|  |
| --- |
| Puolustusministeriö |
|  |
| PL 31 |
| 00131 HELSINKI |

Viite: Lausuntopyyntö 1.12.2017

**MIEHITTÄMÄTÖNTÄ ILMAILUA JA LENNOKKITOIMINTAA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN TURVALLISUUDEN NÄKÖKULMASTA**

Puolustusministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksen muotoon laaditusta työryhmän mietinnöstä *Miehittämätöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen turvallisuuden näkökulmasta*.

Mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia. Lakiin lisättäisiin säädökset lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Puolustusvoimien toimivaltuudet olisivat rajattu niin, että toimivaltuuksien käyttäminen liittyisi aina puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. 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. Poliisilla olisi jatkossakin yleistoimivalta yleisellä alueella ja yhteistyöstä poliisin kanssa olisi laissa nimenomaiset säännökset.

Totean lausuntonani seuraavan.

Pidän esitystä tavoitteiltaan tarpeellisena ja merkityksellisenä. Suomen turvallisuudesta vastaavilta viranomaisilta puuttuvat yksilöidyt toimivaltuussäännökset miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien toimintaan puuttumiseen. Rajavartiolaitoksessa on valmisteilla miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumista koskeva toimivaltuussäännös rajavartiolakiin. Poliisilla ei vastaavaa toimivaltuussäännöstä ole ja parhaillaan on käynnissä arviointityö, missä yhteydessä poliisia koskevaa lainsäädäntöä lähdetään kehittämään miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun puuttumiseksi. Oikeusministeriön hallinnonalalla on vastaavanlainen arviointityö käynnissä, koska lennätystoiminnan uhat on myös siellä tunnistettu esimerkiksi vankilaturvallisuuden näkökulmasta. Myös tullin hallinnonalalla esimerkiksi salakuljettaminen valtion rajan ylitse miehittämätöntä ilma-alusta tai lennokkia käyttäen voi olla konkreettinen uhkakuva. Rajavartiolaitoksella tällaisia havaintoja onkin.

Mahdollisten toimivaltuuksia koskevien epäselvyyksien ja päällekkäisyyksien välttämiseksi sekä lainsäädännön selkeyden näkökulmasta olisi perusteltua, että lennätystoiminnan ongelmat omalla hallinnonalallaan tiedostavat viranomaiset pyrkisivät toimimaan siten, että mahdolliset lainsäädäntöhankkeet valmisteltaisiin saman aikaisesti. Näin eduskunnalla olisi mahdollisuus lakiehdotuksia käsitellessään saada kokonaiskuva lennätystoiminnan uhista ja ehdotetuista keinoista puuttua toimintaan.

Ehdotettavat säännökset miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumisesta ovat merkityksellisiä perustuslaissa säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Lisäksi ehdotetut säännökset liittyvät myös ainakin henkilötietojen suojaan sekä yksityisyyden suojaan. Ehdotukset saattavat olla merkittäviä myös sananvapauden suojan kannalta - silloin, jos puuttumisen kohteena olevan laitteen tarkoituksena on kuvata. Sananvapauden käyttämisen on vakiintuneesti katsottu olevan riippumaton käytetystä tekniikasta.

Ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa ei riittävällä tavalla arvioida sitä, miten mahdolliset perusoikeuksia rajoittavat säännösehdotukset täyttävät perusoikeutta rajoittavalle laille asetetut yleiset edellytykset.

Mietinnön muilta osin totean luonnoksessa hallituksen esitykseksi puolustusvoimista annetun lain muuttamiseksi ehdotetuista säännöksistä (15 a-f §) erityisesti laillisuusvalvonnan toteuttamisen näkökulmasta seuraavan.

*15 a §*

Säännöksessä on säädetty lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisen edellytyksistä. Ehdotetun 15 a §:n 2 momentin mukaan puolustusvoimilla olisi mahdollisuus puuttua miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun yleisellä paikalla säännöksessä mainituin edellytyksin. Säännöksestä ilmenee, että kynnys toimivaltuuksien käyttöön on korkeammalla kuin ensimmäisessä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa eli puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla. Säännöksen po. kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu tutkakaluston huoltamiseen ja merivoimien alusten liikkumiseen liittyvät tehtävät. Ymmärtääkseni myös säännöksen 1 momentin viimeisessä virkkeessä oleva viittaus lain 18 a §:ssä tarkoitetun puolustusvoimien turvaamistehtävän suojaamiseen voi tapahtua yleisellä paikalla.

Mielestäni säännöksessä mainittu maanpuolustuksen ja puolustusvoimien toiminnan vaarantumisen edellytys toimenpiteisiin ryhtymiselle herättää jossain määrin kysymyksiä yleisluontoisella muotoilullaan ja asettaa kynnyksen toimivaltuuksien käytölle varsin matalaksi, joskin korkeammaksi kuin 1 momentissa mainituissa tilanteissa. Myös säännöksen 1 momentissa oleva viittaus lain 18 a §:ssä tarkoitetun turvaamistehtävän suojaamiseksi ryhdyttävien toimenpiteiden kynnys on matala.

Kun kysymyksessä kuitenkin on toiminta yleisellä alueella, säännöksen toimivaltuuskynnystä tulisi mielestäni korottaa esimerkiksi maininnalla ”erittäin tärkeän toiminnan vaarantumisen”. Lisäksi säännöksen perusteluissa tulisi mainita mahdollisia soveltamistilanteita maanpuolustuksellisesti ”erittäin tärkeälle toiminnalle” käytännön soveltamista silmällä pitäen. Tämä olisi tärkeää erityisesti elinkeinovapauden kannalta, jotta sääntely olisi ennakoitavaa lennätysalan ammattimaisille toimijoille. Heidän tulisi voida ennakoida millaisissa tilanteissa ja miten toimintaan puututaan, jotta se olisi mahdollista suunnitella siten, ettei siinä jouduttaisi puuttumiskeinojen kohteeksi. Tarkoitus ei lähtökohtaisesti liene, että esimerkiksi sotilasparaatia kuvaavan aluksen tai lennokin kulkuun on syytä kaikissa tapauksissa puuttua - ja jos tällainen tilanne olisikin käsillä, toimenpiteen suorittajan tai siitä vastaavan tulisi mielestäni ensisijaisesti olla poliisiviranomainen ja puolustusvoimat ainoastaan silloin, jos poliisi ei toimenpidettä syystä tai toisesta pysty suorittamaan.

Yleisestikin säännös sisältää eri yhteyksissä varsin lukuisia erilaisia toimenpiteisiin ryhtymisen tai jatkamisen kynnyksen määritelmiä, kuten ”se on tarpeen”, ”voidaan katsoa voivan vaarantaa”, ”jos se on välttämätöntä”, ”on välttämättä tarpeen tehtävän suorittamiseksi”. Kynnysmäärittelyjä tulisi selkeyttää, jotta toimenpiteen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioiminen helpottuisi. Näin monen eri kynnyksen erottelukyky on täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen näkökulmasta niiden monitulkinnallisuuden takia kyseenalaista ja voisi ajatella, että pitkälti pitäydyttäisiin esim. poliisilain käyttämissä ilmaisuissa (”on todennäköistä”, ”on perusteltua syytä olettaa”). Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota rajoitusten tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen

Totean myös, että säännöksessä (15 a § 2 mom.) olisi perustelua olla mahdollisuuksien mukaan jonkinlainen alueellinen rajaus miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin kulkuun puuttumiselle. Kun esimerkiksi valokuvaaminen voi tapahtua pitkänkin etäisyyden päästä suojattavasta kohteesta, voisivat toimivaltuuksien käyttöedellytykset olla porrastettuja sen mukaan, minkälaisesta uhasta tai toiminnasta lennättämisessä epäillään olevan kysymys. Toimenpiteet ja niiden käyttämisen edellytysten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös se, että usein mahdolliset puuttumista edellyttävät tilanteet johtunevat siviilihenkilöiden ymmärtämättömyydestä pikemmin kuin laittomista tarkoitusperistä. Todettakoon myös, että momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 43, kolmas kappale) on käytetty ”syytä epäillä”-kynnystä toimenpiteisiin ryhtymisen perusteena. Lakiehdotuksessa asia vaikuttaisi kuitenkin ilmaistun toisin.

Ehdotetun säännöksen 4 momentin tarkoittamassa voimakeinojen käytön välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa pidän tärkeänä, että voimakeinoja käyttävillä ja teknisiä toimenpiteitä suorittavilla virkamiehillä on oltava säännösehdotuksessakin mainittu tehtävään riittävä osaaminen ja koulutus, jolla voidaan ehkäistä toimenpiteestä sivullisille aiheutuvaa vaaraa sekä tarpeetonta häiriötä heidän käyttämilleen radiolaitteille ja muille yleisen viestintäverkon laitteille ja palveluille. On myös huomattava, että laitteiden kuormana voi tulevaisuudessa olla hyvin arvokasta omaisuutta tai mahdollisesti jopa ihmisiä. Tällä seikalla on merkitystä arvioitaessa mahdollista voima- tai muuta puuttumiskeinoa toimenpiteen suorittamiseksi.

Lain selkeyttämiseksi ehdotan harkittavaksi, että tulisiko lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumista ja puuttumisen edellytyksiä säännellä erillisissä pykälissä ehdotetun 15 a §:n 1 momentin ja 2 momentin sijaan. Tällöin jo säännöksen otsikkotasolla ilmenisi, että kulkuun puuttumisesta yleisellä paikalla on säädetty eri tavoin kuin puolustusvoimien käyttämillä alueilla.

*15 b §*

Säännös koskee yleisellä paikalla laitteen kulkuun puuttumista koskevaa päätöksentekomenettelyä. Totean ensinnäkin yleisesti, että lennätystoiminnan harjoittajalla ei voine välttämättä olla tietoa menettelynsä kiellettyisyydestä, varsinkin jos lennättäminen tapahtuu sinänsä yleisellä paikalla, mutta esimerkiksi kaukana asutuskeskuksesta. Tältä osin pidän tärkeänä, että lennätystoimintaa koskevat rajoitukset pyritään ilmaisemaan selkeästi ja ymmärrettävästi.

Säädöstasolla ei ainakaan ilmene, miten mahdollinen päätöksentekomenettely on järjestetty 15 a §:n 1 momentissa tarkoitetuilla alueilla.

Säännöksessä mainitaan, että päätös lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta tehdään määräajaksi. Mielestäni olisi perusteltua, että säännöksestä ilmenisi päätöksessä edellytettävän ilmenevän ainakin sen voimassaoloaika sekä konkreettiset tosiseikat, joihin päätös perustuu. Lisäksi esitetyn säännöksen perusteella jää epäselväksi, onko laitteen kulkuun puuttumista koskeva ja käytännössä etukäteen tehtävä päätös toimenpiteen toteuttamista koskevasta päätöksestä erillinen vai vastaako laadittava pöytäkirja toimenpiteen toteuttamista (vrt. pakkokeinolain 10 luvun 35 § ja 37 §: valeostosta päättäminen ja valeoston toteuttamista koskeva päätös).

Ehdotetun 15 b §:n 4 momentin mukaan lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta yleisellä paikalla tehtävä päätös on Puolustusvoimien sisäinen käsky, joka ei ole hallintopäätös. Näin ollen pykälässä ei ole säännöstä oikaisu- ja muutoksenhakumenettelystä. Kun lennätystoimintaan käsitykseni mukaan liittyy varsin paljon laillista ammattimaista ansiotoimintaa (esimerkiksi ilmakuvaus), on ehdotettu sääntely myös elinkeinovapauden kannalta merkityksellistä. Olisikin vielä arvioitava, tulisiko ammattimaisilla toimijoilla olla mahdollisuus vaikuttaa siihen, missä määrin heidän toimintaansa voidaan rajoittaa sellaisissa tilanteissa, joissa lennättämisestä ei aiheudu vaaraa yleiselle turvallisuudelle eikä se sinällään täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä. Näin ollen mielestäni olisi syytä harkita, olisiko muutoksenhakumahdollisuuden varaaminen perusteltua viranomaisen ennakolliseen päätökseen, joka koskee lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumista yleisellä paikalla. Asian merkitys kasvaa lennätystoiminnan taloudellisen arvon kasvaessa.

*15 c §*

Säännös koskee yhteistyötä poliisin kanssa. Koska poliisilla ei tällä hetkellä ainakaan vielä ole omaa hallinnonalakohtaista erityislainsäädäntöä lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi, on ehdotettu säännös yhteistyöstä poliisin kanssa mielestäni perusteltu. Säännöksen sisällön osalta minulla ei ole huomautettavaa. Olisi kuitenkin vielä syytä harkita, onko ”poliisin kenttäjohtaja” siinä määrin poliisia koskevassa lainsäädännössä vakiintunut käsite, että siihen voidaan viitata lain tasolla.

Käsitykseni mukaan on jossain määrin epäselvää, onko varsinkaan paikallispoliisilla valmiudet sopia puolustusvoimien kanssa lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi käytettävien voimakeinojen käyttämistä koskevista menettelyistä yleisellä paikalla ja minkälaista tällainen kahden viranomaisen välinen ”sopiminen” mahdollisesti hyvinkin nopeassa tilanteessa ja esimerkiksi toimivaltakysymysten ja käskysuhteiden jälkikäteisen selvittämisen kannalta tulisi olemaan. Asia edellyttää mielestäni vähintäänkin valtakunnallista poliisin ja puolustusvoimien ohjeistusta sekä pikaisia toimia poliisia koskevan hallinnonalakohtaisen lainsäädännön kehittämistarpeen arvioimiseksi.

*15 d §*

Säännös koskee lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkimista. Tavoitteena on saada tiedot käyttöön liittyvän laitteen tai järjestelmän osan yksilöimiseksi ja sijainnin määrittämiseksi. Tässä tarkoituksessa puolustusvoimilla olisi oikeus käsitellä miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja.

Käsitykseni mukaan miehittämättömän ilma-aluksen tai lennokin ja sen kauko-ohjauslaitteen välisessä radioviestinnässä ei useimmiten ole luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia välitystietoja. Jos miehittämätöntä ilma-alusta tai lennokkia ohjataan matkapuhelimen, tietokoneen tai muun luonnolliseen henkilöön yhdistettävän telepäätelaitteen avulla, radioviestinnän ja välitystietojen käsittely sisältää väistämättä tietoja, joilla henkilö on mahdollista yksilöidä.

Näkemykseni mukaan miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin käyttöön liittyvän laitteen yksilöiminen ja sijainnin määrittäminen tarkoittaisi käytännössä laitteen kauko-ohjauspaikan selvittämistä ja lennättäjänä toimivan henkilön jonkin asteista tunnistamista tämän tarkoitusperien selvittämiseksi. Mikäli tarkoituksena on selvittää paikkatietoja ja henkilön tunnistaminen, tulee tästä säätää täsmällisesti ja yksiselitteisesti lain tasolla. Lisäksi laissa olisi säädettävä toimivaltuudesta selvittää lennättäjän henkilöllisyys tämän tunnistamiseksi, jos tällainen toimenpide katsotaan tarpeelliseksi. Sinällään ehdotuksen ilmenevän mukaan lennättäjän tai ainakin laitteen omistajan tunnistaminen on mahdollista RPAS-määräyksen mukaan laitteissa edellytettävien omistajatietojen perusteella. Korostan kuitenkin, että luottamuksellisen viestin salaisuuden ja yksityiselämän tai omaisuuden suojan rajoittaminen edellyttää, että toimenpiteiden on oltava kaikilta osin välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Mielestäni säännöksen 2 pykälän teksti voitaisiin selkeyden vuoksi ilmaista myös seuraavasti: ”Luottamuksellista radioviestintää ja sen välitystietoja sekä sijaintitietoja koskeva tieto on hävitettävä viipymättä, *kun 1 momentissa tarkoitettua tarvetta ei enää ole.*”

*15 e §*

Säännöksessä on kysymys puolustusvoimien haltuun ottaman lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen käsittelystä. Näkemykseni mukaan säännöksessä tulisi mainita, että kyse on kulkuun puuttumisen kohteena ja sen seurauksena haltuun otetusta ilma-aluksesta. Vaihtoehtoisesti yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi olla maininta, että säännös soveltuu myös esimerkiksi omistajansa hylkäämiin ja viranomaisten toiminnasta riippumattomasta syystä pudonneisiin laitteisiin.

Totean myös pitäväni säännöksen 2 momenttia muotoilultaan epäselvänä. Säännöksessä on maininta ”mikäli se liittyy viranomaisen käsiteltävänä tai tutkittavana olevaan asiaan”. Näkemykseni mukaan tämän sijaan voisi mainita seuraavasti ”*mikäli sen luovuttamiselle on laillinen peruste*”.

Mainittakoon tältä osin yksittäisenä huomiona, että ehdotusluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tältä osin yksilöity säännös 15 d §, vaikka sen ilmeisesti tulisi olla 15 e §. Yksityiskohtaiset perustelut päättyvät nyt 15 e §:ään.

*15 f §*

Säännös koskee pöytäkirjan laatimista laitteen kulkuun puuttumisesta, käytön estämisestä, tietojen hävittämisestä ja haltuun ottamisesta. Säännösehdotuksesta ei ilmene, laaditaanko pöytäkirja ainoastaan silloin kun on ryhdytty johonkin konkreettisiin toimenpiteisiin vai aina kun 15 b §:n mukainen päätös on tehty.

Mielestäni jälkikäteisen valvonnan toteuttamisen näkökulmasta olisi perusteltua, että pöytäkirjan tarkasta sisällöstä säädettäisiin esimerkiksi asetuksen tai valtakunnallisen määräyksen tasolla. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole selostettu pöytäkirjan sisältöä tarkemmin. Pöytäkirjasta tulisi mielestäni ilmetä vähimmäistietoina toimenpiteeseen johtaneet tosiseikat ja puuttumismenettelyn kulku, toimenpiteen sisältö ja määrääjä sekä suorittajat. Lisäksi tulisi yksilöidä toimenpiteen kohteena ollut omaisuus. Pidän niin ikään myös tärkeänä, että jäljennös pöytäkirjasta pyritään mahdollisuuksien mukaan viivytyksettä toimittamaan sille, jonka omaisuus on toimenpiteen kohteena.

Muilta osin minulla ei ole tässä vaiheessa esitysluonnoksen osalta lausuttavaa.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.