

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia. Lakiin lisättäisiin säännökset lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Puolustusvoimien toimivaltuudet olisivat rajatut niin, että niiden käyttäminen liittyisi aina Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Poliisilla olisi jatkossakin yleistöimivalta yleisellä alueella ja yhteistyöstä poliisin kanssa olisi laissa nimenomaiset säännökset.

Esityksen mukaan Puolustusvoimilla olisi tiettyjen edellytysten vallitessa toimivaltuudet puuttua teknistä laitetta tai voimakeinoa käyttäen lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun. Laissa olisi säännökset toimivaltuudesta Puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla ja niiden ulkopuolella.

Erityisesti uhkaa Puolustusvoimille aiheuttavat vieraan vallan sotilaalliset toimijat ja niiden lukuun toimivat tahot, joilta suojautumiseen ehdotetulla lailla ensisijaisesti pyritään. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa (Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, Hallituksen julkaisusarja 10/2015) todetaan, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata maamme itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus sekä parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia. Hallitusohjelman mukaan Suomen turvallisuusympäristön muutos ja uudet uhat edellyttävät koko yhteiskunnalta uudenlaista valmiutta ja varautumista. Tämä koskee erityisesti uusien ja laaja-alaisen uhkien kuten hybridivaikuttamisen torjuntaa. Lakiesitys edistää mainitun hallitusohjelman ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan kirjauksen toteutumista.

Lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten määrä Suomessa on kasvanut viime vuosina ja tämän kehityskulku voimistuu tulevaisuudessakin. Näitä laitteita voidaan käyttää vaarallisella tavalla tai ne voivat olla itsessään vaaraa aiheuttavia esimerkiksi ominaisuuksiensa, käyttötavan, rakenteensa tai kuormansa vuoksi. Lennokkeja ja miehittämättömiä ilma-aluksia on mahdollista käyttää viranomaisten toiminnan esteenä tietoisesti tai niiden käyttö voi aiheuttaa tahattomasti haittaa viranomaistoiminnalle. Puolustusvoimat on tunnistanut ilmiön sille aiheuttaman uhkan ja pitää sitä merkittävänä.

Miehittämättömään ilmailuun liittyy turvallisuus- ja puolustuspoliittisia näkökohtia. Teknologian nopealla kehityksellä on ollut vaikutusta Puolustusvoimiin ja sen tehtävien toteuttamiseen. Puolustusvoimien kyky vastata miehittämättömän ilmailun aiheuttamaan uhkaan on jäänyt nimenomaisten toimivaltasäännösten puuttuessa tulkinnanvaraiseksi. Puutteellinen sääntely heikentää yleistä turvallisuustilannetta. Sotilaallisen maanpuolustuksen keinoin tulee kyetä vastaamaan sekä perinteiseen sodankäyntiin, että erilaisiin voimankäytön keinojen yhdistelmiin, ottaen huomioon tekniikan kehittyminen. Varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti sekä säädöspohjaa kehittämällä.

2 Nykytila

2.1 Käytäntö

Lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten määrä Suomen ilmatilassa on kasvanut viime vuosina huomattavasti. Tässä kehityksessä ovat olleet mukana siviilit, yksityiset yritykset, viranomaiset ja muut toimijat. Miehittämätön ilmailu poikkeaa perinteisestä ilmailusta ensinnäkin siten, että ilma-aluksen ohjaajan sijaintia ei voida osoittaa ilma-aluksen sijainnin perusteella. Turvallisuuden kannalta lennokin tai ilma-aluksen ohjaajan tavoitettavuus ja paikantaminen on keskeistä, jotta viranomaiset voivat tarvittaessa antaa ohjeita tai puuttua toimintaan. Laitteiden määrän kasvu ja niiden ohjaajan tavoittamattomuus lisäävät turvallisuudelle aiheutuvaa uhkaa.

Lennätyksestä aiheutuva haitta voi muodostua sekä fyysisesti että aiheutua taajuuksien käytöstä. Laitteilla voidaan myös pyrkiä vahingoittamaan ja uhkaamaan Puolustusvoimien toimintoja ja Puolustusvoimille keskeisiä henkilöitä. Niitä voidaan käyttää myös viranomaisen toiminnan paljastamiseen ja tiedustelemiseen. Tiedusteluun ja sotilaskäyttöön tarkoitettujen miehittämättömät ilma-alukset edustavat uutta teknologiaa, joka aikaisempina vuosina oli saatavilla vain rajatusti. Vastaavan tekniikan saatavuus ja yleistymisen ovat johtaneet siihen, että miehittämättömän ilmailun muodostama turvallisuusuhka on kokonaisuudessaan kasvanut merkittävästi.

Miehittämättömien ilma-alusten ohjaukseen voidaan käyttää erilaisia kauko-ohjaukseen soveltuvia laitteita tai niiden lentoreitit voidaan ohjelmoida. Miehittämättömien ilma-alusten kauko-ohjainlaitteista ja ohjaus- ja seurantayhteyksistä voidaan muodostaa suorituskykyisiä kokonaisjärjestelmiä. Mahdollisuudet hyödyntää uutta teknologiaa ovat hyvin laajat. Nykyisin miehittämättömässä ilmailussa yleisimmin ohjaus- ja videoyhteys muodostetaan digitaalisella yhteydellä. Tiedon siirtämiseen käytetään WiFi-protokollaa tai muita tiedonsiirto-protokollia. Langattomien verkkojen kehitys vaikuttaa myös ilma-alusjärjestelmien etäyhteyden suorituskykyyn. Nykyteknologialla voidaan saavuttaa selvästi aikaisempaa pidempi kantama, mutta taajuussäätely rajoittaa kaupallisten toimijoiden mahdollisuuksia kehittää markkinoille saatettavien laitteiden tehoa.

Miehittämättömien ilma-alusten tiedonsiirron siirtyessä tulevaisuudessa 4G- ja 5G-verkkoihin, voidaan alusta ohjata lähes mistä tahansa. Verkkoyhtiöt tutkivat ja kehittävät tukiasemiaan 4G-mobiiliverkkoissa siten, että niiden kantama pystysuunnassa olisi selvästi nykyistä 50 – 75 metriä korkeampi. Tiedonsiirron siirtyminen 4G- ja 5G-verkkoihin, sekä tiedonsiirron häiriönsietokyvyn paraneminen vaikeuttaa tulevaisuudessa kyseisten laitteiden torjuntaa. Miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien automaattisiin ohjausjärjestelmiin (autopilotteihin) tulee jatkuvasti uusia ominaisuuksia. Uusimmissa järjestelmissä ilma-alusta voidaan edelleen hallita autopilotilla, vaikka osa roottoreista on hajonnut tai irronnut. Lisäksi ilma-aluksia voidaan ohjata parvena.

2.2 Lainsäädäntö

2.2.1 Laki puolustusvoimista

Puolustusvoimien tehtävät on kirjattu puolustusvoimista annetun lain 2 §: ään (551/2007). Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdan mukaan Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluu maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan b alakohdan mukaan Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluu lisäksi kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtionjohdon toimintavapauden turvaaminen ja lailisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen.

Puolustusvoimat voi pysyvässä käytössä olevilla alueillaan käyttää tiettyjä toimivaltuuksia vartio- ja päivystystehtävien suorittamiseen. Sama koskee puolustusvoimista annetun lain 14 §:ssä tarkoitettuja Puolustusvoimien tilapäisesti käytössä olevia kiinteistöjä sekä valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa lain 113 §:n nojalla Puolustusvoimien haltuun tulevia alueita ja tiloja.

Puolustusvoimista annetussa lain 15 §:ssä säädetään liikkumista koskevista kielloista ja rajoituksista. Jos sotilaalliset syyt tai ulkopuolisten suojaaminen vaaroilta välttämättä sitä vaatii, Puolustusvoimien puolustushaarasikunta, paikallishallintoviranomainen, varuskunnan päällikkö tai harjoituksen johtaja voi kieltää asiattomilta Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa liikkumisen tai rajoittaa sitä. Kiellon rikkomisesta tuomittavista rangaistuksista säädetään rikoslain (39/1889) 24 luvun 3 §:n tarkoittamana julkisrauhan rikkomisena.

Puolustusvoimista annetun lain 18 §:ssä säädetään turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämisestä puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevalla alueella. Säännöksen mukaan turvallisuuden ja järjestyksen toteuttamisesta puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevalla alueella määrää tarkemmin varuskunnan päällikkö tai joukko-osaston komentaja. Hallituksen esityksen (HE 264/2006 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan varuskunnan päällikkö määrää varuskunnan turvallisuusjärjestelyistä, kulunvalvonnasta, valvoo ja ohjaa sotilaallista järjestystä

sekä ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin havaittujen rikosten selvittämiseksi tai saattamiseksi poliisin hoidettaviksi. Varuskunnan päällikön ohella näistä toimenpiteistä vastaa myös joukko-osaston komentaja.

Lain 18 a - d §:ssä säädetään puolustusvoimien turvaamistehtävistä, joilla tarkoitetaan yleisellä paikalla suoritettavia henkilösuojaustehtäviä tai puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaustehtäviä.

Puolustusvoimista annetun lain 19 - 22 §:ssä säädetään vartio- tai päivystystehtävää suorittavalla virkamiehen toimivaltuuksista Puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla. Lain 22 §:ssä säädetään turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseen liittyvät voimakeinoista ja lain 22 a §:ssä toimivaltuudesta henkilösuojaustehtävässä ja 22 b §:ssä ja toimivaltuuksista Puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamisessa. Sotilaan, sotilasesimiehen ja turvamiehen voimankäytöstä säädetään lain 23 §:ssä.

2.2.2 Aluevalvontalaki

Aluevalvontalaissa (755/2000) säädetään Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta. Suomen alueellista koskemattomuutta valvotaan keskeytyksettä koko maan kattavalla valvontajärjestelmällä. Järjestelmä on toteutettu käytännössä keskeisten aluevalvontaviranomaisten yhteistyönä. Kansainvälinen tilannekuvayhteistyö ja aluevalvontayhteistyön kautta saatavat tiedot täydentävät valvontajärjestelmää.

Valtakunnan rajoilla aluevalvonnan päämääränä on ehkäistä, paljastaa ja selvittää ulkomaisten sotilashenkilöiden sekä ulkomaisten sotilasosastojen ja sotilasajoneuvojen sekä valtionalusten ja valtioniilma-alusten tekemät alueellisen koskemattomuuden loukkaukset. Aluevalvontasetuksen (971/2000) 18 § 2 momentin mukaan miehittämätöntä ilma-alusta pidetään aina sotilasilma-aluksena.

Aluevalvontaviranomaisten keskeinen tehtävä on turvata, että Suomen alueelle ei tule luvatta vieraan valtion ilma-alusta tai sotilasilma-alusta, tai siihen tehokkaasti puututaan. Rikoslaisissa alueloukkauksesta säädetään 17 luvun 7 b §:ssä.

Aluevalvontalaissa säädetään myös ilmakehuvauskielloista. Aluevalvontalain 14 §:ssä kielletään luvaton maanpuolustuksen kannalta merkityksellisten kohteiden tutkiminen ilma-aluksesta.

Tällaisia kohteita ovat:

- 1) ilmailulain (864/2014) 11 §:n 1 momentin nojalla ilmailulta pysyvästi rajoitetut alueet;
- 2) linnoitusalueet, linnakkeet tai kasarmialueet;
- 3) sotasatamat tai sotilaslentokentät;
- 4) puolustusvoimien varikot tai varastot;
- 5) puolustusvoimien viestiasemat, antennikentät tai puolustuslaitteet tai -välineet;
- 6) puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen maastoharjoitukset.

Aluevalvontalain 31 §:n mukaan aluevalvontaviranomaisella on tässä laissa säädettyä tehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön kiinniottamiseksi, ajoneuvon, ilma-aluksen tai aluksen siirtämiseksi tai 25 §:ssä tarkoitetun määräyksen panemiseksi täytäntöön käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina.

Sotilaallisten voimakeinojen käytöstä ja niiden edellytyksistä säädetään aluevalvonta-lain 33 §:ssä. Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat käyttää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tarpeellisia sotilaallisia voimakeinoja. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä. Sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä päättää puolustusministeriö, jollei Puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu taikka 34 §:ssä toisin säädetä. Aluevalvontalaissa vihamieliseksi toiminnaksi on määritelty muun muassa laitton tiedustelu ja elektroninen häirintä.

Aluevalvontalain mukaan aluevalvontaviranomainen huolehtii aluerikkomuksen ja alueloukkauksen alustavasta selvittämisestä. Tarvittaessa asian tarkempi selvittäminen siirretään sotilas- tai rajavartioviranomaiselle. Aluerikkomuksen ja alueloukkauksen esitutkinnan toimittaa poliisi taikka rajavartiolaitos siten kuin rajavartiolaissa säädetään.

2.2.3 Ilmailulaki

Ilmailulaissa (864/2014) säädetään yleisesti ilmailusta Suomen alueella, myös lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten osalta. Ilmailun sääntely perustuu laajasti kansainvälisiin sopimuksiin, käytäntöihin ja EU-sääntelyyn. Ilmailulain säännöksistä vain osa soveltuu lennokkeihin ja miehittämättömiin ilma-aluksiin. Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi on antanut 9.10.2015 määräyksen OPS M1-32 kauko-ohjatun ilma-aluksen ja lennokin lennättämisestä (ns. RPAS-määräys).

Ilmailulain 11 §:n nojalla säädetyssä valtioneuvoston asetuksessa ilmailulta rajoitetuista alueista (930/2014) on määritelty tietyt alueet, joilla lentäminen on kielletty tai sitä on rajoitettu. Valtioneuvoston asetuksella voidaan rajoittaa ilmailua tai kieltää se valtion johtamisen, maanpuolustuksen, rajavalvonnan, pelastustehtävien tai varautumisen kannalta tärkeiden kohteiden ja alueiden yläpuolella. Näin ollen Puolustusvoimien on mahdollista esittää asetukseen lisättäväksi alueita, joilla ilmailua on välttämätöntä rajoittaa. Suomen ilmatilassa olevat rajoitusalueet voidaan jaotella kolmeen ryhmään: 1) pysyvästi voimassa olevat rajoitusalueet ja 2) pysyvät tilapäisesti voimassa olevat rajoitus-alueet ja 3) erikseen perustettavat rajoitusalueet.

Ilmailu on sallittu ilmailulta rajoitetusta alueista annetun asetuksen liitteessä 2 luetelluilla rajoitusalueilla vain Puolustusvoimien luvalla tai Puolustusvoimien asettamilla erityisehdoilla. Puolustusvoimat on antanut luvan hakemisesta ohjeen. Jos rajoitusalue on tarkoitettu myös rajavalvonnan tarpeita varten, Puolustusvoimien on kuultava Rajavartiolaitosta ennen luvan myöntämistä tai erityisehtojen asettamista ja annettava lupa ja erityisehdot Rajavartiolaitokselle tiedoksi. Sotilasilmailu ei rajoitu yksinomaan asetuksen mukaisille rajoitusalueille.

Yksinomaan lennokkeja ja miehittämättömiä ilma-aluksia koskevista lennonrajoitusalueista ei ole ilmailulain nojalla säädetty. Asetusta ilmailulta rajoitetusta alueista sovelletaan sekä perinteiseen ilmailuun että miehittämättömään ilmailuun.

Ilmailulaissa säädetään myös ilma-aluksen kulkuun puuttumisen edellytyksistä. Ilmailulain 167 § mukaan ilma-alukseen kulkuun voidaan puuttua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaatiessa liikenteen turvallisuusvirasto Trafin tai lennonjohdon toimesta. Sotilasviranomainen tai poliisi voi puuttua ilma-aluksen kulkuun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä pelastustehtävien hoitamiseksi välttämättömästä syystä tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi. Rajavartiomiehellä on vastaava valtuus rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi sekä meripelastustehtävien hoitamiseksi.

Edellä mainitun säännöksen nojalla toimivaltainen viranomainen voi kieltää ilma-aluksen lähdön, määrätä ilma-aluksen laskeutumaan, vaatia tunnistamista, määrätä lentosuunnan ja -korkeuden taikka muutoin puuttua ilma-aluksen kulkuun. Jos ilma-alus määrätään laskeutumaan, on laskeutumista varten osoitettavan lentopaikan oltava sopiva kyseisen ilma-alustyyppin turvalliseen laskeutumiseen.

2.2.4 Laki sähköisen viestinnän palveluista

Laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) sääntelee muun muassa radioviestinnän ja siihen liittyvien välitystietojen käsittelyä. Viestintävirastolla on myös tehtävä taajuuksien häiriöttömyyden valvojana. Viestintävirasto valvoo myös sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaan radioviestinnän luottamuksellisuutta koskevaa sääntelyä.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 §:n 1 momentin mukaan viestinnän osapuoli voi käsitellä omia sähköisiä viestejään ja niihin liittyviä välitystietoja, jollei laissa toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettujen radioviestinnän välitystietojen saa käsitellä, jollei laissa toisin säädetä. Muita sähköisiä viestejä ja välitystietoja saa käsitellä pykälän 3 momentin mukaan vain viestinnän osapuolen suostumuksella tai jos laissa niin säädetään. Säännöksen 4 momentin mukaan se, joka on ottanut vastaan tai muutoin saanut tiedon sähköisestä viestistä, radioviestinnästä tai välitystiedosta, jota ei ole hänelle tarkoitettu, ei saa ilman viestinnän osapuolen suostumusta ilmaista tai käyttää hyväksi viestin sisältöä, välitystietoa tai tietoa viestin olemassaolosta, ellei laissa toisin säädetä.

Sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin 136 §:ään lisättiin vuonna 2016 määräaikaikaisesti 20.6.2016—20.6.2021 voimassa olevat 5 ja 6 momentti, jossa laajennettiin oikeutta käsitellä ja hyödyntää radioviestinnän välitystietoja. Säännöksen mukaan pienoismallin tai miehittämättömän aluksen kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää on mahdollista käsitellä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tilastollisesti.

Sähköisen viestinnän palveluista 39 §:ssä säädetään radioluvasta, jonka antaa viestintävirasto. Säännöksen 7 momentin mukaan Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos eivät tarvitse radiolupaa yksinomaan sotilaalliseen maanpuolustukseen tarkoitettujen radiolähettimien hallussapitoon ja käyttöön. Radiolaitteiden yksi keskeinen vaatimus on myös se, että ne eivät aiheuta haitallisia häiriöitä muulle radioviestinnälle. Esimerkiksi radiolupa voidaan peruuttaa osittain tai kokonaan, jos luvanhaltija toistuvasti rikkoo radioviestinnän häiriöttömyysvaatimusta.

2.2.5 Rikosoikeus

Rikosoikeudellinen rajapinta suhteessa miehittämättömiin ilma-aluksiin saattaa tulla kyseeseen lukuisissa eri tulkintatilanteissa erityisesti turvallisuuteen, maanpuolustukseen tai ilmailuun liittyvien säännösten osalta. Miehittämättömien ilma-alusten uhkaava toiminta voi liittyä esimerkiksi ilmakuvaamiseen kohteissa, joiden osalta kyseeseen voisi tulla laitton tiedustelu-toiminta ja vakoilu (RL 12:9 ja 12:5) tai aluerikkomus (aluevalvontalaki 44 §).

Rikoslain 12 luvussa säädetään valtionpetosrikoksista. Vakoiluun syyllistyy rikoslain 12 luvun 5 §:n mukaan se, joka vierasta valtiota hyödyttääkseen tai Suomea vahingoittaakseen hankkii tiedon sellaisesta Suomen maanpuolustusta tai muuta poikkeuksellisiin oloihin varautumista, Suomen ulkomaansuhteista, valtiontaloutta, ulkomaankauppaa tai energiahuoltoa koskevasta taikka muusta niihin rinnastettavasta, Suomen turvallisuuteen vaikuttavasta seikasta, jonka tuleminen vieraan valtion tietoon voi aiheuttaa vahinkoa Suomen maanpuolustukselle, turvallisuudelle, ulkomaansuhteille tai kansantaloudelle.

Laittomaan tiedusteluun syyllistyy rikoslain 12 luvun 9 §:n mukaan se, joka vierasta valtiota vahingoittaakseen tai toista vierasta valtiota hyödyttääkseen hankkii tietoja vieraan valtion maanpuolustuksesta, turvallisuudesta tai niihin välittömästi vaikuttavista seikoista ja siten aiheuttaa vahinkoa tai vaaraa Suomen ulkomaansuhteille.

Valtionrajarikokseen voi syyllistyä rikoslain 17 luvun 7 § mukaisesti muun muassa se, joka rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä. Miehittämättömiä ilma-aluksia tai lennokkeja voidaan käyttää myös apuvälineenä valtionrajarikoksen valmistelussa tai toteuttamisessa tai rikoslain 17 luvun 8 § mukaisen laittoman maahantulon järjestämisessä.

Rajavartiomiehen oikeudesta voimakeinojen käyttöön virkatehtävissään on säädetty Rajavartiolain (578/2005) 35 §:ssä.

Ilmailulain säännöksiin rikkomisen on kriminalisoitu ilmailulaissa ilmailurikkomuksena (178 §) tai kyseeseen voi tulla myös rikoslain mukainen liikenneturvallisuuden vaarantaminen. Ilmailulain mukaan se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

1) rikkoo 9 §:n 5 momentin nojalla annettua ilma-alusta tai laitetta, urheilulaskuvarjoa, nousuvarjoa, harraste- ja urheilulennokkia taikka niiden ohjaajaa koskevaa määräystä,

3) rikkoo 11 §:ssä tarkoitettua ilmailulta rajoitettuja alueita koskevaa kieltoa tai vaara-aluetta koskevaa rajoitusta,

4) käyttää ilmailuun ilma-alusta, jota ei ole asianmukaisesti merkitty 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tai 16 §:n 2 momentissa tarkoitetuin tunnuksin taikka vastaaviin ulkomaisiin tunnuksin taikka joka on varustettu väärin tunnuksin,

16) rikkoo 88 §:n mukaista velvollisuutta taikka lentopaikan pitäjän tai Liikenteen turvallisuusviraston asettamaa lentopaikan käytön kieltoa tai rajoitusta,

17) rikkoo 100 §:n 1 momentissa säädettyä kieltoa liikkua tai oleskella lentoaseman eräillä alueilla,

18) käyttää valtakunnan rajan yli lentämiseen muuta kuin rajavartiolain (578/2005) 12 §:ssä tarkoitettua rajanylityspaikkaa,

23) rikkoo 159 §:ssä tarkoitettua rajoitusta, josta säädetään tarkemmin Liikenteen turvallisuusviraston määräyksissä tai kieltoa koskevissa päätöksissä,

24) rikkoo 167 §:n 1 momentissa tarkoitettua ilma-aluksen kulkuun puuttumista koskevaa kieltoa tai määräystä,

on tuomittava, jollei teosta muualla ole säädetty ankarampaa rangaistusta, ilmailurikkomuksesta sakkoon.

Toimivaltuus puuttua yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan tai lainvastaiseen toimintaan on ensisijaisesti poliisilla. Poliisin voimakeinojen käytöstä säädetään poliisilain (872/2011) 2 luvun 17 §:ssä. Poliisilain kulkuneuvon pysäyttämistä ja siirtämistä koskevassa 2 luvun 11 §:ssä viitataan ilma-aluksen osalta ilmailulain 167 §:n säännökseen.

Lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen lennättäminen ilmailua koskevien määräysten vastaisesti tai muutoin vaarallisesti voi olla monen eri säännöksen vastaista. Tekijä voi syyllistyä muun muassa ilmailurikkomukseen, liikenneturvallisuusrikkomukseen, vahingontekoon, julkisrauhan rikkomiseen tai muuhun rikoslaisiin kuvattuun tekoon. Ilma-aluksen päällikkö on rikoslain näkökulmasta vastuussa teosta. Rikosoikeudellinen arviointi on tapauskohtaista.

2.2.6 Vahingonkorvauslaki

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Yleisesti valtion varoista korvataan sellaiset henkilö- ja esinevahingot, jotka ovat aiheutuneet sivulliselle Puolustusvoimien toiminnasta ja myös suoritetuista pakkotoimenpiteistä. Korvattavaksi voi tulla esimerkiksi esinevahinko, joka on aiheutunut ulkopuoliselle suoritettaessa voimakeinoja käyttäen. Valtion korvausvastuun piiriin kuuluvat myös vastaavat vahingot, jotka ulkopuoliselle ovat aiheutuneet annettaessa muulle viranomaiselle virka-apua. Näissä tapauksissa valtio on rinnastettu muihin työnantajiin tilanteissa, joissa valtioon palvelussuhteessa oleva henkilö on aiheuttanut vahingon virheellään tai laiminlyönnillään. Korvausta vaativan on lähtökohtaisesti pystyttävä näyttämään virhe tai laiminlyönti toteen.

Vahingonkorvauslain ohella valtion vahingonkorvausvastuu voi perustua jonkin muun lain säännökseen. Tällaisia säännöksiä sisältyy esimerkiksi ilmailulakiin, jossa ilmailuun liittyvää korvausvastuuta on tarkennettu ja lisäksi ulkopuolisille aiheutuneiden vahinkojen osalta on huomioitava myös rikosvahinkolaki. Ilmailulain 136 §:n mukaisesti miehittämättömässä ilmailussa aiheutuneiden vahinkojen korvausvastuuseen soveltuu vahingonkorvauslaki ja lisäksi omistaja, haltija ja käyttäjä ovat huolimattomuudestaan riippumatta yhteisvastuussa ulkopuolisille aiheutuneista vahingoista. Ilmailulain 136 §:n erityissäännös ei koske lennokkeja.

2.3 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

2.3.1 Euroopan unionin lainsäädäntö ja kansainvälinen oikeus

Euroopan komissio on julkaissut vuoden 2015 lopussa ehdotuksen niin sanotun EASA-asetuksen uudistamisesta (siviili-ilmailun turvallisuutta ja Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto EASA:a koskeva perusasetus (EY) N:o 216/2008). Ehdotuksen keskeisimpänä tavoitteena on ylläpitää ilmailun korkea turvallisuustaso sekä edistää ilmailutoimialan kilpailukykyä ja talouskasvua sopeuttamalla sääntelyä ilmailumarkkinoiden ja -teknologian kehitykseen. Ehdotus sisältää nykytilaan verrattuna merkittäviä muutoksia miehittämättömän ilmailun sääntelyyn. Nykyisin alle 150 kiloista miehittämättömistä ilma-aluksista ja lennokeista säädetään kansallisesti, koska voimassa olevan EASA-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat vain yli 150 kilon painoiset miehittämättömät ilma-alukset. Nyt asetuksen soveltamisalaan on tarkoitus lisätä kaikki miehittämättömät ilma-alukset niiden painosta ja käyttötarkoituksesta riippumatta. Komission ja EASAn toimivalta laajenisi näin ollen alle 150 kiloihin miehittämättömiin ilma-aluksiin ja EASA voisi jatkossa valmistella niitä koskevia säädöksiä ja antaa ohjeistusta.

EASA-setukseen ehdotetaan sääntelykehystä ja keskeisiä vaatimuksia miehittämättömien ilma-alusten ja niiden osien suunnittelulle, tuotannolle, huollolle ja käytölle. Asetuksella luotaisiin myös eriasteiset hyväksyntämenettelyt, joihin kuuluisi mahdollisuus käyttää miehittämättömiä ilma-alusta joko täysin ilman ilmailuviranomaisen myöntämää lupaa, ilmoituksen nojalla tai luvan nojalla. Lisäksi asetuksella annettaisiin komissiolle toimivalta säätää muun muassa ilma-alusten tunnistamisesta ja merkitsemisestä. Tarkemmat yksityiskohtaiset vaatimukset annettaisiin myöhemmin asetuksen nojalla alemman tasoisina komission säädöksinä. Sääntelyn

lopulliset vaikutukset ovat siten pitkälti riippuvaisia siitä millaiseksi alemman asteinen sääntely muodostuu.

EASA:n puitteissa on jo valmisteltu luonnos miehittämätöntä ilmailua koskevaksi EU-sääntelyksi (EASA NPA 2017-05, julkaistu toukokuussa 2017). Kyseessä on luonnos alemman asteiseksi sääntelyksi, joka on tarkoitus antaa suoraan sovellettavana komission asetukseksi parhaillaan valmisteilla olevan EASA-asetuksen nojalla sen tultua voimaan. Luonnoksessa miehittämätön ilmailu on jaettu kolmeen kategoriaan ilmailusta aiheutuvan riskin mukaan: avoimeen matalan riskin kategoriaan, korotetun riskin kategoriaan ja korkean riskin kategoriaan. Luonnoksessa ehdotettu sääntely kattaisi vain matalan ja korotetun riskin kategoriat. Korkean riskin kategoriaan lukeutuva toiminta, joka käytännössä vastaisi miehitetyn ilmailun riskejä, on tarkoitus huomioida myöhemmin säätämällä tarvittavista muutoksista erikseen asianomaisissa miehitettyä ilmailua koskevissa säädöksissä. Luonnos sisältää vaatimuksia muun muassa lennätettävän laitteen ominaisuuksista, lennättäjän kelpoisuudesta ja esimerkiksi lennätettävän laitteen tai lennättämisestä vastaavan toimijan rekisteröitymisestä.

Ehdotettu EU-sääntely ei tekisi eroa harrastetoiminnan ja muun toiminnan välillä. Tämä merkitsisi muutosta Suomen nykyiseen malliin ja sääntelyyn, jossa harrastekäyttöön tarkoitettuja lennokkeja ja ammattikäyttöön tarkoitettuja miehittämättömiä ilma-aluksia koskevat erilaiset vaatimukset. EASA-asetuksen valmistelu on parhaillaan käynnissä EU:n toimielimissä, ja myös EASA jatkaa tulevien säädösluonnosten valmistelua. EU-säädösvalmistelun päätyttyä tullaan tarkastelemaan kansallisen lainsäädännön, käytännössä ilmailulain ja sen nojalla annettavien ilmailumääräysten, muutostarpeet. Euroopan unionin oikeudella ei voida säätää kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyvistä seikoista.

Ilmailu on kansainvälisesti erittäin yksityiskohtaisesti säännelty ala. Tarkka kansainvälisesti hyväksytty sääntely on ollut välttämätöntä maiden rajat ylittävän ja mannerten välisen liikenteen toimivuuden ja ilmailun turvallisuuden takaamiseksi. Kaupallisen ja harrasteilmailun sääntelyn välillä on selkeitä eroja siten, että kaupallisen ilmailun sääntely on selvästi tiukempaa ostavan asiakkaan turvallisuuden ja palvelutason varmistamiseksi.

Kansainvälisesti tärkein ilmailun suosituksia ja sopimuksia valmisteleva taho on YK:n alainen ICAO (International Civil Aviation Organization). Järjestön merkitys on suuri siviili-ilmailun ja sen kansainvälisten pelisääntöjen kehittäjänä. Keskeisin globaali ja edelleen voimassa oleva, siviili-ilmailua koskeva yleissopimus hyväksyttiin Chicagossa 1944. Suosituksia miehittämättömien ilma-alusten sääntelyyn, joita EASA ja kansalliset viranomaiset voivat hyödyntää, valmistele kansainvälinen elin JARUS (Joint Authorities for Rulemaking on Unmanned Systems).

2.3.2 Ruotsi

Ruotsin ilmailulaki (Luftfartslag) on ilmailun perussäädös. Laissa mainitaan myös miehittämättömät ilma-alukset.

Ruotsissa liikenneviranomaisen (Transportstyrelse) vastaa miehittämättömien ilma-alusten ohjeistuksesta ja valvonnasta. Se on julkaissut miehittämättömiin ilma-aluksiin liittyvää ohjeistusta, jossa käsitellään miehittämättömään ilmailuun liittyviä toimintatapoja, ohjeita ja rajoituksia. Transportstyrelsens on julkaisut vuonna 2009 määräyksen miehittämättömien ilma-alusten käyttäjille (Transportstyrelsens föreskrifter om obemannade luftfartyg TSFS 2009:88, päivitetty huhtikuussa 2013 TSFS 2013:27). Ruotsissa miehittämättömien ilma-alusten lennättämiseen tarvitaan lupa kaupalliseen käyttöön ja tutkimuskäyttöön tai jos lennätys tapahtuu näköyhteyden ulkopuolella. Määräys jakaa miehittämättömät ilma-alukset eri kategorioihin

riippuen lentoonlählepainosta sekä siitä, lennätetäänkö miehittämätöntä ilma-alusta näköyhteyden ulkopuolella. TSFS säätelee lentokorkeudeksi 120 metriä ja rajoittaa lennättämistä lentokenttien lähialueilla.

Ruotsin yksityisyydensuojaa valvova viranomainen (Datainspektionen) on tehnyt vuonna 2015 tulkinnan, jonka mukaan kameralla varustetut miehittämättömät ilma-alukset ovat rinnasteisia valvontakameroihin ja edellyttänyt, että näihin tulisi soveltaa kameravalvontalakia (2013:460). Elokuussa 2017 voimaan tulleessa kameravalvontalain muutoksessa täsmennetään, että kameravalvonta, joka suoritetaan kameralla varustetulla miehittämättömällä ilma-aluksella, ei kuulu lain soveltamisalaan.

2.3.3 Norja

Norjassa on miehittämättömien ilma-alusten käyttöä koskevaa lainsäädäntöä, mutta se sisältää vain vähän konkreettista tai selkeää täytäntöönpanosääntelyä lainvastaisen toiminnan varalle. Toimintaa sääntelevien säädösten rikkomisesta voi olla seurauksena lisenssien tai lupien menettäminen, sakkorangaistus tai rangaistusvaatimuksia. Lainsäädännössä ei esimerkiksi ole erityissääntelyä, joka mahdollistaisi fyysisen puuttumisen miehittämättömiin ilma-aluksiin. Tarve tarkemmalle sääntelylle on tunnustettu myös Norjassa.

Norjan ilmailulain (Luftfartsloven) ja sen nojalla annetun miehittämättömiä ilma-aluksia koskevan asetuksen (Forskrift om luftfartoy som ikke har fører om bord) perusteella miehittämättömien ilma-alusten lennättäminen sotilastukikohtien, suurlähetystöjen ja vankiloiden läheisyydessä on kielletty. Lenntäminen on lisäksi kielletty 5 kilometrin etäisyydellä lentokentistä, onnettomuusalueiden läheisyydessä, sekä turvallisuusviranomaisten tai Puolustusvoimien käyttöön ottamilla alueilla. Ilmailulain perusteella voidaan asettaa lisärajoituksia miehittämättömien ilma-alusten käytölle. Paikannustiedosta annetun lain mukaan on kiellettyä tallentaa tietoa sotilaskohteista ja sotilasalueista.

Ilmakuvausasetuksessa on erityissääntelyä koskien miehittämättömiä ilma-aluksia. Vireillä olevassa asetusmuutostyössä esitetään asetukseen säädettäväksi yleiskielto miehittämättömien ilma-alusten käytöstä sotilaskohteiden yläpuolella ja läheisyydessä. Tarkoituksena on varmistaa, ettei sotilaskohteista tehdä kuvatalennuksia.

Lisäksi turvallisuuslain (Sikkerhetsloven) mukaan on mahdollista kieltää pääsy tietyille alueille maanpuolustuksellisista tai sotilaallisista syistä. Tätä kieltä voidaan soveltaa myös miehittämättömiin ilma-aluksiin.

Sotilasviranomaisten toimivalta perustuu lakiin poliisiviranomaisesta puolustusvoimissa. Puolustusvoimilla on tämän lain mukaan poliisiviranomaisen toimivallan perusteella oikeus ottaa kiinni ja pidättää henkilöitä sotilasalueilla ja niiden välittömässä läheisyydessä sekä alueilla, jotka on turvallisuuslain nojalla määrätty kieltoalueiksi.

2.3.4 Tanska

Tanska on hiljattain uudistanut ilmailulainsäädäntöään, johon on lisätty tarkempaa sääntelyä miehittämättömistä ilma-aluksista. Aiempi sääntely koski lähinnä kauko-ohjattavia pienoismalleja. Nykyinen sääntely koskee alle 25 kilogrammaa painavia kaupallisessa tai harrastekäytössä käytettäviä ilma-aluksia. Sääntelyssä on eriytetty kaupallinen ja yksityinen toiminta sekä lennättäminen asutuilla alueilla ja asumattomilla alueilla. Sääntelyn noudattamatta jättämisestä voi seurata sakkorangaistus. Tanskassa liikenne- ja rakennusvirasto vastaa miehittä-

mättömän ilmailun valvonnasta ja ohjeistuksesta ja on antanut tarkentavia määräyksiä eri tyyppisistä lentotoiminnoista.

Asutuilla alueilla lennättäminen on sallittua vain kaupallisille toimijoille. Toimintaa varten on hankittava lennokkijokortti (dronebevis). Asutuilla alueilla käytettävät miehittämättömät ilma-alukset on vakuutettava ja niissä on oltava liikenneviraston myöntämä virallinen elektroninen rekisterinumero.

Harrastekäyttäjät voivat lennättää vain asumattomilla alueilla, mutta laitteet on rekisteroitävä ja lennättäjän on suoritettava elektroninen koe ja hankittava lennokkitodistus. Lisäksi lennokeille tulee hankkia vakuutus. Alle 250 grammaa painavat lennokit jäävät edellä mainitun sääntelyn ulkopuolelle, mutta niitäkin koskevat lennättämisen yleiset rajoitukset.

Sallittu lentokorkeus on 100 metriä yksityiselle lennättämiselle ja 120 metriä kaupalliselle lennättämiselle. Näköyhteys lennättäjän ja lennokin välillä on oltava kaikissa tilanteissa. Etäisyys lentokenttiin on oltava vähintään 5 kilometriä ja 8 kilometriä sotilaslentokenttiin. Yksityinen lennättäminen on kiellettyä asutuilla alueilla mukaan lukien vapaa-ajan asumisalueet ja leirintäalueet. Toisten ihmisten kuvaaminen ei ole sallittua ja laittomasta kuvaamisesta voidaan rikoslain mukaan tuomita sakko- tai vankeusrangaistus. Etäisyys sotilasalueisiin, vankiloihin, poliisiasemiin, suurempiin teihin ja onnettomuuspaikoille on oltava vähintään 150 metriä. Liikennevirastolta on anottava lupa ns. korkean riskin lennättämiseen, johon katsotaan kuuluvan muun muassa yölennättäminen, lennättäminen näköyhteyden ulottumattomissa, lennättäminen suurten ihmismassojen yllä, 120 metriä korkeammat tai yli 50 km/h nopeudella tehtävät lennot sekä autonomiset lennot.

2.3.5 Saksa

Saksassa miehittämättömistä ilma-aluksista säädetään ilmailulaissa (Luftverkehrsgesetz) ja miehittämättömiä ilma-aluksia koskevassa määräyksessä (Verordnung zur Regelung von unbemannten Fluggeräten), joka tuli voimaan vuonna 2017.

Kaikki yli 250 grammaa painavat lennokit ja pienoislentokoneet on merkittävät palonkestävällä tarralla, josta ilmenee laitteen omistajan nimi ja osoite. Yli 2 kilogrammaa painavien lennokkien omistajien täytyy hankkia osaamistodistus laitteen hallinnasta ja sen käyttöä koskevasta lainsäädännöstä ja määräyksistä. Todistuksen voi hankkia ilmailuviranomaiselta tai pienoislennättämisen viralliselta järjestöltä tai seuralta. Todistus on voimassa 5 vuotta. 5 kilogrammaa painavampien lennokkien tai pimeässä lentämistä varten on anottava lupa ilmailuviranomaiselta. Yli 25 kiloa painavien lennokkien lennättäminen on kiellettyä.

Lentokorkeus on rajoitettu 100 metrin korkeuteen. Lennättäjällä on oltava katkeamaton näköyhteys lennokkiin kaikissa tilanteissa. Muiden kohteiden kuin lennättäjälle kuuluvien kohteiden esimerkiksi asuinalueiden ja siellä olevien kohteiden kuvaaminen on kielletty. Lennättäminen on kielletty alle 100 metrin etäisyydeltä muun muassa onnettomuuspaikoilla, turvallisuusviranomaisten kohteissa, sotilaskohteissa tai sotilaallisissa harjoituksissa, luonnonsuojelukohteissa, pääteillä ja rautateillä. Ihmisjoukon yläpuolella lennättäminen on myös kielletty. Lentokenttien osalta sallittu etäisyys lennättämiselle on 1,5 kilometriä. Lisäksi lennättämisestä on annettu osavaltiokohtaisia rajoituksia. Määräysten vastaisesta lennättämisestä voi seurata sakkorangaistus.

2.3.6 Iso-Britannia

Miehittämättömiin ilma-aluksiin sovelletaan Iso-Britanniassa ilmailua koskevaa yleislainsäädäntöä ja sen nojalla annettua yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Uusi ilmailulaki (Air Navigation order) tuli voimaan 2016. Ennen uuden ilmailulain voimaantuloa miehittämättömiin ilma-aluksiin ei kohdistunut tarkkaa sääntelyä. Ilmailulaissa säädetään erikseen pienistä miehittämättömistä lennokeista sekä pienistä miehittämättömistä valvontalennokeista. Valvontalennokkeja ei saa ilman Britannian ilmailuviranomaisen lupaa lennättää 150 metriä korkeammalla tai 150 metrin läheisyydessä tiheästi asutetuilla alueilla tai yli 1000 henkilön yläpuolella.

Miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien valvomisesta vastaa ilmailuviranomainen (Civil Aviation Authority), joka on laatinut Drone code-ohjeistuksen lennättämisessä noudatettavista menettelytavoista. Kameralla varustetut lennokit voidaan katsoa kuuluvan yksityisyyden suojaa koskevan lainsäädännön soveltamisalaan, jos niillä voidaan tallentaa yksityisyyden piiriin kuuluvaa kuvamateriaalia. Ilmailusääntöjen rikkomisesta voi seurata sakko- tai vankeusrangaistus.

2.3.7 Yhdysvallat

Yhdysvalloissa miehittämättömään ilmailuun liittyvä sääntely on monitahoista ja osittain ristiriitaista osavaltiokohtaisesti säädetyistä määräyksistä johtuen. Code of Laws of the United States of America sisältää Yhdysvaltojen yleiset ja pysyvät lait, jossa säädetään hallituksen toimivallasta ja ilmailuviranomaisesta. Yhdysvalloissa hallituksella on yksinomainen itsemääräämisoikeus Yhdysvaltain ilmatilasta. Lisäksi kansalaisilla on vapaus liikkua tässä ilmatilassa. Tätä ilmatilaa valvoo Yhdysvaltain lentoliikenneviranomainen Federal Aviation Administration, joka säätelee ilmatilan käyttöä asetuksin tai säädöksin turvatakseen tehokkaan ja turvallisen ilmatilan käytön.

Vuonna 2012 Yhdysvaltain kongressi hyväksyi lentoliikenneviranomaisen uudistamislain Federal Aviation Administration (FAA) Modernization and Reform Act of 2012. Uudistuslain yhtenä tarkoituksena oli saattaa miehittämätön ilmailu osaksi kansallista lentoliikennejärjestelmää. FAA on säädellyt kattavasti miehittämättömien ilma-alusten käyttöä. Sääntely sisältää useita fyysisiä rajoituksia lentämiselle lentokorkeuden, nopeuden ja päivänvalon suhteen. Lentokorkeus on rajoitettu 120 metriin ja nopeusrajoitus on 160 km/h. Lennätettävään miehittämättömään ilma-alukseen pitää olla näköyhteys eikä sitä saa ohjata liikkuvasta kulkuvälineestä eikä yleisön yläpuolella. Rajoituksista voi poiketa hakemalla ilmailuviranomaiselta erillistä lupaa.

Riippumatta lennokin käyttötarkoituksesta, kaikki 250 grammaa painavat lennokit on rekisteröitävä. Rekisteröityessä henkilö saa ilmailuviranomaiselta rekisterinumeron, joka tulee kiinnittää lennokkiin. Rekisteröityminen maksaa 5 dollaria ja on voimassa kolmen vuoden ajan. Rekisteröimisen laiminlyönnistä voi seurata jopa 27,500\$ sanktio.

Ei-kaupallisessa tarkoituksessa miehittämättömän ilma-aluksen tulee pysyä 5 mailin etäisyydellä lentokentistä ja ilma-alukseen tulee olla näköyhteys.

2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1 Ilmailun muutosten vaikutus turvallisuusviranomaisten toimintaan

Turvallisuuden ja turvallisuudesta vastaavien viranomaisilta puuttuu yksilöity ja ajantasainen toimivaltuus lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten toimintaan puuttumiseen. Puolustusvoimilla, rajavartiolaitoksella, poliisilla ja ilmailuviranomaisilla on erityisesti tarve puuttua

turvallisuutta ja järjestystä toimialallaan uhkaavaan lennätystoimintaan. Poliisilaissa, rajavartiolaitaissa ja ilmailulaissa määritellyt toimivaltuudet kulkuneuvon tai ilma-aluksen pysäyttämisestä eivät ylipäätään sovellu menetelmiltään tai tarkoitukseltaan lennokkeihin ja miehittämättömiin ilma-aluksiin.

Viranomaisten mahdollisuudet seurata miehittämättömää ilmailua poikkeavat perinteisen ilmailun toimintaympäristöstä. Ilmatilannekuvaa ei keskitetysti tuoteta miehittämättömän ilmailun osalta, eikä siihen ole laissa säädetty velvoitetta. Miehittämättömässä ilmailussa tulee lähinnä jälkikäteen arvioitavaksi tietyn toiminnan sallittavuus. Kansallisessa lainsäädännössä ei vaikuttaisi olevan esteitäkään reaaliaikaisen tilannekuvan ylläpitämiselle. Viranomaisten tulee nykyisin suunnitella toimintansa niin, että lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten aiheuttama uhka on otettu huomioon ja hankittava tarvittavaa kalustoa, joiden avulla vaaratilanteita ja haittaa voidaan torjua.

Miehittämättömän ilmailun osalta turvallisuusviranomaisille keskeisiä huolenaiheita ovat valtiolliset tahot, terroristiset toimijat, rikolliset (huumausaineet, laittomat aineet, salakuljetus) ja yksittäiset toimijat (ääriliikkeiden jäsenet, yksittäiset tekijät). Lisäksi yksittäiset siviilitoimijat saattavat aiheuttaa tahattomasti haittaa. Sääntelyn jättäessä toiminnan riskien arvioinnin pääosin lennättäjän vastuulle, korostuu taitamattomuudesta ja tietämättömyydestä johtuvien riskien mahdollisuus.

Sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014) lisättiin vuonna 2016 määräaikaisesti voimassa oleva säännös, jossa laajennettiin oikeutta käsitellä ja hyödyntää radioviestinnän anonymisoituja välitystietoja. Säännös on voimassa viisi vuotta ja sen tarkoituksena on kokeiluluontoisesti tehdä mahdolliseksi uudenlaista liiketoimintaa yksityisyyden suojaa vaarantamatta. Muutoksen jälkeen pienoismallin tai miehittämättömän aluksen (mukaan lukien miehittämättömät ilma-alukset) kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää on ollut mahdollista käsitellä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tilastollisesti edellyttäen, että käsittelyssä tai käsittelyn tuloksesta ei voida tunnistaa yksittäistä luonnollista henkilöä. Säännös mahdollistaa miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin havaitsemisen välitystietoja hyödyntämällä kelle hyvänsä, mikäli lennättäjän yksityisyyden suojaa ei loukata.

Viranomaisella on tarve tavoittaa lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen ohjaaja eri tyyppisissä vaara- tai uhkatilanteissa. Ilmakuvaaminen on aiheuttanut haittaa esimerkiksi vaikeuttamalla pelastustoimintaa. Luvaton ilmakuvaus yleisötilaisuuksissa on myös omiaan aiheuttamaan vaaraa, koska ohjattavuuden menettävä lennokki voi syöksyä alas yleisön joukkoon. Ilmakuvauksella on myös syyllistytty salakatselun (RL 24:6) tyyppisiin rikoksiin ja koeteltu yksityisyyden suojan rajoja. Miehittämättömillä ilma-aluksilla ja lennokeilla suoritettava teollisuusvakoilu voi myös olla yritystoiminnan kannalta vahingollista.

2.4.2 Viranomaisten mahdollisuudet puuttua uhkaavaan tai luvattomaan toimintaan

Liikenne- ja ilmailuviranomaisilla on velvollisuus ohjata ja valvoa toimialallaan miehittämättömää ilmailua. Toimivaltuudet puuttua lainvastaiseen ja vaaraa aiheuttavaan toimintaan kuuluvat lähtökohtaisesti poliisin yleistoimivaltuuksien alaan. Poliisilain 2 luvun 11 §:n toisessa momentissa todetaan kuitenkin, että ilma-aluksen määräämisestä laskeutumaan säädetään ilmailulaissa, jonka soveltuvuus lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten aiheuttaman uhan torjuntaan on kyseenalainen. Ilmailulain 167 §:n säännöksestä on vaikea johtaa toimivaa säännöstä miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun puuttumiseen, koska pykälä soveltuu ensisijaisesti perinteisiin ilma-aluksiin. Lennokkeihin pykälä ei sovellu lainkaan, koska se ei ole ilmailulain mukaan ilma-alus. Ilmailulain 167 §:n edellyttämän kulkusuunnan

muuttamista tai laskeutumista koskevan käskyn viestittäminen miehittämättömälle ilma-alukselle tai lennokille ei ole pääsääntöisesti mahdollista.

Mahdollisten lennätystoimintaan liittyvien rikosten selvittäminen, ennalta estäminen ja paljastaminen kuuluvat myös poliisin toimivaltuuksiin. Tietyissä tapauksissa toimivaltaa on myös Puolustusvoimilla, Rajavartiolaitoksella tai Tullilla. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista puuttua mm. rajajärjestystä ja rajaturvallisuutta vaarantavaan toimintaan ja Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien toteuttamista estävään toimintaan sekä Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseen ja selvittämiseen säädetään rajavartiolaissa (578/2005). Aluevalvontalaissa (755/2000) on lisäksi erityissäännöksiä aluevalvontaviranomaisten toimivaltuuksista puuttua alueloukkauksiin ja -rikkomuksiin.

Alueellisen koskemattomuuden valvonta merialueella ja ilmatilassa on käytännössä erilaisilla sensoreilla, kuten tutkalla tehtyjen havaintojen seuranta ja niiden tunnistamista muun muassa kameravalvonnalla, alusten ja ilma-alusten omatunnuslaitteilla, muilta aluevalvontaviranomaisilta tai kansainvälisen yhteistyön kautta saatavilla tiedoilla. Kaikki valtakunnan rajat ylittävät sekä Suomen lähialueilla kansainvälisessä ilmatilassa ja merialueella liikkuvat kohteet pyritään tunnistamaan. Jos oikeutta maahantuloon ei ole tai jos maahantulosta tai maassa oleskelusta annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei noudateta, kulkuun tai oleskeluun puututaan. Ilmavalvonnan helpottamiseksi on perustettu ilmailun tunnistusvyöhyke, joka edellyttää ennakoilmoittautumista alueenjohtajalle alueelle lentämisestä. Lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten tunnistaminen on kuitenkin edellä mainituin keinoin erittäin vaikeaa. Aluevalvontalain tarkoitus on Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaaminen ja valvonta, minkä johdosta kynnys soveltaa lakia Puolustusvoimien toimintaa uhkaavaan lennokkiin tai miehittämättömään ilma-alukseen on sangen korkea. Aluevalvontalainsäädäntö muodostaa oman kokonaisuutensa, jonka avulla miehittämättömän ilmailun uhkaan voidaan lain soveltamisalalla puuttua.

Tietyt viranomaiset ovat ottaneet käyttöönsä ilman erityistä toimivaltuutta turvajärjestelmiä, joiden avulla pyritään havaitsemaan ja mahdollisesti estämään teknisesti lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten tulo tietyille alueelle. Näiden järjestelmien käyttöön ei ole lähtökohteisesti katsottu liittyvän tarvetta erityisen toimivaltuuden säätämisestä, mutta järjestelmien suorituskyvyn kasvaessa tilanne muuttunee tulkinnanvaraiseksi. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain radioviestinnän luottamuksellisuutta (ml. yksityisyyden suoja) koskevat säännökset asettavat reunaehdoja niiden laitteiden kehittämiselle, joita voidaan käyttää lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten havaitsemiseen ja torjuntaan.

2.4.3 Miehittämätön ilmailu ja Puolustusvoimien tehtävät

Teknologian kehittyessä myös sotilaallisen toiminnan keinot ovat monipuolistuneet. Tiedusteluun ja sotilaskäyttöön tarkoitetut miehittämättömät ilma-alukset edustavat uutta teknologiaa, joka aikaisempina vuosina oli saatavilla vain rajatusti. Erilaisissa lennokeissa ja miehittämättömässä ilma-aluksissa oleva tekniikka mahdollistaa kuvaamisen ja myös sellaisen kuorman kuljettamisen, jota voidaan käyttää vahingollisesti ja sotilaalliseen tarkoitukseen. Miehittämättömiin ilma-aluksiin liittyy paljon mahdollisuuksia aiheuttaa vahinkoa räjähteitä tai haitallisia aineita kuljettamalla tiettyyn sotilaskohteeseen pitkän kantaman päästä. Hyötykuorman ei tarvitse olla kovinkaan suuri räjähteiden tehon kasvaessa. Tekniikan saatavuus ja yleistyminen on johtanut siihen, että miehittämättömän ilmailun muodostama turvallisuusuhka Puolustusvoimille on kokonaisuudessaan kasvanut merkittävästi.

Valtioiden asevoimat ovat investoineet merkittävästi miehittämättömän ilmailun teknologiaan. Uutta teknologiaa hyödyntämällä voidaan sotilaskäytössä tiedustella (esim. vakoilu, valvonta,

erikoistiedustelu, tärkeiden kohteiden tiedustelu), vaikuttaa (esim. sähköverkon tai muiden järjestelmien lamauttaminen) ja hyökätä (esim. ammusaseiden lataus, räjähteiden toimittaminen kohteeseen, kohteiden tuhoaminen, häirintälähteet, CBRN-vaikuttaminen). Puolustusvoimien uhka-arviot miehittämättömän ilmailun aiheuttamista vaaroista ovat vaikuttaneet siihen, kuinka mitäkin toimintaa ylipäätään järjestetään. Puolustusvoimat ovat myös joutuneet perumaan eräitä suunniteltuja toimintojaan, kun uhka on katsottu muodostuvan liian suureksi.

Valtiollisten toimijoiden sotilaallinen suunnittelu perustuu siihen, että kyseiset toimijat tiedustelevat ennakkoon vastapuolta jo normaalioloissa. Puolustusvoimien tulee voida normaalioloissa vastata tehokkaasti tällaiseen toimintaan, joka vaarantaa Suomen sotilaallista maanpuolustusta. Vieraan valtion tiedustelutoiminta on teknologian kehittymisen myötä entistä tehokkaampaa ja mahdollisuudet hankkia merkittävästi yksityiskohtaisempaa tietoa ovat kasvaneet. Toiminta on monin osin kustannustehokkaampaa ja erityisesti miehittämättömien ilma-alusten osalta tekijälle riskittävämpää.

Miehittämättömien ilma-alusten suorituskyky ja sensorit ovat huomattavasti kehittyneempiä, verrattuna esimerkiksi aikaisemmin tiedustelukäytössäkin hyödynnettyihin satelliitteihin. Nykyaikainen teknologia mahdollistaa muun muassa rakennuskohtaisten heikkouksien havaitsemisen. Lämpösensorit, huipputarkka kuvausteknologia ja kaikki sähkömagneettisen spektrin anturit voidaan sisällyttää esimerkiksi lennokkiin. Mikäli Puolustusvoimat eivät kykenisi estämään luvaton tiedustelua ja tiedonhankintaa, tiedustelijat voivat saada esimerkiksi tarkan kuvan Puolustusvoimien rakenteista tai taktisesta toiminnasta. Vieraiden valtioiden tiedustelutoiminnalla pyritään selvittämään Puolustusvoimien toiminnan ja kohteiden heikkoudet, ja niistä johtuvat mahdollisuudet hyödyntää niitä.

Laki puolustusvoimista ei sisällä erityisiä toimivaltuuksia miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiseksi. Erityissäännökset tulisi lisätä lakiin, jotta ei olisi tarpeen tulkita Puolustusvoimien yleistoimivaltuuksia. Puolustusvoimilla on tarve saada riittävät toimivaltuudet lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten aiheuttamaan uhkaan vastaamiseksi, koska sen tehtävä suojata omaa toimintaansa vaarantuu, mikäli uhkaan ei voida reagoida estämällä näiden ilma-alusten pääsyä Puolustusvoimien alueille. Tarpeen on myös suojata joukkoja, harjoituksia, aluksia sekä Puolustusvoimien turvaamistehtävien toteuttamista. Mikäli vihamielinen teko kohdistuisi Puolustusvoimien toimintaan onnistuneesti, olisivat seuraukset merkittävät maanpuolustuksen ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta. Lainsäädännössä tulisi tarkentaa, millä toimivaltuuksilla Puolustusvoimat voi tältä osin vastata edellä kuvattuun maanpuolustukseen kohdistuvaan uhkaan.

2.4.4 Vahingonkorvausasiat

Puolustusvoimien lakisäätöinen toiminta voi aiheuttaa vahinkoja. Lainsäädäntö vahingonkorvausasioiden osalta on selvä ja kattava. Vahingonkorvauslaki asettaa korvausharkinnalle perustan ja menettelyllisesti toimivaltaan liittyviä tarkennuksia on laissa valtion vahingonkorvaustoiminnasta. Lakia valtion vahingonkorvaustoiminnasta sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin taikka toimintaan, josta valtio vastaa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta. Miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien osalta on mahdollista, että itse lennokki vahingoittuu tai välillisenä vaikutuksena lennokki voi pudotessaan aiheuttaa vahinkoja.

Aiheutuvien mahdollisten vahinkojen osalta toimivaltainen taho pääsääntöisesti on Valtiokonttori. Vahingonkorvausoikeudellisiin tilanteisiin on olemassa toimiva lainsäädäntö ja tar-

kentävät menettelyt. Voimassa oleva lainsäädäntö on toimiva ja välttämätöntä tarvetta muutoksiin ei ole.

3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa yhteiskunnan turvallisuutta. Nykyinen sääntely jättää Puolustusvoimien mahdollisuudet puuttua haitalliseen lennätystoimintaan ja miehittämättömään ilmailuun osin tulkinnanvaraisiksi. Muuttuneessa turvallisuustilanteessa on tarpeen kehittää Puolustusvoimia koskevaa lainsäädäntöä yksityiskohtaisemmaksi.

Tavoitteena on täydentää Puolustusvoimia koskevaa lainsäädäntöä siten, että Puolustusvoimilla olisi riittävät ja lainsäädännössä yksilöidyt toimivaltuudet sen tiettyihin keskeisiin toimintoihin ja kohteisiin kohdistuvaan uhkaan vastaamiseksi lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten osalta. Puolustusvoimien toimivalta olisi rajattu niin, että uhkan torjuminen liittyisi aina Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Erityisesti uhkaa Puolustusvoimille aiheuttavat vieraan vallan sotilaalliset toimijat ja niiden lukuun toimivat tahot.

Lakiin esitetään lisättäväksi toimivaltuudet, joiden perusteella Puolustusvoimat voisi tarvittaessa puuttua teknistä laitetta tai voimakeinoa käyttäen miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun. Toimivaltuudet käsittävät sekä perinteiset voimakeinot, että teknisen laitteen käyttämisen. Teknisillä laitteilla voidaan käsitellä lentämiseen liittyviä signaaleita ja taajuuksia laitteiden havainnoimiseksi, mutta myös niihin vaikuttamiseksi. Toimivaltuudet ovat tarpeen puolustusvoimien käytössä olevissa kohteissa, mutta tiettyjen edellytysten vallitessa myös niiden ulkopuolella, siis yleisellä alueella. Toimivaltuudet yleisillä alueilla olisi kuitenkin rajattu kohdistumaan Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien tukemiseen ja toimivaltuuksien käyttäminen yleisellä alueella edellyttäisi yhteistyötä poliisin kanssa. Toimivaltuuksia ei ole perusteltua sijoittaa yksinomaan Puolustusvoimien pysyvässä käytössä oleviin alueisiin, koska Puolustusvoimat järjestää sotilaallisia harjoituksia alueidensa ulkopuolella, kuljettaa sotakalustoa, kulkee merivoimien aluksilla tai huoltaa tutka-asemiaan.

Esityksellä ei muuteta nykyistä oikeustilaa, jossa poliisi toimii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä. Periaatteellisesti muutoksella on merkitystä siinä suhteessa, että Puolustusvoimille säädettäisiin toimivaltuuksia yleiselle paikalle, mutta tämä ei vähentäisi Poliisin roolia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä. Tarkoituksena on, että poliisin ei tarvitse vastata Puolustusvoimien turvallisuuden ylläpitämisestä tilanteissa, joissa miehittämättömän ilmailun uhka liittyy Puolustusvoimien toimintaan.

Olisi tarkoituksenmukaista, että Puolustusvoimilla olisi toimivaltuudet omien kohteidensa ja toimintojensa suojaamiseen, eikä olisi tarpeen tukeutua esimerkiksi poliisin virka-apujärjestelyihin. Myös resurssien osoittaminen ja kustannusvastuu kohdistuisivat Puolustusvoimille. Siten esitykseen sisältyy periaatteellisesti merkittävä toimivaltuuksiin liittyvä muutos, joka on kuitenkin perusteltavissa toimintaympäristön muutoksesta aiheutuvilla tarpeilla. Resurssien kohdistamisen kannalta on perusteltua, että nimenomaisesti miehittämättömään ilmailuun liittyvistä toimivaltuuksista voidaan puolustusvoimista annetussa laissa säätää. Toimivaltuudet liittyisivät Puolustusvoimien lakisääteisiin tehtäviin ja ne määritellään laissa tarkkarajaisesti. Päätöksenteossa otettaisiin huomioon tarkoituksenmukaisuus ja suhteellisuus, sekä määriteltäisiin toimivaltuuksien käytölle alueellinen ja ajallinen ulottuvuus.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää toimintasääntöjä niin, että myös miehittämättömän ilmailun harjoittajat tulevat tietoisiksi Puolustusvoimien toimintaan liittyvistä erityissäännöistä.

Epäselvä ja tulkinnanvarainen oikeustila ei ole myöskään yksittäisen henkilön etu ja oikeuskäytäntö onkin miehittämättömän ilmailun osalta epäjohdonmukaista. Lainsäädännöstä seuraavat reunaehdot lennätystoiminnalle eivät kuitenkaan vaikuttaisi haitallisesti lailliseen ilmailutoimintaan tai yritystoimintaan vähäistä enempää. Toimivaltuuksien käyttö perustuisi aina tapauskohtaiseen arvioon ja olisi epätodennäköistä, että satunnaiselle lennättäjälle aiheutettaisiin tarpeetonta vahinkoa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot ja niiden arviointi

Valmistelussa harkittiin eri sääntelyvaihtoehtoja, joilla asettamispäätöksessä määriteltyyn tavoitteeseen voitaisiin päästä. Ensinnäkin harkittiin lainsäädännöllisten muutosten tarpeellisuutta ja pohdittiin, onko nykyistä sääntelyä mahdollista tulkita kattamaan myös muuttuneesta turvallisuustilanteesta aiheutuneet uhkat.

Tarpeellisten voimakeinojen käyttäminen yleisellä paikalla uhkaavaa, vaarallista tai rikollista toimintaa vastaan kuuluu poliisille, myös silloin kun kyseessä on lennätystoiminta. Rajavartiolaitos taas vastaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta rajanylityspaikoilla ja voi käyttää tarpeellisia voimakeinoja säännösten vastaiseen lennätystoimintaan puuttumiseksi toimialallaan. Aluevalvontaviranomaisilla on myös eräissä tilanteissa mahdollisuus voimankäyttöön. Tilanteet, jossa aluevalvontalain toimivaltuuksia voidaan käyttää, liittyvät kiinteästi aluevalvontaviranomaisten alueellisen koskemattomuuden valvonta- ja turvaamistehtäviin. Puolustusvoimien toiminnan ja kohteiden turvaamisessa soveltuvat taas puolustusvoimista annetun lain toimivaltuudet.

Yksi sääntelyvaihtoehto oli täydentää ilmailulain 167 §:n säännöstä ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Sen nojalla ei ole riittävän täsmällistä valtuutusta puuttua miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun, koska pykälä soveltuu ensisijaisesti perinteisiin ilma-aluksiin. Lennokkeihin pykälä ei sovellu ollenkaan, koska se ei ole ilmailulain mukaan ilma-alus. Ilmailulain edellyttämä kulkusuunnan muuttamista tai laskeutumista koskevan käskyn viestittäminen miehittämättömälle ilma-alukselle tai lennokille ei ole pääsääntöisesti mahdollista. Kulkuun puuttumisen edellytykset lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten osalta olisi erillään normaalia lentokonetta koskevasta sääntelystä. Voimakeinojen käyttö ja tekninen vaikuttaminen ovat hyväksyttävissä ainoastaan lentävien laitteiden osalta, joiden mukana ei ole ihmistä, eikä nykytilaa tule tältä osin millään tavoin muuttaa.

Valmistelun aikana esitettiin myös, että reaaliaikainen tilannekuva parantaisi turvallisuutta huomattavasti. Valmisteilla oleva Liikenteen turvallisuusvirasto Trafín mobiilisovellus mahdollistaisi jatkossa sen, että lennättäjät voivat halutessaan ilmoittaa muille toimijoille paikat, missä aikovat lennättää. Samalla sovelluksella toimijat voisivat nähdä, onko alueella sellaista toimintaa, mikä pitäisi ottaa huomioon lennättämisessä (esimerkiksi Puolustusvoimien tai poliisin pyynnöstä asetettu väliaikainen lentokieltoalue). Sovellus parantaisi turvallisuusviranomaisten tilannekuvaa lennättämisestä. Vähintäänkin se voisi tietyissä tilanteissa auttaa selvittämään viranomaisten havaintoja ja voisi toimia tukena arvioitaessa käytettävien keinojen mitaluokkaa oikeasuhtaiseksi.

Reaaliaikainen tilannekuva myös parantaisi lentoturvallisuutta, kun muun Puolustusvoimien lentotoiminnan takia voimassa olevat aktiiviset toiminta-alueet sekä rajoitusalueet olisivat reaaliaikaisesti tiedossa. Puolustusvoimien toiminnalle asialla on erityinen merkitys, koska matalalentotoiminnassa operoidaan helposti samalla korkeusalueella miehittämättömien ilma-alusten kanssa. Mikäli tilannekuvaa ei ole, yhteentörmäyksen riski on olemassa kaikkialla. Lisäksi yksittäisiä Puolustusvoimien harjoituslentoja voitaisiin suunnata alueille, mihin ei ole

ilmoitettu aktiivista lennätystoimintaa. Hankkeen aikana todettiin, ettei reaaliaikaisen ilmatilannekuvan kehittäminen kuulu kuitenkaan lainsäädäntöhankkeen tavoitteiden ydinalueelle.

Lisäksi hankkeessa arvioitiin mahdollisuutta lisätä ilmailun rajoitusalueiden määrää valtioneuvoston asetuksen ilmailulta rajoitetusta alueista nojalla. Kaikkia sotilaallisesti tärkeitä kohteita ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista luokitella R-alueiksi, kuten esimerkiksi tiedustelututkien, Puolustusvoimien joukkojen tai liikuteltavan sotakaluston kohdalla. Lisäksi huomioitavaa on, että lentokieltoalueita ei ole säädetty koskemaan yksinomaan lennokkeja tai miehittämättömiä ilma-aluksia. Yksin-omaan ilmailun rajoitusalueita lisäämällä ei ole kuitenkaan mahdollista vastata esitettyyn tarpeeseen. Rajoitusalueilla tulee kuitenkin olemaan jatkossa merkitys toimivaltuuksien käytön osalta.

Lisäksi arvioitiin rikosoikeudellisen vastuun laajentamisen mahdollisuutta ja niihin liittyvien pakkokeinojen sääntelyn kehittämistä. Lennättäjä tai ohjaaja voi syyllistyä toiminnassaan lukuisiin eri rikkeisiin tai rikoksiin, mutta toimivaltuuksien käytön edellytyksiä ei nähty tarkoituksenmukaiseksi sitoa rikosperusteeseen. Lisäksi Puolustusvoimien roolin muuttamista rikostorjunnassa ei nähty tarkoituksenmukaiseksi.

Yleiset hätävarjeluperiaatteet mahdollistavat myös tietyin edellytyksin viranomaisille mahdollisuuden yksittäistapauksessa puuttua haitalliseksi arvioituun toimintaan. Lisäksi valvontasensoreiden ja vartiointijärjestelmien teknologinen kehitys mahdollistaa jo sinänsä strategisten kohteiden valvonnan. Valvonnan lisäksi Puolustusvoimilla on myös tarve vaikuttaa miehittämättömiin ilma-aluksiin, jotka uhkaavat Puolustusvoimien toimintaa. Vaikuttaminen ja voimakeinojen käyttö edellyttävät lähtökohtaisesti täsmällistä lakitasoista sääntelyä.

Hankkeen suunnitteluvaiheessa harkittiin useamman eri hallinnonalan tarpeiden arvioimista huomattavan laajassa lainsäädäntöhankkeessa, mutta päädyttiin tarkoituksenmukaisemmaksi edetä hallinnonalakohtaisesti. Valmistelussa käytetään poikkihallinnollista asiantuntemusta ja yhteen sovitettiin eri lainsäädäntöhankkeita.

Esitettyjen seikkojen valossa on tarpeen säätää erikseen Puolustusvoimille toimivaltuudesta puuttua miehittämättömään ilmailuun, mikäli se on tarpeen maanpuolustuksen tai Puolustusvoimien toiminnan suojaamiseksi. Näin ollen päädyttiin kehittämään puolustusvoimista annettua lakia, jossa on jo sääntelyä Puolustusvoimien kohteiden järjestykseen ja turvallisuuteen liittyen.

Viranomaisten toimivaltuuksien tulisi olla lainsäädännössä selkeästi määritelty. Lainsäädäntöteknisesti puolustusministeriön hallinnonalan kehittämistarpeet on tältä osin perusteltua ratkaista puolustusvoimista annetun lain viitekehyksestä, etenkin kun kyse on mahdollisuudesta jopa voimakeinojen käyttöön.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan lakia muutettavaksi siten, että Puolustusvoimat saa toimivaltuudet puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun laissa erikseen määritellyissä tilanteissa. Lakiin esitetään lisättäviksi toimivaltuussäännökset lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta, siitä päättämisestä, yhteistyöstä poliisin kanssa, yksilöintitietojen hankkimisesta sekä säännös haltuun otetun lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen käsittelystä ja asian pöytäkirjaamisesta. Lisäksi Viestintäviraston kanssa tehtävästä yhteistyöstä sen toimialaan kuuluvien osin olisi laissa säädökset. Uuden sääntelyn tavoitteena on luoda toimivaltuus puuttua lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun, jotta voidaan estää Puolustusvoimien kohteiden tiedustelutoiminta ja muu luvaton toiminta, kuten vi-

hamielinen tai sotilaallinen toiminta Puolustusvoimien kohteita, henkilöitä ja valtakunnan elintärkeitä toimintoja vastaan. Lisäksi esitys vaikuttaa myönteisesti sotilasilmailun lentoturvallisuuteen alailmatilassa, koska selkeä sääntely vähentää osaltaan törmäysuhkaa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Teknologia, jonka puitteissa miehittämättömästä ilmailusta aiheutuvaan uhkaan voidaan vastata, on pääosin kallista. Kyseessä olevaa teknologiaa kehitetään jatkuvasti puolustus- ja turvallisuusteollisuudessa. Teollisuus tuottaa laitteistoa sekä yksityisten yritysten, että viranomaisten käyttöön.

Puolustusvoimissa on varattu valmiuden kehittämiseen resurssi, jonka tulisi kattaa säädosmuutoksista aiheutuvat kulut. Puolustusvoimien investointien tehokkaan käytön kannalta on tärkeää, että sääntelyä kehitetään täsmällisemmäksi. Säädosmuutoksista johtuen ei esitetä lisämäärärahaa. Säädosmuutoksista johtuvat investoinnit ja henkilöresurssit pystytään kohdentamaan kehittämisohjelmien puitteissa osana Puolustusvoimien normaalia toimintaa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Miehittämättömään ilmailuun puuttumiseen liittyvä Puolustusvoimien suorituskyky tukee muitakin viranomaisia ja täydentää yhteiskunnan viranomaisresursseja tarkoituksenmukaisella tavalla. Poliisiviranomaiset, Rajavartiolaitos, Tulli ja ilmailuviranomaiset huolehtivat omilla toimialoillaan lennokkitoimintaan ja miehittämättömään ilmailuun liittyvistä toimista.

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden näkökulmasta on perusteltua, että Puolustusvoimilla olisi toimivaltaa puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten toimintaan Puolustusvoimien alueilla ja kohteissa, mutta myös tietyn reunaehdoin niiden ulkopuolella. Toimivaltuuksien käyttö Puolustusvoimien alueiden ja kohteiden ulkopuolella tulee järjestää ja suunnitella yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Erityisesti poliisi, jolla on yleistoimivalta yleisellä alueella, olisi jatkossakin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vastuuviranomainen. Saatuaan Puolustusvoimilta tiedon suunnitellusta operaatiosta yleisellä alueella poliisi voi päättää osallistua tehtävään yhteistyössä, suunnitella sen toteuttamista Puolustusvoimien kanssa tai jopa ottaa tehtävän hoidettavakseen. Tärkeää on, että poliisilla on ajantasainen tieto Puolustusvoimien toiminnasta yleisellä alueella, vaikka Poliisi ei näkisi tarpeelliseksi itse asiaan muutoin osallistua.

Esitetyllä muutoksella on myönteinen vaikutus erityisesti Puolustusvoimiin. Muutoksella on suuri merkitys maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamiseen ja voimankäytön oikeuksien selkeyttämiseen. Muutos liittyy myös Puolustusvoimien hankintoihin. Tarvittava suorituskyky muodostetaan osana kehittämisohjelmia, joita päivitetään tasaisin väliajoin. Lainsäädännön mahdollistaa suorituskyvyn tuottamisen niin normaalioloihin kuin poikkeusoloihinkin sekä muiden viranomaisten tueksi kokonaisturvallisuuden takaamiseksi yhteiskuntaan. Tarvittava henkilöstö täytyisi kouluttaa toimintaan, joskin koulutustarpeet eivät ole merkittäviä. Koulutus ja tiedonjakotavat tulee jalkauttaa Puolustusvoimiin lain voimaansaattamisen yhteydessä. Teknisiä häirintälaitteita käyttäville olisi annettava tarvittava koulutus, jotta voidaan ehkäistä toimista aiheutuvaa vaaraa radiolaitteille tai yleisen viestintäverkon toiminnalle, sekä sivullisille.

Toimivaltuuksien käyttämiseen liittyy sellaista teknologiaa, joka voi edellyttää Viestintäviraston hyväksyntää (radiolupa, laki sähköisen viestinnän palveluista 39 §). Mikäli Puolustusvoi-

mat käyttää radiolupaa edellyttävää teknologiaa lennokkeihin ja miehittämättömiin ilma-aluksiin vaikuttamiseen tai niiden tunnistamiseen syvän rauhan aikana, tulisi laitteille saada Viestintäviraston hyväksyntä. Yksinomaan maanpuolustukseen liittyvässä toiminnassa radiolupaa ei tarvita. Näidenkin laitteiden käyttöön voidaan tarvita määräys Viestintävirastolta taajuuksien käyttöoikeuksiin, jos laitetta voidaan käyttää muilla, kuin sotilaalliseen maanpuolustukseen osoitetuilla taajuuksilla. Muutos voi lisätä viestintäviraston työtehtäviä vähäisissä määrin.

Lakimuutosten täytäntöönpano edellyttää tiiviimpää yhteistyötä eri viranomaisten kesken. Tilannekuvan ja tietojen jakamiseksi tulisi luoda yhteiset käytännöt eri viranomaisten välillä.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Muutoksella on yhteiskunnan turvallisuutta parantava vaikutus sisäisiä ja ulkoisia uhkia vastaan. Varautuminen muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti sekä säädöspohjaa kehittämällä.

Tekniset laitteet, joilla lennätykseen voidaan puuttua, saattavat aiheuttaa häiriötä radioviestinnälle. Käytettävissä oleva tekniikka on sen laatuista, että sitä on mahdotonta kohdistaa yksinomaan lennokkiin tai miehittämättömään ilma-alukseen. Lentäminen saattaa tapahtua ohjaus-signaalin välityksellä tai laite voi lähettää lentäessään tiettyä signaalia, joihin puuttumalla voidaan vaikuttaa laitteen kulkuun. Tekniikan kehittyessä mahdollisuudet puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun muuttuvat ja kehittyvät. Radioviestinnälle aiheutuvan haitan tulisi olla vähäistä ja toimivaltuuksien käytön suhteellisuusperiaatteen mukaista. Esimerkiksi yleiseen matkapuhelinverkkoon kohdistuvat vaikutukset tulisi toimintaa suunniteltaessa tiedostaa ja haitalliset vaikutukset minimoida.

Yksittäisiin harrastajiin ja yritystoimijoihin uusi sääntely vaikuttaa silloin, kun näiden harjoittama ilmailutoiminta tapahtuisi Puolustusvoimien kohteiden ja toimintojen läheisyydessä. Suhteessa nykytilaan muutos ei kuitenkaan ole merkittävä, koska Puolustusvoimien kohteissa liikkuminen on luvanvaraista ja aluevalvontalain mukaiset ilma-kuvauskiellot rajoittavat jo nyt toimintaa.

Käytännössä Puolustusvoimien kohteet, kuten varuskunnat ja sotaharjoitukset, sijaitsevat lähes poikkeuksetta maakunnissa syrjässä asutuskeskuksista. Mikäli Puolustusvoimilla on tarpeen käyttää toimivaltuuksia muualla, korostuu yhteistyön tarve poliisiin ja Viestintäviraston kanssa. Yritystoiminta, kuten mahdollisesti tulevaisuudessa yleistyvät kuljetuspalvelut, keskittynevät pääosin toisaalle, kuin Puolustusvoimien kohteiden läheisyyteen. Ei voida kuitenkaan sulkea pois, etteikö tulevaisuudessa jonkin laatuista liiketoimintaa voisi olla myös haja-asutusalueilla.

Kuvaustoiminta lienee yleisimpiä harrastus- ja yritystoiminnan muotoja tällä hetkellä. Ilmasta käsin kuvataan esimerkiksi sähkölinjojen kuntoa ja myrskytuhoja. Puolustusvoimien kohteiden kuvaaminen elinkeinonharjoittamisen yhteydessä tai harrastuneisuuden nimissä lienee kuitenkin hyvin harvinaista. On kuitenkin mahdollista, että satunnaisesti Puolustusvoimat joutuisi korvaamaan sivullisille aiheutuvia vahinkoja.

Turvallisuus- ja puolustusalan yrityksiin, jotka kehittävät laitteistoja lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten havaitsemiseen ja torjuntaan, lakiesityksen vaikutus lienee myönteinen tai neutraali. Esitetyistä muutoksista ei aiheutune myöskään merkittävää haittaa yksittäisille toimijoille, koska Puolustusvoimien toimivaltuuksien käyttö rajoittuisi tietyille alueille ja

erityisiin tilanteisiin. Esimerkiksi sotaharjoituksista tiedotetaan laajasti ja varuskuntien sijainti on hyvin tiedossa, joten pääasiallisesti suhteessa nykytilaan muutokset olisivat vähäiset. Yksittäisten toimijoiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että lennättämisen ja miehittämättömän ilmailun rajoituksista on saatavilla riittävät tiedot. Kielloista tulisi pääsääntöisesti ilmoittaa kyltein (puolustusvoimien käytössä olevat alueet, puolustusvoimista annettu asetus 11 §) tai muilla merkinnöillä. Puolustusvoimien tulee myös aktiivisesti tiedottaa toiminnoistaan, jotka voivat vaikuttaa miehittämättömään ilmailuun. Esimerkiksi merellä liikkuvan Puolustusvoimien aluksen osalta merkitseminen tai muu yksityiskohtainen tiedottaminen ei kuitenkaan ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Lain sisällöstä tulisikin pyrkiä tiedottamaan aktiivisesti sen tultua voimaan.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto

Esitys on valmisteltu puolustusministeriön 25.11.2016 asettamassa työryhmässä. Työryhmässä oli edustus puolustusministeriöstä, Puolustusvoimista, sisäministeriöstä ja Rajavartiolaitoksesta. Työryhmään on kutsuttu pysyvät asiantuntijat liikenne- ja viestintäministeriöstä, Turvallisuuksikomitean sihteeristöstä ja sotilasilmailun viranomaisyksiköstä. Puolustusministeri pidensi päätöksellään 2.6.2017 työryhmän määräaikaan 15.11.2017 saakka.

Esityksestä järjestettiin kuulemistilaisuus 2.10.2017, joka oli yleisölle avoin. Sidos-ryhmät esittivät tilaisuudessa näkemyksiään, joiden pohjalta esitystä täsmennettiin muun muassa viranomaisyhteistyötä ja rajoituksista tiedottamista koskevien kohtien osalta. Kuulemistilaisuudessa saatiin myös informaatiota liittyen esityksen vaikutusten arviointiin. Kuulemistilaisuuden yhteydessä varattiin mahdollisuus myös kirjallisen kommentin antamiselle.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Puolustusministeriö pyysi lausunnot luonnoksesta hallituksen esitykseksi puolustusvoimista annetun lain muuttamiseksi lausuntokierroksella, joka järjestettiin 1.12.2017-31.1.2018. Lausuntopyyntö oli myös puolustusministeriön [www-sivuilla](http://www.sivuilla) yleisön saatavilla ja oikeusministeriön ylläpitämässä Lausuntopalvelu.fi -järjestelmässä.

Lausunnon antoivat oikeusministeriö, ulkoministeriö, sisäministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, valtionvarainministeriö, valtioneuvoston kanslia, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Pääesikunta, Tulli, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, tietosuojavaltuutettu, Viestintävirasto, Rajavartiolaitoksen esikunta, keskusrikospoliisi, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Geologian tutkimuskeskus, Päälystöliitto ry, Aliupseeriliitto ry, Maanpuolustuskoulutusyhdistys ry, Finavia Oyj, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry ja Kari Käräjäoja.

Yleiset huomiot

Lausunnoissa esitystä ja sen tavoitteita kannatettiin laajalti. Mietintöä pidettiin perusteltuna ja lakiesitystä tarpeellisena. Lausunnoissa myös todettiin esityksen toteuttavan osaltaan hallitusohjelman kirjausta hybridiuhkiin vastaamisesta. Esitykseen esitettiin kuitenkin useita tarkennuksia toimivaltuuksien määritelmiin ja sisältöihin, niiden yksityiskohtiin ja vaikutuksiin. Eräissä lausunnoissa kannatettiin myös esitettyjä laajempia toimivaltuuksia. Perustuslainmukaisuuden arvioinnissa huomiota tulisi kiinnittää huomiota erityisesti luottamuksellisen viestin suojaan ja omaisuuden suojaan koskevaan tarkasteluun.

Lausuntopalautteessa tuotiin myös esille tarve sovittaa yhteen kaikki valtioneuvostossa vireillä olevat lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten turvallisuushkaan liittyvät säädöshankkeet.

Toimivaltuudet puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla ja niiden yläpuolella

Oikeusministeriö yhtyy lausunnossaan mietinnössä esitettyyn näkemykseen siitä, että tällaiset säännökset tulisi lisätä lakiin, jotta ei olisi tarpeen tulkita puolustusvoimien yleistoimivaltuuksia. Esitettyä toimivaltuussääntelyä tulisi kuitenkin täsmentää monin osin. Oikeusministeriön mukaan lakiehdotusta on pidettävä perusteltuna siksi, että esimerkiksi yleisiä ilmailurajoituksia ei voida pitää riittävän tehokkaina ja tarkoituksenmukaisina ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kaikkien toimivaltuuksien kynnysten määrittelyyn ja tarkkarajaisuuteen tulisi kiinnittää jatkovalmistelussa huomioita. Esityksen pykälämuotoiluja ja perustelutekstejä täydennettiin lausuntopalautteen perusteella.

Toimivaltuudet yleisillä paikoilla

Oikeusministeriö katsoo, että 15 a §:n 2 momentin yleisen paikan määritelmää tulisi tarkentaa, erityisesti suhteessa 15 a §:n 1 momentin tarkoittamaan paikkaan nähden. Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan kynnystä toimivaltuuden käyttämiseen tulisi täsmentää.

Sisäministeriön poliisiosaston mukaan poliisiviranomaisten kannalta keskeisintä on Puolustusvoimientoimivaltuuksien käyttö yleisillä paikoilla. Lausunnon mukaan jatkotyössä tulisi täsmentää mietinnön säätämisyjärjestyksen kirjauksia, jotka koskevat toimivaltuuksien käyttöä yleisillä paikoilla.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan 15 b §:ssä mainittu maanpuolustuksen ja puolustusvoimien toiminnan vaarantumisen edellytys toimenpiteisiin ryhtymiselle herättää jossain määrin kysymyksiä yleisluontoisella muotoilullaan ja asettaa kynnyksen toimivaltuuksien käytölle varsin matalaksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan toimivaltuuskynnystä tulisi korottaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan olisi perusteltua, että säännöksestä ilmenisi päätöksessä edellytettävän ilmenevän ainakin sen voimassaoloaika sekä konkreettiset tosiseikat, joihin päätös perustuu. Lisäksi esitetyn säännöksen perusteella jää epäselväksi, onko laitteen kulkuun puuttumista koskeva ja käytännössä etukäteen tehtävä päätös toimenpiteen toteuttamista koskevasta päätöksestä erillinen vai vastaako laadittava pöytäkirja toimenpiteen toteuttamista.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo lausunnossaan, että esitysluonnoksen perusteluissa olisi tarpeen avata vielä nykyistä laajemmin ja mahdollisuuksien mukaan esimerkein, mitä erityisesti ehdotetun 15 a §:n 2 momentissa tarkoitetaan niillä yleisillä alueilla ja tilanteissa, joilla puuttumisoikeus voisi tulla kyseeseen. Tämä olisi tärkeää erityisesti elinkeinovapauden kannalta, jotta sääntely olisi ennakoitavaa alan ammattimaisille toimijoille. Esityksessä tulisi tuoda tarkemmin esille, miten puuttumiskeinoja käytettäessä huolehdittaisiin siviili-ilmailun turvallisuudesta sekä muutenkin sivullisten turvallisuudesta, jos Puolustusvoimat päättää puuttua ilma-aluksen tai lennokin kulkuun esimerkiksi pudottamalla sen.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 15 b §:n 2 momentti vaikuttaisi olevan ristiriidassa 15 a §:n 3 momentin kanssa, koska toiminnasta ei joka tapauksessa saisi aiheutua vähäistä suurempaa haittaa. Tieto mahdollisista häiriötilanteista olisi saatava ennakkoon.

Esityksen pykälämuotoilu ja perustelutekstejä täydennettiin lausuntopalautteen perusteella.

Toimivaltuuksien käytön vaikutus viestiliikenteeseen ja signaaleihin

Esityksen mukaan lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun voisi puuttua käyttämällä teknistä välinettä. Menetelmä perustuisi laitteen lentämisessään käyttämien signaalien havaitsemiseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin käyttöön liittyvän laitteen yksilöiminen ja sijainnin määrittäminen tarkoittaisi käytännössä laitteen kauko-ohjauspaikan selvittämistä ja lennättäjänä toimivan henkilön jonkin asteista tunnistamista tämän tarkoituksien selvittämiseksi. Mikäli tarkoituksena on selvittää paikkatietoja ja henkilön tunnistaminen, tulee tästä säätää täsmällisesti ja yksiselitteisesti lain tasolla. Lisäksi laissa olisi säädettävä toimivaltuudesta selvittää lennättäjän henkilöllisyys tämän tunnistamiseksi, jos tällainen toimenpide katsotaan tarpeelliseksi. Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että sisällään ehdotuksen ilmenevän mukaan lennättäjän tai ainakin laitteen omistajan tunnistaminen on mahdollista RPAS-määräyksen mukaan laitteissa edellytettävien omistajatietojen perusteella.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan 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 viranomaisesta koskevassa erityislainsäädännössä. Kyseessä olisi erityissääntely suhteessa sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014), jossa säädetään viestin ja välitystietojen luottamuksellisuudesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lausunnossaan, että tekniset toimenpiteet tulisi kyetä kohdistamaan vain tarpeellisille taajuusalueille ja taajuuksille eli lähtökohtaisesti vain niille, joilla kohteena olevia ilma-aluksia ja lennokkeja ohjataan. Esitysluonnoksessa olisi myös tarpeen kertoa siitä, miten ja kuinka laajasti radioviestinnän häirintä voi vaikuttaa ilma-alusten käyttöön tai muihin radiotaajuuksia hyödyntäviin toimintoihin ja korostaa sitä, että tekniset toimenpiteet on suoritettava mahdollisimman suppeasti ja lyhytaikaisesti. Toimivaltuuksien ja teknisen laitteen käyttämisestä aiheutuvat mahdolliset häiriöt sivullisille olisi pyrittävä minimoimaan kaikin mahdollisin käytettävissä olevin keinoin. Lausunnossa esitetyt näkemykset otettiin huomioon yleisperusteluissa.

Viestintävirasto katsoi erittäin tärkeäksi, ettei toimivaltuuksien käytöstä aiheutuisi häiriötä muulle viestiliikenteelle. Erityisesti hätäpuhelin yhteyksien tulisi toimia kaikissa tilanteissa. Viestintävirasto katsoi, että perinteisten voimakeinojen käytön tulisi olla ensisijaista suhteessa tekniseen vaikuttamiseen.

Tietosuojavaltuutettu katsoi, että esityksessä tulisi käydä tarkemmin ilmi, tuleeko toimivaltuuksia käytettäessä kyseeseen henkilötiedoksi katsottavan tiedon (välitystietojen) tallentaminen ja käsittely. Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa johtopäätöksensä kuitenkin, että ehdotetut muutokset täyttävät henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuuden sekä tarpeellisuuden vaatimuksen ja näin ollen ehdotetut säännökset ovat perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia.

Viranomaisyhteistyö

Eduskunnan oikeusasiamies kannattaa säännöstä poliisin kanssa tehtävästä yhteistyöstä, mutta toteaa asian edellyttävän vähintäänkin valtakunnallista poliisin ja puolustusvoimien ohjeistusta

sekä pikaisia toimia poliisia koskevan hallinnonalakohtaisen lainsäädännön kehittämistarpeen arvioimiseksi.

Poliisiviranomaisilta saadun palautteen mukaan lakiesityksessä oli otettu huomioon hyvin tarve yhteistyöhön puolustusvoimien ja poliisin välillä. Poliisihallitus muistuttaa lausunnossaan, että poliisi ei voi pyytää muilta viranomaisilta virka-apuna sellaisia toimintoja, joihin poliisilla itsellään ei ole toimivaltuutta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jää epäselväksi, mitä ennakoilta poliisille ilmoittaminen kattaa. Valtakunnansyyttäjävirston mukaan esityksessä tulisi täsmentää myös poliisin kanssa tehtävän yhteistyön sisältöä. Lausunnot otettiin huomioon pykälämuotoiluja tarkennettaessa.

Viestintävirston mukaan lakiesitystä tulisi edelleen tarkistaa kattamaan paremmin lakisäätien yhteistyö viestintävirston suuntaan sen toimialaan liittyvissä asioissa. Valtakunnansyyttäjävirston mukaan 15 b §:n kynnys Viestintävirstolle ilmoittamiseen tulisi olla alhaisempi.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä, että ehdotetun 15 b §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että toimivaltuuksia koskevasta päätöksestä on annettava tieto Viestintävirstolle. Ministeriö katsoo kuitenkin, että Viestintävirstolle tulisi antaa tieto kaikista päätöksistä, joissa toimivaltuuden käyttäminen liittyy radioviestintään, yleiseen viestintäverkkoon tai sen palveluihin. Lausunnossa esitetyt huomiot otettiin huomioon yksityiskohtaisissa perusteluissa ja pykälämuotoilussa.

Tulli esitti, että lakiesityksessä tulisi tarkemmin säätää Puolustusvoimien virka-avun antamisesta Tullille sen rikostorjuntatehtävissä. Erityisesti tarve puolustusvoimien apuun on ilmenyt itärajan yli tapahtuneissa salakuljetusrikoksissa, joissa viranomaisten olisi pystyttävä entistä tiiviimpään yhteistyöhön.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiesityksessä tulisi entisestään korostaa poliisin ensisijaista toimivaltaa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä.

Puolustusvoimien haltuun joutuneiden laitteiden käsittely

Lausuntojen mukaan olisi syytä tarkastella vielä esityksessä käytettyjä termejä puolustusvoimien haltuun joutuneiden laitteiden palauttamisen ajankohdan suhteen. Esityksessä tulisi perustella, palautetaanko laitteet viipymättä vai ilman aiheetonta viivästystä.

Valtionvarainministeriö pitää asianmukaisena ehdotusta, jonka mukaan laitteet on palautettava oikealle omistajalleen tai sille viranomaiselle, jonka tutkittavana olevaan asiaan laite liittyy (poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos).

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että säännöksessä tulisi mainita, että kyse on kulkuun puuttumisen kohteena ja sen seurauksena haltuun otetusta ilma-aluksesta. Vaihtoehtoisesti yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi olla maininta, että säännös soveltuu myös esimerkiksi omistajansa hylkäämiin ja viranomaisten toiminnasta riippumattomasta syystä pudonneisiin laitteisiin.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että 15 e §:n muotoilua olevan perusteltua täsmentää. Säännöksessä on maininta ”mikäli se liittyy viranomaisen käsiteltävänä tai tutkittavana olevaan asiaan”.

Pöytäkirjaaminen

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan säännösehdotuksesta ei ilmene, laaditaanko pöytäkirja ainoastaan silloin kun on ryhdytty johonkin konkreettisiin toimenpiteisiin vai aina kun 15 b §:n mukainen päätös on tehty. Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että pöytäkirjan tarkasta sisällöstä säädettäisiin esimerkiksi asetuksen tai valtakunnallisen määräyksen tasolla. Pöytäkirjasta tulisi mielestäni ilmetä vähimmäistietoina toimenpiteeseen johtaneet tosiseikat ja puutumismenettelyn kulku, toimenpiteen sisältö ja määrääjä sekä suorittajat.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan tulisi arvioida mahdollisuus yksilöidä toimenpiteen kohteena ollut omaisuus ja että jäljennös pöytäkirjasta pyritään mahdollisuuksien mukaan viivytyksettä toimittamaan sille, jonka omaisuus on toimenpiteen kohteena. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan pöytäkirjaamista koskevan pykälän perusteluissa tulisi avata tarkemmin pöytäkirjalta edellytettyä sisältöä. Esitystä täsmennettiin lausuntojen perusteella.

Vaikutusten arviointi

Lausuntojen mukaan turvallisuustilanteen muutosta ja tarvetta uudenlaisiin uhkiin vastaamiseen oli kuvattu mietinnössä perusteellisesti ja rakentavasti. Erilaiset esimerkit olivat lausunnonantajien näkökulmasta hyviä.

Valtionvarainministeriön näkemyksen mukaan esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ei ole huomautettavaa.

Valtioneuvoston kanslian mukaan mietinnössä tulisi tarkemmin arvioida esitetyn sääntelyn suhdetta valmistelussa olevaan miehittämättömään ilmailuun vaikuttavaan EU-oikeuteen. Esitystä täsmennettiin tältä osin.

FiCom ry:n mukaan mietinnön jatkovalmistelussa tulee huomioida teleyrityksen asema ja sille sähköisen viestinnän palveluista annetun lain tai sen nojalla säädetyt velvoitteet ja seuraamukset, kun yleiseen tietoliikenteeseen kohdistetaan häiriöitä. Teleyrityksille ei voi syntyä mainittuja velvoitteita ja seuraamuksia Puolustusvoimien toiminnan seurauksena.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lausunnossaan, että miehittämätöntä ilmailua koskevalla sääntelyllä on selkeä yhteys hallitusohjelman keskeisiin tavoitteisiin. Digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön luomista koskevalla hallituksen kärkihankkeella pyritään luomaan suotuisa toimintaympäristö digitaalisille palveluille uusille liiketoimintamalleille

Perustuslainmukaisuuden arviointi

Oikeusministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, Tietosuojavaltuutettu ja eduskunnan oikeusasiamies kiinnittävät lausunnoissaan huomiota perustuslain mukaisuuden arvioinnin täsmenämistarpeisiin. Ulkoministeriön ja Tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon perusoikeudet erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Valtioneuvoston kanslian mukaan perustuslainmukaisuuden arvioinnissa tulisi viitata kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin tarkemmin.

Esityksen perustuslainmukaisuuden arviointia täsmennettiin lausunnoissa esitetyllä tavalla.

Muuta

Ulkoasiainministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota Ahvenanmaan demilitarisoidun aseman huomioon ottamiseen suhteessa esitettyihin toimivaltuuksiin ja esitti YK:n merioikeus-

yleissopimusta koskevan kuvauksen täsmentämistä. Jatkovalmistelussa huomioitiin esitetyt seikat.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo lausunnossaan, että on ehdottoman tärkeää sekä siviili-ilmailun turvallisuuden että radioviestinnän häiriöttömyyden näkökulmasta, että voimakkeinoja ja teknisiä toimenpiteitä käyttäville henkilöille annetaan tehtävään riittävä koulutus, millä voidaan ehkäistä toimista aiheutuvaa vaaraa sivullisille sekä tarpeetonta häiriötä muille radiolaitteille ja yleisen viestintäverkon laitteille ja palveluille.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan ilmailun uhkakuvista olisi hyvä keskustella kansainvälisesti esimerkiksi Hybridiosaamiskeskuksen ja sen asiantuntijaverkoston kanssa.

Trafi kannattaa esitystä, mutta esittää täsmennettäväksi tilannekuvaan liittyvää mobiilisovellusta koskevaa kohtaa mietinnössä.

Esitystä täsmennettiin lausuntojen perusteella.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Sisäministeriössä on vireillä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia koskeva lainsäädäntöhanke (SM013:00/2016) ja poliisin toimivaltuuksia koskeva lainsäädäntöhanke (SM009:00/2018). Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia koskevan hankkeen tehtävänä on valmistella hallituksen esitys rajavartiolaitoslainsäädännön muutoksista, jotka ovat tarpeen hybridiuhkiin varautumiseksi ja niiden torjumiseksi. Hankkeessa ehdotetaan säädettäväksi muun muassa rajavartiomiehen toimivaltuudesta miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumiseksi. Hanke on eduskunnan käsiteltävänä (HE 201/2017 vp). Poliisin toimivaltuuksia koskevan hankkeen toimikausi on 15.3.-31.10.2018.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

15 a §. *Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 15 a §, joka sisältäisi säännöksen lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Ilmailulain 167 §:n mukaan sotilasviranomainen tai poliisi voi puuttua ilma-aluksen kulkuun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä pelastustehävien hoitamiseksi välttämättömästä syystä tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi. Edellä mainitun säännöksen nojalla toimivaltainen viranomainen voi kieltää ilma-aluksen lähdön, määrätä ilma-aluksen laskeutumaan, vaatia tunnistamista, määrätä lentosuunnan ja -korkeuden taikka muutoin puuttua ilma-aluksen kulkuun. Laissa puolustusvoimista on säädetty kielloista ja rajoituksista puolustusvoimien pysyvässä käytössä ja lain 14 §:n mukaisessa käytössä olevilla alueilla, sekä vartio- tai päivystystehtävää suorittavan virkamiehen toimivaltuuksista. Lain 18 a - d §:ssä säädetään puolustusvoimien turvaamistehtävistä, joilla tarkoitetaan yleisellä paikalla suoritettavia henkilösuojaustehtäviä tai puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaustehtäviä. Edellä mainittuja toimivaltuuksia on miehittämättömien ilma-alusten osalta käytännössä hyvin hankala käyttää ja ilmailulain 167 §:n soveltamisalaan eivät kuulu lennokit.

Ilmailulain 2 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan lennokilla tarkoitetaan lentämään tarkoitettua laitetta, jonka mukana ei ole ohjaajaa ja jota käytetään harraste- tai urheilutarkoitukseen. Saman momentin 22 kohdan mukaan miehittämättömällä ilma-aluksella tarkoitetaan ilma-alusta, joka on tarkoitettu lentämään ilman ilma-aluksessa mukana olevaa ohjaajaa. Säännökseen on tarpeen sisällyttää viittaukset sekä lennokin, että miehittämättömän ilma-aluksen määritelmiin, koska samat ulkoiset tunnusmerkit täyttävät laitteet on jaoteltu ilmailulaissa käyttötarkoituksen mukaan edellä mainittuihin alaluokkiin.

Pykälän 1 momentti koskisi tilanteita, joissa edellä tarkoitettu laite saapuisi oikeudetta Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevalle alueen tai lain 14 §:n tarkoittamassa käytössä olevan alueen yläpuolelle. Lisäksi säännös kattaisi ne lentokieltoalueet, jotka ovat edellä mainittujen alueiden yläpuolella. Momentin tarkoittamille alueille pääsy on rajoitettu erikseen. Näillä alueilla on Puolustusvoimien sotilaallisessa maanpuolustuksessa käyttämää kalustoa ja niillä harjoitellaan muun muassa sotilaallista voimankäyttöä. Esimerkiksi sotaharjoitusten aikana on tarpeen turvata käytettyjen teknisten ja taktisten menetelmien pysyminen salassa vieraan valtion sotilaallisilta toimijoilta ja niiden lukuun toimivilta tahoilta. Lisäksi momentin tarkoittamilla alueilla on Puolustusvoimien strategisia kohteita, joihin pääsyä ja joista annettavia tietoja on muun lainsäädännön perusteella rajoitettu maanpuolustuksen suojaamiseksi. Lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen lennättäminen näiden kohteiden yläpuolella ei ole perusteltua muille, kuin Puolustusvoimille.

Esitetyllä toimivaltuudella estettäisiin Puolustusvoimiin ja maanpuolustukseen kannalta keskeisten kohteiden luvatonta tiedustelua ja muita uhkia. Toimivaltuuksien käytöstä on tarpeen säätää nimenomaisesti myös lain 18 a §:ssä tarkoitettun Puolustusvoimien turvaamistehtävän suojaamiseksi. Turvaamistehtävät liittyvät Puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien, puolustusvoimien vieraana olevien vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvien tai kansainvälistä järjestöä edustavien erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuuden tai puolustusvoimien erityisen omaisuuden koskemattomuuden suojaamiseen. Kansainvälisten esimerkkien mukaan lennokkeja ja miehittämättömiä ilma-aluksia voidaan käyttää muun muassa henkilöiden uhmaamiseen ja omaisuuden vahingoittamiseen.

Kynnys teknisen laitteen tai voimakeinon käyttämiselle on 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa lähtökohtaisesti matala, mutta toimivaltuuksien käyttöä rajoittavat 3 momentti. Lisäksi lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen liittyisi aina tiettyyn Puolustusvoimien lakisääteiseen tehtävään. Toimivaltuuksien käytön ajallinen kesto olisi sidottu tehtävän pituuteen. Esimerkiksi puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevien alueiden suojaaminen jatkuvasti on perusteltua, kun taas turvaamistehtävä kestää tyypillisesti lyhyen ajan.

Ensimmäisen momentin tarkoittamalla haltuun ottamisella tarkoitettaisiin lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen määräysvallan ottamista niin, ettei sen alkuperäinen lennättäjä enää pystyisi sitä kontrolloimaan. Haltuun ottamiseen voi liittyä lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen radioviestinnän tai sen käyttämien signaalien häiritseminen. Sääöksessä tarkoitettulla käytön estämisellä tarkoitetaan sellaisten edellytysten luomista, ettei lennätys Puolustusvoimien kohteen lähellä ole teknisesti mahdollista. Tiettyjä taajuusalueita käyttäviltä lennokeilta ja ilma-aluksilta voidaan teknisesti estää pääsy Puolustusvoimien kohteen yläpuolelle. Kulkuun muutoin puuttumisella tarkoitetaan muita käytettävissä olevia keinoja haitallisen toiminnan lopettamiseksi. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi teknistä vaikuttamista miehittämättömään ilma-alukseen tai lennokkiin niin, että se sen virran syöttö sulkeutuu eikä sitä enää voida lennättää sen kontrollointiin tarkoitettulla laitteella. Puuttumiseen käytettäisiin esimerkiksi automatisoituja valvontajärjestelmiä, joita puolustusteollisuus ja turvallisuusteollisuus tuottavat.

Haltuun ottamisessa, käytön estämisessä ja muussa kulkuun puuttumisessa voitaisiin käyttää niin teknistä laitetta kuin voimakeinoakin. Teknisen laitteen ominaisuuksia ei laissa yksilöitäisi, mutta kyseeseen tulisivat määrättyihin taajuuksiin vaikuttavista ja signaaleihin puuttuvat keinot. Teknisesti pyrittäisiin estämään miehittämättömän ilma-aluksen ohjaaminen, ohjautuminen (maantieteellisiin pisteisiin perustuva reitti tai 3D -maastonseurantaan perustuva reitti) ja ottaa se omaan ohjaukseen. Lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa voidaan käyttää myös muita voimakeinoja. Perinteisesti voimakeinona on pidetty kiineettistä vaikuttamista, kuten ampumista aseella, mutta säännöksen soveltamisalaaan voisi kuulua muukin asejärjestelmä (mm. säteily). Teknologian kehityksen nopean tahdin vuoksi lain-säädäntöä ei sääöksessä sidottaisi tiettyyn tekniseen toteuttamistapa (tekniikkaneutraali sääntely).

Pykälän 2 momentti koskisi tilanteita, joissa Puolustusvoimat toimii yleisellä paikalla. Puolustusvoimilla olisi oikeus ottaa lennokki ja miehittämätön ilma-alus teknistä laitetta tai voimakeinoja käyttäen tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos lennokin tai miehittämätön ilma-aluksen liikkumisen tai muiden olosuhteiden perusteella on todennäköistä, että se vaarantaa maanpuolustusta, puolustusvoimien toimintaa tai jos se on välttämätöntä hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Kynnys toimivaltuuksien käyttöön olisi tällöin korkeammalla, kuin ensimmäisessä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Puolustusvoimien tehtäväkenttä on laajentunut. Puolustusvoimat toimii yleisillä alueilla esimerkiksi huoltaessaan tutkakalustoa tai merivoimien alusten liikkussa vesillä. Puolustusvoimien toimintaa tai henkilöstöä uhkaavan lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseen on painava yhteiskunnallinen peruste. Poliisin resursseja ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista pääsääntöisesti osoittaa turvaamaan tämän pykälän tarkoittamissa tapauksissa Puolustusvoimien toimintaa yleisellä paikalla. Viranomaisyhteistyöstä poliisin kanssa yleisellä alueella tapahtuvien operaatioiden suunnittelemiseksi säädetään 15 c §:ssä.

Pykälän 2 momentti koskisi myös Puolustusvoimien sota-aluksia. Suomen aluevesien ulkopuolella liikkuessaan sota-alukset eivät enää ole Suomen alueellisen toimivallan piirissä. Sota-

alukset kuuluvat kuitenkin Suomen yksinomaiseen lainkäyttövaltaan ja niillä sovelletaan Suomen lainsäädäntöä, joten toimivaltuuden käyttö olisi mahdollista myös sota-aluksella. Sota-aluksen ollessa aavalla merellä kuuluu se YK:n merioikeusyleissopimuksen 95 artiklan mukaan yksinomaan lippuvaltion lainkäyttövaltaan. Lippuvaltion tehtävä on siis määrittää millä edellytyksin ja millaisin menetelmin sota-aluksen suojaamisesta erilaisia uhkia vastaan aavalla merellä huolehditaan.

YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaisesti aavalla merellä ja rantavaltion talousvyöhykkeellä soveltuviin aavan meren vapauksiin kuuluu merenkulun vapaus ja ylilentovapaus ja ne on alueina varattu rauhanomaisiin tarkoituksiin (87, 88 ja 58 artikla). Aluemerellä kaikilla aluksilla puolestaan on merioikeusyleissopimuksen mukainen oikeus viattomaan kauttakulkuun (17 – 26 artikla). Yleissopimuksen 19 artiklassa luetellaan ne tilanteet, joissa ulkomaisen aluksen voidaan katsoa uhkaavan rantavaltion rauhaa, yleistä järjestystä tai turvallisuutta.

Yleisenä periaatteena merioikeusyleissopimuksen mukaisten oikeuksien ja velvollisuuksien käytössä on merten rauhanomainen käyttö, jonka mukaisesti valtioiden tulee pidättäytyä kansainvälisen oikeuden vastaisesta voimankäytöstä tai sillä uhkaamisesta. Artikla 301 merten rauhanomaisesta käytöstä velvoittaa pidättymään minkään valtion alueelliseen koskemattomuuteen tai poliittiseen itsenäisyyteen kohdistuvan tai muutoin YK:n peruskirjan osoittamien kansainvälisen oikeuden periaatteiden vastaisen väkivallan käytöstä tai sillä uhkaamisesta. Tämän ei kuitenkaan voida katsoa sulkevan kokonaan pois näiden alueiden käyttöä sotilaalliseen toimintaan merenkulun vapauden puitteissa Merioikeusyleissopimuksen tarkoittama merenkulun vapauden rajoittaminen tulee arvioitavaksi lähinnä tilanteissa, joissa kyse on suurehkojen merialueiden varaamisesta esimerkiksi ampumatoimintaan tavalla, joka on laajuudeltaan rauhan-omaisen käytön vastaista.

Säännöksen tarkoitus on omasuojan mahdollistaminen suomalaisille sota-aluksille, eikä se käsitä merioikeusyleissopimuksen 301 artiklan mukaista voimankäyttöä YK:n peruskirjan tarkoittamassa kansainvälisoikeudellisessa kontekstissa. Säännös ei luo kansainvälisoikeudellisesti arvioitavia sotilaallisia toimivaltuuksia. Säännöksen esisijainen tarkoitus on suojata aluksia niiden partioidessa aluevalvontatehtävissä Suomen aluevesien läheisyydessä. Oikeutta voimankäyttöön ei olisi muiden valtioiden aluevesillä ilman rantavaltion lupaa. Tällaisessa tilanteessa, esim. osallistuttaessa kansainväliseen harjoitukseen esimerkiksi Ruotsissa, vastaa rantavaltio esisijaisesti alueensa ilmatilan valvonnasta.

Edellä selostetut määräykset huomioiden joudutaan tapauskohtaisesti arvioimaan, milloin lennokkien liikkumisen sota-aluksen läheisyydessä voitaisiin katsoa oikeuttavan toimivaltuuden käytön. Tämän vuoksi ei olekaan osoitettavissa mitään tarkkaa etäisyyttä toimivallan käytölle alukselta, vaan kyse on siitä, millaisen uhkan lennokit muodostavat alukselle tai sen toiminnalle. Tällaista vaikuttamista voi olla myös tiedustelutoiminta, jos se tehdään aluksen ollessa operatiivisessa tehtävässä tai käyttäessä järjestelmiään. Puolustusvoimien kaluston ja puolustustarvikkeiden kuljetuksesta ja sijainnista voidaan saada lentävistä laitteista käsin havaitsemalla kriittistä tietoa.

Lisäksi 2 momentin soveltamisalaan kuuluisivat tilanteet, joissa lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun voitaisiin puuttua yleisellä paikalla hengen tai terveyden suojaamiseksi. Nämä tilanteet olisivat välittömiä toimia vaativia, joissa olisi ilmeistä, että miehittämättömän ilma-alusta tai lennokkia voitaisiin käyttää hengen tai terveyden vahingoittamistarkoitukseen. Sotilaan ja turvamiehen oikeudesta hätävarjeluun rikoslain 4 luvun 4 § mukaisesti säädetään puolustusvoimista annetun lain 23 §:n toisessa momentissa.

Pykälän 3 momentissa olisi säädetty voimakeinojen käytön suhteellisuudesta. Voimakeinojen käytön olisi oltava puolustettavissa virkatehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, tilanteen vaarallisuuteen, viestinnälle aiheutuvaan haittaan ja sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin nähden. Voimakeinoja olisi käytettävä vain siinä määrin ja siihen saakka, kuin se on välttämättä tarpeen tehtävän suorittamiseksi. Momentissa todetaan, että toimivaltuuksia käyttävällä virkamiehellä tulee olla riittävä osaaminen ja koulutus tehtävään nähden. Riittävään osaamiseen sisältyy vaatimus voimakeinojen käytön suhteellisuuden arvioinnista käsillä olevaan tehtävään nähden. Voimakeinoja käytettäisiin harkiten ja toimivaltuuksien käyttäminen on sidottu erikseen annettuun tehtävään, joka on usein päiväkäskyn, harjoituskäskyn tai muun sotilaskäskyn muodossa. Esimiehen vastuun lisäksi säännöksessä korostuu toimivaltuuksia käyttävän virkamiehen vastuu.

Toimenpiteillä ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa muulle radioviestinnälle tai viestintäverkon laitteille tai palveluille. Käytännössä tämä tarkoittaisi lähinnä lyhytkestoista häiriötä viestintäverkon toiminnassa. Teknisen laitteen aiheuttaman häiriön sallittavuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon muun muassa häiriön piiriin tulevien ihmisten ja muiden toimijoiden määrä. Teknisen laitteen käyttö pyrittäisiin kohdistamaan niin, että tahattomat häiriötekijät vähenevät. Siltä osin kuin Rajavartiolaitoksen toiminta kohdentuu rajan läheisille alueille, häiriötä aiheuttavien teknisten laitteiden käytössä olisi huomioitava, että radiotaajuuksien häirintä tai viestinnän estäminen voi aiheuttaa häiriötä esimerkiksi taajuuksien käytössä naapurimaassa. Erityisesti raja-alueella toimittaessa olisi otettava huomioon kansainväliset ja valtioiden väliset sopimukset ja velvoitteet taajuuksien käytöstä. Miehitämättömien ilma-alusten ja lennokkien torjunnassa käytettäisiin radiolähettimeitä, joilla on sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukainen radiolupa. Toimenpiteissä ei olisi kyse rikoslain 38 luvun 5—7 §:ssä tarkoitetuista tietoliikenteen häirintärikoksista.

Mikäli häiriön piiriin arvioidaan tulevan yleinen matkapuhelinverkko tai häiriö voisi kohdistua turvallisuusradioviestintään määrättyihin taajuuksiin, tulisi toimivaltuuksien käytön kynnyksen arvioida erityisen korkealle. Teknisen laitteen käyttö toiminnassa tulee kohdistaa niin, että tahattomat häiriötekijät minimoidaan. Aiheutuneista häiriöistä ilmoittamisesta Viestintävirastolle säädellään laissa sähköisen viestinnän palveluista.

15 b §. *Lenkokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta päättäminen.* Pykälässä säädettäisiin päätöksenteosta. Päätös tehtäisiin etukäteen määräajaksi niin, että sen perusteella voitaisiin toimivaltuuksia käyttää lain ja päätöksen asettamin reunaehdoin operatiivisessa toiminnassa. Säännöksen mukaan päätöksen voisi tehdä Puolustusvoimien puolustushaaraesikunta, paikallishallintoviranomainen, varuskunnan päällikkö tai harjoituksen johtaja. Päätöksentekotaso vastaa Puolustusvoimista annetun lain 15 §:ää, jossa säädetään liikkumista koskevien kieltojen ja rajoitusten asettamisesta. Päätöksen nojalla ryhdyttäisiin toimenpiteisiin vain, mikäli 15 a §:ssä mainitut edellytykset täyttyvät. Myös 15 f §:ssä tarkoitettu pöytäkirja laadittaisiin vain silloin, kun päätöksen nojalla ryhdyttäisiin toimenpiteisiin.

Ensimmäisen momentin mukaan päätöksen tulee olla alueellisesti rajattu ja sisältää tiedot, mil-laista kalustoa tehtävän suorittamiseksi on tarpeen käyttää. Päätöksessä on osoitettava tehtävää johtava ja valvova virkamies, jolla olisi käytännön tilanteessa erityinen vastuu toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta. Päätöksen sisältämien tietojen tulee olla riittävän täsmälliset, mutta esimerkiksi merivoimien aluksen yksityiskohtaista reittiä tai salassa pidettävän kaluston sijaintia ei ole tarpeen paljastaa tai yksilöidä. Säännöksen tarkoitus on, että toimivaltuuksien käyttämisestä yleisellä paikalla päätettäisiin niin, että toimintaa voitaisiin yhteen sovittaa muiden viranomaisten kanssa. Toimivaltuus olisi kestoaltaan määräaikainen ja tarkoin rajattu.

Toisessa momentissa säädetään viestintävirastolle toimitettavasta tiedosta. Päätökseen liittyvä tieto yleiselle radioviestinnälle, yleiselle viestintäverkolle tai sen palveluille aiheutuvasta häiriöstä on toimitettava säädöksen mukaan Viestintävirastolle. Viestintäviraston on syytä saada tieto sen toimialaan kuuluvista mahdollisista häiriötilanteista ennakkoon. Muukin viranomais-ten informointi tulee tapauskohtaisesti kyseeseen, vaikka siitä ei ole laissa nimenomaista säännöstä.

Päätös on Puolustusvoimien sisäinen käsky, joka ei ole hallintopäätös. Siten pykälään ei ole esitetty sisällytettäväksi säännöstä oikaisu- ja muutoksenhakumenettelystään.

15 c §. *Yhteistyö poliisin kanssa lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa.* Ensimmäisen momentin mukaan Puolustusvoimien on ilmoitettava ennakolta päällystöön kuuluvalla poliisimiehelle tai poliisin kenttäjohtajalle tieto päätöksestä, jonka perusteella toimivaltuuksia voidaan käyttää yleisellä paikalla. Menettelyllä varmistettaisiin, että poliisi olisi tietoinen hyvissä ajoin Puolustusvoimien toiminnasta yleisellä paikalla, mikäli siihen liittyisi mahdollisuus voimakeinojen käyttämisestä. Viranomaisten tiedonvaihdon ja viranomaisyhteistyön avulla toiminta suunniteltaisiin ja toteutettaisiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Tieto tulee toimittaa hyvissä ajoin etukäteen, niin että poliisilla on mahdollisuus osallistua toiminnan suunnitteluun. Tietojen tulee olla riittävät ja niitä voidaan täydentää normaalin viranomaisyhteistyön puitteissa.

Toisen momentin mukaan Puolustusvoimat sopii yhteistoiminnassa poliisin kanssa voimakei-non käyttämistä koskevista menettelyistä yleisellä paikalla. Yhteistyössä sovittaisiin, millaisia voimakeinojen käyttöön liittyvät menettelyt olisivat. Sääntelyn tekniikkaneutraalin tavoitteen johdosta on perusteltua, että yleisillä paikoilla käytettävistä keinoista ei olisi laissa yksilöityä luetteloa.

Saatuun tiedon Puolustusvoimien päätöksestä poliisi voi yleistoimivaltansa perusteella osallistua toiminnan suunnitteluun yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa, ottaa tehtävän hoitaakseen tai käyttää tietoa muutoin oman toimintansa suunnittelussa. Näin välttyttäisiin mahdollisuudelta, että kaksi toimivaltaista viranomaista pyrkisi puuttumaan tiettyyn uhkaavaan toimintaan toisistaan tietämättä.

15 d §. *Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkiminen.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös yksilöintitietojen hankkimisesta. Ensimmäisen momentin mukaan Puolustusvoimilla olisi oikeus käsitellä 15 a §:ssä tarkoitettujen teknisten laitteen tai voimakeinojen käyttämiseksi tai miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin käyttöön liittyvän laitteen tai järjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja. Pykälää sovellettaisiin teknisen laitteen tai voimakei-non kohdentamiseksi. Lennokit ja miehittämättömät ilma-alukset on tarpeen havaita ja paikantaa teknisesti, jotta voidaan tehdä perusteltu arvio niiden aiheuttamasta uhasta ja tarpeen vaatiessa kohdistaa niihin toimenpiteitä. Laitteiden havaitseminen silmämääräisesti tai valvontakameroilla ei tuota riittävän tarkkaa tietoa.

Pykälässä mainittujen tietojen hankkiminen olisi merkittävässä osassa, jos miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puututtaisiin teknistä laitetta käyttäen. Toimenpiteiden perusteella saataisiin tiedot, joiden perusteella pystyttäisiin puuttumaan ainoastaan kohteena olevan lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun. Näin myös ehkäistäisiin ja vähennettäisiin muiden radioaaltoja käyttävien laitteiden mahdollisia häiriöitä. Käytännössä lennättäjä tai lennon ohjelmoinut henkilö on yleensä kohtuullisen matkan päässä, viranomaisten tavoittamattomissa.

Kauko-ohjattavien miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien ohjaukskäskyjen välitys kauko-ohjauspaikalta miehittämättömään ilma-alukseen tai lennokkiin voidaan toteuttaa esimerkiksi suoralla radioyhteydellä miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin ja sen kontrollointiin tarkoitetun ohjauslaitteen välillä tai epäsuorasti radiolinkin kautta. Ohjausyhteys voidaan toteuttaa myös esimerkiksi yleisen viestiverkon kautta, jolloin miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin ohjaus voi tapahtua matkapuhelimella tai tietokoneella. Lentoreitti voi olla myös ohjelmoitu ennakkoon, mutta laite voi silti lähettää signaaleja lentäessään. Tieto radiolähettyksen lähetyspaikasta on sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaan välitystieto.

Ensimmäisen momentin tarkoittamia tietoja voisivat olla esimerkiksi miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin ohjaamiseen käytettävä radiotaajuus tai IP-osoite. Toimivaltuus olisi merkittävämpi kuin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 § 5 momentin tarkoittama miehittämättömän ilma-aluksen tilastollinen automaattinen tietojenkäsittely. Toimivaltuus mahdollistaa myös poliisilain 5 luvun 25 §:ssä tarkoitetun teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen, mutta ainoastaan miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumisen tarkoituksessa.

Laissa sähköisen viestinnän palveluista 136 §:ssä säädetään viestin ja välitystietojen luottamuksellisuudesta. Pykälän mukaan viestinnän osapuoli voi käsitellä omia sähköisiä viestejään ja niihin liittyviä välitystietoja, jollei laissa toisin säädetä. Tämä tarkoittaa, että myös radioviestintä ja sen välitystiedot ovat lähtökohtaisesti luottamuksellisia. Radioviestinnän välitystietoja ovat sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 40 kohdan mukaan tiedot radioaseman tunnistesta ja radiolähettimen käyttäjästä sekä tiedot radiolähettyksen alkamisajankohdasta, kestosta ja lähetyspaikasta. Määritelmä kattaa myös lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kauko-ohjausjärjestelmän ja kauko-ohjauspaikan.

Yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettua radioviestintää ja sen välitystietoja saa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 136 §:n 2 momentin mukaan käsitellä muutoinkin kuin viestinnän osapuolena, jollei laissa toisin säädetä. Tällaisena radioviestintänä pidetään esimerkiksi televisio- ja radio-ohjelmistojen lähetyksiä ja yleisellä kutsukanavalla harjoitettavaa radioviestintää. Miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kauko-ohjaukseen liittyvä radioviestintä ei ole tarkoitettu yleisesti vastaanotettavaksi. Pykälän 3 momentin mukaan muita sähköisiä viestejä ja välitystietoja saa käsitellä viestinnän osapuolen suostumuksella tai jos laissa niin säädetään. Hallituksen esityksen (HE 67/2016 vp) mukaan tämä mahdollistaa esimerkiksi viranomaisten toimivaltuuksien säätämisestä erikseen muussa lainsäädännössä.

Miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin ja sen kauko-ohjauspaikan välinen radioviestintä on useimmiten sellaista, joka ei sisällä tietoja, jotka olisivat yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön. Mikäli laitetta ei ohjata henkilöön yhdistyvä ohjauslaitteella, kuten matkapuhelimella tai tietokoneella, yksinomaan radioviestinnän avulla voidaan ainoastaan selvittää miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kauko-ohjauspaikan sijainti, mutta ei sitä, kenelle kauko-ohjauslaite kuuluu tai kuka sitä käyttää. Tällaisen kauko-ohjauslaitteen käyttäjän yksilöinti edellyttää lisäksi muuta aistinvaraista tai teknistä havainnointia. Kyse ei siten ole sellaisesta luonnollisen henkilön yksilöinnistä, jossa pelkän viestinnän käsittelyn avulla saadaan selville henkilön henkilöllisyys. Henkilöllisyyden selvittäminen yhdistelemällä radioviestinnän tietoja ja muita toimenpiteitä ei myöskään ole aukotonta. Se voidaan myös katsoa sellaiseksi toiminnaksi, joka ei merkittäväällä tavalla rajoita perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän suojaa.

Jos miehittämättömä ilma-alusta tai lennokkia ohjataan matkapuhelimen, tietokoneen tai muun luonnolliseen henkilöön yhdistettävän telepäätelaitteen avulla, radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä. Kyse on pe-

rustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatusta luottamuksellisen viestin suojasta, josta voidaan poiketa vain tietyillä edellytyksillä. Koska ehdotetut toimivaltuudet miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiseksi eivät edellyttäisi minkään rikoksen tunnusmerkistön täyttymistä, pykälän 3 momentin mukaan radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintietojen avulla saatu luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto olisi hävitettävä viipymättä, jollei laissa toisin säädetä. Pykälässä tarkoitettuja voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä käytäville virkamiehille annettaisiin toimivaltuuksien sekä käytettävien voimakeinojen ja teknisten toimenpiteiden käyttöä koskeva koulutus, jolla voidaan ehkäistä toimista aiheutuvaa vaaraa sivullisille sekä tarpeetonta häiriötä muille radiolaitteille tai viestintäverkon laitteille tai palveluille

15 e §. *Haltuun otetun lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen käsittely.* Puuttuessaan lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun, puolustusvoimat voi ottaa laitteen haltuunsa. Lainkohdan 1 momentin mukaan lennokka tai miehittämätön ilma-alus tulisi luovuttaa oikealle omistajalleen ilman aiheutonta viivytystä, mikäli omistaja on tiedossa. Laitteisiin tulisi RPAS-määräyksen mukaan merkitä omistajatiedot, joten omistajan löytämisen tulisi olla lähtökohtaisesti vaivatonta. Löytötavaralakia (778/1988) ei sovelleta ilmailulain mukaisesti rekisteröityihin ilma-aluksiin, mutta lennokit kuuluvat lain soveltamisalan piiriin.

Pykälän 2 momentin mukaan Puolustusvoimien tulee luovuttaa lennokka tai miehittämätön ilma-alus viipymättä sille toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka tutkittavana tai käsiteltävänä olevaan asiaan laite liittyy. Puolustusvoimien tulisi siis olla tarpeen mukaan yhteydessä esimerkiksi poliisiin, Rajavartiolaitokseen tai Tulliin selvittäessään onko kyse liittyvän näiden viranomaisten tutkittavana olevaan asiaan liittyvästä laitteesta. Esimerkiksi laitteen luovuttaminen Rajavartiolaitokselle voi olla tarpeellinen valtakunnan rajan läheisyydessä tapahtuneen alueloukkauksen esitutkinnan yhteydessä. Toimivaltainen viranomainen päättää lennokin tai ilma-aluksen jatkokäsittelystä käsiteltävänä olevaan asiaan soveltuvan lainsäädännön perusteella.

15 f §. *Pöytäkirja.* Lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta, käytön estämisestä, haltuun ottamisesta ja sen yksilöintitietojen hankkimiseen liittyvästä tietojen hävittämisestä olisi laadittava pöytäkirja ilman aiheutonta viivytystä. Pöytäkirjaaminen on tarpeen ainoastaan silloin, kun toimivaltuuksia käytetään. Pöytäkirjaa ei tarvitse näin ollen aina laatia, kun 15 b §:n mukainen päätös on tehty.

Tapahtumien pöytäkirjaaminen on edellytys muun muassa toiminnan laillisuusvalvonnalle. Toimivaltuuden käytön kirjaamista voidaan pitää myös viranomaisyhteistyön ja toiminnan muun kehittämisen kannalta tärkeänä.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II).

Esitystä perustuslain kannalta arvioitaessa merkityksellisimpiä ovat lainsäädäntömuutokset, joilla annettaisiin viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia tai yksilön oikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia tai laajennettaisiin jo olemassa olevia toimivaltuuksia taikka joilla muuten rajoitettaisiin yksilön oikeuksia tai toimintavapautta. Samalla on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp). Esitykseen sisältyy perusoikeusjärjestelmän kannalta merkityksellisiä lainkohtia. Esityksellä on periaatteellista merkitystä suhteessa viranomaisten toimivaltuussääntelyyn ja nykytilanteeseen, erityisesti kun kyse puuttumisesta yleisellä paikalla lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun.

Esitys sisältää perustuslain kannalta merkityksellisiä lainsäädäntömuutoksia, joilla annettaisiin viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia tai yksilön oikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia. Esitystä on arvioitava perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten kannalta ottaen huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joita ovat lailla säätämisen vaatimus, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyden, rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen perusoikeutta rajoitettaessa, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja rajoituksen ristiriidattomuus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Esityksen tavoitteena on varmistaa maanpuolustuksen ja puolustusvoimien toimintaedellytykset muuttuneessa turvallisuusympäristössä, sekä parantaa yleistä turvallisuutta. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp). Valiokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätämistä muulle viranomaiselle on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 49/2014 vp, PeVL 37/2002 vp ja PeVL 2/1996 vp). Maanpuolustukseen ja puolustusvoimiin liittyvistä tehtävistä on säädetty puolustusvoimille yleisellä paikalla turvaamistehtävien osalta (PeVL 67/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen eräistä toimivaltuuksista säätäminen ei ole perustuslain kannalta ongelmallista, kun säännökset kytkeytyvät Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen tai Suomen täysivaltaisuuden puolustamiseen (PeVL 21/2000 vp).

Maanpuolustuksen tarkoituksenmukaisen järjestämisen johdosta Puolustusvoimien toiminta on maanlaajuista ja ulottuu myös yleisille paikoille. Myös Puolustusvoimien yksinomaisessa käytössä olevien alueiden järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito edellyttää yhtä lailla keinoja puuttua alueen yläpuolelta ja ulkopuolelta lähestyviin turvallisuusuuhkiin. Erityisesti uhkaa Puolustusvoimille aiheuttavat vieraan vallan sotilaalliset toimijat ja niiden lukuun toimivat tahot, joilta suojautumiseen esityksellä ensisijaisesti pyritään. Vastuussa oleva tekijä on mahdollista selvittää kuitenkin vasta uhkatilanteen päätyttyä. Esityksellä pyritään varmistamaan, ettei maanpuolustuksen kannalta tärkeisiin kohteisiin ja toimintoihin kohdistuvien oikeudettomien tekojen johdosta myöskään yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle pääsisi muodostumaan vaaraa. Esityksellä parannettaisiin lisäksi Puolustusvoimien toimintamahdollisuuksia kehittäessä ja kohotettaessa valmiutta. Myös näissä tilanteissa muiden viranomaisten resurssit saattavat olla sidottuina muihin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviin tehtäviin. Esityksessä yksilöidyn toimivaltuuden osoittaminen yksinomaan poliisin tehtäväksi ei ole poliisin resurssien tarkoituksenmukaista käyttämistä tai käytännössä toimiva ratkaisu, koska Puolustusvoimien on pystyttävä välittömästi uhkatilanteessa suojaamaan toimintaansa. Maanpuolustusta ja puolustusvoimien toimintaa vaarantavien lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttuminen on edellä mainituin perustein tarpeen säätää puolustusvoimien

tehtäväksi. Käsillä on perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelee toimivaltuuden välttämättömyyden.

Lakiesityksen 15 a §:n 1 momentissa säädetään toimivaltuuksista Puolustusvoimien pysyvässä käytössä tai 14 §:n tarkoittamassa käytössä olevan alueen yläpuolella ja ilmailulain 11 §:n mukaisella ilmailun rajoitusalueella, joka sijaitsee edellä mainittujen alueiden yläpuolella. Ensimmäisen momentin mukaan toimivaltuutta voidaan käyttää myös, jos se on tarpeen lain 18 a §:ssä tarkoitetun Puolustusvoimien turvaamistehtävän suojaamiseksi. Lakiesityksen 15 a §:n 2 momentissa säädetään toimivaltuuksista yleisellä paikalla. Toimivaltuuksien käytön kynnys on erilainen 1 ja 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty turvatarkastuksesta, joka voidaan tehdä Puolustusvoimien toimitiloista, kulkuneuvoista tai alueelta saapuville ja sieltä poistuville henkilöille (PeVL 51/2006). Lisäksi ilmailulaissa on säädetty sotilasviranomaiselle oikeus ilma-aluksen kulkuun puuttumiselle. Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetut toimivaltasäännökset oikeuttaisivat Puolustusvoimien virkamiehen käyttämään julkista valtaa suhteessa lennättäjään tietyissä tilanteissa, mutta luonteeltaan toimivaltuudet eivät ole Puolustusvoimille jo aikaisemmin säädettyjä tehtäviä merkittävämpiä.

Säännös miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumisesta on merkityksellinen perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuuden suojan kannalta. Toimivaltuuksilla puututtaisiin lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun, ilman laitteen ohjaajan tai lennon ohjelmoineen henkilön tavoittamista. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden suojaa koskevassa lausuntokäytännössään todennut muun muassa, että jos henkilöllä on lähtökohtaisesti oikeus pitää esine tai aine hallussaan, sen pois ottaminen merkitsee vähäistä puuttumista omaisuuden suojaan, jos kysymys on tilapäisestä omaisuuden käytön rajoittamisesta ja sillä on perusoikeusjärjestelmän kannalta painavat perusteet (esim. PeVL 30/2010 vp ja PeVL 43/2010 vp). Puolustusvoimien toiminnan, maanpuolustuksen ja henkilöiden tai erityisen materiaalikuljetuksen turvaamistehtävien suojaaminen ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita rajoittaa omaisuuden suojaa. Toimenpiteet ovat myös oikeassa suhteessa niiden kohteena olevan omaisuuden arvoon. Puolustusvoimien mahdollinen vahingonkorvausvastuu aiheuttomasta toimenpiteestä määräytyy vahingonkorvauslain perusteella. Ehdotuksella on liityntä myös perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattuun liikkumisvapauteen.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta siltä osin, kuin toimivaltuuksia voidaan käyttää sellaisen teknisen laitteen avulla, joka voi vaikuttaa radioviestintään ja signaaleihin. Miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien ohjaaminen tapahtuu sähkömagneettisilla radioaalloilla. Lentoreitti voi olla myös ohjelmoitu ennakoon, mutta laite voi silti lähettää signaaleja lentäessään. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Sääntelyn lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisenä esimerkiksi sääntelyä viranomaisen oikeudesta saada tietoja henkilön sijainnista tai hänellä olevan matkaviestimen paikkatiedosta (esim. PeVL 53/2005 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 36/2002 vp ja PeVL 24/2001 vp). Henkilöllä olevan matkaviestimen sijainnin paikantaminen on katsottu merkitykselliseksi myös liikkumisvapauden kannalta (esim. PeVL 11/2005 vp, PeVL 9/2004 vp ja PeVL 36/2002 vp). Miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin ja sen kauko-ohjauslaitteen välisessä radioviestinnässä ei useimmiten ole luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia välitystietoja. Mikäli laitetta ei ohjata henkilöön yhdistyvällä ohjauslaitteella,

kuten matkapuhelimella tai tietokoneella, radioviestinnän avulla ei pystytä selvittämään kauko-ohjauslaitteen omistajaa tai sen käyttäjää, vaan se edellyttää muita aistinvaraisia tai teknisiä toimenpiteitä. Henkilöllisyyden selvittäminen yhdistelemällä radioviestinnän tietoja ja muita toimenpiteitä ei myöskään ole aukotonta.

Jos miehittämätöntä ilma-alusta tai lennokkia ohjataan matkapuhelimen, tietokoneen tai muun luonnolliseen henkilöön yhdistettävän telepäätelaitteen avulla, radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä. Koska ehdotetut toimivaltuudet miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiseksi eivät edellyttäisi minkään perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettun rajoitusedellytyksen täyttymistä, ehdotuksen mukaan radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintitietojen avulla saatu luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto olisi hävitettävä viipymättä, jollei laissa toisin säädetä. Sääntelyä ei siten ole katsottava ongelmalliseksi luottamuksellisen viestin suojan tai liikkumisvapauden kannalta.

Sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, eikä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta. Puolustusvoimilla olisi oikeus käsitellä miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi sekä miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kokonaisjärjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi. Toimivaltuuksilla turvattaisiin mahdollisimman lievä ja kohdennettu puuttuminen miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun. Sääntelyn tarkoitus on mahdollistaa tietyn uhkaa aiheuttavan lentävän laitteen yksilöiminen teknistä laitetta käyttäen niin, että sen aiheuttama uhka voidaan arvioida ja laitteeseen on mahdollista tarvittaessa kohdistaa voimakeinoja. Lennokeilta ja miehittämättömiltä ilma-aluksilta suojautuminen ei ole mahdollista käyttäen yksin aistihavaintoja tai esimerkiksi kameravalvontaa.

Esitetyllä sääntelyllä ei tehdä perustuslain suojaamaa yksityisyyden suojaa vaikutuksettomaksi, vaan perusoikeusnäkökulmasta kyse on hyväksyttävissä olevan toimivaltuuden teknisen toteuttamistavan reunaehdoista. Esitetty tunnistamistietojen suojaan puuttuvan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 23/2006 vp s. 3), mikä esityksessä toteutuu.

Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta. Jotta perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetty oikeus voisi käytännössä toteutua, tulee virkatoimen tai päätöksen tehnyt virkamies tarvittaessa pystyä yksilöimään. Esityksessä on huomioitu tämä vaatimus.

Hallitus katsoo edellä mainituilla perusteilla, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään puolustusvoimista annettuun lakiin (551/2007) uusi 15 a—15 f § seuraavasti:

15 a §

Lennoikin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen

Puolustusvoimilla on oikeus ottaa ilmailulain (864/2014) 2 §:n 1 momentin 21 kohdassa tarkoitettu lennokka ja 22 kohdassa tarkoitettu miehittämätön ilma-alus teknistä laitetta tai voimakeinoja käyttäen tilapäisesti haltuunsa, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos se saapuu oikeudetta Puolustusvoimien pysyvässä käytössä tai 14 §:ssä tarkoitettussa käytössä olevan alueen yläpuoliseen ilmatilaan tai luvatta sellaiselle ilmailulain 11 §:ssä tarkoitettulle ilmailun rajoitusalueelle, joka sijaitsee edellä tarkoitettun alueen yläpuolella, tai jos sen kulkuun puuttuminen on tarpeen 18 a §:ssä tarkoitettujen Puolustusvoimien turvaamistehtävän suojaamiseksi.

Puolustusvoimilla on oikeus 1 momentissa tarkoitettujen alueiden ulkopuolella ottaa lennokka ja miehittämätön ilma-alus teknistä laitetta tai voimakeinoja käyttäen tilapäisesti haltuunsa, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos sen liikkumisen tai muiden olosuhteiden perusteella on todennäköistä, että se vaarantaa maanpuolustusta, Puolustusvoimien toimintaa, tai jos sen kulkuun puuttuminen on välttämätöntä hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Voimakeinojen ja teknisen laitteen käytön on oltava tarpeellisia suhteessa virkatehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, viestinnälle aiheutuvaan haittaan sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin nähden. Voimakeinoja ja teknistä laitetta on käytettävä vain siinä määrin ja siihen saakka kuin se on välttämättä tarpeen tehtävän suorittamiseksi. Toimivaltuuksia käyttävällä virkamiehellä tulee olla tehtävään nähden riittävä osaaminen ja koulutus. Toimenpiteillä ei saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa muulle radioviestinnälle tai yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille.

15 b §

Lennoikin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta päättäminen

Puolustusvoimien puolustushaaraesikunta, paikallishallintoviranomainen, varuskunnan päällikkö tai harjoituksen johtaja päättää määräajaksi lennoikin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Päätöksen tulee sisältää riittävät tiedot käytettävästä laitteistosta ja kalustosta sekä alueesta, jolla päätöstä sovelletaan. Päätöksessä tulee määrätä päätöksen toimeenpanoa johtava ja valvova virkamies.

Päätöksestä on annettava tieto Viestintävirastolle, jos sen nojalla käytettävistä toimivaltuuksista voi olla haittaa yleiselle radioviestinnälle taikka yleiselle viestintäverkolle tai sen palveluille.

15 c §

Yhteistyö poliisin kanssa lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa

Puolustusvoimien on ilmoitettava ennakolta päällystöön kuuluvalla poliisimiehelle tai poliisin kenttäjohtajalle päätöksestä, jonka perusteella 15 a §:n mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää yleisellä paikalla.

Puolustusvoimien on sovittava poliisin kanssa voimakeinojen käyttämistä koskevista menettelyistä yleisellä paikalla.

15 d §

Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkiminen

Puolustusvoimilla on oikeus käsitellä lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kauko-ohjaukseen liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja sen kulkuun puuttumiseksi, kokonaisu järjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi.

Radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintitietojen avulla saatu luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto on hävitettävä viipymättä, ellei laissa toisin säädetä.

15 e §

Haltuun otetun lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen käsittely

Puolustusvoimien haltuun ottama lennokki tai miehittämätön ilma-alus on luovutettava omistajalleen ilman aiheetonta viivytyttä, jos omistaja on tiedossa.

Puolustusvoimien on kuitenkin luovutettava lennokki tai miehittämätön ilma-alus viipymättä toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se liittyy viranomaisen käsiteltävänä tai tutkittavana olevaan asiaan.

15 f §

Pöytäkirja

Lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta, käytön estämisestä, ja haltuun ottamisesta sekä tietojen hävittämisestä on laadittava pöytäkirja ilman aiheetonta viivytyttä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Puolustusministeri Jussi Niinistö