

30.4.2012

Dnro 1171/2/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

Lentoasemine turvatarkastuksissa on noudatettava tasapuolisuutta

1

ASIA

Oikeusasiamiehen kansliaan saapui nimetön kantelu, jossa arvosteltiin Finnair Oyj:n 1.12.2009 käyttöön ottamaa Priority Lane -lähtöselvitysalueetta yhtiön tasojäsenille ja businessluokan matkustajille Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Kirjoituksen mukaan lähtöselvitysalueen yhteydessä on oma pikalinja turvatarkastukseen. Kirjoittaja huomautti, että lentoaseman pitäjän, lentoliikenteen harjoittajan tai muun toiminnan harjoittajan lienee hoitaessaan turvatarkastuksia (julkista hallinto-tehtävää) noudatettava muun muassa hallintolain 6 §:n tasapuolisuusvaatimusta.

Otin asian omana aloitteena tutkittavaksi.

Olen tämän asian ja neljän muun Finavia Oyj:n menettelyä koskevan kantelun vuoksi pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriötä toimittamaan minulle muun muassa näihin asioihin liittyvän lausunnon siitä, onko laissa nykyisin säädetty riittävän täsmällisesti Finavia Oyj:n, muiden lentoaseman pitäjien, lentoliikenteen harjoittajien ja muiden toiminnan harjoittajien julkisista hallinto- ja palvelutehtävistä. Pyysin ministeriötä varaamaan myös Finavia Oyj:lle ja Liikenteen turvallisuusvirastolle tilaisuuden lausua näistä kysymyksistä. Käsittelen tässä päätöksessä Priority Lane -Turvatarkastuslinjan hyväksyttävyyttä. Ratkaisen erikseen Finavia Oyj:n julkisten hallintotehtävien määrittelyä koskevan asian dnro:lla 1634/2/12.

2

SELVITYS

Priority Lane -lähtöselvitysalueetta koskevan oman aloitteen johdosta Finavia Oyj ja Liikenteen turvallisuusvirasto ovat antaneet selvityksensä ja liikenne- ja viestintäministeriö lausuntonsa.

Finavian selvityksen mukaan sen ja Finnair Oyj:n sekä Blue1:n välillä on tehty sopimukset erillisestä turvatarkastuslinjasta, Priority Lanesta. Finavian käsityksen mukaan yksityisoikeudellisiin sopimuksiin ei sovelleta hallintolakia tai yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita vaikka sopimusosapuolena olisi julkisoikeudellinen yhteisö. Sopimuksen mukaan lentoyhtiöt määrittävät linjan käyttöehdot ja Finavia järjestää turvatarkastuslinjan ja turvatarkastajat. Turvatarkastus suoritetaan aina samalla tavalla.

Liikenteen turvallisuusviraston selvityksen mukaan turvatarkastus suoritetaan turvaamisnäkökulmasta samoilla säännöillä ja menetelmillä kaikille lentoasemien turvavalvotuille alueille pyrkiville. Voimassa oleva EU normisto ei sääntele yhteisön jäsenmaiden lentoasemien turvatarkastuksissa

yleistä lentoyhtiöiden palvelukonseptiin liittyvää yksittäisten turvatarkastustoimenpiteiden asettamista ensisijaisesti jonkin tietyn henkilö- tai asiakasryhmän käyttöön.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lausunnossaan, ettei ministeriö näe yleisesti Euroopassa ja maailmalla noudatetussa käytännössä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmia. Alan vakiintuneen käytännön mukaisesti erihintaiset liput voivat sisältää erilaisia ehtoja muun muassa lipun vaihtamis- ja peruuttamismahdollisuuksien taikka matkatavaran määrän suhteen. Nopeutetun lähtöselvityksen tai turvatarkastuslinjan tarjoaminen kanta-asiakkaille tai liikematkustajille on verrattavissa tällaiseen sopimusehtoon. Ministeriön käsityksen mukaan sopimusehtoa ei ole pidettävä syrjivänä.

Finavia Oyj on vielä pyynnöstäni antanut 22.2.2012 päivätyn selvityksen jonotusajoista eri turvatarkastusporteilla.

Saamani tiedon mukaan Islannin oikeusasiamies oli omana aloitteenaan ottanut tutkittavaksi Priority Lane -turvatarkastuslinjan lainmukaisuuden ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen, mutta keskeyttänyt tutkinnan, koska tästä erillisestä turvatarkastuslinjasta oli luovuttu.

3

RATKAISU

Arvioitaessa lentoaseman pitäjän menettelyä turvatarkastuksen järjestämisessä totean ensinnäkin, että Finavian käsitys erillisen Priority Lane -turvatarkastuslinjan järjestämisen olemisesta puhtaasti yksityisoikeudellinen sopimusasia on virheellinen. Olen jo ratkaisussani 8.6.2009 (dnrot 1242/4/07 ym.) todennut, että lentoaseman pitäjän ilmailulain 102 §:ään perustuvat tehtävät turvatarkastuksen järjestämisessä ja itse turvatarkastuksen toimittaminen ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamista. Julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on noudatettava muun muassa hallintolakia ja hyvän hallinnon perusteita. Niihin sisältyy yleinen vaatimus asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta, mikä saa merkityssisältönsä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta.

Näin ollen matkustajien asettamista turvatarkastuksessa eriarvoiseen asemaan lentolipun hinnan tai lentoyhtiön asiakkuusjärjestelyjen perusteella tulee arvioida perusoikeuksien punnintakäytännön valossa sellaisena kuin se näyttäytyy ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Sen sijaan esimerkiksi lipun vaihtamis- ja peruuttamismahdollisuuksilla tai matkatavaramäärällä ei ole tässä suhteessa merkitystä, koska niissä ei ole kysymys julkisen tehtävän hoitamisesta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2001 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, sivu 2). Tämä koskee siis yhdenvertaisuusvaatimuksen lainsäätäjälle asettamia vaatimuksia.

Tässä asiassa on kysymys siitä, että henkilöt asetetaan turvatarkastuspalvelujen saamisessa eri asemaan riippuen siitä, minkälaisessa sopimussuhteessa he ovat Finavian kanssa sopimuksen tehneeseen lentoyhtiöön. Yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta voidaan mielestäni pitää jo sinän-

sä ongelmallisena sitä, että julkisen hallintotehtävän hoitamisessa henkilöt jaetaan lentoyhtiön asiakkuuden tai lentolipun hinnan perusteella erillisiin ryhmiin. Jos tietyt henkilöt saavat joko rahalla maksamalla tai etuasiakkuutensa perusteella parempaa julkista palvelua kuin muut, järjestelyä voidaan pitää hallinnon tasapuolisuusvaatimuksen vastaisena.

Saamani selvityksen perusteella Priority-linja ei tarkastustoimenpiteiden sisällön kannalta eroa millään tavalla muista turvatarkastuslinjoista. Näin ollen kysymys on yhdenvertaisuuden kannalta siitä, onko Priority-linja normaalia turvatarkastuslinjaa olennaisesti nopeampi.

Totean, että "Priority Lane" (etuoikeuslinja tms.) viittaa omaksutun nimityksen perusteella etuoikeutettuun turvatarkastuslinjaan. Myös liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä on puhuttu "nopeutetusta turvatarkastuslinjasta". Toisaalta Finavian selvityksen mukaan Priority-linjan ja normaalin turvatarkastuslinjan jonotusajoissa ei olisi merkittäviä eroja ainakaan säännönmukaisesti.

Finavian selvityksen mukaan Helsinki-Vantaan lentoasemalla on kaksi erillistä Priority Lane -turvatarkastuslinjaa, jotka ovat lentoyhtiöiden osoittamien ja määrittelemien asiakkaiden käytössä ja avoinna lentoyhtiöiden määritteleminä ajankohtina. Kaikkien turvatarkastuslinjojen keskimääräinen jonotusaika muina kuin ruuhka-aikoina Helsinki-Vantaan lentoasemalla on noin 2–3 minuuttia. Ruuhka-aikoina keskimääräinen aika on noin 10 minuuttia. Vuoden 2011 keskimääräinen jonotusaika terminaali 2:ssa oli 2,3 minuuttia ja terminaali 1:ssä 1,3 minuuttia. Terminaali 2:n jonotusajat tammikuussa 2011 eivät ylittäneet kertaakaan 15 minuuttia. Priority Lane -portin jonotusaika saattaa olla ruuhka-aikoina jopa pidempi kuin muilla linjastoilla.

Selvityksessä korostetaan, että osa matkustajista tietää ja osaa käyttäytyä turvatarkastuspisteessä siten, että heidän turvatarkastaminen onnistuu sujuvasti. Osa matkustajista ei ole asiasta niin tietoisia, jolloin heidän turvatarkastamiseen menee kauemmin aikaa, ja jono saattaa hidastua turvatarkastuksen asiakaspalvelun takia. Priority Lane -turvatarkastusporttien matkustajaprofiili poikkeaa muista turvatarkastuslinjastoista. Kyseisiä linjoja käyttävät lentoyhtiöiden erikseen määrittelemät matkustajat, jotka ovat tottuneet matkustamaan paljon. He ovat valmistautuneet turvatarkastukseen normaalimatkustajaa keskimääräistä paremmin, ja he tietävät miten toimia turvatarkastuksessa. Priority Lane -matkustajien käytössä on kokonaisuudessaan kaksi linjaa yhteensä 18 linjasta.

Saadun selvityksen mukaan näillä kansainvälisen käytännön mukaisilla erilaisilla järjestelyillä turvatarkastuslinjoissa pyritään turvaamaan turvatarkastuksen sujuvuus ja liikenne- ja viestintäministeriön asettamien jonotusaikojen toteutuminen kaikkien matkustajien osalta. Saadun selvityksen perusteella jonotusajoissa ei ole merkittäviä eroja. Priority Lane voi joissain tapauksissa johtaa pitempäänkin jonotukseen kuin muut linjat.

Katson, että näiden tietojen valossa minulla ei ole aihetta puuttua Finavian menettelyyn solmia erillissopimuksia lentoyhtiöiden kanssa niiden etumatkustajilleen määrittämien perusteiden mukaan järjestettävistä turvatarkastuslinjoista. Mielestäni Finavian tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että turvatarkastuksen nopeudessa ja palvelutasossa ei saa olla merkittäviä eroja eri matkustajaryhmien välillä.

Saatan Finavia Oyj:n ja sitä valvovan Liikenteen turvallisuusviraston tietoon edellä esittämäni käsitykset yhdenvertaisuuden toteutumisen tärkeydestä turvatarkastuksen järjestämisessä. Ilmoitan ratkaisustani myös liikenne- ja viestintäministeriölle.