

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2004 vp

Hallituksen esitys ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten 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

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Liikenne- ja viestintävaliokunta on 4 päivänä toukokuuta 2004 pyytänyt hallintovaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten 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 (HE 59/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Aila Salminen, liikenne- ja viestintäministeriö
- osastopäällikkö, lainsäädäntöneuvos Tomi Vuori ja kommodori Kauko Lehtinen, sisäasiainministeriö, rajavartiolaitoksen esikunta
- lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki, puolustusministeriö
- budjettisihteeri Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Lauri Vuorivirta, tietosuojavaltuutetun toimisto
- meriturvallisuusjohtaja Jukka Häkämies, Merenkululaitos
- tulliyli tarkastaja Olli Tuomisto, Tullihallitus
- apulaisjohtaja Kirsti Tarnanen-Sariola, Suomen Satamaliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteeseen 12 päivänä joulukuuta 2002 tehdyt muutokset sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten pakollisen A-osan.

Yleissopimuksen liitteen muutosten ja turvasäännösten pääsisältönä ovat määräykset sellaista ennalta ehkäisevistä toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on suojella meriliikennettä ja satamarakenteita laittomien tahallisten tekojen uhalta.

Esityksessä ehdotetaan myös, että eduskunta hyväksyisi lain yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi annettavaksi laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, laki alusrekisterilain muuttamisesta sekä laki rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetulla lailla eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta säädettäisiin alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen eli turvatoimiasetuksen täytäntöönpanon edellyttämistä seikoista. Turvatoimiasetuksella on ihmishengen turvallisuudesta merellä vuon-

na 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen merenkulun turvatoimia koskevat erityismääräykset sekä niihin liittyvä alusten ja satamarakenteiden turvasäännöstö otettu osaksi yhteisöoikeutta.

Lain mukaan turvatoimiasetuksen mukaisia toimivaltaisia viranomaisia olisivat Merenkululaitos, rajavartiolaitos, poliisi ja tullilaitos. Merenkululaitos olisi keskeinen viranomainen turvatoimien toimeenpanossa ja valvonnassa.

Alusrekisterilain muuttamisesta annettavalla lailla säädettäisiin aluksen historiarekisteristä, joka tarkoittaa aluksen aikaisempaa käyttöä koskevien tietojen rekisteröimistä.

Rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta annettavalla lailla laajennettaisiin rajavartiolaitoksen toimivaltaa vastaamaan sille eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettavassa laissa ehdotettuja uusia toimivaltuuksia.

Yleissopimuksen liitteen muutosten voimaantulolait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin yleissopimuksen liitteen muutokset sekä muut lait vastaavasti valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin EY:n asetus alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisesta. Molempien säännösten on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2004.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisiä näkökohtia

Hallituksen esitys HE 59/2004 vp koskee ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä SOLAS-sopimus) liitteen muutoksia sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten (jäljempänä ISPS-säännöstö) pa-

kollisen A-osan hyväksymistä. Lisäksi hallituksen esitys sisältää ehdotuksen laiksi eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (jäljempänä turvatoimilaki) sekä ehdotukset laeiksi alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta. Lakiehdotuksilla on tarkoitus säätää alusten ja satamarakenteiden turvatoimista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o

725/2004 (jäljempänä turvatoimiasetus) täytäntöönpanon edellyttämistä seikoista. Hallintovaliokunta on tarkastelussaan keskittynyt mainittuihin lakiehdotuksiin ja pitää niitä tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. On ehdottoman tärkeää, että säännökset annetaan ja saatetaan voimaan niin, että kansainvälinen merenkulkuliikenne voi jatkua Suomen satamissa keskeytyksittä turvatoimiasetuksen voimaantullessa 1.7.2004.

Valiokunta pitää turvatoimilaissa säädettävien toimivaltuuksien ja muutoinkin lain soveltamisen kannalta tärkeänä, että laissa käytetyt käsitteet ovat yhdenmukaiset SOLAS-sopimuksessa, ISPS-säännöstössä ja turvatoimiasetuksessa käytettävien käsitteiden kanssa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että merenkulun turvatoimia koskeva säännöstö on laaja kokonaisuus, johon kuuluu soveltamisalaltaan erilaisia säädöksiä. Turvatoimilakia sekä sen taustalla olevia SOLAS-sopimuksen asianomaisia säännöksiä, ISPS-säännöstöä sekä turvatoimiasetusta sovelletaan aluksiin ja satamarakenteisiin, ei koko satamaan. Parhaillaan on EU-tasolla valmisteltavana direktiivi satamien turvatoimien parantamisesta, joka koskee turvajärjestelyjä koko satama-alueella, mahdollisesti sen ulkopuolellakin. Nämä seikat korostavat täsmällisyyden merkitystä käsitteiden käytössä.

Turvatoimilaki

Turvatoimilaissa määritellään turvatoimiasetuksessa tarkoitetuiksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi Merenkululaitos, rajavartiolaitos, poliisi ja tullilaitos Merenkululaitoksen ollessa päävastuuviranomainen. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on valvoa, että turvatoimiasetuksen ja ehdotetun lain säännöksiä noudatetaan. Kullekin toimivaltaiselle viranomaiselle ehdotetaan myös toimialansa ja erityisosaamiseensa liittyviä erityistehtäviä. Valiokunta pitää ehdotettua työnjakoa perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta toteaa, että poliisi, tulli ja rajavartiolaitos harjoittavat jo ennestään yhteistoimintaa rikosten torjunnan alalla ja käytännöt on vahvistettu valtioneuvoston asetuksessa 257/2001. Valiokunta pitää tärkeänä, että Me-

renkululaitoksen, poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyö on tehokasta ja sujuvaa laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa. Alusten ja satamarakenteiden turvallisuuden parantaminen vaatii tehokasta ja sujuvaa yhteistyötä myös viranomaisten, satamien ja alusten välillä. Käytäntöjen ja menettelyjen toimivuutta tulee seurata ja tarvittaessa muuttaa riittävän turvallisuustason varmistamiseksi. Tässä yhteydessä valiokunta korostaa, etteivät nyt ehdotetut säännökset muodosta toimivaltaisille viranomaisille yleistä oikeutta toistensa rekistereihin.

Asiassa saadun selvityksen perusteella maamme sisäisen turvallisuuden tarpeet on valiokunnan käsityksen mukaan otettu lakiehdotuksissa tyydyttävällä tavalla huomioon. Turvatoimilain valmistelun ja eduskuntakäsittelyn yhteydessä on tullut myös esiin puolustusministeriön ehdotus, että turvatoimilaissa mahdollistettaisiin tietojen luovuttaminen myös puolustusministeriön hallinnonalan aluevalvontaviranomaisille ja että tietoja tulisi voida käyttää myös aluevalvontalaissa (755/2000) tarkoitettujen tehtävien hoitamista varten. Valiokunta toteaa, että turvatoimilain tarkoituksena on turvatoimiasetuksessa edellytettyjen kansallista täytäntöönpanoa koskevien säännösten antaminen eivätkä aluevalvontalaissa tarkoitettut tehtävät sisälly turvatoimiasetuksessa säänneltyihin tehtäviin. Turvatoimiasetuksessa tarkoitettut tehtävät kuuluvat eurooppalaisen näkemyksen mukaan sisäisen turvallisuuden alaan. Puolustusministeriön ehdotuksen toteuttaminen merkitsisi valiokunnan näkemyksen mukaan, että sisäisen turvallisuuden tehtäviä annettaisiin puolustusvoimien alalle, mistä tähän mennessä on haluttu pidättäytyä, eikä valiokunta pidä sitä perusteltuna myöskään tässä yhteydessä. Näin ollen valiokunta ei puola puolustusministeriön tekemää ehdotusta.

Turvatoimilain 6 §:n mukaan poliisin tehtävänä on muun muassa asettaa SOLAS-sopimuksen liitteessä tarkoitettu turvataso ja päättää turvason nostamisesta ja laskemisesta sekä antaa tarkempia ohjeita vaaratilanteilta suojautumiseksi. Valiokunta korostaa, että laissa tarkoitettu turvason asettaminen, nostaminen ja laskeminen on turvatoimiasetuksen mukaan aina jäsenval-

tion hallituksen tehtävä ja se edellyttää aina uhka-arviota. Turvatasen nosto voi merkitä huomattaviakin rajoituksia esimerkiksi aluksen matkustajien tai satamassa toimivien kannalta. Turvatasen muuttamiseen liittyy myös aina tiedottamisvelvollisuus. Valiokunta korostaa, että laissa tarkoitettu turvatasosta määrääminen on viranomaistehtävä, ja valiokunta pitää tehtävän antamista poliisille perusteltuna ratkaisuna. Eri asia on, että satama voi halutessaan soveltaa korkeampia turvallisuuskriteerejä kuin viranomaisen suorittama turvatasomääritys edellyttää. Tällaiseen saattaa olla tarvetta esimerkiksi, jos satamaan saapuu ulkomainen alus, joka soveltaa korkeampaa turvatasoa kuin satama. Satama voi myös palauttaa itse nostamansa turvallisuustoimet takaisin viranomaisen määräämälle turvatasolle.

Turvatoimilain 8 §:n mukaan turvatarkastuksen yhteydessä ehdotetaan voitavan suorittaa matkustajien, aluksessa tai satamarakenteessa työskentelevien tai erityisten syiden vallitessa myös niissä muutoin oleskelevien haastattelu. Koska turvatarkastuksen suorittaja voi olla muutenkin kuin viranomainen, on valiokunnan näkemyksen mukaan selvyyden vuoksi ainakin perusteluissa aiheellista mainita, miten ja mihin haastattelussa saadut tiedot kirjataan.

Turvatoimilain 10 §:n 2 momentin mukaan muuta kuin rajavartiomiestä, poliisimiestä tai tullimiestä voidaan käyttää suorittamaan turvatarkastus, jos hän täyttää järjestyksenvalvojista annetun lain (533/1999) 10 §:ssä säädettyt järjestyksenvalvojaksi hyväksymiselle asetetut edellytykset ja poliisi on hyväksynyt hänet tähän tehtävään. Asiassa saadun selvityksen perusteella on kuitenkin tarpeen, että niiden henkilöiden piiriä, josta turvatarkastuksen suorittajia voidaan valita, laajennetaan. Lentoliikenteessä on ollut pitkään käytössä vastaavat turvatarkastukset. Lentoliikenteen turvatarkastajat ovat saaneet Ilmailulaitoksen vahvistaman turvatarkastajan koulutuksen. Asiassa saadun selvityksen mukaan tämä koulutus sopii sellaisenaan myös laivaliikenteen turvatarkastuksiin. Tärkeää tällöinkin on, että poliisi hyväksyy myös tällaisen koulutuksen saaneen henkilön turvatarkastajan teh-

tävään. Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa turvatoimilain 10 §:n 2 momenttia muutettavaksi seuraavasti: "Muuta kuin 1 momentissa tarkoitettua henkilöä voidaan käyttää suorittamaan 1 momentissa tarkoitettu turvatarkastus, jos hän täyttää järjestyksenvalvojista annetun lain (533/1999) 10 §:ssä säädettyt järjestyksenvalvojaksi hyväksymiselle asetetut edellytykset tai jos hän on saanut turvatarkastuksista lentoliikenteessä annetun lain (305/1994) 9 §:n 2 momentissa tarkoitettua Ilmailulaitoksen vahvistaman koulutusohjelman mukaisen koulutuksen ja kummassakin tapauksessa poliisi on hyväksynyt hänet tehtävään. Käsitellessään hyväksymistä poliisilla on oikeus käyttää niitä rekisteritietoja, joihin turvallisuusselvityksistä annetussa laissa (177/2002) tarkoitettu suppea turvallisuusselvitys voi perustua."

Turvatoimilain 10 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että 2 momentissa tarkoitettu muut turvatarkastajat eivät ole oikeutettuja voimakeinojen käyttöön, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Säännös vastaa turvatarkastuksista lentoliikenteessä annetun lain 9 §:n 3 momenttia. Turvatoimilaissa tarkoitettujen muiden turvatarkastajien toimivaltuuksista ei säädetä muualla lainsäädännössä, eikä oikeutta voimakeinojen käyttöön ole valiokunnan käsityksen mukaan muutoinkaan johdettavissa muualta laista. Valiokunta katsookin, että 10 §:n 3 momentin sivulause "ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu" on tarpeeton, ja valiokunta ehdottaa sen poistamista. Mikäli säännöksessä tarkoitetuille muille turvatarkastajille katsotaan olevan tarpeen antaa oikeus voimakeinojen käyttöön, tulee siitä säätää turvatoimilaissa siten, että säännöksestä käy suoraan ilmi, millaisia voimakeinoja turvatarkastaja voi käyttää ja missä tilanteissa.

Turvatoimilaissa ehdotetaan säädettäväksi myös satamien teknistä valvontaa koskeva säännös (18 §). Valiokunta toteaa, että säännös kuuluisi periaatteessa sellaiseen lakiin, jossa muutoinkin säädetään asianomaisen viranomaisen toimivaltuuksista. Tämä tulee ottaa huomioon, kun asianomaisten viranomaisten lainsäädäntöä uudistetaan, mutta tässä vaiheessa säännöksen

sisällyttämistä turvatoimilakiin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Tässä yhteydessä valiokunta huomauttaa, että teknisen valvonnan avulla saatavan kuva-aineiston yhdistäminen ja vertaaminen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla muihin viranomaisilla oleviin biotunnisteita koskeviin aineistoihin esimerkiksi automaattisen tunnistamisen toteuttamiseksi edellyttää, että asiasta säädetään lailla. Valiokunta toteaa, että automaattista tunnistamista ja teknisen valvonnan avulla saatavien talenteiden käyttöä koskevaa lainsäädäntöä selvitetään erillisessä selvitystyössä ja että asian valmistelu on myös EU-tasolla vielä kesken.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota turvatoimilain 19 §:n otsikon "Sähköisten tietojen luovuttaminen toimivaltaiselle viranomaiselle" ja pykälän säännösten vastaavuuteen. Pykälässä säädetään siitä, että toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat kustannuksellaan sähköisten tietojen vastaanottamisessa ja käsittelyssä tarvittavan järjestelmän. Pykälään sisältyvät myös säännökset laivanisännän ja satamanpitäjän oikeudesta korvaukseen viranomaisen järjestelmästä aiheutuvista kustannuksista sekä järjestelmien käyttöä koskevista rajoituksista. Sen sijaan velvollisuudesta luovuttaa ja oikeudesta saada laissa tarkoitettuja tietoja ja aineistoja säädetään 3 §:n 4 momentissa sekä 17 ja 18 §:ssä. Valiokunta katsoo, että 19 §:n otsikko on tarpeen muuttaa pykälän sisältöä vastaavaksi.

Laki alusrekisterilain muuttamisesta ja laki rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Alusrekisterilain muutosta koskevassa esityksessä ehdotetaan lakiin tehtäväksi vain sellaiset muutokset, joita erityisen historiarekisterin perustaminen edellyttää. Lisäksi voimassa olevassa laissa säädetyssä virheen korjaamista koskevassa 12 §:ssä viitataan kumottuun hallintomenettelylakiin ja nyt viittaus ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi hallintolakiin. Valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia asianmukaisina. Valiokunta katsoo, että 12 §:ään on selvyuden vuoksi aiheellista lisätä säännös, jonka mukaan henkilötietoja koskevissa asioissa sovelletaan lisäksi, mitä henkilötietolaissa (523/1999) säädetään.

Valiokunta pitää ehdotusta laiksi rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena, eikä valiokunnalla ole huomautettavaa lakiehdotuksen johdosta.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
 vpj. Veijo Puhjo /vas
 jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
 Lasse Hautala /kesk
 Rakel Hiltunen /sd
 Hannu Hoskonen /kesk

Lauri Kähkönen /sd
 Heli Paasio /sd
 Juha Rehula /kesk
 Ahti Vielma /kok
 Tuula Väättäinen /sd
 vjäs. Petri Salo /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.