Lakivaliokunta

LaV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain, pakkokeinolain ja rikoslain 6 luvun 13 §:n muuttamisesta (HE 222/2018 vp)

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää lakivaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitusta esityksestä. Ministeriö lausuu asiasta siltä osin kuin se koskee vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutoksia miehittämättömien kulkuneuvojen toimintaan puuttumiseksi.

Ehdotetuilla uusilla toimivaltuuksilla on merkittäviä yhtymäkohtia liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla etenkin siviili-ilmailun turvallisuuteen sekä radioviestinnän luottamuksellisuuteen ja radioviestinnän häirintään. Vaikka ehdotuksen soveltamisala ei rajoitu pelkästään ilmailuun, niin erityisesti miehittämätöntä ilmailua koskeva sääntely on keskeistä sen vuoksi, että kyseessä on kansainvälisesti kasvava ala. Näin ollen ministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomion muutamaan asiaan, jotka liittyvät miehittämättömän ilmailun sääntelyn tämänhetkiseen kehitykseen ja ehdotettujen toimivaltuuksien käyttämiseen.

Miehittämättömän ilmailun sääntelyssä on kansainväliselläkin tasolla parhaillaan menossa kehitysvaihe. EU-tasolla miehittämättömien ilma-alusten suunnittelua, valmistusta ja käyttämistä koskevaa sääntelyä valmistellaan 11.9.2018 voimaan tulleen, niin sanotun uuden EASA-asetuksen[1] nojalla. EASA-asetus on siviili-ilmailun turvallisuutta koskeva perusasetus. Komissio tulee lähitulevaisuudessa antamaan asetuksen nojalla miehittämättömiä ilma-aluksia ja niiden lennättämistä koskevia tarkempia säännöksiä, joita valmistellaan Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston ehdotuksen pohjalta.

Toistaiseksi kansallisen ilmailulain (864/2014) 2 §:n mukaisissa määritelmissä tehdään käyttötarkoitukseen perustuva jaottelu miehittämättömiin ilma-aluksiin ja lennokkeihin. Se on kuitenkin muuttumassa EU-lainsäädännön myötä, jonka määritelmissä ei tehdä eroa harrastetoiminnan ja muun toiminnan välillä.

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1139 yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2111/2005, (EY) N:o 1008/2008, (EU) N:o 996/2010, (EU) N:o 376/2014 ja direktiivien 2014/30/EU ja 2014/53/EU muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 552/2004, (EY) N:o 216/2008 ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 kumoamisesta

Siviili-ilmailua koskevasta EU-lainsäädännöstä ei aiheudu estettä sille, että kansallisten viranomaisten toimivaltuuksista puuttua miehittämättömien ilma-alusten lennättämiseen säädetään niitä koskevissa erityislaeissa. Sääntelyn tulee olla mahdollisimman tarkkarajaista ja selkää, jotta se on ennustettavaa sekä viranomaisten että miehittämättömän ilmailun toimijoiden kannalta.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää yleisesti ottaen tärkeänä, että kaikille viranomaisille ehdotettuja vastaavia puuttumistoimivaltuuksia käytettäessä huolehditaan siviili-ilmailun turvallisuudesta sekä muutenkin sivullisten turvallisuudesta. Miehittämättömän ilmailun ammattimaisessa toiminnassa laitteilla voidaan kuljettaa monenlaista kuormaa, ja tulevaisuudessa kyydissä voi olla hyvinkin arvokasta omaisuutta tai jopa ihmisiä. Voimakeinoja tai teknisiä puuttumiskeinoja käytettäessä tulee varmistaa sivullisten turvallisuus ja kohdentaa puuttumiskeinot mahdollisimman täsmällisesti huomioiden se, että alueella tai sen lähettyvillä voi olla muuta ilmaliikennettä kuin puuttumisen kohde.

Esityksessä todetaan, että viestintäverkkoihin ja ihmisiin kohdistuvien turvallisuusriskien vähentämiseksi ehdotus ei oikeuttaisi puuttumaan kaikkiin miehittämättömiin kulkuneuvoihin automaattisesti esimerkiksi automaattisilla laitteilla, vaan edellyttäisi yksittäistapauksellista harkintaa. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tätä lähtökohtaa hyvänä.

Esityksen mukaan vankeuslakiin ehdotettu 16 luvun 2 a §:n 1 momentin puuttumiskynnys miehittämättömän kulkuneuvon kulkuun olisi matala. Puuttumiseen riittäisi se, että kulkuneuvo on luvatta vankila-alueella tai sen yläpuolella. Esityksen perustelujen mukaan toimivallan käyttö ei edellyttäisi, että yksittäisessä tilanteessa arvioitaisiin sitä, syntyykö kulkuneuvosta konkreettista vaaraa esimerkiksi vankilaturvallisuudelle. Vankila-alueen rajat määräytyvät liikkumis- ja oleskelurajoituksista annetun sisäministeriön asetuksen ja sen karttaliitteiden perusteella. Säännöksessä ei rajoitettaisi sitä, kuinka korkealle vankila-alueen yläpuolelle toimivalta ulottuu.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää ilmailun osalta jonkin verran ongelmallisena puuttumiskynnyksen sitomista ilmatilaan tulon luvanvaraisuuteen. Nykyisin ilmailua (sekä niin sanottua perinteistä miehitettyä ilmailua että miehittämätöntä ilmailua) vankila-alueiden yläpuolisessa ilmatilassa ei ole lainsäädännöllä rajoitettu eikä sille ole asetettu luvanvaraisuuden vaatimusta. Ilmailun kielto- ja rajoitusalueista säädetään ilmailulain 11 §:ssä ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että miehittämättömän kulkuneuvon kuljettaminen vankilan alueelle edellyttäisi käytännössä Rikosseuraamuslaitoksen lupaa. Lupavaatimusta tai -menettelyä ei kuitenkaan ole laissa säädetty.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää parempana, että nyt esitetyn puuttumiskynnyksen sijaan puuttumisen tulisi olla oikeutettua vain, jos se olisi välttämätöntä vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, kuten lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin:

Vankeuslain 16 luvun 2 a §:n 1 momentti:

Rikosseuraamuslaitoksella on vankilan alueella tai alueen yläpuolisessa ilmatilassa oikeus ottaa miehittämätön kulkuneuvo tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos se on välttämätöntä vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Ministeriö pitää yllä ehdotettua puuttumiskynnystä perusteltuna, koska kyseessä on viranomaistoimivaltuus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun tarvittaessa voimakeinoin tai teknisillä häirintälaitteilla, ja sen käyttämiselle tulee olla korkea kynnys. Tätä voidaan pitää perusteltuna lain sinänsä hyväksyttävistä tavoitteista ja siitäkin huolimatta, että todennäköisesti niin sanotusti laillinen miehittämätön ilmailu suuntautuu jo lähtökohtaisesti muille alueille kuin vankila-alueille. Ei voida kuitenkaan poissulkea, etteikö vankila-alueen yllä tai lähistöllä lentäisi laillisia toimijoita. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että miehittämätön ilmailu pitää sisällään monenlaisia ja -kokoisia laitteita ja käyttötarkoituksia. Laitteiden kirjo todennäköisesti lisääntyy tulevaisuudessa ja niitä voidaan myös lennättää eri korkeuksilla.

Erityisesti miehittämättömän ilmailun ammattimaisten toimijoiden tulee voida ennakoida millaisissa häiriötilanteissa ja miten viranomainen voi puuttua toimintaan. Ilman luvanvaraisuuden vaatimusta puuttuminen ei välttämättä olisi ennakoitavaa. Asian merkitys kasvaa sitä myötä kun miehittämättömän ilmailun määrä ja taloudellinen arvo kasvaa. Esityksessäkin on tuotu esiin, että vankila-alueella tai sen välittömässä läheisyydessä voi olla muuta ilmailua kuin vankilan järjestystä tai turvallisuutta vaarantavaa ilmailua. Esityksessä mainitaan esimerkkinä postin kuljettaminen, josta ei aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle, ja jolloin edellytyksiä voimakeinojen tai teknisen laitteen käyttämiselle ei olisi.

Radioviestinnän luottamuksellisuuden ja häirinnän näkökulmasta esitys 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 sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014), jossa säädetään muun muassa viestin ja välitystietojen luottamuksellisuudesta.

Teknisten puuttumiskeinojen osalta liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että ne tulisi kyetä kohdistamaan vain tarpeellisille taajuusalueille ja taajuuksille eli lähtökohtaisesti vain niille, joilla kohteena olevia kulkuneuvoja ohjataan. Ministeriö pitää tärkeänä 16 luvun 2 a §:n 2 momentin vaatimusta siitä, että teknisillä toimenpiteillä ei saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa radio- tai muulle viestinnälle taikka yleiselle viestintäverkolle ja että laitetta saa käyttää vain niin kauan kuin se on välttämätöntä toimenpiteen suorittamiseksi.

Esityksen perusteluissa on asianmukaisesti huomioitu, että jos tekninen laite on sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa tarkoitettu radiolähetin, sen hallussapito ja käyttö edellyttävät radiolupaa, josta säädetään lain 39 §:ssä.

Lisäksi ministeriö pitää hyvänä, että vankeuslain 19 luvun 2 a §:ssä on huomioitu yhteistyö Viestintäviraston kanssa siten, että virastolle on ilmoitettava teknisen laitteen käyttämisestä. Tässä yhteydessä ministeriö kiinnittää valiokunnan huomion siihen, että liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala uudistui vuoden 2019 alusta lähtien. Viestintäviraston toiminnot on yhdistetty osaksi uutta Liikenne- ja viestintävirastoa 1.1.2019 alkaen, ja viraston nimi on muuttunut (laki liikenne- ja viestintävirastosta 935/2018). Selvyyden vuoksi ministeriö ehdottaa, että kyseiseen lainkohtaan tehtäisiin tekninen muutos muuttamalla viraston nimi Liikenne- ja viestintävirastoksi.

Lopuksi liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä, kuten häirintälaitteita, käyttäville virkamiehille on tärkeää antaa tehtävään riittävä koulutus, millä voidaan ehkäistä toimista aiheutuvaa vaaraa sivullisille sekä tarpeetonta häiriötä muille radiolaitteille ja yleisen viestintäverkon laitteille ja palveluille. Teknisen laitteen käytön osalta koulutus on hyvin huomioitu vankeuslain 16 luvun 2 a §:n 2 momentissa.

Jenni Rantio
Hallitusneuvos