

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi turvallisuusselvityslain ja ilmailulain 101 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi turvallisuusselvityslain ja ilmailulain 101 §:n muuttamisesta (HE 1/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 3/2020 vp
- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 1/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Juha Vehmaskoski, sisäministeriö
- esittelijä Katariina Kuhanen, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Antti-Jussi Lankinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- keskusrikospoliisi
- Poliisihallitus
- suojelupoliisi
- Pääesikunta
- Liikenne- ja viestintävirasto
- Finavia Oyj
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2020 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvallisuusselvityslakia ja ilmailulakia. Turvallisuusselvityslakiin otettaisiin sääntely, joka on tarpeen Euroopan komission antaman ilmailun turvaamista koskevan täytäntöönpanoasetuksen täydentämiseksi. Laissa mahdollistettaisiin jatkossa perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen tekeminen niistä henkilöistä, jotka ovat vastuussa ilmailun turvatarkastuksista, kulunvalvonnasta tai muista turvalvontatoimenpiteistä taikka toteuttavat niitä lentoaseman turvalvotulla alueella tai työtehtävissään muuten pääsevät itsenäisesti lentoaseman turvalvotulle alueelle. Lisäksi mahdollistettaisiin suppean henkilöturvallisuusselvityksen tekeminen henkilöistä, jotka tekevät turvalvontatoimenpiteitä muualla kuin lentoaseman turvalvotulla alueella tai joilla on itsenäinen pääsy lentorahtiin, lentopostiin, lentoliikenteen harjoittajan postilähetyksiin ja materiaaleihin tai lennon aikana käytettäviin tarvikkeisiin tai lentoasematarvikkeisiin sen jälkeen, kun niihin on sovellettu turvalvontatoimenpiteitä. Perusmuotoisesti turvallisuusselvitettyjen ilmailualan henkilöiden nuhteettomuusseurantaan sisällytettäisiin suojelupoliisin tiedustelutiedot ja poliisin järjestäytyntä rikollisuutta koskevia tietoja. Ilmailulakiin lisättäisiin kansallisista syistä sääntely lentoaseman pitäjän oikeudesta hakea henkilöturvallisuusselvitystä täytäntöönpanoasetuksessa tarkoitetuista henkilöistä ja luovuttaa selvityksessä ilmenneitä tietoja henkilön työnantajalle ja Liikenne- ja viestintävirastolle.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, eräät säännökset kuitenkin vasta 31.12.2020.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallintovaliokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota turvallisuusympäristön heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen. Yhteiskunnan on kyettävä vastaamaan muuttuviin turvallisuusuhkiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että esimerkiksi ilmailua osana kriittistä infrastruktuuria suojataan erilaisin keinoin.

EU:n ilmailun turvaamista koskeva sääntely on toteutettu suurelta osin komission antamalla alemman asteisella sääntelyllä. Euroopan komissio on 5.11.2015 antanut täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1998 yksityiskohtaisista toimenpiteistä ilmailun turvaamista koskevien yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanemiseksi. Komissio on 23.1.2019 antanut täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/103 edellä mainitun asetuksen muuttamisesta tiettyjen ilmailun turvaamista koskevien erityistoimenpiteiden selkiyttämisen, yhdenmukaistamisen ja vahvistamisen osalta.

Muutosasetuksella pyritään vastaamaan kansainvälisesti terrorismin torjunnan puitteissa tunnistettuun sisäpiirin uhkaan, jolla tarkoitetaan sitä, että ilmailua vaarantavaan toimintaan osallistuu ilmailun parissa työskenteleviä henkilöitä. Muutokset koskevatkin erityisesti ilmailun parissa työskentelevien henkilöiden taustan tarkistusta koskevia säännöksiä. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetut turvallisuusselvityslain (726/2014) ja ilmailulain (864/2014) muutokset ovat tarpeen muutosasetuksen täydentämiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2020 vp

Hallintovaliokunta on saanut esityksestä perustuslakivaliokunnan ja liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnot (PeVL 3/2020 vp ja LiVL 1/2020 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina tästä mietinnöstä ilmenevin huomioin.

Taustan tarkistaminen turvallisuusselvitysmenettelyssä

Komission täytäntöönpanoasetukseen on aiemmin sisältynyt työhönottoa edeltävä tarkistus, jota ei ole uusien säännösten mukaan voitu tehdä 31.7.2019 jälkeen. Tällaisen tarkistuksen aiemmin läpäisseille henkilöille tulee tehdä ns. vanhan muotoiset taustan tarkistukset 30.6.2020 mennessä. Taustan tarkistusta koskevaa sääntelyä muutetaan muutosasetuksella siten, että vanhan muotoista taustan tarkistusta kutsutaan perustason taustan tarkistukseksi. Perustason taustan tarkistukseen on jatkossa kuuluttava vähintään henkilöllisyyden varmentaminen asiakirjatodisteiden pohjalta, rikosrekisterit kaikissa asuinvaltioissa vähintään viiden edellisen vuoden ajalta sekä työpaikat, koulutus ja mahdolliset koulutus- ja työhistorian aukot vähintään viiden edeltävän vuoden ajalta.

Muutosasetuksella otetaan käyttöön uusi taustan tarkistuksen luokka, laajennettu taustan tarkistus, johon tulee puolestaan sisältyä edellä mainitun lisäksi tiedustelutiedot ja mahdolliset muut olennaiset tiedot, jotka ovat toimivaltaisten viranomaisten saatavilla ja joiden nämä katsovat mahdollisesti olevan olennaisia arvioitaessa henkilön soveltuvuutta tiettyyn työtehtävään.

Valiokunta pitää perusteltuna, että ilmailun turvallisuuteen liittyvät taustan tarkistukset tehdään Suomessa turvallisuusselvityslain mukaisessa menettelyssä, kuten tähänkin asti. Turvallisuusselvitysmenettelyn tarkoituksena on estää ennalta toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta tai erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua. Turvallisuusselvitysmenettely soveltuu hyvin myös ilmailun parissa työskentelevien taustan tarkistuksiin. Turvallisuusselvityslaissa säädetään tehtävistä, joihin valittavista tai joita hoitavista henkilöistä voidaan tehdä perusmuotoinen, laaja tai suppea henkilöturvallisuus selvitys. Turvallisuusselvityksen tekee pääsääntöisesti suojelupoliisi.

Voimassa olevan turvallisuusselvityslain 21 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan suppea henkilöturvallisuus selvitys voidaan laatia muun muassa henkilöstä, joka pääsee lentoasemalla yleisöltä suljettuihin tiloihin. Komission muutosasetuksen mukaan lentoaseman turvalvotulla alueella työskentelevistä henkilöistä on jatkossa tehtävä laajennettu taustan tarkistus. Tällaisten henkilöiden taustan tarkistus toteutetaan nykyisin suppeana turvallisuus selvityksenä.

Ehdotetun turvallisuus selvityslain 19 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan henkilöstä, joka on vastuussa ilmailun turvatarkastuksista, kulunvalvonnasta tai muista turvalvontatoimenpiteistä taikka toteuttaa niitä lentoaseman turvalvotulla alueella tai työtehtävissään muuten pääsee itsenäisesti lentoaseman turvalvotulle alueelle, voidaan laatia perusmuotoinen henkilöturvallisuus selvitys. Perusmuotoinen turvallisuus selvitys täyttää täytäntöönpanoasetuksen mukaiset laajennetun taustan tarkistuksen edellytykset.

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2020 vp

Perusmuotoisessa turvallisuusselvityksessä voidaan jo nykyisin turvallisuusselvityslain 25 §:n nojalla käyttää tietolähteenä suojelupoliisin tiedustelutietoja ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä poliisin rikostiedustelutietoja. Kansallinen sääntely vastaa tältä osin muutosasetuksessa laajennetulta taustan tarkistukselta edellytettyä.

Henkilöistä, jotka otetaan palvelukseen toteuttamaan ilmailun turvatarkastuksia, kulunvalvontaa tai muita turvavalvontatoimenpiteitä, on tähän asti tehty pääsääntöisesti aiemman EU-sääntelyn mukainen tietosisällöltään uusia taustan tarkistusmenetelmiä suppeampi työhönottoa edeltävä tarkistus. Sama on koskenut henkilöitä, jotka itsenäisesti pääsevät käsiksi lentorahtiin ja -postiin, lentoliikenteen harjoittajan postilähettyksiin ja materiaaleihin tai lennon aikana käytettäviin tarvikkeisiin ja lentoasematarvikkeisiin sen jälkeen, kun niihin on sovellettu vaadittuja turvavalvontatoimenpiteitä. Muutosasetuksessa jätetään kansallisesti ratkaistavaksi, tehdäänkö edellä mainituista henkilöistä laajennettu vai perustason taustan tarkistus. Ehdotetun turvallisuusselvityslain 21 §:n 1 momentin 4 a kohdan mukaan tällaisista henkilöistä tehdään jatkossa suppea henkilöturvallisuusselvitys, joka täyttää muutosasetuksessa perustason taustan tarkistukselle asetetut vaatimukset.

Valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia välttämättöminä sen varmistamiseksi, että kansalliset viranomaiset voivat tehdä täytäntöönpanoasetuksen edellyttämät taustan tarkistukset.

Tiedustelutietojen käyttö nuhteettomuusseurannassa

Täytäntöönpanoasetuksessa edellytetään, että laajennetut taustan tarkistukset uusitaan vähintään vuoden välein ja perustason tarkistukset kolmen vuoden välein. Toisena vaihtoehtona on seurata tietojen muuttumista jatkuvasti. Turvallisuusselvityslain 51 §:ssä säädetään nuhteettomuuden ja luotettavuuden seurannasta henkilörekisterien yhdistämisen avulla ja 52 §:ssä toimenpiteistä seurannan perusteella.

Jatkuvan seurannan toteuttamiseksi nuhteettomuusseurantaa koskevaan turvallisuusselvityslain 51 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus yhdistää turvallisuusselvitysrekisterin tietoihin keskusrikospoliisin järjestäytyntä rikollisuutta koskevia rikostiedustelutietoja sekä suojelupoliisin siviili- ja rikostiedustelutietoja, jos alkuperäinen perusmuotoinen turvallisuusselvitys on laadittu lentoaseman turvavalvotulla alueella työskentelevästä henkilöstä. Nuhteettomuusseuranta kattaa nykyisin vain rikostiedot. Saadun selvityksen mukaan jatkuvassa seurannassa tietojen muuttuminen tulee ilmi nopeammin kuin tarkistuksia määrääjain uusittaessa, joka myös aiheuttaisi jatkuvaa seurantaa suuremmat kustannukset.

Valiokunta toteaa, että tiedustelutiedot turvallisuusselvityslain mukaisessa nuhteettomuusseurannassa ehdotetaan otettavan käyttöön ainoastaan EU:n ilmailulainsäädännön edellyttämään taustan tarkistukseen liittyen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että myös muihin perusmuotoisen turvallisuusselvityksen piiriin kuuluviin työtehtäviin voi liittyä ja erityisesti laajan turvallisuusselvityksen piiriin kuuluviin työtehtäviin liittyy vähintäänkin saman tasoisia turvallisuusriskejä kuin lentoaseman turvavalvotun alueen työtehtäviin. Valiokunta pitää kuitenkin perusteltuna, että tässä vaiheessa tehdään vain sellaiset lainsäädäntömuutokset, jotka ovat tarpeen komission täytäntöönpanoasetuksesta seuraavien velvoitteiden toteuttamiseksi. Tiedustelutietojen käytön laajentaminen kaikkiin perusmuotoisiin ja laajoihin turvallisuussel-

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2020 vp

vityksiin edellyttää huolellista arviota laajennuksen perusoikeus- ja kustannusvaikutuksista. Valiokunta pitää tärkeänä, että turvallisuusselvityslainsäädäntöä myöhemmin uudistettaessa selvitetään, tuleeko tiedustelutiedon käyttö nuhteettomuusseurannassa laajentaa muihinkin perusmuotoisiin ja laajoihin turvallisuusselvityksiin.

Voimassa olevan turvallisuusselvityslain 52 §:n 2 momentin mukaan nuhteettomuusseurannassa ilmenevä rikostieto tulee ilmoittaa turvallisuusselvityksen hakijalle, jos tieto olisi voinut vaikuttaa turvallisuusselvityksen sisältöön. Ehdotuksen mukaan jatkossa tulee ilmoittaa myös tieto, joka on välttämätön kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan torjumiseksi sekä sellainen 25 §:n 2 momentissa tarkoitettuun ilmoitukseen sisältyvä tieto, jonka mukaan on perusteltu syy epäillä henkilön syyllistyneen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen tai edistävän järjestäytyneen rikollisryhmän toimia. Näissä tarkkaan rajatuissa tapauksissa mainitut tiedot luovutetaan jatkossa lentoaseman pitäjälle tai turvallisuusselvityksen kohteena olleen henkilön työnantajalle.

Valiokunta tähdentää, että tiedustelutoiminta on perusluonteeltaan epävarmojen tietojen ja heikkojen signaalien yhdistelemistä. Varmentamattomasta tiedustelutietoa ei ole asianmukaista luovuttaa yksilöiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavassa päätöksenteossa sellaisenaan käytettäväksi. Tiedustelutietojen luovuttamisen yhteydessä korostuvatkin turvallisuusselvityslain 42 §:n 2 momentissa säädetyt vaatimukset siitä, että turvallisuusselvitykseen saadaan ottaa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja vain sellaisessa muodossa ja siinä laajuudessa, joka asianomaisessa tapauksessa on tarpeen selvityksen tarkoituksen saavuttamiseksi, ja kun on ilmeistä, ettei tiedon antaminen vaaranna valtion turvallisuutta. Turvallisuusselvitystä hakeneen omat edellytykset varmentamattomien tiedustelutietojen merkityksen arvioimiseen ja mahdollisuudet niiden varmentamiseen ovat yleensä hyvin rajalliset. Tietojen luovuttaminen jo tiedusteluvaiheessa voi myös aiheuttaa niiden vastaanottajalle turvallisuusselvityslain 59 §:ssä säädetyistä salassapitovelvollisuudesta huolimatta erityisen turvallisuusriskin.

Ilmailulakiin lisätään kansallisista syistä sääntely lentoaseman pitäjän oikeudesta hakea henkilöturvallisuusselvitystä täytäntöönpanoasetuksessa tarkoitetuista henkilöistä ja luovuttaa selvityksessä ilmenneitä tietoja henkilön työnantajalle ja Liikenne- ja viestintävirastolle. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa henkilöturvallisuusselvityksen hakeminen lentoaseman pitäjälle, joka ilmailulain 99 §:n mukaan on vastuussa lentoasemalla edellytettävien ilmailun turvaamiseen tähtäävien toimenpiteiden ja järjestelyiden toimeenpanosta. Valiokunta toteaa, että säännös mahdollistaa henkilöturvallisuusselvityshakemusten keskittämisen turvallisuudesta kokonaisvastuussa olevalle lentoaseman pitäjälle sekä varmistaa lentoaseman pitäjän edellytykset saada tarvittavat tiedot henkilöturvallisuusselvityksen sisällöstä, jotta se voi tehokkaasti suorittaa laissa säädettyä tehtäväänsä ilmailun turvaamiseksi.

Muutosten vaikutuksista

Ehdotetut muutokset lisäävät merkittävästi henkilöturvallisuusselvitysten määrää. Saadun selvityksen mukaan arviolta 15 000—20 000 aiemmin suppeana tehtyä siviili-ilmailuun liittyvää henkilöturvallisuusselvitystä tulee niitä uudistettaessa tehdä perusmuotoisena. Lisäksi tulee tehtäväksi noin 9 500 kokonaan uutta suppeaa henkilöturvallisuusselvitystä, koska taustan tarkistuk-

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2020 vp

sen piiriin tulevat henkilöt, jotka työskentelevät lentoasemalle rahtia ja tarvikkeita toimittavissa yrityksissä.

Suojelupoliisi on vuonna 2018 tehnyt yhteensä 34 239 suppeaa ja 25 526 perusmuotoista henkilöturvallisusselvitystä. Turvallisusselvityksistä perittävät maksut määräytyvät valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti. Tällä hetkellä suppean selvityksen tekemisestä peritään 60 euron maksu ja perusmuotoisesta 120 euron maksu. Ilmailualan perusmuotoisten henkilöturvallisusselvitysten kustannukset arvioidaan kuitenkin muita korkeammiksi, koska niitä koskeva nuhteettomuusseuranta kattaa useampia tietolähteitä.

Suojelupoliisille aiheutuu ehdotetuista muutoksista enintään 22 henkilötyövuoden lisäkustannus. Toiminnan käynnistämävaiheessa resurssitarve on noin 12 henkilötyövuotta. Nämä kustannukset on tarkoitus kattaa edellä mainituilla käsittelymaksuilla. Muille turvallisuusviranomaisille aiheutuu arviolta 4—6 henkilötyövuoden lisätarve.

Turvallisusselvitys on voimassa enintään viisi vuotta, jonka jälkeen se on uusittava. Uusista turvallisuus selvityksistä aiheutuu ilmailun eri toimijoille merkittäviä kustannuksia. Hallintovaliokunta pitää liikenne- ja viestintävaliokunnan tavoin tärkeänä, että toiminta pyritään järjestämään hallinnollisesti mahdollisimman kevyesti ja että muutosten aiheuttamalle lisätarpeelle turvataan vaadittavat määrärahat ja resurssit.

Valiokunta pitää täytäntöönpanoasetuksen mukaista muutosten voimaantuloajankohtaa haasteellisenä. Saadun selvityksen mukaan suojelupoliisi on omalta osaltaan ryhtynyt ennakkollisesti toimenpiteisiin, jotta muutosasetuksen täytäntöönpano ei vaarannu. Muutosten voimaantuloa vaikeuttavat myös koronavirusepidemian johdosta vallitsevat poikkeusolot.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset parantavat osaltaan mahdollisuuksia estää ennalta kansallista turvallisuutta vaarantavia tekoja siviili-ilmailussa ja tukevat näin ollen terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 1/2020 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2020 vp

Helsingissä 26.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo