

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av territorialövervakningslagen

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av territorialövervakningslagen (RP 296/2014 rd) till försvarsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kommunikationsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre avdelningsstabsofficer Olli-Pekka Lund och regeringsråd Timo Turkki, försvarsministeriet
- regeringsråd Silja Ruokola och sjöfartsråd Sirkka-Heleena Nyman, kommunikationsministeriet
- polisinspektör Pekka Aho, inrikesministeriet
- direktör Laura Kuistio och jurist Maija Turunen, Trafikverket
- avdelningsdirektör Susanna Metsälampi, Trafiksäkerhetsverket TraFi.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Finavia Abp
- Rederierna i Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Regeringen föreslår ändringar i territorialövervakningslagens (755/2000) bestämmelser om bland annat brådskande territorialövervakningsuppdrag som förutsätter att luftrummet snabbt kan tas i användning. Genom de föreslagna ändringarna föreskrivs mer exakt än för närvarande om bland annat om de uppgifter som leverantören av flygtrafikledningstjänster och cellen för luftrumsplanering samt vissa andra myndigheter har. I propositionen föreslås preciseringar av bestämmelserna om tillstånd när det gäller en

främmande stats statsluftfartygs och statsfartygs ankomst till landet. Vidare ingår nya bestämmelser om bland annat territorialövervakningens lägesbild och om utlämnandet av uppgifter till myndigheter i en främmande stat och till internationella organ.

På de grunder som redovisas nedan menar kommunikationsutskottet att den tekniska övervakning av personer som enligt förslaget åläggs Trafikverket är såväl juridiskt som principiellt problematisk. Till övriga delar förordar utskot-

tet propositionen som behövlig och ändamålsenlig.

Enligt inkommen utredning går bestämmelserna om begränsning av användningen av luftrummet i linje med luftfartslagen (864/2014) och annan lagstiftning om luftfarten. Det är i detta sammanhang synnerligen angeläget att såväl den civila som den militära luftfartens behov beaktas och att luftfartslagen och territorialövervakningslagen på dessa punkter tillämpas som en sammanhängande och konsekvent lagstiftning.

Utskottet menar att den föreslagna preciseringen angående territorialövervakningsmyndigheterna i 23 § i territorialövervakningslagen skapar ökad klarhet, eftersom bestämmelsen bättre motsvarar de gällande bestämmelserna i 24 § i territorialövervakningslagen och 18 § i lagen om fartygstrafikservice (623/2005).

Förslaget att ge Trafikverket som ny uppgift att företa teknisk övervakning av personer

Territorialövervakningsmyndigheter är enligt 23 § i lagförslaget militär-, gränsbevaknings-, polis- och tullmyndigheterna samt dessas tjänstemän som förordnats att sköta territorialövervakning. Enligt 23 § 2 mom. är Trafikverket territorialövervakningsmyndighet inom sitt verksamhetsområde.

Trafikverkets verksamhetsområde fastställs i 1 § i lagen om Trafikverket (862/2009), där det sägs att Trafikverket svarar för upprätthållandet och utvecklandet av servicenivån i trafiken på trafikleder som förvaltas av staten. Trafikverket främjar genom sin verksamhet hela trafiksystemets funktion, säkerheten i trafiken, en balanserad regional utveckling och en hållbar utveckling. Till Trafikverkets viktigaste uppgifter hör att upprätthålla trafikinfrastrukturen och sörja för trafikledningen och att i anslutning till dessa uppgifter trygga trafiksäkerheten.

Vid sidan av 23 § 2 mom. i territorialövervakningslagen utstakas Trafikverkets roll i territorialövervakningen också i 24 § i samma lag. Enligt den paragrafen ska Trafikverket i samband med sina egentliga uppgifter delta i territorialövervakningen och anmäla territorieförseelser eller territoriekränkningar och hot om territorie-

förseelse eller territoriekränkning till en militärmyndighet eller en gränsbevakningsmyndighet samt vidta till buds stående åtgärder för att förhindra territorieförseelser och territoriekränkningar. Anmälningsplikten gäller i praktiken kränkningar som upptäcks i anslutning till Trafikverkets uppgift som VTS-myndighet (Vessel Traffic Service, VTS). Bestämmelser om Trafikverkets behörighet inom detta område finns i lagen om fartygstrafikservice. Enligt lagen om fartygstrafikservice är Trafikverkets uppgift inom fartygstrafikservicen att leda och övervaka fartygstrafiken för att öka trafikens säkerhet och förbättra dess effektivitet samt att förebygga miljöolägenheter.

Utskottet understryker att Trafikverket således är territorialövervakningsmyndighet till sjöss endast när det handlar inom de ramar som fastställs i lagen om Trafikverket och utför sina uppgifter som VTS-myndighet enligt lagen om fartygstrafikservice. Enligt utskottets uppfattning betyder detta samtidigt att man i territorialövervakningslagen inte kan skriva in sådana nya uppgifter för Trafikverket som inte hör till dess lagstadgade verksamhetsområde eller till dess egentliga uppgifter.

Därför menar utskottet att det såväl juridiskt som principiellt är mycket problematiskt att regeringen i 30 § 3 mom. i lagförslaget påför Trafikverket uppgiften att företa teknisk övervakning av personer, dvs. en uppgift som klart står utanför verkets verksamhetsområde och egentliga uppgifter. Enligt föreslagna 30 § 3 mom. har Trafikverket rätt att för territorialövervakningen företa annan teknisk övervakning än sådan som riktar sig mot luftrummet. Enligt 30 § 2 mom. avses med teknisk övervakning i samband med övervakning av sjötrafiken, lufttrafiken eller ett särskilt objekt iakttagande eller avlyssning av på förhand ospecificerade personer med hjälp av en teknisk apparat samt automatisk upptagning av ljud eller bild. Eftersom luftrummet enligt förslaget utesluts från Trafikverkets tekniska övervakning, kommer den tekniska övervakningen enligt utskottets uppfattning i praktiken att gälla personer som rör sig till sjöss. I definitionen av teknisk övervakning i 30 § 2 mom.

hänvisas till övervakning av ett särskilt objekt. Eftersom denna övervakning inte är entydigt bunden endast till sjötrafiken och lufttrafiken, konstaterar utskottet för säkerhets skull att det på motsvarande grunder skulle vara lika problematiskt att ge Trafikverket i uppgift att företa teknisk övervakning av personer med hjälp av verkets vägtrafikkameror.

Enligt propositionsmotiven innebär de föreslagna ändringarna huvudsakligen att nuvarande praxis skrivs in i lagen. I propositionen nämns Trafikverkets uppgift som VTS-myndighet. Denna uppgifter gäller övervakning av fartygstrafik, inte av personer. Utskottet understryker att Trafikverket varken i sin VTS-uppgift eller i övrigt företar teknisk spårning eller övervakning av personer, eftersom det inte ingår i dess uppgifter eller verksamhetsområde. På denna punkt är det enligt utskottets mening således inte fråga om att nuvarande praxis skrivs in i lagen. Trafikverket ska leda och övervaka fartygstrafiken och det står helt klart att övervakning av personer inte ingår, och ska enligt utskottet inte heller ingå, i dess verksamhetsområde, uppgifter eller behörighet.

VTS-centralernas kamerasystem

VTS-centralerna övervakar fartygstrafiken framför allt med hjälp av ett automatiskt identifieringssystem (AIS), VHF-radiotelefontrafik och radar. Därutöver har Trafikverket 16 kameror för VTS-uppgifter. Det nämns varken i propositionen eller dess förarbeten något om att kamerorna skulle användas för teknisk övervakning av personer, men enligt utskottets uppfattning är VTS-kamerorna den enda tillgängliga tekniska utrustning som Trafikverket har för att sköta den föreslagna uppgiften att till sjöss företa teknisk övervakning av personer.

Enligt utredning till utskottet har VTS-kamerorna riktats in på trafikmässiga högriskområden, till exempel infarterna till farleder, farledskorsningar och trånga farleder. Enligt uppgift finns det dock kameror på många ställen vid kusten där kamerornas täckningsområde delvis sträcker sig in på havsområden som övervakas av försvarsmakten.

Med hänsyn till fartygstrafikens säkerhet fäster utskottet också uppmärksamhet vid att de kameror som används för VTS-övervakning ständigt, utan störningar eller avbrott, måste vara tillgängliga för just denna verksamhet. Dessutom har kamerasystemen och deras tekniska egenskaper valts uttryckligen med tanke på ledningen av fartygstrafiken och bland annat identifieringen av fartygstyp. Enligt uppgift till utskottet räcker därför VTS-kamerornas upplösning i praktiken inte till för teknisk övervakning av personer. Enligt uppgift lagrar VTS-centralerna normalt inte heller återgivningen från VTS-kamerorna. På det stora hela är därför nyttan av VTS-kamerasystemet för den i propositionen föreslagna övervakningen av personer också i teorin tämligen begränsad.

Samarbetet mellan de marina myndigheterna

Enligt uppgift till utskottet är samarbetet mellan de marina myndigheterna (det s.k. Meto-samarbetet) etablerat sedan början av 1990-talet, bland annat när det gäller att ta fram en sjölägesbild för territorialövervakningen. Enligt propositionsmotiven grundar sig samarbetet på en överenskomst mellan myndigheterna där varje myndighet är verksam inom ramen för sina befogenheter. Samarbetet mellan marinens övervakningscentral, gränsbevakningsväsendets sjöräddningscentral och Trafikverkets VTS-centraler sker enligt uppgift på daglig basis och är friktionsfritt. Det är viktigt att detta välfungerande samarbete fortsätter och utskottet uppmanar myndigheterna att ta fram nya samarbetsformer som grundar sig på samarbetsavtalen eller annars är lämpliga och bidrar till ökad sammantagen effektivitet i myndighetsarbetet. Enligt 18 § i den gällande lagen om fartygstrafikservice ska en VTS-myndighet rapportera till de berörda myndigheterna om den upptäcker väsentliga omständigheter som har samband till exempel med territorialövervakningen. Enligt utredning från Trafikverket står det också i praktiken fullt klart att Trafikverket rapporterar till den behöriga territorialövervakningsmyndigheten om den upptäcker väsentliga omständigheter som har samband med territorialövervakningen.

Den gällande regleringen och det etablerade praktiska samarbetet mellan de marina myndigheterna möjliggör och säkerställer enligt utskottet att alla väsentliga observationer som Trafikverket gör i sin uppgift som VTS-myndighet tillställs de behöriga territorialövervakningsmyndigheterna och därigenom också är tillgängliga när en lägesbild för territorialövervakning-
en görs upp.

Samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheterna är enligt utskottet ytterst viktigt, men utöver att de rättsliga frågorna är oklara är det också av principiell vikt att ämbetsverken inom trafikförvaltningen inte åläggs utvidgade uppgifter som klart sträcker sig utanför verkens verksamhetsområde och uppgifter på det sätt som föreslås i propositionen.

Slutsatser

Kommunikationsutskottet hänvisar till det som sägs ovan och anser att det nya 30 § 3 mom. i lagförslaget ålägger Trafikverket en ny uppgift som tämligen entydigt inte hör till verkets verksamhetsområde eller dess egentliga uppgifter.

Förslaget ligger därför inte heller i linje med de gällande bestämmelserna om Trafikverkets roll i territorialövervakningen. Förslaget står enligt utskottet i konflikt med såväl lagen om Trafikverket och lagen om fartygstrafikservice som 23 § i lagförslaget och gällande 24 § i territorialövervakningslagen. Utskottet ser det inte som möjligt att Trafikverket, som ska leda och övervaka fartygstrafiken, åläggs uppgiften att företa teknisk övervakning av personer.

Enligt inkommen utredning lämpar sig inte heller Trafikverkets VTS-kamerasystem, till följd av systemets tekniska egenskaper, i praktiken för den föreslagna nya uppgiften.

Kommunikationsutskottet föreslår därför försvarsutskottet att lagförslagets nya 30 § 3 mom. om Trafikverkets tekniska övervakning stryks.

Ställningstagande

Kommunikationsutskottet anser

att försvarsutskottet bör beakta det som sagts ovan.

Helsingfors den 28 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kalle Jokinen /saml
vordf. Osmo Kokko /saf
medl. Mikko Alatalo /cent
Thomas Blomqvist /sv
Markku Eestilä /saml
Ari Jalonen /saf
Jukka Kopra /saml
Merja Kuusisto /sd

Suna Kymäläinen /sd
Raimo Piirainen /sd
Janne Sankelo /saml
Eila Tiainen /vänt
Ari Torniainen /cent
Reijo Tossavainen /saf
Oras Tynkkynen /gröna
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.