

30.9.2009

Dnro 1497/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

OMAISUUDEN POISTAMINEN LENTOKONEEN RUUMAAN MENEVIEN MATKATAVAROIDEN TURVATARKASTUKSESSA

1 KIRJOITUS

Kantelija kertoi Ilmailulaitos Finavian Helsinki-Vantaan lentoasemalla lentokoneen ruumaan laitetuista matkatavaroista poistamista ja hävittämistä pulloista. Kantelijan mielestä menettely oli loukannut hänen omaisuudensuojaansa. Hän ei ollut myöskään tyytyväinen niihin perusteluihin, jotka oli ilmoitettu hänen tiedusteluihinsa annetuissa vastauskirjeissä.

2 SELVITYS

2.1 Alustava selvitys

Kirjoituksen johdosta toimitettiin Ilmailuhallinnosta 26.11.2007 alustavaa kirjallista selvitystä liitteineen. Selvityksessä selostettiin menettelytapoja poistettaessa lentomatkustajan ruumaan menevistä tavaroista kiellettyjä esineitä ja aineita. Selvityksen liitteenä oli ote Ilmailuhallinnon laatimasta Siviili-ilmailun kansallisesta turvaohjelmasta, jossa kuvattiin ruumaan menevän matkatavaran turvatarkastus. Jos laukusta joudutaan poistamaan jotain ilman matkustajan läsnäoloa, laukkuun tulee turvaohjelman mukaan laittaa ilmoitus, jossa kerrotaan mitä ja miksi on poistettu. Ilmoituksesta tulisi käydä myös ilmi, missä ja kuinka kauan poistettuja esineitä säilytetään sekä mistä ja milloin ne voi lunastaa.

Ilmailuhallinnon selvityksen liitteenä oli myös ote Helsinki-Vantaan lentoaseman omasta turvaohjelmasta, jonka mukaan lentoasema on tehnyt erillisen palvelusopimuksen matkatavarasta poistettujen esineiden tai aineiden osalta. Palvelusopimuksen mukaisesti matkustaja voi saada matkatavaroista poistetut esineet takaisin kuukauden kuluessa poistotoimenpiteestä.

Vielä selvityksen liitteenä oli Helsinki-Vantaan lentoasemalla käytössä ollut matkalaukkuun laitettava ilmoitus, jossa todettiin: "Matkatavarastanne on poistettu ja hävitetty lentoturvallisuutta vaarantavat esineet tai aineet". Ilmoituksessa ei ollut mainintaa esineiden tai aineiden säilyttämisestä kuukauden ajan eikä sitä, mistä niitä voisi tiedustella.

Selvityksen mukaan Ilmailuhallinto oli huomauttanut Helsinki-Vantaan lentoasemaa asiasta, mutta mitään tietoa mahdollisista toimenpiteistä ei ollut saatu. Ilmailuhallinnolla ei selvityksen mukaan ollut toimivaltaa edetä asiassa.

2.2 Tarkastus lentoasemalla

Suoritin 18.3.2008 Helsinki-Vantaan lentoaseman tarkastuksen ja tutustuin tällöin erityisesti matkustajien ja matkatavaroiden turvatarkastuksiin. Lentoaseman turvapäällikkö kertoi, ettei matkatavaroista poistettujen esineiden säilyttämisestä ilmoiteta erikseen matkustajille. Matkalaukkuun laitettavassa ilmoituksessa mainittiin, että esine tai aine oli hävitetty, vaikka tosiasiasa sitä säilytettiin kuukausi. Perusteena menettelylle turvapäällikkö ilmoitti, että aiemmin säilytyksestä ilmoitettaessa esineiden tiedustelu oli tukkinut asiakaspalvelun.

Tarkastuksen jälkeen 9.6.2008 lähettämässään sähköpostiviestissä turvapäällikkö ilmoitti, että matkalaukkuun laitettavasta ilmoituksesta oli poistettu maininta esineen tai aineen hävittämisestä.

2.3

Ilmailuhallinnon selvitys 18.7.2008

Ilmailuhallinnon selvityksessä on selostettu lähemmin erityisesti matkustajien turvatarkastuksia koskevia kansainvälisiä ja kansallisia säännöksiä. Ilmailulain 98 §:n 2 momentin mukaan 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 tarkoitetun luvan ja hyväksynnän. Turva-asetuksella tarkoitetaan yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta. Turva-asetus edellyttää, että myös kussakin jäsenvaltiossa laaditaan kansallinen siviili-ilmailun turvaohjelma.

Turva-asetus ei Ilmailuhallinnon mukaan ota kantaa siihen, mitä turvatarkastuksen yhteydessä poistettaville esineille ja aineille tapahtui. Turva-asetuksen nojalla annetuissa komission asetuksissa säädettiin vain matkustajien, matkatavaran, rahdin ym. turvatarkastuksista sekä esineistä ja aineista, jotka olivat kiellettyjä.

Selvityksen laatinut johtajan sijainen kertoi osallistuneensa ensimmäisen kansallisen turvaohjelman laadintaan. Hänen muistikuvansa mukaan lentoasemat kyselivät tuolloin, mitä turvatarkastuksessa havaituille kielletyille esineille ja aineille voidaan tehdä. Tämän johdosta päädyttiin turvaohjelmaan sisällyttämään myös tätä asiaa koskevaa ohjeistusta. Se koettiin asiakirjaksi, jolla voitiin kuvata turva-asetuksen ja sen nojalla annettujen asetusten lisäksi myös muun lainsäädännön asettamia vaatimuksia. Johtajan sijaisen mielikuvien mukaan kiellettyjen aineiden ja esineiden kohtelua käsittelevän osion sisällöstä oli keskusteltu oikeusministeriön kanssa nimenomaan omaisuuden suojan näkökulmasta. Tavoitteena oli antaa lentoasemille toimintaohje, joka ottaisi huomioon sekä perustuslain että yhteisön turvalainsäädännön vaatimukset.

Ilmailuhallinto tekee selvityksen mukaan säännöllisesti lentoasemien tarkastuksia. Helsinki-Vantaan lentoasemalla syyskuussa 2007 tehdyn tarkastuksen yhteydessä Ilmailuhallinto kiinnitti huomiota siihen, että ruumaan menevään matkatavaraan laitettavasta lomakkeesta ei käynyt ilmi, missä ja kuinka kauan poistettuja esineitä säilytettiin eikä sitä, mistä ja milloin ne voi lunastaa. Lentoasema totesi tarkastusraporttiin antamassaan vastineessa, että Ilmailuhallinnon toimivalta rajoittui vain niiden siviili-ilmailun turvallisuuteen liittyvien toimien arviointiin, joista oli säädetty joko ilmailulaissa tai turva-asetuksessa ja sen perusteella annetuissa täytäntöönpanoasetuksissa. Lentoasema katsoi, että esittämällä tarkastusraportissa mainittuja puutteita Ilmailuhallinto ylitti sille lainsäädännössä asetetun toimivallan rajat.

Yhteisön lainsäädäntö ei ottanut kantaa siihen, mitä matkatavaroille ja poistettaville aineille ja esineille tehdään. Tämän johdosta voidaan Ilmailuhallinnon selvityksen mukaan perustellusti todeta tämän jäävän Ilmailuhallinnon toimivallan ulkopuolelle. Omaisuuden suojan kunnioittamista valvovat muut lainvalvontaviranomaiset.

Ilmailuhallinto katsoi selvityksessään, että Helsinki-Vantaan lentoasema ei kantelijan tapauksessa ollut toiminut oman turvaohjelmansa eikä kansallisen turvaohjelman mukaisesti. Kansallisen turvaohjelmaan osioita, jotka käsittelivät matkatavaroista poistettavien esineiden ja aineiden kohtaloa, oli Ilmailuhallinnon toimivalta huomioon ottaen pidettävä suosituksenluonteisena toimintaohjeena. Tämän vuoksi kantelijan tapausta olisikin Ilmailuhallinnon mukaan tarkasteltava yleisemmän lainsäädännön valossa.

2.4

Lisäselvitys 22.9.2009

Asian tämän hetkistä tilannetta on selvitetty sekä Ilmailuhallinnosta että Helsinki-Vantaan lentoaseman turvapäälliköltä. Asiakirjat on 18.9.2009 lähetetty vielä turvapäällikölle kommentoitavaksi.

Ilmailulaitos Finavian turvapäällikön allekirjoittamassa 22.9.2009 selvityksessä on selostettu muun muassa ilmailulain ja turva-asetuksen sisältöä ja päädytty arvioon, ettei Ilmailuhallinnolla ole toimivaltaa määrätä sitovasti siitä, mitä poistetuille esineille ja aineille tulee poistotoimenpiteen jälkeen tehdä. Finavian mukaan Ilmailuhallinnolla ei myöskään ole toimivaltaa määrätä siitä, mitä poistosta kertovan lomakkeen tulee sisältää.

Finavian mukaan haltuunottojen säilyttäminen pääsääntöisesti 30 päivän ajan niiden poistamisesta lukien on osa Finavian matkustajilleen tarjoamaa asiakaspalvelua. Tähän on päädytty siitä syystä, että siviili-ilmailussa kielletyiksi luokiteltuja esineitä ja aineita on runsaasti, joten matkustajat voivat epähuomiossa pakata laukkuunsa jotain sellaista, jonka ilmakuljetus ei ole sallittu. Joskus nämä esineet ja aineet ovat taloudellisesti arvokkaita, mikä on omiaan puoltamaan tilapäistä säilyttämistä. Finavian toteuttama säilyttäminen ja palauttaminen on Finavian käsityksen mukaan myös Euroopan mittakaavassa poikkeuksellista.

Kyseisen säilytyspalvelun toteuttaa alihankkija ja palvelu on Finavialle maksullinen. Palvelusopimus sisältää mm. tietyn määrän asiakaspalautuksia kuukausitasolla. Haltuunottolomakkeeseen ei Finavian mukaan ole tästä syystä haluttu lisätä tietoa 30 vuorokauden säilytyksestä. Muutoin voisi käydä niin, että matkustajat haluaisivat palautettavan esimerkiksi yleisimpiä poistoartikkeleita kuten tupakansytyttimiä, joiden taloudellinen arvo on hyvin pieni. Nykyisellä menettelyllä matkustajat ottavat yhteyttä vain niissä tapauksissa, kun poistetulla esineellä tai aineella on todellista arvoa. Samasta syystä palautusten määrä on pysynyt kohtuullisena. Mainittakoon tässä yhteydessä, että vuonna 2008 esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoasemalla matkustajilta poistettiin 357 000 esinettä tai ainetta.

Poistaessaan matkustajien matkatavaroista esineitä ja aineita Finavia toimii selvityksensä mukaan sitä velvoittavan lainsäädännön mukaisesti. Finavialla ei siten ole harkintavaltaa sen suhteen, mitä artikkeleita matkatavaroista voidaan tai tulee poistaa. Tämän vaatimuksen toteuttamista Finavian lentoasemilla valvoo kansallinen ilmailuviranomainen Ilmailuhallinto sekä Euroopan komissio ja kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO. Toinen tähän liittyvä kysymys on se, millaista oikeussuojaa sellaisen henkilön tulee nauttia, joka rikkoo voimassaolevia siviili-ilmailun turvaamiseksi annettuja ilmakuljetusrajoituksia.

3.1

Kantelijan kirjoitus

Kantelijan kirjoituksessa oli kysymys hänen matkalaukustaan poisotetuista pulloista, joiden sisältö ei ollut sama kuin mitä pullojen etiketteihin oli merkitty. Helsinki-Vantaan lentoaseman turvaohjelman mukaan matkatavara jätetään kuormaamatta lentokoneeseen muun muassa silloin, kun matkatavaran sisältöä ei voida luotettavasti selvittää. Selvitysten perusteella pullojen poisottamista ei ole sinänsä pidettävä kantelijan tapauksessa virheellisenä. Tarkemmin selvitettäväksi on kuitenkin otettu alustavan selvityksen yhdessä ilmennyt kysymys, oliko poisotetusta omaisuudesta matkalaukkuun jätettävää ilmoitusta pidettävä sisällöltään asianmukaisena.

3.2

Oikeusohjeet

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on 8.6.2009 tehnyt laajahkon päätöksen Helsinki-Vantaan lentoaseman turvatarkastuksia koskevissa asioissa. Tuossa päätöksessä ja sen liitteessä on selostettu laajasti asiassa sovellettavia oikeusohjeita. Päätös on lähetetty tiedoksi myös Ilmailuhallinnolle ja Finavialle. Näin ollen en ole katsonut tässä yhteydessä selostaa oikeusohjeita yhtä yksityiskohtaisesti.

Mainittu päätös koski henkilöiden ja heidän käsimatkatavarojensa turvatarkastuksia, joissa tarkastettiin lentokoneeseen vietävät matkatavarat ja myös henkilö. Mainitussa tapauksessa tulivat sovellettavaksi perustuslain henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta koskeva perustuslain 7 §:n 1 momentti sekä perustuslain 10 §, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä ja kunnia kotirauha on turvattu. Esillä olevassa tapauksessa on vedottu omaisuuden suoja koskevaan perustuslain 15 §:ään.

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen totesi ratkaisussaan turvatarkastusten järjestämisvastuun sääntelystä mm. seuraavaa:

"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 turvalavotuille alueille tai ilma-aluksiin.

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.

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

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.

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 ylläpitämillä 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 Nauclerin 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 asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, kielilaissa, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja arkistolaissa. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 139/2005 vp) perusteissa 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."

3.3

Arviointia

Voin omasta puolestani yhtyä edellä siteeratussa päätöksessä esitettyihin arvioihin. Turvatarkastusten järjestämisvastuun sääntelyä on pidettävä jossain määrin epäselvänä. Turvatarkastusten järjestäminen on joka tapauksessa selvästi julkisen hallintotehtävän hoitamista eli laillisuusvalvojan toimivaltaan kuuluvaa toimintaa riippumatta siitä, miten se on käytännössä järjestetty.

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläisen päätöksessä arvioitiin erityisesti myös sitä, oliko kysymys sellaisesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisen vallan käytöstä, joka voidaan ainoastaan lailla säätää muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Esillä olevassa tapauksessa on kysymys ruumaan menevien matkatavaroiden tarkastamisesta, joten kysymys ei ole samalla tavoin ajankohtainen kuin aiemmassa päätöksessä, jossa arvioitiin muun muassa henkilökannereiden käyttöä yksityisyyden suojan kannalta.

Ilmailulain 102 §:n turvajärjestelyjen vastuuta koskevassa 2 momentissa on viittaus julkista hallintotehtävää hoidettaessa sovellettaviin säännöksiin kuten hallintolakiin. Mainitun pykälän perusteluissa mainitaan nimenomaan muun muassa matkustajien tai matkatavaran turvatarkastuksiin liittyvät ratkaisut. Perustelujen mukaan lentoaseman pitäjän olisi hoidettava turvaamistoimenpiteet hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Myös yksityisten toimijoiden tulee noudattaa hallintolakia ja hyvän hallinnon periaatteita julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa. Myös ne ovat vastuussa siitä, että hallintolakia noudatetaan myös käytännössä. Hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen tarkoittaa luonnollisesti sitä, ettei menettely ole ristiriidassa ainakaan perustuslain säännösten kanssa. Poistettaessa matkatavaroista matkustajan omaisuutta puututaan kiistatta hänen perustuslain turvaamaan omaisuuden suojaansa.

Hallintolaki velvoittaa myös riittävään neuvontaan. Neuvontavelvollisuus koskee kaikkia hallintoasioiden hoitamiseen liittyvää toimintaa, muun muassa tietoja asiakkaan menettelyllisistä oikeuksista. Neuvonnan tarpeellisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon yksilön tosiasialliset valmiudet selviytyä asian hoitamisesta ja asian laatu (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 177).

Finavian selvityksen mukaan vuonna 2008 Helsinki-Vantaan lentoasemalla poistettiin matkatavaroista 357.000 esinettä tai ainetta. Ennen suorittamaani lentoaseman tarkastusta saatujen kesän 2007 tilastojen perusteella lähes 90 % poistetusta omaisuudesta oli kuitenkin peräisin käsimatkatavaroista.

Ruumaan menevää matkatavaraa ja käsimatkatavarasta pois otettua omaisuutta on arvioitava eri tavoin. Käsimatkatavaraa pois otettaessa matkustaja on paikan päällä toteamassa asian henkilökohtaisesti, ja hänellä on tarkastuksen yhteydessä saamani selvityksen perusteella

myös mahdollisuus toimittaa omaisuus säilytettäväksi. Ruumaan menevän matkatavaran poisotosta jää todisteeksi pelkkä ilmoitus.

Helsinki-Vantaan lentoasemalla matkatavaroista poistettua omaisuutta säilytetään tehdyn palvelusopimuksen mukaisesti kuukauden ajan. Poistettua omaisuutta koskevassa ilmoituksessa ei mainita mitään lentoaseman oman turvaohjelman mukaisesta omaisuuden säilyttämisestä eikä myöskään sitä, mistä ja milloin sen voi lunastaa takaisin. Vaikka poistettu omaisuus on useimmiten arvoltaan melko vähäistä, saattaa joukossa olla myös arvokkaampia esineitä, kuten Finavian selvityksessäkin on todettu. Turvapäällikkö Häikiön arvion mukaan ruumaan menevistä matkatavaroista poistettava omaisuus on keskimäärin arvokkaampaa kuin käsimatkatavarasta poistettu omaisuus.

Pelkkiä ilmoituksessa mainittuja internetsivuja ja sähköpostiosoitteita ei voi pitää mielestäni riittävänä neuvontana. Ilmoituksessa on myös Ilmailuhallinnon yhteystiedot, vaikka omaisuuden poisoton jälkeiset tapahtumat eivät Finavian mukaan kuulu edes Ilmailuhallinnolle. Omistajalle tulee omaisuuden laadusta riippumatta ilmoittaa mielestäni selkeämmin, mistä ja milloin pois otettu omaisuus on jälkikäteen noudettavissa.

Finavian selvityksestä ilmenee, että säilytyksestä ilmoittamista ei ole haluttu kustannussyistä lisätä haltuunottolomakkeeseen. Se seikka, että tavarán säilyttämisestä ilmoittaminen aiheuttaa käytännössä hankaluuksia ja lisäkustannuksia, ei vaikuta asian oikeudelliseen arviointiin eikä ole peruste matkustajan oikeusturvasta tinkimiselle. Myöskään muiden maiden käytännöllä ei ole oikeudellista merkitystä.

Finavian selvityksessä on myös esitetty kysymys, millaista oikeussuojaa siviili-ilmailun turvaamiseksi annettuja ilmakuljetuksia rikkovan henkilön tulee nauttia. Matkustajan omaisuuteen ei ilman nimenomaista säännöstä voida tällä perusteella suhtautua normaalista poikkeavalla tavalla. Edes laittomaan toimintaan syyllistyminen ei sinänsä siirrä ketään perusoikeussuojan ulkopuolelle (PeVL 28/2001 vp).

Ilmailuhallinnon on katsottu ylittäneen toimivaltansa, kun se puuttunut turvatarkastuksen jälkeisiin tapahtumiin. Finavian mukaan Ilmailuhallinnon toimivalta rajoittuu turva-asetuksessa ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa esitettyjen veloitteiden valvontaan. Tämä seikka ei ole ratkaiseva asiaa arvioitaessa. Keskeistä on, että ilmailulaki velvoittaa lentoaseman pitäjää menettelemään hyvän hallinnon puitteiden mukaisesti muun muassa turvatarkastusten yhteydessä.

Mielestäni ilmoituksen laittaminen matkalaukkuun on osa turvatarkastusta, jolloin myös ilmoituksen sisällön tulee olla hyvän hallinnon periaatteiden mukainen. Vaikkei sitä, mitä poisotetulle omaisuudelle turvatarkastuksen jälkeen tehdään, olekaan turva-asetuksessa tai ilmailulaisissa nimenomaan säännelty, tulee näistä jälkitoimenpiteistä antaa asianmukaista neuvontaa omistajalle.

Mielestäni Ilmailuhallinnon ei voi katsoa myöskään ylittäneen toimivaltaansa, kun se on antanut kansallisessa turvaohjelmassa asiasta suosituksenluonteisen ohjeen. Kysymys ei turvaohjelman sanamuodonkaan mukaan ole mistään varsinaisesta määräyksestä ("*tulisi* myös käydä ilmi..."). Epäasianmukaisena en voi pitää sitä, että ilmailuviranomainen kiinnittää lentoasemien huomiota kansallisen lainsäädäntömme keskeisiin periaatteisiin, kuten perustuslain turvaamaan omaisuudensuojaan.

LOPPUTULOS

Saatan Ilmailulaitos Finavian tietoon edellä esittämäni käsityksen velvollisuudesta noudattaa hyvän hallinnon periaatteita turvatarkastuksen yhteydessä ja erityisesti ilmoitettaessa matkavaroista poistettujen esineiden ja aineiden säilyttämisestä ja takaisinsaantimahdollisuudesta. Jäljennös päätöksestä lähetetään tiedoksi myös Ilmailuhallinnolle.