Säädöskieleltä vaadittavia ominaisuuksia on mm. se, että säädösten muotoilussa on noudatettava ankaraa logiikkaa, ja ajattelun on oltava kaikin tavoin johdonmukaista²³⁵. Säädösten tekstin pitää olla normatiivista²³⁶. Julistuksenomaisia lauseita ei pidä ottaa säädökseen, sillä sellaiset voidaan antaa muuten kuin varsinaisessa säädöksessä. Säädöstekstit mahdollistavat tehokkaan ja monipuolisen viestinnän, mutta kätkevät sisäänsä myös epäselvyyksiä, monitulkintaisuutta, aukkoja ja ristiriitaisuuksia.²³⁷ Säädöskielen perustana on yleiskieli,

²³⁰ Mattila 2002, s. 104, Hellner 1990, s. 245.

²³¹ Hellner 1990, s. 246.

²³² Suomessa on muodostunut periaatteeksi se, että on vältettävä viittauksia muihin säädöksiin, koska ne tekevät lainsäädännön vaikeaselkoiseksi (Niemivuo 2008, s. 247).

²³³ Hellner 1990, s. 247–248.

²³⁴ Mattila 2002, s. 105.

²³⁵ Xavier 2001, s. 142, Mattila 2002, s. 159.

²³⁶ Wróblewski 1984, s. 39.

²³⁷ Aarnio 2006, s. 107.

joka tarkoittaa sitä, että kielioppi ja pääosin sanasto on sama kuin yleiskielessä. Sää-
döstekstin tulee vastata yleiskielen oikeellisuuden vaatimuksia esimerkiksi kieli-
opillinen virheettömyyden suhteen. Tässä katsannossa esimerkiksi sääntöjen mukai-
nen välimerkkien käyttö on merkityksellistä säännösten sisällön suhteen ja vaikuttaa
säädöstekstin ymmärtämiseen. Välimerkkien virheellinen käyttö voi muuttaa sään-
nöksen aiotun sisällön.²³⁸

Kun kirjallisessa esityksessä yleensä pyritään käyttämään samasta sanasta synonyy-
mejä tekstin elävöittämiseksi, säädösteksteissä tämä ei ole hyväksyttävää. Samaa
termiä ei pidä käyttää välittämään eri merkityksiä. Jos tietystä asiasta on valittu tietty
termi, sitä on käytettävä johdonmukaisesti koko ajan. Termien vaihto synnyttää hel-
posti ajatuksen myös merkityksen muuttumisesta. Siksi säädöskielessä ei tautologi-
aan suhtauduta, toisin kuin yleiskielessä, torjuvasti. Säädöskielen tavoite on välittää
viesti täysin selvästi ja yksiselitteisesti. Siksi tyylilliset näkökohdat väistyvät aina
silloin, kun ne joutuvat ristiriitaan selvyiden ja yksiselitteisyyden kanssa.²³⁹

Vaikka lakitekstissä käytettävä kieli vaihtelee, tavoitteena on oltava yleiskielen käyt-
täminen niin, että sääntelyn kohteet voivat sitä vaivatta ymmärtää. Yleiskielen käytön
etuna on tehokkuus. Lakikielen tehokkuus tarkoittaa mm. sitä, että se on ymmärrettä-
vämpää ja helpompaa omaksua kuin ammattikieli. Laki on laadittava selvällä kielellä
eikä sellaisella monimutkaisella ammattikielellä, joka altistaa lakitekstin oikeudelli-
sille ja loogisille ongelmille. Erityisesti yleislaeissa pitää välttää käyttämästä erityisen
abstraktia kieltä ja juridista erityisterminologiaa. Säädöksissä, jotka on tarkoitettu
suhteellisen tarkasti rajatulle ryhmälle, esimerkiksi tietylle ammattikunnalle, voidaan
poiketa yleiskielen vaatimuksesta niin, että käytetään alan ammattisanastoa. Tällöin
ammattikielen teknisellä sanastolla voidaan ilmaista paremmin ja tarkemmin alalla
tunnustettu ja monimutkaisia oikeudellisia käsitteitä. Tasapaino tarkkuuden ja sel-
keyden välillä riippuu säädöksen kohderyhmästä. Perustuslain säännösten pitäisi olla
ymmärrettäviä kaikille.²⁴⁰

Säädöskielen tulee olla sanonnaltaan mahdollisimman tiivistettyä. Jotta normitulvaa
voidaan hallita, säädöstekstiltä edellytetään niukkuutta, jossa kaikki sanat ja lauseet,
joita ei tarvita aiotun merkityksen välittämiseen, jätetään tarpeettomina pois. Jos
lakitekstissä voidaan yhdellä sanalla ilmaista se, mikä vaihtoehtoisesti voidaan il-
maista lauseella, valitaan yksittäinen sana. Säädöstekstissä pitää käyttää lyhintä
lauserakennetta, joka välittää aiotun merkityksen. Muussa tapauksessa säädöksistä
muodostuu pitkiä ja vaikeasti hahmotettavia. Säännösten pituudesta on erilaisia teo-
rioita ja suosituksia. Esimerkiksi Suomessa on lainvalmistelussa ohjeena, että pykä-
lässä saa olla enintään kolme momenttia, momentissa enintään kolme virkettä ja
virkkeessä enintään kolme lausetta²⁴¹. Loppujen lopuksi pykälän ja momentin pituus
riippuu siitä, millainen asia on säänneltävänä. Säännöksen kohteen tai soveltajan
kannalta voi olla helpompaa lukea tiettyä asiakokonaisuutta koskeva asia yhdestä
momentista kuin, että se olisi pilkottuna pienempiin osiin ja useampiin momenttei-
hin. Jos säänneltäviä vaihtoehtoja on vaikkapa kolme, yhden pidemmän momentin
käyttäminen voi olla järkevää, kun vastaavasti kahden muun tapauksen osalta voi-
daan käyttää lyhyempää ilmaisumuotoa.

²³⁸ Wróblewski 1984, s. 39–40.

²³⁹ Mattila 2002, s. 82.

²⁴⁰ Hellner 1990, s. 229–237, Wróblewski 1984, s. 29–31, Noll 1973, s. 244.

²⁴¹ Thornton 1996, s. 56, Niemivuo 2008, s. 112.

Lauseiden pituudesta on myös erilaisia teorioita ja suosituksia. Säädöstekstin selkeys ja ymmärrettävyys voidaan saavuttaa parhaiten käyttämällä lyhyitä lauseita. Pitkien lauseiden ongelmana on se, että säännöstä luettaessa soveltajan on vaikea pitää mielessä kaikkia säännöksessä olevia asioita.²⁴² Säännöksen soveltajan kannalta lauserakenne voi olla tärkeämpi kriteeri kuin lauseen pituus. Jäsenneltyä pitkää lausetta voi olla helpompi seurata kuin huonosti jäsenneltyä lyhyttä lausetta.²⁴³ Tiivis oikeuslause voidaan tuottaa niin, että lauseessa ilmaistaan vain yksi ajatus. Tällöin ei säännöksen kohteen ja tulkitsijan tarvitse tehdä suuria ponnisteluja säännöksen sisällön ymmärtämiseksi. Tekstin niukkuus ja tiivisyys palvelee myös sitä vaatimusta, että säädöstekstin tulee olla parhaalla mahdollisella tavalla sääntelyn kohteen ymmärrettävissä. Säädöksen kohteelle ei jää epäselväksi, mitkä ovat hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Oikeusturva ja yhdenvertaisuus lain edessä paranevat. Lisäksi oikeusvarmuus paranee, kun säädösten soveltaminen on sääntelyn kohteiden ennustettavissa.²⁴⁴

Säädöskieleltä vaadittavia perusominaisuuksia on selkeys. Lainsäätäjän on käytettävä mahdollisuuksien mukaan ilmaisuja, jotka eivät ole tulkinnanvaraisia tai moniselitteisiä. Demokraattisessa valtiossa selkeän kielen tavoite on ehdoton normi. Tämä johtuu oikeusturvan vaatimuksesta ja siitä, että säädöstekstit ovat tavanomaisissa tulkintatilanteissa pääasiallisin tarkastelun kohde. Oikeuskielen epäselvyys voi olla tietoinen valinta joissakin neuvottelutilanteissa. Esimerkiksi valtiosopimuksen neuvottelijat voivat jättää tarkoituksellisesti sellaisen sopimuskohdan, josta ei ole päästy yksimielisyyteen. Näin ollen myöhemmin voidaan "kulissien takana" päästä yksimielisyyteen ilman, että sopimuksen voimaantulo vaarantuu. Sama ilmiö esiintyy EU-oikeudessa.²⁴⁵ Tulevia soveltamistilanteita ajatellen laissa on ilmaistava lain perussäilytö huolella ja tarkasti. Toisaalta säädöskielen on oltava myös kohtuullisen helposti avautuvaa. Säädöstekstissä pitää käyttää niitä sanoja, jotka parhaiten välittävät ajattelun merkityksen niin, etteivät ne ole ristiriidassa säännellyn asian kanssa. Näiden sanojen tulee olla mahdollisimman yksinkertaisia, yleisiä ja tuttuja, mistä johtuen lakikielessä ei pidä käyttää liian "hienostuneita" sanontoja, jos asian voi ilmaista yksinkertaisesti. Lisäksi pitää välttää kyseenalaisia, epätarkkoja tai vanhentuneita sanoja tai termejä.²⁴⁶

Selkeää säädöstä on helppo ymmärtää ja se on yksiselitteinen ja tarkka. Säädösteksti saattaa olla sinänsä helppolukuinen, mutta sen sisällön ymmärtäminen voi silti olla vaikeaa. Säädöksen epämääräisyys voi koskea yhtä hyvin yleislausekkeita kuin kaasuistista sääntelytapaa. Yksityiskohtainen sääntely voi yleislausekkeita enemmän tarjota oikeusohjeita soveltamiseen, mutta se voi sitoa tuomioistuinten ja viranomaisien harkintaa ja pakottaa tuomioistuimen tekemään ratkaisuja jopa vastoin lain sanamuotoa. Lainsäätäjän riskinä voi olla myös se, että ei riittävällä tavalla osaa ennakoita säännöksen soveltamisalaan lankeavia tapauksia.²⁴⁷ Yksinkertaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset voivat joutua keskenään konfliktitilanteeseen, sillä täsmällisyys voi toteutua yksinkertaisuuden kustannuksella tai yksinkertaisuus toteutua täsmällisyyden kustannuksella. Käytännössä on löydettävä tasapaino. Punninnassa voidaan ottaa huomioon säädöksen henkilöllinen soveltamisala.²⁴⁸

²⁴² Thornton 1996, s. 57.

²⁴³ Gutmann 1999, s. 82.

²⁴⁴ Wróblewski 1984, s. 29 - 31, Xanthaki 2008, s. 9-14.

²⁴⁵ Mattila 2002, s. 81-82. PeVL 41/2000 vp ja 54/2005 vp.

²⁴⁶ Hellner 1990, s. 229-237, Thornton 1996, s. 52-55, Diver 1983, s. 65-109.

²⁴⁷ Hellner 1990, s. 237-241.

²⁴⁸ Mattila 2002, s. 91, Xanthaki 2008, s. 14.

Määritelmät. Säädöksen hyvä jäsentäminen, lyhyet virkkeet ja helposti hahmottavat lauserakenteet selkeyttävät säädöstä, mutta näiden lisäksi on otettava huomioon säädöksen termitaso ja määritelmät²⁴⁹. Kehittyneelle lainsäädännölle määritelmät ovat olleet aina luonteenomaisia. Juridisluonteiset määritelmät voidaan jaotella monin eri tavoin, mm. erottamalla toisistaan reaali-määritelmät ja termimääritelmät. Reaali-määritelmät koskevat asioita, jotka ovat olemassa todellisessa fyysisessä maailmassa (esim. kiinteistö). Termimääritelmä koskee sitä, että mikä on olemassa vain oikeudellisessa todellisuudessa (esimerkiksi velkasuhde). Käytännössä reaali- ja termimääritelmien välinen raja on kuitenkin liukuva.²⁵⁰

Terminologian tulee olla tarkkaa täsmällistä ja yhdenmukaista. Samoja termejä on käytettävä samoista käsitteistä eikä samaa termiä saa käyttää ilmaisemaan eri käsitettä. Lisäksi lainsäätäjän pitää olla johdonmukainen ja käyttää samoja käsitteitä eri laeissa samalla tavalla.²⁵¹ Jos samalla sanalla on oikeudellisessa kielenkäytössä eri merkitys kuin yleiskielessä, säännökset on laadittava siten, että vältetään monimerkityksisyys.²⁵² Monimerkityksisyys tarkoittaa säännöksen epäselvyyttä ja epävarmuutta, jossa sana tai sanat voidaan tulkita useammalla eri tavalla. Oikeudelliset käsitteet on siis ilmaistava niin selkeinä ja ehdottomina, etteivät ne jätä tilaa vaihtoehdoille tulkinnolle.²⁵³ Tähän on kiinnitettävä erityistä huomiota silloin, kun säädöksillä voidaan puuttua yksityisten oikeussubjektien oikeuksiin ja näiden perusoikeuksien rajoittamiseen. Tämä on tärkeää oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden kannalta. Säädöskielessä on käytettävä johdonmukaista erityistermistöä kunkin asian laadun mukaan. Terminologian osalta on tärkeää löytää tasapaino käsitteiden tavanomaisen ja erityismerkityksen osalta. Tavanomaisesta merkityksestä poikkeaminen vaikeuttaa ymmärrettävyyttä.

Tarkat määritelmät luovat vaikutelman säädöskielen täydellisestä tarkkuudesta ja yksiselitteisyydestä. Näin ei asia kuitenkaan ole. Kielen sanasto on aina polyseemista, eikä tekstin tulkinnanvaraisuutta tapauksissa, joita ei ole osattu ajatella, voida edes tarkoin määrittelyin voida kokonaan välttää. Päinvastoin on monesti niin, että erityisen seikkaperäinen määritelmä lisää tulkinnanvaraisuutta: se on väistämättä lauserakenteeltaan (syntaktisesti) monimutkainen ja tulkitaan helposti täysin tyhjentyväksi. Ongelmia voi aiheuttaa se, missä määrin määritelmä on sidoksissa säädöksen voimassaoloon tai sen sisällön säilymiseen muuttumattomana. Usein käy niin, että oikeuskäytäntö laajentaa tai supistaa säädöksessä esitettyä määritelmää.²⁵⁴

²⁴⁹ Mattila 2002, s. 158.

²⁵⁰ Mattila 2002, s. 84.

²⁵¹ Wróblewski 1984, s. 29–30.

²⁵² Hellner 1990, s. 237–240.

²⁵³ Xanthaki 2008, s. 9.

²⁵⁴ Mattila 2002, s. 89.

3 Lainsäätäjän näkökulma oikeuslähdeoppiin

3.1 Oikeuslähdeopista yleisesti

Oikeuslähdeoppi on teoria oikeuslähteistä. Oikeuslähteitä koskeva doktriini luokittelee oikeuslähteitä ja niiden keskinäisiä suhteita ja etusijajärjestystä. Oikeuslähdeoppi on ollut tapana esittää oikeuslähdeluettelona, jota voidaan myös kutsua oikeuslähdeopiksi suppeassa merkityksessä. Luetteloon on tällöin sisällytetty seuraavia asioita: laki, maantapa, lainvalmistelutyöt (lainsäätäjän tarkoitus), tuomioistuinratkaisut, lainoppi (oikeustiede), yleiset oikeusperiaatteet, moraali (arvot ja arvostukset) ja reaaliset argumentit (teleologinen argumentti). Suomessa pitkään sovelletussa oikeuslähdeopissa on oikeuslähteiden keskinäisiä suhteita ollut tapana täsmentää jakamalla ne velvoittavuutensa asteen mukaan (i) vahvasti velvoittaviin, (ii) heikosti velvoittaviin ja (iii) sallittuihin oikeuslähteisiin. Velvoittavuuden aste kuvaa sitä, miten käytännön lainsoveltajan on suhtauduttava eri oikeuslähteisiin.²⁵⁵

Modernin oikeuden kehityspiirteistä merkittävimpiä on jatkuva eriytyminen. Oikeudenaloja on muodostunut jatkuvasti lisää. Oikeusvaltiolle luonteenomainen toiminta saattaa asioita lakien muotoon on johtanut säädösmassan ja normivolyymiin jatkuvaan lisääntymiseen. Tämä on aiheuttanut kehityssuuntauksen, jota on kutsuttu oikeuslähteiden polysentriaksi. Sen mukaan meillä ei enää olisikaan yhtä yhtenäistä oikeuslähdeoppia vaan monia erilaisia oikeuslähdeoppeja siitä riippuen, kenen kannalta asiaa tarkastellaan.²⁵⁶

Oikeuslähdeoppi on sopimuksenvarainen asia ja sen kehitys riippuu siitä, miten oikeusyhteisö on päättänyt hyväksyä muutokset siihen. Integraatiokehityksellä eli sillä, että Suomesta on tullut Euroopan unionin jäsen, Euroopan ihmisoikeussopimuksella sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen prejudikaateilla on ollut vaikutusta myös kansalliseen oikeuslähdeoppiin. Uusien oikeuslähteiden tulo perinteisten oikeuslähteiden rinnalle tarkoittaa sitä, että edellä mainittu institutionaalinen oikeuslähdeoppi, joka on tavanomaisesti liitetty päätöksen perustelemisen velvollisuuteen, ei ole enää oikeudellisesti relevantti. Tämän on todennut myös Aulis Aarnio, joka on päivittänyt oikeuslähdeopillista tarkastelua omalta osaltaan ja muuttanut perinteistä oikeuslähteiden hierarkiaa.²⁵⁷ Tämä osaltaan todistaa sen, että oikeuslähteet eivät ole mikään staattinen tila tai kerrostuma vaan jatkuvasti kehittyvä prosessi, joka tarkoittaa myös uusia oppirakennelmia.²⁵⁸

²⁵⁵Aarnio 2006, s. 287, Aarnio 1999, EIF VII osa, s. 775, Aarnio 1998, s. 47–49, Aarnio 1989, s. 218–222, Laakso 1993, s. 111, Laakso 1990, s. 63,

²⁵⁶Karhu 2003, LM 5/2003, s. 806.

²⁵⁷Aarnio 2006, s. 292.

²⁵⁸Laakso 2012, s. 257.

3.2 Lainsäätäjän oikeuslähdeoppi vai lainsäätäjän näkökulma oikeuslähdeoppiin?

Kun puhutaan oikeuslähdeopista, tämä näkökulma on tavallisesti ollut tuomarin tai muun lakia soveltavan tahon näkökulma. Oikeuslähdeoppiin voi kuitenkin omaksua erilaisia näkökulmia.²⁵⁹ Oikeustieteessä on ollut aiemmin esillä mm. tutkijan näkökulma oikeuslähdeoppiin. Viime vuosina oikeuslähdeoppiin on esitetty myös lainsäätäjän näkökulma. Sakari Melanderin on rikosoikeudenalaan kuuluvassa väitöskirjassaan kehittyneet lainsäätäjän oikeuslähdeoppia, jossa oikeuslähdeopin yleisiksi lähteiksi mainitaan: valtiosäännön peruseriaatteet, perusoikeusjärjestelmä ja ihmisoikeudet, perusoikeuksien rajoittaminen, EU-oikeus, lainsäädännön sisäinen rationalisuus sekä vakiintuneet sääntelyperiaatteet.

Edellä olevan yleisten lähteiden luettelon osalta huomio kiinnittyy siihen, että lähteissä ei mainita lainkaan kansainvälistä oikeutta. Kansainvälisen oikeuden johtava periaate on kuitenkin se, että sopimukset tehdään oikeudellisesti sitoviksi, ja osapuolen on pantava sopimus täytäntöön vilpittömässä mielessä. Tämä *pacta sunt servanda* -sääntö on ilmaistu Wienin yleissopimuksen 26 artiklassa. Lainsäätäjän oikeuslähdeopin näkökulmasta on olennaista, että valtio on velvollinen huolehtimaan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen toteutumisesta valtion sisäisin toimin. Tällä velvoittavuudella on sekä negatiivinen että positiivinen ulottuvuus²⁶⁰. *Pacta sunt servanda* -säännön negatiivinen ulottuvuus tarkoittaa sitä, että valtio ei voi tukeutua sisäiseen oikeuteensa perusteena kansainvälisoikeudellisesta velvoitteesta poikkeamiselle²⁶¹. Tämä sääntö on myös kirjattu valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 33/1980) 27 artiklaan, jossa säädetään valtion sisäisestä oikeuden ja valtiosopimusten noudattamisen välisestä suhteesta. Esimerkiksi kansallisella lainsäätäjällä on velvollisuus olla säätämättä lakia, joka olisi vastoin sopimuksesta johtuvaa kansainvälisoikeudellista velvoitetta.²⁶² *Pacta sunt servanda* -säännöllä on myös positiivinen ulottuvuus. Sitä ei tosin ole nimenomaisesti ilmaistu Wienin yleissopimuksessa, mutta kansainväliseen sopimukseen sitoutumisesta valtiolle seuraa velvollisuus tavalla tai toisella huolehtia oman sisäisen oikeusjärjestyksensä muuttamisesta sopimusta vastaavaksi. Käytännössä positiivinen velvoite tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kansainvälinen sopimus suuntaa ja määrittää valtiosisäisen sääntelyn muuttamista sopimusmääräysten mukaisesti.²⁶³ Kansainvälisen oikeuden ja valtion sisäisen oikeuden väliseen suhteeseen liittyvä peruslähtökohta on se, että kansainvälinen oikeus ei yleensä määrää omasta asemastaan ja vaikutustavoistaan sopimusvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä, vaan se jättää nämä kysymykset kunkin valtion sisäisessä oikeudessa ratkaistavaksi.²⁶⁴

Lainsäätäjän oikeuslähteiden luettelossa kiinnittää huomiota myös se, että siinä ei erikseen mainita eduskunnan kannanottoja. Eduskunnan valiokuntien lausunnot ja mietinnöt ovat merkityksellisiä lainsäätäjän oikeuslähteiden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on erityisvaliokunnista tässä suhteessa tärkein, sillä sen lausunnoissa esitetään usein arvioita säädösvalmistelussa noudatettavista periaatteista. Perustus-

²⁵⁹ Tuori 2002, s. 79, Karhu 2003, s. 791, LM 5/2003.

²⁶⁰ Kotzur 2009, s. 5, Fitzmaurice–Olufemi 2005, s. 21 – 25, Scheinin 1991, s. 22.

²⁶¹ Scheinin 1991, s. 22.

²⁶² Ks. Aust 2009, s. 1–3.

²⁶³ Scheinin 1991, s. 22.

²⁶⁴ Scheinin 1991 s. 22–23, Ojanen 2010, s. 53.

lakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.²⁶⁵ Perusoikeusuudistuksen jälkeen muodostui käytännöksi, että hallituksen esitysten säätämisyjärjestysjaksossa selostetaan vireillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen liittyviä perustuslakivaliokunnan lausuntoja perusteluina ja ennakkotapauksina säätämisyjärjestyskannanotolle.²⁶⁶ Lakiesitysten eduskuntakäsittelyssä tehdään toisinaan lainvalmisteluun vaikuttavia linjauksia. Lakiesityksiä valmisteltaessa on selvitettävä myös eduskunnan vastauksissa esitetyt ponnet samoin kuin eduskunnan erityisvaliokuntien lausunnoissa ja mietinnöissä esitetyt arviot ja kannanotot, jotka liittyvät säänneltävänä olevaan aiheeseen.²⁶⁷

Lainvalmistelun yhtenä keskeisenä lähtökohtana on valmistella lakiehdotukset perustuslain mukaisiksi. Lakeja säädettäessä tästä lähtökohdasta johtuu vaatimuksia sekä eduskunnan toiminnalle että valtioneuvostossa tehtävälle lainsäädäntötyölle. Lainsäätäjän näkökulmasta valtiosäännön peruseriaatteilla, perusoikeusjärjestelmällä ja perusoikeuksien rajoittamisdoktriinilla on liityntä perustuslakiin. Perustuslain tulkinnan kannalta merkityksellisiä ovat keskeiset esityöt, joita ovat hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) ja perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 10/1998 vp (HE:stä 1/1998 vp). Lisäksi merkityksellisiä ovat vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esityöt eli hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) ja perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 25/1994 vp (HE:stä 309/1993 vp).²⁶⁸ Tämän lisäksi lainsäätäjän näkökulmasta on tarpeen ottaa huomioon perustuslain tulkintakäytäntö myös laajemmin kuin mitä on edellä esitetty. Ammattitaitoinen ja hyvä lainvalmistelu sekä lainvalmistelijan ammattitaito edellyttävät muun ohella perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytäntöjen tuntemusta ja niiden ratkaisutoiminnan jatkuvaa seuraamista.²⁶⁹

Melander mainitsee lainsäätäjän yleisten oikeuslähteiden luettelossa *lainsäädännön sisäisen rationaalisuuden*, joka tarkoittaa sitä, että lainsäädäntötoiminnassa tulisi ottaa huomioon olemassa oleva säänneltävään asiaan liittyvä lainsäädäntö. Tätä lähdetä perustellaan mm. siten, että valmisteltavan lainsäädännön tulisi olla loogisesti ristiriidaton sekä arvo- tai moraaliperustaisesti soveltuva olemassa olevaan lainsäädäntöön. Näin voidaan puhua lainsäädäntötoiminnassa vaikuttavasta konsistenssin ja koherenssin vaatimuksesta. Lainsäätäjä toimii osana historiallista jatkumoa, mutta myös osana vallitsevaa yhteiskuntatodellisuutta. Lisäksi lainsäädännöstä johtuu tiettyjä sisällöllisiä reunaehtoja valmisteltavalle lainsäädännölle, jotka sopeuttavat uutta lainsäädäntöä olemassa olevaan".²⁷⁰ Tämän osalta voi todeta, että lainsäädännön sisäinen rationaalisuus on lainsäätäjän näkökulmasta tärkeä asia. Lainsäädännön sisäinen rationaalisuus on myös sidoksissa lakisystematiikkaan (sisäinen vs. ulkoinen systematiikka), jossa keskeinen kysymys on se, miten valmisteltavat säännösehdotukset suhtautuvat muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön.²⁷¹ Ajattelen asian niin,

²⁶⁵ PeVL 3/2007 vp, s. 2.

²⁶⁶ Saraviita 2011, s. 642–643.

²⁶⁷ Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämissuunnitelma. OM lainvalmisteluosaston julkaisu 6/2000, s. 22.

²⁶⁸ Ks. Lainlaatijan perustuslakiopas, s. 8, OM julkaisuja 2006:11.

²⁶⁹ PeVL 3/2007 vp, s. 3.

²⁷⁰ Melander 2008, s. 78.

²⁷¹ Tala 2005 (a), s.120.

että lainsäädännön sisäinen rationaalisuus kuuluu enemmänkin lainsäädäntöopin ydinalueeseen kuin varsinaisiin oikeuslähteisiin.

Yhteenvetona voi todeta, että oikeuslähteoppi on sopimuksenvarainen asia ja sen kehitys riippuu siitä, miten oikeusyhteisö on päättänyt hyväksyä muutokset siihen. Uusien oikeuslähteiden tulo perinteisten oikeuslähteiden rinnalle on tarkoittanut sitä, että 1980-luvulla Suomessa vallalla ollut oikeuslähteoppi ei ole enää oikeudellisesti relevantti. Tämä johtuu siitä, että Suomesta on tullut EU:n jäsen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksella että Euroopan ihmisoikeussopimuksen prejudikaateilla on ollut vaikutusta myös kansalliseen oikeuslähteoppiin. Oikeuslähteet eivät ole mikään staattinen vaan jatkuvasti kehittyvä prosessi, joka tarkoittaa myös uusia näkökulmia oikeuslähteoppiin.²⁷² Oikeuslähteopin perusteet ovat oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa (in concreto) ja oikeustieteen harjoittajan suorittamassa argumentoinnissa (in abstracto) samat. Episteemisesti eli tiedollisesti kummankin toiminnan harjoittajat ovat samassa asemassa ja tarkastelevat oikeutta sisäisestä näkökulmasta²⁷³. Lainsäätäjän näkökulma ja painotukset oikeuslähteisiin voivat olla erilaisia kuin oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, mutta tämä ei kuitenkaan muuta oikeuslähteopin perusteita.

²⁷² Tuori 2002, s. 79, Karhu 2003, s.791, LM 5/2003.

²⁷³ Aarnio 2006, s. 248.

III Turvallisuustutkintaa koskevien kansainvälisten sopimusmääräysten voimaansaattamisratkaisut ja EU-säädösten täytäntöönpanotoimet

1 Kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisratkaisut

1.1 Valtiosopimukset ja kansainvälisen oikeuden subjektit

Kansainvälinen oikeus pohjautuu valtioiden välisiin suhteisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin. Niitä voidaan tehdä valtioiden kesken, valtioiden ja kansainvälisen järjestön kesken sekä kansainvälisten järjestöjen kesken. Sopimuksia solmitaan kaikkialla, missä kansainvälistä yhteistyötä tehdään. Niitä voidaan luonnehtia dynaamisen kansainvälisen oikeuden instrumenteiksi, sillä niillä luodaan uutta kansainvälistä oikeutta ja muutetaan vanhaa.²⁷⁴ Kansainvälinen valtiosopimusoikeus on kehittynyt kansainvälisen tapaoikeuden pohjalta. Valtiosopimusten merkitys kansainvälisen oikeuden lähteenä on YK:n aikakaudella entisestään korostunut. Vuonna 1969 valtiosopimuksia koskevat kansainvälisen oikeuden normit koottiin valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen (SopS 32–33/1980), joka tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1980. Valtiosopimus määrittää valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 2 artiklassa siten, että se ”tarkoittaa kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti valtioiden välillä ja joka on kansainvälisen oikeuden alainen siihen katsomatta, sisältyykö se yhteen tai kahteen taikka useampaan toisiinsa liittyvään asiakirjaan ja riippumatta siitä käytetystä nimityksestä”.

Valtiosopimusten on oltava kansainvälisen oikeuden alaisia ja ne tehdään kansainvälisen oikeuden subjektien välillä. Valtiosopimukset tehdään yleensä kirjallisessa muodossa, mutta asiakirjan nimi ei välttämättä ratkaise sen luonnetta, vaan tärkeämpi on osapuolten tarkoitus.²⁷⁵ Vaikka kansainvälinen oikeus sääntelee kaikkia valtiosopimuksen tekovaiheita, Wienin yleissopimus ei edellytä, että sopimuksen pitäisi olla erityisessä muodossa tai sisältää erityisiä elementtejä. Sopimuksen muodosta ja tekovaiheista onnettomuustutkintaan liittyvänä esimerkkinä voidaan mainita mv Estonian onnettomuus, joka tutkittiin ruotsalais-virolais-suomalaisen tutkintakomission toimesta. Onnettomuuden tutkinnasta sovittiin valtioiden pääministereiden kesken onnettomuuspäivänä suullisesti puhelimesta²⁷⁶. Valtiosopimus, tehtiinpä se kirjallisesti tai suullisesti, luo kansainvälisen oikeuden alaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka sitovat sopimuspuolia kansainvälisen oikeuden subjekteina. Jos tulisi kiistaa siitä, onko kyseessä valtiosopimus vai ei, asiaa arvioitaisiin siltä pohjalta, missä olosuhteissa ja mitä terminologiaa käyttäen sopimus on tehty.²⁷⁷

²⁷⁴ Fitzmaurice 2006, s. 188, Wallace 1997, s. 60.

²⁷⁵ Meres-Wuori 2010, s. 7–8.

²⁷⁶ Mv Estonian loppuraportti, s. 5.

²⁷⁷ Hakapää 2010, s. 29–30, Fitzmaurice 2006, s. 188–190, Pelttari 1998, EIF VI osa, s. 928.

Kansainvälisiä sopimuksia voidaan ryhmitellä monin eri tavoin. Valtiosopimukset voivat olla kahdenvälisiä tai monenkeskisiä sopimuksia. Kansainvälisen monenkeskisen sopimuksen valmistelua leimaa osapuolten lukumäärä, joka heijastuu sopimusneuvottelujen kulkuun. Kuten kahdenväliset sopimukset, myös monenväliset sopimukset voidaan kirjoittaa joko ratifioimisedellytyksin tai ilman niitä. Sopimuksissa usein osoitetaan aika, jonka kuluessa valtiot voivat sen allekirjoittaa ratifioimisedellytyksin. Kansainväliset sopimukset voidaan jakaa valtioiden välisiin sopimuksiin ja sellaisiin sopimuksiin, joissa yhtenä tai useampana sopimusosapuolena on hallitustenvälisiä järjestöjä. Lähtökohtana on, että valtiosopimus sitoo vain sen osapuolia. Wienin sopimuksen mukaan valtiosopimus voi kuitenkin asettaa kolmannellekin valtiolle velvoitteita, jos sopimuspuolet ovat tätä tarkoittaneet ja kolmas valtio hyväksyy sen kirjallisesti. Vastaavasti kolmannelle osapuolelle voi myös syntyä oikeuksia. Valtiosopimusten päättämistä koskevat yleiset säännökset on määritelty Wienin yleissopimuksen 54–59 artikloissa. Valtiosopimusten päättymiselle on lähtökohtana osapuolten tahto, joka voidaan ilmaista asiaa koskevalla sopimusmääräyksellä. Valtiosopimus voidaan katsoa päättyneeksi, jos sen kaikki osapuolet tekevät samaa asiaa koskevan uuden valtiosopimuksen.²⁷⁸

Kansainvälisellä oikeudella ja liikennelainsäädännöllä on hyvin läheinen kytkentä toisiinsa. Liikennelainsäädäntö on olennaisilta osin kansainvälistä ja kansainvälinen oikeus on alun alkaen muotoutunut erityisesti merioikeuden ympärille, josta monet liikennettä säätelevät periaatteet ovat johdettavissa. Viimeisten kahden vuosisadan aikana lainsäädännön kehittämisestä ovat vastanneet hallitusten väliset järjestöt. Kansainväliset järjestöt ovat sinänsä uusi ilmiö kansainvälisessä oikeudessa. Yksi vanhimmista kansainvälisistä järjestöistä on Reinin navigaation keskuskomissio, joka luotiin Napoleonin sotien jälkeen vuonna 1815 pidetyn Wienin kongressin pohjalta. Järjestöjen edeltäjinä pidetään tilapäisluonteisia ad hoc -konferensseja, joihin hallitusten edustajat kokoontuivat käsittelemään tiettyjä yhteisiä ongelmia.²⁷⁹

Vaikka valtio on kansainvälisen oikeuden subjekteista keskeisin ja tärkein, vähitellen hallitusten välisistä kansainvälisistä järjestöistä on kuitenkin kehittynyt valtioon rinnastettava kansainvälisen oikeuden subjekteja. Kansainvälisiä hallitusten välisiä järjestöjä on jo enemmän kuin itsenäisiä valtioita. Järjestöt toimivat kansainvälisellä tasolla suvereenien valtioiden rinnalla ja osallistuvat myös oikeussääntöjen valmisteluun ja säätämiseen monin eri tavoin valtioiden rinnalla. Järjestöjen antamien normien määrä on lisääntynyt jatkuvasti. Järjestöpäätöksillä annettaviin oikeussääntöihin ei enää välttämättä liity sellaiset määreet kuin konsensus ja veto-oikeus, vaan erilaiset määräänemmistö säännökset samoin kuin painotetut äänimäärät ovat yhä enemmän kansainvälisten järjestöjen luonteeseen kuuluvia piirteitä.²⁸⁰

Hallitusten väliset kansainväliset järjestöt perustetaan säännönmukaisesti valtiosopimuksella. Järjestön jäsenenä voi olla myös toinen kansainvälinen järjestö.²⁸¹ Kaikki kansainväliset järjestöt eivät kuitenkaan täytä kansainvälisen oikeuden subjektilta vaadittavia edellytyksiä. Ero tehdään hallitusten välisten ja yksityisluonteisten järjestöjen välillä. Hallitusten väliset järjestöt perustetaan yleensä valtiosopimuksin tai niihin rinnastuvin asiakirjoin. Yksityisluonteiset järjestöt voivat olla jäsenistöltään

²⁷⁸ Fitzmaurice 2006, s. 195.

²⁷⁹ Ks. Piironen 2010, s. 109, Fitschen 2009, s. 1–3, Akande 2006, s. 277–278, Neff 2006 s. 45–46, Amerasinghe 2005, s. 1–6, Klabbers 2002, s. 16–18, s. 30, Koskenniemi 1998 (a) EIF VI osa s. 371–375. Shaw 1995, s. 315, Saraviita 1973, s. 9.

²⁸⁰ Meres-Wuori 2010, s. 5, Kokott 2009, s. 1–2.

²⁸¹ Meres-Wuori 2010, s. 5.

sekä tehtäviltään kansainvälisiä, mutta siitä huolimatta niillä ei ole kansainvälisen oikeuden subjektin asemaa²⁸². Kansainvälisoikeudellisesti oikeuskelpoisen järjestön tulee koostua jo olemassa olevista kansainvälisen oikeuden subjekteista. Kansainvälisoikeudellisesti oikeuskelpoille järjestöille on määritelty myös muita tunnusmerkkejä, jollaisina pidetään järjestön sopimus pohjaa, luonnetta, pysyvyyttä ja toimielimistöä. Lisäksi tunnusmerkkinä pidetään sitä, ettei järjestö ole minkään toisen järjestön alainen.²⁸³

1.2 Siviili-ilmailun yleissopimus (Chicagon sopimus)

1.2.1 Sopimuksen rakenne ja sen turvallisuustutkintaa koskevat sopimusmääräykset

Kansainvälinen siviili-ilmailun yleissopimus, jota kutsutaan myös Chicagon sopimukseksi, käsittää neljä (I-IV) eri osaa. Yleissopimuksen I osa käsittää ilmailua koskevat säännöt. Sopimuksen II osa käsittää säännökset Kansainvälisestä siviili-ilmailujärjestöstä (ICAO) eli se on järjestön peruskirja. Yleissopimuksen III osan säännökset sääntelevät kansainvälistä ilmakuljetusta ja sopimuksen IV osassa on mm. yleissopimuksen ratifiointia sekä irtisanomista koskevat säännökset. Kansainvälinen siviili-ilmailun yleissopimukseen kuuluu olennaisena osana myös sen liitteet. Ne on hyväksytty varsinaisen yleissopimuksen voimaantulon jälkeen.

Yleissopimuksen I osa, jonka otsikkona on *ilmailu*, käsittää kuusi lukua. Ilmailua helppottavat toimenpiteet määritellään IV luvussa. Näihin toimenpiteisiin kuuluu mm. 26 artiklassa mainittu *onnettomuuksien tutkiminen*. Yleissopimuksen 26 artiklan mukaan silloin, kun sopimusvaltion ilma-alukselle on toisen sopimusvaltion alueella tapahtunut onnettomuus, josta on aiheutunut kuolema tai vakava loukkaantuminen tai joka osoittaa vakavaa teknillistä vikaa joko ilma-aluksessa tai maaorganisaatiossa, tulee sen valtion, jossa onnettomuus on tapahtunut, suorittaa omien lakiansa puitteissa tutkimus onnettomuuden aikana vallinneista olosuhteista Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön mahdollisesti suosittaman menetelmän mukaisesti. Lisäksi 26 artiklassa säädetään siitä, että ”ilma-aluksen rekisteröintivaltiolle on annettava tilaisuus asettaa huomioitsijoita olemaan läsnä tutkimuksessa, ja tutkimuksen suorittavan valtion on annettava selostus tutkimuksesta ja sen tuloksista sille valtiolle”.

On syytä todeta, että vaikka 26 artiklassa puhutaan onnettomuuden tutkimisesta Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön mahdollisesti *suositettaman* menetelmän mukaisesti, tässä säännöksessä ei tarkoiteta suositusta, vaan velvoittavaa normia. Tämä johtuu siitä, että sanontoja *suositella* ja *suositus* ei ole käytetty samassa merkityksessä kuin liitteitä koskevissa yleissopimuksen artikloissa 37 ja 38. Tätä tulkintaa tukee myös liitteen 13 johdanto-osan säännökset, joissa käsitellään yleissopimuksen 26 artiklan ja liitteen 13 välistä suhdetta. Siinä nimenomaisesti säädetään, että neuvosto

²⁸² Esimerkiksi Kansainvälisellä Punaisella Ristillä on tiettyjä rajoitettuja kansainvälisiä toimivaltuuksia mm. kansainvälisenä sovittelija ja rauhan edistäjänä, mutta siitä huolimatta sillä ei ole kansainvälisen oikeuden subjektin asemaa. Tässä suhteessa ratkaisevana kriteerinä ovat järjestön jäsenyyshedellytykset. (Peters 2009, s. 12, Akehurst 2004, s. 96–97).

²⁸³ Akande 2006, s. 278–280, Hakapää 2010, s. 114–117, Klappers 2002, s. 27–28, Takamaa 1998, EIF VI osa, s. 456, Wallace 1997, s. 68.

suosittelee tähän liitteeseen otettuja standardeja ja suositettuja menetelmiä käytettäväksi lento-onnettomuuksien tutkimisessa.²⁸⁴

Yleissopimuksen liitteet. Kansainväliseen sopimukseen liittyy hyvin usein varsin laajoja täytäntöönpanoluonteisia määräyksiä, ohjeita ja suosituksia, joita annetaan ja jotka tulevat voimaan sopimuksessa tarkemmin määrättyssä järjestyksessä. Liitteisiin otetut normit ovat ICAOn neuvoston julkaisemia, ilmailua ja siinä käytettävää henkilöistöä sekä kalustoa koskevia sääntöjä, joiden noudattaminen on tunnustettu kansainvälisen ilmailun turvallisuuden ja säännönmukaisuuden kannalta välttämättömyksi.²⁸⁵ Kansainvälisen järjestön normiantotoimivalta on yleensä riippuvainen siitä, mitä sen perussäännössä asiasta säädetään²⁸⁶. Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön mandaatista normien antamiseen säädetään yleissopimuksen 37 artiklassa. Artiklan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu yhteistyöhön suurimman mahdollisen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Tässä tarkoituksessa ICAOn tulee hyväksyä ja tarvittaessa muuttaa kansainvälisiä standardeja, suositettuja menetelmiä sekä menettelytapoja, joihin 37(2) k) kohdan mukaan kuuluu myös *onnettomuuksien tutkiminen*.

Yleissopimuksen 54 artiklan mukaisesti ICAOn neuvoston tehtävänä on hyväksyä kansainväliset standardit ja suositetut menetelmät ja ”käytännöllisistä syistä panna ne sopimuksen liitteiksi”. Chicagon yleissopimuksen nojalla on annettu kaikkiaan 18 liitettä, joita jatkuvasti kehitetään ja uusitaan.²⁸⁷ Järjestön peruskirjassa säädetyn norminantovallan tarkoituksena on vaikuttaa sopimusvaltioiden kansallisiin oikeusjärjestelmiin. Harmonisoinnissa käytetään välineinä erilaisia säädösinstrumentteja, jotka ovat seuraavat:

- International Standards and Recommended Practices (SARPs)
- Procedures for Air Navigation Services (PANS)
- Regional Supplementary Procedures (SUPPs)
- Guidance Material

Luettelossa mainitut säädösinstrumentit ovat SARPs -normeja lukuun ottamatta lähinnä suosituksen tai ohjeen luonteisia. Vaikka SARPs-normit ovat velvoittavia vain kansainvälisten standardien osalta, niin myös suositettujen menetelmien osalta pyritään vaikuttamaan sopimusvaltioiden käyttäytymiseen kansainvälisessä ilmailuyhteisössä. Suositettuihin menetelmiin liittyvä poliittinen paine voi olla niin merkittävä, ettei sopimusvaltiolla ole edellytyksiä jättää niitä noudattamatta. Usein säännös voidaan aluksi ottaa liitteeseen suosituksena ja myöhemmin muuttaa velvoittavaksi standardiksi.²⁸⁸

1.2.2 Suomen sitoutuminen yleissopimukseen

Chicagon sopimuksen laatimiseen myötävaikuttanut merkittävästi Yhdysvaltain ja muiden liittoutuneiden valtioiden käymä neuvoa-antavan kokous vuonna 1943, jonka jälkeen Yhdysvallat kutsui koolle kansainvälinen siviili-ilmailukonferenssin Chicagoon. Suomen hallitus ei ollut niiden 54 valtion hallituksen tai viranomaisen joukos-

²⁸⁴ Autere 1964, s. 164–165.

²⁸⁵ Ks. Tomas 2009 (b), s. 1–2.

²⁸⁶ Klabbers 2002, s. 197.

²⁸⁷ Piironen 2010, s. 111, Meres-Wuori 1990, s. 51.

²⁸⁸ Ks. Tomas 2009 (b), s. 1 – 2, Piironen 2010, s. 111.

sa, jotka kutsuttiin Chicagoon marraskuussa 1944 järjestettyyn siviili-ilmailu-konferenssiin. Chicagon yleissopimukseen voivat sopimuksen 92 a) artiklan mukaan ”yhtyä kaikki *Yhdistyneiden Kansakuntien* jäsenet ja niihin liittyneet valtiot sekä käynnissä olevan maailmanselkkauksen aikana puolueettomina pysyneet valtiot”. Tässä on syytä huomata, että sopimustekstissä ei tarkoiteta Yhdistyneiden kansakuntien järjestöä (YK)²⁸⁹.

Muut kuin allekirjoittajavaltiot ja yleissopimuksen 92 a) artiklassa tarkoitetut voivat yleissopimuksen 93 artiklan mukaan päästä jäseniksi ”sellaisen yleisen kansainvälisen järjestön hyväksymänä, jonka maailman kansat ovat perustaneet rauhan säilyttämiseksi, ottaa tämän sopimuksen jäsenyyteen, jos yleiskokous sitä puoltaa vähintään neljän viidenneksen äänten enemmistöllä. Yhtymisen tulee tapahtua ehdoilla, jotka yleiskokous ehkä määrää”. Suomi ei siis voinut olla allekirjoittajavaltioiden joukossa, johtuen yleissopimuksen diskriminoivista artikloista. Tällaiset 93 artiklan tapaiset säännökset ovat olleet tyypillisiä suurten sotien jälkiselvittelyissä syntyneissä sopimuksissa. Samanlaiset diskriminoivat säännökset olivat Pariisin yleissopimuksessa, johon hävinneet vihollisvaltiot eivät voineet liittyä. Jäsenyyskysymystä ei siten ratkaistu universaalisti, vaikka niin olisi pitänyt tehdä, koska kyseessä oli kansainvälisestä teknisiin kysymyksiin keskittyvästä organisaatiosta. Toisaalta liittymisehtoja on pidetty sen vuoksi hyväksyttävänä, että kolmas osapuoli ei vastoin sopimuksen osapuolten tahtoa voi siihen liittyä. Toisaalta liittymisehtoja pidettiin kohtuuttomina sen takia, että kyseessä on multilateraalinen yleissopimus, joka koskee oikeutta kansainväliseen yhdysliikenteeseen.²⁹⁰

Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus allekirjoitettiin 7.12.1944. Siviili-ilmailun yleis-sopimuksen 91(a) artiklan mukaan allekirjoittajavaltioiden on ratifioitava sopimus²⁹¹. Säännös sisältää myös määräyksen ratifioimisasiakirjojen tallentamisesta sekä ilmoittamisesta sopimuksen allekirjoittaneelle ja siihen yhtyneelle valtiolle. Sopimuksen ratifioimisesta voidaan todeta, että useimmiten sopimuksen valtiosisäisiä vaikutuksia joudutaan vielä selvittämään sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Valtiosopimusoikeudessa lopullinen sitoutuminen sovitaan usein tapahtuvaksi erillisellä toimenpiteellä eli ratifioimalla sopimus sen allekirjoittamisen jälkeen.²⁹² Chicagon sopimuksen voimaantulo oli 91 (b) artiklan mukaan sidottu siihen ajankohtaan, jolloin kaksikymmentäkuusi valtiota oli ratifioinut tai yhtynyt siihen. Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen niin sanottu kansainvälinen voimaantulopäivä oli 4.4.1947, jolloin riittävä määrä ratifiointeja on tallennettu.

Suomen osalta sitoutuminen yleissopimukseen tapahtui siten, että Suomen liittymisen yleissopimukseen oli ollut esillä ICAOn toisessa yleiskokouksessa vuoden 1948 kesäkuussa. Vaikka Suomi vielä tuolloin ei ollut YKn jäsen, ICAOn yleiskokous päätti hyväksyä Suomen järjestön jäseneksi. Suomen jäsenyys hyväksyttiin sillä ehdolla, ettei YK tee väitettä Suomea ja Suomen liittymistä vastaan.²⁹³ Suomen sitoutuminen yleissopimukseen tapahtui siis liittymällä (accession) yleissopimukseen, jolloin so-

²⁸⁹ Yhdistyneet kansakunnat (YK) on maailmanlaajuinen hallitusten välinen yhteistyöjärjestö, joka perustettiin 24. lokakuuta 1945 San Franciscossa Kansainliiton korvaajaksi.

²⁹⁰ Autere 1965, s. 137.

²⁹¹ Voimassaolevan lainsäädännön mukaan Suomessa sopimuksen ratifioimiskirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti ja varmentaa esittelevä ministeri. Ratifioimista on perinteisesti käytetty tärkeimpien valtiosopimusten yhteydessä.

²⁹² Valtiosopimusopas 2012, s. 58–60, Meres-Wuori 1990, s. 273–274.

²⁹³ Ks. Autere 1965, s. 136 alaviite 91.

pimusta ei erikseen allekirjoitettu²⁹⁴. Lisäksi yleissopimuksen 92 artiklan mukaan sopimukseen yhtyminen saattoi tapahtua allekirjoitusmääräajan päätyttyä. Todettakoon, että nykyisin Wienin valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimuksen (SopS 32–33/1980) mukaan valtion sitoutumistahto voidaan ilmaista myös liittymällä sopimukseen, jos niin on sovittu.

1.2.3 Yleissopimuksen kansallinen voimaansaattaminen

Siviili-ilmailun yleissopimuksen (SopS 11/1949) kansallisesta voimaansaattamisesta voidaan todeta, että Suomen osalta yleissopimuksen ratifiointipäivä oli 30.3.1949, joka ei kuitenkaan tarkoittanut vielä sitä, että sopimuksesta olisi tullut osa Suomen oikeusjärjestystä, vaan se oli erikseen voimaansaatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Valtiosopimuksen valtiosisäisen voimassaolon ja sovellettavuuden edellytyksenä on, että kansainvälisen sopimuksen velvoitteet muunnetaan valtiosisäisen oikeusjärjestyksen osaksi²⁹⁵. Suomen osalta sopimuksen voimaantulopäivä oli 29.4.1949. Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen voimaansaattamisessa on käytetty eräiltä osin asiasisältöistä lakia (257/1949)²⁹⁶. Asiasisältöisellä voimaansaattamisella tarkoitetaan sellaista voimaansaattamismenetelmää, jossa kansainvälisen velvoitteen määräyksiä ei saateta lain tasolla sellaisinaan valtiosisäisen oikeuden osaksi, vaan kansallinen lainsäädäntö muutetaan aineelliselta sisällöltään asianomaisen velvoitteen vaatimuksia vastaavaksi. Asiasisältöiseksi voimaansaattamiseksi voidaan siten kutsua esimerkiksi lakia, jonka säännöksissä asianomaisen velvoitteet määräykset toistetaan sellaisinaan tai lähes sellaisinaan. Asiasisältöiseksi voimaansaattamiseksi kutsuttuun menettelyyn liittyy yleensä blankettiasetuksen antaminen. Voimaansaattamista tarkoittava lakiehdotus käsitellään II käsittelyn menettelyssä. Blankettilakia käytettäessä I käsittelyssä ei käytännössä juurikaan voida tehdä muutoksia lakiehdotukseen. Asiasisältöisen voimaansaattamislain sisältö taas on sidottu sopimusartikloihin.²⁹⁷ Siviili-ilmailun yleissopimuksen voimaan saattamiseen liittyvät muut säännökset, jotka eivät kuuluneet lainsäädännön alaan, saatiin voimaan valtiosisäisesti blankettiasetuksella (331/1949). Blankettimenettely toteuttaa inkorporaation eli ao. kansainvälisen sopimuksen määräysten siirtymisen sellaisinaan valtiosisäisen oikeuden osaksi eli kansallinen oikeus saa näissä tapauksissa asiasisältönsä itse sopimuksesta.

Siviili-ilmailun yleissopimuksen kansallista voimaan saattamista voidaan koko prosessin näkökulmasta luonnehtia sekamuotoiseksi voimaansaattamiseksi. Sekamuotoinen voimaansaattaminen sisältää asiasisältöisiä säännöksiä blankettisäädökseen tavanomaisesti sisällytettävien seikkojen ohella. Sekamuotoista säädöstä on käytetty tyypillisesti silloin, kun sopimuksen soveltamista varten tarvitaan lain- tai asetuksentasoisia valtiosisäisiä toimeenpanosäännöksiä^{298,299}. Blankettisäädöksen käyttäminen on ollut ja on edelleen pääasiallisin valtiosopimuksen voimaansaattamis-

²⁹⁴ Ks. Valtiosopimusopas 2012, s. 51–52, Meres-Wuori 1990, s.278–279.

²⁹⁵ Tosin muidenkin kuin sopimusmuotoisten kansainvälisten velvoitteiden kohdalla, esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita velvoittavan päätöksen tai muun kansainvälisen järjestön tai osapuolten kokouksen tekemän oikeudellisesti sitovan päätöksen täytäntöönpano Suomessa, saattaa päätöksen sisällöstä riippuen vaatia erityisiä voimaansaattamistoimia. Tavanomaista kansainvälistä oikeutta ja siihen sisältyvää pakottavaa oikeutta (jus cogens) koskevat säännökset eivät vaadi kansallista voimaansaattamista (Scheinin–Ojanen 2011, s. 179–180, Hakapää 2010, s. 21).

²⁹⁶ Autere 1965, s. 31.

²⁹⁷ Ojanen–Scheinin 2011, s. 181, Saraviita 2011, s. 851, Valtiosopimusopas 2012, s. 74–75.

²⁹⁸ Voimassa olevan lainsäädännön mukaan silloin, jos tarvitaan myös alemman viranomaisen antamia sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämiä määräyksiä, voidaan voimaansaattamislakiin sisällyttää PL 80 §:n 2 momentin mukainen valtuutussäännös.

²⁹⁹ Jyräki – Husa 2012, s. 294, Valtiosopimusopas 2012, s. 72–74.

menetelmä. Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa on tärkeää, että voimaansaattamisäädös on tunnistettavissa yksilöidyn veloitteen voimaansaattamislakiksi tai voimaansaattamisasetukseksi. Valtiosopimusten voimaansaattamistapoihin ei perustuslaissa ole suoranaisesti otettu kantaa, joskin perustuslain säätämiseen johtaneissa hallituksen esityksen perusteluissa on todettu voimaansaattamislakien voivan olla blankettilakeja tai asiasisältöisiä lakeja taikka näiden yhdistelmiä.³⁰⁰ Voimaansaattamista yksinomaan kansallisen lain aineellisia säännöksiä muuttamalla tai täydentämällä tulee perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan käyttää vain poikkeuksellisesti. Jos tällaista menettelytapaa käytetään, tulee hallituksen esityksessä mainita syyt siihen, miksi näin esitetään meneteltäväksi. Myös asiasisältöistä voimaansaattamistapaa käytettäessä tulee laista käydä ilmi sen luonne tietyn kansainvälisen veloitteen voimaansaattamislakina.³⁰¹

Jo ennen perustuslakia yleisin menettelytapa voimaansaattamisessa oli blankettilain säätäminen. Vuoden 1919 HM:n kaudella, katsottiin, että voimaansaattaminen voidaan toteuttaa poikkeustapauksissa "liukuvasti". Jos esimerkiksi kansainvälinen järjestö saa toimivallan tehdä jäsenvaltioita sitovia oikeusvaikuttavia päätöksiä (alkuaan YKn turvallisuusneuvoston pakotepäätökset), niiden voimaansaattaminen voidaan toteuttaa pääveloitteen voimaansaattamisen jälkeen päätöskohtaisesti. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt tällaisen päättelytavan käyttökelpoiseksi myös perustuslain 95 §:ää sovellettaessa^{302, 303}

Kun valtiosopimuksen soveltaminen viranomaistoiminnassa tai tuomioistuimessa tulee ajankohtaiseksi, päätösten peruste on etsittävä suoraan sopimuksista. Toisin sanoen tuomioistuin ei "lue sovellettavaa lakia" voimaansaattavasta blankettilaista vaan sopimussarjassa julkaistusta alkuperäisestä ja virallisesta sopimustekstistä. Tällöin on perehdyttävä voimaansaattamislain säätämistä tarkoittavaan hallituksen esitykseen. Perustuslakivaliokunnan asettamana sääntönä näet on, että voimaansaattamislain perusteluissa luetellaan ne sopimuskohdat, jotka "kuuluvat lainsäädännön alaan" ja joita siis on sovellettava kansallisena lakina. Antaessaan lausunnon kansainvälisoikeudellista sopimusta koskevasta hallituksen esityksestä, perustuslakivaliokunta myös itse luettelee sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvia kohtia, täydentäen hallituksen esityksen luetteloa. Muiden valiokuntien valtiosopimuksia koskevista hallituksen esityksistä antamissa mietinnöissä näin ei yleensä menetellä.³⁰⁴

Valtiosopimusten tulkintatilanne voi siis tulla eteen sekä hallintoviranomaisissa että tuomioistuimissa. Sen sijaan valtiosopimusten perustuslainmukaisuuden harkinta on tuomioistuimissa melko harvinaista. Tosin sellaisiakin tapauksia on, jossa valtiosopimuksen voimaansaattamista on käsitelty sekä korkeimmassa oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kyseessä oli Suomen ja Ruotsin välinen vuoden 1971 rajajokisopimus (SopS 53–54/1971) ja sen liitteenä olevan Tornionjoen kalastussäännön vuoden 1987 muutosten (43/1987) voimaansaattaminen. Asian poikkeuksellisuutta lisää se, että valtiosopimuksen voimaansaattamistason osalta korkein oikeus katsoi, että sopimuksen muutos olisi tullut saattaa voimaan lailla asetuksen sijasta. Pari kuukautta myöhemmin korkein hallinto-oikeus antoi eri asiassa päätöksen, jonka

³⁰⁰ HE 1/1998 vp, 95 § yksityiskohtaiset perustelut.

³⁰¹ Ks. PeVL 61/2001 vp.

³⁰² PeVM 10/1998 ja PeVL 18/2003.

³⁰³ Saraviita 2011, s. 851.

³⁰⁴ Saraviita 2011, s. 851–852.

osana sama kysymys oli ratkaistu toisin: valtuuttavan lain nojalla muutos oli mahdollista saattaa voimaan asetuksella.³⁰⁵

Suomessa käytetään kansainvälisten velvoitteiden osalta seuraavia voimaansaattamistapoja: Blankettisäädös (inkorporaatio), asiasisältöinen voimaansaattaminen ja sekamuotoinen voimaansaattaminen. Nyt tarkasteltavana olleen siviili-ilmailun yleissopimuksen voimaansaattamisen osalta voidaan todeta, että se on saatettu asianmukaisesti voimaan ja sopimuksen turvallisuustutkintaa määrittävät säännökset ovat osana Suomen valtiosisäistä oikeusjärjestystä. Kansallinen lainsäädäntö on siten näiltä osin oikeellista.

1.3 Siviili-ilmailun yleissopimuksen liite 13

1.3.1 Liitteen 13 rakenne ja pääasiallinen sisältö

Siviili-ilmailun yleissopimuksen liite 13 käsittää johdanto-osan lisäksi kahdeksan lukua. Lisäksi tutkintasäännöstö käsittää yhden alaliitteen (appendix) ja neljä liitteen lisäosaa (attachments A, B, C, D), joissa on lähinnä liitteen soveltamiseen liittyviä ohjeellisia säännöksiä. Liitteen 13 ensimmäiseen lukuun on otettu keskeisimmät määritelmät, joista mainittakoon onnettomuus, vakava vaaratilanne ja vaaratilanne. Valtioon liittyviä määritelmiä ovat tapahtumapaikan valtio, rekisteröinti- ja operaattorivaltio sekä ilma-aluksen suunnittelu- ja valmistajavaltio. Nämä määritelmät ovat tärkeitä valtioiden oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Tutkinnasta vastaava (Investigator-in-charge) on tärkein henkilöön liittyvä määritelmä. Sillä tarkoitetaan henkilöä, jolle pätevyyden perusteella on annettu vastuu tutkinnan järjestämisestä, suorittamisesta ja valvonnasta.

Liitteen 13 toisessa luvussa on soveltamisalaa koskevat säännökset. Soveltamisalasta säädetään siten, että ”ellei muuta todeta, tämän liitteen eritelmiä sovelletaan onnettomuuksiin ja onnettomuuksien vaaratilanteisiin, missä tahansa ne tapahtuvatkin”. Määrittely sisältää siten sekä alueellisen että asiallisen soveltamisalan kriteerin. Liitteen kolmannessa luvussa on yleiset säännökset, jossa säädetään tutkinnan tarkoituksesta, toimenpiteistä ilma-aluksen hyllyn ja sen sisällön suojaamisesta tutkinnan ajaksi. Liitteen 13 neljännen luvun otsikkona on ilmoittaminen, jossa säädetään sen valtion velvollisuuksista, jonka alueella onnettomuus on tapahtunut.

Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 viidennen luvun otsikkona on: ”tutkinta”. Siinä säädetään sopimusvaltioiden tutkintavelvollisuudesta. Lähtökohtana on, että jokaisen valtion on tutkittava alueellaan tapahtunut onnettomuus. Kun onnettomuus on tapahtunut alueella, joka ei kuulu minkään valtion alueherruuteen, tutkintavelvollisuus on ilma-aluksen rekisteröintivaltiolla. Viidennessä luvussa säädetään lisäksi tutkinnan siirtämisestä toiselle sopimusvaltiolle sekä sopimusvaltion velvollisuudesta säätää tiettyjä toimivaltuuksia tutkintaan. Lisäksi viidennessä luvussa säädetään mm. tutkinta-asiakirjojen salassapitosäännöksistä.

Liitteen 13 kuudennessa luvussa säädetään tutkintaselostuksesta. Tutkinta päättyy tutkintaselostuksen julkaisemiseen. Kuudes luku sisältää standardit ja suositetut menettelyt loppuraportin tekemiseen ja julkaisemiseen. Tutkintaselostukseen liittyviä säännöksiä on kuudennessa luvun lisäksi myös liitteen 13 alaliitteessä, jossa säädetään

³⁰⁵ Ks. Meres-Wuori 1999, LM 6–7/1999 s. 973–981.

tutkintaselostuksen formaatista eli muodosta ja rakenteesta. Lisäksi määritellään tutkintaa toimittavan valtion velvollisuuksia, jotka liittyvät tutkintaselostuksen jakamiseen, julkaisemiseen sekä tutkintaselostuksissa oleviin suosituksiin. Liitteen 13 seitsemäs luku käsittelee ADREP-järjestelmää (Accident/Incident Data Reporting) ja siihen liittyviä sopimusvaltioille asetettuja raportointivaatimuksia. ADREP-järjestelmä on tietokonepohjainen tietokanta, jonka avulla on tarkoitus helpottaa onnettomuuksista ja vaaratilanteista saatavan informaation tallentamista ja analysointia. Liitteen 13 kahdeksas luku käsittelee toimenpiteitä onnettomuuksien ehkäisemiseksi. Tämän luvun säännökset kattavat uhkatilanteiden pakollisen ja vapaaehtoisen raportointijärjestelmän. Lisäksi lähtökohtana on se, että vapaaehtoinen järjestelmä on ”vapaa” sanktioista.

1.3.2 Liitteen 13 muutosten valmistelu, hyväksyminen ja kansainvälinen voimaantulo

Liitteen 13 SARPs-normit eli kansainväliset standardit ja suositetut menetelmät (International Standards and Recommended Practices) perustuivat alun alkaen väliaikaisen kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö PICAOn³⁰⁶ onnettomuustutkintajaoston suosituksiin, joita valmisteltiin vuoden 1946 helmikuun ja seuraavan vuoden helmikuun välisenä aikana jaoston kokouksissa. Turvallisuustutkintaa koskevat standardit hyväksyttiin ensimmäisen kerran vuonna 1951, jolloin ne otettiin yleissopimuksen liitteeksi. Alun perin onnettomuustutkintaa koskevat säännökset olivat liitteessä L, joka sisälsi onnettomuustutkinnan lisäksi säännökset etsintä- ja pelastustoimesta. Onnettomuustutkintaa koskevia säännöksiä kehitettiin kuitenkin jatkuvasti, mistä johtuen onnettomuustutkintaa koskevat säännökset otettiin omaksi liitteekseen, jolloin siitä syntyi liite 13. Vastaavasti etsintä- ja pelastustoimintaa koskevista säännöksistä muodostettiin liite 12.³⁰⁷

Liitteen 13 määräysten valmisteluun liittyvistä menettelyistä voidaan todeta, että silloin kun liitteen valmistelutyö on tehty ao. alatyöryhmissä, ehdotetuista muutoksista kuullaan ensin kaikkia sopimusvaltioita sekä niitä kansainvälisiä organisaatioita, joita asia koskee. Sen jälkeen ilmailukomissio toimittaa ne lopullisessa muodossa neuvostolle, joka tekee siitä järjestöpäätöksen ICAOn sisällä. Jotta päätös tulee hyväksytyksi neuvostossa, sen on saatava 2/3 äänistä. Tämän jälkeen neuvosto lähettää ja alistaa tekemänsä järjestöpäätöksen sopimusvaltioille. Jos sopimusvaltioiden enemmistö ei ilmoita vastustavansa tehtyä järjestöpäätöstä, liitteen säännökset tulevat voimaan kolmen kuukauden kuluttua sen alistamisesta sopimusvaltioille tai neuvoston mahdollisesti määräämän pidemmän ajanjakson päätyttyä. Yleissopimuksen 90 artiklan b) kohdan mukaan neuvoston on viipymättä ilmoitettava kaikille sopimusvaltioille jokaisen liitteen tai sen muutoksen voimaan tulosta.³⁰⁸

Kun standardit ja suositukset on hyväksytty, ja ellei sopimusvaltioiden enemmistö esitä eriävää mielipidettä ennen niiden voimaantuloa, niitä sovelletaan neuvoston asettamasta ajankohdasta alkaen. Mikäli sopimusvaltio ei kuitenkaan voi noudattaa kansainvälistä standardia, sen on ilmoitettava siitä ICAO:lle, samoin kuin muutoksen

³⁰⁶ Väliaikainen kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö Provisional International Civil Aviation Organization (PICAO) luotiin Chicagon konferenssin päättyessä joulukuussa 1944. PICAO oli toiminnassa 6.6.1945 lähtien, siihen saakka, kunnes pysyvä järjestö ICAO aloitti toimintansa 4.4.1947 (Diederiks-Verschoor 1997, s. 10, Autere s. 134).

³⁰⁷ Malmberg 2000, s. 88.

³⁰⁸ Piironen 2010, s. 113.

soveltamista koskevista eroista. Jos sopimusvaltioiden enemmistö ilmoittaa määräajassa, etteivät ne hyväksy neuvoston päätöstä, se ei tule voimaan. Oikeudellisesti liitteen muutos on vain ehdotus siihen saakka, kunnes on selvinnyt, hyväksyykö sopimusvaltioiden enemmistö muutoksen. Mainittakoon, että yleissopimuksen 90 artiklan sanonnalla, että liite tai sen muutos tulee voimaan, tarkoitetaan liitteeseen otettujen säännösten voimaantuloa kansainvälisoikeudellisesti eikä valtiosisäisesti.

Liitteen 13 säännösten hyväksymisen suhteen noudatetaan menettelyä, josta käytetään nimitystä hiljainen hyväksyntä eli *opting out*, *contracting out* tai *tacit consent*. Vaikka kyseessä on normatiivinen järjestöpäätös, sen velvoittavuuden lopullisena edellytyksenä on, että riittävä määrä sopimusvaltioita sitoutuu velvoitteeseen eli ei ilmoita vastustavansa sitä. Näin ollen sopimusvaltioilta ei edellytetä yksimielisyyttä eikä myöskään nimenomaista ilmoitusta hyväksymisestä. Muutoksen hyväksyminen tapahtuu siten hiljaisella hyväksynnällä. Sopimusvaltion on vastustettava muutosta määräajan eli kolmen kuukauden kuluessa tai muutoin se tulee voimaan määrätynä päivänä. Sopimusvaltio voi siis välttää liitteen 13 normien velvoittavuuden vain aktiivisin toimenpitein, ilmoittamalla asiasta järjestölle säädetyssä määräajassa.³⁰⁹

Opting out-menettely on alun perin otettu käyttöön Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä³¹⁰. Järjestöpäätöksellä saadaan uudet sitovat velvoitteet ripeästi voimaan ja menettelyn etuna on tehokkuus. Liitteiden muuttamisen osalta menettelytapa on huomattavasti nopeampi kuin esimerkiksi varsinaisen yleissopimuksen muuttaminen, sillä yleissopimuksen 94 artiklan mukaan yleissopimuksen muuttaminen on käsiteltävä järjestön yleiskokouksessa, jossa sen on saatava ”yleiskokouksen vähintään kahden kolmanneksen äänten enemmistö ja se tulee voimaan tämän muutoksen ratifioineissa valtioissa, kun neuvoston päättämä lukumäärä sopimusvaltioita on sen ratifioinut”. Lisäksi yleiskokous kokoontuu vain joka kolmas vuosi. Opting out -menettely on todettu tehokkaaksi instrumentiksi myös monien muiden kansainvälisten järjestöjen piirissä, mm. Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä ja sen toimivaltaan kuuluvien sopimusten liitteiden muutosmenettelyissä^{311,312}

Vaikka Kansainvälisellä siviili-ilmailujärjestöllä on merkittävä normiantotoimivalta suhteessa sopimusvaltioihin, sen toimivaltaa ei silti voida luonnehtia ylikansalliseksi. Norminantovaltaa ei voida luonnehtia ylikansalliseksi, vaikka käytännössä suurin osa jäsenvaltioista ei voi osallistua kansainvälisten standardien hyväksyntään järjestön toimielimessä eli neuvostossa. On syytä huomata, että sopimusvaltiot ovat yleissopimukseen liittyttyään hyväksyneet sopimusmääräykset ja sitä kautta sitoutuneet mahdollisiin uusiin velvoitteisiin, mitä sopimuksen nojalla voidaan antaa. Kun liitteen 13 säännökset ovat kansainvälisten standardien osalta sitovia oikeussääntöjä, sopimusvaltiot ovat näiltä osin rajoittaneet suvereniteettiaan suhteessa järjestöpäätöksiin.³¹³ Silloin kun asiasta on päätetty neuvostossa, sopimusvaltiot eivät voi mielivaltaisesti hylätä neuvoston päätöstä. Varsinainen yleissopimus on osapuolia sitova ja se on Wienin yleissopimuksen (SopS 33/1980) 26 artiklan mukaan pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä. Tämä koskee myös yleissopimuksen liitteitä niiltä osin, kun kyseessä ovat kansainväliset standardit. Lisäksi sopimusvaltiot ovat yleissopi-

³⁰⁹ Ks. Piironen 2010, s. 113, König 2009 (c), s. 1 – 2.

³¹⁰ Brölmann 2007, s. 108.

³¹¹ Ks. myös Fitzmaurice 2006, s. 195, Meres-Wuori 1990, s. 282.

³¹² Piironen 2010, s. 113.

³¹³ Piironen 2010, s. 118–119.

muksen 37 artiklan mukaisesti sitoutuneet yhteistyöhön suurimman mahdollisen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi kansainvälisissä standardeissa.

Käytännössä SARPs-normeja ei sopimusvaltioiden toimesta vastusteta niin laajasti, että se johtaisi neuvoston päätöksen hylkäämiseen. Tämä johtuu neuvoston kokoonpanosta. Yleissopimuksen 50 artiklan mukaan, kun yleiskokous valitsee jäseniä neuvostoon, siinä on oltava muun muassa edustus ilmakuljetuksen tärkeimmistä valtioista sekä edustus niistä valtioista, joiden osuus kansainvälisen siviili-ilmailun maaorganisaation varustamisessa on suurin³¹⁴. Tämä tarkoittaa sitä, että kun ilmailun ”suurvallat” ovat kansainväliset standardit neuvostossa hyväksyneet, sopimusvaltioiden enemmistö seuraa niitä hiljaisella hyväksynnällä. Yksittäisten sopimusvaltioiden vastustuksella ei sinänsä ole merkitystä lopputulokseen, eivätkä ne toisaalta voi jättäytyä kansainvälisen ilmailuyhteisön ulkopuolelle.

Järjestöllä ei norminannon suhteen ole supranationaalista toimivaltaa. Tätä voi perustella osaksi delegoidun toimivallan teorialla, joka perustuu siihen, että sopimusvaltiot ovat yleissopimukseen liittyessään hyväksyneet sen, että järjestöllä on toimivaltaa antaa sitovia normeja. Kun toimivalta norminannon suhteen on delegoitu, suostumus sitovien oikeussääntöjen antamiseen on tehty, eikä sitä tarvitse antaa erikseen jokaisen yksittäisen säädöksen osalta erikseen.³¹⁵ Ylikansallista toimivaltaa arvioitaessa on huomattava, että järjestön toimielinten rooli normien valmistelussa ja hyväksymismenettelyssä on merkittävä. Tämän kysymyksen suhteen ratkaisevaa on kuitenkin jäsenvaltioiden tahto. Lopullisen päätösvallan katsotaan olevan sopimusvaltioiden enemmistöllä, vaikka hyväksyminen sinänsä tapahtuukin hiljaisesti, ilman valtioiden aktiivisia toimenpiteitä.³¹⁶

Kun arvioidaan järjestön norminantokompetenssia, voidaan siinä erottaa muodollisen ja tosiasiallisen vaikuttamisen elementit. Näin ollen järjestön norminantokompetenssia voidaan määritellä käsitteellä ”quasi legal competence”³¹⁷. Tässä tapauksessa se tarkoittaa muodollisen ja tosiasiallisen vaikuttamisen välimaastoa. Yleissopimuksen mukaan norminantokompetenssi on järjestöllä, sillä järjestön toimielin eli neuvosto hyväksyy uuden tai muutettavan säädöksen. Muodollinen päätösvalta jää sopimusvaltioiden enemmistölle, joskin päätösvaltaa voi luonnehtia jossain määrin suhteelliseksi.³¹⁸

1.3.3 Liitteen 13 sopimusmääräysten kansallinen voimaansaattaminen

Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 kansallisen voimaansaattamisen osalta voidaan todeta, että varsinaisen yleissopimuksen hyväksyminen ei tarkoittanut sitä, että olisi samalla hyväksytty yleissopimuksen liite. Tämä johtuu siitä syystä, että Suomen liittyessä yleissopimukseen vuonna 1949, siinä ei ollut onnettomuustutkintaa koskevia liitteitä, jotka julkaistiin vuonna 1951. Siviili-ilmailun yleissopimuksen nojalla annettujen liitteiden voimaantuloa koskevia päätöksiä ei ole vuoden 1923 ilmailulain voimassaoloaikana annettu. Liitettä 13 ei ole myöskään julkaistu Suomen asetuskokoelmassa eikä sitä ole myöhemmän vuoden 1964 ilmailulain aikana erik-

³¹⁴ Lisäksi on edustajat valtioista, joiden mukanaolo varmistaa maailman kaikkien suurten maantieteellisten alueiden edustuksen neuvostossa.

³¹⁵ Ks. Klabbers 2002, s. 202–206.

³¹⁶ Piironen 2010, s. 118–119, Brölmann 2007, s. 108, Klabbers 2002, s. 219, Saraviita 1973, s. 339.

³¹⁷ Ks. Falk 2005, s. 297–306.

³¹⁸ Piironen 2010, s. 118.

seen saatettu valtiosisäisesti voimaan. Liitteen 13 ja sen myöhempien muutosten osalta voidaan havaita, että TutkintaA:n (79/1996) 20 §:n 1 momenttiin on otettu ilmailuonnettomuuden ja sen vaaratilanteen tutkintaa koskeva viittaussäännös. Tämän viittaussäännöksen mukaan ”tutkinta on toimitettava niin kuin siitä kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksessa (SopS 11/1949) ja sen liitteessä 13 on sovittu”.

TutkintaA:n 20 § 1 momentin tarkoituksena on ollut liitteen 13 voimaansaattaminen ao. viittaussäännöksellä. Kyseessä ei siis ole ollut tavanomainen voimaansaattamisasetus, jolloin säädöksessä yksilöidään mm. voimaansaatettava sopimus mainitsemalla sen tekopaikka ja -aika ja täydellinen nimike. Voimaansaattamisasetuksessa mainitaan lisäksi sopimuksen tekemisen eri vaiheiden päivämäärät sekä sopimuksen voimaantulopäivä. Kyseessä ei ole myöskään sekamuotoinen voimaansaattaminen, jolla tarkoitetaan säädöstä, joka blankettisäädökseen tavanomaisesti sisällytettävien seikkojen ohella sisältää myös asiasisältöisiä säännöksiä.³¹⁹ Kyseessä on TutkintaA:n yhteydessä käytetty viittaussäännös. Tällaisia kansainvälisiin velvoitteisiin viittaavia säännöksiä käytettiin erityisesti ennen perustuslakia. Nykyisen katsannon mukaan niitä ei voida käyttää valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamistoimena.³²⁰

Vaikka liite 13 on voimaansaatettu, sitä ei ole käännetty virallisille kielille eikä julkaistu. Säädöskokoelmalain (188/2000) 9 §:n mukaan tämä on mahdollista myös varsinaisen valtiosopimuksen kohdalla tietyin edellytyksin. Käytännöksi on muodostunut, että päätöksen tekee asianomainen ministeriö. Edellytyksenä on, että sopimus ei vaadi eduskunnan hyväksymistä ja että sopimuksen määräykset ovat yleiseltä merkitykseltään vähäisiä tai että sopimusmääräysten voimaan saattamiseksi Suomessa ei ole tarpeen antaa erillistä säädöstä. Valtiosopimuksen yleisen merkityksen vähäisyyttä tulkittaessa on 9 §:ää arvioitava tiukasti sekä sopimuksen sisältämien velvoitteiden laadun että sopimuksen luonteen teknisyyden kannalta.³²¹ Julkaisematta jättämisen edellytyksenä voidaan pitää esimerkiksi sopimusmääräyksen tavanomaisesta poikkeavaa teknistä yksityiskohtaisuutta tai tällaisten määräysten poikkeuksellisen suurta määrää. Erityisenä syynä voidaan pitää myös sitä, että sopimusmääräykset selvästi koskevat vain tietyn viranomaisen toimialaan liittyviä kysymyksiä³²².

Yhteenvedona liitteen 13 voimaansaattamisratkaisusta voi todeta, että tämän päivän näkökulmasta katsottuna voimaansaattamismenettelyn ongelmaksi muodostuu sen säädöstaso. Liitteessä 13 säädetään mm. toisen valtion edustajasta tutkintaryhmässä, tutkinnan siirtämisestä toiselle valtiolle sekä turvallisuustutkinnasta Suomen rajojen ulkopuolella. Näistä asioista on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan säädettävä lain tasolla. Viittaussäännöstä parempi voimaansaattamistapa olisi ollut, jos liitteen 13 lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset olisi annettu blankettilaililla, jolloin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset olisivat lakina olleet voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut. On kuitenkin huomattava se, että Suomi on sitoutunut sopimusmääräyksiin ja ne sisältävät yhtäläisiä kansainvälisoikeudellisia velvoitteita riippumatta voimaansaattamisäädöksen hierarkkisesta tasosta. Näin ollen kansainväliset velvoitteet sitovat suoraan poliittista valtaa käyttäviä valtio-

³¹⁹ Ks. Valtiosopimusopas 2012, s. 72–75.

³²⁰ Ks. Valtiosopimustyöryhmän mietintö (UM 1/2000) s. 66.

³²¹ Ks. PeVM 1/2000 vp.

³²² Milloin sopimusta edellä sanotun mukaisesti ei julkaista sopimussarjassa, julkaistaan säädöskokoelmalain (188/2000) 9 §:n 2 momentin mukaan sopimussarjassa ilmoitus siitä viranomaisesta, jolta on saatavissa jäljennös sopimuksesta ja joka antaa sopimuksesta tietoja suomeksi ja ruotsiksi.

elimiä. Näiden ei voida olettaa tietoisesti säättävän Suomen kansainvälisten velvoitteiden vastaisia tai niiden toteuttamista estäviä säädöksiä.³²³

1.4 Yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä; SOLAS-yleissopimus

1.4.1 Yleissopimuksen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat sopimusmääräykset

SOLAS-yleissopimus on kaikkein tärkein merenkulun turvallisuutta sääntelevä yleissopimus. Voimassa oleva SOLAS 74/78 -sopimus (SopS 11/1981) eli ”yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä” hyväksyttiin kansainvälisen neuvoo-antavan merenkulujärjestön IMCON konferenssissa vuonna 1974 ja sen pöytäkirja vuonna 1978³²⁴. Sopimusta sovelletaan kansainvälisesti liikennöiviin aluksiin, jotka ovat oikeutettuja käyttämään sopimusvaltioiden lippua. SOLAS-yleissopimus voidaan rakenteensa puolesta jakaa kahteen pääosaan eli varsinaiseen yleissopimukseen ja liitteeseen. Yleissopimus on melko suppea, sillä siinä on vain 13 artiklaa.

Yleissopimuksen liite sisältää ne tekniset säännökset, joissa määritellään minimistandardit laivojen rakenteille, varusteilla ja operoinnille. Liite on jaettu 12 lukuun (Chapter), joihin nämä substanssisäännökset sisältyvät. Vastaavasti luku voi jakautua useaan osaan (Part): osa A, osa B, osa C jne. Luvun osa taas jakaantuu sääntöihin (Regulation). Esimerkiksi I luku sisältää yleiset määräykset, jotka jakaantuvat osiin A, B ja C. Lisäksi uutena elementtinä on säännöstö Code, josta käytetään myös suomenkielistä termiä koodi³²⁵.

SOLAS-yleissopimuksen liitteen I luvun otsikkona on ”Yleiset määräykset”. Tässä luvussa on osat A, B ja C. Liitteen I luvun C osan otsikkona on ”Onnettomuudet”. C osassa on ”Sääntö 21”, jonka kohdan a) mukaan: ”jokainen hallinto sitoutuu teettämään tutkimuksen jokaisesta onnettomuudesta, mikä kohtaa sille kuuluvaa tämän sopimuksen määräysten alaista alusta, milloin se katsoo tutkimuksen voivan auttaa ratkaisemaan, mitkä muutokset nykyisiin sääntöihin saattaisivat olla toivottavia”. Säännön I/21 b) kohdan mukaan ”jokainen sopimushallitus sitoutuu toimittamaan järjestölle asianmukaiset tiedot näiden tutkimusten tuloksista. Mikään näihin tietoihin perustuva järjestön tiedonanto tai suositus ei saa paljastaa kyseessä olevia aluksia tai niiden kansallisuutta, eikä panna vastuuta alukselle tai henkilölle tai siihen vihjata”. Lisäksi SOLAS-yleissopimuksen V luvun 20 säännössä on turvallisuustutkintaan liittyvä säännös, jossa edellytetään, että 1.7.2002 tai sen jälkeen rakennetuissa matkustaja-aluksissa ja muissa kuin matkustaja-aluksissa, joiden bruttovetoisuus on vähintään 3 000 tonnia, on oltava matkatietojen tallentimet (VDR) turvallisuustutkinnan helpottamiseksi.

³²³ Meres-Wuori 1999, LM 6–7/1999 s. 981.

³²⁴ Vuonna 1912 tapahtunut Titanicin onnettomuus käynnisti ensimmäisen kansainvälisen merenkulun turvallisuutta koskevan sopimuksen eli SOLAS -yleissopimuksen valmistelun. SOLAS-yleissopimuksen ensimmäinen luonnos oli valmiina jo kaksi vuotta Titanicin onnettomuuden jälkeen, mutta I maailmansota viivästytti sen kansainvälisoikeudellista hyväksyntää. SOLAS -yleissopimuksesta on tehty useita uudistettuja versioita (Malmberg 2000, s. 288).

³²⁵ Valtiosopimusten suomentaminen, Ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston suositus 10.11.1998.

1.4.2 Yleissopimuksen voimaantulo ja kansallinen voimaansaattaminen

Voimassa oleva SOLAS 74/78 -yleissopimus (SopS 11/1981) hyväksyttiin IMCO:n konferenssissa vuonna 1974 ja sen pöytäkirja vuonna 1978. Nämä ajankohdat olivat niin sanottuja allekirjoituspäiviä. Sopimuksen allekirjoittamisella vahvistetaan lopullisesti sopimusteksti ja sitoudutaan virallisesti sopimuksen tavoitteisiin. Tämä periaate ilmenee Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 18 artiklasta. Useimmiten sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen joudutaan vielä selvittämään sopimuksen valtiosisäisiä vaikutuksia. Tästä syystä lopullinen sitoutuminen sovitaan tapahtuvaksi erillisellä toimenpiteellä eli ratifioimalla tai hyväksymällä sopimus sen allekirjoittamisen jälkeen.

SOLAS 74/78 -yleissopimuksen kansainvälinen voimaantulopäivä on ollut 25.5.1980. Tällöin oli kulunut 12 kuukautta siitä päivästä, jolloin yleissopimuksen mukaisesti oli tullut vähintään 25 valtiota, joiden yhteinen kauppalaivasto on vähintään 50 prosenttia maailman kauppalaivaston bruttovetoisuudesta. Kansainväliset yleissopimukset (mm. YKn merioikeusyleissopimus) edellyttävät yleensä tiettyä määrää ratifiointeja tai liittymisiä voimaantullakseen. SOLAS-yleissopimuksen kansainvälisessä voimaantuloissa ei ole tyydytty pelkkään osapuolten lukumäärään, vaan sen lisäksi voimaantulo edellyttää sovittua määrää sellaisia osapuolia, joiden kauppalaivasto yhteensä vastaa sovittua osuutta koko maailman kokonaistonnistosta. Tämän tarkoituksena on huolehtia siitä, että sopimuksen tullessa voimaan sen osapuolina on riittävä määrä sellaisia valtioita, joita se erityisesti koskee.³²⁶

Kansallisen voimaansaattamisen osalta voidaan todeta, SOLAS-yleissopimuksen (SopS 11/1981) voimaantulopäivä on ollut 21.2.1981, jolloin voimaantulosta on säädetty blankettiasetuksella. Blankettimenettely toteuttaa inkorporation eli ao. kansainvälisen sopimuksen määräysten siirtymisen sellaisinaan valtiosisäisen oikeuden osaksi eli kansallinen oikeus saa näissä tapauksissa asiasisältönsä itse sopimuksesta. Menettely on asianmukainen kun lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä ei ole. Mitä tulee SOLAS-yleissopimuksen voimaansaattamisratkaisuun, voidaan todeta, että yleissopimus on saatettu asianmukaisesti voimaan ja sopimuksen onnettomuustutkintaa määrittävät säännökset ovat osana Suomen valtiosisäistä oikeusjärjestystä.

1.5 SOLAS-yleissopimuksen XI-1/6 sääntö (Merionnettomuustutkintasäännöstö)

1.5.1 Turvallisuustutkintasäännöstön valmistelu ja pääasiallinen sisältö

Kansainvälisellä merenkulkujärjestöllä ei sen peruskirjan mukaan ole yleistä normantovaltaa, jolla se pystyisi antamaan sitovia säännöksiä sopimusvaltioiden hallituksille. SOLAS-yleissopimus kuitenkin suo järjestölle tämän mahdollisuuden³²⁷. Kansainvälinen merenkulkujärjestö hyväksyi 16.5.2008 päätöslauselmallaan MSC.257(84) SOLAS-yleissopimukseen uuden SOLAS XI-1/6 säännön. Yleissopimuksen lisäyksen mukaan merionnettomuuksien tutkinnassa on noudatettava IMO:n päätöslauselman MSC.255(84) mukaisia ”Kansainvälisiä standardeja ja suositettuja me-

³²⁶ Hakapää 2010, s. 35.

³²⁷ Boyle 2006, s.148.

netelmiä merionnettomuuksien ja vaaratilanteiden turvallisuustutkinnassa” (Casualty Investigation Code).

Merionnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaa sääntelevät kansainväliset standardit ja suositetut menetelmät eli (meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstö tai merionnettomuustutkintasäännöstö) on SOLAS-yleissopimuksen liitteen XI-1 luvun sääntö 6, ja siten osa SOLAS-yleissopimusta. Yleissopimuksen I artiklan mukaan liite on yleissopimuksen erottamaton osa ja jokainen viittaus tähän yleissopimukseen on samalla viittaus liitteeseen. Yleissopimuksen velvoitteisiin kuuluu, että sopimushallitukset sitoutuvat saattamaan sopimuksen määräykset liitteineen voimaan. SOLAS XI-1/6 säännössä ei sinänsä ole varsinaisia merionnettomuuksien tutkintaa määrittäviä säännöksiä, vaan siinä viitataan meriturvallisuuskomitean päätöslauselmaan MSC.257(84), joka sisältää ”Kansainväliset standardit ja suositetut menetelmät merionnettomuuksien ja vaaratilanteiden turvallisuustutkinnassa”. Näin ollen tutkintaa sääntelevien standardien ja suositettujen menetelmien varsinainen sisältö on Meriturvallisuuskomitean päätöslauselmassa.

SOLAS XI-1/6 säännön 1) kohdan mukaan meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstön (merionnettomuustutkintasäännöstö) I ja II osia on noudatettava täydellisesti. Merionnettomuustutkintasäännöstön I osassa on määritelty säännöstön tarkoitus, määritelmät sekä tutkintasäännöstön osien II ja III soveltamista koskevat tarkemmat säännökset. Merionnettomuuksien tutkintaa koskevat kansainväliset standardit ovat merionnettomuustutkintasäännöstön II osassa ja tutkintaa määrittävät suositetut menetelmät osassa III³²⁸.

1.5.2 Sopimusmääräysten voimaantulo ja kansallinen voimaansaattaminen

SOLAS XI-1/6 säännön 3) kohdan mukaan merionnettomuustutkintasäännöstön osien 1 ja II lisäysten hyväksyminen, voimaan saattaminen sekä voimaantulo tapahtuivat varsinaisen yleissopimuksen VIII artiklan säännösten mukaisesti, joita sovelletaan yleissopimuksen liitteen³²⁹ muutokseen.³³⁰ Käytännössä tämä voimaantuloa koskeva säännös tarkoittaa sitä, että hyväksymisen suhteen käytetään ns. hiljaista hyväksyntää eli opting out -menettelyä. Tämä menettely otettiin käyttöön Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä ja sen toimivaltaan kuuluvien sopimusten liitteiden muutosmenettelyissä vuonna 1973³³¹. SOLAS XI-1/6 säännön kansainvälinen voimaantulo on siis tapahtunut 1.1.2010³³².

Kansallista voimaansaattamista ei SOLAS XI-1/6 säännön osalta tehty määräaikaan mennessä. Suomi oli kuitenkin ilmoittanut nootilla 30.6.2009 SOLAS-yleissopimuksen tallettajana toimivalle IMO:n pääsihteerille, ettei Suomi ole voinut kansallisten menettelysäännösten vuoksi vielä hyväksyä muutosta. Ilmoitus annettiin sen vuoksi, että muutoksen katsottiin sisältävän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyk-

³²⁸ SOLAS XI-1/6 säännön kohdassa 2 todetaan, että osassa III olevan selittävä ja neuvoantava aineisto tulisi ottaa huomioon suurimmassa mahdollisessa laajuudessa siinä tarkoituksessa, että saavutettaisiin mahdollisimman yhtenäinen onnettomuustutkintasäännöstön käyttöönotto.

³²⁹ Lukuun ottamatta yleissopimuksen liitteen I lukua, jonka muutokseen sovelletaan eri säännöksiä.

³³⁰ SOLAS XI-1/6 sääntö 3) kohta.

³³¹ Fitzmaurice 2006, s. 195.

³³² www.imo.org. Sivulla on käyty 30.9.2010.

siä ja edellyttävän siten eduskunnan suostumusta. Lisäksi nootissa ilmoitettiin, että Suomen tarkoituksena on peruuttaa vastustuksensa ja siten hyväksyä muutos, kun hyväksynnän edellytyksenä olevat kansalliset lainsäädäntötoimet on saatettu päätökseen. Hallituksen esitykseen turvallisuustutkintalaiksi (HE 204/2010 vp) sisältyy ehdotus SOLAS-yleissopimuksen liitteeseen tehdyn muutoksen hyväksymistä sekä ehdotus muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten voimaansaattamisesta.³³³

Suomen ilmoitus on siten tehty määräaikaan mennessä, sillä määräaika päättyi 1.7.2010 ja ilmoitus varaumasta on tehty edellisenä päivänä 30.6.2010. Muutoksen hylkääminen olisi yleissopimuksen VIII artiklan mukaan edellyttänyt, että 1/3 sopimushallituksesta tai sopimushallitukset, joiden yhteinen kauppalaivasto tonnistoltaan on vähintään 50 prosenttia koko maailman kauppalaivastosta, olisi pitänyt vastustaa muutosta ilmoittamalla siitä järjestön pääsihteerille määräajassa eli 1.7.2009 mennessä. Merionnettomuustutkintasäännösten osalta oli kyse siis siitä, että PL 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen veloitteen määräykset.³³⁴

SOLAS-yleissopimuksen liitteen voimaansaattaminen tapahtui lopulta 20.5.2011 annetulla blankettilaililla (527/2011). Lain 1 §:n mukaan SOLAS-yleissopimuksen (SopS 11/1981) liitteen XI-1 lukuun 16.5.2008 tehdyn muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut. Lain (527/2011) 2 §:ssä säädetään sopimusmääräysten julkaisemisesta. Säännöksen mukaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistaan 1 §:ssä mainittu muutos sekä muutoksessa tarkoitettujen merionnettomuustutkintasäännösten I ja II osat. Perustuslakivaliokunta piti eduskunnan suostumusta liitteen muutokselle ja siinä tarkoitettujen säännösten I ja II osalle tarpeellisena. Perustuslakivaliokunta katsoi, että merionnettomuustutkintasäännösten III osa voitiin jättää julkaisematta säädöskokoelman julkaisusarjassa.³³⁵

Tämä perustuslakivaliokunnan kanta on jossain määrin altis kritiikille. Valiokunnan tulkinnassa huomio kiinnittyy siihen, että perustuslakiuudistuksen voimaantulon jälkeen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön pohjalta vakiintunut tavaksi, että eduskunta hyväksyy sen suostumusta vaativat valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet kokonaisuudessaan³³⁶. Tämä vastaa myös perustuslain 94 §:n 1 momentin sanamuotoa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotonta estettä ei ole sille, että eduskunnan hyväksyminen rajataan joissakin tilanteissa koskemaan vain eduskunnan hyväksymistä vaativia veloitteen määräyksiä³³⁷. Valiokunta on toisaalta katsonut tällaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta voivan olla kysymys ainoastaan, jos eduskunnan hyväksymistä vaativa veloitteen osa muodostaa sen muista osista selvästi erillisen ja niistä yhtä hyvin teknisesti kuin asiallisesti riippumattoman, itsenäisen kokonaisuuden.

³³³ Ks. HE 204/2010 vp s. 12.

³³⁴ Ks. PeVL 11/2000 vp, PeVL 12/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp.

³³⁵ PeVL 62/2010 vp, 3.

³³⁶ Ks. esim. PeVL 24/2001 vp, s. 2/II ja HE 1/1998 vp, s. 150/I.

³³⁷ PeVL 18/2002 vp, s. 3.

Merionnettomuustutkintasäännösten III osan säännöksissä ei ole eduskunnan hyväksymistä vaativia sopimusmääräyksiä, joten näiltä osin kannanotto on johdonmukainen. Sen sijaan kansainväliset velvoitteiden hyväksymistä kokonaisuudessaan olisi puoltanut se, että merionnettomuustutkintasäännösten III osan säännökset ovat itse asiassa I ja II osan soveltamisohjeita, jossa annetaan myös näihin osiin liittyviä tarkentavia säännöksiä. III osan säännöksiä pyritään nimenomaan siihen, että merionnettomuustutkintasäännöstöä sovellettaisiin yhtenäisesti kaikissa sopimusvaltioissa³³⁸.

Merionnettomuustutkintasäännösten III osan luvuissa 5–26 on säännöksiä, jotka sisältävät mm. ohjeet:

- tutkinnan suorittamiseen tarvittavista resursseista ja henkilökunnan pätevyydestä;
- tutkinnan ja tutkijoiden riippumattomuudesta;
- jonka mukaan lippuvaltion tulisi tutkia myös muut kuin hyvin vakavat merellä sattuneet onnettomuudet;
- siitä mitä tulisi ottaa huomioon silloin, kun lippuvaltio, rantavaltio tai muu valtio, jota asia merkittävässä määrin koskee, sopivat tutkinnan suorittamisesta;
- tutkintatiedon luottamuksellisuudesta;
- sisältää ohjeita meriturvallisuustutkintaa suorittavien valtioiden toimien koordinoinnista;
- tutkintaselostuksesta;
- jo päätetyn tutkinnan uudelleen aloittamisesta.³³⁹

Tästä käy ilmi, että merionnettomuustutkintasäännösten III osa sisältää samoja asioita kuin I ja II osa. Näin ollen säännösten III osa muodostaa kiinteän ja olennaisen osan koko merionnettomuustutkintasäännöstöstä. Jos perustuslakivaliokunta olisi ollut täysin johdonmukainen, se olisi vakiintuneen käytännön mukaisesti lähtenyt siitä, että eduskunta hyväksyy sen suostumusta vaativat valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet kokonaisuudessaan ja jolloin hyväksynyt olisi kattanut koko merionnettomuustutkintasäännösten³⁴⁰.

Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta ajatellen SOLAS-yleissopimus on ns. jaetun toimivallan sopimus. Euroopan unioni ei ole SOLAS-yleissopimuksen osapuoli, mutta yleissopimukseen ja SOLAS-yleissopimuksen liitteen XI-1 luvun sääntöön 6 sisältyy säännöksiä, jotka kuuluvat osittain unionin toimivaltaan. Jaetun toimivallan sopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joiden osalta sopimustoimivalta on unionilla ja jäsenvaltioilla yhdessä tai osittain unionilla ja osittain jäsenvaltioilla. Jaetun toimivallan sopimukseen luetaan sopimukset, joissa EU ei ole jäsenenä mutta, joissa sopimuspuolena olevat jäsenvaltiot käyttävät unionin puolesta sen toimivaltaa.³⁴¹ Jäsenvaltioilla ei ole toimivaltaa niiden määräysten osalta, joissa määrätään Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista asioista. Eduskunnan hyväksyminen ei koske vakiintuneen käytännön mukaan sopimuksen näitä osia.³⁴²

³³⁸ HE 204/2010 vp, s. 20.

³³⁹ HE 204/2010 vp, s. 27–28.

³⁴⁰ Ks. esim. PeVL 24/2001 vp, s. 2/II ja HE 1/1998 vp, s. 150/I.

³⁴¹ ks. PeVL 16/2004 vp.

³⁴² PeVL 31/2001 vp, PeVL 16/2004 vp ja PeVL 24/2004 vp.

SOLAS-yleissopimuksen merionnettomuustutkintasäännöstöä ajatellen Suomen toimivaltaan kuuluvia sopimusmääräyksiä ovat ne, jotka jäävät meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY soveltamisalan ulkopuolelle rajattuihin onnettomuuksiin. Direktiivin 2009/18/EY 2(2) artiklan soveltamisalasäännösten ja SOLAS-yleissopimuksen liitteen soveltamisalamääräysten perusteella näitä ovat sellaiset merionnettomuudet ja merellä sattuvat vaaratilanteet, joissa on osallisena ainoastaan jäsenvaltion omistuksessa tai käytössä olevia aluksia, jotka eivät ole sotatai joukkojenkuljetusaluksia ja joita käytetään ainoastaan valtion muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin. Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvat myös ne säännösten määräykset, joissa tarkoitetuista asioista ei ole säädetty direktiivissä.³⁴³

1.6 Kansainvälinen lastiviivayleissopimus, 1966

1.6.1 Sopimuksen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat sopimusmääräykset

Kansainvälisen lastiviivayleissopimuksen (International Convention on Load Lines, 1966) 23 artiklassa säädetään onnettomuuksien tutkinnasta. Artiklan 1) kohdan mukaan jokainen hallinto sitoutuu teettämään tutkimuksen jokaisesta onnettomuudesta, joka kohtaa aluksia, joista se on vastuussa ja jotka ovat tämän yleissopimuksen määräysten alaisia, kun se katsoo, että sellainen tutkimus voisi auttaa ratkaisemaan, mitkä muutokset yleissopimukseen saattaisivat olla toivottavia.

Kansainvälisen lastiviivayleissopimuksen (SopS 52/1968) 23 artiklan 2) kohdassa säädetään lisäksi siten, että jokainen sopimushallitus sitoutuu toimittamaan järjestölle asianmukaiset tiedot näiden tutkimusten tuloksista. Mitkään näihin tietoihin perustuvat järjestön tiedonannot tai suositukset eivät saa paljastaa kyseessä olevia aluksia tai niiden kansallisuutta eivätkä millään tavoin määrätä tai merkitä vastuuta millekään alukselle tai henkilölle tai vihjata tällaiseen vastuuseen.

1.6.2 Yleissopimuksen kansallinen voimaansaattaminen

Kansainvälinen lastiviivayleissopimus kuuluu IMO:n (silloinen IMCO) valmistelemiin yleissopimuksiin. Sopimuksen allekirjoituspäivä on ollut 5.4.1966. Lopullinen sitoutuminen sopimukseen on sovittu tapahtuvaksi ratifioimalla yleissopimus allekirjoittamisen jälkeen. Suomen osalta sopimuksen ratifiointi on tapahtunut 15.5.1968. Tällöin Suomen liittymistä koskeva asiakirja oli talletettu IMCO:n pääsihteerin huostaan. Sopimuksen kansainvälinen voimaantulopäivä oli 21.7.1968, jolloin riittävä määrä ratifiointeja on ollut tallennettuna yleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Yleissopimuksen kansallinen voimaantulopäivä on vastaavasti ollut 15.8.1968. Tämä on määritelty lastiviivayleissopimuksen voimaansaattamista koskevassa asetuksessa (52/1968), joka on annettu 9.8.1968.

Voimaantulosta on säädetty blankettiasetuksella. Blankettimenettely toteuttaa inkorporation eli ao. kansainvälisen sopimuksen määräysten siirtymisen sellaisinaan valtiosisäisen oikeuden osaksi eli kansallinen oikeus saa näissä tapauksissa asiiasältönsä itse sopimuksesta. Menettely on asianmukainen kun lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä ei ole. Blankettimenettelyn osalta säädöksen voimaantulon jäl-

³⁴³ Ks. HE 204/2010 vp s. 12.

keen ja kun sopimuksen soveltaminen viranomaistoiminnassa tulee ajankohtaiseksi, päätösten peruste on etsittävä suoraan sopimuksista. Toisin sanoen viranomaisen ei "lue sovellettavaa lakia" voimaansaattavasta blankettisäädöksestä vaan sopimus-sarjassa julkaistusta alkuperäisestä ja virallisesta sopimustekstistä³⁴⁴. Kansainvälinen lastiviivayleissopimus, 1966 on saatettu asianmukaisesti voimaan ja sopimuksen onnettomuustutkintaa määrittävät säännökset ovat osana Suomen valtiosisäistä oikeusjärjestystä.

1.7 MARPOL-yleissopimus

1.7.1 Sopimuksen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat sopimusmääräykset

Kansainvälinen yleissopimus aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäisemisestä eli MARPOL 73/78 -yleissopimus (SopS 51/1983) sisältää myös turvallisuustutkintaa määrittäviä säännöksiä. MARPOL-yleissopimuksen 12 artiklan otsikko on: Aluksia kohtaavat onnettomuudet. Tämän artiklan 1) kohdan mukaan "jokainen hallinto sitoutuu toimittamaan tutkimuksen jokaisesta määräysten alaiselle alukselle tapahtuvasta onnettomuudesta, joka on huomattavasti vahingoittanut meriympäristöä". Lisäksi 2) kohdan mukaan "jokainen sopimuspuoli sitoutuu toimittamaan järjestölle tiedot tällaisen tutkimuksen tuloksista, mikäli se arvelee tietojen voivan olla avuksi harkittaessa, millä tavoin tätä yleissopimusta olisi ehkä syytä muuttaa".

Kansainvälisessä lastiviivayleissopimuksen 1966 turvallisuustutkintaa koskevat säännökset ja MARPOL-yleissopimuksen 12 artikla säännökset ovat yhdenmukaiset. Lisäksi on syytä todeta, että jo MARPOL 48 sisälsi alun alkaen samansisältöiset säännökset. Turvallisuustutkintaa ja sen toimittamiseen liittyviä velvoitteita ajatellen, sopimuksen 12 artiklan säännösten sanamuoto jättää harkinnan täysin sopimusvaltiolle itselleen.

1.7.2 Yleissopimuksen kansallinen voimaansaattaminen

MARPOL -73/78 yleissopimus (SopS 51/1983) kuuluu myös IMO:n eli silloisen IMCO:n valmistelemiin yleissopimuksiin. Sopimuksen allekirjoitus päivä on ollut 17.2.1978. Sopimuksen kansainvälinen voimaantulopäivä on ollut 2.10.1983. Tällöin yleissopimuksen V artiklan mukaisesti osapuoliksi on tullut vähintään 15 valtiota, joiden kaupalaivastojen yhteenlaskettu määrä on vähintään 50 prosenttia maailman kauppalavaston bruttovetoisuudesta.

MARPOL-yleissopimuksen voimaansaattamisratkaisun osalta voidaan todeta, että voimaantulosta on säädetty blankettiasetuksella. Blankettimenettely toteuttaa inkorporaation eli ao. kansainvälisen sopimuksen määräysten siirtymisen sellaisinaan valtiosisäisen oikeuden osaksi eli kansallinen oikeus saa näissä tapauksissa asiasisältönsä itse sopimuksesta. Menettely on asianmukainen kun lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä ei ole. Yleissopimus on saatettu asianmukaisesti voimaan ja sopimuksen turvallisuustutkintaa määrittävät säännökset ovat osana Suomen valtiosisäistä oikeusjärjestystä.

³⁴⁴ Saraviita 2011, s. 851–852.

1.8 YK:n merioikeusyleissopimus (UNCLOS)

1.8.1 Sopimuksen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat sopimusmääräykset

Kansainvälisen merioikeuden sääntelyn kannalta merkittävä virstanpylväs on vuonna 1982 laadittu Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus, joka koostuu 320 artiklasta ja 9 liitteestä. Ennen merioikeusyleissopimuksen voimaantuloa kansainvälistä merioikeutta sääntelivät neljä YK:n I merioikeuskonferenssissa laadittua ja 29.4.1958 hyväksyttyä sopimusta. Yleissopimus sääntelee kaikista merialueita koskevista asioista, kuten rajoituksista, ympäristön valvonnasta, tieteellisestä meritutkimuksesta, taloudellisista ja kaupallisista toimista, teknologian siirrosta sekä meriasioihin liittyvien riitojen sovittelusta. Yleissopimus tarjoaa oikeudelliset puitteet kaikelle merten käytölle ja sitä on myös kutsuttu merten valtiosäännöksi.³⁴⁵ Yleissopimukseen sisältyy myös eräitä merionnettomuuksien tutkintaa koskevia säännöksiä.

Merioikeusyleissopimuksen 2 artiklassa vahvistetaan rantavaltioiden oikeus tutkia syyt niiden aluevesillä tapahtuviin merionnettomuuksiin, jotka voivat aiheuttaa vaaraa ihmishengelle tai ympäristölle, koskevat kyseisen rantavaltion etsintä- ja pelastusviranomaisia tai vaikuttavat muulla tavoin kyseiseen rantavaltioon. Merioikeusyleissopimuksen muutokset ovat lisänneet rantavaltion mahdollisuuksia lainkäyttövallan lisäämiseen aavalla merellä. Uutta perua on rantavaltion oikeus puuttua aavallakin merellä olevaan vieraaseen alukseen, jos siitä aiheutuu sille vakavaa ympäristövaaraa. Omilla aluevesillä rantavaltiolla on interventio-oikeus. Väliintulo-oikeus vahvistetaan yleissopimuksen 221 artiklassa. Interventio-oikeuden edellytyksenä on, että alusta on kohdannut merenkulkuonnettomuus.³⁴⁶

Merioikeusyleissopimuksen 94 artikla koskee lippuvaltion velvollisuuksia. Yleissopimuksen 94 artiklan 7 kappale velvoittaa lippuvaltion kaikissa tilanteissa tutkimaan aluksillaan sattuneet merionnettomuudet. Tutkintavelvollisuus on erityisesti silloin, jos toisen valtion kansalainen on menettänyt henkensä tai loukkaantunut vakavasti onnettomuudessa, jos toisen valtion alusta tai muuta omaisuutta on huomattavasti vahingoitettu tai jos on aiheutettu huomattava ympäristövahinko. Toisen valtion kanssa on tarvittaessa tehtävä tutkintayhteistyötä. Sopimuksen 94 artiklassa vahvistetaan lisäksi, että lippuvaltiot tutkituttavat aavalla merellä tapahtuneet merivahingot tai merenkulkuonnettomuudet sellaisella henkilöllä tai henkilöillä, joilla on siihen asianmukainen pätevyys.

1.8.2 Yleissopimuksen voimaantulo ja kansallinen voimaansaattaminen

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) III merioikeuskonferenssin (1973–1982) valmistelma merioikeusyleissopimus hyväksyttiin Montego Bayssa, Jamaikalla 10.12.1982. Päätösasiakirjan allekirjoitti tuolloin 142 ja yleissopimuksen yhteensä 119 valtiota ja muuta yhteisöä. Suomi allekirjoitti yleissopimuksen tässä yhteydessä antaen samalla kaksi sopimuksen tulkintaa koskevaa selitystä. Allekirjoittamiselle varatun ajan päättyessä 9.12.1984 yleissopimukseen oli kertynyt 159 allekirjoittajaa. Syynä konferenssin venymiseen oivat ennen muuta toimeksiannon laajuus ja esillä olleisiin kysymyk-

³⁴⁵ Hakapää 2008, s. 217–229.

³⁴⁶ Hakapää 2003, s. 345–346, Paulsen 2007, s. 93.

siin liittyneet kilpailevat valtiointressit. Työn valmistumista viivästytti myös konferenssille asetettu konsensustavoite.³⁴⁷

Konferenssin päätösvaiheessa vuonna 1982 tärkeimmät läntiset teollisuusmaat ilmoittivat, etteivät ne hyväksy yleissopimuksen XI osaan sisältyvää kansainvälisen merenpohja-alueen käyttöä koskevaa järjestelmää. Määräyksiä pidettiin liian jäykkinä ja byrokraattisina takaamaan tehokasta ja vapaaseen yritteliäisyyteen pohjautuvaa syvänmerenpohjan hyväksikäyttöä. Yhdysvallat, Yhdistynyt kuningaskunta ja Saksan liittotasavalta jättivät tämän vuoksi yleissopimuksen kokonaan allekirjoittamatta. Allekirjoittamisen yhteydessä hyväksyttiin eräitä päätöslauselmia, joista päätöslauselmalla I perustettiin valmistelutoimikunta valmistelemaan yleissopimuksen voimaantuloa. Valmistelutoimikunta työskenteli vuodesta 1983 lähtien jakaantuneena neljään erityistoimikuntaan, joiden tehtävänä oli valmistella merioikeusyleissopimuksen voimaantullessa toimintansa aloittavien Kansainvälisen merenpohjajärjestön ja Kansainvälisen merioikeustuomioistuimen toimintaa ja sääntöjä. Toimikunta jätti raporttinsa YKn yleiskokoukselle elokuussa 1994.³⁴⁸

YKn pääsihteerin johdolla aloitettiin vuonna 1990 epäviralliset konsultaatiot, jotka tähtäsivät teollisuusmaiden vaatimusten huomioon ottamiseen syvänmerenpohjan hyödyntämistä koskevaa yleissopimuksen XI osaa muuttamalla. Neuvottelut johtivat yleissopimuksen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen hyväksymiseen YKn yleiskokouksen päätöksellä 29.1.1994. Soveltamissopimus avattiin allekirjoitettavaksi YKn päämajassa New Yorkissa hyväksymispäivänä. Soveltamissopimus saatettiin kuitenkin väliaikaisesti voimaan jo 16.11.1994 eli siis YKn merioikeusyleissopimuksen voimaantulosta alkaen. Ratkaisu oli tarpeellinen, koska yleissopimus ja soveltamissopimus muodostavat kokonaisuuden soveltamissopimuksen syrjäyttäessä yleissopimuksen XI osaan sisältyvät määräykset. Soveltamissopimuksen aikaansaaminen ratkaisi koko merioikeusyleissopimuksen tulevaisuuden. Vaikka merioikeusyleissopimuksen voimaantulo kesti yli kymmenen vuotta, sopimuksella oli huomattavaa oikeudellista merkitystä jo ennen sen voimaantuloa.³⁴⁹

Merioikeusyleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 16.11.1994 eli vuosi sen jälkeen kun yleissopimuksen edellyttämä määrä ratifiointeja oli tehty. Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen kansallisesta voimaansaattamisesta on annettu laki (SopS 49/1996), jolla yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat voimassa ”niin kuin siitä on sovittu”. Lisäksi on annettu asetus (SopS 50/1996) yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä näiden eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta. Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen voimaansaattamisratkaisun asianmukaisuudesta voidaan todeta, että yleissopimus on saatettu asianmukaisesti voimaan kansallisesti ja sopimuksen turvallisuustutkintaa määrittävät säännökset ovat myös osana Suomen valtiosisäistä oikeusjärjestystä.

³⁴⁷ HE 12/1996 vp, kohta 4.2. Hakapää 2010, s. 376–377.

³⁴⁸ Ks. HE 12/1996 vp, kohta 4.3.

³⁴⁹ Hakapää 2010, s. 378–380.

1.9 Merionnettomuustutkinnan IMO-koodi

1.9.1 IMO-koodin tarkoitus ja pääasiallinen sisältö

Kansainvälisen merenkulkujärjestö on vuosien ajan monilla eri päätöslauselmilla yrittänyt saada sopimusvaltioita yhteistyöhön merionnettomuuksien tutkinnassa. Ensimmäisen päätöslauselma asiasta hyväksyttiin vuonna 1968, joka koski osallistumista merionnettomuuden johdosta toimitettavaan viralliseen tutkintaan³⁵⁰. Tätä seurasi vuonna 1975 päätöslauselma, joka koski tutkinnan toimittamista merionnettomuuksissa³⁵¹. Seuraava päätöslauselma määritteli tietojen vaihtoa merionnettomuuksien tutkinnassa³⁵², jota seurasi päätöslauselma henkilöstöstä ja materiaalien resurssien tarpeesta hallinnoissa³⁵³. Nämä kaksi päätöslauselmaa annettiin vuonna 1979.

Näiden jälkeen seuraava merionnettomuuksien tutkintaan liittyvä päätöslauselma annettiin vuonna 1989 koskien yhteistyötä tutkinnassa³⁵⁴. Seuraava turvallisuustutkintaan liittyvä järjestöpäätös oli vuonna 1997 annettu IMO-koodi eli päätöslauselma merionnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintasäännöstöksi³⁵⁵. Tässä yhteydessä aikaisemmin annetut yksittäiset päätöslauselmat sulautuivat yhdeksi asiakirjaksi ja uudella päätöslauselmalla laajennettiin myös tutkinnan sääntelyalaa. Ennen vuosittu-
hannen vaihdetta annettiin vielä yksi turvallisuustutkintaa sääntelevä päätöslauselma, jossa täydennettiin tutkintasäännöstöä antamalla ohjeet inhimillisen tekijän tutkimiseksi merionnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnassa.³⁵⁶ Kansainvälisen merenkulkujärjestön merionnettomuuksien tutkintaa koskevia päätöslauselmia A.849(20) ja A.884(21) kutsutaan IMO-koodiksi. IMO-koodin tarkoituksena on, että jokainen Kansainvälisen merenkulkujärjestön jäsenvaltio suorittaisi lippuvaltion ominaisuudessa turvallisuustutkinnan kaikista tapahtuneista merionnettomuuksista sen lainkäyttövallan alaisuudessa oleville aluksille. IMO-koodin mukaan tutkinta suoritetaan silloin, kun siitä voidaan olettaa olevan apua määrittelemään, onko voimassaoleviin säännöksiin tarpeen tehdä muutoksia. Tämä johdanto-osan lausuma viittaa siis SOLAS-yleissopimuksen liitteen I luvun sääntöön 21.

Päätöslauselman A. 849(29) johdanto-osan 1.1. kohdan mukaan IMO-koodi ottaa huomioon myös merioikeusyleissopimuksen 94 artiklan säännökset, joiden mukaan lippuvaltion on suoritettava onnettomuuden syyn tutkimus sellaisissa merionnettomuuksissa tai vaaratilanteissa, jotka ovat sattuneet aavalla merellä. Lisäksi tutkintasäännöstö ottaa huomioon, että silloin kun merionnettomuus tai vaaratilanne on tapahtunut valtion alue- tai sisävesillä, valtiolla on merioikeusyleissopimuksen 2 artiklan mukaisesti oikeus tutkia myös sellainen onnettomuus, mikä saattaisi aiheuttaa vaaraa elämälle tai ympäristölle.

³⁵⁰ Resolution A.173(ES.IV) Participation in Official Inquiries into Maritime Casualties.

³⁵¹ Resolution A.322(IX) The Conduct of Investigations into Casualties.

³⁵² Resolution A.440(XI) Exchange of Information for Investigations into Marine Casualties.

³⁵³ Resolution A.442(XI) Personnel and Material Resource Needs of Administrations for the Investigation of Casualties and the Contravention of Conventions.

³⁵⁴ Resolution A.637(16) Co-operation in Maritime Casualty Investigations.

³⁵⁵ Resolution A.884(21) the Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents.

³⁵⁶ Resolution A.849(20)), the Code by providing guidelines for the investigation of human factors.

Päätöslauselman A. 849(29) johdanto-osan 1.2. kohdassa määritellään IMO-koodin tarkoitus. Koodin tarkoituksena on lisäksi edistää yhteistä lähestymistapaa kansainvälisessä merenkulkuyhteisössä merionnettomuuksien ja merionnettomuuksien vaaratilanteiden tutkinnassa. Tarkoituksena on myös edistää yhteistyötä valtioiden kesken, jotta voitaisiin yksilöidä ne syyt, jotka ovat johtaneet merionnettomuuteen. Tämän yhteisen lähestymistavan tavoitteena on saada tietoa korjaavien toimenpiteiden tekemiseksi. Päätöslauselma A. 849(29) johdanto-osan 1.3. kohdan mukaan IMO-koodin yhtenä tarkoituksena on yhteisen lähestymistavan tuominen merionnettomuuksien tutkintaan ja raportointiin, jotta kansainvälinen merenkulkuyhteisö voi olla paremmin tietoinen niistä tekijöistä, jotka ovat johtaneet onnettomuuden syntymiseen. Päätöslauselma A. 849(29) johdanto-osan 1.4. kohdan mukaan IMO-koodin tarkoituksena ei ole sulkea pois mitään muuta onnettomuuden johdosta suoritettavaa tutkimuksen lajia. Säännösten tarkoituksena on luoda tutkintamenetelmä, jossa määritellään onnettomuuden olosuhteet sekä osoitetaan onnettomuuden syy ja siihen vaikuttaneet tekijät sekä tehdä asianmukaiset turvallisuussuosituksen.³⁵⁷

1.9.2 IMO-koodin oikeudellinen sitovuus ja merkitys

Merionnettomuuksien tutkintaa määrittävän IMO-koodin kohdalla kyse on järjestöpäätöksestä, jolla pyritään vaikuttamaan kansallisiin lainsäädäntöihin niin, että sopimusvaltiot muuttaisivat lainsäädäntöjään annetun säännösten mukaiseksi. IMO-koodin kohdalla on siis kyse järjestön yleiskokouksen päätöslauselmasta. Kansainvälisellä merenkulkujärjestöllä ei sen peruskirjan mukaan ole sellaista norminantovaltaa, että se pystyy antamaan onnettomuustutkintaa koskevia sitovia säännöksiä sopimusvaltioille. IMO-koodi on siten ns. pehmeän oikeuden eli soft law -instrumentti.

Vaikka Kansainvälinen merenkulkujärjestö ei ole voinut olla täysin tyytyväinen IMO-koodin noudattamiseen, sen juridista merkitystä ei pidä vähätellä oikeudellisen sitovuuden puuttumisesta huolimatta. IMO-koodilla on kaikesta huolimatta ollut tosiasiallista merkitystä, sillä sen avulla valtioita on, ainakin osaksi, saatu noudattamaan määriteltyjä käyttäytymisvaatimuksia. Monet valtiot ovat ilmoittavat, että niiden toimittamissa tutkintamenettelyissä noudatetaan IMO-koodissa määriteltyjä periaatteita. Näin ollen pehmeän oikeuden säännöksillä voidaan vaikuttaa valtioiden käyttäytymiseen samalla tavalla kuin sitovilla sopimuksilla. Lisäksi Euroopan unionin turvallisuustutkintaa määrittävissä direktiiveissä viitataan IMO-koodin määritelmiin. Direktiivissä ei määritellä käsitteen sisältöä, vaan todetaan, että ao. määritelmän sisältö on sama kuin IMO-koodissa olevalla vastaavalla määritelmällä.

³⁵⁷ Päätöslauselma A. 849(29) Kohta 1.4.

2 EU-säädösten täytäntöönpanoratkaisut

2.1 Euroopan unionin toimivalta onnettomuustutkintaa koskevassa sääntelyssä

Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009. Sopimuksella muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta, joka nimettiin uudelleen *sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta*. Sopimuksilla on sama oikeudellinen arvo. Sopimuksella yhdistettiin Euroopan yhteisö ja Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustettu unioni yhdeksi oikeushenkilöksi. EU-oikeuden erityispiirteisiin kuuluu sen oma ylikansallinen oikeusjärjestelmä. Euroopan unioni muodostaa oman oikeusjärjestyksensä, joka ei ole kansallista eikä kansainvälistä oikeutta.

EU-oikeuden ja jäsenvaltion kansallisen oikeuden valtion sisäisen voimassaolon perusta määräytyy eri tavalla kuin kansainvälisen oikeuden ja valtion sisäisen oikeuden välinen suhde. EU-oikeus voi määrätä omasta asemastaan ja vaikutuksistaan jäsenvaltioissa. Tämä ominaispiirre ei ole riippuvainen jäsenvaltion valtiosäännön kansainvälisen oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittävästä perusratkaisusta. Tämä ominaisuus erottaa siten EU-oikeuden tavanomaisesta kansainvälisestä oikeudesta.³⁵⁸ Lissabonin sopimuksella vahvistettiin unionin *annetun toimivallan periaatetta*. Uuden SEU 4(1) artiklan mukaan toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Unionin toimivalta on luonteeltaan rajattua *erityistoimivaltaa*, jonka jäsenvaltiot ovat perussopimusten välityksellä sille antaneet. Yleistoimivalta kuuluu yksinomaan jäsenvaltioille³⁵⁹.

Sopimuksella Euroopan unionin toiminnasta määritellään unionin toimivallan jaottelu ja toimivallan alat. Unionin toimivalta suhteessa jäsenvaltioihin voidaan jakaa kolmeen eri luokkaan, jotka ovat:

- unionin yksinomainen toimivalta, jolloin jäsenvaltiot ovat luovuttaneet toimivallan kokonaan unionille,
- jaettu toimivalta, jolloin toimivalta jaetaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken,
- aloihin, joilla unioni voi toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia.

SEUT 2(1) artiklan mukaan silloin, kun unionille annetaan yksinomainen toimivalta tietyllä alalla, tällöin ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudelli-

³⁵⁸ Ojanen 2010, s. 54, Craig – Burca 2003, s. 276–277, Rother 2003, s. 79, Asia 26/62 Van Gend & Loos, Asia 6/64 Costa v. ENEL, ECR 1964, S. 585.

³⁵⁹ Unionin toimivallan alaa määriteltäessä on tärkeä SEUT 352 (aiempi EY-sopimuksen 308 artikla) artiklaan sisältyvä joustolauseke. Neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan hyväksyä aiheelliset toimenpiteet siinäkin tapauksessa, jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi niissä määritellyillä politiikan aloilla eikä perussopimuksissa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista. Joustolauseke ei kuitenkaan oikeuta poikkeamaan annetun toimivallan periaatteesta unionin toimivallan määräytymistä koskevana pääsääntönä, eikä lausekkeen käytöllä näin ollen voida laajentaa perussopimuksissa unionille annettua toimivaltaa (Ks. HE 23/2008 vp, s. 23 ja Engström 2010, s. 85–94).

sesti velvoittavia säädöksiä. EU:n yksinomaisen toimivallan asiat säädetään SEUT 3 artiklassa³⁶⁰. Jaetun toimivallan osalta SEUT 2(2) artiklassa säädetään siten, että unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla³⁶¹. Lisäksi SEUT artiklan 2(2) säännöksen mukaan jäsenvaltiot käyttävät jälleen toimivaltaansa siltä osin kuin unioni on päättänyt lakata käyttämästä omaansa³⁶². Aloitteihin, joilla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi, koskevat niitä aloja, jotka on lueteltu SEUT 6 artiklassa. SEUT 6 artiklan mukaan EU:lla on toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi³⁶³.

Siviili-ilmailun, meri- ja rautatieliikenteen onnettomuustutkinnan sääntely kuuluvat liikennepolitiikan alaan. SEUT 4(2) artiklan mukaan liikennepolitiikka kuuluu jaetun toimivallan alaan. Näin ollen EU ja jäsenvaltiot voivat antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä turvallisuustutkintaa koskien. Liikennettä koskeva pääala sisältyy SEUT VI osastoon. Yhteistä liikennepolitiikkaa määrittävät säännökset ovat SEUT 90–100 artikloissa³⁶⁴. Yhteisen liikennepolitiikan ala määritellään 100(1) artiklassa (aiempi EY-sopimuksen 80 artikla) siten, että liikennettä koskevan osaston määräyksiä sovelletaan rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen. Lisäksi 100(2) artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset. Yhteiseen liikennepolitiikkaan sisältyy myös toimia liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Euroopan unionilla ei ole liikennepolitiikan alalla ole yksinomaista toimivaltaa, mutta toimivalta on siltä hyvin laaja, sillä SEUT 91(1) artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat, tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, antaa säännöksessä mainittujen asioiden lisäksi ”muut aiheelliset säännökset”.

³⁶⁰ Unionilla on yksinomainen toimivalta seuraavilla aloilla: a) tulliliitto b) sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistaminen c) niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikka, joiden rahayksikkö on euro d) meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa e) yhteinen kauppapolitiikka. Lisäksi unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun tämä on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, tai siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.

³⁶¹ SEUT 4(2) artiklan mukaan jaettua toimivaltaa sovelletaan seuraavilla politiikan aloilla a) sisämarkkinat b) sosiaalipolitiikka c) taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus d) maatalous ja kalastus, meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä lukuun ottamatta e) ympäristö f) kuluttajansuoja g) liikenne h) Euroopan laajuiset verkot i) energia j) vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue k) kansanterveyteen liittyvät yhteiset turvallisuuskysymykset. Jaetun toimivallan alalla jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa.

³⁶² Neuvosto voi pyytää yhden tai useamman jäsenenä (jäsenvaltion edustajan) aloitteesta ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 241 artiklan mukaisesti komissiota tekemään ehdotuksia lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen kumoamiseksi. Ks. 13.12.2007 allekirjoitetun Lissabonin sopimuksen hyväksyneen HVK:n päätössiakirjaan liitetyt julistukset nro 17.

³⁶³ Nämä toimet koskevat Euroopan tasolla mm. seuraavia aloja ihmisten terveyden suojele ja kohentaminen; teollisuus, kulttuuri jne. Kun unionilla on toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteen sovittavia tai täydentäviä toimia, tämä ei syrjäytä SEUT 2(6) artiklan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaa näillä aloilla.

³⁶⁴ Aiemmat perustamissopimuksen 70–80 (ent. 74–84) artiklat.

Unionin toimivallan avoimen formuloinnin lisäksi säädöstyyppin selkeä määrääminen jätetään perussopimuksen säännöksissä tekemättä ja valinta jätetään parlamentin ja neuvoston harkittavaksi. EU-säädösten kohdalla säädöksen oikeusperusta ilmaistaan johdanto-osan viitteissä³⁶⁵. EU:n päätöksenteon lähtökohtana on lainalaisuusperiaate. Toimielimet voivat tehdä päätöksiä ainoastaan perustamissopimuksissa tarkoitetuissa tapauksissa ja niissä määrätyn edellytyksin³⁶⁶. Siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta annetun EU-asetuksen N:o 996/2010 oikeusperustaksi mainitaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100(2) artikla. Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY osalta oikeusperusta on ollut Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 71(1) artiklaa. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY kohdalla johdanto-osan viitteissä ilmaistaan direktiivin oikeusperustaksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80(2) artikla.

2.2 EU-asetus N:o 996/2010 siviili-ilmailun onnettomuuksien tutkinnasta

2.2.1 Jäsenvaltioiden täytäntöönpanovelvoite vs. EU-asetus

Siviili-ilmailun alalla on annettu useampia toimenpidekokonaisuuksia ja EU:n sisämarkkinat perustuvat lentoliikenteen osalta ns. ”kolmanteen lentoliikennepakettiin”, jossa yleisen yhtenäismarkkinaohjelman periaatteita on sovellettu lentoliikenteseen³⁶⁷. Vuonna 1994 annettiin neuvoston direktiivi 94/56/EY siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnan peruseriaateista. Tämä direktiivi kumottiin EU-asetuksella N:o 996/2010³⁶⁸, joka tuli voimaan 2.12.2010. EU-asetuksen tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan parantaa ilmailun turvallisuutta varmistamalla korkea tehokkuustaso, nopeus ja laatu Euroopan siviili-ilmailun turvallisuustutkinnassa. Asetuksella perustetaan myös Euroopan siviili-ilmailun turvallisuustutkintaviranomaisten verkosto. Lisäksi asetuksessa määritellään säännöt, jotka koskevat tietojen oikea-aikaista saatavuutta kaikista onnettomuuteen joutuneessa ilmaluoksessa olleista henkilöistä ja vaarallisista aineista.

Jäsenvaltioiden täytäntöönpanovelvoitetta silmällä pitäen EU-asetus poikkeaa direktiiveistä siten, että EU-asetusta ei tarvitse saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä³⁶⁹. EU-asetukset ovat jäsenvaltioissa välittömästi velvoittavaa, sekä tuomioistuimissa että viranomaisissa sovellettavaa oikeutta. Asetuksilla pyritään luomaan yhtenäistä lainsäädäntöä ja ennen kaikkea varmistamaan EU-oikeuden yhtenäinen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa. Asetuksia sovelletaan myös yksityisten osapuolten välisissä oikeussuhteissa ja asetuksilla voidaan säätää yksityisille oikeuksia tai velvoitteita, joten tässä suhteessa yksityisen oikeussubjektin velvollisuuksien perusteet eivät il-

³⁶⁵ Johdanto-osalla tarkoitetaan kaikkea sitä, mikä on säädöksen nimen ja artiklaosan välissä, toisin sanoen viitteet, johdanto-osan kappaleet ja juhlalliset sanonnat, jotka ovat ennen viitteitä ja johdanto-osan kappaleiden jälkeen..

³⁶⁶ Craig–Burca 2003, s. 133.

³⁶⁷ Ks. KOM (2002) 649 lopullinen, s. 1–4, Huttunen 2003, DL N:o 6/2003, s. 1095–1096.

³⁶⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 996/2010 siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta ja ehkäisemisestä ja direktiivin 94/56/EY kumoamisesta.

³⁶⁹ Vrt. asia 39/72, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 101, Kok. Ep. II, s. 75, 17 kohta); asia 272/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985 (Kok. 1985, s. 1057, Kok. Ep. VIII, s. 153, 26 kohta) ja asia C-278/02, Handlbauer, tuomio 24.6.2004 (Kok. 2004, s. I-6171, 25 kohta).

mene kansallisesta laista. EU-asetusten osalta puhutaan usein EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön pohjautuvasta ns. uudelleenkirjoituskiellosta.

Vaikka EU-asetukset ovat välittömästi sovellettavia, tälle sovellettavuudelle asetetaan tiettyjä ehtoja. Ensinnäkin SEUT 297 artiklan sanamuodosta seuraa, että EU-asetuksella ei voi olla oikeusvaikutuksia, ellei sitä ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä³⁷⁰. EU:n toimielimen antamaan säädökseen ei voida jäsenvaltiossa vedota yksityisiä oikeussubjekteja vastaan, ennen kuin ne ovat voineet saada velvoitteet tietoonsa Euroopan unionin virallisessa lehdessä suoritettun julkaisemisen kautta³⁷¹. EU-tuomioistuimen mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että unionin lainsäädännön perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia niille asetetut velvoitteet ovat. Yksityisten oikeussubjektien on yksiselitteisesti voitava saada tieto oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin³⁷².

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy siis ilmi se, että oikeusvarmuuden periaate edellyttää EU-asetusten julkaisemista EU:n virallisessa lehdessä, jotta ne olisivat välittömästi sovellettavia (direct applicability) niiden tultua voimaan. EU-asetuksen välitön sovellettavuus ei edellytä jäsenvaltioiden suorittamaa julkistamista³⁷³. Jos EU-asetus kuitenkin julkaistaan kansallisessa virallisessa lehdessä, se ei saa johtaa sellaiseen vaikutelmaan, että asetukset pitäisi saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä³⁷⁴. Jäsenvaltioilla ei ole oikeutta siirtää asetuksen voimaantulopäivää³⁷⁵, joten kansallisella lainsäädännöllä ei voida muuttaa asetusten välitöntä sovellettavuutta.

2.2.2 EU-asetuksen N:o 996/2010 ja turvallisuustutkintalain välinen suhde

EU-asetuksen N:o 996/2010 ja uuden turvallisuustutkintalain välisestä suhteesta voidaan todeta se, että EU-asetus on tullut yllätyksenä turvallisuustutkintalain valmistelun aikana. Hallituksen esitys turvallisuustutkintalaiksi on annettu 22.10.2010 eikä siinä mainita mitään EU-asetuksesta N:o 996/2010, vaan hallituksen esityksen osalta siinä oli viittaussäännökset direktiiviin 94/56/EY³⁷⁶, joka siis kumottiin mainitulla EU-asetuksella. Lain eduskuntakäsittelyn aikana vasta hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 40/2010 vp.) on otettu maininta siitä, että EU-asetus N:o 996/2010 on tullut voimaan ja lakiesityksessä pitäisi direktiivin 94/56/EY sijasta viitata EU-asetukseen N:o 996/2010. EU-asetusta koskeva komission ehdotus³⁷⁷ oli annettu jo vuosi ennen hallituksen esityksen (204/2010 vp) antamista. Liikenne- ja viestintävaliokunta oli antanut lausunnon (LiVL 3/2010 vp) valtioneuvoston kirjelmään ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi siviili-ilmailun onnettomuuksien tutkinnasta, ennen kuin asia oli esillä hallintovaliokunnassa³⁷⁸.

³⁷⁰ Ks. asia C-161/06, Skoma-Lux, tuomio 11.12.2007, Kok., s. I-10841, 33 kohta.

³⁷¹ Ks. asia C-161/06, Skoma-Lux, tuomio 11.12.2007, Kok., s. I-10841, 37 kohta.

³⁷² Asia C-158/06, ROM-projecten, tuomio 21.6.2007, Kok., s. I-5103, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁷³ Asia C-161/06, Skoma-Lux, tuomio 11.12.2007, Kok., s. I-10841, 54 kohta.

³⁷⁴ Vrt. asia 39/72, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 101, Kok. Ep. II, s. 75, 17 kohta); asia 272/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985 (Kok. 1985, s. 1057, Kok. Ep. VIII, s. 153, 26 kohta) ja asia C-278/02, Handlbauer, tuomio 24.6.2004 (Kok. 2004, s. I-6171, 25 kohta).

³⁷⁵ Asia 34/73, Variola, tuomio 10.10.1973 (Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147, 15 kohta).

³⁷⁶ EU-asetus julkaistiin EUVL:ssä 12.11.2010 ja sen voimaantulo oli 2.12.2010, jolloin direktiivi 94/56/EY siviili-ilmailun tutkinnan peruseriaateista oli jo kumottu.

³⁷⁷ KOM(2009)611 lopullinen, 29.10.2009.

³⁷⁸ HaVM 40/2010 vp, 8.3.2011.

EU-säädöshankkeiden valmistelua varten on luotu oma yhteensovitusjärjestelmä. Ministeriöt vastaavat yhteensovitusjärjestelmän puitteissa myös EU-säädöshankkeiden valmistelusta. Yhteensovitusjärjestelmän puitteissa pitäisi mm. jokaisesta Suomeen saapuneesta komission ehdotuksesta laatia perustelumuistio. Perustelumuistiota päivitetään vastuuministeriöstä käsin hankkeen edistyessä. Perustelumuistio toimii myös eduskunnan informoinnin pohjana, mutta varsinainen informointi tapahtuu U-, E- tai UTP-kirjeellä³⁷⁹.³⁸⁰ Tämä yksittäistapaus osoittaa sen, että eri ministeriöiden välillä tarvitaan koordinaatiota myös käytännössä. Tämä esimerkki myös kuvaa sitä lainvalmistelulle asetettua haasteellisuutta, kun sääntely liittyy useamman ministeriön toimialaan. Käytännössä saattaa syntyä epätietoisuutta siitä, minkä ministeriön alaan EU:n säädösehdotus kuuluu. Tässä tapauksessa valtioneuvoston kirjelmän siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskevasta asetusehdotuksessa eduskunnalle oli toimitettu liikenne- ja viestintäministeriön toimesta, vaikka valtioneuvoston asetuksessa oikeusministeriöstä (543/2003) onnettomuuksien tutkinta säädetään (1.1 §) oikeusministeriön tehtäväksi.

Turvallisuustutkintalain ja EU-asetuksen välisessä suhteessa kiinnittää huomiota se, että lakitekstissä käytetään EU-asetuksesta lyhennettyä nimeä *ilmailuonnettomuusasetus*. Lainvalmistelussa annetaan säädökselle usein kutsumanimi. Nimikettä harkittaessa pyritään arvioimaan, millä nimikkeellä lakia tullaan käytännössä kutsumaan. Jos kutsumanimike ei ole harhaanjohtava tai muusta syystä soveltumaton, se otetaan käyttöön viralliseksi nimikkeeksi.³⁸¹ EU-säädösten osalta tilanne on erilainen. EU-säädökselle voidaan antaa *lyhytnimike*, jolla myös pyritään antamaan mahdollisimman selkeä kuva säädöksen sisällöstä³⁸². Lyhytnimike annetaan siis EU:n toimesta eikä kansallisen lainsäätäjän toimesta. EU-asetukselle N:o 996/2010 ei kuitenkaan näyttäisi tällaista lyhytnimikettä olevan, vaan turvallisuustutkintalaissa annettu nimike on kansallista alkuperää. Turvallisuuustutkintalaissa käytetty lyhytnimike on ongelmallinen paitsi "syntyperänsä" puolesta myös siitä syystä, että se ei anna oikeaa kuvaa säädöksen sisällöstä, mikä on varsinaisen lyhytnimikkeen tarkoitus. Tarkoitus ei ole säätää *ilmailuonnettomuuksista*, vaan ilmailuonnettomuuksien ja vaaratilanteiden *tutkinnasta*.³⁸³

Turvallisuustutkintalaissa on kaksi viittausta EU-asetukseen. Ensimmäkin turvallisuustutkintalain 2 §:n 1 momentin 2) kohdassa on viittaus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 996/2010 (tutkittavat onnettomuudet). Toiseksi turvallisuustutkintalain 4 §:n 2 momentin mukaan EU-asetuksessa tarkoitettujen onnettomuuksien ja vakavien vaaratilanteiden tutkintaan sovelletaan sanottua asetusta. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa tällainen viittaus EU-asetukseen ei ole kiel-

³⁷⁹ U-asiat ovat säädösasioita, jotka sisältönsä puolesta PL:n mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. E-asiat ovat laajoja toimintasuunnitelmia sekä säädösehdotuksia, jotka eivät kuulu eduskunnan toimivaltaan, mutta jotka merkityksensä vuoksi saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi. UTP-asiat ovat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä asioita, joka kuuluvat PL 97 §:n mukaan ulkoasiainvaliokunnan toimivaltaan.

³⁸⁰ Ks. Paremman sääntelyn toimintaohjelma, s. 50–52. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006 Osa 1.

³⁸¹ Ks. Lainlaatijan opas – Osa 2. Lakitekniikka, s. 25. OM selvityksiä ja ohjeita 43/2010.

³⁸² Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisen käytännön opas yhteisöjen toimielimissä säädöstekstien laatimiseen osallistuvilla kohdat 8.7–8.8.

³⁸³ Vastaavanlainen virhe on tapahtunut meriliikenteen eli direktiivin 2009/18/EY osalta, sillä sen kohdalla on turvallisuustutkintalakiin 2 § 1 momentin 4) kohtaan on merkitty lyhytnimikkeeksi merionnettomuusdirektiivi. Sen sijaan direktiivin 2004/49/EY lyhytnimike on rautatie-turvallisuusedirektiivi niin kuin se on turvallisuustutkintalaissa (2 §) todettu.

lettyä, sillä tuomioistuin on katsonut, että viittaaminen välittömästi sovellettaviin unionin oikeussääntöihin saattaa tietyn edellytyksin olla tarpeellista³⁸⁴. EU-asetuksen tiettyjen kohtien toistaminen saattaa olla hyödyllistä, jotta säännöksistä saadaan sisäisesti johdonmukaisempia ja ymmärrettävämpiä³⁸⁵. EU-tuomioistuimen mukaan tietyn järjestelmän täytäntöönpanoa jäsenvaltiossa ei voida varmistaa yksinomaan EU-asetuksilla, vaan se edellyttää usein sekä kansallisten että EU-säännösten yhteisvaikutusta. EU-asetuksessa olevia velvoitteita voidaan ns. uudelleenkirjoituskiellosta huolimatta toteuttaa niin, että kansallisessa säädöksessä paitsi toistetaan joitakin EU-asetuksen säännöksiä ja mainitaan ao. EU-asetuksen nimi tai viitataan muulla tavoin siihen.³⁸⁶

EU-asetus voi tarkoittaa jäsenvaltioille myös aktiivisia lainsäädäntötoimenpiteitä. Lisäksi EU-asetusten kohdalla jäsenvaltioilla on velvoite varmistaa, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole EU-asetukseen nähden ristiriitaisia säännöksiä. Asetuksessa annettujen säännösten soveltaminen voi vaarantua, mikäli jäsenvaltiot eivät varmistaa sitä, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole ristiriitaisia säännöksiä. EU-asetus voi myös edellyttää sen toimeenpanoon liittyvien täydentävän kansallisten säädösten antamista. Esimerkiksi EU-asetuksen N:o 996/2010 23 artiklassa säädetään siten, että jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista, joita sovelletaan tämän asetuksen rikkomiseen. Lisäksi edellytetään, että säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Kuten EU-asetuksen N:o 996/2010 artiklan 23 sanamuodosta ilmenee, jäsenvaltioille varataan täysi harkintavalta sanktioiden valinnassa. Sanktiomuotona rikkomuksesta voi olla rikosoikeudellinen seuraamus, hallinnollinen sanktio, kurinpitomenettely tai siviilioikeudellinen korvaus³⁸⁷. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on kuitenkin valvottava, että unionioikeuden rikkominen sanktioidaan perusteiltaan ja menettelyltään vastaavalla tavalla kuin kansallisen oikeuden vastaavanlaatuinen ja vakavuudeltaan samanlainen rikkominen. Suhteessa rikkomisen vakavuuteen sanktion on oltava tehokas, ja lisäksi sen on oltava varoittava.³⁸⁸ Kansallisen lainsäätäjän sanktiointivapauteen vaikuttaa niin sanottu assimilaatioperiaate, joka muotoiltiin rikosoikeudellisesti merkittäväksi kreikkalaista maissia (Greek Maize) koskeneessa tuomioistuimen ratkaisussa³⁸⁹. Kyseisessä jutussa tuomioistuin tulkitsi Rooman sopimuksen yleistä lojaliteettivelvoitetta koskevan 5 artiklan³⁹⁰ velvoittavan suojelemaan unionin etuja samalla tavoin kuin kansallisia etuja.³⁹¹ Assimilaationperiaatteesta ei kuitenkaan seurannut sitä, että EU:lle olisi tullut toimivaltaa antaa rikosoikeudellisia normeja. On kuitenkin huomattava se, että Lissabonin sopimuksen myötä tapahtunut pilarijaon poistuminen tarkoittaa sitä, että III pilarin muodostaneet poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla siirtyivät unionin toimivaltaan sopimuksessa tarkemmin määritellyiltä osiltaan³⁹².

³⁸⁴ Asia 20/72, Cobelex, tuomio 7.11.1972, Kok. 1972, s. 1055, 20 kohta.

³⁸⁵ Vrt. toisin Lainlaatijan EU-opas, OM 11/2012, s. 27.

³⁸⁶ Asia 272/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985 (Kok. 1985, s. 1057, Kok. Ep. VIII, s. 153, 27 kohta).

³⁸⁷ Leinonen, LM 3/2001 s. 455.

³⁸⁸ Asia C-213/99, de Andrade, tuomio 7.12.2000, Kok.2000, s. I-11083, 19 kohta.

³⁸⁹ Asia 68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989, Kok. 1989, s. 2965.

³⁹⁰ Nykyinen 4(3) artikla.

³⁹¹ Melander, LM 2/2005 s. 215.

³⁹² PeVL 13/2008 vp, s. 6.

Turvallisuustutkintalaissa ei ole EU-asetuksen N:o 996/2010 artiklan edellyttämää sanktionsäännöstä. Tällaista ei ole myöskään muussa lainsäädännössä³⁹³, esimerkiksi ilmailulaissa (1194/2009). Kun EU-asetuksessa edellytetään kansallisia toimia, niiden voimaantulo on ajoitettava samaan ajankohtaan kuin EU-asetuksen voimaantulo. Kansallinen lainsäädäntö ei näiltä osin ole oikeellista suhteessa EU-asetuksen vaatimuksiin.

2.3 Siviili-ilmailun poikkeamadirektiivi 2003/42/EY

2.3.1 Direktiivin tarkoitus ja turvallisuustutkintaa koskevat säännökset

Direktiivin tavoite määritellään 1 artiklassa, jonka mukaan säädöksen tarkoituksena on parantaa siviili-ilmailun turvallisuutta varmistamalla turvallisuuden kannalta merkittävien tietojen ilmoittaminen, kokoaminen, tallentaminen, suojaaminen ja levittäminen. Poikkeamien ilmoittamisen ainoana tarkoituksena on ehkäistä onnettomuudet ja vaaratilanteet eikä syyllisyyden tai vahingonkorvausvelvollisuuden osoittaminen. Direktiivin 2 artiklassa poikkeamalla tarkoitetaan toiminnan keskeytystä, vikaa, virhettä tai muuta poikkeuksellista tilannetta, joka on vaarantanut tai on saattanut vaarantaa lentoturvallisuuden ja joka ei ole johtanut onnettomuuteen tai vakavaan vaaratilanteeseen siten kuin ne on määritelty direktiivissä 94/56/EY. Soveltamisala määritellään direktiivin 3 artiklassa, jonka mukaan direktiiviä sovelletaan poikkeamiin, ”jotka vaarantavat, tai jos niihin ei puututa, vaarantaisivat ilma-aluksen, siinä olevien henkilöiden tai kenen tahansa muun henkilön turvallisuuden. Direktiivin liitteissä on esimerkkiluettelot ilmoitettavista poikkeamista.

Direktiivin 4 artiklassa säädetään poikkeamien pakollisesta ilmoittamisesta. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee vaatia tietyiltä henkilöryhmiltä poikkeamailmoitusten tekemistä. Direktiivin mukainen ilmoitusvelvollisuus koskee mm. ilma-aluksen käyttäjää tai päällikköä. Tietojen kokoamisesta ja tallentamisesta säädetään 5 artiklassa. Jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomaislainen, joka vastaa poikkeamia koskevien ilmoitusten kokoamis-, arviointi-, käsittely- ja tallennusjärjestelmän perustamisesta. Tämä tehtävä voidaan antaa kansalliselle siviili-ilmailuviranomaiselle tai tutkintaelimelle taikka muulle itsenäisen elimelle tai yhteisölle. Suomessa poikkeamailmoitusten tallettaminen on ilmailulain (1194/2009) 132 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusviraston tehtävä. Tietojenvaihdosta on säännökset 6 artiklassa. Jäsenvaltioiden on osallistuttava tietojenvaihtoon antamalla muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten sekä komission käyttöön kaikki poikkeamatietokantoihin tallennetut olennaiset turvallisuustiedot. Ilmailulain mukaan Ilmailuhallinto ilmoittaa poikkeamasta tarvittaessa sen jäsenvaltion tai niiden jäsenvaltioiden toimivaltaiselle viranomaiselle, missä poikkeama ilmeni, missä ilma-alus on rekisteröity, missä ilma-alus on valmistettu tai missä liikenteenharjoittaja on sertifioitu.³⁹⁴

Tietojen levittämisestä ja tietosuojasta on säännökset 7 ja 8 artikloissa. Kaikilla elimillä, jotka vastaavat siviili-ilmailun turvallisuuden sääntelystä tai siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkimisesta, on oikeus käyttää direktiivin mu-

³⁹³ Varsinaisen rikoslain lisäksi rikoksesta on säädetty 256 eri laissa (Kiiski 2011, s. 4).

³⁹⁴ HE 139/2005 vp, s. 86.

kaisesti koottuja ja vaihdettuja, poikkeamia koskevia tietoja, jotta ne voisivat tehdä turvallisuutta koskevia päätelmiä ilmoitettujen poikkeamien perusteella. Tietosuojausta säädetään 8 artiklassa siten, että jäsenvaltioiden on toteutettava kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti tarvittavia toimenpiteitä niiden tietojen asianmukaisen luotamuksellisuuden varmistamiseksi. Jäsenvaltiot saavat käyttää tietoja ainoastaan tämän direktiivin mukaiseen tarkoitukseen. Direktiivillä ei siis tavoitella täydellistä, vaan vähimmäistason yhdenmukaistamista. Jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa tällä alalla direktiiviä tiukempia ja laajempia kansallisia säännöksiä. Mikäli direktiivin tarkoituksena olisi täydellinen yhdenmukaistaminen, tällöin kansallisen lainsäädännön on oltava täysin direktiivien säännösten mukaista.³⁹⁵

2.3.2 Direktiivin kansallinen täytäntöönpano

Direktiivin voimaantulo ja täytäntöönpanon määräaika. EU-direktiivit on pantava Suomessa kansallisesti täytäntöön niin, että kansalliset viranomaiset soveltavat EU-oikeuden sitovia vaatimuksia kansallisten säädösten pohjalta. Välittömästi oikeusvaikutuksesta huolimatta direktiivi vaatii lähtökohtaisesti kansallista täytäntöönpanoa³⁹⁶. Mikään direktiivi ei voi kokonaisuudessaan olla välittömästi vaikuttava, vaan ainoastaan sen tietyt säännökset, tietyin ehdoin ja vasta täytäntöönpanolle varatun määräajan jälkeen³⁹⁷. On myös huomattava se, että toisin kuin direktiiviin perustuvat oikeudet, direktiivin perustuvat velvoitteet eivät voi saada aikaan välitöntä oikeusvaikutusta niiden selkeydestä ja ehdottomuudesta huolimatta.

Poikkeamadirektiivissä 2003/42/EY, kuten kaikissa uusissa direktiiveissä, on sitova määräaika niiden säännösten saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivin 12 artiklassa on säännökset voimaantulosta. Artiklan mukaan direktiivi tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Direktiivi on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä 4.7.2003. Poikkeamadirektiivin 11 artiklan täytäntöönpanoa koskevissa säännöksissä edellytetään, että jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan ennen 4.7.2005. Suomi ei ollut tehnyt poikkeamadirektiivin kansallista täytäntöönpanoa sille varatussa määräajassa, mistä johtuen se sai (3.10.2005) komissiolta virallisen huomautuksen³⁹⁸. Komission mukaan Suomi ei ollut tehnyt ilmoitusta poikkeamadirektiivin täytäntöönpanosta. Suomen vastauksessa (18.11.2005) kerrottiin poikkeamadirektiivin täytäntöönpanon olevan vielä kesken ja samalla ilmoitettiin arvioitu täytäntöönpanoaikataulu.³⁹⁹ Vastaus tyydytti komissiota, sillä rikkomusmenettely ei edennyt virallisesta huomautuksesta perusteltuun lausuntoon, joka on SEUT 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn toinen vaihe. Poikkeamadirektiivin kansallisen täytäntöönpano on tehty pääasiassa ilmaisulain (1242/2005) 13 luvun säännöksillä, joka tuli voimaan 1.1.2006. Näin ollen poikkeamadirektiivin kansallinen täytäntöönpano tapahtui noin puoli vuotta täytäntöönpanon määräajan jälkeen.

³⁹⁵ Ks. Asia C 44/01, Pippig v. Hartlauer, tuomio 8.4.2003 Kok. 2003, s. I 3095, 40 ja 44 kohta.

³⁹⁶ Direktiivien täytäntöönpano ei välttämättä edellytä lain, asetuksen tai viranomaisen määräyksen käyttämistä. Esimerkiksi kollektiiviset työ- ja virkaehtosopimukset voidaan hyväksyä täytäntöönpanokeinoksi. tietyin ehdoin (Asia 91/81, komissio v. Italia, [1982] ECR, s. 2133.).

³⁹⁷ Ks. esim. 9/70 Grad (1970) ECR 825, 33/70, SACE (1970) ECR 1213 ja 41/74 Van Duyn (1974) ECR 1338.

³⁹⁸ Virallinen huomautus (2005/0783–2005/0787).

³⁹⁹ UM/Oikeudellisen osasto julkaisu: Suomen hallituksen toimet Euroopan yhteisöjen tuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa sekä komission Suomea vastaan käynnistämässä valvonta-asioissa ajalla 1.1.–31.12.2005, s. 49.

Täytäntöönpanon sitovuus ja normitaso. Direktiivissä 2003/42/EY on kaksi liitettä. Ilmailulain (1242/2005) 128 §:n mukaan Ilmailuhallinto antaa poikkeamadirektiivin liitteissä I ja II olevaan esimerkkiluetteloon pohjautuvat sekä lentoturvallisuustyön muutoin edellyttämät tarkemmat määräykset poikkeamien ilmoittamisesta. Ilmailuhallinto on ilmailumääräyksellä (GEN M1-4) antanut 30.8.2006 säännökset poikkeamien ilmoittamisesta. Säännökset tulivat voimaan 1.1.2006. Ilmailumääräyksessä on myös viittaukset poikkeamadirektiivin kansallisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla⁴⁰⁰. Poikkeamadirektiivin 2003/42/EY täytäntöönpano on tapahtunut useammalla normitasolla. Direktiivin täytäntöönpanoon vaikuttaa sen normatiivinen luonne eli siinä voi olla säännöksiä, jotka Suomessa on pantu täytäntöön laintasoisella säännöksellä. Poikkeamadirektiivin liitteet ovat oikeudellisesti ohjeellisia ja esimerkinomaisia, jonka vuoksi ne on pantu täytäntöön viranomaisen määräyksellä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta sellainenkin vaihtoehto olisi ollut mahdollinen, että liitteiden teksti olisi otettu lain valmisteluasiakirjoihin, esimerkiksi hallituksen esitykseen⁴⁰¹.

Julkaiseminen. Direktiivin asianmukainen täytäntöönpano edellyttää myös sitä, että jäsenvaltiossa otetaan käyttöön sitovia kansallisia normeja, jotka julkaistaan virallisesti. Julkaisemisen osalta ei riitä, että direktiivistä vain ilmoitetaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Vaikka direktiivi on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä, se ei ole julkaisemisvaatimuksen kannalta riittävä toimenpide.⁴⁰² Yksityisillä oikeussubjekteilla ei katsota olevan mahdollisuutta saada riittävästi tietoa oikeuksistaan, jos julkaisemista ei tapahdu jäsenvaltion tasolla⁴⁰³. Suomen säädöskokoelmasta (188/2000) annetun lain 13 § edellyttää, että laki on julkaistava säädöskokoelmassa viipymättä sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on allekirjoittanut lain ja asianomainen ministeri on sen varmentanut. Säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa ei kuitenkaan enää tarvitse julkaista painettuina vihkoina, vaan lain⁴⁰⁴ 12 §:n mukaan sähköinen säädöskokoelma ja sopimussarja julkaistaan yleisessä tietoverkossa. Säädöskokoelman julkaiseminen sähköisenä on siten ensisijainen julkaisutapa, mutta säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa voidaan julkaista painettuna ja muulla tavalla tallennettuna.

Velvollisuus viitata direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa. Uudemmissa direktiiveissä on poikkeuksetta säännös, jolla jäsenvaltiot velvoitetaan viittamaan kansallisen täytäntöönpanosääntelyn julkaisemisen yhteydessä sääntelyn perustana olevaan direktiiviin. Poikkeamadirektiivin 2003/42/EY 11(1) artiklassa edellytetään, että jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Ilmailulain loppumääräysten jälkeen on luettelo viitetiedoista. Nämä viitetiedot on numeroitu ja tiedoista ilmenee direktiivin nimi ja säädöksen numero ja CELEX-tietokannan numerokoodi. Tämän lisäksi viitetietona on Euroopan unionin virallisen lehden numero ja sarja,

⁴⁰⁰ Suomessa tällaisten viittausten käyttämisestä kansallisessa lainsäädännössä säädetään Suomen säädöskokoelmasta (258/2000) annetussa asetuksessa ja ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetussa asetuksessa (259/2000) sekä oikeusministeriön asetuksessa EY-säädöksiin viittaavien tietojen merkintätavoista (260/2000).

⁴⁰¹ Asia C-474/99 komissio v Ruotsi, kohdat 18–24, Kok.2002, s. I-4147.

⁴⁰² Asia C-96/95, 20.3.1997, komissio vastaan Saksa kohdat 39 – 40, Kok. s. 1653.

⁴⁰³ Asia C-372/00, komissio v. Irlanti, kohta 12, Kok. 2001, s. I-10303.

⁴⁰⁴ Suomen säädöskokoelmasta (188/2000) annetun lain 12 §:ää muutettiin lailla Suomen säädöskokoelmasta annetun lain muuttamisesta (1197/2010), joka tuli voimaan 1.1.2011.

julkaisupäivämäärä sekä sivunumero. Kansallisessa lainsäädännössä on viittaus direktiivin edellyttämällä tavalla.⁴⁰⁵

Yhteenvetona poikkeamadirektiivin 2003/42/EY täytäntöönpanoratkaisusta ja lainsäädännön rakenteellisesta oikeellisuudesta voidaan todeta, että direktiivin täytäntöönpanon osalta Suomi sai komissiolta virallisen huomautuksen, jonka mukaan Suomi ei ollut tehnyt ilmoitusta täytäntöönpanoilmoitusta määräaikaan mennessä. Poikkeamadirektiivin täytäntöönpano tehtiin ilmailulain (1242/2005) 13 luvun säännöksillä noin puoli vuotta määräajan jälkeen. Poikkeamadirektiivin liitteet on pantu täytäntöön viranomaismääräyksellä⁴⁰⁶. Täytäntöönpanoratkaisu on ollut asianmukainen ja sen valintaan on vaikuttanut direktiivin luonne. Direktiivin artiklaosan velvoittavat säännökset on pantu täytäntöön lain tasolla. Poikkeamadirektiivin liitteet ovat oikeudellisesti ohjeellisia ja esimerkinomaisia, jonka vuoksi ne on pantu täytäntöön viranomaisen määräyksellä.

2.4 Meriliikenteen tarkastusdirektiivi 1999/35/EY

2.4.1 Direktiivin pääasiallinen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat säännökset

Tarkastusdirektiivi 1999/35/EY oli ensimmäinen EU-oikeuden säädös, jossa oli säännöksiä merionnettomuuksien tutkinnasta. Tarkastusdirektiivin soveltamisala kattaa kaikki säännöllisessä liikenteessä olevat ro-ro-matkustaja- ja suurnopeusalukset niiden lipusta eli rekisteröintivaltiosta riippumatta. Tarkastusdirektiivi antaa jäsenvaltioille oikeuden suorittaa onnettomuuden tutkinnan tai osallistua siihen, jos onnettomuus tapahtuu direktiivin tarkoittamassa liikenteessä.

Tarkastusdirektiivin turvallisuustutkintaa määrittävät säännökset ovat pääasiassa direktiivin 12 artiklassa. Direktiivin 12(1) artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on määriteltävä omassa kansallisessa oikeusjärjestelmässään, missä oikeudellisessa asemassa ne ja muut jäsenvaltiot, joita asia merkittävässä määrin koskee, voivat osallistua sellaisen merionnettomuuden tai vaaratilanteen tutkintaan, jossa on osallisena ro-ro-alus tai suurnopeusmatkustaja-alus, toimia siinä yhteistyössä tai, jos merionnettomuuksien tutkintasäännöstössä niin määrätään, suorittaa sen”. Tarkastusdirektiivissä merionnettomuuksien tutkintasäännöstöllä tarkoitetaan IMO-koodia. Tarkastusdirektiivissä ei ole erikseen määritelty turvallisuustutkintaa liittyviä määritelmiä kuten ”valtio, jota asia merkittävässä määrin koskee” eikä ”tutkintaa johtava valtio”. Direktiivin 12(2) artiklassa todetaan, että määritelmillä on sama merkitys kuin IMO-koodissa. Lisäksi sellaiset määritelmät kuin erittäin vakava onnettomuus, vakava onnettomuus ja merionnettomuus saavat sisältönsä IMO-koodin vastaavista määritelmistä.

⁴⁰⁵ Ilmailulain viittaus nro 2) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/42/EY (32003L0042); EYVL N:o L 167, 4.7.2003, s. 23.

⁴⁰⁶ Ilmailuhallinto on ilmailumääräyksellä (GEN M1-4) antanut 30.8.2006 säännökset poikkeamien ilmoittamisesta, joka on tullut voimaan 1.1.2006. Ilmailumääräyksessä on myös viittaukset poikkeamadirektiivin niin kuin kansallisessa lainsäädännössä asiasta edellytetään.

Tarkastusdirektiivin 12(4) artiklassa on jäsenvaltioiden yhteistyötä koskevia säännöksiä, jonka mukaan tutkintaa suorittavien, siihen osallistuvien tai tutkinnassa yhteistyössä toimivien jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että tutkinta saatetaan päätökseen mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti sekä niin, että IMO-koodi otetaan huomioon. Lisäksi tarkastusdirektiivissä on säännökset tutkintaselostuksesta ja tutkinnan avoimuudesta. Tarkastusdirektiivin 12(5) artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden huolehtivan tutkintaselostuksen julkaisemisesta IMO-koodin mukaisesti.

2.4.2 Direktiivin kansallinen täytäntöönpano

Täytäntöönpanon määräaika. Tarkastusdirektiivin 1999/35/EY 21 artiklan otsikkona on voimaantulo. Artiklan mukaan direktiivi tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. Direktiivi on julkaistu EY:n virallisessa lehdessä (L 138/1) 1.6.1999. Direktiivin täytäntöönpanon määräajasta on säännös 19(1) artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on ollut velvollisuus saattaa direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 1.12.2000 mennessä. Täytäntöönpanolle varatun määräajan pituus on siten ollut 18 kuukautta. Pääosa tarkastusdirektiivin säännöksistä on otettu omaksi luvukseen alusturvallisuuden valvonnasta annettuun lakiin (370/1995). Lain muutos (55/2001), jolla osa tarkastusdirektiivin säännöksistä on saatettu kansalliseen lainsäädäntöön, tuli voimaan maaliskuussa vuonna 2002. Näin ollen tarkastusdirektiivin kansallinen täytäntöönpano on tapahtunut myöhässä. Tarkastusdirektiivin turvallisuustutkintaa koskevia säännöksiä ei ole otettu alusturvallisuuden valvonnasta annettuun lakiin. Lain muutokseen johtaneesta hallituksen esityksestä (205/2001 vp) käy ilmi, että tarkastusdirektiivin 1999/35/EY onnettomuuksien tutkintaa koskevat säännökset oli tarkoitus sisällyttää onnettomuuksien tutkintaa koskevaan lainsäädäntöön. Tutkintalakiin näitä säännöksiä ei kuitenkaan otettu.

Onnettomuustutkintakeskuksen Internet-sivuilla oli aiemmin mainittu, että onnettomuuksien tutkinnassa otetaan huomioon direktiivi 1999/35/EY. Tällaista mainintaa ei kuitenkaan voida pitää direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteenä. Mainitun kaltainen tilanne on EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa luokiteltu lähinnä hallinnolliseksi käytännöksi. EU-oikeuden oikeuskäytännön mukaan direktiiviä ei voi panna täytäntöön pelkällä hallinnollisella käytännöllä, koska tuomioistuin ei pidä pelkkiä hallinnollisia toimenpiteitä riittävän sitovina direktiivien täytäntöönpanoa ajatellen.⁴⁰⁷ Jos kansalliset viranomaiset toimivat vilpittömässä mielessä, sillä ei EU-tuomioistuimen mukaan ole merkitystä. Silläkään ei ole merkitystä, että väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen johtuu väärästä unionin oikeussääntöjen tulkinnasta, eikä se estä EU-tuomioistuinta toteamasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Ks. muun muassa asia 102/79 komissio v Belgia, kohta 11, Kok. 1980, 1473, asia C-131/88 komissio v Saksan liittotasavalta, kohta 61, Kok.1991, I-825, asia C-316/96 komissio v Italia, kohta 16, Kok.1997 I-7231, asia C-354/99 komissio v Irlanti, kohta 28, Kok.2001 I-7657.

⁴⁰⁸ Asia C-227/01 komissio v Espanja, kohta 58, 16.9.2004 annettu tuomio, asia C-73/92, komissio v. Espanja, tuomio 17.11.1993, Kok. 1993, s. I-5997, 19 kohta.

2.5 Meriliikenteen valvontadirektiivi 2002/59/EY

2.5.1 Direktiivin pääasiallinen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat säännökset

Valvontadirektiivi 2002/59/EY kuului EU:n II meriturvallisuuspakettiin, joka annettiin joulukuussa 1999 Ranskan rannikolla tapahtuneen Erika-säiliöaluksen onnettomuuden jälkeen. Erika oli kooltaan sinänsä vaatimaton öljysäiliöalus, mutta sen aiheuttamien ympäristövahinkojen laajuus on ollut merkittävä, sillä niiden korjaamisen on arvioitu maksavan kaikkiaan yli 300 miljoonaa euroa.⁴⁰⁹ Direktiivin tavoitteena on 1 artiklan mukaan perustaa alusliikennettä koskeva unionin seuranta- ja tietojärjestelmä, jolla pyritään parantamaan merenkulun turvallisuutta ja *viranomaisten toimintakykyä merellä tapahtuneissa onnettomuuksissa ja vaaratilanteissa*.

Valvontadirektiivin soveltamisalaan määritellään 2 artiklassa kuuluvaksi sellaiset alukset, joiden bruttovetoisuus on vähintään 300 tonnia. Soveltamisalan ulkopuolella jäävät mm. sota-alukset ja muut valtion käytössä tai hallussa olevat alukset, joita käytetään ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Direktiiviä ei myöskään sovelleta kalastus- ja huvialuksiin, joiden pituus on alle 45 metriä. Direktiiviä ei myöskään sovelleta alle 5 000 tonnin polttoainesäiliöihin, alusten varastoihin ja aluksella käytettäväksi tarkoitettuihin varusteisiin. Valvontadirektiivin turvallisuustutkintaa koskevat säännökset ovat 11 artiklassa, mutta 3 artiklan määritelmien lisäksi tutkintaa välillisesti sivuvia säännöksiä on 10 ja 17 artikloissa.

Valvontadirektiivin artiklassa 10(1) asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa, että jäsenvaltion satamissa käyvät alukset on varustettu matkatietojen tallennusjärjestelmällä (VDR). Artiklan 10(2) mukaan VDR-järjestelmän avulla kerätyt tiedot on annettava asianomaisen jäsenvaltion käyttöön sen lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä tapahtuvan onnettomuuden tutkinnassa. Lisäksi säännöksessä edellytetään varmistettavan, että näitä tietoja voidaan käyttää tutkinnassa ja että niitä analysoidaan asianmukaisesti. Artikla 10(2) edellyttää, että tutkinnan tulokset julkaistaan mahdollisimman pian. Valvontadirektiivin 17 artiklan otsikkona on: merellä tapahtuvista vaaratilanteista ja onnettomuuksista ilmoittaminen. Artiklan mukaan etsintä- ja pelastusalueella tai talousvyöhykkeellä taikka vastaavalla alueella purjehtivan aluksen päällikön on ilmoitettava välittömästi kyseisestä maantieteellisestä alueesta vastaavalle rannikkoasemalle aluksen turvallisuuteen vaikuttavista vaaratilanteista tai onnettomuuksista. Lisäksi artiklassa edellytetään, että on ilmoitettava kaikista merenkulun turvallisuutta vaarantavista vaaratilanteista tai onnettomuuksista.

Määritelmistä säädetään valvontadirektiivin 3 artiklassa. Direktiivin osalta tilanne on sama kuin tarkastusdirektiivissä, jossa viitataan vain IMO-koodin termiin merionnettomuus. Tosin valvontadirektiivissä ei ole viittausta kahteen muuhun määritelmään ”erittäin vakavan onnettomuus” ja ”vakava onnettomuus”. Valvontadirektiivin 11 artiklassa annetaan jäsenvaltioille kehoitus noudattaa IMO- koodin määräyksiä ”kun ne tutkivat merionnettomuuksia tai vaaratilanteita, joissa on osallisena tässä direktiivissä tarkoitettu alus”. Direktiivin 11 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden yhteistyöveloitteesta siten, että ”jäsenvaltioiden on toimittava yhteistyössä tutkittaessa me-

⁴⁰⁹ Ks. Komission tiedonanto KOM(2000) 802 lopullinen.

rionnettomuuksia ja vaaratilanteita, joissa ovat osallisina niiden lipun alla purjehtivat alukset”. Yhteistyösäännökset määräytyvät IMO-koodin mukaan.

2.5.2 Direktiivin kansallinen täytäntöönpano

Valvontadirektiivin 2002/59/EY 31 artiklassa säädetään direktiivin voimaantulosta. Artiklan mukaan ”direktiivi tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä”. Direktiivi on julkaistu virallisessa lehdessä (L 208/21) 5.8.2002. Valvontadirektiivin täytäntöönpanon määräajasta on säännökset direktiivin 29 artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltioiden pitää saattaa direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 5.2.2004. Valvontadirektiivin 2002/59/EY 29(1) artiklassa asetetaan jäsenvaltioille ilmoittamisvelvollisuus direktiivin täytäntöönpanosta. Ilmoitus on tehtävä viipymättä. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ilmoitusten, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle, on oltava selviä ja täsmällisiä. Ilmoituksista on käytävä ilmi selvästi millä laeilla, asetuksilla ja hallinnollisilla määräyksillä jäsenvaltio on täyttänyt ne velvoitteet, joita sille direktiivistä aiheutuu. Jos komissio ei saa jäsenvaltiolta ilmoitusta, komissio ei pysty tarkistamaan, onko kyseinen jäsenvaltio pannut direktiivin tosiasiallisesti ja täysimääräisesti täytäntöön. Täytäntöönpanoilmoitus on siten tehtävä määräajassa. Täytäntöönpanoilmoitus on tehtävä myös siinä tapauksessa, että täytäntöönpano on vielä joltain osin kesken ja myös siinä tapauksessa, että direktiivin mukainen oikeustila on jo saavutettu voimassa olevan oikeuden säännöksillä. Tämä johtuu siitä, että jäsenvaltion on voitava osoittaa komissiolle, että täytäntöönpano on tapahtunut täydellisesti.

Suomi ei ollut antanut valvontadirektiivissä vaadittua täytäntöönpanoilmoitusta määräaikaan mennessä, mistä johtuen komissio aloitti rikkomusmenettelyn ja osoitti Suomelle *virallisen huomautuksen* 18.2.2004. Tämä siis koski koko valvontadirektiiviä eikä turvallisuustutkintaa koskevia säännöksiä. Virallisen huomautuksen jälkeen komissio osoitti Suomelle 9.7.2004 *perustellun lausunnon*, jossa se kehotti Suomea ryhtymään direktiivistä johtuvien velvoitteidensa noudattamisen edellyttämiin toimiin kahden kuukauden määräajassa kyseisen lausunnon tiedoksiannosta. Perusteltu lausunto on rikkomusmenettelyn toinen vaihe ja se vastaa asiasisällöltään virallista huomautusta. Vastaamalla perusteltuun lausuntoon komissiota tyydyttävällä tavalla jäsenvaltio voi välttää kanteen EU-tuomioistuimessa. Koska Suomen viranomaiset olivat kyseisen lausunnon johdosta toimittaneet komissiolle tiedot, joiden mukaan kaikkia kyseisen direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä toimia ei ollut vielä toteutettu, komissio päätti nostaa kanteen Suomea vastaan.⁴¹⁰

Komission kanne nostettiin EU-tuomioistuimessa 14.2.2005. Vastineessaan Suomi myönsi, että direktiivin täytäntöönpano oli myöhässä ja että kanne oli perusteltu. Tuomioistuin antoi 15.12.2005 tuomion, jonka mukaan Suomen tasavalta ei ollut noudattanut valvontadirektiivin 2002/59/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa kaikkia tämän direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Valvontadirektiivin ja turvallisuustutkintaa koskevan lainsäädännön osalta saattaisi olla mahdollista, että kansallinen lainsäädäntö vastaa direktiivissä asetettuja vaatimuksia. EU-tuomioistuimen kanta on kuitenkin tässä suhteessa tiukka. Täytäntöönpanoilmoituksen tekemisestä ei vapauta esimerkiksi se, että jäsenvaltion oikeustila vastaa direktiivissä edellytettyä oikeustilaa. EU-tuomioistuimen mukaan se ei kuitenkaan missään tapauksessa vapauta

⁴¹⁰ Asia C- 88/05, komissio v. Suomi, kohta 3, tuomio 15.12.2006.

jäsenvaltiota velvollisuudesta ilmoittaa kyseisistä säännöistä komissiolle, jotta tämä voi arvioida sitä, ovatko ne todella direktiivin mukaisia.⁴¹¹

Koska valvontadirektiivin onnettomuustutkintaa määrittävät säännökset ovat aikanaan jääneet transponoimatta TutkintaL:iin ja TutkintaA:een, kummassakaan säädöksessä ei ole vaadittua viittausta tarkastusdirektiivin. Velvollisuus viitata direktiiviin on sekä direktiivissä että EU:n tuomioistuinkäytännössä vaadittu erityinen täytäntöönpanotoimi⁴¹². Viittauksen puuttuminen Suomen turvallisuustutkintaa määrittävästä erityislainsäädännössä paljastaa, että direktiivin säännöksistä ei ole transponoitu kansalliseen lainsäädäntöön⁴¹³. Yhteenvetona voidaan todeta, että valvontadirektiivin 2002/59/EY osalta tilanne on samankaltainen kuin tarkastusdirektiivin kohdalla eli direktiivin turvallisuustutkintaa määrittävien säännösten osalta systemaattinen täytäntöönpano on jäänyt tekemättä.

2.6 Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivi 2009/18/EY

2.6.1 Direktiivin pääasiallinen sisältö

Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY taustasta voidaan todeta, että EU:n huoli meriturvallisuudesta johti siihen, että komission antoi direktiiviehdotuksen⁴¹⁴ vuoden 2005 marraskuussa. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivi 2009/18/EY kuului suurempaan säädöskokonaisuuteen eli III meriturvallisuuspakettiin. Direktiivin lyhytnimi on ”Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivi” ja sen nimi on kokonaisuudessaan:

”Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/18/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, meriliikennealan onnettomuuksien tutkinnan peruseriaateista ja neuvoston direktiivin 1999/35/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/59/EY muuttamisesta”.

Direktiivin yleisenä tavoitteena on meriturvallisuuden pitäminen korkeatasoisena. Direktiivin tavoitteena on luoda eurooppalainen merionnettomuuksien tutkintajärjestelmä, jossa jäsenvaltioiden veloitteena on luoda oikeudellisesta tutkinnasta erillinen ja itsenäinen tutkintajärjestelmä, jossa onnettomuudet ja onnettomuuksien vaaratilanteet tutkitaan turvallisuuden parantamisen näkökulmasta. Direktiivin 2009/18/EY tavoitteista voidaan todeta, että direktiivillä ei tavoitella täydellistä yhdenmukaistamista, vaan vähimmäistason yhdenmukaistamista. Tämä tarkoittaa sitä, että kun direktiivissä edellytetään vähimmäistason yhdenmukaistamista niin silloin jäsenvaltiot voivat soveltaa tällä alalla rautatieturvallisuusedirektiiviä tiukempia ja laajempia kansallisia säännöksiä. Jos direktiivin tarkoituksena olisi täydellinen yhdenmukaistaminen, tällöin kansallisen lainsäädännön on oltava täysin direktiivien säännösten mukaista.⁴¹⁵

⁴¹¹ Asia C 456/03 komissio v. Italia tuomio 16.6.2005, kohta 30.

⁴¹² Asia C-361/95, komissio v. Espanja, 18.12.1997 kohta 15.

⁴¹³ Ks. mm. asia C-137/96, komissio v. Saksa, tuomio 27.11.1997, 8 kohta.

⁴¹⁴ KOM(2005)590.

⁴¹⁵ Ks. asia C 44/01, Pippig v. Hartlauer, tuomio 8.4.2003 Kok. 2003, s. I 3095, 40 ja 44 kohta.

Direktiivi ottaa huomioon tärkeimmät kansainväliset sopimusmääräykset, joissa on sovittu merionnettomuuksien tutkinnasta sekä IMO:n meriturvallisuuskomitean päätöslauselmat merionnettomuuksien tutkinnasta sekä matkatietojen tallentimista.⁴¹⁶ Direktiivi edellyttää merionnettomuuksien tutkintaelimen perustamista. Lisäksi direktiivi edellyttää, että tutkinnasta vastaavalle henkilölle ja tutkintaelimelle määritellään riittävät toimivaltuudet tutkinnan toimittamiseen. Direktiivissä edellytetään myös jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä onnettomuuksien tutkinnassa. Yhteistyövelvoite koskee tutkinnallista yhteistyötä myös kolmansien valtioiden kanssa. Direktiivi edellyttää pysyvää yhteistyöjärjestelmää onnettomuuksista ilmoittamisen suhteen sekä verkottumista kansallisten tutkintaelinten kanssa yhteisten tutkintamenetelmien ja tiedon vaihdon kehittämiseksi. Direktiivi sisältää 27 artiklaa ja kaksi liitettä.

2.6.2 Direktiivin kansallinen täytäntöönpano

Direktiivi 2009/18/EY on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 28.5.2009⁴¹⁷. Direktiivin 2009/19/EY voimaantulosta säädetään sen 26 artiklassa siten, että direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Näin ollen direktiivin voimaantulopäivä on ollut 17.6.2009. Mainittu päivämäärä tarkoittaa direktiivin voimaantuloa EU-oikeuden normijärjestelmässä⁴¹⁸. Direktiivin voimaantulopäivä tarkoittaa myös sitä, että tästä ajankohdasta alkaa direktiivin kansalliselle täytäntöönpanolle varatun määräajan laskeminen. Direktiiveissä annetaan jäsenvaltioille yleensä määräaika, jonka kuluessa direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on suoritettava. Täytäntöönpanolle varattu määräaika on tarpeellinen, koska direktiivit useimmiten edellyttävät lainsäädännön muuttamista sekä uusien säännösten formuloinnista että vanhojen poistamista. Direktiivin 2009/18/EY 25 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudeksi saattaa direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 17.6.2011.

Perustuslaissa ei ole säännöksiä direktiivien tai ylipäätään EU-säädösten täytäntöönpanomenetelmistä. Sen sijaan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään ottanut kantaa täytäntöönpanomenetelmiin. Valiokunnan mukaan kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät EU:n säädökset tulisi sisällyttää pääsääntöisesti kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla säännöksillä. Blankettimuotoista tekniikkaa voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan käyttää silloin, kun kyse on yksityiskohtaisista ja tarkoista säännöksistä ja jos säännökset muodostavat yhdessä täytäntöönpanon yhteydessä annettujen asiasisältöisten säännösten kanssa sellaisen kokonaisuuden, joka täyttää täytäntöönpanosääntelylle asetettavat yleiset

⁴¹⁶ Johdanto-osan kohdat 1–9.

⁴¹⁷ EUVL L 131, 28.5.2009, s. 114.

⁴¹⁸ Direktiivin voimaantulopäivää on luonnehdittu ajankohdaksi, josta lähtien direktiivi saa alkunsa. Kun puhutaan direktiivin voimaantulosta EU-oikeuden normijärjestelmässä, voimaantulosta seuraa se, että jäsenvaltioilla on velvollisuus pidättäytyä antamasta uusia säännöksiä, joilla saatetaan lisätä eroja direktiivissä asetetun tavoitteen ja kansallisen säädöksen välillä. Direktiivin voimaantulopäivän oikeusvaikutuksia jäsenvaltioihin nähden on kuvattu termillä pysäyttävä vaikutus (standstill). EU tuomioistuimen mukaan tämä vaikutus on olemassa, vaikka itse direktiivissä ei nimenomaisesti tällaisesta pysäyttävästä velvoitteesta säädettäisi (Asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL vastaan Région Wallonnie, kohta 41 määräajan vaikutukset, oikeustapauskokoelma 1997 sivu I-07411. Ks Standstill-velvoitteesta julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus asiassa 30/85, Teuling v. Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie).

vaatimukset. Myöhemmin perustuslakivaliokunta on painottanut transformaatiomenetelmän ensisijaisuutta^{419,420}

Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY kansallinen täytäntöönpano tapahtui pääasiassa uudella turvallisuustutkintalailla (525/2011), joka tuli voimaan 1.6.2011. Direktiivin täytäntöönpanon osalta ei ole noudatettu selväpiirteisesti yhtä ja ainoaa täytäntöönpanomenetelmää. Täytäntöönpano on tapahtunut osittain viittaus- eli referenssimenetelmällä⁴²¹. Tällöin kansallinen säännös vain viittaa EU-direktiiviin. Referenssimenetelmän etuina on mm. se, että se täysimääräisesti toteuttaa EU-säännöksen (tai säädöksen), koska se pannaan täytäntöön sellaisena kuin se on ao. säädöksessä. Ongelmana pidetään sitä, että menetelmä ei jätä tilaa kansalliselle liikkumavaralle.⁴²²

Direktiivin 2009/18/EY täytäntöönpanon johdosta on myös eräitä turvallisuustutkintalain säännöksiä formuloitu uudestaan. Näiltä osin voidaan puhua osittaisesta uudelleenkirjoittamisesta, josta käytetään myös nimitystä transformointi eli muuntaminen. Transformaatio annetaan sisällöltään direktiivin säännöksiä vastaavia kansallisia säännöksiä. Transformaatio täytäntöönpanomenetelmänä jättää eräitä epävarmuustekijöitä, sillä kansallisessa säädöksessä ei toisteta EU-säädöksen säännöksiä⁴²³. Koska säännöksiä ei toisteta, se voi myös johtaa ns. Gold plating -ilmiöön, jolloin täytäntöönpanossa mennään tarpeettomasti sen yli, mitä EU-säädöksen minimivaatimukset edellyttävät⁴²⁴. Tällöin se tarkoittaa käytännössä ylisääntelyä. Se voi johtaa myös siihen, että täytäntöönpanossa kansalliseen säädökseen lisätään omia vaatimuksia EU-säännösten varjolla⁴²⁵. Koska direktiivin täytäntöönpano on tapahtunut osittain referenssisäännöksillä ja osittain transformaatiolla, voidaan direktiivin täytäntöönpanon sanoa tapahtuneen sekamuotoisella menetelmällä.

2.7 Rautatieturvallisuudirektiivi 2004/49/EY

2.7.1 Direktiivin pääasiallinen sisältö ja turvallisuustutkintaa koskevat säännökset

Rautatieturvallisuudirektiivi on osa EU:n II rautatiepaketin säädöskokonaisuutta. Ennen rautatieturvallisuudirektiiviä Euroopan unionin tasolla ei ole ollut rautatieonnettomuuksien tutkintaa määrittäviä säännöksiä. Rautatieturvallisuudirektiivissä on viisi lukua. Turvallisuustutkintaa koskevat säännökset ovat pääasiassa V luvussa,

⁴¹⁹ PeVL 23/2007 vp. Hallituksen esitys koski laiksi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin tehdyn puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

⁴²⁰ PeVL 23/2007 vp, PeVL 50/2006 vp.

⁴²¹ Viittaussäännöksiä esiintyy mm. turvallisuustutkintalain 2 §:ssä, jossa säädetään tutkittavista onnettomuuksista ja vaaratilanteista, Lisäksi viittaussäännöstä direktiiviin on käytetty 4 §:ssä, jonka otsikkona on: suhde muuhun lainsäädäntöön. Vastaavanlaisia viittaussäännöksiä on myös muualla turvallisuustutkintalaissa mm. 6 §:ssä (alueellinen toimivalta).

⁴²² Ojanen 2010, s. 196.

⁴²³ Ojanen 2010, s. 196.

⁴²⁴ HM Government 2011, Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively, s. 6.

⁴²⁵ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n lainsäädännön soveltamisen ja noudattamisen valvonnan parantaminen”, EUVL C 24, s.13, 9.8.2008.

mutta I luvun 1 artiklassa on tutkintaelintä määrittävä säännös sekä 3 artiklan määritelmässä on eräitä turvallisuustutkintaan liittyviä määritelmiä. Turvallisuustutkintaa määrittäviä säädöksiä ei siten ole otettu omaksi direktiivikseen. Rautatieturvallisuudirektiivissä on kaikkiaan viisi liitettä, joista liite V liittyy välittömästi turvallisuustutkintaan (Tutkintaselostuksen rakenne).

Direktiivin lyhytnimi on siis ”rautatieturvallisuudirektiivi”. Lyhytnimen käyttäminen ei ole välttämätöntä, vaan eräissä tapauksissa numeroista ja kirjaimista muodostuva koodi voi olla sopivampi ja varmempi viittauskeino⁴²⁶. Rautatieturvallisuudirektiivin osalta lyhytnimen käyttäminen tuo esiin tämän lähestymistavan edut konkreettisesti, sillä direktiivin nimi on kokonaisuudessaan seuraava:

”Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/49/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun neuvoston direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta”.

Rautatieturvallisuudirektiivin yhtenä tarkoituksena on unionin rautatiejärjestelmän turvallisuuden kehittäminen. Tavoitteen saavuttamiseksi edellytetään jokaiseen jäsenvaltioon perustettavaksi orgaani onnettomuuksien tutkintaa varten. Rautatieturvallisuudirektiivin tavoitteena on siis luoda sekä oikeudelliset että hallinnolliset puitteet onnettomuuksien tutkintaa varten. Lisäksi rautatieturvallisuudirektiivi edellyttää toimivaltuuksien säätämistä tutkintaelimelle. Rautatieturvallisuudirektiivin johdanto-osan 2) kohdan mukaan direktiivin säännöksillä tavoitellaan turvallisuustutkinnan yhdenmukaistamista. Direktiivillä ei tavoitella täydellistä yhdenmukaistamista, vaan vähimmäistason yhdenmukaistamista. Tämä tarkoittaa sitä, että kun direktiivissä edellytetään vähimmäistason yhdenmukaistamista niin silloin jäsenvaltiot voivat soveltaa tällä alalla rautatieturvallisuudirektiiviä tiukempia ja laajempia kansallisia säännöksiä.⁴²⁷

2.7.2 Direktiivin kansallinen täytäntöönpano

Rautatieturvallisuudirektiivin 34 artiklassa säädetään direktiivin voimaantulospäiväksi se, jolloin se julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Rautatieturvallisuudirektiivi on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä 30.4.2004⁴²⁸. Täytäntöönpanolle varatun määräajan pituus on ollut kaksi vuotta, sillä direktiivin 33 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 30.4.2006 mennessä. Rautatieturvallisuudirektiivin säännöksistä osa on otettu rautatielakiin (555/2006) ja osa direktiivin säännöksiä on myös otettu valtioneuvoston asetukseen rautatiejärjestelmän turvallisuudesta ja yhteentoimivuudesta (750/2006). Rautatielain osalta täytäntöönpano koskee kuitenkin pääasiassa muita rautatieturvallisuudirektiivin säännöksiä kuin direktiivin V luvun säännöksiä, jotka sääntelevät onnettomuustutkintaa. Tämä johtuu siitä, että direktiivin kansallisen täytäntöönpanon osalta direktiivin säännökset jakautuvat eri ministeriöiden hallinnonalaan. Ministeriöiden toimivalta lainsäädäntöasioissa mää-

⁴²⁶ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisen käytännön opas yhteisöjen toimielimissä säädöstekstien laatimiseen osallistuville kohdat 8.7 – 8.8.

⁴²⁷ Ks. Asia C 44/01, Pippig v. Hartlauer, tuomio 8.4.2003 Kok. 2003, s. I 3095, 40 ja 44 kohta.

⁴²⁸ EUVL L 164, 30.4.2004.

räytyy valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan. Rautatieturvallisuudirektiivin säätelyala kuuluu kansallisesti pääasiassa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan. Direktiivin V luvussa olevat turvallisuustutkintaa koskevat säännökset kuuluvat kuitenkin oikeusministeriön hallinnonalaan.

Sekä TutkintaL:n että TutkintaA:n osalta voidaan todeta, että kummassakaan säädöksessä ei ole vaadittua viittausta rautatieturvallisuudirektiiviin. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan vaadittu viittaus on erityinen täytäntöönpanotoimi⁴²⁹. Viittauksen puuttuminen paljastaa myös sen seikan, että rautatieturvallisuudirektiivin säännöksistä ei kaikilta osin ole transponoitu Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Rautatielain osalta voi kuitenkin havaita sen, että direktiivistä on otettu muutama turvallisuustutkintaa määrittävä säännös rautatielakiin (555/2006). Rautatielain 46 §:n 2 momenttiin on otettu säännös, joka antaa tutkinnan yhteydessä Onnettomuustutkintakeskukselle oikeuden tarkastaa rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmät. Lisäksi rautatielain lain 50 §:n 2 momenttiin on otettu säännös, joka koskee rautatiealan toimijoiden velvollisuutta ilmoittaa onnettomuuksista ja vaaratilanteista Onnettomuustutkintakeskukselle. Muilta osin rautatieturvallisuudirektiivin turvallisuustutkintaa määrittävien säännösten systemaattinen täytäntöönpano on määräjän puitteissa jäänyt tekemättä.

Rautatieturvallisuudirektiivin 32 artiklan otsikkona on ”seuraamukset”. Säännöksen mukaan ”jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet niiden soveltamisen varmistamiseksi”. Turvallisuustutkintalaissa ei ole rautatieturvallisuudirektiivin edellyttämää säännöstä seuraamuksista. Tällaista sanktiosäännöstä ei ole myöskään muussa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi rautatielaissa (304/2011).

EU-tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot luottavat hyvin usein siihen, että kansallinen oikeustila vastaa direktiivin vaatimuksia, jos kansallisessa lainsäädännössä on direktiivin kanssa päällekkäisiä säännöksiä. Käsiteltäessä kannetta tuomioistuimessa on tavallista, että jäsenvaltiot joutuvat myöntämään, että uuden säädöstekstin hyväksyminen on välttämätöntä direktiivin panemiseksi täytäntöön⁴³⁰. TutkintaL:n aikana vallinnut oikeustila vastasi monelta osin rautatieturvallisuudirektiivin vaatimuksia. Kansallisen lainsäädännön tarkastelu kuitenkin paljastaa sen, että rautatieturvallisuudirektiivin turvallisuustutkintaa määrittävien säännösten osalta systemaattinen ja kattava täytäntöönpano määräaikaan (30.4.2006) mennessä on jäänyt tekemättä.

Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY täytäntöönpanoa on täydennetty uudella turvallisuustutkintalailla (525/2011), joka tuli voimaan 1.6.2011. Kokonaisuutena arvioiden direktiivin täytäntöönpanossa on käytetty osittain viittaus- eli referenssimenetelmää, koska turvallisuustutkintalain eräät säännökset viittaavat rautatieturvallisuudirektiiviin 2004/49/EY⁴³¹. Eräiden säännösten osalta on käytetty uudelleenkirjoittamista. Rautatieturvallisuudirektiivin täytäntöönpanoa voidaan luonnehtia

⁴²⁹ Asia C-361/95, komissio v. Espanja, 18.12.1997 kohta 15.

⁴³⁰ Ks. mm. asia C-137/96, komissio v. Saksa, tuomio 27.11.1997, 7 kohta.

⁴³¹ Turvallisuustutkintalain 2 §, jossa säädetään tutkittavista onnettomuuksista ja vaaratilanteista, viitataan direktiiviin 2004/49/EY. Lisäksi viittaussäännöstä direktiiviin on käytetty turvallisuustutkintalain 4 §:ssä (suhde muuhun lainsäädäntöön) sekä mm. 6 §:ssä (alueellinen toimivalta).

sekamuotoiseksi menetelmäksi, koska yhtä ja ainoaa menetelmää ei ole käytetty, vaan mainittujen kahden menetelmän yhdistelmää.

Direktiivien täytäntöönpanomenetelmistä voidaan referenssi- ja transformaatiomenetelmien lisäksi mainita transkriptio eli toistaminen⁴³². Tällä täytäntöönpanomenetelmällä on myös muita nimityksiä, joista mainittakoon sanatarkka täytäntöönpano (literal transposition) ja suora kopiointi (direct copy out). Euroopan unionin jäsenvaltioissa tätä menetelmää käytetään yleisesti mm. Italiassa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on peruseriaatteena, että EU-direktiivien teksti kopioidaan suoraan kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä menetelmä varmistaa sen, että kansallinen tulkinta on oikea ja toisaalta ei aseta tarpeettomia rajoitteita yli EU-vaatimusten.⁴³³ Vastavasti Saksassa suoraa kopioimista ei käytetä juuri koskaan⁴³⁴. Vaikka unionin toimielimillä ei ole määräysvaltaa käytettävän täytäntöönpanomenetelmän suhteen, komissio suhtautuu myönteisesti tähän menetelmään, jossa kansalliseen säädökseen otetaan hyvin tarkasti alkuperäinen EU-säädöksen teksti, joko kopioimalla alkuperäinen formulointi tai seuraamalla alkuperäistä tekstiä hyvin tarkasti. Tällä voidaan välttää tehokkaasti semanttiset ja käsitteelliset erot täytäntöönpanossa.⁴³⁵

⁴³² Ojanen 2010, s. 196.

⁴³³ Ks. <http://www.bis.gov.uk>, Guiding Principles for EU legislation. Sivulla on käyty 28.9.2011.

⁴³⁴ General Report The Quality of European Legislation and its Implementation and Application in the National Legal Order 2004, s. 32.

⁴³⁵ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n lainsäädännön soveltamisen ja noudattamisen valvonnan parantaminen”, EUVL C 24, s.13, 9.8.2008.

3 Kokoavia näkökohtia

Suomen kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisen oikeuden suhdetta tarkasteltaessa voitiin havaita, että kaikki onnettomuustutkintaa määrittävät kansainväliset sopimukset, ovat kaikki kansallisesti voimaansaattettu. Voimaansaattamisratkaisujen osalta havaittiin kuitenkin eräitä puutteita. Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitettä 13, joka tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1951, ei voimaansaattettu ennen kuin se tehtiin TutkintaA:n (79/1996) asiaa koskevalla viittaussäännöksellä⁴³⁶. Tällaisia kansainvälisiin velvoitteisiin viittaavia säännöksiä käytettiin erityisesti ennen nykyistä perustuslakia, mutta nykyisin viittaussäännöksiä ei voida pitää kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamistoimenä.⁴³⁷ Liitteen 13 voimaansaattamiseen liittyvä ongelma oli myös käytetty säädöstaso, joka oli liian alhainen. Liitteessä 13 on sellaisia säännöksiä, joista olisi pitänyt säätää lain tasolla⁴³⁸.

Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa sääntelevän EU-asetuksen N:o 996/2010 suhde turvallisuustutkintalakin ei ole täysin ongelmaton, vaikka EU-asetusta ei direktiivien tapaan panna täytäntöön kansallisesti. EU-asetus kuitenkin edellyttää sen toimeenpanoon liittyvien täydentävän kansallisten säännösten antamista. EU-asetuksen N:o 996/2010 ja turvallisuustutkintalain välistä suhdetta tarkasteltaessa kävi ilmi, että lakia valmisteltaessa ministeriöiden välinen EU-säädösten yhteensovitusjärjestelmä ei toimi aukottomasti. Turvallisuustutkintalain valmistelussa EU-asetus näytti tulleen yllätyksenä oikeusministeriölle, vaikka EU-asetusta koskeva komission ehdotus⁴³⁹ oli annettu vuosi ennen hallituksen esityksen antamista. Tämä osoittaa sen, että eri ministeriöiden välillä tarvitaan koordinaatiota myös käytännössä.

Siviili-ilmailun poikkeamadirektiivin 2003/42/EY täytäntöönpano ei ollut tapahtunut sille varatun määräajan puitteissa, mistä johtuen Suomi sai komissiolta virallisen huomautuksen⁴⁴⁰. Asia ei kuitenkaan edennyt virallisesta huomautuksesta perusteltuun lausuntoon, joka olisi ollut rikkomusmenettelyn toinen vaihe. Meriliikenteen tarkastusdirektiivin 1999/35/EY ja valvontadirektiivin 2002/59/EY osalta kävi ilmi, että niiden turvallisuustutkintaa koskevat säännökset olivat kokonaan jääneet pane-matta täytäntöön. Rautatieturvallisuusedirektiivin 2004/49/EY osalta pääosa direktiivin turvallisuustutkintaa määrittävistä säännöksistä oli panematta täytäntöön direktiivin täytäntöönpanon määräajan päättyessä.

Lainsäädännön rakenteellisen oikeellisuuden osalta voitiin kaikkien EU-säädösten täytäntöönpanossa havaita puutteita. Kansallinen lainsäädäntö voi järjestelmän osalta olla suurelta osin EU-vaatimusten mukaista, mutta sillä ei voi perustella esiintyneitä puutteita. Direktiivien täytäntöönpanon lähtökohtana ovat norminantotoimet jäsenvaltioissa. Vaikka EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tietyillä unionin oikeuden säännöksillä voi olla välitön oikeusvaikutus⁴⁴¹, se ei poista velvoitetta direktiivien täytäntöönpanosta. Mikään direktiivi ei voi kokonaisuudessaan olla välittömästi vaikuttava, vaan sitä ovat ainoastaan sen tietyt säännökset sekä tietyin ehdoin ja

⁴³⁶ Säännöksen mukaan ”tutkinta on toimitettava niin kuin siitä kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksessa (SopS 11/1949) ja sen liitteessä 13 on sovittu”.

⁴³⁷ Ks. Valtiosopimustyöryhmän mietintö (UM 1/2000) s. 66.

⁴³⁸ Lain tasolla säädettäviä asioita ovat mm. toisen valtion edustaja tutkintaryhmässä, tutkinnan siirtämistä toiselle valtiolle koskevat säännökset.

⁴³⁹ KOM(2009)611 lopullinen, 29.10.2009.

⁴⁴⁰ Virallinen huomautus (2005/0783–2005/0787).

⁴⁴¹ Asia C-433/93 komissio v. Saksan liittotasavalta.

vasta täytäntöönpanolle varatun määräajan jälkeen. Lisäksi on huomattava se, että direktiiviin perustuvat yksityisen subjektin velvoitteet, toisin kuin direktiiviin perustuvat oikeudet, eivät voi saada aikaan välitöntä oikeusvaikutusta niiden selkeydestä ja ehdottomuudesta huolimatta.⁴⁴² Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edes se seikka, että jossakin jäsenvaltiossa ei harjoiteta tiettyä direktiivissä mainittua toimintaa, ei vapauta tätä jäsenvaltiota velvollisuudesta panna direktiivi täytäntöön⁴⁴³.

EU-oikeuden tasolta kansallista täytäntöönpanoa määrittävät yleisellä tasolla EU-oikeuden etusijaperiaate, vilpittömän yhteistyön periaate, sekä tehokkuusperiaate. Näistä periaatteista muodostuu EU-oikeuden valtiosisäiselle täytäntöönpanolle peruskehikko, jonka sisältöä täsmentävät sekä perussopimusten artiklat että EU-tuomioistuimen ratkaisut.⁴⁴⁴ EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetetuissa vaatimuksissa on kansallisen lainsäädännön näkökulmasta kyse monessa suhteessa lakiteknisistä seikoista, joilla voidaan täydentää yleisen tason EU-oikeuden kansallista täytäntöönpanoa määrittävää peruskehikkoa.

Kun onnettomuustutkintaa määrittävät kansainväliset sopimusmääräykset asetetaan rinnakkain asteikolle, toisessa päässä jatkumoa ovat oikeudellisesti sitovat sopimusmääräykset ja toisessa päässä sitomattomat pehmeän oikeuden kategoriaan kuuluvat säännökset. Onnettomuustutkinnan kansainväliselle sääntelylle on tyypillistä, että velvoittavat säännökset toteutetaan yleensä yleissopimuksien teknisillä liitteillä. Näissä hard law -instrumenteissa voi olla myös sitomattomia pehmeän oikeuden säännöksiä. Tästä esimerkkinä on siviili-ilmailun yleissopimuksen liite 13. Pehmeän oikeuden säädöksiä luonnehditaan usein epämääräisiksi julkilausumiksi. ICAOn ja IMOn onnettomuustutkintaa määrittäviä pehmeän oikeuden instrumentteja ei voida määritellä tällä tavoin, sillä mainituilla säännöksillä on kiinteä yhteys sitoviin sopimusmääräyksiin, mikä on syytä ottaa huomioon kansainvälisten sopimusmääräysten vaikuttavuutta ja legitimitettiin arvioitaessa. IMOn ja ICAOn antamien suositusluonteisten normien laatiminen tapahtuu samojen asiantuntijoiden toimesta kuin sitovien normien. Sitomattomien normien perusparametrit, rakenne sekä sääntöjen valmistelussa tehtävät vaikutusten arvioinnit ja riskianalyysit tehdään samojen periaatteiden mukaan kuin sitovia säännöksiä laadittaessa, joten pehmeän oikeuden säännöksillä ei ole laadullista eroja sitoviin normeihin nähden.

Pehmeällä oikeudella on onnettomuustutkinnan alalla tosiasiallista merkitystä, sillä näillä instrumenteilla voidaan saada valtioita täyttämään odotetut käyttäytymisvaatimukset. Monet sopimusvaltiot ilmoittavat, että niiden toimittamissa tutkintamenettelyissä noudatetaan IMO-koodissa määritellyjä periaatteita, vaikka kyseinen on soft law -instrumentti. Pehmeän oikeuden säännöksillä voidaan myös saada sitovaa sääntelyä vastustavia valtioita täyttämään odotetut käyttäytymisvaatimukset. Silloin, kun tiettyä alaa säännellään kansainvälisen oikeuden soft law -instrumenteissa, valtiot suhtautuvat siihen eri tavalla kuin siinä tilanteessa, jossa sääntelyä ei olisi lainkaan. Pehmeän oikeuden säännökset voivat aiheuttaa poliittisia paineita niille valtioille, jotka ovat vastustaneet samaa asiaa koskevaa sitovaa sääntelyä.⁴⁴⁵ Pehmeän oikeuden avulla voidaan myös kehittää kansainvälisen oikeuden normeja. Esimerkiksi ICAOn säännöksille yleissopimuksen liitteissä on tyypillistä, että uudet säännökset ovat aluksia suosituksena, mutta myöhemmin sama säännös voidaan

⁴⁴² Asia C-475/08 komissio v. Belgia, tuomio 3.12.2009, kohta 44.

⁴⁴³ Ks. asia C-214/98, komissio v. Kreikka, tuomio 16.11.2000, Kok. 2000, s. I-9601, 22 kohta.

⁴⁴⁴ Ks. esim. Ojanen 2009(a), s. 135, Jääskinen 2007, s. 349–351 ja 367–371.

⁴⁴⁵ Shelton 2006, s. 162.

muuttaa kansainväliseksi standardiksi, jolloin siitä tuleva sitova säännös. Pehmeä oikeus voi siis olla astinlautana kohti sitovaa sääntelyä.

Meriliikenteen kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden välisestä suhteesta voidaan todeta, että eräissä tapauksissa IMO-koodin säännökset ovat EU:n jäsenvaltioille sitovia normeja. Esimerkiksi meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivi 2009/18/EY ei sisällä lainkaan onnettomuuksia ja vaaratilanteita koskevia määritelmiä, vaan direktiivissä on viittaussäännökset IMO-koodiin. Näin ollen pehmeän oikeuden säännöksistä on tullut Euroopan unionin jäsenvaltioille velvoittavia normeja. Kansainvälisen meriliikenteen osalta voidaan todeta se, että pehmeän oikeuden säännöksillä on myös ollut merkitystä EU:n meriliikennepolitiikan kehittämisessä. IMO-koodi on ollut esikuvana meriliikenteen onnettomuustutkintadirektiiviä 2009/18/EY laadittaessa. Pehmeän oikeuden säännöksillä on myös merkitystä kansallisten oikeusjärjestysten kehittämisessä, sillä ne voivat toimia mallilakeina kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa. Pehmeä oikeus ei siis ole merkityksetöntä ja vaila oikeudellista tehokkuutta, vaikka siltä sitova vaikutus puuttuukin. Kovan lain ja pehmeän oikeuden välisessä suhteessa ei välttämättä ole kysymys vastakkainasettelusta vaan siitä, että molemmat normityypit toimivat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa ja muodostavat eräänlaisen normihybridin⁴⁴⁶. Näin ollen molemmat normityypit yhdessä vaikuttavat mm. kansainvälisen liikenneyhteisön käyttäytymiseen.

Valtiosopimusten voimaansaattamisen osalta Suomessa on selkeä oppirakennelma siitä, miten valtiosopimukset on voimaansaattettava. Valtiosopimusten voimaansaattamistapoihin ei perustuslaissa ole suoranaisesti otettu kantaa, joskin perusteluissa on todettu voimaansaattamislakien voivan olla blankettilakeja (inkorporaatio) tai asiasisältöisiä lakeja taikka näiden yhdistelmiä^{447,448}. Perustuslakivaliokunta on myös lausuntokäytännössään ottanut kantaa voimaansaattamistapoihin⁴⁴⁹. Lähtökohtana valtiosopimusten voimaansaattamiselle on inkorporaatio-menetelmä eli blankettisäädöksen käyttäminen. EU-säädösten osalta ei vakiintunutta doktriinia ole muodostunut. Perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat vaihdelleet blankettimuotoisen tekniikan käyttämisestä transformaatiomenetelmän ensisijaisuuteen. Sen sijaan transkriptio-menetelmän (toistaminen) edut ovat ikään kuin jääneet huomioimatta, vaikka juuri tällä menetelmällä voidaan varmistaa se, että kansalliset säännökset ja niiden tulkinta ovat oikeita. Toisaalta tämä menetelmä eliminoi sen, että kansallisessa sääntelyssä mennään yli EU-oikeuden vaatimusten ja toisaalta EU-sääntelyn varjolla ei aseteta uusia kansallisia vaatimuksia.

⁴⁴⁶ Ks. Trubek & Trubek 2005, s 364.

⁴⁴⁷ Tämän jaottelun pohjalta puhutaan seuraavista voimaansaattamistavoista, joita Suomessa käytetään: blankettisäädös (inkorporaatio), asiasisältöinen voimaansaattaminen, sekamuotoinen voimaansaattaminen.

⁴⁴⁸ HE 1/1998 vp, 95 § yksityiskohtaiset perustelut.

⁴⁴⁹ Voimaansaattamista yksinomaan kansallisen lain aineellisia säännöksiä muuttamalla tai täydentämällä tulisi käyttää vain poikkeuksellisesti ja, jos sitä käytetään, tulisi hallituksen esityksessä mainita syyt siihen, miksi näin esitetään meneteltäväksi. Myös asiasisältöistä voimaansaattamistapaa käytettäessä tulee laista käydä ilmi sen luonne tietyn kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislakina (PeVL 61/2001 vp). Tämä toteutetaan pääsääntöisesti ottamalla asiasta nimenomainen maininta johonkin lain pykälään. Voimaansaattamisasetuksesta tulee tällöin käydä ilmi myös se laki tai ne lait, joilla velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu asiasisältöisesti voimaan. (Ojanen–Scheinin 2011, s. 181, Valtiosopimusopas 2012, s.75.)

IV Tutkintajärjestelmän oikeudelliset ja hallinnolliset puitteet

1 Itsenäinen tutkintajärjestelmä

1.1 Oikeudellisesta tutkinnasta erillinen tutkintajärjestelmä

1.1.1 Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet

Kansainvälisten sopimusmääräysten mukaan turvallisuustutkinnan tarkoituksena on turvallisuuden parantaminen. Tämä käy ilmi siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 kohdasta 3.1 ja meriliikenteen onnettomuustutkintasäännösten 1 luvusta. Turvallisuustutkinnan suhde oikeudelliseen tutkintaan määritellään kansainvälisissä sopimusmääräyksissä samalla tavalla niin, että tutkinnassa ei selvitetä syyllisyys- ja vastuukysymyksiä. Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 tekstin osalta on pyritty välttämään liityntää oikeudelliseen tutkintaan. Sopimusmääräysten formulointeja ja niissä käytettävää terminologiaa on kehitetty niin, että ne eivät edes synnyttäisi mielenyhtymiä oikeudelliseen tutkintaan. Esimerkkinä voidaan mainita termi ”Investigation”, jonka sijasta käytettiin alun alkaen termiä ”Inquiry”. Siitä kuitenkin luovuttiin, koska sen koettiin viittaavan juridiseen ja erityisesti rikosoikeudelliseen terminologiaan.⁴⁵⁰

Vaikka siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 13 toisaalta pyritään tekemään eroa oikeudelliseen tutkintaan, tämä ei toteudu täysin johdonmukaisesti. Nimittäin liitteen 13 kohdassa 5.11 on säännökset ilmailun turvaamisesta vastaavien viranomaisten informoimisesta (Informing aviation Security Authorities). Kyseessä ei siis ole ilmailuturvallisuudesta vastaavista viranomaisista (Aviation Safety Authorities), vaan lähinnä poliisiviranomaisista. Mikäli tutkinnan aikana tulee tieto tai epäily siitä, että jotakin oikeudenvastaista on tapahtunut, liitteen 13 kohdan 5.11 mukaan tutkinnasta vastaavan henkilön on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta ao. viranomainen tulee informoiduiksi.

Tämä on jossain määrin epäjohdonmukaista turvallisuustutkinnan erillisyyperiaatteen näkökulmasta. Tässä lienee taustalla se, että turvallisuustutkinnalle ei kuitenkaan ole haluttu antaa täysin itsenäistä asemaa oikeudelliseen tutkintaan nähden. Esimerkiksi maailman johtavan ilmailuvaltion Yhdysvaltain liittovaltion tutkintaelimen NTSB:n (National Transportation Safety Board) asema oikeudelliseen tutkintaan nähden ei ole täysin itsenäinen. Tämä tuli esiin 11.9.2001 tapahtuneen terroriteon tutkinnassa. Mainitussa tapauksessa kaksi lentokonetta tuhottiin ohjaamalla ne päin World Trade Centerin (WTC) rakennuksia. NTSB antoi teknistä apua oikeudellisesta tutkinnasta vastanneelle FBI:lle⁴⁵¹. NTSB:n hankkima materiaali oli FBI:n valvonnan alasta eikä NTSB julkaissut suorittamistaan tutkimuksista edes tutkintaraporttia.⁴⁵²

⁴⁵⁰ Ks. Malmberg 2000, s. 529–530.

⁴⁵¹ Federal Bureau of Investigation.

⁴⁵² <http://www.nts.gov/nts/major.asp>. Sivulla on käyty 17.5.2010.

Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskevan asetuksen (EU) N:o 996/2010 1 artiklan mukaan asetuksen tarkoituksena on parantaa ilmailun turvallisuutta. Asetuksen tavoitteisiin ei kuulu syyllisyyden tai vastuun osoittaminen. Rautatieturvallisuusdirektiivin 2004/49/EY 19(4) artiklan mukaan tutkinnassa ei missään tapauksessa saa pyrkiä osoittamaan syyllisyyttä tai korvausvastuuta. Jäsenvaltioiden on määriteltävä tutkinnan oikeusasema siten, että tutkinnasta vastaavat voivat suorittaa tehtävänsä mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti sekä tarvittaessa yhteistyössä oikeudellisesta tutkinnasta vastaavien viranomaisten kanssa. Tämä käy ilmi direktiivin 20 artiklasta. Turvallisuustutkinnan erillisyyttä oikeudellisesta tutkinnasta korostetaan direktiivin 20(3) artiklassa vielä siten, että turvallisuustutkinnan suorittamista edellytetään oikeudellisesta tutkinnasta riippumatta. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY säännökset eivät muodosta poikkeusta muiden liikennemuotojen vastaaviin säännöksiin. Direktiivin 2009/18/EY 1(2) artiklan mukaan tutkinnan tarkoituksena ei ole vastuun määrittäminen eikä syyllisyyden kohdentaminen. Lisäksi direktiivin johdanto-osan 9-17) kohdissa todetaan, että jäsenvaltioiden veloitteena on luoda oikeudellisesta tutkinnasta erillinen ja itsenäinen tutkintajärjestelmä, jossa onnettomuudet ja onnettomuuksien vaaratilanteet tutkitaan turvallisuuden parantamisen näkökulmasta.

EU-oikeuden säännöksissä on syyllisyys- ja vastuukysymysten selvittely rajattu kokonaan turvallisuustutkinnan ulkopuolelle. Vaikka turvallisuustutkinnassa ei arvioida syyllisyyksymyksiä, se ei kuitenkaan estä tutkintaelintä raportoimasta kaikista onnettomuuteen johtaneista syistä ja tekijöistä.

Turvallisuustutkinnalle ominainen piirre on rankaisemattomuus. Tapausta tutkittaessa ei etsitä syyllistä rangaistavaksi. Vastuukysymykset rajataan tutkintajärjestelmän ulkopuolelle sen vuoksi, että tutkinnassa saataisiin selville kaikki välittömät ja välilliset syyt. Turvallisuustutkinnan ja oikeudellisen tutkinnan väliset rajanvetokysymykset eivät aina ole selviä. Onnettomuustapauksissa oikeudellinen tutkinta on usein turvallisuustutkinnan kanssa rinnakkainen tutkintalinja. Turvallisuustutkinta ei kuitenkaan saa jäädä oikeudellista tutkintaa avustavaksi toiminnaksi, vaan yhteistyön tarve tulee arvioida siitä lähtökohdasta, onko siitä hyötyä turvallisuustutkinnalle.

1.1.2 Kansallisen turvallisuustutkintajärjestelmän suhde oikeudelliseen tutkintaan

Suomessa poliisilain (493/1995) 37 §:n mukaan poliisilla on velvollisuus selvittää ja tutkia onnettomuuksia. Poliisilain nojalla tapahtuvan tutkinnan tarkoituksena on virallisen selvityksen hankkiminen ja kokoaminen muissa kuin rikosasioissa. Tätä poliisilain mukaista tutkinnanlajia kutsutaan poliisitutkinnaksi. Onnettomuuden yhteydessä saattaa syntyä epäily rikoksesta. Tällöin tulee suoritettavaksi esitutkintalain (449/1987) mukainen esitutkinta, joka on rikoksen oikeudellisen selvittelyn eli rikosprosessin ensimmäinen vaihe. Siinä selvitetään rikos ja sen teko-olosuhteet syytteestä päättämistä ja rikosoikeudenkäynnin valmistelemista varten. Yleisenä esitutkintaviranomaisena toimii poliisi. Poliisitutkinnan ja esitutkinnan käsitteellisiin eroihin kuuluu se, että esitutkintaan liittyy epäily rikoksesta. Esitutkintaviranomaisille säädetään sellaisia valtuuksia, joita ei ole poliisilain mukaisessa poliisitutkinnassa. Oikeudelliseen tutkintaan kuuluvia tutkinnan lajeja on poliisitutkinnan ja esitutkinnan lisäksi kuolemansyyntutkinta, josta säädetään laissa kuolemansyyntutkinnasta (459/1973).

Suomessa turvallisuustutkinnan suorittavat Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiestutkijat yhdessä laajan asiantuntijareservin kanssa. Esi- tai poliisitutkinnan suorittavat poliisikoulutuksen saaneet poliisimiehet. Tutkijoiden erot ovat paitsi koulutuksessa myös tutkintateknisissä ja -taktisissa menetelmissä. Jo kumotussa Tutkintalain 8 §:ssä oli säännös, jonka mukaan tutkintaelin päättää itsenäisesti yhteistyön tarpeesta ja laajuudesta suhteessa oikeudelliseen tutkintaan. Kansallisessa lainsäädännössä ei siis ole velvoitettu tutkintaorgania yhteistyöhön rinnakkaista tutkintaa suorittavan poliisin kanssa, vaan yhteistoiminta poliisin kanssa on riippunut siitä, onko tutkintaorganin taholta katsottu yhteistyö poliisin kanssa tarpeelliseksi. Turvallisuustutkinta on siten ollut jo pitkään oma tutkinnan laji, jonka suhde poliisin suorittamiin tutkinnan lajeihin on itsenäinen ja riippumaton.

Turvallisuustutkintalain 42 §:n 1 momenttiin on otettu samansisältöinen säännös kuin Tutkintalain:ssa. Turvallisuustutkintalain 42 §:n 1 momentin mukaan tutkintatoimia voidaan tehdä yhteistoiminnassa samassa asiassa esitutkintaa tai kuolemansyöntutkintaa tekevän viranomaisen kanssa siinä laajuudessa kuin Onnettomuustutkintakeskus katsoo yhteistoiminnan olevan tarkoituksenmukaista turvallisuustutkinnan kannalta. Säännöksen formulointi on jossain määrin puutteellinen tässä muodossa, sillä se ei ota huomioon poliisilain nojalla tehtävää tutkintaa. Turvallisuustutkintalain 42 § olisi pitänyt formuloida siten, että esitutkintaa tai kuolemansyöntutkintaa tekevän viranomaisen lisäksi pykälässä olisi mainittuna myös poliisitutkinta, koska poliisilain 37 §:n mukaan poliisilla on velvollisuus selvittää ja tutkia onnettomuuksia.

Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 kohdan 5.11 mukaan tutkinnasta vastaavalla henkilöllä on velvollisuus ilmoittaa tutkinnassa esiin tulleista lainvastaisista teoista. Uudesta turvallisuustutkintalaista puuttuu säännös, jonka mukaan tutkinnasta vastaavalle olisi säädetty nimenomainen velvoite ilmoittaa oikeudenvastaisesta teosta ao. viranomaiselle eli poliisille. Tällaista säännöstä ei ollut myöskään kumotussa Tutkintalain:ssa. Kansallisessa lainsäädännössä on erälle virkamiehille säädetty vastaavanlainen velvollisuus. Esimerkiksi poliisiasetuksen (1112/1995) 8 §:ssä on säännös, jossa poliisimiehelle säädetään velvollisuus ilmoittaa esimiehelleen havaitsemansa tai tietoonsa tulleet poliisitoiminnan kannalta tärkeät asiat.

Koska siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 kohdan 5.11 säännös on velvoittava standardi, ilmoitusvelvollisuudesta pitää säätää kansallisessa lainsäädännössä. Asiasta olisi voitu aikanaan jättää varuma jolloin olisi ilmoitettu siitä, että Suomi ei voi saattaa kansallista lainsäädäntöään kohdan 5.11 säännöksen mukaiseksi. Varumaa ei kuitenkaan ole jätetty. Jos yleissopimuksen sallimaa varumaa ei ole määrääjässä jätetty, myöhempi poikkeaminen kansainvälisen oikeuden mukaan on mahdollista vain olennaisesti muuttuneiden olosuhteiden johdosta (rebus sic stantibus). Näiltä osin kansainvälisten sopimusmääräysten ja kansallisen lainsäädännön välinen suhde ei ole täysin jännitteetön⁴⁵³.

⁴⁵³ Esimerkkinä kansallisen standardin ja kansainvälisen standardin välisistä eroavaisuuksista voidaan todeta, että kaikkiaan 63 sopimusvaltiota on ilmoittanut, ettei niillä ole kansainvälisellä standardilla määrätyn ja oman menettelynsä välisiä eroavuuksia. Sopimusvaltioista 19 on ilmoittanut, etteivät ne ole voineet saattaa joitakin omia määräyksiään tai menetelmiään täysin kansainvälisen standardin mukaisiksi. Peräti 96 valtiota ei ole tehnyt lainkaan ilmoitusta siitä, onko eroavaisuuksia vai ei. Kun sopimusvaltioita on kaikkiaan 190, niin puolet sopimusvaltioista on jättänyt tässä asiassa noudattamatta säädettyä ilmoitusvelvollisuutta.

Poikkeuksellisten tapahtumien tutkinta uudessa turvallisuustutkintalaissa. Uuden turvallisuustutkintalain myötä kansallisen tutkintajärjestelmän suhde oikeudelliseen tutkintaan muuttui jossain määrin, koska tällöin turvallisuustutkintalakiin otettiin säännökset ns. poikkeuksellisen tapahtuman tutkinnasta. Turvallisuustutkintalain 31 §:n mukaan poikkeuksellisella tapahtumalla tarkoitetaan sellaista erittäin vakavaa kuolemaan johtanutta taikka yhteiskunnan perustoimintoja uhannutta tai vakavasti vaurioittanutta tapahtumaa, joka ei ole onnettomuus. Poikkeuksellisena tapahtumana voi tulla tutkittavaksi sellainen luonteeltaan vakava tapahtuma, joka on johtanut ihmishengen menetykseen taikka joka on muutoin esimerkiksi toteutustavaltaan tai seurauksiltaan sellainen, että se on omiaan järkyttämään vakavalla tavalla kansalaisten turvallisuudentunnetta tai yhteiskuntajärjestystä. Lisäksi yhteiskunnan perustoimintoja uhanneet tai vakavasti vaurioittaneet tapahtumat voivat tulla tutkittavaksi poikkeuksellisena tapahtumana.⁴⁵⁴ Tällainen tapahtuma on voitu aiheuttaa rikollisella teolla. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lain valmisteluvaiheessa oli harkittu erillislakia poikkeuksellisen tapahtuman tutkinnasta. Valmistelussa oli kuitenkin päädytty säännösten sisällyttämiseen turvallisuustutkintaa koskevaan lakiin sen vuoksi, että myös tätä tutkintaa koskevat menettelysäännökset vastaavat suurelta osin onnettomuuksien tutkinnassa sovellettaviksi ehdotettuja säännöksiä. Tosin onnettomuustutkintatyöryhmä ei tästä järjestelystä ollut täysin yksimielinen, sillä työryhmän mietintöön jätettiin eriäviä mielipiteitä^{455,456}

Poikkeuksellisen tapahtuman tutkinnan sisällyttämistä turvallisuustutkintalakiin vastustettiin myös työryhmämietinnössä annetuissa lausunnoissa⁴⁵⁷. Ehdotuksen vastustajat pitivät ehdotusta ristiriitaisena turvallisuustutkinnan tarkoituksen kanssa. Ehdotuksen vastustajat katsoivat, että turvallisuustutkinta ja rikollisella teolla aiheutetun tapahtuman tutkinta tulee erottaa selkeästi toisistaan myös lakiteknisesti.⁴⁵⁸ On perustelua, että Jokelan ja Kauhajoen ampumistapausten kaltaiset ns. poikkeukselliset tapahtumat tutkitaan perusteellisesti ja selvitetään, miten voitaisiin ennalta ehkäistä samankaltaisia tapahtumia ja torjua niistä aiheutuvia vahinkoja⁴⁵⁹. Poikkeuksellisen tapauksen tutkinta muistuttaa monelta osin turvallisuustutkintaa siinä mielessä, että tutkinnassa selvitetään tapahtumien kulkua ja viranomaisten sekä muiden toimintaan osallistuneiden toimenpiteitä samoin kuin tapahtumien seurauksia. Ratkaisevin ero on kuitenkin siinä, että turvallisuustutkinnassa ei tutkita tapauksia, jotka johtuvat rikollisista teoista.

Perustuslakivaliokunnan mukaan Jokelan koulukeskuksessa tapahtuneen ampumistapauksen kaltaisissa tapauksissa on kysymys jo tapahtuneesta rikoksesta, josta poliisi on toimittanut rikostutkintaan ja syyllisyyskysymysten selvittämiseen rajoittu-

⁴⁵⁴ HE 204/2010 vp, s. 51.

⁴⁵⁵ OMML 02/2010 Onnettomuustutkintatyöryhmän mietintö, s. 96. Työryhmän puheenjohtajana toimi Onnettomuustutkintakeskuksen entinen johtaja, varatuomari Kari Lehtola.

⁴⁵⁶ HE 204/2010 vp, s. 15.

⁴⁵⁷ Lausunnonantajista Lehtolan eriävään mielipiteeseen ilmoittivat yhtyvänsä Helsingin käräjäoikeus, Hätäkeskuslaitos, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Sotilasilmailuonnettomuuksien tarkastuslautakunta, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Rakennusteollisuus RT ry, Suomen lennonjohtajien yhdistys ry, Suomen lentäjäliitto ry, Suomen Satamaliitto, Finnish Commuter Airlines Oy (OMML 42/2010 Ehdotus turvallisuustutkintalaiksi s. 13).

⁴⁵⁸ OMML 42/2010 Ehdotus turvallisuustutkintalaiksi s. 10.

⁴⁵⁹ Onnettomuustutkintakeskus oli mukana tutkimassa sekä Jokelan että Kauhajoen koulusurmat. Koulusurmat tutkittiin tarkoitusta varten säädetyn erillislain nojalla, koska onnettomuustutkintalaki koskee vain onnettomuuksien ja niiden vaaratilanteiden tutkintaa. Ks. Onnettomuustutkintakeskuksen vuosikertomus 2009, s. 4.

neen esitutkinnan. Poikkeuksellisen tapauksen tutkinnassa on tarkoituksena selvittää rikollista tekoa esitutkintaa laaja-alaisemmin kokonaiskuvan saamiseksi ja vastavankaltaisten tapahtumien ennaltaehkäisemiseksi. Tällaisessa vakavan rikoksen syiden selvittämisessä on valiokunnan mielestä kysymys sellaisesta toiminnasta, jota voidaan pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin toisen virkkeen tarkoittamassa mielessä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavan *rikoksen tutkintana*.⁴⁶⁰ Vaikka kyse on rikoksen tutkinnasta, kyse ei ole rikostutkinnasta, jolla tarkoitetaan selvityksen hankkimista ja mahdollisen syyteharkinnan suorittamista rikosoikeudenkäynnin valmistelua varten.

1.2 Tutkintaelimen pysyvyys

1.2.1 Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet

Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 säännökset tutkintaviranomaisesta ovat varsin niukat. Liitteen 13 kohdassa 5.4 on eräitä tutkintaviranomaisen (Accident Investigation Authority) asemaa määrittäviä säännöksiä. Tässä kohdassa viitataan tutkintaelimen toimivaltuuksiin, joita tutkintaelimellä pitäisi olla. Liitteessä 13 ei ole nimenomaisia säännöksiä tutkintaelimen pysyvyydestä eivätkä säännökset edellytä pysyvän tutkintaelimen perustamista, vaan tutkintajärjestelmä voi perustua myös ad hoc -tutkintaelimen käyttöön. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännösten neljännessä luvussa säädetään tutkintaviranomaisesta, mutta tämäkään säännös ei edellytä sopimusvaltioita perustamaan pysyviä tutkintaelimiä.

EU-oikeuden lähestymistapa on erilainen kuin kansainvälisessä oikeudessa, sillä pysyvä tutkintaelin on EU-säädösten avainvelvoite. Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskevan asetuksen (EU) N:o 996/2010 artiklan 4 mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että tutkinta suoritetaan sellaisen pysyvän tutkintaelimen toimesta tai sen valvonnassa, ja että ao. elin kykenee suorittamaan itsenäisesti tutkinnan ilman ulkopuolisten puuttumista asiaan. EU-asetuksessa ei tarkemmin määritellä pysyvyyden kriteeriä tai tutkijoiden lukumäärää. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 8(1) artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että turvallisuustutkinta suoritetaan puolueettoman, pysyvän ja tarvittavat valtuudet omaavan tutkintaelimen vastuulla ja että tutkinta teetetään tutkijoilla, joilla on asianmukainen pätevyys. Direktiivissä 2009/18/EY ei ole määritelty pysyvyyden kriteeriä. Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY edellyttää 1 artiklan d) kohdassa, että jokaiseen jäsenvaltioon on perustettava elin onnettomuuksien tutkintaa varten. Artiklassa 21(1) mukaan pysyvään tutkintaelimeen on kuuluttava vähintään yksi henkilö.

EU-oikeudessa kaikissa kolmessa liikennemuodossa sekä siviili-ilmailussa että rautatie- ja meriliikenteessä jäsenvaltioiden edellytetään perustavan pysyviä tutkintaelimiä. Tämä vaatimus sulkee pois sen mahdollisuuden, että onnettomuuksien tutkinta voisi perustua pelkästään ad hoc -periaatteella toimivan tutkintaelimen käyttämiseen. Tilapäisen tutkintaelimen käyttämisestä hankaloittavat käytännölliset syyt, sillä satunnainen tutkintaelin ei pysty reagoimaan onnettomuuteen samalla tavalla kuin pysyvä elin⁴⁶¹. Lisäksi tutkinnan uskottavuuteen ja luotettavuuteen liittyvät syyt puoltavat pysyvän tutkintaelimen käyttämistä⁴⁶². Tutkintaelimen pysyvyyden kriteeriksi

⁴⁶⁰ PeVL 19/2008 vp, s. 3.

⁴⁶¹ Ks. 56/94/EY 6 art. ja KOM (2002) 21 johdanto-osa 8.5.3. 20 art. s. 18.

⁴⁶² KOM (2001) 370 s. 75.

on rautatieturvallisuusdirektiivissä määritelty vähintään yksi henkilö. Tälle henkilölle on myös määritelty laadullisia ominaisuuksia eli henkilöllä on oltava sellainen ammatillinen pätevyys, että hän voi toimia tutkinnasta vastaavana henkilö eli käytännössä tutkinnan johtajana.

Euroopan unionin jäsenyys on vaikuttanut jäsenvaltioiden hallintotoimintaan ja sen sisältöön. Pääsääntönä on kuitenkin se, että pantaessa EU-oikeutta täytäntöön kansallisten viranomaisten toimivaltaan ja rakenteeseen sekä niissä noudatettavaan menettelyyn noudatetaan kansallisen oikeuden säännöksiä⁴⁶³. Jäsenvaltioiden organisatorisen autonomian periaate liittyy Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden väliseen suhteeseen EU-oikeuden toimeenpanossa. Unionin oikeuden hallinnollinen toimeenpano jää pääasiassa jäsenvaltioiden viranomaisten tehtäväksi. Koska toimeenpanoa ei ole keskitetty Euroopan unionin toimielimille, lähtökohtana on, että jäsenvaltiot voivat toimeenpanna unionin oikeutta omien organisatoristen ratkaisujen pohjalta. Tämä pohjautuu institutionaalisen itsenäisyyden periaatteeseen (principle of institutional independence), johon kuuluu *organisatorisen autonomian* periaate, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat organisoida unionin oikeudesta vastaavan hallinnon omien kansallisten lähtökohtiensa mukaisesti.⁴⁶⁴

Lissabonin sopimuksen myötä organisatorisen autonomian perustana voidaan pitää uuden SEU 4(2) artiklaa, jonka mukaan ”unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta”. Säännöksen mukaan unioni lisäksi ”kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä”. Vaikka uuden SEU 4(2) artiklassa ei ole aikaisempaa formulointia siitä, että unioni pitää arvossa jäsenvaltioiden ominaislaatua, artiklassa 4(2) olevan säännöksen voidaan nähdä täsmentävän unionin velvoitetta kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista ominaislaatua, joka käsittää myös valtiollisen identiteetin eli valtion perustehtävät⁴⁶⁵.

Vaikka Euroopan unionilta puuttuu yleinen toimivalta harmonisoida jäsenvaltioiden hallintokoneiston rakennetta, se ei kuitenkaan ole esteenä organisaationormien antamiselle. Turvallisuustutkintaa määrittelevät EU-oikeuden säädökset ovat tyypillisiä organisoitinnormeja, joissa jäsenvaltiolta edellytetään tietyn viranomaisen nimittämistä tai perustamista. Turvallisuustutkintaa määrittävissä säädöksissä jäsenvaltioilta edellytetään myös sitä, että ne vahvistavat viranomaisille EU-oikeudessa luetellut toimivaltuudet. Jäsenvaltioiden hallintoja harmonisoivia organisoitinnormeja on annettu unionin oikeuden tehokkaan toteuttamisen nimissä erityisesti unionin liikennepolitiikan alueella. Hallinto-organisaation yksityiskohtainen harmonisointi ei siis kuulu unionin yleiseen toimivaltaan, mutta erityisen sääntelytoimivallan puitteissa se voi antaa organisoitinta koskevia säännöksiä. Toisaalta EU-oikeuden vaatimus uusien viranomaisten perustamisesta riippuu siitä, millainen kansallisen ja unionin oikeuden välinen suhde säännellyssä asiassa on. Jos jäsenvaltiossa jo on olemassa organisatorinen järjestely, joka täyttää unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset, ei uutta organisatorista järjestelyä tarvita. EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden osalta vallitse tällöin normiharmonia.

⁴⁶³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 33.

⁴⁶⁴ Mäenpää 2011, s. 369, Schwarze–Laakso–Kuuttiniemi 1999, s. 49 – 50, Suviranta 2009, LM 1/2009, s. 132.

⁴⁶⁵ HE 23/2008 vp, s. 134.

Turvallisuustutkintaa määrittelevissä EU-oikeuden säädöksissä on tunnistettavissa ominaispiirteitä, jotka ovat palautettavissa organisatoriseen autonomiaan. Esimerkiksi vaatimus tutkintaelimen pysyvyydestä ja siihen liittyvät sääntelyn yksityiskohdat. EU-oikeudessa asetetaan vaatimus tutkintaelimen pysyvyydestä. Pysyvyyden minimivaatimus rautatieturvallisuudirektiivissä on yksi henkilö, joka pystyy toimimaan tutkinnasta vastaavana. On selvää, että yhden tutkijan organisaatio ei pysty tutkimaan vakavia onnettomuuksia. Tällä vaatimuksella ei kuitenkaan ole unionin toimesta haluttu puuttua enempää jäsenvaltioiden hallintorakenteisiin, vaan unionin oikeuden toteuttaminen näiltä osin on haluttu jättää jäsenvaltioiden tehtäväksi. Turvallisuustutkintaa sääntelevissä EU-oikeuden säädöksissä ei ole myöskään nimenomaisia säännöksiä organisaation keskittämistä tai hajauttamisesta. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa sisäisen toimivallan jaon tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla ja panna direktiivin täytäntöön alueellisten tai paikallisten viranomaisten toteuttamalla toimenpiteillä niin halutessaan.⁴⁶⁶ Lähtökohtana tutkintaorganisaation ohjaus- ja valvontasuhteiden sekä henkilöstön aseman järjestämisen suhteen on yleisellä tasolla organisatorinen autonomia⁴⁶⁷. Turvallisuustutkintaa sääntelevissä säädöksissä määritellään kuitenkin tiettyjä riippumattomuusvaatimuksia, joten jäsenvaltiot eivät voi täysin vapaasti päättää siitä, miten ne tutkintaelimen ja sen jäsenten muodollisen aseman käytännössä järjestävät.

Vaikka tutkintaorganisaation resursointivaatimus on jossain määrin epä johdonmukainen, ottaen huomioon, ettei yksi henkilö pysty tutkimaan vakavimpia onnettomuuksia, tämän epä johdonmukaisuuden poistamiseksi direktiiveissä sallitaan ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö. EU-oikeudessa ei ole tahdottu asettaa sellaista velvoitetta, että kaikki tarvittavat asiantuntijat olisivat tutkintaelimen palveluksessa, vaan asiantuntijoita voidaan ottaa tutkintaelimen ulkopuolelta. EU-oikeudessa on myös säännöksiä, joissa edellytetään tarvittavan asiantuntijareservin olemassaoloa. Toisaalta se mahdollistaa jäsenvaltioille asiantuntijareservien alueellisen hajauttamisen, kun taas pysyvä organisaatio on yleensä keskitetty. Tämän voi myös nähdä organisatorisen autonomian kunnioittamisena, jossa jäsenvaltiot voivat järjestää tutkinnan kansallisten puitteiden mukaisesti.

Kaikkien jäsenvaltioiden ei kuitenkaan tarvitse perustaa tutkintaelintä. Jos jäsenvaltiossa on jo olemassa sellainen organisaatio, joka täyttää direktiivin vaatimukset eli olemassa oleva oikeustila vastaa direktiivin säännöksiä, ei uutta viranomaista tarvitse perustaa. Vaikka direktiivien vaatimukset ovat lähtökohtaisesti samat kaikille jäsenvaltioille, on rautatieturvallisuudirektiivissä säännös, jonka mukaan Kyproksen ja Maltan tasavaltaa eivät täytäntöönpanoa koskevat säännökset koske niin kauan kuin niiden alueilla ei ole rautatiejärjestelmää⁴⁶⁸. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on määritelty ainoastaan yksi tilanne, jossa direktiivin täytäntöönpanon pakollisuudesta voidaan poiketa. Täytäntöönpanovelvollisuuden poikkeuksena on tilanne, jossa täytäntöönpano olisi maantieteellisistä syistä vailla merkitystä⁴⁶⁹.

⁴⁶⁶ Asia C-417/99, komissio v. Espanja, kohta 37, 13.9.2001, yhdistetyt asiat 227/85- 230/85, komissio v. Belgia, tuomio 14.1.1988, Kok. 1988, s. 1, 9 kohta ja asia C-131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991, Kok. 1991, s. I-825, 71 kohta.

⁴⁶⁷ Mäenpää 2011, s. 195.

⁴⁶⁸ Rautatieturvallisuudirektiivi 2004/49/EY säädettiin ennen Kyproksen ja Maltan liittyvistä Euroopan unioniin. Alkuperäisessä rautatieturvallisuudirektiivissä 2004/49/EY ei ollut säännöstä täytäntöönpanosta poikkeamisesta

⁴⁶⁹ Ks. asia 420/85, komissio v. Italia, tuomio 7.7.1987, Kok. 1987, s. 2983, 5 kohta.

1.2.2 Onnettomuustutkintakeskus pysyvänä tutkintaviranomaisena

Vaikka Euroopan unionilta puuttuu kansallisten hallinto-organisaatioiden rakennetta harmonisoiva yleinen toimivalta, se ei siis ole esteenä erityisten organisointinormien antamiselle, joissa edellytetään kansallisten viranomaisten perustamista. EU-oikeuden täytäntöönpanoa ajatellen pysyvän tutkintaelimen perustamista koskeva vaatimus on *avainvelvoite*, koska tämän veloitteen eli soveltamisedellytyksen laiminlyönti muodostaisi kaikkein vakavimman tosiasiallisen soveltamisongelman⁴⁷⁰. Ellei tutkintaelintä ole, ei jäsenvaltion hallintokoneistolla ole valmiuksia eikä tarvittavaa välinettä EU-säännösten soveltamiseen. Mikäli Suomessa joudutaan EU-oikeuden pohjalta perustamaan uusia viranomaisia, perussäännökset asiasta ovat perustuslain 119 §:ssä, jossa säädetään valtion hallinto-organisaation yleisestä rakenteesta sekä valtionhallinnon järjestämisen perusteista. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.⁴⁷¹

Uuden turvallisuustutkintalain 8 §:n 1 momentin mukaan turvallisuustutkintaa varten on oikeusministeriön yhteydessä Onnettomuustutkintakeskus, joka suorittaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti. Onnettomuustutkintakeskuksella on siviili-ilmailun, rautatie- ja vesiliikenteen onnettomuuksien tutkintaa varten kaksi virkamiestutkijaa kutakin liikennemuotoa kohden. Vaikka Onnettomuustutkintakeskus on pysyvä viranomainen, turvallisuustutkintalain mukaan tutkinnan organisaatiomuotoja ovat Onnettomuustutkintakeskuksen vakinaisten virkamiesten suorittama virkamiestutkinta tai tutkintaryhmän toimittama tutkinta. Onnettomuustutkintakeskus päättää turvallisuustutkintalain 17 §:n 1 momentin mukaan siitä, missä laajuudessa tutkinta tehdään. Onnettomuustutkintakeskus voi siis harkintansa mukaan päättää tutkinnan organisoimisesta tutkintaryhmän muotoon. Tutkintaryhmän kokoonpanosta säädetään turvallisuustutkintalain 13 §:n 2 momentissa. Tutkintaryhmässä on tarpeellinen määrä jäseniä, joilla on riittävä asiantuntemus tutkinnan kannalta keskeisiltä aloilta. Tutkintaryhmän jäsen voi olla Onnettomuustutkintakeskuksen tai muun viranomaisen virkamies taikka suostumuksensa tehtävään antanut Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntija.

EU:n jäsenvaltioissa olevat tutkintaorganisaatiot ovat yleensä melko pieniä. Poikkeuksena tästä on Ranskan siviili-ilmailun onnettomuuksien tutkinnasta vastaava BEA (Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la sécurité de l'aviation civile). Tutkintavirasto on mukana noin 700 poikkeaman tutkinnassa kotimaassa ja noin 50 poikkeaman tutkinnassa ulkomailla. Virastossa on henkilökuntaa kaikkiaan 120, joista 30 on varsinaisia onnettomuustutkijoita, joiden lisäksi henkilökuntaan kuuluu 12 tutkimusapulaista. Pääosa tutkijoista on siviili-ilmailuinsinöörejä, jotka ovat suorittaneet tutkinnon kansallisessa siviili-ilmailuopistossa. Tutkintavirasto voi pyytää asiantuntija apua tutkintaan kansalliselta siviili-ilmailuviranomaiselta, puolustusministeriöltä, ilmatieteenlaitokselta jne.⁴⁷²

⁴⁷⁰ Ks. Asia C-138/99, komissio v. Luxemburg 16.12.1999 ja Asia C-494/99, komissio v. Helleen tasavalta. Oikeustapauskokoelma 2001 sivu I-02761.

⁴⁷¹ Saraviita 2011, s. 964–966.

⁴⁷² www.bea.aero/ Sivulla on käyty 4.8.2009.

Tutkintaryhmän ylempi orgaani on Onnettomuustutkintakeskus eikä esimerkiksi oikeusministeriö. Onnettomuustutkintakeskuksella on täysin suvereeni rooli tutkinnan käynnistämässä ja varsinaisen tutkintaryhmän asettamisessa, sillä se tekee päätöksen tutkintaryhmän asettamisesta ja kokoonpanosta. Onnettomuustutkintakeskuksella on tutkintaryhmän perustamista koskeva vireillepano-oikeus ja miehityskompetenssi tutkintaryhmään nähden, sillä sen jäsenet nimitetään Onnettomuustutkintakeskuksen päätöksellä. Lisäksi voidaan sanoa, että tutkintaryhmän ohjaus- ja valvontakompetenssi kuuluu Onnettomuustutkintakeskukselle. Vaikka tutkintaryhmä on periaatteessa ad hoc -organisaatio, ei sen käyttämiselle ole estettä, koska sen toiminta tapahtuu pysyvän tutkintaelimen valvonnassa. Tärkeimpänä syynä tutkintaryhmän perustamiseen on riittävän asiantuntemuksen varmistaminen tutkintaan. Tällainen organisatorinen järjestely, jossa eri alojen asiantuntijoita pidetään reservissä, tuo huomattavia säästöjä verrattuna siihen, että rekrytoitaisiin tarvittava määrä asiantuntijoita. Itse asiassa merkittävä määrä onnettomuustutkinnasta tehdään Suomessa tutkintaryhmän muotoon organisoituna.

Tutkittavaksi otetuista tapauksista voidaan todeta, että Onnettomuustutkintakeskuksen vuosikertomuksen mukaan ilmailussa otettiin vuonna 2009 tutkittavaksi 18 erilaista onnettomuus- tai vaaratilannetapausta. Vastaavasti vuoden 2009 aikana valmistui 11 tutkintaa. Kahden virkamiestutkijan lisäksi ilmailusektorin tutkintaryhmissä toimi kaiken kaikkiaan 37 tutkijaa. Vuonna 2009 otettiin rautatieliikenteessä tapahtuneita erilaisia onnettomuus- ja vaaratilannetapauksia tutkittavaksi 20. Vuoden 2009 aikana valmistui 13 tutkintaa. Kahden virkamiestutkijan lisäksi rautatieliikenteen tutkintaryhmissä toimi yhteensä 33 tutkijaa. Vesiliikenteessä otettiin vuonna 2009 tutkittavaksi 25 tapausta. Vuoden 2009 aikana valmistui 21 tutkintaa. Kahden virkamiestutkijan lisäksi vesiliikenteen tutkintaryhmissä toimi kaiken kaikkiaan 19 tutkijaa^{473,474}

EU-oikeuden vaatimusten täytäntöönpano turvallisuustutkintaa toimittavan viranomaisen perustamisen osalta riippuu siitä, millainen kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden välinen suhde säännellyssä asiassa on. Koska Suomessa on jo ollut olemassa organisatorinen järjestely, joka täyttää unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset, ei uusia viranomaisia ole tarvinnut perustaa. Turvallisuustutkintaa toimittavan viranomaisen osalta on vallinnut EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välillä normiharmonia. Kansallinen lainsäädäntö on näiltä osin oikeellista.

⁴⁷³ Vuosikertomuksessa ei ole suoraan mainittu montako tutkintaryhmää vuosittain on toiminnassa (uudet ja keskeneräiset tutkinnot), mutta varsin merkittävä määrä varsinaisesta tutkinnasta tehdään tutkintaryhmän muotoon järjestetyssä tutkintaelimessä. Vakinaisen henkilöstön osalta tutkintaan käytetään 4,29 henkilötyövuotta (htv) ja vastaavasti ulkopuoliset tutkijat tekivät vuonna 2009 onnettomuustutkintaa yhteensä 9,07 htv.

⁴⁷⁴ Onnettomuustutkintakeskuksen vuosikertomus 2009, s. 6–7 ja 61–62.

2 Tutkintajärjestelmän riippumattomuus ja puolueettomuus

2.1 Tutkintaelimen riippumattomuus ja puolueettomuus

2.1.1 Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet

Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 13 ei ole nimenomaisia säännöksiä tutkintaelimen pysyvyydestä tai riippumattomuudesta. Merionnettomuuksien tutkintaa sääntelevän merionnettomuustutkintasäännösten kohdalla tilanne on samanlainen, sillä siinä ei ole säännöksiä tutkintaelimen riippumattomuudesta tai puolueettomuudesta. Kansainvälissä sopimusmääräyksissä ei myöskään aseteta tarkempia vaatimuksia siitä, millainen suhde tai organisatorinen järjestely tutkintaelimellä tulee olla suhteessa niihin viranomaisiin, jotka vastaavat turvallisuuden valvonnasta ja turvallisuusnormien antamisesta toimialallaan. Tämä viranomaisten välinen relaatio on siinä mielessä merkityksellinen, että varsin usein tutkintaelin joutuu selvittämään turvallisuudesta vastaavan viranomaisen toimintaa. Turvallisuusviranomainen voi olla tutkinnan johdosta annettavien suositusten pääasiallinen kohde, joka on vastuussa tutkinnan jälkeen tehtävien parannusehdotusten täytäntöönpanosta ja valvonnasta.

EU-oikeudessa asetetaan tutkintaelimen riippumattomuudelle eräitä vaatimuksia. Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa määrittävän EU-asetuksen N:o 996/2010 4(2) artiklan mukaan turvallisuustutkintaviranomaisen on oltava toiminnallisesti riippumaton erityisesti ilmailuviranomaisista, jotka vastaavat lentokelpoisuudesta, tyyppihyväksynnästä, lentotoiminnasta, huoltotoiminnasta, toimiluvista ja lupakirjoista, lennonjohdosta tai lentopaikkojen ylläpidosta, ja yleensä kaikista muista osapuolista tai yhteisöistä, joiden edut tai tehtävät saattavat joutua ristiriitaan turvallisuustutkintaviranomaiselle annetun tehtävän kanssa tai vaikuttaa viranomaisen puolueettomuuteen⁴⁷⁵. Lentokelpoisuuteen liittyvien todistusten myöntäminen Euroopan unionissa poikkeaa siitä, miten lupahallinto on järjestetty muissa ICAOn sopimusvaltioissa. Tämä johtuu siitä, että Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) perustaminen on tuonut tähän muutoksia. Euroopan unionin jäsenvaltiot eivät nimittäin enää myönnä lentokelpoisuustodistuksia, vaan EU-asetuksen n:o 1592/2002 mukaan lentokelpoisuustodistukset myöntää jäsenvaltioiden rekisterissä oleville ilma-aluksille Euroopan lentoturvallisuusvirasto.

EU-asetuksen N:o 996/2010 4(2) artiklan mukaan tutkintaelimelle on taattava edellytykset hoitaa tehtävänsä täysin riippumattomasti 4 artiklassa tarkoitetuista viranomaisista. EU-asetuksessa ei tutkintaelimeltä edellytetä täydellistä riippumattomuutta, vaan sitä lievempää *toiminnallista riippumattomuutta*. EU-asetuksen 4(3) artiklassa korostetaan turvallisuustutkintaviranomaisen riippumattomuutta siten, että se ei

⁴⁷⁵ Lentokelpoisuuteen liittyvät järjestelyt ovat nykyisin hyvin monimuotoisia. Kukin ICAOn sopimusvaltio vastaa pätevien lentokelpoisuustodistusten myöntämisestä tai antamisesta sekä jokaisen kyseisessä valtiossa rekisteröidyn lento- tai käyttömiehistön pätevyydestä. Ilma-aluksen omistajan, haltijan tai käyttäjän on pidettävä huolta ilma-aluksen lentokelpoisuudesta. Esimerkiksi operaattori voi rekisteröintivaltion määrittelemän lentokelpoisuusvalvontaan liittyvän järjestelmän mukaisesti suorittaa lentokelpoisuuden ylläpidon sekä dokumentoinnin.

saa turvallisuustutkintaa suorittaessaan pyytää eikä ottaa vastaan ohjeita keneltäkään, ja sillä on oltava rajoittamaton toimivalta turvallisuustutkinnan suorittamiseen. EU-asetuksen 4(4) artiklassa on vielä täsmennetty tutkintaelimen organisatorisia rajoja siten, että turvallisuustutkintaviranomaiselle annettuja tehtäviä voidaan laajentaa lentoturvallisuuteen liittyvien tietojen keräämiseen ja analysointiin erityisesti onnettomuuksien ehkäisemistarkoituksessa, jos kyseiset toimet eivät vaikuta kyseisen viranomaisen riippumattomuuteen eikä niihin liity vastuuta sääntelyä, hallintoa tai standardointia koskevista asioista.

Meriliikenteen tarkastusdirektiivissä 1999/35/EY ja valvontadirektiivissä 2002/59/EY ei ole säännöksiä tutkintaelimen riippumattomuuden tai puolueettomuuden suhteen. Sen sijaan meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 8 artiklan 1) kohdan 1) alakohdan mukaan, ”jotta turvallisuustutkinta toteutettaisiin puolueettomasti, tutkintaelimen organisaation, oikeudellisen rakenteen ja päätöksenteon on oltava riippumaton kaikista osapuolista, joiden edut saattaisivat olla ristiriidassa kyseisen tehtävän kanssa”. Direktiivin 2009/18/EY artiklan 8(3) mukaan ”tutkintaelimelle annettuja tehtäviä voidaan laajentaa meriturvallisuuteen liittyvien tietojen keräämiseen ja analysointiin erityisesti ennalta ehkäisevässä tarkoituksessa, jos kyseiset toimet eivät vaikuta tutkintaelimen riippumattomuuteen eikä niihin liity vastuuta sääntelyä, hallintoa tai standardointia koskevista asioista”. Tämä säännös on vastaavanlainen kuin siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskevassa asetuksessa (EU) N:o 996/2010, sekä rautatieturvallisuudsdirektiivissä 2004/49/EY.

Rautatieturvallisuudsdirektiivin 2004/49/EY 21(1) artiklan mukaan tutkintaelimen on oltava organisaatioltaan, oikeudelliselta rakenteeltaan ja päätöksenteoltaan riippumaton infrastruktuurin haltijoista, rautatieyrityksistä, maksujenperintäelimistä, käyttöoikeuden myöntävistä elimistä ja ilmoitetuista laitoksista ja kaikista osapuolista, joiden edut saattavat joutua ristiriitaan tutkintaelimelle annetun tehtävän kanssa. Lisäksi tutkintaelimen on oltava toiminnallisesti riippumaton turvallisuusviranomaisesta ja kaikista rautateiden sääntelyelimistä. Direktiivin 21(1) artiklassa on vielä yleislausekkeen tyyppinen säännös, jonka mukaan tutkintaelimen on oltava riippumaton kaikista osapuolista, joiden edut saattavat joutua ristiriitaan tutkintaelimelle annetun tehtävän kanssa. Tutkintaelimen riippumattomuusvaatimus on siten kaksijakoinen. Tiettyihin rautatiealan instituutioihin vaaditaan *täydellistä riippumattomuutta* ja toisiin instituutioihin riittää *toiminnallinen riippumattomuus*.

Toiminnallisen riippumattomuuden sisältöä ei direktiivissä tarkemmin määritellä. Joka tapauksessa se on lievempi riippumattomuuden laji kuin täydellinen riippumattomuus, jota vaaditaan mm. suhteessa rautatieyritykseen tai rataverkon haltijaan. Vaikka toiminnallista riippumattomuutta ei tarkemmin määritellä, sen pitäisi direktiivin tavoitteiden pohjalta tarkoittaa riippumattomuutta saman organisaation päätösvaltakäyttäjistä niin, että tutkintaa toimittavalle pystytään takaamaan oikeus arvioida kriittisesti oman organisaation toimintaa ja päätöksiä. Lisäksi toiminnallinen riippumattomuus edellyttää oikeudellista varmuutta, joka takaa tarvittavat toimivaltuudet ja välineet tutkinnan tavoitteiden saavuttamiseksi muusta organisaatiosta riippumatta.

Toiminnallista riippumattomuutta ei kuitenkaan ole sitovasti määritelty ja käytännössä jäsenvaltioiden perustaessa tutkintaelimiä toiminnallinen riippumattomuus mahdollistaa sen, että tutkintaelimellä voi olla organisatorinen yhteys turvallisuuden sääntelystä ja valvonnasta vastaavaan viranomaiseen eli toisin sanoen tutkintaelin voi olla kansallisessa turvallisuusviranomaisessa oleva erillinen yksikkö. Tutkintaeli-

men riippumattomuudesta päättäminen jää jäsenvaltioiden harkintaan, mikä voi johdattaa EU-oikeuden epäyhtenäiseen soveltamiseen. Toiminnallinen riippumattomuus on tutkinnan uskottavuuden kannalta altis kritiikille erityisesti silloin, kun turvallisuudesta vastaavan viranomaisen oma toiminta tulee onnettomuuden johdosta tutkittavaksi. Tutkinnan uskottavuuden kannalta ei ole merkittävää pelkästään se, miten organisiatio käytännössä toimii, vaan miltä sen toiminta näyttää ulospäin. Komission ehdotuksessa rautatieturvallisuudirektiiviksi oli alun perin vaatimus siitä, että tutkinnan suorittaisi turvallisuusviranomaisesta riippumaton elin. Tätä riippumattomuutta komissio perusteli mm. sillä, että turvallisuusviranomaisen on yleensä tutkinnan johdosta annettavien suositusten pääasiallinen kohde, joka on vastuussa tutkinnan jälkeen tehtävien parannusehdotusten täytäntöönpanosta ja valvonnasta. Direktiivin myöhemmissä käsittelyvaiheissa päädyttiin nykyiseen formulointiin eli toiminnallisen riippumattomuuden vaatimukseen suhteessa kansalliseen turvallisuusviranomaiseen ja sääntelyelimeen⁴⁷⁶.

Rautatieturvallisuudirektiivin 21(4) artiklan mukaan tutkintaelin voi yhdistää rautatieturvallisuudirektiivin mukaiset tehtävät muiden tapauksien kuin rautateiden onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaa koskevaan toimintaan, jollei tällainen järjestely vaaranna elimen riippumattomuutta. Tämä säännös on tulkittavissa siten, että tarkoituksena on mahdollistaa tilanne, jossa rautatieonnettomuuksien tutkinta voidaan yhdistää organisatorisesti muiden liikennemuotojen turvallisuustutkintaan. Tällainen multi-modal investigation-malli on yleistymässä EU:n jäsenvaltioiden piirissä. Esimerkiksi Tanskassa, Latviassa ja Virossa rautatieonnettomuuksien tutkintaa suorittava organisiatio toimittaa myös ilmailuonnettomuuksien tutkintaa. Vastaavasti Luxemburgissa, Itävallassa ja Unkarissa kombinaatio on hieman erilainen, sillä näissä jäsenvaltioissa rautatieonnettomuuksien tutkintaa toimittava organisiatio suorittaa tutkinnan myös meri- ja ilmailuonnettomuuksissa. Rautatieturvallisuudirektiivin säännös mahdollista myös sen, että voidaan perustaa ns. multi-sectoral-tutkintaelimiä. Nämä organisaatiot tutkivat eri liikennemuodoissa tapahtuneiden onnettomuuksien lisäksi myös muita onnettomuuksia, jotka voivat olla esimerkiksi teollisuudessa tapahtuneita onnettomuuksia, siltojen romahduksia jne. Onnettomuustutkintakeskus edustaa juuri tätä mallia. Multi-sectoral lähestymistapa ei ole toistaiseksi kovin yleinen EU:n jäsenvaltioissa. Tällainen järjestely on Suomen lisäksi vain Ruotsissa ja Alankomaissa. Joka tapauksessa organisaatiomuotojen tarkempi säätäminen jää jäsenvaltioiden päätettäväksi, koska EU on halunnut jättää sen jäsenvaltion organisatoriseen autonomiaan.

EU-oikeudessa määritellyillä tutkintaelimen riippumattomuusvaatimuksilla on kiinteä kohta tutkintaelimen organisatoriseen asemaan. EU-oikeudessa tutkintaelimelle asetettu riippumattomuusvaatimus on kaksijakoinen eli se on laadultaan joko toiminnallista riippumattomuutta tai täydellistä riippumattomuutta. Se, kumpi riippumattomuuden aste tutkintaelimelle valitaan, jätetään jäsenvaltioiden harkintaan. Tämän harkintamarginaalin voi nähdä jäsenvaltioiden ominaislaadun ja organisatorisen autonomian kunnioittamisena. Toiminnallinen riippumattomuus, vaikka se onkin lievempi riippumattomuusvaatimus kuin täydellinen riippumattomuus, ei jätä täysin jäsenvaltion päätettäväksi, mikä viranomaisen tutkintaa toimittaa. Toiminnallisen riippumattomuuden vaatimus voidaan nähdä siirtymäkauden laadullisena vaatimuksena, koska se voi vähentää niitä hallinnon rakenteellisia muutoksia, joita laajojen lainsäädäntöpakettien yhteydessä usein edellytetään. Näin ollen se helpottaa tutkintaelimen sijoittamista kansalliseen hallintoon.

⁴⁷⁶ KOM 2002(21) lopullinen, s. 11.

Eurooppalaisen järjestelmän haasteisiin ja kehittämistarpeisiin kuuluu turvallisuustutkinnan riippumattomuus ja puolueettomuusnäkökohdat. Toiminnallinen riippumattomuus on turvallisuustutkinnan luonnetta ajatellen kritiikille altis. Toiminnallinen riippumattomuus on uskottavuuden kannalta ongelmallista erityisesti silloin, kun tutkintaelin on sijoitettu ao. liikennemuodon kansallisen turvallisuusviranomaisen yhteyteen, koska turvallisuusviranomaisen oma toiminta tulee usein tutkittavaksi. Toiminnallinen riippumattomuus ei kaikissa tilanteissa takaa sitä, että tutkintaorganismi voi arvioida kriittisesti oman organisaation toimintaa ja päätöksiä. Toiminnallinen riippumattomuus ei takaa oikeudellista varmuutta, riittäviä toimivaltuuksia ja välineitä tutkinnan tavoitteiden saavuttamiseksi muusta organisaatiosta riippumatta.

2.1.2 Onnettomuustutkintakeskuksen organisatorinen asema

Sen selvittämiseksi, onko viranomainen tai toimielin riippumaton, on tarpeen tarkastella asiaa säänteleviä organisaationormeja, joista käy ilmi, millä taholla on ohjaus- ja valvontakompetenssi orgaaniin nähden. Perustuslain 68 §:ssä on ministeriöitä koskevat perussäännökset, joissa asetetaan ministeriölle vastuu toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta, sekä vastuu hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain 68 §:n ministeriöitä koskevista säännöksistä ei ole pääteltävissä konkreettisia alaisuussuhteita, vaan ne perustuvat yleensä perustuslakia alemmantasoisiiin säännöksiin. Lainsäädännössä alaisuudesta käytettävä terminologia vaihtelee eikä ylemmän orgaanin ohjauskompetenssia välttämättä edes ilmaista termillä ”alainen”. Valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) ei esimerkiksi esiinny lainkaan tätä termiä. Ministeriön ohjauskompetenssi ilmaistaan termeillä ”ohjaa ja valvoo”, josta hierarkkinen suhde on pääteltävissä. Turvallisuustutkintalain 8 §:n mukaan turvallisuustutkintaa varten on oikeusministeriön yhteydessä Onnettomuustutkintakeskus, joka suorittaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti. Tämä turvallisuustutkintalain 8 § osoittaa oikeusministeriön ohjauskompetenssin Onnettomuustutkintakeskukseen, vaikka ohjauskompetenssia ei olekaan ilmaistu perinteisillä termeillä. Oikeusministeriö on siis Onnettomuustutkintakeskukseen ylempi organisi. Turvallisuustutkintalain 8 § ilmaisee myös sen, että ylemmän orgaanin ohjauskompetenssi on rajoitettu, koska Onnettomuustutkintakeskus suorittaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti.

Onnettomuustutkintaa ajatellen oikeusministeriöllä ei siis ole sellaista virkakäskyjen antamiskompetenssia, mikä ylemmällä orgaanilla lähtökohtaisesti on. Ylemmän orgaanin ohjauskompetenssin rajoituksia arvioitaessa on otettava huomioon mm. se, että onnettomuustutkinnan tulee olla puolueetonta ja sitä koskee korostettu riippumattomuus. Turvallisuustutkintaa ajatellen ylemmän orgaanin virkakäskyjen antamisoikeus mitätöisi ne edut, joita viranomaisen perustamisella on tavoiteltu.⁴⁷⁷ Onnettomuustutkintakeskuksen riippumattomuuden kannalta on olennaista, että sillä ei ole mitään organisatorista yhteyttä ilmailu-, rautatie-, ja merenkulkuviranomaisiin tai yrityksiin ja että se on riippumaton kaikista niistä osapuolista, joiden edut, oikeudet tai velvollisuudet voivat joutua ristiriitaan tutkinnan kanssa. Onnettomuustutkintakeskus on riippumaton suhteessa viranomaisiin, jotka vastaavat turvallisuuden valvonnasta ja turvallisuusnormien antamisesta liikennesektorilla.

Suuronnettomuuksien tutkintaa koskevaa lainsäädäntöä valmisteltiin jo 1970-luvulla. Oikeusministeriö asetti vuonna 1972 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia selvitys suuronnettomuuksien tutkinnan järjestämisestä. Työryhmän ehdotus valmistui vuo-

⁴⁷⁷ Tuori 1983, s. 381 ja 392.

den 1974 syksyllä. Työryhmä ehdotti, että suuronnettomuuksien lautakuntien sijoittamista valtioneuvoston yhteyteen. Tätä perusteltiin muun muassa riippumattomuusnäkökohdilla. Tutkintaelimiä ei olisi haluttu sijoittaa minkään ministeriön alaisuuteen, koska tutkintalautakunnan tutkittavaksi olisi tullut myös turvallisuusjärjestelyjen tutkiminen.⁴⁷⁸ Suomessa on jo 1990-luvulla tehty perusratkaisut, joissa siviili-ilmailun, rautatie- ja vesiliikenteen onnettomuustutkinnan toimittaa riippumaton tutkintaelin, joka on sijoitettuna muun kuin turvallisuudesta vastaavan viranomaisen yhteyteen tai alaisuuteen. Rautatie- ja vesiliikenteen osalta nämä ratkaisut tehtiin jo huomattavasti ennen kuin niistä annettiin EU-säätelyä. Kun siviili-ilmailun turvallisuustutkinta oli EU-direktiivistä 94/56/EY johtuen edellyttänyt riippumatonta tutkintaa, päädyttiin Suomessa Onnettomuustutkintakeskuksen perustamiseen. Tämän jälkeen muidenkin liikennemuotojen (rautatie- ja vesiliikenne) osalta päädyttiin organisatoriseen ratkaisuun, jossa tutkinta siirrettiin saman viranomaisen tehtäväksi. Se, että Onnettomuustutkintakeskus (OTKES) on oikeusministeriön yhteydessä, johtuneen pääasiassa siitä syystä, että suuronnettomuuksien tutkinnan suunnittelukunta oli oikeusministeriön yhteydessä ja Onnettomuustutkintakeskuksen sijoittamiseen sitä kautta vaikuttivat ehkä enemmän käytännölliset syyt kuin pelkkä riippumattomuusnäkökohtien punninta.

Suomen tutkintajärjestelmä vastaa unionin oikeuden vaatimuksia riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Suomessa turvallisuustutkintaa toimittava pysyvä viranomainen (OTKES) toimii oikeusministeriön alaisuudessa eikä sillä ole mitään organisatorista yhteyttä liikenneministeriöön eikä minkään liikennemuodon hallintoon, kuten ei myöskään muihin instituutioihin, siviili-ilmailussa, rautatiejärjestelmässä tai meriliikenteessä. Tällainen järjestely on eurooppalaisella tasolla harvinainen, sillä yleensä liikennesektorin tutkintaelimet ovat sijoitettuna jäsenvaltioiden hallintorakenteissa liikenneasioista vastaavan ministeriön alaisuuteen. Missään muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, Ruotsia lukuun ottamatta, eivät kaikki kolmen liikennemuodon tutkintaelintä ole sijoitettuina täysin liikennehallinnon ulkopuolelle. Ruotsissa turvallisuustutkinnasta vastaava Haverikomissionen on sijoitettu puolustusministeriön alaisuuteen⁴⁷⁹.

Kansallisessa tutkintajärjestelmässä tutkintaorganilla on tutkittavaan asiaan ja osalliseen orgaaniin nähden ulkopuolinen asema. Suomalaisessa tutkintajärjestelmässä tutkintaelimelle ei tule sellaista organisatorista yhteyttä toiseen viranomaiseen, että tutkinnan riippumattomuus voitaisiin asettaa kyseenalaiseksi. Tutkintaelimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden osalta voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö on oikeellista suhteessa kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU-oikeuden vaatimuksiin.

⁴⁷⁸ OM lainsäädäntöosaston julkaisu 17/1974, s. 3.

⁴⁷⁹ Ruotsissa ensimmäinen onnettomuuksia tutkiva viranomainen oli puolustusvoimain tutkintalautakunta, jonka tehtäviin kuului tutkia sotilasilmailussa tapahtuneet onnettomuudet. Vuonna 1978 lautakunta liitettiin yhteen ilmailulaitoksen tutkintaosaston kanssa. Yhdistämisen tuloksena muodostettiin erillinen ilmailuonnettomuuksien tutkintaan perehtynyt viranomainen: Statens haverikommission (SHK). Tästä historiallisesta perinnöstä johtuen tutkinta on edelleen sijoitettuna puolustusministeriön hallinnon alaan (Malmberg 2000, s. 37).

2.2 Tutkintaan osallistuvan riippumattomuus ja puolueettomuus

2.2.1 Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet

Tutkintaan osallistuvan henkilökohtaisesta riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta ei ole kansainvälisissä sopimusmääräyksissä nimenomaisia säännöksiä sen paremmin siviili-ilmailun kuin meriliikenteen alalla. EU-oikeuden osalta asiaa koskevat säännökset ovat myös varsin niukat. EU-asetuksen 996/2010 11(4) artikla mukaan tutkintaan osallistuvien henkilöiden on suoritettava tehtävänsä riippumattomasti, eivätkä he saa pyytää tai ottaa vastaan ohjeita keneltäkään muulta kuin tutkinnan johtajalta tai valtuutetulta edustajalta. Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY 21(2) artiklan mukaan tutkintaelimen tutkijoilla on oltava sellainen asema, joka takaa heille tarvittavan riippumattomuuden. Tarkempaa riippumattomuuden sisältöä ei direktiivissä määritellä. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivissä 2009/18/EY ei ole henkilökohtaiseen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen liittyviä säännöksiä lainkaan.

Kun puhutaan turvallisuustutkinnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta yleisellä tasolla, niillä on kiinnkohdat tutkintaorganin asemaan, tutkintaprosessiin sekä tutkintaan osallistuvan muodolliseen asemaan. Vaikka puolueettomuuteen pyritään niin turvallisuustutkinnassa kuin muussakin viranomaistoiminnassa monin erin tavoin, mitään tarkka-rajaista ja yleispätevää henkilökohtaisen puolueettomuuden mittaria ei ole olemassa. Puolueettomuus on relatiivista ja se voi tehtävästä riippuen vaihdella, vaikka kyseessä olisi saman asian käsittely⁴⁸⁰. Turvallisuustutkintaa sääntelevissä EU-oikeuden säännöksissä ei ole nimenomaista vaatimusta tutkinnan puolueettomuudesta (impartial). Se voi johtua osaksi siitä, että tarkan rajan vetäminen riippumattomuuden ja puolueettomuuden käsitteen välille on vaikeaa. Turvallisuustutkinnan pitää olla niin avointa ja läpinäkyvää, että sitä voidaan tarkastella ja arvioida objektiivisesti myös ulkopuolisten näkökulmasta. Turvallisuustutkinnassa, samoin kuin muussa hallintotoiminnan puolueettomuudessa, voidaan erottaa subjektiivinen ja objektiivinen näkökulma. Subjektiivinen puolueettomuus merkitsee, että sitä onnettomuustutkijan omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn.⁴⁸¹

Riippumattomuuden tarkasteluun on kaksi lähestymistapaa. Ensinnäkin se, miten riippumattomuus liittyy organisaatioon. Toiseksi, miten riippumattomuus liittyy tutkintaelimen jäsenen muodolliseen asemaan. Riippumattomuutta voi myös luonnehtia tutkintaelimen ja sen jäsenten itsenäisyydeksi ulkopuolisista tekijöistä. Tähän liittyen on koko tutkintajärjestelmän kannalta tärkeää, että tutkintaelimelle turvataan lainsäädännössä sellainen asema, että se voi ottaa tutkittavakseen sille määritellyn onnettomuuden ilman painostusta tai muuta epäasiallista ulkopuolista vaikuttamista. Turvallisuustutkinnan ideaalimallia hahmoteltaessa voidaan ajatella, että tutkintaelimellä ei saa olla sellaista organisatorista yhteyttä toiseen orgaaniin, joka saattaa tutkintaelimen riippumattomuuden kyseenalaiseksi. Näin tiukkaa vaatimusta ei EU-

⁴⁸⁰ Esimerkiksi yleiseltä syyttäjältä edellytetään tehtävässään puolueettomuutta. Syyttäjän tulee toimia objektiivisesti ja kohdella asianosaisia asiallisesti. Objektiivisuus ja puolueettomuus ovat kuitenkin viranomaisen roolista ja asemasta johtuen relatiivista ja niinpä esimerkiksi syyttäjän rooli rikosprosessissa ei näytä samalla tavoin puolueettomalta kuin tuomarin.

⁴⁸¹ Mäenpää 2011, s. 155.

oikeudessa ole, sillä unionin piirissä riippumattomuudelle on kehitelty erilaisia aste-eroja⁴⁸².

Eurooppalaisen tutkintajärjestelmän osalta ei voida sanoa, että siinä erityisesti korostuisi riippumattomuus. Tämä johtuu siitä, että tutkintaelimen jäseniä valittaessa henkilökohtainen puolueettomuus ei ole valinnassa nimenomainen kriteeri, vaan jää sen varaan, miten jäsenvaltiot omissa oikeusjärjestyksissään järjestävät tutkintaan osallistuvan puolueettomuuden. EU-oikeudessa ei ehdottomasti kielletä sitä, etteikö tutkintaryhmän jäsenenä voisi olla ao. liikennemuodon yrityksen tai infrastruktuurin haltijan palveluksessa olevia henkilöitä. Näiden yritysten ja viranomaisten palveluksessa olevat henkilöt voivat osallistua tutkintaan tutkintaryhmässä, vaikka varsinaisen tutkintaelimen on oltava organisatorisesti täysin riippumaton (wholly independent) näistä tahoista. Voidaan siis sanoa, että tutkintaryhmän osalta on hyväksytty intressiristiriidan syntyminen. Tätä kuitenkin lievitetään sillä, että säännöksissä edellytetään tutkintaan osallistuvan aseman järjestämistä niin, että riippumattomuus tutkinnan ajaksi voidaan taata. Se, että EU-oikeuteen sisältyy säännöksiä, joiden mukaan tutkintaelimen on oltava riippumaton kaikista osapuolista, joiden edut saattavat joutua ristiriitaan tutkintaelimelle annetun tehtävän kanssa, ovat lähinnä tavoitteen luonteisia säännöksiä, koska toisissa säännöksissä kuitenkin objektiivisesti arvioiden sallitaan jääviystilanteiden syntyminen.

Puolueettomuuden ja riippumattomuuden sääntely vaihtelee jäsenvaltiokohtaisesti ja esteellisyys kysymykset ratkaistaan erilaisten sääntelyvariaatioiden pohjalta. Esimerkiksi Ranskan tutkintavirastojen (BEA, BEA-Mer, BEA-TT) osalta säädetään riippumattomuudesta lainsäädännössä nimenomaisesti niin, etteivät tutkintavirastot ota tutkintaa koskevia ohjeita muilta tahoilta. Molempien maiden tutkintaelimet voivat kuitenkin käyttää tutkinnassa asiantuntijoita, jotka ovat niiden rautatieinstituutioiden palveluksessa, joiden toiminta voi tulla onnettomuuden johdosta tutkittavaksi.⁴⁸³

2.2.2 Tutkintaa koskevat esteellisyysäännökset kansallisessa lainsäädännössä

Viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen kannalta keskeisiä ovat esteellisyysäännökset, sillä ne konkretisoivat objektiviteettiperiaatteen puolueettomuusvaatimusta hyvän hallinnon osatekijänä. Vaikka viranomaisen harkintavaltaa rajoittava objektiviteettiperiaate luo pohjan viranomaistoiminnan puolueettomuudelle, periaatteesta ei kuitenkaan ole muodostettavissa oikeudellisesti sitovaa perustetta virkamiehen esteellisyydelle.⁴⁸⁴ Esteellisyydellä tarkoitetaan sitä, että henkilö on käsiteltävään asiaan, sen asianomaisiin tai asiassa tehtävään ratkaisuun vaikutuspiiriin muuten kuuluviin henkilöihin nähden sellaisessa suhteessa, joka saattaa vaarantaa hänen puolueettomuutensa. Esteellisyyssääntelyllä pyritään estämään henkilön myötävaikutus asian käsittelyyn tai ratkaisuun sellaisissa tapauksissa, joissa voidaan arvella epäasiallisten sivuvaikuttimien ohjaavan virkamiehen toimintaa.⁴⁸⁵

⁴⁸² Tutkintaelimelle ei edellytetä täydellistä riippumattomuutta esimerkiksi turvallisuuden sääntelystä ja valvonnasta vastaavasta viranomaisesta, vaan tässä suhteessa toiminnallinen riippumattomuus (functional independence) on katsottu riittäväksi vaatimukseksi.

⁴⁸³ www.bea.aero/ Sivulla on käyty 4.8.2011.

⁴⁸⁴ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 225–226.

⁴⁸⁵ Kulla 2008, s. 162–163 ja Kulla EIF VI osa s. 127.

Jäsenvaltioiden kansallisissa lainsäädännöissä ei ole kovin yleisesti säädetty turvallisuustutkintaan osallistuvan esteellisyydestä. Suomen lisäksi ainakin Itävallassa on turvallisuustutkintaa sääntelevä erityislaki (Unfalluntersuchungsgesetz BGBl. I Nr.123/2005), jossa on turvallisuustutkinnan osalta erityiset esteellisyyssäännökset. Lain 9 §:ssä säädetään siten, että tutkijan tulee pidättäytyä tehtävästään ja siirtää se sijaiselle, jos on erityisiä syitä olettaa puolueettomuuden vaarantuvan. Vastaava pidättäytymisvelvollisuus on säädetty tutkintaan osallistuville asiantuntijoille. Onnettomuustutkintakeskuksen johtaja päättää onnettomuustutkinnasta vastaavan tutkijan esteellisyydestä.⁴⁸⁶

Suomessa turvallisuustutkinnan esteellisyyden säädösperustan muodostavat turvallisuustutkintalain 14 §:n säännökset sekä hallintolain 27–30 §:n säännökset. Lain esitöissä ei tarkemmin perustella miksi uuteen turvallisuustutkintalakiin on otettu turvallisuustutkintaa koskevat erityiset esteellisyyssäännökset. Suuronnettomuuksien tutkinnasta annettuun lakiin (373/1985) otettiin alun alkaen erilliset esteellisyyssäännökset osaksi siitä syystä, että silloin kun onnettomuuksien tutkintaa koskevaa lainsäädäntöä valmisteltiin 1970–1980-luvuilla, esteellisyyttä hallinnossa määrittelyt lähinnä OK 13 luvun 1 §:n jääviyssäännökset. Hallintomenettelylaki oli samoihin aikoihin valmisteilla ja siihen otettiin yleiset virkamiehen esteellisyyssäännökset.

Turvallisuustutkintalain erityiset esteellisyyssperusteet ovat turvallisuustutkintalain 14 §:n 1 momentin 1–4) kohdissa. Onnettomuustutkintakeskuksen virkamies, tutkintaryhmän jäsen ja muu tutkintaan osallistuva on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on kärsinyt vahinkoa tutkittavana olevassa onnettomuudessa tai hänen läheisensä on saanut siinä surmansa;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä voi joutua onnettomuudesta tai siitä aiheutuneesta vahingosta vastuuseen;
- 3) jos tutkinnasta tai sen tuloksista voi olla odotettavissa hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen; tai
- 4) jos hän tai hänen läheisensä on palvelussuhteessa sellaiseen virastoon tai laitokseen, jonka toiminta voi tulla tutkittavaksi onnettomuuden johdosta tehtävässä turvallisuustutkinnassa.

Turvallisuustutkintalain 14 §:n esteellisyyssäännösten henkilöpiiriin kuuluvat ensinnäkin kaikki tutkintaa tekevät. Lisäksi henkilöpiiri kattaa myös sellaiset tutkintaan osallistuvat henkilöt, jotka voivat olla mukana tutkinnassa olematta kuitenkaan tutkintaryhmän jäseniä. Tällaisia henkilöitä voivat olla asiantuntijat, jotka avustavat erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä ja ovat siten esimerkiksi läsnä tutkintaryhmän kokouksissa. Tutkintaan osallistuva on sellainen henkilö, jonka toiminta voi vaikuttaa tutkinnan tuloksiin. Turvallisuustutkintalain esteellisyyssäännösten henkilöllistä soveltamisalaa ei siis ole rajoitettu vain virkamiehiin, vaan se koskee myös viranomaiskoneiston ulkopuolisia henkilöitä.

Turvallisuustutkintalain 14 §:n 1 momentin 1) kohdan mukaan Onnettomuustutkintakeskuksen virkamies tutkintaryhmän jäsen ja muun tutkintaan osallistuva on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on kärsinyt vahinkoa tutkittavana olevassa onnettomuudessa tai hänen läheisensä on saanut siinä surmansa. Vahingolla tarkoitetaan sekä henkilö- ja esinevahinkoja että taloudellista vahinkoa. Esinevahingot voivat kohdistua onnettomuuden aiheuttaneeseen laitteeseen ja muuhun onnettomuudessa

⁴⁸⁶ www.versa.bmvit.gv.at/ Sivulla on käyty 4.8.2011.

vaurioituneeseen omaisuuteen⁴⁸⁷. Tutkintaa tekevään ja tutkintaan osallistuvaan rinnastuu tässä säännöksessä hänen *läheisensä*. Läheisiin kuuluvat henkilöt on määritelty yksityiskohtaisesti hallintolain 28 §:n 2 momentissa, jossa läheisten piiri on jaettu kolmeen ryhmään^{488, 489}

Turvallisuustutkintalain 14 §:n 1 momentin 2) kohdan mukaan tutkintaan osallistuva esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä voi joutua vastuuseen onnettomuudesta taikka siitä aiheutuneesta vahingosta. Vastaava säännös oli kumotussa Tutkintal:ssa. Säännöksen soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, mihin vastuu perustuu. Onnettomuus on voinut aiheutua tapaturmasta, tahallisesta tai tuottamuksellisesta teosta taikka laiminlyönnistä. Näissä 14 §:n 2 momentin 1) ja 2) kohdan tapauksessa esteellisyyden aiheuttaa paitsi tutkintaan osallistuvan oma asianosaisuus myös tämän sukulaisuussuhde asianosaiseen.⁴⁹⁰

Turvallisuustutkintalain 14 §:n 1 momentin 3) kohdan mukaan Onnettomuustutkintakeskuksen virkamies, tutkintaryhmän jäsen ja muun tutkintaan osallistuva on esteellinen, jos tutkinnasta tai sen tuloksista voi olla odotettavissa hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen. Tällöin on kyse intressijävistä, koska esteellisyyden perusteena on erityinen suhde tutkintaan osallistuvan ja asian välillä⁴⁹¹. Tällöin on kyse taloudellisesta hyödyistä tai vahingosta. Tällaisessa asemassa ovat mm. onnettomuuden aiheuttaneen tai siinä tuhoutuneen koneen tai laitteen valmistaja, maahan-tuoja ja myyjä samoin kuin henkilö, joka omistaa huomattavan osuuden onnettomuuteen tai vaaratilanteeseen liittyvien yritysten osakkeista⁴⁹². Oikeuskäytännössä on tämän kaltaisissa tapauksissa lähdetty siitä, että esteellisyys edellyttää arvioinnin kohteena olevan hyödyn tai vahingon olevan luonteeltaan tai määrältään erityistä, esimerkiksi taloudellisesti merkittävää (KHO 1990 A 81). Esteellisyyden aiheuttava taloudellinen tai muunlainen vahinkoperuste voi yleensä tulla sovellettavaksi vain silloin, kun kysymys on virkamiehen ratkaisujen vaikutuksista hänen läheisiään kohtaan⁴⁹³.

Turvallisuustutkintalain neljäs erityinen esteellisyyssäännös sisältyy turvallisuustutkintalain 14 §:n 1 momentin 4) kohtaan. Säännöksen mukaan Onnettomuustutkintakeskuksen virkamies tutkintaryhmän jäsen ja muun tutkintaan osallistuva on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on palvelussuhteessa sellaiseen virastoon tai laitokseen, jonka toiminta voi tulla tutkittavaksi onnettomuuden johdosta tehtävässä turvallisuustutkinnassa. Kumotussa Tutkintal:ssa ei ollut vastaavaa säännöstä.

Turvallisuustutkintalain 14 §:n 1 momentin 1–3 kohtien esteellisyyssperusteet ovat siis intressijävin tyyppisiä esteellisyyssperusteita. Turvallisuustutkintalain sääntelyala on kuitenkin laajempi. Lisäksi hallintolain intressijävissä vain perhepiiriin rajoittuvalla

⁴⁸⁷ HE 204/2010 vp, s. 39.

⁴⁸⁸ Ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat läheiset ovat erityisen läheisiä ja muodostavan virkamiehen perhepiirin. Toisen ryhmän läheisiä ovat virkamiehen perhepiiriin luettavia kaukaisemmat sukulaiset eli virkamiehen vanhempien sisarus ja hänen puolisonsa, virkamiehen sisarusten lapset ja näiden lisäksi virkamiehen entinen puoliso. Kolmannessa ryhmässä luetellaan virkamiehen puolison sukulaiset. Turvallisuustutkinnassa läheisten piiriin luetaan lisäksi hallintolain 28 § 3 momentissa mainitut puolisuukulaiset.

⁴⁸⁹ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 233–234, Kulla 2008, s. 168.

⁴⁹⁰ HE 204/2010 vp, s. 39.

⁴⁹¹ Ks. HE 72/2002, s. 87.

⁴⁹² HE 204/2010 vp, s. 39.

⁴⁹³ Laakso–Suviranta–Tarukannel 2006, s. 196.

läheisyydellä on merkitystä esteellisyyden arvioinnissa, kun taas turvallisuustutkintalaissa intressijäävin henkilöpiiri on määritelty läheisten osalta niin, että se kattaa myös muut läheisen kategoriat kuin perhepiirin. Neljäntenä esteellisyysperusteena turvallisuustutkintalaissa on palvelusuhdejäävin tyyppinen säännös. Kun verrataan turvallisuustutkintalain "palvelussuhdejääviä" hallintolain palvelussuhdejääviin, niin hallintolain palvelussuhdejäävin aiheuttaman esteellisyyden kannalta läheisen asemalla ei ole merkitystä esteellisyyden arvioinnissa. Sen sijaan turvallisuustutkintalain "palvelussuhdejäävissä" henkilöpiiriin kuuluu tutkintaa tekevän ja tutkintaan osallistuvan lisäksi hänen läheisensä. Tällöin henkilöpiiri ei rajoitu vain erityisen läheisiin eli perhepiiriin, vaan se on näiltä osin laajin mahdollinen.⁴⁹⁴ Turvallisuustutkintalain erityisistä esteellisyysperusteista, kaikissa neljässä säännöksessä turvallisuustutkintaa tekevään ja tutkintaan osallistuvaan rinnastuu hänen *läheisensä*. Jos verrataan henkilöpiirin laajuutta hallintolain henkilöpiiriin, kuudesta jääviysperusteesta vain kahdessa (osallisuusjäävi, edustajanjäävin) on henkilöpiiri yhtä laajasti kuin turvallisuustutkintalaissa.

Turvallisuustutkintalain esteellisyyssäännöksissä huomio kiinnittyy 14 §:n 1 momentin 4) kohdan formulointiin, sillä säännöksessä puhutaan palvelussuhteesta sellaiseen virastoon tai laitokseen, jonka toiminta voi tulla tutkittavaksi. Pykälän perustelujen mukaan "asianosaisella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä muun lisäksi onnettomuuteen osallista, kuten liikennöitsijää tai onnettomuudessa vaurioituneen infrastruktuurin haltijaa". Perustelujen teksti on siinä mielessä hämmentävä, että siinä puhutaan liikennöitsijästä, vaikka Suomessa siviili-ilmailussa, meri- tai rautatieliikenteessä liikennöitsijä ei ole viranomainen tai laitos. Yksityiseen oikeussubjektin (luonnollinen henkilö) palveluksessa olevaa tämä turvallisuustutkintalain 14 §:n 1 momentin 4) kohdan säännös ei sanamuodon mukaan koske, vaikka lain perusteluista voisi tämän kuvan saada. On tietysti selvää, että onnettomuudessa mukana olleen liikennöitsijän palveluksessa oleva asiantuntija tulee esteelliseksi muulla perusteella.

Turvallisuustutkinnassa sovelletaan rinnan hallintolain jääviyssäännöksiä ja turvallisuustutkintalain erityisiä esteellisyysnormeja. Lakien välistä keskinäistä suhdetta voidaan määritellä niin, että turvallisuustutkintalaki on erityislaki ja hallintolaki yleislaki. Näin ollen turvallisuustutkintalaissa oleva säännös voi tiukentaa hallintolain mukaista menettelyä. Jos ristiriita syntyy, hallintolain säännökset syrjäytyvät vain siltä osin kuin ne ovat ristiriidassa turvallisuustutkintalaissa olevan erityisnormin kanssa. Ristiriitatilanteissa on tulkinnalla ratkaistava, kattaako turvallisuustutkintalain säännös hallintolain säännellyn menettelyvaatimuksen. Siinä tapauksessa, että turvallisuustutkintalaissa on asia säännelty tyhjentävästi, hallintolain vastaavat säännökset syrjäytyvät kokonaan. Yleislain säännökset eivät tässä tilanteessa ole turvallisuustutkintalain erityisnormia täydentäviä. Mikäli turvallisuustutkintalaissa on säännelty tietty asia eri tavalla kuin hallintolaissa, tätä erityisnormia on sovellettava sellaisenaan, jos se on käsitettävä tyhjentäväksi. Niissä tilanteissa, joissa turvallisuustutkintalain erityisnormi jättää asian avoimeksi, noudatetaan yleislain eli hallintolain säännöstä.⁴⁹⁵

Lainvalmistelun yhtenä keskeisenä lähtökohtana on valmistella lakiehdotukset kansainvälisten sopimusvelvoitteiden mukaisiksi. Tästä huolimatta turvallisuustutkintalain 14 §:n esteellisyyssäännösten ja siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 säännösten välillä on normiristiriitatilanne, koska Suomen kansallisen lainsäädännön

⁴⁹⁴ Mäenpää 2011, s. 167.

⁴⁹⁵ Ks. Kulla 2008, s. 185, OM lainvalmisteluosasto julkaisu 2/2000 s. 58–59.

vaatimus tutkintaan osallistuvan esteettömyydestä on ehdoton tutkintaprosessin edellytys. Yleissopimus on saatettu voimaan asetuksen tasoisena samoin kuin yleissopimuksen liite. Koska kansainvälisen oikeuden normit on asianmukaisesti saatettu voimaan, ne muodostavat osan Suomessa voimassa olevaa oikeutta. Kansalliset esteellisyysäännökset ovat laintasoisia, kun taas kansainvälisten velvoitteiden paikka normihierarkiassa on asetuksen tasolla, sillä niiden asema määräytyy voimaansaatamissäädösten perusteella. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella Suomessa toimitettavassa kansainvälisen ilmailuonnettomuuden tutkinnassa on sovellettava kansallisia tutkintalain esteellisyysäännöksiä myös silloin, kun tutkintaan osallistuu vieraan valtion edustaja.

Esimerkkinä onnettomuudesta, jossa mukana on ollut ilma-aluksen valmistajan edustaja, voidaan esittää Tallinnan edustalla vuonna 2005 tapahtunut helikopterionnettomuus. Helikopteri harjoitti säännöllistä reittiliikennettä välillä Tallinna–Helsinki. Onnettomuuden tutkintaan osallistui ilma-aluksen valmistus- ja suunnitteluvaltion nimeämän valtuutetun edustajan valittuna neuvonantajana helikopterin valmistaneen Sikorsky Aircraft Corporationin edustaja.⁴⁹⁶ Jos onnettomuus olisi tapahtunut lennon myöhemmässä vaiheessa, se olisi tullut Suomen viranomaisten tutkittavaksi ja siihen olisi turvallisuustutkinnan osalta sovellettu Suomen lakia. Onnettomuuden tapahtuma-aikana voimassa olleen Suomen lainsäädännön mukaan olisi ollut sama ristiriitailanne. Silloisen Tutkintal 7 §:n esteellisyysäännösten lisäksi Tutkintal 15 §:n 3 momentissa asetettiin tutkintaelimen jäsenelle puolueettomuusvaatimus. Säännöksen mukaan, valittaessa jäseniä tutkintalautakuntaan, tuli erityisesti kiinnittää huomiota henkilön puolueettomuuteen ja asiantuntemukseen.

Tilannetta ei voida pitää hyväksyttävänä, koska se on vastoin kansainvälistä velvoitetta, johon Suomi on sitoutunut. Perusteluna on se, että valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 33/1980) 26 artiklan mukaan valtiosopimuksia koskee *pacta sunt servanda* -sääntö, jonka mukaan jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä. Sopimuksen 27 artiklassa säädetään valtion sisäisestä oikeuden ja valtiosopimusten noudattamisen välisestä suhteesta. Artiklan mukaan sopimuksen osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräykseen perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Ongelma olisi voitu välttää, jos Suomi olisi aikanaan jättänyt siviili-ilmailun yleissopimuksen 38 artiklan mukaisen varauman siitä, ettei se ole voinut saattaa kansallisia säännöksiään liitteen 13 säännösten mukaisiksi. Jättämällä varauma yleissopimuksen mahdollistamalla tavalla, normiristiriita olisi vältetty. Vaikka normiristiriita on olemassa, sopimusmääräykset sisältävät Suomea koskevia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Nämä velvoitteet ovat voimassa riippumatta voimaansaattamissäädöksen hierarkkisesta tasosta. Vaikka kansainvälinen velvoite olisi voitu välttää jättämällä varauma, Suomen ei voida olettaa tietoisesti säätävän Suomen kansainvälisten velvoitteiden vastaisia tai niiden toteuttamista estäviä säädöksiä.⁴⁹⁷ Tässä tilanteessa kansalliseen lainsäädäntöön on tarpeen formuloida erityiset esteellisyysäännökset vieraan valtion edustajien osalta, jotta tutkintaan oikeutettujen valtioiden edustajien oikeudet toteutuvat liitteessä 13 säädetyllä tavalla. Näiltä osin voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä ei voi pitää oikeellisena, koska se on vastoin Suomen kansainvälisiä velvoitteita.

⁴⁹⁶ Final Report, Aircraft Accident Investigation. Copterline Oy, Sikorsky S-76C+ in Tallinn Bay on 10 August 2005. 6 August 2008, s. IX–X.

⁴⁹⁷ Meres-Wuori 1999, LM 6–7/1999 s. 981.

Turvallisuustutkinnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta pyritään turvaamaan monin eri tavoin. Silloin, kun tutkintaryhmä organisoidaan tutkintaryhmän muotoon, sen jäsenet tulevat pääasiassa Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijareservistä. Asiantuntijareservissä olevat henkilöt ovat oman alansa huippuasiantuntijoita, jotka voivat tarjota konsulttipalveluita liikennesektorin viranomaisille ja yrityksille sekä toimia tarvittaessa turvallisuustutkintaa tekevinä henkilöinä. Näiltä osin tulisi sovellettavaksi hallintolain 28 §:n 1 momentin 4) kohta, jonka nojalla tutkintaan osallistuva henkilö on esteellinen silloin, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Onnettomuuden tutkinnassa ei voi toimia sellainen henkilö, jolla on palvelussuhteen tai muun siihen verrattavan toimeksiantosuhteen vuoksi sidonnaisuus julkiseen tai yksityiseen yhteisöön, joka on jollain tavalla osallinen onnettomuudessa. Asianosaisella tarkoitetaan tässä yhteydessä muun lisäksi onnettomuuteen osallista, kuten liikennöitsijää tai onnettomuudessa vaurioituneen infrastruktuurin haltijaa. Tutkintaan ei siten voi osallistua esimerkiksi liikennevälineen omistajaan, valmistajaan tai infrastruktuurin haltijaan toimeksiantosuhteessa oleva henkilö.⁴⁹⁸ Käytännössä on kuitenkin voinut käydä niin, että tutkintaa tekevällä on ollut toimeksiantosuhte useampaan viranomaiseen tai yritykseen ja siitä huolimatta hänet on saatettu nimetä tutkintaryhmään. Nimittävällä viranomaisella ei ole välttämättä ollut tietoa sidonnaisuuksista eikä tutkintaryhmän jäseniksi nimitettävät ole juridiikan ammattilaisia, jotka pohdiskelisivat jääviysinstituutioon liittyvää problematiikkaa syvällisesti tai lainkaan.

Voidaan kysyä, onko joitakin oikeudellisia keinoja, joilla voidaan varmistaa riippumattoman ja puolueettoman toiminnan edellytykset jo ennen tutkintaryhmän jäsenyyden syntymistä? Eräissä tapauksissa on pyritty erityissäännöksillä turvaamaan, ettei esteellisyystilanteita syntyisi. Turvallisuustutkintalaissa ei ole asiasta säännöksiä, mutta asiassa voidaan nähdä perusteita, jotka puoltavat asiaa koskevaa erityissääntelyä ja sellaista menettelyä, jossa asiantuntijareservissä olevan ja tutkintaryhmään nimittävän tulisi antaa selvitys mm. sivutoimistaan, elinkeinotoiminnastaan ja ylipäättään sidonnaisuuksistaan ennen jäseneksi nimittämistään. Nämä olisivat tutkintajärjestelmään luottamusta ylläpitäviä säännöksiä. Valittaessa tutkintaryhmän jäseniä valintaprosessi on puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta siinä mielessä tärkeä, ettei henkilökohtaisen puolueettomuuden tarkastelua voi rajoittaa tai jättää pelkästään esteellisyysinstituutioon varaan.⁴⁹⁹

Yhteenvedona turvallisuustutkinnan esteellisyyssäännösten ja puolueettomuusvaatimusten tarpeellisuudesta voidaan todeta, että tutkinnan johdosta tehtävät parannusesitykset ovat julkisen vallan käyttöön liittyvän valmistelutehtävän ja lopullisen päätöksen väliin jäävää tosiasiallista vaikuttamista. Puolueettomuus tutkinnassa on tärkeää eikä turvallisuustutkintaan liittyvä puolueettomuusvaatimus voi tyhjentyä siihen, annetaanko orgaanin toimesta yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaan vaikuttavia päätöksiä vai ei. Esteellisyydsinstituutioon on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota, koska kyse on luottamuksesta koko tutkintajärjestelmään. Esteellisyyssäännösten tarkoituksena on taata puolueettomuus ja siten varmistaa suuren yleisön luottamus onnettomuuden tutkintaa kohtaan. Esteellisyyden ennakollinen valvonta on tärkeää, koska muuten se murentaa suuren yleisön ja onnettomuudessa mukana

⁴⁹⁸ Ks. HE 204/2010 vp, s. 38.

⁴⁹⁹ Ks. Mäenpää 2011, s. 172–173.

olleiden silmissä tutkinnan luotettavuutta, jos esteellinen henkilö osallistuu tutkintaan. Se voi myös vaikeuttaa tutkinnan johdosta annettavien suositusten uskottavuutta ja toteutumista.

3 Valtioiden tutkintavelvollisuus ja järjestelmän soveltamisala

3.1 Siviili-ilmailu

3.1.1 Onnettomuus- ja vaaratilanne-määritelmät

Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 13 on määritelty kolme erillistä tapahtumaa, jotka ovat onnettomuus, vakava vaaratilanne ja vaaratilanne. EU-asetuksessa N:o 996/2010 on näiltä osin täsmälleen samat määritelmät kuin liitteessä 13. Onnettomuus (Accident) tarkoittaa liitteen 13 kohdan 1. kohdan ja EU-asetuksen N:o 996/2010 2(1) artiklan 1) kohdan mukaan ilma-aluksen käyttöön liittyvää tapahtumaa, jonka aikana:

- a) henkilö kuolee tai loukkaantuu vakavasti
- b) ilma-alus tai sen rakenteet vaurioituvat
- c) ilma-alus on kadonnut tai täysin luoksepääsemätön

Kun henkilö on vammautunut onnettomuudessa, joka johtaa kuolemaan 30 päivän kuluessa, ei sitä määritellä kuolemantapaukseksi, vaan kyseessä on *kuolettava vamma*. Turvallisuustutkintaan liittyvä juridinen termistö poikkeaa yleiskielestä.

Vakava vaaratilanne (Serious Incident) määritellään siten, että tapahtuman olosuhteista käy ilmi, että oli vähällä tapahtua onnettomuus. Vakavan vaaratilanteen osalta yleissopimuksen liite 13 sisältää erillisen alaliitteen, joka sisältää vakavien vaaratilanteiden esimerkkiluettelon. EU-asetuksessa N:o 996/2010 on yksi liite, jossa on täsmälleen sama vakavien vaaratilanteiden esimerkkiluettelo. Vakavista vaaratilanteista on esimerkkeinä mainittu mm. yhteentörmäyksen uhka, joka on edellyttänyt väistöliikettä tai jonka yhteydessä väistöliike olisi ollut asianmukainen yhteentörmäyksen tai vaaratilanteen välttämiseksi. Vaaratilanne (Incident) on tapahtuma, joka ei ole onnettomuus, mutta joka liittyy ilma-aluksen käyttöön ja joka vaarantaa tai saattaisi vaarantaa ilma-aluksen käytön turvallisuuden.

3.1.2 Sopimus- ja jäsenvaltion tutkintavelvollisuus

Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 toisesta ja viidennestä luvusta käy ilmi, millaiset tapahtumat on tutkittava. Liitteen 13 soveltamisalaa määrittelevässä kohdassa 2.1 säädetään, että ”ellei muuta todeta, tämän liitteen eritelmiä sovelletaan onnettomuuksiin ja onnettomuuksien vaaratilanteisiin, missä tahansa ne tapahtuvatkin”. Määrittely sisältää siten sekä alueellisen että asiallisen soveltamisalan kriteerin. Alueellista soveltamisalaa tulkittaessa on otettava huomioon Chicagon sopimuksen 2 artikla, jonka mukaan valtion alueella tarkoitetaan asianomaisen valtion täysivaltiuuden, yliherruuden, suojelun tai mandaatin alaisia maa-alueita sekä niihin liittyviä aluevesiä. Sen selvittämiseksi, millaisia tapauksia on tutkittava, on otettava huomioon varsinaisen yleissopimuksen (SopS 11/1949) 3 artikla, jonka mukaan koko sopimuksen soveltamisala koskee vain siviili-ilma-aluksia. Yleissopimuksen 3 b) artiklassa säädetään siten, että sotilas-, tulli- ja poliisi-ilma-alukset katsotaan valtion ilma-aluksiksi, joita yleissopimus ei koske. Valtion ilma-alus on käsitteenä jossain määrin epätarkka. Säännöstä on tulkittu siten, että valtion ilma-aluksilla tarkoitetaan sellaisia ilma-aluksia, jotka toimittavat jotakin valtion ei-kaupallista tehtävää. Näin ollen

valtion omistuksessa oleva, mutta kaupallisiin tehtäviin tarkoitettu, ilma-alus kuuluu Chicagon sopimuksen soveltamisalaan.⁵⁰⁰ Vaikka liitteen 13 kohdassa 2.1. säädetään soveltamisalaksi onnettomuudet ja onnettomuuksien vaaratilanteet, tutkintavelvoite kohdistuu tarkkaan ottaen vain onnettomuuksiin, sillä vakavien vaaratilanteiden tutkintaa määrittävä säännös kohdassa 5.11 ei ole velvoittava standardi, vaan suositus.

Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskevan asetuksen (EU) N:o 996/2010 soveltamisalasta säädetään 3 (1) artiklan a) kohdassa siten, että asetusta sovelletaan sellaisten onnettomuuksien ja vakavien vaaratilanteiden turvallisuustutkintaan, jotka ovat tapahtuneet perussopimusten soveltamisalaan kuuluvien jäsenvaltioiden alueella, noudattaen jäsenvaltioiden kansainvälisiä velvoitteita. Viittauksella jäsenvaltioiden kansainvälisiin velvoitteisiin tarkoitetaan siviili-ilmailun yleissopimusmääräyksiä (SopS 11/1949) ja erityisesti sen liitteen 13 säännöksiä. Asetuksessa (EU) N:o 996/2010 ei ole määritelty tarkemmin, mitä siviili-ilmailulla tarkoitetaan. Tässä yhteydessä tulkintaa on haettava myös yleissopimuksesta, jonka 3 artiklan mukaan siviili-ilmailun käsitteen alasta suljetaan pois ”valtion ilma-alukset, joiksi katsotaan sotilas- tulli- ja poliisi-ilma-alukset”. Liitteen 13 ja EU-asetuksen N:o 996/2010 soveltamisala on näiltä osin sama. EU-asetuksen N:o 996/2010 ja liitteen 13 välillä on oleellinen ero siinä, että EU-asetuksen soveltamisala on siinä mielessä laajempi, että sen pakolliseen soveltamisalaan kuuluvat onnettomuuksien lisäksi myös vakavat vaaratilanteet.

Liitteen 13 alueellista soveltamisalaa määrittävän kohdan 2.1 formulointi, *missä tahansa* (onnettomuudet ja vaaratilanteet tapahtuvat) tarkoittaa sopimusvaltioiden valtioalueiden lisäksi myös ei-sopimusvaltion alueita. Tätä säännöstä on Chicagon sopimukseen kuulumattomien valtioiden osalta tulkittava Wienin valtiosopimus-oikeutta koskevan yleissopimuksen (SopS 33/1980) valossa. Wienin yleissopimuksen 35 artiklan mukaan valtiosopimuksen määräyksestä voi johtua kolmannelle valtiolle velvoitus, mikäli valtiosopimuksen osapuolten tarkoituksena on tällä määräyksellä perustaa sanottu velvoitus, ja kolmas valtio nimenomaan kirjallisesti hyväksyy sen. Soveltamisalaa koskevaa säännöstä tulkittaessa on lisäksi otettava huomioon myös sellaiset alueet, jotka eivät kuulu minkään valtion alueherruuteen. Liitteen 13 kohdassa 2.1 mainitaan tällaisina alueina nimenomaisesti ensinnäkin aava meri ja toiseksi alue, jonka suvereniteetti on epämääräinen. Valtion suvereniteetista eli täysivaltaisuudesta puhuttaessa, se jaetaan totunnaisesti kahteen lohkoon eli sisäiseen ja ulkoiseen suvereniteettiin. Todettakoon, että perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Tällaista säännöstä ei kuitenkaan voida pitää valtion kansainvälisoikeudellisen oikeuskelpoisuuden perustana. Tämä Suomen perustuslaissa säädetty valtion täysivaltaisuus ja kansainvälisoikeudellinen suvereniteetti toimivat eri tasoilla.⁵⁰¹

Kansainvälisen tapa- ja sopimusoikeuden mukaan valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolella on isännättömiä eli kansainväliä alueita, joihin minkään maan valtiosuvereniteetti ei voi kohdistua. Kansainvälisiin alueisiin lasketaan kuuluvaksi seuraavat alueet:

- aava meri;
- napa-alueet;
- alue, jonka suvereniteetti on epämääräinen.

⁵⁰⁰ Wouters–Verhoeven 2009, s. 3.

⁵⁰¹ Sisäisestä ja ulkoisesta suvereniteetista Salminen 2004, LM 7–8/2004 s. 1319. Saraviita 2011, s. 41–46.

Aavalla merellä tarkoitetaan YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 49–50/1996) mukaan kaikkia niitä merialueita, jotka eivät kuulu valtion sisäisiin aluevesiin, aluemereen, saaristovesiin tai talousvyöhykkeeseen. Aavalla merellä sovelletaan perinteisesti aavan meren vapauksia, jotka merkitsevät mm. kaikille vapaata merenkulkua sekä ylilennon oikeutta. Aavalla merellä vallitsee lippuvaltion laki. Lippuvaltion yksinomaiseen lainkäyttövaltaan on kuitenkin eräitä poikkeuksia.⁵⁰²

Napa-alueista isännättöminä alueina voidaan todeta, että Etelämanner on alue, joka ei kuulu millekään valtiolle. Sen sijaan Pohjoismanner ja siihen kuuluvat maa- ja merialueet eivät muodosta samanlaista kokonaisuutta kuin Etelämanner. Esimerkiksi Huippuvuorille on luotu erityinen sopimusjärjestely, jonka mukaan Huippuvuoret kuuluvat Norjalle, mutta kaikilla sopimuksen osapuolilla on oikeus harjoittaa taloudellista toimintaa Huippuvuoren maa-alueella ja aluevesillä.⁵⁰³

Alue, jonka suvereniteetti on epämääräinen tarkoittaa sellaista aluetta, jolla mikään valtio ei käytä suvereenia valtaa. Kansainvälisessä oikeudessa ei sinänsä ole keskitettyä järjestelmää, jolla sitovasti rekisteröitäisiin olemassa olevat valtiot. Tässä suhteessa valtioiden tunnustamisella on tärkeä merkitys ja se on yksi kansainvälisen oikeuden ongelmallisimpia kysymyksiä. Lisäksi tunnustamisessa on aineksia kansainvälisen oikeuden ohella kansallisesta oikeudesta sekä politiikasta. Sellainen yhteisö, jota mikään valtio ei ole tunnustanut tai jonka vain pieni joukko valtioita on tunnustanut, ei käytännössä voi nauttia kansainvälisen subjektin asemasta. Suvereniteetin epämääräisyys voi johtua myös siitä, että riittävä määrä valtioita ei ole tunnustanut uutta valtiota. Valtion tunnustamisella on sen kohteelle oikeudellisia vaikutuksia kuten kelpoisuus diplomaatti- ja sopimussuhteisiin. Diplomaattisuhteiden solmiminen merkitsee samalla valtion tunnustamista. Aiemmin valtioita syntyi sotatoimien seurauksena, mutta viime aikoina valtioita on muodostunut valtioiden hajottua. Suvereniteetin epämääräisyys voi johtua myös siitä, että aiemmin suvereenivaltio on joutunut toisen valtion miehittämäksi ja suvereniteetin jatkumiselle ei ole takeita.⁵⁰⁴

EU-asetuksen N:o 996/2010 alueellinen soveltamisala määräytyy artiklan 3(1) a) kohdan mukaan koko unionin alueelle. Chicagon sopimuksen 2 artiklan mukaan valtion alueella tarkoitetaan ”asianomaisen valtion täysivaltiuuden, yliherruuden, suojelun tai mandaatin alaisia maa-alueita sekä niihin liittyviä aluevesiä”. Näin ollen EU-asetuksen säännös tarkoittaa jäsenvaltiolle kuuluvaa valtion aluetta eli maa-alueita sekä aluemerta. EU-asetuksessa ei määritellä tarkemmin ilmatilan horisontaalisia ja vertikaalisia rajoja. Ilmatilan horisontaalisen rajan osalta tulkinta voidaan osittain tehdä Chicagon sopimuksen säännösten perusteella ja osittain YK:n merioikeusyleissopimuksesta (SopS 49–50/1996).

EU-asetuksen N:o 996/2010 alueellinen soveltamisala ei rajoitu pelkästään EU:n jäsenvaltioiden alueeseen, sillä asetusta sovelletaan eräin edellytyksin myös *Euroopan unionin alueen ulkopuolella*. Asetuksen artiklan 3(1) b) kohdan mukaan asetusta sovelletaan sellaisten tapausten tutkintaan, joissa on ollut osallisena jäsenvaltiossa rekisteröity tai jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen käyttämä ilma-alus ja jotka ovat tapahtuneet perussopimusten soveltamisalaan kuuluvien jäsenvaltioiden alueen ulkopuolella, jos tutkintaa ei tässä tapauksessa suorita jokin toinen valtio. Tässä

⁵⁰² Evans 2006, s. 636–637, Hakapää 2010, s. 404–410.

⁵⁰³ Hakapää 1998 (b), EIF VI osa s. 21–22.

⁵⁰⁴ Meres-Wuori 2010, s. 5, Akehurst 2004, s. 82–89, Brownlie 2003, s. 105–108, Koskenniemi 1998 (c) EIF VI osa s. 860–862.

säännöksessä ei rajoituta pelkästään tilanteeseen, jossa kyseessä on Euroopan unionin jäsenvaltion rekisteröimä alus, vaan se koskee myös jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen käyttämää ilma-alusta. Ilma-alus voi olla rekisteröitynä unionin ulkopuolelle, kunhan käyttäjä on jäsenvaltioon sijoittautunut yritys.

Kun direktiivi tulee sovellettavaksi unionin alueen ulkopuolella, on säännösten tulkinnassa otettava huomioon valtion suvereniteetti ja siitä johtuva alueperiaate. Valtio, olipa kyseessä Euroopan unionin jäsenvaltio tai kolmas valtio, käyttää suvereenista toimivaltaa omalla alueellaan. Tästä johtuen vieras valtio voi käyttää valtaa toisen alueella vain aluevaltion suostumuksella. Lisäksi tutkinnassa on aina toimittava niiden lakien ja menettelysääntöjen mukaisesti, jotka tutkintaa toimittavassa valtiossa on voimassa. Tämä määritellään siviili-ilmailun yleissopimuksen 26 artiklassa. Lisäksi EU-asetuksen artiklan 3(1) c) kohdan mukaan asetusta sovelletaan sellaisten onnettomuuksien tutkintaan, joita varten jäsenvaltiolla on siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 mukaisesti oikeus nimittää valtuutettu edustaja osallistumaan tutkintaan.

EU-asetuksen N:o 996/2010 3(3) artiklan mukaan asetusta ei sovelleta sellaisten onnettomuuksien ja vakavien vaaratilanteiden turvallisuustutkintaan, joissa on osallisena sotilas-, tull- tai poliisitoimintaa tai muuta vastaavaa toimintaa harjoittava ilma-alus. Tällaista säännöstä ei ollut kumotussa direktiivissä 94/56/EY. EU-asetus N:o 996/2010 toistaa näiltä osin sen, mitä on säädetty siviili-ilmailun yleissopimuksen 3 artiklassa. Yleissopimuksen 3 b) artiklan mukaan sopimusmääräyksiä ei sovelleta sotilas-, tull- ja poliisi-ilma-aluksiin, koska ne katsotaan valtion ilma-aluksiksi⁵⁰⁵. Liitteessä 13 on tutkintavelvollisuuden määräytymistä koskeva peruseriaate ja sääntö, joka on formuloitu kohtaan 5.1. Säännöksen mukaan jokaisen valtion on tutkittava alueellaan tapahtunut onnettomuus. Jos onnettomuus on kohdannut ilma-alusta muualla kuin kotivaltiossa eli vieraan valtion alueella, ei ilma-aluksen koti- eli rekisteröintivaltio voi ryhtyä toimiin onnettomuuspaikan aluevaltion suvereniteettiin kuuluvalla alueella edes siinä tapauksessa, että ilma-alus, sen henkilökunta ja kaikki matkustajat olisivat rekisteröintivaltion kansalaisia. Koska valtio käyttää suvereenista toimivaltaa omalla alueellaan, vieras valtio ei voi toimia toisen valtion alueella, ellei ao. valtio ole antanut siihen suostumustaan.⁵⁰⁶

Velvollisuus tutkinnan aloittamiseen on aina valtiolla eikä esimerkiksi yksityisellä oikeussubjektilla, kuten lentoa operoivalla yhtiöllä taikka ilma-aluksen omistajalla. Kansainvälisessä oikeudessa lähtökohtana on velvoitteiden osoittaminen valtiolle eikä yksittäiselle oikeussubjektille⁵⁰⁷. Alueperiaate on tärkein periaate valtioiden välisiä toimivaltakysymyksiä ratkaistaessa ja suurin osa kansainvälisistä sopimuksista noudattaa tätä mallia. Alueperiaate on välitön seuraus valtion suvereniteetista. Suvereniteetin peruseriaateeseen kuuluu, että valtiolla on omalla alueellaan ehdoton toimivalta siellä oleviin luonnollisiin ja oikeushenkilöihin nähden. Toimivalta ei valtion alueella rajoitu oman maan kansalaisiin, vaan koskee myös vieraan valtion kansalaisia.⁵⁰⁸ Näistä lähtökohdista alueperiaate muodostaa johdonmukaisen lähtökohdan kansainvälisessä liikenteessä tapahtuneen onnettomuuden tutkintaan.

Kun onnettomuus on tapahtunut alueella, joka ei kuulu minkään valtion alueherrsuteen, tutkintavelvollisuus on liitteen 13 kohdan 5.3 mukaan ilma-aluksen rekisteröin-

⁵⁰⁵ Ks. Wouters – Verhoeven 2009, s. 3.

⁵⁰⁶ Kamminga 2009, s. 1.

⁵⁰⁷ McCorquodale 2006, s. 308, Crawford – Olleson 2006, s. 452–453.

⁵⁰⁸ Lowe 2006, s. 342–347.

tivaltiolla. Ilma-alus ei voi siviili-ilmailun yleissopimuksen 18 artiklan mukaan olla rekisteröitynä kuin yhdessä valtiossa. Kun Chicagon sopimusta ja liitettä 13 laadittiin, rekisteröinti- ja operaattorivaltio olivat yleensä samoja valtioita. Viime vuosina ilma-alusten kansainväliset leasing- ja vaihtojärjestelyt ovat kehittyneet niin, että hyvin usein operaattori- ja rekisterivaltio ovat eri valtioita. Operaattori- ja rekisteröintivaltioiden lisäksi ilma-aluksen omistaja voi olla eri valtiosta.⁵⁰⁹ Rekisteröintivaltiolla on vastuu sen ilma-alusrekisterissä olevasta ilma-aluksesta ja sen miehistöön kohdistuvista valvontatehtävistä siitä riippumatta, onko ilma-alus rekisteröintivaltiossa vai sen alueen ulkopuolella.

Liitteen 13 kohdassa 5.2 on suositus sellaisia tilanteita varten, joissa onnettomuus tai vaaratilanne tapahtuu *ei-sopimusvaltion alueella*. Tämä säännös ei kuitenkaan ole kansainvälinen standardi, vaan suositettu menetelmä. Säännöksen mukaan silloin, kun onnettomuus tai vakava vaaratilanne on tapahtunut *ei-sopimusvaltion* alueella, eikä tällaisen valtion tarkoituksena ole tutkia onnettomuutta liitteen 13 mukaisella tavalla, silloin ilma-aluksen rekisteröintivaltion pitäisi tutkia onnettomuus. Jos rekisteröintivaltio ei tutki tapahtumaa, liitteen 13 kohdassa 5.2 olevan suosituksen mukaan ilma-aluksen operaattori-, valmistus- tai suunnitteluvaltion pitäisi pyrkiä aloittamaan ja toimittamaan tutkinta yhteistyössä sen valtion kanssa, jossa onnettomuus on tapahtunut. Yhteenvetona sekä liitteestä 13 että EU-asetuksesta N:o 996/2010 voi tutkintavelvollisuuden osalta todeta, että niissä on sama perusperiaate eli tutkintavelvoite kuuluu ensisijaisesti sille valtiolle, jossa onnettomuus on tapahtunut. Jos tapahtumapaikan valtio ei tutki onnettomuutta, on rekisteröintivaltion tutkittava tapaus.

3.2 Meriliikenne

3.2.1 Onnettomuus- ja vaaratilanne-määritelmät

SOLAS-yleissopimukseen liittyvä onnettomuustutkintasäännöstö sisältää kolme onnettomuuteen tai vaaratilanteeseen liittyvää määritelmää, jotka ovat:

- erittäin vakava merionnettomuus,
 - (Very Serious Marine Casualty), joka määritellään tutkintasäännösten luvussa 2.22, tarkoitetaan merionnettomuutta, joka aiheuttaa aluksen täydellisen menettämisen, kuoleman tai vakavan ympäristövahingon.
- merionnettomuus
 - (Marine casualty) tarkoittaa tapahtumaa tai tapahtumasarjaa, joka on johtanut johonkin seuraavista ja joka liittyy välittömästi aluksen toimintaan: henkilön kuolemaan tai vakavaan loukkaantumiseen; henkilön katoamiseen alukselta; aluksen menettämiseen, oletettuun menettämiseen tai hylkäämiseen; aluksen aineellisiin vahinkoihin; aluksen karillejoon tai vaurioitumiseen tai aluksen osallisuuteen yhteentörmäykseen; aluksen ulkopuolella olevien merenkulun rakenteiden aineellisiin vahinkoihin, jotka voivat vakavasti vaarantaa aluksen, toisen aluksen tai henkilön turvallisuuden; tai aluksen tai alusten vaurioiden aiheuttamaan vakavaan ympäristövahinkoon tai vakavaan ympäristövahingon mahdollisuuteen. Merionnettomuudella ei kuitenkaan tarkoiteta tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, jonka tarkoi-

⁵⁰⁹ Diederiks-Verschoor 1997, s. 190–192.

tuksena on aiheuttaa haittaa aluksen turvallisuudelle, henkilölle tai ympäristölle.

- merionnettomuuden vaaratilanne.
 - (Marine incident) tarkoittaa merellä sattunutta tapahtumaa tai tapahtumien sarjaa, joka on muu kuin onnettomuus. Vaaratilanne on tapahtuma, joka on sattunut suoraan aluksen operointiin liittyvästä syystä, ja joka on vaarantanut aluksen turvallisuuden, sen työntekijöitä taikka muita henkilöiden terveyden taikka ympäristölle. Kuitenkaan onnettomuuden vaaratilanne ei tarkoita tahallista laiminlyöntiä, jonka tarkoituksena on ollut aiheuttaa vauriota tai haittaa aluksen turvallisuudella, yksityiselle taikka ympäristölle.

EU:n meriliikenteen direktiivien 1999/35/EY, 2002/59/EY ja 2009/18/EY osalta voidaan todeta, että niiden onnettomuuksia ja vaaratilanteita koskevat määritelmät poikkeavat kansainvälisistä sopimusmääräyksistä eli onnettomuustutkintasäännöstöstä, mutta direktiivien lähestymistapa on toisiinsa nähden johdonmukainen. Direktiivit eivät sisällä itsenäisiä merionnettomuuksia koskevia määritelmiä, vaan niissä viitataan IMO-koodiin, jonka määritelmät ovat seuraavat:

- erittäin vakava onnettomuus,
 - (Very serious casualty) tarkoittaa onnettomuutta, joka aiheuttaa aluksen uppoamisen, kuolonuhreja tai meriympäristön vakavan pilaantumisen.
- vakava onnettomuus,
 - (Serious casualty) tarkoittaa tapahtumaa, jota ei luokitella erittäin vakavaksi onnettomuudeksi ja joka käsittää seuraavat tapahtumat: Tulipalo, räjähdys, pohjakosketus, kosketus, erittäin huono sää, jäävahinko, aluksen rungon katkeaminen tai epäilty aluksen rungon vahingoittuminen jne. Tapahtuma, joka aiheuttaa aiheuttaen rakenteellisen vahingon alukselle niin, että se vaikuttaa sen merikelpoisuuteen, aluksen vedenalaisen rungon puhkeamisen, aluksen pääkoneiden toimintakyvyttömyyden, laajan mukauttamisen vahinkoon jne. Tapahtuma, joka aiheuttaa meriympäristön saastumisen, taikka tapahtuma, joka aiheuttaa aluksen rikkoontumisen, jolloin se tarvitsee hinausapua tai muuta avustustarvetta rannikolta.
- merionnettomuus.
 - (Marine casualty) tarkoittaa tapahtumaa, joka on aiheuttanut kuoleman tai vakavan loukkaantumisen henkilölle tai; henkilön tai aluksen katoamisen, oletetun katoamisen tai aluksen hylkäämisen; tai materiaalisen vahingon alukselle tai; karille ajon tai aluksen vaurioituminen taikka aluksen osallisuuden törmäykseen tai aluksen aiheuttamaan materiaaliseen vahinkoon tai ympäristövahinkoon, joka on aiheutunut yhden tai useamman aluksen vaurioitumisesta.

On periaatteessa hyvä, että EU-oikeuden säädöksissä pyritään välttämään ristiriitoja kansainvälisten sopimusten kanssa erityisesti silloin, kun unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ao. kansainvälisiin sopimuksiin. Tällaiset viittaussäännökset kansainvälisiin sopimuksiin eivät kuitenkaan ole ongelmattomia, sillä IMO-koodi on käännetty virallisesti vain järjestön virallisille kielille, joita ovat englanti, ranska, espanja, arabia, kiina ja venäjä. Kun direktiivissä ei ole kirjoitettuja määritelmiä, niiden siirtäminen

kansalliseen lainsäädäntöön, ilman EU:n virallista kieliversiota, voi olla ongelmallista⁵¹⁰.

Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY osalta herää kysymys, miksi siinä viitataan IMO-koodiin, joka on IMO:n järjestöpäätös, eikä SOLAS-yleissopimukseen liittyvän meriliikenteen onnettomuustutkintasäännösten määritelmiin, jossa on sopimusvaltioita sitovat sopimusmääräykset? Tähän saattaa olla syynä se, että direktiiviehdotus annettiin vuonna 2005, jolloin merionnettomuustutkintasäännöstöä ei vielä ollut. Tosin unionin meriturvallisuuspakettia, johon direktiivi 2009/18/EY kuuluu, valmisteltiin neljä vuotta. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstö annettiin lopulta vuotta aikaisemmin kuin lopullinen direktiivi.

3.2.2 Sopimus- ja jäsenvaltion tutkintavelvollisuus

Meriliikenteessä tapahtuneiden onnettomuuksien tai poikkeamien tutkinta määräytyy sekä kansainvälisten sopimusmääräysten että EU-direktiivien pohjalta samoilla kriteereillä. Vaikka meriliikenteen säädöksissä on useita onnettomuuteen liittyviä eristeisiä onnettomuustyyppisiä, vain erittäin vakavat onnettomuudet (Very Serious Casualty) on määritelty kuuluvaksi sekä meriliikenteen onnettomuustutkintasäännösten pakolliseen soveltamisalaan samoin kuin direktiivien 1999/35/EY, 2002/59/EY ja 2009/18/EY pakolliseen soveltamisalaan. Kun analysoidaan, minkä tyyppiset alukset kuuluvat näiden säädösten soveltamisalaan, voidaan havaita eroja. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstössä ei ole määritelty alustyyppisiä tai niiden kokoa lainkaan. EU-oikeuden osalta voidaan havaita, että tarkastusdirektiivin 1999/35/EY soveltamisalaan kuuluvat ro-ro-alukset ja suurnopeusmatkustaja-alukset eli näille alustyypeille tapahtuneet onnettomuudet on tutkittava. Direktiivin 2 artiklan a) kohdan mukaan ro-ro-aluksella tarkoitetaan meriliikenteeseen yli 12 matkustajalle tarkoitettua matkustaja-alusta, joka on suunniteltu siten, että maantie- tai raideajoneuvon ajokuormaus ja -purkaminen on mahdollista. Suurnopeusmatkustaja-aluksella tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan b) kohdan mukaan SOLAS-yleissopimuksen X luvun 1 säännössä määriteltyä suurnopeusalusta, joka kuljettaa enemmän kuin kaksitoista matkustajaa.

Valvontadirektiivin 2002/35/EY mukaan on tutkittava sellaiset onnettomuudet, joissa osallisena on ollut alus, jonka bruttovetoisuus on vähintään 300 tonnia. Soveltamisalan ulkopuolella jäävät mm. sota-alukset ja muut valtion käytössä tai hallussa olevat alukset, joita käytetään ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Direktiiviä ei myöskään sovelleta ja kalastus- sekä huvialuksiin, joiden pituus on alle 45 metriä eikä alle 5 000 tonnin polttoainesäiliöihin, alusten varastoihin ja aluksella käytettäväksi tarkoitettuihin varusteisiin.

Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY osalta määrittely on tehty negatiivisesti eli sellaisia onnettomuuksia ei direktiivin nojalla tutkita, joissa on osallisena ainoastaan:

- a) sota- tai joukkojenkuljetusaluksia tai muita aluksia, jotka ovat jäsenvaltion omistuksessa tai käytössä ja joita käytetään ainoastaan valtion muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin;

⁵¹⁰ Tällainen menettely ei edistä EU:n virallisten kielten tasavertaisuutta. Direktiivissä käytetty viittaussäännös heikentää EU:n monikielisyyteen perustuvaa tasoarvoa, sillä kaikkien jäsenvaltioiden tulisi olla kielellisesti tasavertaisia niin, että myös direktiivien sisältö olisi saatavilla jokaisen jäsenvaltion virallisilla kielillä.

- b) aluksia, jotka eivät kulje konevoimalla, alkeellista rakennetta olevia puualuksia tai ei-ammattimaisessa käytössä olevia huvialuksia ja -veneitä, jollei niillä ole miehistöä ja jollei niillä kuljeteta enempää kuin kahtatoista matkustajaa kaupallisessa tarkoituksessa;
- c) sisävesillä liikennöiviä sisävesialuksia;
- d) alle 15 metrin pituisia kalastusaluksia;
- e) rannikon edustalla olevia kiinteitä porausyksikköjä.

Tutkintavelvollisuuden lähtökohtana on siis onnettomuuden vakavuus, alustyyppi sekä tapahtumapaikka. Tutkintavelvollisuudesta säädetään merionnettomuustutkintasäännöstössä siten, että valtion alueherruuteen kuuluvilla alueilla tutkintavelvollisuus kuuluu aluevaltiolle eli toisin sanoen rantavaltiolle. Jos onnettomuus on tapahtunut aluevesien ulkopuolella ns. talousvyöhykkeellä⁵¹¹ tai aavalla merellä, merionnettomuustutkintasäännöstön 6(2) luvun mukaan lippuvaltio on velvollinen varmistamaan, että merionnettomuuden tutkinta toimitetaan ja saatetaan päätökseen merionnettomuustutkintasäännöstön mukaisesti. Tämä säännös indikoi sitä periaatetta, että valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolella sijaitsevilla alueilla sovelletaan kansalaisuusperiaatetta, joka tarkoittaa sitä, että näillä alueilla valtio voi ryhtyä lainkäyttötoimiin vain omiin kansalaisiinsa tai omaa kansallisuutta oleviin aluksiin nähden⁵¹². Aluksella on siis sen valtion henkilöllisyys ja kotipaikka, johon se on rekisteröity.

Valtion aluevesien ulkopuolella tapahtuneessa onnettomuudessa voi olla osallisena useampi kuin yksi alus. Jos onnettomuus koskee useampaa kuin yhtä lippuvaltiota, meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstön 7(2) luvun mukaan valtioiden on sovitava siitä, mikä valtio toimittaa onnettomuuden tutkinnan. Merionnettomuustutkintasäännöstön mukaan valtioiden välinen sopimus tutkinnan suorittamisesta ei kuitenkaan ole ehdoton. Tämä 7(2) artiklan säännös on kritiikille altis, sillä se ei ratkaise sitä, mille valtiolle tutkintavelvollisuus lopullisesti lankeaa. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta totesi myös lausunnossaan säännöksen ongelmallisuuden, koska niissä tapauksissa, joissa valtiot eivät pysty sopimaan, mikä niistä suorittaa tutkinnan, ei ole olemassa tapaa, millä asia voitaisiin sitovasti ratkaista. Viimeiseksi vaihtoehdoksi jää, että suoritetaan rinnakkaiset tutkinnat.⁵¹³ On melko todennäköistä, että mikäli valtiot eivät ole päässeet sopimukseen siitä, mikä valtio on tutkintaa toimittava valtio, saattaa tulla muitakin ongelmia. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstön 9 luvussa on säännökset niitä tilanteita varten, joissa joudutaan toimittamaan kahta rinnakkaista tutkintaa, jolla tarkoitetaan siis kahden turvallisuustutkinnan yhtäaikaista toimittamista.

EU-oikeuden osalta velvollisuus tutkia onnettomuus määräytyy tarkastusdirektiivin 1999/35/EY osalta siten, että se on unionin jäsenvaltioiden alueella sekä eräin ehdoin unionin alueen ulkopuolella. Direktiivin 12(3) artiklan mukaan sellaisessa tapauksessa, jossa onnettomuus on sattunut *muilla vesillä*, tutkintavastuu on sillä jäsenvaltiolla, jossa alus on viimeksi käynyt. Käsite ”muilla vesillä” tarkoittaa aavaa merta. YKn merioikeusyleissopimuksen 86 artiklan mukaan aavalla merellä tarkoitetaan kaikkia niitä meren osia, jotka eivät kuulu talousvyöhykkeeseen, aluemereen tai valtion sisäisiin aluevesiin tai saaristovaltion saaristovesiin. YKn merioikeusyleissopimuksen

⁵¹¹ Talousvyöhyke on alumeren edustalla sijaitseva alue, johon sovelletaan YKn merioikeusyleissopimuksen mukaista oikeudellista erityisjärjestelyä. Sen mukaan rantavaltiolla on yksinomaiset oikeudet vyöhykkeen vesialueen ja meren-pohjan hyödyntämiseen. Rantavaltion oikeuksien vastapainona talousvyöhykkeellä on aavan meren merenkulun vapaus.

⁵¹² Ks. Hakapää 2003, s. 191.

⁵¹³ LiVL 17/2006 vp, s.2.

94(7) artiklan ja IMO-koodin lähtökohtana on, että aavalla merellä tapahtuneen onnettomuuden tutkintavastuu on lippuvaltiolla. Koska aava meri ei kuulu minkään valtion alueherruuteen, tällaisten valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolella sijaitsevilla alueilla sovelletaan kansalaisuusperiaatetta, joka tarkoittaa, että näillä alueilla valtio voi ryhtyä lainkäyttötoimiin vain omiin kansalaisiinsa tai omaa kansallisuutta oleviin aluksiin nähden.

Tästä direktiivin säännöksestä, jonka mukaan ”muille vesillä” tapahtuneen onnettomuuden tutkinta lankeaa lippuvaltion sijasta sen Euroopan unionin jäsenvaltion toimitettavaksi, jossa alus on viimeksi käynyt, herää kysymys, onko direktiivin säännös ristiriidassa kansainvälisen merioikeuden säännösten kanssa. Tarkastusdirektiivin säännöksistä voi havaita, että direktiivin 5(1)b) kohdan mukaan ennen säännöllisen liikennöinnin aloittamista isäntävaltion on vaadittava ro-ro- tai suurnopeusmatkustaja-alusliikennettä harjoittavilta yhtiöiltä etukäteen suostumus siihen, että isäntävaltiot ja ne jäsenvaltiot, joita asia merkittävässä määrin koskee, saavat oikeuden suorittaa merionnettomuuksien tutkinnan tarkastusdirektiivin säännösten mukaisesti. Direktiivin 2(1)k) kohdan mukaan isäntävaltiolla tarkoitetaan jäsenvaltiota, jonka satamaan tai satamasta ro-ro-alus tai suurnopeusmatkustaja-alus harjoittaa säännöllistä liikennettä. Voidakseen harjoittaa säännöllistä liikennettä unionin jäsenvaltioiden satamiin ja satamista yhtiöiden on siis todistettava noudattavansa direktiivin vaatimuksia ja taattava, että jäsenvaltiot voivat osallistua täysipainoisesti mahdollisten onnettomuuksien tutkintaan.

Tarkastusdirektiivin kansainvälisen merioikeuden säännöksistä poikkeava menettelytapa perustuu liikennöivän yhtiön suostumukseen, joka on sidottu liikennöinnin lupaehtoihin. Suostumukseen perustuva menettelytapa ei siis syrjäytä lippuvaltiota lopullisesti tutkintamenettelystä, sillä artiklan 12(3) mukaan tutkinnan yhteensovittamisesta on sovittava lippuvaltion kanssa. Direktiivin säännöksen mukaan tutkintavastuu on ao. jäsenvaltiolla (isäntävaltiolla) siihen saakka, kunnes tutkinnasta on sovittu niiden valtioiden kanssa, joita asia merkittävässä määrin koskee. Joka tapauksessa tässä on ero IMO-koodin mukaisen tutkinnan ja tarkastusdirektiivin mukaisen tutkinnan välillä.

Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 2(1) artiklan b) kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan merionnettomuuksiin ja merellä sattuviin vaaratilanteisiin, ”jotka tapahtuvat jäsenvaltioiden merioikeusyleissopimuksen määritelmän mukaisella aluemerellä tai sisäisillä aluevesillä”. YKn merioikeusyleissopimus (UNCLOS) jakaa meren erilaisiin vyöhykkeisiin, joita ovat sisäiset aluevedet, alumeri, talousvyöhyke, mannerjalusta, aava meri sekä kansainvälinen merenpohja-alue. Mitä tulee direktiivin 2009/18/EY 2(1) artiklan b) kohdassa mainittuihin jäsenvaltioiden *aluemereen* ja *sisäisiin aluevesiin*, se koskettaa faktisesti sellaisia Euroopan unionin jäsenvaltioita, jotka ovat myös YK:n merioikeusyleissopimuksen tarkoittamia rantavaltioita. Euroopan unionin jäsenvaltiosta viisi on sisämaavaltioita⁵¹⁴.

Merioikeusyleissopimuksen (SopS 49–50/1996) 2 artiklan mukaan rantavaltion täysivaltaisuus ulottuu sen maa-alueen ja sisäisten aluevesien lisäksi myös aluemerelle. Merioikeusyleissopimuksen 3 artiklassa määritellään alumeren enimmäisleveys, joka saa olla enintään 12 meripeninkulmaa (mpk). Kaikkien Euroopan unionin rantavaltioiden osalta tämä alumeren enimmäisleveys ei ole mainittua 12 meripeninkulmaa. Esimerkiksi Suomenlahdella on keskiviivan pohjoispuolelle jätetty itä-länsi-

⁵¹⁴ Itävalta, Tshekki, Unkari, Luxemburg, Slovakia.

suuntainen 3 meripeninkulman levyinen aavan meren käytävä. Viro on myös jättänyt keskiviivan eteläpuolelle vastaavan käytävän. Järjestely perustuu maiden välillä vuonna 1994 tehtyyn sopimukseen (SopS 40/1995).⁵¹⁵

Direktiivin 2009/18/EY 5(1) artiklan a) kohdan osalta kiinnittyy huomio säännöksen formulointiin, jonka mukaan tutkintavelvoite koskee sellaisia erittäin vakavia onnettomuuksia, joissa on ollut osallisena jäsenvaltion lipun alla purjehtiva alus, *riippumatta siitä, missä onnettomuus on tapahtunut*. Tosiasiassa tutkintavelvoitteella ei voi olla näin laajaa alueellista ulottuvuutta. Tässä suhteessa on otettava huomioon alueperiaate, joka muodostaa lähtökohdan kansainvälisessä liikenteessä tapahtuneen onnettomuuden tutkintaan. Jos onnettomuus on kohdannut alusta, sen lippuvaltio ei voi ryhtyä toimiin toisen valtion suvereniteettiin kuuluvalla alueella edes siinä tapauksessa, että alus ja sen henkilökunta, samoin kuin mahdolliset matkustajat olisivat lippuvaltion kansalaisia. Koska valtio käyttää suvereenista toimivaltaa omalla alueellaan, vieras valtio ei voi toimia toisen valtion alueella ilman aluevaltion suostumusta.

Direktiivin 2009/18/EY 5(1) artiklan b) kohdassa asetetaan tutkintavelvollisuus alueellisen kriteerin perusteella. Määrittely on tehty onnettomuuden tapahtumapaikan mukaan, jolloin tutkintavelvollisuus koskee jäsenvaltiota, jonka aluemerellä tai sisäisillä aluevesillä säännöksen soveltamisalaan kuuluva onnettomuus on tapahtunut. Tutkintavelvoitteeseen ei vaikuta se, minkä lipun alla onnettomuudessa osallisena ollut alus tai alukset purjehtivat. Tässä säännöksessä on alueperiaate myös lähtökohdana. Valtiolla on omalla alueellaan ehdoton toimivalta siellä oleviin luonnollisiin ja oikeushenkilöihin nähden. Toimivalta ei valtion alueella rajoitu oman maan kansalaisiin, vaan koskee myös vieraan valtion kansalaisia.⁵¹⁶ Direktiivin 2009/18/EY 5(1) artiklan b) kohdan säännös muistuttaa merioikeusyleissopimuksen 2 artiklaa, jossa vahvistetaan rantavaltioiden oikeus tutkia syyt niiden aluevesillä tapahtuviin merionnettomuuksiin, jotka voivat aiheuttaa vaaraa ihmishengelle tai ympäristölle, tai vaikuttavat muulla tavoin kyseiseen rantavaltioon. Toisin kuin merioikeusyleissopimuksen 2 artiklassa, jossa rantavaltiolle säädetään *oikeus* onnettomuuden tutkintaan, direktiivin säännöksessä asetetaan rantavaltiolle *velvollisuus* onnettomuuden tutkintaan.

Direktiivin 2009/18/EY 5(1) artiklan c) kohdassa säädetään jäsenvaltioille velvollisuus tutkia erittäin vakava onnettomuus, ”jos se koskettaa merkittävässä määrin kyseistä jäsenvaltiota”. Velvollisuus asetetaan, vaikka tapahtumalla ei olisi kytkentää jäsenvaltion alueeseen tai onnettomuudessa mukana olleen aluksen kotipaikkaan. Tällaista säännöstä ei ole kansainvälisen merioikeuden säännöksissä. Merkittävä intressi voi liittyä esimerkiksi aluksessa ja onnettomuudessa mukana olleiden henkilöiden kansalaisuuteen. Merkittävä intressi liittyy myös onnettomuuden aiheuttamaan vahinkoon, esimerkiksi ympäristötuhoon. Asian voi tulkita niin, että säännöksellä halutaan varmistaa, että jos lippuvaltio tai aluevaltio ei tutki onnettomuutta, jäsenvaltio, jota onnettomuus merkittävässä määrin koskee, tutkii sen.

⁵¹⁵ Koskenniemi–Lehto 1997, s. 128–131.

⁵¹⁶ Lowe 2006, s. 342–347.

3.3 Rautatieliikenne

3.3.1 Onnettomuus- ja vaaratilanne-määritelmät

Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY 3 artiklaan on otettu määritelmät. Direktiivin 3(1) artiklan l) kohdassa tarkoitetaan *vakavalla onnettomuudella* junien törmäystä tai raiteilta suistumista, jossa

- kuolee vähintään yksi henkilö tai
- loukkaantuu vakavasti vähintään viisi henkilöä tai
- joka aiheuttaa huomattavaa vahinkoa liikkuvalla kalustolle, infrastruktuurille tai ympäristölle,
 - ”huomattavalla vahingolla” tarkoitetaan vahinkoa, jonka tutkintaelin voi välittömästi arvioida maksavan yhteensä vähintään kaksi miljoonaa euroa”.
- sekä muuta samankaltaista onnettomuutta, jos sillä on selvä vaikutus rautateiden turvallisuuden sääntelyyn tai sen hallintaan.

Vakavan onnettomuuden määritelmässä huomio kiinnittyy siihen, että se rajoitetaan tarkoittamaan vain junien törmäystä tai raiteilta suistumista. Vakavien onnettomuuden rajoittaminen vain näihin kahteen onnettomuustyyppiin vaikuttaa varsin suppealta, ottaen sen onnettomuustyyppien kirjon, joka on määritelty muiden kuin vakavien onnettomuuksien osalta. Merkillepantavaa vakavan onnettomuuden määritelmässä on myös se, että termi on sidottu sellaisiin tunnusmerkkeihin kuin vahinkojen määrälliseen arvoon (2 miljoonaa euroa). Tällaista kriteeriä ei ole siviili-ilmailun eikä meriliikenteen turvallisuustutkintaa sääntelevässä direktiiveissä.

Kun verrataan rautatieturvallisuudirektiivin ja ilmailuonnettomuuksien tutkintaa sääntelevän EU-asetuksen 996/2010 määritelmiä keskenään, voidaan havaita niiden poikkeavan toisistaan. EU-asetuksessa 996/2010 ei ole kuin yksi onnettomuus-käsite eli jakoa kahteen onnettomuus-kategoriaan ”vakava onnettomuus” ja ”onnettomuus” ei rautatieturvallisuudirektiivin tapaan tehdä. Kun verrataan rautatieturvallisuudirektiivin ja EU-asetuksen 996/2010 käsitteiden sisältöä, voidaan havaita, että EU-asetuksen 996/2010 ”onnettomuus” on sisällöltään samanlainen kuin rautatieturvallisuudirektiivin ”vakava onnettomuus”.

Onnettomuudella tarkoitetaan artiklan 3(1) k) kohdassa ei-toivottua tai tahatonta äkillistä tapahtumaa tai erityistä tällaisten tapahtumien ketjua, jolla on haitallisia seurauksia. Määritelmään sisältyy onnettomuuksien jaottelu seuraaviin luokkiin: törmäykset, raiteilta suistumiset, tasoristeysonnettomuudet, liikkeessä olevasta liikkuvasta kalustosta aiheutuneet henkilöonnettomuudet, tulipalot tai muut onnettomuudet. Rautatieturvallisuudirektiivin artiklan 3(1) m) kohdassa *vaaratilanteella* tarkoitetaan ”tapahtumaa, joka ei ole onnettomuus tai vakava onnettomuus, mutta joka liittyy junaliikenteeseen ja vaarantaa liikenteen turvallisuuden”. Kun verrataan EU-asetuksen 996/2010 ja rautatieturvallisuudirektiivin vaaratilanteen käsitteitä toisiinsa, voidaan havaita, että säädösten välillä on eroja. Ilmailussa on kaksi eri vaaratilanteen määritelmää eli ”vakava vaaratilanne” ja ”vaaratilanne”. Sen sijaan rautatieturvallisuudirektiivissä on vain yksi *vaaratilanne*-käsite.

3.3.2 Jäsenvaltion tutkintavelvollisuus

Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY soveltamisalasta säädetään sen 2 artiklassa. Direktiivissä on lähtökohta, että rautatiejärjestelmässä tapahtuneet onnettomuudet ja vaaratilanteet tutkitaan. Arkikielessä puhutaan usein raideliikenteestä rautatieliikenteen synonyyminä, mutta raideliikenne jaetaan kuitenkin yleisesti rautatie-, metro- ja raitiotieliikenteeseen. Rautatieturvallisuudirektiivin 2(2) artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat jättää soveltamisalan ulkopuolelle metrot, raitiotiet ja muut kevyen raideliikenteen järjestelmät. Tämä johtuu siitä, että metroliikenne- ja raitiotiejärjestelmät ovat monissa jäsenvaltioissa paikallisten tai alueellisten viranomaisten valvonnassa, eikä niihin sovelleta mm. unionin toimilupia koskevia vaatimuksia. Raitiotieliikenteen osalta voidaan vielä todeta, että ne ovat usein tieliikenteen lainsäädännön alaisia, joten niihin ei voida soveltaa rautatieliikenteen turvallisuussääntöjä. Näistä syistä sekä perussopimuksessa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta rautatieturvallisuudirektiiviä edellä mainittuihin järjestelmiin⁵¹⁷.

Rautatieliikenne on Euroopassa rajat ylittävää kansainvälistä toimintaa, eivätkä onnettomuudet välttämättä rajoitu vain yhden valtion alueelle. Alueelliseen soveltamisalaan liittyvä tarkentava säännös on direktiivin 22(1) artiklassa, jonka mukaan ”onnettomuus, josta ei pystytä toteamaan, missä jäsenvaltiossa onnettomuus on sattunut tai, jos se on sattunut kahden jäsenvaltion välisellä rajalla tai sen läheisyydessä, asianomaiset elimet sopivat, kumpi niistä suorittaa tutkimuksen tai ne sopivat tutkimuksen suorittamisesta yhteistyössä”. Tästä säännöksestä nousee alueellista soveltamisalaa koskeva kysymys, voiko rautatieonnettomuus tapahtua muualla kuin jäsenvaltion alueella. Jos onnettomuus sattuu kahden jäsenvaltion välisellä rajalla, voiko olla epäselvyyttä siitä, minkä valtion alueherruuteen onnettomuusalue kuuluu. Tässä mainittu alueellisen ulottuvuuden kriteeri ei ensi näkemältä tunnu merkitykselliseltä. Asiaa tarkemmin tutkittaessa voidaan kuitenkin havaita, että koko eurooppalaista rautatiejärjestelmää ajatellen onnettomuus tai vaaratilanne voi sattua alueella, joka ei kuulu minkään valtion alueherruuteen. Esimerkiksi Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä rautatie kulkee jäsenvaltioiden välillä merenalaisessa tunnelissa. Jos onnettomuus tapahtuu tunnelissa aavalla merellä, kansainväliseen tapa- ja sopimusoikeuteen perustuen tällaisen alueen pitäisi olla valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolella oleva isännätön alue⁵¹⁸.

Jäsenvaltioiden tutkintavelvoitteesta säädetään rautatieturvallisuudirektiivin V luvun 19 artiklassa. Direktiivin 19(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tutkintaelin suorittaa rautatiejärjestelmässä tapahtuneiden *vakavien onnettomuuksien* jälkeen tutkimuksen. Lisäksi artiklassa 19(2) säädetään, että vakavien onnettomuuksien lisäksi tutkintaelin *voi tutkia* ne onnettomuudet ja vaaratilanteet, ”jotka olisivat hieman erilaisissa olosuhteissa voineet johtaa vakaviin onnettomuuksiin, mukaan luettuina Euroopan laajuisten suurten nopeuksien tai tavanomaisten rautatiejärjestelmien rakenteellisten osajärjestelmien tai yhteentoimivuuden osatekijöiden tekniset viat”.

Direktiivin pakottava tutkintavelvoite kohdistuu ainoastaan *vakaviin onnettomuuksiin*. Kun direktiivin 3(1) artiklan l) kohdassa *vakavalla onnettomuudella* tarkoitetaan ”junien törmäystä tai raiteilta suistumista, jossa kuolee vähintään yksi henkilö tai lou-

⁵¹⁷ Ks. direktiivin johdanto-osan kohta 3.

⁵¹⁸ Ks. Koskeniemi 1998 (b) EIF VI osa s. 454.

kaantuu vakavasti vähintään viisi henkilöä tai joka aiheuttaa huomattavan vahingon, jonka arvioidaan maksavan yhteensä vähintään kaksi miljoonaa euroa, sekä muuta samankaltaista onnettomuutta", ei pakollisen tutkintavelvollisuuden vaatimusta voi pitää kovinkaan tiukkana⁵¹⁹.

Rautatieturvallisuudirektiivin turvallisuustutkintaa määrittävien säännösten sanamuotojen formulointi on jossain suhteessa epätarkkaa, sillä useiden turvallisuustutkintaa määrittävän yksittäisten säännösten kohdalla saattaisi helposti muodostaa sellaisen tulkinnan, että direktiivin pakottava tutkintavelvollisuus koskee myös onnettomuuksia ja vaaratilanteita⁵²⁰. Kuitenkin onnettomuuksien ja vaaratilanteiden osalta tutkinnan toimittaminen ja tutkintavelvoitteesta säätäminen jää jäsenvaltioiden harkintaan. Vaikka rautatieturvallisuudirektiivin pakolliseen soveltamisalaan kuuluvat vakavat onnettomuudet pitää tutkia riippumattoman tutkintaelimen toimesta, vakavia onnettomuuksia lievemmat onnettomuudet sekä vaaratilanteet voidaan tutkia muun elimen toimesta. Direktiivi ei siis aseta estettä sille, että muut kuin vakavat onnettomuudet tutkii jokin rautatiealan instituutio, esimerkiksi rautatieyrittäjä tai rataverkon haltija.

3.4 Kansallinen lainsäädäntö

Määritelmät. Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 määritelmien ja Suomen kansallisen lainsäädännön välisestä suhteesta voidaan todeta, että tutkintalakiin ei ole otettu liitteen 13 määritelmiä eikä liitettä 13 ole myöskään julkaistu suomen kielellä. Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa määrittävän EU-asetuksen N:o 996/2010 määritelmiä ei ole otettu kansalliseen lainsäädäntöön, koska asetus on välittömästi velvoittava. Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY onnettomuustutkintaan liittyviä määritelmiä ei ole myöskään otettu turvallisuustutkintalakiin. Meriliikenteen kansainvälisten sopimusmääräysten osalta turvallisuustutkintalakiin ei ole otettu SOLAS-yleissopimuksen liitteen XI-1 luvun säännön 6 eli merionnettomuustutkintasäännösten määritelmiä. Tutkintasäännöstöstä on kuitenkin julkaistu suomenkielinen versio SOLAS-yleissopimuksen liitteen voimaansaattamissääädöksen yhteydessä. Meriliikennealan direktiivissä 2009/18/EY ei ole erillisiä ja itsenäisiä määritelmiä, vaan direktiivissä viitataan IMO-koodiin.

Direktiivissä 2009/18/EY käytetyssä viittauksessa on kyse ulkoisesta viittauksesta, koska siinä viitataan toiseen säädökseen. Euroopan unionin säädöksissä ei sinänsä ole kielletty viittausten käyttämisessä muihin säädösinstrumentteihin, mutta viittaus-ta olisi käytettävä ainoastaan, jos on mahdollista yksinkertaistaa tekstiä toistamatta viitatuun säännöksen sisältöä eikä viittaus vaikeuta säännöksen ymmärrettävyyttä.⁵²¹ Viittausten käytössä on otettava huomioon sääntelyn ymmärrettävyyden vaatimukset, jolloin on vältettävä viittausketjuja. Direktiivissä 2009/18/EY käytettyä ulkoista viittaus-ta voi lisäksi luonnehtia vertikaaliseksi viittaukseksi, koska se tehdään säädöshierarkiassa eritasoiseen säädösinstrumenttiin. IMO-koodi ei ole kansainvälinen sopimus, vaan IMO:n järjestöpäätös. Säädöstason lisäksi ne ovat normiteoreettisesti

⁵¹⁹ Kun vielä otetaan huomioon, että keskimäärin matkustajakuolemat ovat vakiintuneet noin sadan kuolleen paikkeille vuodessa, niin tämä tarkoittaa sitä, että suurin osa poikkeamista eli lievemmat onnettomuudet ja onnettomuuksien vaaratilanteet eivät kuulu direktiivin pakolliseen soveltamisalaan.

⁵²⁰ Ks. artikla 21(1) ja artikla 22(1).

⁵²¹ EU:n yhteisen käytännön opas säädöstekstien laatimiselle 2003, s. 54.

eri normityyppejä, koska IMO-koodi on pehmeän oikeuden instrumentti ja direktiivi edustaa kovaa lakia.

Turvallisuustutkintalaissa ei siis ole lainkaan pykälää, jossa säädettäisiin määritelmistä. Laissa on kuitenkin yksi tekstin sisäinen määritelmä (suuronnettomuus), mutta se on puhtaasti kansallinen määritelmä eikä sillä ole mitään yhteyttä kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU-oikeuteen. Muita määritelmiä ei turvallisuustutkintalaissa ole. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on ollut vaihtelevaa direktiivissä olevien määritelmien ja jäsenvaltioiden täytäntöönpanovelvoitteiden suhteen. Tuomioistuin on tietyissä tapauksissa edellyttänyt, että direktiivin mukainen määritelmä on siirrettävä kansalliseen lainsäädäntöön täsmällisesti direktiivin sanamuotoa seuraten.⁵²² Eräissä tapauksissa direktiivin sanatarkka toistaminen kansallisessa lainsäädännössä ei ole ollut tarpeen, mikäli sama tulos on voitu saavuttaa käyttämällä vastaavaa kansallista käsitettä tai terminologiaa. Pelkkä terminologinen ero direktiivin ja kansallisen lainsäädännön välillä ei välttämättä merkitse, että direktiivi olisi pantu virheellisesti täytäntöön, mikäli eroavaisuudella ei ole edes teoreettista yhteyttä virheelliseen soveltamiseen.⁵²³

Tutkintavelvoite. Siviili-ilmailun osalta tutkintavelvoite määritellään turvallisuustutkintalain 2 §:n 1 momentin 2) kohdassa, jonka mukaan Onnettomuustutkintakeskuksen on tutkittava ilmailussa tapahtunut onnettomuus ja vakava vaaratilanne, jotka on määritelty EU-asetuksessa N:o 996/2010 ja kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (SopS 11/1949) 13 liitteessä. Lisäksi turvallisuustutkintalain 2 §:n 2 momentin mukaan *voidaan* tutkia suuronnettomuuden vaaratilanne sekä muu onnettomuus ja vaaratilanne. Turvallisuustutkintalaissa olevalla viittaussäännöksellä kansallinen laki saa tutkintavelvoitteen osalta sisältönsä suoraan siviili-ilmailun yleissopimuksen (SopS 11/1949) 13 liitteestä sekä EU-asetuksesta 996/2010, joka on lisäksi suoraan sovellettava EU-asetuksen oikeudellisen luonteen vuoksi. Siviili-ilmailun tutkinnassa maantieteellinen soveltamisalan on poikkeuksellinen, sillä turvallisuustutkintaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös Suomen rajojen ulkopuolella. Turvallisuustutkintalaissa ei näiltä osin ole tarkempia säännöksiä, vaan lain 2 §:ssä (tutkittavat onnettomuudet) viitataan kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU-oikeuden säädöksiin.

Merionnettomuuksien osalta tutkintavelvoite määritellään turvallisuustutkintalain 2 §:n 1 momentin 4) kohdassa. Turvallisuustutkintalain mukaan on tutkittava meriliikenteessä tapahtunut hyvin *vakava onnettomuus*, joka on määritelty merionnettomuustutkintasäännöstössä ja meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivissä 2009/18/EY. Näin ollen kansallinen lainsäädäntö täyttää tutkintavelvollisuuden osalta kansainvälisten sopimusmääräysten ja EU-oikeuden pakottavat vaatimukset. Lisäksi turvallisuustutkintalain 6 §:n 2 momentin mukaan tutkinta voidaan tehdä Suomen ulkopuolella tapahtuneesta onnettomuudesta siten kuin onnettomuuksien tutkintaa koskevassa Euroopan unionin lainsäädännössä tai Suomea sitovassa kansainvälisessä velvoitteessa säädetään. Turvallisuustutkintalain 2 §:n 2 momentin mukaan myös suuronnettomuuden vaaratilanne sekä muu onnettomuus ja vaaratilanne voidaan tutkia. Maantieteellisen soveltamisalan osalta myös meriliikenteessä tulee eteen sellainen tilanne, että turvallisuustutkintaa koskevia säännöksiä sovelletaan valtioi-

⁵²² Asia C-457/02 Niselli, tuomio annettu 11.11.2004.

⁵²³ Asia 363/85 komissio v Italia, kohta 15, Kok. 1987, s. 1733. Asia C-194/01 komissio v Itävalta, kohdat 42–48, asia C-278/98 Linster, kohta 43, Kok. 2000 I-6917, asia C-40/01 Ansul, kohta 26, Kok. 2003 I-2439.

den ulkopuolella. Turvallisuustutkintalaissa ei näiltä osin ole tarkempia säännöksiä, vaan lain 2 §:ssä (tutkittavat onnettomuudet) viitataan kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU-oikeuden säädöksiin.

Tutkintavelvoitteesta raideliikenteessä säädetään turvallisuustutkintalain 2 §:n 1 momentin 3) kohdassa. Säännöksen mukaan Onnettomuustutkintakeskuksen on tutkittava rautatieliikenteessä tapahtunut *vakava onnettomuus*, joka on määritelty rautatieturvallisuudsdirektiivin 3 artiklassa, sekä vastaava onnettomuus muussa yksityisessä tai julkisessa raideliikenteessä. Lisäksi turvallisuustutkintalain 2 §:n 2 momentissa on säännös, jonka mukaan voidaan tutkia suuronnettomuuden vaaratilanne sekä muu onnettomuus ja vaaratilanne. Turvallisuustutkintalaissa ei siis edellytetä, että kaikki onnettomuudet pitää tutkia, vaan vakavia onnettomuuksia lievemmät onnettomuudet *voidaan* tutkia.

Huomion arvoista on, että laissa ei puhuta pelkästään rautatieonnettomuuksista, vaan *raideliikenneonnettomuuksista*. Suomessa raideliikenne-käsite jaetaan vakiintuneesti rautatie-, metro- ja raitiotieliikenteeseen. Rautatieturvallisuudsdirektiivin ja kansallisen lainsäädännön vertailussa käy ilmi, että kansallisessa lainsäädännössä tutkinnan tekninen soveltamisala on laajempi kuin rautatieturvallisuudsdirektiivin pakottavissa säännöksissä edellytetään. Suomi ei siis näiltä osin ole käyttänyt harkintamarginaalia koko laajuudessaan, vaan rautatieliikenteen lisäksi myös raitio- ja metroluonteisissa tapahtuneet onnettomuudet tutkitaan Suomessa saman tutkintajärjestelmän puitteissa⁵²⁴. Suomessa onnettomuudet tutkitaan siten laajemmin kuin rautatieturvallisuudsdirektiivi edellyttää, sillä kansallisen lainsäädännön mukaan myös muut vakavat raideliikenneonnettomuudet on tutkittava.

Turvallisuustutkintalain oikeellisuus sekä sääntelyn selkeys ja ymmärrettävyys.

Turvallisuustutkintalain 2 §:n perusteella voidaan kansallisen lainsäädäntö kattavan pääsääntöisesti kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden asettamat vaatimukset valtioiden tutkintavelvoitteelle. Vaikka turvallisuustutkintalaista määritelmät puuttuvat, laissa käytetty viittaussäännös ilmaisee yhteyden EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden säännöksiin. Laki saa sisältönsä kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ja EU-oikeudessa olevista määritelmistä, eikä lainsäädännön voida sanoa olevan suoranaisesti virheellistä. Turvallisuustutkintalaissa on useita viittauksia, joilla vältetään asioiden toistaminen säädöstekstissä yhä uudelleen ja uudelleen. Haittapuolena on, että pitkät viittausketjut tekevät laista erittäin vaikeasti avautuvan. Viittaus helpottaa turvallisuustutkintalain luettavuutta, mutta vaikeuttaa säännöksen ymmärrettävyyttä, koska tekstiä tulkittaessa säännöksen sisältöä ei saada selville käsillä olevasta laista⁵²⁵. Suomalaisessa lainvalmistelussa on periaatteeksi muodostunut viittausten välttäminen muihin säädöksiin, koska viittaukset tekevät laista vaikeaselkoisen⁵²⁶. Soveltamisalaa koskevien säännösten osalta turvallisuustutkintalaki on myös ongelmallinen. Laissa ei ole soveltamisalaa koskevaa pykälää lainkaan. Ongelmat liittyvät selkeyden lisäksi lain ymmärrettävyyteen ja loogisuuteen. Kun turvallisuustutkintalakia sovelletaan valtion alueen ulkopuolella, lain tosiasiallinen soveltamisala on niin poikkeuksellinen, että soveltamisalaa koskevien säännösten ottaminen omaksi pykäläk-

⁵²⁴ Käytännössä Suomen raideliikenneonnettomuuksien tutkinta on ollut samaa kuin rautatieonnettomuuksien tutkinta, sillä vuoden 2012 loppuun mennessä ei metro- tai raitiotieliikenteessä ole tapahtunut ainuttakaan onnettomuutta, joka olisi tutkittu suuronnettomuutena. Mainittakoon, että ne raitiotieliikenteen onnettomuudet, joita ei luokitella suuronnettomuuksiksi, tutkitaan tieliikenneonnettomuuksien tutkintajärjestelmän puitteissa.

⁵²⁵ Hellner 1990, s. 247–248.

⁵²⁶ Niemivuo 2008, s. 247.

seen olisi ollut perustelua pelkästään tästä syystä. Käytettyjen viittauksen takia sovellettavat säännökset löytyvät jostakin toisesta kuin käsillä olevasta säädöksestä.

4 Valtioiden yhteistyövelvoitteet tutkinnassa

4.1 Toisen valtion edustaja tutkintaryhmässä

4.1.1 Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet

Kun onnettomuus on tapahtunut, velvollisuus tutkinnan aloittamiseen on valtiolla, jonka alueella onnettomuus on tapahtunut. Kansainvälisessä oikeudessa lähtökohtana on velvoitteiden osoittaminen valtiolle⁵²⁷, eikä yksityiselle oikeussubjektille, esimerkiksi aluksen operaattorille. Kaikissa kolmessa liikennemuodossa kansainvälisen liikenteen rekisteröinti-, omistus-, hallinta-, operointi-, leasing-, vaihto-, ym. järjestelyt ovat kehittyneet viime vuosien mittaan niin monimutkaisiksi. Kun onnettomuudessa saattaa olla osallisena matkustajia useista eri valtioista, tästä kokonaisuudesta muodostuu erittäin monitahoinen relaatioverkosto.

Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 mukaan vieraan valtion edustajalla on tietyin ehdoin oikeus osallistua toisessa sopimusvaltiossa tapahtuvaan tutkintaan. Vieraan valtion oikeus osallistua tutkintaan tapahtuu periaatteessa nimettyjen valtuutettujen edustajien, neuvonantajien tai asiantuntijoiden välityksellä. Liitteen 13 kohdan 5.18 mukaan ilma-aluksen rekisteröinti-, operaattori-, suunnittelu- ja valmistusvaltiolla on oikeus nimetä valtuutettu edustaja (Accredited Representative) osallistumaan tutkintaan. Valtuutettu edustaja on henkilö, jonka valtio on nimittänyt hänen pätevyytensä perusteella osallistumaan toisessa valtiossa toimitettavaan tutkintaan. Valtuutetun edustajan ohella rekisteröinti- ja operaattorivaltiolla on oikeus nimittää yksi tai useampi operaattorin ehdottama neuvonantaja (Adviser) avustamaan valtuutettua edustajaa. Lisäksi liitteen 13 kohdassa 5.20. säädetään, että ilma-aluksen suunnittelu- ja valmistusvaltiolla on oikeus nimittää yksi tai useampi neuvonantaja valtuutetulle edustajalle, jota ilma-aluksen (tyypin) suunnittelusta ja lopullisesta kokoonpanosta vastaava organisaatio ehdottavat, niiden menettelysääntöjen mukaisesti, jotka tutkintaa toimittavassa valtiossa on. Liitteen 13 kohdassa 5.23 olevan säännöksen mukaan myös sellaisella valtiolla, joka pyynnöstä tarjoaa apua tutkintaan, on oikeus nimetä valtuutettu edustaja. Sen lisäksi, mitä liitteen 13 kohdissa 5.18–5.19 ja 5.23 säädetään valtuutetun edustajan ja neuvonantajan nimeämisestä, kohdassa 5.27 edellytetään, että tutkintaa toimittavan valtion on annettava valtiolle, jolla on onnettomuuden johdosta erityinen intressi, oikeus nimetä tutkintaan asiantuntija (Expert). Erityinen intressi tarkoittaa sitä, että onnettomuudessa on kuollut tai loukkaantunut vakavasti kyseisen maan kansalaisia. Asiantuntijan nimeäminen edellyttää ao. sopimusvaltion nimenomaista pyyntöä.

Liitteen 13 kohdassa 5.22. on määritelty ilma-aluksen rekisteröinti-, operaattori-, suunnittelu- ja valmistusvaltion velvollisuudet. Vieraan valtion oikeus osallistua tutkintaan tapahtuu periaatteessa valtuutetun edustajan välityksellä. Tämän lisäksi näillä valtiolla, joilla on oikeus nimetä valtuutettu edustaja, on myös oikeus nimetä yksi tai useampi asiantuntija avustamaan valtuutettua edustajaa. Mainitut asiantuntijat toimivat tutkinnassa oman valtionsa valtuutetun edustajan valvonnan alaisina. Tutkintaa toimittava valtio voi halutessaan pyytää valtuutettuja edustajia sekä asiantun-

⁵²⁷ Lowe 2006, s. 342–347.

tijoita myös muista kuin edellä mainituista valtioista. Johtavana periaatteena on, että säännökset eivät estä parhaan mahdollisen asiantuntemuksen kutsumista tutkintaan. Liitteen 13 kohdassa 5.25 mukaan tutkintaan oikeutetuille on annettava oikeus osallistua kaikkiin tutkinnan muotoihin tutkinnasta vastaavan alaisuudessa ja valvonnassa sekä käydä onnettomuuspaikalla, tutkia ilma-aluksen jäännöksiä, perehtyä todistajilta ja silminnäkijöiltä saatuun informaatioon sekä ehdottaa kuulemiseen liittyviä kysymyksiä, perehtyä kaikkeen merkitykselliseen tutkinta-aineistoon sekä saada kopiot tarvittavista asiakirjoista. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstössä ei ole nimenomaisia säännöksiä, jossa toisen sopimusvaltion edustajalle olisi annettava oikeus osallistua toisen sopimusvaltion toimittamaan tutkintaan. Tosin meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstön 7 luvussa on säännökset, jotka käsittelevät sopimuksen tekemistä niiden valtioiden kesken, joita onnettomuus merkittävässä määrin koskee. Tässä sopimuksessa voidaan sopia myös tutkinnallisesta yhteistyöstä.

Vaikka valtuutettujen edustajien ja neuvonantajien oikeudesta osallistua tutkintaan on sinänsä selkeät säännökset, soveltamiskäytännöstä löytyy esimerkkejä, joissa toisen sopimusvaltion edustajat eivät ole voineet osallistua toisessa valtiossa toimittavaan tutkintaan siinä laajuudessa kuin liitteessä 13 on sovittu. Tästä esimerkkinä on vuonna 2000 Pariisissa Charles de Gaullen (CDG) lentokentällä tapahtunut onnettomuus, jossa kuoli Concorde-lentokoneen 100 matkustajaa sekä yhdeksän miehistön jäsentä. Yhdistyneen kuningaskunnan ilmailuonnettomuuksien tutkintaelimen AAIB:n (Air Accidents Investigation Branch) nimeämät valtuutetut edustajat ja näiden nimeämät tekniset asiantuntijat eivät voineet, tutkintaraporttiin jätettyjen Yhdistyneen kuningaskunnan tutkintaviraston (AAIB) kommenttien mukaan, ilma-aluksen suunnittelu- ja valmistusvaltion ominaisuudessa osallistua tutkintaan siinä laajuudessa kuin liite 13 edellyttää. Yhdistyneen kuningaskunnan edustajat olivat tehneet yhteistyötä Ranskan ilmailuonnettomuuksien tutkintaviranomaisen BEA:n (Bureau Enquêtes Accidents) kanssa, joka toimitti onnettomuudesta liitteen 13 mukaisen turvallisuustutkinnan. Ranskan oikeusviranomaiset eivät olleet sallineet Yhdistyneen kuningaskunnan tutkintaviraston AAIB:n tutkijoiden tutkia kaikkia ilma-aluksen jäännösten kappaleita tai alukseen liittyviä osia. Ranskan viranomaiset olisivat sallineet tutkijoille rajoitetun oikeuden tutkintaan, sillä ehdolla, että he olisivat allekirjoittaneet sitoumuksen. Tämä luottamuksellinen sopimus asetti ei-hyväksyttäviä rajoituksia myöhemmälle todisteiden käytölle ja näin ollen sitoumusta ei voitu allekirjoittaa. Tutkintaraporttiin jätetyn Yhdistyneen kuningaskunnan tutkintaviraston (AAIB) lausuman mukaan tällaiset esteet Yhdistyneen kuningaskunnan osallistumiselle tutkintaan ovat ristiriidassa niiden velvoitteiden kanssa, jotka Chicagon sopimuksen liitteessä 13 asetetaan valtiolle, jossa onnettomuus on tapahtunut. Ranskan ilmailuonnettomuuksien tutkintaviranomaisen BEA:n (Bureau Enquêtes Accidents) antaman lausunnon mukaan ilmailuonnettomuuden jälkeen Ranskassa suoritetaan oikeudellinen tutkinta, joka suoritetaan yhden tai useamman tutkintatuomarin johdolla. Tämä ei kuitenkaan saisi estää BEA:ta suorittamasta tutkintaa yhteistyössä ulkomaalaisten osapuolten kanssa. BEA pahoitteli niitä vaikeuksia, joita Yhdistyneen kuningaskunnan tutkintaviraston (AAIB) valtuutetut edustajat ja neuvonantajat joutuivat kohtaamaan tutkinnan aikana.⁵²⁸

⁵²⁸ Accident on 25 July 2000 at La Patte d'Oie in Gonesse (95) to the Concorde, Final Report p. 181 - 187.

EU-oikeuden osalta voidaan todeta, että asetuksen (EU) N:o 996/2010 8 artiklassa säädetään toisen jäsenvaltion edustajan oikeudesta osallistua tutkintaan. EU-asetuksen säännökset noudattavat liitteen 13 säännöksiä. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 7 artiklassa säädetään turvallisuustutkinnan johtamisesta ja siihen osallistumisesta. Tämän artiklan nojalla on myös mahdollista, että tutkintaelimeen tulee toisen EU:n jäsenvaltion edustaja. Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY 22(1) artiklassa on säännös, jonka mukaan toisen jäsenvaltion edustajalla on oikeus päästä tutkintaryhmään. Turvallisuustutkinta on kaiken kaikkiaan varsin tyypillinen ilmiö sen suhteen, että kansainvälisiä sopimuksia ja sääntelyä syntyy sellaisilla aloilla, missä valtiot eivät voi toimia yksin. Turvallisuustutkinta kuuluu sekä kansainvälisessä oikeudessa että EU-oikeudessa yhä syveneviin yhteistyöaloihin ja molemmissa järjestelmissä pyritään pysyviin yhteistyöjärjestelmiin ja verkostoihin. Yhteistyötä koskevat säännökset ovatkin leimaa-antavia sekä kansainväliselle oikeudelle että EU-oikeudelle.

EU-oikeuden alalla tehdään jäsenvaltioiden välistä hallinnollista yhteistyötä käytännössä kaikilla unionin toiminnan aloilla, eikä onnettomuuksien tutkinta tässä mielessä ole mikään poikkeus. EU:n jäsenvaltioiden hallintoviranomaisilla ei ole yleistä velvollisuutta antaa apua toisen jäsenvaltion viranomaisille, vaikkakin vilpittömän yhteistyön periaate perustelee myönteistä suhtautumista toisen jäsenvaltion avunpyyntöön. Osallistumista ja toisaalta avunantoa koskevat säännökset perustuvat siten erityissääntelyyn varsinkin turvallisuustutkinnan tyypillisillä aloilla, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä.⁵²⁹

4.1.2 Toisen valtion osallistuminen Suomessa toimitettavaan kansainväliseen tutkintaan

Sekä kansainvälisen oikeuden sopimusmääräysten että EU-oikeuden perusteella vieraan valtion edustajalla on oikeus osallistua Suomessa toimitettavaan kansainväliseen tutkintaan tutkintaryhmän jäsenenä. Kumotussa TutkintaL:ssa ja TutkintaA:ssa ei ollut säännöksiä vieraan valtion edustajasta. Kun tutkintaryhmään voi tulla jäseneksi vieraan valtion tutkija, asiaa on tarkastettava perustuslain 1 §:n 3 momentin valossa, jonka mukaan "Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi". Tämän säännös toimii yhtenä kiinnekohtana arvioitaessa, milloin jokin uusi kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta (1 §) koskevien säännösten kanssa.

Liikenne on rajat ylittävää kansainvälistä toimintaa eivätkä onnettomuudet muutenkaan rajoitu vain yhden valtion alueelle. Lisäksi perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on erityisesti otettava huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, jossa Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi.⁵³⁰ Kun tutkintaryhmään voi tulla ulkomainen jäsen, asiaa on tarkasteleva myös siltä kannalta, että turvallisuustutkintaan kuuluu julkisen vallan käyttämistä. Asiaa on arvioitava muun muassa, millä edellytyksillä julkisenvallan käyttämistä edellyttävien tehtävien siirtäminen valtioorganisaation ulkopuolisille subjekteille on mahdollista. Kyseessä on siis julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, jolloin asialla on liityntä perustuslain 124 §:ään.

⁵²⁹ Mäenpää 2011, s. 229.

⁵³⁰ HE 1/1998 vp, s. 71–72/II ja PeVL 38/2001 vp, s. 5/I, ks. myös PeVL 11/2000 vp.

Uuden turvallisuustutkintalain 12 §:n otsikkona on ”valtion edustajan osallistuminen tutkintaan”. Pykälän mukaan, mikäli Suomen tutkittavaksi kuuluva onnettomuus koskee merkittävässä määrin muuta valtiota, tämän valtion edustaja voi avustaa tutkinnassa siten kuin onnettomuuksien tutkintaa koskevassa Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään tai Suomea sitovassa kansainvälisessä velvoitteessa määrätään taikka jos sitä pidetään muusta syystä tarpeellisena. Päätöksen toisen valtion edustajan osallistumisesta tutkintaan tekee Onnettomuustutkintakeskus. Turvallisuustutkintalain säännöstä ei kuitenkaan voi pitää vieraan valtion tutkijalle yleisenä valtuutuksena osallistua tutkintaan yhdenvertaisesti kansallisen tutkintaelimen tutkijoiden kanssa. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt toisen valtion tutkijan osallistumista tutkintaan ongelmallisena, vaan pikemminkin kannatettavana, koska kysymys on tavanomaisesta kansainvälisestä yhteistyöstä⁵³¹. Osallistumisoikeusesimerkiksi toimivaltuuksien käytön suhteen ei ole rajoittamatonta.

Suomessa toimitettavaan kansainvälisen tutkinnan osalta voidaan kysyä, millaiset ovat onnettomuuden osallisen kielelliset oikeudet tutkintaprosessissa? Kansainvälisessä tutkinnassa on todennäköistä, että esimerkiksi kuulemisia joudutaan toimittamaan muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä, jotka ovat perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskieliä⁵³². On todennäköistä, että turvallisuustutkinnassa joku asianosaisista tai kuultavista henkilöistä ei puhu Suomen kansalliskieliä, vaan jotakin vierasta kieltä. Lisäksi Suomessa käytetään nykyisin yli sataa kieltä. Muita kuin suomea, ruotsia tai saamea äidinkielenään puhuvia on yli 200 000 henkilöä⁵³³. Tällaisesta tilanteesta ja menettelyistä ei ole säännöksiä kielilaisissa eikä turvallisuustutkintalaisissa. Jos onnettomuudesta toimitetaan rikostutkinta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(3) artiklan e) kohdan mukaan rikoksesta syytetyllä on oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä. Tätä vastaava säännös on esitutkintalain 37 §:n 3 momentissa⁵³⁴.

Hallintolain 26 §:n säännökset velvoittavat viranomaista järjestämään tulkitsemisen ja kääntämisen silloin, kun kysymys on asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Nämä asiat ovat usein sellaisia, joissa on kysymys viranomaisen esille ottaman asianosaista koskevan vaatimuksen käsittelemisestä. Yleensä tällainen asia merkitsisi julkisen edun toteuttamista ja samalla asianosaiseen kohdistuvan velvollisuuden perustamista. Hallintolain 26 §:n 2 momentin säännös koskee myös sellaisia asioita, jotka voivat tulla vireille paitsi viranomaisen myös asianosaisten aloitteesta. Tällöin kyse on asian selvittämisestä tai asianosaisten oikeuksien turvaamisesta. Turvallisuustutkinnassa tulisi sovellettavaksi hallintolain tulkitsemista ja kääntämistä koskevat säännökset.⁵³⁵

Turvallisuustutkinnassa ei erikseen määritellä, mitä kieltä kullakin henkilöllä on oikeus käyttää tutkinnassa. Kuitenkin kielilaisissa (423/2003) ja saamen kielilaisissa (1086/2003) turvataan henkilöiden kielellisiä oikeuksia. Turvallisuustutkinnassa on lähtökohtaisesti käsitteleykielenä suomen kieli, joka koskee myös kansainvälistä tutkintaa. Hallintolain valossa turvallisuustutkinnassa tulee kuitenkin muulla kuin suo-

⁵³¹ PeVL 62/2010 vp, s. 7. Ks. myös PeVL 9/2003 vp, s. 2–3, PeVL 21/2003 vp, s. 2–3, PeVL 56/2006 vp, s. 3.

⁵³² Perustuslain 17 §:n 2 momentissa otetaan erikseen huomioon saamelaiden asema alkupe-
räiskansana ja saamelaiden oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään saa-
men kielilaisissa (1086/2003).

⁵³³ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 259.

⁵³⁴ L 427/2003, muutettu 37 § tuli voimaan 1.1.2004.

⁵³⁵ Mäenpää 2011, s. 178–179.

men-, ruotsin- tai saamenkielisellä olla oikeus käyttää kieltä, jota hän ymmärtää ja osaa puhua riittävästi. Jos turvallisuustutkinnassa toimitetuissa kuulemisissa kuultava käyttää muuta kieltä kuin virallisen kielen asemassa olevia kansalliskieliä, tulee eteen kysymys, millä kielellä kuulemisesta tehtävä pöytäkirja laaditaan. Vaikka turvallisuustutkinnan käsittelykielenä on suomen kieli, on vieraskielisen henkilön kuuleminen tallennettava ääni- ja kuvatallenteeseen, jolloin mahdollisilta väärinymmärryksiltä on helpompi välttyä ja kertomus on tarkistettavissa jälkikäteen. Tämä näyttäisi olleen ajatuksena myös turvallisuustutkintalain valmistelussa, sillä turvallisuustutkintalakiin johtaneen hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että kuulemiset on tarkoitus tallentaa⁵³⁶.

Turvallisuustutkintalain 23 §:n nojalla toimitettavat kuulemiset rinnastuvat monelta osin poliisin toimittamiin kuulusteluihin. Turvallisuustutkintalain 23 §:n mukaan kuulemisessa saa olla läsnä kuultavan avustaja tai asiamies. Tämän säännöksen näkökulmasta tulkkausvelvollisuus Onnettomuustutkintakeskuksen kustannuksella pitäisi siis koskea kuulemisen yhteydessä käytyjä kuultavan ja avustajan tai asiamiehen välisiä neuvotteluja. Siitä, koskisiko Onnettomuustutkintakeskuksen velvollisuus kustantaa myös muihin neuvotteluihin liittyviä tulkkauksia, ei ole säännöksiä. Esitutkintalain analogiaa noudattaen, viranomaisen kustannusvastuuta ei voida ulottaa muihin neuvotteluihin.⁵³⁷ Hallintolain 26 §:n säännöksiä soveltaen Onnettomuustutkintakeskus huolehtii tulkkauksen järjestämisestä. Tulkin riippumattomuuden ja puolueettomuuden osalta tulkkia eivät koske hallintolain 28 §:n jääviyssäännökset, vaan tulkkia koskevat omat esteellisyyssäännöksensä, jotka määrittelevät hallintolain 65 §:ssä. Säännöksen mukaan tulkkina tai kääntäjänä ei saa käyttää henkilöä, joka on sellaisessa suhteessa asianosaiseen tai asiaan, että hänen luotettavuutensa voi tästä syystä vaarantua. Tulkin ja kääntäjän jääviyssäännökset ovat siis yleisiä esteellisyyserusteita lievemmat.

Hallintolaissa lähdetään siitä, että viranomainen suorittaessaan tulkin tai kääntäjän valintaa arvioi samalla tämän mahdollista esteellisyyttä. Tehtävän luonteen vuoksi esteellisyyden perustavia syitä on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen. Kansainvälisessä tutkinnassa on mahdollista, että onnettomuuteen osallinen itse tai hänen kotivaltionsa järjestää tulkin hankkimisen. Tätä mahdollisuutta ei pidä sulkea pois eikä hallintolaki sinänsä aseta estettä tällaiselle menettelylle. Tulkitsemisen ja kääntämisen osalta kyse on siitä, voidaanko tulkitsemista ja käännöstä pitää luotettavana. Hallintolain 13 §:n 3 momentissa on tulkin ja kääntäjän salassapitovelvollisuutta koskevat säännökset. Auktorisoitujen kääntäjien salassapitovelvollisuudesta säädetään lisäksi auktorisoiduista kääntäjistä annetussa laissa (123/2007).⁵³⁸ Näyttää siltä, että tulkkauksen ja asiakirjojen kääntämisen järjestämisen suhteen hallintolain säännökset ovat varsin laajat ja kattavat hyvin myös turvallisuustutkinnassa esiintyvät tilanteet. Hallintolain säännökset tulevat sovellettavaksi myös Suomessa toimitettavassa kansainvälisessä tutkinnassa. Turvallisuustutkintalakiin ei näin ollen ole tarpeen ottaa erityisiä kielellisiä oikeuksia koskevia säännöksiä, jollaiset ovat esimerkiksi esitutkintalaissa.

⁵³⁶ HE 204/2010 vp, s. 47.

⁵³⁷ Tolvanen–Kukkonen 2011, s. 40.

⁵³⁸ Niemivuo – Keravuori–Rusanen – Kuusikko 2010, s. 169.

4.2 Tutkinnan siirtäminen toiselle valtiolle

4.2.1 Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet

Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 mukaan sopimusvaltion on lähtökohtaisesti tutkittava alueellaan tapahtunut onnettomuus. Sopimusvaltiot voivat kuitenkin liitteen 13 kohdan 5.1 mukaan keskinäisellä sopimuksella siirtää onnettomuuden tutkinnan, osaksi tai kokonaan, toisen sopimusvaltion suoritettavaksi.⁵³⁹ Meriliikenteen kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ei ole nimenomaisia säännöksiä tutkinnan siirtämisestä. Siviili-ilmailun tutkintaa säätelevän EU-asetuksen N:o 996/2010 6(2) artiklan mukaan turvallisuustutkintaviranomainen voi siirtää onnettomuuden tai vakavan vaaratilanteen tutkinnan suorittamisen toiselle turvallisuustutkintaviranomaiselle molemminpuolisesta sopimuksesta, ja sen on edistettävä tämän toisen viranomaisen tutkintaprosessia. EU-asetuksen tutkinnan siirtämistä koskevat säännökset ovat niukat, koska ne rajoittuvat yhteen virkkeeseen. Näin ollen tutkinnan siirtämiseen liittyvät oikeudelliset puitteet nojautuvat kansainväliseen oikeuteen eli siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 säännöksiin. EU-asetuksen säännös sanamuodon mukaisesti tulkittuna tarkoittaisi koko tutkinnan siirtämistä eikä vain tutkinnan osittaista siirtämistä. Siitä, mitä noudatetaan tutkinnan siirtämisestä kolmansille valtioille, ei EU-asetuksen ole säännöksiä. Tutkinnan siirtämisestä kolmannelle valtiolle noudatetaan siten siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13, viidennen luvun kohdan 5.1 säännöksiä.

Merionnettomuuksien tutkintasäännösten kohdassa 7.3 säädetään siten, että luvussa 7.1 tai 7.2 tarkoitetuissa onnettomuuksissa ao. valtiot voivat sopia, että myös valtio, jota onnettomuus merkittävässä määrin koskee, voi ryhtyä tutkintaa toimittavaksi valtioksi. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstyössä on siis lähtökohtana, että erittäin vakavan merionnettomuuden tapahduttua ao. valtion kesken tehdään tutkinnan toimittamisesta sopimus. Sopimusvaltiot voivat kuitenkin sopia, että lippu- tai rantavaltion sijasta valtio, jota onnettomuus merkittävässä määrin koskee, voi myös ottaa tutkinnan toimitettavakseen. Meriliikenteen onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 7(3) artiklassa on tutkinnan siirtämistä koskeva säännös, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat keskinäisellä sopimuksella siirtää tutkinnan johtamisen toimittamisen toisen jäsenvaltion tehtäväksi. Tutkinnan siirtäminen ei kuitenkaan rajoittasi jäsenvaltion velvollisuuksia, jotka johtuvat direktiivistä tai kansainvälisen oikeuden mukaisista velvoitteista. Tutkinnan siirtäminen saattaisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun onnettomuus alueella, joka on maantieteellisesti hyvin kaukana siitä jäsenvaltiosta, johon se on rekisteröity, mutta lähellä toisen jäsenvaltion aluetta.

Rautatieturvallisuudirektiivissä 2004/49/EY on useita säännöksiä, joista johtuu velvoitteita jäsenvaltioiden väliseen horisontaaliseen yhteistyöhön. Rautatieturvallisuudirektiivin 22(1) artiklan mukaan onnettomuus, josta ei pystytä toteamaan, missä jäsenvaltiossa onnettomuus on sattunut tai, jos se on sattunut kahden jäsenvaltion välisellä rajalla tai sen läheisyydessä, asianomaiset elimet *sopivat*, kumpi niistä suorittaa tutkinnan, tai ne *sopivat* tutkinnan suorittamisesta yhteistyössä.

⁵³⁹ Kohdassa 5.1.1 olevan suositetun menetelmän mukaan myös vakavan vaaratilanteen tutkinta voidaan siirtää sopimuksella toisen sopimusvaltion suoritettavaksi.

4.2.2 Tutkinnan ja viranomaisten tehtävien siirtäminen kansallisessa oikeudessa

Kumotussa Tutkintal:issa ei ollut säännöksiä turvallisuustutkinnan siirtämisestä toiselle sopimusvaltiolle tai EU:n jäsenvaltiolle⁵⁴⁰. Vaikka kumotun Tutkintal:n 11 §:n 2 momentissa oli säännös, jonka mukaan Onnettomuustutkintakeskus saattoi sopia turvallisuustutkintaa koskevasta yhteistyöstä kansainvälisten järjestöjen sekä toisten valtioiden turvallisuustutkintaviranomaisten kanssa, sopimuksentekokompetenssia ajatellen ja perustuslain valossa, tätä ei voitu pitää riittävänä valtuutuksena. Uudessa turvallisuustutkintalaissa ei myöskään ole säännelty tutkinnan siirtämisestä toiselle valtiolle. Turvallisuustutkintalain 4 §:ssä on tosin määritelty, että turvallisuustutkintalain nojalla on onnettomuus tutkittava siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään tai Suomea sitovassa kansainvälisessä velvoitteessa määrätään. Tätä formulointia ei voi tutkinnan siirtämistä ajatellen pitää riittävänä, koska viranomaiselle määriteltyjen tehtävien siirtäminen ja toimivallasta sopimista koskeva sääntely on merkityksellinen perustuslain 21 §:n säännöksen kannalta. Tehtävien rajoitukseton siirtäminen viranomaiselta toiselle olisi ongelmallista oikeusturvan kannalta⁵⁴¹. Hallinnon lainalaisuuden periaatteesta johdettava toimivaltarajojen jäykkyyden periaate tarkoittaa sitä, että viranomaisten toimenpiteillä ja toimivallan käyttämisellä tulee olla oikeusjärjestykseen nojaava laillinen peruste⁵⁴². Tästä johtuen viranomaisen tehtävien siirtämisen kannalta myös perustuslain 2 §:n 3 momentti on merkityksellinen säännös.

Kun viranomaiselle ja virkamiehelle kuuluu velvollisuus toimivaltansa käyttämisestä, velvollisuus toimivallan käyttämiselle asettaa rajoituksia myös tehtävien siirtämiselle. Lähtökohtaisesti orgaani tai virkamies ei saa siirtää toimivaltaansa tai tehtäviään toiselle, vaan tästä poikkeaminen edellyttää nimenomaista oikeusperustetta. Viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohtien lisäksi toimivallan siirtämisen edellytykset pitää käydä ilmi laista riittävän täsmällisesti. Viranomaiset eivät siten voi vapaasti disponoida toimivallastaan, koska niillä itsellään on velvollisuus sen käyttämiseen. Tutkinnan siirtäminen olisi siihen liittyvien tehtävien siirtämisen ja tehtävien sisällön näkökulmasta merkityksellistä perustuslain 124 §:n valossa.⁵⁴³

Näyttää siis siltä, että uudessakaan laissa ei ole otettu huomioon tilannetta, jossa koko tutkinta olisi tarpeen siirtää toisen valtion toimitettavaksi. Jos esimerkiksi suomalainen lentokone joutuu onnettomuuteen kansainvälisellä alueella, mutta joka on lähellä jonkin valtion aluetta, eikö tutkinta pitäisi tehdä koko laajuudessaan eikä pelkästään rajoittua siihen, mikä koskee Suomea? Tätä problematiikkaa valottanee seuraava käytännön esimerkki tutkinnan siirtämisestä. Lentoyhtiö EgyptAirin lentokoneelle tapahtui onnettomuus, jossa Boeing 77-200ER putosi Atlantin valtameren kansainvälisellä vesialueella. Onnettomuuden johdosta 217 ihmistä sai surmansa. Onnettomuuspaikka sijaitsi noin 60 mailia etelään Nantucketilta, joka kuuluu Massachusettsin osavaltioon. Onnettomuuden tutkinta olisi kuulut Kansainvälisen siviili-

⁵⁴⁰ Hallinnossa on perinteisesti tehtävien ja toimivallan siirtämisellä tarkoitettu delegointia, joka on erotettu sisäiseen ja ulkoiseen delegointiin. Sisäinen delegointi on päätösvallan siirtämistä saman orgaanin puitteissa orgaanihenkilöltä alemmalle tasolle. Ulkoinen delegointi on päätösvallan ja tehtävien siirtämistä orgaanilta toiselle. (Uotila 1963, s. 9 ja 43–44). Vaikka direktiivien englanninkielisissä versioissa käytetään termiä "delegate", ei tässä yhteydessä kuitenkaan voida puhua tutkinnan delegoimisesta, vaan tutkinnan siirtämisestä.

⁵⁴¹ PeVL 52/2001 vp, s. 5/I, PeVL 14/2003 vp, s. 3/I.

⁵⁴² Laakso 1997, EIF V osa, s. 199–200.

⁵⁴³ PeVL 17/2004 vp, s. 2

ilmailun yleissopimuksen mukaan rekisteröintivaltio Egyptille. Egyptin viranomaisten pyynnöstä onnettomuus tutkittiin kuitenkin Yhdysvaltojen viranomaisten toimesta. Tutkinnan siirtäminen saattaa tulla kyseeseen myös silloin, kun onnettomuus on tapahtunut sellaisen valtion alueella, jonka resurssit eivät riitä laajamittaisen onnettomuuden tutkimiseen.

Tutkinnan siirtäminen on todennäköisintä siviili-ilmailussa ja meriliikenteessä. Tosin hallituksen esityksen (204/2010 vp) perusteluissa viitataan tutkinnan siirtämisen mahdollisuuteen sellaisessa tilanteessa, jossa onnettomuus tapahtuu Suomen ja Ruotsin välisellä rataosuudella. Ruotsin alueella tapahtunut onnettomuus voisi tulla Suomen tutkittavaksi, jos valtiot näin sopivat. Perusteluissa siis viitataan rautatieturvallisuudirektiiviin 2004/49/EY ja sen tuomaan mahdollisuuteen siirtää tutkinta sopimuksen perusteella vieraalta valtiolta Suomelle. Turvallisuustutkintalain perusteluissa esitetty sopiminen on ongelmallista lailla säätämisen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti taikka että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Viranomaiset eivät siten voi vapaasti disponoida toimivallastaan, koska niillä itsellään on velvollisuus sen käyttämiseen.⁵⁴⁴ Hallituksen esityksessä oleva ”perusteluilla säätäminen” ei voi olla riittävä toimivaltaperuste sopimuksen tekemiselle. Koska toimivaltasäännös voimassa olevasta laista puuttuu ja toisaalta kansainväliset sopimusmääräykset EU-oikeuden ohella edellyttävät tutkinnan siirtämisestä säätämistä, on syytä tarkastella asiaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön pohjalta⁵⁴⁵.

Viranomaisten väliset tehtävien siirrot EU-oikeuden perusteella. Euroopan unionin perussopimukseen sisältyvällä vilpittömän yhteistyön periaatteella on horisontaalinen ulottuvuus, joka velvoittaa jäsenvaltiot keskinäiseen yhteistyöhön. Uuden SEU:n 4 artikla sisältää säännökset vilpittömän yhteistyön periaatteesta, joka perustuu EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuun ns. lojaliteettiperiaatteeseen. Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään. Säännös korostaa vilpittömän yhteistyön periaatteen veloitteiden molemminpuolisuutta. Vilpittömän yhteistyön veloitte ei aseta veloitetta vain jäsenvaltioille, vaan myös Euroopan unionin toimielimille suhteessa jäsenvaltioihin.⁵⁴⁶ Sekundaarioikeudessa on myös säännöksiä, joista johtuu veloitteita EU:n puitteissa tapahtuvaan jäsenvaltioiden väliseen horisontaaliseen yhteistyöhön. Tämän yhteistyön puitteissa tehdään jäsenvaltioiden kesken sopimuksia, joiden nojalla viranomaisten välillä siirretään tehtäviä.

Yleistä, sopimuksilla toteutettavaa ja tehtävien rajoituksetonta siirtämistä viranomaiselta toiselle ei perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ole pidetty hyväksyttävänä. Valiokunta on todennut mm. rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annettujen lakien säätämisen yhteydessä (HE 165/2001 vp), että tehtävien rajoitukseton siirtäminen viranomaiselta toiselle on ongelmallista mm. valvottavan oikeusturvan kannalta. Tämän seikan valtiosääntöoikeudellinen merkitys korostuu erityisesti silloin, jos siirrettävät tehtävät ja toimivalta kohdistuvat perusoikeuksiin. Luopumis-

⁵⁴⁴ PeVL 17/2004 vp, s. 2.

⁵⁴⁵ Ks. Meres-Wuori 1990, s. 349–350 tilanteesta ennen uutta perustuslakia koskien hallitusmuodon säännöksiä ja viranomaissopimusten tekemistä.

⁵⁴⁶ HE 23/2008 vp, s. 27–28.

mahdollisuus saattaisi silloin ulottua myös viranomaisen norminantoon, mikä ei olisi perustuslain 80 §:n 2 momentin mukainen järjestely.⁵⁴⁷

Tutkinnan siirtämistä Suomesta toiselle jäsenvaltiolle tai vieraalta valtiolta Suomen viranomaiselle on arvioitava mm. sellaisista lähtökohdista, onko tutkintaa toimittavalla viranomaisella oikeus tehdä ja millä ehdoin kansainvälinen hallintosopimus tehtäviensä siirtämisestä. Asiaan vaikuttaa myös se, että toimivaltaisen viranomaisen pitäisi käydä ilmi laista yksiselitteisesti ja täsmällisesti. Lisäksi virkamiehelle kuuluu velvollisuus virkavelvollisuuksien toimittamiseen ja viranomaiselle lainmukaisten tehtäviensä suorittamiseen ja toimivaltansa käyttämiseen. Viranomaisen mahdollisuus siirtää tehtäviään sopimuksella toisen valtion viranomaiselle on epäilemättä poikkeuksellinen ilmiö. Toisaalta myös tehtävien ottaminen toisen valtion viranomaiselta olisi erikoislaatuista.

Ennen uutta perustuslakia, kysymys viranomaisen valtuuttamisesta lailla tekemään kansainvälisiä sopimuksia, on ollut esillä perustusvaliokunnan eräissä lausunnoissa. Poliisilain käsittelyn yhteydessä valiokunta on muotoillut eräitä kriteereitä hallintosopimusten tekemiselle^{548, 549} Nykyisen perustuslain aikana on sopimuksentekovallan perustamista viranomaiselle pidetty myös erikoisena järjestelyinä, koska se muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 §:n ja 94 §:n mukaiseen sääntelyyn. Perustuslaissa ei ole säädetty mahdollisuudesta siirtää valtioneuvostolle perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella kuuluvaa toimivaltaa muulle viranomaiselle. Tasavallan presidentin sopimuksentekovaltuuksista on perustuslain esitöissä katsottu, että niitä voidaan vain rajoitetusti siirtää lailla muille viranomaisille⁵⁵⁰.

Tutkinnan siirtämisen edellytykset. Vaikka uuden perustuslain aikana on viranomaisen sopimustoimivaltaa kansainvälisten sopimusten suhteen pidetty poikkeuksellisen järjestelyinä, ei hallintosopimusten tekemiselle sinänsä ole ehdotonta estettä. Näyttäisi siltä, että kansainväliseen sopimukseen perustuen tällaisen velvoitteen säätäminen olisi tarpeellista. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen pohjalta voi tulkita, että sopimustoimivallan säätäminen Onnettomuustutkintakeskukselle olisi mahdollista eräin ehdoin. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään asettanut sopimustoimivallan perustamiselle seuraavia edellytyksiä:

- *Valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden.*

Tämä tarkoittaa sitä, että kansainvälinen hallintosopimus voidaan tehdä viranomaisen toimialan puitteissa. Hallintosopimus voi sisältää säännöksiä vain asianomaisten viranomaisten väliseen tavanomaiseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä tai muutoin asialliselta merkitykseltään vähäisistä kysymyksistä.⁵⁵¹

Onnettomuustutkintakeskus voisi sopia tutkintatehtävien toimittamista koskevista järjestelyistä. Onnettomuuksien tutkintaa ajatellen mahdollisuus tehtävien siirtoon

⁵⁴⁷ PeVL 52/2001 vp, kohta valvontaviranomaisten toimivallan järjestäminen.

⁵⁴⁸ Ensinnäkin valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden. Toiseksi valtuutuksessa on ilmaistava ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa sopimuksia tehdään. Kolmanneksi valtuutuksen on oltava koska tahansa presidentin peruutettavissa.

⁵⁴⁹ PeVL 15/1994 vp, s. 3–4.

⁵⁵⁰ HE 1/1998 vp, s. 145/II.

⁵⁵¹ PeVL 14/2008 vp.

pitäisi rajoittaa vain kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden tarkoittamaan turvallisuustutkintaan, jolloin tehtävien siirto ei olisi rajoitukseton. Vastaavasti samoista asioista olisi säädettävä siinä tapauksessa, että Suomen tutkintaviranomainen eli Onnettomuustutkintakeskus ottaisi toimittakseen tutkinnan vieraan valtion viranomaiselta.

- *Valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä.*

Tässä tapauksessa viranomais- ja muilla tahoilla tarkoitetaan niitä kansainvälisen oikeuden subjekteja, joiden kanssa sopimuksia aiotaan tehdä⁵⁵². Käytännössä saateetaan ilmaista myös se, kenen kanssa niitä ei aiota tehdä⁵⁵³. Turvallisuustutkintaa ajatellen, sopimuksia voitaisiin tehdä vieraan valtion turvallisuustutkintaa toimittavien viranomaisten kanssa tai Euroopan unionin liikenteen turvallisuusvirastojen kanssa.

- *Viranomaiselle ei voida tavallisella lailla perustaa sopimusketkovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen⁵⁵⁴.*

Perustuslain 93 §:n 2 momentista ja 94 §:n 1 momentista johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimusketkovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan tehtävänä on hyväksyä sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut sopimusmääräyksen kuuluvan lainsäädännön alaan, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on jonkin perusoikeussäännöksen mukaan säädettävä lailla tai, jos kysymyksessä on sellainen yksilön oikeusasemaan vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla taikka, jos määräys on sisällöltään ristiriidassa voimassa olevan kansallisen lain kanssa.⁵⁵⁵ Valiokunta on todennut sopimuksen sisältävän eduskunnan suostumusta edellyttäviä määräyksiä myös silloin, kun eduskunnan hyväksymää kansainvälistä sopimusta ja sen valvontajärjestelmää on uudella sopimuksella olennaisesti muutettu⁵⁵⁶.

Yhtenä hallintosopimukseen liittyvänä asiana voidaan vielä mainita, että valtuutus hallintosopimuksen tekemiseen on koska tahansa presidentin peruutettavissa. Vaikka valtuutuksen peruuttamisesta ei olisi eri mainintaa, viranomaiselle säädetty toimivalta ei sulje pois perustuslain 93 §:ään perustuvaa tasavallan presidentin toimivaltaa⁵⁵⁷. Jos tutkinta siirretään vain osaksi toisen valtion toimitettavaksi, pitäisi sopimuksessa määritellä, millaiset toimivaltasuhteet ja tehtävät Suomen sekä toisen valtion viranomaisilla olisivat. Olisi hyvä, jos sopimuksessa voitaisiin yksiselitteisesti ja täsmällisesti määritellä ne tehtävät, joiden osalta Suomen viranomainen ja toisaalta vieraan valtion tutkintaviranomainen on toimivaltainen. Lisäksi siirrettäessä tutkintaa kokonaan tai osittain, olisi sovittava kustannusten jakautumisesta tai siitä, kumpi valtio hoitaa aiheutuvat kustannukset.

⁵⁵² PeVL 40/2000 vp, s. 2/I.

⁵⁵³ PeVL 15/1994 vp, s. 3–4.

⁵⁵⁴ PeVL 16/2004 vp, s. 4/I.

⁵⁵⁵ Ks. PeVL 15/1992 vp, 14/1994 vp, 20/1996 vp.

⁵⁵⁶ Ks. PeVL 21/1995 vp.

⁵⁵⁷ PeVL 40/2000 vp, s. 2/I.

Ennen päätöstä tutkinnan siirtämisestä on harkittava tiettyjä seikkoja, joita voidaan kutsua tutkinnan siirtämisen erityisiksi edellytyksiksi. On huomattava, että silloin, kun onnettomuuden tutkinta siirretään, tutkintaan ei enää tämän jälkeen sovelleta Suomen, vaan asianomaisen sopimusvaltion lakia. Tutkinnan siirtäminen edellyttää siten luottamusta ao. sopimusvaltion tutkintajärjestelmään sekä niihin säännöksiin, joita tutkintaan sovelletaan. Päätöstä tehtäessä pitäisi varmistaa, ettei tutkinnan siirtäminen huononna niiden asemaa, joita onnettomuus koskee. Tähän liittyen olisi tarpeen varmistaa se, millainen suhde turvallisuustutkinnalla ja oikeudellisella tutkinnalla on ao. sopimusvaltiossa. Tutkinnan siirtämistä ja tutkintaprosessia varten pitäisi ehkä antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitä tietyistä yksityiskohdista pitäisi sopia. Nämä yksityiskohdat voisivat liittyä esimerkiksi avustajan käyttämiseen, tulkkauspalvelujen saannin edellytyksiin tai onnettomuudessa kuolleiden omaisten asemaan. Tutkinnan siirtämistä koskevia rajoituksia ajatellen tutkinnan siirtäminen voi koskea vain yhtä onnettomuustapausta kerrallaan. Tutkinnasta siirtämistä ja ennen kaikkea sen ottamista koskeva sopimus on tehtävä viranomaisen käytettävissä olevien resursien rajoissa.

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 2 artiklan mukaan valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite on kahden tai useamman kansainvälisen oikeuden subjektin välinen tahdonilmaisu, jolla tarkoitetaan saada aikaan kansainvälisen oikeuden alaisia sitovia oikeuksia ja velvollisuuksia. Viranomaisten oman toimivaltansa puitteissa tekemät kansainväliset hallintosopimukset on kuitenkin erotettava valtiosopimuksista.⁵⁵⁸ Viranomaisen toimivaltansa rajoissa tekemää kansainvälistä hallintosopimusta ei ole pidettävä perustuslain 94 §:ssä ja 95 §:ssä tarkoitettuna valtiosopimuksena, joka olisi valtionsisäisesti saatettava voimaan. Sopimuksen allekirjoittamisesta ja hyväksymisestä tulisi kuitenkin tehdä viranomaisen työjärjestyksen mukainen sisäinen päätös. Kansainvälistä hallintosopimusta ei yleensä julkaista säädöskokoelman sopimussarjassa. Viranomainen voi tarvittaessa julkaista sopimustekstin tai tiedon sopimuksen voimaantulosta omassa määräyskokoelmassaan tai verkkosivuillaan.⁵⁵⁹

Säädöskokoelmalain (188/2000) 11 §:ssä säädetään julkaisemiskielestä. Säännöksen mukaan valtiosopimukset julkaistaan lähtökohtaisesti suomen ja ruotsin kielellä. Koska viranomaisen hallintosopimusta ei ole pidettävä valtiosopimuksena, näyttäisi siltä, että hallintosopimusten kielestä ei ole nimenomaisia säännöksiä. Hallintosopimuksessa on kuitenkin tarpeen ottaa maininta todistusvoimaisesta kielestä, koska myös niiden tulkinnan tulisi perustua todistusvoimaiseen sopimustekstiin. Suomen kieli voi olla todistusvoimainen kieli, mutta ei liene myöskään estettä sellaiselle menettelylle, jossa ainoana todistusvoimaisena kielenä käytettäisiin esimerkiksi englannin kieltä.

Yhteenvetona tutkinnan siirtämisestä toiselle valtiolle voi todeta, että turvallisuustutkintaa määrittävään lainsäädäntöön olisi tarpeen ottaa säännökset tutkintaviranomaisen sopimuksetekokompetenssista. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen pohjalta on tulkittavissa, että sopimustoimivallan säätäminen turvallisuustutkintaa toimittavalle viranomaiselle olisi mahdollista. Valtuutuksen sisältö voitaisiin konkretisoida niin, että viranomaisen sopimustoimivallasta irrotetaan asiat, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai jotka muutoin vaativat eduskunnan suostumusta⁵⁶⁰. Valtuu-

⁵⁵⁸ Ks. UTP 3/2009 vp, s.9, Valtiosopimusopas 2012, s. 27.

⁵⁵⁹ Valtiosopimusopas 2012, s. 27.

⁵⁶⁰ PeVL 14/2008 vp, PeVL 16/2004 vp, s. 4/I.

tus ei saisi olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden. Lisäksi valtuutuksessa on ilmaistava viranomaistahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä⁵⁶¹. Sopijapuolten osalta voitaisiin kysymykseen tulevina tahoina määritellä turvallisuustutkintaa määrittäviin kansainvälisiin yleissopimuksiin sitoutuneet sopimusvaltiot ja näiden valtioiden asianomaiset turvallisuustutkintaa toimittavat viranomaiset. Lisäksi Onnettomuustutkintakeskus voisi jäsenvaltioiden lisäksi sopia myös liikennesektorin EU-virastojen kanssa sellaisista järjestelyistä, joita turvallisuustutkinnan tekninen yhteensovittaminen edellyttää. Kansainvälisellä hallintosopimuksella ei voida asettaa velvoitteita muille viranomaisille eikä yksityisille tahoille. Viranomaisen sopimuksentekotoimivaltaa on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti⁵⁶². Viitaten edellä olevaan analyysiin tutkinnan siirtämisestä sekä voimassa olevan että uuden turvallisuustutkintalain säännöksiin, näyttää siltä, että tutkinnan siirtämismahdollisuudesta Suomesta toiselle valtiolle tai toiselta valtiolta Suomelle ei ole säädetty asianmukaisesti. Vaikka hallituksen esityksen (204/2010 vp) perusteluissa todetaan, että rautatieliikenteessä Ruotsin alueella tapahtunut onnettomuus voisi tulla Suomen tutkittavaksi, jos valtiot näin sopivat, tällaista ”perusteluilla säätämistä” ei voi pitää riittäväenä toimivaltaperusteena tutkinnan siirtämiselle.

4.3 EU:n jäsenvaltioiden välinen virka- ja hallinnollinen apu

4.3.1 EU-oikeuden velvoitteet

EU-oikeuden turvallisuustutkintaa määrittelevissä säädöksissä on tutkintaviranomaisten keskinäistä hallinnollista apua sekä laajempia hallinnollista yhteistyötä koskevia säännöksiä. EU-asetuksen N:o 996/2010 artiklan 6(1) mukaan jäsenvaltion turvallisuustutkintaviranomainen voi pyytää apua muiden jäsenvaltioiden turvallisuustutkintaviranomaisilta. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 8(4) i) kohdan mukaan tutkintaelimellä ja sen jäsenillä on oikeus pyytää apua kyseisten valtioiden asianomaisilta viranomaisilta, kuten lippu- ja satamavaltion tarkastajilta, merivartioston virkamiehiltä, alusliikennepalvelun tarjoajilta, etsintä- ja pelastusyksiköiltä jne. Rautatieturvallisuudsdirektiivin 21(5) artiklassa on samantyyppinen säännös kuin direktiivin 2009/18/EY 8 artiklassa sekä EU-asetuksen 996/2010 6 artiklassa, sillä säännöksen mukaan tutkintaelin voi tarvittaessa pyytää muiden jäsenvaltioiden tutkintaelimiä tai ao. eurooppalaista turvallisuusvirastoa tarjoamaan asiantuntemusta tai suorittamaan teknisiä tarkastuksia, analyyseja tai arviointeja.

EU-oikeuden toteuttamista koskevaa yhteistyöpyyntöä, joka liittyy virka-apuun tai muuhun hallinnolliseen apuun Euroopan unionin toimielinten tai jäsenvaltioiden taikka jäsenvaltioiden horisontaaliseen yhteistyöhön, voidaan perustella SEU 4(3) artiklaan ankkuroidulla vilpittömän yhteistyön periaatteella. Komissiolle annettavan virkaavun antaminen perustuu yleensä erityissäännökseen, jossa voi olla määriteltyä komissiolle toimivalta hankkia kansallisten viranomaisten avulla tiedot, jotka komissio tarvitsee valvontatehtävänsä suorittamiseksi. Virka-apumenettelyä koskevia lähtökohtia on määritelty EU-tuomioistuimen Hoechst-ratkaisussa, jonka mukaan jokaisen jäsenvaltion on määriteltävä edellytykset, joiden mukaan kansalliset viranomaiset antavat apuaan komission virkamiehille. Tältä osin jäsenvaltiot ovat velvollisia var-

⁵⁶¹ PeVL 40/2000 vp, s. 2, PeVL 16/2004 vp, s. 4/I.

⁵⁶² Valtiosopimusopas 2012, s. 26.

mistamaan komission toiminnan tehokkuuden unionin oikeuden yleisiä periaatteita samanaikaisesti kunnioittaen.⁵⁶³

Jäsenvaltioiden välisestä horisontaalisesta yhteistyöstä voidaan todeta, että hallintoviranomaisilla ei ole yleistä velvollisuutta antaa virka-apua toisen jäsenvaltion viranomaiselle⁵⁶⁴. Hallintoviranomaisten keskinäiseen avunantoon voi lain nojalla sisältyä myös välitöntä julkisen vallan käyttöä. Tässä suhteessa merkittävimpinä voidaan pitää Schengenin yleissopimukseen sisältyviä virka-apusäännöksiä. Sopimus määrittää eri jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten välistä keskinäistä avunantoa rikosten selvittämiseen ja torjuntaan liittyvissä yhteyksissä.⁵⁶⁵ Tutkinnallisessa yhteistyössä on kyse normaalista viranomaisten välisestä yhteistyöstä. On mahdollista, että toisen jäsenvaltion tutkintaviranomainen pyytää Onnettomuustutkintakeskusta suorittamaan toisen tutkintaviranomaisen puolesta tutkinnallisen toimenpiteen. Tutkinnallisen avun toteuttamiseen voi osallistua myös toisen jäsenvaltion asiantuntijoita tai tutkijoita. EU-oikeuden perusteella toteutettavan tutkinta-avun voi siis luonnehtia keskinäiseksi avunannoksi (mutual assistance).⁵⁶⁶

Siviili-ilmailun ja meriliikenteen onnettomuustutkintaa koskevissa säädöksissä on tutkintaelinten yhteistyöverkostoa koskevia säännöksiä. EU-asetuksen N:o 996/2010 7 artiklassa on säännökset tutkintaviranomaisten yhteistyöverkostosta. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden tutkintaviranomaiset perustavat Euroopan siviili-ilmailun turvallisuustutkintaviranomaisten eurooppalaisen verkoston. Verkosto pyrkii parantamaan turvallisuustutkintaviranomaisten suorittaman tutkinnan laatua. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivissä 2009/18/EY on myös samanlainen laajempaa hallinnollista yhteistyötä koskeva säännös. Direktiivin 10 artiklassa säädetään pysyvästä yhteistyöjärjestelmästä, jossa jäsenvaltioiden ja komission on perustettava järjestelmä, jonka avulla niiden tutkintaelimet voivat tehdä keskenään yhteistyötä. Pysyvässä yhteistyöjärjestelmässä jäsenvaltioiden tutkintaelimet sopivat parhaista yhteistyömuodoista, jotka antavat mahdollisuuden mm. jakaa tutkintaelinten kesken laitteet ja välineet, joita tarvitaan erilaisten esineiden teknisessä tutkinnassa. Lisäksi yhteistyöjärjestelmän puitteissa voidaan tarjota keskinäistä teknistä yhteistyötä tai asiantuntemusta, järjestää koulutusta yksittäisille tutkijoille jne.

Direktiivissä 2009/18/EY on säännökset pysyvästä yhteistyöjärjestelmästä. Kyseinen säännös määrittelee hallinnollista yhteistyötä, jota harjoitetaan käytännöllisesti katsoen kaikilla unionin toiminnan aloilla. Kyseessä on hallinnollisen yhteistyön koordinointi, jossa jäsenvaltioiden lisäksi on mukana komissio. Siviili-ilmailun ja meriliikenteen tutkintaan liittyvät yhteistyöverkostot sijoittuvat EU-tason hallinnon ja jäsenvaltioiden vastuulla olevan hallinnon välimaastoon, jossa on siis jäsenvaltion ja komission välinen vertikaalinen suhde ja toisaalta jäsenvaltioiden välinen horisontaalinen suhde. Molempien liikennemuotojen osalta yhteistyöverkoston kytkeytyvät Euroopan unionin liikenneturvallisuusvirastot.

⁵⁶³ Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst AG v. komissio, Kok. 1989, s. 2859, Ep.s. 145, kohta 5.

⁵⁶⁴ Ks. Mäenpää 2011, s. 196, Pöysti 1999, s. 324–325.

⁵⁶⁵ Mäenpää 2011, s. 229–230.

⁵⁶⁶ Ks. Mäenpää 2011, s. 229.

4.3.2 Turvallisuustutkintalaki ja toisen jäsenvaltion avustaminen tutkinnassa

Turvallisuustutkintalain 41 §:n otsikkona on Onnettomuustutkintakeskuksen apu toisen valtion tutkintaviranomaiselle. Pykälän mukaan Onnettomuustutkintakeskus voi toisen valtion turvallisuustutkinnasta vastaavan viranomaisen pyynnöstä antaa apua turvallisuustutkinnassa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että käytännössä *virka-apu* voisi tarkoittaa esimerkiksi tutkinnan suorittamiseksi välttämättömien tarkastusten tekemistä tai tarvittavien tietojen hankkimista toisen valtion tutkintaviranomaisen pyynnöstä.⁵⁶⁷ Virka-avulla tarkoitetaan tavallisesti sitä, että viranomaisen avustaa toista viranomaista tosiasialliseen hallintotoimintaan tai tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön kuuluvien virkatehtävien hoitamisessa.⁵⁶⁸ Virka-avun yleisistä edellytyksistä voidaan todeta, että pyydetyn tehtävän on kuuluttava pyytävän viranomaisen toimivaltaan ja virka-apua antavan viranomaisen on oltava selvillä virka-avun saajan toimivallan ulottuvuudesta. Toisena edellytyksenä on, että virka-avun antaminen kuuluu sitä antavan elimen toimivaltaan, joka perustuu asianmukaiseen säännökseen, jonka tulee olla laintasoinen⁵⁶⁹. Kolmantena edellytyksenä on, että virka-avun antajan on pysyttävä oman toimivaltansa rajoissa eli virka-apu saa sisältää sellaisia toimia, joihin virka-avun antaja on toimivaltainen. Lisäksi edellytyksenä on, että menettelyn oltava laillista eli virka-apua koskevia säännöksiä ja määräyksiä on noudatettava.⁵⁷⁰ Virka-avun saamisen edellytyksiin kuuluu lisäksi virka-apupyynnön yksilöiminen.

Viranomaisten yhteistyövelvoitteet jaetaan yleensä toisen viranomaisen *avustamisvelvoitteeseen* sekä toiselle viranomaiselle annettavaan *virka-apuun*. Hallintolain 10 §:ssä säädetään viranomaisten yhteistyötä koskevista keskeisistä periaatteista. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava pyynnöstä toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa. Viranomaisten on muutoinkin pyrittävä edistämään keskinäistä yhteistyötä. Tarkoituksena on erityisesti hallinnon tehokkuuden ja toimivuuden lisääminen. Viranomaisten keskinäisellä yhteistyöllä on merkitystä myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Tehokkaalla viranomaisyhteistyöllä voidaan saavuttaa tuloksia, joihin viranomaisten yksittäisillä toimenpiteillä ei ole välttämättä mahdollista päästä. Hallintolain 10 §:n 2 momentissa on säännös, joka selkeyttää ja osoittaa eroa viranomaisavun ja lakiin perustuvan virka-avun antamisen välillä.⁵⁷¹

Turvallisuustutkintalain 41 §:n osalta hallituksen esityksen perusteluissa puhutaan virka-avusta, mutta kansallisen lainsäädännön näkökulmasta kyse on enemmänkin toisen jäsenvaltion viranomaisen avustamisesta kuin virka-avusta. Vaikka Onnettomuustutkintakeskus avustaessaan toisen jäsenvaltion tutkintaelintä käyttää turvallisuustutkintalain mukaisia toimivaltuuksia, ei kyseessä kuitenkaan ole varsinainen virka-apu. Kuten turvallisuustutkintalain 41 §:n säännöksestä ilmenee, Onnettomuustutkintakeskus käyttää niitä toimivaltuuksia, jotka sille turvallisuustutkintalaissa on säädetty. Toisen jäsenvaltion tutkintaelimelle suoritettu tutkintatehtävä rajautuu aina Onnettomuustutkintakeskuksen toimivallan piiriin. Jos kyseessä olisi virka-aputehtävä, silloin Onnettomuustutkintakeskus käyttäisi virka-aputehtävää suorittaes-

⁵⁶⁷ Ks. HE 204/2010 vp, s. 55.

⁵⁶⁸ HE 72/2002 vp, s. 66, ks. Helminen–Kuusimäki–Salminen 1999, s. 232–233, Tuori 1983, s. 182–183, Sinisalo 1973, s. 66–67.

⁵⁶⁹ Helminen–Kuusimäki–Salminen 1999, s. 232–233.

⁵⁷⁰ Tarukannel 1997, EIF V osa, s. 1188–1189.

⁵⁷¹ HE 72/2002 vp, s. 65–66, Laakso–Suviranta–Tarukannel 2006, s. 160–161.

saan toimivaltaa, joka kuuluisi toisen viranomaisen tehtävä- ja toimivaltapiiriin. Virka-avussa on siten kysymys kahdesta toisiinsa liittyvästä toimenpiteestä, joista virka-avun pyytäjän toimivaltaan kuuluva toimenpide on perimmäinen ja virka-avun antajan toimenpide on avustava toteuttamistoimi.

Turvallisuustutkintalain 41 §:ssä on säännökset, jonka mukaan Onnettomuustutkintakeskus voi toisen valtion turvallisuustutkinnasta vastaavan viranomaisen pyynnöstä antaa apua turvallisuustutkinnassa. Kansallinen lainsäädäntö kattaa siten ne vaatimukset, jotka EU-oikeudessa edellytetään jäsenvaltioiden välisestä tutkinta-avusta ja keskinäisestä avunannosta. Näiltä osin lainsäädäntö on oikeellista.

5 Kokoavia näkökohtia

EU-säädösten oikeudellinen selkeys vaatii yleensä sitä, että niissä määritellään käytettävät määritelmät. Niitä pidetään tärkeinä mm. Euroopan unionin oman oikeusjärjestyksen erillisyyden ja itsenäisyyden vuoksi. Euroopan unioni ei kuitenkaan ole ollut mitenkään erityisen itsenäinen tai riippumaton määritellessään, mitä onnettomuus- ja vaaratilanne-käsitteet tarkoittavat. Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa määrittävän EU-asetuksen N:o 996/2010 onnettomuus- ja vaaratilanne-käsitteet on kopioitu suoraan siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteestä 13. Meriliikenteen osalta viitataan Kansainvälisen merenkulkujärjestön päätökseen ja näin ollen viittaussäännöksen perusteella EU-oikeuden käsitteet saavat sisältönsä suoraan IMO:n järjestöpäätöksestä.

Eri liikennemuotojen määritelmiä vertailtaessa voidaan havaita, että ne eivät ole niiden ilmiästä huolimatta sisällöltään samanlaisia. Sinänsä identtisten termien (onnettomuus, vaaratilanne) taakse voi kätkeytyä melkoinen käsittekirjo. Tämä ilmentää turvallisuustutkintaan liittyvälle termistölle ominaista polysemiaa, jossa samalla termillä voidaan ilmaista lukuisia käsitteitä⁵⁷². Lisäksi turvallisuustutkintaan liittyvä juridinen termistö voi poiketa yleiskielestä. Tällaiset seikat voivat rajoittaa mahdollisuutta käyttää olemassa olevaa kansallista terminologiaa. Oheisessa taulukossa on yhteenveto eri liikennemuodoissa käytetyistä onnettomuus- ja vaaratilanne-käsitteistä:

Tapahtuma	Ilmailu	Rautatieliikenne	Meriliikenne
Erittäin vakava onnettomuus (Very serious casualty)	-	-	Aluksen uppoaminen.
Vakava onnettomuus	-	1 kuollut tai 5 vakavasti loukkaantunutta tai vahingon suuruus yli 2 M€	1 kuollut tai vakavasti loukkaantunut.
Onnettomuus (Accident)	1 henkilö kuolee tai loukkaantuu kuolettavasti.	ei-toivottu äkillinen tapahtuma, jolla on haitallisia seurauksia.	1 henkilö kuolee tai loukkaantuu vakavasti.
Vakava vaaratilanne (Serious incident)	Tilanne, jossa oli vähällä tapahtua onnettomuus.	-	-
Vaaratilanne	Tapahtuma, joka ei ole onnettomuus, liittyy ilma-aluksen käyttöön ja saattaisi vaarantaa käytön turvallisuuden.	Tapahtuma, joka ei ole onnettomuus tai vakava onnettomuus, liittyy junaliikenteeseen ja vaarantaa liikenteen turvallisuuden.	Tapahtuma, jossa vaarantuu alus tai aluksella oleva henkilö tai joka voisi aiheuttaa ympäristövahingon.

⁵⁷² Mattila 2002, s. 170.

Turvallisuustutkintalaissa ei ole lainkaan erillistä pykälää, jossa säädettäisiin määritelmistä. Laissa määritellään ainoastaan *suuronnettomuus*, joka sekin on tekstin sisäisenä määritelmänä. Lisäksi suuronnettomuus-määritelmä on puhtaasti kansallinen määritelmä eikä sillä ole mitään yhteyttä kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU-oikeuteen. Sääntelyn selkeysvaatimusta ajatellen tämä lähestymistapa ei ole ongelmaton, vaikka lainsäädäntöä ei sinänsä voi pitää virheellisenä. Erillisen määritelmäpykälän puuttuminen ja, että kansallinen lainsäätäjät ei perusta määritelmien systematiikkaa liikennemuotokohtaiseen systematiikkaan, on sääntelyn selkeyden ja loogisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Lainsäädännön selkeys edellyttää määritelmien selittämistä, sillä niiden merkitys ei kansallisessa lainsäädännössä käy ilmi asiayhteydestä. Määritelmien ottamista turvallisuustutkintalakiin perustelee myös terminologian poikkeaminen yleiskielessä käytetystä terminologiasta.

Suomen tutkintajärjestelmä vastaa kansainvälisten sopimusmääräysten ja EU-oikeuden vaatimuksia tutkintaelimen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Onnettomuustutkintakeskus toimii oikeusministeriön yhteydessä, eikä sillä ole mitään organisatorista yhteyttä minkään liikennemuodon hallintoon kuten ei myöskään muihin instituutioihin siviili-ilmailussa, rautatiejärjestelmässä tai meriliikenteessä. Onnettomuustutkintakeskuksella ei ole myöskään minkäänlaista organisatorista yhteyttä liikenneasioista vastaavaan ministeriöön. Tämä on eurooppalaisella tasolla harvinainen hallinnollinen järjestely, sillä yleensä liikennesektorin tutkintaelimet ovat sijoitettuna jäsenvaltioiden hallintorakenteissa liikenneasioista vastaavan ministeriön alaisuuteen.

Turvallisuustutkintalakiin on otettu omat erityiset esteellisyysnormit, vaikka hallintolain esteellisyysäännökset ovat sinänsä varsin kattavat ja ne soveltamisalansa puolesta koskevat myös turvallisuustutkintaa. Turvallisuustutkinnassa sovelletaan rinnan erityisiä esteellisyysnormeja ja yleislain eli hallintolain jääviyssäännöksiä. Turvallisuustutkinnan riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimusten tarpeellisuutta voidaan perustella siten, että tutkinnan johdosta tehtävät toimenpide- ja parannusesitykset ovat julkisen vallan käyttöön liittyvän valmistelutehtävän ja lopullisen päätöksen väliin jäävää tosiasiallista vaikuttamista. Tästä näkökulmasta puolueettomuus- ja riippumattomuusvaatimus ei tyhjene pelkästään siihen, annetaanko organin toimesta yksityisen oikeussubjektin oikeusasemaan vaikuttavia päätöksiä vai ei. Esteellisyysinstituution tarkoituksena on vahvistaa suuren yleisön luottamusta onnettomuuksien tutkintaan.

Suomessa sekä onnettomuustutkijalle että tutkintaorganille asetettavat riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimukset ovat tiukemmat kuin kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ja EU-oikeudessa edellytetään. Tiukat esteellisyysäännökset aiheuttavat osaltaan oikeudellisen ongelman, sillä ne estävät tietyissä tilanteissa vieraan valtion tutkijan osallistumisen Suomessa toimitettavaan kansainväliseen tutkintaan. Olemassa oleva tilanne on paradoksaalinen, sillä kansallisessa lainsäädännössä on tiukemmat vaatimukset kuin kansainväliset sopimusmääräykset edellyttävät, mutta lainsäädäntö on silti ristiriidassa sopimusvelvoitteiden kanssa. Ongelma ei alun alkaen kuitenkaan johdu tiukoista esteellisyysäännöksistä vaan siitä, että Suomen toimesta ei ole aikanaan jätetty siviili-ilmailun yleissopimuksen 38 artiklan sallimaa varauksia, että se ei voi saattaa kansallista lainsäädäntöään ao. sopimusmääräysten mukaiseksi. Jos kansainvälisiä sopimusvelvoitteita halutaan noudattaa niin, että vieraan valtion oikeudet tutkinnassa toteutuvat sovitulla tavalla, ristiriidan poistamiseksi lainsäädäntöön pitää formuloida asiaa koskevat säännökset.

Turvallisuustutkintalakiin pitäisi ottaa tutkintajärjestelmään luottamusta ylläpitäviä säännöksiä, jolloin asiantuntijareservissä olevan ja tutkintaryhmään nimitettävän on annettava selvitys mm. sivutoimistaan, elinkeinotoiminnastaan ja ylipäättään sidonnaisuuksistaan ennen jäseneksi nimittämistään. Asiantuntijareservistä tulleella tutkijalla on saattanut olla toimeksiantosuhde useampaan viranomaiseen tai yritykseen ja siitä huolimatta hänet on saatettu nimetä tutkintaryhmään. Nykytilanteessa tämä on mahdollista, koska nimittävällä viranomaisella ei välttämättä ole tietoa sidonnaisuuksista. Turvallisuustutkinnan puolueettomuus ja riippumattomuus ovat tutkintajärjestelmän kannalta niin tärkeitä asioita, ettei henkilökohtaisen puolueettomuuden tarkastelua voi rajoittaa tai jättää pelkästään esteellisyyšinstituution varaan.

Kansainvälisten sopimusmääräysten ja EU-oikeuden säännösten mukaan tutkinta voidaan siirtää kokonaan tai osittain valtiosta toiseen valtioon. Viranomaiselle määriteltävien tehtävien siirtäminen ja toimivallasta sopimista koskeva sääntely on merkityksellinen PL 21 §:n säännöksen kannalta. Voimassa oleva sääntely ei mahdollista tutkinnan siirtämistä. Kansalliseen lainsäädäntöön on tarpeen ottaa säännökset tutkinnan siirtämisestä toiselle valtiolle ja tutkintaviranomaisen sopimustoimivallasta.

Turvallisuustutkintaa määrittävää lainsäädäntöä pitää arvioida sääntely-ympäristössä, erityisesti EU-oikeudessa ja kansainvälisessä oikeudessa, tapahtuneiden muutosten pohjalta. Vaikka turvallisuustutkintalakia on "päivitetty" kansainvälisten sopimusmääräysten ja EU-oikeuden johdosta, lähestymistapa on pääosin samanlainen kuin vanhaa lakia säädettäessä vuonna 1985. Kritiikki kohdistuu siihen, miten asiat on ilmaistu säädöstekstissä, jolloin kyse on sisällöllisistä ja lakiteknisistä seikoista. Lainvalmistelussa joudutaan ottamaan kantaa lakitekniisiin ja -systemaattisiin kysymyksiin useista eri näkökulmista. Vaikka mitään yleispätevää patenttiratkaisua ei ole olemassa, yksittäisen lain jäsentelyllä ja systematiikalla on kuitenkin olemassa tietty kaava, johon sisältyy sekä juridisesti että lakiteknisesti tärkeät elementit. Se vakioi pykälien ja asioiden esittämisjärjestystä sekä säädöksen sisältämän ajatuksen loogista kulkua. Tässä suhteessa turvallisuustutkintalaki ei ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla.

V Tutkintaprosessi ja toimivaltanormit

1 Onnettomuuksista ilmoittaminen ja tutkinnan aloittaminen

1.1 Onnettomuuksista ilmoittaminen valtioiden välillä

Onnettomuuksista ilmoittamisesta säännellään kansainvälisissä sopimusmääräyksissä sekä siviili-ilmailun että meriliikenteen osalta. Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 neljännessä luvussa on säädetty onnettomuuksista ilmoittamisesta valtioiden välillä. Kun sopimusvaltion alueella on tapahtunut onnettomuus (tai vakava vaaratilanne), jossa mukana on ollut toisen sopimusvaltion ilma-alus, tulee valtion, jossa onnettomuus on tapahtunut, toimittaa ilmoitus tapahtumasta niin pian kuin mahdollista. Ilmoituksen lähettäminen ei saa viivästyä sen takia, että kaikkia tarvittavia tietoja ei ole saatavilla. Kohdan 4.1 mukaan ilmoitus on toimitettava seuraaville tahoille:

- a) rekisteröintivaltiolle;
- b) operaattorivaltiolle;
- c) ilma-aluksen suunnitteluvaltiolle;
- d) ilma-aluksen valmistajavaltiolle;
- e) Kansainväliselle siviili-ilmailujärjestölle silloin, kun onnettomuudessa tai vakavassa vaaratilanteessa mukana olleen ilma-aluksen enimmäispaino on yli 2250 kg.

Yllä mainittu ilmoitusvelvollisuus koskee siis kansainvälistä liikennettä, mutta myös kotimaanliikenteessä tapahtuneesta onnettomuudesta tai vakavasta vaaratilanteesta on ilmoitettava operaattori- suunnittelu- ja valmistajavaltiolle samoin kuin ICAO:lle, mikäli ilma-aluksen enimmäispaino on yli 2250 kg. Ilmoitusvelvollisuus lankeaa edellä mainitussa tapauksessa rekisteröintivaltiolle. Ilmoitus on laadittava sopimusmääräysten 4.3 kohdan mukaan yhdellä ICAOn virallisista kielistä, jotka ovat englanti, ranska, espanja, venäjä, kiina sekä arabia. Kieltä valittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon tapahtumailmoituksen saajat. Jos ilmoituksen saajina ovat esimerkiksi eurooppalaiset valtiot, kiinan ja arabian käyttäminen ei ole perusteltua, vaikka ne ovatkin järjestön virallisia kieliä.

Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstön 5 luvussa säädetään onnettomuuksista ilmoittamisesta. Kohdan 5.1 mukaan silloin, kun merionnettomuus tapahtuu aavalla merellä tai talousvyöhykkeellä⁵⁷³, aluksen lippuvaltion (tai lippuvaltioiden) on ilmoitettava onnettomuudesta valtioille, jota onnettomuus merkittävässä määrin koskee niin pian kuin se kohtuudella on mahdollista. Aavalla merellä ja talousvyöhykkeellä tapahtuneen onnettomuuden ja vaaratilanteen ilmoitusvelvollisuus määritellään siis samalla tavalla. Merionnettomuustutkintasäännöstön kohdan 5.2 mukaan silloin,

⁵⁷³ Talousvyöhyke on aluemerren edustalla sijaitseva alue, johon sovelletaan YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaista oikeudellista erityisjärjestelyä. Sen mukaan rantavaltiolla on yksinomaiset oikeudet vyöhykkeen vesialueen ja merenpohjan hyödyntämiseen. Rantavaltion oikeuksien vastapainona talousvyöhykkeellä on aavan meren merenkulun vapaus.

kun merionnettomuus tapahtuu rantavaltion alueella, on rantavaltion sekä lippuvaltion ilmoitettava onnettomuudesta toisilleen. Lisäksi niiden on kohdan 5.3 mukaan ilmoitettava tapahtumasta niille valtioille, joita onnettomuus merkittävässä määrin koskee. Ilmoitus on tehtävä mahdollisimman pian, eikä ilmoittaminen saa myöhästyä sen takia, että kaikkia tietoja onnettomuudesta ei ole saatavilla ilmoitusta tehtäessä.

EU-oikeuden osalta voidaan todeta, että siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskevassa asetuksessa (EU) N:o 996/2010 jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa onnettomuudesta ja vakavasta vaaratilanteesta toisille jäsenvaltioille. Ilmoitusvelvollisuus on säädetty tutkintaviranomaiselle ja ilmoitus on tehtävä viipymättä. EU-asetuksen 9(2) artiklassa säädetään onnettomuudesta ilmoittamisesta myös muille kuin toisille jäsenvaltioille. Artikla 9(2) nimittäin edellyttää ilmoittamista sekä kolmansille valtioille, että muille tahoille, joita ovat komissio, Euroopan lentoturvallisuusvirasto sekä Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö.

Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY säännökset poikkeavat siitä, mitä siviili-ilmailussa säädetään. Direktiivissä 2004/49/EY ei ole säännöksiä ilmoitusvelvollisuudesta jäsenvaltioiden, eikä ylipäätään valtioiden kesken, vaan velvollisuus koskee ainoastaan jäsenvaltion sisällä tapahtuvaa ilmoittamista. Tämä on jossain määrin yllättävää, sillä eurooppalaisessa rautatiejärjestelmässä on paljon rajat ylittävää liikennettä, jolloin junat voivat kulkea usean jäsenvaltion alueella sekä henkilö- että tavaraliikenteessä. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivissä 2009/18/EY ei myöskään säädetä ilmoitusvelvollisuudesta valtioiden välillä. Direktiivin 2009/18/EY ilmoitusvelvollisuus on suppeampi kuin meriliikenteen kansainvälisissä sopimusmääräyksissä, sillä merionnettomuustutkintasäännöstö edellyttää rantavaltiota ja lippuvaltiota ilmoittamaan sen alueella tapahtuneesta onnettomuudesta toisilleen sekä muille valtioille, joita asia merkittävässä määrin koskee. Sekä rautatieturvallisuudirektiivistä 2004/49/EY että meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivistä 2009/18/EY puuttuvat siis nimenomaiset säännökset siitä, että ilmoittamisesta jäsenvaltioiden kesken olisi säädettävä kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi rautatie- ja meriliikenteen direktiiveistä puuttuvat, miten ilmoittaminen jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välillä on hoidettava.

Turvallisuustutkintalaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, että onnettomuuksista pitää ilmoittaa muille sopimusvaltioille tai EU:n jäsenvaltioille. Onnettomuuksista ilmoittamista koskeva kansallinen sääntely rajoittuu turvallisuustutkintalaissa valtion sisällä tehtäviin ilmoituksiin ja niistä johtuviin velvollisuuksiin. Vaikka nimenomaista säännöstä ei ole, ei tilannetta sinänsä voida pitää virheellisenä. Turvallisuustutkintalain 2 §:ssä säädetään tutkittavista onnettomuuksista ja vaaratilanteista. Pykälän mukaan siviili-ilmailussa, meriliikenteessä sekä rautatiejärjestelmässä tapahtunut onnettomuus on tutkittava siten kuin EU-oikeudessa ja kansainvälisen oikeuden sopimusmääräyksissä on määrätty. Käytetyn viittaussäännöksen johdosta voidaan tulkita, että turvallisuustutkintalaki saa sisältönsä kaikista niistä EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden säädöksistä, joihin laissa viitataan.

1.2 Onnettomuuksista ilmoittaminen valtion sisällä

Kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ei säännellä siviili-ilmailun eikä meriliikenteen osalta valtion sisällä tapahtuneiden onnettomuuksien ilmoittamisesta, vaan

sopimusmääräykset jättävät tämän asian sopimusvaltioiden harkintaan. Tämä johtuu osaksi siitä, että kansainväliset sopimusmääräykset keskittyvät enemmänkin valtioiden välisten ongelmien ratkaisemiseen. Sen sijaan EU-oikeuden säädöksissä on kaikissa liikennemuodoissa säännelty siitä, miten jäsenvaltioiden on järjestettävä onnettomuuksista ilmoittaminen valtion sisäisesti.

Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa määrittävän EU-asetuksen N:o 996/2010 artiklan 9(1) mukaan kenen tahansa osallisen, jolla on tietoa onnettomuudesta tai vakavasta vaaratilanteesta, on ilmoitettava asia viipymättä turvallisuustutkintaviranomaiselle. EU-asetus velvoittaa sekä yksityisiä oikeussubjekteja että viranomaisia. Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY 21(3) artikla osoittaa ilmoitusveloitteen jäsenvaltion sisällä rautatieyrityksille, infrastruktuurin haltijoille sekä turvallisuusviranomaiselle. Jäsenvaltioiden on siis kansallisessa lainsäädännössä määrättävä, että kyseiset tahot veloitetaan ilmoittamaan tutkintaelimelle onnettomuuksista ja vaaratilanteista. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivissä 2009/18/EY määritelty ilmoitusvelvollisuus on saman sisältöinen kuin rautatieturvallisuudirektiivissä. Direktiivin 2009/18/EY 6 artiklan mukaan jäsenvaltion on veloitettava asiasta vastaavat viranomaiset ja asianomaiset osapuolet viipymättä ilmoittamaan tutkintaelimelle kaikista niistä onnettomuuksista, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.

Turvallisuustutkintalain mukainen ilmoitusvelvollisuus. Kumotussa TutkintaL:ssa ja TutkintaA:ssa ei ollut säännöksiä, että yksityinen oikeussubjekti olisi ilmoitusvelvollinen tutkintaelimelle, vaan ilmoitusvelvollisuus oli osoitettu viranomaistahoille. Turvallisuustutkintalain 16 §:ssä säädetään ilmoitusvelvollisuudesta, joka jakaantuu säännöksen kohteiden osalta kahteen eri ryhmään. Ensimmäisen ilmoitusvelvollisten ryhmän muodostavat pelastusviranomaiset sekä turvallisuuden säätelystä ja valvonnasta vastaava Liikenteen turvallisuusvirasto. Uutena veloitteena turvallisuustutkintalain on tuomioistuimelle asetettu velvollisuus ilmoittaa onnettomuudesta Onnettomuustutkintakeskukselle. Tuomioistuimen, joka on vastaanottanut merilain (674/1994) 18 luvun 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun aluksen päällikön ilmoituksen meriselityksen antamisesta, on välitettävä ilmoitus viivytyksettä Onnettomuustutkintakeskukselle. Toisen ryhmän muodostavat lain 16 §:n mukaan yksityiset oikeussubjektit, jotka ovat oikeushenkilöitä. Ilmoitusvelvollisuus on sellaisella oikeushenkilöllä, joka on siviili-ilmailussa, meri- tai rautaliikenteessä tapahtuneen onnettomuuden osallinen tai henkilö, joka *ilmeisesti kärsii vahinkoa* onnettomuuden johdosta.

Osallisten ilmoitusvelvollisuus koskee laissa mainituilla aloilla toimivia liikennöintiyrityksiä. Niillä oikeushenkilöillä, jotka ilmeisesti kärsivät vahinkoa onnettomuuden johdosta, tarkoitetaan mm. satamaoperaattoreita tai yksityisiä rautatieinfrastruktuurin haltijoita. Turvallisuustutkintalain ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä ei ole sanktioitu. Turvallisuustutkintalain ilmoitusvelvollisuuden aikarajoista säädetään vain onnettomuuspaikalla pelastustoimiin osallistuvalla. Ilmoitus on tehtävä Onnettomuustutkintakeskukselle viipymättä. Muiden osalta tällaista nimenomaista määräaikaa ei turvallisuustutkintalain ole, vaikka siitä EU-oikeudessa pääsääntöisesti säädetäänkin. Yksityishenkilöllä ei ole velvollisuutta ilmoittaa havaitsemastaan onnettomuudesta tai vaaratilanteesta Onnettomuustutkintakeskukselle.⁵⁷⁴ Tässä suhteessa yksityisen oikeussubjektin ilmoitusvelvollisuus poikkeaa turvallisuustutkintalain siitä, mitä on säädetty pelastuslaissa (379/2011). Pelastuslain 3 §:n toiminta-velvollisuus koskee myös luonnollista henkilöä, joka on velvollinen tekemään havaitsemastaan onnettomuudesta hätäilmoituksen. Pelastuslaissa teon laiminlyönti on

⁵⁷⁴ HE 204/2010 vp, s. 40.

myös sanktioitu, sillä lain 103 §:n mukaan yleisen toimintavelvollisuuden laiminlyönnistä on tuomittava, jollei tekoa ole pidettävä vähäisenä tai jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, pelastusrikkomuksesta sakkoon.

1.3 Tutkinnan aloittaminen ja tutkintaryhmän asettaminen

Normiperusta. Kansainvälisiä sopimusmääräyksiä ja EU-oikeutta leimaa, ettei niissä ole lainkaan säännöksiä, milloin päätös tutkinnan aloittamisesta pitää tehdä. EU-oikeuden osalta ainoastaan rautatieturvallisuudirektiivi tekee tähän poikkeuksen, sillä siinä on myös tätä koskevia säännöksiä. Rautatieturvallisuudirektiivin 21(3) artiklan mukaan tutkintaelimen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tutkinnan aloittamiseksi viimeistään viikon kuluttua onnettomuudesta tehdyn ilmoituksen vastaanottamisesta⁵⁷⁵. Viikon määräaika tutkinnan aloittamiseksi tuntuu ensi näkemältä varsin pitkältä erityisesti siitä syystä, että aloitus viikko onnettomuuden jälkeen on aivan liian myöhäinen tutkinta-aineiston saatavuutta ajatellen. Viikon kuluessa esimerkiksi puherekisterilaitteiden tallennuksista ei välttämättä ole saatavilla relevanttia aineistoa. Silminnäkijöiden havainnot ja niiden relevanssi muuttuu myös epävarmemmaksi, mitä kauemmin kuluu aikaa. Tämän lisäksi on otettava huomioon, että onnettomuuspaikalla on myös muuta aineistoa, joka voi ajan kuluessa hävitä tai peräti tuhoutua.

Säännöstä on kuitenkin tulkittava siten, ettei sillä tarkoiteta kenttätutkimusten tai alustavan tutkinnan toimittamista, vaan varsinaisen tutkinnan aloittamista, joka on siis direktiivin mukaan tehtävä viikon kuluttua onnettomuudesta saadun ilmoituksen vastaanottamisesta. Tätä voi perustella siten, että silloin kun ilmoitus onnettomuudesta tulee, ei voida välittömästi päätellä, kuuluuko onnettomuus vakavan onnettomuuden kategoriaan. Vakavan onnettomuuden kriteerit, vähintään yhden henkilön kuolema tai vähintään viiden henkilön vakava loukkaantuminen, ovat sinänsä selkeitä kriteereitä, mutta muiden kriteerien osalta asia vaatii enemmän selvittelyä. Vakava onnettomuus tarkoittaa myös huomattavaa vahinkoa liikkuvalla kalustolle, infrastruktuurille tai ympäristölle. Huomattavalla vahingolla tarkoitetaan vahinkoa, jonka voidaan arvioida maksavan vähintään kaksi miljoonaa euroa. Näiden seikkojen arvioiminen vaatii yleensä onnettomuuspaikalle menemistä ja vahinkojen ja seurauksien arvioimista, mitä tutkintaelin ei välttämättä pysty tekemään välittömästi, vaan mikä vaatii ao. asiantuntijoiden konsultointia. Esimerkiksi vanhalla liikkuvalla kalustolle tapahtuneet vauriot voivat olla huomattavan vahingon kriteerillä merkittävästi suuremmat kuin uudemman kaluston osalta. Infrastruktuurin vahinkojen arvioinnin osalta tilanne on samanlainen.

Turvallisuustutkintalain mukaan tutkinta jakaantuu *alustavaan tutkintaan*, josta on säännökset lain 18 §:ssä ja *varsinaiseen tutkintaan*, josta on säännökset lain 17 §:ssä. Alustava tutkinta tarkoittaa onnettomuuspaikalla tehtävää ns. kenttätutkintaa. Alustavan tutkinnan käynnistäminen liittyy yleensä tutkintaedellytysten turvaamiseen. Turvallisuustutkintalain 18 §:n mukaan Onnettomuustutkintakeskus voi käynnistää

⁵⁷⁵ Kun tutkintaelin päättää onnettomuuden tutkinnan aloittamisesta, sen on informoitava asiasta Euroopan rautatievirastoa. Rautatieturvallisuudirektiivin 24(1) artiklan mukaan tutkintaelimen on ilmoitettava tutkinnan aloittamista koskevasta päätöksestä viikon kuluessa päätöksen tekemisestä.

alustavan tutkinnan saatuaan ilmoituksen tapahtumasta. Turvallisuustutkintalaissa ei edellytetä asiasta kirjallista päätöstä. Käytännössä Onnettomuustutkintakeskuksen päivystäjä ja asianomaisen tutkintahaaran tutkijavirkamies arvioivat, onko ilmoitettu onnettomuus tai vaaratilanne sellainen, että tutkinnan käynnistäminen on tarpeen. Turvallisuustutkintalain 17 §:ssä säädetään (varsinaisen) tutkinnan aloittamisesta⁵⁷⁶. Pykälän sanamuodosta ei käy ilmi, onko Onnettomuustutkintakeskuksen tehtävä asiasta kirjallinen päätös. Kirjallisen päätöksen tekeminen on kuitenkin välttämätöntä mm. siitä syystä, että onnettomuuden johdosta on tarpeen asettaa tutkinnasta vastaava henkilö ja tutkintaryhmä. Koska tutkintaryhmän jäsenet voivat olla muita kuin Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiehiä ja tutkintaryhmän jäsenet toimivat virkavastuulla, on tutkintaan osallistuvien oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta välttämätöntä, että tutkinnan aloittamisesta tehdään kirjallinen päätös.⁵⁷⁷

Turvallisuustutkintalaissa ei ole säädetty, missä ajassa Onnettomuustutkintakeskuksen on tehtävä päätös tutkinnan aloittamisesta, vaikka rautatieturvallisuudirektiivin 21(3) artiklassa tällaista edellytetään⁵⁷⁸. EU-oikeus siis asettaa määräajan tutkintaa koskevan päätöksen tekemiselle, mutta tällaista nimenomaista määräaikaa ei ole uudessa turvallisuustutkintalaissa. Vaikka turvallisuustutkintalaissa ei ole nimenomaista säännöstä päätöksen määräajasta, ei tilannetta voi pitää suoranaisesti virheellisenä tai lainvastaisena. Turvallisuustutkintalain 2 §:n mukaan onnettomuus on tutkittava siten kuin EU-direktiiveissä ja kansainvälisen oikeuden sopimusmääräyksissä on säädetty. Käytetyn viittaussäännöksen johdosta voidaan tulkita, että turvallisuustutkintalaki saa sisältönsä kaikista niistä EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden säädöksistä joihin laissa viitataan.

Tutkintaryhmän asettaminen. Turvallisuustutkinnan organisaatiomuotoja ovat Onnettomuustutkintakeskuksen vakinaisten virkamiesten suorittama virkamiestutkinta tai tutkintaryhmän toimittama tutkinta. Onnettomuustutkintakeskus päättää turvallisuustutkintalain 17 §:n 1 momentin mukaan tutkinnan aloittamisesta sekä missä laajuudessa tutkinta tehdään. Tutkintaryhmän asettamisesta säädetään turvallisuustutkintalain 13 §:ssä, jonka mukaan Onnettomuustutkintakeskus voi asettaa turvallisuustutkintaa varten tutkintaryhmän. Onnettomuustutkintakeskuksella on varsin laaja harkintavalta sen suhteen, tutkitaanko onnettomuutta lainkaan ja lisäksi, se voi varsin vapaasti määritellä tutkinnan organisaatiomuodon.

Tutkintaryhmän kokoonpanosta säädetään turvallisuustutkintalain 13 §:n 2 momentissa. Tutkintaryhmässä on oltava tarpeellinen määrä jäseniä, joilla on riittävä asiantuntemus tutkinnan kannalta keskeisiltä aloilta. Tutkintaryhmän jäsen voi olla Onnettomuustutkintakeskuksen tai muun viranomaisen virkamies taikka suostumuksensa tehtävään antanut Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntija. Turvallisuustutkinta-

⁵⁷⁶ Aikaisemmin tutkinnan aloittamista koskeva päätöksenteko ja varsinaisen tutkinnan toimitamista koskeva päätöksenteko oli eriytetty eri orgaaneille. Kumotun Tutkintal:n 6 §:n mukaan vastuu suuronnettomuuden tutkinnan aloittamisesta kuului Onnettomuustutkintakeskukselle. Sen sijaan suuronnettomuuden tutkintalautakunnan asettaminen kuului valtioneuvostolle, joka teki päätöksen oikeusministeriön esittelystä. Kun suuronnettomuuden tutkinta aloitettiin Onnettomuustutkintakeskuksen toimesta, vastuu tutkinnasta siirtyi lautakunnalle heti, kun valtioneuvosto oli sen asettanut ja se aloitti toimintansa. Muiden kuin suuronnettomuuksien osalta tutkinnan käynnistäminen ja tarvittavien lautakuntien asettamiskompetenssi kuului Onnettomuustutkintakeskukselle.

⁵⁷⁷ HE 204/2010 vp, s. 41–42.

⁵⁷⁸ Tutkintaelimen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tutkinnan aloittamiseksi viimeistään viikon kuluttua onnettomuudesta tehdyn ilmoituksen vastaanottamisen jälkeen.

lain 10 §:n 2 momentissa turvallisuustutkintaa tekevän virkamiehen kelpoisuusvaatimukseksi määritellään tehtävään soveltuva koulutus sekä sellainen taito ja kokemus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Tämä turvallisuustutkintalain erityinen kelpoisuusvaatimus koskee turvallisuustutkintalain 11 §:n 2 momentin nojalla myös Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijaa eli käytännössä kaikkia tutkintaa tekeviä henkilöitä. Onnettomuustutkintakeskus nimeää yhden jäsenen tutkintaryhmän johtajaksi. Lisäksi Onnettomuustutkintakeskus voi muuttaa tutkintaryhmän kokoonpanoa, jos se on välttämätöntä asiantuntevan, riippumattoman ja puolueettoman tutkinnan toimittamiseksi.

Turvallisuustutkintalain terminologia on jossain määrin ongelmallista. Erityisesti tämä tulee esiin silloin, kun puhutaan *tutkintaa tekevistä henkilöistä* ja *Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijasta*. Koska Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntija on myös tutkintaa tekevä henkilö, voidaan kysyä, miksi asiantuntijan osalta ei ole johdonmukaisesti käytetty nimikettä *tutkintaa tekevä*? Tällöin laista kävisi ilmi, kuka on oikeutettu toimivaltuuksien käyttämiseen, miten toimivaltuuksia käytetään ja milloin toimivaltuuksia käytetään⁵⁷⁹. Tämä parantaisi säännösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Nyt lakitekstissä olevien nimikkeiden ja asiayhteyden perusteella ei voi helposti ja loogisesti päätellä ketkä kaikki ovat tutkintaa tekeviä henkilöitä. Sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta parempi vaihtoehto olisi ollut se, että tutkintaryhmän asettamista koskeva sääntely ja Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijan määräämistä koskeva sääntely olisi yhdistetty. Määrättäessä asiantuntija alustavaan tutkintaan on myös asetettava tutkintaryhmä, mistä johtuen asiantuntijasta tulee tutkintaryhmän jäsen myös varsinaiseen tutkintaan. Säädöksen looginen rakenne edellyttää, että samoja asiakokonaisuuksia koskevat säännökset kootaan yhteen⁵⁸⁰.

Tutkintaryhmä asetetaan Onnettomuustutkintakeskuksen päätöksellä. Tutkintaryhmään tulee poikkeuksetta Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiestutkija. Muut jäsenet nimetään yleensä Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijareservistä. He voivat olla päätoimissaan virka- tai työsuhteessa. Turvallisuustutkintalain 13 §:n 3 momentin mukaan muun viranomaisen virkamies ja Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntija nimetään tutkintaryhmän jäseneksi kirjallisesti. Muilta tutkintaryhmän jäseniltä kuin Onnettomuustutkintakeskuksen virkamieheltä edellytetään suostumusta tehtävään. Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiesten kohdalla tutkintaryhmän jäsenyys kuuluu heidän virkavelvollisuuksiinsa. Jos tutkintaryhmään tulee muun viranomaisen virkamies, turvallisuustutkintalain 43 §:n 1 momentin mukaan hän vapautuu muista tehtävistään siksi ajaksi, jona hän osallistuu tutkintaan, paitsi jos tutkintatehtävät voidaan turvallisuustutkintaa tai sen tarkoitusta vaarantamatta hoitaa oman viran hoitamisen ohella. Viranhoidosta vapauttamisella on pyritty turvaamaan tutkintaryhmän jäsenten keskittyminen tutkintatehtävään ja varmistamaan tällä tavoin tutkinnan tehokkuus ja edistyminen. Viranhoidosta ei kuitenkaan vapaudu suoraan lain nojalla. Tutkintaryhmän jäsenille maksettavista palkkioista säädetään turvallisuustutkintalain 45 §:n 1 momentissa⁵⁸¹.

⁵⁷⁹ Turvallisuustutkintalain 18 §:n 2 momentin mukaan Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijaan sovelletaan 19 §:n säännöksiä tutkintaedellytysten turvaamisesta, 20 §:n säännöksiä tiedonsaantioikeudesta, 22 §:n säännöksiä tarkastusoikeudesta ja 23 §:n säännöksiä kuulemisesta. Nämä toimivaltuudet on tarkoitettu ns. alustavaan tutkintaan.

⁵⁸⁰ Diver 1983, s. 65–109.

⁵⁸¹ Tutkintaryhmän jäsenelle, joka ei ole Onnettomuustutkintakeskuksen virkamies, maksetaan tehtävästä palkkio, jonka perusteet vahvistaa oikeusministeriö. Matkakustannukset korvataan matkakustannusten korvaamisesta tehdyn valtion virkaehtosopimuksen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on välttää aiheuttamasta taloudellista tappiota tutkintaryhmän jäsenille.

Tutkintaryhmän jäsenyys päättyy turvallisuustutkintalain 29 §:n mukaan silloin, kun tutkintaselostus allekirjoitetaan. Koska tutkintaryhmän asettaminen perustuu lakisääteiseen velvollisuuteen, tutkintaryhmän lakkauttaminen ennen turvallisuustutkintalaissa määriteltyä ajankohtaa tulee olla objektiivisesti perusteltavissa. Perusteeksi ei käy esimerkiksi tutkintaryhmän kannanottojen poikkeaminen ylemmän orgaanin tai asettajaorganin käsityksistä. Tällöin lakkauttaminen olisi tulkittavissa harkintavallan väärinkäytöksi. Mikäli objektiivisesti perusteltavissa oleva syy on osoitettavissa, lakisääteinen velvollisuus onnettomuuden tutkintaan on yhä olemassa, joten lakkautetun tutkintaryhmän tilalle olisi asetettava uusi tutkintaryhmä.⁵⁸²

Tutkintaryhmä perustetaan ja jäsenet siihen nimetään jokaista onnettomuutta varten erikseen. Näin ollen tutkintaryhmä on orgaanina tilapäinen. Lisäksi tutkintaryhmän jäsenyys on luonteeltaan tilapäistä. Silloin, kun suuronnettomuuksien tutkintaa määrittävää lakia (373/1985) valmisteltiin, työryhmämuistiossa tutkintalautakuntaa kuvattiin tilapäisesti asetetuksi valtion viranomaiseksi. Tutkintaryhmää voi kuvata valtionhallinnon sivuelinorganisaatioksi siinä mielessä, että se toteuttaa tilapäistä toimemiksiäntoa eikä se varsinaisesti kuulu valtionhallinnon hierarkkiseen hallintokoneistoon.⁵⁸³ Virkamieshallintoperiaatteen määrittelyyn kuuluvat lähikäsitteet virka ja virkasuhde. Valtion virkamies on henkilö, joka oman suostumuksensa nojalla on velvollinen hoitamaan viraksi muodostettua tehtävien kokonaisuutta. Virkamies asetetaan tehtäväänsä erityisessä menettelyssä ja häntä koskee erityinen virkavastuu.⁵⁸⁴ Vaikka tutkintaryhmää voidaan luonnehtia "tilapäiseksi viranomaiseksi", ei niistä tutkintaryhmän jäsenistä, jotka tulevat viranomaiskoneiston ulkopuolelta, tule automaattisesti virkamiehiä, vaikka nimeämismenettelyssä on piirteitä, jotka muistuttavat virkaan nimittämistä. Tämä tarkoittaa myös sitä, että viranomaiskoneiston ulkopuolelta tulevalla tutkintaryhmän jäsenellä ei voi olla samoja toimivaltuuksia kuin niillä tutkintaryhmän jäsenillä, jotka ovat virkamiehiä⁵⁸⁵. Julkisen vallan käyttö on erityisen tiukasti säänneltyä. Sitä voivat pääsäännön mukaan käyttää vain viranomaisiksi organisoidut valtion toimielimen virkamiehet⁵⁸⁶. Tätä ei muuta edes turvallisuustutkintalain 15 §:n säännökset virkavastuusta, joita sovelletaan myös tutkintaa tekeviin ei-virkamiehiin.

Tutkintaa tekevän erityiset kelpoisuusehdot on turvallisuustutkintalain 10 §:n 2 momentissa määritelty varsin yleisellä tasolla: tehtävään soveltuva koulutus sekä sellainen taito ja kokemus, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Tutkintaryhmän kokoonpanoon ei myöskään edellytetä kuuluvaksi esimerkiksi poliisitoimen, lääketieteen, alus- tai ajoneuvotekniikan, infrastruktuurin taikka käyttäytymistieteen erityisasiantuntemusta⁵⁸⁷. Näyttäisi kuitenkin siltä, että käytännössä varsin usein tutkintaryhmään nimetään poliisijäsen⁵⁸⁸. Voidaan kysyä, miksi eri liikennemuotojen turvallisuustutkinnassa pitäisi käyttää poliisimiestä? Poliisijäsenen nimeäminen tutkintaryhmään on kritiikille altista. Tätä voidaan perustella sillä, että onnettomuuden johdosta poliisin toimittamaksi voi tulla poliisilain (493/1995)⁵⁸⁹ mukainen poliisitut-

⁵⁸² Ks. Tuori 1983, s. 352–353.

⁵⁸³ Ks. komiteoista Tuori 1983, s. 2–4.

⁵⁸⁴ Koskinen – Kulla 2009, s. 11–15.

⁵⁸⁵ PeVL 62/2010 vp, s. 6.

⁵⁸⁶ Koskinen – Kulla 2009, s. 17.

⁵⁸⁷ Vrt. valtioneuvoston asetus tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta (740/2001) 5 § tutkijalautakunnan kokoonpano.

⁵⁸⁸ HE 204/2010 vp, s. 56.

⁵⁸⁹ Tässä poliisilaille tarkoitetaan 31.12.2013 saakka voimassa olevaa poliisilakia (493/1995). Eduskunnan vuonna 2011 hyväksymä poliisilaki (872/2011) tulee voimaan 1.1.2014 alkaen.

kinta, kuolemansyyn tutkinta (459/1973) tai esitutkinta (449/1987)⁵⁹⁰. Väitän, että poliisimiehen käyttäminen tutkintaryhmän jäsenenä ei edistä turvallisuustutkinnan tavoitteita, vaan voi jopa haitata niitä.

Turvallisuustutkinta on jo pitkään ollut oma tutkinnan laji, jonka suhde poliisin suorittamiin tutkinnan lajeihin on itsenäinen ja riippumaton, mutta tämän lisäksi turvallisuustutkintaryhmän tulisi olla lähtökohtaisesti ”vapaa” myös tutkintaryhmän poliisijäsenistä. Poliisimiehet ovat saaneet koulutuksen nimenomaan oikeudellisen tutkinnan muotoihin ja niissä tarvittaviin tutkintateknisiin ja -taktisiin menetelmiin, mutta eivät turvallisuustutkintaan. On vaikea perustella poliisimiehen koulutuksen antavan pätevyyden ja osaamisen rautatie-, meriliikenteen- ja ilmailuonnettomuuksien tutkintaan, jota muissa ammattiryhmissä ei olisi saatavilla. Poliisimiehen käyttäminen turvallisuustutkinnassa on myös siinä mielessä ongelmallista, että turvallisuustutkintalaissa ei ole säännöksiä, mitä toimivaltuuksia poliisimies voi käyttää turvallisuustutkintaryhmän jäsenenä. Onko hänellä oikeus käyttää niitä toimivaltuuksia, joita hänellä on päävirassaan vai onko toimivaltuudet rajoitettu vain niihin oikeuksiin, jotka määritellään turvallisuustutkintalaissa? Poliisilain (493/1995) 1 §:n 3 momentin mukaan poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetyt tehtävät, mutta turvallisuustutkintalaissa ei ole nimenomaisesti säädetty poliisille tehtäviä suoritettavaksi. Näin ollen, jos turvallisuustutkintalain nojalla perustettuun tutkintaryhmään nimetään poliisimies, hänellä ei voi olla turvallisuustutkinnassa esitutkintalain tai poliisilain mukaisia toimivaltuuksia. Poliisimiehellä turvallisuustutkintaryhmän jäsenenä vain toimivaltuudet, jotka turvallisuustutkintaa tekeväälle on turvallisuustutkintalaissa säädetty.

Poliisimiehen käyttäminen turvallisuustutkinnassa voi vaikeuttaa turvallisuustutkinnassa tarvittavan luottamuksellisen ilmapiirin syntymistä. Turvallisuustutkinnalle ei ole eduksi, jos saman onnettomuuden johdosta sekä oikeudellista tutkintaa että turvallisuustutkintaa toimittavat poliisimiehet ja vieläpä samasta poliisiyksiköstä. Turvallisuustutkintalain tulisi vahvistaa luottamusta turvallisuustutkinnan puolueettomuuteen. Tästä herää myös kysymys, mitä asianosaiset ja suuri yleisö ajattelevat turvallisuustutkinnan itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta, kun molempia tutkinnan lajeja toimitetaan poliisimiesten toimesta eikä turvallisuustutkintaa toimittava poliisimies ole välttämättä edes vapaa poliisivirkaan kuuluvista tehtävistään. Turvallisuustutkintaa toimittavan poliisimiehen ei epäillä toimivan puolueellisesti, mutta objektiivisesti arvioiden ulkonaisten seikkojen perusteella voi olla aihetta epäillä poliisimiehen puolueettomuuden vaarantuvan.

Poliisimiehen jäsenyys turvallisuustutkinnassa voi aiheuttaa esteellisyyden, sillä hallintolain 28 §:n 1 momentin 7) kohdan mukaan virkamies on esteellinen tehtävään, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa erityisestä syystä vaarantuu. Tutkintaryhmän jäsenyys on luonteeltaan tilapäistä. Koska turvallisuustutkintalain mukainen tutkinta ei kuulu poliisin virkatehtäviin, kyseessä on sivutoimi. Poliisimiehen kelpoisuutta tutkintaryhmään on tarkasteleva myös päätoimen näkökulmasta, sillä virkamieslain mukaan virkamiestä ei voida määrätä tehtävään, jonka vuoksi hän tulisi jatkuvasti esteelliseksi omissa virkatehtävissään. Lisäksi poliisilain 9 d §:n⁵⁹¹ mukaan poliisi-

⁵⁹⁰ Esitutkintalaki on voimassa 31.12.2013 saakka. Eduskunnan vuonna 2011 hyväksymä esitutkintalaki (805/2011) tulee voimaan 1.1.2014 alkaen.

⁵⁹¹ Muutettu L 525/2005.

mies ei saa hoitaa tehtävää, johon liittyvät oikeudet ja velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan poliisin tehtävien kanssa⁵⁹².

KHO:n päätöksen 2008:569 mukaan liikkuvan poliisin osaston päällikkö oli voinut hylätä vanhempi konstaapeli X:n sivutoimilupahakemuksen toimia vapaa-aikana kuorma- ja linja-auton kuljettajana kahden yhtiön palveluksessa pääasiallisesti eteläisessä Suomessa. X toimi liikkuvan poliisin yksikön liikenteenvalvontaryhmän johtajana. Pääasiallisena toimialueena oli Keski-Suomi ja sen vieriset maakunnat. Ryhmänjohtaja johti itsenäisesti ryhmänsä toimintaa liikenteenvalvontatehtävissä. Toiminnan painopistealueena oli raskaan liikenteen kuten kuorma- ja linja-autoliikenteen valvonta. Koska sivutoimi ja X:n virkatehtävät koskivat ainakin osaksi samaa maantieteellistä aluetta, toimiminen autonkuljettajana saattoi vaarantaa yleistä luottamusta poliisimiehen tasapuolisuuden virkatehtävien hoidossa.⁵⁹³

Nimettäessä jäseniä tutkintaryhmään, on selvitettävä sellaiset sidonnaisuudet, joilla voi olla vaikutusta edellytyksiin hoitaa tutkintaryhmän jäsenen tehtäviä. Jos poliisimies nimitetään tutkintaryhmään, olisi oikeudelliseen tutkintaan olevan sidonnaisuuden kannalta välttämätöntä, että hänet vapautettaisiin poliisimiehen virkatehtävistä ja velvollisuuksista siksi ajaksi, kun hän on tutkintaryhmän jäsen. Tämä vahvistaisi turvallisuustutkinnan itsenäisyyttä ja erillisyyttä oikeudellisesta tutkinnasta. Poliisimiestä ei pitäisi lähtökohtaisesti nimetä lainkaan turvallisuustutkintaan, jos onnettomuuden johdosta suoritetaan turvallisuustutkinnan lisäksi oikeudellinen tutkinta. Tutkintaryhmän jäseniä nimettäessä on arvioitava, miltä asia näyttää ulkoisten seikkojen perusteella eli syntykö osallisille ja suurelle yleisölle vaikutelma tutkijan puolueettomuudesta. Objektivisesti arvioiden poliisimiehen kohdalla ei voida sulkea pois kaikkia epäilyjä puolueettomuuden vaarantumisesta, koska hän ei vapaudu lojaliteettisiteistä ja sidonnaisuuksistaan niin, että hänen asemansa turvallisuustutkinnassa näyttäisi puolueettomalta.

⁵⁹² Ks. myös KHO 6.11.2007 T 2824.

⁵⁹³ KHO 18.3.2008/569.

2 Tutkintaelimen oikeus päästä onnettomuuspaikalle

2.1 Normiperusta

Kansainvälisissä sopimusmääräyksissä tutkintaelimen onnettomuuspaikalle pääsemistä koskeva sääntely poikkeaa siviili-ilmailun ja meriliikenteen osalta toisistaan. Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 13 ei ole nimenomaisesti määritelty sitä, että sopimusvaltioiden tulee säätää tutkintaelimelle toimivaltuus onnettomuuspaikalle pääsemiseen. Toisaalta yleissopimuksen liitteen 13 kohta 5.4 edellyttää sitä, että tutkinnan aikana tulee käydä onnettomuuspaikalla todistajien lausuntojen ottamista sekä ilma-aluksen jäännösten tutkimista varten. Näitä tehtäviä ei voida suorittaa, ellei oikeutta onnettomuuspaikalle pääsemiseen ole. Sen sijaan merionnettomuustutkintasäännösten 8 luvussa on onnettomuuspaikalle pääsemistä koskeva nimenomainen sopimusmääräys. Säännöksen mukaan sopimusvaltioiden on varmistettava, että niiden säädettävä tutkintaryhmälle ja sen jäsenille toimivaltuudet, jotka oikeuttavat tutkijat nousemaan alukseen ja toimittamaan tarvittavat tutkimukset.

EU-oikeudessa on, siviili-ilmailu mukaan lukien, määritelty onnettomuuspaikalle pääsemistä koskeva toimivaltuus. Siviili-ilmailun onnettomuuksien tutkintaa koskevan EU-asetuksen N:o 996/2010 11(2) artiklan a) kohdan mukaan tutkinnan johtajan on päästävä välittömästi, vapaasti ja esteettä onnettomuuspaikalle tutkimaan ilma-alusta, sen sisältöä tai sen hylkyä. Meriliikenteen onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 8(4) artiklan a) kohdan mukaan tutkintaelimellä ja sen jäsenillä on oltava oikeus päästä vapaasti asianomaisille alueille tai onnettomuuspaikoille sekä aluksille, hylkyihin ja rakenteisiin, lasti, varusteet ja hylkytavara mukaan luettuina. Rautatie-turvallisuudirektiivin 2004/49/EY artiklan 20(2) a) alakohdassa on samanlainen onnettomuuspaikalle pääsemistä koskeva säännös kuin muissa EU-oikeuden säädöksissä. Säännöksen mukaan tutkinnasta vastaavalle on sallittava mahdollisimman nopea pääsy onnettomuuspaikalle tutkimaan liikkuvaa kalustoa, raitinfrakstruktuuria sekä liikenteenohjaus- ja opastinlaitteita.

Meri- ja rautatieliikenteen tutkintaa määrittävillä säännöksillä on liityntä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuun "kodin suojaan". Vaikka alus sinänsä on kuluneuvo, se sisältää myös asumiseen käytettäviä tiloja. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklassa 8 säädetään, että "jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhelämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta". Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa "koti" tarkoittaa asumiseen varattua ja käytettyä paikkaa. Kodin suojan kannalta ei ole myöskään merkityksellistä, onko se vakituksessa asumiskäytössä vai ei.⁵⁹⁴ Rautatie-turvallisuudirektiivin 20(2) a) alakohdan säännöksellä on myös liityntä "kodin" piiriin ainakin siinä mielessä, että liikenteenohjauslaitteita voi sijaita yksityisen oikeussubjektin, liikenteenharjoittajan tai rataverkon haltijan liiketiloissa. EIT:n oikeuskäytännössä liiketilojen on myös katsottu kuuluvan kodin piiriin. Tapauksessa *Société Colas ym. v. Ranska* (2002) ihmisoikeustuomioistuin on ensimmäisen kerran katsonut, että "kodin" piiriin kuuluvat myös yhtiön liiketilat⁵⁹⁵.

⁵⁹⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *Demades v. Turkki* (2003).

⁵⁹⁵ Ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin jätti mainitussa tapauksessa auki sen mahdollisuuden, että oikeushenkilön nauttima kodin suoja ei välttämättä ole yhtä pitkälle menevä kuin luonnollisen henkilön kohdalla.

Turvallisuustutkintalain 19 §:ssä säädetään tutkintaelimen oikeudesta päästä onnettomuuspaikalle. Säännös on sisällöltään sama kuin kumotussa Tutkintal:n 9 §:ssä. Turvallisuustutkintalain 19 §:n 1 momentin mukaan "onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaa tekevällä virkamiehellä ja tutkintaryhmän jäsenellä (tutkintaa tekevällä) on oikeus päästä onnettomuuspaikalle sekä tutkia siellä onnettomuuteen liittyviä esineitä, laitteita ja rakenteita". Onnettomuuspaikalle pääsemisessä voi olla monenlaisia esteitä. Fyysisiä esteitä voivat muodostaa esimerkiksi lukitut portit, ovet tai aitaukset. Muuna esteenä voi olla esimerkiksi kieltotaulu, jossa esitetään sanallinen kieltö paikkaan menemisestä.

Pääsy onnettomuuspaikalle voi edellyttää esteen ohittamista tai murtamista. Esteiden murtaminen ei kuitenkaan ole hyväksyttävää, ellei siihen ole laissa säädettyä oikeuttamisperustetta. Tutkintaan osallistuvalla ei ole oikeutta fyysisten esteiden murtamiseen joko ruumin voimin tai teknisin apuvälinein. Ovien ja muiden esteiden murtaminen onnettomuuspaikalle pääsemiseksi määritellään kuuluviksi voimakeinoihin, eikä lainsäädännössä ole turvallisuustutkintaan osallistuvalla tällaista voimankäyttöoikeutta säädetty. Turvallisuustutkinnan kaltaisissa tapahtumissa tutkintakohteeseen pääsy voi olla ja tapahtua asianosaisen intressissä⁵⁹⁶. Käytännössä tutkintaorganisaation jäsen voi saada suostumuksen esteiden murtamiseen. Viranomaisen toimivaltuuksien käytön perustuminen kohteen suostumukseen, on kuitenkin jossain määrin ongelmallista.⁵⁹⁷

2.2 Toimivaltuuden perusoikeuskenttä

Turvallisuustutkinnassa eteen tulevat tilanteet ovat monimuotoisia ja niissä joudutaan väistämättä myös sellaisiin tilanteisiin, että tutkinta on ulotettava myös kotirauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin. Kotirauhan ja onnettomuuksien tutkinnan välinen suhde tulee esiin ainakin onnettomuuspaikan eristämisen ja onnettomuuspaikalle pääsemisen sekä siellä toimitettavien tutkimusten yhteydessä. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen kotirauha on turvattu⁵⁹⁸. Perusoikeuden ydintä on yleisesti luonnehdittu siten, että sen poistaminen tekisi asianomaisen perusoikeuden tyhjäksi ja merkityksettömäksi. Kullakin perusoikeudella voidaan katsoa olevan sellainen ydinalue, jota ei voida poistaa tai merkittävästi heikentää.⁵⁹⁹ Kotirauhan ydinalueeseen kuuluu asunto, jonka koskemattomuus on kiistaton, eikä siihen voida puuttua kuin välttämättömistä syistä^{600, 601}.

Ratkaisun Petri Sallinen and others v. Finland (2005) yhteydessä EIT nimittäin totesi, että kodin piiriin kuuluviksi voidaan katsoa paitsi ammatinharjoittajan toimisto, myös yksityisen henkilön johtamalle yhtiölle kuuluva toimisto samoin kuin myös oikeushenkilölle kuuluvat toimisto, konttori ja muut liiketoimitilat. EIT:n tulkinnan mukaan koti voi siten olla muutakin kuin perinteinen koti ja kodin suojaa voivat nauttia myös oikeushenkilöt. (Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Petri Sallinen and others v. Finland (2005), Pellonpää 2005 s. 213).

⁵⁹⁶ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 209.

⁵⁹⁷ Ks. Viljanen V-P 2001, s. 113–114.

⁵⁹⁸ Kotirauhan katsotaan merkitsevän fyysistä turvallisuutta ja suojaa eikä kenenkään yksityishenkilön tarvitse sietää ulkopuolisten läheisyyttä, häirintää, katselua tai kuuntelua.

⁵⁹⁹ Manninen 2011, s. 482.

⁶⁰⁰ Kotirauhan piiriin kuuluu vakinaisen asunnon lisäksi myös asuintalon porraskäytävä. Asukkaiden yksityisaluetta oleville piha-alueille annetaan kotirauhan suoja samoin kuin niille rakennuksille, jotka välittömästi liittyvät asukkaiden yksityisaluetta oleviin pihoihin. Yksityisen omistama tai hallussa oleva tila ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa kuulu kotirauhan piiriin, kuten kerrostalojen pihat, jotka eivät ole kenenkään kotirauhan piirissä. Oikeuskäytännössä kotirauhan rikkomissäännöksiä on sovellettu mm. yleisöltä suljettuihin tuotantolaitoksiin (Nuutila 2008, s. 634–636).

⁶⁰¹ Viljanen 2011(c), s. 399–405.

Perusoikeuksien rajoituksia koskee lailla säätämisen vaatimus. Kumotussa Tutkintal:assa ei ollut nimenomaisia säännöksiä siitä, että tutkintaelimen toimivalta ulottuisi kotirauhan suojan piiriin. Tosin Tutkintal:n esitöissä oli maininta siitä, että toimivaltuus päästä onnettomuuspaikalle koski myös yksityisen omistuksessa olevaa aluetta tai tilaa⁶⁰². Vaikka turvallisuustutkinnan tarkoituksena on turvallisuuden parantaminen ja tämä on sinänsä yhteiskunnallisesti hyväksyttävää ja merkittävää toimintaa, se ei sellaisenaan oikeuta eikä anna riittävää valtuutusta kotirauhan suojaan puuttumiseen. Perusoikeuksiin puuttumisen perusteista on säädettävä täsmällisesti. Tämän kannan perustuslakivaliokunta oli ilmaissut poliisilain (493/1995) valmistelun yhteydessä ennen uutta perustuslakia (PeVL 15/1994 vp).

Turvallisuustutkintalain ja kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden hyväksyttävyyden perusteita arvioitaessa lähtökohtana on perustuslain 10 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan kyseeseen tulee ainoastaan perusoikeuksien turvaaminen tai rikosten selvittäminen. Turvallisuustutkinnalla ei ole rikosten selvittämiseen liittyvää funktiota, joten se ei ole hyväksyttävä peruste sellaisten toimivaltuuksien säätämiseksi, jotka voivat ulottua kotirauhan suojan piiriin. Arvioitaessa toista kriteeriä tilanne on erilainen, sillä tutkinnalla on yhteys perusoikeuksien turvaamiseen turvallisuuden parantamisen kautta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä (PeVL 31/1998 vp) tämä on todettu jo ennen turvallisuustutkintalain säätämistä. Valiokunta totesi pelastuslakia koskevassa lausunnossaan, että tutkinnalla on yhteys perusoikeuksien turvaamiseen siinä mielessä, että onnettomuustutkinnalla voidaan ehkäistä tulevaisuuden perusoikeusuhkia⁶⁰³. Tulkintaan vaikuttaa myös, missä tarkoituksessa viranomaiselle annetaan toimivaltuuksia ryhtyä kotirauhan piiriin ulottuviin toimenpiteisiin. Turvallisuustutkinnan keskeisenä tarkoituksena ei varsinaisesti ole yksilöiden kotirauhaan piiriin tunkeutuminen, vaan kotirauhan piiriin puuttuminen on tavallaan tutkinnan väistämätön sivuvaikutus⁶⁰⁴.

Lailla säätämisen vaatimus täyttyy turvallisuustutkintalaissa sillä, että sen 22 §:ssä säädetään tarkastusoikeudesta. Pykälän 2 momentin mukaan tutkintaa tekevällä on oikeus päästä kulkuvälineisiin, toimitiloihin ja muihin tiloihin sekä alueille, jos tutkinnassa siten voidaan saada tarpeellista tietoa. Oikeus päästä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan on kuitenkin vain, jos se on tarpeellista välttämättömien tietojen hankkimiseksi. Turvallisuustutkintalakia koskevassa hallituksen esityksessä (204/2010 vp) oli jäänyt huomaamatta, että tutkintaa tekevä henkilö voi olla myös viranomaiskoneiston ulkopuolelta, esimerkiksi Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijareservistä. Turvallisuustutkintalain 22 §:n 2 momenttia oli lain eduskuntakäsittelyssä muutettava niin, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan tarkastuksen voi toimittaa vain viranomainen⁶⁰⁵. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.⁶⁰⁶

⁶⁰² OM lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1981, s. 39.

⁶⁰³ Ks. myös Viljanen V-P 2001, s. 145.

⁶⁰⁴ Ks. Länsineva 2002, s. 201.

⁶⁰⁵ Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan myös sen, että viranomaiskoneiston ulkopuolelta tulevan tutkijan toiminnassa kotirauhan piirissä ei kysymys ole varsinaisesta asunnon tarkastuksesta, vaan tutkinnan päämääränä on lähinnä selvittää muun muassa näytteitä ottamalla onnettomuuden syytä.

⁶⁰⁶ PeVL 62/2010 vp, s. 6, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 48/2001 vp, s. 3/II ja PeVL 30/2010 vp, s. 10/I.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan Onnettomuustutkintakeskuksen onnettomuuspaikalle lähettämällä asiantuntijalla on oikeus päästä asumiseen käytettyyn tilaan turvallisuustutkintalain 22 §:ssä säädettyin edellytyksin myös silloin, kun paikalla on muun viranomaisen kuin Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiehiä ja tutkinta tapahtuu näiden valvonnassa. Lisäksi asiantuntijalle voidaan säädösperusteisesti antaa itsenäinen tarkastusoikeus kiireellisissä tapauksissa myös sellaisiin tiloihin, joita ei esimerkiksi onnettomuuden vakavuuden vuoksi voida enää lainkaan käyttää asumistarkoitukseen. Tällaisen tilan ei voida enää katsoa nauttivan kovinkaan vahvaa kotirauhan suojaa, mutta yksityiselämän suoja ei tässäkään tapauksessa automaattisesti sulkeudu pois.⁶⁰⁷ Kotirauhan suojan ja turvallisuustutkinnan välisessä suhteessa on otettava huomioon myös kansainväliset velvoitteet, joiden mukaan tietyissä tilanteissa tutkintaan on kutsuttava toisen valtion edustaja. Kotirauhan piiriin kuuluvat tilat on rajattava vieraan valtion tutkijoiden toimivaltuuksien ulkopuolelle.

⁶⁰⁷ PeVL 62/2010 vp, s. 6.

3 Tutkinta-aineiston suojaaminen ja alueen eristäminen

3.1 Normiperusta

Kansainvälisissä sopimusmääräyksissä on tutkinta-aineiston suojaamista koskevia säännöksiä vain siviili-ilmailun osalta. Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 kohdan 3.2 mukaan sen valtion, jossa onnettomuus on tapahtunut, on ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin ilma-aluksen hyllyn ja sen sisällön suojaamiseksi siksi ajaksi kuin se on välttämätöntä tutkinnan kannalta. Säännöksen mukaan todisteiden eli tutkinta-aineiston suojaamiseen tulee sisältyä aineiston valokuvaaminen tai tutkinta-aineiston säilymisen varmistaminen niin, ettei se häviä taikka tuhoudu. Lisäksi ilma-aluksen hyllyn suojaamisen on tapahduttava niin, ettei ilma-alus kärsi lisävaurioita. Se, että on ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin tutkinta-aineiston suojaamiseksi, voidaan myös tulkita velvoitteeksi alueen eristämiseksi. Onnettomuuden tapahduttua onnettomuuspaikka on tarpeen eristää useista eri syistä. Ne voivat liittyä sekä pelastustoimintaan että onnettomuuden tutkintaan. Onnettomuuspaikan eristämällä voidaan pyrkiä pelastustoimien sujuvuuteen ja mahdollisten lisävahinkojen estämiseen. Alueen eristämällä pyritään myös suojaamaan onnettomuusalueella tai sen läheisyydessä olevia ihmisiä. Esimerkiksi lentokoneen jäännöksissä voi olla radioaktiivisia materiaaleja, joiden kanssa kosketuksissa voivat olla vain sellaiset henkilöt, joilla on asianmukaiset suojavarusteet. Lisäksi tilanteeseen voi eri syistä liittyä räjähdysvaara⁶⁰⁸.

Ellei alueen eristämistä tehdä, ei voida taata ilma-aluksen tai sen hyllyn tai sisältönä olleiden tavaroiden ja esineiden suojaamista. Ilma-aluksen tuhouduttua sen hyllyn osia ja palasia leviää maastoon hyvinkin laajalle alueelle. Tutkinnan näkökulmasta ilma-aluksen jäännösten pitäisi antaa olla paikoillaan niin kauan, että tutkijat ovat voineet perehtyä niihin ja suorittaa tarvittavat paikkatutkimukset. Ilma-aluksen jäännöksistä pitäisi pystyä löytämään lentorekisterilaitteet, joissa on tutkinnan kannalta merkittävää tietoa. Nämä tavoitteet voidaan varmistaa parhaiten huolehtimalla alueen eristämisestä. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstössä ei ole säännöksiä alueen eristämisestä.

EU-oikeuden säädöksissä ei jäsenvaltioille ole asetettu nimenomaista velvoitetta säätää tutkintaelimelle oikeutta alueen eristämiseen. Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY 22(3) artiklassa on alueen eristämiseen epäsuorasti liittyvä säännös, jonka mukaan tutkintaelimen on saatettava tutkimuksensa onnettomuuspaikalla päätökseen mahdollisimman nopeasti. Tämän säännöksen taustalla on ajatus siitä, että onnettomuuspaikkaa ei varata tarpeettoman pitkään tutkinnallisiin tarpeisiin, vaan rataverkon haltijan tulee voida korjata rata ja avata se rautatieliikenteelle mahdollisimman pian.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä on erälle viranomaisille säädetty oikeus alueen tai paikan eristämiseen. Toimivaltuuden tarkoituksena on tavallisesti kieltää pääsy tietyille alueelle tai rajoittaa alueella liikkumista. Esitutkintaviranomaisilla on pak-

⁶⁰⁸ Malmberg 2000, s. 216–217.

kokeinolain⁶⁰⁹ (450/1987) 6. luvun 2 §:n nojalla oikeus tutkimuspaikan eristämiseen. Lisäksi poliisilain⁶¹⁰ 18 §:ssä säädetään poliisille oikeus paikan ja alueen eristämiseen. Poliisi saa ryhtyä alueen eristämiseen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, poliisitutkinnan turvaamiseksi taikka onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden suojaamiseksi. Turvallisuustutkintalain 19 §:n 2 momentissa on säädetty tutkintaelimelle oikeus onnettomuuspaikan eristämiseen. Käytännössä, ainakin vakavimmissa onnettomuuksissa, onnettomuuspaikan eristämisen toimeenpano tulee poliisin suoritettavaksi. Tämä johtuu pragmaattisista syistä, koska poliisi on käytännössä onnettomuuspaikalla ennen tutkintatyhmän jäseniä. Tutkinnan käynnistäminen saattaisi viivästyä tarpeettomasti rutiiniluonteisten toimenpiteiden vuoksi. Turvallisuustutkintaa toimittavan tutkintaryhmän ja poliisin toimivaltuudet ovat onnettomuuspaikan eristämisen suhteen rinnakkaisia, mutta ne eivät kuitenkaan ole toisiinsa nähden poissulkevia.

3.2 Toimivaltuuden perusoikeuskenttä

Alueen eristämistä koskeva toimivaltuus on luonteeltaan alueellisen liikkumisvapauden rajoitus, koska eristettävän paikan piirissä oleville yrityksille tai asuville henkilöille voi aiheutua eriasteista haittaa mm. siten, että kulkua rajoitetaan tai se estetään kokonaan. Onnettomuuspaikan eristämistä koskevalla säännöksellä rajoitetaan perustuslain 9 §:n 1 momentissa suojattua liikkumisvapautta. Lisäksi onnettomuuspaikan eristämistä koskeva säännös on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan kannalta, koska siinä on kysymys omistajan tai haltijan käyttö- ja määräämisvallan rajoittamisesta.⁶¹¹ Omaisuuden suojan sääntelyn osalta käsittelen asiaa myöhemmin tässä luvussa esineen haltuunottoa koskevan sääntelyn yhteydessä.

Perusoikeuksien rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä ajatellen alueen eristämällä on painava yhteiskunnallinen intressi ja toisaalta siihen liittyy tutkinnallinen intressi⁶¹². Tarve alueen eristämiseen ja sitä kautta perusoikeuden rajoittamiseen johtuu monista eri syistä. Onnettomuuspaikan eristämällä suojataan mm. onnettomuudessa loukkaantuneita ja heidän yksityisyyttään lääkinnällisten toimenpiteiden aikana. Eristämällä suojataan myös onnettomuudessa kuolleiden yksityisyyttä. Lisäksi tutkintaan osallistuvien salassapitovelvollisuus on vaikea toteuttaa, mikäli oikeutta onnettomuuspaikan eristämiseen ja pääsyn estämiseen ei ole⁶¹³. Onnettomuusalueen eristämällä on myös se merkitys, että alueella ovat vain ne henkilöt, joiden paikallaolo on välttämätöntä ja joilla on siihen oikeus. Eristämällä suojataan tutkinta-aineiston lisäksi rahti- ja matkatavaraa sekä muuta omaisuutta.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp) määriteltyjen kriteerien perusteella perusoikeusrajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä.⁶¹⁴ Tässä suhteessa onnettomuuspaikan eristämistä koskeva säännös täyttää tämän kriteerin vain osittain. Turvallisuustutkintalain 19 § 2 momentti määrit-

⁶⁰⁹ Nykyinen pakkokeinolaki (450/1987) on voimassa 31.1.2013 saakka. Pakkokeinolaki 806/2011 tulee voimaan 1.1.2014 alkaen.

⁶¹⁰ Eduskunnan vuonna 2011 hyväksymä poliisilaki (872/2011) tulee voimaan 1.1.2014 alkaen.

⁶¹¹ Ks. PeVL 62/2010 vp, s. 3.

⁶¹² Ks. PeVL 31/1998 vp. ja PeVL 62/2010 vp.

⁶¹³ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 207, PeVL 24/2010 vp, s. 2.

⁶¹⁴ PeVM 25/1994 vp, Viljanen V-P 2001, s. 80.

telee alueen eristämistä koskevan toimivaltuuden kuuluvan Onnettomuustutkintakeskukselle. Tätä säännöstä ei voi pitää riittävän täsmällisenä, sillä kenelle tahansa Onnettomuustutkintakeskuksen palveluksessa olevalle ei ole tarpeen säätää tällaista toimivaltuutta. Toimivaltuuden käyttö pitää rajata vain sellaisen Onnettomuustutkintakeskuksen palveluksessa olevaan virkamieheen, joka osallistuu tutkintaan ja on siten tutkintaa tekevä henkilö.⁶¹⁵

Suhteellisuusvaatimus edellyttää perusoikeusrajoitukselta välttämättömyyttä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Alueen eristämisen osalta vaihtoehdot keinoit eivät yleensä ole mahdollisia. Kuitenkin käytännön soveltamistilanteita ajatellen esimerkiksi ilmaionnettomuuksien kohdalla ei aina ole tutkinnallisista syistä välttämätöntä sulkea kaikkia kiitoratoja. Vastaavasti rautatieonnettomuuksien jälkeisissä tilanteissa ei aina ole tarvetta sulkea kaikkia raiteita liikenteeltä. Vaikka turvallisuustutkintalaissa toimivallan käyttöä täsmäntävänä kriteerinä on välttämättömyys, sitä ei ole sidottu eristämisen alueelliseen ulottuvuuteen. Säännös voitaisiin formuloida tarkemmin niin, että onnettomuuspaikan sijasta puhuttaisiin tutkinnan kannalta tarpeellisen ja välttämättömän alueen eristämisestä, koska koko onnettomuuspaikkaa ei välttämättä tarvitse eristää. Tällöin rajoitettava oikeushyvä ja rajoituksen taustalla oleva yhteiskunnallinen intressi ovat oikeassa suhteessa toisiinsa.

Turvallisuustutkintalaissa on toimivaltuuden käytölle asetettu ajallinen rajoitus, sillä 19 §:n 4 momentin mukaan tutkintaedellytysten turvaamiseksi annetut määräykset ja kiellot on peruutettava heti, kun määräys tai kiello ei ole enää tutkinnan vuoksi *välttämätön*. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan rajoituksen oikeasuhtaisuuden merkitystä⁶¹⁶. Toimivaltuuksien on oltava oikein mitoitettuja sen tavoitteen kannalta, johon toimenpiteellä pyritään. Lisäksi toimivaltuuden käytöstä aiheutuvan haitan on oltava kohtuullisessa suhteessa seuraamukseen, ja haitta on rajoitettava kaikkein välttämättömpään. Käytännön soveltamistilanteessa alueen eristämisen ajallista kestoa ei saa venyttää, jotta tutkinta olisi tutkintaryhmälle harmitonta tai vaivatonta. Toimivaltuuksien kohteen kustannuksella ei saa pyrkiä harmittomaan työskentelyyn^{617,618}

⁶¹⁵ Perustuslakivaliokunta on myös tulkintakäytännössään (PeVL 8/1995 vp) puuttunut lakiehdotusten tarkkarajaisuuteen, siltä osin kuin siitä ei ole käynyt ilmi, ketkä ovat oikeutettuja toimivaltuuksien käyttöön. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi, ettei ehdotus laiksi poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa (HE 57/1995 vp) täyttänyt sääntelyn tarkkuudelle ja täsmällisyydelle asetettavia vaatimuksia siltä osin, että se jätti liian avoimeksi, ketkä puolustusvoimien virkamiehet olivat oikeutettuja hoitamaan poliisin tehtäviä ja käyttämään niihin liittyviä poliisivaltuuksia. Valiokunta katsoi tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellyttävän, että lakiehdotusta täsmennettäisiin siten, että poliisin tehtäviä puolustusvoimissa hoitavat rajattaisiin suoraan laissa esimerkiksi puolustusvoimien sotilaslakimiehiin ja pääesikunnan tutkintaosaston virkamiehiin, jotka ovat saaneet tehtäviä vastaavan koulutuksen.

⁶¹⁶ PeVL 62/2010 vp, s. 7.

⁶¹⁷ Ks. Sinisalo 1971, s. 172.

⁶¹⁸ Ks. suhteellisuuden arvioinnin perusteista Mäenpää 2011 s. 85.

4 Oikeus tarkastaa ja ottaa haltuun esineitä

4.1 Normiperusta

Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 13 ei ole nimenomaista säännöstä, jonka mukaan sopimusvaltioiden on säädettävä tutkintaelimelle oikeus tehdä tutkimuksia tai tarkastuksia erilaisille esineille, ellei sellaiseksi katsota yleissopimuksen liitteen 13 kohdassa 5.7 olevaa säännöstä lentorekisteröintilaitteiden käytöstä. Rekisteröintilaitteiden tehokas käyttö pitää olla mahdollista sekä onnettomuuksien että vakavien vaaratilanteiden tutkinnassa. Merionnettomuustutkintasäännöstö ei määrittele sopimusvaltioille nimenomaista velvoitetta säätää tutkintaelimelle toimivaltuus tehdä tutkimuksia erilaisille esineille ja laitteille.

EU-oikeuden kohdalla tilanne on erilainen kuin kansainvälisissä sopimusmääräyksissä. Onnettomuuksien tutkintaa koskevan asetuksen (EU) N:o 996/2010 11(1) artiklassa säädetään tutkijoiden toimivaltuuksista niin, että tutkinnan johtajalla on valtuudet toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joita turvallisuustutkinta edellyttää. Tämä on varsin avoin ja laaja kompetenssisäännös, jota on tarkennettu 11(2) artiklan b) alakohdassa siten, että tutkinnasta vastaavan on voitava varmistaa, että todisteet luetteloidaan viipymättä, ja jäännökset tai osat sekä laitteet siirretään valvotusti tutkittaviksi tai analysoitaviksi. Rautatieturvallisuudsdirektiivin 2004/49/EY 20(2) artiklan b) kohdan mukaan tutkinnasta vastaaville tulee säätää oikeus ottaa näytteitä jäännöksistä, infrastruktuurin laitteistoista tai osista. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin direktiivin 2009/18/EY 8(4) b) kohdan mukaan tutkintaelimellä ja sen jäsenillä tulee olla oikeus ”varmistaa todisteiden välitön luettelointi sekä hyllyn, hylkytavaran tai muiden osien tai aineiden valvottu etsintä ja siirtäminen tutkimista tai analysointia varten”. EU-oikeuden säädöksistä käy ilmi jäsenvaltioiden velvollisuus huolehtia siitä, että tutkintaelimellä on sellaiset toimivaltuudet, jotta voidaan selvittää, onko laitteissa ollut vikaa.

Turvallisuustutkintalain 22 §:ssä säädetään tutkintaan osallistuvan tarkastusoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan tutkintaa tekevällä on oikeus ottaa haltuun ja tarkastaa esineitä, jos se on välttämätöntä turvallisuustutkinnan toimittamiseksi. Tutkintaa tekevä saa tehdä tarkastettaville esineille kokeita ja irrottaa esineistä osia sekä ottaa näytteitä, jos se on tutkimusten vuoksi välttämätöntä. Säännös on identtinen kumotun Tutkintalain 10 §:n 2 momentin kanssa. Tutkinnan kohteena olevien esineiden piiri on hyvin laaja: ne voivat olla onnettomuuspaikalla olevia yksittäisiä esineitä, junia, ilma- tai vesiliikennealuksia tai näissä olevia esineitä. Tarkastuksen kohteena olevat esineet voivat myös olla muualla kuin onnettomuuspaikalla. Vaikka turvallisuustutkintalain 22 §:ssä määritellyn tarkastusoikeuteen sisältyvä esineen haltuunottoa koskeva toimivaltuus on monissa kohdin samankaltainen kuin pakkokeinolain mukainen takavarikko, turvallisuustutkintalain säännökset on kuitenkin syytä pitää erillään pakkokeinolain säännöksistä.

Kun tutkinnassa on välttämätön ja välitön tarve ottaa jokin tietty esine välittömästi tutkinnan kohteeksi, esitetään antamista koskeva velvoite esineen haltijalle tai omistajalle, joka voi antaa esineen tutkintaan vapaaehtoisesti. Mikäli vaatimusta vastustetaan, turvallisuustutkintalain 22 §:n 1 momentin mukaan tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. Uhkakakon asettamisella pyritään vaikuttamaan esineen haltijaan tai omistajaan siten, että tämä itse to-

teuttaa hänelle asetetun velvollisuuden. Uhkasakon uhan asettaminen on välillinen keino.⁶¹⁹

Onnettomuuspaikalla esitettävä esineen haltuunottoa koskeva vaatimus on tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, jossa voidaan asettaa velvollisuuksia yksityisille oikeussubjekteille ilman käsittelyä edeltäviä toimia ja jotka on pantava toimeen välittömästi. Hallintolain (434/2003) 43 §:n mukaan velvoittava hallintopäätös on yleensä annettava kirjallisesti. Turvallisuustutkinta onnettomuuspaikalla tehtävien kenttätutkimusten osalta muodostaa tähän hallintolain pääsääntöön poikkeuksen. Tämä pohjautuu hallintolain 43 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan velvoittava päätös voidaan antaa myös suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Tutkintaviranomaisen antama suullinen päätös on kohdetta velvoittava. Kirjallisesta muodosta poikkeaminen on välttämätöntä tutkinnan kiireellisyyden takia ja sen vuoksi, että päätös esineen haltuunotosta on voitava antaa onnettomuuspaikalla välittömästi. Vaikka päätös on annettu suullisesti, hallintolain 43 §:n 3 momentin perusteella päätöksen kohteella on oikeus saada päätös kirjallisesti myös silloin, kun se on annettu suullisesti. Kirjallinen päätös on tarpeellinen mahdollisen muutoksenhaun kannalta. Käytännössä kirjallinen päätös annettaisiin jälkikäteen.⁶²⁰

Turvallisuustutkintalain 22 §:ssä säädetty tarkastusoikeus koskee myös muualla kuin onnettomuuspaikalla olevia esineitä. Jos kenttätutkimusten jälkeen varsinaisessa tutkinnassa tarvitaan jotakin esinettä tutkintaan, suullisen hallintopäätöksen tekeminen ei ole enää perusteltua. Hallintolain 43 §:n 2 momentin mukainen kiireellisyysperuste ei ole sovellettavissa poikkeusperusteena kirjallisen asiaratkaisun pääsäännöstä. Jos kehoitus esineen haltuunotosta esitetään suullisesti, tämä kehoitus ei ole valituskelpoinen päätös, koska se ei sisällä varsinaista asiaratkaisua. Suullinen kehoitus on luokiteltava lähinnä vireillepanoksi, joka edeltää varsinaista kirjallista päätöstä ja siihen liittyvää toimeenpanopäätöstä eli mahdollista uhkasakkoa.⁶²¹ Tämä lähestymistapa noudattaa samaa analogiaa kuin KHO:n päätös, jossa rakennusvalvontaviranomainen oli antanut kehotuksen lopettaa lomarakennuksen luvaton käyttö asuinrakennuksena uhalla, että muutoin voidaan ryhtyä pakkokeinojen käyttämiseen. Kysymys oli pakkokeinojen käyttämisestä edeltävästä kehotuksesta, joka ei ollut valituskelpoinen. Näiltä osin turvallisuustutkinta rinnastuu hallinnollisiin tarkastuksiin.⁶²²

Esineen haltuunotossa on siis kyse turvaamistoimenpiteestä, jonka toimeenpano voidaan toteuttaa uhkasakon avulla. Esineen haltuunottoa koskeva päätös ja uhkasakkoa koskeva päätös on siten pidettävä käsitteellisesti erossa toisistaan. Uhkasakon asettamiseksi suoritettava menettely ei ole tosiasiallisen julkisen vallan käytön mukaista, vaan siinä on noudatettava määrämuotoista menettelyä ja asiasta on tehtävä kirjallinen päätös. Uhkasakkolain (1113/1990) 22 §:n mukaan asianosaiselle on ennen uhkasakon asettamista varattava tilaisuus selityksen antamiseen siten kuin hallintolain (434/2003) 34 §:ssä säädetään.

Uhkasakko voi olla joko kiinteä uhkasakko tai juokseva uhkasakko. Määrältään kiinteä uhkasakko (kertauhkasakko) tarkoittaa käskyä antaa esine tutkintaan ja tähän käskyn erikseen liitettävää kiinteämääräistä sakon uhkaa. Mikäli käskyä antaa esine tutkintaan ei sakon uhasta huolimatta noudateta, voidaan asettaa uusi ja ehkä koro-

⁶¹⁹ Mäenpää 2008, s. 408–409.

⁶²⁰ Ks. HE 72/2002 vp ja Mäenpää 2011, s. 273.

⁶²¹ Ks. Mäenpää 2009, s. 145.

⁶²² KHO 27.10.2003 T 2627.

tettu uhkasakko ja uusi määräaika käskyn täyttämiseksi. Koska sekä käskyä koskeva päätös että uhkasakon asettamista koskeva päätös muodostavat kumpikin erikseen valituskelpoisen päätöksen, kertauhkasakko saattaa käytännössä jäädä vaille tehoa. Tästä syystä viranomaisen käytettävissä on myös juokseva uhkasakko. Se asetetaan määrämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista päätöksessä ilmoitettava ajanjaksoa varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu. Uhkasakon asettavassa päätöksessä on ilmoitettava määräaika, mihin ajankohtaan mennessä käskyä esineen luovuttamisesta on noudatettava. Määräajan asettaminen on osa uhan asettamispäätöksen yksilöintiä.⁶²³

Turvallisuustutkintaan liittyvän esineen luovutuksen osalta määräajan asettaminen ei kuitenkaan välttämättä ole tarpeen, koska esine voidaan määrätä luovutettavaksi tutkintaa varten heti. Määräaika voidaan kuitenkin asettaa ja se on riippuvainen tapauskohtaisesta harkinnasta, jossa on otettava uhkasakkolain 6 §:n 3 momentin mukaan päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa velvoitetta sekä muut asiaan vaikuttavat seikat. Käskyn täyttämiseksi asetettavan määräajan on oltava sellainen, että velvoite esineen luovuttamiseksi voidaan kohtuudella toteuttaa. Onnettomuuden tutkinnan luonteesta ja esineen luovuttamisen luonteesta johtuen määräaika voi olla lyhyt. Se voinee rajoittua jopa muutamaan tuntiin.

Jos velvoitettu täyttää asetetun velvoitteen esineen luovutuksesta, tavoiteltu hallinnollinen tarkoitus on saavutettu. Jos sen sijaan esinettä ei ole luovutettu asetetussa määräajassa eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä, uhkasakko tuomitaan maksettavaksi. Uhkasakon tuomitsee sakon asettanut viranomainen. Uhkasakko on kaksivaiheinen ja asianosaista on kuultava menettelyn molemmissa vaiheissa. Asianosaiselle on varattava tilaisuus selityksen antamiseen paitsi käskyn asettamisen yhteydessä, myös ennen uhkasakon asettamista samoin kuin ennen uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi.⁶²⁴

Esineen haltuunotto vs. poliisin toimittama rinnakkainen tutkinta. Jos onnettomuuden johdosta toimitetaan rinnakkainen poliisi- tai rikostutkinta, on mahdollista, että poliisin toimittamaan tutkintaan halutaan ottaa sama esine, joka on myös turvallisuustutkinnan kohteena. Periaatteessa on mahdollista, että rinnakkaisten tutkintalinjojen välille syntyy erimielisyyttä siitä, kumpi tutkinnanhaara on toimivaltainen ottamaan esineen haltuunsa tai, että molemmat ovat toimivaltaisia, mutta syntyisi riita siitä, kumman viranomaisen toimivallalla on etusija toiseen nähden. Turvallisuustutkintalain 42 §:n mukaan tutkintatoimia voidaan tehdä yhteistoiminnassa samassa asiassa esitutkintaa tai kuolemansyyn tutkintaa tekevän viranomaisen kanssa siinä laajuudessa kuin Onnettomuustutkintakeskus katsoo yhteistoiminnan olevan tarkoituksenmukaista turvallisuustutkinnan kannalta. Turvallisuustutkintalaki ei siis velvoita tutkintaorgania yhteistyöhön oikeudellista tutkintaa suorittavan poliisin kanssa. Yhteistoiminta muiden tutkinnan lajien kanssa riippuu siitä, katsotaanko yhteistyö turvallisuustutkinnan kannalta tarpeelliseksi. Turvallisuustutkinta on oma tutkinnan laji, jonka suhde poliisin suorittamiin tutkinnan lajeihin on itsenäinen eikä turvallisuustutkinnan asema ole esitutkintaan tai kuolemansyyn tutkintaan nähden alisteista.

Jos esineen haltuunotosta syntyy eri tutkintalinjojen välillä erimielisyyttä, kyseessä on toimivaltariita. Kyse on toimivaltariista, kun asiallisesta, asteellisesta tai alueellisesta toimivallasta syntyy viranomaisten välillä erimielisyyttä tai muuta epäselvyyttä.

⁶²³ Laakso–Suviranta–Tarukannel 2006, s. 288–289.

⁶²⁴ Laakso–Suviranta–Tarukannel 2006, s. 290.

Kyseessä olisi ns. positiivinen toimivaltariita, koska kaksi viranomaista katsoisi toimivallan kuuluvan itselleen⁶²⁵. Jos esine on jo tutkintaelimen hallussa, tutkintaelin itse ratkaisee, pitääkö se esineen hallussaan vai väistyisikö sen toimivalta suhteessa muuhun tutkinnanlajiin. Toimivaltariidassa viranomainen itse ratkaisee toimivaltansa laajuuden. Toimivaltariidan ratkaiseminen on mahdollista myös muilla tavoin, joista joustavin tapa olisi sopia asiasta toisen tutkinnanhaaran kanssa. Toimivaltariita voidaan periaatteessa ratkaista myös siten, että ylempi viranomainen valvontavaltansa perusteella ratkaisee asian.⁶²⁶ Koska kyseessä olisi tilanne, jossa kahdella viranomaisella on toimivalta esineen haltuunottoon, ei asia kuuluisi valtioneuvoston ratkaistaviin asioihin niin kuin niissä tapauksissa, joissa toimivaltaa ei ole nimenomaisesti määrätty millekään viranomaiselle⁶²⁷.

Jos turvallisuustutkinnassa tarvittava esine olisi jo poliisin hallussa, eikä poliisi luovuta esinettä tutkintaelimen haltuun, on Onnettomuustutkintakeskuksella turvallisuustutkintalain 42 §:n nojalla oikeus pyytää poliisia tekemään tutkinnan kannalta välttämättömiä selvityksiä ja tutkimuksia, joita tutkintaelin ei tässä tapauksessa voisi itse tehdä. Toimivaltakysymys voitaisiin ratkaista myös hallintolain viranomaisten yhteistyötä koskevien säännösten nojalla (HL 10.1 §). Viranomaisten yhteistyöllä on kuitenkin oikeudellisia rajoituksia, jotka perustuvat viime kädessä hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen. Koska viranomainen voi käyttää julkista valtaa vain laissa määritellyn toimivallan perusteella ja lain rajoissa, viranomaisten välinen yhteistyö ei supista eikä laajenna sen paremmin tutkintaelimen kuin poliisinkaan toimivaltaa. Toimivaltakysymyksen ratkaisemiseksi ei poliisi eikä tutkintaelin voi siirtää toimivaltaansa toisen käytettäväksi tai pidättäytyä oman toimivaltansa käytöstä.⁶²⁸

Hallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan hallintolakia ei sovelleta poliisitutkintaan eikä esitutkintaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö poliisin toimintaan missään tapauksessa sovellettaisi hallintolakia. Muuhun poliisitoimintaan kuin tutkintamenettelyyn sovelletaan hallintolakia. Hallintolaki tulee sovellettavaksi poliisin toimintaan, kun kysymys on välittömän julkisen vallan käyttämisestä poliisilain nojalla.⁶²⁹ Toimivaltakysymyksen ratkaiseminen hallintolain säännösten valossa tapahtuisi hyvän hallinnon perspektiivistä ja perusteilla. Toimivaltakysymyksen ratkaiseminen hallintolain 10 §:n säännöksiä soveltaen perustuu siihen, että tehokas ja asianmukainen viranomaisyhteistyö olisi omiaan kohentamaan molempien tutkinnan haarojen tehokkuutta⁶³⁰.

Hallintolain viranomaisten yhteistyötä koskevaa säännöstä ei ollut hallintomenettelylaissa. Hallintolakiin otettu viranomaisten yhteistyötä koskeva säännös pyrkii nimenomaan lieventämään eri hallinnonalojen välisiä jäykkiä toimivaltarajoja ja edistämään yhteistyötä sekä eri että saman hallinnonalan organisaatioyksiköiden kesken.⁶³¹ Erityisesti suuronnettomuuksien tutkinnassa on kyse verkostomaisesta viranomaisyhteistyöstä eikä niinkään hierarkkisesta toiminnasta, jolloin tehtävät eivät rajoitu yhden viranomaisen toimivallan ja tehtävien puitteisiin. Tavanomaiseen hallinnolliseen

⁶²⁵ Merikoski II 1976, s. 14–15.

⁶²⁶ Mäenpää 2011, s. 121.

⁶²⁷ Jos toimivaltaa ei ole määrätty millekään viranomaiselle, perustuslain 65 §:n 1 momentin nojalla toimivalta kuuluu valtioneuvostolle, koska valtioneuvostolla on yleinen yleistoimivalta hallintoasioissa.

⁶²⁸ Mäenpää 2011, s. 190.

⁶²⁹ Laakso 2006, s. 118–119.

⁶³⁰ Ks. Mäenpää 2011, s. 189.

⁶³¹ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 144.

toimintaan verrattuna onnettomuuksissa on tyypillistä viranomaisten relaatioiden monikerroksisuus, mikä perustelee viranomaisten yhteistyötä. Hyvään hallintoon kuuluu viranomaisten välinen yhteistyö ja tästä näkökulmasta myös rinnakkaisten tutkinnanlajien on pyrittävä edistämään keskinäistä yhteistyötä.⁶³²

4.2 Perusoikeuskytkentä

Turvallisuustutkintalain 22 §:n 1 momentin säännös on merkityksellinen perustuslain 15 §:n kannalta, jossa säädetään omaisuuden suojasta. Merkittävin ihmisoikeussopimus, joka nimenomaisesti turvaa yksityishenkilöiden omaisuuteen liittyviä oikeuksia, on Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990). Sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla sisältää perustuslain tavoin sekä omaisuudensuojan yleislausekkeen että omaisuuden "riistämisen" edellytyksiä koskevan lausekkeen.⁶³³ Perustuslain 15 §:n 1 momentti sisältää omaisuudensuojaa koskevan yleislausekkeen "jokaisen omaisuus on turvattu". Säännöksen sanamuodosta huolimatta omaisuuteen voidaan puuttua tai sitä voidaan rajoittaa, joten omaisuuden suojaa koskeva perusoikeussäännös ei siten ole ehdoton. Jos omaisuuden suojaa halutaan rajoittaa, tämän rajoituksen on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin.⁶³⁴ Perustuslain 15 §:n 2 momenttiin sisältyy pakkolunastuslauseke. Pakkolunastus on poikkeus omaisuuden suojasta sikäli, että omistaja ei voi vapaasti disponoida omaisuudestaan.

Esineen haltuunotto kokeita varten on veloitettun kannalta epäedullinen seuraamus, koska se rajoittaa esineen haltijan käyttöoikeutta. Esineen haltuunotossa tutkintaa varten ei kuitenkaan ole kysymys siitä, että esineen omistusoikeus vaihtuisi, vaan ainoastaan siitä, että esineen käyttäminen estyy eikä esineen omistaja tai haltija voi hyödyntää haltuunoton kohteena olevaa esinettä. Perusoikeuksien kannalta on merkityksellistä, että tutkinnan johdosta esine voi tuhoutua eikä sitä voida enää palauttaa omistajalleen. Tällöin ei enää voida puhua pelkästään esineen käyttörajoituksesta, vaan esine on tutkinnan johdosta menetetty lopullisesti, jolloin esineen omistaja on kärsinyt omaisuusvahingon.⁶³⁵

Turvallisuustutkintalain 22 §:n 1 momentin mukaan *tutkintaa tekevällä* on oikeus ottaa haltuun ja tarkastaa esineitä, jos se on välttämätöntä turvallisuustutkinnan toimittamiseksi. Tutkintaa tekevä saa tehdä tarkastettaville esineille kokeita ja irrottaa esineistä osia sekä ottaa näytteitä, jos se on tutkimusten vuoksi välttämätöntä. Tässä on säädetty kaikista niistä perusoikeusrajoituksen kannalta olennaisista seikoista, joista ainakin on säädetävä lailla eli kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia (tutkintaa tekevä), mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä (ottaa haltuun ja tarkastaa esineitä) ja miten silloin on meneteltävä (saa tehdä tarkastettaville esineille kokeita sekä irrottaa esineistä osia). Lisäksi lain 22 §:n säännöksestä käy ilmi, miten toimivaltuuden suhteen toimitaan ja mitä tehdään, jos toimivaltuuksia käytettäessä esine tuhoutuu, sillä turvallisuustutkintalain 45 §:n 3 momentin mukaan tarkastustoimenpiteistä aiheutuneesta vahingosta on oikeus saada valtion varoista täysi korvaus.

⁶³² Mäenpää 2011, s. 189.

⁶³³ Ks. Länsineva 2011, s. 554, Pellonpää 2005, s. 559, Länsineva 2002, s.168.

⁶³⁴ Viljanen V-P 2001, s. 135.

⁶³⁵ Ks. Länsineva 2011, s. 580–583 ja Länsineva 2002, s. 216.

Perusoikeusrajoitusten olennainen sisältö ilmenee turvallisuustutkintalain 22 §:stä. Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta ongelmalliseksi muodostuu toimivaltuuden avoimuus perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Esineen haltuunotto kokeita varten on toimivaltuus, jolla puututaan merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntija sekä tutkintaryhmän jäsen voivat olla viranomaiskoneiston ulkopuolisia henkilöitä, jolloin sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.⁶³⁶ Esineen haltuunotto tapahtuu tutkinnallisen intressin vuoksi. Haltuunoton kohteena oleva esine voi olla esimerkiksi ilma-alus, laiva tai juna. Esineen haltuunotto on varsin vahvaa puuttumista omaisuuden suojaan, sillä esineen haltija ei voi hyödyntää esinettä haltuunoton aikana. Toimivaltuuksia konkreettisesti käytettäessä on harkittava, onko tavoite saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin, esimerkiksi simuloimalla tai rekonstruoidulla tapahtuma tai tekemällä koe vastaavatyypisellä esineellä tai laitteella. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on tärkeää, että yksityiselle aiheutuva vahinko korvataan⁶³⁷.

Suhteellisuusvaatimuksen osalta uusi turvallisuustutkintalaki on osittain ongelmallinen, koska siinä ei haltuunoton osalta säädetä ajallisesta kestosta mitään. On perusteltua, että suhteellisuuskriteerin valossa esineen haltuunotto rajoitetaan minimiin eli vain siihen ajanjaksoon, jolloin se on tutkinnan kannalta välttämätöntä. Turvallisuustutkintalaissa ei myöskään nimenomaisesti säädetä esineen palauttamisesta. Kun esinettä ei enää tarvita tutkinnassa, se on palautettava viipymättä esineen omistajalle tai haltijalle. Suhteellisuusvaatimuksen osalta esineen haltuunoton kestosta ja palauttamisesta tulee säätää nimenomaisesti laissa ja samoin kuin siitä, että palautus tapahtuu viivytyksettä.

4.3 Tarkastuksen toteuttaminen

Kun turvallisuustutkintalain 22 §:ssä säädetään tutkintaan osallistuvan tarkastusoikeudesta, siinä säännellään pääasiassa toimivaltakysymyksistä. Sen sijaan menettelystä tai asianosaisten oikeuksista turvallisuustutkintalaissa ei ole säännöksiä. Turvallisuustutkintalain tarkastusoikeus kattaa hyvin erilaisia tilanteita. Onnettomuudessa mukana olleiden esineiden lisäksi tarpeen voi olla tarkastaa ja testata muita kuin onnettomuuspaikalla olleita esineitä. Onnettomuuden synn selvittämiseksi voi olla välttämätöntä tarkastaa erilaisten tuotteiden sarjoja tai tutkia laitteiden sekä rakennelmien piirustuksia ja suunnitelmia. Selvitettäväksi voi tulla tietty tekninen konstruktio, jonka johdosta tarkastetaan useita samaan valmistussarjaan kuuluneita koneita tai laitteita. Tutkinnassa saattaa olla tarpeen perehtyä erilaisiin valvonta- ja tarkastuspöytäkirjoihin sekä koneiden ja laitteiden toimintakaavioihin.⁶³⁸

Tutkinnan yhteydessä voidaan joutua menemään tutkinnan kohteen toimitiloihin. Laitteiden, mutta myös asiakirjojen kohdalla, voi olla syytä tutkia, täyttääkö toiminta tai dokumentointi sille lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Rautatiejärjestelmässä tapahtuneiden onnettomuuksien kohdalla saatetaan joutua tarkastamaan rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan turvallisuusjohtamisjärjestelmä. Kun tutkinnassa käytetään turvallisuustutkintalain 22 §:n mukaista tarkastustoimivaltuutta, edellytetään

⁶³⁶ PeVL 62/2010 vp, s. 6.

⁶³⁷ PeVL 51/2006 vp, s. 5–6.

⁶³⁸ HE 204/2010 vp, s. 46.

hallintolain 39 §:ssä säädettyjen menettelysäännösten ja periaatteiden soveltamista ja noudattamista. Tutkinnan toteuttamisessa on noudatettava hallintolakia, koska sen soveltamisala kattaa myös turvallisuustutkinnan.

Hallintolain mukaan tarkastus edellyttää viranomaisen ja tarkastuksen kohteen välistä vuorovaikutteisuutta. Turvallisuustutkinta ei ole verrattavissa valvontaviranomaisen suorittamiin tarkastuksiin, joissa tarkastus voi tapahtua ilman etukäteisilmoittamista ja joissa toiminnanharjoittajan läsnäoloa ei välttämättä tarvita. Turvallisuustutkinnan toimittaminen ei edellytä yllätyksellisyyttä. On tietysti mahdollista, että tarkastuksen kohteena oleva taho yrittää hankaloittaa tutkinnan suorittamista tai pyrkii vääristämään tarkastuksen kohteena olevia tosiseikkoja, mutta yllätyksellisyyys ei sinänsä poista tätä mahdollisuutta.⁶³⁹ Hallintolain 39 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan tutkintaviranomaisen on siis ilmoitettava tutkintatoimen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jolla on oikeus olla läsnä sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tutkintaan liittyvistä seikoista. Ilmoittaminen takaa, että asianosaisella on tosiasialliset mahdollisuudet varmistaa läsnäolonsa tarkastuksessa sekä seurata tutkinnan toimittamista henkilökohtaisesti ja siten valvoa etujaan sekä oikeuksiaan.

Turvallisuustutkinnassa on noudatettava hallintolaissa määriteltyjä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Ennen kuin turvallisuustutkintalain 22 §:n mukaisesta tarkastustoimivaltuuksien käyttämisestä päätetään, on punnittava, voidaanko sama tulos saavuttaa muilla keinoilla. Toimenpiteelle on lisäksi oltava tutkinnan kannalta tosiasiallinen tarve. Tutkinnallisten tavoitteiden lisäksi on otettava huomioon toimenpiteen kohde. Ajankohta on suunniteltava ja toteutettava niin, että siitä on vähiten haittaa tutkinnan kohteelle. Suhteellisuusperiaatteen huomioon ottamista edellyttää myös hallintolain 39 §:n 1 momentti, vaikka suhteellisuusperiaatteen, kuten muiden viranomaisen harkintavaltaa rajoittavien periaatteiden, noudattamista koskeva perussäännös sisältyy myös hallintolain 6 §:ään.⁶⁴⁰

Hallintolain 39 §:n 2 momentin mukaan tarkastuksesta on viipymättä laadittava kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle. Tarkastus ei ole julkinen tilaisuus, joten yleisöllä ei ole pääsyä tarkastustilaisuuteen. Tarkastuksen tehokas toteuttaminen voi edellyttää siihen liittyvän asiankirjan salassapitoa.⁶⁴¹ Turvallisuustutkintaan liittyvän tarkastuksen tulokset saattaa olla tarpeen pitää salassa vähintään siihen saakka, kunnes tutkintaselostus on julkaistu. Turvallisuustutkintalain säätämisen yhteydessä muutettiin myös julkisuuslain (528/2011) 24 §:n 1 momentin 8) kohdan säännöstä. Säännöksen mukaan tiedot ovat salassa pidettäviä mm. silloin, kun tiedon antaminen vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen taikka vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten. Turvallisuustutkinnalle aiheutuva mahdollinen haitta liittyy tässä yhteydessä erityisesti tutkinnan keskeneräisyyteen.

⁶³⁹ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 316.

⁶⁴⁰ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 317.

⁶⁴¹ Mäenpää 2011, s. 252.

4.4 Oikeusturvajärjestelyt turvallisuustutkinnassa

Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvillä oikeusturvajärjestelyillä tarkoitetaan ennen muuta muutoksenhakumahdollisuutta, mutta myös muita menettelyllisiä oikeusturva- takeita. Vaatimuksella on läheinen yhteys perustuslain 21 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaan vaatimukseen. Muutoksenhakumahdollisuuden järjestäminen tuomioistuimiin riittää yleisesti ottaen täyttämään oikeusturvavaatimuksen.⁶⁴² Turvallisuustutkinnassa annetaan määräyksiä ja kieltoja, jotka tehdään onnettomuuden tutkintaedellytysten turvaamiseksi. Ne ovat tosiasiallisia hallintotoimia, joihin ei voi hakea muutosta.⁶⁴³ Turvallisuustutkintalaissa ei ole säännöksiä valitusoikeudesta, koska turvallisuustutkinnassa tehtävät toimenpiteet voidaan joutua toteuttamaan välittömästi, mikä vähentää valituksen käyttökelpoisuutta. Valituksen käyttökelpoisuutta vähentää, ettei valittamalla välttämättä ole mahdollista palauttaa toimivaltuuksien käyttöä edeltänyttä oikeustilaa. Näistä syistä välitöntä julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimia ei pidetä sellaisenaan valituskelpoisina.⁶⁴⁴

Vaikka turvallisuustutkinta on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että toiminta olisi täysin hallinnon laillisuusvalvonnan ulkopuolella. Turvallisuustutkinta voi olla hallintokantelun kohteena. Hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle tai virkamiehelle taikka muulle hallinnon laillisuutta valvovalle toimielimelle osoitettua ilmoitusta tai ilmiantoa virkatoimen virheellisyydestä tai viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Hallintokantelun kohteena voi olla myös viranomaisen passiivisuus eli viranomaisen ei ryhdy tarpeellisiin tehtäviin tai laiminlyö virkatehtävänsä. Hallintokantelussa kanteluviranomaisen tutkimisvalta kohdistuu lähinnä menettelyn ja muun toiminnan laillisuuden arviointiin.⁶⁴⁵

Virkavastuu. Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu tehdyistä virheistä eli ns. virkavastuu, jonka perusteet ovat perustuslaissa. Virkavastuun yleisinä perusteina ovat PL 2 §:n 3 momentin ja PL 118 §:n säännökset. Perustuslain 118 §:n säännöksillä täydennetään oikeusvaltioperiaatetta korostavaa PL 2 §:n 3 momentin säännöstä sekä toteutetaan tarkka virkamiehen ja virkamiesesittelijän vastuusäännöstö. PL 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja sellaisesta toimenpiteestä, jota hän monijäsenisen toimielimen jäsenenä on kannattanut⁶⁴⁶. Jos virkamies toimii virkatehtävissään lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti taikka laiminlyö tehtäviään, hän tekee virkavirheen. Virkavirheen seuraamuksena tulee kysymykseen erityinen virkavastuu. Virkavirheestä aiheutuva seuraamusjärjestelmä on kaksijakoinen, joka käsittää sekä hallinto-oikeudellisen että rikosoikeudellisen seuraamuksen. Rikosoikeudellisen seuraamuksen ohella voi kysymykseen tulla myös vahingonkorvaus.⁶⁴⁷ Virkavastuu koskee periaatteessa yhtä laajasti kaikenlaista toimintaa riippumatta esimerkiksi siitä, käytetäänkö siinä kirjallisia muotoja vai onko kyseessä turvallisuustutkinnan tyyppinen tosiasiasiallinen toiminta.

⁶⁴² Viljanen V-P 2001, s. 256 ja 1999, s. 179.

⁶⁴³ HE 204/2010 vp, s. 43.

⁶⁴⁴ Mäenpää 2009, s. 147 - 148.

⁶⁴⁵ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 100, Kuusikko 2011, s. 247.

⁶⁴⁶ Virkamiehen katsotaan kannattaneen päätöstä, jos hän on äänestänyt sen hyväksymisen puolesta tai osallistunut yksimielisen päätöksen tekemiseen.

⁶⁴⁷ Saraviita 2011, s. 959.

Turvallisuustutkintalain 15 §:ssä on säännökset virkavastuusta. Pykälään on nähty tarpeelliseksi ottaa säännös siitä, että virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan myös turvallisuustutkintalain 11 §:ssä tarkoitettuun Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijaan ja 12 §:ssä tarkoitettuun valtion edustajaan näiden toimiessa turvallisuustutkintalain mukaisissa tehtävissä.⁶⁴⁸

Rikosoikeudellinen virkavastuu perustuu laissa säädettyyn rangaistusuhkaan virkavelvollisuuden vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä⁶⁴⁹. Rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan virkavastuussa olevia virkamiehiä ovat mm. ne henkilöt, jotka ovat virkasuhteessa tai siihen rinnastuvassa palvelussuhteessa valtioon. Turvallisuustutkintaa tekeviä henkilöistä tähän ryhmään kuuluvat Onnettomuustutkintakeskukseen virkasuhteessa olevat vakinaiset virkamiestutkijat sekä tutkijat, jotka ovat päävirassaan toisen viranomaisen palveluksessa ja siten ei-vakinaisessa palvelussuhteessa Onnettomuustutkintakeskukseen. Muut tutkintaa tekevät eli viranomaiskoneiston ulkopuolelta tulevat henkilöt kuuluvat RL 40 luvun katsannossa 11 §:n 1 momentin 5a) kohdan mukaan *julkista valtaa käyttäviin* henkilöihin. Tutkintaa tekevät osallistuvat lausunnon antaessaan julkisen vallankäytön valmisteluun. Lisäksi mainituilla henkilöillä on tehtäväänsä suorittaessaan toimivaltuuksia, joiden käyttäminen on välitöntä julkisen vallan käyttöä. Vaikka turvallisuustutkintalaissa on erityisiä virkavastuuta osoittavia säännöksiä, niin näiltä osin on nähty tarpeelliseksi todeta myös rikoslaisissa rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuminen laajemmalle kuin se rikoslain säännösten nojalla ulottuu.⁶⁵⁰ Turvallisuustutkintaa toimittavista henkilöistä rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä ovat siis kaikki tutkintaa tekevät henkilöt. Virkavastuun suhteen ei ole merkitystä sillä, onko tutkintaan osallistuva nimetty turvallisuustutkintalain 18 §:n tai 19 §:n nojalla.

Virkavastuun erityisistä muodoista hallinto-oikeudellinen virkavastuu merkitsee lähinnä virkasuhteeseen perustuvaa työnjohdollista ja kurinpidollista vastuuta, joka saattaa tulla kyseeseen, jos virkamies ei suorita virkavelvollisuuksiaan asianmukaisesti⁶⁵¹. Perussäännökset julkisyhteisöön virkasuhteessa olevien henkilöiden velvollisuuksista sisältyvät valtion virkamieslain (750/1994) 4 lukuun. Rikosoikeudellisen varoituksen lisäksi virkamiehelle voidaan antaa hallinnollisessa järjestyksessä kirjallinen varoitus virkamieslain 24 §:n nojalla⁶⁵². Virkamieslain mukainen varoitus kohdistuu etupäässä sellaiseen virkamiehen moitittavaan toimintaan, jonka vakavuus ei riitä virkamiehen irtisanomiseen^{653,654}

⁶⁴⁸ HE 204/2010 vp, s. 40.

⁶⁴⁹ Virkarikossäännökset uudistettiin perusteellisesti vuoden 1990 alusta (L792/1989). Virkarikosuudistuksen perusajatuksia oli luopua kaikista sellaisista virkarikossäännöksistä, jotka koskivat muutenkin rangaistavaksi säädettyä tekoa (HE 77/2001, s. 5-6). Vuoden 2002 uudistuksessa rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalasta säädettiin uudella tavalla. Virkamiehen käsite määritellään mahdollisimman yhdenmukaisesti hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen kanssa. Lisäksi rikoslaisissa osoitetaan erikseen virkavastuun piiriin kuuluvat henkilötahot (LaVM 10/2002, s. 2.).

⁶⁵⁰ HE 77/2001 vp, s. 55.

⁶⁵¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 375–387.

⁶⁵² Rikoslain 6:1.3:n mukainen varoitus on tarkoitettu sakkoa lievemmäksi rangaistukseksi, joka soveltuu erityisesti sellaisiin vain lievästi moitittaviin tekoihin, jotka muussa palvelussuhteessa kuin virkasuhteessa ovat rankaisemattomia.

⁶⁵³ Vähäisistä rikkomuksista esimies voi antaa virkamiehelle suullisen tai kirjallisen huomautuksen, joka on selvästi työnjohdollinen toimenpide ja jota ei erikseen mainita laissa. Kirjallista tai suullista huomautusta valtion virkamiehelle annettaessa on tehtävä selväksi ero ankarampaan toimeen, kirjallisen varoituksen antamiseen.

⁶⁵⁴ Koskinen – Kulla 2009. s. 245–246.

Muut oikeusturvakeinot. Esineen haltuunotto kokeita varten on velvoitetun kannalta epäedullinen seuraamus, koska se rajoittaa haltijan käyttöoikeutta. Kyseessä on siis velvoitetun kannalta tosiasiallinen pakkolunastus, koska omistaja ei tällaisen toimenpiteen johdosta voi hyödyntää omaisuuttaan mielekkäällä tavalla⁶⁵⁵. Turvallisuu-
stutkintalaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, että esineen haltija tai omistaja voisi saattaa esineen haltuunoton tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kun turvallisuu-
stutkinnassa esineen haltuunotto on mahdollista ilman haltijan tai omistajan suostumus-
ta, voidaan kysyä, eikö tällaisten pakkokeinolain takavarikon tyyppisten keinojen
osalta olisi aiheellista olla myös toisenlaisia jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja kuin
hallintokantelu⁶⁵⁶?

Esineen haltuunotossa voi tulla eteen myös sellainen tilanne, jossa haltuunottoa edel-
tänyt oikeustila on palautettavissa. Tutkinnan ja haltuunoton pitkittyminen voivat
esineen omistajan tai haltijan osalta muodostua heidän oikeuksiaan koskevaksi lailli-
suuskysymykseksi, joka perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla pitäisi saattaa tuo-
mioistuimen käsiteltäväksi⁶⁵⁷. Vaikka turvallisuu-
stutkintalaissa ei ole erikseen sää-
detty mahdollisuudesta saada esineen haltuunottoa koskeva asiaa tuomioistuimen
ratkaistavaksi, säännöksen puuttuminen ei ole esteenä sille. Mäenpään mukaan oike-
usturvan saatavuutta voidaan pitää niin selkeästi määriteltynä perusoikeutena, että
se voi tulla myös sellaisenaan suoraan sovellettavaksi. Oikeusturvan tarve on otettava
huomioon kussakin tapauksessa erikseen samoin kuin julkisen vallan velvollisuus
turvata oikeusturvan toteutuminen (PL 22 §). Muutoksenhakuoikeus yksilön oikeutta
tai velvollisuutta välittömästi koskevaan päätökseen voi siis joissain tilanteissa pe-
rustua suoraan perustuslain 21 §:n 1 momentin säännökseen, jos erikseen ei ole sää-
dännäisesti järjestetty pääsyä tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsittelyyn.
Välittömän julkisen vallan käyttöä koskeva päätöksenteko ei voi olla täysin immuuni
tuomioistuinkontrollille ainakaan perusteella, että päätökset realisoituvat välittömäs-
ti ja tosiasiallisessa muodossa.⁶⁵⁸

Vahingonkorvausvastuu. Tutkinnalliset toimenpiteet voivat aiheuttaa vahinkoa tut-
kinnan kohteille. Vahingonkorvausvastuun tarkoituksena on sekä estää vahingon
syntymistä että hyvittää vahingoittunutta osapuolta, mikäli vahinkoon johtanut louk-
kaus on tapahtunut. Myös virkamiehen korvausvastuulla on nämä tavoitteet⁶⁵⁹. Perus-
tuslain 118 §:n 3 momentin mukaan virkamies on itse vastuussa virheensä tai laimin-
lyöntinsä aiheuttamasta vahingosta. Perustuslain 118 §:n 3 momentin perussäännöstä
täydentävät säännökset virkamiesten vahingonkorvausvastuusta sisältyvät vahingon-
korvauslakiin (412/1974). Vahingonkorvausvastuu on osa virkavastuuta ja se koskee
myös turvallisuu-
stutkintaa ja tutkintaryhmän jäseniä. Vahingonkorvauslain 3 luvun
1 §:n 2 momentin mukaan julkisyhteisö työnantajana on velvollinen korvaamaan pal-
velussuhteessa olevan virheestä aiheutuvan vahingon. Laissa todetaan nimenomaan,
että lievällä tuottamuksella aiheutetusta vahingosta ei tuomita korvausta. Tahallisesti
aiheutetusta vahingosta tuomitaan täysi korvaus, jollei ole erityistä syytä alentaa
korvausta. Julkisyhteisöllä on työnantajana ensisijainen korvausvelvollisuus virka-

⁶⁵⁵ Länsineva 2002, s. 216.

⁶⁵⁶ Kumotun TutkintaL:n mukaan, jos esineen haltija tai omistaja ei antanut esinettä vapaa-
ehtoisesti tutkintaan, tuomioistuin saattoi TutkintaL 12 §:n 2 momentin mukaan tutkintalauta-
kunnan pyynnöstä, vastoin haltijan tai omistajan tahtoa, määrätä esineen luovutuksesta tutkin-
talautakunnan käyttöön.

⁶⁵⁷ Ks. mm. PeVL 34/2001 vp, 5–6. Perustuslakivaliokunnan lausunto 34/2001 vp. Hallituksen
esitys (HE 113/2001 vp) laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta.

⁶⁵⁸ PeVL 12/1998 vp. Mäenpää 2009, s. 264, Arajärvi 2002, 327–328.

⁶⁵⁹ Hakalehto-Wainio 2008, s. 27–30.

miehen aiheuttamasta vahingosta. Virkamiehen vastuu on toissijainen, ja se määräytyy edellä mainitun kohtuullisuusarvion ja virkamiehen aiheuttamisasteen mukaisesti.⁶⁶⁰ Tutkintaa tekevän henkilön oma vastuu perustuu VahL:n 4:2 ja 4:1 §:n mukaan virheeseen tai laiminlyöntiin. Vastuu on tuottamusvastuuta ja käsitteet virhe ja laiminlyönti ilmaisevat sekä julkisyhteisön että virkamiehen vahingonkorvausvastuun tuottamusvastuun luonteen.

Jos esine vahingoittuu tai tuhoutuu tutkinnan yhteydessä, esineen omistaja kärsii omaisuusvahingon. Tässä tilanteessa virkavelvollisuus on tuottamuksen poistava oikeuttamisperuste. Kun tutkintaa tekevällä on velvollisuus ryhtyä tekoon, vahingonkorvausvelvollisuutta ei synny, vaikka menettely aiheuttaisikin vahinkoa ja olisi muiden tekemänä yleensä rangaistava teko.⁶⁶¹ Onnettomuustutkintakeskuksen on luonnollisesti korvattava tällainen tutkinnallisesta toimenpiteestä aiheutunut vahinko. Korvaussäännökset ovat turvallisuustutkintalain 45 §:ssä, jossa säädetään, että turvallisuustutkintalain 22 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuneesta vahingosta on oikeus saada valtion varoista täysi korvaus.

Esine voi vahingoittua tutkinnallisista syistä tai syystä, ettei se ole saanut osakseen asianmukaista huolenpitoa. Tällöin voi aiheutua julkisyhteisön korvausvastuu. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Turvallisuustutkintalaissa määritelty esineen haltuunotto-oikeus voidaan luokitella valtiolle kuuluvaksi täytäntöönpanovallaksi, joka oikeuttaa tutkintaviranomaisen turvallisuustutkintalaissa säänneltyjen toimivaltuuksien käyttöön yksityisiä oikeussubjekteja kohtaan. Ottaessaan esineen haltuun tutkintaviranomainen käyttää vahingonkorvauslaissa tarkoitettua julkista valtaa.

Vaikka esineen vahingoittuminen ei kuulu julkisen vallan käytön tyypillisiin seurauksiin, esinevahinkoja aiheutuu lähinnä poliisin ja ulosottoviranomaisten menettelyissä. Ulosottotoiminnassa joudutaan säilyttämään takavarikoitua omaisuutta, joka voi vahingoittua⁶⁶². Ratkaisussa KKO 2011:37 korkein oikeus katsoi, etteivät ulosottoviranomaiset olleet autoa säilyttäessään noudattaneet julkisen vallan käyttämiselle kohtuudella asetettavia vaatimuksia, ja velvoitti valtion korvaamaan omistajalle aiheutuneen vahingon. Auto oli ollut ulosmitattuna lähes kahden vuoden ajan. Autoa oli ensin säilytetty ulkona noin neljä kuukautta ja sitten paikallaan katetussa kylmävarastossa noin puolitoista vuotta. Säilytyksen jälkeen auton renkaat ja akut oli jouduttu uusimaan sekä jarrut korjaamaan.⁶⁶³

Mikäli turvallisuustutkinnassa aiheutetaan vahinkoa, vahingosta aiheutuva suoritusvelvollisuus voidaan järjestää niin, että se ei koko ankaruudessaan kohdistu suoraan virkamieheen, vaan isännänvastuussa olevaan julkisyhteisöön eli Onnettomuustutkintakeskukseen. Vahinkoa kärsinyt voi kuitenkin perustuslain 118 §:n mukaan vaatia korvausta aina suoraan vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä, vaikka itse suoritusvelvollisuus lain mukaan ei kohdistuisi virkamieheen välittömästi (KKO 1981 II 157).⁶⁶⁴ Mikäli joku on kärsinyt turvallisuustutkinnan johdosta vahinkoa, vahinkoa

⁶⁶⁰ Koskinen – Kulla 2009, s. 250, Kukkonen 1996, s. 109.

⁶⁶¹ Kukkonen 1996, s. 87.

⁶⁶² Hakalehto-Wainio 2008, s. 185.

⁶⁶³ KKO:2011:37, taltionumero: 1226, antopäivä: 7.6.2011

⁶⁶⁴ Koskinen – Kulla 2009, s. 249.

kärsineen tulisi vaatia korvausta suoraan Onnettomuustutkintakeskukselta. Hallintoviranomainen voi ilman tuomioistuimen päätöstäkin suorittaa lainmukaisen korvauksen.

Käytännössä valtaosa vahingoista korvataan ilman tuomiota. Esimerkiksi ylimmän laillisuuden valvojan antama kanteluratkaisu saattaa muodostaa perusteen korvauksen maksamiselle⁶⁶⁵. Jos turvallisuustutkinnassa vahinkoa kärsinyt saisi Onnettomuustutkintakeskukselta korvausvaatimukseensa kielteisen päätöksen, hakijan pitäisi nostaa kanne käräjäoikeudessa. Tämä johtuu siitä, että silloin kun vahingonkorvausasiaa käsitellään viranomaisessa, viranomainen ei tee asiassa lopullista päätöstä yksityisen edusta tai oikeudesta siinä mielessä, että viranomaisen korvauspäätökseen voitaisiin hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän puitteissa.⁶⁶⁶ Vahingonkorvausriitojen on tulkittu olevan tuomioistuinasioita ja ne on luokiteltu yksityisoikeudellisiksi siitä riippumatta, että vahingonkorvausjuttu koskisi julkisen vallankäytön vahinkotilannetta⁶⁶⁷. Hallintoprosessissa ei siis voida tutkia vahingonkorvauslakiin perustuvaa vaatimusta. Tilannetta ei ole pidetty kaikilta osin asianmukaisena, sillä vahingonkorvauskanteen nostaminen yleisessä tuomioistuimessa on raskas ja kallis menettely, jolloin myös yksityisen pääsy oikeuksiinsa on estynyt prosessikynnyksen seurauksena⁶⁶⁸.

⁶⁶⁵ AOK Dnro 1196/1/99.

⁶⁶⁶ Ks. Kuusikko 2000, s. 489, Kuusikko 2011, s. 581.

⁶⁶⁷ Paaso 1992, s. 26.

⁶⁶⁸ Hakalehto-Wainio, DL 4/2009, s. 605.

5 Tiedonhankinta viranomaisten salassa pidettävistä tiedoista

5.1 Normiperusta

Turvallisuustutkinnan tiedonhankintaintressi kytkeytyy tutkintaelimen tehtäviin, joiden ytimenä on selvittää mahdollisimman perusteellisesti ja luotettavasti kaikki onnettomuuteen johtaneet ja sen taustalla olevat syyt sekä laukaisevat tekijät. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan toimivaltuuksia, joilla voidaan tehokkaasti hankkia kattava, luotettava ja riittävä aineisto tutkinnan pohjaksi. Tehtävien suorittaminen edellyttää informaation hankkimista mm. monilta eri viranomaisilta, joiden hallussa olevat tiedot voivat olla sekä julkisia että salassa pidettäviä.

Kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ei ole siviili-ilmailun eikä meriliikenteen osalta nimenomaisia säännöksiä, jotka edellyttävät sopimusvaltioita säätämään tutkintaelimille erityisen tiedonsaantioikeus toisilta viranomaisilta, joka kattaa myös salassa pidettävät tiedot sekä asiakirjat. EU-oikeudessa säädetään tutkintaviranomaisten oikeudesta toisten viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin tai tietoihin. Siviili-ilmailun onnettomuuksien tutkintaa sääntelevän EU-asetuksen N:o 996/2010 11 (2) artiklan g) alakohdan mukaan tutkinnanjohtajan on saatava perehtyä vapaasti kaikkiin asiaa koskeviin tietoihin tai tallenteisiin. Rautatieturvallisuusdirektiivin 2004/49/EY 20(2) artiklan g) alakohdassa säädetään oikeudesta perehtyä mm. turvallisuusviranomaisen hallussa oleviin merkityksellisiin tietoihin. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY artiklassa 8(4) säädetään toimivaltuuksista, jotka määrittävät tutkinnasta vastaavan tiedonsaantioikeutta asiakirjoissa oleviin tietoihin. Osa näistä asiakirjoista ja tiedoista on merenkulkuviranomaisten tai sataamista vastaavien viranomaisen hallussa.

EU-oikeuden säädöksissä ei ole tarkoitettu, että tutkintaelimen pitäisi saada mitä tahansa tietoja. Tiedonhankinnan kannalta olennaista on tietojen *merkityksellisyys*. Tietojen merkityksellisyys määrittelee, minkälaisia tietoja tutkintaelimellä on oikeus saada eikä sitä, millä edellytyksillä tietoja on annettava. Tietojen merkityksellisyys kiinnittyy siihen, onko tieto omiaan johtamaan tutkinnassa tavoiteltavaan tulokseen eli onnettomuuden syyn selvittämiseen. Merkitykselliset tiedot voivat siten olla julkisia tai salassa pidettäviä tietoja.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömistä syistä lailla rajoitettu. Vaikka julkisuus on viranomaistoiminnassa lähtökohtana, sen asema ei kaikilla hallinnonaloilla ole yhtäläinen. Erällä hallinnonaloilla olettamana on salassapito⁶⁶⁹, jolloin

⁶⁶⁹ Verotustietojen käsittelyssä on noudatettava salassapitoperiaatetta, sillä kaikki mitä ei erikseen ole säädetty julkiseksi on salassa pidettävää. Pääsääntö ilmaistaan verotustietolain (1346/1999) 4 §:ssä (Lohiniva-Kerkelä 2003, s. 196). Terveystietojen luottamuksensuoja ja siihen liittyvät salassapitovelvoitteet ovat keskeinen edellytys hyvälle ja ammattieettisesti kestäväälle toiminnalle sekä asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämälle yksityisyyden suojalle. Siten lähtökohta terveydenhuollon viranomaisten asiakastyössä ei ole julkisuus, vaan olettamana pidetään "käänteistä julkisuutta" eli salassapitoa (Myllynpää 2007, s. 118, Kauppi 2007, s. 49).

tiedot ovat julkisia vain, mikäli niin on erikseen säädetty⁶⁷⁰. Viranomaisen asiakirja on julkisuuslain (621/1999) 22 §:n 1 momentin mukaan pidettävä salassa, jos se on säädetty salassa pidettäväksi julkisuuslaissa tai muussa laissa tai, jos viranomainen on määrännyt sen salassa pidettäväksi lain nojalla taikka, jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus^{671, 672}. Keskeiset salassapitoperusteet on määritelty julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa. Lisäksi erityislaeissa voi olla muita salassapitoperusteita. Salassapitovelvoitteiden kannalta toiset viranomaiset ovat sivullisen asemassa, ja julkisuuslain salassapitoperusteet rajoittavat viranomaisten välistä tiedonsaantia lähtökohtaisesti samalla tavoin ja yhtä laajasti kuin viranomaisten ja yksityisten välillä. Julkisuusperiaate ja sen rajoitukset määrittelevät yleisesti myös viranomaisten mahdollisuutta saada tietoja toisilta viranomaisilta.⁶⁷³

Kun on kysymys toiselle viranomaiselle annettavasta salassa pidettävästä tiedosta, julkisuuslain 26 §:n säännöksiä täsmennetään julkisuuslain 29 §:ssä, jonka mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta neljällä eri perusteella: asiaa sääntelee laintasoinen erityissäännös, asianosainen antaa suostumuksensa, asiakirja on tarpeen oikeusturvamenettelyssä tai asiakirja on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. Salassapitovelvollisuudesta poikkeamisen perusteet viranomaisten välisissä suhteissa ovat kahden ensimmäisen perusteen osalta täsmälleen samat kuin yleiset perusteet salassa pidettävän asiakirjan antamiseen. Viranomaisten väliset suhteet eivät tältä osin siis oikeudellisesti eroa viranomaisen ja yksityisen sivullisen välisistä suhteista.⁶⁷⁴

5.2 Tutkinnassa tarvittavien salassa pidettävien tietojen luovutusedellytykset

Kun tutkintaelimen tiedonsaantioikeutta toisen viranomaisen salassa pidettävästä asiakirjasta tarkastellaan julkisuuslain 29 §:n 1 momentin valossa, salassapitovelvollisuuden poikkeamisperusteen muodostaa turvallisuustutkintalain 20 §, jossa säädetään tiedonsaantioikeudesta. Turvallisuustutkintalain 20 §:n 1 momentissa on lueteltu joukko salassa pidettäviä tietoja, joita tutkintaa tekevällä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta. Julkisuuslaki ei siis perusta oikeutta saada

⁶⁷⁰ Salassapito voidaan jakaa kolmeen ryhmään sen mukaan, suojaavatko ne yksityistä, yleistä vai julkisyhteisön omaa intressiä. Yleistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet turvaavat mm. rikosten ehkäisemistä ja viranomaisvalvonnan toteutumista. Julkisyhteisön omaa intressiä suojaavien salassapitoperusteiden tarkoituksena on varmistaa, että julkisyhteisö ei julkisuusperiaatteen vuoksi joudu esimerkiksi taloudellisessa suhteissaan tai kilpailutilanteessa huonompaan asemaan kuin yksityiset oikeussubjektit vastaavissa oikeussuhteissa. Yksityistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet koskevat erityisesti yksityiselämän ja yksityisyyden suojaa sekä liike- ja ammattisalaisuutta. Yksilöä henkilökohtaisesti koskevien tietojen suojaamista määrittelevät salassapitoperusteet koskevat useita erilaisia yksityiselämään ja henkilökohtaisiin oloihin liittyviä seikkoja (Mäenpää 2011, s. 322–328).

⁶⁷¹ Salassapitovelvoite sisältää kolme erilaista velvollisuutta, jotka ovat asiakirjasalaisuuden säilyttämiselvelvollisuus, vaitiolovelvollisuus sekä velvollisuus olla käyttämättä hyväksi salassa pidettävää tietoa. Nämä velvollisuudet konkretisoituvat erityisinä kieltoina ja velvoitteina, jotka määrittellään julkisuuslaissa. Salassapitovelvollisuus kattaa julkisuuslain yleiskäsitteenä sekä asiakirjasalaisuuden että vaitiolovelvollisuuden.

⁶⁷² Mäenpää 2011, s. 319–320, Wallin–Konstari 2000, s. 122–123, Kulla 2002, s. 160.

⁶⁷³ Mäenpää 2011, s. 321–322.

⁶⁷⁴ Mäenpää 2008, s. 185.

tai oikeutta antaa salassa pidettäviä tietoja, vaan viranomaisen tietojensaantioikeus määräytyy pääasiassa erityislainsäädännön mukaisesti eli tässä tapauksessa turvallisuustutkintalain mukaan. Laintasoisuuden vaatimus merkitsee myös sitä, että asetuksella tai alemmantasoisella normilla ei voida määritellä viranomaisten välisissä suhteissakaan oikeutta poiketa salassapidosta. Laissa ei myöskään voida delegoida asiaa päätettäväksi asetuksen tasolla.⁶⁷⁵

Turvallisuustutkintalain 20 §:n 1 momentin 1) kohdan mukaan tutkintaa tekevällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada *tarpeelliset tiedot* asiaa koskevan poliisi- ja esitutkinnan aineistosta ja kuolemansyynselvityksestä. Lisäksi turvallisuustutkintalain 20 §:n 1 momentin 2) kohdan mukaan tutkintaa tekevällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada *tarpeelliset tiedot* poliisin, pelastustoimen, hätäkeskuksen, terveydenhuollon viranomaisten ja muiden viranomaisten toiminnasta onnettomuuden yhteydessä ja varautumisesta onnettomuuksiin. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti.⁶⁷⁶

Turvallisuustutkintalain 20 §:n 1 momentin 1) ja 2) kohdissa ilmaistun tarpeellisuusperiaatteen osalta perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen *välttämättömyyteen*. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi.⁶⁷⁷ Voimassa olevassa lainsäädännössä on edelleen säännöksiä, joissa viranomaisen tiedonsaantioikeutta on määritelty väljällä ilmaisulla. Esimerkiksi poliisilain 35 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on oikeus saada viranomaiselta virkatehtävän suorittamiseksi *tarpeelliset tiedot* salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut ratkaisussaan (KHO 2010:42) säännöksen formulointia siten, ettei poliisilain väljä säännös voi antaa poliisille oikeutta saada salassa pidettävää tietoa mihin hyvänsä tarkoitukseen. KHO on määritellyt punnintakriteereitä niin, että arvioitaessa tiedonsaantioikeutta tällaisten väljien säännösten pohjalta, on otettava huomioon perustuslain tulkintavaikutus. Tämä tarkoittaa mm. sen selvittämistä, millaisia tietoja pyyntö koskee. Lisäksi on tarkasteltava, mihin tarkoitukseen viranomainen pyytää tietoja ja miten tietopyyntö on yksilöity.

Turvallisuustutkintalain 20 §:n 1 momentin 3) kohdan mukaan tutkintaa tekevällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada *välttämättömät* tiedot onnettomuuteen liittyvän kulkuneuvon, laitteen, opastin- ja liikenteenohjausjärjestelmän toimintaa, onnettomuuden olosuhteita sekä puhe- ja viestiliikennettä rekisteröivistä laitteista sekä muista vastaavista tallentimista. Tämän säännöksen osalta huomio kiinnittyy siihen, että oikeus tietojen saantiin on kytketty tietojen tarpeellisuuden sijasta välttämättömyyteen. Välttämättömyys asettaa toiminnalle tiukemmat edellytykset kuin tarpeellisuusvaatimus ja muodostaa siten korkeamman kynnyksen tietojen saamisel-

⁶⁷⁵ Mäenpää 2008, s. 188.

⁶⁷⁶ PeVL 62/2010 vp, s. 4.

⁶⁷⁷ PeVL 62/2010 vp, s. 4.

le. Perustuslakivaliokunta edellytti turvallisuustutkintalain eduskuntakäsittelyn aikana, että säännökseen sisällytettiin vaatimus "tietojen välttämättömydestä". Tämän vaatimuksen taustalla oli se, että 20 §:n 1 momentin 3) kohdassa tietosisältöjä ei ole samalla tavoin määritelty kuin 20 §:n 1 momentin 1) ja 2) kohdissa, joissa tietojen saanti on kytketty tarpeellisiin tietoihin.⁶⁷⁸

Viranomaisten tiedonsaantioikeutta määrittelevistä säännöksistä ja niiden formuloinnista perustuslakivaliokunta on todennut, että mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään lain säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi⁶⁷⁹. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhtensovittamiseksi.⁶⁸⁰

Suostumus salassa pidettävän tiedon saamisen perustana. Julkisuuslain 29 §:n perusteella tutkintaelin voi saada toisen viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta salassa pidettävän tiedon asianosaisen suostumuksella. Tällöin henkilö, jota tiedot koskevat ja jonka hyväksi salassapito on säädetty, luopuu intressistään ja antaa asian ilmaisemiseen suostumuksensa⁶⁸¹. Kun salassapitovelvollisuus on säädetty yksityisyyden suojaamiseksi ja salassapitosuojan objekti antaa suostumuksen asiakirjan luovuttamiseen, katsotaan perustuslain säännösten muodostavan tähän normipohjan. Itsemääräämisoikeuden normiperusta on perustuslain 7 §:n 1 momentissa, jonka mukaan jokaisella on oikeus vapauteen. Perustuslain 10 § koskee yksityiselämän suojaa. Näiden perustuslain säännösten katsotaan pitävän ilmaisun siitä, että yksilöllä oikeus vapaasti määrätä itsestään⁶⁸².

Suostumuksen osalta nousee väistämättä esiin kysymys, onko kyseessä todellinen suostumus. Oikeuskirjallisuudessa on määritelty eräitä suostumuksen kriteereitä. Suostumuksen tulee olla vapaaehtoinen ja suostumuksen antajalla tulee olla riittävä kyky päättää sen antamisesta. Suostumuksen antajalla tulee myös olla riittävät tiedot asiasta ja hänen pitää voida harkita päätöstään riittävästi. Lisäksi suostumus tulee antaa olosuhteissa, joissa suostuja on selvillä siitä, ettei hänellä ole laillista velvollisuutta alistua toimenpiteeseen. Toimenpiteen kohteen kannalta voi olla ongelmallista, jos viranomainen alkaa tiedustella asianomaisen suostumusta toimenpiteelle. Tällöin tulee arvioitavaksi, missä vaiheessa ylitetään raja, jossa viranomaisen tiedustelu koetaan kehotukseksi tai suoranaiseksi verhotuksi käskyksi antaa suostumus. Suostumuksen tulee lisäksi olla annettu ennen toimeen tai tekoon ryhtymistä. Suostumus on myös oltava peruutettavissa ja muutettavissa.⁶⁸³

Turvallisuustutkinnassa voi tulla eteen tilanne, jossa salassa pidettäviä tietoja pitäisi antaa ulkomaille, esimerkiksi toisen sopimus- tai jäsenvaltion tutkintaelimelle. Julkisuuslain 30 §:n mukaan salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle silloin, kun yhteistyöstä vastaavalle suomalaiselle viranomaiselle voitaisiin lain mukaan antaa tällaisia tietoja. Tästä näkö-

⁶⁷⁸ PeVL 62/2010 vp, s. 4.

⁶⁷⁹ Ks. esim. KHO 2010:42 poliisin tiedonsaantioikeus Kelan salassa pidettävistä tiedoista.

⁶⁸⁰ PeVL 14/2002 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 7/2000 vp, s. 3–4 ja PeVL 7a/2000 vp, s. 2–3.

⁶⁸¹ Ks. esim. Lohiniva-Kerkelä 2007, s. 165–169.

⁶⁸² HE 309/1993, s. 52 - 53.

⁶⁸³ Ks. Pahlman 2003, s. 190–191, Helminen – Lehtola – Virolainen 1990, s. 306–307.

kulmasta Onnettomuustutkintakeskus voi antaa saamiaan turvallisuustutkinnassa välttämättömiä tietoja myös toisen valtion tutkintaelimelle, koska Onnettomuustutkintakeskus vastaa alan kansainvälisestä yhteistyöstä ja sillä itsellään on oikeus tietojen saamiseen. Lisäksi julkisuuslain 30 §:ssä säädetään tietojen luovutuksesta viranomaisten välisessä kansainvälisessä yhteistyössä.

5.3 Tiedonsaantioikeuden toteuttaminen

Turvallisuustutkinnassa tietojen hankkiminen voi kohdistua tietoihin, jotka muu viranomainen on hankkinut esimerkiksi oman valvontatehtävänsä toteuttamiseksi. Tällaisia tietoja voivat olla viranomaisten hallussa olevat infrastruktuurin tilaa rekisteröivät tiedot. Tutkintaelin voi tarvita tutkinnassa myös tietoja, jotka muu viranomainen on saanut siihen hoitosuhteessa olevalta henkilöltä. Kun salassa pidettävien tietojen tiedonsaantioikeutta toteutetaan käytännössä, on otettava huomioon tiettyjä menettelyyn liittyviä seikkoja. Turvallisuustutkintalaissa ei ole erityistä säännöstä, kuka tekee päätöksen salassa pidettävien tietojen pyytamisestä niiden haltijalta. Kun tarkastellaan asiaan poliisin toimivaltuuksien näkökulmasta, tällöin tietojen pyytäminen on kytketty asteelliseen toimivaltaan. Esimerkiksi poliisilain nojalla tapahtuva salassa pidettävien tietojen pyytäminen edellyttää päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöstä⁶⁸⁴. Turvallisuustutkintaan sovellettuna tämä tarkoittaisi, että salassa pidettävien tietojen osalta pyynnön tekisi tutkintaryhmän johtaja tai Onnettomuustutkintakeskuksen johtaja.

Kun viranomaiselta pyydetään julkisia tietoja, julkisuuslaissa ei aseteta tietopyynnölle muutorajoituksia, jolloin tietoja voidaan pyytää joko suullisesti, kirjallisesti, puhelimitse tai sähköisesti. Salassa pidettävien tietojen osalta pyyntö tulee kuitenkin toteuttaa kirjallisesti. Pynnön yhteydessä on selvitettävä salassa pidettävän tiedon käyttötarkoitus sekä muut seikat, jotka ovat tarpeen tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi. Jotta viranomainen voi luovuttaa salassa pidettävän tiedon turvallisuustutkintaan, tietopyynnön on oltava riittävän yksilöity niin, että viranomainen voi sen perusteella selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Salassa pidettävien tietojen pyytäminen edellyttää tietojen pyytäjältä, että selvitetään tietojensaannin edellytykset. Tietojen pyytäjän tulee olla selvillä tietojen käyttömahdollisuuksista ja käyttää salassa pidettäviä tietoja vain tarkoitukseen, johon ne on hankittu ja tarkoitettu. Turvallisuustutkintaan sovellettuna tämä vaatimus tarkoittaa, että onnettomuuksien tutkintaan pyydettyjä tietoja ei saa luovuttaa esimerkiksi samassa asiassa mahdollisesti suoritettavaan rikostutkintaan.

Tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseen kuuluu, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää. Tietojen suojaaminen on järjestettävä myös viranomaisen sisällä.⁶⁸⁵ Jos viranomaisen salassa pidettävät tiedot ovat sähköisessä muodossa, tällöin tietojen käsittelyssä tietosuojariskit voivat muodostua suuremmiksi verrattuna manuaaliseen käsittelyyn. Sen vuoksi näiden salassapidosta ja suojaamisesta sekä tietojen laadusta huolehtiminen edellyttää fyysisen suojauksen ja hallinnollisten määrittelyjen lisäksi erilaisten teknisten tietoturvallisuusratkaisujen varmistamisen, ettei tietojärjestelmään talletettuja tietoja voida katsella eikä muutoin käyttää ja käsitellä laittomasti.⁶⁸⁶

⁶⁸⁴ Ks. HE 57/1994 vp, yksityiskohtaiset perustelut 34 §.

⁶⁸⁵ Wallin – Konstari 2000, s. 289–290.

⁶⁸⁶ Kleemola 2007, s. 159.

Tutkintaelimen tiedonsaantioikeuden kannalta huomion arvoista on, että tutkintaelin voi itse määrittää, millainen tiedonantamismuoto tulee kyseeseen. Turvallisuustutkintalain 20 §:n 4 momentin mukaan tutkintaa tekevällä on oikeus saada lain 20 §:n 1–3 momentissa tarkoitettut tiedot *pyytämässään muodossa*. Julkisten tietojen osalta tiedonpyynnön kohteena olevan viranomaisen voi yleensä rajoittaa tiedonantamismuotoja. Turvallisuustutkintalain 20 §:n 4 momenttiin on lisäksi otettu säännös, jonka mukaan tutkintaa tekevällä on oikeus saada laissa tarkoitettut tiedot teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Tämä poikkeaa myös julkisuuslain 16 §:n 2 momentin yleisestä säännöstä, jonka mukaan sähköisessä muodossa annettavien tietojen luovutus tapahtuu luovuttavan viranomaisen harkinnan mukaan. Turvallisuustutkintalaissa oleva tutkintaelimen tiedonsaantioikeuden systematiikka on siis näiltä osin käänteinen julkisuuslakiin nähden.

Tutkintaelimen tiedonsaantioikeutta teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti on perusteltu siten, että monet tutkinnan kannalta välttämättömät tiedot voivat olla eri tavoin teknisesti suojattuja. Turvallisuustutkintalain mukaan Onnettomuustutkintakeskus voi siis päättää teknisen käyttöyhteyden perustamisesta ja tietojen luovuttamisesta laissa mainituilta tahoilta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan tietoja pyytävän on ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista esitettävä selvitys, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti. Lisäksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan tällaista asiaa koskee lailla säätämisen vaatimus.⁶⁸⁷ Salassa pidettävien tietojen lähettämiseen sähköpostina on suhtauduttava pidättyvästi, sillä sähköpostin käyttöön erillisenä ja avoimena järjestelmänä liittyy merkittävästi tietosuoaongelmia ja riskejä. Jos sähköpostiviestit lähetetään suojaamattomana, menettely ei täytä salassa pidettävän tiedon suojaamiseen liittyviä vaatimuksia. Sähköpostin käyttöön liittyy myös sellaisia osapuolten tunnistamiseen ja varmistamiseen liittyviä ongelmia, jotka eivät täytä tietojen virheettömyydelle asetettavia vaatimuksia^{688, 689}

Tietoja pyydetessä tietojen tarpeellisuus, välttämättömyys ja merkityksellisyys on perusteltava. Vaikka salassapidon poikkeamisen edellytykset ovat olemassa, viranomaisella ei ole ehdotonta oikeutta saada salassa pidettävää tietoa toiselta viranomaiselta. Kun onnettomuuksien tutkinnan tiedonsaanti-intressi syrjäyttää toisen viranomaisen salassapito-intressin, tiedonsaantioikeus pitää vakuuttavasti perustella tietoja luovuttavalle viranomaiselle, sillä salassa pidettävän tiedon antamisesta päättää viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on.⁶⁹⁰ Julkisuuslain 13 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettävää asiakirjaa tai tietoa pyytävän viranomaisen on esitettävä riittävä selvitys perusteesta, jonka mukaan sille voidaan antaa tieto salassapidon estämättä. Tämä voi tarkoittaa sitä, että saattaa olla tarpeen selvittää, mikä on säännöksen suhde todistamiskieltoihin ja millä perusteella todistamiskielto väistyy. Periaatteessa turvallisuustutkintalaissa määritelty tietojensaantioikeus viranomaisen salassa pidettäviin tietoihin syrjäyttää muualla laissa säädetyt salassapitovelvollisuudet, ellei salassapitovelvollisuutta koskevassa säännöksessä nimenomaan kielletä tietojen luovuttamista turvallisuustutkintaan. Kielto voidaan ilmaista myös luettelemalla tyhjentyvästi tietojensaantiin oikeutetut viranomaiset mainitsematta Onnettomuustutkintakeskusta niiden joukossa. Viranomaisen on hylättävä salassa pidettävi-

⁶⁸⁷ Ks. PeVL 12/2002 vp.

⁶⁸⁸ Tietosuojavaltuutetun kannanotto potilastietojen lähettämisestä sähköpostilla Dnro 925/41/2000.

⁶⁸⁹ Kleemola 2007, s. 158.

⁶⁹⁰ Ks. Mäenpää 2008, s. 185–187.

en tietojen antamista toiselle viranomaiselle koskeva pyyntö, jos se katsoo, että lakiin perustuvat edellytykset niiden luovuttamiselle puuttuvat.

Julkisuuslain 14 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisessa noudatettavasta menettelystä päätettäessä asiakirjatietojen antamisesta. Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisenhenkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Jos virkamies tai muu edellä tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Viranomaisen käyttäessä kieltäytymisoikeuttaan, tietojen luovuttamista koskevien säännösten tulkinta voidaan saattaa ulkopuolisen viranomaisen arvioitavaksi ja mahdollisesti hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Mahdollisuutta saattaa kieltäytymisoikeus ulkopuolisen arvioitavaksi voidaan pitää tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi.⁶⁹¹ Jos viranomainen ei voi lainkaan tai joiltakin osin suostua asiakirjoihin sisältyvien tietojen saamista koskevaan pyyntöön, pyytäjälle tulee antaa hallintolain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettu kirjallinen päätös, josta käyvät ilmi lain 44 §:ssä tarkoitettut seikat, muun muassa kielteisen kannanoton perustelut. Asiakirjatietojen antamista tai epäämistä koskevaan päätökseen on hallintolain 47 §:n mukaisesti liitettävä valitusosoitus. Viranomaisen asiakirjatietojen antamista koskevaan päätökseen voidaan julkisuuslain 33 §:n perusteella hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Viranomaisen päätökseen tyytymätön voi siten hakea siihen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi edelleen valittaa vastaavan ajan kuluessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

⁶⁹¹ Mäenpää 2008, s. 187.

6 Televiestinnän tallenteet ja tunnistustiedot yleisistä ja viranomaisverkoista

6.1 Tiedonhankinnan normiperusta ja perusoikeuskytkentä

Kaikissa liikennemuodoissa suullista viestintää koskevia tietoja voi tallentua erilaisiin ohjaamotallentimiin (ns. musta laatikko), jotka on asennettu aluksiin ja kulkuneuvoihin helpottamaan onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaa. Varsinainen liikenneviestintä, joka yleensä tapahtuu liikennettä johtavan tai ohjaavan paikan ja aluksen tai kulkuneuvon välillä, hoidetaan useimmiten puhelimen tai radiopuhelimen välityksellä⁶⁹². Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 säännöksissä ei ole nimenomaista sopimusmääräystä, että varsinaista liikenneviestintää eli radiopuhelinliikennettä koskevien tallenteiden osalta pitäisi säätää erillisiä toimivaltuuksia. Meriliikenteen sopimusmääräysten osalta tilanne on samanlainen.

EU-oikeudessa siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskevan asetuksen (EU) N:o 996/2010 11(2) artiklan c) alakohdan mukaan unionin säädösten tai kansallisen oikeuden mukaisista salassapitovelvoitteista riippumatta tutkinnanjohtajan on saatava viipymättä käyttöönsä ja valvontaansa lennonrekisteröintilaitteet, niiden sisältämät tiedot ja *muut asiaa koskevat tallenteet*. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 8(4) artiklan d) kohdan mukaan tutkintaelimellä ja sen jäsenillä on oikeus saada vapaasti käyttöönsä mm. alusta ja matkaa koskevia tallennettuja tietoja. Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY 20(2) artiklan c) alakohdan mukaan jäsenvaltion on säädettävä tutkintaelimelle oikeus tutustua suullisten viestien tallennukseen sekä käyttää niitä.

Liikenneviestinnän tallennuksella on liityntä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 8 artiklaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia mm. yksityiselämäänsä ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan soveltamisala koskee yksityiselämän piirin osalta myös työ- tai ammattitoimintaa. Käsitteitä koti ja yksityiselämä tulee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tulkita laajasti, koska artiklan keskeisenä tavoitteena on yksilöiden suojaaminen viranomaisten mielivaltaiselta puuttumiselta heidän elämäänsä.⁶⁹³ Yksityiselämä saa turvaa myös KP-sopimuksen 17 artiklasta. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa vastaava suojan taso määrittelee EU:n perusoikeuskirjan 7 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan ja viestejään kunnioitetaan.⁶⁹⁴ Lissabonin sopimuksen myötä EU:n perusoikeuskirja liitettiin osaksi perustamissopimusta, jolloin perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova lähde.

⁶⁹² Esimerkiksi ilmailussa puhelin- ja radioliikenteen tallentaminen perustuu Chicagon yleissopimuksen 10 liitteen II osan 3 kappaleen 3.5.1.4 kohtaan sisältyvään standardiin. Suullisen viestin tallennuksella voidaan siis tarkoittaa puherekisterilaitteita, joihin voi olla tallennettuna puhelin- tai radiopuhelinliikenteen viestintää, viestejä sekä paikka- ja tunnistustietoja.

⁶⁹³ Pesonen 2008, s. 4.

⁶⁹⁴ Tuori–Kotkas 2008, s. 563, Pellonpää 2005, s. 451–453, Viljanen V-P 2011, s. 396, Viljanen V-P 1996, LM 5–6/1996 s. 804–805.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisulla Copland v. Yhdistynyt kuningaskunta on yhteys liikenneviestinnän tallennukseen. Kyseisessä ratkaisussa tuomioistuin totesi, että liiketiloista soitetut puhelut kuuluvat lähtökohtaisesti 8 artiklan suojaaman yksityiselämän ja kirjeenvaihdon alaan⁶⁹⁵. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan sulkenut pois mahdollisuutta, että työntekijän puhelimen käytön valvontaa työpaikalla voitaisiin joissakin olosuhteissa pitää sopimuksen tarkoittamassa mielessä välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa, jos valvonta täyttää lailla säättämisen vaatimuksen.⁶⁹⁶

Tietojen tallentaminen puhelin- ja radiopuhelinliikenteestä on merkityksellistä myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun yksityisyyden suojan kannalta ja 10 §:n 2 momentin luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Luottamuksellisen viestin suoja on kansalaisille kuuluva perusoikeus ja PL 10 §:n 2 momentti turvaa yleisesti luottamuksellisen viestin salaisuutta. Luottamuksellisen viestin suoja kattaa kaiken viestinnän. Nykyinen luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva perustuslain 10 §:n 2 momentin säännös on kirjoitettu välineneutraaliin muotoon, eikä sillä ole tarkoitettu sulkea pois mitään yksittäistä viestinnän muotoa, sillä kaikenlaiset luottamukselliset viestit saavat perusoikeussuojaa siitä riippumatta, mitä teknistä tai muuta välinettä käyttäen ne on lähetetty tai aiotaan lähettää. Vaikka luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton, perustuslain 10 §:n 3 momentti mahdollistaa viestintäsalaisuuden rajoittamisen eräin ehdoin. Luottamuksellisen viestinnän salaisuutta voidaan rajoittaa lailla yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana^{697,698}

Liikenneviestinnän tallennuksen suhteen Suomi on ollut kansainvälinen edelläkävijä. Liikenneviestinnän tallennuksen yleistyessä 1970–1980 luvuilla asiaa koskevaa erityislainsäädäntöä ei ollut. Vielä vuonna 1983 oikeuskansleri antoi viestinnän tallennusta koskevan päätöksen, jossa tallennuksen ja silloin puhelinsalaisuuden välillä ei nähty erityisiä perusoikeusongelmia. Lähtökohtana oli ajatus siitä, että verkon käyttäjien tietoisuus tallennuksesta oikeuttaa tallennukseen ja henkilön ottaessa puhelun tällaiseen verkkoon hän samalla suostuu tallennukseen eikä se tämän vuoksi loukkaa henkilön oikeutta. Tämä lähtökohta oli tietenkin virheellinen, sillä perusoikeuden kaventaminen suostumuksella ei ole mahdollista tällaisessa tapauksessa.⁶⁹⁹

Liikenneviestinnän tallennusta koskevan sääntelyn osalta voidaan todeta, että ilmailulain (1194/2009) 125 §:n mukaan ilmaliikennepalvelun tarjoajan on huolehdittava siitä, että lennonvarmistuksen viestiliikenne tallennetaan ja säilytetään tavalla, joka turvaa ne oikeudettomalta puuttumiselta. Ilmailulain (1194/2009) 125 §:n 2 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto antaa tarkemmat määräykset tallentamistavoista ja tallenteiden säilyttämisajoista. Rautatiejärjestelmässä tallennetaan myös

⁶⁹⁵ Tuomio 3.4.2007.

⁶⁹⁶ Ks. PeVL 29/2008 vp.

⁶⁹⁷ Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat perusoikeusviikenteen esitöiden mukaan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp). Lisäksi tähän ryhmään kuuluvaksi on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä myöhemmin katsottu myös lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö ja törkeä vahingonteko (PeVL 36/2002 vp).

⁶⁹⁸ Pohjolainen 2009, s. 426–427.

⁶⁹⁹ Ks. Hiden 1989, s. 134 ja Nieminen 2009, s. 23. Vrt. toisin Oikeuskanslerin päätös 7.3.1983, N:o 1375.

liikenneviestinnässä käytettävää radiopuhelin- ja muuta puhelinliikennettä. Rautatielain (304/2011) 84 §:n nojalla Liikenneviraston on huolehdittava siitä, että rautatieliikenteen viestiliikenne tallennetaan ja säilytetään tavalla, joka turvaa ne oikeudettomalta puuttumiselta. Vaikka rautatielakia koskevan hallituksen esityksen (262/2010 vp) perusteluissa mainitaan, että sääntely vastaa ilmailulain (1194/2009) tallenteiden käyttöä koskevaa sääntelyä, näiden välillä on kuitenkin olennainen ero siinä, että käytettävät viestiverkot eivät vastaa toisiaan. Rautatiejärjestelmän käytössä on oma televiestintäverkko, joka vaatii teletoiluvan. Toimilupa on myönnetty rataverkon haltijalle eli Liikennevirastolle, joka ei kuitenkaan toimi verkon teleyrityksenä, vaan sitä varten on kilpailutettu erillinen palveluntuottaja, joka siis toimii verkon operaattorina.

Rautatiejärjestelmässä käytettävä verkko on teknisiltä ominaisuuksiltaan GSM-verkko. Toimintaperiaatteeltaan se on samanlainen kuin muutkin yleiset GSM-verkot, joskin siinä on sellaisia toimintoja, jotka on suunniteltu vain rautatiejärjestelmän käyttöön. Tästä johtuen siitä käytetään nimitystä GSM-R (R= Railways). GSM-R-verkon päätelaitteet on suunniteltu niin, että niillä voidaan toimia myös yleisissä puhelinverkossa tai yleisissä GSM-verkoissa. Näin ollen rautatiejärjestelmän GSM-R-verkon voidaan katsoa olevan liitetty yleiseen viestintäverkkoon, mistä johtuen rautatiejärjestelmän viestintään on sovellettava sähköisen viestinnän tietosuojalakia (516/2004) kokonaisuudessaan.

Rautatiejärjestelmän viestiliikenteen tallennukseen ja tallenteiden hyväksikäyttöön liittyy eräitä ongelmia luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta. Ottaen huomioon, että luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeussääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamuksellisen viestin sisältö ulkopuolisilta, niin tässä katsannossa rautatiejärjestelmän liikenneviestinnän tallennusta koskeva sääntely on jossain määrin puutteellista. Rautatiejärjestelmän viestintäverkko ei ole perinteinen suljettu viranomaisverkko, jossa käydään vain ”virkapuheluita”, joiden tallennuksesta kaikilla viestintään osallistuvilla on tietoisuus. Koska järjestelmä on liitetty yleiseen viestintäverkkoon, tällöin myös yleisestä verkosta soitettut tai sinne soitettavat puhelut tallentuvat järjestelmään. Ulkopuolisesta verkosta soittava henkilö ei välttämättä tiedä eikä hänelle myöskään erikseen ilmoiteta, että puhelut tallentuvat. Tämä on ongelmallista siitä näkökulmasta, että kukaan muu kuin viestin lähettäjä ja viestin lähettäjän tarkoittama oikea vastaanottaja ei saa ottaa viestin sisällöstä selvää tai muuten puuttua viestin sisältöön.⁷⁰⁰ Tässä katsannossa rautatiejärjestelmän viestintäverkon puhelinliikenteen tallennuksesta olisi tarpeen säännellä yksityiskohtaisemmin. Sääntelytarve on ilmeinen, koska kysymys on perustuslaissa suojatun luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamisesta.

Tutkintaa tekevä voi turvallisuustutkintalain 20 §:n 1 momentin 3) kohdan perusteella saada tutkinnan toimittamiseksi välttämättömiä tietoja puhe- ja viestiliikennettä rekisteröivistä laitteista. Tällaisia tietoja sisältyy tallenteisiin kulkuneuvon ohjaajan ja liikenteenohjauksen välisestä puhe- ja viestiliikenteestä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 62/2010 vp) mukaan, vaikka viestinnässä tällöinkin voidaan sinänsä välittää myös luottamuksellisia viestejä henkilöiden välillä, ei kysymys toiminnan luonteesta ja henkilöiden viestien taltiointia koskevasta tietoisuudesta johtuen ole perustuslain 10 §:ssä tarkoitettun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piirin kuuluvasta toiminnasta.

⁷⁰⁰ Ks. HE 309/1993 vp, ks. myös PeVM 25/1994 vp sekä PeVL 30/2001 vp.

Viranomaisverkkojen lisäksi turvallisuustutkintalain 21 §:ssä säädetään tutkintaelimen oikeudesta saada tietoja teleyrityksiltä. Pykälän 1 momentin mukaan tutkintaa tekevällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada sähköisen viestinnän tietosuojalaissa (516/2004) tarkoitettulta teleyritykseltä sellaisen liittymän tai päätelaitteen tunnistamistiedot ja paikkatiedot, jonka voidaan perustellusti arvioida olleen tutkinnan kohteena olevalla onnettomuuspaikalla, sekä tiedot liittymän tilaajasta, käyttäjästä ja asennusosoitteesta siten kuin viestintämarkkinalain (393/2003) 97 §:ssä ja 98 §:ssä säädetään.⁷⁰¹ Turvallisuustutkintalain 21 § 2 momentin mukaan tutkintaa tekevä voi saada tunnistamistietoja vain, jos tiedot ovat välttämättömiä tutkittavan onnettomuuden kulun, syyn tai seurausten selvittämiseksi. Turvallisuustutkintalain 21 §:n säännös ei siis mahdollista tiedon saamista viestin sisällöstä. Yleisen verkon viestinnästä tallenteita ei ole, koska ne kuuluvat ns. teknisen valvonnan piiriin, jonka suorittamiseen vaaditaan tuomioistuimen lupa.

6.2 Perusoikeuden rajoitusedellytykset

Turvallisuustutkintalain 20 §:n ja 21 §:n mukaan liikenneviestintää koskevia tallenteita on oikeus saada *tutkintaa tekevällä*. Säännökset jättävät toimivaltuuden ulkopuolelle *Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijan*, joille ei turvallisuustutkintalain 18 §:n 2 momentin mukaan ole oikeutta saada tietoja teleyritykseltä. Turvallisuustutkintalain 20 §:n ja 21 §:n säännökset eivät tässä muodossaan ole kuitenkaan riittävän tarkkarajaisia, sillä ne eivät ota huomioon sellaista tilannetta, jossa *tutkintaa tekevä* on muu kuin virkamies. Hallintokoneiston ulkopuolelta tulevat tutkintaryhmän jäsenet, jotka eivät ole virkamiehiä, pitää jättää toimivaltuuden ulkopuolelle. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, koska toimivaltuus antaa oikeuden puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaista toimivaltuutta ei voi säätää muulle kuin virkamiehelle.⁷⁰²

Perusoikeuksien rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä ajatellen viestiliikenteen tallenteilla on aivan oleellinen merkitys onnettomuuden tai vaaratilanteen syiden selvittämisessä. Puherekistereiden tallenteista on mahdollista selvittää tarkasti, mitä viestinnän osapuolet ovat todella sanoneet tai, mitä he ovat jättäneet sanomatta käydyissä keskusteluissa. Tallenteet voivat sisältää onnettomuuden syyn selvittämisen kannalta ratkaisevia tietoja. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen suhteen turvallisuustutkintalaki on ongelmallinen, sillä televiestinnän tallenteiden tai tunnistustietojen osalta toimivaltuuden käyttöä ei ole sidottu virkamiehen asemaan esimerkiksi Onnettomuustutkintakeskuksen johtajalle tai tutkintaryhmän johtajalle. Perusoikeuksien rajoitusvaltuudet tulee rajata sillä tavoin tarkasti, että käytännössä ei synny epäselvyyttä siitä, kenellä on asianomaiset valtuudet⁷⁰³.

⁷⁰¹ Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 35 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa vastaavalla tavalla tutkintaa tekevällä on oikeus saada liittymän tunnistetiedot ja päätelaitteen paikkatiedot sekä eräitä tietoja liittymästä (HE 204/2010 vp, s. 46). Kun tutkitaan tarkemmin sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) säännöksiä, voidaan havaita, että lain 35 §:n 1 momentissa luetellaan eräitä viranomaisia, jolle teleyritys on velvollinen luovuttamaan liittymän ja päätelaitteen tunnistamistiedot ja paikkatiedot ym. Onnettomuustutkintakeskus ei kuitenkaan kuulu näihin viranomaisiin. Näyttäisi kuitenkin siltä, että hallituksen esityksen perusteluissa viitataan väärään pykälään, sillä 35 §:n sijasta olisi pitänyt viitata 36 §:ään, jossa säädetään eräiden muiden viranomaisten tiedonsaantioikeudesta.

⁷⁰² PeVL 62/2010 vp, s. 6.

⁷⁰³ PeVM 25/1994 vp, s. 5, Viljanen 2001, s. 115–123.

Perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta, erityisesti rautatiejärjestelmässä, kiinnittyy huomio niihin puheluihin, jotka ovat tulleet yleisistä viestintäverkoista eivätkä ole puhtaasti viranomaisverkkoon tarkoitettuja "virkapuheluita" vaan yksityispuheluita. Turvallisuustutkintalaissa ei ole täsmennettynä, että tallenteisiin, jotka ovat yksityispuheluja, ei kuuntelua saa kohdistaa lainkaan. Tallenteiden kuuntelun saa kohdistaa vain liikenneturvallisuustehtäviä hoitaviin henkilöihin sekä liikenneturvallisuuteen tarkoitettuun viestintään. Lisäksi turvallisuustutkintalain säännöksiä on pidettävä siinä mielessä puutteellisina, että säännöksissä ei rajata tallenteiden purkamiseen ja kuunteluun osallistuvia henkilöitä. Kuunteluun eivät saa osallistua muut kuin tutkintaa tekevät henkilöt. Tällainen säännös lisäisi toimivaltuuden käytön ennustettavuutta. Sen sijaan lopullisten tallennetietojen sisällön puhtaaksikirjoittamiseen voi osallistua myös muu kuin tutkintaa tekevä henkilö. Lisäksi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta erityishuomiota vaativa seikka on, että televiestinnän tallenteiden osalta ei ole säännöksiä, mitä ylimääräisellä tiedolla tehdään. Liikenneviestinnän tallennuksesta tulee paljon muutakin kuin onnettomuuden syyn selvittämisen kannalta välttämätöntä tietoa. Koska kysymys on perustuslaissa suojatun luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamisesta, ei kysymystä ylimääräisen tiedon käyttämisestä pidä jättää sääntelemättä. Sääntelyä voidaan tarkentaa esimerkiksi siten, että ylimääräinen tieto on hävitettävä.

Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Puhelin- tai radiopuhelinviestintää ajatellen keskusteluista ei välttämättä ole saatavissa tietoa vaihtoehtoisin tai yhtä luotettavin keinoin. Turvallisuustutkintalain sekä 20 §:n että 21 §:n säännöksissä mainitaan välttämättömyys tietojen saamisen edellytyksenä. Arvioinnin tietojen välttämättömyydestä tekee tutkintaa toimittava henkilö. Tutkintaelimen ulkopuolinen, esimerkiksi tietojen haltija, ei voi tehdä pätevää arviointia siitä, millainen merkitys tiedoilla on tutkinnalle. Tietojen välttämättömyyttä on arvioitava, onko tieto omiaan johtamaan onnettomuuden syyn selvittämiseen.

Yleisen matkapuhelinverkon tunnistamis- ja paikkatiedot. Turvallisuustutkintalain 21 §:ssä säädetään tutkintaelimen oikeudesta saada tietoja teleyrityksiltä. Pykälän 1 momentin mukaan tutkintaa tekevällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada sähköisen viestinnän tietosuojalaissa⁷⁰⁴ (516/2004) tarkoitettulta teleyritykseltä liittymän tai päätelaitteen tunnistamistiedot ja paikkatiedot, jonka voidaan perustellusti arvioida olleen tutkinnan kohteena olevalla onnettomuuspaikalla, sekä tiedot liittymän tilaajasta, käyttäjästä ja asennusosoitteesta siten kuin viestintämarkkinalain (393/2003) 97 §:ssä ja 98 §:ssä säädetään.⁷⁰⁵ Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeus eivät edellytä, että tutkintaelimelle pitäisi säätää oikeus saada tietoja

⁷⁰⁴ Lain (516/2004) tarkoituksena on 1 §:n mukaan mm. turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen. Sähköisen viestinnän tietosuojalakia sovelletaan lain 4 §:n (viestin, tunnistamistietojen ja paikkatietojen luottamuksellisuus) ja 5 §:n osalta (vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto) myös sisäisiin ja muihin rajoitetuille käyttäjäpiireille tarkoitettuihin viestintäverkkoihin, vaikka näitä verkkoja ei ole liitetty yleiseen viestintäverkkoon (Korhonen 2005, s. 155).

⁷⁰⁵ Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 35 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa vastaavalla tavalla tutkintaa tekevällä on oikeus saada liittymän tunnistetiedot ja päätelaitteen paikkatiedot sekä eräitä tietoja liittymästä (HE 204/2010 vp, s. 46). Kun tutkitaan tarkemmin sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) säännöksiä, voidaan havaita, että lain 35 §:n 1 momentissa luetellaan eräitä viranomaisia, jolle teleyritys on velvollinen luovuttamaan liittymän ja päätelaitteen tunnistamis- ja paikkatiedot ym. Onnettomuustutkintakeskus ei kuitenkaan kuulu näihin viranomaisiin. Näyttäisi kuitenkin siltä, että hallituksen esityksen perusteluissa viitataan väärään pykälään, sillä 35 §:n sijasta olisi pitänyt viitata 36 §:ään, jossa säädetään eräiden muiden viranomaisten tiedonsaantioikeudesta.

yleisen viestiverkon tunnistamis- tai paikkatiedoista⁷⁰⁶. Hallituksen esityksessä (HE 204/2010 vp) asiaa on perusteltu siten, että onnettomuuden syiden selvittämisen kannalta voi olla ratkaisevaa saada tietoa siitä, onko tutkinnan kohteena olevalla onnettomuuspaikalla olleesta liittymästä oltu yhteydessä toisiin liittymiin. Käytännössä tällaisia tarpeita on esiintynyt. Esimerkiksi Jyväskylässä vuonna 1998 tapahtuneen junaonnettomuuden tutkintaselostuksesta käy ilmi, että tutkinnassa on selvitetty onnettomuusjunan veturimiehen matkapuhelimen käyttöä⁷⁰⁷. Tuolloin voimassa olleessa Tutkintal:assa ei tosin ollut säännöksiä siitä, että tutkintaelimellä olisi ollut toimivaltuuksia saada tunnistamistietoja teleyrityksiltä.

Turvallisuustutkintalain 21 §:n säännös ei siis mahdollista tiedon saamista viestin sisällöstä. Lain 21 §:n 2 momentin mukaan tutkintaa tekevä voi saada tunnistamistietoja vain, jos tiedot ovat välttämättömiä tutkittavan onnettomuuden kulun, syyn tai seurausten selvittämiseksi. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sääntely täyttää perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyydelle, oikeasuhtaisuudelle sekä täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetetut vaatimukset.⁷⁰⁸ Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta on tärkeää, että tunnistamis- ja paikkatiedot rajataan liittymän ja päätelaitteen tunnistamis- ja paikkatietoihin, jonka voidaan perustellusti arvioida olleen tutkinnan kohteena olevalla onnettomuuspaikalla.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että tutkintaelin ei aloita tunnistamistietojen käsittelyä ennen kuin se on käyttänyt hyväkseen muut lain sallimat keinot, joilla voidaan selvittää matkapuhelimen käyttämiseen liittyvät tiedot. Tunnistamistietojen käsittely tulee kyseeseen vasta viimesijaisena keinona ja vain, jos on ilmeistä, ettei matkapuhelimen käyttöä voida millään muulla tavoin selvittää. Voimassa olevaa sääntelyä on tarpeellista täsmentää myös siten, että käsittely on sallittua ainoastaan siinä laajuudessa, että tutkintaelin pystyy riittävällä tavalla yksilöimään ne puhelut, jotka voivat liittyä onnettomuuden tutkintaan. Lisäksi sääntelyä pitää täsmentää ajallisen kriteerin osalta. Jos tunnistustiedoilla ei ole ajallisesti mitään tekemistä onnettomuuden kanssa, tarvetta tietojen käsittelyyn ei ole.

⁷⁰⁶ Oikeus saada haltuunsa ja hyödyntää matkapuhelimen tunnistamis- ja paikkatietoja on merkityksellistä luottamuksellisen viestin salaisuudelle perustuslaissa säädetyn suojan kannalta. Vaikka viestin tunnistamistietojen on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle, niin myös tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 23/2006 vp, s. 2–3, PeVL 3/2008 vp, s. 2/I).

⁷⁰⁷ Jyväskylän junaonnettomuus 6.3.1998. Tutkintaselostus A 1/1998 R s. 57.

⁷⁰⁸ PeVL 62/2010 vp, s. 4.

7 Terveydentilatiedot ja kuolemansyyntutkinnan tulokset

7.1 Tiedonhankinnan normiperusta

Onnettomuustutkintaa koskevissa kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ei siviili-ilmailun eikä meriliikenteen osalta ole säännöksiä, joissa velvoitettaisiin sopimusvaltioita säätämään tutkintaelimelle terveydentilatietojen saamista koskevia toimivaltuuksia. EU-oikeuden osalta tilanne on toinen kuin kansainvälisissä sopimusmääräyksissä. Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskevassa asetuksessa (EU) N:o 996/2010 11(2) artiklan e) alakohdan mukaan tutkinnasta vastaavan on voitava pyytää lääketieteellisten tutkimusten tekemistä ilma-aluksen käyttöön osallistuneille henkilöille tai pyytää heistä otettujen näytteiden tutkimista ja saatava viipymättä käyttöönsä tällaisten tutkimusten tulokset. Toimivaltuus ei siis koske vain tietojen saamista vaan, että tutkinnasta vastaavalla on myös oikeus vaatia tutkimusten tekemistä. Rautatieturvallisuusdirektiivin 2004/49/EY 20(2) artiklan d) alakohdan mukaan tutkinnasta vastaavalle on säädettävä oikeus perehtyä junahenkilöstölle ja muulle onnettomuudessa tai vaaratilanteessa mukana olleelle rautatiehenkilöstölle tehtyjen tutkimusten tuloksiin. Junahenkilöstölle ja onnettomuudessa mukana olleelle rautatiehenkilöstölle tehtyjen tutkimusten tulokset voivat siten olla lääketieteellisten tutkimusten tuloksia. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 8(4) artiklan f) kohdan mukaan tutkintaelimellä ja sen jäsenillä tulisi olla oikeus ”vaatia ja saada vapaasti käyttöönsä alukseen toimintaan osallistuneita tai muita asianomaisia henkilöitä koskevat tutkimustulokset ja heistä otettuja näytteitä koskevat koetulokset”.

Kun puhutaan oikeudesta saada terveydentilatietoja, puututaan yksityiselämän suojaan. Yksityiselämä saa turvaa KP-sopimuksen 17 artiklasta. Yksityiselämän suoja edellyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Vastaavaa suojan tasoa määrittelee myös EU:n perusoikeuskirjan 7 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan ja viestejään kunnioitetaan.⁷⁰⁹ EU:n perusoikeuskirjassa suojataan yksityiselämän lisäksi henkilötietojen suoja, sillä perusoikeuskirjan 8 artiklassa säännellään henkilötiedoista EU:n kattavana perusoikeutena. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen suoja ei ole sisällytetty Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mikä korostaa EU:n perusoikeuskirjan merkitystä tietosuojassa.

Turvallisuustutkinnassa tarvittavat terveydentilatiedot liittyvät yksityisen tai julkisen terveydenhuoltoyksikön hallussa oleviin potilasasiakirjoihin. Potilaslain (785/1992) 2 §:n 5) kohdan mukaan potilasasiakirjoilla tarkoitetaan potilaan hoidon järjestämisessä ja toteuttamisessa käytettäviä, laadittuja tai saapuneita asiakirjoja taikka teknisiä tallenteita, jotka sisältävät potilaan terveydentilaa koskevia tai muita henkilökohtaisia tietoja. Potilasasiakirjoista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (99/2001) 2 §:n mukaan potilasasiakirjoihin kuuluvat mm. potilaskertomus ja siihen liittyvät potilastiedot tai asiakirjat samoin kuin muut potilaan hoidon järjestä-

⁷⁰⁹ Tuori-Kotkas 2008, s. 563, Pellonpää 2005, s. 451–453, Viljanen V-P 2011, s. 396, Viljanen V-P 1996, LM 5–6/1996 s. 804–805.

misen ja toteuttamisen yhteydessä syntyneet tai muualta saadut tiedot ja asiakirjat. Potilastiedot kuuluvat yksityisyyden suojan ydinalueeseen. Ne eivät ole vain henkilötietoja, vaan niillä on syvempiä yksityisyyttä suojaavia tarkoituksia.⁷¹⁰

Terveydentilatiedot ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25) kohdan sekä yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1992) 12 §:n mukaan salassa pidettäviä. Salassapitovelvollisuus koskee kaikkia potilasasiakirjoihin merkittäviä asioita, mutta myös sellaisia salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia seikkoja, joita ei ole merkitty potilaskirjoihin⁷¹¹. Potilasasiakirjoista muodostuu henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettuja henkilökistereitä. Rekisterinpitäjänä toimii potilaslain 2 §:n 4) kohdassa määritelty terveydenhuollon toimintayksikkö tai itsenäisesti ammattiaan harjoittava terveydenhuollon ammattihenkilö, jonka käyttöä varten potilasasiakirjatiedoista koostuva henkilökisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä rekisterin käytöstä. Henkilötietolain säännökset täydentävät siten potilastietojen käsittelyä koskevaa terveydenhuollon lainsäädäntöä. Julkisen sektorin terveydenhuollon toimintayksiköiden osalta täydentävästi sovellettaviksi tulevat myös mm. julkisuuslain säännökset. Koska potilasasiakirjat muodostavat henkilökisterin, useimmat potilasasiakirjatietojen käsittelyyn liittyvät velvoitteet ja vaatimukset johtuvat jo henkilötietolaista.⁷¹²

Turvallisuustutkintalaissa terveydentilatietojen hankinnasta säädetään turvallisuustutkintalain 20 §:n 1 momentin 4) kohdassa. Säännöksen mukaan tutkintaa tekevällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta välttämättömät tiedot onnettomuuteen osallisen terveydentilasta. Tämän säännöksen nojalla toimivaltuus ulottuu vain julkisen terveydenhuollon piirissä oleviin tietoihin. Toimivaltuuden alaa laajennetaan kuitenkin turvallisuustutkintalain 20 §:n 3 momentissa siten, että oikeus saada terveydentilatietoja koskee myös yksityisiä terveyden- ja sairaanhoitoa harjoittavia yhteisöjä ja toimintayksiköitä.

7.2 Perusoikeuden rajoitusedellytykset ja terveydentilatietojen luovuttaminen tutkintaan

Terveydentilatiedot ovat kiinteä osa yksityiselämän suojaa yleisesti⁷¹³. Terveydentilatietojen ja yksityiselämän suojan yhteys ei kuitenkaan vielä anna vastausta siihen, millä perusteilla tätä yksityiselämän suojan ulottuvuutta voidaan julkisen vallan toimesta rajoittaa. Oikeutta saada potilastietoja turvallisuustutkintaan on arvioitava sekä potilaslain (785/1992) että turvallisuustutkintalain lähtökohdista. Potilaslain 13 §:n 3 momentissa luetellaan potilastietojen salassapitovelvollisuudesta tehtävät poikkeukset. Momentin 1) kohdan mukaan salassapitovelvollisuudesta voidaan poiketa, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimen-

⁷¹⁰ Lohiniva-Kerkelä 2007, s. 165–169, Myllynpää 2007, s. 96, Kauppi, s. 257–261.

⁷¹¹ Jos potilastietoja luovutetaan, tietojen luovutuksesta ja sen perusteista on potilaslain 13 §:n 6 momentin mukaan tehtävä merkintä potilasasiakirjoihin.

⁷¹² Myllynpää 2007, s. 75–76.

⁷¹³ Perustuslain 10 §:ään ei sisälly yksityiselämän suojaa koskevaa erityistä rajoituslauseketta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei yksityiselämän suojan piiriä pyritty täsmällisesti määrittelemään (HE 309/1993 vp, s. 52–53).

omaisesti säädetty⁷¹⁴. Säännös ei siis yksilöi viranomaistahoja, jotka voivat olla tietojen luovutuksen kohteina. Tällainen sääntely ei perusta tutkintaelimelle oikeutta tietojen saamiseen, vaan tietojen luovuttamisen tulee perustua tiedonsaantioikeuden perustavaan, tietojen luovuttamiseen velvoittavaan säännökseen.⁷¹⁵

Turvallisuustutkintalaissa tiedonsaantioikeus perustuu 20 §:n säännöksiin. Tiedonsaantioikeuden kynnys on turvallisuustutkintalain 20 § 1 momentin 4) kohdan mukaan rajattu tutkinnan kannalta välttämättömiin tietoihin. Perusoikeuden rajoituserusteen hyväksyttävyyden suhde turvallisuustutkintalakiin ei ole ongelmallinen, sillä terveydentilatietojen osalta tutkinnassa pyritään selvittämään, onko henkilön terveydentilalla ollut vaikutusta onnettomuuden syntymiseen.⁷¹⁶ Kuolemansyynselvittämistä koskevat tiedot voivat myös olla tarpeen, koska ne antavat tietoa henkilöiden kuolettavista vammoista ja niiden syntymekanismeista, mikä voi osaltaan auttaa onnettomuuden syyn selvittämisessä. Lisäksi kuolemansyynselvittämistä koskevat tiedot kertovat, onko esimerkiksi aluksen tai kulkuneuvon kuljettajalla ollut alkoholia, lääkkeitä tai huumeavia aineita veressä vai ei.

Kun terveydentilatietojen saaminen perustuu osaksi potilaslain ja turvallisuustutkintalain säännöksiin niin huomionarvoista on, että potilaslain säännökset eivät aseta rajoituksia tietojen käytölle tutkinnassa. Rajoitus ilmenee yleensä tietoja pyytävän viranomaisen tiedonsaantioikeuden perustavista säännöksistä eli tässä tapauksessa turvallisuustutkintalain 20 § 1 momentin 4) kohdasta ja 20 §:n 3 momentista. Turvallisuustutkintalain osalta voidaan katsoa, että tietojen saamiseen oikeuttava säännös täsmentää tarkoituksen, jota varten tieto luovutetaan eli tässä tapauksessa se on määritelty tutkinnan toimittamiseen. Täsmäntävänä kriteerinä voidaan pitää, että tietojen käyttö on määritelty ja rajoitettu tutkinnan kannalta välttämättömiin tietoihin. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta tärkeä täsmennys on se, että tietoja voidaan saada onnettomuuteen tai vaaratilanteeseen *osallisten* henkilöiden terveydentilasta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan onnettomuuteen osallisella tarkoitetaan onnettomuudessa mukana ollutta henkilöä, esimerkiksi onnettomuudessa surmansa saanutta tai loukkaantunutta.⁷¹⁷

Turvallisuustutkintalain toimivaltuus on rajattu 20 §:ssä *tutkintaa tekevään* henkilöön. Tämä on ongelmallista, koska Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijaksi nimetty voi tulla viranomaiskoneiston ulkopuolelta. Tässä suhteessa toimivaltuussäännös on liian avoin. Toimivaltuus pitää säätää vain sellaiselle tutkintaa tekevälle henkilölle, joka toimii virkamies-statuksella, koska oikeus terveydentilatietoihin tarkoittaa itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin⁷¹⁸. Potilaslain 13 §:n 2 momentin mukaan terveydentilatietoja voidaan luovuttaa myös sen henkilön suostumuksella, jota tiedot koskevat ja jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Terveydentilatietoja koskevan asian salassa pysyminen on henkilön omassa intressissä, ja jos henkilö antaa suostumuksensa asian ilmai-

⁷¹⁴ Laintasoisuuden vaatimus merkitsee myös sitä, että asetuksella tai alemmantasoisella normilla ei voida määritellä viranomaisten välisissä suhteissakaan oikeutta poiketa salassapidosta. Laissa ei myöskään voida delegoida asiaa päätettäväksi asetuksen tasolla (Mäenpää 2008, s. 188).

⁷¹⁵ Kauppi 2007, s. 128.

⁷¹⁶ HE 204/2010 vp, s. 44.

⁷¹⁷ PeVL 19/2008 vp, s. 2–3, PeVL 23/2006 vp, s. 3/I.

⁷¹⁸ PeVL 62/2010 vp, s. 6, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 48/2001 vp, s. 3/II ja PeVL 30/2010 vp, s. 10/I.

semiseen, katsotaan hänen tällöin luopuvan intressistään. Suostumuksen on kuitenkin oltava nimenomainen.⁷¹⁹

Terveydentilatietojen luovuttaminen turvallisuustutkintaan. Salassa pidettävän tiedon antamisesta päättää yleensä, jonka hallussa asiakirja on. Jos yksityisen terveydenhuollon toimintayksikkö tuottaa terveyden- ja sairaanhoidon palveluja julkisen terveydenhuollon toimintayksikön toimeksiannosta, tiedon antamisesta tällaisessa toiminnassa syntyneistä potilasasiakirjoista päättää julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu. Lähtökohtana on näin ollen ollut, että ostopalveluja tuotettaessa päätöksenteko säilyy viranomaisella, jollei toimeksianto koskeissa asiakirjoissa muuta sovita^{720,721}

Potilastietoja luovutettaessa tietojen antaja vastaa luovutuksen laillisuudesta ja riittävän tietosuojan säilymisestä. Ennen tietojen luovuttamista on varmistuttava, että tietojen antamiseen on asianmukainen peruste. Tietojen luovuttamisesta päättävän tulee sen vuoksi edellyttää, että tietojen pyytjä ilmoittaa tietojen käyttötarkoituksen. Jos tutkintaelin vetoaa siihen, että turvallisuustutkintaa varten on oikeus saada tietoja, tämä ei sinänsä ole riittävää, vaan tietojen antaja yleensä edellyttää kyseisen säännöksen osoittamista. Onnettomuustutkinnassa tulee myös yksilöidä potilasasiakirjat, joita luovutuspyyntö koskee. Luovutusta pyydetään pääsääntöisesti kirjallisesti. Pyyntö osoitetaan rekisterinpitäjälle tai tämän valtuuttamalle henkilölle. Potilasasiakirjatiedot luovutetaan pääsääntöisesti kopioina tai lausuntoina. Alkuperäisiä potilasasiakirjoja voidaan antaa tiedon saantiin oikeutetulle viranomaiselle tämän pyynnöstä tilapäiseen käyttöön. Tietojen luovutusta pyytävältä on tarvittaessa pyydetävä selvitys siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää. Potilastietoja voidaan luovuttaa sähköpostilla tai muutoin elektronisesti vain, jos salaus on riittävä. Myöskään telefaxia ei tulisi pääsääntöisesti käyttää potilasasiakirjatietoja toimitettaessa, vaan sen käyttö tulisi rajoittaa koskemaan ainoastaan tilanteita, joissa asian kiireellisyyden vuoksi tietojen toimittaminen muulla tavoin ei tule kysymykseen. Tällöin on varmistuttava tietosuojan säilymisestä.⁷²²

7.3 Kuolemansyyntutkinta ja sitä koskevien tietojen luovuttaminen turvallisuustutkintaan

Onnettomuustutkintaa koskevilla kansainvälisissä sopimusmääräyksissä on kuolemansyyntutkintaa määrittäviä säännöksiä vain siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 13. Liitteen 13 kohdan 5.9 mukaan tutkintaa toimittavan valtion on kuolemaan johtaneessa onnettomuudessa järjestettävä täydellinen ruumiinavaus ja kuolinsyyntutkinta onnettomuudessa kuolleelle lentohenkilöstölle sekä erityisissä olosuhteissa myös matkustajille ja matkustamohenkilöstölle. Siviili-ilmailun onnettomuuksien tutkintaa sääntelevän EU-asetuksen N:o 996/2010 11(2) artikla d) alakohdan mukaan tutkinnanjohtaja voi pyytää täydellisen ruumiinavauksen tekemistä kuolonuhreille

⁷¹⁹ Lohiniva-Kerkelä 2007, s. 165–169, Myllynpää 2007, s. 96, Kauppi 2007, s. 257–261.

⁷²⁰ HE 30/1998 vp, s. 71.

⁷²¹ Myllynpää 2007 s, 110.

⁷²² Myllynpää 2007, s. 107 - 108.

sekä osallistua siihen. Lisäksi tutkinnanjohtajan on saatava viipymättä käyttöönsä tutkimuksen tulokset tai otettuja näytteitä koskevat koetulokset⁷²³.

Rautatieturvallisuusdirektiivissä 2004/49/EY ei tutkinnasta vastaavalle määritellä oikeutta vaatia täydellistä ruumiinavausta. Direktiivin 20(2) artiklan g) alakohdassa säädetään kuitenkin tutkintaelimen oikeudesta perehtyä onnettomuudessa menehtyneiden uhrien ruumiille tehtyjen tutkimusten tuloksiin. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 8(4) artiklan mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että tutkijoille annetaan kaikki turvallisuustutkinnan suorittamiseen vaikuttavat tiedot. Lisäksi direktiivin 8(4) artiklan e) alakohdan mukaan tutkintaelimellä ja sen jäsenillä on oikeus saada vapaasti käyttöönsä uhrien ruumiita koskevat tutkimustulokset ja uhrien ruumiista otettuja näytteitä koskevat koetulokset. Direktiivissä 2009/18/EY ei sinänsä edellytetä jäsenvaltiolta ruumiinavauksen tai kuolemansyyn-tutkinnan toimittamista onnettomuudessa kuolleille.

Kuolemansyynselvittämisessä syntyneet asiakirjat voidaan kansallisen lainsäädännön pohjalta jakaa kahteen eri kategoriaan eli *lääketieteelliseen* kuolemansyyn-tutkintaan ja *oikeuslääketieteelliseen* kuolemansyyn-tutkintaan. Lääketieteellisen kuolemansyynselvittämisen tekee lääkäri. Lääketieteellinen kuolemansyynselvitys tehdään normaalissa kuolemantapauksessa, johon voi myös liittyä lääketieteellinen ruumiinavaus. Lääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvät asiakirjat luetaan potilasasiakirjoiksi. Tietojen antamisesta vastaa yleensä potilasta hoitanut lääkäri. Oikeuslääketieteellisestä kuolemansyyn selvittämisestä vastaa kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain (459/1973) 7 §:n mukaan poliisi.

Ruumiinavaus suoritetaan erikoislääkärikoulutuksessa saaduin tiedoin ja taidoin.⁷²⁴ Suomessa onnettomuuden uhrien oikeuslääketieteellinen kuolemansyynselvitys suoritetaan aina täydellisenä. Jos onnettomuudessa menehtyneelle tehdään oikeuslääketieteellinen ruumiinavaus, se tapahtuu siis poliisin harkinnasta ja toimeksiannosta⁷²⁵. Ruumiinavauksessa saadaan onnettomuuden yhteydessä selvitystä mm. henkilöiden vammoista ja niiden syntymekanismeista. Ruumiinavauksen yhteydessä onnettomuuden uhreista otetaan tarpeelliset näytteet esimerkiksi mahdolliseksi liikennejuopumuksen toteamiseksi. Mikäli onnettomuus on suuronnettomuus, sisäasiainministeriö määrää uhrien tutkintaa, kuolemansyynselvittämistä ja tunnistamista varten keskusrikospoliisiin suuronnettomuuksien uhrien tunnistamisyksikön. Yksikkö toimii tutkinnanjohtajan tai erityistutkinnasta vastaavan poliisimiehen alaisuudessa. Poliisi-toiminnasta suuronnettomuudessa vastuussa oleva henkilö hälyttää läänin oikeuslääkäriin ja keskusrikospoliisin DVI-yksikön (Disaster Victim Identification). Yksikön 20-henkiseen jäsenistöön kuuluu johtajan lisäksi poliisin, oikeuslääketieteen sekä

⁷²³ Kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ei ole toimitettu systemaattisesti ruumiinavausta. Esimerkiksi Saksassa ruumiinavausmääräyksen antaa syyttäjä, joskin tuomioistuimen on hyväksyttävä määräys. Ranskassa vain oikeusviranomaiset voivat päättää ruumiinavauksen suorittamisesta eikä lainsäädäntö edellytä, että onnettomuuksien uhreille toimitettaisiin systemaattisesti ruumiinavaus (Työryhmämuistio STM 14:00/2007, s. 17).

⁷²⁴ Työryhmämuistio STM 14:00/2007, s. 11.

⁷²⁵ Onnettomuustutkinnan oikeuslääketieteellisellä osalla on monitahoinen merkitys. Uhrin tunnistamisella on tärkeä merkitys viimeisenä palveluna vainajalle. Lisäksi tunnistus ja kuolintodistus ovat myös edellytys hautausluvan saamiselle sekä erilaisten perheoikeudellisten prosessien, kuten perunkirjoituksen ja perinnönjaon, samoin kuin vakuutusprosessien etenemiselle. Kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen (948/1973) mukaan kuolintodistus on kirjoitettava kolmen kuukauden kuluessa kuolemasta (Varkkola 2003, Suomen Hammaslääkäri-lehti 9/2003 s. 476).

oikeushammaslääketieteen edustajia.⁷²⁶ DVI-yksikön tehtävänä on todeta tunnistamattomien uhrien henkilöllisyys, edistää kuolemansyyn selvittämistä sekä ottaa talteen uhreissa, vaatteissa ja heidän omaisuudessaan olevia jälkiä tapahtuman kulun selvittämiseksi. Onnettomuuspaikalla toimiessaan yksikkö vastaa kaikista onnettomuusuhrien tunnistustehtäviin liittyvistä toimituksista, joihin kuuluu kuolleitten uhrien talteenotto, säilyttäminen ja kuljettaminen tunnistamispaikalle. Yksikkö vastaa lisäksi tunnistettujen uhrien säilyttämisestä ja luovuttamisesta omaisille tai muun maan viranomaisille hautaamista varten. Yksikkö vastaa myös uhrien omaisuuden talteenotosta ja merkitsemisestä sekä edelleen luovuttamisesta, kun omaisuutta ei tunnistustarkoituksissa enää tarvita ja varmuus omaisuuden omistussuhteista on saatu. DVI-yksikön johtaja sopii tapauskohtaisesti menettelytavat onnettomuustutkinnasta vastaavan poliisipiirin tai tutkinnanjohtajan, sekä Onnettomuustutkintakeskuksen tutkijoiden kanssa DVI-yksiköltä tarvittavasta avusta.⁷²⁷ Uhrien tunnistaminen lento-onnettomuuksien yhteydessä on erittäin haastavaa. Kansainvälisessä liikenteessä tapahtuneissa onnettomuuksissa uhrien tunnistuksen yhdenmukaisuutta ja joustavuutta haittaavat valtioiden väliset ulkopoliittiset suhteet, puutteelliset uhrintunnistuksen menetelmät ja tutkimusolosuhteet sekä potilastietojen laadultaan heikko tai menetelmiltään vaihteleva dokumentointi. Vielä haastavampaa on, jos valtioiden välillä ei ole lainkaan diplomaattisuhteita. Lisäksi ulkomaalaisten vainajien tunnistamisprosessissa on pyrittävä huomioimaan myös kulttuurilliset sekä uskonnolliset tavat ja normit. DVI-yksiköllä on toimintavalmius myös ulkomailla annettavaan tutkintapuun.⁷²⁸

Kuolemansyyn selvittämistä koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Kuolemansyyn selvittämistä koskevan lain (459/1973) 14 §:n mukaan lääkäri tai muu vainajaa tämän viimeisen sairauden aikana hoitanut tai jolla muuten on tietoja kuolemaan liittyvistä seikoista, on velvollinen pyynnöstä ilmoittamaan tiedossaan olevat kuolemansyyn selvittämiseksi tarpeelliset seikat paitsi ao. lääkärille ja poliisille myös muulle *tutkintaviranomaiselle*.⁷²⁹ Tietojen saantiin oikeuttava säännös on myös turvallisuustutkintalain 20 § 1 momentin 1) kohdassa, jonka mukaan tutkintaa tekevällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tiedot asiaa koskevasta kuolemansyynselvityksestä. Oikeuslääketieteellisestä kuolemansyyn selvittämisestä vastaa poliisi, eivätkä siihen liittyvät asiakirjat ole luonteeltaan potilasasiakirjoja. Kyseisiin asiakirjoihin sisältyvien tietojen luovuttamisesta päättää yleensä kuolemansyyn selvittämisestä vastaava poliisi. Myös oikeuslääketieteellisen ruumiinavauksen suorittamisesta vastannut valtion aluehallintoviranomainen tai yliopiston oikeuslääketieteen laitos voi antaa oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvitykseen liittyviä tietoja turvallisuustutkintaan, jos tästä on sovittu poliisiviranomaisten kanssa.⁷³⁰

Kuolemansyyn tutkintaa koskevien asiakirjojen lisäksi tutkintaelimen saattaa olla tarpeen selvittää onnettomuudessa kuolleen terveydentila ennen onnettomuutta. Tällöin kyseessä ei ole kuolemansyyn selvittämiseen liittyvät asiakirjat, vaan tiedot ovat vainajan eläessä laadituissa asiakirjoissa. Asiaa on siten arvioitava siitä näkökulmasta, onko oikeutta saada tietoja potilastiedoista. Koska tutkintaelimellä on tur-

⁷²⁶ SM poliisiosaston ohje 25.6.2009, Varkkola 2003, Suomen Hammaslääkärilehti 9/2003 s. 477, Tervo–Keinänen, Duodecim 19/2000, s. 1159.

⁷²⁷ SM poliisiosaston ohje 25.6.2009.

⁷²⁸ Varkkola 2003, Suomen Hammaslääkärilehti 9/2003 s. 477.

⁷²⁹ Ks. Kauppi 2007, s. 180–183, Myllynpää 2007, s. 107, Helminen – Lehtola – Virolainen 1990, s. 36, Tuori 1983, s. 168.

⁷³⁰ Myllynpää 2007, s. 107.

vallisuustutkintalain 20 § 1 momentin 4) mukaan oikeus saada terveydentilatietoja onnettomuuteen osallisesta, oikeus koskee myös tietojen saantia onnettomuudessa kuolleen henkilön terveydentilasta ennen onnettomuutta.

Kuolleen henkilön niistä potilasasiakirjoista, jotka on laadittu onnettomuuden uhrin eläessä, on periaatteessa mahdollista saada tiedot suostumukseen perustuen. Suostumus ei voi perustua potilastietolain 13 §:n 2 momentin mukaisessa katsannossa potilaan suostumukseen. Konstari on todennut, että lainsäädäntö ei antanut tukea käsitykselle, jonka mukaan suostumuksen antamisvalta siirtyisi asianomaisen henkilön kuoltua aina jollekin muulle henkilölle, esimerkiksi vainajan lähiomaiselle⁷³¹. Virta on puolestaan sosiaalihuoltolain nyttemmin kumottua 57 §:n 1 momentin salassapitosäännöstä tulkitessaan katsonut, että ”luontevalta ratkaisulta” tuntuu, että suostumuksen antamisvalta siirtyisi vainajan oikeudenomistajille, kuten tämän kuolinpesälle⁷³². Ongelmaan ei voitane kuitenkaan ottaa yleistä kantaa. Ratkaisuun vaikuttaa millaisista tiedoista on kysymys. Jos tietojen paljastaminen voisi loukata vainajan muistoa tai kunniaa, oikeudenomistajilla tai lähiomaisilla ei liene oikeutta antaa tähän suostumustaan. Huomioon on otettava myös tietojen käyttötarkoitus. Jos tietojen ilmaisemista voidaan perustellusti pitää vainajan tahdon tai edun mukaisena, tietojen ilmaiseminen saattaa olla mahdollista oikeudenomistajien tai lähiomaisen suostumuksella, joskus jopa ilman tätä. Tässä yhteydessä merkityksellisiä ovat näkökohdat, joiden perusteella oikeuskäytännössä on arvioitu lääkärin ja sairaanhoitajien oikeutta todistaa kuolleita henkilöitä koskevista tiedoista. Kenelle suostumuksen antamisvalta kuuluu, mikäli suostumus ylipäätään tulee kysymykseen, on arvioitava tapauksittain.⁷³³

⁷³¹ Ks. Konstari 1992, s. 64, ja siinä viitattu tietosuojavaltuutetun kannanotto.

⁷³² Konstari 1977, s. 258, ja Virta 1986, s. 528–529.

⁷³³ Tuori–Kotkas 2008, s. 597. Ks. myös KKO 1983 II 30, KKO 1984 II 60 ja KKO 1986 II 14, Aarnio 1984, s. 365, Saarenpää 1985 ja Lohiniva 1986, s. 240–241. Tapauksissa oli kyse perintö- ja testamenttiriidoista.

8 Oikeus kuulla henkilöitä

8.1 Normiperusta

Tutkinnan kannalta merkityksellistä informaatiota voidaan hankkia kuulemalla onnettomuudessa mukana olleita, silminnäkijöitä tai muita henkilöitä, joilla voi olla merkityksellistä tietoa onnettomuuden tai vaaratilanteen syyn selvittämisessä. Kansainvälisistä sopimusmääräyksistä voidaan todeta, että siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 13 ei ole nimenomaisia säännöksiä tutkinnassa toimitettavista kuulemisista tai kuulusteluista. Sen sijaan meriliikenteen onnettomuustutkintasäännösten 12 luvussa on säännökset lausuntojen hankkimisesta merenkulkijoilta. Säännösten 12 luvun 2 kappaleen mukaan kaikkia merenkulkijoita, joilta halutaan lausuntoja, on informoitava turvallisuustutkinnan luonteesta ja perusteista. Merionnettomuustutkintasäännöstö edellyttää, että kuultavaa henkilöä on informoitava lausunnonantamisen luonteesta ja mahdollista riskistä, että häntä syytettäisiin oikeudenkäyntimenettelyssä myöhemmässä vaiheessa. Kuultavalle on mainittava, ettei hän saata itseään syytteen alaiseksi tai oikeudestaan pysyä tutkinnassa vaiti. Lisäksi kuultavaa on informoitava mahdollisuudesta, ettei todisteita käytetä häntä vastaan, jos kyseessä on tilanne, jossa kuultava on hankkinut tutkinta-aineistoa turvallisuustutkintaa varten. Lisäksi 12 luvun mukaan merenkulkijoiden on sallittava palata alukselleen tai palautettava kotimaahansa niin pian kuin mahdollista.

Käytännön tapausten pohjalta säännös merenkulkijoiden oikeudesta palata kotimaahansa on tarpeellinen. Esimerkkinä tästä on Prestige- aluksen⁷³⁴ tapaus, jossa laivan kapteeni pidätettiin, vaikka kapteenin mukaan hän oli noudattanut Espanjan viranomaisten käskyjä pelastustoimien yhteydessä. Kapteenin mukaan ympäristökatastrofi olisi voitu estää hinaamalla laiva hätäsatamaan eikä aavalle merelle⁷³⁵. Espanjan oikeusviranomaiset eivät olleet sallineet laivan kapteenin palata kotimaahansa oikeudenkäyntiä odottamaan, vaikka YKn merioikeusyleissopimuksen 73 artiklan tähän pitäisi olla mahdollisuus. Lisäksi kapteenille oli määrätty päivittäinen ilmoittautumisvelvollisuus, jota ei edes poistettu siksi ajaksi, että Euroopan parlamentti olisi voinut kuulla kapteenia julkisessa kuulemistilaisuudessa Brysselissä.⁷³⁶

Siviili-ilmailun onnettomuuksien tutkintaa sääntelevän EU-asetuksen N:o 996/2010 11(2) f) kohdan mukaan tutkinnasta vastaavan on voitava kutsua todistajia kuultavaksi ja kuulla heitä sekä vaatia heitä luovuttamaan tai esittämään turvallisuustutkinnan kannalta merkitykselliset tiedot ja todisteet. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY artiklan 8(4) g) kohdan mukaan tutkintaelimelle ja sen jäsenille tulee säätää oikeus kuulla todistajia. Direktiivin 8 artiklassa on säännös, jonka mukaan kuuleminen on suoritettava sellaisten henkilöiden poissa ollessa, joiden etujen tutkijat katsovat vaikeuttavan turvallisuustutkintaa. Rautatieturvallisuudirektiivin

⁷³⁴ Prestige- öljysäiliöalus upposi 19. marraskuuta 2002 Galician (Espanja) rannikolla ajalehdittuaan sitä ennen kuusi päivää huonossa säässä.

⁷³⁵ Merioikeusyleissopimuksen 97 artiklan 1 kappaleen mukaan rikosoikeudelliseen tai kurinpäälliseen menettelyyn aluksen päällikköä tai aluksen palveluksessa olevaa henkilöä vastaan yhteentörmäyksen tai muun aavalla merellä tapahtuneen merenkulkuonnettomuuden johdosta voivat ryhtyä vain lippuvalltion tai sen valtion viranomaiset, jonka kansalainen on kyseessä.

⁷³⁶ Euroopan parlamentin mietintö 7. huhtikuuta 2004 meriturvallisuuden parantamisesta lopullinen A5-0257/2004 (2003/2235(INI)).

2004/49/EY 20(2) f) kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee määritellä tutkinnan oikeusasema siten, että tutkinnasta vastaava voi kuulla mukana ollutta rautatiehenkilöstöä ja muita todistajia.

Turvallisuustutkintalain 23 §:n otsikkona on ”kuuleminen”. Pykälän 1 momentin mukaan tutkintaa tekevä voi kuulla onnettomuuteen osallisia, asiantuntijoita ja jokaista, jolta voidaan olettaa saatavan tutkinnassa tarvittavia tietoja. Pykälän 2 momentissa säädetään muun henkilön läsnäolosta kuulemisessa. Pykälän 3 momentissa säädetään siitä, että kuultavalle on kerrottava hänen oikeuksistaan ja asemastaan kuulemisessa. Turvallisuustutkintalaissa on muuttunut terminologia kumottuun Tutkintal:iin nähden, sillä vanhassa laissa puhuttiin *kuulusteluista*. Uudessa turvallisuustutkintalaissa kuulustelu-termin sijasta käytetään termiä *kuuleminen* erotukseksi esitutkinnassa suoritettavista kuulusteluista⁷³⁷. Turvallisuustutkintalaissa ei ole nimenomaista määritelmää termille *kuuleminen*, mutta sen voi määritellä siten, että se tarkoittaa tutkintaa tekevän toimesta ja vastuulla tapahtuvaa turvallisuustutkintalaissa olevaa vapaamuotoista toimenpidettä, jossa kuultavan henkilön suullisesti antamat relevantit tiedot kirjataan tai tallennetaan hänen itsensä hyväksymässä muodossa kuulemisesta tehtävään pöytäkirjaan taikka ääni- tai kuvatallenteelle.⁷³⁸

Turvallisuustutkintalakiin ei ole otettu kuulemista koskevia periaatteita tai menettelysääntöjä. Niitä ei ollut myöskään kumotussa Tutkintal:ssa. Uuden lain osalta hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, ettei turvallisuustutkintalakiin ollut tarkoitusta mitään säännöksiä kuulemisessa noudatettavasta menettelystä. Lakia jouduttiin näiltä osin täydentämään eduskuntakäsittelyn aikana.⁷³⁹ Tämä turvallisuustutkintalain valmistelun lähestymistapa on osaltaan vaikuttanut siihen, että kuulemista koskevat säännökset ovat jossain määrin puutteelliset.

8.2 Kuulemisen toimittaminen; kuultavan asema, oikeudet ja velvollisuudet

Turvallisuustutkintalain 23 §:n 1 momentin mukaan tutkintaa tekevä voi kuulla onnettomuuteen osallisia, asiantuntijoita ja jokaista, jolta voidaan olettaa saatavan tutkinnassa tarvittavia tietoja. Kuulemisoikeuden henkilöllinen ulottuvuus on kansallisessa laissa huomattavasti laajempi kuin mitä EU-oikeudessa edellytetään. Turvallisuustutkintalaissa ei ole tarkemmin säädetty, kuka ratkaisee kuulemisen tarpeellisuuden. Ajattelen asian niin, että tutkintaryhmän johtaja tai tutkintaa tekevä voivat päättää ketä on tarpeen kuulla. Tämän arvioin pohjalta tutkija kutsuu ao. henkilön, jolta voidaan olettaa saatavan tutkinnassa tarvittavia tietoja. Tällainen menettely olisi analoginen esitutkintamenettelyn kanssa.

Vaikka tutkintaelimellä on turvallisuustutkintalain 23 §:n 1 momentin mukaan oikeus kuulla *jokaista*, jolta voidaan olettaa saatavan tutkinnassa tarvittavia tietoja, on muussa lainsäädännössä säännöksiä, jotka estävät kuulemisen. Vaitiolo-oikeus rajoittaa tuomioistuinten ja muiden viranomaisten lakiin perustuvaa oikeutta saada tietoja. Esimerkiksi lääkärin vaitiolo-velvollisuudesta säädetään oikeudenkäymiskaaren 17

⁷³⁷ HE 204/2010 vp, s. 47.

⁷³⁸ Ks. kuulustelu esitutkinnassa Tolvanen – Kukkonen 2011, s. 99, Helminen – Lehtola – Virolainen 2005, s. 262.

⁷³⁹ HaVM 40/2010 vp. s. 5.

luvun 23 §:ssä ja vaitiolo-velvollisuuden murtamisesta säädetään esitutkintalain (449/1987) 27 §:ssä^{740,741} Vaitiolo-oikeuden takaamaa suojaa ei yleensä ole mahdollista murtaa tuomioistuimessa, ellei kyseessä ole tietyn törkeysasteen ylittävä rikos^{742,743}

Kuulemisia ja puhutteluja voi olla tarpeen suorittaa jo onnettomuuspaikalla. Esimerkiksi silminnäkijöiden havainnot ja niiden relevanssi muuttuu epävarmemmaksi, mitä kauemmin aikaa onnettomuudesta kuluu. Kuultavan henkilökohtaisista ominaisuuksista riippuu, miten kuultava kokee tilanteen onnettomuuden jälkeen. Tiedonhankinnan kannalta ongelmalliseksi voi muodostua, ettei kuultava pysty kertomaan tapahtumista johdonmukaisesti. Tällöin voi olla syytä harkita kuulemisen siirtämistä. Toisaalta asian punnintaan vaikuttaa, että välittömällä kuulemisella saattaa olla merkittävä vaikutus onnettomuuden tapahtumakulun ja syyn selvittämisen kannalta. Vaikka varsinaista kuulemistä ei suoritettaisi, välitön puhuttelu voi olla välttämätöntä. Eräänä vaihtoehtona on, että alustavassa puhuttelussa pyritään saamaan tapahtumasta keskeinen asiasisältö esille. Tämän jälkeen alustavaa puhuttelua perusteellisempi kuuleminen voidaan tehdä, kun kuultava on toipunut järkytyksestä.⁷⁴⁴

Kun kuuleminen suoritetaan varsinaisen onnettomuuspaikan ulkopuolella, on otettava huomioon, missä kuultava asuu tai oleskelee sekä kuultavan mielipide. Lähtökohteisesti kuulemisesta ei saa aiheutua kuultavalle ylimääräistä haittaa, ja muutenkin on pyrittävä haitan minimoimiseen. Turvallisuustutkintalain nojalla toimitettavaa kuulemistä ei tule suorittaa poliisin tiloissa, koska turvallisuustutkinnan erillisyyden poliisin toimittamasta tutkinnasta voi hämärtyä. Kuultavan fyysisen läsnäolon periaatetta ei välttämättä tarvitse pitää lähtökohtana, jos käytettävissä on videoneuvottelu- tai konferenssivälineitä. Kuultava voi antaa lausumansa esimerkiksi tiedonsiirtovälineellä, jos menettely ei vaaranna kuulemisen luotettavuutta⁷⁴⁵.

Kuultavan asema tutkinnassa. Vaikka EU-oikeuden säädöksissä puhutaan kuultavista todistajina, tätä ei kuitenkaan pidä käsittää kuultavan prosessioikeudellisen aseman määrittämisenä. EU-normeihin nojautuen ei voida tulkita sitä, millainen kuultavan asema kuulemisissa on, vaan kuultavan asemaa ja velvollisuuksia sekä kuulustelua määrittävät säännökset ja periaatteet määräytyvät jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Turvallisuustutkintalain 23 §:n 3 momenttiin kaavailtiin hallituksen esityksessä (204/2010 vp) säännöstä, jonka mukaan kuultavalle on kerrottava, ettei hän ole velvollinen saapumaan kuultavaksi ja vastaamaan esitettyihin kysymyksiin. Eduskunnan hallintovaliokunta kuitenkin katsoi, ettei kuuleminen ole kuultavalle vapaaehtoista ja edellytti säännöstä muutettavan. Säännöstä muutettiin niin, että kuultavalle on kerrottava hänen oikeuksistaan ja asemastaan kuulemisessa.⁷⁴⁶

⁷⁴⁰ Lappalainen – Frände 2003 s. 510.

⁷⁴¹ Lohiniva-Kerkelä 2007, s. 188.

⁷⁴² Vaitiolo-oikeudella oikeudenkäyntikaareissa (OK 17:24) tarkoitetaan sitä, että eräät henkilöt voivat kieltäytyä todistamasta laissa mainituilla perusteilla. Esimerkiksi poliisin henkilöstöön kuuluvalla henkilöllä on poliisilain mukainen vaitiolo-oikeus, eikä hän ole velvollinen ilmaisemaan hänelle hänen palvelussuhteensa aikana luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa tai salassa pidettäviä taktisia tai teknisiä menetelmiä.

⁷⁴³ Tolvanen – Kukkonen 2011, s. 133.

⁷⁴⁴ Helminen – Lehtola – Virolainen 2005 s. 271.

⁷⁴⁵ Ks. HE 222/2010 vp, s. 215.

⁷⁴⁶ HaVM 40/2010 vp. s. 5.

Kuulemismenettelyn kronologisuutta ajatellen kuulemisen ensimmäisiä vaiheita on kuultavan aseman kertominen, koska sillä on keskeinen merkitys kuultavan oikeuksien ja velvollisuuksien muodostumiselle. Tästä nousee väistämättä esiin kysymys siitä, mikä on kuultavan asema toimitettavassa kuulemisessa. Tämä ei käy ilmi voimassa olevan lain säännöksistä, miltä osin se on puutteellinen. Jos asiaa tarkastellaan esitutkintalain terminologian valossa, voivat kuulusteltaviksi tulla asianosaisina asianomistaja, rikoksesta epäilty ja muu asianosainen. Lisäksi voidaan kuulla asianosaisen laillista edustajaa, todistajaa ja asiantuntijaa. Turvallisuustutkinnassa toimitettavassa kuulemisessa ei kuultavalla voi olla missään tapauksessa syylliseksi epäillyn asemaa, koska syylliseksi epäillyn asemaa ei ole missään muussa tutkinnan lajissa kuin rikoksen esitutkinnassa, ei edes poliisitutkinnassa. Vaikka esitutkintalain käsitteet liittyvät rikostutkintaan, turvallisuustutkinnassa voitaisiin lähteä uuden esitutkintalain lähestymistavasta siinä mielessä, että henkilöä, jonka asema on epäselvä, tulee kohdella esitutkinnassa *kuultavana*⁷⁴⁷.

Turvallisuustutkintalaissa ei ole säännöksiä siitä, onko kuultavalla velvollisuus pysyä totuudessa. Totuusvelvoitetta sinänsä puoltaa voimassa olevassa rikoslain (39/1889) 15 luvun 2 §:ssä on säännökset perättömästä lausumasta viranomaismenettelyssä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa viranomaisille annettavien tietojen totuudellisuus ja riittävyys. Rikoslain 15 luvun 2 §:n 1 momentin 3) kohdassa säädetään perättömästä lausumasta, että jos joku muu kuin poliisilain 38 §:n 2 momentissa tarkoitettussa poliisitutkinnassa tai siihen rinnastettavassa viranomaismenettelyssä henkilökohtaisesti läsnä ollessaan kuulusteltaessa antaa väärän tiedon asiassa tai ilman laillista syytä salaa siihen kuuluvan seikan, on hänet tuomittava perättömästä lausumasta viranomaismenettelyssä. Rikoslain muutokseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan onnettomuuden tutkinta on poliisitutkintaan rinnastettava viranomaismenettely⁷⁴⁸.

Turvallisuustutkintalain puutteelliset säännökset kuultavan asemasta ovat ongelmalliset, koska turvallisuustutkinnassa kuultavaa henkilöä saatetaan kuulustella myös esitutkinnassa. Tähän asiaan liittyy myös merionnettomuustutkintasäännösten 12 luvun 2 kappaleen sopimusmääräykset. Tutkintasäännösten mukaan merenkulkijalle, jolta lausuntoa tai todistusta halutaan, on ilmoitettava siitä, että hän ei todistajana saata itseään syytteen alaiseksi samoin kuin siitä, että hänellä on oikeus pysyä tutkinnassa vaihi. Lisäksi onnettomuustutkintasäännösten 12 luvun 2 kappale lähtee siitä, että kuulustelussa saadun tiedon käyttö kuultavaa vastaan on estettävä. Merionnettomuustutkintasäännösten 12 luvun säännöksissä on kyse itsekriminointisuoja (nemo tenetur se ipsum accusare -periaate)⁷⁴⁹. Kuulemisen menettelysääntöjä edellyttävät paitsi turvallisuustutkintalain 23 §:n 3 momentin säännökset, myös onnettomuustutkintaa määrittävät kansainväliset sopimusmääräykset eli merionnettomuustutkintasäännösten 12 luvun 2 kappaleen säännökset. Tässä suhteessa

⁷⁴⁷ HE 222/2010 vp, s. 197.

⁷⁴⁸ HE 6/1997 vp, yksityiskohtaiset perustelut 15 §.

⁷⁴⁹ Itsekriminointisuoja on rikosprosessiin liittyvä termi ja sillä tarkoitetaan mm. syytetyn persoonan suojaamista ja pyrkimystä turvata todistelun luotettavuus. Syytetyllä on oikeudenkäynnissä OK 17 luvun 24 §:n mukainen oikeus olla myötävaikuttamatta sen rikoksen selvittämiseen, josta häntä epäillään. Itsekriminointisuoja tarkoittaa myös oikeutta vaieta ja pysyä passiivisena koko prosessin ajan. Kuultavalla on myös oikeus vaieta seikasta, joka saattaisi hänet tai hänen lähisukulaisensa syytteen vaaraan. Itsekriminointisuoja rajoittaa myös virkamiehen velvollisuuksia vastata kysymyksiin esimiesten suorittamissa virkamiesoikeudellisissa kuulemistilaisuuksissa silloin, kun virkamiehellä on vaara joutua syytteeseen. (Ks. Virolainen-Pölonen 2004, s. 299–345, Ervo 2005, s. 237–262, Tolvanen – Kukkonen 2011, s. 35, 122–123.)

turvallisuustutkintalain suhde merionnettomuustutkintasäännöstöön ei ole oikeellinen.

Turvallisuustutkintalain 23 §:n 2 momentin mukaan kuulemisessa muun henkilön läsnäolo on sallittu vain, jos Onnettomuustutkintakeskus tai tutkintaryhmän johtaja niin päättää. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kuulemistilaisuudessa on yleensä paikalla vain kuultavaksi kutsuttu ja turvallisuustutkintaa tekeviä henkilöitä. Muiden oikeudesta osallistua kuulemiseen päättää 23 §:n 2 momentin mukaan Onnettomuustutkintakeskus tai tutkintaryhmän johtaja. Säännös perustuu osittain merionnettomuusdirektiivin säännöksiin, joissa edellytetään yksityisyyden turvaamista kuulemisen luottamuksellisen luonteen säilyttämiseksi. Säännöksen tarkoituksena on myös turvata mahdollisuus saada tutkintaa varten kaikki asian selvittämisen kannalta tarpeellinen tieto. Tarpeellisen tiedon saaminen voi vaikeutua, jos paikalla on esimerkiksi onnettomuudessa loukkaantuneita henkilöitä tai kuultavan työnantajan edustajia.⁷⁵⁰ Turvallisuustutkintalain 23 §:n 2 momentin mukaan vajaanlaisista kuultavista läsnä on kuitenkin oltava hänen huoltajansa, edunvalvojansa tai muu laillinen edustajansa. Lisäksi kuulemisessa saa olla läsnä kuultavan avustaja tai asiamies.

Turvallisuustutkintalaissa ei ole nimenomaisia säännöksistä siitä, pitäisikö kuulemisessa olla mukana todistaja. Esimerkiksi esitutkinnassa ei kuulustelutodistajaa välttämättä tarvita, vaan kuulustelutodistajan käyttö voidaan korvata kuulustelutilaisuuden tallentamisella ääni- ja kuvallenteeseen, jos siten voidaan riittävän luotettavasti osoittaa kuulustelun suorittamistapa ja kuulustelun aikaiset tapahtumat⁷⁵¹. Turvallisuustutkintalain valmistelussa lienee ollut ajatuksena noudattaa samaa periaatetta, sillä lain perusteluista käy ilmi, että kuulemiset on tarkoitus tallentaa. Lisäksi kuulemisesta laaditaan pöytäkirja, jonka kuultava allekirjoittaa⁷⁵².

Puhuttelut. Kuulemisen lisäksi tutkintaelimellä saattaa olla tarvetta suorittaa puhutteluja. Luottamuksellisissa puhutteluissa henkilö voi paljastaa tutkijalle sellaisia tietoja, jotka eivät muuten tulisi ilmi. Turvallisuustutkinnan keskeisenä periaatteena on pidetty luottamuksellisuutta, sillä tutkinnan tavoitteiden toteuttaminen edellyttää luottamuksellista suhdetta. Tällainen suhde ei voi syntyä, ellei onnettomuuteen osallisella tai muulla asianosaisella ole varmuutta siitä, että hänen tutkijalle paljastamansa tiedot eivät leviä sivullisille. Turvallisuustutkinnassa hankitun tiedon tulee olla vain turvallisuustutkinnan käytössä, koska tutkinnassa saadun luottamuksellisen tiedon paljastaminen voi aiheuttaa tavalla tai toisella haitallisen seurauksen sille, joka tiedon on antanut.

Turvallisuustutkinnan luottamuksellisuusperiaate muistuttaa paljon terveydenhuollon piirissä olevaa luottamusperiaatetta. Tässä mielessä potilassalaisuudet on jaoteltu luonnollisiin, uskottuihin ja ammatillisiin salaisuuksiin. Luonnollisella salaisuudella tarkoitetaan niitä tietoja, joiden luonne sinällään aiheuttaisi paljastuessaan henkilölle epäedullisia seurauksia riippumatta muista salaisuuden säilyttämiseen liittyvistä tekijöistä. Uskotulla salaisuudella tarkoitetaan tiedon salassa pitämistä lähinnä sen vuoksi, että tietoa on luvattu olla paljastamatta. Tässä mielessä tiedon laadulla ei ole katsottu olevan ratkaisevaa merkitystä. Ammatillisella salaisuudella ymmärretään puolestaan tietyille ammattiryhmille merkityksellistä salassa pitämisen muotoa, jossa

⁷⁵⁰ HE 204/2010 vp, s. 47.

⁷⁵¹ Ks. uuden esitutkintalain 7 luvun 11 §:n 2 momentti.

⁷⁵² HE 204/2010 vp, s. 47.

ei myöskään kiinnitetä huomiota ensisijaisesti tiedon luonteeseen vaan lähinnä tiedon luovuttamisesta aiheutuviin haitallisiin seurauksiin.⁷⁵³

Turvallisuustutkinnan luottamuksellisissa puhutteluissa saatujen tietojen salassa pitäminen on käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi silloin, kun onnettomuuden syyllisyys- ja vastuukysymyksiä on käsitelty tuomioistuimessa ja tutkintaelimen jäsen on haastettu tuomioistuimeen todistajaksi. Tällöin tutkijaa on vaadittu paljastamaan niitä puhutteluissa saatuja luottamuksellisia tietoja, joita hän on saanut onnettomuudessa mukana olleelta. Uusi turvallisuustutkintalaki on näiltä osin selventänyt aiemmin vallinnutta sääntelemätöntä tilannetta, sillä turvallisuustutkintalain 40 §:ään on otettu säännökset todistamiskiellosta. Säännöksen mukaan tutkintaryhmän jäsen tai muu turvallisuustutkintaan osallistuva ei saa todistaa siitä, mitä hän yksittäisessä tutkintatehtävässä on saanut tietää onnettomuudesta, jolleivät erittäin tärkeät syyt vaadi, että häntä kuullaan siitä. Kielto on voimassa, vaikkei todistaja enää ole siinä asemassa, jossa hän on saanut tiedon todistettavasta seikasta. Turvallisuustutkintalakiin johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan poikkeamisperusteena olisivat törkeiden rikosten selvittäminen⁷⁵⁴.

⁷⁵³ Kauppi 2007, s. 96–97 ja s. 111, Lohiniva-Kerkelä 2007, s. 161, Kotkas – Tuori 2008, s. 562–564.

⁷⁵⁴ HE 204/2010 vp, s. 55.

9 Tutkinnan päättäminen ja tutkintaselostuksen julkaiseminen

9.1 Tutkintaselostuksen julkaiseminen sekä siihen liittyvät menettelysäännökset

9.1.1 Tutkinnan päätyminen ja lopetetun tutkinnan uudelleen aloittaminen

Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet. Kun tutkinta valmistuu, sitä koskevat tiedot, analyysit ja päätelmät kootaan sekä dokumentoidaan tutkintaselostukseen, jossa myös esitetään tarvittavat suositukset turvallisuuden parantamiseksi ja mahdollisten tulevien onnettomuuksien estämiseksi. Tutkintaprosessin katsotaan päättyvän tutkintaselostuksen julkaisemiseen. Turvallisuustutkinnasta tehtävän tutkintaselostuksen julkaiseminen merkitsee kaikille kuuluvaa tiedonsaantioikeutta onnettomuuden tutkinnasta ja sen syistä. Turvallisuustutkintaan liittyvä julkisuus tarkoittaa tutkintaelimen asiakirjojen eli lähinnä tutkintaselostuksen saatavuutta.

Tutkintaselostuksen julkaisemisesta säädetään siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 kuudennessa luvussa. Tutkintaselostukseen liittyviä säännöksiä on kuudennen luvun lisäksi myös liitteen 13 alaliitteessä, jossa säädetään tutkintaselostuksen formaatista. Lisäksi liitteessä 13 määritellään tutkintaa toimittavan valtion velvollisuuksia, jotka liittyvät tutkintaselostuksen jakamiseen, julkaisemiseen sekä tutkintaselostuksissa oleviin suosituksiin. Myös meriliikenteen onnettomuustutkintasäännösten luvuissa 13 ja 14 on säännökset tutkintaselostuksesta. Vaikka kansainvälisessä merenkulkuyhteisössä on jo pitkään tiedetty, että merionnettomuuksien ripeän tutkinnan avulla voidaan parantaa meriturvallisuutta, kaikki lippuvaltiot eivät suorita tutkintaa nopeasti tai olleenkaan. Ne valtiot, joiden lippujen alla tapahtuu eniten onnettomuuksia, tekevät suhteellisesti vähiten tutkimuksia. Kaikkein huonoimmin velvoitteita noudattavat avoimen rekisterin valtiot eli mukavuuslippuvaltiot. Esimerkiksi Espanjan rannikolla vuonna 2002 tapahtuneen Prestige-säiliöaluksen⁷⁵⁵ onnettomuudesta puuttuu edelleen lippuvaltion eli Bahamasaarten suorittama tutkinta⁷⁵⁶.

EU-oikeuden säädösten osalta voidaan todeta, että meriliikenteen tarkastusdirektiivissä 1999/35/EY ja valvontadirektiivissä 2002/59/EY ei ole nimenomaista velvoitetta tutkintaselostusten laatimisesta, vaan direktiiveissä on ainoastaan viittaussäännös IMO:n tutkintasäännöstöön. Muissa EU-oikeuden turvallisuustutkintaa määrittävissä säädöksissä on säännökset tutkintaselostuksenlaatimisesta. Rautatieturvallisuusdirektiivin 2004/49/EY osalta velvoite on 23(1) artiklassa, meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivissä 2009/18/EY velvoite on otettu 14(1) artiklaan ja siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa sääntelevässä asetuksessa (EU) N:o 996/2010 säännökset ovat sen 16 artiklassa.

⁷⁵⁵ Prestige-aluksessa oli ennen onnettomuutta 77 000 tonnia raskasta polttoöljyä, josta Espanjan viranomaisten mukaan pääosa huuhtoutui mereen ja rantaan aiheuttaen merkittävää ympäristötuhoa.

⁷⁵⁶ Ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma meriturvallisuuden parantamisesta (2003/2235(INI)).

Tutkintaselostuksen määräajoista säädetään siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 kohdassa 6.5. Säännöksen mukaan tutkintaa toimittavan valtion on julkaistava lopullinen tutkintaselostus niin nopeasti kuin mahdollista. Tutkintaselostuksen nopeaa julkaisemista voidaan perustella sen turvallisuuden parantamiseen tähtäävillä tavoitteilla. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstössä ei ole sitovia säännöksiä tutkintaselostuksen julkaisemisen määräajoista. EU-oikeudessa säädetään siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa määrittävän asetuksen (EU) N:o 996/2010 artiklassa 16(6) määräajoista siten, että turvallisuustutkintaa toimittavan viranomaisen on julkaistava lopullinen tutkintaselostus mahdollisimman nopeasti, ja mikäli mahdollista, 12 kuukauden kuluttua ajankohdasta, jona onnettomuus tai vakava vaaratilanne tapahtui. Lisäksi 16(7) artiklassa säädetään, että mikäli lopullista selostusta ei voida julkaista 12 kuukauden kuluessa, turvallisuustutkintaviranomaisen on annettava vähintään onnettomuuden tai vakavan vaaratilanteen jokaisena vuosipäivänä välilausunto, jossa selostetaan tutkinnan etenemistä ja esiin tulleita turvallisuusseikkoja. Esimerkkinä väliraporttien määrästä voidaan mainita Pariisissa vuonna 2000 Charles de Gaullen (CDG) lentokentällä tapahtunut onnettomuus, jossa Concorde-lentokoneen 100 matkustajaa sekä yhdeksän miehistön jäsentä kuoli. Onnettomuudesta julkaistiin kaikkiaan neljä tutkintaselostusta, sillä alustavan raportin lisäksi julkaistiin kaksi väliraporttia ennen lopullista tutkintaselostusta.

Tutkintaselostuksen julkaisemisen ripeyttä korostaa ilmailuonnettomuuksien tutkinnassa tyypillinen tilanne, jossa onnettomuuden sattuessa voidaan ao. konetyyppi asettaa lentokieltoon. Lentokelpoisuuden peruminen ei ole harvinaista. Esimerkiksi vuonna 2000 CDG:n lentokentällä tapahtunut onnettomuus, johti Concorden lentokieltoon jo tutkinnan aikana⁷⁵⁷. Lisäksi Euroopan lentoturvallisuusvirastoa koskevan virastoasetuksen EU n:o 1592/2002 johdanto-osassa todetaan, että, onnettomuuksien tutkinnan tuloksien pohjalta olisi toimittava kiireellisesti erityisesti silloin, jos onnettomuudet liittyvät puutteelliseen lentokonesuunnitteluun tai -toimintaan liittyviin seikkoihin, jotta voidaan palauttaa kuluttajan luottamus lentoliikenteeseen. Jotta konetyyppi voidaan käyttökiellon jälkeen ottaa uudelleen käyttöön, se yleensä edellyttää tutkinnan loppuun suorittamista.

Rautatieturvallisuusdirektiivin 2004/49/EY 23(2) artiklan mukaan tutkintaelimen on julkistettava lopullinen tutkintaselostus mahdollisimman nopeasti ja yleensä 12 kuukauden kuluessa tapahtumapäivästä. Vaikka tutkintaselostukselle asetettu määräaika on oikeudelliselta merkitykseltään suosituksen luonteinen, tutkintaselostuksen nopeaa julkaisemista tukee sen turvallisuuden parantamiseen tähtäävät tavoitteet. Tutkintaselostuksen lopullinen julkaiseminen riippuu onnettomuuden laajuudesta, eikä sille siten voida säätää tiukkaa määräaika. Rautatieturvallisuusdirektiivin osalta on josain määrin yllättävää, ettei direktiivissä säädetä väliraporttien tekemisestä. Vakavampien onnettomuuksien tutkinnassa on tyypillistä, että niiden loppuun saattaminen vie aikaa, eikä vuoden määräaika tässä katsannossa ole kovinkaan pitkä. Väliraporteissa voidaan selostaa tutkinnan vaiheet ja painottaa turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä sekä tarvittaessa ehdottaa toimenpiteitä turvallisuuden parantamiseksi.

Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 14(2) artiklassa on myös asetettu määräaika tutkintaselostuksen laatimiselle. Säännöksen mukaan tutkintaelimen on parhaansa mukaan pyrittävä antamaan tutkintaselostus ”yleisön saa-

⁷⁵⁷ Ks. Accident on 25 July 2000 at La Patte d'Oie in Gonesse (95) to the Concorde, Final Report.

taville 12 kuukauden kuluessa päivästä, jona onnettomuus tai vaaratilanne on sattunut”. Jos tutkintaselostusta ei pystytä laatimaan kyseisessä ajassa, on tutkintaselostuksen sijaan julkaistava väliraportti 12 kuukauden kuluessa mainitusta päivästä. Näyttäisi kuitenkin siltä, että 12 kuukauden määräaika lopulliselle tutkintaselostukselle ei ole ehdoton, mutta väliraportti on säännöksen mukaan julkaistava. Näin ollen säännöstä ei velvoitteen osalta voida pitää pelkästään suosituksena, sillä jokin tutkintaselostus on 12 kuukauden kuluttua julkaistava, oli se sitten lopullinen tai väliraportti.

Lopetetun tutkinnan uudelleen aloittaminen. Vaikka tutkinta yleensä päättyy tutkintaselostuksen julkaisemiseen, on kansainvälisen oikeuden onnettomuustutkintaa määrittävissä säädöksissä sopimusmääräyksiä, joiden mukaan päättynyt tutkinta voidaan tietyn edellytyksin aloittaa uudelleen. Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 kohdassa 5.13. on säännökset asiasta. Säännöksen mukaan siinä tapauksessa, että tutkinnan päättymisen jälkeen ilmenee uusia ja merkittäviä todisteita, tutkintaa toimittavan valtion tulee aloittaa tutkinta uudelleen. Myös meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstössä on määritelty ehtoja jo lopetetun tutkinnan uudelleen aloittamisesta. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännösten kohdan 26.2 mukaan milloin merkittäviä uusia todisteita on saatu merionnettomuuden tai merionnettomuuden vaaratilanteen tutkinnasta, ja uudet todisteet voivat olennaisesti muuttaa olosuhteiden määrittelyä tapahtuneesta onnettomuudesta sekä olennaisesti muuttaa onnettomuuden syytä taikka vaikuttaa tutkinnan johdosta annettaviin suosituksiin, pitäisi tutkintaa toimittavan valtion harkita uudelleen päätöksensä ja tutkinnan uudelleen aloittamisesta. Harkinnassa on myös otettava huomioon niiden valtioiden mielipide, joita asia merkittävässä määrin koskee. Tämä säännös ei kuitenkaan ole sitova, vaan pelkästään suositus. EU-direktiiveissä ei ole säännöksiä lopetetun tutkinnan uudelleen aloittamisesta.

Turvallisuustutkintalain 27 §:n 1 momentissa on perussäännös tutkintaselostuksesta. Säännöksen mukaan turvallisuustutkinnasta laaditaan julkinen tutkintaselostus onnettomuuden vakavuuteen nähden sopivassa laajuudessa. Kumotussa Tutkintal:ssa ei ollut nimenomaisia säännöksiä tutkintaselostuksen julkisuudesta, mutta aiempi viranomaiskäytäntö noudatti tätä periaatetta, mikä nyt on kirjattu lakiin. Tutkintaselostuksen julkaisemisen määräajoista ei Suomen kansallisessa lainsäädännössä ole säännöksiä. Vaikka hallintoasioiden käsittelyssä pidetäänkin käsittelyn nopeutta eräänä tehokkuuden kriteerinä, ei käsittelyn nopeutta tai mahdollisia määräaikoja voida analogisesti soveltaa onnettomuuksien tutkintaan. Onnettomuuksien tutkinnalle ja hallintoasioiden käsittelylle on kuitenkin yhteistä se, että nopea ja summaarinen käsittely voi johtaa virheellisiin päätelmiin ja ratkaisuihin. Direktiivin asianmukaisen täytäntönnäköisyyden kannalta määräajan puuttuminen ei sinänsä ole virheellistä, sillä direktiiveissä määritelty määräaika ei ole sitova.

Direktiiveissä voi olla sekä pakottavia että valinnaisia säännöksiä. Direktiivin pakottava velvoite on toteutettava kansallisen oikeuden sitovalla säännöksellä⁷⁵⁸. Rautatie-turvallisuusedirektiiveissä olevat säännökset tutkintaselostuksen julkaisemisen määräajoista ovat luonteeltaan suosituksen luonteisia, jolloin ne eivät edellytä, että lopullisen tutkintaselostuksen tulisi olla valmiina 12 kuukauden kuluttua onnettomuuden sattumisesta. Jäsenvaltiot voivat siis periaatteessa valita, ottavatko ne määräajat kansalliseen lainsäädäntöön vai eivät. Tässä suhteessa Suomen kansallinen lainsäädä-

⁷⁵⁸ Asia C-339/87, kohta 22, komissio v Alankomaat, Kok. 1990 I-851; asia 239/85 komissio v Belgia, Kok. 1986, 3645.

däntö ei periaatteessa ole ristiriidassa direktiivien kanssa, vaikka siinä ei tutkintaselostukselle säädetä määräaikaa.

Sen sijaan meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 14(2) artiklan täytäntöönpano edellyttää, että 12 kuukauden kuluessa siitä päivästä, jona onnettomuus on sattunut, on tutkintaraportti julkaistava. Jos lopullista tutkintaselostusta ei pystytä laatimaan kyseisessä ajassa, 12 kuukauden kuluessa mainitusta päivästä on julkaistava väliraportti. Direktiivin säännös on sanamuodoltaan sellainen, että se ei jätä jäsenvaltiolle harkintaa. Vuoden kuluessa onnettomuudesta on julkaistava lopullinen tutkintaselostus tai väliraportti. Vaikka direktiivin 2009/18/EY 14(2) artiklassa puhutaan myös vaaratilanteen tutkintaselostuksesta, sen julkaiseminen (lopullisen tai väliraportin) ei ole pakollista, koska vaaratilanteiden tutkiminen ei kuulu direktiivin pakolliseen soveltamisalaan.

Vaikka meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 14 artiklan vaatimusta tutkintaselostuksen julkaisemisesta määräajassa ei ole nimenomaisesti määriteltä uudessa turvallisuustutkintalain 4 artiklan 1 momentin mukaan tutkinnassa noudatetaan, mitä onnettomuuksien tutkintaa koskevassa Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään. Viittaussäännöksen johdosta turvallisuustutkintalaki saa sisällönsä kaikista niistä EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden säädöksistä, joihin siinä viitataan. Kansallinen lainsäädäntö on siten näiltä osin oikeellista.

Lopetetun tutkinnan aloittaminen uudelleen. Turvallisuustutkintalain 29 §:ään on otettu säännökset tutkinnan päättymisestä. Turvallisuustutkintalain mukaan tutkinta päättyy, kun tutkintaselostus allekirjoitetaan. Tämä pitää paikkansa tutkintaryhmän työn näkökulmasta. Kun ajatellaan tutkintaa prosessina, tutkinnan päättyminen tapahtuu vasta, kun tutkintaselostus on julkaistu. Julkaiseminen on osa prosessia ja ehdoton edellytys järjestelmän legitimitetille. Tähän pykälään on otettu myös säännökset jo päätetyn tutkinnan uudelleen aloittamisesta. Pykälän mukaan tutkinnan päättymisen ei estä uutta tutkintaa asiassa, jos se on tarpeen tutkinnan päättymisen jälkeen tietoon tulleen uuden ja merkittävän seikan vuoksi. Tutkinnan uudelleen käynnistäminen olisi mahdollista Onnettomuustutkintakeskuksen harkinnan mukaan. Hallituksen esityksen perusteluissa kynnys tutkinnan uudelleen aloittamiselle on asetettu korkealle. Se olisi poikkeuksellista ja saatavilla olevan tiedon tulisi olla uusi ja tapahtumien kulun tai tutkinnan johtopäätösten kannalta merkittävä⁷⁵⁹. Tutkinnan uudelleenaloittamisen osalta kansallinen lainsäädäntö on oikeellista.

9.1.2 Tutkintaselostuksen rakenne ja sisältö

Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet. Tutkintaselostuksen rakenteesta on siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 13 kattavat säännökset. Tutkintaselostusta koskevat säännökset ovat liitteen 13 kuudennessa luvussa. Lisäksi tutkintaselostuksen formaatista eli muodosta ja rakenteesta säädetään erillisessä alaliitteessä (Appendix). Vaikka tutkintaselostuksen formaatti ei liitteessä 13 ole oikeudellisesti sitova, tutkintaselostuksen yhteisellä formaatilla on useita etuja. Se varmistaa, ettei tutkintaselostuksesta jää mitään oleellista tietoa pois. Formaatti takaa, että tiedot tulevat oikeiden otsikoiden alle ja näin voidaan välttää informaation hajanaisuutta. Vaikka yhteinen formaatti on käytössä, sitä on järkevää soveltaa tutkittavan tapauksen laajuuteen sekä onnettomuuden tai vaaratilanteen vakavuuteen.

⁷⁵⁹ HE 204/2010 vp, s. 50.

Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännösten tutkintaselostusta määrittävässä 14 luvussa kiinnittää huomiota se, ettei siinä ole säännöksiä, mitä tietoja tutkintaselostuksessa pitäisi olla. Asiaa koskevat säännökset on sijoitettu 2 luvun määritelmien yhteyteen. Tutkintaselostukseen tulisi sisältyä yhteenveto, jossa kerrotaan onnettomuuden perustiedot, kuten tapahtuma-aika ja -paikka, kuolleiden ja loukkaantuneiden lukumäärä sekä onnettomuudesta mahdollisesti aiheutunut ympäristövahinko.

Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa sääntelevän asetuksen (EU) N:o 996/2010 osalta tutkintaselostuksen formaatista ei säädetä mitään, vaan 16(1) artiklan mukaan turvallisuustutkinnan päätteeksi on laadittava tutkintaselostus onnettomuuden tai vakavan vaaratilanteen luonteeseen ja vakavuuteen nähden sopivassa muodossa. Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY lähestymistapa on toisenlainen. Direktiivin 14(1) artiklan mukaan turvallisuustutkinnasta on julkaistava toimivaltaisen tutkintaelimen määrittämässä muodossa oleva raportti, jonka sisältö on direktiivin liitteen I asiaa koskevien osioiden mukainen. Tutkintaselostuksen rakenne on samanlainen kuin IMO-koodissa suositetaan. Se, edellyttävätkö direktiivin 2009/18/EY liitteet kansallista täytäntöönpanoa, vaatii liitteeseen sisältyvien säännösten oikeudellisen merkityksen arviointia. Liitteen I osalta tulkinnan kannalta merkityksellinen säännös on siis direktiivin 14 artikla, jossa säädetään, että ”tämän direktiivin mukaisesti tehdystä turvallisuustutkinnasta on julkaistava toimivaltaisen tutkintaelimen määrittämässä muodossa oleva raportti, jonka sisältö on liitteen I asiaa koskevien osioiden mukainen”. Direktiivin säännökset eivät siis velvoiteta jäsenvaltioita säätämään siitä, että direktiivin liitteenä olevan tutkintaselostuksen rakenne olisi otettava sanatarkasti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivi edellyttää kuitenkin, että liitteen tutkintaselostus noudattaa liitteen I mukaisia osioita. Kun tutkitaan tarkemmin liitteen I sisältöä, voidaan havaita sen sisältävän seitsemän osiota. Jokainen osio sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, mitä ao. tutkintaselostuksen osio kattaa.

Rautatieturvallisuudirektiivissä säädetään tutkintaselostuksesta artiklassa 23 sekä direktiivin liitteessä V. Näyttäisi siltä, että EU-oikeuden säädöksistä rautatieturvallisuudirektiivissä on velvoittavimmat säännökset tutkintaselostuksen muodosta. Kun tutkitaan tarkemmin rautatieturvallisuudirektiivin 23(2) artiklaa, voidaan havaita, että säännöksen sanamuodon mukaan tutkintaselostuksessa on noudatettava *mahdollisimman tarkasti* liitteen V mukaista rakennetta. Direktiivi siis edellyttää liitteen noudattamista, mutta ei kaikkien yksityiskohtien osalta, vaan liitteen V rakenteen osalta.

Turvallisuustutkintalain 27 §:n 2 momentissa säädetään tutkintaselostuksen sisällyksestä ja rakenteesta. Tutkintaselostuksessa ei eritellä erikseen onnettomuudesta tai vaaratilanteesta tehtävää tutkintaselostusta, vaan ne tehdään tutkittavista tapauksista. Lain 27 §:n 2 momentin mukaan tutkintaselostus sisältää selostuksen onnettomuuden kulusta, onnettomuuteen johtaneista tekijöistä ja onnettomuuden seurauksista sekä asianomaisille viranomaisille ja muille toimijoille osoitetut turvallisuus-suositukset toimenpiteiksi, jotka ovat tarpeen yleisen turvallisuuden lisäämiseksi, uusien onnettomuuksien ja vaaratilanteiden ehkäisemiseksi, vahinkojen torjumiseksi sekä pelastus- ja muiden viranomaisten toiminnan tehostamiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tutkintaselostusten laajuus ja siinä käsiteltävät asiat on määritelty hyvin yksityiskohtaisesti Euroopan unionin lainsäädännössä ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Vaatimukset vaihtelee

vat tutkinta-aloittain ja niitä noudatettaisiin sellaisinaan.⁷⁶⁰ Hallituksen esityksessä viitataan lisäksi tutkintalain 4 §:n 1 momenttiin, jolloin tutkinnassa noudatetaan tutkintaselostusten osalta, mitä onnettomuuksien tutkintaa koskevassa Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään ja Suomea sitovassa kansainvälisessä velvoitteessa määrätään. Näin ollen tutkintaselostuksen rakenteen vaatimusten osalta kansallisessa lainsäädännössä noudatetaan EU-oikeuden sitovia säännöksiä myös liitteiden osalta.

9.1.3 Tutkintaselostuksesta annettavat lausunnot

Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet. Tutkintaselostuksesta annettavista lausunnoista säädetään siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 13 siten, että tutkintaa toimittavan valtion velvollisuutena on lähettää loppuraportin luonnos⁷⁶¹. Kommentoinnille annetaan aikaa 60 päivää. Liitteen 13 säännökset ovat kuitenkin näiltä osin suosituksia eivätkä ne kuulu velvoittavien standardien ryhmään. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännösten 13.4 kohdan mukaan tutkintaa toimittavan valtion on pyydettävä valtiolta, jota asia merkittävässä määrin koskee, jättämään kommenttinsa tutkintaselostuksen luonnokseen 30 päivän kuluessa tai muun osapuolten sopiman ajan kuluessa. Tutkintaa toimittava valtio on velvollinen noudattamaan tätä vaatimusta ainoastaan siinä tapauksessa, että valtio, jota asia merkittävässä määrin koskee, antaa vakuutuksen, ettei se levitä tai julkaise tutkintaselostuksen luonnosta tai tietoja siitä ilman tutkintaa toimittavan valtion nimenomaista suostumusta. Merionnettomuustutkintasäännösten 13.2 kohdan mukaan siinä tapauksessa, että tutkintaselostuksen luonnos tai siinä olevia tietoja on jo julkaistu tutkintaa toimittavan valtion toimesta, ei tällaista nimenomaista vakuutusta tarvita.

Tutkintaa toimittavan valtion on otettava huomioon tutkintaselostuksen luonnoksesta annetut kommentit ennen lopullisen tutkintaselostuksen tekemistä. Jos kommentteilla on suoraa vaikutusta kommentit antaneen valtion intressiin, tutkintaa toimittavan valtion on ilmoitettava kommentit lähettäneelle valtiolle, miten kommentit on otettu huomioon. Mikäli tutkintaa toimittava valtio ei saa pyytämiensä kommentteja 30 päivän määräajan tai muun sovitun määräajan puitteissa, valtio voi saattaa tutkintaselostuksen lopulliseen muotoonsa.

Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa määrittävän asetuksen (EU) N:o 996/2010 artiklan 16(4) mukaan tutkintaviranomaisen on ennen lopullisen selostuksen julkaisemista pyydettävä lausunto asianomaisilta viranomaisilta, mukaan lukien EASA, sekä niiden kautta ilma-aluksen suunnittelutodistuksen haltijalta, valmistajalta ja lento-toiminnan harjoittajalta. Artiklan mukaan tutkintaviranomaisen on näitä lausuntoja pyytäessään noudatettava ICAOn kansainvälisiä standardeja ja suositeltuja menettelytapoja. Näin ollen EU-asetuksen nojalla määräaikojen suhteen on noudatettava siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 luvun 6 säännöksiä. Rautatieturvallisuusdirektiivin 22(3) artiklan mukaan asianomaisille infrastruktuurin haltijoille ja rautatieyrittäjille, turvallisuusviranomaiselle, uhreille ja heidän omaisilleen, vahingoittuneen omaisuuden omistajille, valmistajille, osallisena olleille pelastuspalvelulaitoksille sekä henkilöstön ja palvelujen käyttäjien edustajien on voitava esittää huomautuk-

⁷⁶⁰ HE 204/2010 vp, s. 48.

⁷⁶¹ Loppuraportin luonnos on lähetettävä ilma-aluksen rekisteröinti-, operaattori-, suunnittelu- ja valmistusvaltiolle ja ylipäättään tutkintaan osallistuneille valtioille. Jos tutkinta on siirretty siitä valtiosta, jossa onnettomuus alun perin tapahtui, on loppuraportin luonnos lähetettävä myös tälle sopimusvaltiolle.

sia tutkintaselostuksessa esitetyistä tiedoista. Kommenteille tai lausunnoille varustusta määräajasta ei direktiivissä ole säännöksiä. Meriliikennealan onnettomuustutkimadirektiivissä 2009/18/EY ei säännöksiä tutkintaselostuksesta pyydettyistä lausunnoista.

Turvallisuustutkintalain 28 §:ssä säädetään viranomaisten ja onnettomuuteen osallisten lausunnoista⁷⁶². Turvallisuustutkintalain 28 §:n mukaan ennen tutkintaselostuksen antamista on varattava onnettomuuteen osallisille sekä tutkittavan onnettomuuden alalla turvallisuudesta, valvonnasta ja ohjauksesta vastaaville viranomaisille tilaisuus lausua mielipiteensä tutkintaselostuksen luonnoksesta ja siihen otettavista suosituksista. Turvallisuustutkintalain 28 §:n osalta huomio kiinnittyy siihen, että lausunnon antamiselle ei ole säädetty määräaikaa, vaan näiltä osin todetaan, että lausunnon antamiselle asetetaan *kohtuullinen määräaika*. Lakiehdotusta valmistellut työryhmä oli kaavaillut lausunnoille vähintään 30 päivän määräaikaa. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sisällynyt enää varsinaiseen hallituksen esitykseen (204/2010 vp). Laikiin ei nähty tarpeelliseksi säätää kiinteästä vähimmäisajasta, koska määräajat kansainvälisissä velvoitteissa vaihtelevat.

Turvallisuustutkintalain 28 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi siitä, miten saadut lausunnot otetaan huomioon lopullisessa tutkintaselostuksessa. Lausunnot voidaan liittää selostukseen sellaisenaan tai niistä voidaan laatia yhteenveto. Aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna uuteen turvallisuustutkintalakiin otettiin nimenomainen maininta, ettei yksityishenkilöiden, kuten onnettomuudessa tai vaaratilanteessa loukkaantuneen henkilön, antamia lausuntoja julkaista lainkaan.⁷⁶³ Yhteenvetona voidaan todeta, että tutkintaselostuksesta annettavien lausuntojen osalta kansallinen lainsäädäntö on oikeellista suhteessa kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ja EU-oikeuteen.

9.1.4 Tutkintaselostuksen jakelu

Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet. Tutkintaselostuksen jakelusta säädetään siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 13 siten, että lopullinen tutkintaselostus lähetetään ilma-aluksen rekisteröinti-, operaattori-, suunnittelu- ja valmistusvaltiolle. Edellä mainittujen valtioiden lisäksi tutkintaselostus on lähetettävä niille valtioille, joiden kansalaiset ovat kuolleet tai loukkaantuneet onnettomuudessa. Lopullinen tutkintaselostus on lähetettävä myös sellaiselle valtiolle, joka on antanut tutkintaa varten tarvittavia tietoja, välineitä taikka asiantuntijoita. Tämä yleissopimuksen liitteen 13 kohdan 6.4. säännös on suositus. Meriliikenteen onnettomuustutkintäsäännöstössä kohdassa 14.1. säädetään tutkintaselostusten jakelusta siten, että tutkintaselostus on jaettava niille *valtioille, joita asia merkittävässä määrin koskee*. Lisäksi tutkintaa toimittavan valtion on jätettävä jokaisesta erittäin vakavan merionnettomuuden tutkinnasta lopullinen tutkintaselostus Kansainväliselle merenkulkujärjestölle. Kohdassa 14.2. säädetään lisäksi siitä, milloin tutkinta on toimitettu muusta kuin vakavasta merionnettomuudesta, on tutkintaselostus toimitettava Kansainväliselle merenkulkujärjestölle silloin, kun se sisältää informaatiota, joka voi es-

⁷⁶² Kumotussa Tutkintal:ssa ei ollut säännöksiä mahdollisuudesta antaa lausunto tutkintaselostukseen. Tosin Tutkintal:n 24 §:ssä säädettiin siitä, että toimivaltaiselle viranomaiselle tai laitokselle on ennen tutkintaselostuksen antamista varattava vähintään 30 päivää lausunnon antamiseen tutkintaselostukseen otettavasta suosituksesta.

⁷⁶³ HE 204/2010 vp, s. 50.

tää tai vähentää onnettomuuksien taikka vaaratilanteiden syntymistä tulevaisuudessa. Nämä säännökset ovat sopimusvaltioita sitovia.

Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa määrittävän asetuksen (EU) N:o 996/2010 16(8) artiklan mukaan tutkintaviranomaisen on toimitettava jäljennös lopullisesta selostuksesta ja turvallisuussuosituksista mahdollisimman pian

- a) asianomaisten valtioiden turvallisuustutkintaviranomaisille ja siviili-ilmailuviranomaisille sekä ICAO:lle kansainvälisten standardien ja suositeltujen menettelytapojen mukaisesti;
- b) niille, joille selostukseen sisältyvät turvallisuussuositukset on osoitettu;
- c) komissiolle ja EASAlle paitsi, jos selostus on julkisesti saatavilla sähköisessä muodossa, jolloin turvallisuustutkintaviranomaisen on ainoastaan ilmoitettava näille sen olevan saatavilla.

Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY 23(2) artiklassa säädetään tutkintaselostusten jakamisesta. Säännöksen mukaan tutkintaselostus on toimitettava infrastruktuurin haltijoille ja rautatieyrityksille, turvallisuusviranomaiselle, uhreille ja heidän omaisilleen, vahingoittuneen omaisuuden omistajille, valmistajille, osallisena olleille pelastuspalvelulaitoksille sekä henkilöstön ja palvelujen käyttäjien edustajille. Lisäksi tutkintaselostus on toimitettava muiden jäsenvaltioiden asianomaisille elimille ja osapuolille. Tämä velvoite tulee kyseeseen silloin, kun kyse on rajat ylittävästä kansainvälisestä liikenteestä. Rautatieturvallisuudirektiivin 24(2) artiklan mukaan lopulliset tutkintaselostukset on lähetettävä myös Euroopan rautatievirastolle.

Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY artiklan 14(3) mukaan tutkintaa johtavan jäsenvaltion tutkintaelimen on lähetettävä loppuraportista, yksinkertaistetusta raportista tai väliraportista kopio komissiolle. On yllättävää, ettei tutkintaselostusta edellytetä direktiivissä lähetettäväksi muille jäsenvaltioille. Kun verrataan direktiivin 2009/18/EY säännöksiä kansainvälisen merioikeuden säännöksiin, voidaan havaita, että direktiivissä ei säädetä siten kuin meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstössä, jonka mukaan tutkintaa johtavan valtion tulisi lähettää tutkintaselostuksen luonnoksen kopio kaikille *niille valtioille, joita asia merkittävässä määrin koskee*. Direktiivissä ei myöskään edellytetä tutkintaselostuksen lähettämistä Kansainväliselle merenkulkujärjestölle. Tässä suhteessa se poikkeaa siviili-ilmailun ja rautatieliikenteen tutkintaa määrittävistä EU-säädöksistä.

Kansallinen lainsäädäntö. Tutkintaselostuksen jakelusta oli aikaisemmin säännökset kumotun Tutkintalain 16 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan suuronnettomuuden tutkintaselostus annettiin valtioneuvostolle. Lisäksi 16 §:n 2 momentin mukaan suuronnettomuuden vaaratilanteen samoin kuin ilma- sekä raide- ja vesiliikenneonnettomuuden ja näiden vaaratilanteen tutkintaselostus annettiin oikeusministeriölle. Oikeusministeriön piti toimittaa tutkintaselostus toimenpiteitä varten tiedoksi asianomaisille sekä viranomaisille ja tahoille, joilla se arvioi olevan erityistä mielenkiintoa asiassa.

Uuteen turvallisuustutkintalakiin ei enää ole otettu nimenomaisia säännöksiä tutkintaselostuksen jakamisesta, vaikka EU-oikeuden säädökset edellyttävät tutkintaselostusten jakamista mm. toisille jäsenvaltioille tai unionin toimielimille taikka EU-virastolle. Nimenomaisen säännöksen puuttumista ei voi pitää suoranaisena virheenä, koska tutkintalain 4 §:n 1 momentissa säädetään, että tutkintalain lisäksi tutkinnassa

noudatetaan, mitä onnettomuuksien tutkintaa koskevassa Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään ja Suomea sitovassa kansainvälisessä veloitteessa määrätään. Viittaussäännöksen ansiosta kansallisen lainsäädäntö saa sisältönsä EU-oikeuden säännöksistä ja kansainvälisen oikeuden sopimusmääräyksistä. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että säännöstä, joka koskee yksinomaan jäsenvaltioiden ja komission välisiä suhteita, ei periaatteessa tarvitse panna täytäntöön⁷⁶⁴. Jos jäsenvaltio on päättänyt olla täsmentämättä nimenomaisesti kansallista lainsäädäntöä, jonka puitteissa kansalliset viranomaiset hoitavat tällaisia suhteita, se on vastuussa tähän liittyvistä mahdollisista unionin oikeuteen perustuvien veloitteiden laiminlyönneistä.⁷⁶⁵

9.2 Tutkintaselostuksen julkisuus ja salassa pidettävät tiedot

9.2.1 Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden veloitteet

Tiedot, joita ei tule julkaista tutkintaselostuksissa. Siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 13 kohdassa 5.12. on asiakirjojen salassapitoa koskevat säännökset. Kohdan 5.12 mukaan valtion, joka toimittaa tutkintaa, ei tule julkaista seuraavia asiakirjoja ja tallenteita muissa kuin turvallisuustutkintaa liittyvissä tarkoituksissa:

- a) kaikki lausunnot henkilöiltä, jotka tutkintaelin on saanut tutkinnan aikana;
- b) kaikki kommunikaatio tapahtuma-aikana ilma-aluksessa mukana olleiden henkilöiden välillä;
- c) lääketieteellinen tai henkilön yksityisyyteen liittyvä informaatio niiltä henkilöiltä, jotka ovat mukana onnettomuudessa tai vaaratilanteessa;
- d) ohjaamon puherekisteritallenteiden informaatio;
- e) mielipiteet, jotka on ilmaistu informaation analyysissä sisältäen lentorekisterilaitteen tiedot.

Kohdan 5.12 säännöksen mukaan tästä voidaan kuitenkin poiketa, jos asianomaisen valtion oikeusviranomaisen määrää tallenteiden salassapidosta poikkeamisesta. Yllä mainitussa luettelossa olevat asiakirjat ja tallenteet on sisällytettävä lopulliseen tutkintaselostukseen tai sen liitteisiin vain siinä tapauksessa, että se on merkityksellistä onnettomuuden tai vaaratilanteen analyysille. Myöskään sitä osaa asiakirjoista ja tallenteista, jotka eivät ole merkityksellisiä onnettomuuden analysoimiseksi, ei tule saattaa julkisiksi. Tietojen julkisuutta ajatellen liitteessä 13 on lähtökohtana siis salassapito. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstössä ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, mitä tietoja tutkintaselostuksessa ei saa julkaista.

EU-asetuksen N:o 996/2010 16 artiklassa säädetään tutkintaselostuksesta ja asetuksen 14 artiklassa on säännökset arkaluontoisten turvallisuustietojen suojaamisesta. EU-asetuksen 14 artiklassa tarkoitetut tiedot saa sisällyttää selostukseen vain, jos niillä on merkitystä onnettomuuden tai vakavan vaaratilanteen analysoimiseksi. Tietoja tai osia tiedoista, joilla ei ole merkitystä analysoinnin kannalta, ei saa julkistaa. Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY osalta voidaan todeta, että siinä ei ole

⁷⁶⁴ Ks. asia C-72/02, komissio v. Portugali, tuomio 24.6.2003, 19 ja 20 kohta.

⁷⁶⁵ Asia C-296/01 komissio v. Ranska, kohdat 92–93, Tuomio 20.3.2003.

nimenomaisesti mainittu mitään niistä tiedoista, joita ei saa julkaista tutkintaselostuksessa.

Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 9 artiklan otsikko on ”luottamuksellisuus”. Tämän artiklan formuloinnista käytiin pitkään kiistaa neuvoston ja parlamentin välillä. Lopullinen sanamuoto ratkesi vasta sovittelukomiteassa sen jälkeen, kun artikla kirjoitettiin uusiksi Euroopan tietosuojavaltuutetun neuvojen mukaisesti⁷⁶⁶. Parlamentti vaatii artiklan otsikoksi ”tietojen salassapito”, joka oli myös otsikkona komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa. Direktiivin 2009/18/EY 9 artiklan mukaan ”tämän rajoittamatta direktiivin 95/46/EY (tietosuojadirektiivi) soveltamista kunkin jäsenvaltion on oikeusjärjestelmässään varmistettava, että seuraavia tietoja ei anneta muita tarkoituksia kuin turvallisuustutkintaa varten, paitsi jos kyseisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen katsoo, että tietojen julkaisemiseen on yleisen edun kannalta pakottava syy:

- a) todistajanlausunnot sekä muut lausunnot, selonteot ja muistiinpanot, jotka tutkintaelin on hankkinut tai saanut turvallisuustutkinnan aikana;
- b) tiedot, joista ilmenee turvallisuustutkinnan yhteydessä todisteita esittäneiden henkilöiden henkilöllisyys;
- c) merionnettomuudessa tai merellä sattuneessa vaaratilanteessa osallisina olleita henkilöitä koskevat tiedot, jotka ovat luonteeltaan erityisen arkaluontoisia tai yksityisiä, terveyttä koskevat tiedot mukaan lukien”.

Direktiivin 2009/18/EY 9 artiklan a) kohdassa on tavoitteena, että jäsenvaltiot suojaisivat onnettomuuden johdosta annettavat todistajanlausunnot ja estäisivät niiden käytön muihin tarkoituksiin kuin turvallisuustutkintaan. Direktiivin 2009/18/EY johdanto-osan 10) kohdan mukaan säännöksen tarkoituksena on, ettei todistajiin kohdisteta minkäänlaisia syrjäntä- tai rankaisutoimia sen vuoksi, että he ovat osallistuneet tutkintaan. Direktiivin 2009/18/EY 9 artiklan b) kohdassa kiinnittyy huomio siihen, että tutkinnan anonymiteetti koskee vain todisteita antaneiden henkilöiden henkilöllisyyttä.

Anonymiteetti. Tutkintaselostuksen julkisuus merkitsee turvallisuustutkinnan kaikille kuuluvaa tiedonsaantioikeutta onnettomuuden tutkinnasta ja sen syistä. Turvallisuustutkintaan liittyvä julkisuus tarkoittaa tutkintaelimen asiakirjojen eli lähinnä tutkintaselostuksen saatavuutta. Vaikka tutkinnan avoimuus edellyttää julkisuutta, eivät kaikki onnettomuuden selvittämistä koskevat asiakirjat ole julkisia, eikä kaikkia tutkinnassa saatuja tietoja voida julkaista tutkintaselostuksessa. Totunnaisesti ajatellaan, että turvallisuustutkinnan johdosta julkaistavissa tutkintaselostuksissa ei julkaista onnettomuuteen osallisten taikka uhrien nimiä, koska tämä on ollut eurooppalainen käytäntö. Tätä taustaa vasten on yllättävää, että siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 13 tutkintaselostukselta ei vaadita anonymiteettiä. Meriliikenteen onnettomuustutkintasäännöstössä ei anonymiteetin osalta ole nimenomaisia säännöksiä, että tutkintaselostuksessa ei saa esittää onnettomuudessa mukana olleiden henkilöiden nimiä.

Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa määrittävän asetuksen (EU) N:o 996/2010 artiklassa 16(2) on selkeät ja johdonmukaiset säännökset anonymiteetistä, sillä artiklan mukaan tutkintaselostuksessa ei saa mainita onnettomuudessa tai vakavassa vaaratilanteessa mukana olleiden henkilöiden nimiä. Rautatieturvallisuudirektiivissä

⁷⁶⁶ EP:n mietintö A6-0101/2009 sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä tekstistä.

2004/49/EY ei ole säännöksiä anonymiteetistä. Meriliikennealan onnettomuustutkimusdirektiivin 2009/18/EY 9 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on oikeusjärjestelmässään varmistettava, että 9 artiklassa lueteltuja tietoja ei anneta muita tarkoituksia kuin turvallisuustutkimusta varten. Direktiivin 9 artiklan b) kohdassa on tähän luetteloon liitetty tiedot, joista ilmenee turvallisuustutkimuksen yhteydessä todisteita esittäneiden henkilöllisyys. Tutkimuksen anonymiteetti on tämän säännöksen nojalla varsin suppea, koska se koskisi vain todisteita antaneiden henkilöllisyyttä. Direktiivin 2009/18/EY osalta on todettava, että anonymiteetin soveltamisala on varsin suppea ja loppujen lopuksi sen antaminen jää itse asiassa jäsenvaltion harkintaan.

Anonymiteettia koskeva sääntely tai paremminkin sen puuttuminen on yllättävä havainto. Yllättävää on myös se, että kansainvälisen oikeuden sopimusmääräyksissä sitä ei edellytetä lainkaan ja EU-oikeuden osalta vain siviili-ilmailun tutkintaselostusten osalta vaaditaan ehdotonta anonymiteettia. Rautatieturvallisuudirektiivissä sitä ei vaadita ollenkaan ja meriliikennealan onnettomuustutkimusdirektiivin osalta anonymiteetti koskee todisteita antaneiden henkilöllisyyttä. Syystä tai toisesta tutkintaselostuksen anonymiteetin harmonisointia ei ole toteutettu, vaikka anonymiteetin pitäisi olla johtava periaate kaikkien liikennemuotojen turvallisuustutkimuksessa.

9.2.2 Tutkintaselostuksen julkisuus Suomen kansallisessa lainsäädännössä

Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ja muut tallenteet ovat lähtökohtaisesti julkisia, jollei lailla toisin säädetä. Turvallisuustutkimustalain on tutkintaselostuksen julkisuudesta nimenomainen säännös lain 27 §:n 1 momentissa. Vaikka tutkimuksen avoimuus edellyttää julkisuutta, eivät kaikki onnettomuuden selvittämistä koskevat asiakirjat ja tutkimuksessa saadut tiedot ole julkisia. Uuden turvallisuustutkimustalain säätämisen yhteydessä muutettiin myös julkisuuslain (621/1999) säännöksiä. Muutetun lain (528/2011) 24 §:n 1 momentin 8) kohta koskee turvallisuustutkimusta. Uuden säännöksen mukaan tiedot ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen vaarantaa turvallisuustutkimuksen tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaa tietojen saannin tutkimusta varten taikka loukkaa onnettomuuden uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään. Turvallisuustutkimukseen liittyviin asiakirjoihin sisältyy myös muun säännöksen perusteella salassa pidettäviä tietoja. Esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25) kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta. Näin ollen tutkintaselostuksessa ei esimerkiksi julkaista onnettomuuteen osallisten terveydentilatietoja.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8) kohdan säännös vahvistaa myös nykyisin noudatettua käytännön, jonka mukaan esimerkiksi tutkimuksen aikana kuultuja henkilöitä ei mainita nimeltä selostuksessa. Nimenomainen säännös turvaa osaltaan tutkimuksessa tärkeitä luottamuksellisia olosuhteita sekä luo edellytyksiä, että tutkimuksessa olisi mahdollista saada kaikki tarvittavat tiedot.⁷⁶⁷ Esimerkiksi tietolähteen paljastaminen voi haitata ja vaikeuttaa tutkimusorganisaation tiedonsaantia yleisesti sekä siten vaikeuttaa tutkimuksen onnistumista. Turvallisuustutkimukselle aiheutuva haitta liittyy usein tutkimuksen keskeneräisyyteen. Tutkimukseen liittyvän asiakirjan julkiseksi tuleminen ennen varsinaisen tutkintaselostuksen julkaisemista voi haitata selvitystyötä ja antaa harhaanjohtavan kuvan onnettomuudesta.

Salassa pidettäviä ovat siis tiedot, jotka loukkaavat onnettomuuden uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään. Vaikka henkilön oikeussubjektius päättyy hänen

⁷⁶⁷ HE 204/2010 vp, s. 49.

kuoltuaan, eivät kuolleen henkilön oikeudet lakkaa kokonaan⁷⁶⁸. Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ulottaa vaikutuksensa laajemmalle kuin elossa olevien ihmisyksilöiden kohteluun. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on todettu, että vainajan kohtelu ei ole merkityksetöntä hänen lähiomaistensa ja muiden läheistensä perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta.⁷⁶⁹ Lisäksi perustuslain 10 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan säännökset yksityiselämän suojasta antavat suojaa myös kuolleen henkilön lähiomaisille.⁷⁷⁰ Uhrien muistoa ja läheisiä loukkaavia voivat olla erilaiset kuvalliset tallenteet onnettomuuspaikalta, esimerkiksi kuvat tuhoutuneen aluksen uhreista. Erityistä huomiota pitäisi kiinnittää myös puherekistereiden tallenteisiin. Ne saattavat sisältää puhetta tilanteessa, jossa henkilö jo tietää ilma-aluksen tuhoutuvan. Näin ollen myös nämä tallenteet voivat sisältää sellaisia tietoja, jotka voivat loukata onnettomuudessa kuolleen lentohenkilöstön muistoa tai uhrien läheisiä henkilöitä. Lisäksi siviili-ilmailun yleisopimuksen liitteen 13 kohdassa 5.12 ja siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskevassa EU-asetuksessa 996/2010 salapidettäväksi mainitaan puherekisterilaitteiden tiedot. Ennen tutkintaselostuksen julkaisemista se lähetetään lausuntokierrokselle. Tässä vaiheessa tutkintaselostuksen luonnos ei julkisuuslain 6 §:n perusteella ole vielä julkinen. Tällöin Onnettomuustutkintakeskuksen on tehtävä lähetettäviin tutkintaselostuksen luonnoksiin merkintä tutkintaselostuksen luottamuksellisuudesta. Keskenäisen asiakirjan julkisuus on julkisuuslain 9 §:n mukaisesti Onnettomuustutkintakeskuksen harkinnassa.⁷⁷¹

Anonymiteetin osalta Suomessa on noudatettu menettelyä, jonka mukaan tutkintaselostuksessa ei julkaista henkilöiden nimiä, vaikka kumotusta Tutkintal:sta on nimenomainen säännös puuttunut. Nimenomaisen säännöksen puuttumisesta huolimatta anonymiteetti on viranomaiskäytännössä ollut johtava periaate eikä tutkintaselostuksissa ole mainittu esimerkiksi onnettomuuteen osallisten nimiä. Turvallisuustutkintalain 27 §:n 2 momentissa säädetään, että tutkintaselostukseen ei sisällytetä tietoja onnettomuuteen osallisen tai tutkinnassa kuullun yksityishenkilön henkilöllisyydestä. Laissa ei ole määritelty, ketä onnettomuuteen osallisella tarkoitetaan, mutta hallituksen esityksen perusteluosassa mainitaan, että onnettomuuteen osallisella tarkoitetaan onnettomuudessa tai vaaratilanteessa mukana ollutta henkilöä, esimerkiksi onnettomuudessa surmansa saanutta tai loukkaantunutta⁷⁷². Vaikka kansainväliset velvoitteet eivät tarkkaan ottaen anonymiteettiä edellytä, on tarpeen, että siitä on nimenomaiset säännökset kansallisessa lainsäädännössä. Suomessa on viranomaiskäytännössä noudatettu tutkinnan anonymiteettiä jo pitkään ja se on ollut osaltaan luomassa tutkinnan luottamuksellista ilmapiiriä, jossa tavoitteena on ollut yksinomaan turvallisuuden parantaminen. Tutkintaselostuksen julkisuuden salassapidon osalta, kansallinen lainsäädäntö on oikeellista sekä suhteessa kansainvälisiin sopimusmääräyksiin että EU-oikeuden vaatimuksiin.

Tutkinnassa saataviin tietoihin ja asiakirjoihin voi sisältyä liikesalaisuuksia. Nämä asiakirjat ovat julkisuuslain 24 § 1 momentin 20) kohdan mukaan salassa pidettäviä. Liikesalaisuus on siis ehdoton salassapitoperuste. Liikesalaisuuden kohteena voivat olla lähinnä erilaiset tekniset ja kaupalliset tiedot samoin kuin yrityksen hallintoa, taloutta ja toimintastrategiaa koskevat tiedot⁷⁷³. Niin ikään tietotaito, yrityskokemus,

⁷⁶⁸ HE 30/1998 vp, kohta yksityiskohtaiset perustelut 24 §, Wallin–Konstari 2000, s. 145.

⁷⁶⁹ PeVL 71/2002 vp, s. 2/I.

⁷⁷⁰ Ks. EIT:n tuomio Pannullo ja Forte v. Ranska, 30.10.2001.

⁷⁷¹ HE 204/2010 vp, s. 39.

⁷⁷² HE 204/2010 vp, s. 44.

⁷⁷³ Päätöksessä KHO 2002:90 liikesalaisuuksina pidettiin muun muassa tietoja myyntimääristä, tietoja ja arvioita markkinaosuudesta sekä eräitä tietoja yhtiön tuloista.

liikeidea ja muut vastaavat tiedot voivat sisältää liikesalaisuuksia. Yleensä liikesalaisuudella tarkoitetaan yrityksen liiketoiminnan kannalta merkityksellisiä tietoja, joita yritys ei ilmeisesti ole tarkoittanut yleisön tietoon ja joiden pitämiseen poissa julkisuudesta yrityksellä voidaan katsoa olevan erityinen intressi.⁷⁷⁴ Julkisuuslain 18 §:n mukaan viranomaisten on luotava ja toteutettava hyvä tiedonhallintatapa. Viranomaisen on huolehdittava tällöin huolehdittava mm. suojaamisesta. Liikesalaisuuksien suojaamiseen kuuluu asiakirjaan tehtävä salassapitomerkintä. Liikesalaisuuksia koskevia tietoja ei siis saa julkaista tutkintaselostuksessa⁷⁷⁵.

Tutkintaselostuksen käyttäminen mahdollisessa oikeudenkäynnissä. Tutkintaselostusten käyttämisestä oikeudenkäynnissä ei ole kansainvälisissä sopimusmääräyksissä eikä EU-oikeuden normeissa nimenomaisia säännöksiä. Turvallisuustutkintalaissa ei ole myöskään erikseen säädetty tutkintaselostusten käyttämisestä onnettomuuden johdosta mahdollisesti toimitettavassa oikeudenkäynnissä. Onnettomuustutkintakeskuksen julkaisemissa tutkintaselostuksissa on kuitenkin maininta, jonka mukaan ”tutkintaselostuksen käyttämistä muuhun tarkoitukseen kuin turvallisuuden parantamiseen on vältettävä”. Mitä tulee tutkintaselostuksen käyttämiseen oikeudenkäynneissä, Suomessa on vuodesta 1948 lähtien (571/1948) omaksuttu ns. vapaa todistusharkinta. Vapaa todistusharkinta käsittää OK 17:21:n mukaisesti vapaan todistelun ja vapaan todistusharkinnan: oikeuden tulee, harkittuaan huolellisesti kaikkia esiin tulleita seikkoja, päättää, mitä asiassa on pidettävä totena.

Tutkintaselostuksessa on maininta, että sen käyttämistä muuhun tarkoitukseen kuin turvallisuuden parantamiseen on vältettävä. Tämä huomautus tarkoittaa, että tutkintaselostusta ei pitäisi käyttää onnettomuuden johdosta mahdollisesti toimitettavassa oikeudenkäynnissä. Tutkintaselostus laaditaan erilaisia teknisiä ja taktisia tutkintamenetelmiä käyttäen kuin esimerkiksi esitutkintapöytäkirjat. Lisäksi tutkijoiden ammatilliset taustat ovat turvallisuustutkinnassa erilaiset kuin oikeudellisessa tutkinnassa. Päätelmät, jotka turvallisuustutkinnassa tehdään, eivät myöskään aina perustu täysin varmaan faktatietoon, vaan siinä joudutaan käyttämään olettamia. Tämä ei tietenkään tarkoita, etteikö turvallisuustutkinnassa tehdyt päätelmät olisi oikeita. Tämä on kuitenkin otettava huomioon silloin, kun tutkintaselostusta käytetään mahdollisessa oikeudenkäynnissä.

9.3 Tutkinnan johdosta annettavat suositukset

9.3.1 Kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-oikeuden velvoitteet

Siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa koskevan EU-asetuksen N:o 996/2010 artiklan 17 mukaan, jos tutkintaviranomainen jossakin tutkinnan vaiheessa katsoo, että toimia ilmailun turvallisuuden edistämiseksi on toteutettava viipymättä, sen on suositeltava näitä toimia asianomaisille viranomaisille myös muissa jäsenvaltioissa tai kolmansis-

⁷⁷⁴ Mäenpää 2006, s. 72.

⁷⁷⁵ Viranomaisen asiakirjan salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden rikkominen on rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetty rangaistavaksi virkasalaisuuden rikkomisena. Tunnusmerkitön täyttää liikesalaisuuden oikeudeton paljastaminen sekä liikesalaisuuden oikeudeton käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu voi aiheutua myös liikesalaisuuden loukkaamisesta. Julkisuuslain soveltaminen on sellaista ”julkisen vallan käyttöä”, jota tarkoitetaan vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n standardisäännöksessä. Julkisyhteisön korvausvastuu edellyttää näin ollen, että viranomainen ei ole liikesalaisuutta käsitellessään noudattanut toiminnalle ”kohtuudella asetettavia vaatimuksia” (Mäenpää 2006, s. 80).

sa maissa. Suositukset annetaan yleensä tutkinnan loppuraportin yhteydessä, mutta niitä voidaan antaa jo ennen lopullisen tutkintaraportin valmistumista, esimerkiksi väliraporteissa. EU-asetuksen 17(3) artiklassa säädetään lisäksi, että turvallisuus-suositus ei missään tapauksessa saa luoda olettaa onnettomuuteen liittyvästä syyllisyydestä tai vastuusta.

EU-asetuksen N:o 996/2010 artiklassa 18 säädetään turvallisuussuositusten noudattamisen seurannasta ja turvallisuussuositustietokannasta. Turvallisuussuositusten noudattamisen osalta asetus määrittelee eräitä menettelysäännöksiä. Artiklan 18(1) mukaan sen, jolle turvallisuussuositus on osoitettu, on kuitattava saatekirje vastaanotetuksi ja ilmoitettava turvallisuussuosituksen antaneelle tutkintaviranomaiselle 90 päivän kuluessa kyseisen saatekirjeen vastaanottamisesta toteuttamistaan toimista tai toimista, joita se harkitsee, ja tarvittaessa aika, joka niiden loppuun saattamiseen tarvitaan, sekä perusteluista siinä tapauksessa, että mitään toimia ei toteuteta. EU-asetuksen N:o 996/2010 artikla 18(3) edellyttää jokaisen tutkintaviranomaisen ottavan käyttöön menettelyn, jossa tutkintaelimen antamiin turvallisuussuosituksiin saadut vastaukset tallennetaan. Lisäksi turvallisuussuosituksen vastaanottajan on otettava käyttöön menettelyt, joilla seurataan turvallisuussuositusten johdosta toteutettujen toimien etenemistä. Tämä EU-asetuksen 18(4) artiklassa asetettu velvoite koskee myös ao. jäsenvaltion sekä EU:n siviili-ilmailun vastaavia viranomaisia.

Näillä vaatimuksilla turvallisuussuositustietokannasta on epäilemättä tarkoitus mahdollistaa se, että tutkintajärjestelmää voidaan valvoa tutkinnan aloittamisesta aina lopulliseen tutkintaselostukseen ja siinä annettaviin suosituksiin sekä niiden toteuttamiseen asti. Vaikka suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, suositusten toteutumisesta kertovien tilastojen julkaiseminen mediassa voi olla keino, jolla voidaan vaikuttaa sekä negatiivisen että positiivien sanktion tavoin. Tarkoituksena lienee myös lisätä koko järjestelmän avoimuutta ja mahdollisuutta seurata tutkintajärjestelmän kaikkia eri vaiheita.⁷⁷⁶

Rautatieturvallisuudsdirektiivin 2004/49/EY artiklassa 25 säädetään turvallisuuteen liittyvistä suosituksista. Mikäli tutkinnan johdosta on tarpeen antaa suosituksia turvallisuuden parantamiseksi, ne annetaan tutkintaselostuksessa. Suositusten oikeudellisesta luonteesta säädetään 25(1) artiklassa siten, että ”tutkintaelimen antama suositus ei missään tapauksessa luo oletusta onnettomuuteen liittyvästä syyllisyydestä tai vastuusta”. Rautatieturvallisuudsdirektiivin 25(2) artiklan mukaan suositukset on osoitettava kansalliselle turvallisuusviranomaiselle. Lisäksi suositukset voidaan osoittaa ao. jäsenvaltion muille viranomaisille taikka muille jäsenvaltioille. Jäsenvaltioita ja niiden turvallisuusviranomaisia edellytetään toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että annetut suositukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja että niiden perusteella ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin. Vaikka suositukset on otettava asianmukaisesti huomioon, suosituksilla ei ole oikeudellista sitovuutta. Rautatieturvallisuudsdirektiivin 25(3) artiklassa säädetään tutkinnan johdosta annettavien suositusten seurannasta. Säännöksen mukaan turvallisuusviranomaisen ja muiden viranomaisten tai elinten tai tarvittaessa muiden jäsenvaltioiden, joille suositukset on osoitettu, on vähintään vuosittain annettava tutkintaelimelle selvitys suosituksen perusteella toteutetuista tai suunnitelluista toimenpiteistä. Direktiivin johtavana periaatteena on, että mikäli suosituksia annetaan, niiden johdosta on ryhdyttävä toimenpiteisiin, ja niistä on myös tiedotettava tutkintaelimelle⁷⁷⁷.

⁷⁷⁶ Klami – Laitinen 1999, EIF VII osa s. 1060.

⁷⁷⁷ Johdanto-osan 25) kohta.

Meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY artiklan 15(1) mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että ne, joille tutkintaelinten antamat turvallisuus-suositukset on osoitettu, ottavat ne asianmukaisesti huomioon ja että suositusten pohjalta ryhdytään tarvittaessa asianmukaisesti jatkotoimiin, jotka ovat yhteisön ja kansainvälisen oikeuden mukaisia”. Suosituksia koskevan 15(3) artiklan mukaan ”turvallisuussuosituksessa ei tule missään tapauksessa ratkaista onnettomuuteen liittyvää vastuuta tai syyllisyyden kohdentamista”. Tämä säännös on tarpeellinen, sillä se korostaa turvallisuustutkinnan erillisyyttä oikeudellisesta tutkinnasta.

Suosituksen tarkoituksena on turvallisuuden lisääminen. Tutkinnasta saatavan informaation tulisi palvella välittömästi siihen liittyvää päätöksentekoa. Turvallisuustutkinta palvelee sekä julkista että yksityistä etua. Mikäli tulevia onnettomuuksia pystytään estämään tai vähentämään, voidaan vähentää kaikkien onnettomuuteen osallisten kärsimyksiä. Se mahdollistaa myös kustannussäästöt, koska henkilö-, esine- ja ympäristövahingot vähenevät. Tässä mielessä tutkintaselostuksilla ja annettavilla suosituksilla pitäisi olla viranomaiskoneistossa, oikeudellisen sitovuuden puuttumisesta huolimatta, merkittävä painoarvo. Näin ollen viranomaiskoneistossa ei saisi sivuuttaa tutkinnan perusteella annettuja asianmukaisia ja hyvin perusteltuja suosituksia.

9.3.2 Suositusten asema ja merkitys kansallisessa oikeudessa

Turvallisuustutkintalain 27 §:n 2 momentin mukaan tutkintaselostus sisältää asianomaisille viranomaisille ja muille toimijoille osoitetut turvallisuussuositukset toimenpiteiksi, jotka ovat tarpeen yleisen turvallisuuden lisäämiseksi, uusien onnettomuuksien ja vaaratilanteiden ehkäisemiseksi, vahinkojen torjumiseksi sekä pelastus- ja muiden viranomaisten toiminnan tehostamiseksi. Vaikka tutkintaselostuksen laatiminen tutkinnasta on tutkintaorganin velvollisuus, suositusten antamiseen ei sinänsä ole velvoitetta, vaikka säännöksen sanamuodon perusteella voisi ensi näkemältä siltä näyttää. Käytännössä tutkinnan johdosta ei aina ole tarpeen antaa suosituksia.

Onnettomuustutkintakeskus antaa onnettomuustutkinnassa esille tulleiden asioiden perusteella turvallisuussuosituksia. Lisäksi Onnettomuustutkintakeskus järjestää vuosittain suositusten seurantakokouksia viranomaisten kanssa, joilla varmistetaan suositusten toteuttaminen. Vuonna 2009 annettiin keskimäärin 1,2 suositusta, jokaisesta päätettyä tutkintaa kohden. Turvallisuussuositukset kiteyttävät tutkijoiden käsityksen siitä, miten samankaltaiset onnettomuudet voitaisiin jatkossa välttää. Raideliikenteessä toteutumisprosentti vuosina 1997–2005 annetuista suosituksista oli 73 prosenttia ja toteuttamatta oli päätetty jättää 17 prosenttia. Vuosina 2000–2009 annetuista suosituksista oli 44 prosenttia toteutettu. Tämä ei suoranaisesti kuvaa sitä, että suositusten toteuttaminen olisi raideliikenteessä huonontunut, vaan suositusten toteutuminen voi kestää kauan.⁷⁷⁸

Kansainvälisten sopimusmääräysten ja EU-oikeuden välisestä suhteesta voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön voidaan todeta, että turvallisuustutkintalaissa ei ole nimenomaista säännöstä siitä, että turvallisuussuosituksessa ei tule missään tapauksessa ratkaista onnettomuuteen liittyvää vastuuta tai syyllisyyden kohdentamista. Tällaista säännöstä ei ollut kumotussa Tutkintal:ssa, mutta ei siis myöskään voimassa olevassa laissa. Vaikka turvallisuustutkintalaista puuttuu nimenomainen säännös suositusten suhteesta oikeudellisen vastuun kohdentamiseen, turvallisuus-

⁷⁷⁸ www.onnettomuustutkinta.fi Sivulla on käyty 10.4.2012.

tutkintalakia ei voi pitää näiltä osin virheellisenä. Tähän on perusteluna se, että turvallisuustutkintalain 1 §:n 2 momentin mukaan turvallisuustutkintaa ei tehdä oikeudellisen vastuun kohdentamiseksi. Tämän säännöksen voi tulkita kattavan myös sen ajatuksen, että suosituksia ei käytetä oikeudellisen vastuun kohdentamiseksi.

Uuden turvallisuustutkintalain mukaan turvallisuussuositusten toteutumista seurataan aikaisempaa tarkemmin. Tätä varten on uuden lain 30 §:ssä omat säännöksensä turvallisuussuositusten seurannasta. Lain 30 §:n 1 momentin mukaan Onnettomuustutkintakeskus seuraa tutkintaselostukseen otettujen turvallisuussuositusten toteutumista. Turvallisuustutkintalain 30 §:n 2 momentin mukaan *viranomaisen* ja *muun toimijan* on Onnettomuustutkintakeskuksen pyynnöstä annettava selvitys toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt sille osoitetun turvallisuussuosituksen johdosta. Lisäksi turvallisuustutkintalain 30 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten on annettava tutkintaviranomaiselle selvitys toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt sille osoitetun suosituksen johdosta. Tämä tarkoittaa sitä, että suositusten kohteina olevien viranomaisten on annettava systemaattisesti tiedot suositusten toteuttamisesta Onnettomuustutkintakeskukselle. Lisäksi tutkintaviranomaisen pyynnöstä myös *muun tahon* olisi annettava selvitys sitä erikseen pyydettyäessä. Lain sanamuodon perusteella tämä säännös koskee myös yksityisiä oikeussubjekteja. Suosituksia koskevat säännökset otettiin turvallisuustutkintalaissa asetuksen tasolta lain tasolle siitä syystä, että aikaisempaan verrattuna velvoitteita asetetaan nyt myös yksityisille subjekteille. Mitä muulla toimijalla tarkoitetaan, ei laissa tarkemmin määritellä, mutta hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan toimijoiden olevan julkisia ja yksityisiä tahoja. EU-oikeuden perusteella julkinen toimija voisi olla Euroopan unionin liikennealan turvallisuusvirasto tai toisen jäsenvaltion turvallisuusviranomainen. Yksityinen toimija olisi yksityinen oikeussubjekti ja siinä kategoriassa tarkemmin määriteltynä oikeushenkilö.

Turvallisuustutkintalain säätämisen yhteydessä muutettiin myös rautatielain (531/2011), ilmailulain (529/2011) ja merilain (530/2011) eräitä pykäläitä, joilla on liityntä turvallisuustutkintaan. Rautatielain 83 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusviraston on huolehdittava, että turvallisuustutkintalain nojalla annetut suositukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja että rataverkon haltijat ja rautatieliikenteen harjoittajat ryhtyvät niiden perusteella rautatiejärjestelmän turvallisuuden varmistamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Liikenteen turvallisuusvirasto voi tarvittaessa käyttää 87 §:n mukaisia tehostekeinoja, jos rautatiejärjestelmän toimijat eivät ryhdy suositusten edellyttämiin toimenpiteisiin. Tätä rautatielain 83 §:ää vastaavaa säännöstä ei ole samaan aikaan annetuissa meriliikennettä ja siviili-ilmailua koskevissa lakimuutoksissa eli ne eivät sisällä säännöstä, jossa ao. liikennemuodon turvallisuusviranomainen ryhtyisi valvomaan toisen viranomaisen eli Onnettomuustutkintakeskuksen antamia suosituksia tehostekeinojen voimalla. Meriliikenteen ja siviili-ilmailun turvallisuusviranomaiselle ei ole tällaista toimivaltuutta säädetty, vaikka kyseessä on sama orgaani eli Liikenteen turvallisuusvirasto. Liikenteen turvallisuusvirastolle määritelty toimivaltuus valvoa suositusten toteutumista on siis puhtaasti rautatiejärjestelmää koskeva sovellus.

Rautatielain säännöksen suhteen on todettava, että suositusten toteuttamisen tehostaminen viranomaiskoneistossa uhkasakon voimalla on erikoista, koska Suomessa on ollut lähtökohtana, että viranomainen vastaa päätöksistään ja tekee ratkaisunsa toimivaltaansa kuuluvissa asioissa itsenäisesti. Rautatielain säännös on myös siinä mielessä hämmentävä, että Liikenteen turvallisuusvirasto voi valvoa yksityisille oikeussubjekteille annettuja suosituksia tehostekeinojen avulla, vaikka turvallisuustutkinta-

lain 27 §:n 4 momentin mukaan suosituksia ei edes voida osoittaa yksityisille tahoille. Näyttäisi siltä, että kyseessä on klassinen normiristiriita, jossa toinen normi määrää käyttäytymään tietyllä tavalla (turvallisuustutkintalaki) ja toinen normi siihen soveltumattomalla tavalla (rautatielaki). Alan toimijoille (rautatieyritykset ja rataverkon haltijat) asetetaan käyttäytymisvelvoite: suositus pitää toteuttaa asianmukaisesti tai siitä voi seurata sanktio (uhkasakko). Koska keskenään ristiriitaisia oikeussääntöjä ei voida soveltaa samanaikaisesti, ristiriita on ratkaistava metanormien avulla.⁷⁷⁹

Lex superior -standardi ei voi tulla kyseeseen, koska molemmat säädökset ovat lain tasoisia. Se, tuleeko tähän normiristiriitaan sovellettavaksi *lex posterior* vai *lex specialis* -standardi, vaatisi lähtökohtaisesti etusijajärjestyksen määrittämiseksi perustelua, koska ne ratkaisisivat normiristiriidan eri tavoin.⁷⁸⁰ Asia ei kuitenkaan tässä tapauksessa vaadi tarkempaa analyysiä ja perustelua, koska molemmat lait ovat tulleet voimaan samana päivänä eikä *lex posterior* -standardi siten voi siten tulla sovellettavaksi. Rautatielain ja turvallisuustutkintalain osalta voidaan sanoa, että ne molemmat ovat erityislakeja, mutta niiden soveltamisalat poikkeavat toisistaan. Rautatielakia sovelletaan Suomen rautatiejärjestelmään, ja turvallisuustutkintalakia sovelletaan onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaan rautatieliikenteessä sekä julkisessa ja yksityisessä raideliikenteessä. Tältä pohjalta turvallisuustutkintalaki on *lex specialis* suhteessa rautatielakiin.

Rautatieturvallisuudirektiivin 25(2) artiklan mukaan suositukset on osoitettava *turvallisuusviranomaiselle* ja, jos se on suosituksen luonteen perusteella tarpeen, jäsenvaltion muille elimille tai viranomaisille taikka muille jäsenvaltioille. Näin ollen kansallinen turvallisuusviranomaisena, eli Liikenteen turvallisuusvirasto, on itse suosituksen pääasiallinen kohde. Lisäksi 25(2) artiklan toisen virkkeen mukaan ”jäsenvaltioiden ja niiden *turvallisuusviranomaisten* on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistukseksi, että tutkintaelinten antamat turvallisuuteen liittyvät suositukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja että niiden perusteella ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin”. Edellä olevan lisäksi 25(3) artiklassa säädetään, että *turvallisuusviranomaisen*, jolle suositukset on osoitettu, on vähintään vuosittain annettava tutkintaelimelle selvitys suosituksen perusteella toteutetuista tai suunnitelluista toimenpiteistä.

Näyttäisi siltä, että rautatielakia säädettäessä rautatieturvallisuudirektiivin 25 artiklan 2) ja 3) kohdan säännökset on tulkittu mitä ilmeisimmin väärin. Direktiivin säännöksiä on vaikea tulkita rautatielaissa säädetyllä tavalla niin, että Liikenteen turvallisuusvirastolla pitäisi olla suosituksen toteutumisen suhteen valvojan rooli, kun tilanne on juuri päinvastoin. Nimittäin rautatieturvallisuudirektiivin pohjalta kansallisen turvallisuusviranomaisen pitäisi olla suosituksen pääasiallinen kohde ja toteutumisen osalta valvottava. Rautatielain säännökset eivät ole johdonmukaisessa suhteessa myöskään turvallisuustutkintalain 30 §:ään, sillä pykälän mukaan turvallisuus-suositusten seuranta kuuluu Onnettomuustutkintakeskuksen tehtäviin ja toimivaltaan. Rautatielaissa oleva toimivaltuus on siten ristiriitainen Onnettomuustutkintakeskukselle säädetyin toimivaltuuden kanssa.

⁷⁷⁹ Ks. Kelsen 1968, s. 220.

⁷⁸⁰ Ks. Tuori 2000, s. 293.

Turvallisuustutkintalain 27 §:n ja rautatieturvallisuudirektiivin 25 artiklan välinen suhde. Turvallisuustutkintalain 27 §:n 2 momentin mukaan tutkintaselostus sisältää asianomaisille viranomaisille ja muille toimijoille osoitetut turvallisuussuositukset sellaisiksi toimenpiteiksi, jotka ovat tarpeen yleisen turvallisuuden lisäämiseksi. Turvallisuustutkintalain 27 §:n 4 momentti sisältää pääsääntöä koskevan poikkeuksen, sillä säännöksen mukaan rautatieliikenteessä tapahtuneen onnettomuuden johdosta laaditun tutkintaselostuksen turvallisuussuosituksia *ei voida osoittaa* yksityisille toimijoille. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan pääsääntöä koskevan poikkeuksen johtuvan rautatieturvallisuudirektiivin 25 artiklasta, jonka mukaan rautatieonnettomuuksien ja vaaratilanteen tutkinnan johdosta annettavia turvallisuussuosituksia voidaan osoittaa vain viranomaiselle tai muille toimielimille taikka muille Euroopan unionin jäsenvaltioille ja alan eurooppalaisille turvallisuusviranomaisille.⁷⁸¹ Rautatieturvallisuudirektiivin 25(2) artiklassa säädetään, että ”suositukset *on osoitettava* turvallisuusviranomaiselle, ja jos se on suosituksen luonteen perusteella tarpeen, jäsenvaltion muille elimille tai viranomaisille tai muille jäsenvaltioille”.

Näiden säännösten keskinäinen vertailu paljastaa, että hallituksen esityksen perustelut eivät anna oikeaa kuvaa direktiivin vaatimuksista. Direktiivissä ei nimittäin säädetä, että turvallisuussuosituksia voidaan osoittaa *vain* viranomaiselle, ja että tällä perusteella yksityiset oikeussubjektit olisi suljettava pois velvoitteen soveltamisalan piiristä. Rautatieturvallisuudirektiivi luettelee ne tahot, joille suositukset *on osoitettava* eli pitää osoittaa. Yksityisten subjektien osalta ei säädetä, että niille ”pitää osoittaa suositukset” tai että niille ”ei pidä osoittaa suosituksia”. Direktiivin sanamuoto ei siis sulje yksityisiä oikeussubjekteja säännöksen ulkopuolelle niin, etteivät jäsenvaltiot saisi kansallisessa lainsäädännössään osoittaa suosituksia myös yksityisille tahoille.

Kun rautatieturvallisuudirektiivin lisäksi analysoidaan siviili-ilmailun onnettomuustutkintaa määrittävää EU-asetusta 996/2010, säädöksen 17 artiklan mukaan suositukset on osoitettava asianomaisille viranomaistahoille kotimaassa, muissa jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa. Myöskään meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY 15 artiklassa ei ole nimenomaista mainintaa yksityisistä oikeussubjekteista. Tosin siinä ei yksilöidä myöskään viranomaistahoja erityisinä suositusten kohteina, vaan säännöksessä jätetään suositusten kohde kokonaan auki. Direktiivin 2009/18/EY 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että ne, joille tutkintaelinten antamat turvallisuussuositukset on osoitettu, ottavat ne asianmukaisesti huomioon ja että suositusten pohjalta ryhdytään tarvittaessa asianmukaisiin jatkotoimiin, jotka ovat yhteisön ja kansainvälisen oikeuden mukaisia.

Jos lähdetään systemaattisesti etenemään hallituksen esityksen perusteluissa määritellyllä tulkintalinjalla, myöskään siviili-ilmailun osalta ei suosituksia saisi osoittaa yksityisille tahoille. Saman logiikan mukaan meriliikenteen osalta suosituksia ei voi osoittaa yksityisille subjekteille eikä millekään muullekaan taholle, koska säännöksessä ei ole määritelty mitään tahoja, jolle suosituksia pitäisi osoittaa. Lainsäädännössä pitää olla pyrkimyksenä sisäisesti rationaalinen lainsäädäntö, jolloin otetaan huomioon säänneltävään asiaan liittyvä muu lainsäädäntö. Nyt näyttää siltä, että suosituksia koskevan sääntelyn osalta tässä ei ole täysin onnistuttu, eikä turvallisuustutkintaa koskeva lainsäädäntö ole kaikilta osin loogisesti ristiriidaton.

⁷⁸¹ HE 204/2010 vp, s. 49.

Hallituksen esityksen perusteluissa esitetty syy poikkeukselle perustuu siis mitä ilmeisimmin virheelliseen tulkintaan rautatieturvallisuusdirektiivin 25(2) artiklasta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että turvallisuustutkintalain 27 §:n 4 kohdan poikkeus olisi suoranaisesti EU-oikeuden vastainen ja direktiivin kansallisen täytäntöönpano olisi virheellistä. Perusteluna on se, että rautatieturvallisuusdirektiivillä tavoitellaan turvallisuustutkinnan yhdenmukaistamista eikä täydellistä yhdenmukaistamista, jolloin kansallisen lainsäädännön on oltava täysin direktiivien säännösten mukaisia⁷⁸². Turvallisuustutkintalain 27 § ei siis ole suoranaisesti virheellinen, koska se täyttää 25(2) artiklan minimivaatimukset. Lainsäädännön johdonmukaisuutta ajatellen olisi kuitenkin hyvä, jos laissa on vain 27 §:n 2 momentin osoittama pääsääntö ja 27 § 4 momentin poikkeus poistetaan tarpeettomana.

⁷⁸² Ks. asia C 44/01, Pippig v. Hartlauer, tuomio 8.4.2003 Kok. 2003, s. I 3095, 40 ja 44 kohta.

10 Kokoavia näkökohtia

Kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ei säännellä onnettomuuksista ilmoittamisesta valtion sisällä, vaan sopimusmääräykset jättävät tämän asian sopimusvaltioiden harkintaan. Kansainväliset sopimusmääräykset keskittyvät valtion sisäisten kysymysten sijasta enemmänkin valtioiden välisten ongelmien ratkaisemiseen. Sen sijaan EU-oikeuden säädöksissä on kaikissa liikennemuodoissa säännelty, miten jäsenvaltioiden on järjestettävä onnettomuuksista ilmoittaminen valtion sisäisesti. Onnettomuuksista ilmoittamisesta valtioiden välillä on säädetty kansainvälisissä sopimusmääräyksissä varsin yksityiskohtaisesti. Vastaavasti EU-oikeudessa vain siviili-ilmailun osalta asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus ilmoittaa onnettomuuksista toisille jäsenvaltioille. Sen sijaan rautatie- ja meriliikenteessä ei edellytetä sitä, että onnettomuuksista olisi ilmoitettava toisille jäsenvaltioille tai kolmansille valtioille. Suomen kansallisessa lainsäädännössä ei ole säännöksiä siitä, että onnettomuuksista pitäisi ilmoittaa muille valtioille. Turvallisuustutkintalaissa ei myöskään ole säädetty, missä ajassa Onnettomuustutkintakeskuksen olisi tehtävä päätös tutkinnan aloittamisesta, vaikka mm. rautatieturvallisuudirektiivi asettaa tällaisen velvoitteen.

Näiden yksittäisten säännösten puuttumista kansallisesta lainsäädännöstä ei välttämättä ole pidettävä virheenä, sillä turvallisuustutkintalaissa on viittaus, jonka mukaan tutkinnassa noudatetaan, mitä onnettomuuksien tutkintaa koskevassa Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään ja Suomea sitovassa kansainvälisessä velvoitteessa määrätään. Turvallisuustutkintalaissa käytetään paljon viittauksia, joista osa on säädöksen sisäisiä ja osa säädöksen ulkoisia viittauksia. Ulkoiset viittaukset osoittavat, että säännöksiin liittyy toisissa säädöksissä olevaa tietoa ja säädösviittaus ikään kuin sitoo eri oikeusjärjestyksien osat yhteen⁷⁸³. Vaikka viittauksella voidaan välttää tarpeetonta toistoa, haittapuolena on se, että säädöksen selkeys kärsii, koska tekstiä tulkittaessa ei sen sisältöä saada selville käsillä olevasta säädöksestä⁷⁸⁴.

Turvallisuustutkintalaissa käytetty terminologia on eräin paikoin ongelmallista. Tämä vaikuttaa siihen, että laista ei käy yksiselitteisesti ja selvästi ilmi, ketkä ovat tutkinnan toimittamiseen oikeutettuja henkilöitä. Laissa mainitaan ensinnäkin Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaa tekevä virkamies ja toiseksi tutkintaryhmän tutkintaa tekevä jäsen (19 §). Näiden lisäksi tutkintaa tekevä henkilö on alustavaan tutkintaan nimetty Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntija (11 §) sekä tutkintaryhmän johtaja (13 §). Lakitekstissä olevien nimikkeiden ja asiayhteyden perusteella ei voi loogisesti ja yksiselitteisesti päätellä, ketkä kaikki ovat faktisesti tutkintaa tekeviä. Lisäksi tutkintaa tekevistä henkilöistä ja Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijoista säädetään eri pykälissä. Tämä ei ole eduksi säädöksen systematiikalle ja loogiselle rakenteelle. Samoja asiakokonaisuuksia sääntelevät asiat on järjestettävä ja koottava yhteen. Tämä parantaa myös toimivaltuuksien määrittelyyn ja käyttöön liittyvää problematiikkaa, jossa myös esiintyy ongelmia.

Tutkintaryhmän kokoonpanoon ei edellytetä kuuluvaksi poliisitoimen erityisasiantuntemusta, mutta käytännössä tutkintaryhmään on usein nimetty poliisijäsen. Poliisimiehen käyttäminen turvallisuustutkinnassa aiheuttaa ongelmia eri tutkinnan haarojen erillisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta. Se voi myös vaikeuttaa turvallisuustutkinnassa tarvittavan luottamuksellisen ilmapiirin syntymistä. Objektiiivisesti

⁷⁸³ Mattila 2002, s. 103.

⁷⁸⁴ Hellner 1990, s. 247–248.

arvioiden ei ole vakuuttavaa, jos saman onnettomuuden johdosta sekä oikeudellista tutkintaa että turvallisuustutkintaa toimittavat poliisimiehet. Poliisimiestä ei pitäisi lähtökohtaisesti nimetä lainkaan turvallisuustutkintaan, jos onnettomuuden johdosta suoritetaan turvallisuustutkinnan lisäksi oikeudellinen tutkinta. Tutkintaryhmän jäseniä nimettäessä on arvioitava, miltä asia näyttää ulospäin ulkoisten seikkojen perusteella eli syntykö osallisille ja suurelle yleisölle vaikutelma tutkijan puolueettomuudesta. Poliisimiehen kohdalla voi syntyä epäily, että hän ei vapaudu lojaliteettisiteistä ja sidonnaisuuksistaan niin, että hänen jäsenyytensä ja asemansa turvallisuustutkinnassa näyttäisivät puolueettomilta ja edistäisivät tutkinnan luottamuksellisuutta.

Sekä kansainvälisissä sopimusmääräyksissä että EU-oikeudessa sopimus- ja jäsenvaltioiden edellytetään säätävän tutkintaelimelle tiettyjä toimivaltuuksia. Suomen kansallisessa lainsäädännössä on kattavasti säännelty asiat, jotka kansainvälisperäisissä normeissa vaaditaan. Suomessa tutkintaelimelle on säädetty laajemmat toimivaltuudet kuin kansainvälisperäisissä normeissa edellytetään. Toimivaltuuksilla rajoitetaan eräitä perusoikeuksia. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta lakia on tarpeen täsmentää. Tämä koskee säädettyjä toimivaltuuksia mm. alueen eristämisen ja terveydentilatietojen saamisen osalta. Perusoikeuksien tarkkarajaisuutta ajatellen säännöksiä on tarpeen täsmentää mm. esineen haltuunoton ajallisessa kestossa.

Turvallisuustutkinnan kohteena oleva esine voi olla esimerkiksi ilma-alus, laiva tai juna. Kun tutkinnassa voidaan tehdä esineen haltuunotto ilman haltijan tai omistajan suostumusta, asiaan liittyy oikeusturvariskejä. Turvallisuustutkintalaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä, että esineen haltija tai omistaja voisi saattaa esineen haltuunoton tuomioistuimen käsiteltäväksi. Haltuunoton pitkittyminen voi esineen omistajan tai haltijan osalta muodostua heidän oikeuksiaan koskevaksi laillisuuskysymykseksi, joka perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla pitäisi saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi⁷⁸⁵. Tosin tässä tapauksessa oikeusturvan saatavuus voi viimekädessä perustua suoraan perustuslain 21 §:n 1 momentin säännökseen, koska pääsyä tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsittelyyn ei ole säädännäisesti järjestetty. Välittömän julkisen vallan käyttöä koskeva päätöksenteko ei ole täysin tuomioistuinrollin ulkopuolella sillä perusteella, että päätökset realisoituvat välittömästi ja tosiasiallisessa muodossa.⁷⁸⁶

Turvallisuustutkintalain 23 §:ssä säädetään, että tutkintaa tekevä voi kuulla onnettomuuteen osallisia, asiantuntijoita ja jokaista, jolta voidaan olettaa saatavan tutkinnassa tarvittavia tietoja. Uudessa turvallisuustutkintalaissa kuulemiset eivät enää perustu vapaaehtoisuuteen. Laki edellyttää, että kuultavalle on kerrottava hänen asemansa kuulemisessa. Turvallisuustutkintalaki ei kuitenkaan anna oikeusohjetta siihen, millainen asema kuultavalla on. Kuultavan oikeuksien ja velvollisuuksien muotoutumisessa on tärkeää tietää, onko kuultavalla velvollisuus pysyä totuudessa. Turvallisuustutkintalaissa ei asiasta ole säännelty. Turvallisuustutkintalain puutteelliset säännökset kuultavan asemasta ovat ongelmalliset, koska turvallisuustutkinnassa kuultavaksi aiottua henkilöä saatetaan kuulustella myös esitutkinnassa. Itsekriminointisuojaajatellen turvallisuustutkintalaki on ongelmallinen. Merionnettomuustutkintasäännösten mukaan merenkulkijalle, jolta lausuntoa tai todistusta halu-

⁷⁸⁵ Ks. mm. PeVL 34/2001 vp, 5–6. Perustuslakivaliokunnan lausunto 34/2001 vp. Hallituksen esitys (HE 113/2001 vp) laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta.

⁷⁸⁶ PeVL 12/1998 vp. Mäenpää 2009, s. 264, Arajärvi 2002, 327–328.

taan, on ilmoitettava siitä, että hän ei todistajana saata itseään syytteen alaiseksi. Kuultavalla on myös oikeus pysyä vaiti tutkinnassa. Lisäksi kuulustelussa saadun tiedon käyttö kuultavaa vastaan on estettävä. Näiltä osin turvallisuustutkintalain suhde kansainvälisiin sopimusmääräyksiin ei ole oikeellinen.

Tutkinnan johdosta annettavien suositusten osalta kansallisessa lainsäädännössä on eräitä ongelmia. Erityisesti rautatielain ja turvallisuustutkintalain välinen suhde on ristiriitainen. Turvallisuustutkintalain nojalla Onnettomuustutkintakeskus ei saa antaa suosituksia yksityiselle toimijalle. Kuitenkin rautatielain mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi valvoa yksityiselle oikeussubjektille annettavan suosituksen toteutumista, vieläpä pakkokeinojen uhalla, vaikka turvallisuustutkintalain mukaan suosituksia ei voida edes yksityisille subjekteille osoittaa. Kansallinen turvallisuusviranomaisen on rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY mukaan suositusten pääasiallinen kohde. Näin ollen sen ei pitäisi suinkaan olla suositusten valvoja, vaan valvottava. Turvallisuustutkintalaissa suositusten toteutumisen seuranta on määritelty Onnettomuustutkintakeskukselle, joten Liikenteen turvallisuusviraston rautatielaissa määritellyt toimivaltuussäännökset ovat näiltä osin ristiriitaiset turvallisuustutkintalain kanssa.

VI Kokoavia näkökohtia ja lainsäädännön kehittämistarpeita

Yhteenvedona kansainvälisen ja eurooppalaisen järjestelmän sääntelystä voidaan todeta, että jo nyt on muodostunut kohtuullisen laaja onnettomuuksien tutkintaa sääntelevä normisto. Turvallisuustutkinnan eurooppalainen ja kansainvälinen sääntely nivoutuvat toisiinsa monin eri tavoin. Siviili-ilmailun ja meriliikennealan EU-oikeuden säädöksille on tyypillistä, että ne seuraavat uskollisesti oman liikennemuodon globaalia tutkintajärjestelmää, joka perustuu alan kansainvälisiin sopimuksiin. Eurooppalaisessa järjestelmässä on periaatteessa samat perusosat kuin kansainvälisiin sopimuksiin pohjautuvissa tutkintajärjestelmissä. Kansainvälisen oikeuden normit ovat siten luoneet perussystematiikan ja käsitteet myös EU:n tutkintajärjestelmälle. Eurooppalainen tutkintajärjestelmä on kuitenkin oikeudellisesti tehokkaampi kuin kansainvälisiin sopimuksiin perustuva järjestelmä, johtuen käytettyjen oikeudellisten instrumenttien eroista. Pääosa EU:n turvallisuustutkintaa koskevasta sääntelystä on annettu direktiiveinä. Vaikka kaikki direktiivienkään säännökset eivät ole velvoittavia, direktiivien pakottavat vaatimukset ovat kuitenkin kaikille jäsenvaltioille samat. Kansainvälisille sopimusmääräyksille on taas ominaista niihin jätetyt varaukset, joilla voidaan vaikuttaa sopimusvaltion kansainvälisen veloitteen sisältöön ja laajuuteen.

Kaikissa kolmessa liikennemuodossa kansainvälisen liikenteen rekisteröinti-, omistus-, hallinta-, operointi-, leasing-, vaihto- ym. järjestelyt ovat kehittyneet viime vuosina niin monimutkaisiksi, että onnettomuudella on usein kytkentä useisiin eri valtioihin. Perustavaa laatua oleva kysymys onkin, mikä valtio on velvollinen suorittamaan tutkinnan. Tämä ongelma ratkaistaan sekä kansainvälisessä oikeudessa että EU-oikeudessa samojen periaatteiden mukaisesti. Lähtökohtana on alueperiaate, joka on ylipäätään tärkein periaate valtioiden välisiä toimivaltakysymyksiä ratkaistaessa. Alueperiaate muodostaa johdonmukaisen lähtökohdan kansainvälisessä rajat ylittävässä liikenteessä tapahtuneen onnettomuuden tutkintaan. Jos onnettomuus tapahtuu sopimus- tai jäsenvaltioiden alueiden ulkopuolella, lähtökohtana ilmailussa ja meriliikenteessä on, että aluksen rekisteröintivaltio vastaa onnettomuuden tutkinnasta.

EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden limittyminen tiiviisti yhteen on siinä mielessä perusteltua, että tällä tavoin voidaan välttää ristiriita, että EU:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet kansainväliseen sopimukseen, mutta kansainvälisestä veloitteesta aiheutuisi ristiriita EU-oikeuden kanssa. Vaikka EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välillä on läheinen kytkentä, EU-oikeudessa valitut sääntelytekniset ratkaisut eivät aina ole jäsenvaltioiden näkökulmasta ongelmattomia. Kun direktiivissä viitataan kansainvälisiin sopimuksiin tai järjestöpäätöksiin, on otettava huomioon se, ettei näitä normeja ole annettu kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Tätä sääntelyteknistä ratkaisua ei voi pitää hyvänä suhteessa EU:n virallisten kielten tasavertaisuuteen. Tällaisella menettelytavalla heikennetään EU-oikeuden yhtenäisen soveltamisen tavoitetta sekä EU:n monikielisyteen perustuvaa tasa-arvoa.

Liikennesektorille on perustettu turvallisuusvirastoja ilmailun (EASA), meriliikenteen (EMSA) ja rautatieliikenteen (ERA) aloille. EU-virastoilla ei ole oikeutta eikä velvollisuutta osallistua jäsenvaltioiden toimittamaan tutkintaan. Tässä suhteessa niiden rooli on samanlainen kuin Kansainvälisellä siviili-ilmailujärjestöllä (ICAO) ja Kansainvälisen merenkulkujärjestöllä (IMO). Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA)

asema poikkeaa muista liikennesektorin EU-yrästoista siinä, että sille on siirtynyt eräitä tehtäviä jäsenvaltioiden viranomaisilta. Tämä vaikuttaa lentoturvallisuusviraston asemaan siten, että se on itse onnettomuuden tutkinnan johdosta annettavien suositusten kohde samalla tavalla kuin jäsenvaltioiden lentoturvallisuusviranomaiset. Kaikkien kolmen EU-yräston lähestymistapa turvallisuuteen on myös samanlainen, sillä tutkinnasta ja poikkeamista saatavat tiedot on tarkoitus kerätä keskitettyyn eurooppalaiseen tietokantaan. Turvallisuuden parantamiseksi kerätyt ja analysoidut tiedot ovat eurooppalaisen liikennejärjestelmän ja -yhteisön käytettävissä. Lisäksi EU-yrästojen tehtäviin kuuluu kehittää yhteisiä eurooppalaisia tutkintamenetelmiä yhteistyössä jäsenvaltioiden turvallisuustutkinnasta vastaavien viranomaisten kanssa. EU-yrästojen ja kansallisten viranomaisten yhteistyötä leimaa verkottuminen sekä yhä syvenevä yhteistyö.

Näkökohtia eurooppalaisen tutkintajärjestelmän kehittämiseksi. Koska Suomi on Euroopan unionin jäsenvaltio ja tutkimuksen yhtenä tehtävänä oli tuottaa tietoa lainsäädännön kehittämiseksi, on tarpeen tuoda esiin eräitä näkökohtia myös eurooppalaisen tutkintajärjestelmän kehittämiseksi. Tämä on perusteltua myös siinä mielessä, että EU-säädökset eivät tule ulkopäin, vaan Suomi on yhtenä jäsenvaltiona valmistelussa ja kehittämässä EU-lainsäädäntöä. Eurooppalaisen tutkintajärjestelmän kehittämiseksi olisi sen asiallista soveltamisalaa laajennettava niin, että pakolliseen soveltamisalaan tulisi vakavimpien onnettomuuksien lisäksi myös lievemmät onnettomuustyytit sekä onnettomuuksien vaaratilanteet. Tällä hetkellä ei EU-lainsäädännössä, siviili-ilmailua lukuun ottamatta, edellytetä vaaratilanteiden pakollista tutkintaa. Meri- ja rautatieliikenteessä vaaratilanteiden tutkinnan toimittaminen jää toistaiseksi jäsenvaltioiden harkintaan, mistä johtuen nykyinen tilanne aiheuttaa epäyhtenäisyyttä jäsenvaltioissa. Vaikka tutkintaa suoritettaisiin pakollisen soveltamisalan ulkopuolella, sitä ei välttämättä toimiteta riippumattoman tutkintaelimen toimesta. Koska vakavia onnettomuuksia sattuu suhteellisen harvoin, nykyisessä tilanteessa suurinta osaa tapahtuneista poikkeamista ei edellytetä tutkittavaksi EU:n pakollisen tutkintajärjestelmän puitteissa. Tämä tilanne ei ole hyvä EU-oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen eikä turvallisuuden parantamisen kannalta.

Tutkinnan anonymiteettia koskevaan sääntelyyn pitäisi kiinnittää enemmän huomiota. EU-oikeuden osalta vain siviili-ilmailun tutkintaselostuksilta vaaditaan ehdotonta anonymiteettia. Rautatieturvallisuusdirektiivissä sitä ei vaadita lainkaan ja meriliikennealan onnettomuustutkintadirektiivin osalta anonymiteetti koskee todisteita antaneiden henkilöllisyyttä. Tutkintaselostuksen anonymiteetin harmonisointi pitäisi toteuttaa kaikkien liikennemuotojen osalta, sillä sen pitäisi olla johtava periaate kaikkien liikennemuotojen turvallisuustutkintaa ajatellen.

Eurooppalaisen tutkintajärjestelmän haasteisiin ja kehittämistarpeisiin kuuluu turvallisuustutkinnan riippumattomuus. EU-oikeudessa edellytetty toiminnallinen riippumattomuus on turvallisuustutkinnan luonnetta ajatellen jossain määrin kriitikille altis. Toiminnallinen riippumattomuus on uskottavuuden kannalta ongelmallista erityisesti silloin, kun tutkintaelin on sijoitettu ao. liikennemuodon kansallisen turvallisuusviranomaisen yhteyteen. Onnettomuuden johdosta turvallisuusviranomaisen oma toiminta tulee usein tutkittavaksi. Toiminnallinen riippumattomuus ei välttämättä vakuuta suurta yleisöä siitä, että tutkintaelimelle on taattu todellinen mahdollisuus arvioida kriittisesti oman organisaation toimintaa ja päätöksiä. Lisäksi toiminnallinen riippumattomuus ei kaikissa olosuhteissa takaa varmuutta siitä, että tutkintaelimellä on käytännössä riittävät toimivaltuudet, välineet ja resurssit. Riippumattomuusvaatimusten suhteen Euroopan unioni voisi olla suunnannäyttävä ja edellyttää tutkinta-

elimeltä täydellistä riippumattomuutta. Tämä tarkoittaa, että tutkintaelimellä ei ole mitään sellaista hallinnollista relaatiota niihin organisaatioihin, joiden toiminta voi onnettomuuden johdosta tulla tutkittavaksi. Tutkinnan uskottavuuden kannalta ei ole merkittävää pelkästään se, miten tutkintaelin käytännössä toimii, vaan miltä sen toiminta näyttää ulospäin.

Kansallisen lainsäädännön rakenteellisen oikeellisuuden osalta voitiin havaita, että kaikki turvallisuustutkintaan liittyvät kansainväliset yleissopimukset oli voimaansaatettu. Varsinaisten yleissopimusten osalta ei myöskään voimaansaattamiseen tasoon liittyviä ongelmia esiintynyt. Muiden kansainvälisten sopimusmääräysten osalta puutteita sen sijaan havaittiin. Siviili-ilmailun yleissopimuksen (11/1949) liitteen 13 osalta ilmeni ongelmia voimaansaattamiseen liittyvissä yksityiskohdissa, jotka liittyivät voimaansaattamisen säädöstasoon, käytettyyn menetelmään ja voimaansaattamisen viivästymiseen.

EU-säädösten rakenteellista täytäntöönpanoa ajatellen havaittiin lähes kaikkien tutkittujen säädösten osalta puutteita. Siviili-ilmailun osalta yhden direktiivin (2003/42/EY) täytäntöönpano ei ollut tapahtunut täytäntöönpanolle varatun määräajan puitteissa, mistä johtuen Suomi sai komissiolta virallisen huomautuksen. Kahden meriliikenteen direktiivin (1999/35/EY, 2002/59/EY) osalta kävi ilmi, että niiden turvallisuustutkintaa koskevat säännökset olivat kokonaan jääneet panematta täytäntöön. Rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY osalta direktiivin turvallisuustutkintaa määrittävät säännökset olivat systemaattisesti panematta täytäntöön direktiivin varatun määräajan puitteissa.

Uuden turvallisuustutkintalain pykälien lukumäärä on 49, kun kumotussa Tutkintalain:ssa pykälää oli vain 22. Pykälämäärän lisäys johtuu suureksi osaksi siitä, että asetukset onnettomuuksien tutkinnasta (79/1996) kumottiin ja valtaosa säännöksistä siirrettiin uuteen lakiin. Tämä on tyypillinen ja ongelmallinen ilmiö uuden perustuslain jälkeen yleistyneestä lainsäädäntötavasta, jossa lain alaan kuulumattomia asioita ei pyritäkään jättämään asetuksen tasoon. Tähän on myös perustuslakivaliokunta kiinnittänyt huomiota. Saatetaan ajatella, että samaan säädökseen koottuina säännökset voivat tulla ymmärretyiksi helpommin kuin ne olisivat sijoitettuna kahteen eri säädökseen.

Perustuslain vaatimukset vaikuttavat osaltaan täytäntöönpanotavan EU-säädöksen säädöstason valintaan. Säädöstason valinnan suhteen jää myös lainvalmisteluun jonkin verran harkintamarginaalia. Laajaksi muodostuvassa laissa olisi harkittava säännösten sijoittamista asetukseen siltä osin kuin perustuslaista ei aiheudu tälle estettä. Säädöstason valintaa harkittaessa on lisäksi otettava huomioon mm. riittävä joustavuus tulevien muutostarpeiden suhteen. Esimerkiksi rautatieturvallisuudirektiivin 2004/49/EY ja meriliikenteen onnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY liitteitä voidaan muuttaa suhteellisen nopeasti komitologiamenettelyssä. Muuttuvien säännösten transponointi olisi joustavampaa ja nopeampaa asetuksen tasolla kuin lain tasoisena.

Perustuslain vaatimusten lisäksi säädöstason valintaan vaikuttaa EU-oikeuden vaatimukset. EU-tuomioistuimen vakiintuneessa ratkaisukäytännössä on direktiivien kansallisen täytäntöönpanolle asetettu vaatimukseksi, että direktiivin sitova velvoite on toteutettava kansallisen oikeuden sitovalla säännöksellä. Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on asetettu säädösten hierarkiaa koskeva vaatimus, jonka mukaan direktiivin pakottavilla vaatimuksilla on oltava sama oikeudellinen asema

kuin niillä kansallisen oikeuden säännöksillä, joita on muutettava. Tämä vaatimus aiheuttaa sen, että tarpeettomasti laintasolle otettujen kansallisten säännösten takia joudutaan täytäntöönpantavat EU-säännökset ottamaan lain tasolle, vaikka perustuslaki ei sitä edellyttäisi. Lakitasoisen sääntelyn volyymin lisääntyminen ei ole toivottavaa.

EU-säädösten (direktiivien ja päätösten) osalta täytäntöönpanomenetelmien valinta jää jäsenvaltioiden päätettäväksi. Jäsenvaltioilla ei ole nimenomaista velvollisuutta siirtää esimerkiksi direktiivin rakennetta, logiikkaa tai systematiikkaa kansalliseen oikeuteen. Täytäntöönpanomenetelmän valinta ei ole merkityksetön saatettaessa säädöksiä osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Menetelmän valintaan vaikuttaa myös se, miten säädöksen tavoitteet on muotoiltu ja jättääkö säädös harkintavaltaa toteutettavien toimenpiteiden osalta. Minimidirektiivien kohdalla jäsenvaltio voi käyttää harkintaa, tehdäänkö säädöksen vähimmäisvaatimusten mukainen ratkaisu vai mennäänkö kansallisessa lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia pidemmälle. Täytäntöönpanomenetelmän valintaan vaikuttaa säädöksen sisältö, koska se voi sisältää normatiivisia ja sitovia osia sekä toisaalta ohjeellisia elementtejä, kuten esimerkinomaisia luetteloita.

EU-säädösten täytäntöönpanomenetelmien osalta perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat vaihdelleet blankettimuotoisen tekniikan käyttämisestä transformaatiomenetelmän ensisijaisuuteen. On mielenkiintoista nähdä tullaanko täytäntöönpanomenetelmien osalta myöhemmin ottamaan kantaa siihen suuntaan, mitä on tapahtunut esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Siellä on päädytty sellaiseen strategiseen valintaan, että EU-direktiivien teksti kopioidaan suoraan (direct copy out) kansalliseen lainsäädäntöön. Tällä menetelmällä varmistetaan, että kansallinen säännös ja sen tulkinta ovat oikeita ja toisaalta kansallisesti ei aseteta uusia ja tarpeettomia säännöksiä, jotka menevät yli EU-vaatimusten.

Turvallisuustutkintaa määrittävien EU-direktiivien kansallisen täytönpanon osalta voitiin havaita, että kansalliseen lainsäädäntöön ei ole siirretty kaikkia EU-oikeuden tai kansainvälisten sopimusmääräysten edellyttämiä nimenomaisia säännöksiä. Tätä ei ole kaikissa tapauksissa pidettävä virheellisenä menettelynä, sillä turvallisuustutkintalaissa olevan viittaussäännöksen johdosta laki saa sisältönsä kaikista niistä EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden säädöksistä, joihin siinä viitataan. Tätä viittaussäännöstä voidaan kuitenkin soveltaa rajoituksin. Kaikkien velvoitteiden osalta voimaansaattaminen ja täytäntöönpano eivät voi tapahtua pelkästään viittaussäännöksellä, vaan lisäksi edellytetään myös muutoksia aineelliseen lainsäädäntöön. Viittaussäännösten käyttäminen voi myös olla ongelmallista sääntelyn selkeyden näkökulmasta.

Turvallisuustutkintalaissa on useita sisäisiä viittauksia. Erityisen pitkiä viittausketjuja havaittiin suhteessa kansainväliseen oikeuteen ja EU-oikeuteen. Pitkät viittausketjut tekevät laista erittäin vaikeasti avautuvan ja ymmärrettävän. Turvallisuustutkintalaissa on käytetty viittaussäännöstä EU-säädökseen ja EU-säädöksessä viitataan edelleen kansainvälisen oikeuden säädökseen. Kun viittausketjun päässä oleva säännös löytyy kansainvälisen järjestön päätöslauselmasta, josta ei ole suomenkielistä versiota, viittausten käyttämisestä aiheutuu ongelmia sääntelyn ymmärrettävyydelle. Viittausten käytöllä on toki työekonomisia etuja, joita ei pidä väheksyä. Mainittakoon, että sääntelyn selkeyden vaatimus ja hyvä lainkirjoitustapa eivät ole ainoastaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössään määrittelemiä edellytyksiä, vaan sel-

keysvaatimus esiintyy myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä direktiivien täytäntöönpanolle asetettuna vaatimuksena.

Säädöskielelle asetettuja vaatimuksia ovat virheettömyys, ymmärrettävyys, täsmällisyys ja johdonmukaisuus. Säädöskielen virheettömyys on vaatimuksena haastava. Lakitekstiin voi aina tulla virheitä, mutta virheettömyyden vaatimus on erityisen haastavaa silloin, kun lakitekstin pohjana on turvallisuustutkintalainsäädännön tapaan kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden hyvin teknisiä säädöstekstejä. Pohjana olevissa säädöksissä sääntelytapa on myös varsin yksityiskohtainen. Nämä kaikki tekijät vaikuttavat osaltaan kansallisen lainsäädännön ymmärrettävyyteen ja johdonmukaisuuteen. Se, miten yksityiskohtaista sääntelyä loppujen lopuksi laaditaan, on sääntelytarkkuuteen liittyvä ongelma, johon ei ole olemassa kaiken kattavaa patenttiratkaisua.

Turvallisuustutkintalain systematiikka on erityishuomiota ansaitseva asia. Lakisysteemaattiset valinnat ovat tärkeitä sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta. Tämä seikka tuli tutkimuksessa esiin mm. siten, että laissa ei ole lainkaan pykälää, jossa olisi säädetty määritelmistä ja eikä myöskään erillistä lain soveltamisalaa määrittävää pykälää. Lisäksi määritelmillä on kiinteä yhteys turvallisuustutkinnan soveltamisalaa koskeviin säännöksiin, ja toisaalta soveltamisalaa koskevat säännökset ovat tarpeellisia myös siinä mielessä, että ne tekevät laista loogisen. Ottaen huomioon, että kansainvälisten sopimusmääräysten mukaan turvallisuustutkintaa koskevia säännöksiä sovelletaan sopimusvaltioiden ulkopuolella, turvallisuustutkintalain soveltamisalaan liittyvät säännökset ovat viranomaistoiminnassa niin poikkeuksellisia, että niiden ottaminen omaksi pykäläkseen on perustelua jo tästä syystä.

Turvallisuustutkintalain systematiikan erityishuomiota ansaitseva seikka on, ettei laki ota millään tavalla huomioon eri kulkumuotoja ja niistä johtuvia erityisolosuhteita. Kansallinen lainsäätäjät ei esimerkiksi perusta lain systematiikkaa liikennemuotokohtaiseen normipohjaan. Näin ollen kansallinen lainsäädäntö ei tunnista lainkaan sääntely-ympäristössä tapahtunutta muutosta, vaan lähestymistapa määritelmiin ja liikennemuotokohtaiseen tutkintaan on samanlainen kuin suuronnettomuuksien tutkinnasta annettua lakia (373/1985) säädettäessä.

Kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden säädösten merkitys turvallisuustutkintaa määrittävälle kansalliselle lainsäädännölle on merkittävästi vahvistunut viimeisten kymmenen vuoden aikana. Suuri osa uuden turvallisuustutkintalain säädösmuutoksista johtuu EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden velvoitteista. Turvallisuustutkintaa määrittävän lainsäädännön uudistamista olisi jatkettava ottamalla huomioon eri kulkumuodot ja niiden puitteissa tapahtunut kansainvälinen ja EU sääntely. Tätä tavoitetta silmällä pitäen vaihtoehtoja on useita. Säännökset voitaisiin systematisoida esimerkiksi niin, että otettaisiin liikennemuotokohtaiset säännökset laissa omiksi luvuikseen. Se voitaisiin tehdä myös niin, että säädettäisiin turvallisuustutkintaa koskeva asetus, jossa olisi otettu huomioon edellä esitetty liikennemuotokohtainen jaotelu. Tällöin voitaisiin lain tasolla olevaa liian kasuistista sääntelyä, joka ei sinne perustuslain vaatimuksista johtuen kuulu, vähentää.

Turvallisuustutkintaa määrittävän lainsäädännön uudistamisella on pyritty parantamaan oikeusjärjestyksen toimivuutta ja hallintaa, missä on pääosin onnistuttu. Lainsäädännön kehittäminen on kuitenkin jatkuvaa toimintaa ja nyt voitaisiin harkita säännösten kodifointia siten, että kaikki siviili-ilmailua, rautatie- ja meriliikennettä koskevat ja turvallisuustutkintaa määrittävät säännökset olisivat keskitetyksi samassa laissa. Nyt turvallisuustutkintaa koskevia säännöksiä on myös rautatie-, ilmailu- ja

merilaissa. Tässä tapauksessa yhdistämällä turvallisuustutkintaa koskevat säännökset yhdeksi kokonaisuudeksi, voitaisiin välttää päällekkäistä sääntelyä ja samalla vähentää erityissääntelyn tarvetta ao. liikennemuotojen kohdalla. Näin voitaisiin vaikuttaa yhdenmukaiseen sääntelytapaan sekä vähentää ja välttää säännösten soveltamisongelmia, joita tässäkin tutkimuksessa on tuotu esiin.

Lainsäädännön aineellisen oikeellisuuden tarkastelussa selvitettiin, vastaako voimassa oleva lainsäädäntö sisällöllisesti erityisesti kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ja EU-oikeudessa olevia vaatimuksia ja onko lainsäädännön suhde perustuslakiin asianmukainen. Tutkintajärjestelmän oikeudellisten ja hallinnollisten puitteiden osalta EU-oikeuden avainveloitteet voidaan tiivistää siten, että jäsenvaltioiden on perustettava pysyvä tutkintaelin ja luotava tutkintajärjestelmä, joka on oikeudellisesti tutkintajärjestelmästä erillinen ja itsenäinen. Lisäksi tutkinnan tulokset on julkaistava, ja tarvittaessa esitettävä turvallisuussuosituksia, joiden toteutumista seurataan. Kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ja EU-oikeudessa veloitetaan sopimus- ja jäsenvaltioita tutkimaan kaikkein vakavimmat onnettomuudet. Näiltä osin Suomen kansallinen lainsäädäntö täyttää vaatimukset, jotka sille on asetettu.

Turvallisuustutkinnassa sovelletaan rinnan turvallisuustutkintalain erityisiä esteellisyysnormeja ja hallintolain jääviyssäännöksiä. Turvallisuustutkintalakiin on haluttu ottaa omat erityiset esteellisyysnormit, vaikka hallintolain esteellisyysäännökset ovat sinänsä varsin kattavat ja jonka soveltamisalan piiriin myös turvallisuustutkinta kuuluu. Turvallisuustutkintalain neljästä erityisestä esteellisyysperusteesta voidaan todeta, että ne ovat intressi- ja palvelussuhdejäävin kaltaisia. Sääntelyalaltaan ja henkilöpiiriltään ne ovat kuitenkin laajempia kuin hallintolain säännökset. Turvallisuustutkinnan esteellisyysäännöksiä ja puolueettomuusvaatimuksia voidaan perustella siten, että tutkinnan johdosta tehtävät parannusesitykset ovat julkisen vallan käyttöön liittyvän valmistelutehtävän ja lopullisen päätöksen väliin jäävää tosiasiallista vaikuttamista. Puolueettomuus ratkaisujen valmisteluvaiheen toiminnassa on tärkeää, välittömästä yksityisen oikeussubjektin oikeusturvanäkökulman puuttumisesta huolimatta.

Tutkinnan riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimusten osalta kansallisen lainsäädännön vaatimukset ovat tiukemmat kuin kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ja EU-oikeudessa edellytetään. Siitä huolimatta nykyjärjestelmää voidaan ja on syytä edelleen kehittää. Tutkintaryhmän jäsenten nimeämistä ja kelpoisuusehtoja tulisi lainsäädännössä tarkentaa sekä ottaa lakiin uusia tutkintajärjestelmän luottamusta lisääviä ja ylläpitäviä säännöksiä.

Vaikka turvallisuustutkintalaki ei edellytä tutkintaryhmässä poliisitoimen erityisasiantuntemusta, siitä huolimatta tutkintaryhmään usein nimetään poliisijäsen. Poliisimies turvallisuustutkintaryhmän kokoonpanossa aiheuttaa eräitä ongelmia, jotka pitäisi lainsäädännöllä ratkaista, sillä poliisijäsen tutkintaryhmässä ei edistä turvallisuustutkinnan tavoitteita eikä poliisin tutkintatekniset ja -taktiset menetelmät sovellu turvallisuustutkintaan. Poliisimiehellä ei ole myöskään tarjota tutkinnassa tarvittavaa siviili-ilmailun, meri- tai rautatieliikenteen teknistä erityisasiantuntemusta eikä poliisimiehen käyttäminen turvallisuustutkinnassa mahdollista poliisille säädettyjen toimivaltuuksien käyttöä turvallisuustutkinnassa.

Sen sijaan poliisimiehen käyttäminen turvallisuustutkintaan aiheuttaa tutkinnanhaaran itsenäisyyden ja erillisyyden hämärtymistä. Turvallisuustutkintaa ja oikeudellista tutkintaa toimittavat poliisimiehet voivat olla samasta poliisiyksiköstä eikä nykyinen

lainsäädäntö edellyttä edes sitä, että turvallisuustutkintaa toimittavan poliisimiehen pitäisi olla vapaa poliisivirkaan kuuluvista tehtävistään. Poliisimiestä ei pitäisi nimetä siviili-ilmailussa, meri- ja rautatieliikenteessä tapahtuneen onnettomuuden tutkintaan, jos onnettomuuden johdosta suoritetaan turvallisuustutkinnan lisäksi oikeudellinen tutkinta. Objektiiivisesti arvioiden poliisimiehen kohdalla ei voida sulkea pois kaikkia epäilyjä puolueettomuuden vaarantumisesta, koska hän ei vapaudu lojaliteettisiteistään ja sidonnaisuuksistaan niin, että hänen asemansa turvallisuustutkinnassa näyttäisi puolueettomalta.

Tutkintaryhmän jäsenyyttä olisi tarkasteltava esteellisyyden lisäksi myös tehtävään liittyvän kelpoisuuden näkökulmasta. Turvallisuustutkintalaissa ei ole tästä nimenomaisia säännöksiä, mutta asiassa voidaan nähdä perusteita, jotka puoltavat tutkintajärjestelmän luottamusta ylläpitävää sääntelyä ja sellaista menettelyä, jossa asian tuntijareservissä olevan ja tutkintaryhmään nimitettävän tulisi antaa selvitys mm. sivutoimistaan, elinkeinotoiminnastaan ja ylipäätään sidonnaisuuksistaan ennen jäseneksi nimittämistään. Ennakollinen valvonta on tärkeää, jotta tutkinnan luotettavuutta ja uskottavuutta ei murenneta, eikä turvallisuuden parantamiseksi annettavien suositusten toteutumista kyseenalaisteta.

Kansainvälisten sopimusmääräysten, eurooppalaisen tutkintajärjestelmän ja Suomen perustuslain välisestä suhteesta voidaan todeta, että valtioiden välistä yhteistyötä määrittäviin säännöksiin liittyy mm. tutkinnan siirtäminen valtiosta toiseen. Turvallisuustutkintalaista puuttuvat säännökset tutkinnan siirtämisestä Suomelta toiselle valtiolle. Tutkinnan siirtäminen voi tulla eteen esimerkiksi silloin, kun suomalainen ilma-alus joutuu onnettomuuteen kansainvälisellä alueella, joka on lähellä jonkin toisen valtion aluetta. Tutkinnan siirtäminen voisi tulla eteen siviili-ilmailussa ja meriliikenteessä, mutta periaatteessa myös rautatieliikenteessä. Kansalliseen lainsäädäntöön tulee ottaa säännökset tutkinnan siirtämisestä toiselle valtiolle ja tutkintaviranomaisen sopimuksetekokompetenssista.

Kansainvälisissä sopimusmääräyksissä ja EU-oikeudessa edellytetään, että valtiot säätävät tutkintaelimelle tiettyjä toimivaltuuksia. Suomen kansallisessa lainsäädännössä tutkintaelimellä on kaikki vaaditut toimivaltuudet. Tarkkaan ottaen toimivaltuudet ovat laajemmat kuin kansainvälisperäisissä normeissa edellytetään. Turvallisuustutkinnan toimivaltuuksien intensiteetistä voidaan todeta, että toimivaltuuksia ei ole porrastettu onnettomuuden vakavuusasteen mukaan. Toimivaltuudet ovat samat riippumatta siitä, onko kyseessä onnettomuuden vai vaaratilanteen tutkinta. Toimivaltuudet ovat myös yhtä laajoja riippumatta siitä, onko tutkinta organisoituna tutkintaryhmän muotoon vai suoritetaanko se suppeampana virkamiestutkintana.

Tutkintaelimelle säädetyillä toimivaltuuksilla rajoitetaan eräitä perusoikeuksia. Kansallisen lainsäädännön suhde rajoitettuihin perusoikeuksiin on lähtökohtaisesti jännitteetöntä. Sen sijaan eräiden toimivaltuuksien sääntelyn osalta voitaisiin tehdä parannuksia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta. Kaikissa tapauksissa ei ole riittävän selvästi määritelty sitä, kuka toimivaltuutta saa käyttää. Lisäksi toimivaltuuksia on säädetty liian avoimesti varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tällainen sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n säännöksen kannalta. Usein tutkintaan liittyvien toimivaltuuksien kohdalla on kyse merkittävällä tavalla puuttumisesta yksilön perusoikeuksiin. Toimivaltuuden käyttö pitäisi rajoittaa sellaisen toimivaltuuksien osalta vain Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaa tekevään virkamiehen tai tutkintaryhmän tutkintaa tekevään jäsenen, joka on virkamies.

Turvallisuustutkintalain osalta voidaan todeta, että laki on pääosin sillä tavoitetasolla, mikä sille on aikanaan työryhmän toimeksiannossa asetettu. Laki on luonteeltaan oikeustilaa selkeyttävä, minkä lisäksi siinä on pyritty saattamaan sääntelytaso vastaamaan perustuslain 80 §:n vaatimuksia. Osa aikaisemmasta sääntelystä ei ollut nykyisen perustuslain näkökulmasta riittävän korkealla säädöstasolla, mistä johtuen osa säännöksistä nostettiin lain tasolle. Tosin uuden lain myötä on noussut uusia ongelmia suhteessa perustuslakiin. Näyttäisi siltä, että perustuslain, erityisesti perusoikeuksien, vaikutus turvallisuustutkintaa määrittävään lainsäädännön sisältöön on ollut merkittävä. Kysymys ei ole pelkästään lainsäädäntötasoon kohdistuvista vaatimuksista, vaan myös lainsäädännön sisällöllisistä vaatimuksista. Uudella perustuslailla on ollut monenlaisia vaikutuksia yhden lainsäädännön lohkon alueella, joka on nyt tutkittu kattavasti. Vaikka turvallisuustutkintaa koskevan sääntelyn ala on siinänsä suppea, samat erityispiirteet lienevät yleistettävissä myös monille muille oikeudenaloille.

Turvallisuustutkintaa sääntelevää lainsäädäntöä on parannettu, ajantasaistettu, täsmennetty sekä nostettu oikealle säädöstasolle. Se on pääosin oikeellista, mutta siitä huolimatta kehittämiskohteita edelleen riittää. Miksi puutteita esiintyy, vaikka lainsäädäntö on uutta? Syitä voi olla useita, mutta kansainvälisten sopimusmääräysten osalta tilanne voi johtua ainakin osaksi monimutkaisista menettelyistä. Turvallisuustutkintaa koskevat merkittävimmät kansainväliset sopimusmääräykset ovat yleissopimusten liitteissä, joita kehitetään ja uusitaan jatkuvasti. Työ on haasteellista jo sen vuoksi, että sopimusmääräysten muutosten osalta noudatetaan hiljaista hyväksyntää eli opting out -menettelyä. Lisäksi yhtenä syynä voi olla kansallisten viranomaisten yhteistyön koordinointiin liittyvät ongelmat. Kansainvälisten sopimusten soveltamisala koskee useita eri ministeriöitä. Tämä vaatii muutostyöhön osallistuvien eri hallinnon alojen virastojen ja ministeriöiden hyvää keskinäistä yhteistyötä.

EU-oikeuden osalta ongelmat ovat osaksi samantyyppisiä. Vaikka EU-säädöshankkeiden valmistelua varten on luotu oma yhteensovitusjärjestelmä, jossa eri ministeriöt vastaavat yhteensovitusjärjestelmän puitteissa myös EU-säädöshankkeiden valmistelusta, ei järjestelmä näyttäisi toimivan aukottomasti. Uuden turvallisuustutkintalain valmistelussa ei esimerkiksi otettu huomioon siviili-ilmailun onnettomuuksien tutkinnasta säädettyä EU-asetusta N:o 996/2010, joka tuli voimaan turvallisuustutkintalain eduskuntakäsittelyn aikana. Tämä myös kuvaa sitä lainvalmistelulle ja toiminnan yhteensovittamiselle asetettua haasteellisuutta, kun EU-sääntely liittyy useamman kuin yhden ministeriön toimialaan. Tästä herää myös kysymys, onko Suomessa hienoja ohjelmia, ohjeita ja tavoitteita, joiden läpivieminen ja tuominen lainvalmistelun arkikäytäntöihin on kuitenkin vajavaista? OECD:n maatumuksissa tämä näyttäisi osoittautuneen suomalaisen sääntelyn perusongelmaksi.

Direktiivien täytäntöönpanoon liittyvissä ongelmissa kyse voi olla myös siitä, että luotetaan kansallinen oikeustilan vastaavan direktiivin vaatimuksia silloin, kun kansallisessa lainsäädännössä on direktiivin kanssa päällekkäisiä säännöksiä. Ongelmat voivat olla myös säädösvolyymistä johtuvia. Euroopan unioni on antanut liikennepoliitiikan alalla useita erilaisia lainsäädäntöpaketteja. Tällaiset lainsäädäntöpaketit ovat yleensä laajakantoisia hankkeita, jotka sisältävät useita eri säädöksiä. Kaikkien liikennemuotojen turvallisuustutkintaa määrittävillä säädöksillä on liityntä tavalla tai toisella suurempiin lainsäädäntöpaketteihin. Lisäksi nämä lainsäädäntöpaketit liittyvät edelleen laajempiin hankkeisiin, joissa voidaan antaa useita peräkkäisiä lainsäädäntöpaketteja. Näiden laajojen säädöskokonaisuuksien yhtenä tarkoituksena on usein koko lainsäädäntökehityksen muuttaminen ja haltuun ottaminen EU-tasolla. Li-

kennepolitiikan alalla tämä tarkoittaa asteittaista markkinoiden liberalisointia, kilpailun avaamista sekä eurooppalainen liikennealueen luomista.

Jos jäsenvaltio on myöhässä direktiivien täytäntöönpanossa, voi syynä olla laaja säädöskokonaisuus, joka aiheuttaa niin paljon rakenteellisia muutoksia koko liikenne-muodolle, että jäsenvaltion hallinnolliset resurssit eivät yksinkertaisesti riitä. Näin vaadittavia muutoksia ja EU-oikeuden täytäntöönpanoa ei voida toteuttaa määräajassa. Lisäksi toimielinten tavoitteena on säätää mahdollisimman lyhyt määräaika säännösten saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltio ei kuitenkaan voi oikeusjärjestyksensä sisäisiin sääntöihin ja toimintatapoihin vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut säädettyjä velvoitteita.

Euroopan unionin ja kansainvälisessä liikenneyhteisön piirissä on ymmärretty, että onnettomuuksien estämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi tarvitaan yhteisiä toimia yhä enemmän. Tämä johtuu osaksi tapahtuneista suuronnettomuuksista, mutta myös siitä, että tekninen kehitys on tehnyt liikenteen infrastruktuurista ja liikennöitävästä kalustosta entistä monimutkaisempia. Lisäksi liikennesektorin tutkintajärjestelmän haasteita lisäävät liikennemarkkinoiden monimutkaisuus, useasta paikasta toimivat liikenteenharjoittajat, monikansallinen suunnittelu, valmistus, huolto sekä erilaiset sertifiointi- ja käyttöönottomenetelmät.

Nämä kaikki tekijät aiheuttavat uusia haasteita turvallisuustutkintaa toimittaville orgaaneille. Tämän vuoksi tutkinta vaatii huomattavasti monipuolisempaa asiantuntemusta, teknologiaa ja ylipäätään laajempia resursseja kuin kaikilla valtioilla on mahdollisuus tällä hetkellä järjestää. Tämän kehityksen seurauksena voi tulla eteen tilanne, jossa turvallisuustutkinnan tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin Euroopan unionin kuin jäsenvaltioiden tasolla. Aika näyttää tuleeko käymään niin, että liikennesektorin toiminnan luonne edellyttää turvallisuustutkintaan keskittyvän Euroopan unionin erillisviraston perustamista ja tiettyjen tehtävien siirtämistä jäsenvaltioilta EU-virastolle.

