

Turvallisuusselvitys- menettelyn piiriin hakeutuminen erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun perusteella

Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuositus

Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin hakeutuminen erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun perusteella

Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuositus

Petteri Jartti, Kimmo Janhunen

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-400-021-5

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin hakeutuminen erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun perusteella

Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuositus

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:33	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö	
Tekijä/t	Petteri Jartti, Kimmo Janhunen	
Kieli	suomi	Sivumäärä 31

Tiivistelmä

Valtioneuvoston asettaman arviointikriteerilautakunnan tehtävänä on esittää tulkintasuosituksia turvallisuusselvityslain (726/2014) soveltamisesta. Tulkintasuositukset eivät ole toimivaltaista viranomaista sitovia.

Tässä arviointikriteerilautakunnan neljännessä tulkintasuosituksessa käsitellään turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin hakeutumista erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun perusteella.

Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin voi hakeutua monilla perusteilla, joista säädetään turvallisuusselvityslaisissa. Laissa määritellään tehtävät, joita hoitavista henkilöturvallisuusselvitys voidaan tehdä (19–21 §). Laissa on lisäksi annettu suojelupoliisille oikeus hakemuksesta hyväksyä yrityksen muitakin kuin laissa yksityiskohtaisemmin lueteltuja tehtäviä turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin (22 §). Turvallisuusselvityslain 22 §:n 2 momentissa säädetään lisäedellytyksistä, joita hyväksymispäätös edellyttää 18 §:ssä säädetyn lisäksi. Momentin 2 kohdan mukaan suojelupoliisin hyväksymispäätöksen edellytyksenä on, että selvitys on tarpeen erittäin tärkeän yksityisen taloudellisen edun suojaamiseksi.

Arviointikriteerilautakunta katsoo tulkintasuosituksessaan, että turvallisuusselvityslain 22 §:ssä tarkoitettua menettelyä voidaan pitää 19 ja 21 §:ssä säädettyjä lähtökohtia täydentävänä menettelynä, mikä poikkeusluonteensa vuoksi edellyttää lausunnon pyytämistä arviointikriteerilautakunnalta (22 § 3 momentti).

Arviointikriteerilautakunta esittää tulkintasuosituksessaan arviointikriteerit, joita suojelupoliisi voi hyödyntää harkitessaan sitä, onko yrityksellä oikeus päästä turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun perusteella. Lisäksi lautakunta painottaa tulkintasuosituksessa kokonaisharkinnan merkitystä, jonka perusteella suojelupoliisi päättää, otetaanko hakija turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin.

Asiasanat Arviointikriteerilautakunta, tulkintasuositus, turvallisuusselvitys, turvallisuusselvityslaki

ISBN PDF 978-952-400-021-5

Asianumero 37/02/2023

ISSN PDF 2490-0990

Hankenumero OM097:00/2023

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-021-5>

Ansökan om att få omfattas av förfarandet med säkerhetsutredning med anledning av ytterst viktigt enskilt ekonomisk intresse

Tolkningsrekommendation av nämnden för bedömningskriterier

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:33	Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet	
Författare	Petteri Jartti, Kimmo Janhunen	
Språk	finska	Sidantal 31

Referat

Nämnden för bedömningskriterier är tillsatt av statsrådet och har i uppgift att lägga fram tolkningsrekommendationer om hur säkerhetsutredningslagen (726/2014) ska tillämpas. Tolkningsrekommendationerna är inte bindande för den behöriga myndigheten.

I denna fjärde tolkningsrekommendation som nämnden för bedömningskriterier gett ut behandlas ansökan om att omfattas av förfarandet med säkerhetsutredning med anledning av enskilda ekonomiska intressen av synnerligen stor betydelse.

Det är möjligt att ansöka om att omfattas av förfarandet med säkerhetsutredning på många olika grunder, som det finns bestämmelser om i säkerhetsutredningslagen. I säkerhetsutredningslagen (19–21 §) fastställs de uppgifter vars utförare man får göra en säkerhetsutredning av. Enligt lagen har skyddspolisen dessutom rätt att på ansökan godkänna även andra än de mer detaljerade uppgifter som anges i lagen och som omfattas av säkerhetsutredningsförfarandet (22 §). I 22 § 2 mom. i säkerhetsutredningslagen anges ytterligare förutsättningar för beslut om godkännande utöver vad som föreskrivs i 18 §. För skyddspolisens beslut om att godkänna förfarandet förutsätts enligt momentets 2 punkt att utredningen behövs för att skydda ytterst viktiga enskilda ekonomiska intressen.

Nämnden anser i sin tolkningsrekommendation att det förfarande som avses i 22 § i säkerhetsutredningslagen kan anses uppfylla de utgångspunkter som det föreskrivs om i 19 och 21 §, vilket på grund av sin undantagskaraktär kräver att nämnden ger ett utlåtande (22 § 3 mom.).

Nämnden föreslår i sin tolkningsrekommendation flera bedömningskriterier som skyddspolisen kan använda vid bedömningen av om ett företag har rätt att omfattas av förfarandet med säkerhetsutredning med anledning av ytterst viktigt enskilt ekonomisk intresse. Nämnden betonar även i sin tolkningsrekommendation vilken betydelse helhetsbedömningen har och det är utifrån den skyddspolisens beslutar om en sökande ska omfattas av säkerhetsutredningsförfarandet.

Nyckelord Nämnden för bedömningskriterier, tolkningsrekommendation, säkerhetsutredning, säkerhetsutredningslagen

ISBN PDF 978-952-400-021-5
Ärendenummer 37/02/2023

ISSN PDF 2490-0990
Projektnummer OM097:00/2023

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-021-5>

Applying for the Right to Request a Security Clearance on the Grounds of a Particularly Significant Private Economic Interest

Recommendation for interpretation by Security Clearance Board

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2023:33	Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Author(s)	Petteri Jartti, Kimmo Janhunen	
Language	Finnish	Pages 31

Abstract

The task of the Security Clearance Board appointed by the Government is to issue recommendations concerning the interpretation and application of the Security Clearance Act (726/2014). The recommendations are not binding on the competent authorities.

This fourth recommendation issued by the Security Clearance Board deals with applying for the right to request a security clearance on the grounds of a particularly significant private economic interest.

The right to request a security clearance can be applied for on several grounds laid down in the Security Clearance Act. The Act defines the tasks that are eligible for a personnel security clearance (sections 19–21). The Act also gives the Finnish Security and Intelligence Service the right, upon application, to approve tasks other than those listed in the Act as tasks requiring a security clearance (section 22). Section 22, subsection 2 of the Security Clearance Act specifies the additional prerequisites for approval in addition to the prerequisites laid down in section 18. Under paragraph 2 of the said subsection, one of the prerequisites for the approval by the Finnish Security and Intelligence Service is that the security clearance is necessary for protecting a particularly important private economic interest.

The Security Clearance Board considers in this recommendation that the procedure referred to in section 22 of the Security Clearance Act is supplementary in relation to the premises laid down in sections 19 and 21. Due to its exceptional nature, an opinion of the Security Clearance Board must be requested on the procedure (section 22, subsection 3).

In this recommendation, the Security Clearance Board presents criteria that the Finnish Security and Intelligence Service may apply when assessing whether a company should be granted the right to request that a security clearance be conducted on its employees on the grounds of a particularly significant private economic interest. In addition, the Security Clearance Board emphasises the importance of an overall assessment when deciding whether an applicant is to be granted the right to request a security clearance.

Keywords Security Clearance Board, recommendation for interpretation, security clearance, Security Clearance Act

ISBN PDF	978-952-400-021-5	ISSN PDF	2490-0990
Reference number	37/02/2023	Project number	OM097:00/2023

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-021-5>

Sisältö

	Lukijalle	7
1	Johdanto	9
2	Merkittävän yksityisen taloudellisen edun käsitteen merkitysisällön arviointia	13
3	Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin hakeutuminen turvallisuusselvityslain 22 §:n perusteella	16
4	Arviointikriteerit	19
	4.1 Suojattavan edun taloudellinen arvo	20
	4.2 Suojattavan edun uhka-arvio.....	22
5	Yksityisen edun arviointi turvallisuusselvityslain 19 ja 21 §:n yhteydessä	25
6	Kokonaisharkinta	29
	Liite: Arviointikriteerilautakunnan antamat tulkintasuositukset	31

LUKIJALLE

Arviointikriteerilautakunta on perustettu turvallisuusselvityslain soveltamisen tueksi ja yhdenmukaisten menettelyjen edistämiseksi. Turvallisuusselvityslaki koskee viranomaisen toteuttamaa henkilön tai yrityksen taustan selvittämistä.

Arviointikriteerilautakunnan päätehtävänä on antaa yleisiä tulkintasuosituksia turvallisuusselvityksiä laativille viranomaisille. Lautakunta antaa myös lausuntoja yrityksen eräiden tehtävien hyväksymisestä henkilöturvallisuusselvitysmenettelyn piiriin.

Arviointikriteerilautakunnan asettaa valtioneuvosto ja sen kokoonpanosta säädetään turvallisuusselvityslaisissa.

Arviointikriteerilautakunta on yksimielisesti hyväksynyt tämän tulkintasuosituksen kokouksissaan 13.11.2023 ja 15.11.2023.

Arviointikriteerilautakunnan kokoonpano on tästä tulkintasuosituksesta päätettäessä ollut seuraava (varajäsenet suluissa):

Puheenjohtaja

Lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala
puolustusministeriö

Jäsenet

Neuvotteleva virkamies Ritva Järvinen
(Johtava asiantuntija Juha Pallaspuuro)
valtioneuvoston kanslia

Lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio (2. varapuheenjohtaja)
(Lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen)
oikeusministeriö

Ylitarkastaja Markku Meriluoto
(Turvallisuusasiantuntija Pasi Fågel)
ulkoministeriö

Turvallisuuspäällikkö Kari Santalahti
(Asiantuntija Annina Ceder)
sisäministeriö

Vanhempi hallitussihteeri Tuomas Hyvärinen
(Turvallisuusjohtaja Kai Knape)
puolustusministeriö

Hallitusneuvos Miska Lautiainen
(Hallitussihteeri Kati Orkola)
valtiovarainministeriö

Hallitusneuvos Rita Linna (1. varapuheenjohtaja)
(Neuvotteleva virkamies Saara Kulmala)
liikenne- ja viestintäministeriö

Teollisuusneuvos Eeva Vahtera
(Hallitusneuvos Kari Klemm)
työ- ja elinkeinoministeriö

Johtaja Taina Vallander, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
(Lakimies Paula Ilveskivi, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK)

Johtava asiantuntija Markku Rajamäki
(Asiantuntija Anne Salomaa)
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Sihteerit

Johtava asiantuntija Kimmo Janhunen
oikeusministeriö

Neuvotteleva virkamies Petteri Jartti
oikeusministeriö

Yhteystiedot

Arviointikriteerilautakunta
arviointikriteeriltk.om@gov.fi
PL 25, 00023 Valtioneuvosto

15. joulukuuta 2023

1 Johdanto

Turvallisuusselvityslain (726/2014) tarkoituksena on ennaltaehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa keskeisiä yleisiä etuja. Turvallisuusselvitysmenettelyn avulla pyritään vähentämään etujen suojaamiseen kohdistuvia riskejä selvittämällä henkilöiden ja yritysten taustaa.

Henkilöturvallisuusselvityksen tekemistä pyytää tavallisimmin se viranomainen tai yritys (hakija), joka aikoo palkata henkilön palvelussuhteeseen tai suorittamaan toimeksiantoja. Turvallisuusselvityslainsäädännössä tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia ovat suojelupoliisi, Pääesikunta ja Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom, National Communications Security Authority, NCSA). Lisäksi turvallisuusselvityslainsäädännössä säädetään tehtävistä ulkoministeriön yhteydessä toimivalle kansalliselle turvallisuusviranomaiselle (National Security Authority, NSA).

Suojelupoliisilla on yleinen toimivalta päättää turvallisuusselvitysten tekemisestä. Suojelupoliisi päättää henkilöturvallisuusselvityksen ja yritysturvallisuusselvityksen laatimisesta, jollei tehtävä kuulu Pääesikunnalle. Pääesikunta päättää yritysturvallisuusselvityksen tekemisestä yrityksestä, jonka on tarkoitus hoitaa Puolustusvoimien tehtävää taikka yrityksestä, joka liittyy Puolustusvoimien hankintoihin. Lisäksi Pääesikunta päättää henkilöturvallisuusselvityksen tekemisestä silloin, kun selvityksen kohteen on tarkoitus toimia Puolustusvoimissa tai hoitaa Puolustusvoimien antamaa tehtävää taikka jos turvallisuusselvitys liittyy Puolustusvoimien toimintaan tai hankintoihin. Kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävänä on myöntää kansainvälisten tietoturvaluokitteluiden edellyttämät henkilö- ja yritysturvallisuustodistukset. Liikenne- ja viestintävirasto toimii kansallisena tieto- ja tietoliikenneturvallisuudesta vastaavana viranomaisena. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on laatia yritysturvallisuusselvityksen osana tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvaluokittelun tasoa koskeva selvitys.

Turvallisuusselvityksen tekemisen päätyttyä hakijalle annetaan tieto turvallisuusselvityksen lopputuloksesta. Hakijan harkittavaksi jää, minkä merkityksen se antaa tiedoille omissa ratkaisuisaan, kuten henkilön palkkaamisessa. Turvallisuusselvityksen perusteella voidaan laissa säädettyissä tapauksissa antaa turvallisuusselvitystodistus, joka voi olla edellytyksenä esimerkiksi kansainvälisen tehtävän hoitamiseksi.

Turvallisuusselvityslain tarkoitusta sääntelevä 1 § osaltaan määrittelee, millaiseen toimintaan liittyen turvallisuusselvityksiä voidaan tehdä. Turvallisuusselvityslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä.

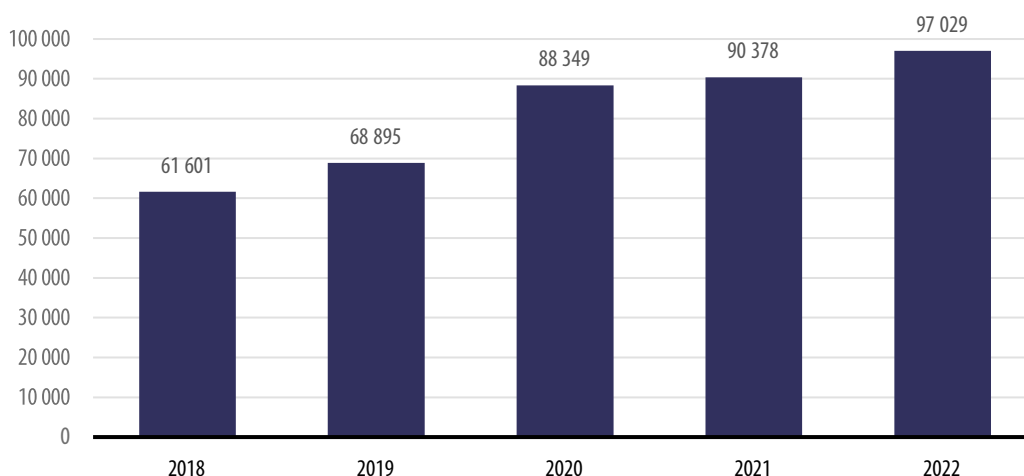
Turvallisuusselvityksiä tehdään vain organisaatioille, joiden toiminta voi vaikuttaa Suomen kansalliseen turvallisuuteen tai erittäin merkittävään yksityiseen taloudelliseen etuun. Turvallisuusselvityksiä voi hakeutua vain organisaatio, jonka etua suojataan. Jos esimerkiksi viranomaisorganisaatio ostaa alihankintana palveluita tai teettää toimeksiantoja yksityiseltä yritykseltä, on viranomaisen vastuussa turvallisuusselvityshakemuksesta.

Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin voi hakeutua monilla perusteilla, joista säädetään turvallisuusselvityslaissa. Laissa määritellään tehtävät, joita hoitavista henkilö-turvallisuusselvitys voidaan tehdä (19–21 §). Henkilöturvallisuusselvityksen piiriin suoraan lain nojalla kuuluvia tehtäviä ovat sellaiset valtionhallinnon tehtävät, joissa henkilö työtöhtävissään käsittelee salassa pidettäviä ja turvallisuusluokiteltuja tietoja samoin kuin kriittisen infrastruktuurin avaintehtävät riippumatta siitä, onko kysymys viranomaisten vai yksityisen yrityksen tehtäviin hakeutuvista. Selvityksen piiriin kuuluvat myös tehtävät, jotka ovat merkityksellisiä yleisen turvallisuuden varmistamisessa (esim. räjähdysvaarallisten aineiden käsittely ja kuljetus sekä ydinvoimaloihin liittyvät tehtävät). Laissa on lisäksi annettu suojelupoliisille oikeus hakemuksesta hyväksyä yrityksen muitakin kuin laissa yksityiskohtaisemmin lueteltuja tehtäviä turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin yrityksen laissa määriteltyjen etujen vuoksi (22 §). Turvallisuusselvityslain 22 §:ssä tarkoitettua menettelyä voidaan pitää 19 ja 21 §:ssä säädettyjä lähtökohtia täydentävänä menettelynä, mikä poikkeusluonteensa vuoksi edellyttää lausunnon pyytämistä arviointikriteerilautakunnalta.

Henkilöturvallisuusselvitysten tärkeyttä korostaa omalta osaltaan myös toimintaympäristössä kahden vuoden aikana tapahtunut radikaali muutos. Euroopassa käynnissä oleva sota on nostanut erilaiset turvallisuusuhat aikaisempaa merkittävimiksi. Lisäksi Suomi on liittynyt Pohjois-Atlantin liiton (NATO) jäseneksi keväällä 2023. Myös turvallisuusselvityslain sääntely-ympäristössä on lähiaikoina tapahtumassa isoja muutoksia. Euroopan unionin kyberturvallisuudirektiivi (NIS2-direktiivi) (EU) 2022/2555 ja direktiivi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (CER-direktiivi) (EU) 2022/2557 on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään lokakuussa 2024. Direktiivit edellyttävät turvallisuusselvityslain muutostarpeiden arviointia.

Suojelupoliisin tekemien turvallisuusselvitysten kokonaismäärä on ollut viime vuosina nousussa. Vuonna 2018 Suojelupoliisi teki yhteensä noin 62 000 turvallisuusselvitystä ja vuonna 2022 selvityksiä tehtiin noin 97 000.¹ Yksi syy turvallisuusselvitysten määrän kasvuun on Euroopassa käytävä sota. Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeiset toimijat, esimerkiksi kriittisestä infrastruktuurista vastuussa olevat yritykset ovat parantaneet varautumistaan. Osana varautumistaan organisaatiot sekä hakevat enemmän ja kattavampia turvallisuusselvityksiä että pitävät turvallisuusselvityksiä myös yllä aktiivisemmin.² Ottaen huomioon turvallisuusselvityslain tarkoitus, voidaan arvioida, että tehdyistä turvallisuusselvityksistä vain erittäin vähäinen osuus on liittynyt yksityisen edun tai erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun suojaamiseen.

Kuvio 1. Suojelupoliisin tekemien turvallisuusselvitysten kokonaismäärä vuosittain 2018–2022³.



Oikeusministeriön yhteydessä toimiva arviointikriteerilautakunta antaa yleisiä tulkintasuosituksia toimivaltaisten viranomaisten päätöksenteon tueksi sekä yhtenäisen ja johdonmukaisen tulkintakäytännön edistämiseksi. Tulkintasuositukset eivät muodollisesti sido toimivaltaisia viranomaisia.

1 Suojelupoliisin vuosikirjat 2018–2022. Saatavilla: <https://supo.fi/vuosikirja>

2 Supo.fi: Uutinen 13.9.2023. Saatavilla: <https://supo.fi/-/vastauksia-yleisiin-kysymyksiin-turvallisuusselvityksista-1>

3 Suojelupoliisin vuosikirjat 2018–2022. Saatavilla: <https://supo.fi/vuosikirja>

Kuten edellä on todettu, turvallisuus selvityslain yhtenä tarkoituksena on niin ikään ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua tai sen suojaamiseksi toteuttavia turvallisuusjärjestelyjä. Lakia säädettäessä toimivaltaisille viranomaisille on jätetty laajasti harkintavaltaa erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun käsitteen sisällölliseen tulkintaan.

Tässä arviointikriteerilautakunnan neljännessä tulkintasuosituksessa käsitellään turvallisuus selvitysmenettelyn piiriin hakeutumista erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun perusteella. Tulkintasuosituksen on tarkoitus toimia toimivaltaisten viranomaisten päätöksenteon tukena, kun toimivaltainen viranomainen tekee kokonais harkintaa organisaation hyväksymisestä turvallisuus selvitysmenettelyn piiriin. Koska suojelupoliisilla on yleinen toimivalta päättää turvallisuus selvitysten tekemisestä, tätä tulkintasuositusta voi soveltaa toimivaltaisista viranomaisista käytännössä ainoastaan suojelupoliisi.

2 Merkittävän yksityisen taloudellisen edun käsitteen merkitysisällön arviointia

Turvallisuusselvityslain pääasiallisena tarkoituksena on yleisten etujen turvaaminen. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 24 §:stä ilmenevät salassapitosäännöksiin suojatut edut. Niistä keskeisimmät turvallisuus-edut mainitaan nimenomaisesti turvallisuusselvityslain tarkoitusta koskevassa 1 §:ssä. Pykälän mukaan lain tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä. Lain esitöiden mukaan erittäin merkittävä yksityinen taloudellinen etu vastaa aikaisempaa turvallisuusselvityslaisissa tarkoitettua sisältöä⁴. Koska käsitteen sisältöä ei ole ollut tarkoitus muuttaa, on sen merkitysisältöä arvioitaessa otettava huomioon myös kumottu turvallisuusselvityksistä annettu laki (177/2002) ja sen esityöt. Erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun käsitettä käytetään myös turvallisuusselvityslain 22 §:n 2 momentin 2 kohdassa, mutta sen sisältöä ei ole avattu säännöksen esitöissä.

Julkisuuslain 24 §:n salassapidon perusteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: yksityistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet, yleistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet ja julkisyhteisön omaa intressiä suojaavat salassapitoperusteet⁵. Yksityistä etua suojaavat salassapitoperusteet ovat yksityiselämän ja yksityisyyden suoja sekä liike- ja ammattisalaisuuden suoja. Lisäksi on eräitä suojauksen kohteita, jotka lukeutuvat sekä yleisen että yksityisen edun salassapitoperusteisiin. Näitä ovat tutkimus- ja kehitystyön sekä opetuksen suojaaminen, rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien luotettavuus ja toimivuus sekä pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden toimivuus.

Kumotun turvallisuusselvityksistä annetun lain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lain tarkoituksena on selvityksen kohteena olevan henkilön yksityiselämän suoja ja henkilö-tietojen suoja huomioon ottaen 1 §:ssä tarkoitettua turvallisuusselvitysmenettelyä

4 HE 57/2013 vp, s. 25

5 Mäenpää, Olli – Julkisuusperiaate 4., uudistettu painos, Helsinki 2020, s. 447.

käyttämällä parantaa mahdollisuuksia ennakolta estää rikokset, jotka vakavasti vahingoittaisivat yksityisen huomattavan arvokasta liike- tai ammattisalaisuutta tai muuta tähän rinnastettavaa erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua.

Kumotun turvallisuusselvityksistä annetun lain esitöiden mukaan liike- tai ammattisalaisuutena voisi tulla kyseeseen esimerkiksi patentti tai muu immateriaalioikeus taikka muu taloudellista arvoa omaava tieto, jota käytetään tai aiotaan käyttää tuotannollisessa toiminnassa. Jotta yksityisen taloudellisen edun suojaamiseksi olisi oikeus käyttää lain sisältämiä menettelyjä, tulisi tällaisen taloudellisen edun olla erittäin merkittävä. Koska turvallisuusselvitysmenettelyssä puututaan voimakkaasti henkilön yksityisyyteen, tulee menettelyjen avulla suojattavilta yksityisiltä eduilta edellyttää varsin suurta taloudellista arvoa. Yksityisiä taloudellisia etuja suojataan oikeusjärjestyksessä ensisijaisesti muilla keinoilla, kuten esimerkiksi rikoslakiin sisältyvillä rangaistusuhilla ja poliisin rikoksia ennalta ehkäisevällä toiminnalla.⁶

Julkisuuslain esitöissä on aikanaan määritelty liike- ja ammattisalaisuuden käsitteiden sisältöä. Liikesalaisuudella tarkoitetaan yleensä taloudellisuonteisia, lähinnä kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia. Liikesalaisuuteen sisältyy myös yrityskemusten eli niin sanotun ”know-how’n” suoja. Tämä on kokemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytössä. Liikesalaisuus voi olla myös tekninen salaisuus. Ammattisalaisuudella tarkoitetaan enemmän taidollisia salaisuuksia, ja niitä voi olla myös vapaiden ammattien harjoittajilla, kuten lääkäreillä ja asianajajilla, siitä riippumatta, harjoittavatko he liiketoimintaa.⁷ Julkisuuslain liike- ja ammattisalaisuutta koskevia salassapitosäännöksiä on sittemmin tarkistettu Euroopan unionin liikesalaisuusdirektiivin 2016/943 (EU) täytäntöönpanneen liikesalaisuuslain (595/2018) voimaantulua. Säännökset yhdenmukaistettiin liikesalaisuuslaissa käytetyn ilmaisun liikesalaisuus kanssa. Samassa yhteydessä myös voimassa olevan turvallisuusselvityslain 22 §:ssä käytetty liike- ja ammattisalaisuuden käsite yhdenmukaistettiin vastaamaan liikesalaisuuslain käsitettä.

Liikesalaisuuslain 2 §:n 1 kohdan mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan tietoa a) joka ei ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa; b) jolla a alakohdassa tarkoitettujen ominaisuuden vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa; ja c) jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi. Pykälän esitöiden mukaan eri laeissa on käytetty eri käsitteitä (liike- ja ammattisalaisuus, ammatti- ja liikesalaisuus, liikesalaisuus ja yrityssalaisuus), käytännössä käsitteiden on mielletty tarkoittavan samaa asiaa ja niitä on myös oikeuskäytännössä

6 HE 43/2001 vp, s. 32.

7 HE 30/1998 vp, s. 95.

tulkittu pitkälti samalla tavalla. Esitöiden mukaan uudella liikesalaisuuden määritelmällä ei ole tarkoitus muuttaa vallitsevaa oikeustilaa siitä, mitä on pidettävä liikesalaisuutena. Liikesalaisuuden määritelmä kattaisi myös ammattisalaisuuden. Ammattisalaisuudella on erotuksena liikesalaisuuteen tarkoitettu enemmän vapaiden ammattien harjoittajien, kuten yksityisten lääkäreiden, arkkitehtien, asianajajien, itsenäisesti toimivien muotoilijoiden tai suunnittelijoiden taidollisia ja tiedollisia salaisuuksia. Uuden määritelmän myötä elinkeinon harjoittamisen tapaan perustuva jako ei olisi enää edes teoreettisella tasolla merkityksellinen.⁸

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

turvallisuusselvityslain, sitä edeltäneen turvallisuusselvityksistä annetun lain ja muun lainsäädännön perusteella merkittävän yksityisen taloudellisen edun käsitteen merkitysisältöä arvioitaessa on olennaista kiinnittää huomioita seuraaviin tekijöihin.

1. Onko suojattava etu ilmeisen selvästi liikesalaisuuslaissa tarkoitettu yrityksen liikesalaisuus?
2. Miten suuri taloudellinen arvo suojattavalla yksityisellä tai muulla tähän rinnastettavalla edulla on?³

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

turvallisuusselvityslain tarkoitusta koskevaa säännöstä (1 §) ja sen esitöitä voidaan hyödyntää tulkittaessa, mitä 22 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitella erittäin merkittävällä yksityisen taloudellisen edun suojaamisella tarkoitetaan.

⁸ HE 49/2018 vp, s. 82.

3 Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin hakeutuminen turvallisuusselvityslain 22 §:n perusteella

Turvallisuusselvityslain 18 §:ssä säädetään henkilöturvallisuusselvityksen laatimisen yleisistä edellytyksistä. Pykälän 1 momentissa edellytetään, 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. Sääntelyn tarkoituksena on edistää yleistä tietoturvallisuutta sekä varmistaa, että turvallisuusselvityksiä käytetään vain osana laajempia turvallisuusjärjestelyjä eikä niiden sijasta⁹. Asianmukainen tietoturvallisuustoimien suorittaminen voidaan osoittaa myös pykälän 2 momentissa säädettyllä tavalla, joita ovat

1. arviointilaitoksista annetussa laissa (1405/2011) tarkoitetun hyväksytyn arviointilaitoksen antama todistus;
2. viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011) mukaisesti annettu todistus;
3. turvallisuussuunnitelma tai
4. muu toimivaltaisen viranomaisen hyväksymä tapa.

Turvallisuusselvityslain 22 §:ssä säädetään eräiden tehtävien hyväksymisestä turvallisuusselvitysmenettelyyn (ns. täydentävä menettely), jonka perusteella suojelupoliisi voi päättää hyväksyä henkilöturvallisuusselvitysmenettelyn piiriin muitakin kuin lain 19 ja 21 §:ssä säädettyjä tehtäviä hoitavia. Täydentävän menettelyn perusteella turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin pääsemisen kynnyks on ollut verrattain korkea. Suojelupoliisi on vastaanottanut ainoastaan yksittäisiä hakemuksia päästä turvallisuusmenettelyn piiriin 22 §:n perusteella. Pykälän 1 momentin mukaan hakemuksesta voidaan hyväksyä perusmuotoisen tai suppean henkilöturvallisuusselvitysmenettelyn piiriin sellaiset yritykset tai sen lukuun aliorakoitsijana toimivassa yrityksessä suoritettavat tehtävät, joissa tehtävään valittava tai sitä hoitava:

1. saa sellaiset käyttöoikeudet työnantajan tai tämän asiakkaan tietojärjestelmään, joiden käyttäminen oikeudettomasti voi keskeyttää tai

⁹ HE 57/2013 vp, s. 37.

merkittävällä tavalla vaarantaa tietojärjestelmän toiminnan siten, että se aiheuttaa laajamittaisen tuotantotoiminnan keskeytymisen tai muulla siihen verrattavalla tavalla aiheuttaa työnantajalle tai tämän asiakkaalle merkittävää taloudellista vahinkoa;

2. saa käyttöönsä sellaisia tietoja työnantajan tai tämän yhteistyökumppanin liikesalaisuudesta, teknologisesta kehittämistyöstä tai sen hyödyntämisestä, että tietojen oikeudeton luovuttaminen, käyttö tai muu käsittely aiheuttaa työnantajalle, tämän asiakkaalle tai yhteistyökumppanille merkittävää taloudellista vahinkoa.

Turvallisuusselvityslain esitöissä todetaan, että 1 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä voivat olla esimerkiksi yrityksen niin sanotun pääkäyttäjän tehtävät, joissa henkilö pääsee laajasti yrityksen eri tietojärjestelmiin. Käyttöoikeuden haltijalla tulisi oikeuksiensa vuoksi lisäksi olla mahdollisuus tietojärjestelmän avulla aiheuttaa niiden toiminnan keskeytymisen tai merkittävän vaarantumisen. Tietojärjestelmän toimivuudella tulisi lisäksi olla merkitystä tuotantotoiminnan jatkuvuuden kannalta. Momentin 2 kohdan osalta kyseeseen voisi tulla työtehtävät, joissa valittava saa käyttöönsä työnantajan antamia sellaisia tietoja työnantajan tai tämän yhteistyökumppanin liike- tai ammattisalaisuudesta tai teknologisesta kehittämistyöstä tai sen hyödyntämisestä, joiden oikeudeton luovuttaminen, käyttö ja muu käsittely aiheuttaa työnantajalle tai tämän asiakkaalle tai yhteistyökumppanille merkittävää taloudellista vahinkoa. Säännöksen on katsottu olevan tarpeen muun muassa yritysten yhteishankkeena toteutettavien teknologisiin kehittämistöihin liittyvien merkittävien taloudellisten arvojen suojaamiseksi.¹⁰

Turvallisuusselvityslain 22 §:n 1 momentissa rajataan laajat henkilöturvallisuusselvitykset pois täydentävän menettelyn piiristä. Näin ollen suojelupoliisi ei voi hyväksyä organisaatioita turvallisuusselvityslain 22 §:n perusteella laajan henkilöturvallisuusselvitysmenettelyyn piiriin.

Turvallisuusselvityslain 22 §:n 2 momentissa säädetään toisilleen vaihtoehtoisista lisäedellytyksistä, joita hyväksymispäätös edellyttää edellä selostetun 18 §:n lisäksi. Säännöksellä on tarkoitus rajoittaa niitä yrityksiä, jotka voitaisiin hyväksyä menettelyn piiriin¹¹. Lisäedellytyksenä menettelyn piiriin hyväksymiselle on, että

1. yritykseen voi sen toimialan tai toiminnan vuoksi kohdistua yritysvalvontaa; tai
2. selvitys on tarpeen erittäin tärkeän yksityisen taloudellisen edun suojaamiseksi.

¹⁰ HE 57/2013 vp, s. 43.

¹¹ HE 57/2013 vp, s. 43.

Turvallisuusselvityslain 22 §:n 3 momentin mukaan suojelupoliisin on pyydettävä ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä arviointikriteerilautakunnalta lausunto yrityksen sille toimittamasta hakemuksesta. Lain esitöissä lausunnotonennettelyä on perusteltu päätöksen poikkeusluonteella ja hakijoiden yhdenvertaisella kohtelulla¹². Huomioitavaa on myös, ettei arviointikriteerilautakunnan suojelupoliisille antama lausunto ole luonteeltaan oikeudellisesti sitova. Arviointikriteerilautakunta on antanut yhteensä kolme lausuntoa henkilöturvallisuusselvityksen laajentamista yrityksen tehtäviin koskevasta hakemuksesta, yhden vuonna 2021 ja kaksi vuonna 2017. Kummassakin vuonna 2017 annetuissa lausunnoissa lautakunta totesi, että hakemuksessa esitetty selvitys ei mahdollistanut sen arvioimista, täytyvätkö hyväksynnän myöntämisen edellytykset vai eivät. Lautakunta katsoi, että hakemuksessa esitettyjen selvitysten ja kuvausten olisi oltava sillä tavalla yksityiskohtaisia, että niiden perusteella on mahdollista objektiivisesti arvioida ja varmistaa, että hyväksynnälle säädetyt edellytykset täyttyvät. Vuonna 2021 antamassa lausunnossaan lautakunta katsoi, että turvallisuusselvityslain 22 §:ssä säädetyt edellytykset henkilöturvallisuusselvitysmenettelyn piiriin täyttyivät.

Arviointikriteerilautakunta toteaa, että

turvallisuusselvityslain 22 §:n 2 momentin 2 kohta mahdollistaa, lain peruslähdekohdista poiketen, turvallisuusselvityksen hakemisen yksinomaan erityäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun perusteella.

12 HE 57/2013 vp, s. 43.

4 Arviointikriteerit

Arviointikriteerilautakunta on laatinut tässä luvussa esitetyt arviointikriteerit, joita toimivaltainen viranomainen voi hyödyntää harkitessaan sitä, onko yrityksellä oikeus päästä turvallisuus selvitysmenettelyn piiriin erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun perusteella (turvallisuus selvityslain 22 §:n 2 momentin 2 kohta).

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

turvallisuus selvitysmenettelyn piirin hakeutumisessa erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun¹³ perusteella tulisi suojattavaa etua arvioitaessa kiinnittää huomiota seuraaviin arviointikriteereihin:

Arviointikriteeri 1: Suojattavan edun taloudellinen arvo

Arviointikriteeri 2: Suojattavan edun uhka-arvio

Kuten edellä on tuotu ilmi, turvallisuus selvityslaisissa ei ole määritelmäsäännöstä tai selkeitä tulkintasääntöjä siitä, mitä on pidettävä erittäin merkittävänä yksityisenä taloudellisenä etuna. Myöskään lain esitöistä ei ole löydettävissä suoraan arviointikriteereitä, jotka asettaisivat suojattavan edun taloudelliselle arvolle selkeitä raja-arvoja. Näin ollen arviointikriteerilautakunta suosittaa, että asiaa arvioidaan suojattavan edun taloudellisen arvon perusteella. Koska erittäin merkittävään yksityiseen taloudelliseen etuun kohdistuu erilaisia uhkia ja niiden toteutuessa voi syntyä vaihtelevan suuruisia vahinkoja, lautakunta suosittaa, että asiaa arvioidaan myös suojattavaan etuun kohdistuvan uhka-arvion perusteella.

13 Erittäin merkittävän yksityisen taloudellisen edun merkityssisältöä on arvioitu luvussa 2.

4.1 Suojattavan edun taloudellinen arvo

Taloudellisen arvon suuruutta voidaan arvioida erilaisten tekijöiden, kuten esimerkiksi yrityksen liikevaihdon, liikesalaisuuksien ja keksintöjen perusteella. Suomen yritys-rakenne painottuu pieniin tai keskikokoisiin yrityksiin. Kaikkiaan noin sadastatuhannesta työnantajayrityksestä liikevaihdoltaan yli 100 miljoonan euron yrityksiä on noin 500 ja yli 40 miljoonan euron yrityksiäkin vain hieman yli 1 000. Toimialakohtaiset erot ovat suuria toimialojen välillä ja toimialalla toimivien yritysten välillä.

Yrityksen taloudellisen arvon suuruutta arvioitaessa voidaan huomioida myös yrityksen toimialaan liittyviä tietoja, kuten esimerkiksi toimialan yritys rakenne, toimialan kriittiset riippuvuudet, toimialan yritysten väliset keskinäisriippuvuudet ja toimialan arvoketjut. Joillekin toimialoille on tyypillistä, että alihankinnan arvoketjut ovat erittäin merkittäviä yritysten toiminnalle ja sen taloudelle. Joidenkin yritysten toiminta voi muodostaa kriittisen riippuvuuden muille toimialan yrityksille. Lisäksi joillakin toimialoilla isoja yrityksiä on vain muutama tai toimialalle on muodostunut kriittisiä riippuvuuksia vain muutamien yritysten toiminnasta, jolloin tällaiseen yritykseen kohdistuvien turvallisuusriskien realisoituminen voisi merkittävästi vaarantaa koko toimialan toimintaedellytyksiä.

Arviointikriteeri 1: Suojattavan edun taloudellinen arvo

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

suojattavan edun taloudellista arvoa arvioitaessa voidaan ottaa huomioon ainakin

- Yrityksen edellisen tilinpäätöksen euromääräinen liikevaihto
- Yrityksen liikevaihdon tai taloudellisen arvon kehittymisen potentiaali
- Yrityksen merkittävyys sen toimialan arvoketjuissa
- Yrityksen merkittävyys sen toimialan kriittisissä riippuvuuksissa
- Yrityksen aineelliset ja aineettomat omistukset
- Yrityksen suojattavien tietojen, toimintojen ja kohteiden luonne ja laatu

Lisäksi arviointikriteerilautakunta katsoo, että

yrityksen euromääräisen liikevaihdon tai muun yksittäisen tiedon ei tulisi yksinään poissulkea tai sallia pääsyä turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin, vaan jokaista hakijaa tulisi arvioida tapauskohtaisesti, ja kysymys on näin ollen edellä listattujen hakijaa koskevien tietojen samanaikaisesta huomioon ottamisesta ja kokonaisharkinnasta. Kokonaisharkinnassa tulee ottaa huomioon, että turvallisuusselvityslain pääasiallinen tarkoitus on yleisten etujen suojaaminen ja että 22 §:ssä on kysymys 19 ja 21 §:ää täydentävästä menettelystä.

- **Esimerkki 1:** Yritys A tuottaa massatuotannolla samanlaisia tai hyvin vähän toisistaan vaihtelevia yleisesti tunnettuja tuotteita suuria määriä ja sillä on 10 miljoonan euron vuosittainen liikevaihto. Yritys A:n tuotteiden myynnin osuus Suomessa vastaavien tuotteiden kokonaismyynnistä on 8 %. Yritys A:lla ei ole keksintöjä tai patenteja tai muita suojattavia etuja.
- **Soveltamissuositus:** Alle 10 %:n kokonaismyyntiosuus vastaavien tuotteiden markkinoista Suomessa ei ole merkittävä. Koska yritys A:lla ei ole merkittävää liikevaihtoa eikä omistuksia tai liikesalaisuuksia, joilla voitaisiin katsoa olevan merkittävää taloudellista arvoa, tulee arviointi perustaa pääasiassa muihin hakijan ilmoittamiin tietoihin.
- **Esimerkki 2:** Yritys B tuottaa massatuotannolla samanlaisia tai hyvin vähän toisistaan vaihtelevia yleisesti tunnettuja tuotteita erittäin suuria määriä ja liiketoiminnalla on 100 miljoonan euron vuosittainen liikevaihto. Yritys B:n tuotteiden myynnin osuus Suomessa vastaavien tuotteiden kokonaismyynnistä on 75 %. Yritys B:lla on lisäksi useita keksintöjä, patenteja ja lisenssejä liittyen tuotteisiinsa.
- **Soveltamissuositus:** Yritys B:n 75 %:n kokonaismyyntiosuus vastaavien tuotteiden markkinoista Suomessa on merkittävä. Arvioinnissa voidaan antaa suurta painoarvoa yrityksen liikevaihdolle. Lisäksi merkitystä voidaan antaa yritys B:n keksinnöille, patenteille ja lisensseille sekä yritys B:n kokonaismyyntiosuudelle.
- **Esimerkki 3:** Yritys C on kaksi vuotta sitten perustettu startup-yritys, jolla on merkittäviä keksintöjä, joille ei ole vielä myönnetty patenteja. Yritys C:n toimintaa ohjataan ja rahoitetaan Suomesta. Sen edellisen tilikauden liikevaihto on (1) miljoona euroa ja sen liikevaihdolle ennakoitaan erittäin merkittävää kehittämispotentiaalia.
- **Soveltamissuositus:** Yritys C:n toiminta ei ole kehittynyt ja vakiintunut siinä määrin, että sen liikevaihto olisi kasvanut suureksi. Vaikka yritys C:n keksinnöt olisivat erittäin merkittäviä ja liikevaihdolle ennakoitaan

merkittävää kehittämispotentiaalia, kokonaisuarkinnassa voidaan antaa suurta painoarvoa sille, ettei yritys C:n liikevaihdon kehittymiselle ole esitetty riittäviä perusteita.

- **Esimerkki 4:** Yritys D myy turvallisuusteknologiaratkaisuja. Yritys D:n liikevaihto oli edellisellä tilikaudella 50 miljoonaa euroa ja sillä on aiesopimus, joka toteutuessaan kaksinkertaistaisi yritys D:n liikevaihdon. Yritys D:llä on lisäksi merkittäviä keksintöjä, patenteja ja lisenssejä liittyen turvallisuustuotteisiin ja -komponentteihin.
- **Soveltamissuositus:** Yritys D:llä on Suomen mittakaavassa suuri liikevaihto. Yritys D:llä on aiesopimuksella toteen näytettyä kehittämispotentiaalia, joka voi kaksinkertaistaa sen liikevaihdon. Arvioinnissa voidaan antaa suurta painoarvoa yritys D:n liikevaihdolle ja sen toteen näytetylle kehittämispotentiaalille. Lisäksi merkitystä voidaan antaa muille hakijan ilmoittamille tiedoille.

4.2 Suojattavan edun uhka-arvio

Yrityksen riskiarviota tarkastellessa on syytä huomioida useita tietoja yrityksen toiminnasta ja sen toimialasta. Yritys on saattanut riskiarviossaan tunnistaa sellaisia riskejä, jotka kohdistuvat yrityksen toimintoihin, alihankkijoihin, toimialaan tai laajemminkin koko yhteiskuntaan. Yritys on myös voinut tunnistaa toimialan yleisiä uhkia, joiden mahdollisia vaikutuksia se pyrkii hallitsemaan.

Viime vuosina tapahtuneet toiminta- ja turvallisuusympäristön muutokset sekä globaalien kilpailun kiristyminen ja Suomen NATO-jäsenyys voivat aiheuttaa kohonneita uhkia tietyille toimialoille ja yrityksille. Euroopan unionissa ollaan laajentamassa kriittisten toimialojen määrittelyä sekä lisäämässä kriittisten toimialojen riskienhallintavelvoitteita CER- ja NIS2-direktiivien sääntelyn myötä. Suomessa kriittisillä toimialoilla toimivat yritykset voivat olla alttiimpia esimerkiksi vakoilulle, koska Suomessa on erityistä teknologia- ja tutkimusosaamista.

Arviointikriteeri 2: Suojattavan edun uhka-arvio

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

suojattavan edun uhka-arviota arvioitaessa voidaan ottaa huomioon ainakin

- Yrityksen toimialan yleinen uhka-arvio
- Yrityksen oma riskiarvio

Lisäksi arviointikriteerilautakunta katsoo, että

suojattavan edun uhka-arviossa saattaa perinteisesti korostua toimialan yleinen uhka-arvio, mutta toimialan yleisen uhka-arvion ei tulisi yksinään poissulkea tai sallia pääsyä turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin, vaan jokaista hakijaa tulisi arvioida tapauskohtaisesti ottamalla huomioon myös hakijan oma riskiarvio ja sen perusteella suunnitellut ja toteutetut riskienhallintatoimet. Kysymys on näin ollen kaikkia hakijaa koskevien tietojen samanaikaisesta huomioon ottamisesta ja toimivaltaisen viranomaisen kokonaisharkinnasta. Kokonaisharkinnassa tulee ottaa huomioon, että turvallisuusselvityslain pääasiallinen tarkoitus on yleisten etujen suojaaminen ja että 22 §:ssä on kysymys 19 ja 21 §:ää täydentävästä menettelystä.

Arviointikriteerilautakunta kiinnittää huomiota

turvallisuusselvityslain 18 §:ssä säädettyihin yleisiin edellytyksiin, joiden tulee täytyä ennen hakijan hyväksymistä turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin¹⁴. Turvallisuusselvityslain 18 §:n mukaisten turvallisuusvaatimusten toteuttamisen yhteydessä hakija on suunnitellut ja toteuttanut oman riskiarvionsa perusteella erilaisia turvallisuusjärjestelyjä suojaamaan toimintaansa tunnistetuilta uhkilta ja riskeiltä.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

hakeutumalla turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin hakijat täydentävät omaa riskienhallintaansa, mutta yrityksen oman riskiarvion ei tulisi yksinään poissulkea tai sallia pääsyä turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin, vaan jokaista hakijaa tulisi arvioida tapauskohtaisesti.

14 Kts. lisää luku 3.

- **Esimerkki 5:** Yritys E toimii tieto- ja viestintätekniisten palveluiden ja laitteiden tuottajana Suomessa ja kansainvälisesti. Yritys E on toimialaansa liittyen tunnistanut kohonneen yritysvakoilun riskin. Lisäksi yritys E on tunnistanut omaan toimintaan ja kriittisten yhteistyökumppaneidensa kanssa tekemään yhteistyöhön liittyvät merkittävät turvallisuusriskit. Yritys E on hallinnut tunnistamiaan riskejä ja seurannut turvallisuutta kuvaamallaan toimenpiteillä turvallisuuden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.
- **Soveltamissuositus:** Yritys E on oman riskiarvioinnin ja sen perusteella toteutettujen riskienhallintatoimenpiteiden avulla osoittanut seuraavansa turvallisuustilannetta sekä toimintaansa kohdistuvia riskejä. Lisäksi yrityksen E:n toimialaan kohdistuu kohonnut yritysvakoilun riski. Arvioinnissa voidaan antaa suurta painoarvoa yritys E:n omalle riskiarvioinnille. Lisäksi merkitystä voidaan antaa toimialan kohonneelle yritysvakoilun riskille.
- **Esimerkki 6:** Yritys F toimii teknologisten palveluiden tuottajana kansainvälisesti. Yritys F on tunnistanut merkittävän teknologiavakoilun riskin omaan toimialaansa liittyen. Yritys F on myös tunnistanut riskin kohdistuvan omaan toimintaansa ja kriittisimpiin yhteistyökumppaneihinsa. Lisäksi yritys F on hallinnut tunnistamiaan riskejä ja seurannut turvallisuutta useilla kuvaamallaan toimenpiteillä turvallisuuden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.
- **Soveltamissuositus:** Yritys F on oman riskiarvioinnin ja sen perusteella toteutettujen riskienhallintatoimenpiteiden osoittanut seuraavansa turvallisuustilannetta sekä toimintaansa kohdistuvia riskejä. Arvioinnissa voidaan antaa suurta painoarvoa toimialan yleiselle uhka-arviolle. Lisäksi merkitystä voidaan antaa yritys F:n omalle riskiarviolle, joka myös osaltaan tukee toimialan yleistä uhka-arviota.

5 Yksityisen edun arviointi turvallisuusselvityslain 19 ja 21 §:n yhteydessä

Turvallisuusselvityslain 19 ja 21 §:ssä säädetään suppean ja perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen piiriin kuuluvista tehtävistä, joita hoitavista voidaan tehdä turvallisuusselvitys. Lain valmisteluvaiheessa on tiedostettu, että turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin hakeutumista koskevat säännökset voivat olla ja ovat sekä suppeiden että perusmuotoisten henkilöturvallisuusselvitysten osin päällekkäisiä¹⁵.

Arviointikriteerilautakunta toteaa, että

turvallisuusselvityslain 19 ja 21 §:n piiriin kuuluvissa tehtävissä suojataan pääosin yleistä etua. Joihinkin lain 19 ja 21 §:ssä säädettyihin tehtäviin voi liittyä yleisen edun lisäksi myös yksityisen edun suojaamista.

Perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen piiriin kuuluvista tehtävistä säädetään turvallisuusselvityslain 19 §:ssä, jonka 1 momentin 1 kohdan mukaan perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia sellaiseen palvelussuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta, joka – – 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. Kohdan esitöissä ei avata esimerkein, mitä tällaiset toimet voisivat olla.

Edelleen 19 §:n 1 momentin 4 kohta mahdollistaa perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen tekemisen henkilöstä, joka toimii tehtävissä, joissa voi vahingoittaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimivuutta tai kriittisen

15 HE 57/2013 vp, s. 37.

tuotannon jatkumista. Kohdan esitöiden mukaan kriittiseen infrastruktuuriin¹⁶ ja tuotantoon voidaan lukea muun muassa voimahuolto, tietoliikenne- ja tietojärjestelmät, kuljetuslogistiikka, yhdyskuntatekniikka, elintarvikehuolto, vesihuolto, teollisuus- ja palvelutuotanto sekä rahoitus- ja maksujärjestelmät. Kohdan soveltamisalan on tarkoitus kattaa ne henkilöt, jotka toimivat edellä mainituissa elintärkeissä tehtävissä riippumatta siitä, ovatko he virkamiehiä vai yksityissektorilla toimivia ja toimivatko he johtotehtävissä tai käytännön työtehtävissä¹⁷.

Lisäksi 19 §:n 1 momentin 6 kohta mahdollistaa perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen tekemisen henkilöstä, joka pääsee työtehtävässään tietoihin, joita paljastamalla tai muulla käsittelyllä taikka muulla oikeudettomalla toiminnalla voi aiheuttaa vakavaa vahinkoa kansantaloudelle tai rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien toimivuudelle tai kansallisen edun kannalta merkitykselle elinkeinotoiminnalle. Sääntelyllä on tarkoitus suojata merkityksellisimpiä liike- ja ammattisalaisuuksia ja taloudellisia etuja. Lain esitöiden mukaan kohta voi koskea sekä virkamiehiä että yksityissektorin palveluksessa toimivia ja se voi tulla sovellettavaksi sellaiseen yksityiseen – sekä johdossa että työntekijänä – toimivaan tai valittavaan, jonka työtehtävä on merkittävä kansantalouden kannalta tai jonka työtehtävällä on kansallisesti merkittävä tuotantosuuntansa tai tieto-osaamisensa ja siihen liittyvän kehittämistyön ja sen laajuuden vuoksi¹⁸.

Suppean henkilöturvallisuusselvityksen piiriin kuuluvista tehtävistä säädetään turvallisuusselvityslain 21 §:ssä. Pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaan suppea henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia sellaiseen palvelussuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta, joka pääsee rahanlaskentakeskukseen tai työskentelee rahanvalmistuksessa, huolehtii työnantajan tai tämän asiakkaan lukuun arvokuljetuksista taikka muissa näihin verrattavissa olosuhteissa käsittelee itsenäisesti ja ilman järjestettävissä olevaa jatkuvaa valvontaa laadultaan ja määrältään merkittävää omaisuutta, kuten rahaa, arvopapereita tai arvoesineitä. Kohta liittyy kokonaisuudessaan merkittävien omaisuserien suojeluun ja niihin kohdistuvien rikosten ennalta ehkäisemiseen. Merkittäviin rahamääriin liittyviä ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä voivat olla esimerkiksi isompien kauppakeskusten kassavarojen keräämiseen ja siirtämiseen liittyvät tehtävät¹⁹.

16 Kts. esimerkkejä yrityksistä, jotka tuottavat tai toimittavat yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisille Suomen viranomaisille niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyviä kriittisiä tuotteita tai palveluita. Saatavilla: [Kysymyksiä+ja+vastauksia+koskien+ulkomaalais-ten+yrittysostojen+seurannasta+annettua+lakia+-+FINAL+31.5.2021+\(1\).pdf \(tem.fi\)](#)

17 HE 57/2013 vp, s. 38.

18 HE 57/2013 vp, s. 39.

19 HE 57/2013 vp, s. 42.

Edelleen 21 §:n 1 momentin 10 kohta mahdollistaa suppean henkilöturvallisuusselvityksen tekemisen henkilöstä, joka saa asemansa vuoksi oikeudet siirtää työnantajan tai tämän asiakkaan varoja tai muuttaa niihin liittyviä tietoja, jos oikeuksien käyttämisestä annettujen valtuuksien tai ohjeiden vastaisesti voi aiheutua yleistä vahinkoa rahoitus- tai vakuutusjärjestelmän luotettavuudelle tai huomattavaa vahinkoa rahoitus- tai vakuutuslaitokselle tai sen asiakkaalle. Säännöksessä on otettu huomioon, että rahat, arvopaperit ja sijoitustuotteet ovat nykyisin mitä suurimmassa määrin sähköisessä muodossa käsiteltävää omaisuutta, jolle tietojärjestelmiä käyttämällä voidaan aiheuttaa suuria vahinkoja²⁰.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

yleisen edun lisäksi yksityisen edun arviointia voi liittyä seuraaviin suppeisiin tai perusmuotoisiin henkilöturvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluviin tehtäviin ja niitä koskevien säännösten tulkintaan.

- 19 §:n 1 momentin 1 kohta – – hoitaa sellaisia tehtäviä, joissa hän salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voi merkittäväällä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, kansainvälisiä suhteita, poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja taikka mainittujen etujen suojaamiseksi toteutettuja turvallisuusjärjestelyjä.
- 19 §:n 1 momentin 4 kohta – – toimii tehtävissä, joissa voi vahingoittaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimivuutta tai kriittisen tuotannon jatkumista.
- 19 §:n 1 momentin 6 kohta – – pääsee työtehtävissään tietoihin, joita paljastamalla tai muulla käsittelyllä taikka muulla oikeudettomalla toiminnalla voi aiheuttaa vakavaa vahinkoa kansantaloudelle tai rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien toimivuudelle tai kansallisen edun kannalta merkitykselliselle elinkeinotoiminnalle.
- 21 §:n 1 momentin 9 kohta – – pääsee rahanlaskentakeskukseen tai työskentelee rahanvalmistuksessa, huolehtii työnantajan tai tämän asiakkaan lukuun arvokuljetuksista taikka muissa näihin verrattavissa olosuhteissa käsittelee itsenäisesti ja ilman järjestettävissä olevaa jatkuvaa valvontaa laadultaan ja määrältään merkittävää omaisuutta, kuten rahaa, arvopapereita tai arvoesineitä.

²⁰ HE 57/2013 vp, s. 42.

- 21 §:n 1 momentin 10 kohta – – saa asemansa vuoksi oikeudet siirtää työnantajan tai tämän asiakkaan varoja tai muuttaa niihin liittyviä tietoja, jos oikeuksien käyttämisestä annettujen valtuuksien tai ohjeiden vastaisesti voi aiheutua yleistä vahinkoa rahoitus- tai vakuutusjärjestelmän luotettavuudelle tai huomattavaa vahinkoa rahoitus- tai vakuutuslaitokselle tai sen asiakkaalle.

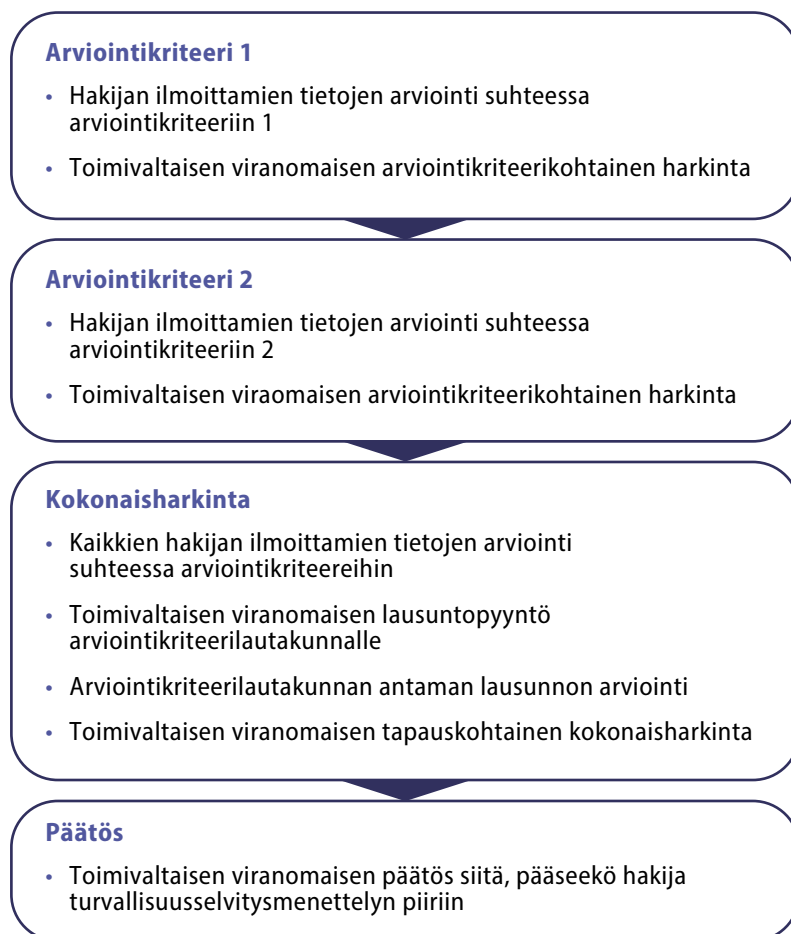
Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

toimivaltainen viranomainen voi soveltuvien osin hyödyntää luvussa 4 esitettyjä arviointikriteerejä myös edellä selostettuihin turvallisuusselvityslain 19 ja 21 §:ssä säädettyihin tehtäviin, jotka lautakunnan näkemyksen mukaan voivat yleisen edun lisäksi suojata myös yksityistä etua.

6 Kokonaisharkinta

Arviointikriteerilautakunta on sekä tässä että aikaisemmissa tulkintasuosituksissaan eri asiayhteyksissä korostanut, että turvallisuusselvityslakia tulkittaessa on kysymys toimivaltaisen viranomaisen kokonaisharkinnasta. Tämän tulkintasuosituksen osalta toimivaltaisen viranomaisen kokonaisharkinnassa otetaan huomioon arviointikriteerikohtaisten sisältöjen painoarvot sekä harkinta arviointikriteerien välisestä painoarvosta. Tapauskohtaisessa toimivaltaisen viranomaisen kokonaisharkinnassa arvioidaan kaikkia hakijan ilmoittamia tietoja suhteessa arviointikriteereihin kokonaisuutena.

Kuvio 2. Kaavio toimivaltaisen viranomaisen kokonaisharkinnasta



Toimivaltaisen viranomaisen kokonaisharkinnassa on otettava huomioon myös perusoikeudet. Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta, jonka 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin hyväksymisen välillä on havaittavissa jännite henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä yritysten erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua turvaavan omaisuuden suojan välillä. Harkittaessa selvityksen tekemistä on syytä kiinnittää huomiota kyseisen selvityksen taustalla olevaan suojattavaan etuun ja arvioida, onko kyseinen etu riittävän painava perustelemaan turvallisuusselvityksestä aiheutuvan yksityiselämän suojan rajoituksen. Tästä seuraa, että toimivaltaisen viranomaisen tulee ottaa huomioon turvallisuusselvityslaisissa säädettyjen rajoitusten ja edellytyksien lisäksi asiaan liittyvät perusoikeudet. Rajatapauksissa, joissa turvallisuusselvityslaisissa säädettyistä kriteereistä osa puoltaa hakijan hyväksymistä turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin ja osa hylkäämistä, asiaa tulee arvioida kokonaisharkinnassa ottaen huomioon myös perusoikeuksien rajoitusedellytykset²¹. Arviointikriteerilautakunta korosti suojelupoliisille vuonna 2017 antamissaan kahdessa lausunnossa turvallisuusselvitysmenettelyn perusoikeuskytkentäisyyttä sekä sitä, että turvallisuusselvityslain 22 §:n säännöksiä turvallisuusselvitysmenettelyn laajentamisesta ei tule yleisten laintulkintaperiaatteiden vuoksi tulkita laajentavasti.

Kokonaisharkinta edellyttää, että toimivaltainen viranomainen hyödyntää arviointikriteereitä ja kaikkia hakijan ilmoittamia merkityksellisiä tietoja. Hakijan antamat tiedot suhteutetaan toisiinsa ja tiedoille annetaan oikea painoarvo. Näin ollen mikään hakijan ilmoittama yksittäinen tieto ei välttämättä ole ratkaisevassa asemassa poissulkemaan tai sallimaan pääsyä turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin. Kuten arviointikriteereitä koskevissa luvuissa (4.1 ja 4.2) suositellaan, kokonaisharkinnassa tulee ottaa huomioon, että turvallisuusselvityslain pääasiallinen tarkoitus on yleisten etujen suojaaminen ja että 22 §:ssä on kysymys 19 ja 21 §:ää täydentävästä menettelystä. Toimivaltaisen viranomaisen kokonaisharkinnan perusteella syntyy johtopäätös, jonka perusteella lopulta päätetään, otetaanko hakija turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin.

21 Kts. tarkemmin arviointikriteerilautakunnan tulkintasuositus Rikollista tekoa koskevien tietojen arvioinnista turvallisuusselvitysmenettelyssä: Liite 1 Yleisistä tulkintaperiaatteista.

Liite: Arviointikriteerilautakunnan antamat tulkintasuositukset

4.4.2017

Rikollista tekoa koskevien tietojen arvioinnista turvallisuusselvitysmenettelyssä
Julkaisun pysyvä osoite on: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-578-2>

2.2.2018

Ulkomaansidonnaisuuksien arviointi henkilöturvallisuusselvityksissä
Julkaisun pysyvä osoite on: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-670-3>

8.10.2020

Maksuhäiriöt ja muut taloutta koskevat tiedot henkilöturvallisuusselvityksissä
Julkaisun pysyvä osoite on: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-626-6>

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-021-5 (PDF)