

4.12.2012

Dnrot 2396/2/11 ja 3792/4/11

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **LENTOASEMAN TURVATARKASTAJIEN OHJEISTUKSESSA JA KOULUTUKSESSA PUUTTEITA**

### **I. ASIA**

Otin omana aloitteenani tutkittavaksi 17.6.2011 turvatarkastusmenettelyssä noudatettavan kirjaamisen. Olin erääseen kanteluun (dnro 4124/4/09) antamassani päätöksessä todennut, että turvatarkastuksessa on kysymys julkisen vallan käytöstä, jossa puututaan henkilön perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, liikkumisvapauteen ja joissain tapauksissa omaisuuden suojaan. Näin ollen menettelyn jälkikäteisen kontrollin mahdollistamiseksi on erityisen tärkeää, että voidaan selvittää tapahtumien kulku jälkikäteen ja tarvittaessa saatetaan vastuuseen rikosoikeudellisen virkamiesvastuun alaiset turvatarkastajat. Tuossa asiassa ei ollut pystytty selvittämään turvatarkastuksen suorittajia ja sitä miksi asia ei ollut asianmukaisesti kirjattu. Näin ollen pyysin Liikenteen turvallisuusvirastoa hankkimaan selvityksen Finavia Oyj:ltä siitä, miksi tässä asiassa ei ole noudatettu kansallisen turvaohjelman määräyksiä kirjaamisesta turvatarkastusmenettelyssä sekä siitä, miten Finavia Oyj valvoo kirjaamisen oikeellisuutta. Pyysin Liikenteen turvallisuusvirastoa antamaan lausuntonsa selvityksestä.

### **II. ASIA**

Kantelija kertoi olleensa lähdössä ulkomaille ja tulleensa Helsinki-Vantaan lentoasemalle 10.10.2011 turvatarkastukseen. Hänen ohitettua turvatarkastusportin turvatarkastaja oli avanut hänen käsilaukkunsa, joka oli ollut edelleen hihnalla ja ottanut kantelijan mukaan sieltä esiin kännykän ja pienen peltirasian, jossa oli ollut 10 kpl luontaistuotepillereitä. Tarkastaja oli siirtänyt avonaisen laukun, kännykän ja peltirasian sisältäneen kaukalon uudelleen hihnalle kulkemaan läpivalaisulaitteen kautta. Turvatarkastaja oli pyytänyt häntä jäämään odottamaan toiselle puolelle. Kantelija kertoi, että laukussa hänellä oli ollut pieni korupussi. Hän olikin huomannut myöhemmin turvatarkastuksen jälkeen, että yksi kultainen korvakoru puuttui. Sittemmin hän oli havainnut myös, että peltirasia oli tyhjä. Hän oli palannut turvatarkastuspaikalle, jossa korvakorua oli etsitty, muttei löydetty. Kantelija arvostelee sitä, että hänen mielestään hänen omaisuuttaan ei ollut käsitelty riittävän huolellisesti.

2

### **SELVITYS**

#### **I. ASIA**

Omana aloitteena tutkittavaan asiaan antamassaan selvityksessä Finavia Oyj totesi, että sen näkemyksen mukaan kyseessä oli ollut inhimillinen erehdys, jonka seurauksena turvatarkastaja ei ollut muistanut tehdä kansallisen siviili-ilmailun turvaohjelman vaatimusten mukaisia merkintöjä turvatarkastuksen raporttiin. Todettakoon, että asiassa dnro 4124/4/09 oli ollut kysymys luvattoman esineen poisotosta turvatarkastuksessa. Tapahtuneen johdosta Finavia Oyj oli uu-

distanut merkittävästi raportoinnin TUTTI -järjestelmää. Muun muassa kirjaamisprosessi oli uudistettu kokonaan. Selvityksen mukaan TUTTI -järjestelmä ei ollut pelkästään turvatarkastustoiminnan raportointijärjestelmä, vaan myös yksi Finavia Oyj:n keino seurata turvatarkastuspalveluja tuottavien yritysten laskutuksen paikkansapitävyyttä. Jokainen turvatarkastaja kirjautui työvuoronsa alussa järjestelmään, jonka jälkeen hän oli velvollinen kirjaamaan kaikki suorittamansa toiminnot järjestelmään. Tässä suhteessa ei ollut selvityksen mukaan havaittu ongelmia, mutta veloitteen toteutumista kuitenkin seurattiin turvatarkastuspalveluita tuottavien yritysten esimiesten ja Helsinki-Vantaan lentoaseman yritysturvallisuus-yksikön palveluesimiesten toimesta. Lisäksi Helsinki-Vantaan lentoaseman yritysturvallisuusyksikkö ja kaikki palvelun tuottajat pitivät joka toinen viikko palaverin, jossa yksi läpikäytävistä asioista oli turvatarkastusraportointi. Finavia Oyj oli tarkemmin selvittänyt niitä merkintöjä, joita raportointijärjestelmään tehdään tilanteessa, joka koskee ”esineen poisto” tietoa.

Liikenteen turvallisuusvirasto lausunnossaan viittaa Finavia Oyj:n selvitykseen ja toteaa, että sen aikaisemmassa lausunnossa koskien poisoton kirjaamista järjestelmään se oli erheellisesti lausunut, ettei tällaista tapahtumaa olisi tarvinnut kirjata järjestelmään.

## II. ASIA

Kanteluasiassa annetussa selvityksessä 15.12.2011 Finavia Oyj toteaa kantelusta ilmenevän, että kuvan tulkitsija oli havainnut läpivalaisukuvalla jotain epäilyttävää, jonka johdosta käsimatkatavara oli läpivalaistu uudelleen. Kuvan tulkinnan helpottamiseksi käsimatkatavarasta on otettu erilleen siellä olleet matkapuhelin ja peltinen rasia. Tässä suhteessa turvatarkastaja on toiminut täysin ohjeiden mukaisesti. Matkustaja on esittänyt kantelussaan väitteen, että hänen käsimatkatavaroissa olleesta korupussista olisi uudelleen läpivalaisun yhteydessä kadonnut toinen pussista olleista kultaisista korvakuoruista sekä pienestä metallirasiasta 10 kpl luontaislääkepillereitä. Finavia Oyj oli käytössään olevin keinoin selvittänyt tapahtunutta.

Matkustajan ilmoittamana päivänä 10.10.2011 oli matkustajan matkakohteeseen lähtenyt kolme lentoa. Helsinki-Vantaan lentoasemalla sijaitsee kolme matkustajien käyttöön tarkoitettua turvatarkastuspistettä, joissa työskentelee useita kymmeniä turvatarkastajia. Valitettavasti kantelusta ilmenneillä asiatiedoilla Finavia Oyj ei saanut selville työvuorossa olleiden turvatarkastajien nimiä eikä heiltä oikeusasiamiehen pyytämiä selvityksiä.

Finavia Oyj oli Helsinki-Vantaan lentoaseman turvatarkastuspisteissä käytössä turvatarkastuksen raportointijärjestelmä TUTTI, jonne ohjeistuksen mukaisesti on merkittävä kaikki ns. normaalista toiminnasta poikkeavat tapahtumat. Ohjeistuksen mukaisesti kaikki kanteluun johdaneen tyyppiset tapahtumat on ehdottomasti merkittävä TUTTI -järjestelmään. Finavia Oyj on käynyt kaikki 10.10.2011 tehdyt merkinnät läpi, eikä kyseiselle päivälle ollut merkintää henkilön väittämästä tapahtumasta. Lisäksi Finavia Oyj oli haastatellut jokaisen kyseisenä päivänä työvuorossa olleen turvatarkastuspalveluita tuottavan yrityksen esimiehen, eikä kukaan heistä tunnistanut kanteluun johtanutta tapahtumasarjaa.

3

## RATKAISU

### 3.1

#### Oikeusohjeet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 300/2008 (ns. turva-asetuksessa) säädetään yleisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä. Turva-asetusta täyden-

tävät komission asetukset. Turva-asetuksen edellyttämä kansallinen turvaohjelma säätelee yksityiskohtaisemmin turvatarkastusten ja kulunvalvonnan toteuttamista. Ilmailulain (1194/2009) 11 luvussa on säännökset siviili-ilmailun turvaamisesta, kuten turvatarkastusten ja kulunvalvonnan järjestämisvastuusta ja toteuttamisesta.

Ilmailulain 101 §:

Lentoasemien ja lentoliikenteen harjoittajien turvaohjelmat ja niiden täytäntöönpano  
Lentoaseman pitäjän ja Suomesta käsin palveluja tarjoavan lentoliikenteen harjoittajan on laadittava turva-asetuksen 10 artiklassa tarkoitetun kansallisen siviili-ilmailun turvaohjelman vaatimuksia vastaava turvaohjelma, pantava se täytäntöön ja ylläpidettävä sitä. Turvaohjelmalle ja sen muutokselle on haettava Liikenteen turvallisuusviraston hyväksyntä. Milloin lentoaseman turvaohjelmalla tai sen muutoksella on vaikutusta poliisin, tullilaitoksen tai rajavartiolaitoksen kyseisellä lentoasemalla toimivan yksikön toimintaan, Liikenteen turvallisuusviraston on hankittava lausunto sisäasiainministeriöltä ja tullihallitukselta.

Liikenteen turvallisuusviraston on varmistettava, että lentoaseman pitäjät ja lentoliikenteen harjoittajat panevat ohjelmat täytäntöön ja ylläpitävät niitä. Liikenteen turvallisuusvirasto 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 Liikenteen turvallisuusviraston suorittamat turva-asetuksen ja turvaohjelman soveltamista koskevat tarkastukset.

Ilmailulain 102 §:

Tarkastusten suorittaminen ja vähimmän haitan periaate  
Turvatarkastuksen suorittamisesta säädetään turva-asetuksessa ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa. Turvatarkastuksen saa suorittaa henkilö, joka on suorittanut tämän luvun ja turva-asetuksen mukaisen koulutuksen ja jonka Liikenteen turvallisuusvirasto on turvatarkastajaksi hyväksynyt.

Turvatarkastukset 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.

Ilmailulain 103 §:

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 turvatarkastuksista.

Menettelystä lentoaseman pitäjän, lentoliikenteen harjoittajan tai muun toiminnanharjoittajan hoitaessa julkista hallintotohtävää säädetään hallintolaissa, sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, kielilaissa, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja arkistolaisissa. Lentoaseman pitäjän, lentoliikenteen harjoittajan tai muun toiminnanharjoittajan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen saa vaatia oi-

kaisua Liikenteen turvallisuusvirastolta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätöstä on kuitenkin noudatettava oikaisuvaatimuksesta huolimatta, jollei Liikenteen turvallisuusvirasto toisin määrää. Liikenteen turvallisuusviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saadaan hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 300/2008 täytäntöönpanemiseksi annetun Euroopan komission asetuksen (EU) N:o 185/2010, annettu 4 päivänä maaliskuuta 2010, yksityiskohtaisista toimenpiteistä ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanemiseksi. Siinä ja sen nojalla tehdyssä komission päätöksessä on yksityiskohtaiset säännökset muun muassa käsimatkatavaroiden tarkastamisesta.

Kansallisessa turvaohjelmassa, jonka Liikenteen turvallisuusvirasto on vahvistanut 3.5.2010, määrätään pidettäväksi käsimatkatavaroiden turvatarkastuksesta päiväkirjaa, johon muun muassa merkitään turvatarkastajan kertomus kaikista sellaisista poikkeavista tilanteista ja niihin johtaneista tapahtumista, jotka poikkeavat normaalista turvatarkastuksen toiminnasta. Esimerkkinä mainitaan muun muassa matkustajan omaisuuden vahingoittuminen ja erimielisyys matkustajan kanssa.

### 3.2

#### Arviointi

Saadun selvityksen mukaan kanteluasiassa ei turvatarkastaja ole tehnyt merkintää raportointijärjestelmään turvaohjelman edellyttämällä tavalla. Näin ollen asiassa ei ole saatu selvitystä tapahtumista ja siitä, kuka vastasi turvatarkastusmenettelystä.

Myös omana aloitteena tutkittavaksi ottamaani asiaan liittyen ei ollut asianmukaisesti tehty merkintää raportointijärjestelmään. Tämän tapauksen johdosta raportointijärjestelmää oli selvityksen mukaan merkittävästi parannettu. Kuitenkin nyt tutkittavana oleva kanteluasia on tapahtunut tämän uudistuksen jälkeen. Selvityksen mukaan ”normaalista toiminnasta poikkeavat tapahtumat” merkitään entistä yksityiskohtaisemmin järjestelmään ja siten, että vastuuhenkilöt löytyvät järjestelmästä kirjattuina.

Totean, että kansliassa tutkittavana olevissa tai olleissa asioissa ei kuitenkaan vastuuhenkilöitä ole voitu selvittää riippumatta siitä, kuinka täsmällisesti tarkastusajankohta on kirjelmässä pystytty esittämään. Tämä voi toki johtua monesta syystä, eikä välttämättä tarkoita sitä, että kirjaamisessa olisi kaikissa tapauksissa menetelty epäasianmukaisesti.

Mielestäni tilanne ei kuitenkaan jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisen kannalta ole tyydyttävä.

Selvityksen mukaan esimiehet valvovat kirjaamisia ja turvatarkastuksen järjestämisestä vastuussa oleva Finavia Oyj ja tehtävän suorittavien yritysten edustajat neuvottelevat säännöllisesti palaverissa raportoinnista ja sen asianmukaisesta sisällöstä. Näyttää kuitenkin siltä, että nimenomaan poikkeustilanteen yksilöiminen ei kaikissa tilanteissa ole turvatarkastajille selvää. Näin ollen kantelun perusteella voidaan päätyä johtopäätökseen, että käytännön opastus järjestelmään kirjattavista toiminnoista ei ilmeisesti ole riittävän tapauskohtaisesti yksilöityä. Tältä osin tulisi myös koulutuksessa korostaa lentomatkustajien oikeusturvan tärkeyttä ja kirjaamisen merkitystä myös tältä kannalta eikä pelkästään turvaohjelman lähtökohtana olevan lentoturvallisuuden kannalta.

Kiinnitän Finavia Oyj:n huomiota siihen, että kirjattavat tapaukset tulisi mahdollisimman tarkkaan yksilöidä palveluntuottajan käytännön ohjeistuksessa ja korostaa kirjauksen tärkeyttä oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Lausun yleisellä tasolla vielä kanteluasiassa seuraavaa.

Turvaohjelman määräysten nojalla tulee tarkastus suorittaa vähemmän haitan periaatteen mukaisesti. Myös hyvän hallinnon palveluperiaate edellyttää, että tarkastuksessa on noudatettava sellaista hienotunteisuutta kuin tarkastuksen tarkoitusta vaarantamatta on mahdollista. Puutteellisen kirjaamisen vuoksi en voi selvittää asiaa enemmälti. Näin ollen tyydyn vain yleisellä tasolla toteamaan, että matkatavaroiden käsittelyssä on oltava huolellinen matkustajan omaisuuden suojaamiseksi.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan Finavia Oyj:n tietoon käsitykseni siitä, että kanteluasiassa turvatarkastusten kirjaaminen oli ollut puutteellista. Pidän tarkastusten oikeellisuuden jälkikäteisen selvittämisen mahdollisuuksia edelleen epätyytyttävänä. Pyydän Finavia Oyj:tä 15.2.2013 mennessä ilmoittamaan minulle miten se on huomioinut edellä esittämäni käsityksen yksityiskohtaisen ohjeistuksen ja koulutuksen sekä valvonnan tarpeesta.

Saatan tämän päätöksen myös Liikenteen turvallisuusvirastolle tiedoksi.