

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av säkerhetsutredningslagen och 101 § i luftfartslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av säkerhetsutredningslagen och 101 § i luftfartslagen (RP 1/2020 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och kommunikationsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Följande utlåtanden har lämnats i ärendet

- grundlagsutskottet GrUU 3/2020 rd
- kommunikationsutskottet KoUU 1/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Juha Vehmaskoski, inrikesministeriet
- föredragande Katariina Kuhanen, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Antti-Jussi Lankinen, kommunikationsministeriet
- underrättelsetillsynsombudsman Kimmo Hakonen, underrättelsetillsynsombudsmannens byrå.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- dataombudsmannens byrå
- centralkriminalpolisen
- Polisstyrelsen
- skyddspolisen
- Huvudstaben
- Transport- och kommunikationsverket
- Finavia Abp
- Finlands näringsliv rf.

Betänkande FvUB 4/2020 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att säkerhetsutredningslagen och luftfartslagen ändras. Enligt förslaget tas det i säkerhetsutredningslagen in reglering som behövs för att komplettera Europeiska kommissionens genomförandeförordning om luftfartsskydd. I och med ändringen blir det möjligt att i fortsättningen göra en normal säkerhetsutredning av person i fråga om den som inom luftfarten ansvarar för eller utför säkerhetskontroll, tillträdeskontroll eller andra säkerhetsåtgärder på en flygplats behörighetsområde eller som i sina arbetsuppgifter annars har självständigt tillträde till en flygplats behörighetsområde. Dessutom ska det bli möjligt att göra en begränsad säkerhetsutredning av person i fråga om den som utför säkerhetsåtgärder på annat område än på en flygplats behörighetsområde eller som har självständig tillgång till flygfrakt, flygpost, lufttrafikföretagens post och materiel, förnödenheter för användning ombord på luftfartyg eller varuleveranser till flygplatser efter att de har varit föremål för säkerhetsåtgärder. Kontrollen av oförvitligheten hos de personer inom luftfarten som genomgått en normal säkerhetsutredning föreslås innefatta skyddspolisens underrättelseinformation och polisens uppgifter om organiserad brottslighet. Till luftfartslagen fogas av nationella orsaker reglering om flygplatsoperatörens rätt att ansöka om säkerhetsutredning av personer som avses i genomförandeförordningen och att till personens arbetsgivare och till Transport- och kommunikationsverket lämna uppgifter som framkommit vid utredningen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt, vissa bestämmelser dock först den 31 december 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Förvaltningsutskottet har i flera sammanhang noterat den allt svagare och allt mer komplexa säkerhetspolitiska miljön. Samhället måste kunna bemöta föränderliga säkerhetshot. Utskottet understryker vikten av att till exempel luftfarten som en del av den kritiska infrastrukturen skyddas på olika sätt.

EU:s reglering av luftfartsskydd har till stora delar genomförts genom kommissionens bestämmelser på lägre nivå. Den 5 november 2015 antog Europeiska kommissionen genomförandeförordning (EU) 2015/1998 om detaljerade bestämmelser för genomförande av de gemensamma grundläggande standarderna avseende luftfartsskydd. Den 23 januari 2019 antog kommissionen genomförandeförordning (EU) 2019/103 om ändring av den ovannämnda förordningen vad gäller förtydligande, harmonisering och skärpning av vissa specifika åtgärder för luftfartsskydd.

Genom ändringsförordningen strävar man efter att svara på insiderhotet, som identifierats internationellt inom ramen för bekämpandet av terrorismen. Med insiderhot avses att personer som arbetar inom luftfarten deltar i verksamhet som äventyrar luftfarten. Ändringarna gäller i synnerhet de bestämmelser som gäller säkerhetsprövning av dem som arbetar inom luftfarten. De ändringar i säkerhetsutredningslagen (726/2014) och luftfartslagen (864/2014) som ingår i den aktuella propositionen behövs för att komplettera ändringsförordningen.

Betänkande FvUB 4/2020 rd

Förvaltningsutskottet har fått utlåtande av både grundlagsutskottet och kommunikationsutskottet om propositionen (GrUU 3/2020 rd och KoUU 1/2020 rd). Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Sammantaget sett anser förvaltningsutskottet att lagförslagen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar men med de kommentarer som framgår av detta betänkande.

Säkerhetsprövning i utredningsförfarandet

Kommissionens genomförandeförordning har tidigare innehållit bestämmelser om pålitlighetskontroller före anställning, som inte har kunnat göras efter den 31 juli 2019. Personer som med tillfredsställande resultat tidigare har genomgått en sådan pålitlighetskontroll före anställning ska senast den 30 juni 2020 genomgå en säkerhetsprövning enligt gammal modell. Bestämmelserna om säkerhetsprövning har genom ändringsförordningen ändrats så att säkerhetsprövning enligt gammal modell kallas för vanlig säkerhetsprövning. I fortsättningen ska vanlig säkerhetsprövning omfatta åtminstone fastställning av personens identitet på grundval av dokumentation, straffregistren i alla hemvistländer under minst de fem senaste åren samt anställning, utbildning och eventuella luckor i anställnings- eller utbildningsförteckningen under minst de senaste fem åren.

Genom ändringsförordningen införs en ny kategori av säkerhetsprövning, utökad säkerhetsprövning, som utöver det ovannämnda ska omfatta underrättelseinformation och annan relevant information som är tillgänglig för de behöriga myndigheterna och som de anser kan vara relevant för bedömningen av en persons lämplighet för en viss arbetsuppgift.

Utskottet anser det motiverat att säkerhetsprövningar som berör säkerheten inom luftfarten i Finland görs i enlighet med förfarandet i säkerhetsutredningslagen, såsom hittills. Syftet med säkerhetsutredningsförfarandet är att förhindra sådan verksamhet som kan äventyra den nationella säkerheten eller ett synnerligen betydande enskilt ekonomiskt intresse. Säkerhetsutredningsförfarandet lämpar sig också väl för säkerhetsprövning av dem som arbetar inom luftfarten. Säkerhetsutredningslagen innehåller bestämmelser om när det får göras en normal, omfattande eller begränsad säkerhetsutredning av en person i fråga om den som ska utses till eller som arbetar med ett uppdrag. Det är i regel skyddspolisen som genomför säkerhetsutredningar.

Enligt 21 § 1 mom. 4 punkten i den gällande säkerhetsutredningslagen får en begränsad säkerhetsutredning av en person göras i fråga om bland annat den som har tillträde till för allmänheten stängda lokaler på flygplatser. Enligt kommissionens ändringsförordning ska personer som arbetar på en flygplats behörighetsområde genomgå en utökad säkerhetsprövning. Säkerhetsprövningen av sådana personer genomförs för närvarande i form av en begränsad säkerhetsutredning.

Enligt den föreslagna 19 § 1 mom. 7 punkten i säkerhetsutredningslagen får en normal säkerhetsutredning av person göras om den som inom luftfarten ansvarar för eller utför säkerhetskontroll, tillträdeskontroll eller andra säkerhetsåtgärder på en flygplats behörighetsområde eller som i sina arbetsuppgifter annars har självständigt tillträde till en flygplats behörighetsområde. En normal

Betänkande FvUB 4/2020 rd

säkerhetsutredning uppfyller kraven på utökade säkerhetsprövningar enligt genomförandeförordningen.

I en normal säkerhetsutredning får skyddspolisens underrättelseinformation och polisens kriminalunderrättelseinformation som hänför sig till organiserad brottslighet redan nu användas med stöd av 25 § i säkerhetsutredningslagen. Till denna del motsvarar den nationella lagstiftningen det som ändringsförordningen förutsätter i fråga om utökade säkerhetsprövningar.

Hittills har personer som rekryteras för att utföra säkerhetskontroll, tillträdeskontroll eller andra säkerhetsåtgärder inom luftfarten i enlighet med tidigare EU-lagstiftning i regel genomgått pålitlighetskontroller före anställningen. Kontrollerna har dock varit mer begränsade än de nya metoderna för säkerhetsprövning. Detsamma har gällt personer som har självständig tillgång till flygfrakt och flygpost, lufttrafikföretagens post och materiel, förnödenheter för användning ombord på luftfartyg eller varuleveranser till flygplatser som varit föremål för de föreskrivna säkerhetsåtgärderna. Ändringsförordningen medger nationellt handlingsutrymme att besluta om dessa personer ska genomgå en utökad eller en vanlig säkerhetsprövning. Enligt den föreslagna 21 § 1 mom. 4 a punkten i säkerhetsutredningslagen ska en begränsad säkerhetsutredning av person i fortsättningen göras i fråga dessa personer. Den begränsade säkerhetsutredningen av person uppfyller de krav som ändringsförordningen ställer på vanlig säkerhetsprövning.

Utskottet anser att de föreslagna ändringarna är nödvändiga för att säkerställa att de nationella myndigheterna kan göra de säkerhetsprövningar som genomförandeförordningen kräver.

Användning av underrättelseinformation vid kontroll av oförvitlighet

Enligt genomförandeförordningen ska säkerhetsprövningen upprepas minst en gång om året för utökade säkerhetsprövningar och vart tredje år för vanliga säkerhetsprövningar. Ett annat alternativ är en löpande kontroll av uppgifterna. I 51 § i säkerhetsutredningslagen finns bestämmelser om kontroll av oförvitligheten och tillförlitligheten med hjälp av samkörning av personregister och i 52 § om åtgärder på grundval av kontrollen.

För genomförande av den löpande kontrollen föreslås att säkerhetsutredningslagens 51 § 1 mom. om kontroll av oförvitligheten kompletteras med möjligheten att till uppgifterna i registret över säkerhetsutredningar kombinera både centralkriminalpolisens kriminalunderrättelseinformation om organiserad brottslighet och skyddspolisens civila underrättelseinformation och kriminalunderrättelseinformation, om den ursprungliga normala säkerhetsutredningen har gjorts i fråga om en person som arbetar på en flygplats behörighetsområde. För närvarande omfattar kontrollen av oförvitligheten bara uppgifter om brott. Enligt utredning uppdagas ändrade uppgifter snabbare i den löpande kontrollen än vid säkerhetsprövningar som upprepas med jämna mellanrum och som också medför större kostnader än den löpande kontrollen.

Utskottet konstaterar att i kontrollen av oförvitligheten enligt säkerhetsutredningslagen ska underrättelseinformationen enligt förslaget användas bara i anknytning till en sådan säkerhetsprövning som förutsätts enligt EU:s luftfartslagstiftning. Under utskottets sakkunnigutfrågning noterades att även andra arbetsuppgifter som omfattas av en normal säkerhetsutredning, och i synnerhet arbetsuppgifter som omfattas av en omfattande säkerhetsutredning, kan vara förknippade med

Betänkande FvUB 4/2020 rd

åtminstone lika stora säkerhetsrisker som arbetsuppgifterna på en flygplats behörighetsområde. Utskottet anser det dock motiverat att det i det här skedet bara görs sådana ändringar i lagstiftningen som behövs för att fullgöra skyldigheterna enligt kommissionens genomförandeförordning. En utvidgning av användningen av underrättelseinformation till alla normala och omfattande säkerhetsutredningar kräver en noggrann bedömning av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och av kostnadseffekterna. Utskottet ser det som viktigt att det i samband med att lagstiftningen om säkerhetsutredningar senare reformeras utreds om användningen av underrättelseinformationen i kontrollen av oförvitligheten också bör utvidgas till andra normala och omfattande säkerhetsutredningar.

Enligt 52 § 2 mom. i den gällande säkerhetsutredningslagen ska uppgifter om brott som framkommit vid kontrollen av oförvitligheten meddelas den som ansökt om säkerhetsutredning, om uppgiften kunde ha påverkat innehållet i säkerhetsutredningen. Enligt förslaget ska det i fortsättningen meddelas även sådana uppgifter som är nödvändiga för att avvärja ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten och sådana uppgifter i den anmälan som avses i 25 § 2 mom., enligt vilka det finns grundad anledning att misstänka att personen har gjort sig skyldig till deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet eller att personen gynnar en organiserad kriminell sammanslutnings åtgärder. I dessa noggrant avgränsade fall ska de nämnda uppgifterna i fortsättningen lämnas till flygplatsoperatören eller till arbetsgivaren för den som är föremål för säkerhetsutredningen.

Utskottet poängterar att underrättelseverksamheten i grunden handlar om att kombinera osäkra uppgifter och svaga signaler. Det är inte lämpligt att lämna ut obekräftad underrättelseinformation för att användas i beslut som påverkar individens rättigheter och skyldigheter. I samband med överlåtelse av underrättelseinformation framhävs kraven i 42 § 2 mom. i säkerhetsutredningslagen om att en säkerhetsutredning får innehålla sekretessbelagda uppgifter endast i sådan form och i sådan omfattning som i det aktuella fallet behövs för att syftet med utredningen ska uppnås och då det är uppenbart att lämnandet av uppgifterna inte äventyrar statens säkerhet. Den som ansökt om säkerhetsutredning har i regel mycket begränsade förutsättningar att bedöma betydelsen av obekräftad underrättelseinformation och mycket begränsade möjligheter att få den bekräftad. Dessutom kan överlåtande av information redan i underrättelseskedet medföra en särskild säkerhetsrisk för den som tar emot informationen, trots bestämmelserna om sekretess i 59 § i säkerhetsutredningslagen.

Till luftfartslagen fogas av nationella skäl reglering om flygplatsoperatörens rätt att ansöka om säkerhetsutredning av personer som avses i genomförandeförordningen och att till personens arbetsgivare och till Transport- och kommunikationsverket lämna uppgifter som framkommit vid utredningen. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att göra det möjligt för flygplatsoperatören, som enligt 99 § i luftfartslagen svarar för genomförandet av de åtgärder och arrangemang för luftfartsskydd som förutsätts på flygplatsen, att ansöka om säkerhetsutredning av person. Utskottet konstaterar att bestämmelsen gör det möjligt att centralisera ansökningarna om säkerhetsutredning av person till flygplatsoperatören, som har helhetsansvar för säkerheten, och tryggar flygplatsoperatörens förutsättningar att få de uppgifter om innehållet i säkerhetsutredningar av personer som behövs för att flygplatsoperatören effektivt ska kunna fullgöra sin lagstadgade uppgift att svara för luftfartsskyddet.

Betänkande FvUB 4/2020 rd

Ändringarnas konsekvenser

De föreslagna ändringarna leder till en betydande ökning i antalet säkerhetsutredningar om personer. Enligt utredning kommer uppskattningsvis 15 000—20 000 av de säkerhetsutredningar inom den civila luftfarten som hittills har gjorts i form av begränsade säkerhetsutredningar av personer att behöva göras på nytt i form av normala säkerhetsutredningar av personer. Därtill kommer det att behöva göras cirka 9 500 helt nya begränsade säkerhetsutredningar av personer, eftersom säkerhetsprövning även kommer att omfatta personer som arbetar i företag som är verksamma på flygplatsen eller levererar frakt eller varor dit.

År 2018 gjorde skyddspolisen totalt 34 239 begränsade och 25 526 normala säkerhetsutredningar av personer. Avgifterna för säkerhetsutredningar fastställs i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). För tillfället är avgiften för en begränsad säkerhetsutredning 60 euro och avgiften för en normal säkerhetsutredning 120 euro. Kostnaderna för normala säkerhetsutredningar av personer inom luftfarten uppskattas dock bli högre än för andra normala säkerhetsutredningar av personer, eftersom kontrollen av oförvitligheten omfattar fler informationskällor.

De föreslagna ändringarna medför tilläggskostnader motsvarande högst 22 årsverken för skyddspolisen. När verksamheten inleds är resursbehovet cirka 12 årsverken. Dessa kostnader ska täckas med de ovannämnda handläggningsavgifterna. För andra säkerhetsmyndigheter är tilläggsbehovet uppskattningsvis 4—6 årsverken.

En säkerhetsutredning gäller högst fem år, varefter den ska göras på nytt. De nya säkerhetsutredningarna medför betydande kostnader för de olika aktörerna inom luftfarten. I likhet med kommunikationsutskottet ser förvaltningsutskottet det som viktigt att man strävar efter att organisera verksamheten administrativt sett så lätt som möjligt och att det tryggas nödvändiga anslag och resurser för det ökade behovet till följd av ändringarna.

Utskottet anser att tidpunkten för ikraftträdandet av ändringarna i enlighet med genomförandeförordningen är utmanande. Enligt utredning har skyddspolisen på förhand vidtagit åtgärder för att se till att genomförandet av ändringsförordningen inte äventyras. Ikraftträdandet av ändringarna försvåras också av att det råder undantagsförhållanden på grund av coronavirusepidemin.

Utskottet konstaterar att de ändringar som föreslås i regeringens proposition förbättrar möjligheterna att förhindra handlingar som hotar den nationella säkerheten i civil luftfart och därmed stöder bekämpningen av terrorism och organiserad brottslighet. Utskottet finner det viktigt att konsekvenserna av de föreslagna ändringarna följs upp och att åtgärder vidtas för att rätta till eventuella problem vid behov.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 1/2020 rd utan ändringar.

Betänkande FvUB 4/2020 rd

Helsingfors 26.3.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Aki Lindén sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.