



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Miehittämätöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan
lainsäädännön kehittäminen turvallisuuden näkökulmasta

Utvecklande av lagstiftningen om obemannad luftfart och
drönarverksamhet ur säkerhetsperspektiv

• TYÖRYHMÄN MIETINTÖ • ARBETSGRUPPENS BETÄNKANDE •

www.defmin.fi

Puolustusministeriön julkaisuja

3

2017

Puolustusministeriön julkaisuja 3/2017

Miehittämätöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen turvallisuuden näkökulmasta

Työryhmän mietintö



Puolustusministeriö

ISBN: 978-951-663-004-8 (nid.)

ISBN: 978-951-663-003-1 (PDF)

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Puolustusministeriö	1.12.2017	
Tekijät	Työryhmä Hanna Nordström (puheenjohtaja) Teija Pellikainen (sihteeri)		
Julkaisun nimi	Miehittämätöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen turvallisuuden näkökulmasta Työryhmän mietintö		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Puolustusministeriön julkaisuja 3/2017		
Diaari/hankenumero	PLM00:009/2016	Teema	Mietintoja ja lausuntoja
ISBN painettu	978-951-663-004-8	ISSN painettu	1238-7940
ISBN PDF	978-951-663-003-1	ISSN PDF	2489-3951
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:78-951-663-003-1		
Sivumäärä	60	Kieli	suomi
Asiasanat	lainsäädäntö, puolustusvoimat, turvallisuus, ilmailu, sotilasalueet		
Tiivistelmä	<p>Puolustusministeriön 25.11.2016 asettaman työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi, jotka ovat tarpeen miehittämättömään ilmailuun ja lennokkien toimintaan puuttumiseksi puolustushallinnon alalla. Työryhmä on laatinut mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.</p> <p>Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia siten, että lakiin lisättäisiin säädökset lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Esityksen tavoitteena on täydentää puolustusvoimia koskevaa lainsäädäntöä niin, että Puolustusvoimilla olisi riittävät ja lainsäädännössä yksilöidyt toimivaltuudet sen keskeisten toimintojen ja kohteiden turvallisuuden ylläpitämiseksi ja niihin kohdistuvaan uhkaan vastaamiseen.</p> <p>Esityksen mukaan Puolustusvoimilla olisi tiettyjen edellytysten vallitessa toimivaltuudet puuttua teknistä laitetta tai voimakkeina käyttäen lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun. Laissa olisi säännökset toimivaltuudesta Puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla ja niiden ulkopuolella. Puolustusvoimien toimivaltuudet olisivat rajattu niin, että toimivaltuuksien käyttäminen liittyisi aina puolustusvoimien lakisäateisten tehtävien toteuttamiseen. Poliisilla olisi jatkossakin yleistöimivalta yleisellä alueella ja yhteistyöstä poliisin kanssa olisi laissa nimenomaiset säännökset.</p>		
Kustantaja	Puolustusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Försvarsministeriet	1.12.2017	
Författare	Arbetsgrupp Hanna Nordström (ordförande) Teija Pellikainen (sekreterare)		
Publikationens titel	Utvecklande av lagstiftningen om obemannad luftfart och drönarverksamhet ur säkerhetsperspektiv Arbetsgruppens betänkande		
Publikationsseriens namn och nummer	Försvarsministeriets publikationer 3/2017		
Diarie- /projektnummer	PLM00:009/2016	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN tryckt	978-951-663-004-8	ISSN tryckt	1238-7940
ISBN PDF	978-951-663-003-1	ISSN PDF	2489-3951
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:78-951-663-003-1		
Sidantal	60	Språk	finska
Nyckelord	lagstiftning, försvarsmakten, säkerhet, luftfart, militärområden		
Referat	<p>Försvarsministeriet tillsatte den 25 november 2016 ett projekt, vars uppgift var att bereda förslag till ändringar i lagstiftningen som är nödvändiga för att man inom försvarsförvaltningens område ska kunna ingripa i obemannad luftfart och drönarverksamhet. Arbetsgruppen har utarbetat sitt betänkande i form av en regeringsproposition.</p> <p>I propositionen föreslås det att lagen om försvarsmakten ska ändras så att till lagen fogas bestämmelser om ingripande i drönares och obemannade luftfartygs framfart. Syftet med propositionen är att komplettera den lagstiftning som gäller försvarsmakten så att försvarsmakten har tillräckliga och i lagstiftningen specificerade befogenheter för att upprätthålla säkerheten i sina centrala funktioner och objekt och för att kunna bemöta det hot som riktar sig mot dem.</p> <p>Enligt propositionen ska försvarsmakten under vissa förutsättningar ha befogenheter att med hjälp av en teknisk anordning eller maktmedel ingripa i en drönares eller ett obemannat luftfartygs framfart. I lagen ska ingå bestämmelser om befogenheter på de områden som försvarsmakten förfogar över och utanför dem. Försvarsmaktens befogenheter ska vara begränsade så att användningen av dem alltid ska sammanhålla med genomförandet av försvarsmaktens lagstadgade uppgifter. Polisen ska också i fortsättningen ha den allmänna behörigheten på allmän plats och i lagen ska ingå uttryckliga bestämmelser om samarbete med polisen.</p>		
Förläggare	Försvarsministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

PUOLUSTUSMINISTERIÖLLE

Puolustusministeri asetti 25.11.2016 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella tarvittavat ehdotukset lainsäädäntömuutoksista, jotka ovat tarpeen miehittämättömään ilmailuun ja lennokkien toimintaan puuttumiseksi puolustushallinnon alalla.

Puolustusministeri jatkoi päätöksellään 2.6.2017 työryhmän määräaikaan 15.11.2017 saakka.

Hankkeen tavoitteena oli sotilaskohteiden ja muiden maanpuolustuksen kannalta keskeisten toimintojen sekä henkilöiden turvallisuuden parantaminen ja järjestyksen ylläpitoon liittyvän lainsäädännön tarkistaminen. Lainsäädäntömuutoksilla tuli työryhmän toimeksiannon mukaan olla liityntä puolustusvoimien lakisäätteisiin tehtäviin ja maanpuolustukseen. Työryhmän tuli arvioida, millaisia lainsäädännöllisiä muutoksia tarvitaan, jotta voidaan turvata puolustusvoimien joukot, henkilöstö, alueet, tilat, kohteet, kalusto ja harjoitukset.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström ja varapuheenjohtajaksi vanhempi osastoesiupseeri Iiro Penttilä (2.6.2017 saakka) ja vanhempi osastoesiupseeri Mika Mäkilevo (2.6.2017 lähtien) puolustusministeriöstä.

Työryhmän jäseninä olivat poliisiylitarkastaja Sami Ryhänen ja erityisasiantuntija Heli Heikkola sisäministeriöstä, sekä rajaturvallisuusasiantuntija Jussi Napola Rajavartiolaitoksen esikunnasta. Puolustusvoimista jäseninä toimivat operaatiokeskuksen päällikkö Vesa Mäntylä, turvallisuussektorin johtaja Hannu Koivisto, ilmavoimien komentajan edustaja Tommi Keränen (2.6.2017 saakka), sotilaslakimies Erik Jokinen, apulaisosastopäällikkö Henrik Elo (2.6.2017 saakka), johtava sotilaslakimies Veli-Pekka Paananen, sektorin johtaja Ville Hakala (2.6.2017 lähtien) ja osastoesiupseeri Petri Landkammer (2.6.2017 lähtien).

Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin yleissihteeri Jari Kielenniva Turvallisuuskomiteasta, majuri Jani Kortesuoma Sotilasilmailun viranomaisyksiköstä ja neuvotteleva virkamies Jenni Rantio Liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Työryhmän sihteerinä ovat toimineet hallitussihteeri Teija Pellikainen ja vanhempi hallitussihteeri Minnamaria Nurminen (2.6.2017 lähtien).

Työryhmä on pitänyt 11 kokousta ja järjestänyt yleisen kuulemistilaisuuden lainsäädäntöhankkeesta 2.10.2017.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä puolustusministeriölle.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2017



Hanna Nordström



Sami Ryhänen



Heli Heikkola



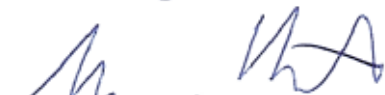
Jussi Napola



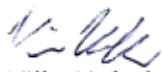
Vesa Mäntylä



Mika Mäkilevo



Hannu Koivisto



Ville Hakala



Erik Jokinen



Petri Landkammer



Veli-Pekka Paananen



Minnamaria Nurminen



Teija Pellikainen

Sisältö

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI	9
YLEISPERUSTELUT	10
1 Johdanto	10
2 Nykytila	11
2.1 Käytäntö	11
2.2 Lainsäädäntö	12
2.2.1 Laki puolustusvoimista	12
2.2.2 Aluevalvontalaki	13
2.2.3 Ilmailulaki	15
2.2.4 Tietoyhteiskuntakaari	16
2.2.5 Rikosoikeus	16
2.2.6 Vahingonkorvauslaki	18
2.3 Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö	19
2.3.1 EU-lainsäädäntö ja kansainvälinen oikeus	19
2.3.2 Ruotsi	21
2.3.3 Norja	21
2.3.4 Tanska	22
2.3.5 Saksa	23
2.3.6 Iso-Britannia	23
2.3.7 Yhdysvallat	24
2.4 Nykytilan arviointi	25
2.4.1 Ilmailun muutosten vaikutus turvallisuusviranomaisten toimintaan	25
2.4.2 Viranomaisten mahdollisuudet puuttua uhkaavaan tai luvattomaan toimintaan	26
2.4.3 Miehitämätön ilmailu ja Puolustusvoimien tehtävät	27
2.4.4 Vahingonkorvausasiat	29

3	Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	30
3.1	Tavoitteet	30
3.2	Toteuttamisvaihtoehdot ja niiden arviointi	31
3.3	Keskeiset ehdotukset	34
4	Esityksen vaikutukset	35
4.1	Taloudelliset vaikutukset	35
4.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	35
4.3	Yhteiskunnalliset vaikutukset	36
5	Asian valmistelu	39
5.1	Valmisteluvaiheet ja aineisto	39
5.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	39
6	Riippuvuus muista esityksistä	40
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	41
1	Lakiehdotuksen perustelut	41
1.1	Laki puolustusvoimista	41
2	Voimaantulo	50
3	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	50
	LAKIEHDOTUS	55
	LAGFÖRSLAG	58

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia. Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin säädökset lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Esityksen tavoitteena on täydentää Puolustusvoimia koskevaa toimivaltuussääntelyä siten, että säännöksissä olisi tarkasti määritelty Puolustusvoimien mahdollisuudet sen keskeisten toimintojen ja kohteiden turvallisuuden ylläpitämiseen ja niihin kohdistuvaan uhkaan vastaamiseen. Puolustusvoimien toimivaltuudet olisivat rajattu niin, että toimivaltuuksien 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 esityksellä ensisijaisesti pyritään. Esityksellä on periaatteellista merkitystä suhteessa viranomaisten toimivaltuussääntelyyn ja nykytilanteeseen, erityisesti kun kyse yleisellä paikalla toimimisesta. Muutokset ovat kuitenkin perusteltuja ja täydentävät nykyistä sääntelyä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

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-alaisten 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, käyttötapansa, 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 taajuuksien käytön vuoksi. 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 tarkoitetut lennokit edustavat uutta teknologiaa, joka aikaisempina vuosina oli saatavilla vain rajatusti. Vastaavan tekniikan saatavuus ja yleistyminen 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. Eräät valmistajat käyttävät WiFi-protokollaa tiedon siirtämiseen ja toiset itse kehittämäänsä tiedonsiirto-protokollia. Langattomien verkkojen kehitys vaikuttaa myös ilma-alusjärjestelmien etäyhtey-

den 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 laillisen 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 puolustushaaraesikunta, paikallishallintoviranomainen, varuskunnan päällikkö tai harjoituksen johtaja voi kieltää asiattomilta Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa liikkumisen tai rajoittaa sitä. Kiellon rikko-

misesta 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 tilanekuvayhteistyö ja aluevalvontayhteistyön kautta saatavat tiedot täydentävät valvontajärjestelmää.

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

Koko Suomen alueella aluevalvontalain päämääränä on valtakunnan sotilaallista turvallisuutta vaarantavan toiminnan estäminen. Aluevalvontaviranomaisten keskeinen tehtävä on turvata, että Suomen alueelle ei voi tulla 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 aluevalvontalain 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 rajavirtioviranomaiselle. Aluerikkomuksen ja alueloukkauksen esitutkiminnan toimittaa poliisi taikka rajavirtiolaitos siten kuin rajavirtiolaisissa 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 säädettyssä valtioneuvoston asetuksessa ilmailulta rajoitettuja alueita (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 välttämättömästi rajoitettava. Suomen ilmatilassa olevat rajoitusalueet voidaan jaotella kolmeen ryhmään: 1) pysyvästi voimassa olevat rajoitusalueet ja 2) pysyvät tilapäisesti voimassa olevat rajoitus-alueet 3) erikseen perustettavat rajoitusalueet.

Ilmailu on sallittu ilmailunrajoitusasetuksen 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.

Lennokeja tai miehittämättömiä ilma-aluksia yksinomaan koskevista lennonrajoitusalueista ei ole ilmailulain nojalla säädetty. Ilmailunrajoitusasetus soveltuu 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. Sotilasviranomaisen tai poliisi voi puuttua ilma-aluksen kulkuun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä pelastustehtävien hoitamiseksi välttämättömästä syystä tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi. Rajavartiomieliellä on vastaava valtuus rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi sekä meripelastustehtävien hoitamiseksi.

Edellä mainitun säännöksen nojalla toimivaltainen viranomaisen 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 Tietoyhteiskuntakaari

Tietoyhteiskuntakaari (917/2014) sääntelee muun muassa radioviestinnän ja siihen liittyvien välitystietojen käsittelyä. Viestintävirastolla on myös tehtävä taajuuksien häiriöttömyden valvojana. Viestintävirasto valvoo myös tietoyhteiskuntakaaren mukaan radioviestinnän luottamuksellisuutta koskevaa sääntelyä. Viestin ja välitystietojen luottamuksellisuutta sääntelevän tietoyhteiskuntakaaren 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 tarkoitetun radioviestinnän välitystietoja 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.

Tietoyhteiskuntakaareen 136 §:ään lisättiin vuonna 2016 määräaikaisesti 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.

Tietoyhteiskuntakaaren 39 §:ssä säädetään radioluvasta, jonka antaa viestintävirasto. Säännöksen 7 momentin mukaan Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos eivät tarvitse radiolupaa yksinomaan sotilaalliseen maanpuolustukseen tarkoitetun radiolähettimen 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 ilmakuvaukseen kohteissa, joiden osalta kyseeseen

voisi tulla laitton tiedustelutoiminta 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 ulkomaansuhteita, 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 lainvastaiseen toimintaan voimakeinoin on poliisilla, joka vastaa ilmailurikkomusten ja liikennesrikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä. 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.

Miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin lennättäminen ilmailua koskevien määräysten vastaisesti tai muutoin vaarallisesti voi olla monen eri säännöksen vastaista. Tekijä voi syyllistyä lähestyessään Puolustusvoimien kohteita muun muassa ilmailurikkomukseen, liikenneturvallisuusrikkomukseen, vahingontekoon, julkisrauhan rikkomiseen tai muuhun rikoslaisa kuvattuun tekoon. Ilma-aluksen päällikkö on rikoslain näkökulmasta vastuussa teosta. Rikosoikeudellisen arviointi on tapauskohtaista ja

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 ulkomainen lainsäädäntö

2.3.1 EU-lainsäädäntö ja kansainvälinen oikeus

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 miehittämättömästä 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 asetuksena 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 miehittämätön ilmailun riskejä, on tarkoitus huomioida myöhemmin säätämällä tarvittavista muutoksista erikseen asianomaisissa miehittettyä 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 ja se käsittelee nimensä mukaisesti ainoastaan siviili-ilmailua. Suosituksia miehittämättömien ilma-alusten sääntelyyn, joita EASA ja kansalliset viranomaiset voivat hyödyntää, valmistelee kansainvälinen elin JARUS (*Joint Authorities for Rule-*

making on Unmanned Systems). JARUS muodostuu kansallisten ilmailuviranomaisten palveluksessa olevista asiantuntijoista.

2.3.2 Ruotsi

Ruotsin ilmailulaki (Luffartslag) 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. Transportstyrelsen on julkaissut vuonna 2009 määräyksen miehittämättömien ilma-alusten käyttäjille (Transportstyrelsens föreskrifter om obemannade luffartyg 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 lentoonlähtöpainosta sekä siitä, lennätetäänkö miehittämättömä ilma-alusta näköyhteyden ulkopuolella. TSFS säätelee lentokorkeudeksi 120 metriä ja rajoittaa lennättämistä lentokenttien lähialueilla.

Ruotsin yksityisyydensuojaa valvova viranomaisen (Datainspektionen) on tehnyt vuonna 2015 tulokinnon, 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 täytäntöönpanosäätelyä lainvastaisen toiminnan varalle. Toimintaa sääntelevien säädösten rikkomisesta voi olla seurauksena lisenssien tai lupien menettäminen, sakkorangaistus tai rangaistusvaatimuksia. Lainsäädännössä ei esimerkiksi ole erityissäätelyä, joka mahdollistaisi fyysisen puuttumisen miehittämättömiin ilma-aluksiin. Tarve tarkemmalle säätelylle on tunnustettu myös Norjassa.

Norjan ilmailulain (Luffartsloven) ja sen nojalla annetun miehittämättömiä ilma-aluksia koskevan asetuksen (Forskrift om luffartoy som ikke har fører om bord) perusteella miehittämättömien ilma-alusten lennättäminen sotilastukikohtien, suurlähetystöjen ja vankiloiden läheisyydessä on kielletty. Lennättäminen on lisäksi kielletty 5 kilometrin

etäisyydellä lentokentistä. Lennättäminen on lisäksi kiellettyä onnettomuusalueiden läheisyydessä, sekä turvallisuusviranomaisten tai Puolustusvoimien käyttöön ottamilla alueilla. Ilmailulain perusteella voidaan lisäksi asettaa lisärajoituksia miehittämättömien ilma-alusten käytölle. Määräaikaisen 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. Esitys asetuksen muuttamisesta on lausuntokierroksella.

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 miehittämättömän 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 rekisteröitävä 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 kilo 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 asutuilla alueilla tai yli 1000 henkilön yläpuolella.

Miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien valvomisesta vastaa ilmailuviranomainen (Civil Aviation Authority), joka on laatinut mm. *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. Uudistuksen 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\$ sakko.

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 ajan- tasainen toimivaltuus lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten toimintaan puuttumiseen. Puolustusvoimilla, rajavartiolaitoksella, poliisilla ja ilmailuviranomaisilla on erityisesti tarve puuttua turvallisuutta ja järjestystä toimialallaan uhkaavaan lennätystoimintaan. Poliisilaissa, rajavartiolaissa ja ilmailulaissa määritellyt toimivaltuudet kulkuneuvon tai ilma-aluksen pysäyttämiseksi eivät ylipäätään sovellu menetelmiltään tai tarkoitukseltaan lennokkeihin ja miehittämättömiin ilma-aluksiin.

Viranomaisten mahdollisuudet seurata miehittämättömän 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.

Tietoyhteiskuntakaareen (917/2014) lisättiin vuonna 2016 määräaikaaisesti 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. Aiemmin kyseisen radioviestinnän käsittely ei ole ollut sallittua lainkaan muulle kuin viestinnän osapuolelle. Säännös mahdollistaa miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin havaitsemisen välitystietoja hyödyntämällä kenelle hyvänsä, jos lennättäjän yksityisyyden suoja ei loukata.

Viranomaisella on tarve tavoittaa lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen ohjaaja eri tyypisissä 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 miehittämätöntä 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 uhkan 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 laisinkaan, 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 aluelennonjohdolle 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 kynnyksellä soveltaa lakia Puolustusvoimien toimintaa uhkaavaan lennokkiin tai miehittämättömään ilma-alukseen, on sangen korkea. Aluevalvontalainsäädäntö muodostaa oman kokonaisuutensa, jonka avulla miehittämättömän ilmailun uhkaan voidaan sen 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 lähtökohtaisesti katsottu liittyvän tarvetta erityisen toimivaltuuden säätämisestä, mutta järjestelmien suorituskyvyn kasvaessa tilanne muuttunee tulkinnanvaraiseksi. Tietoyhteiskuntakaaren radioviestinnän luottamuksellisuutta (ml. yksityisyyden suoja) koskevat säännökset asettavat reunaehdot 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 miehittämättömissä 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, häirintälähetteet, CBRN-vaikuttaminen). Puolustusvoimien uhka-arviot miehittämättömän ilmailun aiheuttamista vaaroista ovat vaikuttaneet siihen, kuinka mitään toimintaa ylipääntään 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 riskittömämpää.

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. Eryissäännökset tulisi lisätä lakiin, jotta ei olisi tarpeen tulkita Puolustusvoimien yleistoimivaltuuksia. Puolustusvoimilla on tarve saada riittävät toimivaltuudet miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien 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 lakisääteinen toiminta voi aiheuttaa vahinkoja myös puolustushallinnon ulkopuolisille ja 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. Miehitämättömien ilma-alusten ja lennokkien osalta on mahdollista, että itse lennokka vahingoittuu tai välillisenä vaikutuksena lennokka voi pudotessaan aiheuttaa vahinkoja.

Jos kyseessä on perusteeton tai lainvastaisen toiminta on mahdollista myös se, että yksityishenkilöön kohdistuvasta virkatoimesta saattaa seurata valtion ja toimenpiteen suorittaneen tai siitä päättäneen virkamiehen vahingonkorvausvastuu sekä virkamiehen kohdistuva rikosoikeudellinen vastuu.

Puolustusvoimien toimivalta tulee esityksen sisällön kautta tarkentumaan ja osin myös laajenee nykytilasta. Lain rajoissa käytettävissä voimakeinoissa on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käytettäessä valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Tarkastelun lähtökohta on, että Puolustusvoimien toiminta perustuu välttämättömään tarpeeseen ja on osa Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttamista ja näin aiheutuneiden vahinkojen osalta toimivaltainen taho pääsääntöisesti on Valtiokonttori, joko valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain tai rikosvahinkolain sisältöjen kautta.

Vahingonkorvausoikeudellisiin tilanteisiin on olemassa toimiva lainsäädäntö ja tarkentavat 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 sitoa 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 ja lennokkitoiminnan harjoittajat tulevat tietoisiksi Puolustusvoimien toimivaltuuksista. Epäselvä ja tulkinnanvarainen oikeustila ei ole myöskään yksittäisen henkilön etu ja oikeuskäytäntö onkin miehittämättömän ilmailun osalta epä johdonmukaista. Lainsäädännöstä seuraavat reunaehdot lennätystoiminnalle eivät kuitenkaan vaikuttaisi haitallisesti lailliseen ilmailutoimintaan tai yritystoimintaan vähäistä enempää. Toimivaltuuksien käyttö perustuisi aina tapauskohtaiseen arvioon ja olisi epätoiminnallista, 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 tulisi olla erillään normaalista ilmailusta. 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 Trafim mobiilisovellus mahdollistaisi jatkossa sen, että ilma-alusten lennättäjät ilmoittaisivat 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 lentokielto-alue). Sovellus toisi myös turvallisuusviranomaisille kuvan luvallisesta lennättämisestä, joka pienentäisi määrää, johon pitää reagoida. Vähintäänkin se voisi tuoda välittömästi selityksen havainnolle ja auttaisi arvioimaan käytettävien keinojen mittaluokkaa oikeasuhtaiseksi. Reaaliaikainen tilannekuva myös parantaisi lentoturvallisuutta, kun muun Puolustusvoimien lentotoiminnan takia voimassa olevat aktiiviset toiminta-alueet sekä rajoitus-alueet 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. Yksinomaan 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 poikkialinnollista 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 puolustusvoimista muutettavaksi siten, että Puolustusvoimat saavat toimivaltuudet puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun laissa erikseen määritellyissä tilanteissa. Lakiin esitetään lisättäväksi 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 kuuluvin osin olisi laissa säädökset. Nämä uudet säännökset esitetään lisättäväksi puolustusvoimista annetun lain 15 a–f §:iin. Säännökset sisällytettäisiin Puolustusvoimien toimivaltaa koskevaan 2 lukuun.

Uuden sääntelyn tavoitteena on luoda toimivaltuus puuttua lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun, jotta voidaan estää Puolustusvoimien kohteiden tiedustelutoiminta ja muu luvaton toiminta, kuten vihamielinen 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 kehittämissuunnitelmien 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 tietyin reunaehdoin niiden ulkopuolella. Toimivaltuuksien käyttö Puolustusvoimien alueiden ja kohteiden ulkopuolella tulee järjestää ja suunnitella yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Eri-

tyisesti 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 kehittämissuunnitelmia, joita päivitetään tasaisin väliajoin. Lainsäädännön mahdollistaa suorituskyvyn tuottamisen niin normaalioloihin kuin poikkeusoloihin sekä muiden viranomaisten tueksi kokonaisturvallisuuden takaamiseksi yhteiskuntaan. Tarvittava henkilöstö täytyisi kouluttaa toimintaan, joskin koulustarpeet 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, tietoyhteiskuntakaari 39 §). Mikäli Puolustusvoimat käyttää radiolupaa edellyttävää teknologiaa lennokkeihin ja miehittämättömiin ilmaaluksiin 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. Käytävissä oleva tekniikka on sen laatuista, että sitä on mahdotonta kohdistaa yksinomaan lennokkiin tai miehittämättömään ilma-alukseen. Lentäminen saattaa tapahtua ohjaussignaalin 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 suunnitellessa 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 poliisin 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, puolustusvoi-

mista annettu asetus 11 §) tai muilla merkinnöillä. Puolustusvoimien tulee myös aktiivisesti tiedottaa toiminnoistaan, jotka voivat vaikuttaa miehittämättömään ilmaan. 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. Työ-ryhmään on kutsuttu pysyvät asiantuntijat liikenne- ja viestintäministeriöstä, Turvallisuuskomitean sihteeristöstä ja sotilasilmailun viranomaisyksiköstä. Puolustusministeri pidensi päätöksellään 2.6.2017 työryhmän määräaikaa 15.11.2017 saakka.

Esityksestä järjestettiin kuulemistilaisuus 2.10.2017, joka oli yleisölle avoin. Sidosryhmät 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.

Lausuntopyyntö oli myös Puolustusministeriön [www-sivuilla](http://www.sivuilla) yleisön saatavilla.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Sisäministeriössä on vireillä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia koskeva lainsäädäntöhanke (SM013:00/2016). 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. Säädosvalmistelussa on tehty yhteistyötä hankkeiden yhteen sovittamiseksi.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1.1 Laki puolustusvoimista

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 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 tarkoittamilla alueilla on Puolustusvoimien sotilaallisessa maanpuolustuksessa käyttämää kalustoa ja niillä harjoitellaan muun muassa sotilaallista voimankäyttöä. 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 ehkäistäisiin 1 momentissa tarkoitettuihin kohteisiin kohdistuvaa luvaton tiedustelua ja muita uhkia. Toimivaltuuksien käyttö olisi mahdollista myös lain 18 a §:ssä tarkoitettun Puolustusvoimien turvaamistehtävän suojaamiseksi. Turvaamistehtävät liittyvät Puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien, puolustusvoimien vieraana olevien vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvien tai kansainvälistä järjes-

töä edustavien erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuuden tai puolustusvoimien erityisen omaisuuden koskemattomuuden suojaamiseen.

Kynnys teknisen laitteen käyttämiseen tai voimakeinon käyttämiselle on momentin tarkoittamissa tilanteissa lähtökohtaisesti matalalla, mutta toimivaltuuksien käyttöä rajoittavat pykälän 3 ja 4 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. Säädöksessä tarkoitettulla käytön estämisellä tarkoitetaan sellaisten edellytysten luomista, ettei lennätys Puolustusvoimien kohteen lähellä ole teknisesti mahdollista. Tiettyjä taajuusalueita käytäviltä 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.

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. Teknologian kehityksen nopean tahdin vuoksi lainsäädäntöä ei säädöksessä sidottaisi tiettyyn tekniseen toteuttamistapa (tekniikkaneutraali sääntely).

Lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa voidaan käyttää myös muita voimakeinoja. Perinteisesti voimakeinona on pidetty kineettistä vaikuttamista, kuten ampumista aseella, mutta säännöksen soveltamisalaan voisi kuulua muukin asejärjestelmä (säteily).

Pykälän 2 momentti koskisi tilanteita, joissa Puolustusvoimat toimii pysyvässä käytössä tai harjoituskäytössä olevan alueen ulkopuolella, eli niin kutsutulla yleisellä paikalla. Kynnys toimivaltuuksien käyttöön olisi tällöin korkeammalla, kuin ensimmäisessä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Puolustusvoimien tehtäväkenttä on laajentunut,

eikä Puolustusvoimien toiminta keskity yksinomaan varuskunta-alueille. Viranomaisyhteistyö poliisin kanssa yleisellä alueella tapahtuvien operaatioiden suunnittelemiseksi on keskeisessä roolissa ja tätä koskevat säännökset sisältyvät 15 c §:ään. Huomattavaa on, että pääsääntöisesti Puolustusvoimat toimii kaukana asutuskeskuksesta. Puolustusvoimat toimii yleisillä alueilla vain sen tehtäviin kuuluvissa tilanteissa, kuten huoltaessaan tutkikalustoa tai merivoimien alusten liikkua vesillä. Puolustusvoimien yksittäinen tehtävä voi tapahtua muutoinkin yleisellä paikalla, joten säännöksen soveltamisalaa ei ole lähtökohtaisesti perusteltua rajata yksityiskohtaisemmaksi. Poliisin resursseja ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista pääsääntöisesti osoittaa turvaamaan tämän pykälän tarkoittamissa tapauksissa Puolustusvoimien toimintaa yleisellä paikalla.

Lennokin ja miehittämättömän ilma-alukseen kulkuun voitaisiin puuttua 2 momentin nojalla samoin keinoin, kuin 1 momentissa. Lennokki ja miehittämätön ilma-alus voidaan ottaa teknistä laitetta tai voimakeinoa käyttäen tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun.

Toisen momentin tarkoittamissa tilanteissa Puolustusvoimat voisi puuttua lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun, jos on syytä epäillä sen liikkumisen perusteella, että se vaarantaa maanpuolustusta tai Puolustusvoimien toimintaa, kuten Puolustusvoimien tutkikaluston huoltoa tai merivoimien aluksen turvallisuutta vesillä. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi tilanteita, joissa liikkeellä olevan Puolustusvoimien kalustoa seuraisi miehittämätön ilma-alus, eikä tilanteessa voida sulkea pois laitteen aiheuttamaa uhkaa.

Pykälän 2 momentti koskisi myös Puolustusvoimien sota-aluksia. Sota-alukset voivat liikkua myös Suomen aluevesien ulkopuolelle, jolloin ne eivät enää ole Suomen lainkäyttöpiirissä. Sota-aluksilla kuitenkin sovelletaan Suomen lakia, minkä takia toimivaltuuden käyttö olisi mahdollista myös sota-aluksella. YK:n merioikeusyleissopimuksen mukainen merten rauhanomainen käyttö ei rajoita samassa sopimuksessa turvattua vapaata liikkumista sota-aluksilta. Merioikeusyleissopimuksen tarkoittama vapaan liikkumisen rajoitus tulee arvioitavaksi lähinnä tilanteissa, joissa kyse on suurehkojen merialueiden varaamisesta esimerkiksi ampumatoimintaan tavalla, joka on laajuudeltaan rauhanomaista käyttöä häiritsevää. Alukset kuuluvat kansainvälisillä vesillä lippuvaltionsa yksinomaiseen suvereniteettiin. Tähän kuuluu myös oikeus tehokkaaseen omasuojaan. Lennokkien torjuntaan aluksen yltä ei ole osoitettavissa mitään tarkkaa etäisyyttä, vaan kyse on siitä, millaisen uhkan ne 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 miehittämätön 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 säädetään erityisesti 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa käytettävien teknisten laitteiden suhteesta rikoslain 38 luvun 5 §:ään (tietoliikenteen häirintä). Rikoslain estämättä Puolustusvoimat voisi käyttää lyhytaikaisesti teknistä laitetta, joka ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa muulle radioviestinnälle taikka yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. Vähäinen haitta 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. Mikäli häiriön piiriin arvioidaan tulevan yleinen matkapuhelinverkko tai häiriö voisi kohdistua turvallisuusradioviestintään määrättyihin taajuuksiin, tulisi toimivaltuuksien käytön kynnyksessä arvioida erityisen korkealle. Teknisen laitteen käyttö toiminnassa tulee kohdistaa niin, että tahattomat häiriötekijät minimoidaan. Aiheutuneista häiriöistä ilmoittamisesta Viestintävirastolle säädellään tietoyhteiskuntakaavassa.

Suhteesta rikoslakiin on tarpeen säätää, koska teknisen laitteen käyttämiseen voisi sisältyä rikoslain tarkoittaman tietoliikenteen häirinnän tunnusmerkit. Rikoslain 38 luvun 5 §:n mukaan tietoliikenteen häirinnällä tarkoitetaan puuttumista tele- tai radioviestinnässä käytettävän laitteen toimintaan, lähettämällä ilkeillä tavalla radiolaitteella tai muulla vastaavalla tavalla oikeudettomasti estämällä tai häiritsemällä tele- tai radioviestintää. Nimenomaisen toimivaltuuden johdosta Puolustusvoimien toiminta ei olisi rikoslain näkökulmasta oikeudetonta.

Pykälän 4 momentissa olisi säädetty voimakeinojen käytön suhteellisuudesta. Voimakeinojen olisi oltava puolustettavia virkatehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, viestinnälle aiheutuvaan haittaan ja sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin nähden. Voimakeinoja on 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. Laitteen vahingoittuminen tai jopa tuhoutuminen on

mahdollista toimivaltuuksia käytettäessä. Puolustusvoimien mahdollinen vahingonkorvausvastuu aiheuttomasta toimenpiteestä määräytyisi vahingonkorvauslain mukaan.

15 b §. *Lennoxin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta päättäminen yleisellä paikalla.* Pykälässä säädettäisiin 15 a §:n päätöksenteosta sisältövaatimuksista, kun toimivaltuuksia voidaan käyttää yleisellä paikalla. Päätös tehtäisiin voimassaolevan puolustusvoimista annetun lain 3 luvun mukaisesti sotilaskäskyasiana. 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 liikumista koskevien kieltojen ja rajoitusten asettamisesta.

Ensimmäisen momentin mukaan päätöksen tulee olla alueellisesti rajattu ja sisältää tiedot, millaista 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 yleisen paikan osalta olisi aina kestoaltaan määräaikainen.

Kolmannessa momentissa säädetään viestintävirastolle toimitettavasta tiedosta. Päätökseen liittyvä tieto yleiselle radioviestinnälle, yleiselle viestintäverkolle tai sen palveluille aiheutuvasta vähäistä suuremmasta häiriöstä on toimitettava säädöksen mukaan Viestintävirastolle. Viestintäviraston on syytä saada tieto sen toimialaan kuuluvista mahdollisista häiriötilanteista ennakoon. Muukin viranomaisten 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 muutoksenhakumenettelystykään.

15 c §. *Yhteistyö poliisin kanssa lennoxin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa.* Ensimmäisen momentin mukaan Puolustusvoimien on ilmoitettava ennakolta päälystään 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 suunniteltai-

siin 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 pyynnöstä täydentää normaalin viranomaisyhteistyön puitteissa.

Toisen momentin mukaan Puolustusvoimat sopii yhteistoiminnassa poliisin kanssa voimakeinon käyttämistä koskevista menettelyistä yleisellä paikalla. Yhteistyössä sovittaisiin, millaisia voimakeinojen käyttöön liittyvät menettelyt olisivat. Sääntelyn tekniikkaneutraaliuden vuoksi on perusteltua, että yleisillä paikoilla käytettävistä voimakeinoista ei olisi laissa tarkasti yksilöityä luettelo. Toimivaltuuksia käytettäisiin yksinomaan tiettyjen lentävien laitteiden pysäyttämiseen, minkä johdosta keinojen tarkempaan yksilöintiin lain tasolla ei ole tarvetta.

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 viranomaista pyrkisi puuttumaan yleisellä paikalla tiettyyn uhkaavaan toimintaan toisistaan tietämättä.

15 d §. *Lennoikin ja miehittämättömän ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkiminen.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös yksilöintitietojen hankkimisesta. Pykälää sovellettaisiin teknisen laitteen tai voimakeinon kohdentamiseksi. Lennot 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.

Miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien ohjaaminen tapahtuu sähkömagneettisilla radioaalloilla. Radioaallot voivat tulla suoraan miehittämättömän ilma-aluksen tai lennoikin kontrollointiin tarkoitetusta ohjauslaitteesta tai viestintäverkon välityksellä, jolloin miehittämättömän ilma-aluksen tai lennoikin hallinnointi tapahtuu esimerkiksi matkapuhelimella tai tietokoneella. Lennoikin tai miehittämättömän ilma-aluksen lennätys voi tapahtua tietoyhteiskuntakaaren tarkoittaman radiolähetyksen keinoin. Lentoreitti voi olla myös ohjelmoitu ennakkoon, mutta laite voi silti lähettää signaaleja lentäessään. Tieto radiolähetyksen lähetyspaikasta on tietoyhteiskuntakaaren mukaan välitystieto.

Ensimmäisen momentin mukaan Puolustusvoimilla olisi oikeus käsitellä 15 a §:ssä tarkoitettujen teknisten laitteen tai voimakeinojen käyttämiseksi tai miehittämättömän ilma-aluksen tai lennoikin käyttöön liittyvän laitteen tai järjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi miehittämättömän ilma-aluksen ja lennoikin käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja. Tietojen käsitteleminen voi olla kes-

keistä, jotta muita toimivaltuuksia voitaisiin käyttää. Käytännössä näissä tilanteissa itse lennättäjä tai lennon ohjelmoinut henkilö on kohtuullisen matkan päässä miehittämättömästä ilma-aluksesta tai lennokista, viranomaisten tavoittamattomissa.

Säädöksen mukaan Puolustusvoimat voisivat käyttää yksilöimisessä sellaista teknistä laitetta, jolla voitaisiin selvittää miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin yksilöimiseen tarvittavat tiedot. Näitä tietoja voisivat olla esimerkiksi miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin ohjaamiseen käytettävä radiotaajuus tai IP-osoite. Toimivaltuus olisi merkittävämpi kuin tietoyhteiskuntakaaren 136 § 5 momentin tarkoittama miehittämättömän ilma-aluksen tilastollinen automaattinen tietojenkäsittely. Toimivaltuus mahdollistaa myös poliisilain 5 luvun 25 §:ssä tarkoitetun teleosoitteen tai telepääte-laitteen yksilöintitietojen hankkimisen, mutta ainoastaan miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumisen tarkoituksessa.

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 miehittämättömään ilma-alukseen tai lennokkiin. Näin myös ehkäistäisiin ja vähennettäisiin muiden radioaaltoja käyttävien laitteiden mahdollisia häiriöitä.

Momentti ei oikeuttaisi hankkimaan muita tietoja, kuin Puolustusvoimien toimintaa vaarantavien miehittämättömien ilma-alusten tai lennokkien lennättämiseen liittyviä tietoja. Ylimääräisen tiedon hävittämisestä on säännös erikseen toisessa momentissa, jonka mukaan luottamuksellista radioviestintää, sen välitystietoja ja sijaintitietoja koskeva tieto on hävitettävä heti tiedon käsittelytarpeen päätyttyä, ellei laissa toisin säädetä. Toimivaltuuksien käytön yhteydessä teknisestä ratkaisusta johtuen Puolustusvoimien haltuun voi tulla esimerkiksi alueella muuten olevien henkilöiden telepäätelaitteiden yksilöintitiedot sekä niihin liittyvät välitystiedot tai niitä käyttävien henkilöiden viestintään liittyviä tietoja.

Tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 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 tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 40 kohdan mukaan tiedot radioaseman tunnistesta ja radiolähtetimen käyttäjästä sekä tiedot radiolähteyksen alkamisajankohdasta, kestosta ja lähetyspaikasta. Määritelmä kattaa myös miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kauko-ohjausjärjestelmän ja kauko-ohjauspaikan.

Yllä mainitusta pääsäännöstä poiketen yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettua radioviestintää ja sen välitystietoja saa tietoyhteiskuntakaaren 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. Tietoyhteiskuntakaaren 136 §:n 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, kuten tässä ehdotuksessa esitetään.

Miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin ja sen kauko-ohjauspaikan välinen radioviestintä on lähtökohtaisesti sellaista, joka ei sisällä tietoja, jotka olisivat yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön. 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. Kauko-ohjauslaitteen käyttäjän yksilöinti edellyttää lisäksi muuta aistinvaraista tai teknistä havainnointia, esimerkiksi partion lähettämistä kauko-ohjauspaikalle. Kyse ei siten ole sellaisesta luonnollisen henkilön yksilöinnistä, jossa pelkän viestinnän käsittelyn avulla saadaan selville jonkun henkilöllisyys.

Ylimääräistä tietoa voidaan toimivaltuuksien käytön yhteydessä saada, mikä johtuu käytössä olevasta teknologiasta. Puolustusvoimien olisi toisen momentin mukaan hävitettävä toimivaltuuksien käytön yhteydessä saatu ylimääräinen tieto viipymättä, joka on yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön, mikäli toisin ei ole muualla laissa säädetty.

15 d §. *Haltuun otetun lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen käsittely.* Lainkohdan ensimmäisen 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 ilman aiheutonta viivytystä sille toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka tutkittavana tai käsiteltävänä olevaan asiaan laite liittyy. Puolustusvoimien tulisi siis olla tarpeen mukaan yhteydessä esimerkiksi poliisiin, Rajavartiolaitokseen tai Tulliin, mikäli on syytä epäillä asian liittyvän näiden viranomaisten tutkittavana olevaan asi-

aan. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi epäily laittomasta tiedustelusta, jolloin Puolustusvoimat selvittäisi, onko toimivaltaisella viranomaisella asia käsiteltävänä.

Luovutus Rajavartiolaitokselle voi olla tarpeellinen esimerkiksi valtakunnan rajan läheisyydessä tapahtuneeksi epäilyn alueloukkauksen esitutkinnan yhteydessä. Toimivaltainen viranomainen päättää lennokin tai ilma-aluksen jatkokäsittelystä. Esimerkiksi takavarikosta on säännökset pakkokeinolaissa.

15 e §. Pöytäkirja. Lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta, käytön estämisestä, haltuun ottamisesta ja sen yksilöintitietojen hankkimiseen liittyvästä tietojen hävittämisestä on laadittava pöytäkirja ilman aiheetonta viivytystä. Tapahtumien pöytäkirjaaminen on edellytys muun muassa toiminnan laillisuusvalvonalle. Toimivaltuuden käytön kirjaamista voidaan pitää myös viranomaisyhteistyön ja toiminnan muun kehittämisen kannalta tärkeänä. Puolustusvoimien käyttämien toimivaltuuksien laajuutta ja laatua voidaan arvioida poliisin kanssa, myös asiakirjadokumentaatian perusteella, Puolustusvoimien toimintaa kehitettäessä. Dokumentaatio voi olla myös hyödyllistä, kun on kyse yhteistyöstä Viestintäviraston kanssa.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan, että puolustusvoimista annetussa laissa säädetään Puolustusvoimille oikeus käyttää tiettyjä toimivaltuuksia myös niillä alueilla, jotka eivät ole Puolustusvoimien hallinnassa tai pysyvässä käytössä. 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. Lisäksi toimivaltuuksia voidaan käyttää, 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.

Esityksen mukaan Puolustusvoimille säädettäisiin oikeus käyttää tiettyjä toimivaltuuksia myös niillä alueilla, jotka eivät ole Puolustusvoimien hallinnassa tai pysyvässä käytössä. Perustuslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty edellytyksiä siitä, mille viranomaiselle voidaan säätää toimivaltuuksia yleisellä paikalla. Esityksellä ei ole tarkoitus

antaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä muulle viranomaiselle kuin poliisille. Esityksellä kuitenkin pyritään varmistamaan se, ettei Puolustusvoimien erityistä suojaamista vaativiin kohteisiin ja toimintoihin kohdistuvien oikeudettomien tekojen johdosta yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle pääsisi muodostumaan vaaraa. Perustuslaki ei aseta estettä säätää Puolustusvoimille tällaista tehtävää.

Esityksen tavoitteena on parantaa yleistä turvallisuutta. Esityksellä parannettaisiin lisäksi Puolustusvoimien toimintamahdollisuuksia kehitettäessä ja kohotettaessa valmiutta. Näissä tilanteissa muiden viranomaisten resurssit saattavat olla sidottuina muihin yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviin tehtäviin, jolloin Puolustusvoimien on pystyttävä suojaamaan tiettyjä keskeisiä henkilöstönsä kuuluvia henkilöitä ja puolustusmateriaalin siirtämistä riittävällä tavalla

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 hyväksyttävyys, rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen perusoikeutta rajoitettaessa, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja rajoituksen ristiriidattomuus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Esityksen kannalta keskeinen perusoikeus, johon puututtaisiin, olisi omaisuuden suoja. Toimivaltuuksilla puututtaisiin lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun, ilman laitteen ohjaajan tai lennon ohjelmoineen henkilön kulkuun puuttumista. Puolustusvoimille on jo nykyisin säädetty perusoikeusnäkökulmasta tätä merkittävämpi toimivaltuus Puolustusvoimien alueelle saapuvan henkilön ja hänen kulkuneuvonsa tarkastamiseen (laki puolustusvoimista 23 §).

Esitetty toimivaltuus ei ole verrannollinen poliisilain 2 luvun 11 §:n ja ilmailulain 167 §:n tarkoittamien tilanteiden perusoikeudelliseen arviointiin, koska niissä kyse on viranomaisen määräyksen tai käskyn kohdistamisesta kuljettajaan. Esityksen mukaisesti toimivaltuutta käyttäessään Puolustusvoimat voisi ottaa lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen haltuun, kunnes se voitaisiin palauttaa omistajalle tai asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle. Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetut toimivalta-säännökset oikeuttaisivat Puolustusvoimien virkamiehen käyttämään julkista valtaa suhteessa lennättäjään tietyissä tilanteissa, mutta luonteeltaan toimivaltuudet eivät ole Puolustusvoimille jo aikaisemmin säädettyjä tehtäviä merkittävämpiä.

Esitetyillä toimivaltuuksilla on liityntä yksityiselämän suojaan, 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 ennakkoon, mutta laite voi silti lähettää signaaleja lentäessään. Lakiesityksessä ei esitetä toimivaltuutta sähköiseen viestintään puuttumiseen, vaan kyse on lennättämisessä käytettävän radioliikenteen analysointia ja sen häiritsemistä lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumistarkoituksessa. Puolustusvoimien paikantaessa tai muutoin havaitessa radiolaitteita, kuten ilma-alusta tai sen ohjainta, ei vaaranneta luonnollisten henkilöiden yksityisyyden suojaa eikä henkilöiden välisen viestinnän luottamuksellisuuden suojaa. Puolustusvoimat käyttää toimivaltuuksiaan ainoastaan käsillä olevaan uhkatilanteeseen vastaamiseksi, eikä tarkoitus ole puuttua luottamuksellisen viestin suojan ydinalueeseen.

Lakiesityksen 15 d §:n nojalla säädettäisiin oikeudesta käsitellä 15 a §:ssä tarkoitettujen teknisten laitteen tai voimakeinojen käyttämiseksi taikka miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin käyttöön liittyvän laitteen tai järjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja. Säädöksen mukaan Puolustusvoimat voisivat käyttää yksilöimisessä sellaista teknistä laitetta, jolla voitaisiin selvittää miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin yksilöimiseen tarvittavat tiedot. Säädös ei oikeuttaisi hankkimaan muita tietoja, kuin Puolustusvoimien toimintaa vaarantavien miehittämättömien ilma-alusten tai lennokkien lennättämiseen liittyviä tietoja. Ylimääräisen tiedon hävittämisestä on säännös erikseen toisessa momentissa, jonka mukaan luottamuksellista radioviestintää, sen välitystietoja ja sijaintitietoja koskeva tieto on hävitettävä heti tiedon käsittelytarpeen päätyttyä, ellei laissa toisin säädetä. Toimivaltuuksien käytön yhteydessä teknisestä ratkaisusta johtuen Puolustusvoimien haltuun voi tulla esimerkiksi alueella muuten olevien henkilöiden telepäätelaitteiden yksilöintitiedot sekä niihin liittyvät välitystiedot tai niitä käyttävien henkilöiden viestintään liittyviä tietoja.

Yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Säännöksen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 10 § 2 momentti koskee luottamuksellisen viestin salaisuutta. Yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisenä on pidetty esimerkiksi sääntelyä henkilöön tai henkilöjoukkoon kohdistuvista tarkkailu- ja valvontatoimivaltuuksista. Merkityksellisenä on myös pidetty sääntelyä viranomaisen oikeudesta saada tietoa henkilön sijainnista tai matkaviestimen paikkatiedoista. Esitetyissä säännöksissä kyse on laitteiden ja miehittämättömien ilma-alusten teknisestä paikantamisesta ja niihin vaikuttamisesta tavalla, joka voi vaikuttaa radioviestintään,

niiden välitystietoihin ja sijaintitietoihin. Kyse ei ole henkilöiden tai henkilöjoukkojen tarkkailusta tai valvonnasta, johon perustuslakivaliokunta on aikaisemmin ottanut kantaa.

Tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 136 §:ssä säädetään viestin ja välitystietojen luottamuksellisuudesta. Pykälän mukaan viestinnän osapuoli voi käsitellä omia sähköisiä viestejään ja niihin liittyviä välitystietoja, jollei laissa toisin säädetä. Tietoyhteiskuntakaaren 136 §:n 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, kuten tässä ehdotuksessa esitetään.

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.

Sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta myös henkilötietojen suojan osalta. Mikäli ilma-aluksen tai sen ohjaimen välittämät tiedot voidaan suoraan tai epäsuoraan yhdistää henkilöön, kyseessä voi olla joko välitystieto tai henkilötieto, jolloin tietoja suojataan sääntelyllä. Perustuslain 10 § 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Esityksessä ei esitetä rekisteröitäväksi tai tallennettavaksi tietoja, jotka olisivat yhdistettävissä yksittäiseen henkilöön. 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.

Viestintäverkoissa liikkuu luottamuksellisuuden sääntelyn kannalta erilaista ja eritasoista tietoa. Nykyisen lainsäädännön mukaan laitteiden välinen viestintä on myös luottamuksellista, mikäli laitteiden välinen viestintä on oltava yhdistettävissä henkilöön. Mikäli viestintäverkoissa liikkuva tieto ei ole yhdistettävissä yksittäiseen luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön, ilma-aluksen tai sen ohjaimen sijaintiin liittyvien tietojen suoja luottamuksellisuuden sääntelyn kannalta on ollut jossain määrin epäsel-

vää. Onkin tarpeen säätää yksityiskohtaisesti Puolustusvoimien nimenomaisesta toimivaltuudesta myös tässä suhteessa.

Toimivaltuuksia käytetään tarkoituksenmukaisesti, lyhytaikaisesti ja yksilöidysti. Näin ollen esitetyllä lakimuutoksella ei ole yksityisyyden suojaa tai luottamuksellisen viestin suojaa merkittävästi heikentävää vaikutusta, minkä johdosta lakiesityksellä on hyväksyttävä peruste. Mikäli asiaan liittyy rikosoikeudellinen arviointi, tulee siinä arvioitavaksi nykyisten säännösten puitteissa, millä edellytyksillä voidaan yhdistää tieto yksittäiseen luonnolliseen henkilöön.

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.

Puolustusvoimien erityisen kohteiden ja toimintojen suojaamisessa merkittävää on, että niiden suojaaminen rikollisuudelta ja vakavilta turvallisuusuhilta on tavoite, jonka saavuttamista yleinen etu hyvin laajasti vaatii. Säännöstä voidaan pitää tarkkarajaisena, kun siinä todetaan edellytykset, päätöksentekotasot ja päätöksen sisältövaatimukset.

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

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

LAKIEHDOTUS

Laki

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään lakiin puolustusvoimista (551/2007) uudet 15 a–f § seuraavasti:

15 a §

Lennoikin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen

Puolustusvoimilla on oikeus ottaa ilmailulain 2 §:n 1 momentin 21 kohdassa tarkoitettu lennokki ja 22 kohdassa tarkoitettu miehittämätön ilma-alus teknistä laitetta tai voimakeinoja käyttäen tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos lennokki tai miehittämätön ilma-alus saapuu oikeudetta puolustusvoimien pysyvässä käytössä tai 14 §:n tarkoittamassa käytössä olevan alueen yläpuoliseen ilmatilaan, lennokki tai miehittämätön ilma-alus saapuu luvatta sellaiselle ilmailulain 11 §:n mukaiselle ilmailun rajoitusalueelle, joka sijaitsee edellä mainittujen alueiden yläpuolella tai se on tarpeen lain 18 a §:ssä tarkoitettujen puolustusvoimien turvaamistehdävän suojaamiseksi.

Puolustusvoimilla on oikeus 1 momentissa tarkoitettujen alueiden ulkopuolella ottaa lennokki ja miehittämätön ilma-alus teknistä laitetta tai voimakeinoja käyttäen tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos lennoikin tai miehittämätön ilma-aluksen voidaan sen liikkumisen tai muiden olosuhteiden perusteella katsoa voivan vaarantaa maanpuolustusta, puolustusvoimien toimintaa tai jos se on välttämätöntä hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Rikoslain 38 luvun 5 pykälän estämättä Puolustusvoimat voi käyttää 1 ja 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa lyhytaikaisesti teknistä laitetta, joka ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa muulle radioviestinnälle tai yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille.

Voimakeinojen tai 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.

15 b §

Lennoikin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta päättäminen yleisellä paikalla

Päätös lennoikin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta tehdään määräajaksi puolustusvoimien puolustushaaraesikunnan, paikallishallintoviranomaisen, varuskunnan päällikön tai harjoituksen johtajan toimesta. Päätöksen lennoikin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta tulee sisältää riittävät tiedot käytettävästä laitteistosta ja kalustosta sekä alueesta, jolla päätöstä sovelletaan. Päätöksessä tulee osoittaa päätöksen toimeenpanoa johtava ja valvova virkamies.

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

15 c §

Yhteistyö poliisin kanssa lennoikin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa

Puolustusvoimien on ilmoitettava ennakolta päällystöön kuuluvalla poliisimiehelle tai poliisin kenttäjohtajalle tieto päätöksestä, jonka perusteella toimivaltuuksia voidaan käyttää yleisellä paikalla.

Puolustusvoimat sopii yhteistoiminnassa poliisin kanssa voimakeinon käyttämistä koskevista menettelyistä yleisellä paikalla.

15 d §

Lennoikin ja miehittämättömän ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkiminen

Puolustusvoimilla on oikeus käsitellä 15 a §:ssä tarkoitetun teknisen laitteen tai voimakeinon käyttämiseksi taikka lennoikin ja miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyvän laitteen tai järjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi miehittämättömän ilma-aluksen ja lennoikin käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja.

Luottamuksellista radioviestintää ja sen välitystietoja sekä sijaintitietoja koskeva tieto on hävitettävä viipymättä tiedon käsittelytarpeen päättyttyä, ellei laissa toisin säädetä.

15 e §

Haltuun otetun lennoikin ja miehittämättömän ilma-aluksen käsittely

Puolustusvoimien haltuun ottama lennokki tai miehittämätön ilma-alus on luovutettava laitteen omistajalle ilman aiheutonta viivytystä, mikäli omistaja on tiedossa.

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

15 f §

Pöytäkirja

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

Voimaantulo

Laki tulee voimaan päivänä 20 .

LAGFÖRSLAG

Lag om ändring av lagen om försvarsmakten

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om försvarsmakten (551/2007) nya 15 a–f § som följer:

15 a §

Ingripande i drönares och obemannade luftfartygs framfart

Försvarsmakten har rätt att med hjälp av en teknisk anordning eller maktmedel tillfälligt beslagta ett i 2 § 1 mom. 21 punkten i luftfartslagen avsett modellflygplan (dvs. en drönare) och ett i 22 punkten avsett obemannat luftfartyg, hindra att de drivs eller annars ingripa i deras framfart, om drönaren eller det obemannade luftfartyget utan rätt kommer in i lufrummet ovanför ett område som försvarsmakten stadigvarande förfogar över eller har i sådan användning som avses i 14 §, om drönaren eller det obemannade luftfartyget utan tillstånd kommer in på ett sådant område där luftfart är inskränkt enligt 11 § i luftfartslagen, vilket befinner sig ovanför ovan nämnda områden eller behövs för skyddande av försvarsmaktens säkerhetsuppgifter som avses i 18 a § i denna lag.

Utanför de områden som avses i 1 mom. har försvarsmakten rätt att med hjälp av en teknisk anordning eller maktmedel tillfälligt beslagta en drönare och ett obemannat luftfartyg, förhindra att de drivs eller annars ingripa i deras framfart, om drönaren eller det obemannade luftfartyget utgående från hur de rör sig eller andra omständigheter kan anses äventyra försvaret, försvarsmaktens verksamhet eller om det är nödvändigt för att skydda liv eller hälsa.

Trots 38 kap. 5 § i strafflagen får försvarsmakten i de situationer som avses i 1 och 2 mom. kortvarigt använda en teknisk anordning, som inte orsakar övrig radiokommunikation eller anordningar eller tjänster i det allmänna kommunikationsnätet mera än obetydlig olägenhet.

Användningen av maktmedel eller en teknisk anordning ska vara behövliga i förhållande till hur viktigt och brådskande tjänsteuppdraget är, det mål som eftersträvas, den olägenhet som kommunikationen orsakas samt andra omständigheter som inverkar på bedömningen av situationen som helhet. Maktmedel ska användas endast i den utsträckning och så länge som det behövs för att utföra uppdraget. Den tjänsteman som använder befogenheterna ska ha tillräcklig kompetens och utbildning i förhållande till uppdraget.

15 b §

Beslut om att ingripa i en drönares och ett obemannat luftfartygs framfart på allmän plats

Beslut om att ingripa i en drönares eller ett obemannat luftfartygs framfart på allmän plats fattas för en viss tid på åtgärd av staben för en försvarsgren inom försvarsmakten, försvarsmaktens lokala förvaltningsmyndighet, garnisonschefen eller av den som leder övningen. Beslutet om att ingripa i en drönares eller ett obemannat luftfartygs framfart bör innehålla tillräckliga uppgifter om den utrustning och materiel som ska användas och om det område som beslutet ska tillämpas på. Av beslutet ska framgå den tjänsteman som leder och övervakar verkställigheten av beslutet.

Kommunikationsverket ska underrättas om beslutet, om de befogenheter som ska användas med stöd av det kan orsaka mera än obetydlig olägenhet för den allmänna radiotrafiken och det allmänna kommunikationsnätet eller tjänster i det.

15 c §

Samarbete med polisen vid ingripandet i en drönares och ett obemannat luftfartygs framfart

Försvarsmakten ska på förhand underrätta en polisman som hör till befälet eller polisens fältchef om ett beslut utgående från vilket befogenheter får användas på allmän plats.

Försvarsmakten ska i samverkan med polisen komma överens om förfarandena vid användning av maktmedel på allmän plats.

15 d §

Inhämtande av identifieringsuppgifter om en drönare och ett obemannat luftfartyg

För att kunna använda en sådan teknisk anordning eller sådana maktmedel som avses i 15 a § eller för att identifiera en del av det totala driftssystemet för ett obemannat luftfartyg eller en drönare och för att fastställa dess läge har försvarsmakten rätt att behandla den radiokommunikation, de förmedlingsuppgifter och lägesuppgifter som anknyter till driften av ett obemannat luftfartyg och en drönare.

Uppgifter som erhållits med hjälp av radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lägesuppgifter, vilka kan kopplas till en fysisk person, ska förstöras utan dröjsmål, om inget annat föreskrivs i lag.

15 e §

Behandling av en drönare och ett obemannat luftfartyg som beslagtogs

En drönare eller ett obemannat luftfartyg som försvarsmakten har beslagtogs, ska överlåtas till ägaren utan oskäligt dröjsmål, ifall ägaren är känd.

Försvarsmakten ska dock utan dröjsmål överlåta drönaren eller det obemannade luftfartyget till behörig myndighet, ifall de sammanhänger med ett ärende som myndigheten behandlar eller utreder.

15 f §

Protokoll

Utän oskäligt dröjsmål ska ett protokoll upprättas över ingripandet i en drönares eller ett obemannat luftfartygs framfart, förhindrandet av driften av dem, förstöring av uppgifter och beslagtagandet.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

....

www.defmin.fi



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Eteläinen Makasiinikatu 8
PL 31, 00131 HELSINKI
Puhelin: 0295 16001 (vaihde)

ISBN: 978-951-663-003-1 PDF
ISBN: 978-951-663-004-8 (nid.)
ISSN: 2489-3951 PDF
ISSN: 1238-7940 (nid.)