

30.6.2023

EOAK/3756/2022

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **LENTOASEMAN TURVATARKASTUKSEN JONOTUSAJAT**

### **1 KANTELU**

Kantelija viittasi kirjoituksessaan eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläisen 30.4.2012 antamaan ratkaisuun (Dnro 1171/2/10), jossa oikeusasiamies on arvioinut muun muassa yhdenvertaisuuden toteutumista Helsinki-Vantaan lentoaseman turvatarkastuksessa. Ratkaisu on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1171/2010>.

Kantelijan mukaan Finavian tuohon asiaan selvityksessään antama kuva turvatarkastuksista ei vastaa nykyistä todellisuutta. Hänen mukaansa esimerkiksi 15.6.2022 jonotusaika normaaliin turvatarkastukseen oli ollut lähes puoli tuntia. Kantelijan mukaan ns. paremman lipun lunastaneiden turvatarkastuksessa ei samaan aikaan ollut jonoa lainkaan. Kantelijan mukaan tilanne on ollut sama jo pitkään.

### **2 SELVITYS**

#### **2.1 Oikeusasiamiehen ratkaisu sekä selvitys- ja lausuntopyyntö**

Edellä mainitussa ratkaisussa oikeusasiamies viittasi aiemmin antamaansa ratkaisuun (mm. 1242/4707), jossa hän oli todennut, että lentoaseman pitäjän ilmailulain 102 §:ään perustuvat tehtävät turvatarkastuksen järjestämisessä ja itse turvatarkastuksen toimittaminen ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on noudatettava muun muassa hallintolakia ja hyvän hallinnon perusteita. Niihin sisältyy yleinen vaatimus asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta, mikä saa merkityssisältönsä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta.

Oikeusasiamies piti yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta jo sinänsä ongelmallisena sitä, että julkisen hallintotehtävän hoitamisessa henkilöt jaetaan lentoyhtiön asiakkuuden tai lentolipun hinnan perusteella erillisiin ryhmiin. Jos tietyt henkilöt saavat joko rahalla maksamalla tai etuasiakkuutensa perusteella parempaa julkista palvelua kuin muut, järjestelyä voidaan pitää hallinnon tasapuolisuusvaatimuksen vastaisena.

Oikeusasiamiehen aikanaan saaman selvityksen mukaan erilaisilla järjestelyillä turvatarkastuslinjoissa pyritään turvaamaan turvatarkastuksen sujuvuus ja liikenne- ja viestintäministeriön asettamien jonotusaikojen toteutuminen kaikkien matkustajien osalta. Saadun selvityksen perusteella jonotusajoissa ei ollut ollut merkittäviä eroja. Saamiensa tietojen valossa hän ei katsonut olevan aiheutta puuttua Finavia Oyj:n (jäljempänä myös Finavia) menettelyyn solmia erillissopimuksia lentoyhtiöiden kanssa niiden etumatkustajilleen määrittämien perusteiden mukaan järjestettävistä turvatarkastuslinjoista. Oikeusasiamies totesi kuitenkin, että Finavian tulee kiinnittää huomiota siihen, että turvatarkastuksen nopeudessa ja palvelutasossa ei saa olla merkittäviä eroja eri matkustajaryhmien välillä

Turvatarkastusten suorittamisesta säädetään loppuvuodesta 2014 voimaan tulleen ilmailulain (7.11.2014/864) 97 §:ssä. Lain 174 §:n (Virkavastuu) mukaan muun muassa 97 §:ssä tarkoitetussa tehtävässä on kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Finaviaa pyydettiin toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarvittava selvitys turvatarkastusten järjestämisestä Helsinki-Vantaan lentoasemalla sekä selvitystä mahdollisten eri turvatarkastuslinjojen jonotusajoista kuluvana vuonna. Finavia pyydettiin antamaan myös lausuntonsa asiaan.

## 2.2 Finavian lausunto selvityksineen

Finavia on käynyt selvityksessään kuvannut, miten lähtevien matkustajien ja heidän käsimatkatavaroidensa turvatarkastusprosessi etenee. Se on myös kaaviokuvien avulla esittänyt niitä muutoksia, joita turvatarkastuspisteiden sijainnissa on tehty vuoden 2022 aikana.

Turvatarkastusprosessi alkaa matkustusoikeuden tarkastuksella. Henkilön matkustusoikeuden tarkastus suoritetaan sähköisesti turvatarkastuspisteen edustalla sijaitsevilla automaattiporteilla. Matkustaja luetuttaa matkalippunsa (digitaalisen tai paperisen) SACporttiin (Security Access Control), tai vaihtoehtoisesti turvatarkastajan käyttämään käsiskanneriin.

Henkilön turvatarkastus tapahtuu metallinilmaisinporthin avulla. Sitä täydennetään satunnaistarkastuksissa tai metallinilmaisinporthin hälyttäessä turvaskannerilla, räjähddeainejäämäilmaisimella tai käsin tarkastuksella.

Käsimatkatavaroiden turvatarkastus suoritetaan läpivalaisemalla matkustajan käsimatkatavarat. Nykyisessä turvatarkastuspisteessä on käytössä automaattilinjastot, joiden myötä käsimatkatavarat liikkuvat muovilaatikoissa automaattisesti eteenpäin erottelijalle, joka ohjaa käsimatkatavaran joko matkustajalle tai lisätarkastukseen kuvantulkitsijan tekemän päätöksen mukaisesti. Turvatarkastuspisteen läpivalaisulaitteisiin on integroitu räjähddeaineilmaisimet, jotka mahdollistavat nesteiden ja elektronisten laitteiden jättämisen käsimatkatavaran sisälle ennen läpivalaisua. Näiden uudistusten lisäksi läpivalaisukuvien kuvantulkinta tapahtuu turvatarkastuspisteen vieressä sijaitsevassa erillisessä tilassa. Läpivalaisulaitteiden kuvat välittyvät sattumanvaraisesti kuvantulkitsijoille.

Järjestelmä ei erottele läpivalaisukuvia linjakohtaisesti, ja kuvantulkitsija ei voi vaikuttaa siihen miltä linjalta läpivalaisukuvat tulevat tulkittavaksi.

Finavian mukaan turvatarkastuksen prosessiaika on käytännössä katsoen sama kaikilla automaattilinjastoilla.

Lentoaseman lentoyhtiöille ja muille kaupallisille toimijoille tarjoama Priority-palvelu mahdollistaa matkustajille kuitenkin erillisen kulkureitin turvatarkastukseen. Palvelu on avoinna maanantaista sunnuntaihin klo 04:30–20:00.

Henkilön matkustusoikeus sekä Priority-palvelun käyttöoikeus tarkastetaan sähköisesti luetuttamalla matkustajan lentolippu (sähköinen tai paperinen) SAC-automattiporttiin tai käsiskanneriin. Matkustusoikeuden tarkastusprosessi on lakisääteinen ja samanlainen kaikille matkustajille linjasta riippumatta.

Finavian mukaan palvelu ei tarjoa nopeampaa läpimenoa itse turvatarkastuksesta, ja turvatarkastusprosessi on samanlainen kaikille matkustajille. Automaattilinjastot ja etäkuvantulkintajärjestelmä eivät erottele Priority-palveluun käytettyä turvatarkastuslinjaa millään lailla, joten prosessiajan mahdolliset erot selittyvät Finavian mukaan matkustajaprofiililla. Prioritypalvelua käyttävät asiakkaat koostuvat pääosin paljon matkustavista liikematkustajista, jotka ovat tottuneet toimimaan turvatarkastuksessa.

Finavia toteaa lisäksi, että Priority-palveluun käytettävälle turvatarkastuslinjastolle ohjataan tarvittaessa aktiivisesti myös muita matkustajia.

Priority-palvelu on tarjolla lentoyhtiöille ja muille kaupallisille toimijoille erillisen palvelusopimuksen mukaisesti, ja ne määrittelevät palvelun käyttöoikeuden asiakkaidensa osalta. Priority-palvelusta ovat tällä hetkellä sopineet 18 lentoyhtiötä ja yksi kaupallinen toimija.

Priority-palvelun käyttäjämäärien keskiarvo on vuoden 2022 osalta ollut selvityksen antopäivään mennessä noin 30 000 käyttäjää kuukaudessa. Palvelua käyttävien matkustajien osuus kaikista lähtevistä matkustajista on kesä-heinäkuun 2022 aikana ollut kuitenkin vain alle 10 %. Noin viidesosa palvelun käyttöön oikeutetuista matkustajista ei ole käyttänyt palvelua tammi-heinäkuun 2022 välisenä aikana, mikä saattaa johtua muiden muassa siitä, että palvelun ei katsota tuovan lisäarvoa jonotusajan ollessa muutoinkin lyhyt.

Finavian tavoitteena on, että jonotusaika turvatarkastukseen on normaalitilanteessa enintään 15 minuuttia kaikkien matkustajien osalta. Jonotusajalla tarkoitetaan aikaa, joka matkustajalta kuluu jonossa ennen kuin hän saavuttaa turvatarkastuslinjaston alkupään. Jonotusaikaan ei lasketa mukaan linjastolla turvatarkastusprosessiin kuluvaan aikaa. Lähtevän matkustajan polkuun kuuluu turvatarkastuksen lisäksi myös muita prosesseja, joissa matkustaja saattaa joutua jonottamaan. Näitä ovat muiden muassa lähtöselvitys ja laukunjättö.

Lentoasema käyttää jonotusaikojen mittaamiseen jonon seuranta järjestelmää. Järjestelmä havainnoi turvatarkastuspisteen jonotustilannetta terminaalin kattoon asennettujen 3D-sensoreiden avulla. Sensorit mallintavat reaaliaikaisen jonotustilanteen järjestelmän käyttöliittymään ja laskevat ajan, joka matkustajalla kuluu turvalinjaston alkupään saavuttamiseen. Sensoreiden kantama kattaa jonotusalueen ja lisäjonotusalueen sekä turvalinjastojen alkupään.

Finavian mukaan lähtevien matkustajien turvatarkastuksessa on kevään ja alkukesän 2022 aikana ilmennyt ajoittain pitkiä jonoja, joiden muodostumiseen on kolme juurisyytä. Ensimmäkin lentoliikenteen palautuminen koronapandemiasta ja siitä aiheutuneen kysynnän kasvu on ollut nopeaa. Tämä on näkynyt turvatarkastuksen kasvaneena resurssitarpeena. Turvatarkastuksen palveluntuottaja Airpro Oy on vastannut resurssitarpeen kasvuun rekrytoimalla lisää henkilöstöä. Kysynnän kasvu on ollut kuitenkin niin nopeaa, että turvatarkastuksen resurssit eivät ole kehittyneet yhdenmukaisesti resurssitarpeen kanssa.

Tilannetta ovat lisäksi vaikeuttaneet palveluntuottajan henkilöstön sairauspoissaolot, joiden myötä turvatarkastuksessa ei ole saatu auki kaikkia tilattuja linjoja. Henkilöstövajausten lisäksi uuden turvatarkastuspisteen käyttöönottoon liittyneet tekniset ja operatiiviset haasteet ovat osaltaan edesauttaneet jonoutumista.

Finavian mukaan toukokuussa 2022 sulkeutuneen vanhan turvatarkastuspisteen keskimääräinen jonotusaika tammi-toukokuussa 2022 oli 207 sekuntia eli noin 3,5 minuuttia. Priority-palveluun allokoidun turvatarkastuslinjan jonotusaikaa ei ole tammi-toukokuulta 2022 erikseen saatavilla.

Uuden turvatarkastuspisteen normaalien turvatarkastuslinjojen jonotusaikojen päivittäinen (klo 4:30-20:00) keskiarvo ajanjaksolla 1.6.2022–25.8.2022 oli 243 sekuntia eli noin 4 minuuttia.

Jakson aikana oli kuitenkin yhteensä 288 kappaletta aikaikkunaa, joissa linjojen jonotusaika ylitti 15 minuuttia. Keskimääräinen jonotusajan ylitys oli tällöin 348 sekuntia eli noin 6 minuuttia, jolloin kokonaisjonotusajaksi muodostui 21 minuuttia. Ylityksistä 146 kappaletta oli kesäkuussa, 71 heinäkuussa ja 71 elokuussa.

Priority-palveluun allokoidun turvatarkastuslinjan jonotusajan päivittäinen keskiarvo samalla ajanjaksolla oli 22 sekuntia.

Jonotusajan ylitykset ovat johtuneet edellä kuvatuista syistä. Jonotustilanteen vaatiessa Priority-palveluun allokoitua turvatarkastuslinjaa käytetään aktiivisesti myös muiden matkustajien tarkastamiseen.

Tuoreemmalla ajanjaksolla 28.8-3.9.2022 normaalien turvatarkastuslinjojen keskimääräinen jonotusaika oli lyhentynyt 3 minuuttiin. Priority-palveluun allokoidulla linjalla jonotusta ei ole ollut keskimäärin lainkaan.

Kuten edellä on todettu, Helsinki-Vantaan lentoaseman Priority-palvelu eroaa tavallisesta lähtevien matkustajien turvatarkastusprosessista ainoastaan palvelun tarjoaman erillisen kulkureitin osalta. Itse turvatarkastusprosessi on täysin samanlainen kaikille lentoaseman matkustajille.

Johtopäätöksensä Finavia toteaa, että Helsinki-Vantaan lentoaseman turvatarkastuksen kevään ja kesän 2022 ajoittaisiin pitkiin jonotusaikoihin on juurisyynä ollut kysynnän nopea kasvu, uuden turvatarkastuspisteen käyttöönottoon liittyvät tekniset ja operatiiviset haasteet sekä henkilöstövaje. Tekniset haasteet on saatu ratkaistua, mutta henkilöstövaje vallitsee valitettavasti osin edelleen.

Vaikka Priority-palvelua käyttävien matkustajien ja muiden matkustajien turvatarkastuksen keskimääräisessä jonotusajassa on edellä todetusti ollut vuoden 2022 aikana noin 4 minuutin ero, tätä ei Finavian näkemyksen mukaan voi pitää merkittävänä erona, kun huomioidaan keskimääräisen jonotusajan hyvin lyhyt kokonaiskesto. Mikäli jonotus ajoittain pitkittyy, Priority-palveluun allokoitua turvatarkastuslinjaa allokoidaan myös muille matkustajille tavoitteena turvata mahdollisimman lyhyt jonotusaika kaikille matkustajille.

Finavia toteaa vielä lopuksi, että vastaava Priority-palvelu on yleisesti käytössä useilla kansainvälisillä lentoasemilla. Pohjoismaissa palvelu on käytössä kaikilla päälentoasemilla. Finavian tietojen mukaan palveluun ei ole paikallisten viranomaisten tai laillisuusvalvojen toimesta kiinnitetty tasapuolisuusnäkökulmasta huomiota. Kyse on lentoyhtiöiden palvelutarjontaan kuuluvasta ja siten muihin lentoyhtiön tarjoamiin lisäpalveluihin rinnastuvasta palvelusta. Kuten todettua, lentoasemanpitäjän vastuulla oleva turvatarkastusprosessi on samanlainen kaikille matkustajille matkustusluokasta tai muusta lentoyhtiön asiakassuhteeseen liittyvästä tekijästä riippumatta.

Turvataarkastus on ilmailulain mukaan lentoasemanpitäjän julkinen hallintotehtävä. Hyvän hallinnon perusteisiin sisältyvä tasapuolisuusperiaate edellyttää, että julkisen hallintotehtävän yhteydessä henkilöitä tulee kohdella tasapuolisesti. Finavia katsoo, että tässä selvityksessä kuvatut vähäiset erot eri turvatarkastuslinjojen keskimääräisissä jonotusajoissa eivät tarkoita lentoaseman matkustajien epätasapuolista kohtelua turvatarkastuksessa.

Jonotusaikojen ajoittain pidentyessä, kaikkien matkustajien tasapuolinen kohtelu pyritään varmistamaan turvatarkastuslinjojen mahdollisimman tehokkaalla käytöllä ja ohjaamalla kaikkia matkustajia Priority-palveluun allokoitulle turvatarkastuslinjalle. Turvatarkastuksen kohtuullinen jonotusaika koituu sekä matkustajan että lentoasemanpitäjän eduksi, joten Finavialla on tasapuolisuusnäkökulman ohella muutoinkin vahva intressi sen varmistamisessa.

### 3 RATKAISU

Laillisuusvalvonnassa on jo katsottava vakiintuneeksi tulkinta, jonka mukaan lentoaseman pitäjän ilmailulain 102 §:ään perustuvat tehtävät turvatarkastuksen järjestämisessä ja itse turvatarkastuksen toimittaminen ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamista (ks. 1242/4707, 1171/2/10).

Tiedossani on, että Priority-palvelu on yleisesti käytössä useilla kansainvälisillä lentoasemilla. Finavian tietojen mukaan palveluun ei ole paikallisten viranomaisten tai laillisuusvalvojen toimesta kiinnitetty tasapuolisuusnäkökulmasta huomiota ja, että kyse on lentoyhtiöiden palvelutarjontaan kuuluvasta ja siten muihin lentoyhtiön tarjoamiin lisäpalveluihin rinnastuvasta palvelusta. Totean, että perusoikeuksien turvaamiseksi säädettyä julkisia hallintotehtäviä koskevaa Suomen perustuslain 124 §:ää vastaavaa säännöstä ei tietojeni mukaan sisälly muiden maiden perustuslakeihin. Siten nyt tarkasteltavana oleva kysymys yhdenvertaisesta kohtelusta ja hyvän hallinnon perusteiden noudattamisesta julkisena hallintotehtävänä pidettävän turvatarkastuksen hoitamisessa on Suomen valtiosäännölle omintakeinen.

Järjestelyt turvatarkastuksessa ovat muuttuneet nimenomaan keväällä ja kesällä 2022, kuten Finavian selvityksestä ilmenee. Finavian selvityksestä käy myös ilmi, että nykyisen Priority-palvelun matkustajien ja muiden matkustajien keskimääräisissä jonotusajoissa turvatarkastukseen oli vuoden 2022 kesällä neljän minuutin ero. Finavia ei pidä eroa kuitenkaan merkittävänä, kun otetaan huomioon keskimääräisen jonotusajan hyvin lyhyt kesto. Olen tästä samaa mieltä. Nähdäkseni neljän minuutin keskimääräistä jonotusaikaa voidaan pitää kohtuullisena. Se on myös selvästi alle Finavian asettaman tavoitteen (15 minuuttia).

Tuossa keskimääräisessä jonotusajassa on kuitenkin käsitykseni mukaan mukana myös hiljaisia ajankohtia, jolloin turvatarkastukseen ei ole käytännössä jonoja lainkaan myöskään niin sanotuilla normaaleilla turvatarkastuslinjoilla. Toisaalta ruuhkaisimpina aikoina jonotusaika on vastaavasti saattanut olla keskimääräistä aikaa huomattavastikin pidempi.

Finavia onkin myöntänyt, että keväällä ja kesällä 2022 jonotusajat ovat ajoittain pitkittyneet. Sen mukaan kesällä jonotusajat ovat ajoittain olleet keskimäärin 21 minuuttia. Samaan aikaan Priority -palvelussa jonotusajan päivittäinen keskiarvo oli ollut 22 sekuntia.

Käsitykseni mukaan kesällä 2022 erot turvatarkastuslinjojen jonotusajoissa ovatkin ajoittain kasvaneet siten, että niitä voidaan pitää jo siten merkittävänä, että tilanne on ollut ongelmallinen matkustajien tasapuolisen kohtelun kannalta.

Saamani selvityksen mukaan syynä jonotusaikojen pidentymiseen on ollut lentomatkustamisen lisääntyminen, ja sitä seurannut turvatarkastuksen lisääntynyt resurssitarve. Lisärekrytoinnit eivät ole riittäneet vastaamaan kysytään. Lisäksi tilannetta ovat lisäksi vaikeuttaneet palveluntuottajan henkilöstön sairauspoissaolot ja haasteet keväällä käyttöön otetun uuden järjestelmän kanssa ovat edesauttaneet jonotusaikojen pitkittymistä. Totean, että laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että henkilöstö- ja muihin voimavaroihin liittyvillä syillä ei ole hyväksyttävästi voitu perustella viivästyksiä julkisen hallintotehtävän hoitamisessa. Finavian tulee tehtäviä organisoimalla ja huolehtimalla siitä, että myös sen käyttämillä palveluntarjoajilla on riittävät henkilöstö- ja muut voimavarat, huolehtia tehtävän asianmukaisesta ja viivätyksettömästä hoitamisesta. Totean vielä, että vakiintuneessa laillisuusvalvontakäytännössä viivästystä ei arvioida sen mukaan, kuinka kauan varsinaisen palvelun suorittaminen kestää, vaan arvioinnissa on keskeistä myös aika, jonka asiakas odottaa ennen palvelun saamista.

Finavian antamaan selvitykseen vielä ehtineellä kesän 2022 viimeisellä tarkastelujaksolla normaalien linjojen keskimääräinen käsittelyaika oli ollut kolme minuuttia. Selvityksessä ei ainakaan mainita, että tuolloin olisi ollut enää lainkaan jaksoja, jolloin jonotusaika olisi ylittänyt tavoiteajan 15 minuuttia.

Tähän nähden, ja ottaen huomioon jonotusaikojen pidentymiseen kesällä johtaneet seikat, katson, että kesällä 2022 ajoittain ilmenneet erot turvatarkastuslinjojen jonotusajoissa, eivät anna minulle enää aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Käsitykseni mukaan Finavian tulee kuitenkin pitää huoli sekä siitä, että turvatarkastuksen jonotusajat eivät ylitä asetettua enintään 15 minuutin tavoiteaikaa, kuin myös siitä, että erot Priority-palvelun ja normaalin turvatarkastuslinjan jonotusajoissa eivät kasva siten merkittäviksi, että matkustajien tasapuolinen kohtelu vaarantuisi.

Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää nähdäkseni turvatarkastuslinjojen jonotusaikojen aktiivista ennakointia ja seuranta. Lisäksi jonotusaikojen pidentyessä kaikkia matkustajia tulee tarvittaessa ohjata Priority -palvelun turvatarkastuslinjalle, minkä keinon Finavia itsekin on selvityksessään tuonut esiin matkustajien tasapuolista kohtelua turvaavana toimenä.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsitykset Finavian tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettaviksi.

Finavia on selvityksessään maininnut tavoitteekseen turvatarkastuslinjojen mahdollisimman tehokkaan käytön matkustajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. Seuratakseni tämän tavoitteen toteutumista pyydän, että Finavia toimittaa minulle 31.1.2024 mennessä jononseurantajärjestelmänsä tuottamat tässä asiassa käsiteltävänä olleiden turvatarkastuslinjojen jonotusaikatietoja ajalta 1.7.-31.12.2023.

Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Asia ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.