

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi aluevalvontalain muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi aluevalvontalain muuttamisesta (HE 296/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan samalla määrännyt, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on annettava asiasta lausunto puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi osastoesiupseeri Olli-Pekka Lund ja hallitusneuvos Timo Turkki, puolustusministeriö
- hallitusneuvos Silja Ruokola ja merenkuluneuvos Sirkka-Heleena Nyman, liikenne- ja viestintäministeriö
- poliisitarkastaja Pekka Aho, sisäministeriö
- johtaja Laura Kuistio ja lakimies Maija Turunen, Liikennevirasto
- osastonjohtaja Susanna Metsälampi, Liikenteen turvallisuusvirasto TraFi.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Finavia Oyj
- Suomen Varustamot ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Esityksessä ehdotetaan aluevalvontalakiin (755/2000) mm. muutoksia, jotka koskevat ilmatilan nopeaa käyttöönottamista aluevalvontatehtävän niin vaatiessa. Lisäksi laissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin muun muassa ilmaliikennepalvelujen tarjoajan ja ilmatilan hallintayksikön sekä eräiden muiden viranomaisten aluevalvontaan liittyvistä tehtävistä. Esityksen perusteella vieraan valtion valtioneilma-aluksen ja aluksen maahantuloa koskevaa lupamenettelyä koskevia säännöksiä täsmennettäisiin sekä säädettäisiin muun muassa aluevalvonnan tilan-

nekuvasta ja tietojen antamisesta vieraan valtion viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle.

Liikenne- ja viestintävaliokunta pitää esityksessä ehdotettua Liikenneviraston uutta henkilöiden teknistä valvontaa koskevaa tehtävää sekä oikeudellisesti että periaatteellisesti ongelmallisena jäljempänä esille tuotavin perustein. Muilta osin valiokunta pitää esitystä saamansa selvityksen perusteella tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa esityksen hyväksymistä näiltä osin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen ilmatilan rajoittamista koskevat säännök-

set ovat linjassa ilmailulain (864/2014) ja muun ilmailua koskevan sääntelyn kanssa. Valiokunta pitää erityisen tärkeänä, että kyseisessä toiminnassa huomioidaan sekä siviili- että sotilasilmailun tarpeet ja että ilmailulakia ja aluevalvontalakia sovelletaan tältä osin yhtenä johdonmukaise- na kokonaisuutena.

Valiokunnan käsityksen mukaan esityksessä aluevalvontalain 23 §:ään ehdotettu aluevalvontaviranomaisia koskeva täsmennys selkeyttää sääntelyä siten, että säännös vastaa paremmin voimassa olevia aluevalvontalain 24 §:n ja alusliikennepalvelulain (623/2005) 18 §:n säännöksiä.

Liikennevirastolle ehdotettu uusi henkilöiden teknistä valvontaa koskeva tehtävä

Esityksen 23 §:n mukaan aluevalvontaviranomaisia ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätty virkamiehet. Liikennevirasto taas toimii esityksen 23 §:n 2 momentin mukaan aluevalvontaviranomaisena toimialallaan.

Liikenneviraston toimialasta säädetään laissa Liikennevirastosta (862/2009), jonka 1 §:n mukaan Liikennevirasto vastaa liikenteen palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Virasto edistää toiminnallaan koko liikennejärjestelmän toimivuutta, liikenteen turvallisuutta, alueiden tasapainoista kehitystä ja kestävä kehitystä. Liikenneviraston keskeisinä tehtävinä ovat liikenneinfrastruktuurin ylläpito ja liikenteen hallinta sekä näihin tehtäviin liittyen liikenteen turvallisuuden varmistaminen.

Liikenneviraston rooli aluevalvonnassa määritellään edellä mainitun 23 §:n 2 momentin lisäksi voimassa olevassa aluevalvontalain 24 §:ssä. Kyseisen säännöksen mukaan Liikennevirasto osallistuu aluevalvontaan varsinaisten tehtäviensä yhteydessä ja sen on ilmoitettava sotilas- tai rajavartioviranomaiselle aluerikkomuksesta ja alueloukkauksesta taikka aluerikkomuksen tai alueloukkauksen uhasta sekä ryhdyttävä käytettävissään olevin keinoin toimenpiteisiin aluerikkomuksen ja alueloukkauksen estämiseksi. Kyseinen ilmoittamisvelvollisuus koskee

käytännössä Liikenneviraston meriliikenteeseen liittyvän VTS (Vessel Traffic Service, VTS) -viranomaistehtävän yhteydessä havaittuja loukkauksia, ja tätä tehtävää koskevasta Liikenneviraston toimivallasta säädetään alusliikennepalvelulaissa. Alusliikennepalvelulain mukaan Liikenneviraston VTS-tehtävänä on ohjata ja valvoa alusliikennettä tämän liikenteen turvallisuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi sekä ympäristöhaittojen vähentämiseksi.

Valiokunta korostaa, että Liikennevirasto toimii siten merellisenä aluevalvontaviranomaisena vain toimiessaan Liikennevirastosta annetussa laissa säädetyn toimialansa puitteissa ja toteuttaessaan alusliikennepalvelulaissa säädettyä VTS-viranomaistehtävää. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä tarkoittaa samalla sitä, että Liikennevirastolle ei voida säätää aluevalvontalaisia sellaisia uusia tehtäviä, jotka eivät kuulu viraston lakiperusteiseen toimialaan tai jotka eivät kuulu sen varsinaisiin tehtäviin.

Edellä mainituista syistä liikenne- ja viestintävaliokunta pitää sekä oikeudellisesti että periaatteellisesti hyvin ongelmallisena, että esityksen 30 §:n 3 momentissa on päädytty ehdottamaan Liikennevirastolle selkeästi sen toimialan ja varsinaisten tehtävien ulkopuolelta luonnollisten henkilöiden teknistä valvontaa koskevaa tehtävää. Esityksen 30 §:n 3 momentin mukaan Liikennevirastolla on oikeus muuhun kuin ilmatilaan kohdistuvaan tekniseen valvontaan aluevalvontaa varten. Esityksen 30 §:n 2 momentin mukaan teknisellä valvonnalla tarkoitetaan meriliikenteen, ilmaliikenteen tai erityisen kohteen valvonnan yhteydessä ennalta määräämättömiin henkilöihin kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä kuvan ja äänen teknistä tallentamista. Koska ilmatila on ehdotuksessa Liikenneviraston osalta suljettu teknisen valvonnan ulkopuolelle, käytännössä säännöksessä tarkoitettu tekninen valvonta voisi valiokunnan käsityksen mukaan koskea merellä liikkuvia henkilöitä. Koska esityksen 30 §:n 2 momentin teknisen valvonnan määritelmässä viittaus tekniseen valvontaan erityisen valvonnan kohteen yhteydessä ei kuitenkaan näyttäisi olevan yksiselitteisesti sidottu vain meri- ja il-

maliikenteeseen, valiokunta toteaa varmuuden vuoksi, että vastaavin perustein olisi oikeudellisesti yhtä ongelmallista antaa Liikenneviraston tehtäväksi henkilöiden tekninen valvonta viraston tieliikennekameroiden avulla.

Esityksen perustelujen mukaan esityksessä on pääosin kyse nykyisen käytännön kirjaamisesta lakiin. Esityksessä tarkoitettussa Liikenneviraston VTS-tehtävässä valvotaan meriliikenteessä aluksia ja niiden liikkumista, ei henkilöitä. Liikenne- ja viestintävaliokunta korostaa, että Liikennevirasto ei VTS-toiminnassa tai muutoinkaan harjoita henkilöiden teknistä seurantaa tai valvontaa, koska se ei kuulu sen tehtäviin ja toimialaan. Tältä osin kyse ei siten valiokunnan käsityksen mukaan ole esityksessä esille tuodusta nykyisen käytännön kirjaamisesta lakiin. Valiokunta pitää täysin selvänä, että alusten liikennettä ohjaavan ja valvovan Liikenneviraston toimialaan, tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu, eikä valiokunnan näkemyksen mukaan myöskään tule kuulua, henkilöiden valvontaa.

VTS-keskusten kamerajärjestelmä

Alusliikennettä valvotaan VTS-keskuksissa ennen kaikkea alusten automaattisen tunnistusjärjestelmän (AIS), VHF-radiopuhelinliikenteen sekä tutkien avulla. Tämän lisäksi Liikenneviraston käytössä on 16 kameraa VTS-tehtävää varten. Esityksessä tai sen perusteluissa ei mainita kameroiden käyttöä henkilöiden teknisessä valvonnassa, mutta valiokunnan käsityksen mukaan VTS-kamerat ovat ainoa sellainen Liikenneviraston käytössä oleva tekninen väline, jota olisi mahdollista käyttää esityksessä Liikennevirastolle ehdotettuun merellä liikkuvien henkilöiden tekniseen valvontatehtävään.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan VTS-kamerat on suunnattu liikenteen kannalta korkean riskin alueisiin, kuten väylien sisään- ja ulosalueille ja muun muassa väylien risteyskohtiin ja kapeikkoihin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kameroita on kuitenkin rannikolla muutamissa sellaisissa paikoissa, joissa niiden katselualue ulottuu osittain puolustusvoimien valvomalle merialueelle.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että VTS-toimintaan käytettävien kameroiden tulee olla ilman häiriöitä tai katkoksia käytettävissä tätä toimintaa varten, alusliikenteen turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi kamerajärjestelmät ja niiden tekniset ominaisuudet on valittu nimenomaan alusliikenteen ohjausta ja muun muassa alustyyppien tunnistamista varten, ja tästä syystä valiokunnan saaman selvityksen mukaan myöskään VTS-kameroiden resoluutio ei käytännössä riitä henkilöiden tekniseen valvontaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan VTS-kameroiden kuvaa ei lähtökohtaisesti myöskään tallenneta VTS-keskuksissa, ja kokonaisuutena VTS-kamerajärjestelmän hyödyllisyys esityksessä ehdotetussa henkilöiden valvontatehtävässä olisi siten valiokunnan saaman selvityksen mukaan teoriassakin varsin rajallinen.

Merellä toimivien viranomaisten yhteistyö

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan merenkulkuun liittyvien viranomaisten yhteistyö (METO-yhteistyö) mm. aluevalvonnan meritiilannekuvan tuottamiseksi on vakiintunut 1990-luvulta alkaen. Esityksen perustelujen mukaan tämä yhteistyö on viranomaisten sopimukseen perustuvaa yhteistyötä, jossa kukin viranomaisen toimii oman toimivaltansa puitteissa. Yhteistyö merivoimien merivalvontakeskuksen, rajavartiolaitoksen meripelastuskeskuksen ja Liikenneviraston VTS-keskusten välillä on valiokunnan saaman selvityksen mukaan päivittäistä ja suamatonta. Valiokunta pitää tätä hyvin toimivaa yhteistyötä ja sen jatkumista erittäin tärkeänä myös jatkossa ja kannustaa viranomaisia etsimään yhteistoimintasopimuksiin perustuvia tai muita vastaavia käytännön yhteistyön muotoja viranomaisten toiminnan kokonaistehokkuuden varmistamiseksi. Voimassa olevan alusliikennepalvelulain 18 §:n mukaan VTS-viranomainen on velvollinen ilmoittamaan asianomaisille viranomaisille, jos se tässä tehtävässään havaitsee esimerkiksi aluevalvontaan liittyviä olennaisia seikkoja. Valiokunnan Liikennevirastolta saaman selvityksen mukaan myös käytännössä on täysin selvää, että Liikennevirasto ilmoittaa kai-

kista VTS-tehtävässä tehdyistä aluevalvonnan kannalta merkittävistä havainnoistaan asianomaisille aluevalvontaviranomaisille.

Valiokunnan näkemyksen mukaan nykyinen voimassa oleva sääntely ja merellä toimivien viranomaisten vakiintunut käytännön yhteistyö mahdollistaa ja riittää varmistamaan sen, että kaikki Liikenneviraston VTS-toiminnassa tekevät aluevalvonnan kannalta merkitykselliset havainnot toimitetaan asianmukaisille aluevalvontaviranomaisille, ja ne ovat siten myös käytettävissä tarvittavan aluevalvonnan tilannekuvan muodostamisessa.

Valiokunta pitää viranomaisten yhteistyön ja tietojen vaihdon toimivuutta aluevalvonnan toteuttamiseksi erittäin tärkeänä, mutta pitää oikeudellisten kysymysten lisäksi myös periaatteellisesti tärkeänä, ettei liikennehallinnon virastojen tehtäviä lähdetä laajentamaan selkeästi virastojen toimialan ja tehtävien ulkopuolelle esityksessä ehdotetulla tavalla.

Johtopäätökset

Edellä todettuun viitaten liikenne- ja viestintävaliokunta katsoo, että esityksen uudessa 30 §:n 3 momentissa ehdotetaan Liikennevirastolle selkeää uutta tehtävää, joka varsin yksiselitteisesti ei kuulu viraston toimialaan eikä sen varsinaisen

sen tehtävän piiriin. Ehdotus ei siten ole linjassa myöskään voimassa olevan Liikenneviraston roolia aluevalvonnassa koskevan sääntelyn kanssa. Ehdotus on valiokunnan näkemyksen mukaan ristiriidassa sekä Liikennevirastosta annetun lain ja alusliikennepalvelulain että esityksen 23 §:n ja aluevalvontalain voimassa olevan 24 §:n kanssa. Valiokunta ei pidä mahdollisena, että alusten liikennettä ohjaavan ja valvovan Liikenneviraston tehtäväksi säädettäisiin luonnollisten henkilöiden valvontaa.

Saadun selvityksen mukaan myöskään Liikenneviraston VTS-kamerajärjestelmä ei käytännössä sovellu kyseisen järjestelmän teknisistä ominaisuuksista johtuen esitettyyn uuteen tehtävään.

Edellä mainituin perustein liikenne- ja viestintävaliokunta esittää puolustusvaliokunnalle, että Liikenneviraston teknistä valvontaa koskeva esityksen 30 §:n uusi 3 momentti poistetaan.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kalle Jokinen /kok
vpj. Osmo Kokko /ps
jäs. Mikko Alatalo /kesk
Thomas Blomqvist /r
Markku Eestilä /kok
Ari Jalonen /ps
Jukka Kopra /kok
Merja Kuusisto /sd

Suna Kymäläinen /sd
Raimo Piirainen /sd
Janne Sankelo /kok
Eila Tiainen /vas
Ari Torniainen /kesk
Reijo Tossavainen /ps
Oras Tynkkynen /vihr
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula.