

Sisäministeriö
Rajavartio-osasto
rajavartiolaitos@raja.fi

RVL1717435
00
RVLDno/2016/774

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää sisäministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää esitystä pääosin kannatettavana siltä osin kuin sillä pyritään kehittämään viranomaisten välistä yhteistyötä ja parantamaan Rajavartiolaitoksen valmiuksia toimia normaaliolojen häiriötilanteissa. Esityksessä on kuitenkin muutamia kohtia, joihin tulisi liikenne- ja viestintäministeriön mielestä kiinnittää vielä huomiota jatkovalmistelussa.

Miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttuminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan rajavartiolakiin uutta 38 a §:ää, joka mahdollistaisi rajavartiomiehen puuttumisen miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun sekä oikeuttaisi Rajavartiolaitoksen käsittelemään näiden ilma-alusten kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää ja sen välitystietoja. Ehdotetulla muutoksella on yhtymäkohtia sekä siviili-ilmailun turvallisuuteen että radioviestinnän luottamuksellisuuteen ja radioviestinnän häirintään.

Voimassa olevan ilmailulain (864/2014) 167 §:n mukaan rajavartiomies voi rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi sekä meripelastustehtävien hoitamiseksi välttämättömästä syystä kieltää ilma-aluksen lähdön, määrätä ilma-aluksen laskeutumaan, vaatia tunnistamista, määrätä lentosuunnan ja -korkeuden taikka muutoin puuttua ilma-aluksen kulkuun. Kuten ehdotuksessa todetaan, tämä ilmailulain mukainen toimivaltuus ei kuitenkaan koske lennokkeja, vaan ainoastaan ilma-aluksia. Lennokilla tarkoitetaan ilmailulain 2 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan lentämään tarkoitettua laitetta, jonka mukana ei ole ohjaajaa ja jota käytetään harraste- tai urheilutarkoitukseen. Miehittämätön ilma-alus on puolestaan saman momentin 22 kohdan määritelmän mukaisesti ilma-alus.

Ehdotuksessa todetaan edelleen, että voimassa olevan ilmailulain 167 §:n mukaisen toimivaltuuden nojalla ilma-aluksen kulkuun voidaan puuttua ainoastaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi sekä meripelastustehtävien

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

hoitamiseksi. Hallituksen esitysluonnoksen 38 a §:n 1 momentin mukainen toimivaltuus olisi ilmailulaissa säädettyä laajempi, koska kulkuun voisi edellä mainitun lisäksi puuttua turvaamistehtävän suorittamiseksi ja rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että esitysluonnoksen perusteluissa olisi tarpeen avata laajemmin ja mahdollisuuksien mukaan esimerkein, mitä turvaamistehtävän suorittamisella ja rajavartiolaitoksen erittäin tärkeän toiminnan suojaamisella tarkoitetaan. Tämä olisi tärkeää erityisesti elinkeinovapauden kannalta, jotta sääntely olisi ennakoitavaa alan ammattimaisille toimijoille. Toimijoiden tulisi voida ennakoida millaisissa häiriötilanteissa ja miten viranomaisen voi puuttua toimintaan, jotta se olisi mahdollista suunnitella siten, ettei siinä jouduttaisi puuttumiskeinojen kohteeksi. Asian merkitys kasvaa sitä myötä kun miehittämättömän ilmailun taloudellinen arvo kasvaa. Suurin osa ammattimaisista toimijoista tai harrastajista ei myöskään todennäköisesti tahallaan toimi säännösten vastaisesti, joten sääntelyn tulisi tästäkin näkökulmasta olla mahdollisimman ennustettavaa. Esityksessä olisi hyvä tuoda esille esimerkkejä sellaisista mahdollisista häiriötilanteista, jos lennättämiseen voidaan puuttua vaikka jonkin rikoksen tai rikkomuksen tunnusmerkistö ei täytyisi.

Esitysluonnoksen perusteluissa olisi hyvä avata ja eritellä laajemmin mitä ehdotetun 38 a §:n 1 momentissa tarkoitettulla kulkuun puuttumisella tarkoitetaan (sisältääkö se myös esimerkiksi oikeuden ottaa laite haltuun) sekä mitä 2 momentissa tarkoitetuilla voimakeinoilla ja teknisillä toimenpiteillä tarkoitetaan. Tällä on merkitystä arvioitaessa myös sitä, ettei toimenpiteellä saisi aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Esityksestä ei käy ilmi miten puuttumiskeinoja käytettäessä huolehdittaisiin siviili-ilmailun turvallisuudesta sekä muutenkin sivullisten turvallisuudesta, jos rajavartiomies päättää puuttua ilma-aluksen tai lennokin kulkuun esimerkiksi pudottamalla sen. Laitteilla voidaan kuljettaa monenlaista kuormaa, ja tulevaisuudessa kyydissä voi olla hyvinkin arvokasta omaisuutta tai jopa ihmisiä. Laitteita voidaan lennättää myös alueella, jossa on muutakin ilmailiikennettä tai jossa oleskelee ihmisiä. Tästä syystä ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ilmailun turvallisuuteen tulisi arvioida nykyistä laajemmin.

Lisäksi esimerkiksi luottamuksellisen viestin salaisuuden ja yksityiselämän tai omaisuuden suoja ei tulisi tarpeettomasti rajoittaa, vaan toimenpiteiden on oltava oikeasuhtaisia.

Radioviestinnän luottamuksellisuuden ja häirinnän näkökulmasta esitysluonnos on lähtökohtaisesti perusteltu ja vastaa sitä linjaa, että jos viranomaisella on perusteltuja tarpeita poiketa radioviestinnän luottamuksellisuudesta tai radioviestinnän häirintäkiellosta, niin tarvittavista toimivaltuuksista säädetään asianomaista viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä. Kyseessä olisi erityissääntely suhteessa tietoyhteiskuntakaareen (917/2014), jossa säädetään viestin ja välitystietojen luottamuksellisuudesta.

Tietoyhteiskuntakaaren 136 §:n nojalla miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kauko-ohjaukseen liittyvän viestinnän ja siihen liittyvien välitystie-

tojen käsittely on sallittua joko viestinnän osapuolen suostumuksella tai jos laissa niin säädetään. Lisäksi tietoyhteiskuntakaareen lisättiin vuonna 2016 määräaikaisesti voimassaoleva säännös (136 §:n 5 ja 6 momentti), joka mahdollistaa pienoismallin tai miehittämättömän aluksen kauko-ohjaukseen liittyvän radioviestinnän tai sen välitystietojen käsittelyn automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tilastollisesti, jos käsittelystä tai käsittelyn tuloksesta ei voida tunnistaa yksittäistä luonnollista henkilöä. Nyt ehdotettu sääntely vaikuttaisi menevän tietoyhteiskuntakaaren sääntelyä pidemmälle, sillä ehdotetun sääntelyn tarkoituksena olisi miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kauko-ohjauspaikan selvittäminen. Tämä johtanee käytännössä useimmiten myös lennättäjänä toimivan yksittäisen luonnollisen henkilön tunnistamiseen.

Esitysluonnoksesta tulisi käydä selkeästi ilmi, onko 38 a §:llä tarkoitus säätää sellainen lakiin perustuva rikoslain 38 luvun 5 §:ssä tarkoitettu oikeus, jonka perusteella Rajavartiolaitoksella on oikeus estää tai häiritä radioviestintää. Tekniset toimenpiteet tulisi kyetä kohdistamaan vain tarpeellisille taajuusalueille ja taajuuksille eli lähtökohtaisesti vain niille, joilla kohteena olevia ilma-aluksia käytetään.

Esitysluonnoksessa olisi myös tarpeen kertoa siitä, miten ja kuinka laajasti ilma-alusten radioviestinnän häirintä voi vaikuttaa ilma-alusten käyttöön tai muihin radiotaajuuksia hyödyntäviin toimintoihin ja korostaa sitä, että tekniset toimenpiteet on suoritettava mahdollisimman suppeasti ja lyhytaikaisesti ottaen huomioon myös se, että Rajavartiolaitos toimii raja-alueella. Erityisesti raja-alueella radiotaajuuksien häirintä tai viestinnän estäminen voi aiheuttaa häiriötä naapurimaiden taajuuksien käytössä. Viestintävirastolla on ajantasainen tieto kullakin alueella käytössä olevista taajuuksista sekä kansainvälisistä tai kahdenvälisistä taajuuksien käytön sopimuksista ja velvoitteista.

Radioviestinnän häirintään käytettävät laitteet ovat teknisesti radiolähettimeitä. Tällaiset radiolähettimeet edellyttävät tietoyhteiskuntakaaren mukaista radiolupaa, jos ne ovat muita kuin tietoyhteiskuntakaaren 39 §:n 7 momentissa mainittuja, yksinomaan sotilaalliseen maanpuolustukseen tarkoitettuja radiolähettimeitä. Jos laitteita käytetään myös muihin tarkoituksiin, on Rajavartiolaitoksen haettava Viestintävirastolta lupa radiolähettimeen hallussapiin ja käyttöön.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää sisäministeriön huomiota lisäksi siihen, että voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä, kuten häirintälaitteita, käytäville rajavartiomiehille annetaan tehtävään riittävä koulutus, millä voidaan ehkäistä toimista aiheutuvaa vaaraa sivullisille sekä tarpeetonta häiriötä muille radiolaitteille ja yleisen viestintäverkon laitteille ja palveluille.

Vesiliikenteen tilapäinen keskeyttäminen tai rajoittaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää vielä kiinnittämään huomiota esitysluonnoksen 38 b §:ssä tarkoitettua vesiliikenteen tilapäisen keskeyttämisen ja rajoittamisen osalta siihen, että ehdotetut säädökset voivat koskea ainoastaan Saimaan kanavan Suomen puoleista osaa. Sopimus Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välillä Saimaan kanavan Venäjälle kuuluvan

osan ja siihen liittyvän alueen vuokraamisesta Suomen tasavallalle sekä Saimaan kanavan kautta tapahtuvasta alusliikenteestä ei anna oikeutta laajentaa rajavalvonnan tai järjestyksenvalvonnan tehtävää Saimaan kanavan vuokra-alueelle. Näin ollen Saimaan kanavan vuokrasopimuksen artikloihin viitaten tulee esitysluonnosta tarkentaa koskemaan vain Saimaan kanavan Suomen puoleista osaa.

Kanavaliikenteen ja Suomen aluevesien vesiliikenteen häiriöttömän toiminnan varmistamiseksi olisi tärkeää, että mahdollinen liikenteen keskeytys toteutetaan kulloisenkin tilannearvion edellyttämällä tavalla mahdollisimman rajatusti niin ajallisesti kuin alueellisestikin. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisten perusteluiden jaksossa 4, suhde perustuslakiin ja säätämistäjärjestys, tähän on viitattu, mutta asiaa koskevaan 38 b §:ään on ehdotettu ainoastaan seitsemän vuorokauden enimmäisaika keskeytykselle tai rajoitukselle. Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita tulisiko itse pykälätekstistä käydä ilmi, että keskeytys tai rajoitus on välittömästi poistettava tai sitä on rajoitettava, jos alkuperäisen päätöksen ajallinen tai alueellinen laajuus ei enää ole välttämätön rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Sisärajalikenteen matkustajatietojen käsittely ja liikenteenharjoittajien velvollisuudet

Esitysluonnokseen on sisällytetty matkustajatietoja koskevat uudet säännökset, joiden nojalla liikenteenharjoittajalla olisi sisärajavälvalvonnan tultua palautetuksi velvollisuus toimittaa matkustajatiedot myös sisärajan ylittävistä liikenteistä (Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartioloitoksessa). Liikenteenharjoittajille säädettäisiin myös ulkomaalaislain muutoksella sisärajalikenteen osalta velvollisuudesta matkustajien maahantuloon oikeuttavien asiakirjojen tarkistamiseen (ilmoitus- ja valvontavelvollisuus), sekä velvollisuus takaisinkuljetukseen ulkomaalaisen käännyttämisen tai maahantulon epäämisen tilanteessa. Uudet velvoitteet on toteutettu viittaustekniikalla siten, että aiemmin vain ulkorajaliikennettä koskevat velvollisuudet ulotetaan nyt sisärajavälvalvonnan palauttamistilanteessa soveltuvin osin koskemaan myös sisärajalikennettä.

Esityksen mukaan liikenteenharjoittajalle säädettävät velvoitteet eivät edellyttäisi yrityksiltä merkittäviä investointeja, ja velvoitteita koskien on tarkoitus järjestää myös tarvittavaa koulutusta. Edelleen esityksessä on tunnistettu se, että koska rajavalvonnan palauttaminen on poikkeuksellinen toimenpide, joka saatetaan toteuttaa nopeasti ja koskien vain osaa liikenteenharjoittajista, voi velvoitteen noudattamisessa ilmetä viivettä.

Sisärajalikenteessä busseja, takseja ja tilausautoja liikennöivät liikenteenharjoittajat eivät voimassa olevan lainsäädännön perusteella ole velvollisia laatimaan matkustaja- ja miehistöluetteloja, joten rajavalvonnan palauttamistilanteita koskeva vapaamuotoisten luetteloiden pitämismääräys säädettäisiin niille uutena. Koska kyseiset liikenteenharjoittajat ovat tyypillisesti kooltaan pienehköjä toimijoita, olisi niiden osalta syytä pyrkiä mahdollisuuksien mukaan selvittämään sääntelyn vaikutuksia tarkemmin, tai ainakin varmistaa uusia velvoitteita koskeva tehokas tiedotus, myös asiakkaiden suuntaan. Näin erityisesti niiltä osin, kuin liikenteenharjoittajan velvolli-

suudet on sanktioitu ulkomaalaislain 179 §:n mukaisella verrattain tuntuval-
la seuraamusmaksulla.

Harri Pursiainen
Kansliapäällikkö

Juhapekka Ristola
Osastopäällikkö, ylijhtaja

Jakelu	Sisäministeriö
Tiedoksi	Liikennevirasto Liikenteen turvallisuusvirasto Viestintävirasto Kirjaamo, LVM

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--