

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 kap. i polislagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att polislagen ändras. Till lagen fogas bestämmelser som ger polisen större befogenheter än för närvarande att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd. Det ska enligt förslaget vara möjligt att ingripa om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förebygga brott eller avbryta ett redan påbörjat brott, bevaka särskilda övervakningsobjekt, trygga säkerheten vid polisuppdrag eller viktiga statliga evenemang, trygga åtgärder på en olycksplats eller skydda den personliga integriteten hos den som är föremål för en åtgärd. Vid ett ingripande ska det få användas behövliga maktmedel eller sådana tekniska anordningar som inte orsakar mer än ringa olägenhet för radiokommunikation eller annan kommunikation eller för ett allmänt kommunikationsnät. Enligt förslaget får polisen behandla radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringssuppgifter som har samband med användningen av ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg.

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 Lagstiftning och praxis.....	3
Ökad obemannad luftfart.....	3
Luftfartsbestämmelser	4
Polislagen	5
Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.....	6
Strafflagen	7
Skadeståndslagen	8
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	8
Sverige.....	8
Norge	9
Danmark.....	9
Europeiska unionen.....	9
2.3 Bedömning av nuläget	10
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	11
3.1 Målsättning	11
3.2 Alternativ	11
3.3 De viktigaste förslagen.....	12
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	13
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	13
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	13
4.3 Samhälleliga konsekvenser	15
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	16
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	16
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	16
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	16
DETALJMOTIVERING	18
1 LAGFÖRSLAG	18
2 kap. Allmänna befogenheter.....	18
2 IKRAFTTRÄDANDE	22
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	22
3.1 Egendomsskyddet	22
3.2 Skyddet för förtroliga meddelanden	23
LAGFÖRSLAG	25
Lag om ändring av 2 kap. i polislagen	25
BILAGA	27
PARALLELLTEXT	27
Lag om ändring av 2 kap. i polislagen	27

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering, Lösningar för Finland (Regeringens publikationsserie 11/2015), konstateras det att de ökande riskerna och nya hoten kräver beredskap och förberedelser av ett nytt slag av hela samhället. Ett sådant nytt hot utgör modellflygplan och obemannade luftfartyg. Användningen av dem har under de senaste åren ökat inom såväl hobby- som företagsverksamhet, och deras prestanda har utvecklats avsevärt. Med dessa anordningar går det emellertid också att bl.a. begå eller förbereda brott och orsaka fara för allmän ordning och säkerhet. Polisen saknar för tillfället tillräckliga befogenheter att ingripa i sådan verksamhet.

I denna proposition föreslås det att polisen ges befogenheter att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd när det är nödvändigt i vissa situationer som anges närmare i propositionen. Det är framför allt fråga om att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och förebygga brott. Vid ett ingripande ska det få användas tekniska anordningar som inte orsakar mer än ringa olägenhet för radiokommunikation eller annan kommunikation eller för ett allmänt kommunikationsnät. Polisen ska då ha rätt att behandla radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringssuppgifter som har samband med användningen av ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg. Det föreslås också vara möjligt att använda behövliga maktmedel.

Avsikten med propositionen är att förbättra säkerheten. De nya befogenheterna gör det möjligt för polisen att effektivare än tidigare ingripa vid säkerhetshot som orsakas av modellflygplan och obemannade luftfartyg. Däremot innebär propositionen bara ett ringa ingripande i egendomsskyddet och kommunikationens konfidentialitet.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Ökad obemannad luftfart

Den obemannade luftfarten har ökat klart under de senaste åren. Flyganordningar som används inom den obemannade luftfarten, och som i luftfartslagen (864/2014) för närvarande går under benämningen modellflygplan och obemannade luftfartyg men allmänt kallas ”drönare”, är numera allmänt tillgängliga till ett relativt förmånligt pris, vilket inte var fallet tidigare. Samtidigt har prestandan även hos anordningar avsedda för konsumenter förbättrats avsevärt.

I och med att modellflygplanen och de obemannade luftfartygen har utvecklats och blivit vanligare har de gett upphov till en ny sorts säkerhetshot som lagstiftningen ännu inte riktigt har beredskap för. Det har blivit lättare än tidigare att använda modellflygplan och obemannade luftfartyg till att begå och planera brott. Med en kamera fäst på flyganordningen är det t.ex. möjligt att obemärkt bedriva företagsspioneri, fotografera och filma personer som befinner sig på hemfridsskyddade platser eller inhämta information som är till nytta vid förberedelse till brott. Med hjälp av dessa anordningar går det att transportera explosiva varor eller sensorer eller anordningar som är avsedda för att fånga in information, t.ex. falska basstationer, och därmed skada myndigheternas verksamhet eller andra funktioner som är viktiga för samhället, såsom elöverföringen. Anordningarna kan också användas som vapen, och det kan inte uteslutas att de används för brott som begås i terroristiskt syfte.

Ett större hot än enskilda modellflygplan eller obemannade luftfartyg är att flera sådana används samtidigt, så kallade svärmar. Med en svärm går det att spana även över stora områden snabbt och effektivt. Om modellflygplan och obemannade luftfartyg används i svärmar kan det räcka att ett enda av dem lyckas med det givna uppdraget för att det önskade resultatet ska nås. Både enskilda modellflygplan eller obemannade luftfartyg och svärmar av dem kan ges ökad prestanda och driftssäkerhet med hjälp av artificiell intelligens. Modellflygplan, obemannade luftfartyg och svärmar kan fungera helt eller delvis autonomt. Modellflygplanen och de obemannade luftfartygen kan navigera och söka sig mot ett mål med hjälp av sin egen sensorinformation, och när de flyger i svärm kan de dessutom kommunicera med varandra. Det är svårt att bekämpa autonoma system som flyger i svärm.

Modellflygplan och obemannade luftfartyg som flygs i strid med bestämmelserna kan också orsaka farliga situationer. Betydande egendomsskador och andra skador kan uppkomma t.ex. om sådana här anordningar flygs i strid med bestämmelserna om flygning ovanför folksamlingar eller i närheten av flygfält. Med modellflygplan och obemannade luftfartyg kan man störa polisens verksamhet, och det kan hända att det flygs med dem på en olycksplats på ett sådant sätt att olycksplatsen och personer som har skadats i en olycka fotograferas eller filmas med en kamera som är fäst på flyganordningen.

Under den senaste tiden har polisen i allt högre grad varit tvungen att ingripa i den obemannade luftfarten, och fallen har varit allvarligare än tidigare. Största delen av fallen har gällt flygning på förbjudna områden, men modellflygplan och obemannade luftfartyg misstänks ha blivit använda också för olovlig observation. Polisuppdragen i anslutning till den obemannade luftfarten kan antas öka eftersom man kan skönja en ytterligare ökad användning av modellflygplan och obemannade luftfartyg inom såväl hobby- som företagsverksamhet inom den närmaste framtiden.

I maj 2018 framförde Trafiksäkerhetsverket Trafi, Air Navigation Services Finland Oy (ANS Finland), Finavia Abp, Finnair Abp, Nordic Regional Airlines Oy och Suomen Lentäjaliitto - Finnish Pilots' Association ry:s säkerhetskommitté offentligt sin allvarliga oro över säkerhetslägets utveckling inom den obemannade luftfarten. Enligt kommunikén har antalet fall där det varit nära att gå galeat ökat, och fallen har varit allvarligare än tidigare. Det har t.ex. handlat om flygplatsers omedelbara närhet.

Luftfartsbestämmelser

Regleringen av luftfarten grundar sig till centrala delar på internationella överenskommelser. Den viktigaste nationella luftfartsförfattningen är luftfartslagen, som ska iakttas vid luftfart inom finskt territorium, om inte något annat följer av Europeiska unionens förordningar eller av internationella förpliktelser som är bindande för Finland.

Bestämmelser om ingripande i ett luftfartygs färd finns i 167 § 1 mom. i luftfartslagen. Enligt det momentet kan polisen bl.a. av skäl som är nödvändiga för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för utförandet av räddningsuppgifter eller när säkerheten vid viktiga statliga evenemang ska tryggas 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. Brott mot förbud och föreskrifter har i lagens 178 § kriminaliserats i form av en luftfartsförseelse. Bestämmelsen i 167 § kan inte på ett naturligt sätt tillämpas på obemannade luftfartyg, som t.ex. inte lyder under någon flygledning. På modellflygplan är den inte alls tillämplig eftersom ett modellflygplan inte är ett luftfartyg som avses i luftfartslagen.

Med stöd av 11 § 1 mom. i luftfartslagen får luftfart genom förordning av statsrådet begränsas eller förbjudas ovanför objekt och områden som är viktiga för statens ledning, försvaret,

RP 223/2018 rd

gränskontrollen, räddningsuppgifter eller beredskapen eller ovanför områden som är av riksintresse för att skydda miljön. Med stöd av det momentet har statsrådets förordning om områden där luftfart är inskränkt (930/2014) utfärdats. I förordningen anges åtta områden där luftfart, inbegripet obemannad luftfart, är förbjuden. Det är fråga om områden som är viktiga för statsförvaltningen och om platserna för kärnkraftverk och ett oljeraffinaderi.

Förordningen om områden där luftfart är inskränkt innehåller också bestämmelser om restriktionsområden, där luftfart är tillåten endast med tillstånd av Försvarsmakten eller enligt särskilda villkor som ställs av Försvarsmakten, och bestämmelser om tillfälligt reserverade områden. Enligt 11 § 3 och 4 mom. i luftfartslagen har Trafiksäkerhetsverket och cellen för luftplansplanering dessutom rätt att under vissa omständigheter för en kort tid begränsa eller förbjuda luftfarten. Brott mot förbud och begränsningar som avses i 11 § i luftfartslagen är straffbara enligt 178 § i den lagen.

Trafiksäkerhetsverket Trafi har utfärdat föreskriften OPS M1-32 om flygning av fjärrstyrda luftfartyg och modellflygplan, den s.k. RPAS-föreskriften (Remotely Piloted Aircraft System), som tillämpas på flygning av fjärrstyrda luftfartyg samt modellflygplan på över 250 g i Finland, med undantag för flygning inomhus och militär luftfart. Föreskriften innehåller bl.a. restriktioner för flygning i närheten av en trafikflygplats, och flygningarna förutsätts ske på så sätt att faran för utomstående människor och deras egendom samt bullerolägenheten är så liten som möjligt. Föreskriften utgår från aktörernas egen hantering av säkerheten.

Polislagen

Bestämmelser om polisens uppgifter och befogenheter finns i polislagen (872/2011). Enligt lagens 1 kap. 1 § är det polisens uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. I 2 § i det kapitlet föreskrivs det att polisen ska respektera de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när den utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter. Dessutom ska polisen i sin verksamhet iakttä proportionalityprincipen enligt kapitlets 3 § och principen om minsta olägenhet enligt dess 4 §. Polisen ska upprätthålla säkerheten i samarbete med andra myndigheter samt med sammanslutningar och invånarna och sköta det internationella samarbete som hör till dess uppgifter. Enligt 1 kap. 5 § i polislagen får polisen utöva sina befogenheter endast i föreskrivna syften. Polislagen har inga bestämmelser som uttryckligen gäller obemannad luftfart.

Enligt 2 kap. 11 § 1 mom. i polislagen har en polisman rätt att befälla att ett fordon ska stoppas, flytta ett fordon eller befälla att det ska flyttas, om det är motiverat för att fullgöra polisens uppgifter. Momentet gäller fordon på marken.

I 2 kap. 17 § i polislagen föreskrivs det om polisens användning av maktmedel. Enligt 1 mom. får en polisman i tjänsteuppdrag använda maktmedel som behövs och kan anses försvarliga för att bryta motstånd, avlägsna en person från en plats, gripa en person, hindra att en frihetsberövad flyr, avlägsna ett hinder eller förhindra ett överhängande brott eller någon annan farlig gärning eller händelse. Frågan om maktmedlen kan försvaras ska bedömas utifrån hur viktigt och brådskande uppdraget är, motståndets farlighet, vilka resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som är relevanta för en helhetsbedömning av situationen. Bestämmelsen ger polisen rätt att ingripa också i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd, om förutsättningarna för en tillämpning av paragrafen uppfylls.

Vid användningen av behövliga maktmedel med stöd av 2 kap. 17 § i polislagen får polisen använda de maktmedelsredskap som avses i 10 § 2 mom. i statsrådets förordning om polisen (1080/2013), dvs. utöver vissa skjutvapen även övriga maktmedelsredskap vilkas egenskaper

och verkningar då de används på behörigt sätt är lindrigare än skjutvapen. Polisstyrelsen har utfärdat en föreskrift där de maktmedelsredskap som ingår i den sistnämnda kategorin anges.

Enligt 2 kap. 14 § i polislagen har en polisman rätt att tillfälligt för polisens räkning ta hand om bl.a. farliga föremål, om innehavaren med hänsyn till sin ålder, sitt berusnings- eller sinnessstillstånd eller andra omständigheter med fog kan misstänkas orsaka överhängande fara för allmän ordning och säkerhet. Polisen får även omhänderta en del av ett föremål. Ett sådant föremål ska enligt 15 § i det nämnda kapitlet återlämnas till innehavaren utan dröjsmål och senast inom 14 dygn, om det inte redan tidigare t.ex. tas i beslag. Bestämmelserna i 2 kap. 14 § kan tillämpas också på modellflygplan och obemannade luftfartyg, om de övriga förutsättningarna för en tillämpning av paragrafen uppfylls.

Polisen har dessutom enligt 5 kap. 8 § 4 mom. i polislagen rätt att kortvarigt hindra användning av teleadresser eller teleterminalutrustningar inom ett visst område. Åtgärden ska vara nödvändig för att avvärja allvarlig fara som hotar liv eller hälsa och den får inte orsaka större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för utförande av uppdraget. Beslut om en åtgärd ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen eller chefen för en polisinspektion, men om ärendet inte tål uppskov får en anhållningsberättigad polisman fatta beslutet. Ärendet ska då föras till nämnda polisman för avgörande så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

Enligt 9 kap. 8 § i polislagen kan inrikesministeriet för att trygga synnerligen viktig verksamhet eller egendom eller för att skydda människor genom förordning begränsa trafik eller vistelse i ett objekt som ska tryggas eller skyddas och i dess omgivning, på grund av den fara som objektet utgör eller utsätts för, eller förbjuda att föremål eller ämnen som äventyrar säkerheten förs till området. Den som bryter mot förbudet eller begränsningen kan dömas till böter, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag. I inrikesministeriets förordning om begränsning av trafik och vistelse (1104/2013) ingår flera begränsningar av trafik och vistelse på bl.a. flygplatser och fängelseområden. Förordningen gäller emellertid inte luftfart på de områden som omfattas av begränsningar.

Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation

I lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) regleras bl.a. behandlingen av radiokommunikation och förmedlingsuppgifter om den. Enligt lagen ska Kommunikationsverket övervaka att användningen av radiofrekvenser är störningsfri, och verket utövar också tillsyn över bestämmelserna om radiokommunikationens konfidentialitet.

I 136 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs det om kommunikationens och förmedlingsuppgifternas konfidentialitet. Enligt 1 mom. får en kommunikationspart behandla sina egna elektroniska meddelanden och förmedlingsuppgifter om dem, om inte något annat föreskrivs i lag. Enligt 2 mom. 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 bara 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.

År 2016 fogades till 136 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation 5 och 6 mom., som gäller till och med den 20 juni 2021. Genom dessa moment utvidgades rätten att behandla och utnyttja radiokommunikationens förmedlingsuppgifter. Enligt bestämmelsen är det möj-

ligt att med hjälp av automatisk databehandling statistiskt behandla radiokommunikation som hänför sig till fjärrstyrning av en miniatyrmodell eller en obemannad farkost.

Strafflagen

Modellflygplan och obemannade luftfartyg kan användas för ett flertal gärningar som är straffbara enligt strafflagen (39/1889) och för förberedelse till sådana gärningar. Detta gäller särskilt modellflygplan och obemannade luftfartyg som är utrustade med anordningar som lämpar sig för observation eller avlyssning.

Enligt 24 kap. 5 § i strafflagen ska den dömas för olovlig avlyssning som obehörigen med en teknisk anordning 1) avlyssnar eller upptar samtal, prat eller annat av privatlivet på en hemfridsskyddad plats framkallat eller uppkommet ljud som inte är avsett för hans eller hennes kännedom, eller 2) på någon annan än en hemfridsskyddad plats i smyg avlyssnar eller upptar prat, som inte är avsett för hans eller hennes och inte heller för någon annan utomståendes kännedom, under sådana omständigheter att den som pratar inte har skäl att anta att någon utomstående hör praten. Enligt 6 § i det kapitlet ska den dömas för olovlig observation som obehörigen med en teknisk anordning 1) iakttar eller avbildar en person som vistas på en hemfridsskyddad plats eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller på någon annan motsvarande plats, eller 2) på ett integritetskränkande sätt iakttar eller avbildar en person som vistas i en sådan byggnad eller lokal eller på ett sådant omgärdat gårdsområde som avses i 3 § och dit allmänheten inte äger tillträde. Försök till dessa brott är straffbara. I kapitlets 7 § har dessutom förberedelse till dem kriminaliserats. För förberedelse till olovlig avlyssning eller förberedelse till olovlig observation ska den dömas som placerar ut en i 5 eller 6 § avsedd anordning för att användas vid olovlig avlyssning eller olovlig observation.

För företagsspioneri, som har kriminaliserats i 30 kap. 4 § i strafflagen, ska den dömas som obehörigen skaffar uppgifter om en annans företagshemlighet t.ex. genom att använda tekniska specialanordningar. En kamera som ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg transporterar kan enligt förarbetena (RP 66/1988 rd, s. 81) anses vara en sådan anordning. Försök till företagsspioneri är också straffbart.

Med hjälp av modellflygplan eller obemannade luftfartyg kan man också göra sig skyldig till landsförräderibrott, som har kriminaliserats i 12 kap. i strafflagen. Det viktigaste av dem är spioneri, som det föreskrivs om i 5 § i kapitlet. Enligt den paragrafen gör sig bl.a. 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.

Om ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg flygs på ett sätt som leder till person- eller egendomsskador kan rekvisiten enligt bestämmelsen om skadegörelse i 35 kap. 1 § i strafflagen eller enligt bestämmelserna om brott mot liv och hälsa i 21 kap. i den lagen bli tillämpliga. Även om ingen skada orsakas kan det vara fråga om framkallande av fara. Det gör sig enligt 21 kap. 13 § den skyldig till som uppsåtligen eller genom grov oaktsamhet utsätter någon för allvarlig fara till liv eller hälsa.

Att flyga ett obemannat luftfartyg kan också uppfylla rekvisiten för trafikbrott enligt 23 kap. i strafflagen. Den som styr ett obemannat luftfartyg kan dömas för t.ex. äventyrande av trafiksäkerheten eller fylleri i lufttrafik. Bestämmelserna i 23 kap. i strafflagen gäller däremot inte modellflygplan eftersom de inte är luftfartyg som avses i luftfartslagen.

Modellflygplan och obemannade luftfartyg kan också användas för andra brott eller förberedelse till sådana. Vissa förberedande åtgärder har kriminaliserats. Exempelvis ska bl.a. den som för att begå ett grovt rån skaffar särskild information som behövs för begående av brottet enligt 31 kap. 2 a § i strafflagen dömas för förberedelse till grovt rån.

Skadeståndslagen

Bestämmelser om utomståendes rätt till ersättning i situationer där polisen utan grund har utövat sina befogenheter finns i polislagen och skadeståndslagen (412/1974). Enligt 8 kap. 1 § i polislagen ska person- och egendomsskador som orsakats utomstående genom tvångsåtgärder som polisen vidtagit ersättas av statens medel. Ersättning kan med stöd av 2 § emellertid jämkas eller förvägras, om den skadelidande genom sitt eget handlande eller sina egna försummelser väsentligen har medverkat till att skadan uppkommit.

Skadeståndsbestämmelserna i 8 kap. i polislagen inskränker inte den skadelidandes rätt till ersättning med stöd av skadeståndslagen eller någon annan lag. Enligt 3 kap. 2 § 1 mom. i skadeståndslagen är ett offentligt samfund skyldigt att ersätta skada som orsakats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Enligt 2 mom. föreligger ett ansvar för samfundet dock endast om de krav blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäli- gen kan ställas på fullgörandet av åtgärden eller uppgiften.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Sverige

I Sverige regleras luftfarten i luftfartslagen (2010:500), som också gäller obemannade luftfartyg. Med stöd av lagen har det upprättats områden med flygförbud, där såväl traditionell som obemannad luftfart är förbjuden. Det finns bestämmelser om straff för brott mot förbudet. Transportstyrelsen utfärdade i december 2017 föreskrifter om obemannade luftfartyg (TSFS 2017:110) som främst innehåller tekniska bestämmelser och säkerhetsbestämmelser.

Med stöd av luftfartslagen går det att ingripa i obemannade luftfartygs färd om luftfartygen utan tillstånd flyger inom ett område med flygförbud. Då kan luftfartygets färd i sista hand hindras. Detta har emellertid varit sällsynt i praktiken, och momentet har veterligen inte tillämpats på obemannade luftfartyg. Genom en ändring 2017 av 14 § i förordningen om elektronisk kommunikation (2003:396) gavs polisen rätt att skaffa sig störningsutrustning med vilken det går att ingripa i obemannade luftfartygs färd.

I Sverige kan polisen ingripa när det gäller obemannade fordon och farkoster också med stöd av sina allmänna befogenheter att använda maktmedel. Enligt 10 § i polislagen (1984:387) får en polisman i vissa situationer, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. En sådan situation är att polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller annat transportmedel, och en annan är att åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I Sverige pågår en revidering av skyddslagen (2010:305), som innehåller bestämmelser om förstärkt skydd för funktioner som är viktiga för samhällets verksamhet mot bl.a. spioneri och terrorattacker. I det delbetänkande som i mars 2018 överlämnades i anslutning till reformprojektet (SOU 2018:26) föreslås det bl.a. att skyddslagen får en ny paragraf om ingripande mot obemannade farkoster. Enligt den föreslagna bestämmelsen får den som bevakar ett skyddsobjekt om det behövs för att fullgöra bevakningsuppgiften ingripa mot ett obemannat luftfartyg eller annan obemannad farkost som befinner sig inom, över eller i närheten av skyddsobjektet.

RP 223/2018 rd

Våld mot farkosten får därvid användas i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Norge

I Norge har det utfärdats en förordning om modellflygplan och obemannade luftfartyg (föreskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord mv.), med bestämmelser om områden där obemannad luftfart är förbjuden. Sådana är bl.a. militärområden, fängelser och olycksplatser. Det finns bestämmelser om straff för luftfart som bryter mot begränsningarna.

I Norge är polisens befogenheter att ingripa mot modellflygplan och obemannade luftfartyg som utgör ett hot oklara. Det skulle vara möjligt att tillämpa kap. 3 § 3 i polisens allmänna instruktioner (alminnelig tjenesteinstruks for politiet). Enligt den paragrafen kan polisen vid tjänsteuppdrag använda metoder som är lagliga samt nödvändiga och proportionella med hänsyn till situationens allvar, tjänsteuppdragets art och syfte samt omständigheterna i övrigt. En förutsättning för att paragrafen ska kunna tillämpas är emellertid att användaren av modellflygplanet eller det obemannade luftfartyget identifieras och hittas. I princip är det också möjligt att ingripa mot modellflygplan och obemannade luftfartyg med skjutvapen, men tröskeln för att använda sådana är så hög att denna möjlighet närmast är teoretisk. I den norska drönarstrategi (Norges dronestrategi) som offentliggjordes i mars 2018 föreslås det därför att lagberedning inleds för att utveckla polisens befogenheter.

Danmark

Danmark har nyligen reformerat sin lagstiftning om obemannade luftfartyg och bl.a. infört olika krav på dem som flyger dessa luftfartyg beroende på om de flygs på bebodda eller obebodda områden. På områden som är viktiga för säkerheten, t.ex. militärområden och fängelser, är emellertid all sorts obemannad luftfart förbjuden.

Polisen i Danmark saknar för närvarande befogenheter att ingripa mot ett obemannat luftfartyg när det är i luften. I dessa situationer kan åtgärder vidtas endast mot den som styr luftfartyget. I Danmark pågår ett utredningsarbete i syfte att ändra lagen till denna del.

Europeiska unionen

Den grundläggande förordningen inom Europeiska unionen när det gäller säkerheten inom luftfarten har varit Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG, den s.k. EASA-förordningen. Dess huvudsyfte har varit att skapa och upprätthålla en hög och enhetlig säkerhetsnivå inom den civila luftfarten i Europa.

Den nämnda EASA-förordningen upphävdes genom den nya EASA-förordningen (EU) 2018/1139, som publicerades den 22 augusti 2018. Förordningen trädde i kraft den 11 september 2018. Den nya EASA-förordningen grundar sig i stor utsträckning på den upphävda förordningen, med undantag för de nya bestämmelser om obemannad luftfart som fogats till förordningen.

Den lagstiftningsram som inrättas genom den nya EASA-förordningen anger inga detaljerade regler för den obemannade luftfarten, utan sådana ska antas i form av kommissionens genomförandeakter och delegerade akter. Europeiska byrån för luftfartssäkerhet har för kommissionen berett ett förslag till bestämmelser på lägre nivå om obemannad luftfart (EASA Opinion

1/2018). Enligt förslaget ska obemannad luftfart delats in i tre kategorier enligt den risk som luftfarten medför: en öppen kategori med låg risk (Open), en kategori med förhöjd risk (Specific) och en kategori med hög risk (Certified). Förslaget omfattar endast kategorierna med låg och förhöjd risk.

I Finland skulle merparten av den nuvarande obemannade luftfarten ingå i kategorin med låg risk. När det gäller kategorin med låg risk föreslås huvudelementen inom trafikreglerna för luftfarten vara liknande som för närvarande, men när det kommer till de mer detaljerade kraven sker det vissa förändringar. Den maximala flyghöjden sänks t.ex. från nuvarande 150 meter till 120 meter. Flygningarna ska vidare alltid ske inom synhåll för den som styr, medan den nuvarande nationella regleringen i vissa undantagsfall också har möjliggjort flygning utom synhåll. Dessutom föreslås strängare bestämmelser om behörigheten hos den som flyger en anordning och om egenskaperna hos den anordning som flygs.

Luftfart inom kategorin med förhöjd risk ska enligt förslaget alltid kräva en anmälan eller den nationella luftfartsmyndighetens godkännande. Avsikten är att den verksamhet som räknas till kategorin med hög risk, som i praktiken motsvarar riskerna inom bemannad luftfart, ska uppmärksammas senare genom särskilda bestämmelser om de ändringar som behövs i författningarna om bemannad luftfart.

I det nya EU-regelverket ska det inte längre göras någon skillnad mellan hobbyverksamhet och annan verksamhet, varför Finlands nuvarande modell med olika krav för modellflygplan avsedda för hobbybruk och obemannade luftfartyg avsedda för professionellt bruk inte längre kommer i fråga.

2.3 Bedömning av nuläget

Användningen av modellflygplan och obemannade luftfartyg har ökat, och deras prestanda har utvecklats. De utgör ett nytt och större hot mot säkerheten, och det är i första hand polisen som ska bemöta det hotet. Tekniken för att avvärja modellflygplan och obemannade luftfartyg, hindra signaler och identifiera användaren av en anordning finns redan, men polisen har inte tillräckliga befogenheter till denna del.

Polislagen saknar en uttrycklig befogenhetsbestämmelse om ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd. Bestämmelserna om stoppande och flyttning av fordon i 2 kap. 11 § i polislagen är inte tillämpliga på farkoster som rör sig i luften. De bestämmelser i 14 § i det kapitlet som gäller farliga föremål ger en polisman rätt att under de förhållanden som anges närmare i paragrafen omhänderta ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg, men inte att ingripa i dess färd.

Inte heller luftfartslagen ger polisen tillräckliga befogenheter. Bestämmelserna i 167 § i luftfartslagen om ingripande i ett luftfartygs färd är inte tillämpliga på modellflygplan eftersom dessa inte är luftfartyg som avses i den lagen. Med stöd av den paragrafen kan man inte effektivt ingripa ens i obemannade luftfartygs färd trots att de ingår i paragrafens tillämpningsområde, detta för att flyganordningar av det här slaget inte beaktades när paragrafen kom till. Ett förbud eller beordrande enligt 167 § ska t.ex. riktas till den som styr luftfartyget, men obemannade luftfartyg kan flyga genom fjärrstyrning eller autonomt. Polisen kan inte heller tillämpa den paragrafen annat än av skäl som är nödvändiga för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för utförandet av räddningsuppgifter eller när säkerheten vid viktiga statliga evenemang ska tryggas.

För närvarande kan polisen ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd om de förutsättningar för användning av maktmedel som anges i 2 kap. 17 § 1 mom. i polislagen

uppfylls. De förutsättningarna är emellertid synnerligen stränga. Polisen saknar befogenheter att ingripa t.ex. i situationer där ett obemannat luftfartyg har utrustats med fotograferingsutrustning och avsikten är att använda luftfartyget för olaglig spaning eller olovlig observation. Polisen kan inte heller använda behövliga maktmedel för att förhindra att en olycksplats fotograferas eller filmas från luften med hjälp av modellflygplan eller obemannade luftfartyg. Polisen kan inte alltid ingripa i en farkosts färd på denna grund ens när ett obemannat luftfartyg flygs på ett sätt som kan medföra fara för luftfarten eller för utomståendes liv eller hälsa.

Även om polisen skulle ha rätt att ingripa i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygs färd genom att använda behövliga maktmedel, kan polisen inte heller då vid ingripandet använda en teknisk anordning som förutsätter att modellflygplanets eller det obemannade luftfartygets radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringssuppgifter behandlas. Användningen av en sådan teknisk anordning skulle bryta mot de bestämmelser om kommunikationens konfidentialitet som finns i 136 och 160 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, eftersom det inte i lag föreskrivs om användningen av dessa uppgifter i ett sådant syfte.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att öka säkerheten i samhället. Polisens förmåga att reagera på det säkerhetshot som modellflygplan och obemannade luftfartyg utgör är bristfällig för närvarande. Därför föreslås det i propositionen att polisen får nya befogenheter att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd. Avsikten är att förbättra polisens förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förebygga brott och avbryta redan påbörjade brott, bevaka särskilda övervakningsobjekt, trygga säkerheten vid polisuppdrag, trygga åtgärder på en olycksplats och skydda den personliga integriteten hos den som är föremål för en åtgärd.

3.2 Alternativ

Det har noterats ett behov av bestämmelser om rätt att inom det egna verksamhetsområdet ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd, inte bara för polisen utan också för Gränsbevakningsväsendet, Försvarmakten och Brottpåföljdsmyndigheten. Vid planeringen kom man fram till att det i stället för gemensam beredning är mer ändamålsenligt att inom beredningen av lagstiftning som gör det möjligt att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd behandla varje förvaltningsområde separat. I arbetsgruppen för detta projekt har försvarsministeriet, justitieministeriet och Gränsbevakningsväsendet varit företrädare. Strävan har varit att göra de föreslagna befogenhetsbestämmelserna enhetliga, dock med beaktande av särbehoven inom de olika myndigheternas egna verksamhetsområden. Dessa särbehov gäller för polisens del framför allt polisens arbete på allmän plats.

Vid sidan av den föreslagna lösningsmodellen övervägdes också andra sätt att ingripa i det säkerhetshot som modellflygplan och obemannade luftfartyg utgör.

Ett alternativ hade varit att komplettera den bestämmelse om ingripande i ett luftfartygs färd som finns i 167 § 1 mom. i luftfartslagen så att den också börjar gälla modellflygplan. Det momentet är emellertid avsett att tillämpas på traditionell bemannad luftfart, och det är därför inte naturligt tillämpligt ens på obemannade luftfartyg, som i sig hör till bestämmelsens tillämpningsområde. Bestämmelser om polisens befogenheter passar annars också bättre i polislagen än i luftfartslagen.

Det hade också gått att ingripa i det säkerhetshot som modellflygplan och obemannade luftfartyg utgör genom att utvidga de områden med flygförbud som grundar sig på 11 § i luftfartslagen. Klart avgränsade områden med flygförbud räcker ändå inte till för att ingripa i det säkerhetshot som modellflygplan och obemannade luftfartyg utgör, bl.a. för att detta hot inte geografiskt kan avgränsas till något visst område. Enbart straffrättsliga metoder har inte heller bedömts vara tillräckligt effektiva.

Vid beredningen övervägde man om polismän bör ha rätt att använda maktmedel för att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd enbart i situationer som redan nämns i 2 kap. 17 § 1 mom. i polislagen, t.ex. för att förhindra ett överhängande brott eller någon annan farlig gärning eller händelse. Man gick ändå in för att ta med ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd som en ny grund för användning av behövliga maktmedel. Att använda en teknisk anordning är inte nödvändigtvis i alla situationer ett tillräckligt effektivt eller snabbt sätt att ingripa i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygs färd. Däremot skulle det vara fråga om maktmedel som riktas mot egendom och inte mot personer. Den föreslagna lösningsmodellen motsvarar de bestämmelser som föreslås i de propositioner som gäller Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten. Det är logiskt att Gränsbevakningsväsendets, Försvarsmaktens och polisens befogenheter motsvarar varandra på denna punkt.

Vid beredningen övervägdes det också om polisen bör ges befogenheter att ingripa bara i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd eller om befogenheterna borde gälla alla obemannade fordon. Man gick in för det förstnämnda alternativet eftersom man ville koncentrera sig på de anordningar som i nuläget utgör ett större säkerhetshot och som därför kräver mer brådskande lagstiftningsåtgärder. Denna löning är i linje med de bestämmelser som föreslås i de propositioner som gäller Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten.

3.3 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att polisens befogenheter att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd ska utökas. I polislagens 2 kap., som gäller polisens allmänna befogenheter, föreslås det en ny 11 a § med bestämmelser om polisens rätt att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska en polisman tillfälligt kunna omhänderta ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg, hindra dess användning eller annars ingripa i dess färd, om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förebygga brott eller avbryta ett redan påbörjat brott, bevaka särskilda övervakningsobjekt, trygga säkerheten vid polisuppdrag eller viktiga statliga evenemang, trygga åtgärder på en olycksplats eller skydda den personliga integriteten hos den som är föremål för en åtgärd.

Vid ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd ska tekniska anordningar kunna användas. Enligt förslaget får en anordning användas endast så länge det är nödvändigt för att utföra åtgärden. Det kan t.ex. handla om en anordning med vars hjälp det går att störa kontakten mellan modellflygplanet eller det obemannade luftfartyget och dess styrsystem eller ta över styrningen av en flyganordning. Ätminstone inom den närmaste framtiden bedöms sådana tekniska anordningar vara radiosändare som avses i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, så innehav och användning av dem kräver radiotillstånd som beviljas av Kommunikationsverket. En polisman ska ha rätt att behandla radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringssuppgifter som har samband med användningen av ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg, i syfte att ingripa i modellflygplanet eller det obemannade luftfartygets färd eller för att identifiera en del i dess helhetssystem och för att fastställa dess position. I propositionen föreslås det dessutom att den förteckning över situationer där en polisman har rätt att använda maktmedel som behövs och kan anses försvarliga vilken finns i polislagens 2 kap. 17 § 1 mom., som gäller användning av maktmedel, utökas med in-

gripande i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygs färd. Det kan t.ex. handla om att använda ett nät.

Ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg som med stöd av de föreslagna befogenheterna har omhändertagits av polisen ska återlämnas till ägaren utan dröjsmål, om det inte finns en lagstadgad grund till att behålla det i myndighetens besittning.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

För att de nya befogenheter som föreslås ska kunna utövas effektivt behöver det anskaffas utrustning. Polisen kommer att behöva tekniska anordningar med vilka det går att både övervaka obemannade luftfartyg och ingripa i deras färd.

Den teknik som kan användas för att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd är ny och utvecklas kraftigt just nu. Därför är det svårt att göra en exakt bedömning av kostnaderna för anskaffning av utrustning. I vilket fall som helst är det fråga om stora anskaffningar.

På grund av olika verksamhetsmiljöer och användningsändamål behöver polisen anskaffa flera sorts övervaknings- och motmedelssystem, som kan variera till pris och prestanda. Priset på ett system varierar för närvarande mellan ca 10 000 euro och flera hundra tusen euro. För att befogenheterna ska kunna utövas effektivt måste några tiotal system anskaffas. Gemensam upphandling med Försvarmakten, Gränsbevakningsväsendet och Brottspåföljdsmyndigheten kan vara möjlig, och en sådan kan påverka priset på ett enskilt system.

Anskaffningen av tekniska anordningar förutsätter att det ordnas utbildning i användningen av dem för poliserna. Utbildningens betydelse i samband med nya befogenheter har också betonats av grundlagsutskottet (t.ex. GrUU 6/2018 rd och GrUU 67/2016 rd). Kostnaderna för utbildningen beror på den mängd anordningar som anskaffas och på deras kvalitet, men är i vilket fall som helst klart lägre än anskaffningskostnaderna. Det handlar uppskattningsvis om högst några tiotal tusen euro.

Underhåll och fortsatt utveckling av systemen kostar också. Även dessa kostnader är det svårt att uppskatta, men också de är mindre än kostnaderna för att anskaffa anordningarna.

Anskaffningen av anordningar och utbildningen bedöms inte medföra några betydande merkostnader för skyddspolisen. Kommunikationsverket orsakas inte heller några betydande kostnader för beviljandet av radiotillstånd för tekniska anordningar och för mottagandet av anmälningar om användningen av anordningarna.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Det är meningen att polisen med sina nya befogenheter ska klara av sina uppgifter bättre än tidigare. För att befogenheterna ska kunna utövas effektivt behöver det emellertid anskaffas utrustning och ordnas utbildning.

Det finns inga skäl att anta att de nya befogenheterna påverkar polisens arbetsbörda i någon större grad. Å ena sidan förutsätter utövandet av befogenheterna arbetsinsatser av polismän som är utbildade i användningen av de tekniska anordningarna. Å andra sidan kan polisen tack vare de föreslagna ändringarna klara av sina uppgifter effektivare och därmed med mindre re-

RP 223/2018 rd

surser än för närvarande. Det kan rentav hända att de nya befogenheterna frigör en del av polisens resurser för andra uppgifter.

Ingripanden mot modellflygplan och obemannade luftfartyg kommer åtminstone inom den närmaste framtiden att ske med anordningar som är radiosändare som avses i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Därför kommer innehav och användning av dem att kräva radiotillstånd som beviljas av Kommunikationsverket, vilket medför en viss grad av extra arbete för verket. Strävan är att genom samordning mellan polisen och Kommunikationsverket inom anskaffningen av anordningar så smidigt som möjligt säkerställa anordningarnas radiotekniska egenskaper. Kommunikationsverkets arbetsbörda bedöms inte heller öka i någon nämnvärd grad av att polisen enligt förslaget i regel ska vara skyldig att underrätta verket om användningen av en teknisk anordning.

Regeringen har föreslagit att Gränsbevakningsväsendet ska ges befogenheter att ingripa i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygs färd, om det är nödvändigt för upprätthållande av gränssäkerheten, för utförande av en säkerhetsuppgift eller ett sjöräddningsuppdrag eller för skydd av en synnerligen viktig verksamhet inom Gränsbevakningsväsendet (RP 201/2017 rd). Regeringen har föreslagit att också Försvarsmakten ges befogenheter som gör det möjligt att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd (RP 72/2018 rd). Enligt propositionen ska Försvarsmakten kunna ingripa i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygs färd också på allmän plats.

Den nu föreslagna ändringen av polislagen kan således tillsammans med de ovannämnda propositionerna leda till att flera myndigheter är behöriga att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd på allmän plats. Situationen kräver att den operativa verksamheten samordnas mellan de behöriga myndigheterna. Det behöver utformas gemensam praxis för delning av lägesbilden och informationen. I ett betänkande från försvarsministeriet har det föreslagits en särskild bestämmelse om försvarsministeriets samarbete med polisen när det gäller att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd på allmän plats.

Lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet (687/2009) innehåller bestämmelser om förfarandet när någon av dessa myndigheter (PTG-myndigheterna) vidtar åtgärder för en annan PTG-myndighets räkning eller för att bistå den andra myndigheten inom dennas uppgiftsområde samt samarbete som bedrivs inom myndigheternas gemensamma uppgiftsområde. Enligt lagens 2 § kan en PTG-myndighet på begäran för en annan PTG-myndighets räkning vidta en sådan enskild åtgärd i anslutning till brottsbekämpning som hör till den andra myndighetens uppgiftsområde inom ramen för de befogenheter som den får utöva inom sitt eget uppgiftsområde när det gäller dess egna brottsbekämpningsuppdrag. I 3 § föreskrivs det att dessa PTG-myndigheter ska informera varandra om brott inom det gemensamma uppgiftsområdet som de fått kännedom om och från fall till fall komma överens om åtgärder i anslutning till brottet så att samarbetet ger det mest ändamålsenliga resultatet med tanke på det straffrättsliga ansvaret och beaktar varje PTG-myndighets huvuduppgifter och aktionsberedskap. Om överenskommelse inte nås ska polisen besluta om åtgärderna.

Den föreslagna lagändringen gör det möjligt för en i 1 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980) avsedd tjänsteman vid försvarsmakten som har anvisats för en handräckningsuppgift att under ledning av polisen och för skötseln av ett polisuppdrag använda specialmateriel som är lämplig för att bekämpa ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Den föreslagna lagstiftningen avses förbättra säkerheten eftersom polisen får bättre möjligheter att reagera på det säkerhetshot som modellflygplan och obemannade luftfartyg utgör. Antagligen leder förslaget till färre farliga situationer och färre skador på egendom och andra skador som flygning med sådana här anordningar kan orsaka. Samtidigt förbättras polisens förmåga att förebygga brott som begås med hjälp av modellflygplan och obemannade luftfartyg. Det blir lättare än tidigare att ingripa mot olovlig observation och företagsspioneri som sker med modellflygplan eller obemannade luftfartyg utrustade t.ex. med kamera, vilket bl.a. kan förhindra betydande ekonomiska förluster. Det kan också handla om allvarigare gärningar, t.ex. brott mot liv och hälsa eller brott som begås i terroristiskt syfte.

Om polisen ges de föreslagna befogenheterna innebär det ett ringa ingrepp i de rättigheter som är skyddade enligt grundlagen och internationella människorättskonventioner. De frågor som hänför sig till grundläggande och mänskliga rättigheter behandlas nedan i avsnittet Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.

I praktiken sker ett ingripande i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygets färd i regel genom att man stör kontakten mellan anordningen och dess styrsystem. Detta kan orsaka olägenhet även för radiokommunikation och annan kommunikation samt för ett allmänt kommunikationsnät. Olägenheten är emellertid ringa, och det måste vara nödvändigt att ingripa i modellflygplanets eller det obemannade luftfartygets färd för att olägenhet ska få orsakas. De tekniska anordningar som kommer att användas vid ingripandena ska enligt förslaget kräva radiotillstånd. När Kommunikationsverket beviljar tillstånden kan det försäkra sig om att anordningarna är ändamålsenliga.

Teleföretagen har vissa skyldigheter när det gäller att trygga kontinuiteten inom kommunikationen och tjänsterna. Användningen av en teknisk anordning som avses i det föreslagna 11 a § 2 mom. medför emellertid i regel ingen skyldighet för dessa företag att göra något. Anordningen orsakar t.ex. normalt inga sådana betydande olägenheter eller störningar som anges i 273 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Användningen av en teknisk anordning borde inte heller väsentligen störa en kommunikationstjänsts funktioner och således inte medföra en skyldighet enligt 274 och 275 § i den lagen för teleföretagen att göra störningsanmälningar till abonnenter, användare och Kommunikationsverket.

Förslaget väntas ha positiva konsekvenser med tanke på en störningsfri och säker flygtrafik eftersom polisen effektivare än tidigare kan ingripa i olovliga flygningar med modellflygplan och obemannade luftfartyg i närheten av flygfält. Sådan obemannad luftfart i närheten av flygfält som nonchalerar bestämmelserna medför inte bara säkerhetsrisker utan också ekonomiska förluster till följd av ändrade arrangemang inom flygtrafiken.

Förslaget kan få konsekvenser för företag med affärsverksamhet som grundar sig på obemannad luftfart. Dessa företag kan förutspås öka i antal under de närmaste åren. Likaså kan förslaget få konsekvenser för dem som har obemannad luftfart som hobby. Företag och amatörer inom branschen måste noggrannare än tidigare beakta de begränsningar som gäller för användning av modellflygplan och obemannade luftfartyg.

Den föreslagna lagstiftningens negativa effekter för företag och amatörer kan dock bedömas bli små. Förslaget leder inte till att de områden där det i sig är tillåtet att använda modellflygplan och obemannade luftfartyg blir mindre och det innehåller inte heller några andra nya begränsningar av flygandet, utan dessa ska fortfarande grunda sig på luftfartsbestämmelserna. Ett ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd ska förutsätta att åtgärden är nödvändig med hänsyn till något av de mål som anges i 11 a § 1 mom. Det är meningen att en

teknisk anordning ska användas på ett sätt som medför så liten olägenhet som möjligt för den övriga kommunikationen. Polisen iakttar även annars principen om minsta olägenhet, som innebär att polisen inte får ingripa i någons rättigheter i större utsträckning och ingen får orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget. Företag och enskilda som blir lidande för att polisen utövar sina befogenheter utan grund har under de förutsättningar som anges i polislagen och skadeståndslagen rätt till ersättning för den skada som orsakats.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningskedan och beredningsmaterial

Propositionen har beretts i en arbetsgrupp bestående av företrädare för inrikesministeriets polisavdelning, justitieministeriet, försvarsministeriet, kommunikationsministeriet, Gränsbevakningsväsendet, Polisstyrelsen och skyddspolisen. Arbetsgruppen har hört Tullen och Kommunikationsverket.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Ett utkast till regeringsproposition sändes på remiss i juni 2018. Remissyttranden begärdes av 32 aktörer.

Yttranden lämnades av riksdagens biträdande justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, kommunikationsministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, Trafiksäkerhetsverket Trafi, Polisstyrelsen, Gränsbevakningsväsendet, skyddspolisen, Tullen, riksåklagarämbetet, Kommunikationsverket, Finavia Abp, Air Navigation Services Finland Oy, Oikeuspoliittinen yhdistys - Rättspolitiska föreningen Demla ry, Tietoliikenteen ja Tietotekniikan Keskusliitto, Ficom ry, RPAS Finland ry, Suomen lennonjohtajien yhdistys SLJY- Finnish Air Traffic Controllers Association FATCA ry, Suomen Lentäjiliitto - Finnish Pilots' Association ry och Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

Riksdagens biträdande justitieombudsman har i sitt yttrande uppmärksammat skyddet för förtroliga meddelanden. Detta skydd behandlas i avsnittet Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.

Utifrån yttrandena har vissa föreslagna paragrafer formulerats om och motiveringen kompletterats till behövliga delar.

Begäran om utlåtande samt yttrandena och ett sammandrag av dem finns på inrikesministeriets webbsidor (Hankkeet ja lainvalmistelu) i statsrådets tjänst för projektinformation:

<https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu/-/hankesivu/hanke?tunnus=SM009%3A00%2F2018>

6 Samband med andra propositioner

Regeringen lämnade den 25 januari 2018 riksdagen proposition RP 201/2017 rd med förslag till lagar om ändring av gränsbevakningslagen och utlänningslagen och till vissa lagar som har samband med dem. Enligt propositionen ska gränsbevakningsmän ges rätt att ingripa i ett obemannat luftfartygs och modellflygplans färd, om det är nödvändigt för upprätthållande av gränssäkerheten, för utförande av en säkerhetsuppgift eller ett sjöräddningsuppdrag eller för skydd av en synnerligen viktig verksamhet inom Gränsbevakningsväsendet (den föreslagna 38 a § i gränsbevakningslagen). De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

RP 223/2018 rd

Regeringen lämnade den 31 maj 2018 riksdagen proposition RP 72/2018 rd med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten. I propositionen föreslås det att lagen utökas med bestämmelser om försvarsmaktens rätt att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd. Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

Vid justitieministeriet är en proposition med förslag till ändring av fängelselagen och häktningsslagen under beredning. Avsikten är att ändra fängelselagen så att Brottsförmyndigheten får befogenheter att med tekniska anordningar ingripa i obemannade fordons och farkosters färd på eller ovanför ett fängelseområde. Propositionen har ännu inte lämnats.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

2 kap. Allmänna befogenheter

11 §. Stoppande och flyttning av fordon. Det föreslås en sådan ändring av 2 mom. att det i stället för till den upphävda luftfartslagen (1194/2009) hänvisas till den gällande luftfartslagen (864/2014).

11 a §. Ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd. Paragrafen är ny. I den föreslås det bestämmelser om polisens befogenheter att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd.

Med modellflygplan avses enligt 2 § 1 mom. 21 punkten i luftfartslagen 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.

En polisman ska enligt förslaget ha rätt att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd när det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Begreppet allmän ordning och säkerhet har åtminstone ansetts omfatta all polisiär verksamhet vars avsikt är att skapa och upprätthålla en trygg livs- och verksamhetsmiljö för samhällsmedlemmarna, avvärja och förebygga rättskränkningar och störningar samt undanröja pågående störningar och utreda rättskränkningar som redan begåtts (RP 224/2010 rd s. 74, RP 57/1994 rd s. 34).

En annan grund för att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd ska vara att förebygga brott eller avbryta ett redan påbörjat brott. Med förebyggande av brott avses ett ingripande redan innan brottet begås (RP 224/2010 rd, s. 73). Det ska gå att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd också när brottet redan har påbörjats. Det kan vara fallet t.ex. när man från ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg som har försetts med kamera fotograferar eller filmar personer som befinner sig på en hemfridskyddad plats.

Befogenheterna ska kunna utövas för att bevaka särskilda övervakningsobjekt och trygga säkerheten vid polisuppdrag eller viktiga statliga evenemang. Särskilda övervakningsobjekt kan vara t.ex. polisstationer. Denna grund motsvarar bestämmelserna om teknisk övervakning i 4 kap. 1 § i polislagen. Tryggandet av säkerheten vid polisuppdrag hänför sig till situationer där man med modellflygplan eller obemannade luftfartyg observerar, stör eller förhindrar utförandet av ett polisuppdrag. Att trygga säkerheten vid viktiga statliga evenemang är även en grund enligt 167 § i luftfartslagen för ingripande i ett luftfartygs färd. Viktiga statliga evenemang är t.ex. statsbesök och statsbegravningar.

Enligt det föreslagna momentet ska en polisman också ha rätt att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd för trygga åtgärder på en olycksplats eller skydda den personliga integriteten hos den som är föremål för en åtgärd. Denna grund motsvarar bestämmelserna om avspärning av platser och områden i 2 kap. 8 § i polislagen. Flygning med modellflygplan och obemannade luftfartyg och särskilt fotografering och filmning från dem kan störa olycksutredningen och göra det svårare att nå målen för den. Vid olyckor behöver det dessutom säkerställas att modellflygplan och obemannade luftfartyg som är försedda med kamera inte kränker den personliga integriteten hos dem som är föremål för en åtgärd. Polisens tystnadsplikt kan inte fullgöras om en polisman inte har rätt att hindra fotografering eller filmning från ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg. Ett syfte med bestämmelsen är härmed också att trygga iakttagandet av finkänslighetsprincipen.

Med stöd av den föreslagna paragrafen kan en polisman tillfälligt omhänderta ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg, hindra dess användning eller annars ingripa i dess färd. Med omhändertagande avses att man tar kontrollen t.ex. så att anordningens ursprungliga användare inte längre kan använda den eller så att en autonom anordning inte längre kan utföra sitt uppdrag. Det kan också handla om att polisen fysiskt tar hand om ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg. Att hindra användningen innebär att man skapar sådana förutsättningar att det inte är möjligt att använda ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg. Att annars ingripa i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygs färd kan t.ex. betyda användning av ett nät så att modellflygplanet eller det obemannade luftfartyget inte längre kan utföra sitt uppdrag. En polisman kan ingripa i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygs färd också genom att ge order till den som styr, om man får tag på denna person.

Kravet att ingripandet ska vara nödvändigt betyder att tröskeln för att utöva de föreslagna befogenheterna ska vara högre än t.ex. vid stoppande och flyttning av ett bemannat fordon i enlighet med 2 kap. 11 § i polislagen. Utgångspunkten bör vara att man inte alltför lätt ingriper i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd. Också när denna befogenhet utövas ska principen om minsta olägenhet iaktas, vilket innebär att polisen inte får ingripa i någons rättigheter i större utsträckning och ingen får orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget. Polisen ska i första hand försöka få tag på den som styr modellflygplanet eller det obemannade luftfartyget och påverka personens handlingar med råd, uppmaningar och order.

I 2 mom. föreslås det bestämmelser om förutsättningarna för att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd med en teknisk anordning. En polisman ska kunna använda en teknisk anordning under de förutsättningar som anges i momentet, om polismannen med stöd av 1 mom. har rätt att ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd.

När man överväger att använda en teknisk anordning behöver det bedömas om användningen är försvarlig med hänsyn till hur viktigt och brådskande uppdraget är, hur farlig modellflygplanets eller det obemannade luftfartygets verksamhet är och vilka resurser som står till förfogande samt med hänsyn till övriga omständigheter som är relevanta för en helhetsbedömning av situationen. Listan på de omständigheter som ska bedömas när man överväger om användningen är försvarlig motsvarar i övrigt bestämmelserna om användning av behövliga maktmedel i 2 kap. 17 § 1 mom. i polislagen, men i förslaget nämns i stället för motståndets farlighet som exempel hur farlig modellflygplanets eller det obemannade luftfartygets verksamhet är. Omständigheter som är relevanta för en helhetsbedömning av situationen är t.ex. den olägenhet som utövas av befogenheterna eventuellt medför för den övriga trafiken i området eller radio- eller kommunikationsnätet. Ju farligare användningen av ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg är, desto mer försvarlig är användningen av en teknisk anordning. Enligt förslaget får en teknisk anordning i vilket fall som helst användas endast så länge det är nödvändigt för att utföra åtgärden.

På grund av den tekniska utvecklingen är det inte ändamålsenligt att närmare ange med vilka slags tekniska anordningar man får ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd. Det kan t.ex. handla om anordningar med vars hjälp det går att störa kontakten mellan modellflygplanet eller det obemannade luftfartyget och dess styrsystem eller ta över styrningen av en flyganordning. Det ska ändå inte vara tillåtet att använda automatiserade anordningar, utan användningen av en teknisk anordning ska förutsätta ett avgörande av en polisman i varje enskilt fall.

En teknisk anordning får inte orsaka mer än ringa olägenhet för radiokommunikation eller annan kommunikation eller för ett allmänt kommunikationsnät. Verkningarna ska så exakt som möjligt inriktas bara på den verksamhet som har upptäckts vara skadlig och på de frekvenser

som används för den. Om den tekniska anordningen är en radiosändare som avses i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, förutsätter innehav och användning av anordningen radiotillstånd som beviljas av Kommunikationsverket. Bestämmelser om radiotillstånd finns i 39 § i den lagen. I förfarandet med radiotillstånd kan Kommunikationsverket säkerställa att anordningarna till sina egenskaper uppfyller det nämnda kravet. Vid användning av en anordning bör det emellertid också beaktas att användningen inte får orsaka olägenhet som avses i momentet. När man överväger att använda en teknisk anordning ska det särskilt beaktas hur användningen av anordningen påverkar radiokommunikation i säkerhetssyfte eller mottagning av satellittrafik vid radionavigering (t.ex. GPS-mottagning).

Enligt förslaget får endast polismän som fått lämplig utbildning i användningen av en teknisk anordning ingripa i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd med en sådan anordning. På så sätt kan man minska de negativa effekter som utövandet av befogenheterna eventuellt får för kommunikationen eller för utomstående.

Det föreslagna 3 mom. ger en polisman rätt att behandla radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringsuppgifter som har samband med användningen av ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg. Användningen av en teknisk anordning som avses i 2 mom. förutsätter normalt att sådana uppgifter behandlas eftersom man inte får tillräckligt exakt information genom att iaktta modellflygplan eller obemannade luftfartyg med blotta ögat eller med övervakningskameror. Behandling av uppgifter som avses i momentet ska vara möjlig också för identifieringen av en anordning eller systemdel som hänför sig till användningen av ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg och för fastställandet av dess position.

Med radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringsuppgifter avses detsamma som i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, där dessa begrepp definieras i 3 § 17, 18 och 40 punkten. Radiokommunikation är kommunikation med hjälp av radiovågor. Förmedlingsuppgifter är information som kan kopplas till en juridisk eller fysisk person och som behandlas för att överföra meddelanden, samt uppgifter om en radiostations identifieringssignal, radiosändarens typ eller användare samt om radiosändningens starttid, varaktighet och utsändningsplats. Lokaliseringsuppgifter är information från ett kommunikationsnät eller en terminalutrustning som anger ett abonnemangs eller en terminalutrustnings geografiska position och som används för annat än för att förmedla meddelanden.

Enligt 136 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation är elektroniska meddelanden och förmedlingsuppgifter konfidentiella. I paragrafens 3 mom. tillåts emellertid också att elektroniska meddelanden och förmedlingsuppgifter behandlas om så föreskrivs i lag. Enligt 160 § 1 mom. i den lagen får lokaliseringsuppgifter som kan kopplas till en fysisk person likaså behandlas bl.a. om så föreskrivs i lag. Exempelvis kan bestämmelser om myndighetsbefogenheter av det slag som nu föreslås således utfärdas särskilt i annan lagstiftning. Det är inte meningen att den föreslagna behandlingen av uppgifter ska begränsas till i 136 § 5 och 6 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation avsedd statistiskt behandling av radiokommunikation eller dess förmedlingsuppgifter med hjälp av automatisk databehandling.

Radiokommunikationen mellan ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg och fjärrstyrningsplatsen innehåller i regel inte uppgifter som kan kopplas till en fysisk person. Enbart med hjälp av radiokommunikationen kan man endast klarlägga var fjärrstyrningsplatsen ligger, men inte vems fjärrstyrningsanordningen är eller vem som använder den. För att identifiera den som använder fjärrstyrningsanordningen krävs dessutom andra observationer genom sinnesförmåelser eller på teknisk väg, t.ex. att en polispatrull sänds till fjärrstyrningsplatsen. Det är alltså inte fråga om sådan identifiering av en fysisk person där man enbart genom att behandla kommunikationen kan utreda någons identitet. Om ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg styrs med hjälp av en mobiltelefon, en dator eller någon annan teleterminalut-

rustning som kan kopplas till en fysisk person, innefattar behandlingen av radiokommunikationen och förmedlingsuppgifterna ändå oundvikligen uppgifter genom vilka en person kan identifieras.

Uppgifter som har inhämtats med stöd av 3 mom. ska utan dröjsmål utplånas efter åtgärden, om inte något annat föreskrivs i lag. Uppgifterna ska t.ex. inte utplånas om i förundersökningslagen (805/2011) avsedd förundersökning av brott inleds i ärendet. När uppdraget har utförts finns det inte längre någon orsak att bevara uppgifterna. Skyldigheten att utplåna uppgifterna utan dröjsmål är av betydelse med tanke på hur acceptabelt det är att inskränka på skyddet för meddelandens konfidentialitet.

Enligt det föreslagna 4 mom. ska Kommunikationsverket i regel underrättas om användningen av en teknisk anordning. Detta kan göras antingen i förväg eller i efterhand. Kommunikationsverket är tillsynsmyndighet för den elektroniska kommunikationen, och i dess uppgifter ingår bl.a. att utöva tillsyn över bestämmelserna om den elektroniska kommunikationens konfidentialitet, en störningsfri radiokommunikation och radioutrustningens överensstämmelse med kraven. För att Kommunikationsverket ska kunna sköta sina lagstadgade uppgifter behöver det vara medvetet om verksamhet som eventuellt försvårar kommunikationen. En strävan med skyldigheten att underrätta Kommunikationsverket är också att information om användningen av en teknisk anordning efter behov ska nå teleföretagen, som enligt 33 och 34 kap. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation har skyldigheter i anslutning till hanteringen av och anmälan om störningar. Användningen av en teknisk anordning medför i regel ingen skyldighet för dessa företag att vidta åtgärder.

Polisen ska ändå inte vara skyldig att underrätta Kommunikationsverket om det är uppenbart onödigt med hänsyn till den olägenhet som antagligen kommer att orsakas eller har orsakats för radiokommunikation eller annan kommunikation eller för ett allmänt kommunikationsnät. Ingen underrättelse behövs alltså om det är mycket osannolikt att en olägenhet som beskrivs i momentet uppstår, t.ex. för att den tekniska anordningen används långt borta från bebyggelse och kommunikationsnät. En annan orsak till att inte underrätta Kommunikationsverket hänförs till hemlighållande av polisens taktiska eller tekniska metoder. Det ska enligt förslaget vara uppenbart befogat att inte underrätta Kommunikationsverket av dessa orsaker, så det blir inte ofta aktuellt att låta bli att underrätta på denna grund.

I 5 mom. föreslås det en bestämmelse om polisens skyldighet att dokumentera utövandet av befogenheter när det gäller ingripanden i modellflygplans eller obemannade luftfartygs färd. Bestämmelsen har betydelse framför allt med tanke på rättssäkerheten och tillsynen över utövandet av befogenheter. I ett protokoll eller någon annan handling ska det göras anteckningar åtminstone om tidpunkten och platsen för ingripandet i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd och om grunden för ingripandet. Det ska framgå vilken polisman som har beslutat om ingripandet och vilka polismän som har utfört det. Polismännens tjänsteställning ska också uppges. Handlingen ska vidare innehålla en beskrivning av själva ingripandet i modellflygplanets eller det obemannade luftfartygets färd. Dessutom ska det uppges identifieringsuppgifter för den anläggning som åtgärden gällt och uppgifter om ägaren, om dessa är kända, samt uppgifter om hanteringen av ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg som polisen omhändertagit med stöd av den föreslagna 2 kap. 15 a § i polislagen.

15 a §. Hanteringen av omhändertagna modellflygplan och obemannade luftfartyg. Den nya paragraf som föreslås gäller förfarandet när ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg har omhändertagits av polisen med stöd av 2 kap. 11 a § i polislagen.

Den omhändertagna anordningen ska enligt förslaget återlämnas till ägaren utan obefogat dröjsmål. Enligt Trafiksäkerhetsverket Trafis föreskrift OPS M1-32, den s.k. RPAS-

föreskriften, ska modellflygplan och fjärrstyrda luftfartyg innehålla information om användarens namn och kontaktuppgifter.

Ett omhändertaget modellflygplan eller obemannat luftfartyg ska enligt förslaget inte återlämnas till ägaren om det finns en lagstadgad grund till att behålla det i myndighetens besittning. Om det omhändertagna modellflygplanet eller obemannade luftfartyget t.ex. har flugits på ett sätt som ger anledning att misstänka olovlig observation, kan flyganordningen eventuellt tas i beslag med stöd av 7 kap. 1 § i tvångsmedelslagen (806/2011). Modellflygplanet eller det obemannade luftfartyget kan också behövas i ett ärende som behandlas eller utreds av någon annan myndighet än polisen. Gränsbevakningsväsendet ska t.ex. enligt 4 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet (108/2018) utreda vissa brott, och Tullen ska enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen (623/2017) utreda tullbrott. I dessa situationer är det meningen att den behöriga myndigheten ska besluta om återlämnandet av modellflygplanet eller det obemannade luftfartyget till ägaren.

Uppgifter om hanteringen av ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg som omhändertagits av polisen ska föras in det protokoll eller någon annan handling som upprättas med stöd av det föreslagna 2 kap. 11 a § 5 mom. i polislagen.

17 §. Användning av maktmedel. Det föreslås att ingripande i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd tas med i förteckningen i 1 mom. över situationer där en polisman får använda behövliga maktmedel om de övriga förutsättningarna för tillämpning av momentet uppfylls. Ändringen innebär att när en polisman har rätt att ingripa i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygs färd med stöd av den föreslagna 11 a §, kan polismannen använda de maktmedel som behövs och kan anses försvarliga. Det kan t.ex. handla om ett nät.

Bestämmelserna om förutsättningarna för användning av skjutvapen finns fortfarande i 2 kap. 19 § i polislagen.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

3.1 Egendomsskyddet

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. 75).

Enligt förslaget kan en polisman tillfälligt omhänderta ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg, hindra dess användning eller annars ingripa i dess färd. Vid ingripandet ska en teknisk anordning eller behövliga maktmedel kunna användas. De föreslagna befogenheterna innebär en inskränkning av egendomsskyddet, som tryggas genom 15 § 1 mom. i grundlagen.

Strävan med förslaget är att ge polisen bättre möjligheter att sköta sina uppgifter. Grundlagsutskottet har i samband med vissa tidigare förslag till ändringar av polislagen sagt att det ligger i det allmänna samhällsintresset att polisen lyckas fullfölja sina uppgifter. I kontexten grundläggande fri- och rättigheter handlar det i extrema fall om att trygga den personliga säkerheten. Ett starkt intresse av detta slag har i allmänhet ansetts utgöra en acceptabel grund med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och i konstitutionellt hänseende berättiga

en begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet, förutsatt att även de övriga generella villkoren för inskränkningar uppfylls (GrUU 67/2010 rd och GrUU 5/1999 rd).

Grundlagsutskottet har ansett att om en person i princip har rätt att inneha ett föremål eller ämne, innebär det ett lindrigt intrång i egendomsskyddet att föremålet eller ämnet tas ifrån honom eller henne, om det är fråga om tillfällig inskränkning i rätten att använda egendom som det finns tungt vägande skäl till på grund systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 30/2010 rd och GrUU 43/2010 rd).

Förslaget innebär ett ingripande i enskilda fall i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygs färd när det är nödvändigt på grund av ett syfte som anges i lag. Med ett ingripande försöker man nå samhälleligt viktiga mål, t.ex. att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att förebygga brott. Ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg som har omhändertagits av polisen ska återlämnas till ägaren utan obefogat dröjsmål, om det inte t.ex. ska tas i beslag med stöd av tvångsmedelslagen eller om det inte finns någon annan lagstadgad grund till att behålla det i myndighetens besittning. Normalt ska ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg inte heller ta någon skada av att man ingriper i dess färd med en teknisk anordning, inte nödvändigtvis ens vid användning av maktmedel om maktmedelsredskapet t.ex. är ett nät som riktas mot modellflygplanet eller det obemannade luftfartyget. Polislagen och skadeståndslagen har bestämmelser om rätt till ersättning i situationer där polisen utövar sina befogenheter utan grund och orsakar någon skada.

Således innebär förslaget bara ett ringa ingrepp i egendomsskyddet, och det finns ett skäl till det som ska anses vara godtagbart. Förslaget står också i rätt proportion till det eftersträlvade målet.

3.2 Skyddet för förtroliga meddelanden

Enligt förslaget ska polisen, när den har behörighet att ingripa i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygs färd, ha rätt att för identifieringen av en anordning eller systemdel som hänför sig till användningen av ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg och för fastställandet av dess position behandla radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringsuppgifter som har samband med användningen av modellflygplanet eller det obemannade luftfartyget. Uppgifterna ska utan dröjsmål utplånas efter åtgärden.

I 10 § 2 mom. i grundlagen anges det att brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar. Enligt 4 mom. i den lagen kan det genom lag bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga bl.a. vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden och vid säkerhetskontroll. Utgångspunkt 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 t.ex. med lagstiftning om myndighetens rätt att få uppgifter om var en person befinner sig eller om positionen för personens mobiltelefon (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 (GrUU 11/2005 rd, GrUU 9/2004 rd och GrUU 36/2002 rd). Enligt utskottets praxis ingår identifieringsuppgifterna (förmedlingsuppgifterna) däremot inte i kärnområdet för den grundläggande fri- och rättigheten för sekretess i fråga om konfidentiella meddelanden (GrUU 67/2010 rd, GrUU 37/2002 rd och GrUU 26/2001 rd). Grundlagsutskottet har ansett det möjligt att rätten att få identifieringsuppgifter inte binds till vissa typer av brott, om bestämmelserna i övrigt uppfyller de allmänna kraven på begräns-

RP 223/2018 rd

ningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 26/2001 rd, GrUU 37/2002 rd och GrUU 66/2010 rd).

I radiokommunikationen mellan ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg och dess fjärrstyrningsanordning saknas det oftast förmedlingsuppgifter som kan kopplas till en fysisk person. Om anläggningen inte styrs med en styranordning som kan kopplas till en person, t.ex. via en mobiltelefon eller dator, går det inte att med radiokommunikation ta reda på vem som äger eller använder fjärrstyrningsanordningen, utan det kräver andra åtgärder som grundar sig på sinnesförmimmelser eller teknik. Att ta reda på någons identitet genom att kombinera radiokommunikationsuppgifter och andra åtgärder är inte heller en vattentät metod.

Om ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg styrs med en mobiltelefon eller dator eller någon annan teleterminalutrustning som kan kopplas till en fysisk person, omfattar behandlingen av radiokommunikationen och förmedlingsuppgifterna oundvikligen uppgifter med vars hjälp personen kan identifieras.

De föreslagna befogenheterna handlar delvis om undersökning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet. Till dessa brott hör t.ex. narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi (RP 309/1993 rd, s. 58). Utredning av brott i den mening som avses i 10 § 4 mom. i grundlagen anses däremot också omfatta åtgärder som vidtas med anledning av en konkret, specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås (GrUU 2/1996 rd och GrUU 5/1999 rd).

Enligt förslaget ska det emellertid gå att ingripa i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden också i andra syften än de ovannämnda. Även då ska befogenheten förutsätta nödvändighet för att något av målen för den föreslagna paragrafen ska nås. Syftet med förslaget är att skydda liv, hälsa och säkerhet, så det härrör från de rättigheter som tryggas i 7 § i grundlagen. Förslaget kan anses ha ett likadant mål med koppling till säkerhetsintressen som säkerhetskontroll enligt 10 § 4 mom. i grundlagen (GrUU 6/2018 rd) och (GrUU 36/2017 rd).

Avsikten är inte att ingripa i kommunikationens innehåll som sådant, utan kommunikationen ska behandlas endast i syfte att ingripa i ett modellflygplans eller obemannat luftfartygs färd eller för att identifiera en del i dess helhetssystem och för att fastställa dess position. De inhämtade uppgifterna ska utplånas utan dröjsmål efter åtgärden (GrUU 11/2005 rd och GrUU 36/2002 rd).

På det hela taget är den begränsning av engångsnatur i skyddet för kommunikationens konfidentialitet som förslaget innebär ringa jämfört med det viktiga samhällsintresse som ligger till grund för begränsningen, och även jämfört med de rättigheter som tryggas genom 7 § i grundlagen. Det handlar således om att bedöma i grundlagen angivna grundläggande fri- och rättigheter i jämförelse med varandra.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lag

om ändring av 2 kap. i polislagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polislagen (872/2011) 2 kap. 11 § 2 mom. och 17 § 1 mom. och
fogas till 2 kapitlet nya 11 a och 15 a § som följer:

2 kap.

Allmänna befogenheter

11 §

Stoppande och flyttning av fordon

Bestämmelser om övervakning av vägtrafik finns i vägtrafiklagen (267/1981) och bestämmelser om när ett luftfartyg kan beordras att landa finns i luftfartslagen (864/2014).

11 a §

Ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd

En polisman har rätt att tillfälligt omhänderta ett i 2 § 1 mom. 21 punkten i luftfartslagen avsett modellflygplan och ett i 22 punkten i det momentet avsett obemannat luftfartyg, hindra dess användning eller annars ingripa i dess färd, om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förebygga brott eller avbryta ett redan påbörjat brott, bevaka särskilda övervakningsobjekt, trygga säkerheten vid polisuppdrag eller viktiga statliga evenemang, trygga åtgärder på en olycksplats eller skydda den personliga integriteten hos den som är föremål för en åtgärd.

En polisman får i de situationer som avses i 1 mom. använda en teknisk anordning som inte orsakar mer än ringa olägenhet för radiokommunikation eller annan kommunikation eller för ett allmänt kommunikationsnät. En teknisk anordning får användas om det är försvarligt med hänsyn till hur viktigt och brådskande uppdraget är, hur farlig modellflygplanets eller det obemannade luftfartygets verksamhet är och vilka resurser som står till förfogande samt med hänsyn till övriga omständigheter som är relevanta för en helhetsbedömning av situationen. Anordningen får användas endast så länge det är nödvändigt för att utföra åtgärden. En teknisk anordning får användas endast av en polisman som fått lämplig utbildning för detta.

En polisman har rätt att behandla radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringsuppgifter som har samband med användningen av ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg, i syfte att ingripa i modellflygplanets eller det obemannade luftfartygets färd eller för att identifiera en del i dess helhetssystem och för att fastställa dess position. Sådana uppgifter ska utan dröjsmål utplånas efter åtgärden, om inte något annat föreskrivs i lag.

Kommunikationsverket ska underrättas om användningen av en teknisk anordning, om inte detta är uppenbart onödigt med hänsyn till den olägenhet som antagligen kommer att orsakas eller har orsakats för radiokommunikation eller annan kommunikation eller för ett allmänt kommunikationsnät, eller det av orsaker som hänför sig till polisens taktiska eller tekniska metoder är uppenbart befogat att inte underrätta Kommunikationsverket.

RP 223/2018 rd

Över ett ingripande i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd ska det upprättas ett protokoll eller någon annan handling.

15 a §

Hantering av omhändertagna modellflygplan och obemannade luftfartyg

Ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg som med stöd av 11 a § har omhändertagits av polisen ska återlämnas till ägaren utan obefogat dröjsmål, om inte annat föreskrivs någon annanstans i lag.

17 §

Användning av maktmedel

I tjänsteuppdrag får en polisman använda maktmedel som behövs och kan anses försvarliga för att bryta motstånd, avlägsna en person från en plats, gripa en person, hindra att en frihetsberövad flyr, avlägsna ett hinder, ingripa i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd eller förhindra ett överhängande brott eller någon annan farlig gärning eller händelse. Frågan om maktmedlen kan försvaras ska bedömas utifrån hur viktigt och brådskande uppdraget är, motståndets farlighet, vilka resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som är relevanta för en helhetsbedömning av situationen.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 8 november 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Inrikesminister Kai Mykkänen

Lag

om ändring av 2 kap. i polislagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polislagen (872/2011) 2 kap. 11 § 2 mom. och 17 § 1 mom. och
fogas till 2 kapitlet nya 11 a och 15 a § som följer:

Gällande lydelse

11 §

Stoppande och flyttning av fordon

I vägtrafiklagen (267/1981) föreskrivs om övervakning av vägtrafik och i luftfartslagen (1194/2009) om när ett luftfartyg kan beordras att landa.

(ny)

Föreslagen lydelse

11 §

Stoppande och flyttning av fordon

Bestämmelser om övervakning av vägtrafik finns i vägtrafiklagen (267/1981) och bestämmelser om när ett luftfartyg kan beordras att landa finns i luftfartslagen (864/2014).

11 a §

Ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd

En polisman har rätt att tillfälligt omhänderta ett i 2 § 1 mom. 21 punkten i luftfartslagen avsett modellflygplan och ett i 22 punkten i det momentet avsett obemannat luftfartyg, hindra dess användning eller annars ingripa i dess färd, om det är nödvändigt för att

upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förebygga brott eller avbryta ett redan påbörjat brott,

bevaka särskilda övervakningsobjekt, trygga säkerheten vid polisuppdrag eller viktiga statliga evenemang,

trygga åtgärder på en olycksplats eller skydda den personliga integriteten hos den som är föremål för en åtgärd.

En polisman får i de situationer som avses i 1 mom. använda en teknisk anordning som inte orsakar mer än ringa olägenhet för radiokommunikation eller annan kommunikation eller för ett allmänt kommunikationsnät. En teknisk anordning får användas om det är försvarligt med hänsyn till hur viktigt och brådskande uppdraget är, hur farlig mo-

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

dellflygplanets eller det obemannade luftfartygets verksamhet är och vilka resurser som står till förfogande samt med hänsyn till övriga omständigheter som är relevanta för en helhetsbedömning av situationen. Anordningen får användas endast så länge det är nödvändigt för att utföra åtgärden. En teknisk anordning får användas endast av en polisman som fått lämplig utbildning för detta.

En polisman har rätt att behandla radiokommunikation, förmedlingsuppgifter och lokaliseringsuppgifter som har samband med användningen av ett modellflygplan eller ett obemannat luftfartyg, i syfte att ingripa i modellflygplanets eller det obemannade luftfartygets färd eller för att identifiera en del i dess helhetssystem och för att fastställa dess position. Sådana uppgifter ska utan dröjsmål utplånas efter åtgärden, om inte något annat föreskrivs i lag.

Kommunikationsverket ska underrättas om användningen av en teknisk anordning, om inte detta är uppenbart onödigt med hänsyn till den olägenhet som antagligen kommer att orsakas eller har orsakats för radiokommunikation eller annan kommunikation eller för ett allmänt kommunikationsnät, eller det av orsaker som hänför sig till polisens taktiska eller tekniska metoder är uppenbart befogat att inte underrätta Kommunikationsverket.

Över ett ingripande i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd ska det upprättas ett protokoll eller någon annan handling.

(ny)

15 a §

Hanteringen av omhändertagna modellflygplan och obemannade luftfartyg

Ett modellflygplan eller obemannat luftfartyg som med stöd av 11 a § har omhändertagits av polisen ska återlämnas till ägaren utan obefogat dröjsmål, om inte annat föreskrivs någon annanstans i lag.

Gällande lydelse

17 §

Användning av maktmedel

I tjänsteuppdrag får en polisman använda maktmedel som behövs och kan anses försvarliga för att bryta motstånd, avlägsna en person från en plats, gripa en person, hindra att en frihetsberövad flyr, avlägsna ett hinder eller förhindra ett överhängande brott eller någon annan farlig gärning eller händelse. Frågan om maktmedlen kan försvaras ska bedömas utifrån hur viktigt och brådskande uppdraget är, motståndets farlighet, vilka resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som är relevanta för en helhetsbedömning av situationen.

Föreslagen lydelse

17 §

Användning av maktmedel

I tjänsteuppdrag får en polisman använda maktmedel som behövs och kan anses försvarliga för att bryta motstånd, avlägsna en person från en plats, gripa en person, hindra att en frihetsberövad flyr, avlägsna ett hinder, *ingripa i ett modellflygplans eller ett obemannat luftfartygs färd* eller förhindra ett överhängande brott eller någon annan farlig gärning eller händelse. Frågan om maktmedlen kan försvaras ska bedömas utifrån hur viktigt och brådskande uppdraget är, motståndets farlighet, vilka resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som är relevanta för en helhetsbedömning av situationen.

Denna lag träder i kraft den 20 .