



Rikollista tekoa koskevien tietojen arvioinnista turvallisuukselvitysmenettelyssä

Rikollista tekoa koskevien tietojen arvioinnista turvallisuusselvitysmenettelyssä

ISBN 978-952-259-578-2 (verkkojulkaisu)

Helsinki 2017

KUVAILEHTI

| | | | |
|-------------------------------|---|----------------|---|
| Julkaisija | Arviointikriteerilautakunta | | Julkaisu-aika 9.3.2017 |
| Tekijä(t) | Arviointikriteerilautakunta | | |
| Julkaisun nimi | Rikollista tekoa koskevien tietojen arvioinnista turvallisuusselvitysmenettelyssä | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksia 1/2017 | | |
| Tiivistelmä | <p>Valtioneuvoston asettaman arviointikriteerilautakunnan tehtävänä on esittää tulkintasuosituksia turvallisuusselvityslain soveltamisesta. Tulkintasuositukset eivät ole sitovia.</p> <p>Tässä tulkintasuosituksessa selostetaan turvallisuusselvitysmenettely sekä esitetään suosituksia siitä, miten turvallisuusselvityksessä esiin tulleita rikollisia tekoja tulisi arvioida.</p> <p>Turvallisuusselvitys täydentää muita turvallisuusjärjestelyjä. Selvitys voidaan tehdä vain asianomaisen henkilön suostumuksella. Selvityksen tekee Suojelupoliisi tai Pääesikunta. Jos selvityksessä tulee esiin rikollisia tekoja, viranomaisen harkitsee, mitä tietoja selvityksen kohteen työnantajalle annetaan.</p> <p>Tietojen antamista harkittaessa keskeisessä asemassa ovat turvallisuusselvityslain 11 §:ssä säädetyt arviointikriteerit. Arviointikriteereitä käsitellään tulkintasuosituksessa esimerkein. Tietojen antamista koskevaan harkintaan vaikuttavat myös yleiset laintulkintaperiaatteet sekä tietojen käytön rajoittamista koskevat säännökset. Turvallisuusselvityslain mukaan rikollista tekoa arvioitaessa Suojelupoliisin ja Pääesikunnan on otettava erityisesti huomioon: 1) teosta kulunut aika, 2) selvityksen kohteen ikä teko-hetkellä, 3) tekojen toistuvuus ja niiden osoittama piittaamattomuus toisten oikeuksista taikka harkinta-kyvyn puutteesta, 4) seuraamusten ankaruus ja 5) teon luonne tai merkittävyys suhteessa selvityksen perustana olevaan tehtävän kannalta.</p> <p>Arviointikriteerilautakunta katsoo, että turvallisuusselvityksen lopputulos muodostuu kriteerien samanai-kaisesta huomioon ottamisesta ja kokonaisharkinnasta. Keskeisimpänä arviointikriteerinä voidaan pitää rikollisen teon merkitystä ja suhdetta siihen tehtävään, jota varten turvallisuusselvitys tehdään.</p> <p>Tulkintasuositus ei koske työnantajan tekemää nimitysharkintaa. Tulkintasuosituksessa käsitellään myös turvallisuusselvitystodistukseen liittyviä erityispiirteitä.</p> | | |
| Asiasanat | Arviointikriteerilautakunta, tulkintasuositus, turvallisuusselvityslaki, turvallisuusselvitys | | |
| | ISBN (verkkójulkaisu) 978-952-259-578-2 | | |
| | Sivumäärä 68 | Kieli suomi | URN-tunnus http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-578-2 |
| Julkaisujen myynti/ jakelu | www.oikeusministerio.fi , sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi | | |

PRESENTATIONSBLAD

| | | | |
|-------------------------------------|--|-----------------|--|
| Utgivare | Nämnden för bedömningskriterier | Utgivningsdatum | 9.3.2017 |
| Författare | Nämnden för bedömningskriterier | | |
| Publikationens namn | Bedömning av uppgifter om brottslig gärning i säkerhetsutredningsförfarandet | | |
| Publikationsseriens namn och nummer | | | |
| Referat | <p>Nämnden för bedömningskriterier som tillsatts av statsrådet ska lägga fram allmänna tolkningsrekommendationer om tillämpningen av säkerhetsutredningslagen. Rekommendationerna är inte bindande.</p> <p>I denna tolkningsrekommendation redogörs det för säkerhetsutredningsförfarandet och ges rekommendationer om hur uppgifter om brottsliga gärningar som kommit fram vid säkerhetsutredningar ska bedömas.</p> <p>Säkerhetsutredningar kompletterar övriga säkerhetsarrangemang. En säkerhetsutredning förutsätter alltid att den som utredningen gäller har gett sitt samtycke. Utredningen görs av Skyddspolisen eller Huvudstaben. Om det i utredningen framkommer att den som utredningen gäller har gjort sig skyldig till brottsliga gärningar, ska myndigheten pröva vilka uppgifter som ges till arbetsgivaren.</p> <p>Denna prövning görs med beaktande av bedömningskriterierna i 11 § i säkerhetsutredningslagen. I tolkningsrekommendationen behandlas dessa kriterier genom exempel. Prövningen påverkas också av de allmänna lagtolkningsprinciperna och begränsningarna av användningen av uppgifter i säkerhetsutredning av person. Enligt säkerhetsutredningslagen ska Skyddspolisen och Huvudstaben vid prövningen av en brottslig gärning särskilt beakta följande omständigheter: 1) den tid som förflutit från tidpunkten för gärningen, 2) hur gammal den som utredningen gäller var vid tidpunkten för gärningen, 3) huruvida gärningen har upprepats och den likgiltighet för andras rättigheter eller bristande omdöme som detta visar på, 4) påföljdernas stränghet och 5) gärningens art eller betydelse i förhållande till den arbetsuppgift som utredningen görs för.</p> <p>Enligt nämnden för bedömningskriterier består resultatet av säkerhetsutredningen av en samlad bedömning av dessa omständigheter samt en helhetsbedömning. Den mest centrala delen av prövningen kan anses vara bedömningen av gärningens art och dess betydelse i förhållande till den arbetsuppgift som utredningen görs.</p> <p>Tolkningsrekommendationen gäller inte arbetsgivarens prövning i fråga om utnämningen. I rekommendationen behandlas även vissa särskilda omständigheter som gäller intyg över säkerhetsutredning.</p> | | |
| Nyckelord | nämnden för bedömningskriterier, tolkningsrekommendation, säkerhetsutredningslagen, säkerhetsutredning | | |
| | ISBN (webbpublikation) 978-952-259-578-2 | | |
| | Sidantal 68 | Språk finska | URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-578-2 |
| Beställningar/ distribution | www.justitieministeriet.fi Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi | | |

SISÄLLYS

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | JOHDANNOKSI | 13 |
| 1.1 | Turvallisuusselvitykset osana turvallisuusjärjestelyjä | 13 |
| 1.2 | Henkilöturvallisuusselvityksen lopputuloksen vaikutuksesta | 14 |
| 2 | TURVALLISUUSSELVITYSMENETTELY JA SEN TARKOITUS..... | 15 |
| 2.1 | Turvallisuusselvityksen tarkoitus | 15 |
| 2.2 | Turvallisuusselvityksen menettely pääpiirteissään..... | 15 |
| 2.3 | Turvallisuusselvityksen tietolähteistä..... | 18 |
| 3 | RIKOLLISTA TEKOA KOSKEVIEN TIETOJEN ARVIOINNIN PERUSTEET | 19 |
| 3.1 | Turvallisuusselvityksissä säädetty tietojen käyttöä koskevat rajoitukset | 19 |
| 3.2 | Arviointikriteerit koskevat säännökset | 21 |
| 3.3 | Selvitysprosessista ja kriteerien arvioinnista | 22 |
| 3.4 | Tuomitun rangaistuksen arviointikriteerit ja niiden vaikutus toisiinsa..... | 25 |
| 3.4.1 | Tarkastelutavasta | 25 |
| 3.4.2 | Rikollisesta teosta kulunut aika (11 § 1 mom. 1 k) | 25 |
| 3.4.3 | Selvityksen kohteen ikä tekohetkellä (11 § 1 mom. 2 k)..... | 26 |
| 3.4.4 | Tekojen toistuvuus (11 § 1 mom. 3 k) | 27 |
| 3.4.5 | Seuraamuksen ankaruus (11 § 1 mom. 4 k)..... | 29 |
| 3.4.6 | Rikosten luonne ja merkittävyys suhteessa tehtävään (11 § 1 mom. 5 k)..... | 31 |
| 3.5 | Lopputuloksen harkintaan vaikuttavista seikoista..... | 35 |
| 3.5.1 | Tarkastelutavasta | 35 |
| 3.5.2 | Rikollista tekoa koskevien tietojen käyttöä koskevat rajoitukset..... | 35 |
| 3.5.3 | Kriteerikohtaisten arviointien kokonaisuus..... | 36 |
| 3.5.4 | Yleisten tulkintaperiaatteiden huomioon ottaminen | 37 |
| 4 | KANSAINVÄLISIIN TEHTÄVIIN EDELLYTETYN HENKILÖTURVALLISUUSSELVITYSTODISTUKSEN ANTAMINEN | 40 |
| 5 | ERI RIKOSTYYPPIEN VAIKUTUKSESTA – SOVELTAMISESIMERKKEJÄ..... | 41 |
| 5.1 | Tarkastelutavasta | 41 |
| 5.2 | Ilmoittamiskynnyksestä eri tilanteissa..... | 41 |
| 5.2.1 | Virkarikokset ja muut julkishallinnon toimivuuden kannalta merkittävät rikokset | 41 |
| 5.2.2 | Lahjusrikokset | 42 |
| 5.2.3 | Salassapito-, viestintä- ja elinkeinorikokset | 42 |
| 5.2.4 | Petosrikokset ja muut omaisuusrikokset..... | 43 |
| 5.2.5 | Huumausainerikokset | 44 |
| 5.2.6 | Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset sekä aserikokset | 44 |
| 5.2.7 | Liikennerikokset..... | 45 |
| 6 | MENETTELYLLISIÄ KYSYMYKSIÄ..... | 47 |
| 6.1 | Selvityksen kohteen kuuleminen ja haastattelu..... | 47 |
| 6.2 | Turvallisuusselvityksen ja -todistuksen voimassaolon harkinta | 49 |
| 6.3 | Seuranta yhtenäisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi..... | 49 |
| 7 | TIIVISTELMÄ | 50 |
| 8 | SAMMANFATTNING..... | 56 |

| | |
|--|----|
| Liite 1. Yleisistä tulkintaperiaatteista | 63 |
| Liite 2. Esimerkkejä oikeuskäytännöstä rattijuopumusta ja liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevien tietojen vaikutuksesta henkilön luotettavuuden arviointiin | 65 |
| Linkit | 67 |

Arviointikriteerilautakunta

Arviointikriteerilautakunta on perustettu turvallisuus selvityslain soveltamisen tueksi ja yhdenmukaisten menettelyjen varmistamiseksi. Turvallisuus selvityslaki koskee viranomaisen toteuttamaa henkilön tai yrityksen taustan selvittämistä.

Lautakunnan päätehtävänä on antaa yleisiä tulkintasuosituksia turvallisuus selvityksiä laativille viranomaisille. Lautakunta antaa myös lausuntoja yrityksen eräiden tehtävien hyväksymisestä henkilöturvallisuus selvitysmenettelyn piiriin. Lautakunnan asettaa valtioneuvosto ja sen kokoonpanosta säädetään turvallisuus selvityslaisissa.

Arviointikriteerilautakunnan kokoonpano kaudella 2015–2017 on seuraava (varajäsenet suluisissa):

Puheenjohtaja
oikeustieteen kandidaatti Anna-Riitta Wallin

Jäsenet
turvallisuus päällikkö Erkki Väätäinen
(turvallisuus päällikkö Marko Lavikkala)
valtioneuvoston kanslia

ylitarkastaja Markku Meriluoto
(turvallisuus neuvonantaja Jere Peltonen)
ulkoasiainministeriö

poliisitarkastaja Pekka Aho
(poliisiylitarkastaja Keijo Suuripää)
sisäministeriö

vanhempi hallitussihteeri Jenni Herrala
(neuvotteleva virkamies Kai Knape)
puolustusministeriö

lainsäädäntöneuvos Eeva Lantto
(tietoturvallisuus asiantuntija Aku Hilve)
valtiovarainministeriö

hallitusneuvos Rita Linna
(hallitusneuvos Jussi Luomajärvi)
liikenne- ja viestintäministeriö

kaupallinen neuvos Marjaana Aarnikka
(henkilöstö- ja hallintojohtaja Kari Mäkinen)
työ- ja elinkeinoministeriö

lakimies Paula Ilveskivi, Akava ry
(päälakimies Timo Koskinen, SAK ry)

johtava asiantuntija Mika Susi
(lainopillinen asiamies Mikko Nyyssölä)
Elinkeinoelämän keskusliitto

Sihteerit: Anna von Fieandt-Lehtonen, Ville Haataja, Hannele Taavila

Yhteystiedot

sähköposti: arviointikriteeriltk.om@om.fi

Esipuhe

[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. Selvityksen tekee suojelupoliisi tai pääesikunta (toimivaltainen viranomainen).

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

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

Arviointikriteerilautakunnan ensimmäisessä tulkintasuosituksessa käsitellään rikollista tekoa koskevien tietojen arviointiperusteita turvallisuusselvitysmenettelyssä. Rikollisella teolla tarkoitetaan seuraavassa sellaista rikosta ja rikkomusta, johon selvityksen kohde on syyllistynyt ja josta hänet on tuomittu rangaistukseen tai johon hänen on epäilty syyllistyneen ja jotka ilmenevät toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä olevista rekistereistä¹.

Rikollista tekoa koskevat tiedot ovat vain osa siitä tietoaineistosta, jonka puitteissa henkilön luotettavuutta voidaan arvioida. Niiden käyttö turvallisuusselvityksissä on kuitenkin arkipäivää. Uusia työtehtäviä hakevat voivat kokea epävarmuutta siitä, millä tavalla viranomaisten rekistereissä olevat merkinnät vaikuttavat mahdollisuuteen tulla valituksi palvelussuhteeseen tai tehtävään. Turvallisuusselvitystä hakeneilla työnantajilla ei myöskään ole välttämättä tietoa siitä, mitkä tiedot on karsittu heille annettavista tiedoista ja minkälaisia perusteita tietojen antamista harkittaessa käytetään tai voidaan käyttää.

Tulkintasuosituksessa käsitellään yleisiä perusteita arvioida rikollista tekoa koskevien tietojen merkitystä turvallisuusselvitysmenettelyssä. Yleisiä perusteita konkretisoidaan esimerkein.

¹ Tarkastelun ulkopuolelle jäävät siten tiedot, joita keskusrikospoliisi voi ilmoittaa epäiltyjen tietojärjestelmän tietojen perusteella suojelupoliisille samoin kuin tiedot sellaisista rikoksista, joista tuomioistuimien on jättänyt rangaistukseen tuomitsematta.

Turvallisuusselvityslain kokonaisuudistuksen (HE 57/2013 vp) yhtenä tavoitteena oli lisätä turvallisuusselvitysmenettelyn avoimuutta ja mahdollisuuksia sen merkityksen hahmottamiseksi. Arviointikriteerilautakunnan tarkoituksena on ollut, että sen ensimmäinen tulkintasuositus osaltaan palvelee tätä tavoitetta.

Tulkintasuositus on hyväksytty yksimielisesti arviointikriteerilautakunnan kokouksessa 21.12.2016.

1 JOHDANNOKSI

1.1 Turvallisuusselvitykset osana turvallisuusjärjestelyjä

Organisaatioiden turvallisuustoiminnalla pyritään turvaamaan organisaation toimintaa ja sen jatkuvuutta, henkilöstöä, tietoa, materiaalia, ympäristöä ja mainetta. Turvallisuusjärjestelyihin kuuluvat mm. toimitilojen ja kiinteistöjen turvallisuus, rakenteelliset suojaustoimet ja tietoturvallisuus sekä niiden toteuttamista varten luotu suunnitelu- ja johtamisjärjestelmä.

Tietoturvallisuuden tehtävänä on suojata salassa pidettäviä tai muutoin erityissuojattavia tietoaineistoja luvaton luovuttamista ja muuta luvaton käsittelyä vastaan. Tietoturvallisuutta toteutetaan mm. teknisin keinoin, huolehtimalla tietojen käsittelyyn liittyvien oikeuksien määrittelystä ja oikeuksien käytön valvonnasta sekä pienentämällä henkilön aiheuttamia luvattoman tietojenkäsittelyn riskejä (henkilöstöturvallisuus).

Henkilöstön luotettavuus sekä kyky ja halu toimia annettujen määräysten ja ohjeiden mukaisesti on merkityksellistä tehtävissä, joissa tahallisilla toimilla voidaan aiheuttaa vakavaa vaaraa yleisesti merkittävälle eduille. Tällaisia ovat mm. kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen liittyvät tehtävät.

Henkilöturvallisuusselvitys on yksi turvallisuusjärjestelyjä täydentävä keino. Sen laatimisen yleisenä edellytyksenä pääsäännön mukaan onkin, että turvallisuusselvityksen hakija on toteuttanut laissa edellytetyt turvallisuusvaatimukset. Toimivaltainen viranomainen – suojelupoliisi tai pääesikunta – laatii turvallisuusselvityksen hakemuksesta, jos kysymys on sellaisen viran tai tehtävän täyttämistä, johon valittavasta henkilöturvallisuusselvitys voidaan lain mukaan laatia. Viranomainen hankkii ne tiedot, joita lain mukaan voidaan käyttää tähän tarkoitukseen ja harkitsee, mitä tietoja se selvityksen perusteella antaa hakijalle.

Turvallisuusselvitysmenettelyssä esille tulevien seikkojen arvioinnissa on kysymys siitä, minkälaisen riskin turvallisuusselvityksellä suojattavien etujen kannalta selvityksen kohdetta koskevien aikaisempien tekojen ja häntä muutoin koskevien tietojen voidaan katsoa aiheuttavan. Henkilön syyllistyminen väärinkäyttöihin työelämässä voi selvitysten mukaan johtua esim. henkilön kokemasta epäoikeudenmukaisesta kohtelusta työelämässä, ongelmista hänen perhe-elämässään, peli- tai päihderiippuvuudesta tai vaikeuksista hallita kulutustaan käytettävissä olevien varojen mukaan.² Mainitut seikat voivat väärinkäytösten lisäksi altistaa henkilöä asiattomalle ulkopuoliselle vaikuttamiselle. Tällaiset seikat liittyvät henkilön yksityiselämään, eikä niistä yleensä ole saatavissa luotettavaa tietoa viranomaisten rekistereistä.

Turvallisuusselvityksen laadinnassa on selvityksen kohteen yksityiselämän suojan ja oikeusturvan vuoksi rajauduttava mahdollisimman luotettaviin viranomaisilta saataviin tietoihin tai muutoin yleisesti luotettavina pidettyihin lähteisiin. Selvityksen kohteiden yhdenvertaisuuden vuoksi tietolähteiden tulee lisäksi olla kattavia, käytännössä valtakunnallisia järjestelmiä.

² Ks. esim. <http://www.acfe.com/rtn2016/perpetrators/red-flags.aspx>

Turvallisuusselvitykseen ei vaikuta, eikä sen aikana selvitetä henkilön ammatillista pätevyyttä³. Turvallisuusselvityksessä ei voida ottaa huomioon myöskään sellaisia selvityksen kohteeseen liittyviä seikkoja kuten tehtävien aikaisempaa ansiokasta hoitamista tai selvityksen perustana olevan tehtävän kanssa samanlaisen tai verrattavissa olevan tehtävän moitteetonta hoitamista. Näiden seikkojen samoin kuin henkilön muun sopivuuden arviointi kuuluu henkilön palvelussuhteeseen tai tehtävään valitsevalle.

1.2 Henkilöturvallisuusselvityksen lopputuloksen vaikutuksesta

Turvallisuusselvityksen perusteella annetut tiedot eivät sido hakijaa, joka tavallisesti on työnantaja tai toimeksiantotehtävän antaja. Hakija tekee saamiensa tietojen perusteella oman ratkaisunsa. Tämä tulkintasuositus ei siis koske tai ohjaa työnantajan nimitysharkintaa. Selvityksen kohde, josta toimivaltainen viranomainen on antanut kirjallisen lausunnon, voidaan ilmoitetuista rikostiedoista huolimatta valita tehtävään, jollei laissa toisin säädetä. Jos tehtävässä edellytetään voimassa olevaa henkilöturvallisuusselvitystodistusta, tehtävää ei luonnollisestikaan saa hoitaa ilman tällaista todistusta.⁴

Henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia myös henkilöstä, joka jo on hakijan palveluksessa. Turvallisuusselvityslaki ei säätele henkilöturvallisuusselvityksen tai henkilöturvallisuustodistuksen vaikutusta olemassa olevaan palvelussuhteeseen, vaan asia jää työ- ja virkamieslainsäädännön mukaan ratkaistavaksi.

³ Näin vahvistettuna myös oikeuskäytännössä, KHO 22.3.2016/1007

⁴ Turvallisuusselvityslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä muutettiin [valtion virkamieslakia \(735/2014\)](#) siten, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää viroista, joihin nimitettävällä täytyy olla henkilöturvallisuusselvitystodistus. Myös [kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain \(588/2004\)](#) soveltamisalan piiriin kuuluvissa tehtävissä henkilöturvallisuusselvitystodistus on edellytys saada tehtävä hoidettavaksi.

2 TURVALLISUUSSELVITYSMENETTELY JA SEN TARKOITUS

2.1 Turvallisuusselvityksen tarkoitus

Turvallisuusselvitysmenettelyn tarkoituksena on ennalta ehkäistä erityisesti sellaisia lainvastaisia tekoja, jotka voivat vaarantaa yleisen edun kannalta keskeisiä ja tärkeitä etuja. Tätä toteutetaan selvittämällä sellaisten henkilöiden taustaa, jotka tehtävissään saavat – joko asiakirjoista tai havainnoimalla muuten sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joiden lainvastainen luovuttaminen tai muu käsittely vaarantaa suojattavia etuja. Sama koskee henkilöitä, jotka muutoin voivat toiminnallaan vaarantaa yleisiä etuja, kuten yleistä turvallisuutta. Henkilön aikaisemman käyttäytymisen perusteella toisin sanoen arvioidaan hänen kykyään ja haluaan suorittaa hänelle suunnitellut tehtävät aiheuttamatta riskiä turvallisuusselvitysmenettelyllä suojattaville eduille.

Vaikka nykyisessä turvallisuusselvitysmenettelyssä voidaankin käyttää aikaisempaa monipuolisempia tietolähteitä (taloudellista asemaa ja ulkomailla oleskelua koskevat tiedot), käytännössä henkilön rikostaustan selvittäminen on edelleen keskeisessä osassa. Rikollista tekoa koskevat tiedot ovat [henkilötietolain \(532/1999\)](#) mukaan arkaluonteisia henkilötietoja, joiden käsittely voi perustua vain henkilötietolain tai muussa laissa oleviin erityissäännöksiin.

2.2 Turvallisuusselvitysmenettely pääpiirteissään

Laissa määritellään tehtävät, joita hoitavista henkilöturvallisuusselvitys voidaan tehdä (19–21 §). Henkilöturvallisuusselvityksen piiriin suoraan lain nojalla kuuluvia tehtäviä ovat sellaiset valtionhallinnon tehtävät, joissa henkilö työtehtävissään 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, 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 §). Yrityksen vastuuhenkilöistä voidaan laatia henkilöturvallisuusselvitys osana yritysturvallisuusselvitystä (3 § 1 mom. 2 k, 37 § 2 mom.).

Henkilöturvallisuusselvitys tehdään aina vain selvityksen kohteena olevan henkilön suostumuksella. Selvityksen kohteelle on annettava tieto turvallisuusselvitysmenettelyyn liittyvästä tietojenkäsittelystä. Turvallisuusselvityksen tarpeesta on ilmoitettava jo hakuilmoituksessa taikka hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Henkilöturvallisuusselvityksiä on kolme eri tasoa (suppea, perusmuotoinen ja laaja), jotka poikkeavat toisistaan käytettävien tietolähteiden laajuuden suhteen.

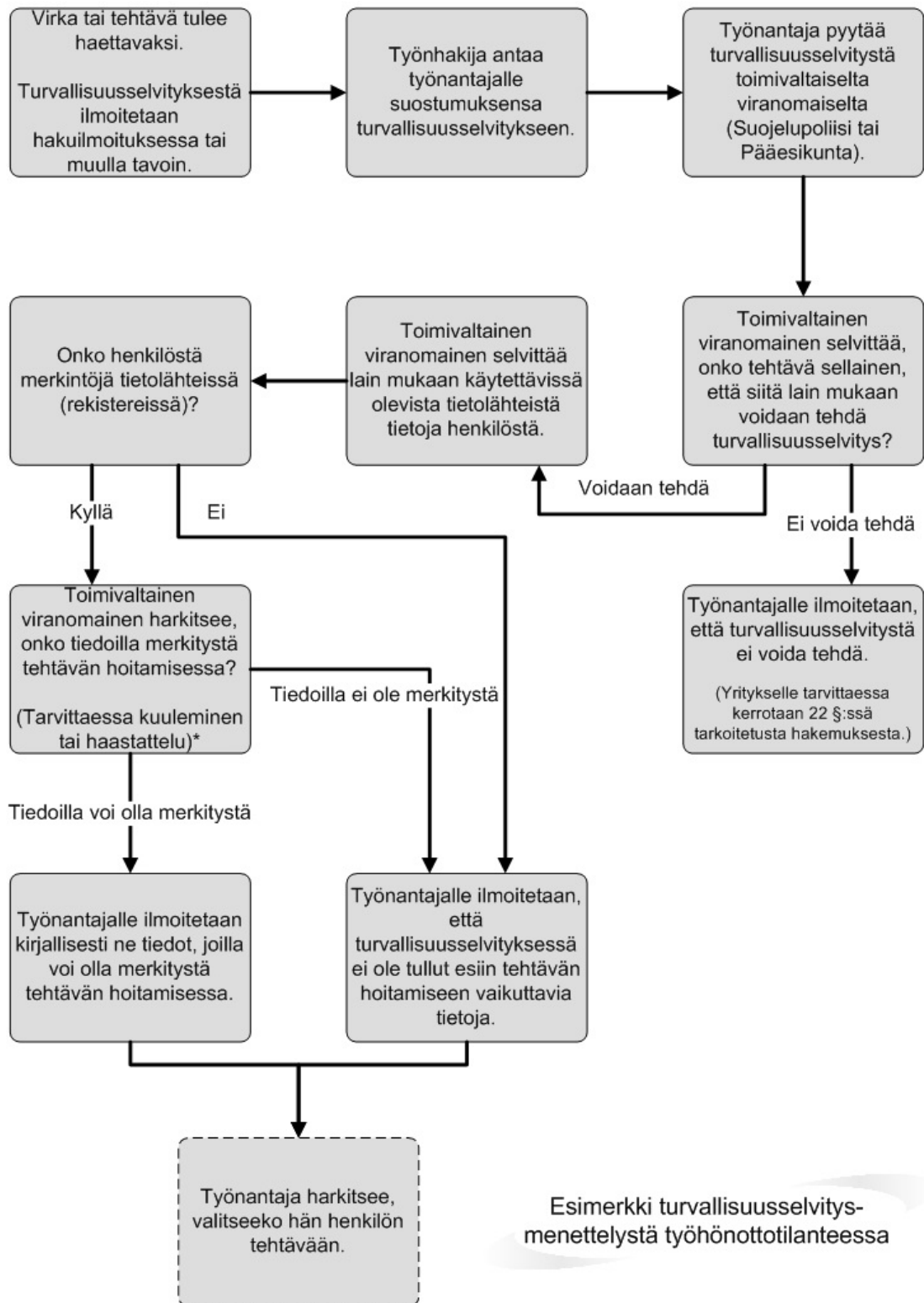
Henkilöturvallisuusselvityksen tekemistä pyytää tavallisimmin se viranomainen tai yritys (hakija), joka aikoo palkata henkilön palvelussuhteeseen. Henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia myös henkilöstä, joka jo on hakijan palveluksessa. Toimivaltainen viranomainen hankkii ne tiedot, joita lain mukaan voidaan käyttää tähän tarkoitukseen ja viranomainen harkitsee, mitä tietoja se selvityksen perusteella antaa hakijalle.

Tieto turvallisuusselvityksen lopputuloksesta voidaan antaa hakijalle suullisesti, jos selvityksessä ei ole tullut esiin toimivaltaisen viranomaisen harkinnan mukaan selvityksen kohteen luotettavuuden kannalta merkityksellisiä seikkoja. Hakijalle ilmoitetaan kirjallisesti sellaisista seikoista, joilla toimivaltainen viranomainen katsoo voivan olla merkitystä selvityksen kohteen luotettavuuden arvioinnin kannalta. Selvityksen hakijan on puolestaan ilmoitettava selvityksen kohteelle selvityksen lopputuloksesta tai todistuksen antamisesta (6 § 2 mom.).⁵

Seuraavassa on turvallisuusselvitysmenettelyn kulkua kuvaava kaavio tilanteesta, jossa henkilö ollaan palkkaamassa sellaiseen virka- tai työsuhteeseen kuluvaan tehtävään, johon valittavasta voidaan turvallisuusselvityslain mukaan laatia henkilöturvallisuusselvitys.⁶

⁵ Turvallisuusselvityslain menettely muuttui tässä suhteessa avoimemmaksi. Tarkoituksena on ollut, että työnantaja voi pääsäännön mukaan käsitellä selvityksen lopputuloksena saamia tietoja selvityksen kohteen kanssa.

⁶ Turvallisuusselvityslain mukaan henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia turvallisuusselvityslain osoitetussa laajuudessa myös mm. henkilöstä, joka on hakeutumassa viranomaisen toimeksiannosta suoritettavaan tehtävään tai tällaista tehtävää hoitavan palvelukseen. Selvitys voidaan laatia myös palvelussuhteessa jo olevasta. Käytännössä yleisin tilanne kuitenkin on, että viranomainen tai yksityissektorilla toimiva työnantaja pyytää selvitystä olleessaan valitsemassa uutta henkilöä palvelussuhteeseen.



* kuuleminen ja haastattelu on mahdollinen myös, vaikka tietolähteistä ei löytyisi merkintöjä

2.3 Turvallisuusselvityksen tietolähteistä

Henkilöturvallisuusselvitysmenettelyssä selvitetään laissa määritellyillä tavoilla selvityksen kohteen taustaa. Rikostaustaa selvitetään viranomaisten valtakunnallisten henkilörekisterien avulla, joita ovat muun muassa:

- rikosrekisteri
- sakkorekisteri
- oikeushallinnon valtakunnallinen tietojärjestelmä (syyttäjällä tai tuomioistuimessa vireillä olevat ja ratkaistut asiat)
- poliisihallinnon rekisterit (poliisiasiain tietojärjestelmä, hallintoasiain tietojärjestelmä) sekä
- pääesikunnan pitämä sotilasoikeudenhoidon tietojärjestelmä.

Aikaisemman lain voimassa ollessa rikostaustan selvitys oli vain eräänlainen ote ("tiliote") sen hetkisestä tilanteesta. Nykyisessä turvallisuusselvityslaisissa henkilöturvallisuusselvityksille ja -todistuksille on säädetty yleinen voimassaoloaika, ja luotettavuuden seuranta voidaan toteuttaa turvallisuusselvitysrekisterin ja eräiden muiden rekisterien tietojen yhdistämisen avulla⁷. Suojelupoliisi saa tiedon, jos keskeisiä rikostietoja sisältäviin rekistereihin tulee tietoja henkilöstä, jolla on voimassa oleva turvallisuusselvitys tai turvallisuusselvitystodistus.

Rikollista tekoa koskevien tietojen käyttöä turvallisuusselvityksessä säännellään aikaisempaa tarkemmin. Vireillä olevien asioiden käyttöä on lisäksi rajoitettu.

Poliisiasiain tietojärjestelmästä ilmenee tietoja myös muista kuin epäilyn asemassa olevista henkilöistä. Siten niistä on saatavissa tieto siitä, että selvityksen kohde on esimerkiksi ollut rikosilmoituksen tekijä tai että hän on rikosasiassa asianomistajan eli uhrin asemassa. Tulkin-tasuosituksen rajauksen vuoksi tällaisia tilanteita ei arvioida jäljempänä.

Perusmuotoisia henkilöturvallisuusselvityksiä tehtäessä voidaan käyttää myös suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään sisältyviä tietoja, pääesikunnan turvallisuustietorekisteriin talletettuja tietoja sekä ulosottorekisteriin ja luottotietorekisteriin talletettuja tietoja. Laissa säädetyn edellytyksin keskusrikospoliisi voi ilmoittaa suojelupoliisille perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen laadintaa varten epäiltyjen tietojärjestelmän perusteella henkilön kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisryhmään.

Korkeimpiin tietoturvaluokkiin kuuluvien tietojen käsittelyyn osallistuvista laadittavissa laajoissa turvallisuusselvityksissä selvitetään laajemmin myös henkilön taloudellista tilannetta. Tarkoituksena on varmistaa, ettei selvityksen kohde ole sellaisessa tilanteessa, jossa on vaara esim. taloudellisia etuja tarjoamalla tai kiristystoimin vaikuttaa selvityksen kohteen käyttäytymiseen. Myös kohteen läheisten tausta voidaan selvittää laatimalla heistä suostumuksensa mukaan turvallisuusselvitys.

Turvallisuusselvityksen yhteydessä voidaan tarvittaessa kuulla selvityksen kohdetta tai haastatella häntä, mikä lisää menettelyn vuorovaikutteisuutta sekä antaa toimivaltaiselle viranomaiselle paremmat mahdollisuudet arvioida käytettävissään olevien tietojen merkitystä selvityksen lopputuloksen kannalta.

⁷ Saatujen tietojen mukaan turvallisuusselvitysrekisteri otetaan käyttöön vuoden 2017 aikana.

3 RIKOLLISTA TEKOA KOSKEVIEN TIETOJEN ARVIOINNIN PERUSTEET

3.1 Turvallisuusselvityslain säädetty tietojen käyttöä koskevat rajoitukset

Turvallisuusselvityslain 32 §:ssä kielletään käyttämästä sellaisia rikollista tekoa koskevia tietoja henkilöturvallisuusselvitystä tehtäessä, joiden käyttöön liittyy tavannomaista suurempi oikeusturvan ja yksityisyyden suojan loukkaamisen vaara.

Henkilöturvallisuusselvitystä tehtäessä ei saa käyttää:

1. sellaisia ilmiantoja tai rikosilmoituksia tai muita vastaavia poliisille toimitettuja tietoja, joiden mukaan henkilön on ilmoitettu syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen, jos tietojen perusteella ei ole aloitettu esitutkintaa;
2. poliisiasiain tietojärjestelmään sisältyviä havaintotietoja henkilöistä tai tapahtumista, joissa on oletettu olevan kysymys rikollisesta toiminnasta;
3. tietoja kymmentä vuotta aikaisemmin tapahtuneista rikollisista teoista, elleivät tiedot ole saatavissa rikosrekisteristä;
4. tietoja viittätoista vuotta nuorempana tehdystä teosta, jollei tiedon käyttäminen ole välttämätöntä toisten henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamiseksi puolustusvoimissa.

Kahden ensimmäisen kohdan taustalla on syyttömyysolettama, joka on tärkeä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijä. Syyttömyysolettaman mukaan jokaista rikoksesta epäiltyä ja syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Kysymys on myös oikeusturvan ja henkilötietojen suojaan kuuluvasta tietojen laadun vaatimuksesta: henkilöä koskevassa päätöksenteossa ei saa käyttää vanhentuneita, virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Henkilöä ei siksi ole asianmukaista arvioida turvallisuusselvityksessä pelkän rikosilmoituksen perusteella. Myös 2 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin liittyy sellaisia epävarmuustekijöitä, että niiden käyttö on turvallisuusselvityksessä kielletty.

Luettelon 3 kohdan tarkoituksena on estää ongelmia, joita vanhoihin tapahtumiin liittyvien tietojen käyttämisestä voi selvityksen kohteelle aiheutua. Tietoja saa käyttää, jos ne ovat saatavissa rikosrekisteristä. Yli kymmenen vuoden ajan rikosrekisterissä säilyy tieto vakavammista rikoksista. Toistuva rikollinen toiminta voi myös jättää merkintöjä rikosrekisteriin pitkäksi ajaksi. Kohdalla on erityistä merkitystä arvioitaessa sitä, missä määrin turvallisuusselvityksen laadinnassa voidaan käyttää sellaisia poliisiasiain tietojärjestelmästä ilmeneviä rikollista tekoa koskevia tietoja, joita vastaavat tiedot ovat poistuneet rikosrekisteristä tai sakkorekisteristä.

Rikosrekisteriin merkitään yleisesti ottaen tiedot niistä ratkaisuksista, joilla henkilö on tuomittu vankeusrangaistukseen. Sakkorangaistukset eivät rikosrekisteristä pääsääntöisesti ilmene.⁸ Tiedon poistamisaika ilmenee alla olevasta taulukosta. Aika lasketaan lainvoiman saaneen tuomion antamispäivästä.

⁸ Suomessa tuomitut henkilöt sekä Suomen kansalaiset ja Suomessa pysyvästi asuvat ulkomailla tuomitut henkilöt merkitään rikosrekisteriin. Ks. tarkemmin [rikosrekisterilaki \(770/1993\)](#) 2 §. Rekisteriin merkitään tiedot ratkaisuis-

Tietojen poistamisajat rikosrekisteristä

| Poistamisaika | Rangaistus |
|--|--|
| 5 vuoden kuluttua | ehdollinen vankeus, ehdollinen vankeus ja oheissakko, yhdyskuntapalvelu, nuorisorangaistus, nuorisorangaistuksen sijaan sakko, viraltapano, yhteisösakko |
| 10 vuoden kuluttua | enintään kahden vuoden vankeusrangaistus, valvontarangaistus, yhdyskuntapalvelu |
| 20 vuoden kuluttua | yli kahden ja enintään viiden vuoden ehdoton vankeus |
| henkilön täytettyä 90 vuotta tai kuoltua | yli viiden vuoden vankeus |

Tieto poistetaan rikosrekisteristä kuitenkin vasta, kun kaikki henkilöä koskevat rikosrekisterimerkinnät voidaan edellä mainittujen aikarajojen puolesta poistaa. Viiden vuoden poistamisajalla oleva tieto ei siis poistu rikosrekisteristä viiden vuoden kuluttua, jos rekisterissä on tietoja, jotka poistuvat tätä myöhemmin.

Luettelon 4 kohdan mukaan alle 15-vuotiaana tehdyn teon osalta tietoa voidaan käyttää vain, jos se on välttämätöntä toisten henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamiseksi puolustusvoimissa.

Edellytyksenä esitutkinnassa tai syyttäjällä vireillä olevaa asiaa koskevan tiedon käyttämiselle turvallisuusselvityslain 32 §:n 2 momentin mukaan on, että:

1. selvitetään, missä vaiheessa asian käsittely on ja mikä on selvityksen kohteen syyllisyyttä koskevien tietojen laatu;
2. tietojen käyttö on välttämätöntä selvityksen perustana olevaan tehtävään liittyvien erityisten vaatimusten sekä epäillyn teon luonteen vuoksi.

Luettelon 1 kohdan taustalla on aiemmin jo mainitut syyttömyysolettama. Tietojen laadulla viitataan tietojen virheettömyyteen ja ajantasaisuuteen sekä luotettavuuteen. Asian käsittelyvaihe yleensä vaikuttaa siihen, kuinka luotettavan kuvan tapahtuneesta voi saada. Esitutinnan alkuvaiheessa olevan jutun tiedot ovat tässä mielessä epävarmimpia. Luotettavimpia tietoja vireillä olevassa asiassa ovat lainvoimaa vailla olevasta tuomiosta ilmenevät tiedot. Tietojen luotettavuutta lisää vireillä olevassa asiassa se, jos rikoksesta epäilty on jo esittänyt asiassa omat näkemyksensä ja selvityksensä sekä saanut mahdollisuuden kommentoida hänen syyllisyyttään tukevaa selvitystä.

Rikoksen tunnustamisella voi myös olla merkitystä. Rikosasiassa tuomioistuimien harkitseminen, mikä vaikutus tunnustuksella tai tunnustuksen peruuttamisella on todisteena. Jos tunnustuksen oikeellisuutta ei ole aiheita epäillä, tunnustamiselle voidaan antaa merkitystä turvallisuusselvityksessä. On kuitenkin otettava huomioon, että tunnusta-

ta, joilla henkilö on tuomittu ehdottomaan vankeuteen, valvontarangaistukseen, yhdyskuntapalveluun, ehdolliseen vankeuteen, ehdollisen vankeuden ohessa tuomittuun sakkoon, yhdyskuntapalveluun tai valvontaan, nuorisorangaistukseen, nuorisorangaistuksen sijasta sakkoon, viraltapanoon tai jätetty rikoslain (39/1889) §:n 1 tai 2 momentin nojalla rangaistukseen tuomitsematta. Myös tieto tuomitusta yhteisösakosta merkitään.

minen rikosasiassa ei ole sitova, vaan henkilö voi myöhemmin esimerkiksi oikeudenkäynnissä peruuttaa sen. Tunnustukseen ei tämän vuoksi ole syytä suhtautua varauksettomasti.

Luettelon 2 kohta asettaa lisäkriteeriksi vireillä olevan asian tietojen käyttämiselle sen, että tietojen käyttäminen on välttämätöntä selvityksen perustana olevaan tehtävään liittyvien erityisten vaatimusten sekä epäillyn teon luonteen vuoksi. Tietojen käytön välttämättömyys asettaa kynnyksen suhteellisen korkealle.⁹

3.2 Arviointikriteerejä koskevat säännökset

Turvallisuusselvityslain 11 §:n 1 momentti sisältää säännökset siitä, miten tuomioistuimen selvityksen kohteelle lainvoimaisella ratkaisulla määräämä rangaistus tulisi ottaa huomioon turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa:

Jos henkilöturvallisuusselvitystä laadittaessa ilmenee, että selvityksen kohde on lainvoimaisella ratkaisulla tuomittu rangaistukseen tai jätetty rikoslain (39/1889) 3 luvun 4 §:n 1 tai 2 momentin nojalla rangaistukseen tuomitsematta, toimivaltaisen viranomaisen on selvityksen lopputulosta harkitessaan otettava erityisesti huomioon:

1. teosta kulunut aika;
2. selvityksen kohteen ikä tekohetkellä;
3. tekojen toistuvuus ja niiden osoittama piittaamattomuus toisten oikeuksista taikka harkintakyvyn puutteesta;
4. seuraamusten ankaruus;
5. teon luonne tai merkittävyys suhteessa selvityksen perustana olevaan tehtävään kannalta.

Rikostietojen käytön rajoittaminen harkinnassa vain lainvoimaisiin ratkaisuihin liittyy syyttömyysolettamaan ja tietojen luotettavuuden vaatimukseen. Vireillä olevat asiat voidaan ottaa huomioon turvallisuusselvityksessä 32 §:n sallimissa rajoissa.

Turvallisuusselvityslaissa ei edellytetä, että toimivaltainen viranomainen tekisi kirjallisen päätöksen turvallisuusselvityksen laadinnasta. Siten ei myöskään synny sellaista viranomaisen asiakirjaa, josta ilmensivät säännösten soveltamista koskevat perustelut. Turvallisuusselvityksen lopputulos ilmoitetaan kirjallisesti, jos selvitystä tehtäessä on tullut esiin sellaista, jonka selvitystä laatinut viranomainen katsoo olevan selvityksen kohteen luotettavuuden kannalta merkityksellistä. Jollei näin ole, viranomainen voi ilmoittaa lopputuloksesta myös suullisesti.

Tilanne on kuitenkin toinen, jos toimivaltainen viranomainen kieltäytyy antamasta henkilöturvallisuusselvitystodistusta: sen tulee turvallisuusselvityslain 43 §:n 4 momentin mukaan ilmoittaa henkilöturvallisuusselvityksen epäämisen syyt selvityksen hakijalle ja sen kohteelle annettavassa kirjallisessa päätöksessä.

⁹ Ks. jakso 3.5.2.

3.3 Selvitysprosessista ja kriteerien arvioinnista

Turvallisuusselvityksen laadinta käynnistyy sen jälkeen, kun toimivaltainen viranomainen on selvittänyt, kuuluuko hakemuksessa ilmoitettu tehtävä lain mukaan turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin. Turvallisuusselvityksen laadinta on kaksivaiheinen prosessi. Ensimmäisessä vaiheessa selvitetään selvityksen kohdetta koskevat rikostaustaa koskevat tiedot käytettävissä olevista rekistereistä. Tarvittaessa hankitaan rekisteritietojen tarkistamiseksi tietoja viranomaisilta tai selvityksen kohdetta haastatteleamalla. Laajaa turvallisuusselvitystä laadittaessa on käytettävissä myös selvityksen kohteen henkilötietolomakkeella antamat tiedot sekä mm. hänen läheisiään koskevat tiedot. Toisessa vaiheessa arvioidaan saatuja tietoja selvityksen lopputuloksen saamiseksi.

Väärinkäytöksiä edeltävät usein mitä erilaisimmat henkilön henkilökohtaisiin olosuhteisiin liittyvät seikat, jotka eivät välttämättä käy ilmi yleisistä ja luotettavista rekistereistä, kuten tapahtumat yksityiselämän piirissä taikka se, miten henkilö kokee tuleensa kohdeksi työpaikalla. Osa tällaista ennakoitavista tekijöistä voi olla havaittavissa työpaikalla tai työnhakutilanteissa työnantajan toimeksiannosta suoritettavissa henkilöarvioinneissa. Työnhakijan huumeriippuvuutta ja henkilön luottotietoja työnantaja voi selvittää [yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa \(759/2004\)](#) säädetyin edellytyksin, ja pyytää palvelussuhteeseen valittavaa esittämään terveystarkastuksen perusteella annettavia tietoja.

Turvallisuusselvitysmenettelyn avulla henkilön käyttäytymistä voidaan ennakoida lähinnä eräiden valtakunnallisesti kattavien ja luotettavina pidettävistä tietojärjestelmistä saatavien hänen aikaisempaa toimintaansa koskevien tietojen avulla. Toimivaltainen viranomaisten harkinnassa on tai voi olla kysymys siitä, missä määrin niiden käytettävissä olevia selvityksen kohdetta koskevia tietoja voidaan pitää merkinä sellaisista seikoista, joilla voi vastaisuudessa olla vaikutusta siihen, kuinka luotettavasti ja lojaalisti henkilö hoitaa tehtäviään tietoturvallisuuden tai muiden suojattavien etujen suojaamiseksi. Tämä koskee myös rikollista tekoa koskevien tietojen arviointia.

Turvallisuusselvitysmenettely merkitsee, että turvallisuusselvitystä laativa tai turvallisuusselvitystodistuksen antamista harkitseva viranomainen arvioi asiantuntemuksensa perusteella, mikä merkitys laissa säädetyistä tietolähteistä saatavilla tiedoilla on henkilön nuhteettomuuden ja luotettavuuden kannalta. Tuleva työnantaja ei siis saa suoraan ja sellaisenaan rekistereistä saatavia tietoja työntekijän valintaa varten, vaan tiedot suodattuvat turvallisuusselvitystä laativan viranomaisen kautta. Tällä suojataan selvityksen kohteen yksityisyyttä. Työnantajalle annettavista tiedoista karsitaan pois sellaiset tiedot, joilla ei katsota olevan merkitystä suhteessa siihen tehtävään, johon henkilöä ollaan valitsemassa. Tietojen suodattamista ilmentää osaltaan turvallisuusselvityslain 42 §:n 2 momentti, jonka mukaan turvallisuusselvitykseen saadaan ottaa salassa pidettäviksi säädetyjä tietoja vain sellaisessa muodossa ja siinä laajuudessa, joka asianomaisessa tapauksessa on tarpeen selvityksen tarkoituksen saavuttamiseksi, ja on ilmeistä, ettei tiedon antaminen vaaranna valtion turvallisuutta tai muita 1 §:ssä mainittuja yleisiä etuja.

Turvallisuusselvityksen kohteen kannalta olennaista on, miten rikollista tekoa koskeva tieto vaikuttaa turvallisuusselvityksen lopputulokseen. Turvallisuusselvityksen lopputuloksena toimivaltainen viranomainen ilmoittaa turvallisuusselvityksen hakijalle kirjallisesti sellaisista seikoista, joilla toimivaltainen viranomainen katsoo voivan olla merkitystä selvityksen kohteen arvioinnin kannalta. Kirjallinen ilmoittaminen merkit-

see siten sellaisten tietojen ilmoittamista, joiden toimivaltainen viranomainen katsoo voivan muodostaa riskin suojattavan edun kannalta. Toimivaltaisen viranomaisen on osana turvallisuus selvitystä harkittava, onko rikollista tekoa koskeva tieto sellainen, että kirjallisen ilmoittamisen kynnyks on ylittyy.

Rikosasiassa annetusta lainvoimaisesta ratkaisusta ¹⁰ ilmenevien tietojen arviointia ja selvityksen lopputuloksen harkintaa varten toimivaltainen viranomainen selvittää seuraavat seikat:

1. mikä on tuomittu rikos (rikosnimike, tahallinen / tuottamuksellinen)
2. millainen rangaistus (laji, ankaruus suhteessa rangaistusasteikkoon)
3. rikoksentekoaika ja rikoksentekijän ikä teko hetkellä
4. onko muita rikoksia.

Näiden lisäksi tilanteen mukaan huomiota voidaan kiinnittää siihen, liittyykö rikolliseen tekoon tai sen aikaisiin olosuhteisiin erityispiirteitä. Turvallisuus selvityslain säännökset eivät rajoita sitä, minkälaisia rikokseen liittyviä yksityiskohtaisia seikkoja turvallisuus selvitystä laadittaessa käytännössä voidaan ja on asianmukaista ottaa huomioon. Esimerkiksi rikoksen tekotapaan tai -olosuhteisiin liittyviin yksityiskohtiin voidaan kiinnittää huomiota arvioitaessa henkilön piittaamattomuutta toisten oikeuksista. Rikostietojen arviointiin voi vaikuttaa myös selvityksen kohteen kuulemisessa tai haastattelussa saadut tarkemmat tiedot teosta ja sen jälkeisistä olosuhteista.

Se, minkälaisesta rikoksesta on kysymys, vaikuttaa rikollisen teon luonteen tai merkittävyyden arviointiin suhteessa selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta turvallisuus selvityslain 11 § 1 momentin 5 kohdassa edellytetyllä tavalla. Rikosnimikkeellä ja teon tahallisuudella on merkitystä arvioitaessa sitä, miten toistuvat rikokset osoittavat piittaamattomuutta toisen oikeuksista tai harkintakyvyn puutetta. Tuomittu rangaistus on puolestaan otettava arvioinnissa huomioon sovellettaessa turvallisuus selvityslain 11 §:n 1 momentin 4 kohtaa. Rikoksen tekoaika on puolestaan olennainen tieto momentin 1 kohtaa ja selvityksen ikä 2 kohtaa sovellettaessa.

Arviointilautakunta toteaa, että

turvallisuus selvityksen lopputuloksen harkinta on aina tapauskohtaista ja harkintaan vaikuttaa voimakkaasti turvallisuus selvityksen perusteena oleva tehtävä, minkä vuoksi

lainvoimaisista ratkaisuista ilmenevillä samanlaisilla tai verrattavissa olevilla rikollisilla teoilla voi olla erilainen merkitys ja painoarvo turvallisuus selvityksiä eri tarkoituksia varten laadittaessa.

Käytännön soveltamistilanteessa kutakin turvallisuus selvityslain 11 §:ssä säädettyä kriteeriä on arvioitava erikseen. Osa kriteereistä voi puoltaa kirjallisen ilmoituksen tekemistä, osa puolestaan ilmoituksen tekemättä jättämistä. Kriteerien merkityksen arviointiin liittyviä pääsääntöjä kuvataan seuraavalla sivulla olevan taulukon avulla.

¹⁰ Lainvoimainen ratkaisu tarkoittaa oikeudellisesti lopullista ratkaisua. Ratkaisu on lainvoimainen silloin, kun siihen ei voi enää varsinaisin muutoksenhakukeinoin hakea valittamalla muutosta.

Turvallisuusselvityslain 11 §:ssä säädettyjen kriteerien merkitys turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa – vahvat pääsäännöt

| Kriteeri | Kirjallista ilmoittamista puoltavat seikat | Kirjallista ilmoittamista vastaan puhuvat seikat | Huomattavaa |
|--|---|--|--|
| teosta kulunut aika | mitä vähemmän aikaa kulunut, sitä matalampi kynnys | mitä enemmän aikaa kulunut, sitä korkeampi kynnys | 10 vuotta aikaisempia tekoja ei vahvan pääsäännön mukaan ilmoiteta, elleivät ilme-ne rikosrekisteristä |
| selvityksen kohteen ikä tekohetkellä | jos teko yli 21-vuotiaana, ei vaikutusta | teko tehty alle 18-vuotiaana | alle 15-vuotiaana tehdyjä tekoja saa ottaa huomioon vain 32 §:ssä säädetyin edellytyksin |
| tekojen toistuvuus ja niiden osoittama piittaamattomuus ja harkintakyvyn puute | mitä enemmän tekoja, sitä matalampi kynnys; tahallisuuden aste | yksittäinen rikos ei välttämättä johda ilmoituksen tekemiseen | |
| seuraamuksen ankaruus | vankeusrangaistuksella matalampi kynnys; sakosta, jos teko merkityksellinen tehtävän kannalta | rikesakosta ei yleensä ilmoitusta | tekojen toistuvuus vähentää seuraamuksen merkitystä arvioinnissa |
| teon luonne ja merkittävyys selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta | erityistä luotettavuutta vaativissa tehtävissä matalampi kynnys seuraamuksesta riippumatta etenkin, jos teko on loukannut niitä etuja, joita tehtävissä tulisi suojata ja edistää | tekoa ei ilmoiteta, jos ei liity tehtävässä suojattaviin etuihin ja etenkin, jos kysymys ei ole törkeästä rikoksesta tai tuomitusta vankeusrangaistuksesta | |

Seuraavassa tarkastellaan kutakin arviointikriteeriä yksityiskohtaisemmin erikseen sekä esitetään soveltamista koskevia yleisiä perusteita, joissa on otettu huomioon myös muiden kriteerien vaikutus tulkintaan.

3.4 Tuomitun rangaistuksen arviointikriteerit ja niiden vaikutus toisiinsa

3.4.1 Tarkastelutavasta

Seuraavassa käsitellään kaikkia niitä tekijöitä, jotka toimivaltaisen viranomaisen tulee turvallisuusselvityslain 11 §:n mukaan ottaa huomioon harkitessaan rikollista tekoa koskevan tiedon merkitystä. Kutakin huomioon otettavaa tekijää tarkastellaan yksitellen.

Tulkintasuosituksissa esitetään 11 §:n soveltamisesta yleisiä tulkintasuosituksia. Turvallisuusselvityslain määritellyt tekijät eivät kuitenkaan ole toisiaan pois sulkevia, vaan ne kaikki ovat selvityksen lopputulosta koskevaan ratkaisuun vaikuttavia, joskin eri tapauksissa toisilla kriteereillä voi olla suurempi painoarvo kuin toisilla. Kriteerit vaikuttavat toisiinsa ja niiden samanaikainen huomioon ottaminen voikin usein merkitä sitä, että tulkintasuosituksessa esitetty määrättyä kriteeriä koskeva pääsääntö tarkentuu tai siihen tulee toisen kriteerin vuoksi tiettyä tilannetta koskeva poikkeus. Tämän vuoksi tulkintasuositukset koskevat myös muiden kriteerien vaikutusta suhteessa kulloinkin tarkasteltavaan harkinnassa huomioon otettavaan vaatimukseen.

Valitusta käsiteltytavasta ja kriteerien yhtäaikaisesta tarkastelusta johtuu, että sama seikka voi tulla esiin useammassa eri yhteydessä. Tämä kuvanee myös turvallisuusselvityksen laadintaprosessin etenemistä käytännössä. Kysymys on kokonaisharkinnasta.

3.4.2 Rikollisesta teosta kulunut aika (11 § 1 mom. 1 k)

Henkilöturvallisuusselvitystä vastaavissa menettelyissä eri maissa edellytetään taustan selvittämistä kymmenen vuoden ajalta ennen selvitysten laatimista. Rikollisen teon ei katsota voivan vaikuttaa pysyvästi henkilön luottavuuden arviointiin. Tämä on lähtökohtana myös turvallisuusselvityslain.

Vahva pääsääntö turvallisuusselvitysalain 32 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan on, että tietoja kymmentä vuotta aikaisemmin tapahtuneista rikollisista teoista ei käytetä, vaikka tieto niistä olisikin saatavissa jostakin toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä olevasta henkilörekisteristä¹¹. Poikkeuksena ovat tiedot teoista, jotka ovat saatavissa rikosrekisteristä.

Tietojen poistamista rikosrekisteristä koskevat säännökset merkitsevät sitä, että vakavimmat rikokset tai toistuva rikollinen toiminta voivat vaikuttaa turvallisuusselvityksen sisältöön silloinkin, kun kysymys on yli kymmenen vuotta aikaisemmin tehdyistä rikoksista.¹²

¹¹ Käytännössä kysymys on yleensä poliisin henkilörekistereistä saatavissa olevista tiedoista, koska niissä tietojen poistamisajat voivat olla pitempiä kuin oikeushallinnon järjestelmissä.

¹² Tietojen poistamista rikosrekisteristä käsitellään edellä jaksossa 3.1.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

mitä vanhemmasta teosta on kysymys, sitä vähemmän sillä tulisi olla painoarvoa turvallisuus selvityksen lopputuloksessa. Näin etenkin silloin, kun kysymys on yksittäisestä teosta, jolla ei ole loukattu selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta merkityksellisiä etuja;

yli kymmenen vuotta vanhojen rikollista tekoa koskevien tietojen käyttö on sallittua vain, jos tiedot ovat edelleen saatavissa rikosrekisteristä; jos tietoja käytetään, on otettava huomioon teon merkitys tehtävän kannalta ja onko kysymys yksittäisestä teosta;

poliisiasian tietojärjestelmästä saatavista rikosta koskevien tietojen käyttöön silloin, kun niitä vastaavat tiedot ovat poistuneet rikosrekisteristä ja sakkorekisteristä, tulisi suhtautua pääsäännön mukaan pidättyvästi; tietojen ilmoittaminen voi olla perusteltua, jos selvityksen perusteena on erityistä luotettavuutta edellyttävä tehtävä tai tietoa käytetään rikollisen tekojen toistuvuuden huomioon ottamiseksi ja jos kysymys ei ole yli viisi vuotta vanhasta yksittäisestä teosta.

3.4.3 Selvityksen kohteen ikä tekohetkellä (11 § 1 mom. 2 k)

Selvityksen kohteen iän vaikutuksella viitataan ensisijaisesti tilanteeseen, jolloin selvityksen kohde on ollut nuori rikosentekijä rikoksen tekohetkellä.¹³ Vaatimuksella on ollut määrä ehkäistä sitä, että nuoruuden kehitysvaiheessa tilapäiseksi jääneet vähäiset rikkomukset saisivat pysyväisluonteista tai muutoin suhteetonta vaikutusta henkilön arviointiin hänen siirtyessään työelämään. Se, että lainsäätäjä on antanut painoarvoa selvityksen kohteen iälle rikoksen tekohetkellä, perustuu myös ajatukseen siitä, että harkintakyky yleensä kehittyy osana kasvamista.

Lainsäädännössä on useita säännöksiä henkilön nuoren iän vaikutuksesta hänen vastuuseensa eri tilanteissa. Alle 18-vuotias on esimerkiksi velvollinen korvaamaan aiheuttamastaan vahingosta olosuhteisiin nähden kohtuullisen määrän. Alle 15-vuotias ei ole rikosoikeudellisesti vastuunalainen, joten häntä ei voida tuomita rangaistukseen. Rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä on useita lievennyksiä kysymyksen ollessa alle 18-vuotiaana tehdyistä rikoksista ja jotakin lievennyksiä alle 21-vuotiaana tehtyjen rikosten osalta.

Edellä lueteltuja ikärajoja voidaan käyttää harkinnan pohjana myös turvallisuus selvityksessä. Alle 15-vuotiaana tehdyt teot saa ottaa turvallisuus selvityksessä huomioon kuitenkin vain 32 §:ssä säädettyssä tilanteessa.

Henkilön nuoren iän huomioon ottaminen turvallisuus selvityksessä tarkoittaa yleisesti ottaen pienemmän painoarvon antamista nuorena tehdyille rikoksille.

Selvityksen kohteen nuoren iän vaikutus voi tulla arvioitavaksi yksittäisten rikosten tai useampien rikosten muodostamien tekosarjojen kohdalla. Henkilön iän vaikutusta hänen rikoskäyttäytymiseensä on yleensä mahdollista arvioida vasta henkilön nuo-

¹³ Säädösteksti ei sinänsä aseta esteitä sille, että henkilön korkealla iällä ei voisi olla merkitystä erityistilanteissa.

ruusiän jälkeen tai kun henkilön toistuva rikollinen toiminta on päättynyt. Huomiota voidaan kiinnittää myös rikostyypeihin, joihin henkilö on syyllistynyt.

Nuorella iällä olisi vaikutusta esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on syyllistynyt rikoksiin 15 ja 20 ikävuoden välillä eikä tämän jälkeen uusia rikoksia ole muutamaan vuoteen tullut. Törkeiden rikosten kohdalla nuoren iän painoarvo on pienempi. Nuorelle iälle ei arvioinnissa välttämättä jää painoarvoa kirjallisen ilmoituksen kynnystä alentavana seikkana tilanteissa, joissa rikollinen toiminta on jatkunut aikuisiän saavuttamisen jälkeenkin.

Monet muutkin asiat voivat vaikuttaa nuorena henkilönä tehtyjen rikosten arviointiin turvallisuus selvityksessä. Kirjallisen ilmoituksen tekemättä jättämiseen voi vaikuttaa esimerkiksi se, että rikollisella teolla ei ole vaikutusta sen tehtävän hoitamiseen, johon henkilöä ollaan valitsemassa tai että rikoksesta on kulunut useita vuosia. Henkilön nuoresta iästä riippumatta turvallisuus selvityksessä voivat tulla ilmoitettavaksi törkeät rikokset¹⁴ tai sellaiset teot, joilla on erityistä merkitystä suhteessa siihen tehtävään, johon henkilöä ollaan valitsemassa.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

selvityksen kohteen alle 18-vuotiaana tehdyn teon kirjalliselle ilmoittamiselle on pääsäännön mukaan korkea kynnys;

selvityksen kohteen yli 18-vuotiaana, mutta alle 21-vuotiaana tekemän rikoksen kirjallista ilmoittamista harkittaessa voidaan ikä ottaa huomioon kiinnittämällä huomiota myös olosuhteisiin, joissa rikos on tapahtunut;

yli 21-vuotiaana tehdyn teon merkitystä painoarvoa arvioitaessa selvityksen kohteen iällä ei lähtökohtaisesti olisi merkitystä;

selvityksen kohteen nuorella iällä tekohetkellä ei välttämättä ole ilmoittamiskynnystä korottavaa merkitystä, jos teko on törkeä tai teon luonteella on merkitystä selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta taikka jos kysymys on hakeutumisesta sellaiseen turvallisuusalan koulutukseen, jossa edellytetään erityistä luotettavuutta.

3.4.4 Tekojen toistuvuus (11 § 1 mom. 3 k)

Luotettavuuden arvioinnissa merkittävänä seikkana on rikollisten tekojen toistuvuus ja niiden osoittama harkintakyvyn puute taikka piittaamattomuus toisten oikeuksista. Tekojen toistuvuuden huomioon ottamisessa ajatuksena on merkityksen antaminen sille, että henkilö on jo rangaistuksen muodossa saamastaan varoituksesta huolimatta uudestaan syyllistynyt lainvastaiseen tekoon. Toistuneet rikolliset teot voivat merkitä valmiutta vastaisuudessakin syyllistyä rikollisiin tekoihin ongelmallisten tilanteiden ratkaisukeinona.

¹⁴ Törkeällä rikoksella tarkoitetaan tässä tulkintasuosituksessa rikoksen törkeää tekomuotoa ja sellaista rikosta, josta voidaan tuomita yli kaksi vuotta vankeutta, esimerkiksi ryöstöä ja surmaa.

Rikollisen teon toistuvuuden merkitys korostuu silloin, kun teot osoittavat harkintakyvyn puutetta taikka piittaamattomuutta toisten oikeuksista. Rikollista tekoa voinee usein jo sellaisenaan pitää osoituksena mainituista seikoista. Rikostyyppi ja se, min-kälaisia eri rikolliset teot (tahallinen / tuottamuksellinen teko ja teon suunnitelmallisuus) ovat, voivat kuitenkin vaikuttaa eri tavoin arviointiin ja kokonai-sharkintaan.

Piittaamattomuutta voidaan arvioida toisaalta yksittäisten rikosten luonteen perusteella sekä ottamalla huomioon uuden ja aikaisemman rikoksen välinen suhde. Samankaltaisen rikoksen uusiminen on yksi rikoslaisissa määritellyistä rangaistuksen koventamisperusteista. Rangaistavien tekojen toistuvuutta käsitellään lainsäädännössä esimerkiksi ajokorttilain (386/2011) 65 §:ssä, joka koskee ajokieltoon mää-räämistä toistuvien rikkomusten perusteella.¹⁵

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

tekojen toistuvuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota tekojen määrään, tarkasteltavan ajanjakson pituuteen sekä rikoksettomiin ajanjaksoihin;

toistuvien rikosten merkitykseen vaikuttaa rikosten luonne; rikoksilla ja niiden toistuvuudella on erityisen suuri merkitys turvallisuus selvityksen lopputulokseen kirjallisen ilmoittamisen kynnyistä alentavasti silloin, kun teot osoittavat piittaamattomuutta toisten oikeuksista taikka harkintakyvyn puutetta;

piittaamattomuuden arviointiin vaikuttaa se, onko kysymys tahallisesta tai huolimattomuudesta tehdystä teosta – harkitut ja suunnitellut teot osoittavat säännönmukaisesti piittaamattomuutta, mitä vastaan voi kuitenkin vaikuttaa selvityksen kohteen ikä rikoksen tekohetkellä ja alentunut syyntakeisuus.¹⁶

samankaltaisten rikosten uusiminen osoittaa tekijän piittaamattomuutta rangaistussäännöksen suojaamista toisten intressistä ml. yleisten etujen suoja;

keskenään erilaisiin rikoksiin syyllistymisen voidaan katsoa osoittavan harkintakyvyn puutetta sekä lisäävän valmiutta vastaisuudessakin ratkaista esillä olevat ongelmalliset tilanteet syyllistymällä rikoksiin, mikä heikentää henkilön yleistä luotettavuutta;

seuraamuksen ankaruudesta riippumatta rikollisten tekojen toistuvuudella on harkinnassa suurempi merkitys kuin yksittäisellä rikoksella

¹⁵ Rikkomusten katsotaan olevan toistuvia, jos henkilö syyllistyy rikkomukseen vähintään neljästi kahden vuoden tai kolmesti vuoden kuluessa. Sääntö on ankarampi, jos henkilö on vasta saanut ajo-oikeuden autoon tai moottoripyörään. Tällöin ajokieltoon määrätään, jos ajo-oikeuden saamista seuraavan kahden vuoden aikana syyllistyy rikkomukseen kolmasti kahden vuoden tai kahdesti yhden vuoden sisällä.

¹⁶ Henkilö on rikoslain mukaan alentuneesti syyntakeinen, jos hän ei ole syyntakeeton, mutta hänen kykynsä ymmärtää tekonsa tosiasiallinen luonne tai oikeudenvastaisuus taikka hänen kykynsä säädellä käyttäytymistään on mielisairaudesta, vajaamielisyyden taikka mielenterveyden tai tajunnan häiriön vuoksi tekohetkellä merkittävästi alentunut.

etenkin, jos rikokset ovat tapahtuneet suhteellisen lyhyen ajan sisällä;

henkilön saamat toistuvat vankeusrangaistukset voivat madaltaa kirjallisen ilmoittamisen kynnystä, vaikka vankeusrangaistukseen johtaneiden rikosten välillä olisi useitakin vuosia¹⁷;

toistuvilla rikoksilla on vähemmän merkitystä kirjallisen ilmoittamisen kynnystä harkittaessa silloin, kun viimeisimmän rikoksen tekoajankohdasta on kulunut jo aikaa;

kirjallisen ilmoittamisen kynnystä voi korottaa lisäksi se, että rikokset tai suurin osa niistä on tehty nuorena, erityisesti alle 18-vuotiaana.

3.4.5 Seuraamuksen ankaruus (11 § 1 mom. 4 k)

Rikollista tekoa koskevan tiedon arvioinnissa on otettava huomioon seuraamuksen ankaruus. Tällä viitataan rangaistuslajien eroihin sekä siihen, miten tuomioistuin on mitoittanut rangaistuksen määrän rangaistuslajin sisällä. Seuraamuksen ankaruus kuvastaa teon rikosoikeudellista moitittavuutta. Rikollisen teon merkittävyys voi turvallisuusselvitysmenettelyssä poiketa teon rikosoikeudellisesta moitittavuudesta. Tämä korostuu etenkin etenkin arvioitaessa rikoksen luonnetta ja merkitystä selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta (11 § 1 mom. 5 k).

Mitä ankarampi rangaistus teosta on tuomittu, sitä matalampi toimivaltaisen viranomaisen ilmoituskynnyksen tulisi olla turvallisuusselvityksen hakijalle. Samoin ankara rangaistus myös korottaa kynnystä myöntää tuomitulle henkilölle turvallisuusselvitystodistus.

Rikoslain mukaan yleisiä rangaistuslajeja ovat rikesakko, sakko, ehdollinen vankeus, yhdyskuntapalvelu, valvontarangaistus ja ehdoton vankeus. Rangaistuslajit on edellä lueteltu lievemmästä ankarampaan. Lisäksi käytössä on muutamia erityisiä rangaistuksia, joiden kohdepiiri on rajattu. Alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta voidaan tuomita nuorisorangaistus, virkamiestä voidaan rangaista varoituksella ja viraltapanolla, sotilasrikoksissa käytössä on kurinpitörangaistuksia sekä oikeushenkilölle, kuten vaikkapa osakeyhtiölle, voidaan tuomita rangaistukseksi yhteisösakko.

Rikesakko on euromäärältään kiinteä, sakkoa lievempi varallisuusrangaistus, joka on säädetty [rikesakkorikkomuksista annetulla lailla \(986/2016\)](#) eräiden rikkomusten ainoaksi rangaistukseksi. Rikesakko on määrältään 20–200 euroa.

Sakko tuomitaan päiväsakkoina. Päiväsakkoja määrätään lukumäärältään sitä enemmän, mitä moitittavamasta teosta on kysymys. Päiväsakon rahamäärä vahvistetaan kohtuulliseksi sakotettavan maksukykyyn nähden. Yksittäisestä teosta tuomittava päiväsakkojen enimmäismäärä on 120 kappaletta. Useammasta teosta samalla kertaa tuomittava yhteinen sakkorangaistus voi olla enintään 240 päiväsakkoa.

¹⁷ Yksittäisen vankeusrangaistuksen merkityksestä ks. 3.4.5.

Vankeutta voidaan tuomita vähintään 14 päivää ja enintään 12 vuotta tai, jos rikoksia on useita, enintään 15 vuotta. Jos tuomittu vankeusrangaistus on yli kaksi vuotta, se on aina ehdoton ja suoritetaan siis vankilassa. Alle kahden vuoden vankeusrangaistus voidaan määrätä ehdollisena. Alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta ei saa tuomita ehdotonta vankeutta, elleivät painavat syyt sitä vaadi.

Jokaisella rikosnimikkeellä on laissa määritelty rangaistusasteikko. Rangaistusasteikko kuvaa sitä, miten vahingollinen ja moitittava kyseinen rikos on suhteessa muihin rikoksiin. Saman teon eri tekemuodot voivat lisäksi olla porrastettu vakavuusasteeltaan, tavallisesti perustekomuotoon, lievään tekemuotoon ja törkeään tekemuotoon.

Rangaistuksissa käytetään tavallisesti seuraavia rangaistusasteikkoja:

- sakko
- sakko – 6 kuukautta vankeutta
- sakko – 1 vuosi vankeutta
- sakko – 2 vuotta vankeutta

Törkeiden tekemuotojen rangaistusasteikot ovat tyypillisesti:

- 4 kuukautta – 4 vuotta vankeutta
- 1 vuosi – 10 vuotta vankeutta
- 2 vuotta – 10 vuotta vankeutta
- elinkautinen

Yksittäistapauksessa tuomioistuimien ensin ratkaisee, mistä rikoksesta on kysymys. Tämän jälkeen rangaistus mitataan rangaistusasteikon sallimissa rajoissa. Rangaistus mitataan rikoslain mukaan niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttamiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen.

Rikoslainsäädännössä on säännökset siitä, että tekijän aikaisempi rikollisuus koventaa rangaistusta, jos rikosten samankaltaisuus tai rikokset muuten osoittavat tekijässä ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä. Rangaistusta koventavat myös rikoksen suunnitelmallisuus, järjestäytyneessä rikollisryhmässä toimiminen, rikoksen tekeminen palkkiota vastaan sekä rikoksen tekeminen rasistisesta tai muusta vastaavasta vaikutuksesta. Rangaistusta lieventävät rikoslainsäädetyt lieventämisperusteet, kohtuullistamisperusteet sekä rangaistusasteikon lieventämistä koskevat säännökset. Näihin kuuluvat muun muassa rikoksen tekemiseen vaikuttanut painostus, asianomistajan suuri myötävaikutus, rikoksentekijän pyrkimys poistaa rikoksensa vaikutuksia, rikoksentekijän pyrkimys edistää rikoksen selvittämistä, rikoksentekijälle rikoksesta aiheutuva muu seuraus, rikoksentekijän korkea ikä, rikoksesta kulunut huomattavan pitkä aika, alle 18-vuotiaana tehty rikos tai rikoksen jääminen yritykseen. Rangaistusasteikkoa voidaan lieventää myös niin sanotun syyteneuvottelun perusteella.

Jos henkilön syyksi luetaan monta rikosta yhdellä kertaa samassa oikeudenkäynnissä, hänelle tuomitaan rikoksista yhteinen rangaistus. Yhteistä rangaistusta mitattaessa tuomioistuimessa, lähtökohtana rangaistuksen määräämiselle on se rikos, josta tuomioistuimen harkinnan mukaan tulisi ankarin rangaistus. Näin saatuaan rangaistukseen lisätään muiden rikosten lukumäärään, vakavuuteen ja keskinäiseen yhteyteen suhteutettuna oikeudenmukainen seuraamus.

Yhteisestä rangaistuksesta voi olla vaikea arvioida yksittäisten rikosten rangaistuksen ankaruutta. Tältä osin huomiota voidaan kiinnittää rangaistuksen yleiseen ankaruuteen. Yhteistä rangaistusta on mahdollista lisäksi arvioida tekojen toistuvuuden näkökulmasta. Yhteinen rangaistus voi myös sisältää rikoksia, joilla ei välttämättä ole suurta vaikutusta rangaistuksen ankaruuteen, mutta joilla voi olla erityistä merkitystä selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta.

Yhteiseen rangaistukseen liittyvänä erityistilanteena voidaan mainita ehdottomaan vankeuteen tuomitun mahdollisuus lievempään rangaistukseen aikaisemmin tehdystä rikoksesta. Rangaistusta voidaan uuden rikoksen kohdalla alentaa tai katsoa aikaisempi rangaistus riittäväksi seuraamukseksi, jos rikos on tehty ennen aikaisemman tuomion antamista.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

mitä ankarampi on rikosta koskeva yleinen rangaistusasteikko, sitä matalampi on kynnys kirjallisen ilmoituksen tekemiseen;

mitä ankarampi tuomittu rangaistus on suhteessa tuomioistuimen käytettävissä olevaan rangaistusasteikkoon, sitä matalampi on kynnys kirjallisen ilmoituksen tekemiselle;

sekä ehdollinen että ehdoton vankeusrangaistus voivat vahvan pääsäännön mukaan johtaa edellä olevasta riippumatta kirjalliseen ilmoitukseen, jos teosta ei ole kulunut pitkää aikaa ja jos teolla luonteensa vuoksi on merkitystä selvittävänä olevan tehtävän kannalta;

sakkorangaistus voi johtaa kirjallisen ilmoituksen tekemiseen etenkin silloin, jos teko on luonteensa vuoksi merkityksellinen selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta, sakkorangaistus on ankara¹⁸ tai rikollinen toiminta on ollut toistuvaa;

yhteisen rangaistuksen merkitystä arvioitaessa seuraamuksen ankaruuden lisäksi on tarpeen ottaa huomioon myös tekojen toistuvuus sekä yhteiseen rangaistukseen luettujen tekojen luonne ja merkitys selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta.

3.4.6 Rikosten luonne ja merkittävyys suhteessa tehtävään (11 § 1 mom. 5 k)

Turvallisuusselvityksen lopputulosta harkitessa on otettava huomioon teon luonne tai merkittävyys selvityksen perustana olevaan tehtävän kannalta (11 § 1 mom. 5 k). Säännös ilmaisee keskeisimmät turvallisuusselvityksen lopputuloksen harkintaa koskevat osatekijät ja niiden välisen suhteen. Säännöksen voidaan katsoa ilmentävän yleistä suhteellisuusperiaatetta.¹⁹

¹⁸ Sakkorangaistuksen ankaruudella viitataan yksinomaan päiväsakkojen suureen lukumäärään.

¹⁹ Oikeuskirjallisuudessa suhteellisuusperiaate määritellään yleensä siten, että viranomaisen käyttämien keinojen ja niillä aiheutettavien haittojen on oltava oikeassa, puolustettavassa tai järkevässä suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Turvallisuusselvityslain avulla suojataan keskeisiä yleisiä etuja. Lain 1 §:n mukaan tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa:

1. valtion turvallisuutta,
2. maanpuolustusta,
3. Suomen kansainvälisiä suhteita,
4. yleistä turvallisuutta,
5. tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua,
6. taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka
7. edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä.

Lain tarkoituksäännös on vaikuttanut siihen, minkälaiset tehtävät on laissa määritelty sellaisiksi, joista henkilöturvallisuusselvitys voidaan tehdä.

Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluvat tehtävät eroavat toisistaan. Tämä ilmenee osittain siinä, että henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia eritasoisina (perusmuotoinen, laaja ja suppea turvallisuusselvitys). Turvallisuusselvityslaissa – toisin kuin sitä edeltäneessä [turvallisuusselvityksistä annetussa laissa \(177/2002\)](#) – ei enää ole säännöksiä virkojen turvallisuusluokituksesta. Säännökset eivät käytännössä osoittautuneet toimiviksi, eikä turvallisuusetujen suojaaminen ole nykyisin liitettävissä virkanimikkeisiin, vaan niihin tehtäviin, joita henkilö käytännössä hoitaa tai on tarkoitus hoitaa ja useissa tapauksessa siihen, minkälaisia tietoja henkilö tehtäviä hoitaessaan säännönmukaisesti saa.

Turvallisuusselvityslaissa määritellyissä selvitysmenettelyn piiriin kuuluvissa tehtävissä eri etujen suojan tarpeet painottuvat eri tavoin. Rikollisen teon luonne ja sen suhteuttaminen selvityksen perusteena olevaan tehtävään merkitsee käytännössä sitä, että samankaltaisellakaan rikollisella teolla, esimerkiksi piittaamatonta liikennekäyttäytymistä osoittavalla teolla, ei välttämättä ole samanlaista vaikutusta kaikissa henkilöturvallisuusselvityksissä, vaan merkitys voi vaihdella sen mukaan, minkälaisesta selvityksen perustana olevasta tehtävästä on kysymys.

Tehtäväsidonnaisuus ei merkitse välttämättä sitä, että samankaltaisia käytännön tehtäviä verrattaisiin suoraan toisiinsa. Huomiota on kiinnitettävä sääntelyn tarkoitukseen, kuten siihen, minkälaisien turvallisuusetujen suojaamiseksi tehtävä on määritelty laissa turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluvaksi. Sinänsä toisiinsa verrattavissa käytännön tehtävissä rikostaustatiedoille voidaan antaa erilainen painoarvo sen mukaan, millaisessa toimintaympäristössä (työpaikassa) työtä tehdään. Rangaistuksen perusteena olevan (rikoslain) säännöksen suojaamaa etua toisin sanoen verrataan yleisellä tasolla siihen etuun, jota tehtävän määrittelyllä turvallisuusmenettelyn piiriin on ollut määrä suojata.

Rikoslain 11–51 lukujen säännökset osaltaan osoittavat ja suojaavat keskeisiä yhteiskunnassa suojattavia etuja.

Osassa säännöksiä suojataan valtiollisia, yleisen turvallisuuden ja liikenneturvallisuuden sekä julkishallinnon asianmukaisen toimivuuden etuja esim.:

- 11 luku: sotarikokset,
- 13 luku: valtiopetosrikokset,
- 17 luku: rikokset yleistä järjestystä vastaan,
- 23 luku: liikennerikoksista,
- 29 luku: rikoksista julkista taloutta vastaan,

34 luku: yleisvaarallisista rikoksista, 34 a luku: terrorismirikoksista,
40 luku: virkarikoksista.

Osa puolestaan tähtää taloudelliseen toimintaan liittyvien etujen suojaamiseen ja omaisuuden suojaan esim.:

30 luku: elinkeinorikoksista,
28 luku: varkaudesta, kavalluksesta ja luvattomasta käytöstä
31 luku: ryöstöstä ja kiristyksestä
37 luku: maksuvälinerikoksista
39 luku: velallisen rikoksista
51 luku: arvopaperimarkkinarikoksista

Henkilöiden keskeisimpään perusoikeussuojaan liittyviä rangaistussäännöksiä on muun muassa:

20 luku: seksuaalirikoksista
21 luku: henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista
24 luku: yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisesta
25 luku: vapautteen kohdistuvista rikoksista

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

turvallisuusselvityksen lopputuloksen kirjallisen ilmoittamisen kynnys on matala silloin, kun rikollinen teko loukkaa välittömästi samoja etuja, joiden suojaamiseksi selvityksen perusteena oleva tehtävä on säädetty turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluvaksi, vaikka teosta tuomittu rangaistus ei olisikaan ankara tai vaikka teosta olisikin jo kulunut joitakin vuosia.

Rikostaustan selvittämisessä voi tulla esiin rikollinen teko, jonka ei voi sellaisenaan katsoa osoittavan selvityksen kohteen piittaamatonta suhtautumista etuihin, jotka ovat keskeisiä selvityksen perusteena olevan tehtävän hoidossa.²⁰ Arvioitaessa rikollisen teon merkittävyyttä suhteessa selvityksen perustana olevaan tehtävään korostuu se, miten tekoa on arvioitava tehtävän hoidossa tarvittavan luottavuuden kannalta.

Rekisterilähteistä voi ilmeitä myös toistuvia rikollisia tekoja. Tekojen toistuvuus on myös otettava huomioon selvityksen perusteena olevasta tehtävästä riippumatta, koska toistuneet rikolliset teot voivat merkitä valmiutta vastaisuudessakin syyllistyä rikollisiin tekoihin.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

tehtävästä riippumatta rikollinen teko voi olla sellainen, että se on omiaan heikentämään henkilön yleistä luotettavuutta siten, että tällä voidaan arvioida olevan erityistä merkitystä henkilön tehtävien kannalta;

rikollisten tekojen toistuvuus voi tapauskohtaisesti madaltaa kirjallisen ilmoittamisen kynnystä selvityksen perusteena olevasta tehtävästä

²⁰ Hallituksen esityksessä todetaan, että esimerkiksi liikenne rikkomuksilla ei välttämättä olisi merkitystä, ellei niihin ole syyllistytty toistuvasti etenkin, jos tehtäviin ei kuulu ajoneuvojen kuljettaminen.

riippumatta. Tekojen toistuvuuden voidaan katsoa ilmentävän piittämättömyyttä säädetyistä velvoitteista tai valmiuksia rikollisten keinojen käyttämiseen.

Turvallisuusselvityslain 19–21 §:ssä säädetyt turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluvat tehtävät on suojattavien etujen ja vaadittavan nuhteettomuuden mukaan karkeasti jaettavissa erilaisiin ryhmiin tehtävähoidossa esillä olevien suojattavien etujen ja tehtävän keston perusteella. Ryhmittely ei ole selväpiirteinen jo sen vuoksi, että tietty tehtävä voi kuulua useammankin laissa määritellyn ja tehtävää kuvaavan säännöksen soveltamisalan piiriin.

Turvallisuusselvityslain soveltamisalan ydinalueeseen kuuluu keskeisten kansallisten etujen turvaaminen mahdollistamalla henkilöturvallisuusselvitys sellaisiin tehtäviin valittavista, jotka tehtävissään saavat oikeuden käsitellä korkeimpiin suojaustasoihin luokiteltuja asiakirjoja tai jotka muuten hoitavat sellaisia tehtäviä, joissa salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voidaan vahingoittaa keskeisiä kansallisia etuja. Tällaisista tehtävistä säädetään lain 19 §:n 1 momentin 1 kohdassa (perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys; pääsy suojaustasot II–III) ja lain 21 § (laaja turvallisuusselvitys; pääsy suojaustasot I–II)²¹.

Edellä tarkoitettuihin tehtäviin rinnastuvat eduskunnan kanslian, tasavallan presidentin kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtionalouden tarkastusviraston tehtävät, joissa on pääsy valtionhallinnossa luokiteltavissa oleviin tietoihin verrattaviin tietoihin (19 § 1 mom. 2 k).

Edellä mainittujen säännösten tarkoittamien tilanteiden lisäksi ryhmään voidaan lukea henkilöturvallisuusselvitystodistuksen myöntäminen (15 § 2 mom. 1 k, 43 § 2 mom.) erityisesti kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa tarkoitetuissa tilanteissa. Tätä voidaan pitää luonnollisena seurauksena siitä, että turvallisuusselvitystodistus on Suomen viranomaisen (Kansallisen turvallisuusviranomaisen NSA) toisen maan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle antama todistus henkilön luotettavuudesta.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

sellaisiin tehtäviin valittavilta, jotka tehtävissään saavat oikeuden käsitellä korkeimpiin suojaustasoihin luokiteltuja tai niihin rinnastettavia asiakirjoja tai voivat vahingoittaa keskeisiä kansallisia etuja, voidaan pääsäännön mukaan edellyttää erityisen ja korotetun nuhteettomuus- ja luotettavuusvaatimusten täyttämistä;

edellä sanotusta seuraa, että rikostuomion kirjallisen ilmoittamisen kynnys on suhteellisen matala silloinkin, kun rikollisella teolla ei ole välitöntä liityntää tehtävään ja kysymys ei ole törkeästä rikoksesta.

²¹ Suojaustasot ovat valtionhallinnon viranomaisten salassa pidettävien asiakirjojen luokittelussa käytettäviä luokkia. Luokat on jaoteltu sen mukaan, minkälaista vahinkoa tai haittaa tietojen oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa. Korkein suojaustaso on I. Ks. [valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa \(681/2010\) 9 §](#).

3.5 Lopputuloksen harkintaan vaikuttavista seikoista²²

3.5.1 Tarkastelutavasta

Seuraavassa tarkastellaan kaikkia niitä seikkoja, jotka vaikuttavat tai joiden tulisi vaikuttaa toimivaltaisen viranomaisen harkintaan arvioitaessa rikollista tekoa koskevien tietojen²³ merkitystä henkilöturvallisuusselvityksen lopputulokseen.

Ensiksi on otettava huomioon turvallisuusselvityslain 32 §:stä johtuvat rajoitukset. Toiseksi tulee aina ottaa huomioon kriteerikohtaisten arviointien muodostama kokonaisuus. Näiden lisäksi tulkintaan vaikuttavat yleiset laintulkintaperiaatteet.

3.5.2 Rikollista tekoa koskevien tietojen käyttöä koskevat rajoitukset

Turvallisuusselvityslaissa annetaan toimivaltaisille viranomaisille oikeus saada eri lähteistä selvityksen kohteen rikollista tekoa koskevaa informaatiota. Kaikki lainvoimaiset henkilölle tuomitut rangaistukset ovat yleisesti ottaen käytettävissä. Turvallisuusselvityslain 32 §:n säännökset rikosasiaa koskevien tietojen käytöstä luovat osin ehdottoman rajoituksen rikollista tekoa koskevien tietojen käytölle. Niiltäkin osin, kuin säännökset sallivat tietojen käytön, kysymys on pääsääntöihin tehdyistä poikkeuksista, joita on yleensä perusteltua tulkita suppeasti.

Vireillä olevan asian merkitystä arvioitaessa kysymys liittyy syyttömyysolettamaan sekä oikeusturvaan ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvään vaatimukseen tietojen laadusta. Käytännössä painoarvoa on myös sillä, minkälainen näyttö (todisteet) asiassa on. Esimerkiksi rattijuopumustapauksessa kuljettajan verestä laboratoriotutkimuksessa löytynyt alkoholin määrä tai huumausaineet on lähtökohtaisesti hyvin luotettava näyttö henkilön syyllisyydestä, jollei epäselvyyttä ole siitä, kuka ajoneuvoa on kuljettanut.

Jos asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa, tietojen käyttö on kiellettyä. Esitutkinnassa tai syyttäjällä vireillä olevaa rikosasiaa koskevien tietojen käyttö on lain mukaan sallittua vain, jos se on välttämätöntä selvityksen perustana olevaan tehtävään liittyvien erityisten vaatimusten sekä epäillyn teon luonteen vuoksi (32 § 2 mom. 2 k).

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

mitä aikaisemmassa vaiheessa rikosasian käsittely on esitutkinnassa, sitä vähemmän tiedolle voidaan antaa painoarvoa selvityksen lopputuloksen harkinnassa, minkä vuoksi kynnys tällaisten tietojen ilmoittamiselle on suhteellisen korkea;

kirjallisen ilmoittamisen kynnyksestä korottavasti vaikuttaa laissa säädetty vaatimus kiinnittää erityistä huomiota siihen, onko tietojen ilmoittaminen välttämätöntä; tämä merkitsee vaatimusta ottaa huomioon selvityksen perusteena olevan tehtävä ja siinä edellytetyn luotettavuuden taso;

kirjallisen ilmoittamisen kynnys voi ylittyä tilanteissa, joissa kysymys on

²² Henkilöturvallisuusselvitystodistuksen antamiseen liittyvästä harkinnasta, ks. jäljempänä jakso 4.

²³ Rikollisen teon määrittelystä ks. esipuhe.

keskeisen yleisen edun turvallisuustehtävästä tai laajasta turvallisuusselvityksestä ja epäilty rikollinen teko on kohdistunut tehtävässä suojattaviin etuihin tai epäilty rikos on törkeä;

edellisestä seuraa, että tuomioistuimen antamaa ratkaisua koskevat tiedot voidaan ottaa harkinnassa huomioon, etenkin, jos kysymys on sellaisesta rikollisesta teosta, jossa näyttö on rikostyyppin vuoksi selvä taikka jos teko on luonteensa vuoksi merkityksellinen selvityksen perusteena olevan erityistä luotettavuutta edellyttävän tehtävän kannalta;

kirjallisen ilmoittamisen kynnyistä madaltavasti voi kuitenkin vaikuttaa sellainen rikollisen teon näyttö, joka on omiaan vahvistamaan tekoa koskevan tiedon oikeellisuutta.

3.5.3 Kriteerikohtaisten arviointien kokonaisuus

Käytännön soveltamistilanteessa kutakin turvallisuusselvityslain 11 §:ssä säädettyä kriteeriä on arvioitava erikseen. Tämä arviointi on tapauskohtainen: kaikki arviointiin vaikuttavat tekijät määräytyvät selvityksen kohteen syntymäajan (ikä rikosentekohetkellä) ja hänelle langetetun tuomion mukaan. Turvallisuusselvityksen lopputulos muodostuu kriteerikohtaisista arvioinneista ja niiden samanaikaisesta huomioon ottamisesta. Asiaa ei siten voida arvioida vain yhden tekijän perusteella, vaikka käytännön soveltamistilanteessa jokin tekijöistä johtaisikin kirjallisen ilmoittamisen kynnyksen ylittymiseen.

Kuten aikaisemmin on todettu, osa kriteereistä voi käytännön tapauskohtaisessa soveltamistilanteessa puolttaa kirjallisen ilmoituksen tekemistä, osa tekemättä jättämistä. Säädöstekstistä ei sellaisenaan ole löydettävissä perusteita asettaa eri arvioinnissa huomioon otettavia tekijöitä painoarvoltaan eri asemaan.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

mitä enemmän kirjallista ilmoittamista puoltavia kriteerikohtaisen arvioinnin tuloksia on, sitä enemmän ne yleensä vahvistavat ratkaisua turvallisuusselvityksen lopputuloksen kirjallisesta ilmoittamisesta. Sama koskee luonnollisesti ilmoittamista vastaan puoltavia tekijöitä.

Turvallisuusselvityslain ja turvallisuusselvitysmenettelyn tarkoituksen kannalta tarkasteltuna vaatimusta teon luonteen tai merkittävyyden arvioimisesta selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta voidaan pitää keskeisimpänä.

Arviointikriteerilautakunta korostaa, että

rikoksen lajin ja tehtävän välisen yhteyden ollessa välitön, muiden kriteerien mukaisten kirjallisen ilmoituksen ilmoittamatta jättämistä puoltavien tekijöiden vaikutus yleensä vähenee;

rikollista tekoa koskevien tietoja vaikutusta henkilöturvallisuusselvityksen lopputulokseen on arvioitava aina tapauskohtaisesti ottamalla

huomioon rikostuomiosta ilmenevät tiedot ja turvallisuusselvityksen kohteen ikää teko hetkellä koskevat tiedot;

kukin arvioinnissa huomioon otettavaksi tekijä on arvioitava erikseen;

turvallisuusselvityksen lopputulos on aina kokonaisuus, joka muodostuu kriteerikohtaisista arvioinneista ja niiden samanaikaisesta huomioon ottamisesta;

arviointi- ja harkintaprosessi on tehtävä huolellisesti ja toteutettava sen kaikki vaiheet, vaikka kirjallisen ilmoittamisen lopputuloksen perusteluja ei kirjata päätökseksi.

3.5.4 Yleisten tulkintaperiaatteiden huomioon ottaminen

Turvallisuusselvityslain 11 §:ssä ei säädetä tulkintasääntöjä sille, miten arviointikriteerit tulisi samanaikaisesti ottaa huomioon. Käytännön soveltamistilanteissa ilmoittamiskynnykset ylittävät ja sitä madaltavat tekijät voivat olla suhteellisen tasavahvoja. Tapauskohtainen harkinta on toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

turvallisuusselvityslain säädettyjen lainvoimaisia ratkaisuja rikosasioissa koskevien kriteerien tulkinnassa ja niitä koskevassa kokonais-harkinnassa on otettava huomioon yleiset tulkintaperiaatteet;

yleisistä tulkintaperiaatteista korostuvat perusoikeusmyönteinen lain-tulkinta ja siihen kiinteästi liittyvä suppean (ahtaan) tulkinnan sääntö.

Turvallisuusselvitysasioissa on aina jännite henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä turvallisuusintressien välillä. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Turvallisuuden nimenomaisella mainitsemisella on ollut tarkoitus korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja²⁴.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on syntynyt vakiintunut käytäntö perusoikeuksien yleisistä rajoitusperusteista.²⁵ Näitä ovat mm. vaatimus siitä, että rajoitukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Edellä kuvatusta lähtökohdasta seuraa, että turvallisuusselvityslain mukaan harkintaansa suorittavat toimivaltaiset viranomaiset joutuvat ottamaan huomioon paitsi turvallisuusselvityslain säädettyt rajoitukset ja edellytykset, myös erilaisia perusoikeuksiin liittyviä painotuksia.

²⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993).

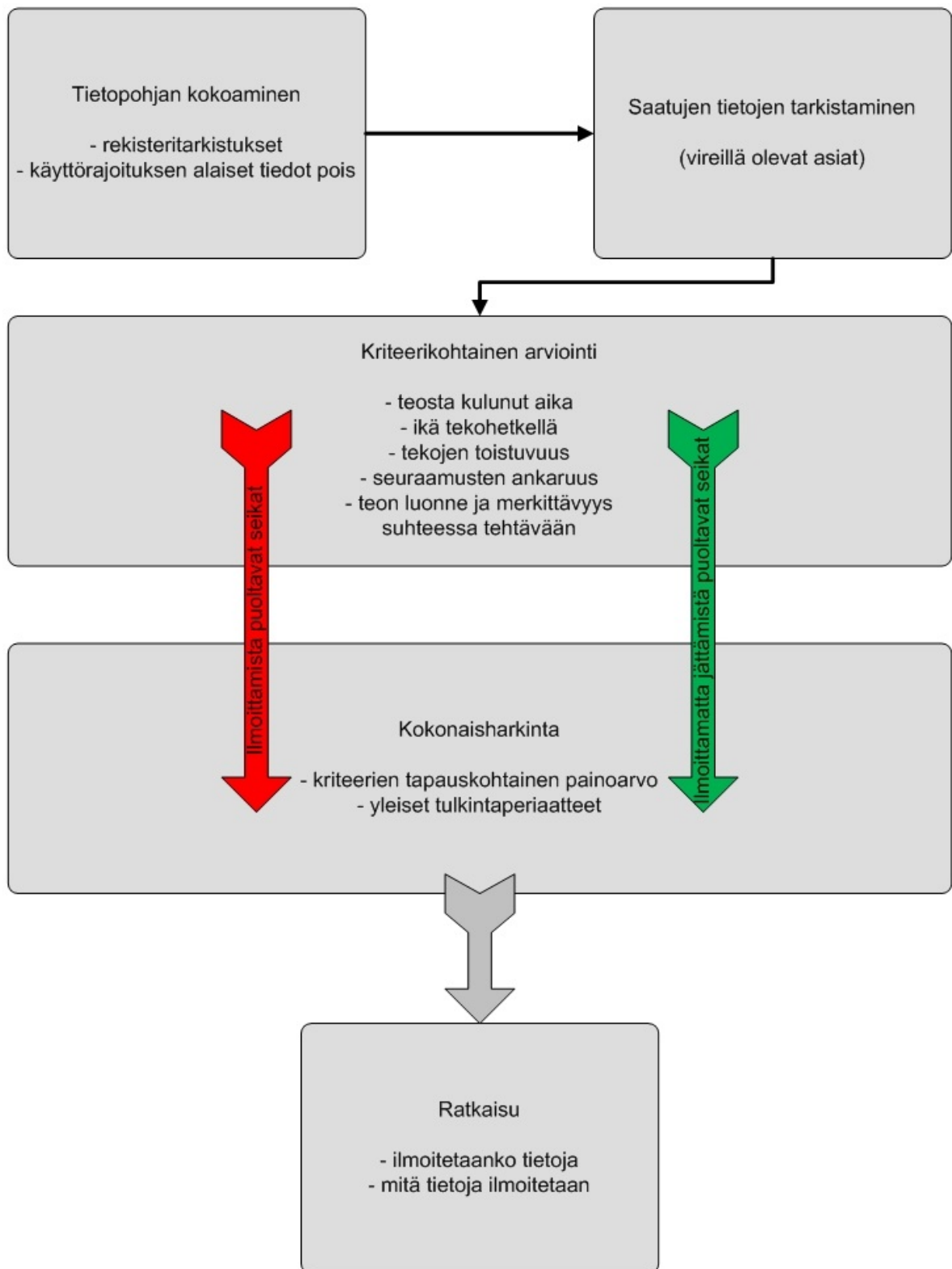
²⁵ Rajoitusperusteiden yleisistä lähtökohdista ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5

Turvallisuusselvityslaissa ei ole säädetty – eikä olisi pystyttykään säätämään – kaikkiin tilanteisiin sovellettavissa olevalla tavalla perusoikeuksien välisen jännitteen ratkaisemisesta konkreettisesti tilanteessa.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

erityisesti tapauksissa, joissa turvallisuusselvityslaissa säädetty kirjallista ilmoitusta puoltavat tai ilmoittamatta jättämistä puoltavat seikat ovat tasavahvoja, rikollista tekoja koskevien tietojen merkitystä harkittaessa voidaan soveltaa samoja periaatteita, joita perustuslakivaliokunta käyttää harkitessaan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä.

Seuraavassa esitetään kaavio turvallisuusselvityksen lopputuloksen harkintaa koskevista vaiheista. Sen ei siten ole tarkoitus kuvata harkintaprosessin sisältöä sinänsä, vaan niitä eri harkinnan ja sitä varten tarvittavan tietopohjan valmistelun vaiheita, jotka tulisi käydä läpi ennen kuin ratkaistaan, onko tarpeen ja millä tavoin ilmoittaa selvityksen hakijalle turvallisuusselvityksen laadinnassa esille tulleita selvityksen kohteen rikollista tekoa koskevia tietoja. Kaavio kuvaa tilannetta sen jälkeen, kun toimivaltaisessa viranomaisessa on haettu esiin käytettävissä olevista rekistereistä kaikki selvityksen kohdetta koskevat rikostiedot.



4 KANSAINVÄLISIIN TEHTÄVIIN EDELLYTETYN HENKILÖTURVALLISUUSSELVITYSTODISTUKSEN ANTAMINEN

Henkilöturvallisuusselvityksen perusteella voidaan turvallisuusselvityslaisissa määriteltyissä tapauksissa antaa turvallisuusselvitystodistus, jos selvitysmenettelyssä ei ole tullut esiin syitä, miksi henkilöä ei voitaisi valita selvityksen perusteena olevaan tehtävään.

Kansallinen turvallisuusviranomainen antaa kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisen henkilöturvallisuusselvitystodistuksen, muissa tapauksissa todistuksen antaa henkilöturvallisuusselvityksen laatinut toimivaltainen viranomainen.

Kansallisella turvallisuusviranomaisella on henkilöturvallisuusselvitystodistuksen antamista harkitessaan käytettävissä sama tietopohja kuin harkittaessa turvallisuusselvityksen lopputulosta.²⁶ Se saa tiedon turvallisuusselvityksen lopputuloksesta, mutta pyytäessään myös kaikista niistä tiedoista, jotka ovat olleet turvallisuusselvityksen laatineen toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä.

Harkinnan luonne turvallisuusselvitystodistuksen antamisessa poikkeaa osin turvallisuusselvityksen lopputuloksen harkinnasta. Kysymys on viranomaisen antamista todistuksesta. Todistus voidaan antaa vain, jos viranomainen katsoo, ettei selvitysmenettelyn mukaan ole tullut esiin syitä, joiden vuoksi henkilöä ei voitaisi valita tehtävään. Kansainväliset tietoturvallisuusvaatimukset voivat vaikuttaa tehtävässä edellytettävän luotettavuuden tasoon.²⁷

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

tässä tulkintasuosituksessa esitettyjä näkökohtia voidaan soveltaa myös harkittaessa henkilöturvallisuusselvitystodistuksen antamista;

kansainvälisiä tehtäviä varten annettavaa todistusta harkittaessa voidaan kuitenkin soveltaa matalampaa kynnystä rikollisten tekojen huomioon ottamiselle kuin turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa; harkintaan voivat heijastua myös ne turvallisuusvaatimukset, joita todistusta edellyttävän toimielinten turvallisuussäännöissä yleisesti edellytetään.

²⁶ Selvityksen laatineen viranomaisen on salassapitosäännösten estämättä toimitettava todistuksen antamista ja siihen liittyvää harkintaa varten kansalliselle turvallisuusviranomaiselle tieto kaikista selvityksen laadinnassa ilmilleistä selvityksen kohdetta koskevista seikoista (L kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista; 11 §:n 1 mom.).

²⁷ Ks. esim. neuvoston päätös EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevista turvallisuussäännöistä (2013/488/EU)

5 ERI RIKOSTYYPPIEN VAIKUTUKSESTA – SOVELTAMISESIMERKKEJÄ

5.1 Tarkastelutavasta

Seuraavassa esitetään esimerkkejä siitä, miten erilaisilla rikoksilla voi olla erityistä merkitystä erilaisissa tilanteissa. Tarkastelussa on mukana esimerkkejä tilanteista, joissa jokin yksittäinen rikos voi säännönmukaisesti ylittää ilmoittamiskynnyksen riippumatta siitä, mikä on ollut tuomittu seuraamus.²⁸ Lähtökohtana on havainto siitä, että eräät rikokset voivat luonteeltaan olla sellaisia, että ne säännönmukaisesti ovat relevantteja harkittaessa turvallisuusselvityksen lopputulosta tai turvallisuusselvitystodistuksen antamista joko yleisemmin tai selvityksen perusteena olevan tehtävän mukaan. Kysymys on eräänlaisesta nollatoleranssista: kynnyksen ilmoittaa turvallisuusselvityksen kohteelle tuomittua rikosta koskeva tieto selvityksen hakijalle vahvan pääsäännön mukaan ylittyä.

Erikseen tarkastellaan tilanteita, joissa kynnyksen rikollisen teon ilmoittamiselle ei pääsäännön mukaan ylity. Arviointikriteerilautakunta on edellä erityisesti jaksossa 3.3. ja 3.4. esittänyt tulkintasuosituksia siitä, mitkä tekijät vaikuttavat rikollista tekoa koskevan tiedon ilmoittamatta jättämiseen; ts. milloin kynnyksen ilmoittaa turvallisuusselvityksen hakijalle on korkea.

Esitetyt kannanotot eivät luonnollisestikaan poista toimivaltaisen viranomaisen velvollisuutta tapauskohtaisesti ottaa huomioon kaikki turvallisuusselvityslain 11 §:ssä säädetyt arviointikriteerit. Kuvauksen ja kannanottojen tarkoituksena on enemminkin konkretisoida aikaisemmissa jaksoissa kuvattujen yleisten arviointiperusteiden vaikutusta käytännössä. Koska turvallisuusselvitys ei sido hakijaa, ilmoituksen tekeminen ei tarkoita sitä, että henkilöä ei voitaisi valita turvallisuusselvityksen perusteena olevaan tehtävään, vaan ilmoitus on työnantajan harkinnan tukena. Esimerkeissä on tarkasteltu vain eräitä rikoslajeja. Lautakunnan tulkintasuosituksen ei ole tarkoitus määritellä sitä, mitkä kaikki rikosta koskevat tiedot voivat olla merkityksellisiä esimerkeissä tarkoitettujen selvityksen perusteena olevien tehtävien kannalta.

5.2 Ilmoittamiskynnyksestä eri tilanteissa

5.2.1 Virkarikokset ja muut julkishallinnon toimivuuden kannalta merkittävät rikokset

Turvallisuusselvityslain on määrä suojata erilaisia turvallisuusintressejä. Näihin kuuluu huolenpito julkishallinnon salassa pidettävistä ja yleisen edun kannalta kriittisistä tietoa-aineistoista. Sama koskee yksityisten sektorin hallussa olevaa kriittisen infrastruktuurin toimivuutta koskevia sekä yritysten teknologian kehittämistyön ja liikesalaisuuden alaan kuuluvia tietoa-aineistoja.

²⁸ Edellä jaksossa 3.4. olevan tulkintasuosituksen mukaan törkeään rikokseen syyllistyminen voidaan rangaistuksen ankaruudesta ja suhteesta turvallisuusselvityksen perusteena olevaan tehtävään ottaa huomioon turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

julkishallinnon tehtäviä hoitavien luotettavuutta rikostaustatietojen avulla arvioitaessa erityisen merkityksellisiä ovat kaikki rikoslain 40 luvussa säädetty virkarikokset samoin kuin muutkin rikokset, joista tuomittu on rikkonut joko yleisiä ihmisoikeuksia taikka valtion turvallisuusetuja tai julkishallinnon toimivuutta tai julkisen talouden etuja vastaan.

5.2.2 Lahjusrikokset

Sekä julkishallinnossa että yksityissektorilla merkittävä henkilön luotettavuuden arviointiin vaikuttava seikka on lahjusrikokset.

Lahjusrikokseen syylistymisen voidaan turvallisuusselvitysmenettelyssä katsoa osoittavan tekijässä joko alttiutta ulkopuolisille vaikutuksille tai kyvyttömyyttä hoitaa tehtäviään ilman alttiutta käyttää rikollisia keinoja.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

lahjuksen ottaminen ja sen tarjoaminen ovat turvallisuusselvitysmenettelyssä sen tarkoitus huomioon ottaen rikoksen törkeysasteesta ja tuomitusta seuraamuksesta riippumatta aina merkityksellisiä turvallisuusselvityksen lopputuloksen kannalta ja pääsäännön mukaan ylittävät kirjallisen ilmoituksen kynnyksen.

5.2.3 Salassapito-, viestintä- ja elinkeinorikokset

Virkamiesten salassapitorikoksista säädetään rikoslain 40 luvun 5 §:ssä ja sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä 38 luvun 1 ja 2 §:ssä. Tiedon suojaamisen kannalta niihin rinnastuvat *viestintärikokset*, joita ovat rikoslain 38 luvussa säädetty viestintäsalaisuuden loukkaus (3 ja 4 §), tietoliikenteen häirintä (5 – 7 §), tietojärjestelmän häirintä (7 a ja 7 b §) tietomurto (8 ja 8 a §), suojauksen purkujärjestelmärikos (8 b §) ja rikoslain 34 luvussa säädetty vaaran aiheuttaminen tietojenkäsittelylle ja tietoverkko-rikosvälineen hallussapito (9 a ja 9 b §) sekä rikoslain 35 luvussa säädetty datavahingonteot (3 a – 3 c §). Elinkeinorikoksista samankaltaisia turvallisuusselvitysmenettelyn kannalta ovat *yrittysvakoilu*, *yrittysalaisuuden rikkominen* sekä *yrittysalaisuuden väärinkäyttö*.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

sekä virkamiesten että yksityissektorilla toimivien salassapitorikoksia, viestintärikoksia ja datavahingontekorikoksia sekä yrittysalaisuuksiin liittyvien rikollista tekoa koskevien tietojen ilmoittamiselle kirjallisesti on pääsäännön mukaan matala kynnyks tuomitun rangaistuksen ankaruudesta riippumatta erityisesti silloin, kun kysymyksessä on sellainen tehtävä, jossa henkilö pääsee suojaustasoluokiteltuihin tietoihin tai yrityksen liike- ja ammatillisuuksiin taikka tehtävään kuuluu toimia keskeisten tietojärjestelmien ylläpito- tai tukitehtävissä tai henkilöllä on muusta syystä pääsy tällaisten järjestelmien laitteistotiloihin kuten pal-

velinsaliin;

yrittäjäsalaisuuksiin liittyvien rikollisten tekojen ja lahjusrikosten lisäksi muidenkin elinkeinorikosten ilmoittamisen kynnys on matala silloin, kun henkilöturvallisuusselvitys laaditaan osana yritysturvallisuusselvitystä.

5.2.4 Petosrikokset ja muut omaisuusrikokset

Petosrikoksista säädetään rikoslain 36 luvun 1–3 §:ssä. Veropetoksista sekä muista rikoksista julkista taloutta vastaan säädetään rikoslain 29 luvussa. Lukuun sisältyy veropetosten lisäksi sosiaalivakuutuspetoksia, avustuspetoksia sekä avustuksen väärinkäyttöä koskevia rangaistussäännöksiä. Velallisen petoksesta säädetään rikoslain 39 luvussa.

Petosrikoksissa voidaan erottaa turvallisuusselvitysten kannalta kaksi puolta. Ensimmäkin näissä rikoksissa keskeistä on toisen erehdyttäminen tai toisen erehdyksen hyväksi käyttäminen. Petosrikoksilla on turvallisuusselvityksessä lähtökohtaisesti korostunut merkitys, koska turvallisuusselvityksen keskeisimpänä tarkoituksena on henkilön nuhteettomuuden ja luotettavuuden selvittäminen.

Toinen turvallisuusselvityksen kannalta merkittävä asia petosrikoksissa on se, että niillä tavoitellaan oikeudetonta taloudellista hyötyä tai toisen vahingoittamista. Turvallisuusselvityslain yhtenä tarkoituksena on suojata erittäin merkittäviä taloudellisia etuja, joten petosrikoksilla on merkitystä, jos kysymyksessä on varallisuusarvoisiin etuihin liittyvä tehtävä.

Arviointikriteerilautakunta toteaa, että

petosrikoksilla on merkitystä turvallisuusselvityksissä sen vuoksi, että ne osoittavat tekijässä yleisiä valmiuksia epärehelliseen toimintaan;

petosrikoksilla on myös taloudelliseen hyötymiseen ja toisen vahingoittamiseen liittyvä puoli, minkä vuoksi kirjallisen ilmoittamisen kynnys on matala erityisesti silloin, kun kysymyksessä on rahavaroihin tai muihin omaisuudenhoitoon liittyvä tehtävä tai henkilö saa tehtävässään tietoa yrityssalaisuuksista.

Rikoslain 28 luvussa säädetään varkaudesta, näpistyksestä, kavalluksesta ja luvattomasta käytöstä ja 31 luvussa ryöstöstä ja kiristyksestä ja 35 luvussa vahingonteosta. Nämä ja muut *omaisuusrikoksia* koskevat tiedot voivat olla tavanomaista merkityksellisimpiä erityisen merkittävän taloudellisen edun suojaamiseksi turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluviksi säädetyissä tehtävissä, vaikka teot eivät olisikaan törkeitä tai seuraamuksiltaan ankaria.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

vähäisempienkin omaisuusrikoksen ilmoittamisen kynnys on matala erityisesti silloin, kun tehtävään liittyy vastuu merkittävistä omai-

suuseristä, kuten arvokuljetukset ja varojensiirtoon oikeutetut vakuutus- ja rahoituslaitoksissa.

5.2.5 Huumausainerikokset

Huumausainerikoksista säädetään rikoslain 50 luvussa. Huumausainerikoksista yleisin on huumausaineen käyttörikos, joita on vuosittain noin 13 000. Nykyisin monissa rattijuopumuksissa päihteenä on huumausaine.

Päihtyneenä työskentelyyn liittyy eräillä aloilla työn luonteen ja työolosuhteiden vuoksi todellisia uhkia ja vaaroja joko työntekijälle itsellensä tai muille. Päihtymys heikentää arvostelukykä ja voi siten vaikuttaa henkilön luotettavuuteen. Laittomien huumausaineiden kanssa tekemisissä olevan kohdalla on myös riski siitä, että hänellä voi olla liittyviä huumausaineiden välittämiseen liittyvään muuhun lainvastaiseen toimintaan.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

lievempääkin huumausainerikosta koskevat rangaistustiedot voivat yleensä madaltaa ilmoittamiskynnystä;

erittäin vaarallisiin huumausaineisiin²⁹ liittyvien rikosten osalta kynnys ilmoittaa on erityisen matala;

huomiota on kuitenkin kiinnitettävä erityisesti teosta kuluneeseen aikaan;

jos teko ilmenee enää vain poliisiasiain tietojärjestelmästä, voidaan harkita joko selvityksen kohteen haastattelua tai selvityksen hakijan huomion kiinnittämistä yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa säädettyyn työnantajan mahdollisuuteen pyytää huumausainetestiä tai lääkärintodistusta.

5.2.6 Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset sekä aserikokset

Henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista säädetään rikoslain 21 luvussa (mm. henkirikokset, pahoinpitelyrikokset, törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelu, kuolemantuottamusrikokset, vammantuottamusrikokset, tappe luun osallistuminen, heitteillepano). Näistä osa on jo seuraamuksen ankaruuden ja rikoksen törkeytensä vuoksi sellaisia, jotka aikaisemmin esitettyjen kannanottojen mukaan voidaan ottaa huomioon. Toisaalta lukuun kuuluu myös tuottamusrikoksia. Tällöin merkitystä on sillä, minkälaista huolimattomuutta tai välinpitämättömyyttä teot osoittavat tekijässä.

²⁹ *Erittäin vaarallisella huumausaineella* tarkoitetaan rikoslaissa huumausainetta, jonka käyttöön liittyy virheellisestä annostelusta johtuva hengenvaara, lyhytaikaisestakin käytöstä johtuva vakavan terveydellisen vaurion vaara tai voimakkaat vieroitusoireet.

Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluu tehtäviä, joissa kysymys on pääsystä muutoin suojattuihin tiloihin ja paikkoihin esim. rakennustehtävissä. Kysymys on usein määräaikaista tehtävistä. Pahoinpitelyrikokset jaetaan rikoslain vakuusasteeltaan kolmeen eri tekemuotoon (pahoinpitely, lievä pahoinpitely, törkeä pahoinpitely), minkä lisäksi rangaistavaksi on säädetty tappeluun osallistuminen.

Osa rikoslain 41 luvussa säädettyistä aserikoksista ovat merkityksellisiä tässä yhteydessä. Kysymykseen tulevat lähinnä tilanteet, joissa henkilön voidaan katsoa varustautuneen käyttämään voimakeinoja esimerkiksi luvottomalla ampuma-aseella tai muulla vaarallisella lailla kielletyllä esineellä.

Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluu tehtäviä, joissa kysymys on toisen hengen ja turvallisuuden suojaamisesta.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin niiden tekemuodosta ja seuraamuksen ankaruudesta riippumatta on perusteltua soveltaa matlaa ilmoittamisen kynnystä, jos selvityksen perusteena on tehtävä, joihin kuuluu huolehtia valtionjohdon turvallisuudesta; taikka turvallisuusselvityslain määriteltyihin kriisinhallintatehtäviin, poliisi- tai pelastustoimen tehtäviin tai koulutukseen hakeutuvista samoin kuin yksityisiin turvallisuuspalvelujen koulutukseen tai tehtäviin hakeutuvista;

yksittäinen lievä pahoinpitely tai tappeluun osallistuminen eivät kaikissa tilanteissa välttämättä johda kirjalliseen ilmoittamiseen, jos teosta on kulunut aikaa, tekoon liittyvät erityiset olosuhteet vähentävät teon moitittavuutta tai täytettävänä on sellainen määräaikainen tehtävä, joka on säädetty sellaisten tilojen ja alueiden suojaamiseksi, joissa on toteutettu valvonta- ja turvallisuusjärjestelyt ja joissa ei ole vaaraa ulkopuolisten henkilöiden turvallisuuden vaarantumiselle.

5.2.7 Liikenne rikokset

Liikenne rikoksista tuomitaan yleisimmin rikesakko tai sakkorangaistus³⁰ ja ne ovat turvallisuusselvitysmenettelyssäkin useimmin esille tulevat rikostaustatiedot. Ennakolta arvioiden ne ovat myös tietoja, joiden vaikutusta itseensä myös turvallisuusselvityksen kohde eniten pohtii. Siksi niistä näyttäisi olevan löydettävissä esimerkkejä toisaalta ilmoittamiskynnyksen alapuolelle jäävistä rikostaustatiedoista ja toisaalta rikollisen teon ja selvityksen perusteena olevan tehtävän välisestä suhteesta.

Lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että erityisesti *rattijuopumukseen ja liikenneturvallisuuden vaarantamiseen syyllistyminen* vaikuttaa henkilön luotettavuuden arviointiin eri lakeja (mm. kansalaisuuslaki 359/2003, ampumasevelaki 1/1998) sovellettaessa. Rattijuopumuksen vaikutusta turvallisuusselvitystoiminnan antamiseen on käsitelty kahdessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa. Näistä on kuvaus liitteessä 2.

³⁰ Täällä tulkintasuosituksessa rikollisella teolla tarkoitetaan myös rikkomuksia, kuten esipuheesta ilmenee.

Törkeä rattijuopumus tai liikenneturvallisuuden vaarantaminen tai useampikertainen syyllistyminen teon törkeään tai tavalliseen tekemuotoon voidaan katsoa osoitukseksi piittaamattomuudesta muiden oikeuksista taikka harkintakyvyn puutteesta. Tällaisessa tapauksessa henkilö todennäköisesti muodostaa riskin tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen etenkin, jos kysymys on kulkuneuvon kuljettamisesta tai kulkuneuvon kulkuun muuten olennaisesti vaikuttavasta tehtävästä.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen ja törkeä rattijuopumus tai useampikertainen syyllistyminen näiden tekojen tavalliseen tekemuotoon voidaan katsoa osoitukseksi piittaamattomuudesta muiden oikeuksista taikka harkintakyvyn puutteesta, minkä vuoksi siitä yleensä voidaan ilmoittaa kirjallisesti hakijalle.

yksittäisestä liikenne rikkomuksesta ei vahvan pääsäännön mukaan tulisi ilmoittaa kirjallisesti turvallisuusselvityksen hakijalle;

liikenneturvallisuuden vaarantamisella ei välttämättä ole merkitystä turvallisuusselvityksen lopputuloksen kannalta erityisesti, jos teosta on tuomittu rangaistukseksi vain muutama päiväsakko;

vähäisempiäkin liikenne rikoksia voidaan pitää kirjallista ilmoittamista puoltavina seikkoina liikenteeseen ja kuljetukseen liittyvissä tehtävissä³¹, jos kysymys on:

1. turvallisuusselvityksissä erikseen määritelty kuljetukseen käytännössä liittyvästä tehtävästä, jossa selvityksen kohteen varomaton liikennekäyttäytyminen tai muu epäasiallinen toiminta voi vaarantaa yleistä turvallisuutta, ympäristön tai väestön terveyttä tai valtioturvallisuutta;
2. poliisihallinnon, Rajavartiolaitoksen, puolustusvoimien tai pelastushallinnon sellaisesta kuljetukseen käytännössä liittyvästä tehtävästä, joissa selvityksen kohteen varomaton liikennekäyttäytyminen tai muu vastaava toiminta voi säännönmukaisesti vaarantaa yleistä turvallisuutta tai vaarantaa toisen hengen tai terveyden;
3. tehtävästä, jossa teot ovat merkityksellisiä tehtävän hoitoon liittyvän luottamuksen ja asianmukaisen hoidon kannalta olemalla vastoin niitä yleisiä etuja, joita selvityksen kohteen tulee selvityksen perusteena olevassa tehtävässä turvata, suojata tai edistää (esim. liikenneturvallisuuden johtavat valvonta- ja ohjaustehtävät).

³¹ Turvallisuusselvitysmenettelyyn piiriin kuuluvia tehtäviä ovat mm. ydinaineen (21 § 1 mom. 5 k) ja räjähdysaineen kuljetustehtävät (21 § 1 mom. 6 k) sekä arvokuljetukset (21 § 1 mom. 9 k) sekä kuljetuslogistiikan alalla kriittisissä tehtävissä toimivat henkilöt (19 § 1 mom. 4 k) sekä ulkoisten tai sisäisten liikenneyhteyksien jatkuvuuden ja turvallisuuden kannalta merkittäväällä liikennealueella yleisöltä suljettuihin tiloihin pääsevät (21 § 1 mom. 4 k).

6 MENETTELYLLISIÄ KYSYMYKSIÄ

6.1 Selvityksen kohteen kuuleminen ja haastattelu

Viranomaistoiminnassa toteutettavalla menettelyllä on merkitystä paitsi asianosaisen oikeusturvaan, myös viranomaistoiminnan laatuun. Tätä ilmentävät perustuslain 21 §:ään sisältyvät säännökset viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta sekä hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavista menettelyllisistä oikeusturvatakeista.

Hallintolain (434/2003) 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä ja riittävän tietopohjan hankkimisesta päätöksentekoa varten. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta mm. silloin, jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista. Kuuleminen ei hallintolain mukaan ole tarpeen myöskään silloin, kun se muusta syystä on ilmeisen tarpeetonta.

Turvallisuusselvityslainsäädännön kokonaisuudistuksen tarkoituksena oli lisätä menettelyn vuorovaikutteisuutta mm. laajentamalla mahdollisuuksia selvityksen kohteen haastatteluun. Kuuleminen voi olla turvallisuusselvitystä laativan viranomaisen kannalta yksinkertaisempaa ja vähemmän resursseja vaativaa kuin haastattelu. Selvityksen kohteelle varattaisiin määräajassa tilaisuus selvityksensä antamiseen. Selvityksen antaminen tapahtuisi lähtökohtaisesti kirjallisesti. Selvityksen kohteelle toisinaan annettaisiin mahdollisuus esittää asiasta käsityksensä ja esim. rikollista tekoa ja sen jälkeisiä olosuhteita koskevia yksityiskohtaisempia tietoja. Turvallisuusselvityslainsäädännössä tarkoitettu haastattelu edellyttää aina henkilön suullista kuulemistä ja keskustelua hänen kanssaan.

Turvallisuusselvityslainilla haluttiin edistää selvityksen kohteen haastattelua henkilö- ja turvallisuusselvityksissä. Tämän arvioitiin hallituksen esityksen mukaan toimivan ensisijassa selvityksen kohteen eduksi erityisesti silloin, kun henkilön elämäntilanteessa ja toimintatavoissa on tapahtunut muutoksia. Haastattelu tehdään tarvittaessa – viranomaisella ei ole sen toteuttamiseen velvollisuutta.

Turvallisuusselvitystä laativan viranomaisen tehtävänä on arvioida laissa säädettyjen edellytysten ja muiden tulkintaa ohjaavien tekijöiden mukaisesti, mitkä sen käytettävissä olevat tiedot aiheuttavat sen, että henkilö voi muodostaa riskin tehtävien lojailulle ja asianmukaiselle hoidolle. Tätä koskevan tiedon saamiseksi ja harkinnan perustaksi haastattelu on merkityksellinen tiedonhankintakeino selvitystä laativalle viranomaiselle epäselvissä ja hankalemmin arvioitavissa tapauksissa.

Arviointikriteerilautakunta katsoo,

että selvityksen kohteen kuuleminen tai haastattelu on pääsäännön mukaan aiheellinen tilanteissa, joissa:

1. henkilön etujen ja oikeuksien vaarantumisen riski on olemassa erityisesti harkittaessa henkilöturvallisuusselvitystodistuksen antamista³²
2. kokonaihasharkintaan liittyy eri suuntiin painottuvia tasavahvoja tekijöitä tai
3. henkilön vastaisen käyttäytymisen ennakkointiin liittyy tavanomaista enemmän epävarmuutta.

Henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten periaatteena on, että henkilöä arvioidaan oikeiden ja relevanttien tietojen perustella. Silti henkilön etujen ja oikeuksien voitaneen katsoa vaarantuvan vähemmän silloin, kun henkilö on vasta hakeutumassa virkaan tai muuhun tehtävään verrattuna siihen, että hän jo hoitaa selvityksen perusteena olevaa tehtävää.³³ Haastattelun tarve on korostunut silloin, kun palvelussuhteessa olevan tehtävä muuttuu siten, että hän tarvitsee henkilöturvallisuusselvitystodistuksen (esim. virkamiehen uudet tehtävät edellyttävät pääsyä EU:n turvallisuusluokiteltuihin tietoihin) ja selvityksessä on tullut esiin vain jokin todistuksen myöntämistä vastaan puhuva seikka.

Esimerkkinä kokonaihasharkintaan liittyvistä eri suuntiin painottuvista tekijöistä voi olla asiassa, jossa selvityksen perusteena olevassa tehtävässä edellytetään korostunutta nuhteettomuutta ja luotettavuutta (laajat turvallisuusselvitykset; kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden henkilöturvallisuustodistus) ja selvitystä laadittaessa on tullut esiin liikennerikos, jota koskeva tieto on jo poistumassa sakkorekisteristä.

Jos kysymys on henkilöturvallisuusselvitystodistuksen antamisesta ja tilanteen arviointiin liittyy muita epävarmuustekijöitä, on aihetta harkita selvityksen kohteen kuulemista tai haastattelua muissakin kuin edellä tarkoitetuissa tilanteissa selvityksen perusteena oleva tehtävä ja teon luonne huomioon ottaen. Kuulemisen tärkeys korostuu erityisesti silloin, kun henkilöturvallisuusselvitystodistus on edellytyksenä tehtävän hoidolle ja kysymys on jo hakijaan palvelussuhteessa olevasta henkilöstä.³⁴

³² Ennen turvallisuusselvitystodistuksen peruuttamista koskevaa ratkaisua selvityksen kohteen kuulemisesta on nimenomainen säännös turvallisuusselvityslain 55 §:n 3 momentissa.

³³ Tämä näkökulma on vaikuttanut mm. [yksityisyyden suojaa työelämässä koskevassa laissa](#) säädettyjen työntäjän oikeuksien sääntelyyn.

³⁴ Kuulemisvelvoitteen merkitys henkilön nuhteettomuutta arvioitaessa ilmenee myös oikeuskäytännöstä. Ks. esim. KHO 9.1.2009/28. Hallintomenettelyssä noudatettava asianosaisen kuulemisvelvollisuus koskee myös Maahanmuuttoviraston kansalaisuusasiaa käsitellessään muilta viranomaisilta saamia selvityksiä asianosaisen nuhteettomuusedellytyksen täyttymisestä.

6.2 Turvallisuusselvityksen ja -todistuksen voimassaolon harkinta

Turvallisuusselvitys on turvallisuusselvityslain 53 §:n mukaan voimassa toistaiseksi, enintään kuitenkin viisi vuotta. Sama koskee pääsäännön mukaan turvallisuusselvityksen perusteella annettavaa todistusta, jollei todistusta ole annettu määräaikaista tai hakemuksessa määriteltyä hanketta varten. Toimivaltainen viranomainen voi selvitykseen liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi kuitenkin päättää lyhemmästä määräajasta.

Henkilöturvallisuusselvitystodistukseen merkitään turvallisuusselvityslain 44 §:n mukaan tarvittaessa tieto todistuksen voimassaoloajasta sekä siitä, mille suojaustasolle luokiteltuihin asiakirjoihin selvityksen kohteelle voidaan antaa pääsy.

Henkilöturvallisuusselvityksen lopputulos arvioidaan aina suhteessa hakemuksessa tarkoitettuun tehtävään.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että

toimivaltainen viranomainen voi tapauskohtaisessa harkinnassaan turvallisuusselvityslain säännösten mukaan sovittaa yhteen eri suuntaan vaikuttavia seikkoja. Tämä merkitsee sitä, että henkilölle voidaan antaa todistus, joka oikeuttaa pääsyyn haettua alemman tietoturvasuhteen aineistoihin tai että todistuksen voimassaoloaika rajoitetaan viittä vuotta lyhemmäksi.

6.3 Seuranta yhtenäisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi

Turvallisuusselvityslain kokonaisuudistuksen yhtenä tavoitteena oli edistää yhdenmukaisuutta turvallisuusselvitysmenettelyssä, mitä myös arviointikriteerilautakunnan tulkintasuositusten on määrä edistää. Yhdenmukaisuutta voidaan edistää myös toimivaltaisten viranomaisten ja niiden välisen yhteistyön avulla.

Arviointikriteerilautakunta pitää tärkeänä, että

toimivaltaiset viranomaiset seuraavat eri keinoin oman käytäntönsä yhdenmukaisuutta ja toteuttavat tässä tarvittavia yhteistyön muotoja ja käytännön seurantatapoja.

7 TIIVISTELMÄ

Turvallisuusselvitysmenettely

Turvallisuusselvitysmenettelyn tarkoituksena on ennalta ehkäistä erityisesti sellaisia lainvastaisia tekoja, jotka voivat vaarantaa yleisen edun kannalta keskeisiä ja tärkeitä etuja. Tätä toteutetaan selvittämällä sellaisten henkilöiden taustaa, joita ollaan valitsemissa laissa määriteltyihin tehtäviin.

Selvityksen laadinta edellyttää aina selvityksen kohteen suostumusta. Henkilöturvallisuusselvitysmenettelyä ei voi käyttää turvallisuusjärjestelyjä korvaavana keinona, vaan niitä täydentävänä keinona. Selvityksen laatimista pyytää tavallisimmin se viranomainen tai yritys (hakija), joka aikoo palkata henkilön palvelussuhteeseen. Turvallisuusselvityksen perusteella annetut tiedot eivät sido hakijaa, joka tavallisesti on työnantaja. Hakija tekee saamiensa tietojen perusteella oman ratkaisunsa.

Toimivaltainen viranomainen (suojelupoliisi tai pääesikunta) hankkii selvityksen kohdetta koskevat rikostaustatiedot käytettävissä olevista rekistereistä. Näin saatuja tietoja arvioidaan selvityksen lopputuloksen saamiseksi. Arvioinnissa on kysymys siitä, minkälaisen riskin turvallisuusselvityksellä suojattavien etujen kannalta selvityksen kohdetta koskevien tietojen voidaan katsoa aiheuttavan.

Tieto turvallisuusselvityksen lopputuloksesta voidaan antaa hakijalle suullisesti, jos selvityksessä ei ole tullut esiin toimivaltaisen viranomaisen harkinnan mukaan selvityksen kohteen luotettavuuden kannalta merkityksellisiä seikkoja. Hakijalle ilmoitetaan kirjallisesti sellaisista seikoista, joilla toimivaltainen viranomainen katsoo voivan olla merkitystä selvityksen kohteen luotettavuuden arvioinnin kannalta.

Tulkintasuosituksen aihe ja sen merkitys turvallisuusselvitysmenettelyssä

Turvallisuusselvityslain nojalla perustetun arviointikriteerilautakunnan tehtävänä on antaa yleisiä tulkintasuosituksia lain soveltamisesta turvallisuusselvitysmenettelystä vastaaville toimivaltaisille viranomaisille niiden päätöksenteon tueksi sekä yhtenäisen ja johdonmukaisen tulkintakäytännön edistämiseksi. Tulkintasuositukset eivät muodollisesti sido toimivaltaisia viranomaisia.

Nyt käsillä oleva arviointikriteerilautakunnan ensimmäinen tulkintasuositus koskee rikollista tekoa koskevien tietojen arviointiperusteita turvallisuusselvitysmenettelyssä. Rikollisella teolla tarkoitetaan suosituksessa sellaista rikosta ja rikkomusta, joihin selvityksen kohde on syyllistynyt ja josta hänet on tuomittu rangaistuksen tai johon hänen on epäilty syyllistyneen ja jotka ilmenevät toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä olevista rekistereistä. Tulkintasuosituksessa käsitellään yleisiä perusteita arvioida rikollista tekoa koskevien tietojen merkitystä henkilöturvallisuusselvitysmenettelyssä. Yleisiä perusteita konkretisoidaan esimerkein.

Arviointikriteerilautakunnan kannanotot ja suositukset

Turvallisuusselvityslain 32 §:ssä kielletään käyttämästä sellaisia rikollista tekoa koskevia tietoja henkilöturvallisuusselvitystä tehtäessä, joiden käyttöön liittyy tavanomaista suurempi oikeusturvan ja yksityisyyden suojan loukkaamisen vaara. Turvallisuusselvityslain 11 §:n 1 momentti sisältää säännökset siitä, mitä seikkoja lainvoimaisesta rikostuomiosta ilmeneviä tietoja arvioitaessa tulisi ottaa huomioon turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa.

Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksot perustuvat turvallisuusselvityslain säädettyihin rikollista tekoa koskevien tietojen käyttöä koskeviin säännöksiin sekä yleisiin laintulkintaperiaatteisiin.

Lainvoimaisia rikostuomioita koskevat tiedot

Teosta kuluneen ajan merkitys

Rikollistaustan selvittämisessä otetaan yleensä huomioon vain sellaiset teot, joiden tekohetkestä on kulunut alle 10 vuotta. Tätä aikaisempia tekoja koskevien tietojen käyttö on sallittua vain, jos tiedot ovat edelleen rikosrekisterissä.

Yli kymmenen vuotta vanhojen rikollista tekoa koskevien tietojen käyttö on sallittua vain, jos tiedot ovat edelleen saatavissa rikosrekisteristä. Mitä vanhemmasta teosta on kysymys, sitä vähemmän sillä tulisi olla painoarvoa turvallisuusselvityksen lopputuloksessa. Näin etenkin silloin, kun kysymys on yksittäisestä teosta, jolla ei ole loukattu selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta merkityksellisiä etuja.

Poliisiasian tietojärjestelmästä saatavista rikosta koskevien tietojen käyttöön silloin, kun niitä vastaavat tiedot ovat poistuneet rikosrekisteristä ja sakkorekisteristä, tulisi suhtautua pidättyvästi.

Selvityksen kohteen ikä tekohetkellä

Arviointikriteerilautakunta suosittaa, että selvityksen kohteen alle 18-vuotiaana tekemää rikosta ei pääsäännön mukaan ilmoitettaisi hakijalle. Yli 21-vuotiaana tehdyn teon merkitystä arvioitaessa selvityksen kohteen iällä ei lähtökohtaisesti olisi merkitystä. Selvityksen kohteen nuorella iällä tekohetkellä ei välttämättä ole ilmoittamis-kynnystä korottavaa merkitystä, jos teko on törkeä tai teon luonteella on merkitystä selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta taikka jos kysymys on hakeutumisesta sellaiseen turvallisuusalan koulutukseen, jossa edellytetään erityistä luotettavuutta.

Rikollisten tekojen toistuvuus ja niiden osoittama piittaamattomuus ja harkintakyvyn puute

Tekojen toistuvuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota tekojen määrään, tarkasteltavan ajanjakson pituuteen, seuraamusten ankaruuteen, rikoksettomiin ajanjaksoihin ja niiden pituuteen sekä tekojen keskinäiseen samankaltaisuuteen.

Piittaamattomuuden arviointiin vaikuttaa se, onko kysymys tahallisesta vai huolimattomuudesta tehdystä teosta - harkitut ja suunnitellut teot osoittavat säännönmukaisesti piittaamattomuutta: piittaamattomuutta vastaan puhuu nuoruus ja alentunut syyntakeisuus. Samankaltaisten rikosten uusiminen osoittaa tekijän piittaamattomuutta tietäntyyppisistä toisten intressistä.

Seuraamuksen ankaruudesta riippumatta rikollisten tekojen toistuvuudella on harkinnassa suurempi merkitys kuin yksittäisinä rikoksina, etenkin jos rikokset ovat tapahtuneet suhteellisen lyhyen ajan sisällä.

Henkilön saamista toistuvilla vankeusrangaistuksilla voi olla turvallisuusselvityksessä merkitystä, vaikka vankeusrangaistukseen johtaneiden rikosten välillä olisi useitakin vuosia. Toistuvillakin rikoksilla on vähemmän merkitystä silloin, kun viimeisimmän rikoksen tekoajankohdasta on kulunut jo aikaa, samoin silloin, kun rikokset tai suurin osa niistä on tehty nuorena, erityisesti alle 18-vuotiaana.

Seuraamuksen ankaruus

Seuraamuksen ankaruus kuvastaa teon rikosoikeudellista moitittavuutta. Rikollisen teon merkittävyys voi turvallisuusselvitysmenettelyssä poiketa teon rikosoikeudellisesta moitittavuudesta etenkin arvioitaessa rikoksen luonnetta ja merkitystä selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että mitä ankarampi seuraamus selvityksen kohteelle on tuomittu, sitä matalampi on kynnys kirjallisen ilmoituksen tekemiseen selvityksen hakijalle. Mitä ankarampi tuomittu rangaistus on suhteessa tuomioistuimen käytettävissä olevaan rangaistusasteikkoon, sitä matalampi on kynnys kirjallisen ilmoituksen tekemiselle.

Sekä ehdollinen että ehdoton vankeusrangaistus voi vahvan pääsäännön mukaan johtaa edellä olevasta riippumatta kirjalliseen ilmoitukseen, jollei teosta ole kulunut pitkä aika ja teolla ei luonteensa vuoksi ole merkitystä selvittävänä olevan tehtävän kannalta.

Sakkorangaistukset voivat vahvan pääsäännön mukaan vaikuttaa selvityksen lopputulokseen etenkin, jos teko on luonteensa vuoksi merkityksellinen selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta, sakkorangaistus on ankara tai rikollinen toiminta on ollut toistuvaa.

Yhteistä rangaistusta arvioitaessa seuraamuksen ankaruuden lisäksi on tarpeen ottaa huomioon myös tekojen toistuvuus sekä yhteiseen rangaistukseen luettujen tekojen luonne ja merkitys selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta.

Rikollisen teon luonne ja merkittävyys selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta

Turvallisuusselvityksen lopputulosta harkitessa on otettava huomioon teon luonne tai merkittävyys selvityksen perustana olevaan tehtävän kannalta. Tämä merkitsee mm. sitä, että samankaltaisellakaan rikollisella teolla ei aina ole yhtä suurta painoarvoa viranomaisen harkitessa, ilmoitetaanko rikollisesta teosta selvityksen hakijalle.

Turvallisuusselvityksen lopputuloksen kirjallisen ilmoittamisen kynnys on matala silloin, kun rikollinen teko loukkaa välittömästi samoja etuja, joiden suojaamiseksi selvityksen perusteena oleva tehtävä on säädetty turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluvaksi, vaikka teosta tuomittu rangaistus ei olisikaan ankara. Tehtävästä riippumatta rikollinen teko voi olla sellainen, että se on omiaan heikentämään henkilön yleistä luotettavuutta siten, että tällä voidaan arvioida olevan erityistä merkitystä henkilön tehtävien kannalta.

Sellaisiin tehtäviin valittavista, jotka tehtävissään saavat oikeuden käsitellä korkeimpiin suojaustasoihin luokiteltuja tai niihin rinnastettavia asiakirjoja tai joissa toimiva voi vahingoittaa keskeisiä kansallisia etuja, voidaan pääsäännön mukaan edellyttää erityisen ja korotetun nuhteettomuus- ja luotettavuusvaatimusten täyttämistä. Tästä seuraa, että rikostuomion kirjallisen ilmoittamisen kynnys on suhteellisen matala silloinkin, kun rikollisella teolla ei ole välitöntä liityntää tehtävään ja kysymys ei ole törkeästä rikoksesta.

Tehtävissä, joissa voi saada pysyväisluonteisen oikeuden päästä eduskunnan toimiloihin tai joissa toimitaan valtionjohtoa välittömästi palvelevissa tehtävissä, ilmoittamiskynnys voi olla matala silloin, kun kysymys on henkeen ja terveyteen kohdistuvista teosta.

Rikollista tekoa koskevat tiedot ennen lainvoimaista tuomiota

Säännöksiä, jotka koskevat lainvoimaa vailla olevia epäiltyä rikosta koskevien tietojen käyttöä, tulisi lautakunnan kannanoton mukaan tulkita yleensä pidättyvästi. Jos tietoja päätetään ilmoittaa kirjallisesti hakijalle, on aina tarkastettava lain edellyttämällä tavalla asian käsittelyvaihe.

Mitä aikaisemmassa vaiheessa rikosasian käsittely on esitutkinnassa, sitä vähemmän tiedolle voidaan antaa painoarvoa selvityksen lopputuloksen harkinnassa. Harkintaan voi kuitenkin vaikuttaa sellainen rikollisen teon näyttö, joka on omiaan vahvistamaan tekoa koskevan tiedon oikeellisuutta.

Turvallisuusselvityslaisissa edellytetään lisäksi, että tietojen ilmoittaminen on välttämätöntä. Tämä merkitsee vaatimusta selvityksen perusteena olevan tehtävän ja siinä edellytetyn luotettavuuden tason huomioon ottamista. Kirjallisen ilmoittamisen kynnys voi ylittyä tilanteissa, joissa kysymys on keskeisen yleisen edun turvallisuustehtävästä tai laajasta turvallisuusselvityksestä ja epäilty rikollinen teko on kohdistunut tehtävässä suojattaviin etuihin tai epäilty rikos on törkeä.

Tuomioistuimen antamaa ratkaisua koskevat tiedot voidaan ottaa harkinnassa huomioon, etenkin, jos kysymys on sellaisesta rikollisesta teosta, jossa näyttö on rikostyyppin vuoksi selvä taikka jos teko on luonteensa vuoksi merkityksellinen selvityksen perusteena olevan erityistä luotettavuutta edellyttävän tehtävän kannalta.

Lopputuloksen harkinta

Turvallisuusselvityksen lopputuloksen harkinta on aina tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Lopputuloksena rikollisesta teosta joko ilmoitetaan turvallisuusselvityksen hakijalle tai selvityksen päättymisestä ilmoitetaan suullisesti, jos selvityksen laatinut viranomaisen katsoo, että laadinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka olisivat selvityksen kohteen luotettavuuden kannalta merkitystä.

Lopputulosta harkittaessa ensin on otettava huomioon laissa säädetyt tietojen käyttöä koskevat rajoitukset (32 §). Sen jälkeen käytännön soveltamistilanteessa kutakin turvallisuusselvityksissä säädettyä rikollisen teon huomioon ottamista koskevaa kriteeriä (11 § 1 mom.) on arvioitava erikseen. Turvallisuusselvityksen lopputulos muodostuu kriteerien samanaikaisesta huomioon ottamisesta.

Mitä enemmän kirjallista ilmoittamista puoltavia kriteerikohtaisen arvioinnin tuloksia on, sitä enemmän ne yleensä vahvistavat ratkaisua turvallisuusselvityksen lopputuloksen kirjallisesta ilmoittamisesta. Sama koskee luonnollisesti ilmoittamista vastaan puoltavia tekijöitä.

Turvallisuusselvityslain ja turvallisuusselvitysmenettelyn tarkoituksen kannalta tarkasteltuna vaatimusta teon luonteen tai merkittävyyden arvioimisesta selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta voidaan pitää keskeisimpänä.

Arviointikriteerilautakunta korostaa, että rikoksen lajin ja tehtävän välisen yhteyden ollessa välitön, muiden kriteerien mukaisten kirjallisen ilmoituksen ilmoittamatta jättämistä puoltavien tekijöiden vaikutus yleensä vähenee. Rikollista tekoa koskevien tietojen vaikutusta henkilöturvallisuusselvityksen lopputulokseen on arvioitava aina tapauskohtaisesti ottamalla huomioon rikostuomiosta ilmenevät tiedot ja turvallisuusselvityksen kohteen ikää tekohetkellä koskevat tiedot. Arviointi- ja harkintaprosessi on tehtävä huolellisesti ja toteutettava sen kaikki vaiheet, vaikka kirjallisen ilmoittamisen lopputuloksen perusteluja ei kirjata päätökseksi.

Turvallisuusselvityslain 11 §:ssä ei säädetä tulkintasääntöjä sille, miten arviointikriteerit tulisi samanaikaisesti ottaa huomioon. Käytännön soveltamistilanteissa ilmoittamiskynnykset ylittävät ja sitä madaltavat tekijät voivat olla suhteellisen tasavahvoja. Tapauskohtainen harkinta on toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä.

Arviointikriteerilautakunta katsoo, että turvallisuusselvityksissä säädettyjen lainvoimaisia ratkaisuja rikosasioissa koskevien kriteerien tulkinnassa ja niitä koskevassa kokonaisharkinnassa on otettava huomioon yleiset tulkintaperiaatteet. Yleisistä tulkintaperiaatteista korostuvat perusoikeusmyönteinen laintulkinta ja siihen kiinteästi liittyvä suppean (ahtaan) tulkinnan sääntö. Erityisesti tapauksissa, joissa turvallisuusselvityksissä säädetyt kirjallista ilmoitusta puoltavat tai ilmoittamatta jättämistä puoltavat seikat ovat tasavahvoja, rikollista tekoja koskevien tietojen merkitystä harkittaessa voidaan soveltaa samoja periaatteita, joita perustuslakivaliokunta käyttää harkitessaan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä.

Kansainvälisiä tehtäviä varten annettavan henkilöturvallisuusselvitystodistuksen harkinnasta

Tulkintasuosituksessa esitetyjä näkökohtia voidaan soveltaa myös harkittaessa henkilöturvallisuusselvitystodistuksen antamista. Kansainvälisiä tehtäviä varten annettavaa todistusta harkittaessa voidaan kuitenkin soveltaa matalampaa kynnystä rikollisten tekojen huomioon ottamiselle kuin turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa; harkintaan voivat heijastua myös ne turvallisuusvaatimukset, joita todistusta edellyttävän toimielinten turvallisuussäännöissä yleisesti edellytetään.

Konkreettisia soveltamisesimerkkejä

Tulkintasuosituksissa esitetään konkreettisia esimerkkejä säännösten soveltamisesta eri tilanteissa. Esimerkit osoittavat erityisesti rikollisen teon ja turvallisuusselvityksen perusteena olevan tehtävän välistä riippuvuutta. Erityistä luotettavuutta vaativissa tehtävissä kynnys kirjallisen ilmoituksen tekemiseen on matala silloinkin, kun kysymys on esim. tuomituista sakoista. Suosituksissa todetaan toisaalta, että yksittäisestä liikenne rikkomuksesta ei vahvan pääsäännön mukaan tulisi ilmoittaa kirjallisesti turvallisuusselvityksen hakijalle ja että liikenneturvallisuuden vaarantamisella ei välttämättä ole merkitystä turvallisuusselvityksen lopputuloksen kannalta erityisesti, jos teosta on tuomittu rangaistukseksi vain muutama päiväsakko. Toisaalta liikenteeseen liittyviin tehtäviin hakeutuvia koskevan turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa vähäisemmätkin liikenne rikkomukset ja -rikokset voivat johtaa kirjallisen ilmoituksen tekemiseen.

Menettelyllisiä kysymyksiä

Arviointikriteerilautakunta korostaa selvityksen kohteen kirjallista kuulemisen tai haastattelun tärkeyttä erityisesti silloin, kun kysymys on henkilöturvallisuusselvitystodistuksen myöntämisestä ja todistus on edellytyksenä tehtävään valitsemiselle tai kysymys on muutoin tilanteesta, jossa henkilön etujen ja oikeuksien vaarantumisen riski on olemassa. Sama koskee tilanteita, joissa kokonaisharkintaan liittyy eri suuntiin painottuvia tekijöitä tai henkilön vastaisen käyttäytymisen ennakointiin liittyy tavanomaista enemmän epävarmuutta.

Turvallisuusselvityslain mukaan henkilöturvallisuusselvitys ja henkilöturvallisuusselvitystodistus ovat pääsäännön mukaan voimassa viisi vuotta. Toimivaltainen viranomainen voi tapauskohtaisessa harkinnassaan turvallisuusselvityslain säännösten mukaan sovittaa yhteen eri suuntaan vaikuttavia seikkoja. Tämä merkitsee sitä, että henkilölle voidaan antaa todistus, joka oikeuttaa pääsyyn haettua alhaisemman tietoturvasuustason aineistoihin tai että todistuksen voimassaoloaikaa rajoitetaan viittä vuotta lyhemmäksi.

Arviointikriteerilautakunta pitää tärkeänä, että toimivaltaiset viranomaiset seuraavat eri keinoin oman käytäntönsä yhdenmukaisuutta ja toteuttavat tässä tarvittavia yhteistyön muotoja ja käytännön seurantatapoja.

8 SAMMANFATTNING

Säkerhetsutredningsförfarandet

Syftet med säkerhetsutredningsförfarandet är att förebygga speciellt sådana lagstridiga gärningar som kan äventyra centrala och viktiga allmänna intressen. Detta görs genom att utreda bakgrunden av personer som ska utses till vissa tjänster som anges i lagen.

En säkerhetsutredning förutsätter alltid att den som utredningen gäller har gett sitt samtycke. Förfarandet med säkerhetsutredning av person ersätter inte övriga säkerhetsarrangemang utan enbart kompletterar dem. Ansökan om säkerhetsutredning görs i regel av den myndighet eller det företag (sökande) som ska anställa personen i fråga till ett anställningsförhållande. Uppgifterna som skaffas vid säkerhetsutredningen binder inte sökanden, som vanligen är den kommande arbetsgivaren. Sökanden fattar sina beslut självständigt på basis av uppgifterna.

Den behöriga myndigheten (skyddspolisen eller huvudstaben) skaffar uppgifterna om brottslig bakgrund av den som utredningen gäller ur tillgängliga register. Genom en prövning av dessa uppgifter ska den behöriga myndigheten fastställa utredningens resultat. Vid prövningen är det fråga om att bedöma vilken risk uppgifterna om den som utredningen gäller kan anses medföra för de intressen som skyddas genom säkerhetsutredningen.

Sökanden kan informeras muntligt om utredningens resultat, om det under utredningen inte har framkommit något sådant som den behöriga myndigheten anser vara av betydelse med tanke på tillförlitligheten hos den som utredningen gäller. Sökanden underrättas skriftligt om sådana omständigheter som den behöriga myndigheten anser vara av betydelse med tanke på tillförlitligheten hos den som utredningen gäller.

Vad gäller denna tolkningsrekommendation och vilken betydelse har den vid säkerhetsutredningsförfarandet?

Nämnden för bedömningskriterier, som inrättats med stöd av säkerhetsutredningslagen, ska ge allmänna tolkningsrekommendationer om lagens tillämpning till myndigheterna som svarar för säkerhetsutredningsförfarandet för att stöda deras beslutsfattande och för att främja en enhetlig och konsekvent tolkningspraxis. Nämndens tolkningsrekommendationer är inte formellt bindande för de behöriga myndigheterna.

Detta är nämndens första tolkningsrekommendation och den gäller bedömningen av uppgifterna om brottsmisstanke och brottslig gärning vid säkerhetsutredningsförfarandet. Med brottslig gärning avses i rekommendationen sådana brott eller förseelser som den som utredningen gäller har gjort sig skyldig till och dömts till straff för eller som han eller hon misstänks för och om vilka det finns uppgifter i de register som den behöriga myndigheten enligt lagen har tillgång till. I tolkningsanvisningen behandlas de allmänna grunderna för bedömningen av betydelsen av uppgifterna

om en brottslig gärning vid en säkerhetsutredning av person. De allmänna grunderna konkretiseras genom exempel.

Nämndens ställningstaganden och rekommendationer

Vid en säkerhetsutredning av person får enligt 32 § i säkerhetsutredningslagen inte användas sådana uppgifter om en brottslig gärning som innebär en speciellt stor risk för att rättsskyddet eller integritetsskyddet för den som utredningen gäller kränks. I 11 § 1 mom. i säkerhetsutredningslagen föreskrivs om vilka omständigheter som framgår av en lagakraftvunnen dom i ett brottmål som ska beaktas vid prövningen av säkerhetsutredningens resultat.

Nämnden för bedömningskriterier har i sina rekommendationer utgått från vad som föreskrivs om användning av uppgifter om en brottslig gärning i säkerhetsutredningslagen samt de allmänna lagtolkningsprinciperna.

Uppgifter som framgår av en lagakraftvunnen dom i ett brottmål

Betydelsen av tiden som förflutit från tidpunkten för gärningen

Vid utredning av brottslig bakgrund beaktas i regel enbart sådana gärningar som begåtts högst 10 år sedan. Uppgifter om brottsliga gärningar som begåtts tidigare än detta får användas enbart om de fortfarande finns tillgängliga i straffregistret.

Uppgifter om brottsliga gärningar som begåtts över 10 år sedan får användas enbart om de fortfarande kan fås ur straffregistret. Ju längre sedan gärningen har begåtts, desto mindre vikt ska den ges i resultatet av säkerhetsutredningen. Detta gäller i synnerhet sådana enskilda gärningar som inte har kränkt något viktigt intresse med tanke på den arbetsuppgift som utredningen görs för.

Det är skäl att förhålla sig restriktivt till sådana uppgifter om en brottslig gärning som finns i informationssystemet för polisärenden, om motsvarande uppgifter har utplånats ur straffregistret eller bötesregistret.

Åldern av den som utredningen gäller vid tidpunkten för gärningen

Nämnden för bedömningskriterier rekommenderar sökanden inte i regel ska underlättas om brott som den som utredningen gäller har begått när han eller hon var under 18. I fråga om brott som den som utredningen gäller har begått efter att han eller hon har fyllt 21 år har åldern i princip inte någon betydelse vid bedömningen. Att den som utredningen gäller varit ung vid tidpunkten för gärningen höjer dock inte nödvändigtvis tröskeln för att underrätta sökanden om brottet, om det är fråga om en grov gärning eller om gärningens art är av betydelse med tanke på den arbetsuppgift som utredningen görs för eller om utredningen görs i fråga om någon som ska antas till sådan säkerhetsutbildning som förutsätter särskild tillförlitlighet.

Huruvida gärningen har upprepats och den likgiltighet för andras rättigheter eller bristande omdöme som detta visar på

Vid bedömningen av huruvida gärningen har upprepats fästs uppmärksamhet vid antalet gärningar, tidsperioden inom vilken de har begåtts, hur stränga påföljder de har lett till, tidsperioder utan brott och deras längd samt hur likadana gärningarna är.

Vid bedömningen av likgiltighet ska uppmärksamhet fästas vid om gärningen har begåtts avsiktligt eller av oaktsamhet. Överlagda och planerade gärningar visar i regel på likgiltighet, medan ung ålder och nedsatt tillräknelighet kan tala emot det. Om gärningsmannen har upprepat liknande brott tyder detta på att han eller hon förhåller sig likgiltigt till andras intressen i vissa fall.

Att gärningen har upprepats, i synnerhet om dessa brott har begåtts inom en relativt kort tidsperiod, har en större betydelse vid prövningen än hur sträng påföljd den har lett till.

Upprepade fängelsestraff kan vara av betydelse vid säkerhetsutredningen, trots att det skulle ha förflutit flera år mellan brotten som lett till fängelsestraff. Betydelsen av upprepade brott minskar, om det har förflutit en lång tid från det senaste brottet och om brotten eller största delen av dem har begåtts då personen i fråga var ung, speciellt innan han eller hon fyllde 18 år.

Påföljdens stränghet

Påföljdens stränghet återspeglar gärningens klanderbarhet. Betydelsen av en brottslig gärning kan vid säkerhetsutredningsförfarandet avvika från den straffrättsliga klanderbarheten, i synnerhet när det gäller bedömningen av brottets art och dess betydelse med tanke på den arbetsuppgift som utredningen görs för.

Nämnden för bedömningskriterier anser att ju strängare påföljd den som utredningen gäller har dömts till, desto lägre är tröskeln för att skriftligt underrätta sökanden om brottet. Ju strängare straffet som dömts ut är i förhållande till den straffskala som domstolen kan använda för brottet i fråga, desto lägre är tröskeln för att skriftligt underrätta sökanden om brottet.

Såväl ett villkorligt som ett ovillkorligt fängelsestraff kan med anledning av det ovan nämnda i princip leda till en skriftlig underrättelse, om inte det har förflutit en lång tid från brottet eller om gärningens art inte är av betydelse med tanke på den arbetsuppgift som utredningen görs för.

Bötesstraff kan i princip påverka utredningens resultat, om gärningens art är av betydelse med tanke på den arbetsuppgift som utredningen görs för, om det är fråga om ett strängt bötesstraff eller om den brottsliga verksamheten har upprepats.

Vid bedömningen av ett gemensamt straff ska man beakta påföljdens stränghet, huruvida gärningen har upprepats samt arten av de gärningar som räknats till det gemensamma straffet och deras betydelse med tanke på den arbetsuppgift som utredningen görs för.

Gärningens art och betydelse i förhållande till den arbetsuppgift som utredningen görs för

Vid bedömningen av säkerhetsutredningens resultat ska man beakta gärningens art och betydelse i förhållande till den arbetsuppgift som utredningen görs för. Detta innebär bl.a. att liknande brott inte alltid kan anses ha lika stor betydelse när det avgörs om sökanden ska underrättas om en brottslig gärning.

Tröskeln för att skriftligt underrätta sökanden om säkerhetsutredningens resultat är låg när den brottsliga gärningen direkt kränker de intressen som enligt lag skyddas med hjälp av säkerhetsutredningsförfarandet, trots att straffet som dömts ut för gärningen inte skulle vara sträng. Oberoende av straffet kan gärningen i allmänhet vara av sådan art att den kan anses försämra personens allmänna tillförlitlighet på ett sådant sätt att detta kan bedömas vara av betydelse med tanke på skötseln av uppgiften.

För dem som ska utses till ett anställningsförhållande eller uppdrag där de får rätt att hantera handlingar som säkerhetsklassificeras på högsta skyddsnivån eller med sådana jämförbara dokument eller där de vid skötseln av uppgiften kan skada betydande nationella intressen kan i regel förutsättas att de uppfyller skärpta oförtvivlighets- och tillförlitlighetskrav. Detta betyder att tröskeln för att skriftligt underrätta sökanden om en dom i ett brottmål är relativt låg också i sådana fall att gärningen inte har en direkt koppling till uppgiften och det inte är fråga om ett grovt brott.

I arbetsuppgifter där man får permanent tillträde till riksdagens lokaler eller där man direkt stöder statsledningen kan tröskeln för en skriftlig underrättelse vara låg då det är fråga om brott mot liv och hälsa.

Uppgifter om en brottslig gärning före en lagakraftvunnen dom

Enligt nämnden ska bestämmelserna om användning av uppgifter om misstänkta brott före en lagakraftvunnen dom i regel tolkas snävt. Om det bestäms att sökanden skriftligt underrättas om dessa uppgifter, ska det alltid såsom förutsätts i lag utredas vilken behandlingsfas ärendet befinner sig i.

Ju tidigare fas av förundersökningen ärendet befinner sig i, desto mindre betydelse kan uppgiften anses ha vid bedömningen av utredningens resultat. Bedömningen kan dock påverkas av sådana bevis som kan anses styrka riktigheten av uppgifterna om den brottsliga gärningen.

För att uppgifter om en brottslig gärning ska kunna användas före en lagakraftvunnen dom förutsätts dessutom att det är nödvändigt att uppgifterna beaktas i utredningen. Detta innebär att man måste bedöma uppgifternas betydelse i förhållande till den arbetsuppgift som utredningen görs för samt det tillförlitlighetsnivå som krävs i den. Tröskeln för att skriftligt underrätta sökanden om dessa uppgifter kan överskridas om det misstänkta brottet är grovt eller om det är fråga om en säkerhetsuppgift som gäller ett viktigt allmänt intresse eller en omfattande säkerhetsutredning och det misstänkta brottet har riktat sig mot de intressen som skyddas.

Uppgifterna i domstolens avgörande kan beaktas i bedömningen innan domen vinner laga kraft i synnerhet om det är fråga om en sådan brottslig gärning i vilken bevisen på grund av brottstypen är klara eller om gärningen på grund av sin art är av betydelse med tanke på den arbetsuppgift som utredningen görs för och som förutsätter särskild tillförlitlighet.

Prövning av resultatet

Prövningen av säkerhetsutredningens resultat är alltid en helhetsprövning som görs skilt från fall till fall. Som resultat av utredningen ska sökanden antingen underrättas skriftligt om den brottsliga gärningen eller muntligt om att utredningen har slutförts, om myndigheten som gjort utredningen anser att det under utredningen inte har framkommit något sådant som är av betydelse med tanke på tillförlitligheten hos den som utredningen gäller.

Vid prövningen av resultatet ska man först beakta de lagstadgade begränsningarna av användningen av uppgifter i säkerhetsutredning av person (32 §). Därefter ska man skilt för varje fall bedöma de omständigheter som enligt säkerhetsutredningslagen (11 § 1 mom.) ska beaktas vid säkerhetsutredning av person. Resultatet av säkerhetsutredningen består av en samlad bedömning av dessa omständigheter.

Om de flesta av omständigheterna som bedöms talar för att sökanden ska underrättas skriftligt, stöder detta i regel ett beslut om att lämna en skriftlig underrättelse av säkerhetsutredningens resultat. Detsamma gäller naturligtvis om de flesta av omständigheterna talar för att sökanden inte ska underrättas om uppgifterna.

Med hänsyn till säkerhetsutredningslagens och säkerhetsutredningsförfarandets syfte kan bedömningen av gärningens art och dess betydelse i förhållande till den arbetsuppgift som utredningen görs för anses vara den mest centrala delen av prövningen.

Nämnden för bedömningskriterier betonar att när det finns en direkt koppling mellan brottets art och arbetsuppgiften som utredningen görs för, minskar detta betydelsen av andra omständigheter som eventuellt talar emot en skriftlig underrättelse. På vilket sätt uppgifterna om en brottslig gärning inverkar på resultatet av en säkerhetsutredning av person ska alltid prövas från fall till fall med beaktande av de uppgifter om brottet och gärningsmannens ålder som framgår av domen. Bedömnings- och prövningsprocessen ska genomföras omsorgsfullt, trots att det inte skrivs någon motivering till beslutet om att skriftligt underrätta sökanden om resultatet av säkerhetsutredningen.

I 11 § i säkerhetsutredningslagen ingår inga regler för hur den samlade bedömningen av de omständigheter som anges i paragrafen ska göras. I praktiken kan faktorerna som höjer eller sänker tröskeln för en skriftlig underrättelse ligga relativt nära varandra. Den behöriga myndigheten ska pröva denna fråga skilt från fall till fall.

Enligt nämnden för bedömningskriterier ska man vid tolkningen av säkerhetsutredningslagens kriterier för bedömningen av lagakraftvunna avgöranden i brottmål och i helhetsprövningen av dessa beakta de allmänna lagtolkningsprinciperna. I de allmänna lagtolkningsprinciperna betonas en tolkningslinje som är positiv med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna samt regeln om snäv tolkning. I synnerhet

i sådana fall där de omständigheter som talar för och emot en skriftlig underrättelse ligger nära varandra, kan man vid prövningen av betydelsen av uppgifterna om en brottslig gärning tillämpa samma principer som grundlagsutskottet tillämpar vid prövningen av förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Om prövningen som gäller intyg över säkerhetsutredning av person som utfärdas för internationella uppdrag

Tolkningsanvisningen kan tillämpas även på prövningen som gäller utfärdande av ett intyg om säkerhetsutredning av person. Vid prövningen som gäller utfärdande av ett intyg som behövs för ett internationellt uppdrag kan tröskeln för beaktande av en brottslig gärning vara lägre än vid prövningen av resultatet av en säkerhetsutredning. Prövningen kan också påverkas de säkerhetskrav som anges i säkerhetsreglerna för organet som förutsätter ett sådant intyg.

Konkreta exempel på tillämpningen av bestämmelserna

I tolkningsanvisningen ingår konkreta exempel på tillämpningen av bestämmelserna i olika situationer. Av exemplen framgår i synnerhet förhållandet mellan den brottsliga gärningen och den arbetsuppgift som utredningen görs för. I uppgifter där det krävs särskild tillförlitlighet är tröskeln för en skriftlig underrättelse låg också när det gäller t.ex. böter som dömts ut. I rekommendationerna konstateras att man inte i regel ska skriftligt underrätta sökanden om en enskild trafikförseelse och att äventyrande av trafiksäkerheten inte nödvändigtvis är av betydelse med tanke på säkerhetsutredningens resultat, i synnerhet om det för gärningen enbart har dömts ut några dagsböter. Om säkerhetsutredningen gäller en person som ska utses till en arbetsuppgift som hänför sig till trafik, kan prövningen av resultatet av utredningen dock leda till att det görs en skriftlig underrättelse även om ringa trafikförseelser och -brott.

Frågor som gäller förfarandet

Nämnden för bedömningskriterier betonar vikten av att skriftligt höra eller ordna intervju med den som utredningen gäller speciellt då det är fråga om utfärdande av ett intyg om säkerhetsutredning av person och intyget krävs för uppgiften som söks eller i andra situationer där det finns en risk att denna persons intressen eller rättigheter kan äventyras. Detsamma gäller situationer där det i helhetsprövningen framkommer faktorer som talar för och emot en skriftlig underrättelse eller det finns en större osäkerhet än vanligt när det gäller förutsägelse av personens beteende i framtiden.

Enligt säkerhetsutredningslagen är giltighetstiden för en säkerhetsutredning av person och ett intyg om säkerhetsutredning av person fem år. Den behöriga myndigheten kan i enskilda fall enligt säkerhetsutredningslagen göra en övervägning av olika faktorer som talar för och emot utfärdande av ett intyg eller som kan inverka på intygets giltighetstid. Detta innebär att det till en person kan utfärdas ett intyg som ger

rätt att hantera material på en lägre skyddsnivå än vad som har sökts eller att giltighetstiden kan begränsas så att den är kortare än fem år.

Nämnden för bedömningskriterier anser det vara viktigt att de behöriga myndigheterna genom olika metoder följer enhetligheten av sin tillämpningspraxis och utnyttjar de samarbetsformer och uppföljningssätt som behövs för detta.

LIITTEET

Liite 1. Yleisistä tulkintaperiaatteista

Turvallisuusselvityslaisissa säädettyjä harkintaperusteita arvioitaessa ja turvallisuusselvityksen lopputuloksen kokonaisharkinnassa tulee ja voidaan ottaa huomioon yleiset laintulkintaperiaatteet.

Perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lakien säännökset eivät kuitenkaan aina johda vain yhteen yksiselitteiseen lopputulokseen. Lakitekstien ohella käytetään muitakin oikeuslähteitä, kuten lainvalmisteluasiakirjoja sekä tulkintaa koskevia periaatteita.

Tulkintaperiaatteet ovat jaettavissa sisällöllisiin tulkintaperiaatteisiin, joita ovat perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta sekä EU-oikeuden tulkintavaikutus ja muodollisiin tulkintaperiaatteisiin. Turvallisuusselvityslaisissa on rajoitettu oikeutta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, minkä vuoksi perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla on erityistä merkitystä turvallisuusselvityslain tulkinnassa. EU-oikeudellisella sääntelyllä voi olla vaikutusta annettaessa henkilöturvallisuustodistus EU-tehtäviin, minkä lisäksi henkilötietojen suoja EU-oikeudessa määrittelevillä periaatteilla voi olla merkitystä.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994) hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta valiokunta totesi, että "tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tältä osin voidaan puhua perustuslainmukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta."

Perusoikeuksien tulkintaan liittyy olennaisena osana kansainväliset ihmisoikeudet. Tämän tulkintasuosituksen kannalta merkityksellinen on syyttömyysolettama, jota koskeva nimenomainen määräys sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6.2 artiklaan ja kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14.2 artiklaan. Syyttömyysolettama merkitsee, että jokaista rikoksesta epäiltyä ja syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.

Muodollisiin tulkintaperiaatteisiin kuuluu oikeusnormien hierarkian huomioon ottaminen. Tätä ilmentää perustuslain 107 §, jossa kielletään soveltamasta sellaista asetuksen säännöstä, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Yleisimmät, perinteiset lainsäädännön sisältämien oikeusnormien tulkintastandardit ovat sanamuodon mukainen eli kieliopillinen merkitys. Lähtökohtana lakitekstin käsitteille annetaan yleiskielen mukainen merkitys, jollei laki itsessään sisällä tarkempaa käsitteen määrittelyä.

Säännösten välistä suhdetta määrittelee tulkintasääntö, jonka mukaan erityissäännös syrjäyttää yleislain tai – täsmällisesti ilmaistuna – yleislain vastaavan säännöksen.

Suppean laintulkinnan mukainen tulkintaohje tulee sovellettavaksi mm. tulkittaessa säännöstä, jolla on tehty rajoitus perusoikeuksiin. Sen vastakohtana on laajentava tulkinta, jossa lakitekstin ilmaus ulotetaan sellaisiin asiointeihin, joita se ei yleiskielessä koske, mutta jossa tilanteen katsotaan olevan oikeudellisesti samankaltainen. Analogisen eli laajentavan tulkinnan kiellolla on merkitystä turvallisuusselvityslain soveltamisessa esim. harkittaessa, voidaanko tehtävää varten laatia henkilöturvallisuus selvitys vai ei. Kielto estää myös käyttämästä muita kuin laissa määriteltyjä tietolähteitä, kuten ajoneuvoliikennerekisterin tietoja.

Oikeusjärjestyksen ajatellaan olevan yhtenäinen ja systemaattinen kokonaisuus. Jos näin ei käytännössä ole, ratkaisuna on tulkintaperiaate, jonka mukaan myöhemmin säädetty laki syrjäyttää aikaisemmin säädetyn lain. Historiallisessa tulkinnassa lakitekstin ilmaukselle annetaan merkitys, jonka katsotaan vastaavan lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta. Turvallisuusselvityslaki on ollut voimassa vasta noin kaksi vuotta, joten on luonnollista, että sen tulkinnassa painottuu lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevä lainsäätäjän tarkoitus sekä sääntelyn tavoitteet. Teleologisessa tulkinnassa puolestaan valitaan se vaihtoehto, jonka katsotaan parhaiten edistävän sääntelyllä tavoiteltavia päämääriä. Tämä merkitsee turvallisuusselvityksissä sitä, että sinänsä toisiinsa verrattavissa käytännön tehtävissä esim. rikostaustatiedoille voidaan antaa erilainen painoarvo sen mukaan, millaisessa toimintaympäristössä (työpaikassa) työtä tehdään.

Yleisten laintulkintaperiaatteiden lisäksi viranomaisten harkintavaltaa ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet perustuvat hallintolakiin (434/2003) ja niitä ovat hallinnon lainalaisuus sekä yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, puolueettomuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate sekä hyvän hallinnon vaatimus.

Turvallisuusselvityksissä erityisesti suhteellisuusperiaate on merkityksellinen. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toiminta ja erityisesti sen julkisen vallan käyttö on mitoitettava oikein. Viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista. Säännös asettaa sekä lainsäätäjälle että säännösten soveltajille velvoitteita. Oikeusturvaan kuuluu muun muassa oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsittelyksi lain mukaan määräytyvässä viranomaisessa. Hyvän hallinnon takeita ovat muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja asian käsittelyn objektiivisuus, mitä voidaan pitää tärkeinä turvallisuusselvityksissä.

Liite 2. Esimerkkejä oikeuskäytännöstä rattijuopumusta ja liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevien tietojen vaikutuksesta henkilön luotettavuuden arviointiin

Hallintoasioita

Tapauksissa KHO:2013:172, KHO 9.2.2012/217 ja Itä-Suomen HAO 10.9.2014 14/5226/1 ampuma-aseen hallussapitoluvan haltija oli syyllistynyt törkeään rattijuopumukseen. Tuomioistuinratkaisujen mukaan ampuma-aseen hallussapitolupa on voitu peruuttaa sen vuoksi, että syyllistyminen törkeään rattijuopumukseen osoittaa henkilön sopimattomaksi hankkimaan tai pitämään hallussaan ampuma-aseita. Tapauksessa KHO 9.2.2012/217 todettiin erikseen, että asiassa ei ollut kyse alkoholin tai huumausaineiden jatkuvasta väärinkäytöstä. Lupaviranomaisen on asiaa harkitessaan otettava huomioon viimeisestä teosta kulunut rikkeetön aika. Mikäli rikollinen käyttäytyminen on yhtäjaksoisesti jatkunut useita vuosia, voidaan luvanhaltijan sopivuutta ampuma-aseiden haltijaksi harkittaessa ottaa huomioon useidenkin vuosien ajanjakso. Lisäksi rikosten samankaltaisuus on peruste ottaa huomioon myös aikaisempia rikoksia. KHO 2012:82.

Tapauksessa KHO:2014:96 A oli syyllistynyt rattijuopumukseen ja liikenneturvallisuuden vaarantamiseen. Henkilön *taksinkuljettajan ajolupa* peruutettiin määräajaksi, koska rattijuopumus on teko, joka on aina osoitus henkilön sopimattomuudesta taksinkuljettajaksi.

KHO:2016:11. Viron kansalainen A oli työskennellyt Suomessa ajoittain vuodesta 2009 alkaen. A oli Suomessa tuomittu kolmesta erillisestä vuosien 2011 ja 2012 aikana tapahtuneesta törkeästä rattijuopumuksesta ja kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta. A oli teoillaan vaarantanut muiden tienkäyttäjien turvallisuutta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Suomessa liikenneturvallisuutta oli pidettävä sellaisena suojeltavana etuna, joka ulkomaalaislain (360/2007) 156 §:n 1 momentissa tarkoitettiin (yleinen järjestys ja turvallisuus). Kun otettiin huomioon A:n samanlaisten tekojen toistuvuus lyhyen ajan sisällä ja rattijuopumusten osalta niiden törkeä tekomuoto, hänen käyttäytymisensä muodosti ulkomaalaislain 156 §:n 2 momentissa tarkoitetun todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhkan liikenneturvallisuudelle. A:lla ei voitu katsoa olevan Suomeen kiinteitä ja pysyviä siteitä. Ulkomaalaislaissa säädetyt edellytykset A:n käännyttämiselle kotimaahansa Viroon ja kolmen vuoden maahantulokiellon määräämiseen olivat olemassa.

Henkilöturvallisuusselvitystodistus

KHO 18.9.2012/2483: Ulkoasianministeriö on kansallisena turvallisuusviranomaisena (NSA) kieltäytynyt myöntämästä A:lle turvallisuustodistusta. Tämän vuoksi A ei ole voinut työskennellä Suomen pysyvässä EU-edustustossa Brysselissä, vaan hänet on määrätty työskentelemään ulkoasiainministeriössä Helsingissä. A:lle ei ole myönnetty turvallisuustodistusta, koska hänet on tuomittu törkeästä rattijuopumuksesta ehdolliseen vankeuteen ja oheissakkoon. Tuomion koeaika on ollut kesken, kun NSA on käsitellyt asiaa. Lisäksi A on tuomittu liikennerik-

komuksesta sakkoon. Molemmat ratkaisut ovat olleet lainvoimaisia. KHO totesi, että kansallinen turvallisuusviranomaisen ei ole ylittänyt harkintavaltaansa arvioidessaan, että törkeäksi kvalifioitu rattijuopumus, jonka ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika on vielä ollut voimassa valituksenalaista siirtopäätöstä tehtäessä, on riittävä syy evätä A:n turvallisuustodistus.

KHO 22.3.2016/1007: Ulkoasianministeriö on kansallisena turvallisuusviranomaisena (NSA) kieltäytynyt myöntämästä A:lle henkilöturvallisuusselvitystodistusta. Tämän vuoksi A:ta ei ole voitu lähettää kriisinhallintaoperaatioon. Kansallinen turvallisuusviranomaisen on tehnyt päätöksen henkilöturvallisuusselvitystodistuksen antamisesta pääesikunnan tekemän turvallisuusselvityksen perusteella. A:lle ei ole myönnetty henkilöturvallisuusselvitystodistusta, koska hän on syyllistynyt törkeään rattijuopumukseen sekä virkamiehen vastustamiseen. Hänet on näistä teoista tuomittu ehdolliseen vankeuteen sekä sakkoon ja hän on saanut varoituksen sotilaan sopimattomasta käyttäytymisestä. Lisäksi A on syyllistynyt kolmeen liikenneriikkomukseen, joista on tuomittu sakkorangaistuksia. A:lle on myös tuomittu sakkoa järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamisesta ja kunnianloukkauksesta, mitkä A on kiistänyt. KHO totesi, että turvallisuusselvitystä ja henkilöturvallisuusselvitystodistusta koskevat säännökset eivät mahdollista henkilön ansioiden huomioon ottamista todistuksen antamista koskevassa harkinnassa eikä ulkoasianministeriön kansallisena turvallisuusviranomaisena antama päätös ole lainvastainen.

LINKIT

Turvallisuusselvityslaki (762/2015):

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140726#L4P21>

Lainvalmisteluasiakirjat:

Hallituksen esitys eduskunnalle turvallisuusselvityslainsäädännön sekä siihen liittyviksi laeiksi HE 57/2013 vp:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_57+2013.pdf

Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 16/2014):

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=havm+16/2014>

Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVL 3/2014):

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+3/2014>

Viranomaisten tiedotteet turvallisuusselvityslain soveltamisesta, henkilöturvallisuusselvityksen ja henkilöturvallisuustodistuksen antamisesta:

<http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajaratavoitteet/lakiensaaminen/turvallisuusselvityslaki.html>

<http://www.supo.fi/turvallisuusselvitykset/henkiloturvallisuusselvitys>

<http://puolustusvoimat.fi/asiointi/dsa-turvallisuusselvitykset>

<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=41940>

http://www.defmin.fi/puolustushallinto/puolustushallinnon_turvallisuustoiminta

