

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi aluevalvontalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt puolustusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi aluevalvontalain muuttamisesta (HE 296/2014 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti liikennevaliokunta on antanut asiasta lausunnon (LiVL 7/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Timo Turkki ja vanhempi osastosiupseeri Olli-Pekka Lund, puolustusministeriö

- poliisitarkastaja Pekka Aho, sisäministeriö
- merenkulkuneuvos Sirkka-Heleena Nyman, liikenne- ja viestintäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- sotilaslakimies Henri Ryhänen, Pääesikunta
- Ilmavoimien valmiuspäällikkö, eversti Kimmo Hyvärinen
- johtaja Laura Kuistio, Liikennevirasto
- osastonjohtaja Susanna Metsälampi, Liikenteen turvallisuusvirasto TraFi
- poliisitarkastaja Ari Alanen, Poliisihallitus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ulkoasiainministeriö
- oikeusministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Rajavartiolaitos
- Tullihallitus
- Finavia Oyj.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi aluevalvontalakia. Lakiin lisättäisiin nykyistä täsmällisemmät säännökset tilanteista, joissa kiireellisen aluevalvontatehtävän hoitaminen edellyttää ilmatilan nopeaa käyttöön saamista ja vastaavasti ilmaliikennepalvelujen tarjoajan tehtävistä erityisesti näissä tilanteissa. Laissa säädettäisiin myös ilmatilan hallintayksikön ja Liikenteen turvallisuusviraston aluevalvontatehtävistä sekä teknisestä valvonnasta ilmatilassa.

Lakiin ehdotetaan täsmennyksiä vieraan valtion valtioneuvoston aluksen ja valtion aluksen maa- ja vesiliikenteen turvaamiseen, ilmaluoksesta tapahtuvaan tutkimustoimintaan, lupa- ja valvontaan, muutoksenhakuun ja viranomais- väliseen tietojen antamiseen koskevaan sääntelyyn sekä uutta sääntelyä aluevalvonnan tilannekuvausta ja henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset tietojen antamisesta vieraan valtion viranomaiselle ja kansain-

väliselle toimielimelle. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä seuraavin huomioin ja muutosehdotuksin.

Valtion täysivaltaisuuden keskeinen piirre on alueellinen koskemattomuus. Puolustusvoimien päätehtävä on Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon puolustusvoimista annetun lain (551/2007) mukaan kuuluu muun muassa maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).

Valtakunnan alueen koskemattomuus turvataan tarvittaessa voimakeinoja käyttäen. Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat käyttää myös sotilaallisia voimakeinoja, joilla aluevalvontalain 33 §:n mukaan tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä. Aluevalvontalain 34 §:n mukaan valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi on viivytyksettä ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin.

Aluevalvontaviranomaiset Suomessa

Valtakunnan alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta huolehtivat sotilas- ja rajavirtioviranomaisien ohella poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätty virkamiehet. Liikennevirasto toimii toimialallaan aluevalvontaviranomaisena. Myös

ilmaliikennepalvelujen tarjoaja hoitaa aluevalvontatehtäviä omalla toimialallaan. Aluevalvontaviranomaisen toiminnan johtaminen ja yhteensovittaminen kuuluu puolustusministeriölle.

Sotilasviranomaisen tehtävänä on huolehtia aluevalvonnasta toimeenpanosta sekä aluevalvontaviranomaisen yhteistoiminnasta. Käytännössä rajavirtiolaitos huolehtii omien tehtäviensä yhteydessä aluevalvonnasta valtakunnan maa- ja merirajoilla sekä siellä, minne sen toiminta rajavirtiolain (578/2005) 4 §:n mukaan kohdentuu.

Muut aluevalvontaviranomaiset osallistuvat aluevalvontaan varsinaisten tehtäviensä yhteydessä. Niiden on ilmoitettava sotilas- tai rajavirtioviranomaiselle aluerikkomuksesta ja alueloukkauksesta taikka tällaisesta uhasta sekä ryhdyttävä käytettävissään olevin keinoin estämään aluerikkomuksia ja -loukkauksia.

Aluevalvontajärjestelmän tekninen toteutus

Suomen alueellista koskemattomuutta valvotaan keskeytyksettä koko maan kattavalla valvontajärjestelmällä. Järjestelmä on toteutettu keskeisten aluevalvontaviranomaisen yhteistyönä. Kansainvälinen tilannekuvayhteistyö ja aluevalvontayhteistyön kautta saatavat tiedot täydentävät valvontajärjestelmän kykyä.

Puolustusvoimat ja rajavirtiolaitos voivat aluevalvontalain 30 §:n mukaan käyttää laissa säädetyissä tehtävissä myös teknistä valvontaa. Tämä tekninen valvonta ei kuitenkaan saa kohdistua vakituksena asuntona käytettävään rakennukseen eikä muutoin kotirauhan piiriin kuuluvaan rakennukseen tai alueeseen. Esityksessä täsmennetään aluevalvontaan liittyvän teknisen valvonnan kohdentamista siten, että se voi kohdentua osana aluevalvontaa myös ilmatilaan. Aluevalvonnassa syntyvän tietoaineiston tallentamisesta lupa- ja valvonta-asioiden rekisteriin sekä tästä syntyvän tietoaineiston käsittelystä ja

luovuttamisesta on lakiesityksessä ehdotettu säädettäväksi uudet pykälät. Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa lausunnossaan, ettei sillä ole esitettyyn sääntelyyn huomauttamista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan alueellisen koskemattomuuden valvontaa merialueella ja ilmatilassa tehdään käytännössä erilaisilla sensoreilla. Kaikki valtakunnan rajat ylittävät sekä Suomen lähialueilla kansainvälisessä ilmatilassa ja merialueella liikkuvat kohdeet pyritään tunnistamaan. Jos kohdetta ei voida muilla keinoin tunnistaa, kohde tunnistetaan viime kädessä lähettämällä alus tai ilma-alus tunnistustehtävään. Ilmavalvonnan helpottamiseksi on perustettu ilmailun tunnistusvyöhyke, joka edellyttää ennakkoilmoittautumista aluelennonjohtajalle alueelle lentämisestä. Valiokunta painottaa, että alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa aluevalvontaviranomaisille tulee osoittaa riittävät resurssit, mukaan lukien henkilöstöresurssit.

Liikennevirasto ilmoittaa muille aluevalvontaviranomaisille alusliikennepalvelun valvonnan ja ohjauksen yhteydessä havaitsemastaan alueloukkauksesta tai sen uhasta sekä muusta aluevalvontalain vastaisesta toiminnasta sekä ryhtyy käytettävissään olevin keinoin toimiin aluerikkomuksen tai alueloukkauksen estämiseksi.

Siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittaminen

Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen ilmatilan rajoittamista koskevat säännökset ovat linjassa ilmailulain (864/2014) ja muun ilmailua koskevan sääntelyn kanssa. Puolustusvaliokunta pitää liikenne- ja viestintävaliokunnan (LiVL 7/2014 vp — HE 296/2014 vp) tavoin tärkeänä, että siviili- ja sotilasilmailun tarpeet pystytään sovittamaan yhteen ja että ilmailulakia ja aluevalvontalakia sovelletaan tältä osin yhtenä johdonmukaisena kokonaisuutena.

Poliisihallitus tuo lausunnossaan esiin, ettei uusi esitys saa vaarantaa nopeaa päätöksentekoa tilanteissa, joissa operatiivisista syistä halutaan sulkea ilmatila tai joissa tarvitaan kiireellistä

virka-apua puolustusvoimilta. Valiokunta ei näe ehdotettua uutta sääntelyä ongelmallisena tätä taustaa vasten, mutta painottaa, että hyvin toimiva viranomaisyhteistyö tällä sektorilla ei saa heikentyä miltei osin.

Esityksen perusteluissa todetaan, että liikenne- ja viestintäministeriö on nimetessään Finavian ilmaliikennepalvelun tarjoajaksi edellyttänyt, että Finavian tulee riittävässä määrin taata palvelujen saatavuus ja jatkuvuus muun muassa aluevalvonnan, etsintä- ja pelastuspalvelujen sekä siviili-ilmailun tarpeisiin. Valiokunta toteaa, että ilmaliikennepalvelujen tarjoajalla on merkittävä yhteistyörooli ilmatilan aluevalvonnan toteuttamisessa aluevalvontaviranomaisten kanssa. Tehtävien säätäminen lain tasolla selvittää valiokunnan mielestä sellaista tilannetta, että ilmaliikennepalveluiden tarjoaja olisi Suomen ulkopuolella oleva taho.

Valiokunta pitää tärkeänä, että suomalaisen lentoturvallisuuden ja turvallisuuskulttuurin korkea taso varmistetaan ja että lentoasema- ja lennonvarmistustoiminnan jatkuvuus turvataan myös jatkossa.

Merellinen viranomaistyö

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan merellisten viranomaisten eli merivoimien, rajavartiolaitoksen ja merenkulkuviranomaisten yhteistyön (METO-yhteistyö) muodot ovat vakiintuneet 1990-luvulta alkaen. METO-yhteistyöryhmään kuuluvat nykyisin Liikenteen turvallisuusvirasto, Liikennevirasto, rajavartiolaitos ja merivoimat. METO-yhteistyössä kukin viranomaisn toimii oman toimivaltansa puitteissa.

Käytännössä viranomaiset valvovat yhdessä merialuetta ja ilmoittavat toisilleen kaikista havaitsemistaan poikkeamista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yhteistyö merivoimien merivalvontakeskuksen, rajavartiolaitoksen meripelastuksen johtokeskuksen ja Liikenneviraston VTS-keskusten (Vessel Traffic Service) välillä on päivittäistä ja saumatonta. Yhteistyö on tiedon vaihtoa oman tilannekuvan täydentämiseksi ja toisen viranomaisen tehtävän tukemiseksi.

Keskeisin viranomaisyhteistyön muoto on tekninen yhteistoiminta merialueilla tehtävässä valvonnassa ja yhdessä tuotettava valtakunnallinen meritilannekuva. Tilannekuva koostuu merivoimien, rajavartiolaitoksen ja Liikenneviraston sensoreiden tuottamista havainnoista, ja se kootaan valtakunnalliseksi meritilannekuvaksi merivoimien esikunnassa.

Valiokunta painottaa METO-yhteistyömuodon merkitystä: se on kustannustehokasta ja toimivaa. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntoon, jossa annetaan voimakas tuki tiiviin merellisen viranomaisyhteistyön jatkamiselle. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen merellisten viranomaisten pitkälle kehittynyt yhteistyö on kansainvälisesti tunnustettua ja arvostettua.

Valiokunta huomauttaa, että käytännön tasolla merellisten viranomaisten yhteistyö tuottaa enemmän kuin mitä säädöspohjainen yhteistyö edellyttää. Valiokunta toteaa, että vain laajalaisella merellisten viranomaisten yhteistyöllä voidaan vastata kaikkiin mahdollisiin merellisiin turvallisuusuuhkiin ja -tilanteisiin.

Yksityiskohtaiset perustelut

Hallituksen esityksen 30 §:n 3 momentissa esitetään, että Liikennevirastolle annetaan oikeus muuhun kuin ilmatilaan kohdistuvaan tekniseen

valvontaan aluevalvontaa varten. Asiantuntijakuulemisessa ehdotettua säännöstä pidettiin ongelmallisena. Ehdotetun uuden sääntelyn ei nähty kuuluvan Liikenneviraston toimialaan. Lisäksi tuotiin esiin, ettei säännösehdotus ole linjassa voimassa olevan Liikenneviraston roolia aluevalvonnassa koskevan säätelyn kanssa. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnossa tuodaan esiin myös muita huomioita, jotka puoltavat kyseisen momentin poistamista kokonaan. Edellä todettuun viitaten puolustusvaliokunta esittää 30 §:n 3 momentin poistamista.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 30 § muutettuna seuraavasti:

30 §

Tekninen valvonta

(1 ja 2 mom. kuten HE)

(3 mom. *poist.*)

(3 mom. kuten HE:n 4 mom.)

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jussi Niinistö /ps
vpj. Seppo Kääriäinen /kesk
jäsen. Thomas Blomqvist /r
Timo Heinonen /kok
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /kok
Tuula Pelttonen /sd

Eero Reijonen /kesk
Mikko Savola /kesk
Eero Suutari /kok
Pauliina Viitamies /sd
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.