

8.6.2009

Dnrot 1242/4/07, 1447/2/07 ja 1223/2/08

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **LENTOASEMAN TURVATARKASTUKSISSA OTETTAVA HUOMIOON PERUSTUSLAIN VAATIMUKSET YKSITYISYYDEN SUOJASTA JA JULKISEN VALLAN KÄYTÖSTÄ**

Kantelija arvosteli sitä, että hän oli Helsinki-Vantaan lentokentällä joutunut turvatarkastuksiin, joissa matkalaukku avataan kaikkien muiden matkustajien nähden ja henkilökohtaiset matkatavarat, kuten lääkkeet, ovat kaikkien muiden nähtävillä. Häneltä oli myös tiedusteltu lääkkeiden käyttötarkoitusta kaikkien kuullen.

Otin kantelussa tarkoitetun kysymyksen lisäksi omana aloitteenani tutkittavakseni yleisemmin sen, miten turvatarkastuksia suoritetaan EU-oikeuden normien ja ilmailulain nojalla.

Päätin vielä selvittää omana aloitteenani Helsingin Sanomissa olleen artikkelin pohjalta henkilökannan käyttöönoton lentoasemalla. Olen tässä asiassa ottanut tutkittavakseni kysymyksen siitä, onko kyseisen laitteen käyttö yksityisten Ilmailuhallinnon luvalla toimivien turvatarkastajien suorittamissa turvatarkastuksissa sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa. Mainitun pykälän mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

### **2 SELVITYS**

#### **2.1 Turvatarkastuksista yleensä**

Pyysin Ilmailuhallintoa hankkimaan selvitystä erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- miten turvatarkastuksien suorittaminen on ohjeistettu ja miten toimintaa valvotaan?
- miten tarkastukset suoritetaan Helsinki-Vantaa lentoasemalla?
- miten yksityisyyden suojan tarve on otettu Helsinki-Vantaan lentoasemalla huomioon?

##### **2.1.1 Ilmailuhallinnon selvitys**

*Ilmailuhallinnon* selvityksen mukaan Euroopan parlamentin neuvoston turva-asetuksen 5 artikla velvoittaa jäsenvaltion vahvistamaan kansallisen siviili-ilmailun turvaohjelman. Turvaohjelman tarkoitus on varmistaa ilmailun turvatoimenpiteitä koskevien yhteisten perusvaatimusten soveltaminen. Turva-asetuksen liitteen kohta 4.1 sisältää ohjeet matkustajien turvatarkastamisesta. Kohdan mukaan kaikille lähteville matkustajille, lukuun ottamatta viranomaisen määrittämiä poikkeuksia, on tehtävä turvatarkastus, jotta voidaan estää kiellettyjen esineiden vienti turvavalvotuille alueille ja ilma-aluksiin. Matkustajien turvatarkastus suoritetaan seuraavia menetelmiä käyttäen:

a) käsin; tai

b) metallinilmaisimena toimivien turvaporttien avulla. Jos käytetään turvaportteja, tarkastettuja matkustajia on myös tutkittava käsin suoritettavin toistuvuin satunnaistarkastuksin. Käsin on tutkittava kaikki sellaiset matkustajat, joiden kohdalla laitteisto hälyttää, sekä toistuvuin satunnaistarkastuksin myös sellaisia matkustajia, joiden kohdalla valvontalaitteisto ei hälytä, ja jos

i) laitteisto hälyttää, henkilö on tarkastettava uudelleen metallinilmaisimena toimivan turvaportin avulla, tai

ii) hänet on tutkittava käsin, jolloin voidaan apuna käyttää käsimetallinilmaisinta.

Ilmailuhallinto on turvaohjelmassaan kyseisen kohdan osalta ohjeistanut, että turvatarkastuksen yhteydessä käsintarkastus on suoritettava muiden katseilta suojatussa tilassa jos matkustaja niin haluaa. Matkustajan yksityisyyttä on kunnioitettava ja siten mm. käsin tehdyn tarkastuksen turvatarkastajan tulee olla samaa sukupuolta kuin matkustaja.

Turva-asetuksen liitteen kohta 4.3 sisältää ohjeet käsimatkatavaroiden turvatarkastamisesta. Kuten Finavia selvityksessään on todennut, kaikkien lähtevien matkustajien käsimatkatavarat on tarkastettava ennen niiden pääsyä turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen. Kielletyt esineet on otettava pois matkustajan hallusta tai matkustajalta on tarpeen mukaan evättävä pääsy turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen.

Ilmailuhallinto on turvaohjelmassaan kyseisen kohdan osalta ohjeistanut, että käsimatkatavaran käsintarkastus on tehtävä matkustajan yksityisyyttä kunnioittaen. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi verhoilla tai muulla näkösuojalla eristetyssä tilassa, tai erillisessä huoneessa. Turvatarkastajan on myös normaalitapauksessa pyydettävä matkustajaa itse avaamaan laukkunsa tarkastusta varten.

Turva-asetus velvoittaa jäsenvaltion laatimaan turvaohjelman lisäksi kansallisen siviili-ilmailun turvaamisen *laadunvalvontaohjelman* (EY IM:o 2320/2002 artikla 5.3). Ohjelmalla varmistetaan kansallisen siviili-ilmailun turvaohjelman tehokkuus. Laadunvalvontaohjelmassa on määrättävä, että kaikki jäsenvaltiossa sijaitsevat lentoasemat on asianmukaisen viranomaisen vastuulla auditoitava säännöllisesti. Näissä auditoinneissa on käytettävä yhteisiä menetelmiä ja ne on annettava yhteisten kriteerien mukaisesti hyväksytyjen tarkastajien tehtäväksi (EY N:o 2320/2002 artikla 7.1).

Turva-asetuksen 5.4 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on myös varmistettava, että lentoasemat ja lentoyhtiöt, jotka tarjoavat palveluja kyseisestä valtiosta käsin, laativat jäsenvaltion kansallisen siviili-ilmailun turvaohjelman vaatimuksia vastaavia *lentoasemien ja lentoyhtiöiden turvaohjelmia*, panevat ne täytäntöön ja ylläpitävät niitä. Nämä ohjelmat on annettava asianmukaisen viranomaisen hyväksyttäväksi, ja tämän viranomaisen on valvottava niitä.

Ilmailulain 98 § 2 momentin mukaan turva-asetuksessa mainittu asianmukainen viranomainen on Suomessa Ilmailuhallinto. Ilmailuhallinto valvoo että lentoaseman pitäjä noudattaa laatimaansa ja Ilmailuhallinnon hyväksymää turvaohjelmaa. Valvonta suoritetaan tekemällä ennakoon ilmoitettuja ja ennakoon ilmoittamattomia tarkastuksia. Ilmailuhallinnon suorittaman valvonnan lisäksi komissio valvoo tarkastuksien avulla turva-asetuksen noudattamista.

## 2.1.2

### Ilmailulaitoksen selvitys

Ilmailulaitos Finavia esitti selvityksensä Helsinki-Vantaan lentoaseman yritysturvallisuusyksikön päällikön Jyri Vikströmin selvityksen ja lausuu, että se piti ilmailuhallinnon 2.11.2006 antamaa, EY-asetusta 1546/2006 koskevaa ohjeistusta riittävänä. Tällä perusteella Ilmailulaitos Finavia ei ole katsonut tarpeelliseksi ohjeistaa Finavian ylläpitämiä lentoasemia enempää.

Turva-asetuksen liitteen 4.3 kohdan mukaan "kaikkien lähtevien matkustajien käsimatkatavarat on tarkastettava ennen niiden pääsyä turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen. Kielletyt esineet on otettava pois matkustajan hallusta tai matkustajalta on tarpeen mukaan evättävä pääsy turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen. Käsimatkatavaroiden turvatarkastus on suoritettava jotakin seuraavista menetelmistä käyttäen:

a) kunkin laukun sisältö tutkitaan täydellisesti käsin siten, että kustakin laukusta etsitään epäilyttäviä seikkoja, kuten laukun suhteeton paino; tai

b) suoritetaan turvatarkastus tavanomaisilla läpivalaisulaitteilla ja tutkitaan lisäksi käsin näin tarkastettuja laukkuja toistuvien satunnaistarkastuksin siten, että näin tutkittujen henkilöiden osuus matkustajista on vähintään 10 prosenttia, mukaan lukien laukut, joihin laitteen käyttäjä on kiinnittänyt erityistä huomiota; tai

c) suoritetaan turvatarkastus korkean erottelukyvyn omaavilla läpivalaisulaitteilla, joihin on asennettu uhkakuvaprojisointi, jota myös käytetään. Vain laukut, joihin laitteen käyttäjä on kiinnittänyt erityistä huomiota, on tutkittava myös käsin, mutta käsin tapahtuvaa tarkastusta voidaan täydentää käyttäen räjähdysainejäämäilmaisinta."

Ilma-alusten matkustamoon vietävien nesteiden rajoittamista koskeva EY-asetus astui voimaan 6.11.2006. Asetuksen mukaan kaikki ilma-aluksissa kuljetettavat nesteet ovat kiellettyjä, paitsi jos ne on pakattu yksittäispakkauksiin, joiden tilavuus on enintään 100 millilitraa tai vastaava ja jotka ovat tilavuudeltaan enintään yhden litran suuruudessa läpinäkyvässä muovipussissa, joka voidaan sulkea uudelleen.

Asetuksen mukaan poikkeukset voidaan sallia mm. silloin, jos neste on tarkoitettu käytettäväksi matkan aikana, ja sitä tarvitaan joko lääkinnällisistä syistä tai erityisruokavalion vuoksi. Näissä tapauksissa matkustajan on kuitenkin asetuksen mukaan pyydettäessä pystyttävä todistamaan poikkeuksen saaneen nesteen aitous.

Ilmailulain 101 §:n 2 momentin mukaan lentoasema suorittaa kaikki turvatarkastustoimenpiteet vähimmän haitan periaatetta noudattaen. Turvatarkastukset järjestetään siten, ettei niistä aiheudu tarpeetonta haittaa tarkastettavaalle henkilölle.

Selvityksen mukaan lentoasema noudattaa toiminnassaan aina matkustajamyönteistä lähestymistapaa. Lentoasemalla on kuitenkin edellä mainituista turva-asetuksesta ja nesteasetuksesta johtuen ehdoton velvollisuus varmistua siitä, ettei lentoaseman turvavalvotuille alueille tai ilma-aluksiin päädy kiellettyjä esineitä tai aineita. Mikäli tällainen epäily herää, on turvatarkastajan avattava kyseinen käsimatkatavara. Käsimatkatavaravaraavaaminen suoritetaan yleensä turvatarkastuslinjoihin varatuilla sivupöydillä siten, että avaamiseen osallistuu vain matkustaja sekä käsintarkastuksen suorittava turvatarkastaja. Käsintarkastus pyritään myös aina suorittamaan siten, ettei muilla matkustajilla ole mahdollisuutta nähdä matkatavaroiden sisälle. Aina matkustajan niin pyytäessä käsintarkastus suoritetaan erillisessä tilassa, johon muilla turvatarkastuspisteessä olevilla matkustajilla ei ole näköyhteyttä. Kantelusta ei käy ilmi, onko

kantelija pyytänyt käsimatkatavaran tarkastuksen suorittamista sille varatussa erillisessä tilassa.

Lentoaseman turvatarkastuspisteissä lääkkeen aitous varmistetaan usein matkustajalle miellyttävämällä tavalla eli kysymällä. Kysyminen pyritään suorittamaan aina siten, etteivät muut turvatarkastuspisteessä olevat matkustajat kuule keskustelua. Keskustelussa ei ole tarkoitus selvittää sitä, mihin mahdollisiin sairauksiin kyseinen lääke on tarkoitettu vaan sitä, että lääkkeet ovat neste-asetuksen edellyttämällä tavalla välttämättömiä lentomatkan aikana. Matkustajan niin pyytäessä voidaan keskustelu siirtyä käymään sille varatussa erillisessä tilassa. Kantelusta ei käy ilmi, onko kantelija tällaista pyytänyt.

## 2.2

### Secure 1000 -laitteen käyttö

Pyysin Ilmailulaitoksen Euroopan komission luvalla koekäyttöön ottaman turvatarkastuslaitteen, Secure 1000:n käytöstä selvitystä ja liikenne- ja viestintäministeriötä antamaan oman lausuntonsa. Pyysin ministeriötä vielä hankkimaan selvitystä ja lausumaan siitä, millaisin etukäteistiedoin matkustaja antaa suostumuksensa menettelylle ja onko hänen tiedossaan esimerkiksi se, että kuvaa tarkastava henkilö voi olla eri sukupuolta kuin hän. Pyysin myös arvioimaan sitä, onko matkustajalla mahdollisuus nähdä mallikuvaa ja mitä hänelle kerrotaan vaihtoehtoisesta menettelystä ennen valintaa ja mihin toimenpiteisiin viranomaisen mahdollisesti ryhtyy koekäytön määräajan päätyttyä.

Olen tässä asiassa ottanut tutkittavakseni kysymyksen siitä, onko kyseisen laitteen käyttö yksityisten Ilmailuhallinnon luvalla toimivien turvatarkastajien suorittamissa turvatarkastuksissa sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa. Mainitun pykälän mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Laitteen valmistajan esittämien kuvien perusteella skannerikuvissa näkyy verraten tarkka kuva alastomasta ihmisvartalosta. Mielestäni tätä voidaan pitää ongelmallisena perustuslaissa turvatun yksityisyyden suojan kannalta. On myös otettava huomioon, että esimerkiksi henkilön riisuttamista voidaan perustellusti pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Näin ollen on arvioitava, voidaanko "skannaus" rinnastaa riisuttamiseen. Jos näin voidaan menetellä, on myös harkittava, mikä merkitys oikeuttamis-/toimivaltaperusteena on sillä, että skannaus perustuu matkustajan suostumukseen.

*Liikenne- ja viestintäministeriö* totesi lausunnossaan ensinnäkin, että skannerin käytöstä saatava lisäarvo on lähinnä ei-metallisten esineiden löytäminen. Kun esimerkiksi kielletyt nesteet on poistettu käsimatkatavaroista, on mahdollista, että niitä voitaisiin kuljettaa vaatteissa.

Perustuslain perusoikeussäännökset eivät ole siten niin ehdottomia, etteikö niitä voitaisi millään perusteella rajoittaa. Rajoittamisen tarpeen taustalla on usein eri perusoikeuksien ristiriitatilanne. Tällöin kyse on siitä, että jonkun perusoikeuden rajoittaminen on edellytyksenä toisen perusoikeuden toteutumiselle. Yhden yksilön oikeudet ja vapaudet on sovittava yhteen toisten yksilöiden oikeuksien ja vapauksien sekä koko yhteisön etujen kanssa. Turvatarkastusten osalta jännite liittyy juuri tähän; tarkastusten yhteydessä tapahtuva perusoikeuksiin, esimerkiksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, puuttuminen perustuu toisten ihmisten perusoikeuksien ja siviili-ilmailun turvaamisen kannalta tarpeelliseksi katsottujen edellytysten huomioon ottamiseen. Nämä ovat painavia perusteita yksilökohtaisten perusoikeuksien rajoittamiselle. Tarkastuksilla pyritään lisäämään myös jokaisen yksilön oikeutta turvallisuuteen.

Yleinen järjestys ja turvallisuus ei siten ole ainoastaan kollektiivinen oikeushyvä, vaan lopulta myös henkilökohtainen perusoikeus.

Lentoliikenteen turvallisuuden varmistamiseksi ministeriö pitää erittäin tärkeänä, ettei kiellettyjä esineitä tai vaarallisia aineita viedä lentoasemien turvalvotulle alueelle ja ilma-aluksiin ja että jokaista ilma-alusta suojataan laittomilta teoilta.

Lausuntopyyntöissä on pyydetty arvioimaan ensinnäkin sitä, voidaanko alastomasta ihmisvartalosta kuvan muodostavan skannerilaitteen käyttöä verrata riisuttamiseen. Ministeriön käsityksen mukaan näin ei ole asia. Matkustaja asettuu laitteen eteen, ja hänestä otetaan kaksi kuvaa: yksi edestä ja yksi takaa. Skannauksessa henkilön vartalon muodot tulevat esille, mutta kuva ei vastaa alastonkuvaa. Lisäksi kuvantulkitsija istuu erillisessä tilassa eikä hän näe tai pysty tunnistamaan kuvattavaa henkilöä.

Laitte käyttää pehmeää röntgensäteilyä, joka ei tunkeudu kohteeseen, vaan heijastuu välittömästi pinnasta takaisin. Säteilyturvakeskus on hyväksynyt laitteen käyttöönoton. Henkilöskannerilla ei tehdä tarkastuksia raskaana oleville, mahdollista raskautta epäileville eikä alaikäisille. Henkilöskannerilla on tarkastettu tällä hetkellä noin sata matkustajaa päivässä.

Ministeriön käsityksen mukaan on perusteltua katsoa, että skannauslaitteen käyttäminen merkitsee itse asiassa vähäisempää puuttumista yksityisyyteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kuin käsin tehtävä turvatarkastus. Nimenomaan henkilökohtainen fyysinen koskemattomuushan nauttii perinteisesti varsin vahvaa suojaa. Tähän liittyen on todettava, että osa matkustajista kokee käsin tehtävän tarkastuksen hyvinkin kielteiseksi.

Rapiscan-laitevalmistajan laite, jollainen tällä hetkellä on koekäytössä Suomessa, ei ole ainoa mahdollinen ns. takaisinsirontalaite, vaan mahdollisia tekniikoita on useita. Kaikissa niissä kuva ei ole yhtä valokuvamainen kuin Rapiscan-laitteessa. Todennäköisesti lainsäädännössä ei mennä niin pitkälle, että sallittaisiin vain yksi tekniikka.

Skannauslaitteella tarkastettavalta matkustajalta pyydetään aina ensin suostumus ja hänellä on mahdollisuus kieltäytyä. Matkustaja otetaan jonosta satunnaisesti ja hänelle tarjotaan mahdollisuutta päästä heti turvatarkastukseen skannattavaksi. Hänelle kerrotaan laitteen toiminta-periaatteesta ja näytetään skannerilla otettu kuva henkilöstä. Jos matkustaja ei tämän jälkeen suostu skannattavaksi, niin hänet tarkastetaan tavanomaisen metallinilmaisinpportin läpi kuljettaen aina lisäksi käsin.

Matkustaja voi myös halutessaan pyytää, että turvatarkastus suoritetaan hänelle henkilöskannerin avulla.

Matkustajalle ei aktiivisesti kerrota, että kuvan katsoja voi olla eri sukupuolta. Käytännössähän haastattelija/matkustajan avustaja kuvaustilanteessa ei edes tiedä, kuka kuvaa suljetussa huoneessa katsoo. Haastattelija kommunikoi kuvan katsojan kanssa tietokoneen välityksellä. Jos matkustaja kysyy, kuka kuvaa katsoo, hänelle toki selvitetään tilanne.

Ilmailuhallinto on ilmoittanut komissiolle kokeilevansa henkilöskanneria 18 kuukauden ajan. Kokeilu-aikaa ei tässä vaiheessa ole tarkoitus jatkaa. Helsinki-Vantaan lentoasema ei ole hakenut sille lisää aikaa. Finavia on perustanut kokeilun mahdollisia jatkotoimia selvittelevän työryhmän.

Turvataarkastusten ja muiden turvajärjestelyjen tehokasta toteuttamista valvoo Euroopan yhteisöjen komission turva-asioita tarkastava yksikkö. Turvajärjestelyjen säännölliset tarkastukset ovat yhdenmukaistaneet eri jäsenmaiden menettelytapoja ja käytäntöjä. Menetelmiä ja järjestelmiä myös kehitetään jatkuvasti.

Sinänsä kaikkien tämän tyyppisten kokeilujen tarkoitus on selvittää, onko kokeiltava laite tai menetelmä nopeampi ja halvempi kuin nykyiset menetelmät ja etenkin löytyykö sen avulla kiellettyjä esineitä, jotka muuten saattaisivat jäädä havaitsematta. Jos tällainen laite löytyy, harkitaan komission AVSEC-turvakomiteassa sen ottamista lainsäädäntöön. Periaatteessa skannauslaitteet on jo nähty toimiviksi, ja todennäköisesti ne tullaan ottamaan yhdeksi tulevaisuuden menetelmäksi. Ilmailuhallinto seuraa muissakin jäsenvaltioissa suoritettavien kokeilujen päättymistä ja tarkemman keskustelun aloittamista turvakomiteassa.

Uusi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 300/2008 yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä ei sinänsä sisällä yksityiskohtaisia määräyksiä käytettävistä tarkastusmenetelmistä. Siitä annettava komission asetusehdotus sisällyttää henkilöiden tarkastamiseen käytettäviin laitteisiin myös henkilökannerit. Myös asetuksen täytäntöönpanosääntöehdotuksessa henkilökannerit on mainittu.

Helsinki-Vantaan lentoasema toimittaa Ilmailuhallinnolle kuukausittain raportin koekäytön tuloksista.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeusohjeet

Oikeusohjeet ovat tämän päätöksen liitteenä.

#### 3.2 Arviointi

##### 3.2.1 Turvatarkastus lentokentillä

Euroopan parlamentin ja neuvoston turva-asetuksessa ei oteta kantaa turvatarkastajaan eikä hänen toimivaltuuksiinsa. Siinä ainoastaan edellytetään, että jäsenvaltio huolehtii siitä, että turvatarkastukset ja muut lentoturvallisuuden kannalta tarpeelliset toimenpiteet suoritetaan. Turvatarkastuksen tarkoitus on estää kiellettyjen esineiden tai aineiden vienti turvavalvotuille alueille tai ilma-alueisiin.

Ilmailulain 101 §:n mukaan turvatarkastuksen saa suorittaa henkilö, joka on suorittanut tämän luvun ja turva-asetuksen mukaisen koulutuksen ja jonka Ilmailuhallinto on turvatarkastajaksi hyväksynyt. Ilmailulaitos on selvityksessään yksilöinyt, miten turvatarkastuksista on lentoasemalla huolehdittu. Ilmailulain 102 §:n mukaan lentoaseman pitäjä vastaa, jollei vastuuta näistä toimenpiteistä tai järjestelyistä ole säädetty viranomaiselle tai muulle taholle, turva-asetuksen ja sen nojalla annetun komission asetusten sekä ilmailulain edellyttämistä siviili-ilmailun turvaamiseen tähtäävistä toimenpiteistä ja järjestelyistä. Ilmailulaitoksesta annetun lain (1245/2005) 3 §:n mukaan Ilmailulaitoksen tehtävänä on lentoasemiin ja lennonvarmistuspalveluihin liittyvä liiketoiminta, mikä tarkoittaa muun muassa lentoasemaverkoston ylläpitoa.

Turvataarkastusten suorittaminen on järjestetty siten, että Ilmailulaitos on sopinut neljän turvallisuusalan yrityksen kanssa turvataarkastusten suorittamisesta. Yritysten työntekijät koulutetaan ja heidät hyväksyy tehtävään Ilmailuhallinto.

Turvataarkastuksen suorittamistavoista on säädetty turva-asetuksessa ja sen liitteessä. Siinä on esitetty vaihtoehtoiset turvataarkastuksen suorittamistavat, joista Suomessa oli käytössä käsimatkatavaroiden osalta tavanomaisella läpivalaisulaitteella kaikkien matkatavaroille suoritettu tarkastus ja käsin tarkastus toistuvien satunnaistarkastuksin.

Matkustajien ja henkilöstön turvataarkastukset suoritetaan samojen kriteerien mukaan ja siten, että kaikki henkilöt tarkastetaan metallinilmaisimilla toimivien turvaporttien avulla. Matkustajia on myös tutkittava käsin suoritettavien toistuvien satunnaistarkastuksin. Turva-asetuksessa on myös määritetty menettely, kun laitteisto antaa hälytyksen. Komission asetuksessa puolestaan säädetään uuden teknisen menetelmän ja prosessin käyttöönotosta. Uudessa vuonna 2008 voimaan tullessa turva-asetuksessa (EY) N:o 300/2008 ei ole yksityiskohtaisia määräyksiä turvataarkastuksen suorittamistavoista. Tämän asetuksen nojalla annetussa komission asetuksessa (EY) n:o 272/2009 sen sijaan luetellaan sallitut menetelmät ja laitteet.

Turva-asetuksessa tai ilmailulaissa ei ole annettu turvataarkastuksen suorittajalle toimivaltaa voimakeinojen käyttöön. Lain eduskuntakäsittelyssä ei asia tullut esille turvataarkastusten yhteydessä.

Kielteisen käsityksensä turvataarkastuksiin liittyvien voimankäyttövaltuuksien uskomisesta yksityishenkilöille perustuslakivaliokunta lausui muun muassa lentoliikenteen turvataarkastuksia koskevan lakiehdotuksen yhteydessä vuoden 1994 valtiopäivillä (PeVL 1/1994 vp).

Turvajärjestelyt, niiden valvonta ja toteutus perustuu yhteisöoikeuden suoraan velvoittaviin säännöksiin. Kansallisesti jää määriteltäväksi se viranomainen, joka vastaa valvonnasta ja toimeenpanosta ja ne joko viranomaiset, julkisoikeudelliset yhteisöt tai yksityisoikeudelliset henkilöt tai yhteisöt, jotka toteuttavat nämä järjestelyt.

Helsinki-Vantaan lentoasemalla on ollut koekäytössä Euroopan yhteisön komissiolle tehdyn ilmoituksen perusteella Secure 1000 -laite (henkilöskanneri). Tarkastukset laitteella on järjestetty siten, että skannauslaitteella tarkastettavalta matkustajalta pyydetään aina ensin suostumus ja hänellä on mahdollisuus kieltäytyä. Matkustaja otetaan jonosta satunnaisesti ja hänelle tarjotaan mahdollisuus päästä heti turvataarkastukseen skannattavaksi. Hänelle kerrotaan laitteen toimintaperiaatteesta ja näytetään skannerilla otettu kuva henkilöstä. Jos matkustaja ei tämän jälkeen suostu skannattavaksi, niin hänet tarkastetaan tavanomaisen metallinilmaisinpörin läpi kuljettuaan aina lisäksi käsin. Matkustaja voi myös halutessaan pyytää, että turvataarkastus suoritetaan hänelle henkilöskannerin avulla.

Matkustajalle ei aktiivisesti kerrota, että kuvan katsoja voi olla eri sukupuolta. Käytännössä haastattelija/matkustajan avustaja kuvaustilanteessa ei edes tiedä, kuka kuvaa suljetussa huoneessa katsoo. Haastattelija kommunikoi kuvan katsojan kanssa tietokoneen välityksellä. Jos matkustaja kysyy, kuka kuvaa katsoo, hänelle selvitetään tilanne.

Arvioin jäljempänä sitä, mitä merkitsee julkisen hallintotehtävän uskomisen yksityiselle turvayrityksen työntekijälle tilanteessa, jossa yhteisöoikeuden suoraan sovellettavien normien jatkuvasti kehitetään tarkastusmenetelmiä yleisen turvallisuuden tehostamisen näkökulmasta.

Lopuksi arvioidaan Ilmailulaitoksen menettelyä turvatarkastusten järjestämisessä yksityisyyden suojan turvaamisen kannalta kantelussa tarkoitettua tilanteessa.

### 3.2.2

Julkisen hallintotehtävän uskominen yksityiselle

#### *Ilmailulaitos Finavian tehtävät*

Kun vastuuta turvatarkastuksista ei ole säädetty muille, vastaa Ilmailulaitos lentokentän pitäjänä ilmailulain 102 §:n nojalla myös turvatarkastuksien järjestämisestä. Vastaavasti niillä kahdella paikkakunnalla, joissa Ilmailulaitos ei huolehdi lentoaseman pitämisestä, vastaavat yksityiset lentoaseman pitäjät turvatarkastusten käytännön toteuttamisesta. Ilmailulaitos Finavian ylläpitämällä lentoasemilla turvatarkastustoiminta on yleensä hoidettu omalla henkilöstöllä, mutta suurimmilla lentoasemilla toiminta on joko osittain tai kokonaan ulkoistettu. Esimerkiksi Finavia on Helsinki-Vantaan lentoasemalla sopinut neljän yrityksen kanssa turvatehtävien suorittamisesta. (ks. liikenneministeri Anu Vehviläisen vastaus kansanedustaja Elisabeth Nauclérin kirjalliseen kysymykseen KK 945/2008 vp). Yksittäisten turvatarkastajien on käytävä säädetty koulutus ja saatava tehtävään Ilmailuhallinnon hyväksyntä.

Tässä asiassa on ensiksi arvioitava Ilmailulaitos Finavian menettelyä turvatarkastusten järjestämisessä.

Ilmailulain 102 §:n mukaan lentoasemalla edellytettävistä siviili-ilmailun turvaamiseen tähtäävistä toimenpiteistä vastaa lentoaseman pitäjä, jollei vastuuta näistä toimenpiteistä ja järjestelyistä ole säädetty viranomaiselle, lentoliikenteen harjoittajalle tai muulle toiminnanharjoittajalle. Kun Ilmailulaitoksen julkiset hallintotehtävät esitettiin siirrettäväksi erilliselle perustettavalle ilmailuviranomaiselle, Ilmailuhallinnolle, vuonna 2005 (HE 138/2005 vp) todettiin hallituksen esityksessä, että osa julkisista hallintotehtävistä oli sellaisia, että ne eivät edellyttäneet merkittävän julkisen vallan käyttöä ja ne siten voitaisiin lailla säätää liikelaitoksen hoidettavaksi. Ilmailulaitokselle siirrettäviä tehtäviä arvioidaan myöhemmin esityksessä "julkisina palvelutehtävinä", vaikka esityksessä julkisen hallintotehtävän ja julkisen palvelutehtävän käsitteellinen ero jää epäselväksi. Esityksen mukaisesti säädettiin laki Ilmailulaitoksesta (1245/2005). Lain 4 §:ssä on säädetty ne julkiset palvelutehtävät, jotka Ilmailulaitos voi toimialaansa liittyvänä hoitaa. Säännöksessä ei mainita turvatarkastuksia. Ilmailulaitoksen toimialaan kuuluu valtion liikelaitoksena lentoasemat ja niiden palvelut ja muu lentoasemiin ja lentoliikenteeseen liittyvä toiminta (2 §).

Yhteisöoikeudessa julkisen palvelutehtävän käsite on vakiintunut koskemaan sisämarkkinaoikeuden soveltamisalaan kuuluvia toimintoja (ks. komission tiedonanto yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa 2001 (C 17/04). Lainsäädännöstä tai oikeuskäytännöstä ei tähän määrittelyyn ole saatavissa selkeää johtoa (ks. Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, s.230–). Lainsäätäjän tarkoitukseen turvatarkastusten järjestämisvastuun sääntelyssä viittaa mielestäni selvästi se, että ilmailulain 102 §:n eli turvajärjestelyjen vastuuta koskevan §:n 2 momentissa on viittaus julkista hallintotehtävää hoidettaessa sovellettaviin säädöksiin, kuten hallintolakiin. Sen mukaan menettelystä lentoaseman pitäjän, lentoliikenteen harjoittajan tai muun toiminnanharjoittajan hoitaessa julkista hallintotehtävää säädetään hallintolaissa, sähköisestä asioinnista viranomais toiminnassa annetussa laissa, kielilaissa, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja arkistolaissa. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 139/2005 vp) perusteluissa todetaan: "Lentoaseman pitäjän ja muun siviili-ilmailun turvaamisesta vastaavan tahon olisi hoidettava turvaamistoimenpiteet hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti."



Perustuslain 124 §:n nojalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Turvatarkastuksessa tarkastaja käyttää julkista valtaa puuttuessaan henkilöiden perustuslaissa turvattuun koskemattomuuteen. Kun otetaan huomioon edellä tarkoitettu ilmailulain sääntely, on turvatarkastusten järjestäminen mielestäni selvästi julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Pidän turvatarkastusten järjestämisvastuun sääntelyä jossain määrin puutteellisena, kun Ilmailulaitoksesta annetussa laissa ei ole nimenomaisesti säädetty tästä julkisesta hallintotehtävästä toisin kuin niistä julkisista palvelutehtäviksi nimetyistä tehtävistä, jotka liikelaitokselle on uskottu. Kysymyksellä on erityisesti merkitystä asiakkaiden hyvän hallinnon perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Ei ole tyydyttävää, jos syntyy epäselvyyttä siitä, sovelletaanko toimintaan hallintolakia ja muita 102 §:n 2 momentissa tarkoitettuja säännöksiä esimerkiksi kielellisistä oikeuksista ja oikeudesta saada tieto julkisesta asiakirjasta (vrt edellä mainittuun kirjalliseen kysymykseen annettu vastaus).

Ns. henkilökannerien käytön kannalta on oleellista, miten näiden laitteiden käyttöä on arvioitava perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän yksityistämiseksi asettaman rajoituksen kannalta.

### *Turvatarkastajien tehtävät*

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksessä Suomen uudeksi perustuslaiksi (HE 1/1998 vp. s. 179) todetaan 124 §:n osalta, että ehdotettu säännös olisi perustuslaissa uusi. Sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen virkakoneiston ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta oli jo 1.3.2000 asti voimassa olleen hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ään sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla johtanut niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta on lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkista tehtävää rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Julkisen hallintotehtävän ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvaa velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvol-

lisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös kattaa sekä viranomaiselle nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Esityksen perusteluista ilmenee edelleen, että säännös ei koske vain yksilön tai yhteisön oikeuksia koskevaa päätöksentekoa, vaan myös *julkisten palvelutehtävien hoitamista* sekä *palveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä*. Hallintotehtävän luonteella on merkitystä siinä, voidaanko tehtävä antaa muulle kuin viranomaiselle vain *lailla* vai voidaanko siitä säätää tai päättää myös *lain nojalla*. Vastaavasti tarkoituksenmukaisuusvaatimus sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset täyttyvät palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla helpommin kuin päätöksenteon kohdalla.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa turvatarkastuksiin perusoikeussuojan kannalta lausunnossaan PeVL 16/2004 vp, s. 5/1 ja PeVL 2/1999 vp, s. 2; (ks. myös Pe VM 3/2008 vp), ei kuitenkaan ilmailulain säätämisen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/1999 vp koskee hallituksen esitystä laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa. Lausunnossa todetaan, että asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on oleellista, onko turvatarkastajien toimivaltuudet määritelty lakiehdotuksessa riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ja ovatko ne oikeassa suhteessa niillä tavoiteltavaan päämäärään. Valiokunta totesi, että henkilön ja hänen mukanaan olevien tavaroiden tarkastaminen metallinilmaisimilla tai muulla esityksessä tarkoitettulla tavalla (HE: "metallinilmaisinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen") on katsottava niin vähäiseksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumiseksi, että järjestely oli perusoikeussuojan kannalta ongelmaton. Sen sijaan henkilöntarkastuksen edellytyksenä on perusteltu aihe epäillä kielletyn aineen tai esineen mukanaoloa. Tätä valiokunta piti suhteellisuusvaatimuksen kannalta tarpeellisena rajauksena.

Vuoden 2004 lausunto koski meriliikenteen ja satamien turvallisuusjärjestelyjä. Lausunnossa toistetaan edellä esitetty kannanotto metallinilmaisinta käyttäen toteutetun tarkastuksen ongelmattomuudesta perustuslain henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan kannalta. Lausunnossa otetaan kantaa myös turvatarkastusten antamiseen muiden kuin toimivaltaisen viranomaisen virkamiesten tehtäväksi perustuslain 124 §:n säännöksen kannalta. Lausunnossa todetaan:

Turvatarkastusten ripeän toimittamisen näkökulmasta on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista, että toimivaltaisilla viranomaisilla on tarvittaessa mahdollisuus käyttää tarkastuksissa virkamiesten lisäksi muitakin henkilöitä. Lakiehdotuksen säännökset turvatarkastajaksi hyväksymisen edellytyksistä ja poliisin hyväksymismenettelystä ovat perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten huomioon ottamiseksi asianmukaiset (PeVL 28/2001 vp, s. 5, PeVL 20/2002 vp, s. 3/1). Turvatarkastajat ovat tarkastusta toimittaessaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan perusteella rikosoikeudellisessa virkavastuussa.

Perustuslain 124 § rajaa siis sitä, kenelle turvatarkastusten suorittaminen voidaan uskoa. Jos tarkastusten suorittaminen voidaan katsoa merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, se on jätettävä viranomaisen tehtäväksi.

Lentoliikenteen turvatarkastusten sääntely poikkeaa esimerkiksi meriliikenteen ja satamien turvatarkastuksista siinä, että tarkastustoiminnan sääntely on yhteisöoikeuden suoraan sovellettavien säännösten varassa ja kansallisesti jää säänneltäväksi ainoastaan se kuka hoitaa turvatarkastuksen järjestelyt ja kuka tarkastukset suorittaa.

Kun turvatarkastajan toimivalta määräytyy yhteisöoikeuden normeista eikä tässä sääntelyssä oteta huomioon julkisen vallan delegoinnin kansallisia rajoituksia, kuten perustuslain 124 §:ssä, voi syntyä tilanteita, joissa menettely ei ole sopusoinnussa perustuslain kanssa. Esimerkiksi, jos komission asetuksella otettaisiin käyttöön turvatarkastusmenetelmiä, jotka edellyttäisivät merkittävän julkisen vallan käyttöä ja nämä menetelmät otettaisiin käyttöön Suomessa ilmailuviranomaisen päätöksellä, tulisi turvatarkastusten suorittaminen siirtää viranomaiselle. Tässä päätöksessäni on muun muassa kysymys sen arvioimisesta, merkitseekö jo henkilökannan käyttöön otto merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt arvioinnissaan huomiota muun muassa siihen, miten turvatarkastukset suoritetaan. Näin ollen turvatarkastusten suorittamistapa määrittää sitä kansallisesti säädettävissä olevaa seikkaa, kuka turvatarkastukset voi suorittaa.

Saadun selvityksen mukaan lentoasemilla turvatarkastus suoritetaan metallinilmaisimella ja käsin tunnustelemalla. Helsinki-Vantaan lentoasemalla on ollut lisäksi koekäytössä Secure 1000 -niminen läpivalaisuun perustuva turvatarkastuslaite (henkilökanneri).

Pakkokeinolain (450/1987) 5 luvun 9 §:ssä määritellään henkilöön kohdistuvaan etsintään liittyvät käsitteet henkilökatsastus ja henkilöntarkastus. Säännöksen mukaan tällainen etsintä voi olla *henkilöntarkastus* sen tutkimiseksi, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muutoin yllään, taikka *henkilökatsastus*, joka käsittää katsastettavan ruumiin tarkastamisen, verinäytteen ottamisen tai muun ruumiiseen kohdistuvan tutkimuksen.

Sinänsä henkilöntarkastuksen suorittamista ei ole rajattu vain viranomaistoiminnaksi. Jos taas menettely muodostuu henkilökatsastukseksi, kysymys on käsitykseni mukaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voi uskoa muulle kuin viranomaiselle.

Henkilöntarkastuksen käsitteen määrittelyssä on eroja eri laeissa. Esimerkiksi riisuttaminen on pakkokeinolain käsitteistössä henkilökatsastusta, kun taas vankeuslaissa riisuttaminen jää henkilöntarkastuksen piiriin. Käsitykseni mukaan riisuttaminen merkitsee joka tapauksessa niin syvälle käyvää puuttumista henkilön yksityisyyden ja koskemattomuuden suojaan, että toimivalta riisuttamiseen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä riippumatta siitä, pidetäänkö sitä käsitteellisesti henkilöntarkastuksena vai henkilökatsastuksena.

Yhteisön lainsäädäntöön perustuvan henkilökannan käyttöön otto – toistaiseksi pysyvän sääntelyn puuttuessa – vaatii menettelyn arvioimista perustuslaissa turvattuun yksityisyyden suojaan kannalta, koska Secure1000 -laitteen kuvassa näkyy verraten tarkka kuva alastomasta ihmisvartalosta. Arvioin sitä, voidaanko skannaus rinnastaa tässä suhteessa riisuttamiseen.

Tämän kysymyksen arvioinnin kannalta keskeisiä ovat järjestelyt tarkastuksen toimittamisessa ja suostumuksen merkitys toimenpiteen perusteena.

Mielestäni henkilön skannaus on nöyryyttävyydeltään vähäisempi toimenpide kuin riisuttaminen. Vaikka molempien lopputuloksena on henkilön alastoman vartalon paljastaminen, on kuitenkin eri asia, tapahtuuko se kuvassa vai luonnossa. Lisäksi skannauksen vaihtoehtona on käsin tapahtuva tarkastus, joka sekin puuttuu henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja jota jotkut saattavat pitää epämiellyttävämpänä kuin skannausta.

Näistä syistä tarkastettavan henkilön suostumukseen perustuva henkilöskannaus ei käsityksen mukaan ole ainakaan siten ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa, että minun olisi siihen ainakaan tässä vaiheessa syytä enempää puuttua.

Suostumuksen antamisen vapaaehtoisuuteen ja riittävään tiedonsaantiin on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota. Saadun selvityksen mukaan tarkastettava saa etukäteen tiedon skannauksen vapaaehtoisuudesta, skannausmenettelystä ja vaihtoehtoisesta menettelystä kirjallisessa ja kuvallisessa muodossa. Saadun selvityksen valossa minulla ei ainakaan tässä vaiheessa ole aihetta puuttua menettelyyn muutoin kuin sen osalta, että laitetta on selvityksen mukaan voinut käyttää myös tarkastettavan kanssa toista sukupuolta oleva henkilö. Koska tällä seikalla voi olla merkitystä suostumuksen antamiseen, tarkastettavalle on ilmoitettava, että kuvaa tarkastava henkilö voi olla eri sukupuolta kuin tarkastettava. Lisäksi turvatarkastajien laitteen käytön opastuksessa on mielestäni korostettava valinnan vapautta ja vaihtoehtoisien menettelyjen yhdenvertaisuutta eli, että valinta ei johda tarkastettavan kannalta kielteisiin seurauksiin.

Skannauslaitteita, jotka voisivat tulla kysymykseen, on selvityksen mukaan useita erilaisia. Niiden kuva voi esimerkiksi tarkkuusasteeltaan poiketa täällä koekäytössä olleesta laitteesta. Kysymys siitä, otetaanko henkilöskanneri niiden turvalaitteiden joukkoon, jotka EU:ssa hyväksytään lentoasemien turvatarkastuksissa on edelleen tutkittavana. Euroopan parlamentin päätöslauselmassa (EP Resolution (2008)0521) edellytetään komission selvittävän menettelyn vaikutuksia perusoikeuksiin, tietosuojaan ja terveyteen sekä arvioitava käyttöönoton taloudellisia vaikutuksia. Tämä selvitystyö on vielä kesken. Näin ollen tässä vaiheessa minulla ei ole aihetta arvioida menettelyä enemmälti.

Hyväksytyjen tarkastusmenetelmien sääntely ei siis kuulu kansallisen päätöksenteon piiriin vaan on säännelty suoraan velvoittavilla yhteisöoikeuden säännöksillä. Tästä syystä on mielestäni liikenne- ja viestintäministeriössä ja Ilmailuhallinnossa kiinnitettävä huomiota siihen, että sallituista vaihtoehdoista käyttöönotettavat menetelmät eivät ole sellaisia, että ne johtaisivat perustuslain 124 §:n vastaiseen merkittävään julkiseen vallan käyttöön yksityisten suorittamissa turvatarkastuksissa.

### 3.2.3

#### Yksityisyyden suojan vaatimukset

Kantelija arvosteli sitä, että turvatarkastuksen yhteydessä hänen mukanaan olleet laukut oli avattu tarkastuspisteessä muiden matkustajien nähden ja häneltä oli muiden kuullen tiedusteltu lääkkeiden käyttötarkoitusta.

Selvityksen mukaan Ilmailuhallinnon hyväksymässä turvaohjelmassa todetaan, että käsikatavaran käsitarkastus on tehtävä matkustajan yksityisyyttä kunnioittaen. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi verhoilla tai muulla näkösuojalla eristetyssä tilassa, tai erillisessä huoneessa. Turvatarkastajan on myös normaalitapauksessa pyydettävä matkustajaa itse avaamaan laukunsa tarkastusta varten. Matkustajalla on mahdollisuus pyytää, että tarkastus suoritetaan tässä eristetyssä tilassa. Tästä mahdollisuudesta ei kuitenkaan erikseen etukäteen kerrota matkustajille, jotta tarkastuksen sujuvuus voidaan taata. Asiasta ei ole määräyksiä ohjeissa.

Turvatarkastuksien suorittamisessa on otettava huomioon perustuslaissa turvattu yksityiselämän suoja ja siihen liittyvät salassapitovelvoitteet. Yksityiselämän suojan piiriin on katsottu kuuluvan ainakin henkilökohtaisen identiteetin suojan, moraalisen ja fyysisen koskemattomuuden suojan, vaatimuksen riittävän yksityisyyden turvaavista ulkonaisista olosuhteista, henkilö-

tietojen suojan sekä vapauden päättää suhteistaan muihin ihmisiin. Esimerkiksi terveystietojen salassa pidettävyydestä on säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa.

Kantelusta ei tarkemmin ilmene, millaisista lääkevalmisteista oli kysymys. Niiden käyttötarkoituksen selvittämisen perusteena on kuitenkin vedottu nestemäisiä aineita sisältävien tuotteiden käsimatkatavarana kuljettamista koskeviin rajoituksiin, jotka perustuivat komission asetukseen 622/2003 ja siihen myöhemmin tehtyyn 6.11.2006 voimaan tulleeseen muutokseen. Tätä asetusta ei julkaistu. Ilmailuhallinto antoi 2.11.2006 ohjeen nesteasetuksen soveltamisesta.

Mielestäni Ilmailulaitoksen omaksumaa linjaa nesteiden käyttötarkoituksen selvittämisessä voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä ja hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että henkilön terveystietojen salassapito ei vaarannu. Siksi kysymysten sisältöön on kiinnitettävä huomiota. Asetuksen antotarkoituksen toteutumisen kannalta on keskeistä tiedustella sitä, tarvitaanko lääkettä sairauden hoitoa varten ja edellyttääkö sen annosteluohjeet lääkkeen ottoa lennon aikana.

Kysymysten sisällön lisäksi on matkustajan tai muun tarkastettavan yksityisyyden suojan kannalta olennaista, missä tilassa matkatavarat tarkastetaan ja puhuttelu suoritetaan.

Selvityksen mukaan käsintarkastus pyritään aina suorittamaan siten, ettei muilla matkustajilla ole mahdollisuutta nähdä matkatavaroiden sisälle. Jos asiakas nimenomaisesti pyytää, käsintarkastus suoritetaan erillisessä tilassa, johon ulkopuolisilla ei ole näköyhteyttä.

Turvatarkastajat käyttävät turvatarkastuksia suorittaessaan julkista valtaa. Turvatarkastusten suorittamisen järjestäminen, joka on uskottu Ilmailulaitos Finavialle, on julkisen hallintotehtävän suorittamista. Jotta tässä toiminnassa tarkastettavien yksityisyyden suoja tulee otetuksi riittävästi huomioon, tulee jo hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti tarkastettavalta tiedustella ennen puhuttelua hänen halukkuuttaan puhuttelun suorittamiseen erillisessä tilassa ja joka tapauksessa varmistua, etteivät ulkopuoliset henkilöt näe tarkastettavan laukun sisältöä tai kuule yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa keskustelun sisältöä.

Kantelutapauksessa ei ole yksilöity tarkastustilannetta tai -tilanteita. Näin ollen tyydyn saattamaan tämän yleisen käsitykseni Ilmailuhallinnon ja Ilmailulaitos Finavian tietoon ohjeistuksen tarkentamiseksi tältä osin.

### 3.3

#### Yhteenveto ja johtopäätökset

Olen tässä päätöksessäni ensinnäkin arvioinut Ilmailulaitoksen menettelyä turvatarkastusten järjestämisessä yksityisyyden suojan turvaamisen kannalta kantelussa tarkoitettussa tilanteessa.

Toiseksi olen omana aloitteenani tutkinut yleisemminkin sen, miten turvatarkastuksia suoritetaan EU-oikeuden normien ja ilmailulain nojalla.

Kolmanneksi selvitin omana aloitteenani henkilökannan käyttöönoton lentoasemalla. Tältä osin olen tutkinut kysymyksen siitä, onko kyseisen laitteen käyttö yksityisten Ilmailuhallinnon luvalla toimivien turvatarkastajien suorittamissa turvatarkastuksissa sopusoinnussa perustus-

lain 124 §:n kanssa. Sen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Korostan, että pidän erittäin tärkeänä, ettei vaarallisia esineitä tai aineita viedä lentoasemien turvalaitoksille alueille tai ilma-aluksiin. Tätä tavoitetta vaarantamatta yhteisöoikeuden normeihin perustuvien tarkastusmenetelmien kansallisessa toimeenpanossa tulee kuitenkin ottaa huomioon perustuslain vaatimukset yksityisyyden suojasta ja julkisen vallan käytöstä.

Olen edellä esittänyt käsitykseni turvatarkastusten sääntelystä, järjestämisestä ja suorittamisesta seuraavasti:

– Pidän turvatarkastusten järjestämisvastuun sääntelyä jossain määrin puutteellisena, kun Ilmailulaitoksesta annetussa laissa ei ole nimenomaisesti säädetty tästä julkisesta hallintotehtävästä toisin kuin niistä julkisista palvelutehtäviksi nimetyistä tehtävistä, jotka liikelaitokselle on uskottu.

– Hyväksytyjen tarkastusmenetelmien sääntely ei kuulu kansallisen päätöksenteon piiriin vaan ne on säännelty suoraan velvoittavilla yhteisöoikeuden säännöksillä. Tästä syystä liikenne- ja viestintäministeriössä, Ilmailuhallinnossa ja Ilmailulaitoksessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että sallituista vaihtoehdoista käyttöönotettavat menetelmät eivät ole sellaisia, että ne johtaisivat perustuslain 124 §:n vastaiseen merkittävään julkiseen vallan käyttöön yksityisten suorittamissa turvatarkastuksissa.

– Saadun selvityksen valossa minulla ei ainakaan tässä vaiheessa ole aihetta puuttua henkilön suostumukseen perustuvaan henkilökannan käyttöön muutoin kuin sen osalta, että laitetta on selvityksen mukaan voinut käyttää myös tarkastettavan kanssa toista sukupuolta oleva henkilö. Koska tällä seikalla voi olla merkitystä suostumuksen antamiseen, tarkastettavalle on ilmoitettava, että kuvaa tarkastava henkilö voi olla eri sukupuolta kuin tarkastettava. Lisäksi turvatarkastajien laitteen käytön opastuksessa on mielestäni korostettava valinnan vapautta ja vaihtoehtoisten menettelyjen yhdenvertaisuutta eli, että valinta ei johda tarkastettavan kannalta kielteisiin seurauksiin.

Kysymys siitä, otetaanko henkilökannan niiden turvalaitteiden joukkoon, jotka EU:ssa hyväksytään lentoasemien turvatarkastuksissa on edelleen tutkittavana. Euroopan parlamentin päätöslauselmassa (EP Resolution (2008)0521) edellytetään komission selvittävän menettelyn vaikutuksia perusoikeuksiin, tietosuojaan ja terveyteen sekä arvioitava käyttöönoton taloudellisia vaikutuksia. Tämä selvitystyö on vielä kesken. Näin ollen tässä vaiheessa minulla ei ole aihetta arvioida menettelyä enemmälti.

– Mielestäni Ilmailulaitoksen omaksumaa linjaa nesteiden käyttötarkoituksen selvittämisessä voidaan pitää hyväksyttävänä ja hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että henkilön terveystietojen salassapito ei vaarannu. Siksi kysymysten sisältöön on kiinnitettävä huomiota. Asetuksen antotarkoituksen toteutumisen kannalta on keskeistä tiedustella sitä, tarvitaanko lääkettä sairauden hoitoa varten ja edellyttääkö sen annosteluohjeet lääkkeen ottoa lennon aikana.

Jotta tässä toiminnassa tarkastettavien yksityisyyden suoja tulee otetuksi riittävästi huomioon, tulee jo hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti tarkastettavalta tiedustella ennen puhuttelua hänen halukkuuttaan puhuttelun suorittamiseen erillisessä tilassa ja joka tapauksessa varmistua, etteivät ulkopuoliset henkilöt näe tarkastettavan laukun sisältöä tai kuule yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa keskustelun sisältöä.

Kantelutapauksessa ei ole yksilöity tarkastustilannetta tai -tilanteita. Näin ollen tyydyn saattamaan tämän yleisen käsitykseni Ilmailuhallinnon ja Ilmailulaitos Finavian tietoon ohjeistuksen tarkentamiseksi tältä osin.

Saatan edellä esitetyt käsitykseni liikenne- ja viestintäministeriön, Ilmailuhallinnon ja Ilmailulaitoksen tietoon. Pyydän niitä ilmoittamaan 31.12.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on antanut aihetta.

## **LIITE**

### **VASTAUKSIIN DNROT 1272/4/07, 1447/2/07 JA 1223/2/08 LIITTYVÄT OIKEUSOHJEET**

#### **Suomen perustuslaki**

Suomen perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

#### **Ilmailulaki (1242/2005)**

##### **98 §**

##### **Luvun soveltamisala ja yleiset säännökset**

Siviili-ilmailun turvaamisesta säädetään yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2320/2002 (*turvaasetus*) ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa.

Ilmailuhallinto on turva-asetuksessa ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa tarkoitettu asianmukainen viranomainen, joka huolehtii Suomessa turva-asetuksessa tarkoitetuista jäsenvaltion tehtävistä ja myöntää turva-asetuksessa tarkoitettua luvan ja hyväksynnän.

Poliisimiehelle turva-asetuksen ja sen nojalla annettujen komission asetusten mukaisen luvan tai hyväksynnän myöntää poliisitoiminnasta vastaavan yksikön päällikkö, rajavartiomiehelle raja- tai merivartioston komentaja ja tullimiehelle tullihallitus.

Ilmailuhallinto voi turva-asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa ja 6 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa antaa määräyksiä turva-asetuksen ja sen nojalla annettujen komission asetusten säännöksistä poikkeavista tai niitä täydentävistä toimenpiteistä, jos se on perusteltua ottaen huomioon arvioidut uhkat, yleinen turvallisuustilanne tai turva-asetuksessa ja sen nojalla anne-

tuissa komission asetuksissa tarkoitettujen toimien paikalliseen soveltamiseen liittyvät erityiset ongelmat. Toimenpiteillä ei kuitenkaan saa poiketa siitä, mitä 101 §:n 2 momentissa säädetään. Ilmailuhallinnon on ilmoitettava toimenpiteistä komissiolle.

## **100 §**

### **Lentoasemien ja lentoliikenteen harjoittajien turvaohjelmat ja niiden täytäntöönpano**

Lentoaseman pitäjän ja Suomesta käsin palveluja tarjoavan lentoliikenteen harjoittajan on laadittava turva-asetuksen 5 artiklassa tarkoitetun kansallisen siviili-ilmailun turvaohjelman vaatimuksia vastaava turvaohjelma, pantava se täytäntöön ja ylläpidettävä sitä. Turvaohjelmalle ja sen muutokselle on haettava Ilmailuhallinnon hyväksyntä. Milloin lentoaseman turvaohjelmalla tai sen muutoksella on vaikutusta poliisin, tullilaitoksen tai rajavartiolaitoksen kyseisellä lentoasemalla toimivan yksikön toimintaan, Ilmailuhallinnon on hankittava lausunto sisäasiainministeriöltä ja tullihallitukselta.

Ilmailuhallinnon on varmistettava, että lentoaseman pitäjät ja lentoliikenteen harjoittajat panevat ohjelmat täytäntöön ja ylläpitävät niitä. Ilmailuhallinto voi painavasta syystä, kuten siviili-ilmailun turvallisuuden ollessa uhattuna, peruuttaa myöntämänsä hyväksynnän ja keskeyttää lentoaseman tai lentoliikenteen harjoittajan toiminnan tai rajoittaa sitä, jos ohjelma tai sen täytäntöönpano ei enää vastaa turva-asetuksen vaatimuksia eikä ohjelmaa tai sen täytäntöönpanoa oikaista viipymättä.

Lentoaseman pitäjä ja lentoasemalla toimiva yritys tai yhteisö on velvollinen viivytyksettä sallimaan komission valtuuttamien virkamiesten ja Ilmailuhallinnon suorittamat turva-asetuksen ja turvaohjelman soveltamista koskevat tarkastukset.

## **101 §**

### **Tarkastusten suorittaminen ja vähimmän haitan periaate**

Turvataarkastuksen suorittamisesta säädetään turva-asetuksessa ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa. Turvataarkastuksen saa suorittaa henkilö, joka on suorittanut tämän luvun ja turva-asetuksen mukaisen koulutuksen ja jonka Ilmailuhallinto on turvataarkastajaksi hyväksynyt.

Turvataarkastukset on suoritettava niin, ettei niistä aiheudu tarpeetonta haittaa tarkastettavalle henkilölle, tavaralle tai kohteelle. Tarkastuksilla ei saa tarpeettomasti vaikeuttaa tai häiritä lentoliikennettä eikä lentoasemalla tapahtuvaa muuta toimintaa.

## **102 §**

### **Vastuu turvatoimista**

Turva-asetuksen, sen nojalla annettujen komission asetusten sekä tämän luvun mukaan lentoasemalla edellytettävistä siviili-ilmailun turvaamiseen tähtäävistä toimenpiteistä ja järjestelyistä vastaa lentoaseman pitäjä, jollei vastuuta näistä toimenpiteistä ja järjestelyistä ole säädetty viranomaiselle, lentoliikenteen harjoittajalle tai muulle toiminnanharjoittajalle. Lentoliikenteen harjoittaja ja valvottu edustaja vastaavat järjestämistään rahdin tai muun ilma-aluksessa kuljetettavan tavarantoiminnan turvataarkastuksista.

Menettelyistä lentoaseman pitäjän, lentoliikenteen harjoittajan tai muun toiminnanharjoittajan hoitaessa julkista hallintotohtävää säädetään hallintolaissa, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, kielilaissa, viranomaisen toiminnan julkisuudesta anne-



tussa laissa ja arkistolaisissa. Lentoaseman pitäjän, lentoliikenteen harjoittajan tai muun toiminnanharjoittajan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen saa vaatia oikaisua Ilmailuhallinnolta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätöstä on kuitenkin noudatettava oikaisuvaatimuksesta huolimatta, jollei Ilmailuhallinto toisin määrää. Ilmailuhallinnon oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saadaan hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

## **107 §**

### **Turvataarkastajan koulutukseen pääsyn edellytykset**

Turvataarkastajakoulutukseen osallistuvien henkilöiden on oltava Ilmailuhallinnon hyväksymiä. Hyväksynnän edellytyksenä on, että:

- 1) koulutukseen hakija on täyttänyt 18 vuotta;
- 2) koulutukseen hakija täyttää 104 §:n 1 momentissa tarkoitetut kulkuoikeuden myöntämisen edellytykset;
- 3) koulutukseen hakijalla on tehtävien edellyttämä näkö ja kuulo.

Turvataarkastajakoulutukseen osallistumisen hyväksyy 1 momentista poiketen poliisimiehen osalta poliisitoiminnasta vastaavan yksikön päällikkö, rajavartiomiehen osalta raja- tai merivartioston komentaja ja tullimiehen osalta tullihallitus.

## **Hallituksen esityksessä ilmailulaiksi (HE 139/2005)**

### **11 luku.**

#### **Siviili-ilmailun turvaaminen**

Luvussa säädettäisiin turva-asetuksen säännöksiä täydentävästi asetuksessa sallituista poikkeavista menettelyistä ja siviili-ilmailun turvaamisen viranomaisesta. Tarkoituksena on, että tämän luvun säännökset korvaisivat myös turvataarkastuksista lentoliikenteessä annetun lain, joka kumottaisiin tällä lailla.

Viranomaisena, joka hyväksyy turvaohjelmat, turvataarkastajat ja näiden koulutuksen, valvoo niitä sekä myöntää kulkuoikeudet lentoasemille, toimisi Ilmailuhallinto. Lentoasema antaisi henkilökortit ja ajoneuvoluvat. Lentoasemien pitäjien olisi toteutettava turvaamista edistävät toimenpiteet.

Arvioitujen uhkien ja yleisen turvallisuustilanteen niin edellyttäessä turva-asetuksen perustasosta voitaisiin poiketa myös tiukempaan suuntaan. Poikkeamistarve koskee tyypillisimmin tilapäisiä, nopeita ratkaisuja edellyttäviä tilanteita kuten esimerkiksi konkreettista terroriuhkailannetta tai tarkkaa turvallisuusvalvontaa edellyttäviä kansainvälisiä tapahtumia. Käytännössä turvatoimien keinovalikoima tuskin eroaisi turva-asetuksen mukaisista keinoista, mutta keinoja sovellettaisiin tavallista tarkemmin. Esimerkiksi käsin suoritettavien tarkastusten osuutta saatettaisiin lisätä. Turvallisuustilanteen kiristymisen vuoksi johonkin tiettyyn kohteeseen menevien lentojen matkustajat ja henkilökunta voitaisiin esimerkiksi turvataarkastaa tavallista yksityiskohtaisemmin tai lennot voitaisiin siirtää lähtemään muista matkustajista ja lennoista eristetyltä terminaalialueelta. Tiukemmat toimenpiteet voisivat kuitenkin olla myös pysyväisluonteisia. Suomessa on turvatoimien kokonaistehon varmistamiseksi esimerkiksi edellytetty turvallisuus selvityksistä annetun lain (177/2002) mukaista turvallisuus selvitystä kaikilta lentoasemalla

työskenteleviltä lentoaseman henkilökortin haltijoilta, vaikka turva-asetuksen mukaan tällaista taustan tarkistusta edellytetään vain turvavalvotulle alueelle pääsyyn oikeutetuilta henkilökunnan jäseniltä.

Matkustajien ja henkilökunnan kannalta edellä kuvatut, turva-asetuksen 6 artiklan mukaiset toimenpiteet eivät supistaisi perustuslain 2 luvussa taattuja perusoikeuksia siitä, mihin turva-asetuksen mukaiset turvatoimet johtavat. Ilmailuhallinnon olisi toimenpiteitä mitoittaessaan aina otettava huomioon 101 §:n 2 momentin mukainen vähimmän haitan periaate. Näin ollen ei esimerkiksi voitaisi ottaa käyttöön sellaisia uusia turvatarkastustoimenpiteitä, jotka eivät sisälly turva-asetuksen mukaiseen keinovalikoimaan ja jotka lisäisivät matkustajien epämukavuutta.

## **HE 101 §**

### **Tarkastusten sallimisvelvoite ja vähimmän haitan periaate.**

Pykälän 1 momentissa veloitettaisiin turvatarkastukset suorittamaan turva-asetuksessa ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa säädetyllä tavalla. Lisäksi momentissa säädettäisiin turvatarkastuksen suorittajasta. Turvatarkastuksen saisi suorittaa henkilö, joka on suorittanut tämän lain ja turva-asetuksen mukaisen koulutuksen ja saanut sen perusteella Ilmailuhallinnon antaman turvatarkastajan hyväksynnän. Samat vaatimukset koskisivat myös poliisimiehiä, rajavartiomiehiä ja tullimiehiä. Turva-asetuksessa ei oteta kantaa turvatarkastajaan eikä hänen toimivaltuuksiinsa. Siinä ainoastaan edellytetään, että turvatarkastukset on tehtävä. Turvatarkastuksen tarkoitus on estää kiellettyjen esineiden tai aineiden vienti turvavalvotuille alueille tai ilma-alueisiin.

Pykälän 2 momentin mukaan turvatarkastuksissa olisi noudatettava niin sanottua vähimmän haitan periaatetta. Tarkastukset on järjestettävä niin, ettei niistä aiheudu tarpeetonta haittaa tarkastettavalle henkilölle, tavaralle tai kohteelle. Tarkastukset on suunniteltava ja toteutettava niin, ettei niillä tarpeettomasti vaikeuteta tai häiritä lentoliikenteen sujumista tai muuta lentoasemalla tapahtuvaa toimintaa. Momentti vastaa voimassa olevan turvatarkastuksista lentoliikenteessä annetun lain 4 §:ää.

## **Laki Ilmailulaitoksesta 29.12.2005/1245**

### **4 §**

#### **Ilmailulaitoksen julkiset palvelutehtävät**

Ilmailulaitoksen erityisenä tehtävänä on tarjoutua järjestämään 2 momentissa tarkoitettuja toimialaan liittyviä julkisia palvelutehtäviä.

Ilmailulaitos voi toimialaan liittyvänä julkisena palvelutehtävänä hoitaa:

- 1) valtion lentoasemaverkoston liiketaloudellisesti kannattamattomien osien ylläpitoa;
- 2) lentoasema- ja lennonvarmistuspalvelujen tuottamista ilmailun koulutustoiminnan erityisiä tarpeita varten;
- 3) aluevalvonnan ja meripelastustoiminnan lentoasemilta ja lennonvarmistukselta edellyttämiä erityisiä tehtäviä;
- 4) valmiuslainsäädännön edellyttämiä erityisiä valmiustehtäviä;

5) pelastustoimeen liittyviä erityisiä tehtäviä;

6) muita sille soveltuvia eduskunnan päättämiä julkisia palvelutehtäviä.

## **Tuolloin voimassa ollut Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY ns. turva-asetus nro 2320/2002)**

### **6 artikla**

#### **Tiukemmat toimenpiteet**

Jäsenvaltiot voivat yhteisön oikeutta noudattaen soveltaa tässä asetuksessa säädettyjä toimenpiteitä tiukempia toimenpiteitä. Jäsenvaltioiden on mahdollisimman pian näiden toimenpiteiden täytäntöönpanon jälkeen ilmoitettava komissiolle niiden luonteesta.

### **Liite**

#### **2.3 Henkilöstön, heidän mukanaan olevien tavaroiden sekä ajoneuvojen turvatarkastus**

a) Kaikille henkilöstöön kuuluville, ohjaamomiehistö mukaan luettuna, sekä heidän mukanaan oleville tavaroille on tehtävä turvatarkastus ennen kuin pääsy turvalvotuille alueille myönnetään. Jos tämä ei ole käytännössä mahdollista, henkilöille ja tavaroille on tehtävä toistuvia asianmukaisia satunnaistarkastuksia niin usein kuin kunkin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemässä riskien arvioinnissa edellytetään; satunnaistarkastukset on ulotettava koskemaan kaikkia tavaroita, joita palvelujen toimittajat, kuten siivouspalvelu, duty free -toimittajat, tai muut osapuolet, joilla on pääsy ilma-alukseen, vievät mukanaan ilma-alukseen.

Vuoden kuluttua tämän asetuksen voimaantulosta kaikille henkilöstöön kuuluville, ohjaamomiehistö mukaan luettuna, sekä heidän mukanaan oleville tavaroille on tehtävä turvatarkastus ennen kuin myönnetään pääsy kunkin jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten yksilöimiin turvalvottujen alueiden kriittisiin osiin.

Komissio hyväksyy 1 päivään heinäkuuta 2004 mennessä asianmukaiset täytäntöönpanotoimenpiteet luodakseen yhteisen määritelmän turvalvottujen alueiden kriittisille osille tämän asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Näiden toimenpiteiden on oltava täysin sovellettavissa viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä, kun komissio on hyväksynyt ne, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän asetuksen 6 artiklan soveltamista.

Turvatarkastusmenettelyllä on varmistettava, ettei kiellettyjä esineitä kuljeteta, ja siinä on noudatettava samaa menettelytapaa kuin matkustajien ja käsimatkatavaran turvatarkastuksessa.

b) Lentokenttäalueelle ja muille turvalvotuille alueille vietäville ajoneuvoille ja tarvikkeille on tehtävä satunnaistarkastuksia.

## **4. MATKUSTAJAT JA KÄSIMATKATAVARA**

### **4.1 Matkustajien turvatarkastus**

1. Kaikille lähteville matkustajille, jäljempänä 3 kohdassa tarkoitettuja matkustajia lukuun ottamatta, (eli matkansa aloittaville ja transfer-matkustajille, jos heitä ei ole jo turvatarkastettu tässä liitteessä asetetut vaatimukset täyttävällä tavalla,) on tehtävä turvatarkastus, jotta voidaan

estää kiellettyjen esineiden vienti turvavalvotuille alueille ja ilma-aluksiin. Matkustajien turvatarkastus suoritetaan seuraavia menetelmiä käyttäen:

a) käsin; tai

b) metallinilmaisimena toimivien turvaporttien avulla. Jos käytetään turvaportteja, tarkastettuja matkustajia on myös tutkittava käsin suoritettavin toistuvoin satunnaistarkastuksin. Käsin on tutkittava kaikki sellaiset matkustajat, joiden kohdalla laitteisto hälyttää, sekä toistuvoin satunnaistarkastuksin myös sellaisia matkustajia, joiden kohdalla valvontalaitteisto ei hälytä, ja jos

i) laitteisto hälyttää, henkilö on tarkastettava uudelleen metallinilmaisimena toimivan turvaportin avulla, tai

ii) hänet on tutkittava käsin, jolloin voidaan apuna käyttää käsimetallinilmaisinta.

2. Kun käytetään turvaportteja, laitteisto on säädettävä sellaiselle tasolle, että voidaan kohtuudella varmistaa myös pienten metalliesineiden havaitseminen.

3. Asianmukaiset viranomaiset voivat määritellä sellaisten henkilöiden luokkia, joihin noudatetaan erityisiä turvatarkastusmenettelyjä tai jotka vapautetaan turvatarkastuksesta.

4. On laadittava turvasäännökset mahdollisesti häiriötä aiheuttavia matkustajia varten.

#### 4.2 Matkustajien erottaminen

Turvatarkastetut lähtevät matkustajat eivät saa kohdata saapuvia matkustajia, joita ei mahdollisesti ole turvatarkastettu tässä liitteessä asetettujen vaatimusten mukaisesti. Jos matkustajia ei ole mahdollista erottaa fyysisesti, turvaamistavoite on saavutettava soveltamalla korvaavia toimenpiteitä toimivaltaisen viranomaisen suorittaman riskien arvioinnin mukaisesti.

#### 4.3 Käsimatkatavaroiden turvatarkastus

1. Kaikkien lähtevien matkustajien käsimatkatavarat (sekä matkaan lähtevät että transfermatkustajien käsimatkatavarat, jos niitä ei ole jo tarkastettu tämän liitteen vaatimusten mukaisesti) on tarkastettava ennen niiden pääsyä turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen. Kielletyt esineet on otettava pois matkustajan hallusta tai matkustajalta on tarpeen mukaan evättävä pääsy turvavalvotuille alueille tai ilma-alukseen. Käsimatkatavaroiden turvatarkastus on suoritettava jotakin seuraavista menetelmistä käyttäen:

a) kunkin laukun sisältö tutkitaan täydellisesti käsin siten, että kustakin laukusta etsitään epäilyttäviä seikkoja, kuten laukun suhteeton paino; tai

b) suoritetaan turvatarkastus tavanomaisilla läpivalaisulaitteilla ja tutkitaan lisäksi käsin näin tarkastettuja laukkuja toistuvoin satunnaistarkastuksin siten, että näin tutkittujen henkilöiden osuus matkustajista on vähintään 10 prosenttia, mukaan lukien laukut, joihin laitteen käyttäjä on kiinnittänyt erityistä huomiota; tai

c) suoritetaan turvatarkastus korkean erottelukyvyn omaavilla läpivalaisulaitteilla, joihin on asennettu uhkakuvaprojisointi, jota myös käytetään. Vain laukut, joihin laitteen käyttäjä on kiinnittänyt erityistä huomiota, on tutkittava myös käsin, mutta käsin tapahtuvaa tarkastusta voidaan täydentää käyttäen räjähdysainejäämäilmaisinta.

2. Edellä 4.1 kohdan 3 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden käsimatkatavaroihin voidaan soveltaa erityisiä turvatarkastusmenettelyjä tai ne voidaan vapauttaa siitä.

### **Komission asetus (EY) n:o 622/2003**

#### 4 artikla

Tietojen toimittaminen

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kirjallisesti kaikki lentoasemat, joiden osalta ne ovat käyttäneet asetuksen (EY) N:o 2320/2002 4 artiklan 3 kohdan a tai c alakohdassa sallitua vaihtoehtoa.

#### 5 artikla

Korvaavat toimenpiteet

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kirjallisesti korvaavat toimenpiteet, joita sovelletaan asetuksen (EY) N:o 2320/2002 liitteessä olevan 4.2 kohdan mukaisesti.

### **Komission asetus (EY) N:o 65/2006**

#### 1 artikla

Lisätään asetukseen (EY) N:o 622/2003 3a artikla seuraavasti:

#### 3a artikla

Uudet tekniset menetelmät ja prosessit

1. Jäsenvaltiot voivat sallia muunlaisen teknisen menetelmän tai prosessin käyttämisen liitteessä säädetyn sijaan edellyttäen että

a) sen käytön tarkoituksena on arvioida uutta tapaa toteuttaa kyseinen turvalvontatoimenpide; ja

b) sillä ei ole negatiivista vaikutusta saavutettavaan yleiseen turvatasoon.

2. Jos jäsenvaltio aikoo esittää uuden menetelmän tai prosessin sallimista, sen on ilmoitettava kyseisestä menetelmästä tai prosessista kirjallisesti komissiolle ja muille jäsenvaltioille vähintään neljä kuukautta ennen sen käyttöönottoa ja esitettävä kyseisessä ilmoituksessaan, miten se aikoo varmistaa, että uuden menetelmän tai prosessin soveltaminen täyttää 1 kohdan b alakohdassa säädetyn vaatimuksen. Ilmoitukseen on myös sisällyttävä yksityiskohtaiset tiedot paikasta tai paikoista, joissa menetelmää tai prosessia käytetään, sekä arviointijakson suunnitellusta kestosta.

3. Jos komissio vastaa jäsenvaltiolle myöntävästi tai jos vastausta ei saada kolmen kuukauden kuluessa kirjallisen pyynnön vastaanottamisesta, jäsenvaltio voi sallia uuden menetelmän tai prosessin käyttöönoton.

Jos ehdotettu uusi menetelmä tai prosessi ei komission mielestä takaa riittävällä tavalla ilmailun turvaamisen yleisen tason säilymistä yhteisössä, komissio ilmoittaa tästä jäsenvaltiolle kolmen kuukauden kuluessa 2 kohdassa tarkoitettua ilmoituksen vastaanottamisesta sekä erit-

telee syyt epäilyksilleen. Tällaisessa tapauksessa asianomainen jäsenvaltio ei saa aloittaa menetelmän tai prosessin käyttöä ennen kuin komissio on katsonut sen täyttävän vaatimukset.

4. Kunkin teknisen menetelmän tai prosessin arviointiin käytettävä enimmäisaika on 18 kuukautta. Komissio voi jatkaa tätä arviointiaikaa enintään 12 kuukaudella, jos jäsenvaltio esittää pidennykselle asianmukaiset perustelut.

5. Arviointijakson aikana vähintään kuuden kuukauden välein asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on toimitettava komissiolle raportti arvioinnin edistymisestä. Komissio tiedottaa muille jäsenvaltioille edistymisraportin sisällöstä.

6. Yhdenkään arviointijakson kesto ei saa olla yli 30 kuukautta.

Turva-asetus on kumottu 11.3.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 300/2008. Sen nojalla on annettu komission asetus (EY) n:o 272/2009.

## **Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) n:o 300/2008**

### **LIITE**

#### **Yhteiset perusvaatimukset siviili-ilmailun turvaamiseksi siihen kohdistuvilta laittomilta teoilta (4 artikla)**

1.3 Muiden henkilöiden kuin matkustajien ja näiden henkilöiden mukana olevien tavaroiden turvatarkastus

1. Muut henkilöt kuin matkustajat ja näiden henkilöiden mukana olevat tavarat on turvatarkastettava toistuvien satunnaistarkastuksien heidän saapuessaan turvavalvotuille alueille, jotta estetään kiellettyjen esineiden tuominen näille alueille.

2. Muut henkilöt kuin matkustajat ja näiden henkilöiden mukana olevat tavarat on turvatarkastettava turvavalvottujen alueiden kriittisiin osiin saavuttaessa, jotta estetään kiellettyjen esineiden tuominen näihin osiin.

4.1 Matkustajien ja käsimatkatavaroiden turvatarkastus

1. Kaikki matkansa aloittavat matkustajat ja transfer-matkustajat sekä heidän käsimatkatavaransa on turvatarkastettava, jotta estetään kiellettyjen esineiden tuominen turvavalvotuille alueille ja ilma-alukseen.

2. Transfer-matkustajat ja heidän käsimatkatavaransa voidaan vapauttaa turvatarkastuksesta, jos:

a) he saapuvat jostakin jäsenvaltiosta, paitsi jos komissio tai kyseinen jäsenvaltio on ilmoittanut, että kyseisiä matkustajia ja heidän käsimatkatavaroitaan ei voida pitää sellaisina matkustajina ja käsimatkatavaroina, joille olisi tehty yhteisten perusvaatimusten mukainen turvatarkastus;

b) he saapuvat kolmannelta maasta, jossa sovelletaan turvavaatimuksia, joiden on 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun sääntelymenettelyn mukaisesti tunnustettu vastaavan yhteisiä perusvaatimuksia.

3. Transit-matkustajat ja heidän käsimatkatavaransa voidaan vapauttaa turvatarkastuksesta, jos:

a) he jäävät ilma-alukseen;

b) he eivät kohtaa muita turvatarkastettuja matkustajia kuin niitä, jotka ovat samassa ilma-aluksessa;

c) he saapuvat jostakin jäsenvaltiosta, paitsi jos komissio tai kyseinen jäsenvaltio on ilmoittanut, että kyseisiä matkustajia ja heidän käsimatkatavaroitaan ei voida pitää sellaisina matkustajina ja käsimatkatavaroina, joille olisi tehty yhteisten perusvaatimusten mukainen turvatarkastus;

d) he saapuvat kolmannelta maasta, jossa sovelletaan turvavaatimuksia, joiden on 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun sääntelymenettelyn mukaisesti tunnustettu vastaavan yhteisiä perusvaatimuksia.

### **Komission asetus (EY) N:o 820/2008 (4 artikla)**

2) Asetus (EY) N:o 622/2003 on sen antamisen jälkeen muutettu 14 kertaa. Selkeyden ja järjestyksen vuoksi kaikki muutokset olisi koottava yhdeksi asetukseksi.

3) Asetuksen (EY) N:o 2320/2002 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että komission mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti hyväksymät täytäntöönpanotoimenpiteet ovat salaisia eikä niitä julkaista, kun ne liittyvät laitteiden suorituskriteereihin ja hyväksymistesteihin, arkaluonteisia tietoja käsittäviin yksityiskohtaisiin menettelyihin tai turvatoimenpiteistä vapauttamista koskeviin yksityiskohtaisiin perusteisiin. Asetuksen (EY) N:o 622/2003 3 artiklassa säädetään edelleen, että asetuksen liitteessä esitetyt täytäntöönpanotoimenpiteet ovat salaisia eikä niitä julkisteta ja että ne luovutetaan ainoastaan jäsenvaltion tai komission asianmukaisesti valtuutetuille henkilöille. Asetuksen (EY) N:o 622/2003 myöhemmissä muutoksissa on säädetty, että tätä säännöstä sovelletaan myös näihin muutoksiin.

Uudelleentarkastelu on osoittanut, että monia näistä toimenpiteistä ei ole syytä pitää salaisina ja ne olisi siksi julkaistava Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

### **Uudet tekniset menetelmät ja prosessit**

1. Jäsenvaltiot voivat sallia liitteessä säädetystä poikkeavan teknisen menetelmän tai prosessin käytön turvavalvonnassa sillä edellytyksellä, että

a) sen käytön tarkoituksena on arvioida uutta tapaa toteuttaa kyseinen turvavalvontatoimenpide ja

b) sillä ei ole negatiivista vaikutusta saavutettavaan yleiseen turvatasoon.

2. Jos jäsenvaltio aikoo esittää uuden menetelmän tai prosessin sallimista, sen on ilmoitettava kyseisestä menetelmästä tai prosessista kirjallisesti komissiolle ja muille jäsenvaltioille vähintään neljä kuukautta ennen sen käyttöönottoa ja esitettävä kyseisessä ilmoituksessaan, miten se aikoo varmistaa, että uuden menetelmän tai prosessin soveltaminen täyttää 1 kohdan b alakohdassa säädetyn vaatimuksen. Ilmoitukseen on myös sisällyttävä yksityiskohtaiset tiedot paikasta tai paikoista, joissa menetelmää tai prosessia käytetään, sekä arviointijakson suunnittelusta kestosta.

3. Jos komissio vastaa jäsenvaltiolle myöntävästi tai jos vastausta ei saada kolmen kuukauden kuluessa kirjallisen pyynnön vastaanottamisesta, jäsenvaltio voi sallia uuden menetelmän tai prosessin käyttöönoton.

Jos ehdotettu uusi menetelmä tai prosessi ei komission mielestä takaa riittävällä tavalla ilmaisen turvaamisen yleisen tason säilymistä yhteisössä, komissio ilmoittaa tästä jäsenvaltiolle kolmen kuukauden kuluessa 2 kohdassa tarkoitettua ilmoituksen vastaanottamisesta sekä erittelee syyt epäilyksilleen. Tällaisessa tapauksessa asianomainen jäsenvaltio ei saa aloittaa menetelmän tai prosessin käyttöä ennen kuin komissio on katsonut sen täyttävän vaatimukset.

4. Kunkin teknisen menetelmän tai prosessin arviointiin käytettävä enimmäisaika on 18 kuukautta. Komissio voi jatkaa tätä arviointiaikaa enintään 12 kuukaudella, jos jäsenvaltio esittää pidennykselle asianmukaiset perustelut.

5. Arviointijakson aikana asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on toimitettava komissiolle raportti arvioinnin edistymisestä vähintään kuuden kuukauden välein. Komissio tiedottaa muille jäsenvaltioille edistymisraportin sisällöstä.

6. Yhdenkään arviointijakson kesto ei saa olla yli 30 kuukautta.

### **Komission asetus (EY) n:o 272/2009, annettu 2 päivänä huhtikuuta 2009.**

Kaikkialla Euroopan unionissa olisi otettava lentoasemilla mahdollisimman nopeasti ja viimeistään 29 päivänä huhtikuuta 2010 käyttöön menetelmiä ja teknologioita nestemäisten räjähteiden havaitsemiseksi, jotta matkustajat voisivat kuljettaa mukanaan vaarattomia nesteitä rajoituksitta.

LIITE  
OSA A.

#### **Sallitut turvatarkastusmenetelmät**

Asetuksen (EY) N:o 300/2008 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti hyväksyttävissä täytäntöönpanosäännöissä voidaan sallia seuraavien turvatarkastusmenetelmien käyttö, joko yksinään tai yhdessä, ensisijaisena tai toissijaisena keinona ja määrittelyissä olosuhteissa: 1. Henkilöiden turvatarkastus: a) tarkastus käsin; b) metallinilmaisportit; c) käsimetallinilmaisimet; d) räjähdekoirat; ja e) räjähdysainejäämäilmaisimet (ETD). 2. Käsimatkatavaroiden, muiden henkilöiden kuin matkustajien mukana kulkevien tavaroiden, lentoliikenteen harjoittajan postilähetysten ja materiaalien, paitsi silloin kuin ne on tarkoitus kuormata ilma-aluksen ruumaan, lennon aikana käytettävien tarvikkeiden ja lentoasematarvikkeiden turvatarkastus: a) tarkastus käsin; b) silmämääräinen tarkastus; c) läpivalaisulaitteet; d) räjähdysaineilmaisimet (EDS); e) räjähdekoirat; ja f) räjähdysainejäämäilmaisimet (ETD).

Nesteiden, geelien ja aerosolien turvatarkastus: a) maistaminen tai testaus iholla; b) silmämääräinen tarkastus; c) läpivalaisulaitteet; d) räjähdysaineilmaisimet (EDS); e) räjähdekoirat; f) räjähdysainejäämäilmaisimet (ETD); g) kemiallisen reaktion testiliuskat; ja h) pulloitetun nesteen skannerit.

Sellaisten turvatarkastusmenetelmien arvioimiseksi, joissa käytetään uutta teknologiaa, jota ei voitu ennakoita tämän asetuksen antamisajankohtana, asetuksen (EY) N:o 300/2008 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti hyväksyttävissä täytäntöönpanosäännöissä voidaan sallia muiden



menetelmien käyttö koeluontoisesti ja rajoitetun ajan sillä edellytyksellä, etteivät tällaiset kokei-  
lut heikennä yleistä turvatasoa.