

Turvallisuusselvitys vai turha selvitys?

Jyri Paasonen, Henriikka Lindfors ja Jesse Vainio

TIIVISTELMÄ

Henkilöstöturvallisuus on noussut viimeisten vuosikymmenten aikana kiinteäksi osaksi riskienhallintaa, mikä on aiheuttanut myös sääntelyn kehittämistarpeita. Suomessa henkilöstöturvallisuuden sääntelyn kehitykseen ovat vaikuttaneet Euroopan unionin sääntely sekä työelämän rakenteelliset uudistukset ja yritysten kokemat uudenlaiset turvallisuushaasteet, kuten teollisuusvakoilu ja kyberrikokset. Henkilöstön, yritysten ja toimittajien luotettavuuden arviointia koskevaa lainsäädäntöä kehitettiin käyttötarkoituksen tarkentamisen näkökulmasta laajentaen sen aiemmasta valtion turvallisuuden suojelusta myös yritysten tärkeiden etujen suojeluun. Erityisesti lainsäädännön toteuttamisen kannalta haasteita on ilmennyt henkilö- ja yritysturvallisuusselvitysten tekemisvastuun kanssa useiden vuosien ajan ennen kuin se keskitettiin täysimääräisesti suojelupoliisille. Suojelupoliisin haasteiksi ovat nousseet jyrkkä turvallisuusselvitysten määrän kasvu, selvitysten laatimiseen liittyvät resurssipuutteet ja turvallisuusselvitysten käyttöalan laajentaminen. Turvallisuusselvitysten määrien kehityksen voidaan nähdä nousseen yli odotusten, joka on selvästi vaikuttanut suojelupoliisin toiminnan kehittämistarpeisiin. Turvallisuusselvitysmenettely on kehittynyt vuosien varrella paljon niin lainsäädännön kuin käytännön tekemisen kannalta. On pystytty vastaamaan voimakkaasti kasvaviin selvitysmääriin ja hyödyntämään digitalisaatiota käsittelyssä. Toisaalta rikosseuraamusalan näkökulmasta nykyinen turvallisuusselvitysmenettely ei ole riittävä ja se aiheuttaa haasteita erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden vuoksi.

1 Johdanto

Riskienhallintaan ja henkilöstöturvallisuuteen on panostettu merkittävästi eri toimialoilla 2000-luvun aikana, mikä ilmenee muun muassa kansainvälisten salassa pidettävien tietojen vaihtoa ja niiden käsittelyä koskevien sopimusten määrän lisääntymisenä. Euroopan unionissa on annettu useita direktiivejä ja asetuksia turvallisuuden lisäämiseksi. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita satamien ja lentoliikenteen turvallisuutta koskevat säädökset sekä kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen tähtäävä direktiivi (2008/114/EY).¹ Suomessa henki-

¹ HE 57/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle turvallisuusselvityslainsäädännön ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 5.

löstöturvallisuutta sääntelevä keskeisin säädös on turvallisuusselvityslaki (726/2014). Lisäksi henkilöstö- ja tietoturvallisuudesta on säädetty muun muassa kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) ja yksityisuuden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004).

Turvallisuusselvityslaisissa säädettävän turvallisuusselvitysmenettelyn tarkoituksena on suojata yhteiskunnan etuja varmistamalla henkilöstön luotettavuus selvittämällä virkamies-ten, työntekijöiden tai työnhakijoiden taustatietoja. Turvallisuusselvitysten hankinta on siten merkittävä keino henkilöstöturvallisuuden toteuttamisessa osana esimerkiksi yhteisöjen ja viranomaisten tietoturvallisuustyötä. Turvallisuusselvitysmenettelyä koskeva lainsäädännön kokonaisuudistus toteutettiin 1.1.2015 voimaan tulleella turvallisuusselvityslaila. Uudella yleislaila parannettiin muun muassa turvallisuusselvityksen kohteena olevan henkilön tiedonsaantimahdollisuuksia, laajennettiin ja määriteltiin yksityiskohtaisemmin tehtävät, joita hoitavista turvallisuusselvitys voidaan laatia sekä yhdenmukaistettiin ja tehostettiin viranomaisten mahdollisuuksia laatia turvallisuusselvityksiä.²

Turvallisuusselvityslaisissa säädetään tehtävistä, joihin valittavasta tai joita hoitavasta henkilöstä voidaan tehdä perusmuotoinen, laaja tai suppea henkilöturvallisuusselvitys. Turvallisuusselvityksen tekee pääsääntöisesti suojelupoliisi.³ Henkilöturvallisuusselvitys tehdään tarkistamalla henkilöä koskevat rekisteritiedot turvallisuusselvityslain 4 luvun 23 §:ssä säädettyllä tavalla sekä tarvittaessa selvityksen kohdetta haastatteleamalla hänen yleisistä olosuhteistaan, ulkomaansidonnaisuuksistaan, ulkomailla oleskelustaan sekä sellaisista seikoista, joilla on merkitystä arvioitaessa hänen riippumattomuuttaan ja luotettavuuttaan selvityksen perustana olevan tehtävän kannalta. Turvallisuusselvityksen laadinnassa voidaan käyttää viranomaisten rekistereitä ja muita tietolähteitä selvityksen tasosta riippuen sen mukaan kuin lain 25–32 §:ssä säädetään. Suojelupoliisin tekemien turvallisuusselvityksien määrät ovat kasvaneet voimakkaasti ylittäen ensimmäistä kertaa 90 000 selvityksen rajan vuonna 2021⁴.

Tämän artikkelin tarkoituksena on ensinnäkin käydä läpi turvallisuusselvitysmenettelyn sääntelyn kehitystä, nykytilaa ja haasteita. Turvallisuusselvitysten lukumäärien sekä sääntelyn kehityksen tarkastelulla luodaan taustoitusta nykytilan hahmottamiselle. Lisäksi arvioidaan voimassa olevan lainsäädännön toimivuutta ja vaikuttavuutta erityisesti rikosseuraamusalan näkökulmasta. Näin ollen aihetta lähestytään lainsäädäntötutkimuksen näkökulmasta⁵. Käsitellä olevaa aihealuetta koskevaa tutkimusta on tehty Suomessa erittäin vähän⁶. Artikkelin aluksi käydään läpi turvallisuusselvitysmenettelyn sääntelyn kehitystä ja kokonaisuudistusta.

² HE 57/2013 vp, s. 1, 18–19.

³ HE 1/2020 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi turvallisuusselvityslain ja ilmailulain 101 §:n muuttamisesta, s. 7.

⁴ Suojelupoliisi 2022. Turvallisuusselvitysten määrä kasvoi edelleen vuonna 2021. <https://supo.fi/-/turvallisuusselvitysten-maara-kasvoi-edelleen-vuonna-2021>.

⁵ Tala on todennut, että lainsäädäntötutkimuksen tulisi kyetä kertomaan muun muassa, että kuinka normit vaikuttavat. Ks. Tala, Jyrki, Lainsäädäntötutkimus – tarpeellinen näkökulma oikeustieteessä. Defensor Legis 6/2005, s. 1321–1322.

⁶ Matti Mikkola on vuonna 2020 julkaistussa väitöskirjassaan tarkastellut turvallisuusselvityksiä Poliisiammattikorkeakoulun oppilasvalintasysteemin näkökulmasta. Väitöskirjansa päätuloksena hän toteaa, että nykyinen Poliisiammattikorkeakoulun valintasysteemi sisältää sisäistä turvallisuutta vaarantavia turvallisuusaukkoja ja -uhkia. Yhtenä ongelmana hän on maininnut turvallisuusselvityksissä käytettävien rekisteritietojen käyttörajoitukset eräissä tapauksissa. Ks. Mikkola, Matti, Sopiva vai sopimaton poliisiksi. Poliisiammattikor-

Tämän jälkeen käsitellään yritysturvallisuus selvitystä ja turvallisuus selvitysten lukumäärien kehitystä. Sitten tarkastellaan turvallisuus selvitysten haasteita rikosseuraamusalan näkökulmasta. Lopuksi esitetään kokoavia johtopäätöksiä.

2 Luotettavuuslausunnoista turvallisuus selvitysmenettelyyn

Henkilöstö turvallisuu ta koskevia tietoja on annettu viranomaisille ja yhteisöille jo vuodesta 1982 sisäasiainministeriön antaman päätöksen perusteella. Vastaavan tyyppistä tietojen ilmoittamistoimintaa on tätä ennenkin valtiollisen turvallisuus poliisin toimesta jossain määrin harjoitettu. Varsinaisen lainsäädännön perusteella suojelupoliisi on antanut henkilöstö turvallisuu ta koskevia tietoja viranomaisille ja yhteisöille vuodesta 1995 poliisin henkilöstö rekisteristä annetun lain (509/1995) 23 §:n nojalla ja samana vuonna voimaan tulleen poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain (1251/1995) nojalla.⁷

Henkilö turvallisuu desta huolehtiminen edellä mainittujen säädösten perusteella on perustunut pääosin suojelupoliisin ja pääesikunnan laatimiin luotettavuuslausuntoihin. Luotettavuuslausuntokäsite on otettu käyttöön vuonna 1995 poliisin henkilö rekisterilain voimaantulon myötä ja lausuntomenettelyä koskevassa keskeisemmässä säännöksessä poliisin henkilö rekisteristä annetun lain 23 §:ssä on määritelty ne tehtävät ja tilanteet, joissa poliisin henkilö rekistereiden tietoja tarpeellisessa laajuudessa voidaan lausuntoa annettaessa käyttää.⁸ Poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 8 §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisin tulee antaa sisäasiainministeriön vahvistamien yleisten perusteiden mukaisesti viranomaisille ja yhteisöille sellaisia ohjeita, neuvoja ja tietoja, jotka ovat tarpeen valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi tai siihen kohdistuvien loukkausten estämiseksi. Tässä tarkoituksessa suojelupoliisi ja paikallispoliisin yksiköt antoivat lausuntoja valtion turvallisuuden kannalta merkittäviin tehtäviin pyrkivien henkilöiden luotettavuudesta.⁹

Alun perin henkilö turvallisuu ta koskeva ilmoitustoiminta on painottunut perinteiseen valtion turvallisuuden ylläpitämiseen ja suojelemiseen liittyviin seikkoihin. Tavoitteena on ollut ennalta estää valtion turvallisuus ta vaarantava toiminta, kuten tiedustelutoiminta ja yleisesti rikollinen toiminta valtion turvallisuuden kannalta merkittävässä viroissa ja tehtävissä. Tästä johtuen tietoja on annettu lähinnä viranomaistahoille, kuten poliisin, rajavartioston, ulkoasiain-, sisäasiain- tai puolustushallinnon palvelukseen pyrkivistä sekä upseerikoulutettavista ja muista asevelvollisista.¹⁰ Turvallisuus selvityksistä annetun lain (177/2002)¹¹ esitöi-

keakoulun oppilasvalintasysteemin sisäistä turvallisuus ta uhkaavien lainsäädännöllisten turvallisuusaukkojen tarkastelu. Tampereen yliopiston väitöskirjat 261. PunaMusta Oy – Yliopistopaino, Tampere 2020.

⁷ HE 43/2001 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvallisuus selvityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 5.

⁸ HE 43/2001 vp, s. 6–7.

⁹ HE 39/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin henkilö rekistereistä ja passilain 19 a §:n muuttamisesta, s. 29.

¹⁰ HE 43/2001 vp, s. 5.

¹¹ Laki turvallisuus selvityksistä tuli voimaan 1.9.2002 ja sillä korvattiin aiempi luotettavuuslausuntojen antamista koskenut menettely, joka perustui lähinnä poliisin henkilö rekistereistä annetun lain niukkaan sääntelyyn. Turvallisuus selvityslain ohella on tullut voimaan 1.7.2004 laki kansainvälisistä tietoturvallisuus selvityksistä 588/2004, jossa säännellään henkilöstö turvallisuu selvityksistä ja arvioista. Ks. *Korhonen, Rauno*, Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja. Edita Prima Oy, Helsinki 2005, s. 88.

den mukaan valtion turvallisuus ja yhteiskunnan edut olivat suojeltavina intresseinä edelleen keskeisiä lakiuudistusta laadittaessa, mutta sääntelyn kehittämisenä on otettu huomioon kansainvälisen tilanteen muuttuminen sekä Suomessa tapahtunut yhteiskunnallinen, taloudellinen ja teknologinen kehitys, jotka muuttavat painotuksia käytännön toteutuksessa.¹²

Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli turvallisuusmenettelyn tarkemman sääntelyn lisäksi parantaa mahdollisuuksia ennakolta estää laissa lueteltuihin etuihin kohdistuvat vakavat rikokset. Tällaisia suojattavia etuja ovat lähinnä valtion ulkoinen ja sisäinen turvallisuus, Suomen kansainväliset suhteet sekä julkinen talous. Lisäksi yksityisen hakemuksesta tehtävien turvallisuusselvitysten tarkoituksena oli suojata yksityisen huomattavan arvokasta liike- tai ammattisalaisuutta tai muuta siihen rinnastettavaa etua, merkittävää yksityistä taloudellista etua ja näiden etujen kannalta merkittävää tietoturvaluutta.¹³

Turvallisuusselvityksistä annetussa laissa korvattiin luotettavuuslausunnot turvallisuusselvityksillä, joita oli kolme eri muotoa; perusmuotoinen, suppea ja laaja. Perusmuotoinen turvallisuusselvitys vastasi aiempaa luotettavuuslausunnon antamista ja suppea puolestaan sitä lausuntoa, joka annetaan henkilön oikeudesta päästä tiettyyn paikkaan tai tilaan. Laaja turvallisuusselvitys liittyi vain niihin valtion viranomaisissa oleviin tehtäviin, jotka kuuluisivat käyttöönotetun turvallisuusluokituksen mukaiseen ensimmäiseen turvallisuusluokkaan. Lisäksi laaja turvallisuusselvitys voitiin tehdä silloin kuin Suomea sitova kansainvälisen velvoitteen täyttämisen sitä edellyttäisi. Toimivaltaiset viranomaiset ja niiden välinen tehtävänkoko säilytettiin turvallisuusselvityslakia säädettäessä ennallaan eli suojelupoliisi päätti perusmuotoisten turvallisuusselvitysten tekemisestä, ja jos turvallisuusselvityksen hakija kuului puolustushallinnon alaan, toimivalta kuului suojelupoliisiin sijasta pääesikunnalle.

Myös turvallisuusselvityksen kohteena olevan henkilön oikeusturvaa parannettiin siten, että selvityksen tekeminen vaatii henkilön suostumuksen.¹⁴

Turvallisuusselvityksistä annetussa laissa ei määritelty tehtäviä, joita hoitavista turvallisuusselvitys voitiin tehdä, vaan tehtäviä yleisesti määrittelevänä säännöksenä oli lain 2 §, jossa määriteltiin, minkälaisien etujen suojaamiseksi turvallisuusselvitys oli mahdollista tehdä.¹⁵ Pykälän mukaan turvallisuusselvitysmenettelyä käyttämällä oli tarkoitus parantaa mahdollisuuksia ennakolta estää rikokset, jotka vakavasti vahingoittaisivat: 1) Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, maanpuolustusta tai poikkeusoloihin varautumista, 2) Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, 3) julkista taloutta, 4) yksityisen huomattavan arvokasta liike- tai ammattisalaisuutta tai muuta tähän rinnastettavaa erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka 5) 1–4 kohdassa tarkoitettujen etujen suojaamisen kannalta erittäin merkittävää tietoturvaluutta. Suojaamisen kohteena olivat siis julkisen sektorin lisäksi yksityisen sektorin huomattavat intressit, joilla voi olla merkittävää yhteiskunnallistakin merkitystä. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Nokian kaltainen kansantaloudellisesti

¹² HE 43/2001 vp, s. 5.

¹³ HaVM 26/2001 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi turvallisuusselvityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3.

¹⁴ HE 43/2001 vp, s. 24–26.

¹⁵ Turvallisuusselvityksistä annetun lain uudistamista valmisteleva työryhmä. Terveysturvallisuuden ammatihenkilöiden rikostaustojen selvittäminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2010:57, s. 22.

huomattavan tärkeä yritys, jonka teollisuusvakoilun kohteeksi joutuminen voi olla suojaamisen kohteena.¹⁶

3 Turvallisuusselvityslain kokonaisuudistus

Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2008 työryhmän valmistelemaan turvallisuusselvityksistä annetun lain uudistamista osana kokonaisuudistusta.¹⁷ Valmistelun tavoitteena oli kehittää lainsäädäntöä siten, että henkilöstön sekä yritysten luotettavuutta ja niiden toimitilojen turvallisuutta voidaan tehokkaasti ja perusoikeudet huomioon ottavalla tavalla selvittää keskeisten yksityisten ja yleisten etujen suojaamiseksi. Lisäksi esitykseen uudesta laista tuli sisällyttää säännökset yritysturvallisuusselvitysmenettelyn mahdollistamiseksi aiempaa laajemmin. Uudistuksen tavoitteena oli keskittää taustaselvityksien antamista koskevat säännökset mahdollisimman laajasti säädettävään yleislakiin.¹⁸

Turvallisuusselvityksistä annetun lain valmisteluaineistossa oli varsin vähän arvioita erilaisista turvallisuusstarpeista ja niistä eduista, joiden suojaamisessa turvallisuusselvityksillä on merkitystä. Lisäksi suojattavat edut olivat nykyisiin turvallisuuskäsitteisiin verrattuna verrattain suppeasti määriteltyjä. Näiden etujen suoja oli lisäksi sidottu rikosoikeudelliseen viitekehukseen eli tarkoituksena oli parantaa mahdollisuuksia estää ennalta rikokset, jotka vakavasti vahingoittaisivat säännöksessä määriteltyjä etuja. Yleisten tulkintasääntöjen mukaan 2 §:n säännöstä ei voitu soveltaa laajentavasti, josta seurasi, ettei mainitun sääntelyn puitteissa turvallisuusselvitysmenettelyä voitu laajentaa ainakaan merkittävästi. Tämän vuoksi uudistusta valmisteltaessa katsottiin tarpeelliseksi arvioida, minkälaisiin toimintoihin liittyä perusteltu ja perusoikeuspunninnassa hyväksyttävä peruste turvallisuusselvitysten laadintaan.¹⁹

Turvallisuusselvitysmenettelyä voidaankin arvioida ensisijaisesti perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momentin näkökulmasta. Sen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lisäksi henkilötietojen suojausta säädetään tarkemmin lailla. Turvallisuusselvityksen kohteen asema ja oikeudet on turvattu turvallisuusselvityslain 2 luvussa. Selvityksestä tulee ilmoittaa jo etukäteen (4 §) ja selvityksen tekeminen edellyttää selvityksen kohteen suostumusta (5 §). Lisäksi on oikeus saada tieto turvallisuusselvityksestä (6 §) sekä huomautusoikeus (7 §). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt henkilöitä koskevaa turvallisuusselvitysmenettelyä valtiosääntöoikeudellisesti erityisen ongelmallisena²⁰. Valiokunta on todennut,

¹⁶ Korhonen 2005, s. 89.

¹⁷ Turvallisuusselvityksistä annetun lain säätämisen jälkeen monet maailmantapahtumat ja kansainvälisen yhteistyön tiivistyminen johtivat tiukentuviin turvallisuus toimiin ja tietoturvallisuusvaatimuksiin, jotka osoittivat, että Suomessa lainsäädäntö ei ollut riittävää. Jo vuonna 2004 tuli tarve säätää erityislaki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004), jotta Suomi voisi täyttää siihen kohdistuvat vaatimukset ja suomalaiset yritykset osallistua sellaisiin kansainvälisiin hankintakilpailuihin, joiden toteuttamiseksi yritykset saavat salassa pidettävää tietoa. Oikeusministeriö 2014. Turvallisuusselvityslaki Yleisesittely, s. 1.

¹⁸ Turvallisuusselvityksistä annetun lain uudistamista valmisteleva työryhmä. Turvallisuusselvityslainsäädännön uudistaminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2011:8, s. 19 ja 22.

¹⁹ Turvallisuusselvityksistä annetun lain uudistamista valmisteleva työryhmä. Turvallisuusselvityslainsäädännön uudistaminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2011:8, s. 38.

²⁰ Ks. Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 21/2001 vp) hallituksen esityksestä (43/2001) laiksi turvallisuusselvityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 39/1997) hallituksen esityksestä (179/1997) Suomen ja Länsi-Euroopan unionin välisen turvallisuussopimuksen eräi-

että turvallisuusselvityksissä on kyse ennen muuta julkisten intressien ja toisaalta erittäin merkittävien yksityisten taloudellisten etujen suojaamisesta niitä vahingoittavalta toiminnalta. Näin ollen valiokunta on katsonut, että henkilötietojen suojaa rajoittavan turvallisuusselvitysmenettelyn taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima peruste. Valiokunta on pitänyt merkityksellisenä myös sitä, että turvallisuusselvityksen laatiminen ei ole ensisijainen keino turvallisuuden parantamiseksi. Ensisijainen keino ilmeneekin turvallisuusselvityslain 18 §:n 1 momentista, jossa todetaan, että henkilöturvallisuusselvityksen laatimisen yleisenä edellytyksenä on, että 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.²¹ Selvityksen kohteen aseman osalta perustusvaliokunta on pitänyt suhteellisuusvaatimuksen kannalta erityisen merkityksellisenä sitä, että millaiseksi laissa järjestetään sen henkilön asema, jota koskevasta tiedosta turvallisuusselvitys tehdään.²² Henkilöturvallisuusselvitys perustuu paikoin arkaluonteisiin rekisteritietoihin, joten tällaisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä.²³ Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta on pidetty olennaisena, että turvallisuusselvityksen laatiminen ja selvitykseen liittyvän luotettavuuden seurannan toteuttaminen edellyttää selvityksen kohteen etukäteen annettua kirjallista suostumusta.²⁴

Turvallisuusselvityksistä annetun lain uudistamista valmistelevalle työryhmän mukaan henkilöstöstä aiheutuville turvallisuusriskeillä on aikaisempaa suurempi merkitys myös yritystoiminnassa. Tämän vuoksi turvallisuusselvityksistä annetun lain tiukka käyttötarkoitussidonnaisuus ei toiminut yritysten nykyisten tarpeiden näkökulmasta. Käyttötarkoitussidonnaisuus oli johtanut useiden peräkkäisten selvitysten tekemiseen samasta henkilöstä lyhyen ajan sisällä. Lisäksi työryhmä kritisoi turvallisuusselvityksistä annettua lakia prosessiekonomisuuden näkökulmasta, sillä suppeiden turvallisuusselvitysten käsittelyn ollessa hajautettuna paikallisille poliisilaitoksille katsottiin sen johtavan selvitystä hakevien eriarvoiseen kohteluun ja erilaiseen soveltamiskäytäntöön.²⁵ Uudella turvallisuusselvityslaila pyrittiin yhdenmukaistamaan käytäntöjä ja karsimaan turvallisuusselvityksiä tekevien viranomais-

den määräysten hyväksymisestä; Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 8/1995) hallituksen esityksestä (571/1995) laiksi poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa.

²¹ Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 3/2014 vp) hallituksen esityksestä (57/2013) eduskunnalle turvallisuusselvityslaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi.

²² PeVL 21/2001 vp, s. 3.

²³ Ks. esim. Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 37/2013) hallituksen esityksestä (149/2013) eduskunnalle laeiksi lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä, rikosrekisterilain muuttamisesta sekä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain muuttamisesta, s. 2.

²⁴ PeVL 3/2014, s.3; PeVL 21/2001 vp, s. 3; Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 25/1998 vp) hallituksen esityksestä (96/1998) henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3. Tietosuojavaltuutettu on todennut, että kun työnhakija antaa työnantajalle suostumuksen selvityksen tekemiseen, hän antaa samalla suostumuksen arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyyn. Ks. Tietosuojavaltuutetun lausunto luotettavuuslausunnoista 9.3.1998.

²⁵ Turvallisuusselvityksistä annetun lain uudistamista valmistelevalle työryhmä. Turvallisuusselvityslainsäädännön uudistaminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2011:8, s. 20–21.

ten määrää, jotta ongelma selvitystä hakevien eriarvoisesta kohtelusta ja erilaisesta soveltamiskäytännöstä poistuisi. Uudistusta valmisteltaessa selvitettiin mahdollisuuksia keskittää laajojen turvallisuusselvitysten laadinta suojelupoliisin ja suppeiden turvallisuusselvitysten laadinta yhteen poliisihallinnon yksikköön, mutta tähän ei poliisihallinnon ja pääesikunnan vastustuksen vuoksi näyttänyt olevan mahdollisuuksia. Vuonna 2015 voimaan tulleeseen turvallisuusselvityslakiin toimivaltaisten viranomaisten tehtävien jaot päädyttiin säätämään lain 3 luvun 9 §:ään jaetusti sekä suojelupoliisille että Poliisihallituksen määräämälle yksikölle, joiden lisäksi pääesikunta päättää suppeiden henkilöturvallisuusselvitysten laadinnasta erikseen säädetyissä tapauksissa.²⁶

Vuoden 2015 aikana lakimuutoksesta huolimatta suppeita turvallisuusselvityksiä laadittiin edelleen kaikissa 11 poliisilaitoksessa, koska turvallisuusselvityslain 7 luvussa säädetyt turvallisuusselvitysasioita hallinnoivan valtakunnallisen tietojärjestelmän kehitystyö oli kesken, eikä asioiden keskittäminen siten ollut Poliisihallituksen käsityksen mukaan tarkoituksenmukaista toiminnallisista, taloudellisista taikka asiakaspalvelun sujuvuuteen liittyvistä syistä. Suojelupoliisin organisatorisen aseman muutos vuoden 2016 alussa sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi aiemman Poliisihallituksen alaisuudesta puolsi kuitenkin sisäasianhallinnon käsittelemien suppeiden turvallisuusselvitysten laatimisen siirtämistä suojelupoliisille yhdenmukaisen käsittelyn ja jatkuvuuden varmistamiseksi.²⁷

Turvallisuusselvityslain 9 §:n 1 momentin mukaan henkilö- ja yritysturvallisuusselvityksen tekemisestä päättää suojelupoliisi, jollei turvallisuusselvityksen laatimisesta päättä pääesikunta 3 momentin nojalla. Suojelupoliisin mukaan turvallisuusselvitysten keskittäminen on parantanut turvallisuusselvitysten laatua ja yhdenmukaistanut soveltamiskäytäntöä. Lisäksi turvallisuusselvitysten kohteiden ja hakijoiden kohtelu yhdenmukaistui koko maassa. Suojelupoliisi pitää hyvää ja tehokasta ennalta estävää turvallisuustyötä kansallisen turvallisuuden toimintaympäristöön muutoksen vastaamisen edellytyksenä.²⁸

Edelleen kokonaisuudistuksen turvallisuusselvitysmenettelyn yhdenmukaistamisen tavoitteen toteuttamiseksi ehdotettiin perustettavaksi oikeusministeriön yhteydessä toimiva arviointikriteerilautakunta. Lautakunnan perustamisen katsottiin olevan omiaan lisäämään turvallisuusselvitysmenettelyn avoimuutta ja luottamusta yleisellä tasolla.²⁹ Turvallisuusselvityslain 12 §:n mukaan arviointikriteerilautakunta toimii oikeusministeriön yhteydessä turvallisuusselvitysasioissa. Pykälän 2 momentin mukaan arviointikriteerilautakunnan tehtävänä on toimivaltaisten viranomaisten päätöksenteon tueksi sekä yhtenäisen ja johdonmukaisen tulkintakäytännön edistämiseksi käsitellä ja esittää yleisiä tulkintasuosituksia 1) tehtävistä, joista laissa säädetyt edellytykset huomioon ottaen voidaan laatia turvallisuusselvitys 2) siitä, miten erilaisten tekoja koskevien tietojen merkitystä olisi asianmukaista arvioida erilaisten tehtävien hoidon kannalta ja selvityksen kohteen haastattelun tarpeesta asiaa arvioitaessa 3) seikoista, jotka voivat vaikuttaa turvallisuusselvitystodistuksen antamiseen 4) turvallisuusselvityksen ja sen perusteella annetun turvallisuusselvitystodistuksen peruuttamisesta sekä 5) muista toimenpiteistä turvallisuusselvityksen hakijoiden ja selvityksen kohteiden yhtenäisen

²⁶ HE 57/2013 vp, s. 18–19 ja 31.

²⁷ HE 122/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi turvallisuusselvityslain ja kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain 20 a §:n muuttamisesta, s. 3–4.

²⁸ Suojelupoliisin vuosikirja 2016, s. 24.

²⁹ HE 57/2013 vp, s. 1 ja 34.

ja yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi turvallisuusselvitysmenettelyssä. Lautakunnan tulkintasuositukset³⁰ eivät sellaisenaan ja muodollisesti kuitenkaan sido toimivaltaisia viranomaisia. Näillä olisi kuitenkin tarpeen olla asialliset ja kulloinkin käsiteltävänä olevaan hakemukseen liittyvät erityiset syyt poiketa yleisistä tulkintasuosituksista.³¹

Toinen keskeinen kokonaisuudistuksen muutos oli turvallisuusselvitysrekisterin perustaminen.³² Turvallisuusselvityslain 48 §:ssä säädetään rekisteristä, jota pidetään turvallisuusselvitysten tekemiseksi, tarpeettomien turvallisuusselvitysten välttämiseksi, tietojen välittämiseksi toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä selvityksen kohteiden luotettavuuden ja nuhteettomuuden seurannan toteuttamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan suojelupoliisin ja pääesikunnan on viivytyksettä talletettava turvallisuusselvitysrekisteriin tieto sille tehdystä turvallisuusselvitystä koskevasta hakemuksesta, selvityksen kohteen nimestä ja muista yksilöintitiedoista, selvityksen laajuudesta sekä tiedot selvitysmenettelyn lopputuloksesta tai turvallisuusselvitystodistuksesta ja sen voimassaolosta ja peruuttamisesta sekä tieto henkilöturvallisuusselvityksen kohteen työnantajasta, jos se on saatavissa.

Lain esitöiden mukaan turvallisuusselvityslain valmistelun aikana oli erillinen työryhmä selvittänyt muun muassa henkilöresurssien säästöjä, jotka voitaisiin saavuttaa henkilöturvallisuusmenettelyn tehostumisesta turvallisuusselvitysrekisterin käyttöönoton, usein toistuvien samaa henkilöä koskevien turvallisuusselvitysten poistumisen sekä turvallisuusselvityksen voimassaoloaikaa koskevien muutosten avulla. Selvityksen perusteella työryhmä oli tehnyt yksimielisen johtopäätöksen, että samaa henkilöä koskevien selvitysten määrä on arvioiden mukaan runsaat 23 000 selvitystä vuodessa, mikä työmäärältään vastaa noin 13,2 henkilötyövuotta.³³

Turvallisuusselvityslain valmistelua koskevan hallintovaliokunnan mietinnön mukaan valiokunnalle on esitetty selvitys, että turvallisuusselvitysrekisterin rakentaminen voitiin aloittaa vasta 2014 vuoden loppupuolella, ja se valmistui siitä aikaisintaan noin vuoden kuluessa. Lisäksi tietojärjestelmän rakentaminen siihen valmiusasteeseen, että siihen voidaan konvertoida aiemmin tehdyt turvallisuusselvitykset, on saadun selvityksen mukaan työnä yhtä iso kuin koko järjestelmän rakentaminen.³⁴ Tämän vuoksi turvallisuusselvityslain siirtymäsäännöksiä koskevaan 64 §:ään otettiin säännös, jonka mukaan lain 48 §:ssä tarkoitettu turvallisuusselvitysrekisteri ja siihen liittyvä tietojenkäsittely on saatettava lainmukaiseen kuntoon kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Suojelupoliisin julkaisun mukaan turvallisuusselvitysrekisteriin on vuodesta 2015 alkaen tallennettu tiedot henkilöistä, joista on tehty turvallisuusselvitys³⁵.

³⁰ Ks. Oikeusministeriön arviointikriteerilautakunnan tulkintasuositukset Ulkomaansidonnaisuuksien arviointi henkilöturvallisuusselvityksissä 2/2017; Rikollista tekoa koskevien tietojen arvioinnista turvallisuusselvitysmenettelyssä 1/2017; Maksuhäiriöt ja muut taloutta koskevat tiedot henkilöturvallisuusselvityksessä 1/2020.

³¹ HE 57/2013 vp, s. 34.

³² HE 57/2013 vp, s. 19 ja 57.

³³ HE 57/2013 vp, s. 21.

³⁴ HaVM 16/2014 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle turvallisuusselvityslainsäätelyä sekä siihen liittyviksi laeiksi, s. 15.

³⁵ Suojelupoliisi 2022. Suojelupoliisi ylläpitää turvallisuusselvitysrekisteriä. <https://supo.fi/turvallisuusselvitysrekisteri>.

Turvallisuusselvitysrekisteri on kuitenkin suojelupoliisin vuosikirjan mukaan otettu käyttöön vasta 1.1.2018, jonka jälkeen henkilöiden uudet turvallisuus selvitykset on voitu liittää aiempiin voimassa oleviin, jolloin myös vuosikirjassa julkaistaviin selvitysten määriin on lisätty liitetyt selvitykset. Vuoden 2017 vuosikirjassa on kuitenkin myös maininta rekisterin käyttöönotosta vuoden 2017 aikana, mikä on vuosikirjan mukaan parantanut suojelupoliisin mahdollisuuksia palvella asiakkaita³⁶. Huomionarvoista turvallisuus selvitysrekisterin käyttöönoton kannalta on myös se, että sisäministeriön tiedotuksessa on ilmoitettu 1.7.2017 nousevista poliisin maksuista, joilla pyrittiin kattamaan suojelupoliisin turvallisuus selvitysrekisterin käyttöönotto. Tiedotteen mukaan rekisteri oli valmistumassa elokuussa 2017 ja sen käyttökustannukset katettiin turvallisuus selvitysten hintoja korottamalla.³⁷

4 Yritysturvallisuus selvityksistä

Kansainvälisissä säädöksissä ja sopimuksissa on useita veloitteita huolehtia sekä henkilö- että yritysturvallisuudesta. Ennen turvallisuus selvityslain kokonaisuudistusta oli lainsäädännön puutteiden vuoksi säädetty laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004).³⁸ Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain esitöiden mukaan lain säätämisen tavoitteena oli luoda edellytyksiä Suomen mahdollisuuksille toimia luotettavana kansainvälisen yhteistyön osapuolena niissä tilanteissa, joissa yhteistyön toteuttamisessa on välttämätöntä vaihtaa arkaluonteisia ja toisessa sopimusvaltiossa tai kansainvälisessä toimielimessä salassa pidettäviksi määriteltyjä asiakirjoja ja tietoaineistoja. Tällaiset sopimukset mahdollistavat muun ohella, että suomalainen teollisuus voi olla mukana avaruusteknologian kehitystyössä.³⁹

Vuoden 2004 heinäkuun alussa voimaan tulleen kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain 12 §:ssä säädettiin alun perin yhteisöturvallisuus selvityksistä, jotka tehtiin lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun elinkeinonharjoittajan luotettavuuden selvittämiseksi. Luotettavuudella tarkoitettiin ennen kaikkea sitä, kuinka elinkeinonharjoittaja pystyy huolehtimaan turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisesta. Yhteisöturvallisuusmenettely ja siihen perustuva arvio toteutetaan pääosin elinkeinonharjoittajalta itseltään saatujen tietojen perusteella sekä tämän toimitilojen turvallisuuden kartoituksella. Pykälän mukaan toimivaltainen viranomainen yhteisöselvityksen laatimiseen oli pääesikunta.⁴⁰

Yhteisöturvallisuus selvitysmenettelyn nopeuttamiseksi säädettiin kokonaisuudistukseen kuuluva laki tietoturvallisuuden arviointilaitoksista (1405/2011), jonka perusteella yritykset voivat itse ennakolta varmistaa tietoturvallisuus toimiensä tason laadittamalla viran-

³⁶ Suojelupoliisi vuosikirja 2017, s. 25.

³⁷ Sisäministeriö 2017. Poliisin maksuihin muutoksia 1.7. alkaen. Tiedote 67/2017. <https://intermin.fi/-/poliisin-maksuihin-muutoksia-1-7-alkaen>.

³⁸ HE 57/2013 vp, s. 5.

³⁹ HE 66/2004 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan Avaruusjärjestöä koskevan yleissopimuksen sopimuspuolten ja Euroopan Avaruusjärjestön välillä turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisesta ja vaihdosta tehdyn yleissopimuksen sekä Suomen ja Saksan välillä turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä, laeiksi mainittujen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista, s. 12–13.

⁴⁰ HE 66/2004 vp, s. 27.

omaisvalvonnassa toimivalla arviointilaitoksella tästä arvioinnin.⁴¹ Lain esitöiden mukaan tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annetun lain säätäminen oli osa laajempaa yritysten ja henkilöiden taustojen selvittämistä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Lain säätämisen toiminnallisena tavoitteena oli yksinkertaistaa ja tehostaa viranomaismenettelyjä taustaselvityksissä.⁴² Tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annetun lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan elinkeinonharjoittajiin ja palvelutehtäviä julkishallinnolle tarjoaviin yksiköihin, jotka toimeksiannosta arvioivat tietoturvaluustason (tietoturvallisuuden arviointilaitos) ja jotka haluavat toiminnalleen viranomaishyväksynnän. Lisäksi lakia sovelletaan hyväksymismenettelyyn.

Tietoturvaluuslainsäädäntö ei myöskään ennen vuoden 2011 uudistuksia sisältänyt säännöksiä Suomen viranomaisten tai muiden hankintayksiköiden toteuttamien tarjouskilpailuiden yhteisöturvaluususselvityksistä, muista arvioista, todistuksista tai sitoumuksista. Julkista puolustus- ja turvaluusuhankinnoista annetun lain (1531/2011) säätämisen yhteydessä sisällytettiin kansainvälisistä tietoturvaluususselvoitteista annetun lain 1 §:n 3 momenttiin säännös, joka mahdollisti lain 12 §:n yhteisöturvaluususselvityksen ja 13 §:n mukaisen arvion tekemisen silloin, kun hankinnan tekee suomalainen viranomainen tai muu hankintayksikkö tai tarjoajana on suomalainen elinkeinonharjoittaja.⁴³ Vuonna 2015 säännös hankintayksiköiden yritysturvaluususselvityksestä siirrettiin turvaluususselvityslain 33 §:ään.⁴⁴

Turvaluususselvityslaila laajennettiin lain aineellista soveltamisalaa yritysturvaluusuden edistämiseksi. Lain esitöiden mukaan uudistuksen tavoitteena oli laajentaa tehtävien määrityä, joissa yritysturvaluususselvitys olisi mahdollista laatia. Kokonaan uudeksi tehtäväksi säädettiin turvaluususselvityslaila yritysturvaluususselvityksen laatiminen kansallisissa hankkeissa. Aikaisemman lainsäädännön mukaan yhteisöturvaluususselvitys voitiin tehdä vain kansainvälisen tietoturvaluusuden toteuttamiseksi. Turvaluususselvityslakiin sisällytettiin kaikki yritysturvaluususselvitystä koskevat säännökset koskien käytettäviä tietolähteitä ja laatimista, jonka vuoksi kansainvälisistä tietoturvaluususselvoitteista annetussa laissa ei ole enää tarpeen säätää yritysturvaluususselvityksen tekemisestä, jonka vuoksi aiemman säännöksen korvasi viittaussäännös.⁴⁵

Kansainvälisistä tietoturvaluususselvoitteista annetun lain 12 §:n mukaan kansainvälisessä tietoturvaluususselvoitteessa edellytetty yritysturvaluususselvitys laaditaan siten kuin turvaluususselvityslaisa säädetään. Yritysturvaluususselvitystodistuksen antaa kuitenkin kansallinen turvaluusuviranomainen, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Selvityksen laatineen viranomaisen on salassapitosäännösten estämättä toimitettava todistuksen antamista ja siihen liittyvää harkintaa varten kansalliselle turvaluusuviranomaiselle tieto kaikista selvityksen laadinnassa ilmi tulleista selvityksen kohdetta koskevista seikoista. Kansallisen turvaluus-

⁴¹ HE 57/2013 vp, s. 20–21.

⁴² HE 45/2011 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tietoturvaluusuden arviointilaitoksista, viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvaluusuden arvioinnista sekä viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta, s. 3.

⁴³ HE 76/2011 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvaluusuhankinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 83.

⁴⁴ HE 57/2013 vp, s. 66.

⁴⁵ HE 57/2013 vp, s. 17–18 ja 66.

viranomaisen antaman yritysturvallisuus selvitystodistuksen voimassaoloon ja peruuttamiseen sovelletaan, mitä turvallisuus selvityslain 53–55 §:issä säädetään.

Turvallisuus selvityslain 33 §:n mukaan yritysturvallisuus selvitystä voi hakea 1) se, joka tarvitsee selvitystä laissa tai sen nojalla säädetyn taikka kansainvälisestä tietoturvallisuusvelvoitteesta johtuvan velvoitteen toteuttamiseksi 2) viranomainen, jonka on tarkoitus tehdä sopimus selvityksen kohteen kanssa, jos sopimuksen yhteydessä yritykselle annetaan tai sopimuksen johdosta syntyy turvallisuusluokkaan I–III kuuluvaksi luokiteltuja asiakirjoja tai muita salassa pidettäviä asiakirjoja, jos näihin asiakirjoihin sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa salassapito säännöksessä tarkoitettulle yleiselle tai yksityiselle edulle 3) 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa viranomaisen toimeksiannosta valtionhallinnon hankinnoista vastaava yksikkö taikka valtionhallinnolle yhteisiä tai laajaan käyttöön tarkoitettuja tieto- ja viestintekniikkapalveluja tuottava yksikkö sekä 4) 21 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua toimintaa valvova viranomainen.

5 Turvallisuus selvitysten lukumäärän kehitys

Turvallisuus selvityksistä annetun lain ensimmäisenä kokonaisena voimassa olovuonna 2003 tehtiin suojelupoliisissa 4 678 turvallisuus selvitystä, pääesikunnassa 11 309 ja paikallis poliisissa 10 580 suppeaa selvitystä. Vuonna 2008 puolestaan suojelupoliisi laati 9 958, pääesikunta 14 341 ja paikallis poliisi 34 070 suppeaa turvallisuus selvitystä. Lisäksi laajoja turvallisuus selvityksiä tehtiin suojelupoliisin toimesta 37 kappaletta vuonna 2008.⁴⁶ Sisäasianministeriön vuonna 2009 julkaisemassa poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelmassa todetaan lain turvallisuus selvityksistä voimaantulon jälkeen tilastollista laskua suojelupoliisin tekemien turvallisuus selvitysten määrissä. Suunnitelmassa raportoidaan tähän vaikuttaneen uuden lainsäädännön lisäksi yleinen taloustilanne, mikä vaikutti myös aiemman lainsäädännön mukaisten luotettavuuslausuntojen tarpeeseen. Eniten luotettavuuslausuntoja oli annettu vuonna 2000 suuren IT-nousukauden aikana 8 446 kappaletta ja vähiten pahimpana lamavuonna 1992, vain 2 123 kappaletta. Turvallisuus selvitysten määrät ovat kuitenkin 2000-luvun alusta kääntyneet selvään nousuun.⁴⁷ Lisäksi turvallisuus selvityksistä annetun lain uudistamista valmistelevan työryhmän julkaisun mukaan turvallisuus selvitysten vähäistä määrää 2000-luvun alkuvuosina selittää osaltaan myös se, että yritysten ja viranomaisten hakeutuminen eri poliisilaitosten turvallisuus selvitysmenettelyyn piiriin kesti aikansa. Kasvuun nähdään julkaisun mukaan vaikuttaneen yhteiskunnan vahva ja pitkä taloudellinen nousukausi sekä yleisen tietoturvallisuuden parantuminen.⁴⁸

Turvallisuus selvityksistä annetun lain uudistamista valmisteleva työryhmä arvioi vuonna 2011 esityksessään uuden lain käyttöönoton myötä taustaselvityksien piiriin tulevien henkilöiden määrän kasvavan ja selvitettävien kohteiden lukumäärän nousevan asteittain käyttöön otettavien yritysturvallisuus selvitysten myötä. Tavoitteena olisi kuitenkin lisäksi, ettei selvi-

⁴⁶ HE 57/2013 vp, s. 10–11; Turvallisuus selvityksistä annetun lain uudistamista valmisteleva työryhmä. Turvallisuus selvityslainsäädännön uudistaminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2011:8, s. 36.

⁴⁷ Sisäasianministeriö. Poliisi 2020 – Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma. Sisäasianministeriön julkaisut 2009:5, s. 48.

⁴⁸ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2011:8, s. 36.

tystä edellyttävien taustaselvitysten lukumäärä kasvaisi samassa suhteessa kuin selvityksen kohteiden lukumäärä, koska viranomaisten ei taustaselvityksen voimassaoloaikana tai taustaselvitysrekisteriin merkitystä tulisi ilman erityistä syytä laatia uutta taustaselvitystä.⁴⁹ Turvallisuusselvityslain esitöissä arvioitiin henkilöturvallisuus selvitysten piiriin tulevien henkilöiden määrän kasvavan, sillä selvityksen piiriin kuuluvien tehtävien, kuten räjähdysvaarallisten aineiden valmistukseen ja kuljetukseen liittyvät tehtävät, lisäävät tehtävien selvitysten määrää.⁵⁰ Esimerkiksi Yle uutisoi elokuussa 2011 viranomaisten tekemästä päällekkäisestä työstä, jonka mukaan paikallispoliisi oli tehnyt edellisvuonna noin 30 000 turvallisuusselvitystä, joista noin kolmannes oli tarpeettomia. Suojelupoliisin puolestaan uutisoitiin tekevän vuositasolla 15 000–17 000 selvitystä, joista tarpeettomia oli noin 3 000.⁵¹

Taulukossa 1 on esitetty suojelupoliisin laatimat turvallisuus selvitykset vuosina 2016–2021.⁵² Kaikkein eniten turvallisuus selvitysten määrät ovat kasvaneet edellä mainittuina vuosina. Vuosina 2016–2018 määrät ovat pysyneet 60 514–61 342 vuositasolla. Hallituksen talousarvion esityksessä vuonna 2017 suojelupoliisin tekemien turvallisuus selvitysten kappalemäärät arvioitiin vuonna 2017 olevan noin 50 000 ja vuoden 2018 tavoitteeksi asetettiin 45 000 turvallisuus selvitystä.⁵³ Taulukosta voidaan kuitenkin nähdä, että vuonna 2018 suojelupoliisi teki yhteensä 61 601 turvallisuus selvitystä, joista ensimmäistä kertaa 1 529 oli voimassa oleviin selvityksiin liitettyjä 1.1.2018 käyttöön otetun turvallisuus selvitysrekisterin myötä.⁵⁴ Seuraavana vuonna turvallisuus selvitysten määrät nousivat ensi kertaa reilummin 68 895:een. Turvallisuus selvityksien määrissä voidaan havaita suurimmat nousut vuosina 2020 ja 2021. Tällöin määrät ovat nousseet selvästi suuremmiksi kuin aiempina vuosina. Vuonna 2020 suojelupoliisi teki 88 349 turvallisuus selvitystä ja vuonna 2021 sitäkin enemmän 90 130 selvitystä.

Turvallisuus selvitysten aiheuttaman työmäärän ja selvitysten määrän voidaan katsoa kasvaneen 1.1.2018 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä, joka mahdollistaa henkilön ulkomaansidonnaisuuksien laajemman selvittämisen luotettavuuden, painostuksesta vapaan ja riippumattoman tehtävän hoidon varmistamiseksi. Turvallisuus selvityslakiin lisätyillä ulkomaansidonnaisuuksilla tarkoitetaan selvityksen kohteen tietoja sidonnaisuuksista toiseen valtioon ja sen kansalaisiin sekä yhteisöihin. Ulkomaan sidonnaisuuksien tutkiminen otettiin säännönmukaisesti osaksi laajoja henkilöturvallisuus selvityksiä sekä perusmuotoista henkilöturvallisuus selvityksiä koskevia säännöksiä muutettiin niin, että työtehtävissään korkeamman suojaustason tietoja käsittelevien henkilöiden ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää.⁵⁵

⁴⁹ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2011:8, s. 49.

⁵⁰ HE 57/2013 vp, s. 21–22.

⁵¹ Koistinen, A.: Viranomaiset laativat tuhansia tarpeettomia turvallisuus selvityksiä työntekijöistä. Yle Uutiset 2011. <https://yle.fi/uutiset/3-5412104>.

⁵² Suojelupoliisi vuosikirja 2016, s. 17; Suojelupoliisi vuosikirja 2017, s. 17; Suojelupoliisin vuosikirja 2018, s. 21; Suojelupoliisin vuosikirja 2019, s. 16; Suojelupoliisin vuosikirja 2020, s. 14; Suojelupoliisi 2022. Turvallisuus selvitysten määrä kasvoi edelleen vuonna 2021. <https://supo.fi/-/turvallisuus selvitysten-maara-kasvoi-edelleen-vuonna-2021>.

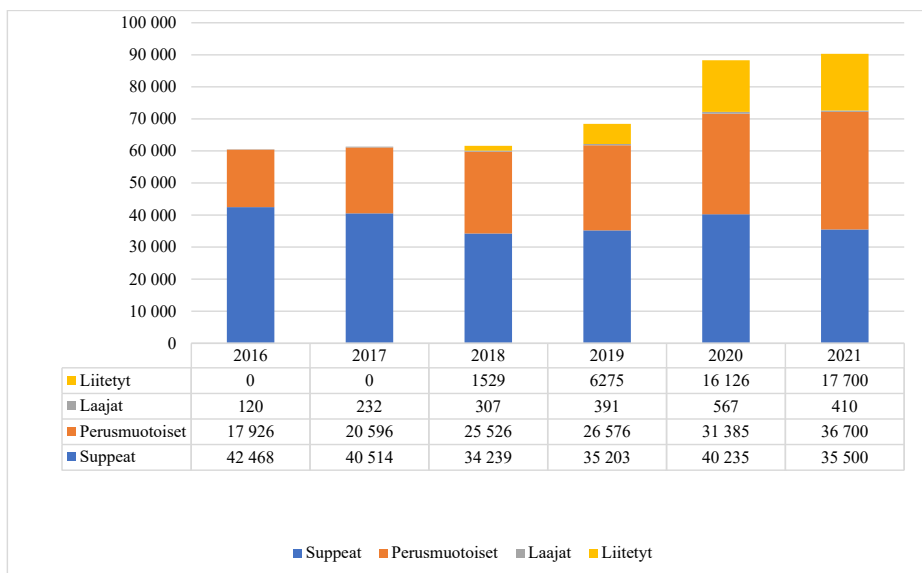
⁵³ HE 106/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018, s. 223.

⁵⁴ Suojelupoliisin vuosikirja 2018, s. 21.

⁵⁵ HE 70/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 §:n ja turvallisuus selvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi, s. 1, 11–12 ja 24.

Toinen lainsäädäntömuutos (266/2020), joka on vaikuttanut selvitysten määrän kasvuun vuosina 2019–2021, on perusmuotoisen turvallisuusselvityksen tehtäväpiirin laajennus, jonka mukaan perusmuotoinen turvallisuusselvitys voidaan tehdä henkilöstä, joka on vastuussa ilmailun turvatarkastuksista, kulunvalvonnasta tai muista turvavalvontatoimenpiteistä taikka toteuttaa niitä lentoaseman turvavalvotulla alueella tai työtehtävissään muuten pääsee itsenäisesti lentoaseman turvavalvotulle alueelle. Lain esitöissä arvioitiinkin lakimuutoksella olevan merkittävä vaikutus henkilöturvallisuusselvitysten kasvun määrään. Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut, että aiemmin 15 000–20 000 suppeana tehtyä siviili-ilmailuun liittyvää henkilöturvallisuusselvitystä tulisi niitä uusittaessa tehdä perusmuotoisena. Lisäksi tulisi tehtäväksi noin 9 500 kokonaan uutta suppeaa henkilöturvallisuusselvitystä, koska työhönnottoa edeltävän tarkistuksen läpäisseiden henkilöiden osalta tuli tehdä taustan tarkistus 30.6.2020 mennessä.⁵⁶ Toinen keskeinen tehtävien laajennusmuutos tuli voimaan 21.12.2020, kun lakimuutoksella (965/2020) turvallisuusselvityksien käyttöala laajennettiin koskemaan sellaisia työtehtäviä, joissa hoidetaan ydinjätteiden kuljetuksia.⁵⁷

Taulukko 1: Suojelupoliisin laatimat turvallisuusselvitykset 2016–2021.



⁵⁶ HE 1/2020 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi turvallisuusselvityslain ja ilmailulain 101 §:n muuttamisesta, s. 10 ja 12.

⁵⁷ HE 8/2020 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergialain, turvallisuusselvityslain 21 §:n ja kaivoslain muuttamisesta, s. 10.

6 Turvallisuusselvityksiin liittyviä haasteita rikosseuraamusalan näkökulmasta

Turvallisuusselvitys on vakiinnuttanut roolinsa osana rekrytointeja silloin, kun etsitään työntekijää kansallisen turvallisuuden tai erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun kannalta tärkeään työtehtäviin. Turvallisuusselvitystä voidaan pitää yhtenä tehokkaana tapana pyrittäessä ennalta estämään vakava sisäpiiriuhka. Tällöin turvallisuusselvitykset ovat tärkeä osa riskienhallintaa⁵⁸ ja täydentävät omalta osaltaan turvallisuusjärjestelyitä⁵⁹. Onkin tärkeää, että työnantaja tuntee turvallisuusselvitystä koskevan prosessin. Yritysturvallisuusselvityksillä ja sidosryhmien työntekijöiden turvallisuusselvityksillä pyritään puolestaan ennalta estämään riskejä ostettavilta palveluntarjoajilta. Riittävää ei ole kuitenkaan se, että henkilö on henkilökohtaiselta taustaltaan ja ominaisuuksiltaan nuhteeton. Luotettavuus ei siten riipu pelkästään henkilön omista valinnoista, vaan myös sellaisista seikoista, joihin henkilö ei voi itse vaikuttaa. Tällöin on kyse sen riskin arvioinnista, että voitaisiinko henkilöä painostaa käyttämään tai paljastamaan salassa pidettäviä tietoja, joihin hänellä olisi pääsy. Riski voi olla olemassa esimerkiksi henkilön tiettyjen ulkomaansidonnaisuuksien perusteella tai silloin, kun henkilön läheinen kuuluu järjestäytyneeseen rikollisryhmään. Tällaisten ryhmien jäsenen läheisillä on muita suurempi riski joutua sellaisen epäasiallisen vaikuttamisen kohteeksi, mikä voi vaarantaa tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista.⁶⁰

Suomessa järjestäytynyt rikollisuus kasvaa, koventuu ja kansainvälistyy, kuten on jo muissa Pohjoismaissa tapahtunut. Perinteisten prosenttijengien lisäksi on tullut ja tulee lisää ulkomaalaistaustaisia uusia rikollisryhmittymiä, joita johdetaan usein ulkomailta käsin. Nämä rikollisryhmittymät ovat hyvin verkostoituneita ja kansainvälisiä. Järjestäytyntä rikollisuutta vastaan on tehty merkittäviä kansainvälisiä poliisioperaatioita viimeisen vuoden aikana, kuten FBI:n Greenlight-operaatio. Anom-nimisellä sovelluksella oli yli 11 000 käyttäjää ympäri maailman, jonka myötä poliisit iskivät yhtäaikaaisesti rikollisjärjestöjä vastaan. Suomen poliisi kertoi kesäkuussa 2021 ottaneensa kiinni lähes sata ihmistä⁶¹. Tällä hetkellä Suomen vankiloissa on paljon eri rikollisryhmittymien johtohahmoja ja jäseniä. Rikosseuraamuslaitos on 1.3.2022 alkaen ottanut käyttöön neljässä vankilassa turvallisuutta vaarantavien vankien sijoittamiseksi tehostetun valvonnan osastoja, joissa on yhteensä 134 vankipaikkaa. Rikosseuraamuslaitoksen tavoitteena on estää muun muassa vankeusaikaista järjestäytyntä rikollisuutta.⁶²

Rikosseuraamusalan näkökulmasta aiheuttaa haasteita se, että vankiloissa on paljon järjestäytyneen rikollisuuteen kuuluvia vankeja, koska he pyrkivät jatkamaan rikoksia vankilasta

⁵⁸ Ks. esim. Suojelupoliisin vuosikirja 2019, s. 24.

⁵⁹ Ks. rikollista tekoa koskevien tietojen arvioinnista turvallisuusselvitysmenettelyssä. Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksia 1/2017.

⁶⁰ Ks. KHO 2020:86 ja Yle 5.11.2021: Isän jäsenyys Helvetin enkeleissä vei tyttären opiskelupaikan poliisikoulussa. <https://yle.fi/uutiset/3-12175636>.

⁶¹ Poliisi 2021: Suomi osana kansainvälistä jättioperaatiota – Suomen viranomaiset tehneet lähes sata kiinniottoa. <https://poliisi.fi/-/suomi-osana-kansainvalista-jattioperaatiota-suomen-viranomaiset-tehneet-lahes-sata-kiinniottoa>.

⁶² Rikosseuraamuslaitos: Vankilaturvallisuutta parannetaan perustamalla tehostetusti valvottuja osastoja neljään vankilaan. <https://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2022/vankilaturvallisuutta-parannetaanperustamalla-tehostetustivalvottuja-osastojaneljaanvankilaan.html>.

monin eri keinoin.⁶³ Esimerkiksi Ruotsissa selvitetään tällä hetkellä useita tapauksia, joissa epäillään järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytköksissä olevien henkilöiden soluttautuneen Ruotsin rikosseuraamuslaitokseen Kriminalvårdeniin. Kyse on ollut vankiloiden työntekijöistä, joilla epäillään olleen kytköksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen jo siinä vaiheessa, kun heidät on rekrytoitu työtehtäviin. Kriminalvårdenin turvallisuusosaston suunnitteluyksikön päällikön *Maria Lindströmin* mukaan soluttautumisriski on kasvanut, kun useita rikollisryhmien johtajia on tuomittu vankeuteen muun muassa Greenlight-operaation myötä. Heidän kohdallaan voivat tulla kyseeseen myös vapauttamisyrietykset ja karkaamiset.⁶⁴ Esimerkkinä voidaan mainita tapaus, jossa Helsingborgissa toimiva rikollisryhmä yritti vapauttaa vangittuna olevan johtajansa.⁶⁵

Rikosseuraamuslaitoksen näkökulmasta turvallisuus selvitykset ovat yksi keino ennalta ehkäistä muun muassa vankiloihin kohdistuvaa soluttautumista sekä huumausaineiden ja kiellettyjen esineiden salakuljettamista. Haasteena on, että Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen opiskelijavalinnoissa voidaan tehdä turvallisuus selvityslain 21 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan vain suppea turvallisuus selvitys. Siinä ei tule ilmi muun muassa mahdolliset kytkökset järjestäytyneeseen rikollisuuteen⁶⁶. Tällä hetkellä henkilö, jota ollaan valitsemassa Rikosseuraamusalan koulutuskeskukseen opiskelijaksi, rinnastetaan edellä mainitussa kohdassa pelastusalan opiskelijaksi valittavaan.⁶⁷ Lainsäätäjä on katsonut, että näihin tehtäviin liittyy niiden erityispiirteiden vuoksi erityinen luotettavuuden vaatimus, mikä on tarkoitukseenmukaista ottaa huomioon jo valittaessa henkilöitä tehtäviin tähtäävään koulutukseen.⁶⁸ Sen sijaan lain 19 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan henkilölle, jota ollaan valitsemassa Poliisiammattikorkeakouluun opiskelijaksi tai rajavartiolaitoksen tehtäviin, tehdään perusmuotoinen henkilöturvallisuus selvitys. Tältä osin lainsäätäjän perusteluja voidaan pitää epäloogisina, sillä kyse on yhtä lailla erityisen luotettavuuden vaatimuksesta.⁶⁹ Huomioon ottaen Rikosseuraamusalan luonne ja siihen liittyvät erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamat turvallisuustarpeet, olisi aihetta pohtia, että voitaisiinko alan opiskelijaksi valittava siirtää viimeksi mainittuun kohtaan.

⁶³ Ks. lisää vankeusaikaisesta rikollisuudesta *Paasonen, Jyri*, Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuuden ja valvontatyön ulkoinen arviointi. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 2/2021.

⁶⁴ Sveriges radio: Anstalter kan var infiltrerade av vänner till grovt kriminella interner, 2021, <https://sverigesradio.se/artikel/anstalter-kan-var-infiltrerade-av-vanner-till-grovt-kriminella-interner>.

⁶⁵ Sydsvenskan: Kriminellt nätverk misstänks ha försökt infiltrera kriminalvården, 2020, <https://www.sydsvenskan.se/2020-11-09/kriminellt-natverk-misstanks-ha-forsokt-infiltrera-kriminalvarden>.

⁶⁶ Vrt. perusmuotoisen selvityksen tietolähteiden osalta 25.2 §. Lainsäätäjä on pitänyt Keskusrikospoliisia ja sen hallinnoimaa epäiltyjen rekisteriä tärkeänä tietolähteenä turvallisuus selvityksissä ennen muuta sen estämisessä, ettei järjestäytyneeseen rikolliseen toimintaan osallistuvat pääsisi suojattaviin toimitiloihin tai aineistoihin. Tällaisia pyrkimyksiä on myös tullut esiin. Ks. HE 57/2013 vp, s. 20 ja 45. *Mikkola* on todennut väitöskirjassaan, että tutkimmattomiksi uhkiksi jäävät etenkin ne Poliisiammattikorkeakouluun opiskelijaksi hakevat, joilla ei ole rikosrekisterimerkintöjä, mutta jotka toimivat poliisin tiedustelutietojen mukaan tietyn rikollisjärjestön lähipiirissä. Ks. *Mikkola* 2020, s. 177.

⁶⁷ Lainsäätäjä on katsonut, että näihin tehtäviin liittyy niiden erityispiirteiden vuoksi erityinen luotettavuuden vaatimus, mikä on tarkoitukseenmukaista ottaa huomioon jo valittaessa henkilöitä tehtäviin tähtäävään koulutukseen. HE 57/2013, s. 42.

⁶⁸ HE 57/2013 vp, s. 42.

⁶⁹ HE 57/2013 vp, s. 39.

Vankiloihin määräaikaisiin työtehtäviin palkattaville henkilöille tehdään perusmuotoinen turvallisuus selvitys. Rikosseuraamuslaitoksen ohjeen mukaan perusmuotoinen turvallisuus selvitys tehdään kaikista niistä henkilöistä, joiden työhön kuuluu vankien tai asiakkaiden kanssa työskentely. Tämä koskee muun muassa toistaiseksi voimassa oleviin ja määräaikaisiin virkasuhteisiin palkattavia, ulkopuolisia palveluntarjoajia ja vertaistukihenkilöitä.⁷⁰ Ohje koskee henkilöitä, joiden työhön kuuluu vankien tai asiakkaiden kanssa työskentely. Tällöin haasteena on se, että vankiloissa työskentelee säännöllisesti paljon eri sidosryhmien työntekijöitä yritysten palveluksessa, kuten keittiössä, siivoojia ja opetushenkilöstöä. Heidän työntekijöillensä tehdään suppea turvallisuus selvitys, joten sitä kautta on mahdollisuus myös päästä soluttautumaan vankilaan, osallistua vankiloihin suuntautuvaan salakuljetustoimintaan taikka muuhun rikolliseen toimintaan. Sidosryhmien työntekijöiden osalta vielä vankiloiden erityisongelmana on, ettei heiltä saa ottaa omia puhelimia pois vankilaan saapuessa. Yksittäisiä tapauksia on tullut ilmi vankiloissa, joissa työntekijän on havaittu muun muassa ottavan valokuvia turvallisuusjärjestelyistä. Lisäksi on havaittu olevan kytkös järjestäytyneeseen rikollisuuteen tatuoinnin perusteella, kun henkilöllä on ollut tietyn ryhmittämän tatuointi näkyvästi esillä⁷¹.

Vankiloissa tehdään paljon erilaisia remonteja- ja rakennusprojekteja. Senaatti-kiinteistöt vastaa vankilarakennuksien ylläpidosta ja kilpailuttaa rakennushankkeet. Tyypillisesti Senaatti-kiinteistöt kilpailuttaa yksittäisen vankilan remonttiprojektin, johon valitaan pääurakoitsija. Pääurakoitsijasta tehdään yritysturvallisuus selvitys. Pääurakoitsija voi käyttää aliurakoitsijoita remontin eri vaiheissa, mutta on vastuussa käyttämiensä aliurakoitsijoiden töistä. Pääurakoitsijalle kuuluu työmaan johto ja vastuu turvallisuudesta. Pääurakoitsijan ja aliurakoitsijan työntekijöistä tehdään suppeat turvallisuus selvitykset, mutta aliurakoitsijoita harvoin tehdään yritysturvallisuus selvitystä, koska he eivät ole tilaajan sopimus kumppani. Työntekijöiden osalta tulee samat haasteet esille suppeissa turvallisuus selvityksissä kuin aiemmin on esitetty sidosryhmien työntekijöistä. Lisäksi pää- ja aliurakoitsijoiden yrityksillä voi olla rikostutkintoja kesken, jotka eivät ole tulleet ilmi yritysturvallisuus selvityksessä. Järjestäytyneen rikollisuus onkin aktiivisesti mukana elinkeinoelämässä ja harjoittaa talousrikollisuutta.⁷² Bulvaaneja käytetään usein, mikä entisestään hidastaa ja vaikeuttaa näytön saamista yrityksen tosiasiallisesta toimijasta.⁷³ Vankiloiden remonttiprojekteissa on tullutkin ilmi tapauksia, joissa sekä urakoitsijalla että hänen työntekijöillensä on ollut kytkökset järjestäytyneeseen rikollisuuteen.⁷⁴

Suojelupoliisissa turvallisuus selvityksen tekijät eivät välttämättä tunne Rikosseuraamuslaitoksen toimintaympäristöä tai tiedä, minkälaisissa tehtävissä selvitettävät henkilöt tosiasia-

⁷⁰ Rikosseuraamuslaitoksen ohje vankiloissa vierailevista vapaaehtoistyöntekijöistä, dnro 3/004/2019.

⁷¹ Ks. lisää vankien tatuointien merkityksestä Paasonen, Jyri – Vainio, Jesse – Hietapakka, Johanna, Vangin tatuoinnit osana tuntomerkkien ottamista. Edilex 2022/12.

⁷² Keskusrikospoliisin mukaan on tullut esiin tapauksia, joissa rikollisryhmän jäseniä on hakeutunut turvallisuuden kannalta merkityksellisiin viranomaisten hankkeisiin. Ks. HE 57/2013 vp, s. 70.

⁷³ Ks. lisää bulvaaneista Paasonen, Laura – Paasonen, Jyri – Aaltonen, Mikko – Jokipii, Annukka, Veropetokset ja kirjanpitorikokset tuomioistuimissa. Verotus 3/2022.

⁷⁴ Ks. esim. Turun Sanomat 19.6.2022, Jengikytköksinen yritys remontoi vankilaa. ”Peiteltiinkö työmaan turhilla palohälytyksillä laittomuuksia?” – Viranomaiset haluavat tarkistaa lain porsaanreiät. Ks. myös Iltalehden uutinen 25.6.2022, jossa kerrottiin järjestäytyneen rikollisuuden roolista Nesteen Porvoon jalostamon rakennusprojektissa.

allisesti toimivat. Esimerkiksi kuinka paljon he ovat suoraan kahdenkeskisissä tekemisissä järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvien henkilöiden kanssa. Suppeaan ja perusmuotoiseen selvitykseen voidaan käyttää turvallisuusselvityslain 25.1,4 §:n ja 30 §:n mukaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003) tarkoitettua poliisiasiain tietojärjestelmää, josta voi tulla ilmi henkilön kytköksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Lain 32 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilöturvallisuus selvitystä tehtäessä ei saa kuitenkaan käyttää poliisiasiain tietojärjestelmään sisältyviä havaintotietoja henkilöistä tai tapahtumista, joissa on oletettu olevan kysymys rikollisesta toiminnasta⁷⁵. Suojelupoliisi voi myös pyytää lausunnon keskusrikospoliisilta selvitettävästi henkilöstä. Lausunnossa keskusrikospoliisi usein suosittelee vielä henkilön haastatteleamista, jos hänellä on ollut joitakin mahdollisia kytköksiä, mutta käytännössä hyvin harvoin suojelupoliisi kuitenkaan tekee haastatteluita.

Apulaisoikeuskansleri on todennut vankilan vartijan määräaikaista virkasuhdetta hakenutta henkilöä koskevassa kanteluratkaisussaan, että kun lakiin perustuvan turvallisuusmenettelyn tarkoituksena on suojata keskeisiä yhteiskunnan etuja varmistamalla turvallisuusselvityksen kohteena olevien henkilöiden luotettavuus, lähtökohtana on oltava, että myös kaikki turvallisuusselvityksen laadinnassa käytettävät tiedot ovat kiistattoman oikeansisältöisiä ja että selvitystä varten hankittavien tietojen hankintamenettelyt takaavat tietojen luotettavuuden ja oikean sisällön.⁷⁶

7 Johtopäätökset

Henkilöstöturvallisuus on noussut viimeisten vuosikymmenten aikana kiinteäksi osaksi riskienhallintaa, mikä on aiheuttanut myös sääntelyn kehittämistarpeita. Suomessa henkilöstöturvallisuuden sääntelyn kehitykseen ovat vaikuttaneet Euroopan unionin sääntely sekä työelämän rakenteelliset uudistukset ja yritysten kokemat uudenlaiset turvallisuusuhat, kuten teollisuusvakoilu ja kyberrikokset. Henkilöstön, yritysten ja toimitilojen luotettavuuden arviointia koskevaa lainsäädäntöä kehitettiin käyttötarkoituksen tarkentamisen näkökulmasta laajentaen sen aiemmasta valtion turvallisuuden suojelusta myös yritysten tärkeiden etujen suojeluun. Erityisesti lainsäädännön toteuttamisen kannalta haasteita on ilmennyt henkilö- ja yritysturvallisuus selvitysten tekemisvastuun kanssa useiden vuosien ajan ennen kuin se keskitettiin täysimääräisesti suojelupoliisille. Suojelupoliisin haasteiksi ovat nousseet jyrkkä turvallisuus selvitysten määrän kasvu, selvitysten laatimiseen liittyvät resurssipuutteet ja turvallisuus selvitysten käyttöalan laajentaminen. Edellä esiteltyjen arvioiden ja lakimuutosten myötä turvallisuus selvitysten määrrien kehityksen voidaan nähdä nousseen yli odotusten, on selvästi vaikuttanut suojelupoliisin toiminnan kehittämistarpeisiin.⁷⁷ Epävarmuus turvallisuus selvitysten tuottokehityksessä on tunnistettu julkisen talouden suunnitelmassa vuosille

⁷⁵ Ks. 32 §:n asettamien tietojen käyttörajoitusten ongelmallisuudesta *Mikkola* 2020, s. 181.

⁷⁶ Ks. OKV/866/1/2015.

⁷⁷ Hallintovaliokunta 2017. Kirjallinen lausunto - HE 70/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuus selvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi, s. 3.

2022–2025, jonka mukaan epävarmuus vaikuttaa muun muassa turvallisuusselvitysrekisterin kehittämismahdollisuuksiin ja automatisointiratkaisujen käyttöönottoon.⁷⁸

Vuonna 2020 suojelupoliisi oli saanut lyhennettyä suppeiden ja perusmuotoisten turvallisuusselvitysten käsittelyaikoja 14 vuorokauteen digitalisaatioon tehdyillä panostuksilla, kuten siirtämällä kaikki asiakkaat sähköisen asioinnin piiriin sekä ottamalla käyttöön turvallisuusselvitysrekisterin. Suojelupoliisin palvelulupauksen mukaisesti turvallisuusselvitykset tehdään 25 arkipäivässä. Lisäksi suojelupoliisi liitti suorakäyttöön vuoden 2021 aikana kolme uutta rekisteriä: sakko-, rikos- ja ulosottorekisterit, jolloin turvallisuusselvityksen tekijä saa yhdellä haulla tarkistettua näistä rekistereistä löytyvät tiedot.⁷⁹ Vuonna 2021 turvallisuusselvitysten käsittelyajat vaihtelivat kuukausittain suppeiden ja perusmuotoisten turvallisuusselvitysten osalta 5–25 arkipäivän välillä ja laajojen selvitysten osalta 25–40 arkipäivän välillä.⁸⁰

Artikkelin otsikossa esitettiin kysymys: turvallisuusselvitys vai turha selvitys? Turvallisuusselvitysmenettely on kehittynyt vuosien varrella paljon niin lainsäädännön kuin käytännön tekemisen kannalta. On pystytty vastaamaan voimakkaasti kasvaviin selvitysmääriin ja hyödyntämään digitalisaatiota käsittelyssä. Toisaalta rikosseuraamusalan näkökulmasta nykyinen turvallisuusselvitysmenettely ei ole riittävä ja se aiheuttaa haasteita erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden vuoksi. Rikosseuraamuslaitoksen osalta toimivin ratkaisu olisi tehdä turvallisuusselvitykset itse, kuten puolustusvoimat tekee⁸¹. Pääesikunta tekee henkilöturvallisuusselvitykset silloin, kun kyse on henkilöiden rekrytoinnista tai yritysten työntekijöistä, jotka työskentelevät puolustusvoimien toimeksiannoissa. Pääesikunta tekee myös yritysturvallisuusselvitykset niistä yrityksistä, jotka hoitavat puolustusvoimien toimeksiantoja. Turvallisuusselvitykset tehdään aina henkilön ja yrityksen suostumuksella.

Rikosseuraamuslaitoksella olisi omien rekisteriensä kautta hyvät edellytykset tehdä turvallisuusselvitykset itse, koska heillä on hyvä kokonaiskuva järjestyneestä rikollisuudesta ja siihen kytköksissä olevista henkilöistä. Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1301/2021) 11 §:ssä säädetään turvallisuustietorekisteristä ja sen sisällöstä. Pykälän 1 momentin mukaan turvallisuustietorekisteri sisältää vankeusrangaistuksen aikaisten rikosten estämiseen tai laitosturvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tietoja vangeista ja tutkintavangeista, joiden voidaan perustellusti epäillä syyllistyvän rikokseen, josta laissa säädetty ankaran rangaistus on vankeutta. Turvallisuustietorekisterin käyttötarkoituksista on poistettu rikollisuuden selvittäminen tai henkilön tarkkailu tiedonhankintatarkoituksessa, koska nämä

⁷⁸ Sisäministeriön kuuleminen eduskunnan hallintovaliokunnassa 26.5.2021. Julkisen talouden suunnitelma 2022–2025, sisäministeriön hallinnonala, liite 1 suojelupoliisi.

⁷⁹ Suojelupoliisi 2021. Turvallisuusselvityksiä tehtiin ennätysmäärä vuonna 2020. <https://supo.fi/-/turvallisuusselvityksia-tehtiin-ennatysmaara-vuonna-2020>.

⁸⁰ Supo 2022. Käsittelyajat ja hinnat. <https://supo.fi/kasittelyajat-ja-hinnat>.

⁸¹ Tuomareita koskevien turvallisuusselvitysten tekeminen tuomioistuineläytöksen sisällä sai paikoin kantanutta, kun pohdittiin turvallisuusselvitysten laatimista tuomioistuimissa. Kyse olisi tarvittavien selvitysten hankkimisesta tuomarin viran hakijoista ja vastaavasti oikeudesta saada näitä tietoja eri rekistereistä. Tällaista suojelupoliisista irrallista menettelyä esitti tuomarinvaliokunta ja näkemykseen yhtyi myös muutamia muita lausunnon antaneita. Tähän vaikutti muun muassa se, että suojelupoliisin asema turvallisuusselvitysten laatijana nähtiin sopivan huonosti yhteen suomalaisen vallanjako-opin kanssa, kun huomioidaan tuomareiden riippumattomuus. Ks. Turvallisuusselvitysten laatiminen tuomioistuimissa. Lausunnotiivistelmä. Mietintöjä ja lausuntoja 24/2018. Oikeusministeriö Helsinki 2018. Vaikka ajatuksen taustalla olikin eri seikat kuin Rikosseuraamuslaitoksella, kyse olisi kuitenkin ollut yhtä lailla selvityksien tekemisestä itse.

toiminnot eivät kuulu Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaan. Pykälän 2 momentin mukaan rekisteri voi sisältää tietoja myös poikkeuksellisista turvallisuutta vaarantavista tapahtumista vankilassa. Lisäksi lain 10 §:ssä säädetään vankien tapauksia, heihin muutoin yhteyttä pitäviä sekä vankilassa asioivia koskevien tietojen käsittelystä.

Turvallisuusselvitysmenettelyä varten pitäisi uudistaa lakia siten, että olisi oikeus käyttää Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustietorekisteriä myös tähän tarkoitukseen. Turvallisuustietorekisteriin pitäisi pystyä myös kirjaamaan tietoa, jossa on esimerkiksi henkilöstöä koskevia rikosepäilyjä. Lisäksi Rikosseuraamuslaitos tarvitsisi oikeuden käyttää turvallisuusselvitysmenettelyyn poliisiasiain tietojärjestelmää ja muita rekistereitä, joita hyödynnetään tälläkin hetkellä selvitysten tekemiseen. Turvallisuusselvityslakia tulisikin uudistaa siten, että tämä olisi mahdollista. Tällä tavoin saataisiin tehostettua turvallisuusselvitysmenettelyä ja ennalta ehkäistyä järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumista vankiloihin. Tämä ei ole edes kustannuskysymys, koska suojelupoliisi veloittaa voimassa olevan hinnaston mukaisesti tällä hetkellä turhista turvallisuusselvityksistä Rikosseuraamuslaitosta.