**TURVALLISUUSSELVITYSTEN LAATIMINEN TUOMIOISTUIMISSA**

# Johdanto

## Lainsäädännöllinen pohja

Turvallisuusselvityksistä ja niiden laatimisesta säädetään turvallisuusselvityslaissa ([726/2014](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140726)). Lain tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennalta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta ja muita vastaavia etuja. Lain tavoitteena on ennakolta arvioida henkilön nuhteettomuutta ja luotettavuutta erityisesti sellaisiin tehtäviin tai toimeksiantoihin, joissa hänellä on pääsy yleisen turvallisuuden kannalta arkaluonteisiin tietoihin tai hän muutoin hoitaa yhteiskunnan ja sen infrastruktuurin toimivuuden kannalta keskeisiä tehtäviä. Laissa säädetään turvallisuusselvityksen laatimisen edellytyksistä ja tasosta, selvityksen tekemiseen toimivaltaisista viranomaisista, selvityksen pyytäjän velvollisuuksista ja selvityksen kohteen oikeuksista. Lainsäädäntö on uudistettu hiljattain, mutta uudistus ei muutoin kuin uuden yritysselvitystä koskevan sääntelyn lisäksi tuonut huomattavia muutoksia sitä edeltäneeseen turvallisuusselvityksistä annettuun lakiin (177/2002).

Turvallisuusselvityslaki ja selvitysten laatiminen liittyvät keskeisesti asiakirjojen luokitteluun. Syksyllä 2010 voimaantullut tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annettu valtioneuvoston asetus ([681/2010](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100681), jäljempänä tietoturva-asetus) edellyttää, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) perusteella salassa pidettävät asiakirjat luokitellaan niiden käsittelyn edellyttämän tietoturvallisuuden tason mukaisesti. Tietoturva-asetuksessa säädetään valtionhallinnon viranomaisten asiakirjojen luokittelun perusteista ja asiakirjojen käsittelyssä noudatettavista tietoturvallisuusvaatimuksista. Asetuksen mukaan viranomaisen tulee kolmen vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta huolehtia tietoturvallisuuden perustasosta ja sitä varten kartoittaa viranomaisen toimintaan liittyvät tietoturvallisuusriskit. Tämän lisäksi tulee huolehtia siitä, että viranomaisen käytössä on riittävä asiantuntemus tietoturvallisuuden varmistamiseksi. Niin ikään on tullut määritellä tietoturvallisuuden hoitamista sekä asiakirjojen käsittelyä koskevat tehtävät ja vastuu.

Edelleen viranomaisen tulee luokitella salassa pidettävät asiakirjat tai niihin sisältyvät tiedot sen mukaan, minkälaista tietoturvallisuutta niiden käsittelyssä on tarpeen noudattaa. Tietoturva-asetuksen mukaan asiakirjat voidaan luokitella neljälle eri suojaustasolle. Korkeimmalla suojaustasolla I on asiakirjat, joihin sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa **erityisen suurta vahinkoa** salassapitosäännöksessä tarkoitetulle **yleiselle edulle**. Asiakirja kuuluu suojaustasolle II, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa **merkittävää vahinkoa** salassapitosäännöksessä tarkoitetulle **yleiselle edulle**. Asiakirja on puolestaan suojaustasoa III, jos siinä olevan tiedon oikeudeton paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa **vahinkoa** salassapitosäännöksessä tarkoitetulle **yleiselle tai yksityiselle edulle**. Vastaavasti alimmalle tasolle eli suojaustasolle IV kuuluvan asiakirjan sisältämän tiedon paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa **haittaa** salassapitosäännöksessä tarkoitetulle **yleiselle tai yksityiselle edulle**.

Luokiteltuja asiakirjoja tulee käsitellä tietoturva-asetuksen 4 luvun mukaisesti. Tämä edellyttää muun muassa käyttöoikeuksien rajoittamista sekä sitä, että luokiteltujen asiakirjojen säilytystilat on asianmukaisesti järjestetty.

Oikeusministeriö on 31.12.2016 tehnyt päätöksen, jonka perusteella oikeusministeriö ja sen hallinnonala siirtyy tietoturva-asetuksen edellyttämän suojaustasoluokituksen käyttöön. Päätöksen tavoitteena on tietoturva-asetuksen mukaisesti yhtenäistää menettelyjä salassa pidettävien tietoaineistojen luokittelussa ja käsittelyssä. Yhtenäisillä menettelyillä luodaan edellytykset tietoaineistojen turvalliseen käsittelyyn viranomaisten ja näiden lukuun toimivien palvelutoimittajien ja viranomaistietoa käsittelevien osapuolten kanssa. Päätöksen perusteella asiakirjojen luokittelu sekä asiakirjojen käsittelyä koskevat vaatimukset tulee ottaa oikeusministeriössä ja sen hallinnonalalla käyttöön viiden vuoden siirtymäajan kuluessa eli vuoden 2021 loppuun mennessä. Oikeusministeriö on 6.2.2017 asettanut hankkeen (OM 3/016/2017) luokittelupäätöksen jalkauttamiseksi. Hankkeen tavoitteena on tukea ministeriötä ja sen hallinnonalaa tietoturva-asetuksen velvoitteiden täyttämisessä. Tarkoituksena on, että asetuksen 3 luvun mukainen salassa pidettävien asiakirjojen luokittelu ja 4 luvun mukaiset käsittelyvaatimukset ovat käytössä vuoden 2018 loppuun mennessä. Hankkeen tehtävänä on luoda vaadittavat ohjeistukset luokittelun laatimiseksi ja toteuttaa henkilöstön koulutus luokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn.

Myös turvallisuusselvityslaki nojaa kyseiseen suojaustasoluokitukseen. Esimerkiksi henkilöturvallisuusselvityksen laatimisen yhtenä edellytyksenä on henkilön pääsy tietyn suojaustasoon luokiteltuihin asiakirjoihin. Toisaalta turvallisuusselvitys voidaan tehdä myös muilla kuin asiakirjojen suojausluokitukseen perustuvilla edellytyksillä.

Vuoden 2018 alusta on tullut voimaan muutos (HE 70/2017 vp, lait 948-952/2017), jonka myötä nimitysharkinnassa on varmistuttava virkaan valittavan henkilön nuhteettomuudesta sekä siitä, ettei hänellä ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka voivat vaarantaa virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Myös turvallisuusselvityslain sääntelyä ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisestä täsmennettiin.

Lisäksi valtiovarainministeriö on tammikuussa 2018 asettanut tiimin valmistelemaan julkisen hallinnon tiedonhallintalakia (VM/2500/00.01.00.01/2017). Toteutuessaan uudistuksella on huomattavia vaikutuksia nykyiseen lainsäädäntöön.

## Oikeusministeriön sisäinen ohjeistus

Oikeusministeriö on antanut ohjeistusta turvallisuusselvitysten laatimisesta. Oikeusministeriön ohjeen mukaan lähtökohtana on, että **suppea selvitys** tehdään kaikista virkamiehistä ja perusmuotoinen tiettyihin tehtäviin nimitettävistä. Ohjeistuksen mukaan suppea turvallisuusselvitys tulee tehdä kaikille rekrytoitaville sekä tehtäviä talon sisällä vaihtaville henkilöille. Tämä perustuu siihen, että kaikilla oikeusministeriön virkamiehillä on oikeus käsitellä salassa pidettäviä asiakirjoja turvallisuusselvityslain 21 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti (suojaustasoihin III—IV luokitellut asiakirjat). Poikkeuksena pääsäännöstä ovat korkeakouluharjoittelijat, jos heille ei anneta pääsyä salassa pidettäviin asiakirjoihin. Myös muut alle vuoden mittaisiin viransijaisuuksiin valittavat selvitetään vain tapauskohtaisen riskiarvion perusteella.

Oikeusministeriön linjauksen mukaan **perusmuotoisia turvallisuusselvityksiä** tehdään vain tiettyihin tehtäviin rekrytoitaville sekä talon sisällä tehtävään siirtyville tai näihin rinnastettaville. Turvallisuusselvityslain 19 §:n 1 (pääsy II-III suojaustason asiakirjoihin) ja 5 kohdan (pääsy tietojärjestelmiin pääkäyttäjänä) on katsottu edellyttävän, että ministeriön ylin virkamiesjohto, tiettyihin kansainvälisiin ja EU-tehtäviin valittavat sekä esimerkiksi valmiusasioista, tietojärjestelmistä, sisäisestä tarkastuksesta ja vaaleista huolehtivat henkilöiden taustat on selvitettävä. Niin ikään ministerin sihteeri ja hänen sijaisensa, jotka toimivat valtionjohtoa välittömästi palvelevissa tehtävissä, kuuluvat perusmuotoisen turvallisuusselvityksen piiriin (19 § 1 mom. 3 kohta).

Linjaus koskee kuitenkin vain oikeusministeriön omaa sekä oikeusministeriön tiloissa työskentelevää muuta henkilöstöä, kuten siivoojia, huoltomiehiä ja vahtimestareita. Hallinnonalan virastot päättävät itse, teetetäänkö selvitys.

# Nykytila

## Yleistä

Vaikka turvallisuusselvityslain tarkoituksena on suojella valtion ja yleistä turvallisuutta, se perustuu avoimuudelle ja selvityksen kohteen yksityisyyden suojan kunnioittamiselle. Näin ollen laissa korostetaan selvityksen kohteen oikeuksia. Lain mukaan turvallisuusselvitys voidaan tehdä vain selvityksen kohteen etukäteen antamalla kirjallisella suostumuksella (turvallisuusselvityslaki 5 §). Selvityksen tekeminen edellyttää myös, että selvityksen hakijan on ennakolta ilmoitettava, että täytettävänä olevaan virkaan tai tehtävään valittavasta voidaan laatia turvallisuusselvitys (4 §). Näin potentiaaliset hakijat voivat jo ennalta arvioida mahdollisen selvityksen vaikutusta heidän halukkuuteensa hakea tehtävää. Laissa on myös kattavat säännökset hakijan tiedonsaanti- ja huomautusoikeuksista (6 ja 7 §). Myös selvityksen laatimisessa sallitut tietolähteet ja tietojen käsittelylle asetettavat vaatimukset on määritelty tarkasti.

Uuden lain myötä perustettiin oikeusministeriön yhteyteen valtioneuvoston asettama arviointikriteerilautakunta (12 §). Sen tehtävänä on toimivaltaisten viranomaisten päätöksenteon tueksi sekä yhtenäisen ja johdonmukaisen tulkintakäytännön edistämiseksi käsitellä ja esittää yleisiä tulkintasuosituksia muun muassa tehtävistä, joista laissa säädetyt edellytykset huomioon ottaen voidaan laatia turvallisuusselvitys. Oikeusministeriön tiedon mukaan lautakunta ei ole antanut suosituksia siitä, mihin tuomioistuinlaitoksen tehtäviin valittavista henkilöistä tulisi laatia turvallisuusselvitys.

## Turvallisuusselvityksen hakeminen

Yleisenä edellytyksenä turvallisuusselvitykselle on se, että selvityksen hakija on rajoittanut teknisin ja muin toimenpitein pääsyä suojattaviin tietoihin sekä huolehtinut toimitilojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta ja ryhtynyt muihin asianmukaisiin toimenpiteisiin tietoturvallisuuden sekä muiden turvallisuusjärjestelyjen toteuttamiseksi. Edellytyksen tarkoituksena on paitsi edistää yleistä tietoturvallisuutta, myös varmistaa, että turvallisuusselvityksiä käytetään osana laajempia turvallisuustoimenpiteitä eikä niiden sijasta (18 §).

Edellytys tarkoittaa käytännössä sitä, että suojelupoliisi voi laatia turvallisuusselvityksiä ainoastaan sellaisille tahoille, jotka ovat antaneet riittävän selvityksen turvallisuusselvitysten laatimisen edellytyksistä. Tämä edellyttää, että ennen turvallisuusselvitysten hakemista viranomaiset hakeutuvat turvallisuusselvityksen piiriin. Selvityksessä on annettava tietoa kyseisestä organisaatiosta ja niistä työtehtävistä, joihin turvallisuusselvitysmenettely esitetään ulotettavaksi. Lisäksi selvityksessä tulee kuvata, millaisin turvallisuusjärjestelyin hakija on rajoittanut pääsyä suojattaviin tietoihin turvallisuusselvityslain 18 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Se, että viranomainen on ryhtynyt riittäviin turvallisuusjärjestelyihin, voidaan lain mukaan osoittaa tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annetussa laissa (1405/2011) tarkoitetun hyväksytyn arviointilaitoksen antamalla todistuksella, viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011) mukaisesti annetulla todistuksella, turvallisuussuunnitelmalla tai muulla turvallisuusselvityksen tekemisestä päättävän toimivaltaisen viranomaisen hyväksymällä tavalla. Edellä mainittuja todistuksia ei tuomioistuimia koskien ole oikeusministeriön tiedon mukaan annettu. Sen sijaan osa tuomioistuimista on jo hakeutunut turvallisuusselvityksen piiriin edellä kuvatun menettelyn kautta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi erikseen säätää valtionhallinnon viranomaisen velvollisuudesta hakea henkilöturvallisuusselvitystä (16 §) ja yritysturvallisuusselvitystä (34 §). Tällaisia velvollisuuksia ei oikeusministeriön tiedon mukaan ole toistaiseksi säädetty, mutta valtiovarainministeriössä valmistellaan kyseisen valtioneuvoston asetuksen antamista liittyen edellä mainittuun kaksoiskansalaisuuteen liittyvän lainsäädännön valmisteluun, jolla virkamieslakia ja turvallisuusselvityslakia muutettiin (VM058:00/2016). Laissa säädetyt edellytykset huomioon ottaen velvollisuus voisi vain poikkeuksellisesti koskea tuomioistuinlaitosta. Tällaisia tehtäviä voisi tosin liittyä tiedustelulainsäännön uudistamiseen ja Helsingin käräjäoikeudelle siinä säädettyihin velvollisuuksiin. Tuomioistuinten riippumattomuus huomioon ottaen tällaisista velvollisuuksista tulisi lähtökohtaisesti säätää lain tasolla.

Henkilöturvallisuusselvityksen hakemisesta säädetään turvallisuusselvityslain 17 §:ssä. Selvitystä on haettava kirjallisesti. Hakemuksessa tulee yksilöidä selvityksen kohteena oleva henkilö sekä virka tai tehtävä, johon häntä ollaan nimittämässä. Hakemukseen tulee liittää nimitettäväksi esitettävän suostumusasiakirja. Vuonna 2018 käyttöön on tulossa uusi sähköinen asiointijärjestelmä, joka helpottaa selvitysten tekemistä. Turvallisuusselvitysten odotettavissa olevat käsittelyajat ovat seuraavat: suppea 10 ja perusmuotoinen 15 arkipäivää.

## Henkilöturvallisuusselvitys

Laaja turvallisuusselvitys

Yleisin turvallisuusselvitys on henkilöturvallisuusselvitys (4 luku, 14–32 §), joka voidaan laatia suppeana, perusmuotoisena tai laajana. Laaja turvallisuusselvitys voi tulla kyseeseen varsin poikkeuksellisesti. Turvallisuusselvityslain 20 §:n mukaan laaja selvitys voidaan esimerkiksi laatia henkilöstä, joka työtehtävissään saa oikeuden muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoihin I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja (1 momentin 1 kohta). Lisäksi selvitys voidaan laatia henkilöstä hoitaa sellaista tehtävää, jossa hän salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita (2 kohta). Lisäksi laaja selvitys voidaan laatia kansainvälisiin tehtäviin hakeutuvilla tai kansainvälisen velvoitteen muutoin niin edellyttäessä.

Turvallisuusselvityslain esitöiden mukaan pykälän soveltamisala on suhteellisen rajoitettu ja niiden tehtävien määrä, joissa laaja henkilöturvallisuusselvitys voitaisiin laatia, on verrattain pieni. Esityksen mukaan pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä on etenkin puolustus- ja ulkoasiainhallinnossa sekä suojelupoliisissa. Huomattava kuitenkin on, että tiedustelulainsäädäntöön liittyviä tehtäviä on tarkoitus keskittää Helsingin käräjäoikeuteen. Näin ollen tiedustelutoimivaltuuksia koskevia lupa-asioita käsittelevistä tuomareista voi olla tulevaisuudessa välttämätöntä laatia laaja turvallisuusselvitys.

Perusmuotoinen turvallisuusselvitys

Lain 19 §:ssä on esimerkkiluettelo palvelussuhteista tai toimeksiantotehtävistä, joihin valittavasta voidaan laatia perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys. Tuomioistuimissa sovellettavaksi voi lähinnä tulla pykälän 1 momentin 1 ja 5 kohdat. Momentin 1 kohta koskee tehtäviä, joissa toimiva saa oikeuden muutoin kuin satunnaisesti käsitellä sellaisia viranomaisen asiakirjoja, jotka voidaan tai tulee turvallisuusluokitella suojaustasoihin II–III kuuluviksi. Saman kohdan mukaan selvitys voidaan laatia myös henkilöstä, joka muutoin hoitaa sellaisia tehtäviä, joissa hän salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voi merkittävällä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, kansainvälisiä suhteita, poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja taikka mainittujen etujen suojaamiseksi toteutettuja turvallisuusjärjestelyjä. Lain esitöiden mukaan tällaisia tehtäviä on erityisesti ulkoasiainhallinnossa sekä puolustushallinnon ja muissa turvallisuusalan hallintotehtävissä. Poissuljettua ei kuitenkaan ole, etteikö tällaisia tehtäviä voisi olla tuomioistuinlaitoksessa.

Momentin 5 kohta taas koskee tehtäviä, joissa toimiva voi tietojärjestelmän pääkäyttäjänä tai muut toimivaltuutensa huomioon ottaen vahingoittaa viranomaisten toiminnan tai yhteiskunnan perustoimintojen kannalta keskeisten tietojärjestelmien toimivuutta tai niiden tietoturvallisuutta. Tällaiset tehtävät ovat tuomioistuimissa harvinaisia, mutta ottaen huomioon oikeushallinnon tietojärjestelmän yhteydet merkittäviin rekistereihin, kuten esimerkiksi väestötietojärjestelmä, ei kohdan soveltuvuutta voine jättää huomioimatta.

Suppea turvallisuusselvitys

Suppean turvallisuusselvityksen piiriin kuuluvien tehtävien piiri on perusmuotoista laajempi. Lain 21 §:n 1 momentin mukaan suppea henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia sellaiseen palvelussuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta, joka saa oikeuden käsitellä viranomaisen suojaustasoihin III–IV luokiteltuja asiakirjoja (kohta 1). Edellä todetulla tavalla suojaustasolle III kuuluvat asiakirjat, joihin sisältyvien salassa pidettävien tietojen oikeudeton paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa **vahinkoa yleiselle tai yksityiselle edulle**. Suojaustasolle IV taas kuuluu tiedot, joiden vääriin käsiin joutuminen voi aiheuttaa **haittaa** edellä mainituille eduille.

Tuomioistuinlaitosta voi koskea myös momentin 3 kohta. Se koskee tehtäviä, joissa henkilö saa pysyväisluonteisen oikeuden päästä sellaiseen viranomaisen yleisöltä suljettuun toimitilaan tai alueelle ja hoitaa siellä itsenäisesti rakennus-, asennus-, huolto- tai vartiointitehtäviä tai muita niihin rinnastettavia tehtäviä, jos toimitilasta tai alueesta saatavien tietojen oikeudettomalla käytöllä tai niissä tapahtuvalla lainvastaisella teolla voi vaarantaa yleistä turvallisuutta, valtion turvallisuutta tai muuta merkittävää yleistä etua.

Kuten edellä selostetuista säännöksistä käy ilmi, suppean ja perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen piiriin kuuluvat tehtävät, ainakin asiakirjojen luokitteluun perustuvin osin, ovat osittain päällekkäiset. Esitöiden mukaan useamman eri kohdan täyttymistä voidaan perustellusti pitää olettamana selvityksen tekemisen sallittavuudesta. Viime kädessä selvityksen laatimiseen toimivaltainen viranomainen päättää tehtävän selvityksen tasosta. Turvallisuusselvityksen laatii vuoden 2016 lopussa tulleen lain muutoksen (931/2016) myötä sen tasosta riippumatta suojelupoliisi (9 §).

Henkilöturvallisuusselvityksen tasosta riippuu, mitä tietolähteitä siinä käytetään (25–27, 30 §). Esimerkiksi suppean selvityksen laatimisessa käytetään väestörekisterin lisäksi muun muassa rikos- ja sakkorekisteriä sekä oikeushallinnon tietojärjestelmää. Erona suppean ja perusmuotoisen selvityksen välillä on, muun muassa se, että perusmuotoista selvitystä laadittaessa tarkistetaan myös henkilön ulkomaansidonnaisuudet. Lain 32 §:ssä on erikseen säädetty rajoituksia esimerkiksi yli kymmen vuotta vanhoja sekä keskeneräisiä rikosasioita koskevien tietojen käytöstä.

## Yritysturvallisuusselvitys

Uusi turvallisuusselvityslaki mahdollistaa henkilöturvallisuusselvityksen lisäksi myös yritysturvallisuusselvityksen (5 luku, 33–40 §). Lain tavoitteena on ollut kehittää tietoturvallisuutta valtionhallinnossa mahdollistamalla yritysten taustojen selvittämisen erityisesti tilanteissa, joissa yrityksille luovutetaan luokiteltuja salassa pidettäviä tietoja. Sääntelyn perusteella yritysturvallisuusselvitystä voi hakea viranomainen, jonka on tarkoitus tehdä sopimus selvityksen kohteen kanssa, jos sopimuksen yhteydessä yritykselle annetaan tai sopimuksen johdosta syntyy suojaustasoon I–III kuuluvaksi luokiteltuja asiakirjoja. Sama oikeus on viranomaisen toimeksiannosta valtionhallinnon hankinnoista vastaavalla yksiköllä tai valtionhallinnolle yhteisiä tai laajaan käyttöön tarkoitettuja tieto- ja viestintekniikkapalveluja tuottavalla yksiköllä.

## Muut selvityksen laatimista koskevat säännökset

Selvityksen voimassaolo

Uuden lain tavoitteena on ollut yhdenmukaistaa ja tehostaa viranomaisten menettelyjä turvallisuusselvityksiä laadittaessa. Käyttöön on otettu turvallisuusselvitystodistus, jonka useiden eri viranomaisten tiloissa työskentelevä henkilö voisi esittää. Todistuksen tarkoituksena on estää samaa henkilöä koskevien selvitysten laatiminen tarpeettomasti.

Käyttöön on otettu myös turvallisuusselvitysrekisteri, johon eräille viranomaisille on myönnetty tekninen käyttöyhteys.

Laissa on säädetty turvallisuusselvityksen ja turvallisuusselvitystodistuksen voimassaoloajaksi enintään viisi vuotta (53 §). Selvitys voidaan uusia esimerkiksi, jos selvityksen kohteen tehtävissä tai hänen olosuhteissaan on tapahtunut muutos, joka tulee ottaa huomioon selvitystä laadittaessa (54 §).

Selvityksen sisältö ja merkitys

Turvallisuusselvitys ei sido sen hakijaa (42 §). Selvitys ei myöskään saa sisältää suojelupoliisin arviota kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta kyseessä olevaan virkaan tai tehtävään. Näin ollen selvityksessä tuodaan esiin, mitä edellä todetuista rekistereistä tai niiden tietoja yhdistämällä on saatu selville. Kunkin viranomaisen arvioitavaksi jäi, mikä vaikutus selvityksessä mahdollisesti ilmenneillä tiedoilla on henkilön palkkaamiseen. Selvityksen kohteen yksityisyyden suoja edellyttää, että selvityksen hakija huolehtii tietoturvallisuudesta eli siitä, että turvallisuusselvityksen sisältämiä henkilötietoja voivat käsitellä vain ne henkilöt, jotka niitä tehtävissään välttämättä tarvitsevat, ja että selvityksen ja henkilöturvallisuusselvitystodistuksen sisältämiä tietoja ei käytetä muuhun kuin hakemuksessa ilmoitettuun tarkoitukseen (45 §). Viranomaisella on luonnollisesti salassapitovelvollisuus siltä osin kuin selvitykseen sisältyy julkisuuslain mukaan salassa pidettävää tietoa. Työnantajalla on myös velvollisuus ilmoittaa palvelussuhteen päättymisestä henkilöturvallisuusselvityksen laatineelle tai henkilöturvallisuustodistuksen antaneelle viranomaiselle (58 §).

Selvityksestä aiheutuvat kustannukset

Turvallisuusselvityksen laatimisesta peritään hakijalta maksu valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti. Tällä hetkellä suppea turvallisuusselvitys maksaa 55 euroa ja perusmuotoinen 102 euroa. Suojelupoliisi laskuttaa kaikki tehdyt selvityksen tietyin väliajoin, jolloin ne kohdennetaan selvityksiä pyytäneille tahoille.

# Nykytilan arviointi

## Turvallisuusselvitysten tarve

Tuomioistuinten henkilöstön turvallisuusselvitysten arvioinnissa lähtökohdaksi voidaan ottaa oikeusministeriössä tehty turvallisuusselvitysten tarpeen arviointi. Tuomioistuinlaitoksen tehtävät ovat kuitenkin hyvin erilaiset kuin valtioneuvostolla, eikä näitä eri tehtäviä voida täysin rinnastaa toisiinsa arvioitaessa valtion turvallisuutta. Selvää kuitenkin on, että tuomioistuinlaitoksen toimivuus ja sen suojeleminen turvallisuusuhilta on itseisarvo sinänsä. Turvallisuuteen liittyvien näkökohtien huomioon ottaminen on entistä tärkeämpää nyky-yhteiskunnassa. Myös tuomioistuinlaitoksen palveluksessa olevan ja sen tiloissa toimivan henkilöstön taustat ja nuhteettomuus tulee voida arvioida. Toisaalta arvioinnissa on erityisesti tuomareita ja muita lainkäyttötehtävissä toimivia koskien otettava huomioon perustuslaissa säädetyt tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus ja tuomareiden virassapysymisoikeus, kuten myös tuomarin tehtävässä toimivalta jo muutoinkin edellytetty erityinen luotettavuus.

Tuomareiden kelpoisuus ja nimittäminen

Tuomareihin sovelletaan perustuslain 125 §:ssä säädettyjä virkamiesten yleisiä nimitysperusteita: taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan yleisesti tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä.

Tuomariksi voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Tuomarin kelpoisuusvaatimuksena on laissa säädettyjen tutkintovaatimusten ja viran menestyksellisen hoitamisen edellyttämän perehtyneisyyden ja henkilökohtaisten ominaisuuksien lisäksi oikeamielisyys. Tuomareiden nimittämistä koskevan lainsäädännön esitöiden (HE 109/1999 vp) mukaan tällä on haluttu korostaa, että tuomariksi nimitettävä tulee virassaan soveltamaan koulutuksessaan saamiaan valmiuksia tuomarinohjeissa edellytetyllä tavalla yhteisen kansan parhaaksi niin, että ihmiset voivat kokea olevansa tosiasiallisesti yhdenvertaisia lain edessä. Oikeamielisyys tarkoittaa myös sitä, että tuomarin ratkaisun tosiasialliset vaikuttimet ja tausta-arvot ovat hyväksyttäviä ja vastaavat sitä, mitä tuomion perusteluissa ilmoitetaan. Tuomareilta edellytetään muita virkamiehiä laajemmin myös sidonnaisuuksiensa ilmoittamista, millä pyritään korostamaan tuomioistuinten puolueettomuutta ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Tarkoituksena on edistää kansalaisten luottamusta tuomitsemistoiminnan riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen.

Tuomareiden nimittämismenettely on muista valtion viroista poikkeava. Tämä johtuu korostuneesti tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja itsenäisyyden vaatimuksista. Päällikkötuomarit, jotka nimitetään seitsemän vuoden määräajaksi kerrallaan, ja vakinaiset tuomarit nimittää tasavallan presidentti riippumattoman tuomarienemmistöisen tuomarinvalintalautakunnan esityksestä. Lautakunnan tehtävänä nimitysjärjestelmässä on varmistaa, että tuomioistuinten riippumattomuuden takaava asiantuntemus on keskeinen peruste tuomareita nimitettäessä. Tuomarin nimittämistä edeltää monivaiheinen ja perusteellinen valmistelu. Tuomarinvalintalautakunta hankkii ennen nimitysesityksen tekemistä lausunnon hakijoista tuomioistuimelta, jossa virka on haettavana, ja käräjätuomarin viran hakijoista asianomaiselta hovioikeudelta. Lautakunta voi hankkia muitakin lausuntoja ja selvityksiä sekä kuulla hakijoita ja asiantuntijoita. Lautakunta voi halutessaan selvittää henkilön rikostaustan ja soveltuvuuden. Päällikkötuomarin viran hakijoille tehdään säännönmukaisesti soveltuvuustestit. Huomattava myös on, että tuomareiksi nimitetään pääosin tuomioistuinlaitoksen sisältä, joten valittavat henkilöt ja heidän taustansa on jo ennestään tiedossa.

Määräaikaiset tuomarit nimittää asianomainen tuomioistuin, tai jos nimitys on yli vuoden mittainen, korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuimissa on lisäksi kolmen vuoden määräajaksi nimitettäviä asessoreja (ns. tuomarin koulutusvirka) ja vuoden määräajaksi nimitettäviä tuomioistuinharjoittelua suorittavia asessoreja. Näiden nimittämiseen osallistuu tuomarinkoulutuslautakunta, joka on valintalautakunnan tavoin riippumaton ja tuomarienemmistöinen.

Tuomioistuinlaitoksen erityispiirteistä ja korostetusta riippumattomuusvaatimuksesta johtuu, että myöskään virkanimityspäätöksiä koskevan valitusoikeuden ei ole katsottu soveltuvan tuomioistuinlaitokseen. Arvioinnissa on otettu huomioon tuomareiden nimittämismenettelyn erityispiirteet sekä se, että lainkäyttötehtävien hoitaminen muodostavat tuomioistuimissa kokonaisuuden. Näin ollen myös tuomioistuinlaitoksen esittelijät ja valmistelijat on jätetty valituskiellon piiriin (HE 77/2017 vp).

Tuomareiden nimittämismenettely on muista virkamiehistä poikkeava ja perustuu korostetusti tuomioistuinlaitoksen riippumattomaan asemaan. Tähän nähden tuomareiden taustojen selvittämisen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen tahon eli suojelupoliisin toimesta voidaan nähdä soveltuvan huonosti yhteen riippumattomuusvaatimuksen kanssa. Huomattava kuitenkin on, että selvitys ei sido hakijaa. Päätösvalta siitä, mikä merkitys selvitykselle annetaan, on selvitystä hakeneella taholla eli käytännössä tuomioistuimella itsellään. Näin ollen turvallisuusselvityksen teettämisen tuomarista ei voida katsoa olevan suoranaisesti ristiriidassa perustuslaissa säädetyn riippumattomuuden kanssa.

Yhteiskunnalliset olot edellyttävät, että myös tuomioistuinten turvallisuudesta huolehditaan aiempaa järjestelmällisemmin ja laajemmin. Tämä huomioon ottaen turvallisuusselvitysten laatiminen entistä suuremmasta osasta tuomioistuinlaitoksen henkilöstöstä on perusteltua. Erityisesti tämä koskee tuomioistuinten tiloissa työskentelevää muun työnantajan palveluksessa olevaa henkilöstöä. Tuomioistuimet eivät itse osallistu tällaisen henkilöstön valintaan, mistä syystä sitä ei tunneta samalla tavoin kuin tuomioistuinten omaa henkilöstöä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tällaista käytäntöä noudatetaan useissa tuomioistuimissa.

Edellä jo selostetulla tavalla tuomioistuinlaitoksen tuomareita ja muuta henkilöstöä voi lähtökohtaisesti koskea suppean turvallisuusselvityksen laatiminen turvallisuusselvityslain 21 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan (pääsy III-IV suojaustason asiakirjoihin). Toisaalta asiakirjojen suojausluokitukseen perustuen myös perusmuotoinen voi olla mahdollinen, mikäli henkilöllä olisi oikeus käsitellä suojaustason II-III asiakirjoja tai hän toimisi tietojärjestelmän pääkäyttäjänä. Oikeusministeriön arvion mukaan tämä olisi kuitenkin varsin poikkeuksellista, ja voisi koskea lähinnä tuomioistuimen johtoa sekä esimerkiksi valmiusasioista ja tietojärjestelmistä vastaavaa henkilöstöä.

Henkilöstön taustojen selvittäminen perustuu hyvin pitkälti asiakirjojen suojausluokitukseen. Tähän nähden perusteltua olisi, että tuomioistuinten päällikkötuomareista ja mahdollisesti myös kanslia- ja tai hallintopäälliköstä, joilla on laajimmat käyttöoikeuden salassa pidettäviin tietoihin, tehtäisiin turvallisuusselvitykset. Samoin voitaisiin menetellä myös muun, lähinnä hallintohenkilöstön osalta, jolla on pääsy kaikkien salaisimpiin aineistoihin tai tietojärjestelmiin. Lähtökohtaisesti myös tuomareilla ja muulla lainkäyttöhenkilöstöllä on pääsy salassa pidettäviin tietoihin. Lisäksi asioita käsitellessään he saattavat saada tietonsa hyvinkin arkaluontoista aineistoa. Sama voi koskea myös tuomioistuinten haastemiehiä ja muuta henkilökuntaa.

## Käytännön toimenpiteet

Suojelupoliisi on ollut oikeusministeriöön yhteydessä liittyen tuomioistuimille laadittaviin turvallisuusselvityksiin. Osa tuomioistuimista on teettänyt selvityksiä. Kaikki tuomioistuimet eivät ole hakeutuneet turvallisuusselvitysmenettelyyn. Lainsäädäntö kuitenkin edellyttää, että Suojelupoliisi teettää turvallisuusselvityksiä vain niille virastoille, jotka ovat hakeutuneet turvallisuusselvityksen piiriin. Tuomioistuinten perustelut turvallisuusselvitysten hakemisen edellytysten täyttymisiksi eivät myöskään ole yhdenmukaisia tai riittäviä. Lähtökohtaisesti on tuomioistuinten tehtävä arvioida tarve turvallisuusselvitysten tekemiselle. Suojelupoliisin oma arvio on, että kaikissa tuomioistuimissa lain edellytykset täyttyvät. Se on arvioinut myös, että syyttäjistä ja tuomareista voisi olla perusteltua tehdä perusmuotoinen turvallisuusselvitys.

# Johtopäätökset

Edellä todettu huomioon ottaen oikeusministeriön näkemyksen mukaan kaikkien tuomioistuinten tulisi hakeutua turvallisuusselvitysmenettelyyn eli laatia Suojelupoliisille selvitys turvallisuusselvitysten laatimisen edellytyksistä. Edellä todetulla tavalla tämä edellyttää analyysiä toimenpiteistä, joilla on rajoitettu pääsyä suojattaviin tietoihin ja muutoin huolehdittu viraston toimitilojen ja tietojärjestelmien yleisestä turvallisuudesta. Niin ikään tämä edellyttää niiden virkojen ja tehtävien tunnistamista, joihin nimitettävistä tulisi teettää turvallisuusselvitykset. Oikeusministeriö pitää perusteltuna myös, että tuomioistuimet nimeäisivät turvallisuusselvitysvastaavat. Koska turvallisuusjärjestelyt ja tehtävät ovat eri tuomioistuimissa samankaltaisia, oikeusministeriö pitää perusteltuna, että tuomioistuimet yhdessä arvioisivat, mitä menettelyyn hakeutumisen edellyttämän selvityksen tulisi pitää sisällään. Oikeusministeriö voi tukea tässä työssä.

Turvallisuusselvityslain perusteella menettely voi koskea tuomioistuinten koko henkilöstöä, koska tuomioistuinten eri henkilöstöryhmiin kuuluvilla voi olla pääsy suojattuihin asiakirjoihin. Se seikka, että vakinaisten tuomareiden nimittämismenettelyyn liittyy nimitettävän henkilön varsin seikkaperäinen arviointi, ei poista turvallisuusselvityksen laatimisen tarvetta. Nimittämismenettelyssä ei selvitetä niitä asioita, joita turvallisuusselvityksessä arvioidaan. Turvallisuusselvityksen teettäminen nimitettäväksi esitettävästä ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole suoranaisesti ristiriidassa perustuslaissa säädetyn tuomarin tai tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa, koska selvitys ei sido hakijaa.

Koska asiakirjaluokitusta ei tuomioistuinlaitoksessa ole vielä tehty, tarkan arvioinnin tekeminen selvitystä edellyttävistä tehtävistä ja sen laajuudesta on vaikeaa. Koska tuomioistuimissa käsiteltävien asiakirjojen laatu on tiedossa, alustavia arvioita siitä, missä määrin ja missä laajuudessa turvallisuusselvityksiä olisi tuomioistuimissa tarpeen tehdä, voidaan oikeusministeriön käsityksen mukaan kuitenkin tehdä jo nyt. Huomattava on, että turvallisuusselvityksen laatiminen voi tulla kyseeseen myös muilla kuin asiakirjaluokitukseen perustuvilla turvallisuusselvityslaissa säädetyillä edellytyksillä. Lainsäädännön edellytykset huomioon ottaen oikeusministeriö pitää perusteltuna, että turvallisuusselvitysten hakeminen koskisi lähtökohtaisesti tuomioistuinten koko henkilöstöä korkeakouluharjoittelijoita ja lyhyitä määräaikaisuuksia lukuun ottamatta. Tämä vastaisi myös sitä, miten asia on ministeriössä linjattu. Oikeusministeriön käsityksen mukaan suppea selvitys olisi valtaosassa tehtäviä riittävä. Tarkemmin tulisi kuitenkin vielä selvittää, missä määrin tuomioistuimissa on tehtäviä, joihin nimitettäviltä tulisi edellyttää perusmuotoista turvallisuusselvitystä. Lisäksi olisi arvioitava, missä laajuudessa uuden tiedustelulainsäädännön mukaisia tiedustelulupa-asioita käsittelevä Helsingin käräjäoikeuden henkilöstö tulisi selvittää.

Turvallisuusselvitysten laatiminen lisää tuomioistuinten hallinnollista työtä. Päällekkäisen hallinnollisen työn välttämiseksi perusteltua olisi, että selvitysten hakeminen hoidettaisiin keskitetysti. Tehtävä ei riippumattomuusnäkökohdat huomioon ottaen sovi oikeusministeriölle, mutta se voisi kuulua perustettavalle tuomioistuinvirastolle. Tätä ennen tehtävä kuuluisi tuomioistuimille itselleen. Yhtenä mahdollisuutena tosin on, että tuomarinvalintalautakunnalle ja tuomarinkoulutuslautakunnalle olisi keskitetty vastuu hakea selvitykset vakinaisiksi tuomareiksi, asessoreiksi ja käräjänotaareiksi nimitettävistä. Tästä tehtävästä tulisi kuitenkin säätää erikseen laissa, koska lautakunnat eivät ole turvallisuusselvityslain 15 §:ssä tarkoitettuja henkilöturvallisuusselvityksen hakemiseen oikeutettuja selvityksen kohteen työnantajia.

Turvallisuusselvitysten teettäminen lisää myös kustannuksia. Tuomioistuimissa työskenteli vuonna 2016 hieman yli 1000 tuomaria, noin 310 esittelijää, 135 käräjänotaaria ja yli 1700 muuta henkilöstöä. Jos näille kaikille yli 3100 työntekijälle teetettäisiin suppea turvallisuusselvitys, siitä aiheutuisi yli 170 000 euron kustannus. Näissä luvuissa ei ole mukana tuomioistuinten tiloissa työskenteleviä ulkopuolisia henkilöitä, kuten siivoojia tai vartijoita. Mahdollisuudet lisärahoituksen saamiselle selvitetään.