

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om försvarsmakten ska ändras. Till lagen ska fogas bestämmelser om ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd. Försvarsmaktens befogenheter ska vara begränsade så att användningen av dem alltid ska sammanhänga 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.

Enligt propositionen ska Försvarsmakten under vissa förutsättningar ha befogenheter att med hjälp av en teknisk anordning eller maktmedel ingripa i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd. I lagen ska ingå bestämmelser om befogenheter både på de områden som används av Försvarsmakten och utanför dem.

Ett särskilt hot mot Försvarsmakten orsakar en främmande makts militära aktörer och de parter som agerar för deras räkning, och genom den föreslagna lagen eftersträvas i första hand att man ska kunna skydda sig mot dem.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Praxis.....	3
2.2 Lagstiftning	4
2.2.2 Territorialövervakningslagen	5
2.2.3 Luftfartslagen	6
2.2.4 Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.....	7
2.2.5 Straffrätt	8
2.2.6 Skadeståndslagen	9
2.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	10
2.3.1 EU-lagstiftningen och internationell rätt.....	10
2.3.2 Sverige.....	11
2.3.3 Norge.....	11
2.3.4 Danmark	12
2.3.5 Tyskland.....	12
2.3.6 Storbritannien.....	13
2.3.7 Förenta staterna	13
2.4 Bedömning av nuläget	14
2.4.1 Konsekvensen för säkerhetsmyndigheternas verksamhet av ändringarna i luftfarten.....	14
2.4.2 Myndigheternas möjligheter att ingripa i hotande eller olovlig verksamhet..	15
2.4.3 Obemannad luftfart och Försvarsmaktens uppgifter	16
2.4.4 Skadeståndsärenden	17
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	17
3.1 Mål 17	
3.2 Alternativ och bedömning av dem	18
3.3 De viktigaste förslagen.....	20
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	21
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	21
4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	21
4.3 Samhälleliga konsekvenser	22
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	23
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	23
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	23
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	28
DETALJMOTIVERING	29
1 LAGFÖRSLAG	29
2 IKRAFTTRÄDANDE	35
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	35
LAGFÖRSLAG	40
Lag om ändring av lagen om försvarsmakten	40

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I statsminister Juha Sipiläs regerings program (Lösningar för Finland, Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering 29 maj 2015, Regeringens publikationsserie 11/2015) konstateras att målet för utrikes- och säkerhetspolitiken är att stärka Finlands internationella ställning, trygga vårt lands självständighet och territoriella integritet och förbättra finländarnas säkerhet och välfärd. Enligt regeringsprogrammet kräver förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska omgivning och de nya hoten beredskap av ett nytt slag av hela samhället. Detta gäller framför allt nya och omfattande hot som påverkansåtgärder av hybridkaraktär. Genom propositionen främjas realiserandet av skrivningen om utrikes- och säkerhetspolitiken i regeringsprogrammet.

Antalet modellflygplan och obemannade luftfartyg i Finland har ökat under de senaste åren och denna utvecklingstrend kommer att bli starkare också i framtiden. Dessa anordningar kan användas på ett sätt som medför fara eller de kan i sig själva medföra fara t.ex. på grund av sina egenskaper, sin konstruktion, last eller sättet de används på. Modellflygplan och obemannade luftfartyg kan medvetet användas för att förhindra myndigheternas verksamhet eller också kan användningen av dem oavsiktligt orsaka olägenhet för myndighetsverksamheten. Försvarsmakten har identifierat det hot som fenomenet orsakar den och anser att hotet är betydande.

Säkerhets- och försvarspolitiska aspekter är förknippade med obemannad luftfart. Den snabba teknikutvecklingen har påverkat Försvarsmakten och dess möjligheter att utföra sina uppgifter. Eftersom uttryckliga befogenhetsbestämmelser saknas, är Försvarsmaktens förmåga att bemöta hotet från den obemannade luftfarten oklar. Den bristfälliga lagstiftningen försvagar den allmänna säkerhetssituationen. Med det militära försvarets metoder bör man kunna besvara både traditionell krigföring och olika kombinationer av metoder för användning av maktmedel, med beaktande av teknikutvecklingen. Beredskapen genomförs i enlighet med verksamhetsmodellen för den övergripande säkerheten samt genom att författningsgrunden utvecklas.

2 Nuläge

2.1 Praxis

I det finska luftrummet har antalet modellflygplan och obemannade luftfartyg ökat avsevärt under de senaste åren. I denna utveckling ingår civila, privata företag, myndigheter och andra aktörer. Obemannad luftfart avviker från traditionell luftfart först och främst i det att man inte utifrån luftfartygets position kan påvisa var den som styr luftfartyget befinner sig. Med tanke på säkerheten är det centralt att den som styr modellflygplanet eller luftfartyget kan nås och lokaliserats, för att myndigheterna vid behov ska kunna ge anvisningar eller ingripa i verksamheten. Det ökande antalet anordningar och det att de som styr dem inte kan nås ökar hotet mot säkerheten.

Den olägenhet som flygningarna orsakar kan vara både fysisk och orsakas av att frekvenser används. Med anordningarna kan man också sträva efter att skada och hota Försvarsmaktens verksamheter och personer som är centrala för Försvarsmakten. De kan också användas för avslöjande och spana på en myndighets verksamhet. Obemannade luftfartyg som är avsedda för spaning och militär användning representerar en ny teknik, som det under tidigare år endast fanns begränsad tillgång till. Det att tekniken har blivit mera tillgänglig och allmännare har lett till att det säkerhetsshot som obemannad luftfart utgör totalt sett har ökat betydligt.

För styrningen av obemannade luftfartyg kan man använda olika slags utrustning som lämpar sig för fjärrstyrning eller också kan luftfartygens flygrutter programmeras in på förhand. Av obemannade luftfartygs fjärrstyrningsutrustning och styr- och övervakningskontakter kan man bilda övergripande system med prestanda. Möjligheterna att utnyttja den nya tekniken är mycket vidsträckta. För närvarande bildas den allmännaste styr- och videokontakten inom obemannad luftfart digitalt. För överföring av data används ett WiFi-protokoll eller andra dataöverföringsprotokoll. Utvecklingen av trådlösa nät påverkar också kapaciteten i luftfartygs-systemens distanskontakt. Med dagens teknik kan man uppnå en klart längre bärvidd än tidigare, men frekvensregleringen begränsar de kommersiella aktörernas möjligheter att utveckla effekterna i de anordningar som släpps ut på marknaden.

När dataöverföringen från obemannade luftfartyg i framtiden övergår till 4G- och 5G-nät, kan ett luftfartyg styras nästan varifrån som helst. Nätbolagen undersöker och utvecklar sina basstationer i 4G-mobilnäten så att deras bärvidd i vertikal riktning blir klart högre än nuvarande 50–75 meter. Dataöverföringens övergång till 4G- och 5G-nät samt förbättrad störningstålighet för dataöverföringen kommer i framtiden att göra det svårare att stoppa dessa anordningar. I de automatiska styrsystemen (autopiloterna) i obemannade luftfartyg och modellflygplan införs hela tiden nya egenskaper. I de nyaste systemen kan ett luftfartyg fortfarande manövreras med autopilot, fastän en del av rotorerna har gått sönder eller lossnat. Dessutom kan luftfartygen styras i flock.

2.2 Lagstiftning

2.2.1 Lagen om försvarsmakten

Försvarsmaktens uppgifter finns inskrivna i 2 § i lagen om försvarsmakten (551/2007). Enligt 2 § 1 mom. 1 punkten underpunkt a i lagen om försvarsmakten hör till det militära försvaret av Finland övervakning av landområdena, vattenområdena och luftrummet samt tryggnad av den territoriella integriteten. Enligt 2 § 1 mom. 1 b punkten i lagen om försvarsmakten hör till det militära försvaret av landet också tryggnad av befolkningens livsbetingelser, de grundläggande fri- och rättigheterna och statsledningens handlingsfrihet samt försvar av den lagliga samhällsordningen.

Försvarsmakten kan på de områden som stadigvarande används av den använda vissa befogenheter för att utföra vakt- och jouruppgifter. Detsamma gäller de fastigheter som är i Försvarsmaktens tillfälliga användning och som avses i 14 § i lagen om försvarsmakten samt under de undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen de områden och utrymmen som Försvarsmakten får i sin besittning med stöd av 113 § i den lagen.

I 15 § i lagen om försvarsmakten föreskrivs om förbud och begränsningar beträffande rätten att röra sig. Om militära orsaker eller skyddandet av utomstående mot faror nödvändigtvis kräver det, får staben för en försvarsgren inom Försvarsmakten eller Försvarsmaktens lokala förvaltningsmyndighet, garnisonschefen eller den som leder övningen förbjuda obehöriga att röra sig på ett område eller en plats som Försvarsmakten förfogar över eller begränsa denna rätt. Bestämmelser om straff vid överträdelse av förbudet finns i 24 kap. 3 § i strafflagen (39/1889) enligt vilken avses brott mot offentlig fred.

I 18 § i lagen om försvarsmakten föreskrivs om upprätthållande av säkerhet och ordning på ett område som stadigvarande används av Försvarsmakten. Enligt bestämmelsen är det garnisonschefen eller kommandören för ett truppförband som bestämmer närmare om hur säkerhet och ordning ska upprätthållas på ett område som stadigvarande används av försvarsmakten. Enligt detaljmotiveringen till regeringens proposition (RP 264/2006 rd) bestämmer garnisonschefen om säkerhetsarrangemang vid garnisonen, om passagekontroll, övervakar och styr den

militära ordningen samt vidtar vid behov åtgärder som är nödvändiga för att de brott som upptäcks ska kunna utredas eller överföras till polisen. Utöver garnisonschefen svarar också kommandören för truppförbandet för dessa åtgärder.

I 18 a – d § föreskrivs om försvarsmaktens säkerhetsuppdrag, med vilka avses uppdraget att garantera säkerheten för en person på allmän plats eller uppdraget att garantera immuniteten vid transport av försvarsmaktens särskilda tillgångar.

I 19–22 § i lagen om försvarsmakten föreskrivs om befogenheterna för en tjänsteman i vakt- eller jourtjänst på områden som används av Försvarsmakten. I lagens 22 § föreskrivs om maktmedel i anslutning till upprätthållandet av säkerhet och ordning och i 22 a § om befogenheter vid utförande av en personskyddsuppgift och i 22 b § om befogenheter vid skyddandet av immuniteten vid transport av Försvarsmaktens särskilda tillgångar. I 23 § föreskrivs om militärpersoners, militära förmäns och säkerhetsmäns användning av maktmedel.

2.2.2 Territorialövervakningslagen

Bestämmelser om övervakningen och tryggheten av Finlands territoriella integritet ingår i territorialövervakningslagen (755/2000). Finlands territoriella integritet övervakas utan avbrott med ett övervakningssystem som omfattar hela landet. I praktiken har systemet realiserats i samarbete mellan de centrala territorialövervakningsmyndigheterna. Internationellt lägesbildsamarbete och de uppgifter som erhålls via territorialövervakningssamarbetet kompletterar övervakningssystemet.

Vid rikets gränser är territorialövervakningens huvudmål att förebygga, avslöja och utreda kränkningar av den territoriella integriteten som görs av utländska militärpersoner samt utländska militäravdelningar och militärfordon samt statsfartyg och statsluftfartyg. Enligt 18 § 2 mom. i territorialövervakningsförordningen (971/2000) anses ett obemannat luftfartyg alltid som ett militärt luftfartyg.

Territorialövervakningsmyndigheternas centrala uppgift är att säkerställa att en främmande stats luftfartyg eller militära luftfartyg inte utan tillstånd kommer in på finskt territorium, eller att man effektivt ingriper i detta. Bestämmelser om territoriekränkning finns i 17 kap. 7 b § i strafflagen.

I territorialövervakningslagen föreskrivs också om flygfotograferingsförbud. I 14 § i territorialövervakningslagen förbjuds otillåten undersökning från luftfartyg av objekt som är av betydelse för försvaret.

Sådana objekt är

- 1) områden där luftfart med stöd av 11 § 1 mom. i luftfartslagen (864/2014) varaktigt är inskränkt,
- 2) fästningsområden, fort eller kasernområden,
- 3) örlogshamnar eller militära flygplatser,
- 4) försvarsmaktens depåer eller upplag,
- 5) försvarsmaktens signalstationer, antennfält eller försvarsanläggningar eller försvarsanordningar,
- 6) försvarsmaktens eller gränsbevakningsväsendets terrängövningar.

Enligt 31 § i territorialövervakningslagen har en territorialövervakningsmyndighet vid utförandet av en i lagen föreskriven uppgift rätt att i syfte att bryta motstånd, gripa en person, flytta ett fordon, ett luftfartyg eller fartyg eller verkställa ett förordnande enligt 25 § använda sådana behövliga maktmedel som kan anses försvarliga med beaktande av hur viktigt och

brådskande uppdraget är, hur farligt motståndet är, de resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen.

Om användning av militära maktmedel och om förutsättningarna för dem föreskrivs i 33 § i territorialövervakningslagen. Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet kan använda militära maktmedel som är nödvändiga för tryggnad av Finlands territoriella integritet. Med militära maktmedel avses sådan användning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av en militärpersons personliga vapen. Beslut om användningen av militära maktmedel fattas av försvarsministeriet, om inte något annat följer av den behörighet som Försvarsmaktens överbefälhavare har eller om något annat inte föreskrivs i 34 §. I territorialövervakningslagen har som fientlig verksamhet definierats bl.a. olaglig spaning och elektronisk störning.

Enligt territorialövervakningslagen sköter territorialövervakningsmyndigheten den preliminära utredningen av territorieförseelser och territoriekränkningar. Vid behov överförs den närmare utredningen av saken till en militär- eller gränsbevakningsmyndighet. Förundersökningen av territorieförseelser och territoriekränkningar utförs av polisen eller Gränsbevakningsväsendet så som bestäms i gränsbevakningslagen.

2.2.3 Luftfartslagen

I luftfartslagen (864/2014) föreskrivs allmänt om luftfart på finskt territorium, också i fråga om modellflygplan och obemannade luftfartyg. Regelverket om luftfarten grundar sig i omfattande grad på internationella fördrag, praxis och EU-bestämmelser. Av bestämmelserna i luftfartslagen kan endast en del tillämpas på modellflygplan och obemannade luftfartyg. Trafiksäkerhetsverket utfärdade den 9 oktober 2015 en föreskrift OPS M1-32 om flygning av fjärrstyrda luftfartyg och modellflygplan (s.k. RPAS-föreskrift).

I statsrådets förordning om områden där luftfart är inskränkt (930/2014), vilken har utfärdats med stöd av 11 § i luftfartslagen, definieras de områden där flygning är förbjuden eller inskränkt. Genom förordning av statsrådet kan luftfart inskränkas eller förbjudas ovanför objekt och områden som är viktiga med tanke på statsledningen, försvaret, gränskontrollen, räddningsuppdrag eller beredskap. Således har Försvarsmakten möjlighet att föreslå att till förordningen ska fogas områden där det är nödvändigt att inskränka luftfarten. Restriktionsområdena i Finlands luftrum kan delas upp i tre grupper: 1) varaktigt gällande restriktionsområden och 2) varaktigt tillfälligt gällande restriktionsområden och 3) restriktionsområden som ska motiveras särskilt.

Luftfart inom de restriktionsområden som anges i bilaga 2 till förordningen om områden där luftfart är inskränkt är tillåten endast med tillstånd av Försvarsmakten eller enligt särskilda villkor som ställs av Försvarsmakten. Försvarsmakten har utfärdat en anvisning om hur man ansöker om tillstånd. Om ett restriktionsområde även är avsett för gränsbevakningens behov ska Försvarsmakten höra Gränsbevakningsväsendet innan tillstånd beviljas eller särskilda villkor ställs, och delge Gränsbevakningsväsendet tillståndet och de särskilda villkoren. Militär luftfart begränsas inte enbart till restriktionsområden enligt förordningen.

Med stöd av luftfartslagen har inga sådana bestämmelser utfärdats som skulle gälla flygrestriktionsområden enbart för modellflygplan och obemannade luftfartyg. Förordningen om områden där luftfart är inskränkt tillämpas både på traditionell luftfart och på obemannad luftfart.

I luftfartslagen föreskrivs också om förutsättningarna för att man ska kunna ingripa i ett luftfartygs färd. Enligt 167 § i luftfartslagen kan i ett luftfartygs färd ingripas när allmän ordning

och säkerhet kräver det på åtgärd av Trafiksäkerhetsverket eller flygkontrollen. En militärmyndighet eller polisen kan ingripa i ett luftfartygs färd för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt för att sköta räddningsuppdrag av ett nödvändigt skäl eller för att trygga viktiga statliga evenemang. En gränsbevakningsman har motsvarande befogenhet för upprätthållande av gränssäkerheten och utförande av sjöreddningsuppdrag.

Med stöd av ovan nämnda bestämmelse kan en behörig myndighet förbjuda ett luftfartyg att starta, beordra ett luftfartyg att landa, kräva identifiering, bestämma flygriktningen och flyghöjden eller på något annat sätt ingripa i luftfartygets färd. Om ett luftfartyg beordras att landa, ska den flygplats som anvisas för landningen vara lämplig för att den aktuella typen av luftfartyg i fråga ska kunna landa tryggt.

2.2.4 Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation

Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) reglerar bl.a. behandlingen av radiokommunikation och förmedlingsuppgifterna om den. Kommunikationsverket har också en uppgift som övervakare av frekvensernas störningsfrihet. Kommunikationsverket övervakar också enligt den lagen de bestämmelser som gäller radiokommunikationens konfidentialitet.

Enligt 136 § 1 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation får en kommunikationspart behandla sina egna elektroniska meddelanden och förmedlingsuppgifter om dem, om inte något annat föreskrivs i lag. Enligt 2 mom. i paragrafen får förmedlingsuppgifter om radiokommunikation som är avsedd för allmän mottagning behandlas, om inte något annat föreskrivs i lag. Andra elektroniska meddelanden och förmedlingsuppgifter får enligt 3 mom. behandlas med kommunikationsparternas samtycke eller om så föreskrivs i lag. Den som har tagit emot eller annars fått kännedom om ett elektroniskt meddelande, radiokommunikation eller förmedlingsuppgifter som inte är avsedda för honom eller henne, får enligt 4 mom. inte utan samtycke av en kommunikationspart röja eller utnyttja meddelandets innehåll, förmedlingsuppgifterna eller uppgifterna om meddelandets existens, om inte något annat föreskrivs i lag.

Till 136 § fogades år 2016 moment 5 och 6 som gäller temporärt under tiden 20.6.2016–20.6.2021. I dessa moment utvidgades rätten att behandla och utnyttja radiokommunikationens förmedlingsuppgifter. Enligt bestämmelsen är det möjligt att med automatisk databehandling statistiskt behandla den radiokommunikation som hänför sig till fjärrstyrningen av en miniatyrmodell eller en obemannad farkost.

I 39 § i lagen föreskrivs om radiotillstånd, som ges av Kommunikationsverket. Enligt bestämmelsens 7 moment behöver Forsvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet inte radiotillstånd för innehav och användning av radiosändare som är avsedda enbart för militärt försvar. Ett centralt krav för radioanläggningarna är också att de inte orsakar skadliga störningar i övrig radiokommunikation. Till exempel kan ett radiotillstånd återkallas helt eller delvis, om tillståndshavaren upprepade gånger bryter mot kravet på störningsfri radiokommunikation.

2.2.5 Straffrätt

Den straffrättsliga kontaktytan i förhållande till obemannade luftfartyg kan bli aktuell i flera olika tolkningssituationer särskilt i fråga om de bestämmelser som är förknippade med säkerheten, försvaret eller luftfarten. Obemannade luftfartygs hotfulla verksamhet kan till exempel anknyta till luftfotografering i objekt i fråga om vilka olovlig underrättelseverksamhet och spioneri kan komma i fråga (SL 12:9 och 12:5) eller territorialförseelse (44 § territorialövervakningslagen).

Bestämmelser om landsförräderibrott finns i strafflagens 12 kap. Enligt 12 kap. 5 § i strafflagen gör sig den skyldig till spioneri som i avsikt att gynna en främmande stat eller skada Finland skaffar uppgifter om en sådan omständighet beträffande Finlands försvar eller annan beredskap för undantagsförhållanden, Finlands utrikesrelationer, statshushållning, utrikeshandel eller energiförsörjning eller om någon annan därmed jämförbar på Finlands säkerhet inverkan omständighet som, om den kommer till en främmande stats kännedom, kan skada Finlands försvar, säkerhet, utrikesrelationer eller samhällsekonomi.

Till olovlig underrättelseverksamhet gör sig enligt 12 kap. 9 § i strafflagen den skyldig som i avsikt att skada en främmande stat eller för att gynna en annan främmande stat skaffar upplysningar om en främmande stats försvar, säkerhet eller om omständigheter med omedelbar inverkan på dem och därigenom skadar eller äventyrar Finlands utrikesrelationer.

Till riksgränsbrott kan enligt 17 kap. 7 § i strafflagen bl.a. den göra sig skyldig som bryter mot bestämmelserna om överskridning av gränsen. Obemannade luftfartyg eller modellflygplan kan också användas som hjälpmedel vid förberedelserna inför eller genomförandet av ett riksgränsbrott eller vid ordnandet av olaglig inresa enligt 17 kap. 8 § i strafflagen.

Bestämmelser om en gränsbevakningsmans rätt att använda maktmedel i ett tjänsteuppdrag finns i 35 § i gränsbevakningslagen (578/2005).

Överträdelse av bestämmelserna i luftfartslagen har kriminaliserats i luftfartslagen som luftfartsförseelse (178 §) eller också kan äventyrande av trafiksäkerheten enligt strafflagen komma i fråga. Enligt luftfartslagen ska den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1) bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 § 5 mom. och som gäller luftfartyg eller anordningar, sportfallskärmar, flygskärmar, modellflygplan eller förare av sådana,

3) bryter mot ett i 11 § avsett förbud som gäller områden där luftfart är inskränkt eller en i den paragrafen avsedd begränsning som gäller farliga områden,

4) för luftfart använder ett luftfartyg som inte på tillbörligt sätt har märkts med de beteckningar som avses i 7 § 1 mom. 2 punkten eller 16 § 2 mom. eller med motsvarande utländska beteckningar eller som är försett med felaktiga beteckningar,

16) bryter mot en skyldighet enligt 88 § eller mot ett förbud eller en begränsning som gäller användningen av flygplatsen och som meddelats av flygplatsoperatören eller av Trafiksäkerhetsverket,

17) bryter mot förbudet i 100 § 1 mom. att röra sig eller vistas på vissa områden på flygplatser,

18) för att flyga över riksgränsen använder något annat än ett gränsövergångsställe som avses i 12 § i gränsbevakningslagen,

23) bryter mot den i 159 § avsedda begränsning om vilken bestäms närmare i Trafiksäkerhetsverkets föreskrifter eller i beslut om förbud,

24) bryter mot ett förbud eller ett föreläggande enligt 167 § 1 mom. som avser ingripande i ett luftfartygs färd,

om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans, för luftfartsförseelse dömas till böter.

Befogenhet att ingripa i verksamhet som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten har i första hand polisen. Bestämmelser om polisens användning av maktmedel finns i 2 kap. 17 § i polislagen (872/2011). I 2 kap. 11 § i polislagen som gäller stoppande och flyttning av fordon hänvisas i fråga om luftfartyg till bestämmelsen i 167 § i luftfartslagen.

Att flyga ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg i strid med de bestämmelser som gäller luftfart eller annars på ett farligt sätt kan strida mot flera olika bestämmelser. Gärningsmannen kan göra sig skyldig bl.a. till en luftfartsförseelse, trafiksäkerhetsförseelse, skadegörelse, överträdelse av den offentliga freden eller någon annan gärning som beskrivs i strafflagen. Ur strafflagens synvinkel är luftfartygets befälhavare ansvarig för gärningen. Den straffrättsliga bedömningen görs från fall till fall.

2.2.6 Skadeståndslagen

Enligt 3 kap. 2 § 1 mom. i skadeståndslagen är ett offentligt samfund skyldigt att ersätta skada som förorsakats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Person- och saksador som orsakats utomstående av Försvarsmaktens verksamhet och även genom vidtagna tvångsåtgärder ska i allmänhet ersättas av statens medel. Det kan bli fråga om att ersätta t.ex. en sakskada som en utomstående person har orsakats i samband med användande av maktmedel. Statens ersättningsansvar omfattar också motsvarande skador som utomstående har orsakats i samband med handräckning till andra myndigheter. I dessa fall har staten jämställts med andra arbetsgivare i situationer, där en statsanställd har orsakat en skada genom ett fel eller en försummelse. Den som kräver ersättning ska i princip kunna visa att ett fel eller en försummelse har skett.

Utöver skadeståndslagen kan statens skadeståndsansvar också grunda sig på en bestämmelse i en annan lag. Sådana bestämmelser ingår till exempel i luftfartslagen, där skadeståndsansvaret i anknytning till luftfart har preciserats och dessutom ska i fråga om skador som orsakats utomstående också beaktas brottsskadelagen. I enlighet med 136 § i luftfartslagen tillämpas på skadeståndsansvar för skador som orsakats vid obemannad luftfart skadeståndslagen och dessutom är ägaren, innehavaren och användaren oberoende av oaktsamhet gemensamt ansvariga för skador som orsakats utomstående. Specialbestämmelsen i 136 § i luftfartslagen gäller inte modellflygplan.

2.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

2.3.1 EU-lagstiftningen och internationell rätt

Europeiska kommissionen har vid utgången av år 2015 publicerat ett förslag till revidering av den s.k. EASA-förordningen (förordning om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet EASA (EG) Nr 216/2008). Ett av de viktigaste målen i förslaget är att den höga nivån på luftfartssäkerheten ska upprätthållas samt att konkurrenskraften och den ekonomiska tillväxten inom luftfartssektorn ska förbättras genom att regleringen anpassas till utvecklingen på luftfarmsmarknaden och i luftfartstekniken. Förslaget innehåller väsentliga ändringar jämfört med nuläget i regelverket för den obemannade luftfarten. För närvarande föreskrivs det nationellt om obemannade luftfartyg och modellflygplan som väger mindre än 150 kg, eftersom gällande EASA-förordning endast omfattar obemannade luftfartyg som väger 150 kg eller mera. Nu är avsikten att alla obemannade luftfartyg ska omfattas av förordningens tillämpningsområde oberoende av vikt och användningsändamål. Kommissionens och EASAs behörighet breddas därmed till obemannade luftfartyg på under 150 kg och EASA ska i fortsättningen kunna bereda författningar och ge anvisningar om dem.

Det föreslås att i EASA-förordningen ska ingå ett regelverk och centrala krav gällande planering, produktion, underhåll och användning av obemannade luftfartyg och deras delar. Med förordningen skapas också förfaranden för godkännande av olika grad, i vilka ska ingå möjligheten att använda ett obemannat luftfartyg antingen helt utan tillstånd av luftfartsmyndigheten, med stöd av en anmälan eller med stöd av ett tillstånd. Vidare ska kommissionen genom förordningen ges behörighet att föreskriva bl.a. om identifiering och märkning av luftfartyg. Mera exakta detaljerade krav ska meddelas senare med kommissionens rättsakter på längre nivå med stöd av förordningen. Vilka de slutliga konsekvenserna av regelverket blir är således i hög grad beroende av hur regleringen på lägre nivå utformas.

Inom ramen för EASA har redan beretts ett utkast till EU-regelverk om obemannad luftfart (EASA NPA 2017-05, publicerad i maj 2017). Det är fråga om ett utkast till regelverk på lägre nivå, med vilket avsikten är att utfärda en direkt tillämplig förordning av kommissionen med stöd av den EASA-förordning som bereds just nu, sedan den har trätt i kraft. I utkastet har obemannad luftfart delats in i tre kategorier enligt den risk som luftfarten medför: en öppen kategori med en låg risk, en kategori med en förhöjd risk och en kategori med en hög risk. Det regelverk som föreslås i utkastet ska endast omfatta kategorierna med låg och förhöjd risk. Avsikten är att den verksamhet som räknas till kategorin hög risk, som i praktiken motsvarar den bemannade luftfartens risker, ska uppmärksammas senare genom att om de ändringar som behövs ska föreskrivas särskilt i de författningar som gäller bemannad luftfart. Utkastet innehåller krav på bl.a. egenskaperna hos den anordning som ska flygas, behörigheten för den som sköter flygningen och t.ex. registrering av den anordning som det flygs med eller av den aktör som svarar för flygningen.

Det föreslagna EU-regelverket gör ingen skillnad mellan hobbyverksamhet och annan verksamhet. Detta innebär en ändring av Finlands nuvarande modell och regelverk där olika krav gäller för modellflygplan som är avsedda för hobbyverksamhet och obemannade luftfartyg som är avsedda för yrkesanvändning. Beredningen av EASA-förordningen pågår just nu i EU:s organ och även EASA fortgår med beredningen av kommande rättsaktsutkast. När beredningen av EU-rättsakterna har avslutats kommer behoven av ändring i den nationella lagstiftningen att granskas, i praktiken luftfartslagen och de luftfartsbestämmelser som ska utfärdas med stöd av den. Genom Europeiska unionens rätt kan inte föreskrivas om omständigheter som anknyter till den nationella säkerheten och det nationella försvaret.

Luftfarten är en sektor som har reglerats i detalj internationellt. Ett noggrant regelverk, som är internationellt godkänt, har varit nödvändigt för att det ska kunna garanteras att den gränsöverskridande och kontinentala trafiken fungerar och att luftfarten är säker. Mellan regleringen av den kommersiella luftfarten och hobbyluftfarten finns klara skillnader på så sätt att den kommersiella luftfartens regelverk är klart strängare för att den köpande kundens säkerhet och servicenivån ska kunna säkerställas.

Den internationellt viktigaste instansen som bereder rekommendationer och avtal för luftfarten är ICAO (International Civil Aviation Organization) som är underställd FN. Organisationen har stor betydelse som utvecklare av den civila luftfarten och dess internationella spelregler. Den centralaste globala konventionen som fortfarande är i kraft är konventionen om civil luftfart som antogs i Chicago år 1944. Rekommendationer till regelverk för obemannade luftfartyg, som EASA och de nationella myndigheterna kan utnyttja, bereds av det internationella organet JARUS (Joint Authorities for Rulemaking on Unmanned Systems).

2.3.2 Sverige

Den svenska luftfartslagen är den grundläggande författningen för luftfarten. I lagen nämns också obemannade luftfartyg.

I Sverige svarar Transportstyrelsen för föreskrifterna om och övervakningen av obemannade luftfartyg. Styrelsen har gett ut anvisningar med anknytning till obemannade luftfartyg, där verksamhetssätt, anvisningar och restriktioner som gäller obemannad luftfart behandlas. Transportstyrelsen har år 2009 publicerat föreskrifter om obemannade luftfartyg (TSFS 2009:88, uppdaterade i april 2013, TSFS 2013:27), vilka riktar sig till användarna. I Sverige behövs tillstånd för kommersiellt bruk och forskningsbruk för att man ska få flyga med obemannade luftfartyg eller om flygningen sker utom synhåll för piloten. Föreskriften delar in obemannade luftfartyg i olika kategorier beroende på startvikten samt om ett obemannat luftfartyg flygs utom synhåll för piloten. TSFS reglerar flyghöjden till 120 meter och begränsar flygningen nära flygplatser.

Den myndighet som övervakar integritetsskyddet i Sverige (Datainspektionen) har år 2015 gjort den tolkningen att obemannade luftfartyg som är utrustade med kamera är jämförbara med övervakningskameror och förutsatt att kameraövervakningslagen (2013:460) ska tillämpas på dem. I en ändring av kameraövervakningslagen, som trädde i kraft i augusti 2017, preciseras att kameraövervakning som utförs med ett obemannat luftfartyg som är utrustat med kamera inte hör till tillämpningsområdet för lagen.

2.3.3 Norge

I Norge finns lagstiftning som gäller användning av obemannade luftfartyg, men den innehåller endast i obetydlig grad konkreta eller klart verkställbara regelverk för händelse av att verksamheten strider mot lagen. Följden vid överträdelse av de författningar som reglerar verksamheten kan vara att licenser eller tillstånd dras in, bötestraff eller straffyrkande. I lagstiftningen ingår t.ex. ingen specialreglering som skulle göra det möjligt att fysiskt ingripa i obemannade luftfartyg. Behovet av ett mera exakt regelverk har konstaterats också i Norge.

Utgående från norska luftfartsloven och en förordning som utfärdats med stöd av den (Forskrift om luftfartoy som ikke har fører ombord) är det förbjudet att flyga med obemannade luftfartyg i närheten av militärbaser, ambassader och fängelser. Flygandet är också förbjudet på ett avstånd av 5 km från flygplatser, nära olycksområden samt på områden som säkerhetsmyndigheterna eller Försvarmakten har tagit i bruk. Utifrån luftfartslagen kan tilläggsrestrikt-

RP 72/2018 rd

ioner ställas för användningen av obemannade luftfartyg. Enligt lagen om lokaliseringssuppgifter är det förbjudet att lagra uppgifter om militärobjekt och militärområden.

I förordningen om flygfotografering finns det specialreglering som gäller obemannade luftfartyg. I ett pågående arbete som gäller ändring av förordningen föreslås det att i förordningen ska föreskrivas om ett generellt förbud att använda obemannade luftfartyg ovanför och i närheten av militärobjekt. Syftet med detta är att säkerställa att inga bildupptagningar görs av militärobjekt.

Vidare är det enligt säkerhetsloven möjligt att förbjuda tillträde till vissa områden av försvarsskäl eller militära skäl. Detta förbud kan också tillämpas på obemannade luftfartyg.

Militärmyndigheternas behörighet grundar sig på lagen om polismyndigheten vid försvarsmakten. Enligt denna lag har försvarsmakten utifrån polismyndighetens behörighet rätt att gripa och anhålla personer på militärområden och i omedelbar närhet till dessa samt på områden som med stöd av säkerhetsloven har fastställts som förbjudna områden.

2.3.4 Danmark

Danmark har nyligen förnyat sin luftfartslagstiftning, till vilken har fogats ett exaktare regelverk för obemannade luftfartyg. Det tidigare regelverket gällde främst fjärrstyrda miniatyrmodeller. Den nuvarande regleringen gäller luftfartyg som väger under 25 kg och som används kommersiellt eller i hobbyverksamhet. I regleringen särskiljs mellan kommersiell och privat verksamhet samt mellan flygning i bebodda och obebodda områden. Om man inte följer regelverket, kan följden bli bötesstraff. I Danmark svarar trafik- och byggverket för övervakningen av och anvisningar om obemannad luftfart och har meddelat närmare föreskrifter om olika typer av flygverksamheter.

Endast för kommersiella aktörer är det tillåtet att flyga i bebodda områden. För verksamheten ska man skaffa sig ett drönarintyg (dronebevis). De obemannade luftfartyg som ska användas i bebodda områden ska försäkras och de ska ha ett officiellt elektroniskt registernummer som beviljas av trafikverket.

Hobbyanvändare kan endast flyga på obebodda områden, men anordningarna ska registreras och den som flyger en sådan ska genomgå ett elektroniskt prov och skaffa sig ett drönarintyg. Dessutom ska en försäkring skaffas för drönaren. Luftfartyg som väger under 250 gram står utanför ovan nämnda regelverk, men också för dem gäller de allmänna flygbegränsningarna.

Den högsta tillåtna flyghöjden är 100 meter för privata flygningar och 120 meter för kommersiella. I alla situationer måste den som flyger en drönare ha den inom synhåll. Avståndet till en flygplats ska vara minst 5 km och till en militär flygplats 8 km. Privat flygning är förbjuden i bebodda områden, områden med fritidsboende och kampingområden medräknade. Det är inte tillåtet att fotografera andra människor och för olaglig fotografering kan enligt strafflagen dömas till bötes- eller fängelsestraff. Avståndet till militärområden, fängelser, polisstationer, större vägar och olycksplatser ska vara minst 150 meter. Hos trafikverket ska ansökas om tillstånd för flygning med s.k. hög risk, till vilka anses höra bl.a. nattflygning, flygning utom synhåll för föraren, flygning ovanför stora folkmassor, på högre höjd än 120 meter eller med en hastighet på över 50 km/h samt autonoma flygningar.

2.3.5 Tyskland

RP 72/2018 rd

I Tyskland föreskrivs om obemannade luftfartyg i luftfartslagen (Luftverkehrsgesetz) och i förordningen om obemannade luftfartyg (Verordnung zur Regelung von unbemannten Fluggeräten), som trädde i kraft år 2017.

Alla modellflygplan och miniatyrflygplan som väger över 250 gram ska förses med brandtålig dekal, av vilken framgår namn och adress på ägaren till anordningen. Ägare till modellflygplan som väger över 2 kg ska skaffa sig ett kompetensbevis på att de kan hantera anordningen och känner till den lagstiftning och de föreskrifter som gäller användningen av den. Kompetensbeviset kan skaffas hos luftfartsmyndigheten eller en officiell organisation eller förening för flygning av miniatyrflygplan. Beviset är i kraft i 5 år. För modellflygplan som väger över 5 kg eller för flygning i mörker ska tillstånd ansökas hos luftfartsmyndigheten. Det är förbjudet att flyga modellflygplan som väger över 25 kg.

Flyghöjden har begränsats till 100 meter. I alla situationer ska den som flyger ett modellflygplan hela tiden ha det inom synhåll. Det är förbjudet att fotografera andra objekt än sådana som tillhör den som flyger modellflygplanet, t.ex. bostadsområden och objekt i dem. Flygning är förbjuden på ett avstånd av mindre än 100 meter bl.a. från olycksplatser, säkerhetsmyndigheternas objekt, militärobjekt eller militära övningar, naturskyddsobjekt, huvudvägar och järnvägar. Det är också förbjudet att flyga ovanför en folksamling. I fråga om flygplatser är det tillåtna avståndet för flygning 1,5 km. Dessutom har förbundsstatsvisa begränsningar för flygning utfärdats. Flygning i strid med bestämmelserna kan medföra bötesstraff.

2.3.6 Storbritannien

På obemannade luftfartyg tillämpas i Storbritannien den allmänna lagstiftning som gäller luftfart och ett mera detaljerat regelverk som utfärdats med stöd av den. En ny luftfartslag (Air Navigation order) trädde i kraft 2016. Innan den nya luftfartslagen trädde i kraft fanns det ingen exakt reglering för obemannade luftfartyg. I luftfartslagen föreskrivs särskilt om små obemannade drönare samt om små obemannade övervakningsdrönare. Övervakningsdrönare får inte utan tillstånd av Storbritanniens luftfartsmyndigheter flygas på en högre höjd än 150 meter eller på ett kortare avstånd än 150 meter från ett tätt bebott område eller ovanför en folksamling på över 1000 personer.

För övervakningen av obemannade luftfartyg och drönare svarar luftfartsmyndigheten (Civil Aviation Authority) som har utarbetat en Drone code -anvisning om de förfaranden som ska iakttas vid flygningen. Drönare som är utrustade med kamera kan anses höra till tillämpningsområdet för den lagstiftning som gäller skydd för privatlivet, om man med dem kan lagra bildmaterial som omfattas av skyddet för privatlivet. Överträdelse av luftfartsbestämmelserna kan leda till bötes- eller fängelsestraff.

2.3.7 Förenta staterna

I Förenta staterna är den reglering som anknyter till obemannad luftfart flerfasetterad och delvis motstridig till följd av de föreskrifter som har utfärdats i de olika delstaterna. Code of Laws of the United States of America innehåller Förenta staternas allmänna och permanenta lagar, i vilka det föreskrivs om regeringens behörighet och om luftfartsmyndigheten. I Förenta staterna har regeringen exklusiv självbestämmanderätt i fråga om Förenta staternas luftrum. Dessutom har medborgarna frihet att vistas i detta luftrum. Luftrummet övervakas av Förenta staternas flygtrafikmyndighet Federal Aviation Administration, som reglerar användningen av luftrummet genom förordningar eller bestämmelser för att garantera en effektiv och säker användning av luftrummet.

År 2012 antog Förenta staternas kongress en lag som reformerade flygtrafikmyndigheten Federal Aviation Administration (FAA) Modernization and Reform Act of 2012. Ett syfte med reformlagen var att få den obemannade luftfarten att bli en del av det nationella flygtrafiksystemet. FAA har i omfattande grad reglerat användningen av obemannade luftfartyg. Regleringen innehåller flera fysiska begränsningar för flygandet i fråga om flyghöjd, hastighet och dagsljus. Flyghöjden har begränsats till 120 meter och hastigheten till 160 km/h. Den som flyger ett obemannat luftfartyg ska hela tiden ha det inom synhåll och det får inte styras från ett rörligt fordon och inte flyga ovanför publik. Från begränsningarna kan avvikelser göras med ett särskilt tillstånd som söks hos luftfartsmyndigheten.

Oberoende av modellflygplanets användningsändamål, ska alla modellflygplan som väger 250 gram registreras. Vid registreringen får personen ett registreringsnummer av luftfartsmyndigheten, och det ska fästas på planet. Registreringen kostar 5 dollar och den gäller i tre år. Försummelse av registrering kan leda till en sanktion på upp till 27,500 dollar.

När ett obemannat luftfartyg flygs i ett icke-kommersiellt syfte, ska det hållas på ett avstånd av 5 mile från flygplatser och den som flyger luftfartyget ska hela tiden ha det inom synhåll.

2.4 Bedömning av nuläget

2.4.1 Konsekvensen för säkerhetsmyndigheternas verksamhet av ändringarna i luftfarten

De myndigheter som svarar för säkerheten saknar specificerad och aktuell behörighet att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs verksamhet. Försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, polisen och luftfartsmyndigheterna har ett särskilt behov att ingripa i flygverksamhet som hotar ordningen och säkerheten på deras verksamhetsområden. De befogenheter som definieras i polislagen, gränsbevakningslagen och luftfartslagen att stoppa ett fordon eller ett luftfartyg lämpar sig över huvud taget inte till sitt förfarande eller syfte för att användas på modellflygplan och obemannade luftfartyg.

Myndigheternas möjligheter att bevaka obemannad luftfart avviker från den traditionella luftfartens verksamhetsmiljö. Någon luftlägesbild produceras inte koncentrerat i fråga om obemannad luftfart och det finns ingen skyldighet till detta i lagen. I obemannad luftfart blir det närmast i efterhand aktuellt att bedöma om en viss verksamhet varit tillåten. Det verkar dock inte heller finnas något hinder i den nationella lagstiftningen för att upprätthålla en lägesbild i realtid. För närvarande bör myndigheterna planera sin verksamhet så att det hot som modellflygplan och obemannade luftfartyg orsakar blir beaktat och skaffa den materiel som behövs för att risksituationer och skada ska kunna avvärjas.

I fråga om obemannad luftfart är centrala orosmoment för säkerhetsmyndigheterna statliga kretsar, terroristaktörer, kriminella (narkotika, olagliga ämnen, smuggling) och enskilda aktörer (medlemmar i extrema rörelser, enskilda gärningsmän). Dessutom kan enskilda civila aktörer oavsiktligt orsaka skada. Eftersom lagstiftningen lämnar ansvaret för att bedöma riskerna med verksamheten huvudsakligen åt den som flyger ett luftfartyg, framhävs de risker som beror på oskicklighet och ovetskap.

Till lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) fogades år 2016 en bestämmelse som gäller temporärt. I den utvidgades rätten att behandla och utnyttja anonymiserade förmedlingsuppgifter om radiokommunikation. Bestämmelsen gäller i fem år och syftet med den är att som ett försök möjliggöra en ny affärsverksamhet utan att integritetsskyddet äventyras. Efter ändringen har det varit möjligt att med automatisk databehandling statistiskt behandla radiokommunikation i anknytning till fjärrstyrningen av en miniatyrmodell eller ett obemannat fartyg (inklusive obemannade luftfartyg), förutsatt att en enskild fysisk person inte

kan identifieras vid behandlingen eller som ett resultat av behandlingen. Bestämmelsen gör det möjligt för vem som helst att upptäcka ett luftfartyg eller ett modellflygplan genom att utnyttja förmedlingsuppgifterna, ifall förarens integritetsskydd inte kränks.

Myndigheterna har ett behov att nå den som styr ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg i risksituationer eller hotfulla situationer av olika typ. Flygfotografering har orsakat olägenhet t.ex. genom att försvåra räddningsverksamhet. När man utan tillstånd tar flygbilder på publikevenemang kan detta också medföra en fara, eftersom ett modellflygplan som man förlorat kontrollen över kan störta bland publiken. Med flygfotografering har man också gjort sig skyldig till brott av typen olovlig observation (SL 24:6) och prövat gränserna för integritetsskyddet. Industrispionage som utförs med obemannade luftfartyg och modellflygplan kan också vara skadligt för företagsverksamheten.

2.4.2 Myndigheternas möjligheter att ingripa i hotande eller olovlig verksamhet

Trafik- och luftfartsmyndigheterna har skyldighet att styra och övervaka obemannad luftfart inom sina verksamhetsområden. Befogenheter att ingripa i lagstridig verksamhet och verksamhet som orsakar fara hör i princip till polisens allmänna befogenheter. I 2 kap. 11 § i polislagen konstateras det dock att om beordrande av ett luftfartyg att landa föreskrivs i luftfartslagen, men huruvida den lämpar sig för avvärjande av det hot som modellflygplan och obemannade luftfartyg orsakar kan ifrågasättas. Av bestämmelsen i 167 § i luftfartslagen är det svårt att härleda en fungerande bestämmelse för ingripande i obemannade luftfartygs och modellflygplans färd, eftersom paragrafen i första hand lämpar sig för traditionella luftfartyg. På modellflygplan tillämpas paragrafen inte alls, för enligt luftfartslagen är de inga luftfartyg. Det beordrande att ändra färdriktningen eller landa som förutsätts i 167 § i luftfartslagen är det i regel inte möjligt att förmedla till ett obemannat luftfartyg eller modellflygplan.

Utredning, förebyggande och avslöjande av eventuella brott som hänför sig till flygverksamheten hör också till polisens befogenheter. I vissa fall har också Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet eller Tullen behörighet. Bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets befogenheter att ingripa bl.a. i verksamhet som äventyrar gränsordningen och gränssäkerheten och i sådan verksamhet som förhindrar realiserandet av Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter samt förebyggande och utredning av brott som hör till Gränsbevakningsväsendets verksamhetsområde finns i gränsbevakningslagen (578/2005). I territorialövervakningslagen (755/2000) finns dessutom specialbestämmelser om territorialövervakningsmyndigheternas befogenheter att ingripa i territoriokränkningar och territoriöverträdelser.

Övervakning av den territoriella integriteten på havsområdet och i lufrummet betyder i praktiken att man följer upp iakttagelser som gjorts med olika sensorer, såsom radar, och identifierar dem bl.a. med kameraövervakning, fartygens och luftfartygens anordningar för egenidentifiering, och genom information som erhålls från andra territorialövervakningsmyndigheter eller via internationellt samarbete. Man försöker identifiera alla objekt som överskrider riksgränsen samt som rör sig i internationellt lufrum och på havsområdet i Finlands närområden. Vid färd eller vistelse i landet utan rätt till inresa eller om bestämmelserna och föreskrifterna om inresa och vistelse i landet inte iakttas, tillgrips åtgärder mot färden eller vistelsen. För att göra luftövervakningen enklare har en identifieringszon för luftfarten upprättats, vilken förutsätter att man på förhand anmäler till områdesflygkontrollen om flygning i området. Det är emellertid ytterst svårt att identifiera modellflygplan och obemannade luftfartyg med ovan nämnda metoder. Syftet med territorialövervakningslagen är att trygga och övervaka Finlands territoriella integritet, vilket gör att tröskeln för att tillämpa lagen på ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg som hotar Försvarsmaktens verksamhet är tämligen hög. Territorialövervakningslagstiftningen bildar en egen helhet, med hjälp av vilken man kan ingripa i hotet från obemannad luftfart inom lagens tillämpningsområde.

Vissa myndigheter har utan särskild behörighet tagit i bruk säkerhetssystem, med hjälp av vilka man strävar efter att upptäcka och eventuellt tekniskt hindra modellflygplans och obemannade luftfartygs ankomst till ett visst område. Det har i princip inte ansetts nödvändigt att föreskriva om någon särskild behörighet för användningen av dessa system, men när systemens kapacitet ökar torde situationen bli oklar. De bestämmelser i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation som gäller radiokommunikationens konfidentialitet (inklusive integritetsskyddet) ställer ramar för utvecklandet av de anordningar som kan användas för att upptäcka och avvärja modellflygplan och obemannade luftfartyg.

2.4.3 Obemannad luftfart och Försvarmaktens uppgifter

I takt med att tekniken har utvecklats har också den militära verksamhetens metoder blivit mångsidigare. Obemannade luftfartyg som är avsedda för spaning och militär användning representerar den nya tekniken, som det under tidigare år funnits endast begränsad tillgång till. Den teknik som finns i olika modellflygplan och obemannade luftfartyg möjliggör fotografering och också transport av en sådan last som kan användas för att orsaka skada och i militärt syfte. Till obemannade luftfartyg an knyter många möjligheter att orsaka skada genom att transportera sprängämnen eller skadliga ämnen långa vägar till ett visst militärt objekt. Nyttolasten behöver inte vara särskilt stor för att sprängämnenas effekt ska öka. Det att tekniken har blivit mera tillgänglig och allmännare har lett till att det säkerhetshot som obemannad luftfart utgör för Försvarmakten totalt sett har ökat betydligt.

Staternas väpnade styrkor har investerat ansevärd summor i den obemannade luftfartens teknik. Genom att utnyttja ny teknik kan man syssla med underrättelseinhämtning i militärt bruk (t.ex. spioneri, övervakning, specialunderrättelse, spaning på viktiga objekt), påverka (t.ex. lamslå elnät eller andra system) och angripa (t.ex. laddning av projektilvapen, leverans av sprängämnen till ett objekt, förstöring av objekt, störningssändningar, CBRN-påverkan). Försvarmaktens hotbedömningar om vilka risker den obemannade luftfarten orsakar har påverkat hur varje verksamhet ordnas. Försvarmakten har också varit tvungen att inhibera vissa av sina planerade verksamheter, då det har ansetts att hotet blir för stort.

Statliga aktörers militära planering grundar sig på att dessa aktörer redan på förhand, under normala förhållanden bedriver underrättelseinhämtning mot motparten. Försvarmakten måste under normala förhållanden effektivt kunna bemöta dylik verksamhet, som äventyrar Finlands militära försvar. En främmande stats underrättelseverksamhet är effektivare än tidigare i och med teknikutvecklingen, och möjligheterna att inhämta betydligt mera detaljerad information har ökat. Verksamheten är till flera delar kostnadseffektivare och i synnerhet i fråga om obemannade luftfartyg mera riskfri för aktören.

Obemannade luftfartygs prestanda och sensorer är betydligt mera utvecklade, jämfört med t.ex. satelliter som tidigare utnyttjades också för underrättelseinhämtning. Den moderna tekniken gör det bl.a. möjligt att upptäcka svaga punkter i varje enskild byggnad. Värmesensorer, ytterst exakt fotograferingsteknik och alla givare i det elektromagnetiska spektret kan byggas in t.ex. i ett modellflygplan. Ifall Försvarmakten inte klarar av att förhindra otillåten spaning och informationsinhämtning, kan spanarna få t.ex. en exakt bild av Försvarmaktens uppbyggnad eller taktiska verksamhet. Främmande stater strävar genom sin underrättelseverksamhet efter att ta reda på svaga punkter i Försvarmaktens verksamhet och objekt och möjligheterna att utnyttja dem.

Lagen om försvarmakten innehåller inga särskilda befogenheter att ingripa i ett obemannat luftfartygs eller ett modellflygplans färd. Särskilda bestämmelser om detta bör fogas till lagen så att det inte är nödvändigt att tolka Försvarmaktens allmänna befogenheter. Försvarmakten har behov av att få tillräckliga befogenheter för att kunna bemöta det hot som modellflygplan

och obemannade luftfartyg orsakar, eftersom dess uppgift att skydda sin verksamhet äventyras, ifall man inte kan reagera på ett hot genom att förhindra att dessa luftfartyg kommer in på Försvarmaktens områden. Det är också nödvändigt att skydda trupper, övningar, fartyg samt genomförandet av Försvarmaktens säkerhetsuppgifter. Ifall en fientlig gärning riktas mot Försvarmaktens verksamhet och lyckas, är följderna betydande med tanke på försvaret och samhällets säkerhet. I lagstiftningen bör det preciseras med vilka befogenheter Försvarmakten till denna del kan bemöta ett ovan beskrivet hot som riktas mot landets försvar.

2.4.4 Skadeståndsärenden

Försvarmaktens lagstadgade verksamhet kan förorsaka skador. I fråga om skadeståndsärenden är lagstiftningen klar och täckande. Skadeståndslagen sätter en grund för skadeståndsprövningen och vad gäller förfarandet finns det i lagen preciseringar med anknytning till behörigheten i fråga om statens skadeståndsverksamhet. Lagen om statens skadeståndsverksamhet (978/2014) tillämpas på handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, om anspråket grundas på ett fel eller en försummelse som en statlig myndighet har begått eller på verksamhet för vilken staten svarar oberoende av uppsåt eller vårdslöshet. I fråga om obemannade luftfartyg och modellflygplan är det möjligt att de själva skadas eller att de som en indirekt verkan orsakar skada när de störtar.

I fråga om eventuella orsakade skador är Statskontoret i regel behörig instans. För skadeståndsrättsliga situationer finns det en fungerande lagstiftning och preciserande förfaranden. Gällande lagstiftning fungerar och något nödvändigt behov av ändringar föreligger inte.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Mål

Syftet med propositionen är att förbättra säkerheten i samhället. Den nuvarande lagstiftningen gör att Försvarmaktens möjligheter att ingripa i skadlig flygverksamhet och obemannad luftfart delvis är oklara. I den föränderliga säkerhetssituationen är det nödvändigt att utveckla den lagstiftning som gäller Försvarmakten så att den blir mera detaljerad.

Målet är att komplettera den lagstiftning som gäller Försvarmakten så att Försvarmakten har tillräckliga och i lagstiftningen specificerade befogenheter för att kunna bemöta ett hot som riktar sig mot vissa av dess centrala verksamheter och objekt vad gäller modellflygplan och obemannade luftfartyg. Försvarmaktens behörighet ska vara begränsad så att avvärjandet av ett hot alltid ska sammanhålla med genomförandet av Försvarmaktens lagstadgade uppgifter. Ett särskilt hot mot Försvarmakten orsakar en främmande makts militära aktörer och de parter som agerar för deras räkning.

Det föreslås att till lagen ska fogas befogenheter utifrån vilka Försvarmakten vid behov genom en teknisk anordning eller med användning av maktmedel kan ingripa i ett obemannat luftfartygs eller modellflygplans färd. Befogenheterna omfattar både traditionella maktmedel och användning av en teknisk anordning. Med tekniska anordningar kan man behandla signaler och frekvenser som anknyter till flygning för att upptäcka anordningar, men också för att påverka dem. Befogenheterna behövs i de objekt som används av Försvarmakten, men under vissa rådande förutsättningar också utanför dem, dvs. på allmän plats. Befogenheterna på allmän plats ska dock begränsas till att vara inriktade på att stödja Försvarmaktens lagstadgade uppgifter, och användningen av befogenheterna på allmän plats ska förutsätta samarbete med polisen. Det är inte motiverat att binda befogenheterna enbart vid de områden som stadigvarande används av Försvarmakten, eftersom Försvarmakten ordnar militära övningar, trans-

porterar krigsmateriel, rör sig med marinens fartyg eller underhåller sina radarstationer utanför sina områden.

Med propositionen ändras inte det nuvarande rättsläget, där polisen är den som upprätthåller allmän ordning och säkerhet. Principiellt är ändringen av betydelse på så sätt att för Försvarsmakten ska föreskrivas om befogenheter på allmän plats, men detta minskar inte polisens roll som upprätthållare av allmän ordning och säkerhet. Avsikten är att polisen inte ska behöva svara för säkerheten vid Försvarsmakten i situationer där hotet från obemannad luftfart anknyter till Försvarsmaktens verksamhet.

Det är ändamålsenligt att Försvarsmakten har befogenheter att skydda sina egna objekt och verksamheter, och då är det inte nödvändigt att stödja sig t.ex. på polisens handräckningsarrangemang. Även anvisandet av resurser och kostnadsansvaret skulle inriktas på Försvarsmakten. Följaktligen ingår i propositionen en principiellt betydelsefull ändring med anknytning till befogenheterna, men den kan dock motiveras med behov orsakade av en föränderlig verksamhetsmiljö. Med tanke på resursallokeringen är det motiverat att uttryckligen om de befogenheter som anknyter till obemannad luftfart kan föreskrivas i lagen om försvarsmakten. Befogenheterna ska anknyta till Försvarsmaktens lagstadgade uppgifter och de definieras i lagen exakt avgränsade. I beslutsfattandet ska ändamålsenlighet och proportionalitet beaktas samt en territoriell och tidsmässig dimension för användningen av befogenheterna fastslås.

Målet för propositionen är att förtydliga bestämmelserna om verksamheten så att också de som idkar obemannad luftfart blir medvetna om de specialbestämmelser som anknyter till Försvarsmaktens verksamhet. Ett oklart och flertydigt rättsläge står inte heller i en enskild persons intresse och rättspraxis är följaktligen inkonsekvent i fråga om den obemannade luftfarten. De ramar som lagstiftningen ger flygverksamheten påverkar dock inte laglig luftfartsverksamhet eller företagsverksamhet negativt mera än i obetydlig mån. Användningen av befogenheterna ska alltid grunda sig på en bedömning i varje enskilt fall och det är osannolikt att en sporadisk modellflygplansflygare kommer att orsakas onödig skada.

3.2 Alternativ och bedömning av dem

Vid beredningen övervägdes olika lagstiftningsalternativ, genom vilka de mål som definierats i beslutet om tillsättande kunde uppnås. Först övervägdes det hur nödvändiga ändringarna av lagstiftningen är och dryftades om det är möjligt att tolka den nuvarande lagstiftningen så att den också täcker de hot som den förändrade säkerhetssituationen orsakar.

Användning av nödvändiga maktmedel på allmän plats mot hotande, farlig eller brottslig verksamhet ankommer på polisen, också när det är fråga om flygverksamhet. Gränsbevakningsväsendet igen svarar för upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet på gränsövergångsställen och kan inom sitt verksamhetsområde använda nödvändiga maktmedel för att ingripa i flygverksamhet som strider mot bestämmelserna. Territorialövervakningsmyndigheterna har också i vissa situationer möjlighet att använda maktmedel. De situationer där territorialövervakningslagens befogenheter kan användas sammanhänger nära med territorialövervakningsmyndigheternas uppgifter att övervaka och trygga den territoriella integriteten. Vid trygandet av Försvarsmaktens verksamhet och objekt lämpar sig igen de befogenheter som ingår i lagen om försvarsmakten.

Ett lagstiftningsalternativ gick ut på att komplettera bestämmelsen om ingripande i ett luftfartygs färd i 167 § i luftfartslagen. Med stöd av den paragrafen finns inget tillräckligt exakt bemyndigande att ingripa i obemannade luftfartygs och modellflygplans färd, eftersom paragrafen i första hand lämpar sig för traditionella luftfartyg. På modellflygplan tillämpas paragrafen inte alls, eftersom de enligt luftfartslagen inte är luftfartyg. Det beordrande att ändra färdrikt-

ningen eller landa som förutsätts i luftfartslagen är det i regel inte möjligt att förmedla till ett obemannat luftfartyg eller modellflygplan. Förutsättningarna för att ingripa i färden när det är fråga om modellflygplan och obemannade luftfartyg ska finnas åtskilda från de bestämmelser som gäller ett vanligt flygplan. Användning av maktmedel och teknisk påverkan är godtagbara endast i fråga om flygande anordningar utan människor i, och till denna del bör nuläget inte ändras på något sätt.

Under beredningens gång föreslogs det också att en lägesbild i realtid avsevärt skulle förbättra säkerheten. Trafiksäkerhetsverket Trafi förbereder en mobilapplikation, som i fortsättningen kommer att göra det möjligt för dem som flyger obemannade luftfartyg att, om de så önskar, meddela andra aktörer de platser där flygningen kommer att ske. Med samma applikation kan aktörerna se, om det i området finns sådan verksamhet som borde beaktas vid flygningen (t.ex. ett tillfälligt flygförbudsområde som har upprättats på begäran av Försvarmakten eller polisen). Applikationen kommer att förbättra säkerhetsmyndigheternas lägesbild över flygningarna med obemannade anordningar. Ätminstone kan det i vissa situationer hjälpa till att reda ut myndigheternas iakttagelser och utgöra ett stöd när man bedömer de metoder som står till buds så att de får rätt proportioner.

En lägesbild i realtid förbättrar också flygsäkerheten, då man i realtid får kännedom om de aktiva verksamhetsområden samt restriktionsområden som är i kraft på grund av Försvarmaktens flygverksamhet. För Försvarmaktens verksamhet är saken av särskild betydelse, eftersom man i lågflygningsverksamheten lätt opererar på samma höjd som de obemannade luftfartygen. Ifall det inte finns någon lägesbild, är risken för en kollision överhängande överallt. Dessutom kan Försvarmaktens enskilda övningsflygningar riktas in på sådana områden där det inte har anmälts förekomma aktiv flygverksamhet med obemannade luftfartyg. Under projektets gång konstaterades det att utvecklandet av en luftlägesbild i realtid dock inte hör till kärnområdet för målen med lagstiftningsprojektet.

Vidare bedömdes det i projektet vilken möjligheten är att utöka antalet områden där luftfarten är inskränkt med stöd av statsrådets förordning om områden där luftfart är inskränkt. Alla militärt viktiga objekt är det dock inte ändamålsenligt eller möjligt att klassificera som R-områden, såsom är fallet t.ex. i fråga om spaningsradar, Försvarmaktens trupper eller mobil krigsmateriel. Vidare ska det noteras att områden med flygförbud inte har föreskrivits att gälla enbart modellflygplan eller obemannade luftfartyg. Enbart genom att utöka antalet områden med inskränkt luftfart är det dock inte möjligt att tillgodose det anförda behovet. Restriktionsområdena kommer dock i fortsättningen att ha betydelse med tanke på användningen av befogenheterna.

Dessutom bedömdes möjligheten att utvidga det straffrättsliga ansvaret och utvecklandet av lagstiftningen om de tvångsmedel som sammanhänger med detta. Den som flyger med eller styr ett obemannat luftfartyg kan i sin verksamhet göra sig skyldig till flera olika överträdelser eller brott, men det har inte ansetts ändamålsenligt att binda förutsättningarna för att använda befogenheterna vid ett brottsmotiv. Vidare ansågs det inte ändamålsenligt att ändra Försvarmaktens roll i brottsbekämpningen.

De allmänna nödvärnsprinciperna möjliggör också under vissa förutsättningar för myndigheterna att i ett enskilt fall ingripa i verksamhet som bedöms vara skadlig. Dessutom möjliggör teknikutvecklingen i fråga om övervakningssensorer och väktarsystem redan i sig övervakning av strategiska objekt. Utöver övervakning har Försvarmakten också behov av att påverka obemannade luftfartyg, som hotar Försvarmaktens verksamhet. Påverkan och användning av maktmedel förutsätter i princip exakt reglering i lag.

I planeringsfasen av projektet övervägdes en bedömning av flera olika förvaltningsområdens behov i ett avsevärt omfattande lagstiftningsprojekt, men man kom till att det var ändamålsenligare att framskrida förvaltningsområdesvis. Vid beredningen används förvaltningsövergripande sakkunskap och samordnas olika lagstiftningsprojekt.

I skenet av de presenterade omständigheterna är det nödvändigt att föreskriva separat om Försvarsmaktens befogenhet att ingripa i obemannad luftfart, ifall detta är nödvändigt för att skydda landets försvar eller Försvarsmaktens verksamhet. Således stannade man för att utveckla lagen om försvarsmakten, i vilken det redan finns bestämmelser som gäller ordningen och säkerheten i Försvarsmaktens objekt.

Myndigheternas befogenheter bör vara klart definierade i lagstiftningen. Lagstiftningstekniskt är det till denna del motiverat att lösa behoven av utveckling på försvarsministeriets förvaltningsområde i den referensram som lagen om försvarsmakten ger, framför allt då det är fråga om möjligheten att till och med använda maktmedel.

3.3 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att lagen ska ändras så att Försvarsmakten får befogenheter att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd i de situationer som särskilt definieras i lagen. Det föreslås att till lagen ska fogas bestämmelser om befogenheter att ingripa i ett modellflygplans och ett obemannat luftfartygs färd, om beslutandet om detta, om samarbete med polisen, om inhämtande av identifieringsuppgifter samt en bestämmelse om hanteringen av omhändertagna modellflygplan och obemannade luftfartyg och om protokollföring av saken. Vidare ska det i lagen finnas bestämmelser om samarbete med Kommunikationsverket till de delar som hör till verkets verksamhetsområde.

Målet med det nya regelverket är att skapa befogenheter att ingripa i modellflygplans eller obemannade luftfartygs färd för att spaningsverksamhet och annan olovlig verksamhet vid Försvarsmaktens objekt, såsom fientlig eller militär verksamhet som riktas mot Försvarsmaktens objekt, personal och rikets vitala funktioner, ska kunna förhindras. Dessutom inverkar propositionen positivt på den militära luftfartens flygsäkerhet i det nedre luftrummet, eftersom en klar lagstiftning för sin del minskar risken för kollisioner.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Den teknik med vilken man kan bemöta hotet från obemannad luftfart är huvudsakligen dyr. Tekniken i fråga utvecklas kontinuerligt inom försvars- och säkerhetsindustrin. Industrin producerar utrustning både för enskilda företags och för myndigheternas bruk.

Vid Försvarsmakten har en resurs reserverats för utvecklande av beredskapen, och den ska täcka de kostnader som författningsändringarna medför. Med tanke att Försvarsmaktens investeringar ska kunna användas effektivt är det viktigt att regleringen utvecklas så att den blir mera exakt. Det föreslås inget tilläggsanslag på grund av författningsändringarna. De investeringar och personresurser som föranleds av författningsändringarna kan man inrikta inom ramen för utvecklingsprogrammen som en del av Försvarsmaktens normala verksamhet.

4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Försvarsmaktens kapacitet att ingripa i obemannad luftfart stöder också andra myndigheter och kompletterar samhällets myndighetsresurser på ett ändamålsenligt sätt. Polismyndigheterna, Gränsbevakningsväsendet, Tullen och luftfartsmyndigheterna sörjer inom sina verksamhetsområden för åtgärder som anknyter till modellflygplansverksamhet och obemannad luftfart.

Med tanke på samhällets övergripande säkerhet är det motiverat att Försvarsmakten har befogenhet att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs verksamhet inom Försvarsmaktens områden och objekt, men under vissa villkor också utanför dem. Användningen av befogenheterna utanför Försvarsmaktens områden och objekt bör ordnas och planeras i samarbete med övriga myndigheter. I synnerhet polisen, som har allmän behörighet på allmän plats, ska också i fortsättningen vara den myndighet som ansvarar för allmän ordning och säkerhet. Efter att ha fått information av Försvarsmakten om en planerad insats på allmän plats, kan polisen besluta delta i uppdraget i samarbete, planera realiserandet av det tillsammans med Försvarsmakten eller till och med ta över skötseln av uppdraget. Det viktiga är att polisen har uppdaterad information om Försvarsmaktens verksamhet på allmän plats, också om polisen inte anser det nödvändigt att själv desto mera delta i saken.

Den föreslagna ändringen har en positiv effekt i synnerhet på Försvarsmakten. Ändringen har stor betydelse för tryggandet av verksamhetsbetingelserna för landets försvar och klargörandet av rättigheterna att använda maktmedel. Ändringen anknyter också till Försvarsmaktens upphandling. Den kapacitet som behövs utformas som en del av utvecklingsprogrammen, vilka uppdateras med jämna mellanrum. Lagstiftningen möjliggör att kapacitet kan skapas såväl för normala förhållanden som också för undantagsförhållanden samt som stöd till andra myndigheter för att den övergripande säkerheten ska kunna garanteras för samhället. Den personal som behövs måste utbildas för verksamheten, även om utbildningsbehoven inte är betydande. Utbildningen och sätten att dela information bör förankras inom Försvarsmakten i samband med att lagen träder i kraft. De som använder teknisk störningsutrustning måste ges behövlig utbildning så att man kan förhindra att åtgärderna orsakar fara för radioanläggningar eller verksamheten i det allmänna kommunikationsnätet samt för utomstående.

Med användningen av befogenheterna sammanhänger sådan teknik som kan förutsätta Kommunikationsverkets godkännande (radiotillstånd, 39 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation). Ifall Försvarsmakten använder teknik som förutsätter radiotillstånd för att påverka modellflygplan och obemannade luftfartyg eller för att identifiera sådana under fredstid, måste anordningarna godkännas av Kommunikationsverket. I den verksamhet som hänför

sig enbart till landets försvar behövs inget radiotillstånd. Också för användning av dessa anordningar kan det behövas en föreskrift från Kommunikationsverket om rätten att använda frekvenser, om anordningen kan användas också på andra frekvenser än de som har anvisats för det militära försvaret. Ändringen kan obetydligt öka Kommunikationsverkets arbetsuppgifter.

Verkställandet av lagändringarna förutsätter ett tätare samarbete mellan olika myndigheter. För att lägesbild och information ska kunna delas bör gemensam praxis utformas mellan de olika myndigheterna.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Ändringen förbättrar samhällets säkerhet mot inre och yttre hot. Beredskapen på en förändrad säkerhetssituation genomförs i enlighet med verksamhetsmodellen för den övergripande säkerheten samt genom att författningsgrunden utvecklas.

De tekniska anordningar med vilka man kan ingripa i flygning med obemannade luftfartyg kan orsaka störning i radiokommunikationen. Den tillgängliga tekniken är av sådan art att det är omöjligt att inrikta den enbart på ett enskilt modellflygplan eller obemannat luftfartyg. Flygningen kan ske genom en styrsignal eller anordningen kan, medan den flyger, sända en viss signal, och genom att ingripa i den kan man påverka anordningens färd. Möjligheterna att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd förändras och utvecklas i takt med att tekniken utvecklas. Den olägenhet som radiokommunikationen orsakas av detta bör vara liten och användningen av befogenheterna förenlig med proportionalitetsprincipen. Till exempel vilka verkningar detta har på det allmänna mobilnätet bör man vara medveten om när verksamheten planeras och skadliga verkningar bör minimeras.

Enskilda hobbyutövare och företagsaktörer påverkas av det nya regelverket när den luftfartsverksamhet de bedriver sker i närheten av Försvarsmaktens objekt och verksamhet. I förhållande till nuläget är ändringen dock inte betydande, eftersom man måste ha tillstånd för att röra sig i Försvarsmaktens objekt och flygfotograferingsförbuden enligt territorialövervakningslagen redan nu begränsar verksamheten.

I praktiken är Försvarsmaktens objekt, såsom garnisoner och krigsövningar, nästan utan undantag belägna ute i landskapen avses från bosättningscentra. Ifall Försvarsmakten har ett behov att använda sina befogenheter någon annanstans, framhävs behovet av samarbete med polisen och Kommunikationsverket. Företagsverksamheten, såsom transporttjänster som eventuellt kommer att bli mera allmänna i framtiden, torde huvudsakligen koncentreras till andra platser än i närheten av Försvarsmaktens objekt. Det kan emellertid inte uteslutas att det inte i framtiden kan förekomma något slags affärsverksamhet också i glesbygdsområden.

Fotografering torde vara en av de allmännaste formerna av hobby- och företagsverksamhet just nu. Från luften fotograferas t.ex. elledningars skick och stormskador. Det torde dock vara mycket sällsynt att någon fotograferar Försvarsmaktens objekt i samband med näringsutövande eller som hobby. Det är emellertid möjligt att Försvarsmakten sporadiskt blir tvungen att ersätta utomstående för skador som orsakats dem.

För säkerhets- och försvarssektorns företag som utvecklar utrustning för att upptäcka och avvärja modellflygplan och obemannade luftfartyg torde inverkan av den föreslagna lagen vara positiv eller neutral. De föreslagna ändringarna torde inte heller orsaka någon betydande olägenhet för enskilda aktörer, eftersom användningen av Försvarsmaktens befogenheter kommer att begränsa sig till vissa områden och särskilda situationer. Till exempel informeras det vidsträckt om krigsövningar och garnisonernas läge känner man väl till, vilket gör att i

förhållande till nuläget är ändringarna huvudsakligen obetydliga. Med tanke på enskilda aktörers rättsskydd är det viktigt att tillräckligt med information finns tillgänglig om begränsningarna i flygning och i obemannad luftfart. Förbuden ska i regel meddelas genom skyltar (områden som används av försvarsmakten, 11 § i förordningen om försvarsmakten) eller andra märkningar. Försvarsmakten bör också aktivt informera om sina verksamheter som kan påverka den obemannade luftfarten. Till exempel i fråga om Försvarsmaktens fartyg som rör sig ute till sjöss är det dock inte möjligt eller ändamålsenligt att göra en märkning eller på ett annat sätt informera i detalj. Följaktligen bör man, sedan lagen trätt i kraft, eftersträva att aktivt informera om dess innehåll.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts i en arbetsgrupp som tillsattes av försvarsministeriet den 25 november 2016. I arbetsgruppen fanns representanter för försvarsministeriet, Försvarsmakten, inrikesministeriet och Gränsbevakningsväsendet. Till arbetsgruppen har kallats permanenta sakkunniga från kommunikationsministeriet, sekretariatet för Säkerhetskommittén och myndighetsenheten för militär luftfart. Med ett beslut av den 2 juni 2017 förlängde försvarsministern mandattiden för arbetsgruppen till den 15 november 2017.

Ett diskussionsmöte om propositionen ordnades den 2 oktober 2017 och det var öppet för allmänheten. Intressentgrupper förde fram sina synpunkter vid mötet, och utgående från dem preciserades propositionen bl.a. på de punkter som gäller myndighetssamarbete och informering om begränsningar. Vid diskussionsmötet fick man också information som anknöt till bedömningen av propositionens konsekvenser. I samband med diskussionsmötet reserverades också en möjlighet att komma med en skriftlig kommentar.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Försvarsministeriet sände utkastet till regeringsproposition om ändring av lagen om försvarsmakten på remiss, och remissbehandlingen ordnades den 1 december 2017 – den 31 januari 2018. Remissbegäran fanns också allmänt tillgänglig på försvarsministeriets webbplats och på webbplatsen utlatande.fi som upprätthålls av justitieministeriet.

Remissyttranden gavs av justitieministeriet, utrikesministeriet, inrikesministeriet, kommunikationsministeriet, finansministeriet, statsrådets kansli, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, Riksåklagarämbetet, Huvudstaben, Tullen, Trafiksäkerhetsverket Trafi, dataombudsmannen, Kommunikationsverket, staben för Gränsbevakningsväsendet, centralkriminalpolisen, Polisstyrelsen, skyddspolisen, Geologiska forskningscentralen, Befälsförbundet rf, Underofficersförbundet rf, Försvarsutbildningsföreningen rf, Finavia Oyj, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry och Kari Käräjaoja.

Allmänna kommentarer

I remissyttrandena fick propositionen och dess mål ett omfattande understöd. Betänkandet ansågs motiverat och lagförslaget nödvändigt. I remissyttrandena konstaterades också att propositionen för sin del realiserar skrivningen i regeringsprogrammet om att hybridhot ska bemötas. Det föreslogs emellertid flera preciseringar till definitionerna av befogenheterna och till innehållet och detaljerna i dem och till deras konsekvenser. I vissa remissyttranden understöd- des också mera vidsträckta befogenheter än de som föreslagits. Vid bedömningen av ändringarnas förenlighet med grundlagen bör uppmärksamhet fästas särskilt vid skyddet av ett förtro- ligt meddelande och den granskning som gäller egendomsskyddet.

RP 72/2018 rd

I remissresponsen tog man också upp behovet att sammanpassa alla författningsprojekt gällande säkerhetsshotet från modellflygplan och obemannade luftfartyg, vilka pågår just nu inom statsrådet.

Befogenheterna på de områden som används av Försvarmakten och ovanför dem

Justitieministeriet är i sitt remissyttrande enig med den synen i propositionen att dylika bestämmelser bör fogas till lagen, för att man inte ska behöva tolka Försvarmaktens allmänna befogenheter. Den föreslagna befogenhetsregleringen bör emellertid preciseras till flera delar. Enligt justitieministeriet ska den föreslagna lagen anses motiverad av den anledningen att t.ex. allmänna luftfartsrestriktioner inte kan anses vara tillräckligt effektiva och ändamålsenliga för att målen med förslaget ska kunna uppnås.

Enligt riksdagens justitieombudsman bör definieringen och den exakta avgränsningen av trösklarna för alla befogenheter uppmärksammas vid den fortsatta beredningen. Paragrafformuleringarna och motiveringstexterna i propositionen har kompletterats utgående från remissresponsen.

Befogenheter på allmän plats

Justitieministeriet anser att definitionen av allmän plats i 15 a § 2 mom. bör preciseras, i synnerhet i förhållande till den plats som avses i 15 a § 1 mom. Enligt riksåklagarämbetet bör tröskeln för att använda befogenheten preciseras.

Enligt inrikesministeriets polisavdelning är det viktigaste för polismyndigheten hur Försvarmaktens befogenheter används på allmän plats. Enligt remissyttrandet bör skrivningarna om lagstiftningsordningen i betänkandet, vilka gäller användningen av befogenheterna på allmän plats, preciseras vid det fortsatta arbetet.

Enligt riksdagens justitieombudsman väcker den i 15 b § nämnda förutsättningen för att vidta åtgärder när landets försvar och Försvarmaktens verksamhet äventyras i någon mån frågor genom sin allmänt hållna formulering och ställer tröskeln för att använda befogenheterna synnerligen lågt. Enligt riksdagens justitieombudsman bör befogenhetströskeln höjas.

Enligt riksdagens justitieombudsman är det motiverat att av bestämmelsen framgår att det förutsätts att av beslutet åtminstone framgår dess giltighetstid samt de konkreta omständigheter som beslutet grundar sig på. Vidare blir det utgående från den föreslagna bestämmelsen oklart, om det beslut som gäller ingripande i en anordnings färd och som i praktiken ska fattas på förhand är ett separat beslut från det som gäller vidtagande av åtgärden eller om det protokoll som ska upprättas motsvarar realiserandet av åtgärden.

Kommunikationsministeriet anser i sitt remissyttrande att det i motiveringarna till propositionsutkastet vore nödvändigt att i ännu högre grad än för närvarande och om möjligt med exempel öppna upp vad man i synnerhet i det föreslagna 15 a § 2 mom. avser med allmän plats och situationer där rätt till ingripande kan komma i fråga. Detta är viktigt i synnerhet med tanke på näringsfriheten, för att lagstiftningen ska vara förutsebar för yrkesaktörerna i branschen. I propositionen bör det mera exakt tas upp hur man vid användningen av metoder för ingripande kommer att sörja för den civila luftfartens säkerhet samt också i övrigt för utomstående säkerhet, om Försvarmakten beslutar ingripa i ett luftfartygs eller modellflygplans färd t.ex. genom att få det att störta.

Kommunikationsministeriet påpekar att det föreslagna andra momentet i 15 b § verkar stå i strid med tredje momentet i 15 a §, eftersom verksamheten i vilket fall som helst inte får or-

saka mer än ringa störningar. Information om eventuella störningssituationer måste fås på förhand.

Paragrafformuleringarna och motiveringstexterna i propositionen har kompletterats utgående från remissresponsen.

Verkan av användningen av befogenheterna på signalkommunikationen och på signalerna

Enligt propositionen ska det kunna ingripas i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd genom användning av teknisk utrustning. Metoden ska grunda sig på upptäckt av de signaler som anordningen använder när den flyger.

Enligt riksdagens justitieombudsman innebär det att en anordning, som anknyter till användningen av ett obemannat luftfartyg eller ett modellflygplan, identifieras och dess läge fastställs i praktiken att den plats från vilken anordningen fjärrstyrs reds ut och att den person som flyger anordningen i någon grad identifieras för att detta syfte ska kunna redas ut. Ifall syftet är att reda ut platsuppgifter och identifiera en person, bör om detta föreskrivas exakt och entydigt i lag. Dessutom ska i lag föreskrivas om behörigheten att reda ut flygarens identitet för att denne ska kunna identifieras, om en sådan åtgärd anses nödvändig. Riksdagens justitieombudsman anser att enligt vad som framkommer av förslaget är det i sig möjligt att identifiera den som flyger en anordning eller åtminstone anordningens ägare utifrån de ägaruppgifter som enligt RPAS-bestämmelsen ska finnas på anordningen.

Enligt kommunikationsministeriet är propositionsutkastet med tanke på radiokommunikationens konfidentiella natur och störning av den i princip motiverat och svarar mot den linjen, att om myndigheterna har befogade behov att göra ett undantag från radiokommunikationens konfidentiella natur eller förbudet mot att störa radiokommunikationen, så föreskrivs det om de befogenheter som behövs i den speciallagstiftning som gäller myndigheten i fråga. Det är fråga om en speciallagstiftning i förhållande till lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, där det föreskrivs om konfidentialiteten hos kommunikation och förmedlingsuppgifter.

Kommunikationsministeriet konstaterar i sitt remissyttrande att tekniska åtgärder måste kunna inriktas endast på behövliga frekvensområden och frekvenser, dvs. i princip bara på sådana där de luftfartyg och modellflygplan som är föremål för åtgärderna styrs. I utkastet till proposition skulle det också vara nödvändigt att berätta på vilket sätt och hur omfattande störningen av radiokommunikationen kan påverka användningen av luftfartyg eller andra verksamheter som utnyttjar radiofrekvenser och att framhäva att de tekniska åtgärderna ska utföras så snävt och kortvarigt som möjligt. Eventuella störningar som utomstående orsakas av användningen av befogenheterna och den tekniska anordningen måste man eftersträva att minimera med alla till buds stående metoder. Synpunkterna beaktades i de allmänna motiven.

Kommunikationsverket ansåg det ytterst viktigt att användningen av befogenheterna inte orsakar övrig signalkommunikation störningar. I synnerhet nödtelefonförbindelserna bör fungera i alla situationer. Kommunikationsverket ansåg också att användningen av traditionella maktmedel ska prioriteras i förhållande till teknisk påverkan.

Dataombudsmannen ansåg att av propositionen noggrannare bör framgå, om det vid användningen av befogenheterna blir fråga om att lagra och behandla sådana uppgifter som ska anses vara personuppgifter (förmedlingsuppgifter). Dataombudsmannens byrå konstaterar dock i sina slutsatser att de föreslagna ändringarna uppfyller kravet på ändamålsenlighet samt nödvändighet i fråga om behandlingen av personuppgifter och att de föreslagna bestämmelserna sålunda är motiverade och ändamålsenliga.

Myndighetssamarbete

Riksdagens justitieombudsman understöder bestämmelsen om samarbetet med polisen, men konstaterar att saken åtminstone förutsätter riksomfattande anvisningar för polisen och Försvarsmakten samt snabba åtgärder för att behovet att utveckla den förvaltningsområdesvisa lagstiftningen gällande polisen ska kunna bedömas.

Enligt responsen från polismyndigheterna har behovet av samarbete mellan Försvarsmakten och polisen beaktats väl i den föreslagna lagen. Polisstyrelsen påminner i sitt remissyttrande om att polisen inte kan be om handräckning av andra myndigheter för sådana funktioner som polisen själv inte har befogenhet till. Enligt justitieministeriets syn förblir det oklart, vad anmälan till polisen på förhand omfattar. Enligt riksåklagarämbetet bör också samarbetet med polisen preciseras i propositionen. Yttrandet beaktades när paragrafformuleringarna preciseras.

Enligt Kommunikationsverket bör lagförslaget vidarejusteras så att det bättre täcker det lagstadgade samarbetet med Kommunikationsverket i de ärenden som hänför sig till verkets verksamhetsområde. Enligt riksåklagarämbetet bör tröskeln i 15 b § att anmäla till Kommunikationsverket vara lägre.

Kommunikationsministeriet anser det bra att i det föreslagna 15 b § 2 mom. ska föreskrivas om att Kommunikationsverket ska informeras om ett beslut som gäller befogenheterna. Ministeriet anser emellertid att Kommunikationsverket bör informeras om alla beslut, där användningen av befogenheten anknyter till radiokommunikation, det allmänna kommunikationsnätet eller tjänster i det. Synpunkterna beaktades i de allmänna motiven och paragrafformuleringarna.

Tullen anförde att i lagförslaget ska föreskrivas närmare om Försvarsmaktens handräckning till Tullen i dess brottsbekämpningsuppdrag. I synnerhet har ett behov av handräckning av Försvarsmakten uppkommit i brott som gäller smuggling över östgränsen, där myndigheterna måste kunna samarbeta intensivare än tidigare. Enligt justitieministeriets syn bör polisens behörighet som den primära upprätthållaren av ordning och säkerhet betonas mera än tidigare i propositionen. Propositionen har preciserats utifrån remissyttrandena.

Hanteringen av de anordningar som omhändertagits av Försvarsmakten

Enligt remissyttrandena vore det skäl att ännu granska de termer som används i propositionen i relation till tidpunkten för när de anordningar som omhändertagits av Försvarsmakten ska återlämnas. I propositionen bör det motiveras, om anordningarna ska återlämnas omedelbart eller utan obefogat dröjsmål.

Finansministeriet anser att det förslaget är korrekt, enligt vilket anordningarna ska återlämnas till deras rätta ägare eller överlämnas till den myndighet som undersöker ett ärende som anordningen är förknippad med (polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet).

Riksdagens justitieombudsman konstaterar att i bestämmelsen bör nämnas att det är fråga om ett luftfartyg i vars färd det har ingripits och vilket har omhändertagits som en följd av detta. Alternativt bör det i detaljmotiveringen finnas ett omnämnande om att bestämmelsen också lämpar sig för t.ex. anordningar som övergetts av sin ägare och som störtat av ett skäl som inte beror på myndigheternas verksamhet.

RP 72/2018 rd

Riksdagens justitieombudsman anser att det är befogat att precisera formuleringen i 15 e §. I bestämmelsen finns omnämmandet ”ifall det anknyter till ett ärende som behandlas eller undersöks av myndigheten”.

Protokollföring

Enligt riksdagens justitieombudsman framgår det inte av den föreslagna bestämmelsen, huruvida ett protokoll kommer att upprättas endast när konkreta åtgärder har vidtagits eller alltid när ett beslut i enlighet med 15 b § har fattats. Riksdagens justitieombudsman anser att om det exakta innehållet i protokollet ska föreskrivas t.ex. i en förordning eller i en riksomfattande föreskrift. Enligt min åsikt bör det av protokollet framgå som minimiinformation de omständigheter som lett till åtgärden och ingripandets förlopp, åtgärdens innehåll och vem som beslutat om den samt vem som vidtar den.

Enligt riksdagens justitieombudsman bör det bedömas vilken möjligheten är att specificera den egendom som varit föremål för åtgärden och att en kopia av protokollet i mån av möjlighet utan dröjsmål ska tillställas den vars egendom är föremål för åtgärden.

Enligt justitieministeriets syn bör det i motiveringarna till den paragraf som gäller protokollföring skrivas mera exakt om det innehåll som protokollet förutsätts ha.

Konsekvensbedömning

Enligt utlåtandena har ändringen i säkerhetssituationen och behoven att bemöta hot av nya slag beskrivits grundligt och konstruktivt i betänkandet. De olika exemplen som nämndes var bra enligt dem som lämnade yttranden.

Enligt finansministeriets syn finns det inget att anmärka på i bedömningen av propositionens ekonomiska konsekvenser.

Enligt statsrådets kansli bör det i betänkandet mera noggrant bedömas vilken relation den presenterade lagstiftningen har till den EU-rätt som är under beredning och som kommer att påverka den obemannade luftfarten. Propositionen har preciserats till denna del.

Enligt FiCom ry bör vid den fortsatta beredningen av betänkandet beaktas vilken ställning ett teleföretag har och vilka skyldigheter och påföljder som föreskrivits för det i eller med stöd av lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, när störningar riktas mot den allmänna telekommunikationen. Nämnda skyldigheter och påföljder får inte uppkomma för teleföretagen som en följd av Försvarsmaktens verksamhet.

Kommunikationsministeriet konstaterar i sitt remissyttrande att lagstiftningen om obemannad luftfart har en klar förbindelse med regeringsprogrammets centrala mål. Genom regeringens spetsprojekt som gäller skapande av en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet strävar man efter att skapa en gynnsam verksamhetsmiljö för nya affärsverksamhetsidéer för digitala tjänster.

Bedömning av förenligheten med grundlagen

Justitieministeriet, justitiekanslern i statsrådet, Dataombudsmannen och riksdagens justitieombudsman uppmärksammade i sina yttranden behoven att precisera bedömningen av förenligheten med grundlagen. Enligt utrikesministeriets och Dataombudsmannens syn bör det i den fortsatta beredningen beaktas de grundläggande fri- och rättigheterna i synnerhet i skenet av den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och Europeiska människorättsdom-

RP 72/2018 rd

stolens rättspraxis. Enligt statsrådets kansli bör det vid bedömningen av förenligheten med grundlagen hänvisas mera exakt till de internationella människorättsförpliktelserna.

Propositionen har preciserats på det sätt som föreslagits i remissyttrandena.

Övrigt

Utrikesministeriet uppmärksammade i sitt remissyttrande att Ålands demilitariserade ställning bör beaktas i relation till de presenterade befogenheterna och föreslog att beskrivningen gällande FN:s havsrättskonvention skulle preciseras. I den fortsatta beredningen har de påtalade omständigheterna beaktats.

Kommunikationsministeriet anser i sitt remissyttrande att det är ytterst viktigt både för den civila luftfartens säkerhet och med tanke på en störningsfri radiokommunikation att de personer som använder maktmedel och tekniska åtgärder ges tillräcklig utbildning för uppgiften, genom vilken det kan förhindras att åtgärderna orsakar fara för utomstående samt onödig störning för andra radioanordningar och det allmänna kommunikationsnätets anordningar och tjänster.

Enligt statsrådets kanslis syn vore det bra att diskutera luftfartens hotbilder internationellt t.ex. med Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot och dess sakkunnignätverk.

Trafi understöder propositionen, men föreslår att den punkt i betänkandet som gäller en mobilapplikation med anknytning till en lägesbild ska preciseras.

Propositionen har preciserats utifrån remissyttrandena.

6 Samband med andra propositioner

Vid inrikesministeriet pågår ett lagstiftningsprojekt som gäller Gränsbevakningsväsendets befogenheter (SM013:00/2016) och ett lagstiftningsprojekt som gäller polisens befogenheter (SM009:00/2018). Det projekt som gäller Gränsbevakningsväsendets befogenheter har till uppgift att bereda en regeringsproposition om ändringar i gränsbevakningslagstiftningen, vilka behövs för att man ska kunna bereda sig på och avvärja hybridhot. I projektet föreslås det att det ska föreskrivas bl.a. om en gränsbevakningsmans befogenhet att ingripa i ett obemannat luftfartygs och ett modellflygplans färd. Projektet behandlas av riksdagen (RP 201/2017 rd). Det projekt som gäller polisens befogenheter har mandatperiod 15.3–31.10.2018.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

15 a §. *Ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd.* Det föreslås att till lagen ska fogas en ny 15 a §, som ska innehålla en bestämmelse om ingripande i ett modellflygplans och ett obemannat luftfartygs färd. Enligt 167 § i luftfartslagen kan en militärmyndighet eller polisen ingripa i ett luftfartygs färd av skäl som är nödvändiga för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt för att utföra räddningsuppgifter eller för att trygga säkerheten vid viktiga statliga evenemang. Med stöd av ovan nämnda bestämmelse kan en behörig myndighet förbjuda ett luftfartyg att starta, beordra ett luftfartyg att landa, kräva identifiering, bestämma flygriktningen och flyghöjden eller på något annat sätt ingripa i luftfartygets färd. I lagen om försvarsmakten föreskrivs om förbud och begränsningar på de områden som Försvarsmakten stadigvarande förfogar över och på de områden som är i sådan användning som anges i 14 § i lagen, samt om befogenheter för en tjänsteman i vakt- eller jourtjänst. I 18 a – d § föreskrivs om försvarsmaktens säkerhetsuppdrag, med vilka avses uppdraget att garantera säkerheten för en person på allmän plats eller uppdraget att garantera immuniteten vid transport av Försvarsmaktens särskilda tillgångar. De ovannämnda befogenheterna är det i praktiken mycket svårt att använda i fråga om obemannade luftfartyg, och modellflygplan omfattas inte av tillämpningsområdet för 167 § i luftfartslagen.

Enligt 2 § 1 mom. 21 punkten i luftfartslagen avses med modellflygplan en anordning som är avsedd att flygas utan förare och som används för hobby eller sport. Enligt 22 punkten i samma moment avses med obemannat luftfartyg ett luftfartyg som är avsett att flygas utan förare. Det är nödvändigt att i bestämmelsen inbegripa hänvisningar till definitionerna både av modellflygplan och obemannade luftfartyg, eftersom anordningar med samma yttre kännetecken i luftfartslagen har delats upp enligt användningsändamålet på de underklasser som nämns ovan.

Paragrafens 1 mom. ska gälla situationer där den anordning som avses ovan obehörigen kommer in i lufterummet ovanför ett område som Försvarsmakten stadigvarande förfogar över eller har i sådan användning som avses i 14 § i lagen. Vidare ska bestämmelsen tillämpas på de flygförbudsområden som finns ovanför ovan nämnda områden. Tillträde till de områden som avses i momentet har begränsats särskilt. I dessa områden finns materiel som Försvarsmakten använder vid det militära försvaret och med den övas bl.a. användningen av militära maktmedel. Till exempel under krigsövningar är det nödvändigt att trygga att de tekniska och taktiska metoder som används kan hemlighållas för en främmande makts militära aktörer och parter som agerar för deras räkning. Vidare har Försvarsmakten strategiska objekt i de områden som avses i momentet, i fråga om vilka tillträde och information har begränsats i annan lagstiftning för att försvaret ska kunna skyddas. Det är inte motiverat för andra än Försvarsmakten att flyga med modellflygplan eller obemannade luftfartyg ovanför dessa objekt.

Genom den befogenhet som föreslås förhindras olovlig spaning och andra hot mot objekt som är centrala för Försvarsmakten och försvaret. Det är nödvändigt att föreskriva om användningen av befogenheterna uttryckligen också för att skydda Försvarsmaktens säkerhetsuppgifter, vilka avses i 18 a § i lagen. Säkerhetsuppgifterna anknyter till garanterandet av säkerheten för anställda vid Försvarsmakten, för personer som hör till en främmande stats militära ledning eller representerar en internationell organisation och är Försvarsmaktens gäster, när dessa behöver särskilt skydd samt till garanterandet av immuniteten hos Försvarsmaktens särskilda tillgångar. Enligt internationella exempel kan modellflygplan och obemannade luftfartyg användas bl.a. för att hota personer och skada egendom.

Tröskeln för att använda en teknisk anordning eller maktmedel i de situationer som avses i 1 mom. är i princip låg, men användningen av befogenheterna begränsas av 3 mom. Dessutom

ska ingripandet i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd alltid sammanhålla med en viss lagstadgad uppgift för Försvarsmakten. Tidsmässigt ska användningen av befogenheterna vara bunden vid uppdragets längd. Det är t.ex. motiverat att de områden som Försvarsmakten stadigvarande förfogar över skyddas kontinuerligt, medan igen en säkerhetsuppgift i ett typiskt fall räcker endast en kort tid.

Med det omhändertagande som avses i första momentet ska avses att bestämmanderätten till ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg övertas så att dess ursprungliga förare inte längre kan kontrollera det. Med omhändertagandet kan sammanhålla att störa radiokommunikationen från ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg eller de signaler som objektet använder. Med förhindrande av användningen som avses i bestämmelsen avses att man skapar sådana förutsättningar att flygning nära Försvarsmaktens objekt tekniskt inte är möjligt. Modellflygplan och luftfartyg som använder vissa frekvensområden kan tekniskt förhindras tillträde till området ovanför Försvarsmaktens objekt. Med annat ingripande i färden avses andra tillgängliga medel för att få ett slut på skadlig verksamhet. Detta kan innebära t.ex. teknisk påverkan på ett obemannat luftfartyg eller ett modellflygplan så att dess strömtillförsel stängs av och att föremålet inte längre kan flyga med den anordning som är avsedd att kontrollera det. I ingripandet ska användas t.ex. automatiserade övervakningssystem, som produceras inom försvarsindustrin och säkerhetsindustrin.

Vid omhändertagandet, hindrandet av användningen och vid annat ingripande i färden kan såväl en teknisk anordning som också maktmedel användas. I lagen ska den tekniska anordningens egenskaper inte specificeras, men i fråga kan komma metoder som påverkar vissa frekvenser och sådana som ingriper i signaler. Tekniskt ska man eftersträva att förhindra att ett obemannat luftfartyg styrs, själv navigerar (rutt som baserar sig på geografiska punkter eller rutt som baserar sig på att luftfartyget följer terrängen i 3D) och ta över styrningen av det. Vid ingripandet i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd kan också andra maktmedel användas. Traditionellt har som maktmedel ansetts kinetisk påverkan, såsom att skjuta med vapen, men bestämmelsens tillämpningsområde kunde omfatta också andra vapensystem (bl.a. strålning). Till följd av att teknikutvecklingen går så snabbt ska lagstiftningen i bestämmelsen inte bindas till ett visst tekniskt genomförandesätt (teknikneutral reglering).

Paragrafens 2 mom. ska gälla situationer där Försvarsmakten agerar på allmän plats. Försvarsmakten ska ha rätt att med hjälp av en teknisk anordning eller maktmedel tillfälligt omhänderta ett modellflygplan och ett obemannat luftfartyg, hindra att de används eller annars ingripa i deras färd, om det är sannolikt att de utgående från deras rörelser eller andra omständigheter äventyrar försvaret, Försvarsmaktens verksamhet eller om det är nödvändigt för att skydda liv eller hälsa.

Tröskeln för att använda befogenheterna ska då vara högre än i de situationer som avses i första momentet. Försvarsmaktens verksamhetsfält har breddats. Försvarsmakten agerar på allmänna områden t.ex. när den underhåller radarmateriel eller när marinens fartyg rör sig till sjöss. Det finns ett vägande samhälleligt skäl till att ingripa i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd om det hotar Försvarsmaktens verksamhet eller personal. Det är i regel inte möjligt eller ändamålsenligt att anvisa polisens resurser för att trygga Försvarsmaktens verksamhet på allmän plats i de fall som avses i denna paragraf. En bestämmelse om myndighetssamarbete med polisen för planering av insatser på allmän plats finns i 15 c §.

Paragrafens 2 mom. ska också gälla Försvarsmaktens krigsfartyg. När krigsfartygen rör sig utanför finskt territorialvatten omfattas de inte längre av Finlands territoriella behörighet. Krigsfartygen hör emellertid till Finlands exklusiva jurisdiktion och på dem tillämpas finsk lagstiftning, vilket gör att det också på ett krigsfartyg är möjligt att använda en befogenhet. När ett krigsfartyg befinner sig på öppet hav, hör det enligt artikel 95 i FN:s havsrättskonvention ex-

klusivt till flaggstatens jurisdiktion. Det är således flaggstatens uppgift att fastslå under vilka förutsättningar och med hurdana metoder det sörs för att ett krigsfartyg skyddas mot olika slags hot på öppet hav.

I enlighet med FN:s havsrättskonvention hör till det fria havets friheter som tillämpas på öppet hav och i kuststaternas ekonomiska zoner frihet till sjöfart och frihet till överflygning och de är som områden reserverade för fredliga ändamål (artiklarna 87, 88 och 58). På territorialhavet har alla fartyg igen rätt till oskadlig genomfart enligt havsrättskonventionen (artiklarna 17–26). I artikel 19 i konventionen anges de situationer där ett utländskt fartyg kan anses hota en kuststats lugn, ordning eller säkerhet.

En generell princip vid användningen av rättigheterna och skyldigheterna enligt havsrättskonventionen är fredlig användning av haven i enlighet med vilken staterna bör avhålla sig från att använda maktmedel som strider mot internationell rätt eller att hota med sådant. Artikel 301 om fredlig användning av haven förpliktar till att avstå från att använda hot eller bruk av våld mot en stats territoriella integritet eller politiska oberoende eller annan handling som är oförenlig med de folkrättsliga principer som är nedlagda i FN:s stadga. Detta kan dock inte anses helt utesluta användningen av dessa områden för militär verksamhet inom ramen för frihet till sjöfart. Den begränsning av friheten till sjöfart som avses i havsrättskonventionen blir det i första hand aktuellt att bedöma i situationer, där det är fråga om att reservera ganska stora havsområden t.ex. för skjutverksamhet på ett sätt som till sin omfattning strider mot fredlig användning.

Syftet med bestämmelsen är att göra egenskydd möjligt för finska krigsfartyg, och den omfattar inte bruk av våld enligt artikel 301 i havsrättskonventionen i en sådan folkrättslig kontext som avses i FN-stadgan. Bestämmelsen skapar inga militära befogenheter som ska bedömas med tanke på internationell rätt. Det främsta syftet med bestämmelsen är att skydda fartygen när de patrullerar i ett territorialvattenuppdrag i närheten av finskt territorialvatten. Rätt att använda maktmedel ska inte föreligga på andra staters territorialvatten utan tillstånd från kuststaten. I en dylik situation, t.ex. vid deltagande i en internationell övning exempelvis i Sverige, svarar kuststaten i första hand för övervakningen av sitt territoriums luftrum.

Med beaktande av de bestämmelser som refereras ovan måste man från fall till fall bedöma när ett modellflygplans färd i närheten av ett krigsfartyg kan anses berättiga till användning av befogenheten. Till följd av detta kan man inte anvisa något exakt avstånd från ett fartyg för användning av befogenheten, utan det är frågan om ett hurdant hot modellflygplanet utgör för fartyget eller dess verksamhet. Sådan påverkan kan också vara spaningsverksamhet, om den utförs när ett fartyg är ute på ett operativt uppdrag eller använder sina system. Kritisk information om transport av Försvarsmaktens materiel och försvarsutrustning och var de är belägna kan man få genom iakttagelser via flygande anordningar.

Vidare ska i tillämpningsområdet för 2 mom. ingå sådana situationer där man ska kunna ingripa i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd på allmän plats för att skydda liv eller hälsa. Dessa situationer ska vara sådana som kräver omedelbart agerande, och där det är uppenbart att ett obemannat luftfartyg eller ett modellflygplan kan användas i syfte att skada liv eller hälsa. I enlighet med 4 kap. 4 § i strafflagen ska om en militärpersons och en säkerhetsmans rätt till nödvärn föreskrivas i 23 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten.

I 3 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs det om proportionaliteten i fråga om användningen av maktmedel. Användningen av maktmedel ska vara försvarbar i förhållande till hur viktigt och brådskande tjänsteuppdraget är, det mål som eftersträvas, hur farlig situationen är, den olägenhet som kommunikationen orsakas samt till andra omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Maktmedel ska användas endast i den utsträckning och så

länge som det behövs för att utföra uppdraget. I momentet konstateras det att den tjänsteman som utövar befogenheterna ska ha tillräcklig kompetens och utbildning i förhållande till uppdraget. I den tillräckliga kompetensen ingår ett krav på bedömning av proportionaliteten i fråga om användningen av maktmedel i det uppdrag det är frågan om. Maktmedlen ska användas efter övervägning och utövandet av befogenheterna har bundits vid ett särskilt angivet uppdrag, som ofta ges i form av en dagorder, övningsorder eller en annan militär order. Utöver förmannens ansvar framhävs i bestämmelsen den tjänstemans ansvar som utövar befogenheterna.

Åtgärderna får inte orsaka mer än ringa störningar i annan radiokommunikation eller i ett kommunikationsnätets anordningar eller tjänster. I praktiken avses med detta närmast kortvarig störning i kommunikationsnätets funktion. Vid bedömningen av om den störning som en teknisk anordning orsakar är tillåten beaktas bl.a. antalet människor och andra aktörer som kommer att beröras av störningen. Målet är att användningen av en teknisk anordning ska riktas så att oavsiktliga störningsfaktorer minskar. Till den del Gränsbevakningsväsendets verksamhet riktar sig mot områden nära gränsen ska man vid användningen av tekniska anordningar som orsakar störningar beakta att störningen av radiofrekvenser eller förhindrandet av kommunikation kan orsaka störningar i användningen av frekvenserna i grannlandet. I synnerhet i gränsområdena ska man beakta internationella och bilaterala avtal och skyldigheter som gäller användningen av frekvenser. Vid bekämpningen av obemannade luftfartyg och modellflygplan ska man använda radiosändare som har ett radiotillstånd enligt lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. I åtgärderna är det inte fråga om sådant störande av post- och teletrafik som avses i 38 kap. 5–7 § i strafflagen.

Ifall det bedöms att ett allmänt mobiltelefonnät kan omfattas av störningen eller att störningen kan riktas mot frekvenser som har fastställts för säkerhetsradiokommunikation, bör tröskeln för att utöva befogenheterna ställas särskilt högt. Användningen av en teknisk anordning i verksamheten bör inriktas så att oavsiktliga störningsfaktorer minimeras. I lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs om anmälan av orsakade störningar till Kommunikationsverket.

15 b §. *Beslut om att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd.* I paragrafen ska det föreskrivas om beslutsfattandet. Beslut i saken ska fattas som ett militärt kommandomål. Beslut ska fattas på förhand för en viss tid så att befogenheterna utifrån det kan utövas i operativ verksamhet på de villkor som lagen och beslutet ställer. Enligt bestämmelsen ska beslutet kunna fattas av staben för en försvarsgren inom Försvarmakten, av Försvarmaktens lokala förvaltningsmyndighet, av garnisonschefen eller av den som leder övningen. Beslutsnivån motsvarar 15 § i lagen om försvarmakten, där det föreskrivs om förbud och begränsningar beträffande rätt att röra sig. Med stöd av beslutet ska åtgärder vidtas endast, om de förutsättningar som nämns i 15 a § uppfylls. Också det protokoll som avses i 15 f § ska upprättas endast, om man med stöd av beslutet vidtar åtgärder.

Enligt första momentet ska beslutet vara begränsat till området och innehålla uppgifter om hurdan materiel det behövs för att utföra uppdraget. I beslutet ska en tjänsteman utses som ska leda och övervaka uppgiften och som i den praktiska situationen ska ha ett särskilt ansvar för att övervaka lagenligheten i verksamheten. De uppgifter som ingår i beslutet ska vara tillräckligt exakta, men t.ex. marinens fartygs detaljerade rutt eller läget för materiel som ska hemlighållas behöver inte avslöjas eller preciseras. Syftet med bestämmelsen är att beslut om utövande av befogenheterna på allmän plats ska fattas så att verksamheten kan anpassas till andra myndigheters verksamhet. Befogenheten ska vara tidsbunden och noggrant avgränsad.

I andra momentet föreskrivs om den information som ska tillställas Kommunikationsverket. Information i anknytning till beslutet om en störning som orsakas allmän radiokommunikat-

ion, ett allmänt kommunikationsnät eller tjänster i det ska enligt författningen ges Kommunikationsverket. Kommunikationsverket har skäl att få information på förhand om eventuella störningssituationer på dess verksamhetsområde. Från fall till fall kan det också bli fråga om att informera andra myndigheter, även om detta inte uttryckligen anges i lagen.

Beslutet är en intern order inom Försvarsmakten, som inte är ett förvaltningsbeslut. Därmed har det inte föreslagits att en bestämmelse om ett förfarande för omprövning och överklagande ska inbegripas i paragrafen.

15 c §. *Samarbete med polisen vid ingripandet i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd.* Enligt första momentet ska Försvarsmakten på förhand underrätta en polisman som hör till befälet eller polisens fältchef om ett beslut enligt vilket befogenheter kan utövas på allmän plats. Genom detta förfarande säkerställs att polisen i god tid känner till Försvarsmaktens verksamhet på allmän plats, ifall med detta sammanhänger en möjlighet att maktmedel kommer att användas. Med hjälp av myndigheternas informationsutbyte och myndighetssamarbete planeras och genomförs verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Informationen ska skickas i god tid på förhand, så att polisen har en möjlighet att delta i planeringen av verksamheten. Informationen ska vara tillräcklig och den kan kompletteras inom ramen för normalt myndighetssamarbete.

Enligt andra momentet kommer Försvarsmakten med polisen överens om de förfaranden som gäller användning av maktmedel på allmän plats. I samarbete ska man komma överens om hurdana de förfaranden ska vara som anknyter till användningen av maktmedel. Till följd av målet att regleringen ska vara teknikneutral, är det befogat att i lagen inte ingår någon specifik förteckning över de metoder som ska användas på allmän plats.

Efter att ha fått information om Försvarsmaktens beslut kan polisen utifrån sin allmänna behörighet delta i planeringen av verksamheten tillsammans med Försvarsmakten, ta på sig att sköta uppdraget eller annars använda informationen för planering av sin egen verksamhet. På detta sätt undviks risken för att två behöriga myndigheter försöker ingripa i en viss hotande verksamhet utan att veta om varandra.

15 d §. *Inhämtande av identifieringsuppgifter om modellflygplan och obemannade luftfartyg.* Det föreslås att till lagen ska fogas en bestämmelse om inhämtande av identifieringsuppgifter. Enligt första momentet ska Försvarsmakten för att kunna använda en sådan teknisk anordning eller sådana maktmedel som avses i 15 a § eller för att identifiera en del av en anordning eller ett system som har samband med användningen av ett obemannat luftfartyg eller ett modellflygplan och för att fastställa dess position ha rätt att behandla radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringssuppgifter som har samband med fjärrstyrningen av det obemannade luftfartyget eller modellflygplanet. Paragrafen ska användas för att inrikta en teknisk anordning eller ett maktmedel. Det är nödvändigt att upptäcka och lokalisera modellflygplan och obemannade luftfartyg tekniskt för att en befogad bedömning ska kunna göras av det hot de orsakar och för att åtgärder ska kunna riktas mot dem om det behövs. Tillräckligt exakt information fås inte, om man iakttar anordningarna med blotta ögat eller med övervakningskameror.

Inhämtandet av de uppgifter som nämns i paragrafen innehar en betydande roll, om det ingrips i ett obemannat luftfartygs eller ett modellflygplans färd genom en teknisk anordning. Utgående från åtgärderna får man uppgifter, utifrån vilka man kan ingripa endast i det enskilda modellflygplans eller obemannade luftfartygs färd, som är föremål för ingripandet. På detta sätt förhindras och minskas eventuella störningar i andra anordningar som använder radiovägor. I praktiken befinner sig föraren eller den person som programmerat in flygningen i allmänhet på ett skäligen långt avstånd från anordningen och är onåbar för myndigheterna.

Förmedlingen av styrkommandon till fjärrstyrda obemannade luftfartyg och modellflygplan från fjärrstyrningsplatsen kan t.ex. genomföras med direkt radiokontakt mellan luftfartyget eller modellflygplanet och dess styranordning eller indirekt via en radiolänk. Styrkontakten kan också genomföras t.ex. via ett allmänt kommunikationsnät och då kan styrningen av det obemannade luftfartyget eller modellflygplanet ske med en mobiltelefon eller en dator. Flygrutten kan också ha programmerats in på förhand, men anordningen kan ändå sända signaler medan den flyger. Enligt lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation är information om sändningsplatsen för en radiosändning en förmedlingsuppgift.

Sådana uppgifter som avses i första momentet kan vara t.ex. den radiofrekvens eller IP-adress som används för styrning av ett obemannat luftfartyg eller modellflygplan. Befogenheten ska vara mera betydande än den statistiska automatiska databehandling av ett obemannat luftfartyg som avses i 136 § 5 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Befogenheten möjliggör också inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning enligt 5 kap. 25 § i polislagen, men endast i syfte att ingripa i ett obemannat luftfartygs eller ett modellflygplans färd.

I 136 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs om kommunikationens och förmedlingsuppgifternas konfidentialitet. Enligt paragrafen får en kommunikationspart behandla sina egna elektroniska meddelanden och förmedlingsuppgifter om dem, om inte något annat föreskrivs i lag. Detta innebär att även radiokommunikation och förmedlingsuppgifter om den i regel är konfidentiella. Med förmedlingsuppgifter om radiokommunikationen avses enligt 3 § 40 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation uppgifter om en radiostations identifieringssignal och radiosändarens användare samt om radiosändningens starttid, varaktighet och utsändningsplats. Definitionen omfattar också fjärrstyrningssystemet och fjärrstyrningsplatsen för ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg.

Radiokommunikation som är avsedd för allmän mottagning och dess förmedlingsuppgifter får enligt 136 § 2 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation behandlas av andra än kommunikationsparterna, om inte något annat föreskrivs i lag. Som sådan radiokommunikation betraktas t.ex. sändningar av televisions- och radioprogramutbud och radiokommunikation på allmän anropskanal. Radiokommunikationen i anslutning till fjärrstyrningen av ett obemannat luftfartyg eller ett modellflygplan är inte avsedd för allmän mottagning. Enligt 3 mom. får andra elektroniska meddelanden och förmedlingsuppgifter behandlas med kommunikationsparternas samtycke eller om så föreskrivs i lag. Enligt regeringens proposition (RP 67/2016 rd) möjliggör detta t.ex. särskilda föreskrifter om myndighetsbefogenheter i annan lagstiftning.

Radiokommunikationen mellan ett obemannat luftfartyg eller ett modellflygplan och fjärrstyrningsplatsen innehåller oftast inte uppgifter som kan kopplas till en fysisk person. Om en anordning inte styrs med en styranordning som kan kopplas till en person, t.ex. en mobiltelefon eller en dator, är det med hjälp av radiokommunikationen möjligt att klarlägga enbart varifrån det obemannade luftfartyget eller modellflygplanet fjärrstyrs, men inte vem som äger eller använder fjärrstyrningsanordningen. För att identifiera den som använder fjärrstyrningsanordningen krävs dessutom andra observationer genom sinnesförmimmelser eller på teknisk väg. Det är alltså inte fråga om sådan identifiering av en fysisk person där man enbart genom att behandla kommunikationen kan utreda personens identitet. Att utreda identiteten genom en kombination av uppgifterna om radiokommunikationen och andra åtgärder är inte heller heltäckande. Det kan också anses vara fråga om sådan verksamhet som inte på ett betydande sätt begränsar det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen.

Om ett obemannat luftfartyg eller ett modellflygplan styrs med hjälp av en mobiltelefon, en dator eller någon annan teleterminalutrustning som kan kopplas till en fysisk person, innefattar

behandlingen av radiokommunikationen och förmedlingsuppgifterna oundvikligen uppgifter genom vilka en person kan identifieras. Det är fråga om det i 10 § 2 mom. i grundlagen tryggnade skyddet för förtroliga meddelanden, som det kan avvika från endast under vissa förutsättningar. Eftersom de föreslagna befogenheterna att ingripa i ett obemannat luftfartygs eller modellflygplans färd inte förutsätter att rekvisitet för något brott är uppfyllt ska enligt 3 mom. sådana uppgifter som fås med hjälp av radiokommunikationen, förmedlingsuppgifter och lokaliseringsuppgifter och som kan kopplas till en fysisk person utan dröjsmål utplånas, om inte något annat föreskrivs i lag. De tjänstemän som använder de maktmedel och tekniska åtgärder som avses i paragrafen ska ges utbildning i utövandet av befogenheterna samt användningen av maktmedlen och de tekniska åtgärderna, och därmed förebyggs fara för utomstående och onödig störning av andra radioanordningar eller anordningar och tjänster i kommunikationsnätet.

15 e §. Hanteringen av omhändertagna modellflygplan och obemannade luftfartyg. När Försvarsmakten ingriper i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd, kan den omhändertaga anordningen. Enligt paragrafens 1 mom. ska ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg överlämnas till sin rätta ägare utan obefogat dröjsmål, om ägaren är känd. Enligt RPAS-bestämmelsen ska en anordning förses med uppgifter om ägaren, vilket gör att det i princip inte är svårt att hitta ägaren. Hittegodslagen (778/1988) tillämpas inte på luftfartyg som registrerats i enlighet med luftfartslagen, men modellflygplan hör till lagens tillämpningsområde.

Enligt 2 mom. ska Försvarsmakten utan dröjsmål överlämna ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg till en behörig myndighet om det har samband med ett ärende som myndigheten behandlar eller utreder. Försvarsmakten ska således, om det behövs, vara i kontakt t.ex. med polisen, Gränsbevakningsväsendet eller Tullen för att reda ut om det är fråga om en anordning som har samband med ett ärende som någon av dessa myndigheter utreder. Till exempel kan det vara nödvändigt att överlämna anordningen till Gränsbevakningsväsendet i samband med förundersökning av en territoriекреänkning som skett i närheten av riksgränsen. Den behöriga myndigheten beslutar om den fortsatta behandlingen av modellflygplanet eller luftfartyget utifrån den lagstiftning som tillämpas på det ärende som är under behandling.

15 f §. Protokoll. Över ett ingripande i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd, över hindrande av användningen av ett sådant, över omhändertagande av ett sådant samt över förstöring av uppgifter som anknyter till inhämtandet av identifieringsuppgifter om det ska det utan obefogat dröjsmål upprättas ett protokoll. Protokollföring är nödvändig endast när befogenheterna utövas. Således behöver ett protokoll inte alltid upprättas när ett beslut enligt 15 b § har fattats.

Protokollföring av händelserna är en förutsättning bl.a. för laglighetsövervakningen av verksamheten. Registrering av utövandet av befogenheten kan anses viktig också med tanke på myndighetssamarbetet och annat utvecklande av verksamheten.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas (se GrUU 51/2006 rd, s. 2). Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Utgångspunkten är att den som utövar offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 76).

När propositionen bedöms från grundlagssynpunkt är de mest betydelsefulla lagändringarna de som ger myndigheterna nya befogenheter som avser individen eller som begränsar individens rättigheter eller genom vilka redan existerande befogenheter utökas eller individens rättigheter eller handlingsfrihet begränsas i något annat avseende. Samtidigt ska de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas (GrUB 25/1994 rd). I propositionen ingår bestämmelser som är av betydelse med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Propositionen är av principiell betydelse i förhållande till myndigheternas befogenhetsreglering och nuläget, i synnerhet när det är fråga om att på allmän plats ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd.

Propositionen innehåller ändringar av lagstiftningen som är av betydelse med tanke på grundlagen. Genom dessa ändringar ges myndigheterna nya befogenheter som avser individen eller som begränsar individens rättigheter. Propositionen måste bedömas med avseende på de lagreservationer som ingår i grundrättighetsbestämmelserna med beaktande av de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande rättigheterna, nämligen kravet att om en sådan begränsning ska föreskrivas genom lag, att grunderna för begränsningen ska vara godtagbara, att begränsningen ska vara noggrant definierad och exakt, att kravet på proportionalitet ska vara uppfyllt, att kärnområdet i de grundläggande rättigheterna ska vara intakt, att rättssäkerhetsarrangemangen ska vara tillräckliga och att begränsningen inte får stå i konflikt med Finlands internationella förpliktelser när det gäller de mänskliga rättigheterna.

Syftet med propositionen är att garantera försvarets och Försvarsmaktens verksamhetsbetingelser i en föränderlig säkerhetspolitisk omgivning samt att förbättra den allmänna säkerheten. Upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet har i lagstiftningen anförtrotts polisen. Grundlagsutskottet har ansett att det normalt krävs särskilda grunder för att uppgifter och befogenheter som hör till polisen anvisas andra myndigheter (GrUU 67/2016 rd). Grundlagsutskottet har i sina tidigare utlåtanden ansett att ett sådant i lag föreskrivet bemyndigande för en annan myndighet som motsvarar de befogenheter som polisen har ska bedömas med hänsyn till det nödvändighetskrav som ingår i förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 10/2016 rd, GrUU 49/2014 rd, GrUU 37/2002 rd och GrUU 2/1996 rd). Bestämmelser om uppgifter med anknytning till försvaret och Försvarsmakten finns i fråga om Försvarsmaktens säkerhetsuppdrag på allmän plats (GrUU 67/2016 rd). Grundlagsutskottet har också ansett att lagstiftandet om vissa befogenheter för Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet inte är problematiskt med tanke på grundlagen, när bestämmelserna är kopplade till trygghandet av Finlands territoriella integritet eller försvaret av Finlands suveränitet (GrUU 21/2000 rd).

För att landets försvar ska kunna ordnas ändamålsenligt, omfattar Försvarsmaktens verksamhet hela landet och den sträcker sig också till allmän plats. Upprätthållandet av ordning och säkerhet också på de områden som enbart används av Försvarsmakten förutsätter i lika hög grad metoder för att ingripa i säkerhetshot som närmar sig området ovanifrån och utifrån. Ett särskilt hot mot Försvarsmakten orsakar en främmande makts militära aktörer och de parter som agerar för deras räkning, och genom denna proposition eftersträvas i första hand att man ska kunna skydda sig mot dem. Vilken aktör som är ansvarig är det dock möjligt att reda ut först när den hotande situationen är över. Genom propositionen strävar man efter att säkerställa att obehöriga gärningar som riktas mot objekt och verksamheter som är viktiga med tanke på försvaret inte heller ska kunna äventyra den allmänna ordningen och säkerheten. Med

propositionen ska Försvarsmaktens verksamhetsmöjligheter dessutom förbättras vad gäller utvecklandet och höjningen av beredskapen. Också i dessa situationer kan övriga myndigheters resurser vara bundna vid andra uppgifter som är av betydelse för samhällets funktioner. Det att den befogenhet som specificeras i propositionen anförtros enbart polisen är inte att använda polisens resurser på ett ändamålsenligt sätt eller en lösning som fungerar i praktiken, eftersom Försvarsmakten måste kunna skydda sin verksamhet omedelbart i en hotfull situation. Med ovan nämnda motiveringar är det nödvändigt att föreskriva att det är Försvarsmaktens uppgift att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd som äventyrar försvaret och Försvarsmaktens verksamhet. Här är det fråga om ett sådant tungt vägande samhälleligt behov som krävs för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna begränsas, vilket motiverar att befogenheten är nödvändig.

I 15 a § 1 mom. i den föreslagna lagen föreskrivs om befogenheter i luftrummet ovanför områden som Försvarsmakten stadigvarande förfogar över eller som den använder i enlighet med 14 § och i ett område med inskränkt luftfart enligt 11 § i luftfartslagen ovanför ovan nämnda områden. Enligt 1 momentet kan befogenheten också utövas, om det är nödvändigt för att skydda Försvarsmaktens säkerhetsuppgifter som avses i 18 a § i lagen. I 15 a § 2 mom. i den föreslagna lagen föreskrivs om befogenheter på allmän plats. Tröskeln för att utöva befogenheterna är olika i de situationer som avses i 1 och 2 mom.

Med grundlagsutskottets medverkan har det föreskrivits om säkerhetskontroll, som kan göras i fråga om personer som anländer till eller avlägsnar sig från Försvarsmaktens lokaler, fordon eller område (GrUU 51/2006 rd). Dessutom har det i luftfartslagen föreskrivits om rätt för en militärmyndighet att ingripa i ett luftfartygs färd. De befogenhetsbestämmelser som föreslås i lagen om försvarsmakten ska ge Försvarsmaktens tjänsteman rätt att utöva offentlig makt i förhållande till en förare i vissa situationer, men till sin art är befogenheterna inte mera betydande än de som redan tidigare föreskrivits för Försvarsmakten.

Bestämmelsen om ingripande i obemannade luftfartygs och modellflygplans färd är viktig med tanke på egendomsskyddet i 15 § 1 mom. i grundlagen. Med befogenheterna ska man kunna ingripa i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd, utan att först försöka nå anordningens förare eller den person som programmerat in flygningen. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis gällande egendomsskydd konstaterat bl.a. att om en person i princip har rätt att inneha ett föremål eller ämne, innebär det att detta tas av personen obetydligt ingripande i egendomsskyddet, om det är fråga om tillfällig begränsning av användning av egendom och det finns vägande skäl till detta med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 30/2010 rd och GrUU 43/2010 rd). Skyddandet av Försvarsmaktens verksamhet, försvaret och säkerhetsuppgifter gällande personer eller särskilda materialtransporter är godtagbara grunder för att begränsa egendomsskyddet med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Åtgärderna är också proportionerliga i förhållande till värdet på den egendom som är föremål för åtgärderna. Försvarsmaktens eventuella skadeståndsansvar för en oskäligen åtgärd fastställs enligt skadeståndslagen. Förslaget har också anknytning till den rörelsefrihet som tryggas i 9 § 1 mom. i grundlagen.

Förslaget är av betydelse med tanke på skyddet för privatlivet som är tryggt enligt 10 § i grundlagen till den del som befogenheterna kan utövas med hjälp av en sådan teknisk anordning som kan påverka radiokommunikation och signaler. Obemannade luftfartyg och modellflygplan styrs med elektromagnetiska radiovågor. Flygrutten kan också ha programmerats in på förhand, men anordningen kan ändå sända signaler medan den flyger. Enligt 10 § 2 mom. i grundlagen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbara. Enligt den paragrafens 3 mom. kan det genom lag också bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga bl.a. vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden. Utgångspunkten för

bestämmelsen är individens rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående. Grundlagsutskottet har ansett att det med tanke på 10 § i grundlagen är viktigt med lagstiftning om myndighetens rätt att få uppgifter om var en person befinner sig eller om positionen för personens mobiltelefon (t.ex. GrUU 53/2005 rd, GrUU 11/2005 rd, GrUU 9/2004 rd, GrUU 36/2002 rd och GrUU 24/2001 rd). Lokalisering av en persons mobiltelefon har ansetts viktig även med tanke på rörelsefriheten (t.ex. GrUU 11/2005 rd, GrUU 9/2004 rd och GrUU 36/2002 rd). Radiokommunikationen mellan ett obemannat luftfartyg eller ett modellflygplan och fjärrstyrningsanordningen innehåller vanligtvis inte förmedlingsuppgifter som kan kopplas till en fysisk person. Om anordningen inte styrs med en styranordning som kan kopplas till en person, t.ex. en mobiltelefon eller dator, är det inte möjligt att med hjälp av radiokommunikationen utreda vem som äger fjärrstyrningsanordningen eller vem som använder den, utan det kräver andra åtgärder kopplade till sinnesförnimmelser eller av tekniskt slag. Att utreda identiteten genom en kombination av uppgifterna om radiokommunikationen och andra åtgärder är inte heller heltäckande.

Om ett obemannat luftfartyg eller ett modellflygplan styrs med hjälp av en mobiltelefon, en dator eller någon annan teleterminalutrustning som kan kopplas till en fysisk person, innefattar behandlingen av radiokommunikationen och förmedlingsuppgifterna oundvikligen uppgifter genom vilka en person kan identifieras. Eftersom befogenheterna för att ingripa i ett obemannat luftfartygs eller ett modellflygplans färd inte kräver att någon av de förutsättningar för begränsning som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen uppfylls, ska enligt förslaget sådana uppgifter som fås med hjälp av radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringssuppgifter och som kan kopplas till en fysisk person utan dröjsmål utplånas, om inte något annat föreskrivs i lag. Bestämmelserna ska således inte anses problematiska med tanke på skyddet av förtroliga meddelanden och rörelsefriheten.

Bestämmelsen uppfyller de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och är inte problematisk med tanke på 15 § 1 mom. i grundlagen. Försvarsmakten ska ha rätt att behandla radiokommunikationen, förmedlingsuppgifterna och lokaliseringssuppgifterna i anslutning till fjärrstyrningen av ett obemannat luftfartyg eller ett modellflygplan i syfte att ingripa i dess färd samt för att identifiera en del i helhetssystemet för det obemannade luftfartyget eller modellflygplanet och för att fastställa dess position. Genom befogenheterna tryggas det att ingripandet i ett obemannat luftfartygs eller ett modellflygplans färd sker på ett så lindrigt och målinriktat sätt som möjligt. Syftet med lagstiftningen är att göra det möjligt att genom användning av en teknisk anordning identifiera en viss flygande anordning som medför ett hot, på ett sådant sätt att det hot den medför kan bedömas och att det vid behov är möjligt att rikta maktmedel mot anordningen. Det är inte möjligt att skydda sig mot modellflygplan och obemannade luftfartyg genom att enbart använda sinnesförnimmelser eller t.ex. kameraövervakning.

Genom den föreslagna regleringen görs inte integritetsskyddet som skyddas i grundlagen verkningslös, utan ur grundlagssynpunkt är det fråga om villkoren för sättet att tekniskt genomföra en godtagbar befogenhet. Den föreslagna bestämmelsen som inkräktar på skyddet för identifieringsuppgifter ska uppfylla de allmänna begränsningsförutsättningarna för grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 23/2006 rd) vilket är fallet i denna proposition.

Enligt 118 § 3 mom. i grundlagen har var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd. För att denna rätt enligt 118 § 3 mom. i grundlagen ska kunna förverkligas i praktiken, måste en tjänsteman som utfört ett tjänsteuppdrag eller fattat ett beslut vid behov kunna identifieras. I propositionen har detta krav beaktats.

RP 72/2018 rd

På de grunder som anges ovan anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om försvarsmakten

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

15 a §

Ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd

Försvarsmakten har rätt att med hjälp av en teknisk anordning eller maktmedel tillfälligt omhänderta ett i 2 § 1 mom. 21 punkten i luftfartslagen (864/2014) avsett modellflygplan och ett i 22 punkten i det momentet avsett obemannat luftfartyg eller hindra dess användning eller annars ingripa i dess färd, om det obehörigen kommer in i luftrummet ovanför ett område som Försvarsmakten stadigvarande förfogar över, eller har i sådan användning som avses i 14 §, eller obehörigen kommer in i ett sådant område där luftfart är inskränkt enligt 11 § i luftfartslagen som är ovanför ett ovan avsett område, eller om ett ingripande i dess färd behövs för att skydda Försvarsmaktens säkerhetsuppgifter enligt 18 a §.

Utänför de områden som avses i 1 mom. har Försvarsmakten rätt att med hjälp av en teknisk anordning eller maktmedel tillfälligt omhänderta ett modellflygplan och ett obemannat luftfartyg eller hindra dess användning eller annars ingripa i dess färd, om det utgående från dess rörelser eller andra omständigheter är sannolikt att modellflygplanet eller luftfartyget äventyrar försvaret eller Försvarsmaktens verksamhet, eller om det är nödvändigt att ingripa i dess färd för att skydda liv eller hälsa.

Användningen av maktmedel eller en teknisk anordning ska vara behövlig i förhållande till hur viktigt och brådskande tjänsteuppdraget är, det mål som eftersträvas, den olägenhet som kommunikationen orsakar samt andra omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen. Maktmedel ska användas endast i den utsträckning och så länge som det nödvändigtvis krävs för att utföra uppdraget. Den tjänsteman som utövar befogenheterna ska ha tillräcklig kompetens och utbildning i förhållande till uppdraget. Åtgärderna får inte orsaka mer än ringa störningar i annan radiokommunikation eller i ett allmänt kommunikationsnät anordningar eller tjänster.

15 b §

Beslut om att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd

RP 72/2018 rd

Beslut om att ingripa i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd fattas för viss tid av staben för en försvarsgren inom Försvarsmakten, av Försvarsmaktens lokala förvaltningsmyndighet, av garnisonschefen eller av den som leder övningen. Beslutet ska innehålla tillräckliga uppgifter om den utrustning och materiel som ska användas och om det område där beslutet ska tillämpas. I beslutet ska det utses en tjänsteman som leder och övervakar verkställigheten av beslutet.

Kommunikationsverket ska underrättas om beslutet, om de befogenheter som utövas enligt beslutet kan orsaka störningar i den allmänna radiokommunikationen eller i ett allmänt kommunikationsnät eller dess tjänster.

15 c §

Samarbete med polisen vid ingripandet i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd

Försvarsmakten ska på förhand underrätta en polisman som hör till befälet eller polisens fältchef om ett beslut enligt vilket de befogenheter som avses i 15 a § får användas på allmän plats.

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

15 d §

Inhämtande av identifieringsuppgifter om modellflygplan och obemannade luftfartyg

Försvarsmakten har rätt att behandla radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringssuppgifter som har samband med fjärrstyrningen av ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg, i syfte att ingripa i dess färd, för att identifiera en del i dess helhetssystem och för att fastställa dess position.

Sådana uppgifter som kan kopplas till en fysisk person och som fås med hjälp av radiokommunikation eller härrör ur förmedlingsuppgifter eller lokaliseringssuppgifter ska utan dröjsmål utplånas, om inte något annat föreskrivs i lag.

15 e §

Hanteringen av omhändertagna modellflygplan och obemannade luftfartyg

Ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg som har omhändertagits av Försvarsmakten ska överlämnas till ägaren utan obefogat dröjsmål, om ägaren är känd.

Försvarsmakten ska dock utan dröjsmål överlämna modellflygplanet eller det obemannade luftfartyget till en behörig myndighet, om det har samband med ett ärende som myndigheten behandlar eller utreder.

15 f §

Protokoll

Över ett ingripande i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd, över hindrande av användningen av ett sådant, över omhändertagande av ett sådant samt över förstöring av uppgifter ska utan obefogat dröjsmål upprättas ett protokoll.

Denna lag träder i kraft den 20

RP 72/2018 rd

Helsingfors den 31 maj 2018

Statsminister

JUHA SIPILÄ

Försvarsminister Jussi Niinistö

