

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Julkisoikeus

LsN Niklas Vainio

Lausunto

27.2.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 1/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi turvallisuusselvityslain ja ilmailulain 101 §:n muuttamisesta

Esityksen tausta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvallisuusselvityslakia ja ilmailulakia. Ehdotettu sääntely on tarpeen Euroopan komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1998 muuttamisesta tiettyjen ilmailun turvaamista koskevien erityistoimenpiteiden selkiyttämisen, yhdenmukaistamisen, yksinkertaistamisen ja vahvistamisen osalta 23.1.2019 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/103 täydentämiseksi. Täytäntöönpanoasetuksen tavoitteena on torjua muun muassa järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää niin sanottua sisäpiiriuhkaa.

Täytäntöönpanoasetuksella muutetaan ilmailualan henkilöstön taustan tarkistuksia koskevia säännöksiä. Jatkossa *perustason taustan tarkistukseen* on kuuluttava vähintään henkilöllisyyden varmentaminen asiakirjatodisteiden pohjalta, rikosrekisterit kaikissa asuinvaltioissa vähintään viiden edeltävän vuoden ajalta sekä työpaikat, koulutus ja mahdolliset koulutus- ja työhistorian aukot vähintään viiden edeltävän vuoden ajalta. *Laajennettuun taustan tarkistukseen* on kuuluttava lisäksi tiedustelutiedot ja mahdolliset muut olennaiset tiedot, jotka ovat toimivaltaisten kansallisten viranomaisten

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

saatavilla ja joiden nämä katsovat mahdollisesti olevan olennaisia arvioitaessa henkilön soveltuvuutta tiettyyn työtehtävään. Laajennettu taustan tarkistus on tehtävä lentoaseman turvalvotulla alueella työskentelevistä henkilöistä. Tällä hetkellä heistä tehdään perustason taustan tarkistus eli muutos tarkoittaa heidän osaltaan tarkistuksen tason korotusta.

Tällä hetkellä ilmailun taustan tarkistus toteutetaan turvallisuusselvityslain mukaisesti *suppeana turvallisuusselvityksenä*. Voimassa olevan turvallisuusselvityslain mukaan *perusmuotoisessa turvallisuusselvityksessä* voidaan käyttää jo nyt suojelupoliisin tiedustelutietoja ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä poliisin rikostiedustelutietoja. Hallituksen esityksessä ehdotetaan siksi turvallisuusselvityslain 19 §:n muuttamista siten, että siinä sallitaan perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen tekeminen niistä henkilöistä, jotka ovat vastuussa ilmailun turvatarkastuksista, kulunvalvonasta tai muista turvalvontatoimenpiteistä taikka toteuttavat niitä lentoaseman turvalvotulla alueella tai työtehtävissään muuten pääsevät itsenäisesti lentoaseman turvalvotulle alueelle. Myös turvallisuusselvityslain ns. nuhteettomuusseuranta koskeviin 51 ja 52 §:ään tehtäisiin täytäntöönpanoasetuksen johdosta tiedustelu- ja rikostiedustelutietoja koskeva muutos.

Taustan tarkistuksen piiriin tulisivat uutena henkilöryhmänä sellaiset henkilöt, jotka työskentelevät lentoasemalle tavaroita ja tarvikkeita toimittavissa yrityksissä. Heistä tulee tehdä joko laajennettu tai perustason taustan tarkistus. Tämän mukaisesti turvallisuusselvityslain 21 §:ää muutettaisiin siten, että siinä sallitaan suppean turvallisuusselvityksen tekeminen henkilöistä, jotka tekevät turvalvontatoimenpiteitä muualla kuin lentoaseman turvalvotulla alueella tai joilla on itsenäinen pääsy lentorahtiin, lentopositiin, lentoliikenteen harjoittajan postilähetyksiin ja materiaaleihin tai lennon aikana käytettäviin tarvikkeisiin tai lentoasematarvikkeisiin sen jälkeen, kun niihin on sovellettu turvalvontatoimenpiteitä.

Keskeiset valtiosääntöiset kysymykset

Turvallisuusselvityslakiin ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt turvallisuusselvitysmenettelyä tai luotettavuuslausuntokäytäntöä valtiosääntöoikeudellisesti erityisen ongelmallisena, mutta se on edellyttänyt, että turvallisuusselvitysmenettelystä seuraavalla perusoikeusrajoituksella on hyväksyttävä peruste ja se on suhteellisuusvaatimuksen mukainen (PeVL 3/2014 vp, s. 2–3). Ehdotetuilla muutoksilla pyritään torjumaan siviili-ilmailuun kohdistuvia merkittäviä uhkia, erityisesti terrorismia ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää sisäpiiriuhkaa ja siten turvaamaan turvallisuusselvityslain 1 §:ssä tarkoitettua valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta ja muita niihin verrattavia yleisiä etuja. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suojaa rajoittavan turvallisuusselvitysmenettelyn taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima peruste (PeVL 3/2014 vp). Turvallisuusselvitysten kohteeksi tulevat henkilöt on määritelty säännöksessä tarkkarajaisesti tehtäviensä perusteella.

Täytäntöönpanoasetuksesta johtuen nuhteettomuusseurantaa koskevaa turvallisuusselvityslain 51 §:ää laajennettaisiin siten, että siinä voitaisiin käyttää suojelupoliisin tiedustelutietoja ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevia rikostiedustelutietoja silloin, kun henkilöstä on tehty perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys siviili-ilmailun turvaamiseksi lain 19 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella. Nuhteettomuusseurannassa käytettäisiin samoja tiedustelu- ja rikostiedustelutietoja koskevia tietolähteitä kuin alkupe-
räisen perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen tekemisessä. Osa menettelyssä käytettävistä suojelupoliisin tiedoista on hankittu käyttäen poliisilain 5 a luvussa säädettyjä siviilitiedustelun tiedustelumenetelmiä. Ehdotuksen mukaan nuhteettomuusseurannan yhteydessä tulisi ilmoittaa hakijalle vain sellainen tiedustelutieto, joka on välttämätön kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan torjumiseksi. Ilmoittamiskynnys vastaa perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoitusedellytystä ja poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentissa säädettyä tiedustelumenetelmän käyttämistä koskevaa kynnystä. Tietojen käyttö vastaa niitä tarkoituksia, joita varten tiedot on alun perin kerätty.

Nuhteettomuusseurannassa käytettäisiin myös järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä poliisin henkilötietolain 7 ja 8 §:ssä tarkoitettuja tietoja turvallisuus selvityslain 25 §:n 2 momentin mukaisesti rajattuna. Turvallisuus selvityslain mainittua säännöstä voimassa olevassa muodossaan ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta on todennut poliisin havaintotietojen osalta, että kysymys on potentiaalisesti hyvin laajasta ihmisten yksityiselämään puuttuvasta tietojoukosta (PeVL 18/2012 vp). Lisäksi havaintotiedot ovat usein luonteeltaan epävarmoja ja niiden käyttämiseen sisältyy leimautumisen riski. Perustuslakivaliokunta on tämän luonteisten tietojen käsittelyssä kiinnittänyt edellä mainittujen yleisten seikkojen lisäksi huomiota tarpeeseen varmistaa tietojen virheettömyys ja luotettavuus (PeVL 27/2006 vp) ja liittää tietoon arviot tietojenantajan luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta (PeVL 51/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut havaintotietojen luonteen vuoksi olevan tärkeää, että tietojen tallettamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti ja etenkin niin, että havaintotieto voidaan tallettaa vain, jos on olemassa epäily rikollisesta toiminnasta (PeVL 18/2012 vp). Turvallisuus selvityksen menettelyssä käytettävien rikostiedustelutietojen sisältö on rajattu sellaisiin tietoihin, joista ilmenee henkilön osallistuminen tai muu yhteys järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan siten kuin turvallisuus selvityslain 25 §:n 2 momentissa säädetään. Poliisin henkilötietolain 8 §:n 2 momentin mukaan henkilötietoihin on liitettävä arvio tietojen antajan tai lähteen luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista. Näiden rajausten vuoksi rikostiedustelutietojen käyttäminen nuhteettomuusseurannassa on suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Siviilitiedustelulain yhteydessä perustuslakivaliokunta on pitänyt erityisen olennaisena tällaisessa toimintaympäristössä huolehtia riittävästä oikeus- turva- ja valvontajärjestelyistä (PeVL 35/2018 vp, s. 13, PeVM 4/2018 vp, s. 9, ks. myös PeVL 20/2016 vp, s. 4—5). Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä säädetään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyssä poliisin henkilötietolaissa, erityisesti sen 7 luvussa, ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*). Poliisin henkilötietolain 56 §:n 1 momentin mukaan rekisteröidyllä ei

ole tarkastusoikeutta suojelupoliisin käsittelemiin henkilötietoihin. Rekisteröidyllä on kuitenkin välillinen tarkastusoikeus rikosasioiden tietosuojalain 29 §:n mukaisesti.

Turvallisuusselvityslain 52 §:n uuden 6 momentin johdosta turvallisuusselvityksen kohdehenkilöä ei kuultaisi nuhteettomuusseurannassa ilmenneistä tiedustelu- ja rikostiedustelutiedoista. Kyseiset tiedot ovat julkisuuslain mukaan salassapidettäviä eikä niitä sisältäviin henkilörekistereihin rekisteröidyllä ole myöskään tarkastusoikeutta.

Esitykseen sisältyy tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä. Toimivaltainen viranomainen voisi luovuttaa salassapitosäännösten estämättä hakijalle tiedon, joka on välttämätön kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan torjumiseksi sekä tiedon, jonka mukaan on perusteltu syy epäillä henkilön syyllistyneen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen tai edistävän järjestäytyneen rikollisryhmän toimia. Ilmailulain 101 §:ää koskevan muutoksen mukaan hakijalla olisi oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä selvityksen kohteen työnantajalle sellaisia turvallisuusselvityksessä tai nuhteettomuusseurannassa ilmenneitä tietoja, jotka ovat välttämättömiä taustan tarkistamiseksi. Lentoaseman pitäjällä tai turvallisuusselvitystä hakeneella työnantajalla olisi velvollisuus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle sellainen tieto, joka on välttämätön arvioitaessa ilmailulainsäädännön mukaisen hyväksynnän tai luvan myöntämistä tai peruuttamista. Tiedon luovutusta koskevat säännökset on osin sidottu luovuttamisen välttämättömyyteen. Luovutettavat tiedot ja luovuttamisen tarkoitus ilmenevät suoraan säännöksistä tai niiden taustalla olevasta sääntelystä (turvallisuusselvityslain 51 §:n 1 momentti ja 52 §:n 2 momentti tai täytäntöönpanoasetuksen 11.1.3 ja 11.1.4 kohdat). Sääntely vastaa siten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmeneviä periaatteita (muun muassa PeVL 17/2016 vp).