



MIETINTÖJÄ JA LAUSUNTOJA
BETÄNKANDEN OCH UTLÅTANDEN

24
2018

Turvallisuusselvitysten laatiminen tuomioistuimissa

Lausuntotiivistelmä

Mietintöjä ja lausuntoja 24/2018

Turvallisuusselvitysten laatiminen tuomioistuimissa

Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriö Helsinki 2018

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-700-7
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö
julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	6.7.2018	
Tekijät	Hallitussihteeri Jennimari Huovinen, virkamiesharjoittelija Ville Huovinen		
Julkaisun nimi	Turvallisuukselvitysten laatiminen tuomioistuimissa Lausuntotiivistelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 24/2018		
Diaari/hankenumero	OM 1/31/2018 VN 544/2018	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-952-259-700-7	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-700-7		
Sivumäärä	52	Kieli	suomi
Asiasanat	tuomioistuimet, tuomarit, turvallisuukselvitys		
Tiivistelmä <p>Oikeusministeriö pyysi lausuntoa arviomuistiosta, joka koski turvallisuukselvitysten laatimista tuomioistuimissa. Oikeusministeriöön saapui yhteensä 26 lausuntoa.</p> <p>Valtaosa lausunnonantajista pitää perusteltuna, että lähes kaikista tuomioistuinten palveluksessa olevista laadittaisiin turvallisuukselvitys. Toisaalta osa lausunnonantajista pitää turvallisuukselvitysten teettämistä ongelmallisena tuomareiden riippumattomuus huomioon ottaen. Yli puolet lausunnonantajista kuitenkin arvioi riippumattomuuden kannalta riittäväksi sen, että laaditun selvityksen lopputulos ei millään tavoin sido hakijaa tai päätöksentekoa nimityksissä. Lähes kaikissa lausunnoissa pidetään tuomareiden erityisasema huomioon ottaen perusteltuna, että heitä koskevien turvallisuukselvitysten hakemisesta säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin laissa.</p> <p>Lausunnonantajilla on varsin erilaisia näkemyksiä siitä, missä laajuudessa selvitys tulisi tehdä. Suurin osa pitää perusteltuna, että tuomareista tehdään perusmuotoinen ja muusta henkilöstöstä suppea selvitys. Lausunnonantajat ovat erimielisiä myös siitä, mikä taho hakee selvityksen. Eniten kannatetaan nykyistä menettelyä, jossa kukin tuomioistuin hankkii turvallisuukselvityksen omasta henkilöstöstään. Toisaalta kannatusta sai myös selvitysten hakemisen keskittäminen perusteilla olevaan tuomioistuinvirastoon, oikeusministeriöön taikka tuomarivalintalautakunnalle ja tuomarinkoulutuslautakunnalle.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	6.7.2018	
Författare	Jennimari Huovinen, regeringssekreterare, Ville Huovinen, tjänstemannapraktikant		
Publikationens titel	Upprättande av säkerhetsutredning vid domstolar Remissammandrag		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 24/2018		
Diarie-/projektnummer	JM 1/31/2018 SR 544/2018	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-952-259-700-7	ISSN PDF	1798-7105
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-700-7		
Sidantal	52	Språk	finska
Nyckelord	domstolar, domare, säkerhetsutredning		
Referat	<p>Justitieministeriet begärde utlåtanden om en bedömningspromemoria som gällde säkerhetsutredningar vid domstolarna. Det inkom totalt 26 utlåtanden.</p> <p>Största delen av remissinstanserna ansåg det vara motiverat att det görs en säkerhetsutredning av nästan alla som är anställda vid domstolarna. En del av remissinstanserna ansåg att säkerhetsutredningar kan vara problematiska med tanke på domarnas oberoende. Över hälften av remissinstanserna bedömde dock att det för att trygga oberoendet är tillräckligt att slutresultatet av en utredning inte på något sätt binder den sökande eller beslutsfattandet i samband med utnämningar. I nästan alla utlåtanden ansåg man att det med tanke på domarnas särskilda ställning är motiverat att det i lag intas mer detaljerade bestämmelser om ansökan om säkerhetsutredning av domare.</p> <p>Remissinstanserna hade mycket olika åsikter om hur omfattande utredningen ska vara. Största delen ansåg det vara motiverat att det i fråga om domare görs en normal och i fråga om den övriga personalen en begränsad säkerhetsutredning. Remissinstanserna var oeniga även i fråga om vilken instans som ska ansöka om utredningen. Mest understöddes det nuvarande förfarandet där varje domstol själv ansöker om säkerhetsutredning av sina egna anställda. Ett annat alternativ som understöddes var att ansökningen om säkerhetsutredningar centraliseras till den nya domstolsmyndigheten som ska inrättas, justitieministeriet eller domarförslagsnämnden och domarutbildningsnämnden.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	11
1.1	Yleistä	11
1.2	Oikeusministeriön ehdotukset	12
1.3	Arviomuistiosta pyydetyt lausunnot	14
2	Yhteenveto lausunnoista	16
3	Yleiset arviot arviomuistiosta	18
3.1	Yleiset arviot arviomuistiossa esitetyistä näkökohdista.....	18
3.2	Turvallisuusselvityksen laatimista edellyttävät tehtävät	18
3.3	Laadittavien selvitysten laajuus.....	20
3.3.1	Lainkäyttöhenkilöstö	20
3.3.2	Muu henkilöstö	20
3.4	Selvitysten hakemisen tarkoituksenmukainen organisoiminen	21
3.4.1	Lainkäyttöhenkilöstö	21
3.4.2	Muu henkilöstö	22
3.4.3	Turvallisuusselvitysmenettelyyn hakeutuminen.....	22
3.5	Selvitysten hakeminen ennen asiakirjojen suojausluokituksen käyttöönottoa.....	23
4	Yksityiskohtaisemmat arviot muistiosta	24
4.1	Yleiset tuomioistuimet	24
4.1.1	Hovioikeudet.....	24
4.1.1.1	Itä-Suomen hovioikeus.....	24
4.1.1.2	Rovaniemen hovioikeus	26
4.1.2	Käräjäoikeudet.....	26
4.1.2.1	Etelä-Karjalan käräjäoikeus	26

4.1.2.2	Etelä-Pohjanmaan käräjäoikeus	27
4.1.2.3	Helsingin käräjäoikeus	27
4.1.2.4	Hyvinkään käräjäoikeus	27
4.1.2.5	Keski-Pohjanmaan käräjäoikeus.....	27
4.1.2.6	Oulun käräjäoikeus	27
4.1.2.7	Pirkanmaan käräjäoikeus.....	27
4.1.2.8	Pohjois-Savon käräjäoikeus.....	28
4.1.2.9	Vantaan käräjäoikeus.....	28
4.1.2.10	Varsinais-Suomen käräjäoikeus.....	29
4.1.2.11	Ylivieska-Raahen käräjäoikeus	29
4.2	Hallintotuomioistuimet	30
4.2.1	Helsingin hallinto-oikeus.....	30
4.2.2	Itä-Suomen hallinto-oikeus	31
4.2.3	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus	31
4.2.4	Turun hallinto-oikeus	32
4.2.5	Vaasan hallinto-oikeus	32
4.3	Erytisttuomioistuimet	33
4.3.1	Työtuomioistuin	33
4.3.2	Vakuutus-oikeus	33
4.4	Tuomarinkoulutuslautakunta ja tuomarivalintalautakunta	34
4.4.1	Tuomarinkoulutuslautakunta	34
4.4.2	Tuomarivalintalautakunta	35
4.5	Eräät muut virastot ja viranomaiset, ammattijärjestöt sekä muut lausunnonantajat.....	36
4.5.1	Arviointikriteerilautakunta	36
4.5.2	Suojelupoliisi.....	37
4.5.3	Suomen tuomariliitto ry.....	37
4.5.4	Professori Martin Scheinin.....	38

Liite 1. Arviomuistio	40
------------------------------------	-----------

Liite 2. Lausuntopyyntö	50
--------------------------------------	-----------

TIIVISTELMÄ

Oikeusministeriö pyysi tuomioistuimilta, tuomarivalintalautakunnalta, tuomarinkoulutuslautakunnalta, arviointikriteerilautakunnalta ja Suojelupoliisilta lausuntoa arviomuis-tiosta, joka koski turvallisuusselvitysten laatimista tuomioistuimissa. Lausunnoissa pyydettiin ottamaan kantaa erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. mitkä tuomioistuinlaitoksen tehtävät edellyttävät turvallisuusselvityksen laatimista,
2. missä laajuudessa selvitykset tulisi laatia ja arviointia erityisesti siitä, onko suppea selvitys riittävä ja mitkä tehtävät ovat sellaisia, joissa voitaisiin edellyttää perusmuotoisen tai laajan turvallisuusselvityksen laatimista,
3. miten selvitysten hakeminen olisi tarkoituksenmukaista organisoida ja
4. missä määrin turvallisuusselvityksiä on perusteltua hakea ennen asiakirjojen suojausluokituksen käyttöönottoa.

Oikeusministeriöön saapui yhteensä 26 lausuntoa. Valtaosa lausunnonantajista pitää perusteltuna, että lähes kaikista tuomioistuinten palveluksessa olevista laadittaisiin turvallisuusselvitys. Poikkeuksena voisivat kuitenkin olla esimerkiksi erittäin lyhyet määräaikaissuodet ja harjoittelijat. Toisaalta osa lausunnonantajista pitää turvallisuusselvitysten teettämistä ongelmallisena tuomareiden riippumattomuus huomioon ottaen. Myös suojelupoliisin aseman turvallisuusselvitysten laatijana nähdään sopivan huonosti yhteen suomalaisen vallanjako-opin kanssa. Yli puolet lausunnonantajista kuitenkin arvioi riippumattomuuden kannalta riittäväksi sen, että laaditun selvityksen lopputulos ei millään tavoin sido hakijaa tai päätöksentekoa nimityksissä. Lähes kaikissa lausunnoissa pidetään tuomareiden erityisasema huomioon ottaen perusteltuna, että heitä koskevien turvallisuusselvitysten hakemisesta säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin laissa.

Lausunnonantajilla on varsin erilaisia näkemyksiä siitä, missä laajuudessa (suppea, perusmuotoinen vai laaja) selvitys tulisi tehdä. Suurin osa pitää perusteltuna, että tuomareista tehdään perusmuotoinen selvitys. Suppea selvitys koetaan pääosin riittäväksi muusta henkilöstöstä. Laajempaa selvitystä vaativat tehtävät voidaan lausunnonantajien mukaan yksilöidä tarvittaessa.

Lausunnonantajat esittävät erilaisia näkemyksiä myös siitä, mikä taho hakee selvityksen. Eniten kannatetaan nykyistä menettelyä, jossa kukin tuomioistuin hankkii turvallisuusselvityksen omasta henkilöstöstään. Toisaalta kannatusta sai myös selvitysten

hakemisen keskittäminen perusteilla olevaan tuomioistuinvirastoon tai oikeusministeriölle. Osa lausunnonantajista ehdottaa tuomareita koskevien turvallisuusselvitysten hakemisen kytkettäväksi nimitysmenettelyyn ja säädettäväksi menettelystä vastaavien tahojen eli tuomarivalintalautakunnan ja tuomarinkoulutuslautakunnan tehtäväksi. Riippumattomuussyistä pidettiin kolmessa lausunnossa perusteltuna, että myös selvitysten laatiminen osoitettaisiin tuomioistuinvirastolle suojelupoliisin sijaan. Tarve yhteisten menettelyjen ja käytäntöjen luomiseksi on lausunnonantajien keskuudessa kuitenkin yleisesti tunnustettu.

Seitsemäntoista lausunnonantajaa 26:sta ryhtyisi turvallisuusselvitysten hakemiseen jo ennen asiakirjojen suojausluokituksen käyttöönottoa. Kaksi tuomioistuinta ilmoitti jo hakevansa selvityksiä. Viisi lausunnonantajaa ei pidä asiaa siten kiireellisenä, että lausuntoja olisi syytä ryhtyä hakemaan välittömästi.

SAMMANFATTNING

Justitieministeriet har begärt utlåtanden av domstolarna, domarförslagsnämnden, domarutbildningsnämnden, nämnden för bedömningskriterier och Skyddspolisens om en bedömningspromemoria gällande upprättande av säkerhetsutredningar vid domstolarna. I utlåtandena skulle instanserna ta ställning till särskilt följande frågor:

1. Vilka av rättsväsendets uppgifter förutsätter att det upprättas säkerhetsutredningar?
2. I vilken omfattning bör utredningarna upprättas och är en snäv utredning tillräcklig och vilka uppgifter är sådana att de kan förutsätta en standard eller en omfattande säkerhetsutredning?
3. Hur organisera ansökan om utredning på ett ändamålsenligt sätt?
4. I vilken utsträckning är det motiverat att ansöka om säkerhetsutredningar innan handlingarna skyddsklassas?

Justitieministeriet tog emot totalt 26 utlåtanden. Största delen av remissinstanserna anser det vara motiverat att det upprättas säkerhetsutredningar om nästan alla som är i tjänst vid domstolarna. Undantag kunde emellertid vara till exempel mycket korta tidsbundna anställningar och praktikanter. Däremot anser en del av remissinstanserna att upprättandet av säkerhetsutredningar är problematiskt med tanke på domarnas oberoende. Också Skyddspolisens roll som upprättare av säkerhetsutredningar anses passa dåligt ihop med den finländska maktfördelningläran. Över hälften av remissinstanserna bedömde dock att med tanke på oberoendet är det tillräckligt att slutresultatet av en utredning inte på något sätt binder den sökande eller beslutsfattandet i samband med utnämningar. I nästan alla utlåtanden anser man med tanke på domarnas särskilda ställning det vara motiverat att bestämmelserna om att ansöka om säkerhetsutredningar om domare preciseras i lagen.

Remissinstanserna har mycket olika åsikter om i vilken utsträckning (snäv, standard eller omfattande) utredningen bör göras. Största delen anser det vara motiverat att det görs en standard utredning om domarna. En snäv utredning anses huvudsakligen vara tillräcklig för övriga anställda. Uppgifter som kräver en mer omfattande utredning kan enligt remissinstanserna individualiseras vid behov.

Remissinstanserna har olika åsikter även i fråga om vilken instans det är som ansöker om utredningen. Mest understöds det nuvarande förfarandet där varje domstol skaffar en säkerhetsutredning om sina egna anställda. Däremot understöds även en centralisering av ansökan om utredningarna till den nya domstolsmyndigheten som ska inrättas.

tas eller justitieministeriet. En del av remissinstanserna föreslår att ansökan om säkerhetsutredningar om domare kopplas till utnämningsförfarandet och föreskrivs som en uppgift för de instanser som ansvarar för förfarandet, det vill säga domarförslagsnämnden och domarutbildningsnämnden. Av skäl gällande oberoende ansågs det i tre utlåtanden att det är motiverat att upprättandet av utredningarna anvisas domstolsmyndigheten istället för Skyddspolisen. Behovet av att skapa gemensamma förfaranden och praxis erkänns dock allmänt bland remissinstanserna.

Av de 26 remissinstanserna skulle 17 ansöka om säkerhetsutredningar redan innan handlingarna hemligstämplas. Två domstolar meddelade att de redan ansöker om utredningar. Fem remissinstanser ansåg att ärendet inte är så brådskande att man omedelbart måste ansöka om utlåtanden.

1 Johdanto

1.1 Yleistä

Oikeusministeriössä on laadittu turvallisuusselvitysten laatimista tuomioistuimissa koskeva arviomuistio (Liite 1). Muistion laatimisen taustalla on havainto siitä, että tuomioistuimissa turvallisuusselvityksiä laaditaan varsin vaihtelevasti, jos lainkaan. Myös Suojelupoliisi on kiinnittänyt huomiota siihen, että kaikki tuomioistuimet eivät ole hakeutuneet turvallisuusselvitysmenettelyyn. Tuomioistuinten perustelut turvallisuusselvitysten hakemisen edellytysten täyttymiseksi eivät myöskään ole yhdenmukaisia tai riittäviä, vaikka lähtökohtaisesti tuomioistuimissa hoidettavat tehtävät ovat samanlaisia.

Arviomuistiossa todetulla tavalla oikeusministeriö on 31.12.2016 tehnyt päätöksen, jonka perusteella ministeriö ja sen hallinnonala siirtyvät tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (681/2010, jäljempänä tietoturva-asetus) edellyttämän suojaustasoluokituksen käyttöön. Päätöksen perusteella asiakirjojen luokittelu sekä asiakirjojen käsittelyä koskevat vaatimukset tulee ottaa oikeusministeriössä ja sen hallinnonalalla käyttöön 2021 loppuun mennessä. Oikeusministeriö on 6.2.2017 asettanut hankkeen (OM 3/016/2017) luokittelupäätöksen jalkauttamiseksi. Tarkoituksena on, että tietoturva-asetuksen että 3 luvun mukainen salassa pidettävien asiakirjojen luokittelu ja 4 luvun mukaiset käsittelyvaatimukset ovat käytössä vuoden 2018 loppuun mennessä.

Myös turvallisuusselvityslaki (726/2014) nojaa kyseiseen suojaustasoluokitukseen. Esimerkiksi henkilöturvallisuusselvityksen laatimisen yhtenä edellytyksenä on henkilön pääsy tietyn suojatason luokiteltuihin asiakirjoihin. Turvallisuusselvityslain tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennalta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta ja muita vastaavia intressejä. Lain tavoitteena on ennakoita arvioida henkilön nuhteettomuutta ja luotettavuutta erityisesti sellaisiin tehtäviin tai toimiksiantoihin, joissa hänellä on pääsy yleisen turvallisuuden kannalta arkaluonteisiin tietoihin tai hän muutoin hoitaa yhteiskunnan ja sen infrastruktuurin toimivuuden kannalta keskeisiä tehtäviä.

Vuoden 2018 alusta on tullut voimaan muutos (HE 70/2017 vp, lait 948-952/2017), jonka myötä nimitysharkinnassa on varmistuttava virkaan valittavan henkilön nuhteettomuudesta sekä siitä, ettei hänellä ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka voivat vaaran-

taa virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Myös turvallisuusselvityslain sääntelyä ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisestä täsmennettiin.

Tuomioistuinten henkilöstön turvallisuusselvitysten arvioinnissa lähtökohdaksi voidaan ottaa oikeusministeriössä tehty turvallisuusselvitysten tarpeen arviointi. Tuomioistuinlaitoksen tehtävät ovat kuitenkin hyvin erilaiset kuin valtioneuvostolla, eikä näitä eri tehtäviä voida täysin rinnastaa toisiinsa arvioitaessa valtion turvallisuutta. Selvää kuitenkin on, että tuomioistuinlaitoksen toimivuus ja sen suojeleminen turvallisuushilta on itseisarvo sinänsä. Turvallisuuteen liittyvien näkökohtien huomioon ottaminen on entistä tärkeämpää nyky-yhteiskunnassa. Myös tuomioistuinlaitoksen palveluksessa olevan ja sen tiloissa toimivan henkilöstön taustat ja nuhteettomuus tulee voida arvioida. Tuomareihin sovelletaan perustuslain 125 §:ssä säädettyjä virkamiesten yleisiä nimitysperusteita: taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Toisaalta arvioinnissa on erityisesti tuomareita ja muita lainkäyttötehtävissä toimivia koskien otettava huomioon perustuslaissa säädetty tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus ja tuomareiden virasapysymisoikeus, kuten myös tuomarin tehtävässä toimivalta jo muutoinkin edellytetty erityinen luotettavuus.

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

1.2 Oikeusministeriön ehdotukset

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kaikkien tuomioistuinten tulisi hakeutua turvallisuusselvitysmenettelyyn. Tämä edellyttää analyysiä toimenpiteistä, joilla on rajoitettu pääsyä suojattaviin tietoihin ja muutoin huolehdittu viraston toimitilojen ja tietojärjestelmien yleisestä turvallisuudesta. Niin ikään tämä edellyttää niiden virkojen ja tehtävien tunnistamista, joihin nimitettävistä tulisi teettää turvallisuusselvitykset. Oikeusministeriö pitää perusteltuna myös, että tuomioistuimet nimeäisivät turvallisuusselvi-

tysvastaavat. Koska turvallisuusjärjestelyt ja tehtävät ovat eri tuomioistuimissa samankaltaisia, oikeusministeriö pitää perusteltuna, että tuomioistuimet yhdessä arvioisivat, mitä menettelyyn hakeutumisen edellyttämän selvityksen tulisi pitää sisällään.

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

Koska asiakirjaluokitusta ei tuomioistuinlaitoksessa ole vielä tehty, tarkan arvioinnin tekeminen selvitystä edellyttävistä tehtävistä ja sen laajuudesta on vaikeaa. Koska tuomioistuimissa käsiteltävien asiakirjojen laatu on tiedossa, alustavia arvioita siitä, missä määrin ja missä laajuudessa turvallisuusselvityksiä olisi tuomioistuimissa tarpeen tehdä, voidaan oikeusministeriön käsityksen mukaan kuitenkin tehdä jo nyt. Huomattava on, että turvallisuusselvityksen laatiminen voi tulla kyseeseen myös muilla kuin asiakirjaluokitukseen perustuvilla turvallisuusselvityksissä säädettyillä edellytyksillä.

Arviomuistiossa todetulla tavalla oikeusministeriö on lainsäädännön edellytykset huomioon ottaen pitänyt perusteltuna, että turvallisuusselvitysten hakeminen koskisi lähikohtaisesti tuomioistuinten koko henkilöstöä korkeakouluharjoittelijoita ja lyhyitä määräaikaikaisuuksia lukuun ottamatta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan suppea selvitys olisi valtaosassa tehtäviä riittävä. Tarkemmin tulisi kuitenkin vielä selvittää, missä määrin tuomioistuimissa on tehtäviä, joihin nimitettäviltä tulisi edellyttää perusmuotoista turvallisuusselvitystä. Lisäksi olisi arvioitava, missä laajuudessa uuden tiedustelulainsäädännön mukaisia tiedustelulupa-asioita käsittelevä Helsingin kärjäoikeuden henkilöstö tulisi selvittää.

Turvallisuusselvitysten laatiminen lisää tuomioistuinten hallinnollista työtä. Päällekkäisen hallinnollisen työn välttämiseksi perusteltua olisi, että selvitysten hakeminen hoidettaisiin keskitetysti. Tehtävä ei riippumattomuusnäkökohdat huomioon ottaen sovi oikeusministeriölle, mutta se voisi kuulua perustettavalle tuomioistuinvirastolle. Tätä ennen tehtävä kuuluisi tuomioistuimille itselleen. Yhtenä mahdollisuutena tosin on, että tuomarinvalintalautakunnalle ja tuomarinvalintalautakunnalle olisi keskitetty vastuu hakea selvitykset vakinaisiksi tuomareiksi, asessoreiksi ja kärjänotaareiksi nimitettävistä

Turvallisuusselvitysten teettäminen lisää myös kustannuksia. Mahdollisuudet lisärahoituksen saamiselle selvitetään.

1.3 Arviomuistiosta pyydetty lausunnot

Oikeusministeriö pyysi arviomuistiosta lausuntoa yhteensä 47 taholta.

Lausuntopyyntöissä oikeusministeriö pyysi yhteistyötahojen näkemystä arviomuistiossa esitetyistä näkökohdista.

Eryteisesti lausuntopyyntöissä pyydettiin ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- mitkä tuomioistuinlaitoksen tehtävät edellyttävät turvallisuusselvityksen laatimista,
- missä laajuudessa selvitykset tulisi laatia ja arviointia erityisesti siitä, onko suppea selvitys riittävä ja mitkä tehtävät ovat sellaisia, joissa voitaisiin edellyttää perusmuotoisen tai laajan turvallisuusselvityksen laatimista,
- miten selvitysten hakeminen olisi tarkoituksenmukaista organisoida ja
- missä määrin turvallisuusselvityksiä on perusteltua hakea ennen asiakirjojen suojausluokituksen käyttöönottoa.

Lausuntopyyntö on liitteenä (Liite 2).

Lausuntopyyntöön vastasi 25 tuomioistuinta ja muuta lausunnonantajaa, jotka olivat Itä-Suomen hovioikeus, Rovaniemen hovioikeus, Etelä-Karjalan kärjäoikeus, Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus, Helsingin kärjäoikeus, Hyvinkään kärjäoikeus, Pohjois-Savon kärjäoikeus, Vantaan kärjäoikeus, Varsinais-Suomen kärjäoikeus, Yli-vieska-Raahen kärjäoikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, työtuo-
mioistuin, vakuutusosasto, arviointikriteerilautakunta, suojelupoliisi, Suomen tuomari-
liitto, tuomarinkoulutuslautakunta ja tuomarivalintalautakunta. Lisäksi lausunnon antoi Martin Scheinin.

Lausuntoa eivät antaneet Helsingin hovioikeus, Turun hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Espoon kärjäoikeus, Etelä-Savon kärjäoikeus, Itä-Uudenmaan kärjäoikeus, Kainuun kärjäoikeus, Kanta-Hämeen kärjäoikeus, Kemi-Tornion kärjäoikeus, Keski-Suomen kärjäoikeus, Kymenlaakson kärjäoikeus, Lapin kärjäoikeus, Länsi-Uudenmaan kärjäoikeus, Pohjanmaan kärjäoikeus, Pohjois-Karjalan kärjäoikeus, Päijät-

Hämeen kärjäoikeus, Satakunnan kärjäoikeus, Tuusulan kärjäoikeus, Ålands tingsrätt, Korkein hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Ålands förvaltningsdomstol ja Markkinaoikeus.

2 Yhteenveto lausunnoista

Oikeusministeriön lausuntopyynnön johdosta eräät tuomioistuimet asettivat työryhmän laatimaan yhteisen lausuntoluonnoksen. Työryhmässä olivat mukana edustajat Helsingin käräjäoikeudesta, Helsingin hovioikeudesta, Itä-Suomen hovioikeudesta sekä Oulun käräjäoikeudesta. Syntynyt luonnos on Itä-Suomen hovioikeuden asiassa lausuman mukainen. Lausuntoon yhtyi kolmesta lausunnonantajaa, joista seitsemän esitti lausuntoon osin eriäviä näkemyksiä. Tuomarivalintalautakunnan asiassa antamaan lausuntoon yhtyivät Itä-Suomen hallinto-oikeus ja tuomarinkoulutuslautakunta. Annettujen lausuntojen valossa oman ryhmänsä muodostavat myös ne tuomioistuimet, jotka ovat jo hakeutuneet turvallisuus selvitysmenettelyn piiriin ja ryhtyneet aktiivisesti hakemaan selvityksiä henkilöstöstään.

Valtaosa vastaajista on sitä mieltä, että lähtökohtaisesti kaikissa tuomioistuinten tehtävissä käsitellään arkaluontoisia ja salassa pidettäviä tietoja tai ollaan niiden kanssa vähintäänkin toistuvasti tekemisissä. Kaikista tehtäviin nimitettävistä voitaisiin siis hankkia turvallisuus selvitys, mikäli selvitysten hankkimiseen ylipäänsä päätetään ryhtyä. Poikkeuksena esitetään lähinnä määräaikaista ja harjoittelijoita, joista ei virkasuhteen lyhyt kesto huomioon ottaen pidetty perusteltuna laatia turvallisuus selvitystä. Toisaalta juuri tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tulevien määräaikaistapausten suuri määrä on Helsingin hallinto-oikeudessa aiheuttanut turvallisuus selvitysten käytön laajentamisen.

Osa lausunnonantajista katsoo turvallisuus selvitysten laatimisen aiheuttavan valtiotäytäntöisiä ongelmia ottaen huomioon tuomioistuinlaitoksen ja tuomareiden riippumattomuuden. Vastaavia huolia ei nähdä liittyvän tuomioistuinten muun henkilöstön selvittämiseen. Myös suojelupoliisin aseman turvallisuus selvitysten laatijana nähdään sopivan huonosti yhteen suomalaisen vallanjako-opin kanssa. Lähes jokaisesta lausunnonnosta ilmenee tarve säännellä lain tasoisesti turvallisuus selvitysten hakemisesta lainkäyttöhenkilöstöstä. Yli puolet lausunnonantajista pitää riippumattomuuden kannalta kuitenkin riittävänä sitä, että laaditun selvityksen lopputulos ei millään tavoin sido hakijaa tai päätöksentekoa nimityksissä. Toisaalta tuomareiksi nimitettävien todetaan jo ennestään olevan varsin hyvin tunnettuja tuomioistuinlaitoksen piirissä ja nimittämismenettelyn sisältävän kattavan selvityksen kohteensa taustoista. Nykyisiä käytäntöjä pidetään riittävinä, eikä niistä ole katsottu aiheutuneen turvallisuusuhkia tähänkään mennessä.

Myös näkemykset siitä, missä laajuudessa selvitykset tulisi laatia, vaihtelevat varsin paljon. Tuomioistuinlaitoksen ja tuomareiden erityisaseman yhteiskunnassa sekä ko-

rostuneiden turvallisuushkien nähdään perustelevan sekä suppeaa että perusmuotoista turvallisuusselvitystä. Voittopuolisesti lausunnoissa kuitenkin kannatetaan perusmuotoisen selvityksen teettämistä ainakin tuomareista. Suppea selvitys koetaan riittäväksi muun henkilökunnan kohdalla. Laajempaa selvitystä vaativat tehtävät voitaisiin yksilöidä lausuntojen mukaan varsin helposti

Selvityksen hakemisen tarkoituksenmukaista organisoimista koskevat lausunnot jakautuvat muutamaaan päälinjaan; eniten kannatusta saa menettely, jossa kukin tuomioistuin hankkisi turvallisuusselvityksen omasta henkilöstöstään. Kannatusta saa myös selvitysten hakemisen keskittäminen perusteilla olevaan tuomioistuinvirastoon. Vähintäänkin tarve yhteisten menettelyjen ja käytäntöjen luomiseksi on lausunnonantajien keskuudessa yleisesti tunnustettu. Muun muassa Itä-Suomen hovioikeuden lausunnossa pidetään perusteltuna, että turvallisuusselvitysten hakeminen päällikkötuomareista, vakinaisista ja määräaikaisista tuomareista, asessoreista ja kärjänoitaareista kytkettäisiin näiden nimitysmenettelyyn ja selvitykset uskottaisiin menettelystä vastaavalle taholle. Toisaalta osa pitää riippumattomuussyistä perusteltuna, että myös selvitysten laatiminen osoitettaisiin tuomioistuinvirastolle suojelupoliisin sijaan.

Seitsemäntoista lausunnonantajaa ryhtyisi turvallisuusselvitysten hakemiseen jo ennen asiakirjojen suojausluokituksen käyttöönottoa. Näistä kaksi ilmoittaa jo hakevansa selvityksiä. Viisi lausunnonantajaa ei pidä asiaa siten kiireellisenä, että lausuntoja olisi syytä ryhtyä hakemaan välittömästi. Lausunnonantajat ovat enimmäkseen sitä mieltä, että turvallisuusselvityksiä ei ainakaan lainkäyttöhenkilöstöstä tulisi eikä voisi ryhtyä hakemaan ennen, kuin lakeja on asianmukaisesti tarkistettu. Useimpien lausunnonantajien mukaan selvitys olisi tarkoituksenmukaisinta laatia vain uudesta henkilökunnasta.

3 Yleiset arviot arviomuistiosta

3.1 Yleiset arviot arviomuistiossa esitetyistä näkökohdista

Useasta lausunnosta käy ilmi, että tuomioistuinlaitoksen suojeleminen turvallisuushilta on tärkeää. Turvallisuusnäkökohtien korostunut merkitys nyky-yhteiskunnassa havaitaan ja turvallisuusselvityslainsäädännön kehittämistä sinänsä kannatetaan varsin laajasti. Tuomioistuinten käsiteltävien asioiden salassapitointressi sekä tuomioistuinlaitoksen yhteiskunnallisesti merkittävä rooli myös tunnustetaan. Osa lausunnonantajista kokee asioiden sähköisen käsittelyn ja tietotekniikan mahdollistaman tietojen jakamisen helppouden uhkina tietojen salassapidolle.

Valtaosassa lausuntoja nousee yleisenä huomiona esille tarve lainsäädännön tarkistamiseksi. Tuomioistuinten ja tuomareiden perustuslaillisen aseman katsotaan edellyttävän laintasoista sääntelyä, mikäli tuomareista aiotaan tehdä turvallisuusselvityksiä. Joistakin lausunnoista käy toisaalta ilmi, että ne antaneessa tuomioistuimessa on jo hakeuduttu turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin ja ryhdytty hakemaan turvallisuusselvityksiä lainkäyttöhenkilöstöstä. Myös suojelupoliisin asema turvallisuusselvitysten laatijana koetaan ongelmallisena. Toisaalta selvityksen perusteella annettu lausunto ei sido nimityspäätöksen tekijää, minkä katsotaan merkittävässä määrässä lausuntoja loiventavan mahdollisia perustuslaillisia ongelmia.

Itä-Suomen hovioikeuden lausunnossa on yleisenä huomiona esiin tuotu turvallisuusselvityksiä tuomioistuimissa koskevan nykytilan epäselvyys ja olemassa olevien käytäntöjen vaihtelevuus. Eräät lausunnonantajat ovat rajoittaneet lausuntonsa koskemaan ainoastaan tuomioistuinten lainkäyttöhenkilökuntaa tai lähestyvät arviomuistiota vain lakisääteisten tehtäviensä näkökulmasta. Lausunnonantajien yksityiskohtaisempia huomioita on esitetty tarkemmin jäljempänä kohdassa 4.

3.2 Turvallisuusselvityksen laatimista edellyttävät tehtävät

Valtaosa lausunnonantajista on sitä mieltä, että lähtökohtaisesti kaikki tuomioistuinlaitoksen tehtävät edellyttäisivät turvallisuusselvityksen laatimista. Tämä käy ilmi esimerkiksi Itä-Suomen hovioikeuden sekä Helsingin ja Vaasan hallinto-oikeuksien asiassa lausumasta.

Tuomioistuinten lainkäyttöosastoilla toimii muun muassa tuomareita, kansliahenkilökuntaa, kärjäviskaaleita, kärjänotaareita, asessoreita, esittelijöitä, kärjäoikeuden lautamiehiä, hallinto-oikeuden asiantuntijajäseniä, maoikeusinsinöörejä, merioikeuden asiantuntijoita, lasten huoltoriitasovittelussa toimivia asiantuntija-avustajia ja soti-lasjäseniä. Edelleen tuomioistuimissa toimii haastemiehiä, tietotekniikasta vastaavia, kirjaamohenkilökuntaa, arkistonhoitajia, informaattikkoja, tuomioistuinten muuta hallinto-henkilökuntaa, korkeakouluharjoittelijoita, työllisyysvaroin palkattuja henkilöitä, tulkeja, kääntäjiä, vartijoita, siivoojia sekä korjaajia ja muita työmiehiä. Merkittävä määrä esimerkiksi kiinteistönhuollosta vastaavasta henkilöstöstä on ulkopuolisen palveluntuottajien työntekijöitä. Tuomioistuimissa käsiteltävistä asioista suureen osaan liittyy vähintään tietoturva-asetuksen suojatasoille III ja IV kuuluvia asiakirjoja. Tällä hetkellä käytössä oleva asianhallintajärjestelmä ei anna mahdollisuutta rajata tietoihin pääseviä henkilöitä tai tehtäviä. Arkaluonteisia tietoja sisältäviä asiakirjoja saattaa myös noudatettavasta huolellisuudesta huolimatta jäädä muiden kuin tietoihin oikeutettujen nähtäville.

Poikkeuksena kolmessa lausunnossa esitetään lyhyiden määräaikaikaisuuksien ja korkeakouluharjoittelijoiden jättämistä selvitysten ulkopuolelle. Toisaalta juuri tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tulevien määräaikaikaisuuksien suuren määrän on Helsingin hallinto-oikeudessa nähty edellyttävän turvallisuusselvitysten käytön laajentamista. Vaasan hallinto-oikeus huomauttaa myös, että virkaan nimittämisen yleisenä perusteena olevan koetellun kansalaiskunnan sisältämä nuhteeton käyttäytyminen pystytään käytännössä selvittämään ainoastaan turvallisuusselvityksen kautta.

Valtaosa lausunnonantajista katsoo, että lainkäyttöhenkilökunnasta turvallisuusselvitysten laatimisen edellytyksenä olisi asiasta laintasoisesti säätäminen. Tämä johtuu tuomarin ja koko tuomioistuinlaitoksen perustuslaillisesta erityisasemasta. Lisäksi huolta on herättänyt suojelupoliisin asema turvallisuusselvitysten laatijana ja sen mahdollisesti mukanaan tuoma täytäntöönpano- ja tuomiovallan välinen ristiriita. Lainsäädäntöprosessin yhteydessä saataisiin perustuslakivaliokunnan kanta sanottujen menettelyiden asiallisuudesta.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden, Martin Scheininin, tuomarivalintalautakunnan ja vakuutus-oikeuden lausunnoissa esitetään, että turvallisuusselvitysten hakemiseen ei tulisi lainkaan ryhtyä. Pirkanmaan kärjäoikeudessa puolestaan on jo hakeuduttu turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin. Lainkäyttöhenkilöstöstään selvityksiä on ryhtynyt hakemaan myös Helsingin hallinto-oikeus. Itä-Suomen hovioikeuden lausunnon mukaan tarkkaa tietoa ei ole siitä, kuinka moni tuomioistuin on jo hakeutunut turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin.

3.3 Laadittavien selvitysten laajuus

3.3.1 Lainkäyttöhenkilöstö

Annetuista lausunnoista käy ilmi, että haettavien turvallisuus selvitysten sopivasta laajuudesta on hankalaa esittää kattavaa yleissääntöä. Kaksitoista lausunnonantajaa katsoo, että lainkäyttöhenkilöstöstä tulisi hakea lähtökohtaisesti perusmuotoinen selvitys. Yhdeksän lausunnonantajaa on sitä mieltä, että tuomareista riittäisi suppea selvitys.

Tapauskohtainen harkinta nousee esille pohdittaessa haettavan selvityksen laajuutta. Esimerkiksi Itä-Suomen hovioikeuden mukaan selvitykset tulisi toteuttaa tarvittaessa perusmuotoista laajempaan. Varsinkin laajamuotoista selvitystä edellyttävät, tietoturva-asetuksen tasoille I ja II sisältyvien tietojen käsittelyä sisältävät tehtävät voitaisiin kuitenkin yksilöidä suhteellisen helposti. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi uuden tiedustelulainsäädännön tultua voimaan tietyt tehtävät Helsingin käräjäoikeudessa. Lisäksi vastauksista käy ilmi, että harkinta tulee tehdä yksittäistapauksellisesti ja henkilön tehtäviä kokonaisuutena arvioiden.

Annettujen lausuntojen valossa voidaan todeta, että valtaosa tuomioistuinten käsittelemistä asioista ja asiakirjoista kuuluu tietoturva-asetuksen suojatasoille III ja IV. Tuomioistuinlaitoksen ja tuomareiden korostunut yhteiskunnallinen asema kuitenkin johtaa siihen, että suppea turvallisuus selvitys ei aina ole tarkoituksenmukainen. Lausunnonantajasta riippuu, tulisiko selvitys toteuttaa suppeaa laajempaan vai ei lainkaan. Merkitystä saavat tällöin toisaalta tuomarin riippumattomuus, varhaisempi tunnettisuus tuomioistuinlaitoksen piirissä ja tuomarin nimittämistä edeltävä perusteellinen selvitys, toisaalta yhteiskunnan muuttuneet ja korostuneet uhkatekijät sekä perusmuotoisessa selvityksessä käytettävät taloudelliset ja ulkomaiset sidonnaisuudet tarkemmin selvittävät tietolähteet.

3.3.2 Muu henkilöstö

Kahdeksan lausunnonantajaa hakisi tuomioistuinten muusta kuin lainkäyttöhenkilöstöstä lähtökohtaisesti suppean turvallisuus selvityksen. Oletusarvoisesti perusmuotoisen tai laajan selvityksen hakemista ei kannateta yhdessäkään lausunnossa. Kolmesatoista lausunnossa tuodaan kuitenkin esille suppeaa laajempaan selvitystä edellyttävien tehtävien tehtäväkohtaisen erittelyn ja tapauskohtaisen yksilöinnin merkitys.

Suppea selvitys voisi olla riittävä lisäksi sellaisesta henkilöstä, joka ei pääse vapaasti liikkumaan tuomioistuimen tiloissa. Perusmuotoisen selvityksen hakeminen voisi olla

perusteltua esimerkiksi niissä moninaisissa tuomioistuinelaitoksen tehtävissä, joissa toimiva on turvallisuusselvitys-lain tarkoittama tietojärjestelmän pääkäyttäjä. Näin esitetään esimerkiksi Itä-Suomen hovioikeuden lausunnossa.

Ulkopuolisten palveluntarjoajien henkilöstöltä edellyttäisiin useimpien lausunnonantajien mielestä vähintäänkin todistuksen esittämistä suppean selvityksen laatimisesta. Toisaalta vakuutusoikeus edellyttäisi heiltä perusmuotoisen selvityksen esittämistä.

3.4 Selvitysten hakemisen tarkoituksenmukainen organisoiminen

3.4.1 Lainkäyttöhenkilöstö

Lausunnoissa esitetään neljää vaihtoehtoista tapaa organisoida turvallisuusselvitysten hakeminen. Eniten kannatusta saa voimassa olevan turvallisuusselvityslain mukainen toimintamalli, jossa tuomioistuimet itse hakeutuisivat turvallisuusselvitysmenettelyyn piiriin ja hakisivat työnantajina henkilöstöään koskevat selvitykset. Näin esitetään Itä-Suomen hovioikeuden lausunnon lisäksi kolmessa muussakin lausunnossa. Itä-Suomen hovioikeus katsoo myös, että menettely vaatisi tuomioistuinlain muuttamista tuomareiden perustuslaillisen erityisaseman turvaamiseksi. Muissakin ehdotuksissa selvitysmenettelyn organisoimiseksi tunnustetaan tarve muuttaa olemassa olevaa lainsäädäntöä; muutoksia olisi tehtävä turvallisuusselvityslain 15 §:ään tai, kuten tuomarivalintalautakunta esittää, niin ikään tuomioistuinlakiin.

Helsingin hallinto-oikeuden, Pohjois-Savon kärjäoikeuden, Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden, suojelupoliisin, tuomariliiton, Turun hallinto-oikeuden ja vakuutusoikeuden keskuudessa kannatusta saa selvitysten keskittäminen perustettavaan tuomioistuinvirastoon ja tätä ennen oikeusministeriöön tai tuomioistuimille itselleen.

Tuomarivalintalautakunta esittää turvallisuusselvitysmenettelylle täysin vaihtoehtoisen tavan selvittää nimitettävien tuomareiden taustat. Tuomareiden riippumattomuuden kannalta ongelmattomalle taholle, kuten tuomioistuinvirastolle, säädettäisiin tällöin tehtäväksi tarvittavien selvitysten hankkiminen tuomarin viran hakijoista ja vastavasti oikeus saada näitä tietoja eri rekistereistä. Tähän lausumaan, joka tekisi suojelupoliisin suorittaman turvallisuusselvityksen tarpeettomaksi, yhtyvät myös tuomarinkoulutuslautakunta, tuomariliitto sekä Itä-Suomen hallinto-oikeus ja Ylivieska-Raahen kärjäoikeus. Myös professori Scheininin mukaan selvitysten hakeminen ja tekeminen tulisi organisoida kokonaisuudessaan tuomioistuinlaitoksen sisäisenä.

Itä-Suomen hovioikeuden lausunnossa esitetään myös toinen mahdollinen toimintamalli selvitysten hakemisen organisoimiseksi. Tällöin turvallisuusselvitysten hakeminen tuomareista, päällikkötuomareista, asessoreista, kärjänotaareista ja määräaikaista tuomareista kytkettäisiin näiden nimitysmenettelyyn ja selvitykset uskottaisiin menettelystä vastaavalle taholle. Ehdotuksen mukaan laissa voitaisiin säätää tehtäviä esimerkiksi tuomarivalintalautakunnalle, tuomarinkoulutuslautakunnalle sekä ylimmille tuomioistuimille. Joitakin tehtäviä voitaisiin antaa myös oikeusministeriölle ja myöhemmin tuomioistuinvirastolle. Tuomareista haettavan turvallisuusselvityksen liittämisestä nimenomaan nimitysmenettelyn kulkuun esittävät myös tuomarinkoulutuslautakunta ja Vaasan hallinto-oikeus.

3.4.2 Muu henkilöstö

Itä-Suomen hovioikeuden lausunnon ja siihen yhtyneiden lausunnonantajien lisäksi kolme muutakin tahoa esittää, että tuomioistuimet hakisivat itse turvallisuusselvitykset muusta henkilöstöstään. Selvitysten keskittämistä ehdottavat kuusi lausunnonantajaa käyvät ilmi lainkäyttöhenkilökuntaa koskevasta kohdasta 3.4.1. Turvallisuusselvitysten hakemisen muusta kuin tuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstöstä ei arvioida aiheuttavan perustuslaillisia ongelmia. Lainsäädännön muutostarve kuitenkin tunnustetaan siltä osin, kuin selvityksen hakeminen tulisi muun kuin työnantajaviraston tehtäväksi.

Turvallisuusselvitys on voimassa viisi vuotta kerrallaan ja suoritettun selvityksen voi osoittaa todistuksella. Todistuksen vaatimista ulkopuolisilta palveluntarjoajilta jo tarjouskilpailun ehtona pidetään toimivana käytäntönä.

3.4.3 Turvallisuusselvitysmenettelyyn hakeutuminen

Yhteistyön tarjoamat mahdollisuudet ja jonkinlaisen mallihakemuksen sekä yhtenäisten käytäntöjen luomisen tarve tunnustetaan etenkin niissä lausunnoissa, joiden mukaan tuomioistuimet itse voisivat hakea selvitykset. Turvallisuusmenettelyn piiriin ovat lausunnonantajista hakeutuneet esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus ja Pirkanmaan kärjäoikeus, joka ei pidä selvitysten hakemisen aloittamiseen liittyviä toimenpiteitä kovinkaan suuritöisinä. Toisaalta esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden mukaan resursseja tulisi lisätä, mikäli keskitettyyn ratkaisuun ei päädytä. Lausunnoissa katsotaan, että muut tuomioistuimet voisivat ottaa mallia ja ohjeita jo menettelyn piiriin hakeutuneilta. Lausunnoissa toivotaan yhteistyötä myös päällekkäisten lausuntojen hakemisen välttämiseksi ja näin resurssien säästämiseksi. Esimerkiksi tulkeista tehtävät selvitykset voisi keskittää hallinnonalalla.

Tarkoituksenmukaisena pidetään turvallisuusselvitysvastaavan nimeämistä tuomioistuimissa, mistä säädetään myös turvallisuusselvityslaisissa. Turvallisuusselvityksen kohteen suostumus olisi luonnollisesti helpointa saada hakijan haastattelun yhteydessä. Selvityksissä saadut tiedot tulisi hävittää laissa vaaditulla joutuisuudella.

3.5 Selvitysten hakeminen ennen asiakirjojen suojausluokituksen käyttöönottoa

Yhdeksäntoista lausunnonantajaa ryhtyisi turvallisuusselvitysten hakemiseen jo ennen asiakirjojen suojausluokituksen käyttöönottoa. Pohjois-Savon käräjäoikeus, tuomariliitto, tuomarinvalintalautakunta, Turun hallinto-oikeus ja Ylivieska-Raahen käräjäoikeus eivät pidä asiaa siten kiireellisenä, että lausuntoja olisi syytä ryhtyä hakemaan välittömästi tai ennen suojausluokituksen käyttöönottoa. Lisäksi Pohjois-Savon käräjäoikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ja Suomen tuomariliitto sitoisivat turvallisuusselvitysten hakemisen aloittamisen tuomioistuinviraston perustamiseen.

Lukuisista lausunnoista käy ilmi, että selvitys tulisi laatia lähtökohtaisesti vain uudesta henkilökunnasta. Lainkäyttöhenkilöstön osalta tämä saattaisi tosin olla käytännössä harvinaista, kun tuomarinvirkaan nimitettävä useimmiten on toiminut tuomioistuinlaitoksen parissa jo pitempään ja selvitys siten vanhastaan on olemassa. Turvallisuusselvityksen laatiminen voisi tulla ajankohtaiseksi myös, kun vanha työntekijä nimitettäisiin uuteen virkaan tai hänen toimenkuvansa merkittävästi muuttuisi. Tällöinkin huomioon voitaisiin ottaa virkatehtävien varhaisempi moitteeton hoitaminen.

4 Yksityiskohtaisemmat arviot muistiosta

4.1 Yleiset tuomioistuimet

4.1.1 Hovioikeudet

4.1.1.1 Itä-Suomen hovioikeus

Edellä kohdassa 2 todetulla tavalla erinäiset tuomioistuimet asettivat työryhmän lausuntoluonnoksen antamista varten. Itä-Suomen hovioikeuden lausunto on työryhmässä laaditun lausunnon mukainen.

Hovioikeus toteaa, että tuomioistuinten käytännöt turvallisuusselvitysten hankkimisessa turvallisuusselvityslain voimaantulon jälkeen ovat poikenneet toisistaan merkittävästi. Suureen osaan tuomioistuinten käsittelemistä asioista liittyy asiakirjoja, jotka kuuluvat tietoturva-asetuksen suojatasoille III ja IV. Lainkäyttöosastoilla ei ole tehtäviä, joissa ei joutuisi tekemisiin salassa pidettävän aineiston kanssa. Tämä korostuu vielä, kun tuomioistuimissa käytetty asianhallintajärjestelmä ei anna mahdollisuutta sinne talletettujen tietojen salaamiseen. Salassa pidettävää aineistoa käsittelevät työssään myös haastemiehet, tuomioistuinten hallintohenkilöstö, tietotekniikasta vastaavat, harjoittelijat, työllisyysvaroin palkatut henkilöt, tulkit ja ulkopuolisten palveluntuottajien työntekijät. Kaikkien lueteltujen tehtävien ja niitä hoitavien henkilöiden kohdalla perusteet turvallisuusselvitysten laatimiselle ovat Itä-Suomen hovioikeuden mukaan olemassa.

Tuomareiden perustuslainkin takaamaan riippumattomuuden johdosta turvallisuusselvitysten laatimiseen tuomareista on varhaisemmin suhtauduttu pidättyvästi. Tuomarit käsittelevät kuitenkin työssään jopa yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisiä tietoja. Tiedustelulainsäädännön uudistus on osaltaan kasvattanut suojaustarpeen alaisen tiedon käsittelyä. Yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävät uhkatekijät ovat muuttuneet. Kun vielä otetaan huomioon, että nimittävä viranomainen ei ole sidottu turvallisuusselvitykseen, vaarantunee tuomioistuinlaitoksen ja yksittäisten tuomareiden riippumattomuus lähinnä teoreettisella tasolla. Näin ollen hovioikeus katsoo, että turvallisuusselvitys on perusteltua hankkia myös tuomareista.

Hovioikeus kuitenkin huomauttaa, että turvallisuusselvitysten hankkiminen edellyttäneen tuomioistuinlain muuttamista. Tätä ennen ei selvityksiä tuomareista, määräaikaista tuomareista, asessoreista ja mahdollisesti myös esittelijöistä ja käräjänotaareista voitaisi teettää. Lainsäädäntöprosessin yhteydessä kävisi ilmi perustuslakivaliokunnan kanta turvallisuusselvitysmenettelyn ja tuomarin perustuslaillisen riippumattomuuden suhteesta.

Perusmuotoinen turvallisuusselvitys tulisi Itä-Suomen hovioikeuden mukaan tehdä tuomareista, kansliassa ja hallinnossa työskentelevistä, maa- ja metsätalouden oikeusinsinööreistä, kärjävaskaaleista, käräjänotaareista, asessoreista, esittelijöistä, haastemiestä, tietotekniikasta vastaavista, korkeakouluharjoittelijoista, työllisyysvaroin palkatuista ja siviilipalvelusta suorittavista. Suojausluokkiin I ja II kuuluvien tietojen käsittelyä sisältävät tehtävät pystyttäisiin yksilöimään ja suppea selvitys voisi olla riittävä tuomioistuinten henkilökunnan osalta. Perusmuotoisessa selvityksessä tietolähteinä ovat kuitenkin suppeaan verrattuna erityisesti ulosotto- ja luottotietorekisterit sekä eräiden toisten valtioiden viranomaisten pitämät rekisterit. Henkilön taloudellinen riippumattomuus ja yhteiskunnallinen luotettavuus tulevat näin paremmin arvioituiksi. Tuomioistuimissa voidaan lisäksi rajoittaa vain rajallisesti henkilöstön pääsyä tietojärjestelmiin ja niihin tallennettuun tietoon. Näistä syistä hovioikeus päätyy siis esittämään perusmuotoisen turvallisuusselvityksen laatimista tuomioistuinten palveluksessa olevista henkilöistä. Eräät tuomioistuimet ovat kuitenkin lausuntoluonnosta laadittaessa ilmaisseet pitävänsä tarpeettomana perusmuotoisten selvitysten laatimista yllä mainitussa laajuudessa.

Suppea turvallisuusselvitys tulisi Itä-Suomen hovioikeuden mukaan tehdä käräjäoikeuden lautamiehistä, merioikeuden asiantuntijoista, lasten huoltoriita-asioissa toimivista asiantuntija-avustajista, tulkeista ja ulkopuolisten palveluntarjoajien palveluksessa olevista työntekijöistä. Laajan turvallisuusselvityksen hakeminen voisi tulla kyseeseen Helsingin käräjäoikeudessa tiedustelulainsäädännön mahdollisen uudistuksen toteuduttua. Käsiteltäväksi saattaa tällöin tulla asiakirjoja, jotka ovat suojaustasolla I.

Itä-Suomen hovioikeus toteaa, että turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin on toistaiseksi hakeutunut vain vähäinen osa tuomioistuimista. Turvallisuusselvityksen piiriin hakeutuminen vaatii kuitenkin merkittävää työpanosta, ja hovioikeuden mukaan olisikin perusteltua käyttää hyväksi olemassa olevaa osaamista tuomioistuinten yhteistyön muodossa. Edelleen hovioikeus toteaa, että tuomioistuinten kannattaisi nimetä turvallisuusselvitysvastaava käsittelemään selvityksissä saatuja tietoja, koska tietojen käsittely on lain nojalla rajattava vain niitä tarvitseville.

Itä-Suomen hovioikeuden käsityksen mukaan tuomioistuin hakee lähtökohtaisesti omaa henkilökuntaansa ja sen tiloissa työskenteleviä koskevan turvallisuusselvityksen. Tuomareiden ja muun lainkäyttöhenkilökunnan osalta tämä siis vaatisi tuomioistuinlain muuttamista. Mikäli tuomioistuinlain muutos ei kuitenkaan toteutuisi, tulisi selvitys laatia ennen henkilön nimittämistä vakinaiseen tuomarinvirkaan ja nimitysprosessin aikaisessa vaiheessa.

Tällöin vakinaiseksi tuomariksi nimitettävästä selvityksen voisi hakea tuomarivalintalautakunta ennen kuin se tekee esityksensä nimitettävästä henkilöstä. Tämä vaatisi turvallisuusselvityslain 15 §:n muuttamista. Korkein oikeus puolestaan hakisi selvitykset nimittämistään määräaikaisista tuomareista ja myös asessoriksi nimitettävistä. Vastaavasti kärjänotaareista turvallisuusselvityksen hakisi tuomarinkoulutuslautakunta. Turvallisuusselvityslain 15 §:n tulisi myös tässä tapauksessa hovioikeuden mukaan muuttua. Lain muuttamista vaatisi myös hovioikeuden ehdotus, jonka mukaan tulkkien osalta turvallisuusselvitysten hakeminen keskitettäisiin oikeusministeriön hallinnonalalla ensin oikeusministeriöön ja sittemmin tuomioistuinvirastoon. Selvitykset voitaisiin myös koordinoita ja keskittää koko valtionhallinnon osalta.

Itä-Suomen hovioikeuden näkemyksen mukaan turvallisuusselvityksen hankkimista koskeva suostumus voitaisiin parhaiten hankkia tehtävää hakevaa henkilöä haastateltaessa. Hovioikeus toteaa vielä, että saatu turvallisuusselvitys on hävitettävä heti, kun se ei enää ole tarpeen ilmoitetun käyttötarpeen kannalta, tai viimeistään kuuden kuukauden kuluttua sen saamisesta, kuten turvallisuusselvityslaisissa säädetään.

Hovioikeus esittää, että tuomioistuinten olisi syytä ryhtyä hakemaan turvallisuusselvityksiä jo ennen suojausluokituksen käyttöönottoa. Selvityksen hankkiminen olisi tarpeellista lähtökohtaisesti vain uusista työntekijöistä. Työtehtävien muuttuminen tai uuteen virkaan nimittäminen olisivat syitä, jotka puoltaisivat turvallisuusselvityksen hankkimista jo pitempään hallinnonalan palveluksessa toimineesta henkilöstä.

4.1.1.2 Rovaniemen hovioikeus

Rovaniemen hovioikeus yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden asiassa antamaan lausuntoon.

4.1.2 Kärjäoikeudet

4.1.2.1 Etelä-Karjalan kärjäoikeus

Etelä-Karjalan kärjäoikeus yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden asiassa antamaan lausuntoon. Selvitysten laajuutta koskevassa arvioinnissa kärjäoikeus kuitenkin yhtyy

Varsinais-Suomen kärjäoikeuden asiassa antamaan lausumaan, jossa todetaan, että turvallisuusselvitykset tulisi laatia tarvittaessa perusmuotoisena tiettyjä asioita Helsingin kärjäoikeudessa käsittelevien, kärjäoikeuden johdon ja hallinnon sekä erityislaatuisten asioiden käsittelijöiden osalta; suppea selvitys riittäisi muulle henkilökunnalle, tulkeille ja ulkopuoliselle henkilöstölle ja selvitystä ei tarvitsisi lainkaan tehdä lautamiehinä, asiantuntijoina ja harjoittelijoina toimivista. Etelä-Karjalan kärjäoikeus ei myöskään pidä asiaa siten kiireellisenä, että turvallisuusselvityksiä olisi syytä ryhtyä hakemaan systemaattisesti ennen suojausluokituksen käyttöönottoa.

4.1.2.2 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus

Etelä-pohjanmaan kärjäoikeus yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden antamaan lausuntoon. Omina huomioinaan kärjäoikeus kuitenkin esittää, että turvallisuusselvitysten hakemisen tulisi koskea lähtökohtaisesti koko tuomioistuinten henkilöstöä korkeakouluharjoittelijoita ja lyhyitä määräaikaisuuksia lukuun ottamatta. Suppeaa selvitystä Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus pitää lähtökohtaisesti riittävänä.

4.1.2.3 Helsingin kärjäoikeus

Helsingin kärjäoikeus yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden asiassa antamaan lausuntoon.

4.1.2.4 Hyvinkään kärjäoikeus

Hyvinkään kärjäoikeus yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden asiassa antamaan lausuntoon.

4.1.2.5 Keski-Pohjanmaan kärjäoikeus

Keski-Pohjanmaan kärjäoikeus yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden asiassa antamaan lausuntoon.

4.1.2.6 Oulun kärjäoikeus

Oulun kärjäoikeus yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden asiassa antamaan lausuntoon.

4.1.2.7 Pirkanmaan kärjäoikeus

Pirkanmaan kärjäoikeuden mukaan turvallisuusselvitysten hakeminen koskisi lähtökohtaisesti tuomioistuinten koko henkilöstöä lukuun ottamatta korkeakouluharjoitteli-

joita ja lyhyitä määräaikaikaisuuksia. Suppea selvitys olisi riittävä, mutta tehtävä- ja tapauskohtaisesti voitaisiin harkita perusmuotoisen turvallisuusselvityksen tarpeellisuutta.

Käräjäoikeus katsoo, että nykytilaa, jossa kukin virasto teettää henkilöstöään ja sidosryhmiään koskevat selvitykset, ei tarvitse muuttaa. Turvallisuusselvitysmenettelyyn hakeutumista se pitää melko vaivattomana ja suurta työpanosta vaatimattomana. Käräjäoikeus on jo nyt menettelyn piirissä. Pirkanmaan käräjäoikeus kuitenkin kannattaa yhteisen ohjeen laatimista turvallisuusselvitysten hakemisesta.

Turvallisuusselvitystä ei käräjäoikeuden mukaan ole tarpeen tehdä nyt virassa olevista henkilöistä, vaikka heille ei sitä entuudestaan olisikaan tehty. Turvallisuusselvitysmenettelyn käyttöönottoa ei sen mukaan ole syytä lykätä odottamaan asiakirjojen suojausluokituksen käyttöönottoa.

4.1.2.8 Pohjois-Savon käräjäoikeus

Pohjois-Savon käräjäoikeus yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden asiassa antamaan lausuntoon. Käräjäoikeus kuitenkin korostaa asiassa eräitä näkökohtia. Ensinnäkin tuomareiden ja muun lainkäyttöhenkilökunnan osalta turvallisuusselvitysten laatimisesta tulisi säätää erikseen lailla. Käräjäoikeus katsoo tuomioistuinten riippumattomuuden ja suojelupoliisin aseman turvallisuusselvitysmenettelyssä voivan avata jopa mahdollisuuden poliittiseen vaikuttamiseen tuomareita nimitettäessä. Perusteellinen lainvalmistelu ja eduskuntakäsittely olisivat siten tärkeitä arvioitaessa mahdollista selvitysmenettelyn käyttöönottamista.

Toiseksi Pohjois-Savon käräjäoikeus esittää harkittavaksi turvallisuusselvitysten hankkimisen keskittämistä perustettavan tuomioistuinviraston hoidettavaksi. Ennen sanotun viraston perustamista ja menettelyn säätämistä lailla sen tehtäväksi ei turvallisuusselvitysten hankkimiseen ole käräjäoikeuden mielestä tarvetta ryhtyä muutoin kuin poikkeuksellisesti.

4.1.2.9 Vantaan käräjäoikeus

Vantaan käräjäoikeus yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden asiassa antamaan lausuntoon. Käräjäoikeus tahtoo omana lausuntonaan kuitenkin korostaa turvallisuusselvityksen piiriin hakeutumisen yhteistä tukemista jonkinlaisen mallihakemuksen laatimisella.

4.1.2.10 Varsinais-Suomen kärjäoikeus

Varsinais-Suomen kärjäoikeus yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden lausunnossa esitettyyn.

Kärjäoikeus esittää kuitenkin myös omia huomioitaan. Turvallisuusselvitykset tulisi sen mukaan laatia tarvittaessa perusmuotoisena tiettyjä asioita Helsingin kärjäoikeudessa käsittelevien, kärjäoikeuden johdon ja hallinnon sekä erityislaatuisten asioiden käsittelijöiden osalta. Suppea selvitys riittäisi muulle henkilökunnalle, tulkeille ja ulkopuoliselle henkilöstölle. Selvitystä ei tarvitsisi lainkaan tehdä lautamiehinä, asiantuntijoina ja harjoittelijoina toimivista.

Selvitykset olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida siten, että jokainen virasto hakisi vain omaa henkilökuntaansa koskevat. Toisen työnantajan palveluksessa olevien tulisi esittää selvityksen teettämistä koskevat tiedot työtä aloitettaessa.

Kärjäoikeus toteaa vielä, että jo virassa olevista selvityksiä ei tarvitsisi tehdä, mutta uusien virkaan nimitettävien osalta selvitys olisi laadittava. Tähän kantaan kärjäoikeus päätyy epäillessään suojausluokitusten voimaantulon ajallista ulottuvuutta mitattavan vuosikausissa.

4.1.2.11 Ylivieska-Raahen kärjäoikeus

Ylivieska-Raahen kärjäoikeus yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden antamaan lausuntoon, mutta lausuu kuitenkin kahdessa kohdin myös itse.

Harkittaessa laadittavien turvallisuusselvitysten laajuutta kärjäoikeus huomauttaa, että käynnissä on merkittäviä tietojärjestelmähankkeita. Arkaluonteisiin tietoihin pääsee jatkossa käsiksi entistä pienempi joukko tuomioistuinten henkilökuntaa, ja näin ollen suppea selvitys voisi olla usein riittävä. Tuomareiden riippumattomuus ja nimitysmenettelyn erityispiirteet voivat kärjäoikeuden näkemyksen mukaan edellyttää, että tuomareiden taustat selvitetään vaihtoehtoisella tavalla, kuten tuomarinvalintalautakunta on esittänyt.

Suojausluokitusten käyttöönottoaminen tulee vaikuttamaan oleellisesti siihen, missä laajuudessa esimerkiksi pakkokeinoasioiden käsittelijöiden osalta tarvitaan perusmuotoinen turvallisuusselvitys. Ylivieska-Raahen kärjäoikeus esittääkin, että selvitysten hankkimiseen tulisi ryhtyä vasta luokituksen käyttöön ottamisen jälkeen.

4.2 Hallintotuomioistuimet

4.2.1 Helsingin hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus yhtyy oikeusministeriön käsitykseen siitä, että yhteiskunnalliset olot edellyttävät entistä järjestelmällisempää otetta huolehdittaessa tuomioistuinten turvallisuudesta. Hallinto-oikeudessa on viime vuosina aloittanut suuri määrä entuudestaan oikeudelle tuntematonta projektihenkilöstöä. Hallinto-oikeus on sittemmin laajentanut suppeiden turvallisuusselvitysten tekemisen koskemaan, ei ainoastaan näitä turvapaikkaprojektiin liittyviä määräaikaissuusia, vaan kaikkia uusia työntekijöitä. Selvitysten teettäminen on ulotettu myös lainkäyttötehtävissä toimiviin.

Hallinto-oikeuden mukaan lainkäyttöhenkilöstöllä on pääsy hallinto-oikeuden asianhallintaan ja rajatummalla joukolla myös oikeudet erilaisiin viranomaisten rekistereihin. Myös asiantuntijajäsenet, kirjaamohenkilökunta, arkistonhoitajat sekä informaattikko käsittelevät tehtävässään turvaluokiteltuja asiakirjoja. Hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat kuuluvat pääsääntöisesti suojaustasoille III ja IV. Näin ollen suppea turvallisuusselvitys on Helsingin hallinto-oikeuden mukaan lähtökohtaisesti riittävä.

Turvallisuusselvityslain tarkoittamassa tietojärjestelmän pääkäyttäjän roolissa Helsingin hallinto-oikeudessa työskentelevät esimerkiksi pääkirjaaja, ICT-tukihenkilö, henkilöstösihteerit, talouspäälikkö, hallintopäälikkö sekä hallinto-oikeuden ylituomari. Mainituista, pääkäyttäjänä työskentelevistä tulisi hallinto-oikeuden käsityksen mukaan laatia perusmuotoinen turvallisuusselvitys. Ulkopuolisten palveluntarjoajien palveluksessa työskenteleviltä olisi puolestaan edellytettävä turvallisuusselvitystodistusta. Tällä hetkellä resursseja myös hukataan, kun ulkopuolisesta henkilöstöstä teetetään päällekkäisiä selvityksiä usean eri viraston toimesta.

Helsingin hallinto-oikeus arvioi, että selvitykset olisi mielekkäintä organisoida hoidettavaksi keskitetysti tuomioisuinvirastossa. Muussa tapauksessa tuomioistuinten hallinnollisia resursseja tulisi lisätä. Päällikkötuomareiden ja tuomareiden osalta hallinto-oikeus kuitenkin esittää, että myös tuomarivalintalautakunta voisi vastata selvitysten teettämisestä. Suppean turvallisuusselvityksen laatiminen vie tällä hetkellä käytännön kokemuksen mukaan noin neljä viikkoa. Näin ollen hallinto-oikeus on huolissaan myös suojelupoliisin resurssien riittävydestä. Se huomauttaa vielä, että turvallisuusselvitys on perusteltua hankkia vain uusista virkamiehistä, ellei jo pitkään hallinto-oikeudessa moitteettomasti tehtäviään hoitaneen taustojen selvittämiseksi löydy työtehtävistä johtuvaa erityistä syytä.

4.2.2 Itä-Suomen hallinto-oikeus

Itä-Suomen hallinto-oikeus yhtyy tuomarivalintalautakunnan asiassa antamaan lausuntoon. Hallinto-oikeus kuitenkin korostaa, että mitään konkreettisia ongelmia tässä suhteessa ei ole osoitettu eikä tullut muutoinkaan esille. Vakinaisten tuomareiden ja pääällikkötuomareiden nimittämistä edeltää perusteellinen harkinta ja kyseiset henkilöt tunnetaan oikeuslaitoksen parissa entuudestaan.

Hallinto-oikeus suhtautuu hyvin kriittisesti turvallisuusselvitysten tekemiseen tuomioistuinten henkilöstössä. Riippumattomuuden kannalta erityisen ongelmallista on suoje-lupoliisin asema selvitysten tekijänä. Tuomareiden erityisaseman johdosta turvallisuusselvitysten teettämisestä tuomioistuinten henkilöstölle tulisikin hallinto-oikeuden mukaan säätää nimenomaisesti laissa.

4.2.3 Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan lähtökohtaisesti kaikki hallinto-oikeudessa työskentelevät käsittelevät suojaustasoihin III ja IV kuuluvia asiakirjoja. Heitä kaikkia koskisi siis myös turvallisuusselvitysten laatiminen. Hallinto-oikeus katsoo käytännön näkökohtien kuitenkin puoltavan sitä, että lyhyet määräaikaosuudet jäisivät menettelyn ulkopuolelle. Määräaikaisesta työvoimasta olisi haasteellista teettää turvallisuusselvi-tyksiä ja se hidastaisi rekrytointiprosessia.

Selvitykset, joiden hankkiminen sopisi hallinto-oikeuden mukaan hyvin tuomioistuinvi-rastolle, voitaisiin pääsääntöisesti laatia suppeina. Turvallisuusselvitysmenettelyyn hakeutumisesta olisi hyvä olla olemassa yhtenäinen malli, mikäli tuomioistuimet itse joutuvat hakemaan turvallisuusselvityksiä. Tämä säästäisi työtä ja auttaisi yhteisen käytännön luomisessa. Yhteisiä pelisääntöjä hallinto-oikeus katsoo tarvittavan myös osoittamaan sen, mitkä ja kuinka pitkät tehtävät edellyttäisivät turvallisuuslevitysten tekemistä. Koordinaatiotehtävä voitaisiin uskoa oikeusministeriölle tuomioistuinten riippumattomuuden siitä vaarantumatta.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus katsoo turvallisuusselvitysten tekemisen olevan pe-rusteltua riippumatta siitä, onko asiakirjojen suoje-luokitus otettu käyttöön. Käytännön näkökohdat kuten resurssien rajallisuus ja monet muut vireillä olevat asiat puoltaisivat turvallisuusselvitysten käyttöönoton kytkemistä tuomioistuinviraston perustamiseen.

4.2.4 Turun hallinto-oikeus

Turun hallinto-oikeus lausuu, että turvallisuusselvitys tulisi koskemaan käytännössä koko hallinto-oikeuden henkilöstöä mukaan luettuina myös ulkopuolisten palveluksessa olevat työntekijät. Hallinto-oikeus pitää suppeaa turvallisuusselvitystä pääsääntöisesti riittävänä. Tuomareiden osalta selvitysten hankkimisesta tulisi säätää erikseen lailla.

Hallinto-oikeuden mukaan järkevintä olisi, että turvallisuusselvitysmenettelyyn hakeutuminen ja selvitysten hakeminen keskitetään perustettavalle tuomioistuinvirastolle. Mikäli asia ei kuitenkaan siedä viivytystä, tulisi asiaa valmistelemaan ja koordinoimaan perustaa työryhmä. Hallinto-oikeus pitää tarkoituksenmukaisimpana suojaaluokituksen käyttöön ottamista ennen turvallisuusselvitysten hakemista.

4.2.5 Vaasan hallinto-oikeus

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan tuomioistuimessa toimii osastoilla toimivaa lainkäyttö- ja muuta henkilökuntaa, asiantuntijajäseniä, hallinto-oikeuden omaa hallinto-henkilökuntaa, tietotekniikasta vastaavaa henkilöstöä, harjoittelijoita, tulkkeja ja kääntäjiä sekä suuri määrä erilaisia ulkopuolisten palveluntuottajien työntekijöitä. Kaikissa mainituissa tehtävissä oikeus katsoo perusteiden turvallisuusselvityksen laatimiselle olevan olemassa.

Vaasan hallinto-oikeus arvioi, että suurin osa sen käsiteltävistä asioista sijoittuu luokkiin III–IV. Poikkeuksellisesti hallinto-oikeudella saattaa olla joitain I tai II luokkiin kuuluvia asiakirjoja. Henkilökunnan pääsyä tietojärjestelmiin ei kuitenkaan tällä hetkellä ole mahdollista rajata. Perusmuotoisen turvallisuusselvityksen etuna oikeus näkee selvitysten hakemisen suppeaa laajemmin eri rekistereistä. Tällöin voidaan paremmin varmistua henkilön taloudellisesta riippumattomuudesta.

Hallinto-oikeus toteaa, että tuomareiden ohella perusmuotoisen selvityksen hankkiminen voisi olla perusteltua eräiden muidenkin henkilöstöryhmien osalta. Tällaiset tehtävät pystyttäisiin kuitenkin yksilöimään ja pääsääntöisesti suppea turvallisuusselvitys olisi riittävä muun henkilökunnan ja ulkopuolisten palveluntarjoajien osalta.

Tuomioistuimet voivat itse teettää turvallisuusselvityksiä henkilökunnastaan ja tiloissaan työskentelevistä. Turvallisuusselvityksen piiriin hakeutumisessa tuomioistuimet voisivat hakea tukea kyseisen prosessin jo läpi käyneiltä tuomioistuimilta. Hallinto-oikeuden näkemys on, että tuomioistuimen olisi syytä nimetä turvallisuusselvityksistä

vastaava henkilö, joka hoitaisi kaikki selvityksiin liittyvät käytännön toimenpiteet. Selvityksen kohteen suostumus puolestaan on luonnollisinta antaa haastattelun yhteydessä.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että mikäli vakinaiseen tuomarin virkaan nimitettävästä turvallisuusselvitystä ei vielä olisi tehty, voisi sen teettää tuomarivalintalautakunta ennen nimitysesityksen tekemistä. Päätösvalta selvitykselle annettavasta merkityksestä tulisi kuitenkin olla tuomioistuimella itsellään. Korkein hallinto-oikeus voisi teettää turvallisuusselvityksen nimittämiensä määräaikaisten tuomareiden ja asessorien osalta. Käräjänotaarit kuuluisivat luontevimmin tuomarinkoulutuslautakunnalle, kun taas oikeusministeriölle voitaisiin koota asiantuntijajäsenten, tulkkien ja kääntäjien turvallisuusselvityksistä huolehtiminen. Esitetty menettely edellyttäisi turvallisuusselvityslain 15 §:n muuttamista.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan tuomioistuinten tulisi itse huolehtia turvallisuusselvityksen piiriin hakeutumisesta, eikä jäädä odottamaan asiakirjojen suoja- ja luokitukseen käyttöönottoa. Ainoastaan turvallisuusselvityksen avulla pystytään selvittämään koetellun kansalaiskunnan osatekijänä oleva nuhteeton käyttäytyminen. Jo pitkään saman viranomaisen palveluksessa olleiden ja tehtävänsä luotettavasti hoitaneiden kohdalla selvityksen hankkiminen ei kuitenkaan olisi tarpeellista.

4.3 Erityistuomioistuimet

4.3.1 Työtuomioistuin

Työtuomioistuin yhtyy Itä-Suomen hovioikeuden asiassa antamaan lausuntoon. Työtuomioistuin kuitenkin erikseen korostaa, että tuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan osalta turvallisuusselvitysten laatimisesta tulisi säätää laissa. Tällöin kysymykset tuomareiden riippumattomuudesta, laadittavien selvitysten laajuudesta ja laatijasta sekä laatimisen ajankohdasta nimitysmenettelyssä tulisivat riittävästi vastatuiksi. Asiantuntijajäsentensä osalta työtuomioistuin katsoo suppean turvallisuusselvityksen riittäväksi.

4.3.2 Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeus toteaa, että se ei käsittele käytännössä lainkaan valtion turvallisuuteen vaikuttavia tietoja. Sen sijaan suuri osa käsiteltävistä asioista sisältää yksityishenkilöiden salassa pidettäviä tietoja. Vakuutusoikeus ei lähtökohtaisesti löydä huomautettavaa turvauhkien ehkäisemisestä turvallisuusselvitysten kautta. Se kuitenkin

huomauttaa, että uhat eivät vaikuttaisi ainakaan toistaiseksi aktualisoituneen tuomareiden kohdalla. Vakuutusosoikeus katsoo, että tuomareiden nimitysmenettely on rakennettu siten, että se on omiaan karsimaan sopimattomat henkilöt tuomariturulta. Turvallisuusselvitysten yleinen käyttöönotto ei näin ollen olisi tarpeellinen kaikkien tuomareiksi nimitettävien kohdalla. Jos menettelyyn kuitenkin haluttaisiin ryhtyä, tulisi asiasta säätää lailla.

Vakuutusosoikeus katsoo, että turvallisuusselvitykset voisi laatia kaikista uusista työntekijöistä, tuomarit mahdollisesti pois lukien. Tuomioistuimen ulkopuolisten työntekijöiden turvallisuusselvitysten teettäminen olisi puolestaan mahdollista velvoittaa palvelun tuottajan tehtäväksi jo kilpailutusvaiheessa. Suoritettuja selvityksiä voitaisiin sitten kontrolloida turvallisuusselvitystodistusten avulla.

Selvitykset tulisi laatia lähtökohtaisesti suppeana, mutta kuitenkin tarpeen edellyttämässä laajuudessa. Sen sijaan tuomioistuinten ulkopuolisista työntekijöistä selvitys voisi olla perusmuotoinen. Kaikkien tuomioistuinten tulisi hakeutua turvallisuusselvitysmenettelyyn, tarvittaessa jo ennen asiakirjojen suojaluokituksen käyttöönottoa. Selvitysten hankkimisesta voisi päättää tuomioistuimen päällikkö tai kanslia- tai hallintopäällikkö, joista kaksi viimeksi mainittua olisivat vakuutusosoikeuden mukaan sopivia toimimaan myös turvallisuusselvitysvastaavana.

4.4 Tuomarinkoulutuslautakunta ja tuomarivalintalautakunta

4.4.1 Tuomarinkoulutuslautakunta

Tuomarinkoulutuslautakunta viittaa tuomarivalintalautakunnan oikeusministeriölle asiassa antamaan lausuntoon ja yhtyy siinä esitettyyn. Lautakunta kuitenkin esittää myös omia huomioitaan.

Lautakunta esittää, että turvallisuusselvityksen laatiminen olisi tarkoituksenmukaista asessorin tehtäviin nimitettäväksi esitettävien osalta siinä laajuudessa, kuin edellytetään muiden määräaikaista tuomarinvirkaa hakevista. Käräjänotaarin virkasuhde rinnastuisi lautakunnan arvion mukaan puolestaan määräaikaiseen lainkäyttö- ja kansliahenkilökuntaan.

Tuomarinkoulutuslautakunta muistuttaa lausunnossaan, että se ei ole asessorien eikä käräjänotaarien työnantaja. Laissa tulisivat näin ollen säätää lautakunnan oikeudesta

hakea henkilöturvallisuusselvitystä, mikäli lautakunnalle tällaisia tehtäviä annettaisiin. Lautakunta käyttää nimitysvaltaa käräjänotaareiden osalta. Aessoreiden osalta lautakunta ainoastaan suorittaa esivalinnan. Näin ollen tarkoituksenmukaisinta olisi, että lautakunnalle säädettäisiin korkeintaan oikeus hakea turvallisuusselvitystä notaareiden osalta.

Turvallisuusselvitysten laatimisen laajuutta ja mahdollista asiakirjojen suojausluokituksen käyttöönottoa edeltävää turvallisuusselvitysten hakemista koskevissa kysymyksissä lautakunta on samaa mieltä kuin asessorien ja käräjänotaarien työnantajavirastot.

4.4.2 Tuomarivalintalautakunta

Tuomarivalintalautakunta toteaa lausuvansa asiassa tuomioistuinlain mukaisen tehtävänsä mukaisesti ainoastaan vakinaisten ja päällikkötuomareiden virantäyttömenettelyn kannalta.

Lautakunta muistuttaa tuomioistuinten ja tuomareiden perustuslaillisesta erityis asemasta ja siitä, että tuomareiden asemasta säädetään yleensä tarkoin erikseen eri laeissa. Yleislain tasoisessa turvallisuusselvityslain ei kuitenkaan ole tuomareita koskevia erityissäännöksiä. Muuallakaan lainsäädännössä ei säädetä turvallisuusselvityslain soveltamisesta tuomareihin. Tuomarivalintalautakunta edelleen huomauttaa, että mitään käytännön ongelmia ei ole tullut esille liittyen tuomioistuinlaitoksen suojeleamiseen turvallisuushilta. Vakinaisen tuomarin nimittämistä edeltää varsin perusteellinen valmistelu sekä harkinta. Nimitettävät yleensä myös tunnetaan hyvin etukäteen.

Tuomarivalintalautakunta katsoo asiassa erottuvan kaksi selvästi ongelmallista kysymystä. Turvallisuukselvityslaki ei ole täysin yhteismitallinen tuomareiden perustuslaillisen erityisase man kanssa. Lainvalmistelussa voitaisiin arvioida perusteellisesti, miltä osin turvallisuusselvitysjärjestelmä soveltuu tuomareihin. Esimerkkinä yhteen sojimattonasta sääntelystä lautakunta esittää turvallisuusselvityslain 51–52 §:ssä tarkoitettun jälkikäteisen seurannan. Toinen olennainen ja rakenteellinen ongelma seuraa suojelupoliisin roolista turvallisuusselvitysten laatijana. Tarvittaessa myös poliisin virkatoimien laillisuus ja mahdollinen virkavastuu ratkaistaan tuomioistuimissa. Kysymys on tuomarivalintalautakunnan mukaan viime kädessä järjestelmän uskottavuudesta ja legitimitetistä ja siitä, miltä se näyttäisi ulospäin.

Edellä mainituista syistä tuomarivalintalautakunta on ehdottanut vaihtoehtoista toteutustapaa tuomariksi nimitettävien taustan selvittämiseksi. Taustat selvittäisi jokin toinen, riippumattomuuden kannalta ongelmaton taho. Tarvittavien selvitysten ja rekisteritietojen hankkiminen voitaisiin säätää esimerkiksi perustettavan tuomioistuinviraston

tehtäväksi ja tietojen saaminen sen oikeudeksi. Nykyisen turvallisuusselvityslain mukaisesti ei tuomarin virkaan tai päällikkötuomariksi esitettävistä tulisi selvityksiä tehdä.

Lautakunta toteaa, että vakinaisilla tuomareilla on virkatehtävissään oikeus käsitellä suojaustasojen III ja IV asiakirjoja. Suojaustasoille I ja II kuuluvia asiakirjoja tuomarit käsittelevät melko harvoin. Tästä syystä suppea turvallisuusselvitys olisi perusteltu. Päällikkötuomari saattaa kuitenkin joutua tekemisiin sellaisten tietojen kanssa, joiden oikeudeton paljastuminen voisi aiheuttaa erityisen suurta tai merkittävää vahinkoa yleiselle edulle. Näin ollen joissakin tilanteissa perusmuotoisen selvityksen tekeminen voisi olla perusteltua päällikkötuomarin virkaan nimitettäväksi esitettävästä henkilöstä.

Ilman lain muutosta turvallisuusselvityksen voisi hakea se tuomioistuin, jonka virkaa ollaan täyttämässä. Lautakunta ei pidä tarkoituksenmukaisena lain muuttamista siten, että tuomarivalintalautakunnalle itselleen annettaisiin oikeus hakea turvallisuusselvityksiä. Tämä johtuu siitä, että tuomarivalintalautakunta tekee esityksensä vasta virantäyttömenettelyn loppuvaiheessa tuomioistuinten antamien lausuntojen jälkeen. Selvityksen tulisi lautakunnan mukaan olla tuomioistuinten käytettävissä jo näitä lausuntoja annettaessa. Tehtävä olisikin perusteltua antaa tuomioistuinviraston hoidettavaksi. Selvitys tulisi tehdä vain virkaan esitettävistä tai varteenotettavimmista hakijoista.

Tuomarivalintalautakunta ei pidä asiaa siten kiireellisenä, että turvallisuusselvityksiä olisi perusteltua hakea ennen asiakirjojen suojausluokituksen käyttöönottoa.

4.5 Eräät muut virastot ja viranomaiset, ammattijärjestöt sekä muut lausunnonantajat

4.5.1 Arviointikriteerilautakunta

Turvallisuusselvityslain mukainen arviointikriteerilautakunta toteaa, että oikeusministeriön lausuntopyynnössä on sinänsä asianmukaisesti arvioitu niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat turvallisuusselvitysten hakemisen tarpeeseen. Lautakunta korostaa yleisellä tasolla, että turvallisuusselvitysten laatiminen arvioidaan tapaus- ja tehtäväkohtaisesti.

Suojausluokituksen käyttöönotto ei lautakunnan mukaan ole muodollinen edellytys turvallisuusselvitysten hakemiselle ja laatimiselle. Arviointikriteerilautakunta kiinnittää

huomioita turvallisuusselvityslain 18 §:n mukaisesti henkilöturvallisuus selvityksen laatimisen yleisiin edellytyksiin. Laista seuraavana vähimmäisvaatimuksena on viranomaisen tieto siitä, minkälaisiin tietoihin selvityksen kohde työtehtävissään pääsee samoin kuin tieto sanottujen tietojen suojaustasosta. Suojaustasojen ohella turvallisuus selvitysten laatimista voidaan lautakunnan mukaan arvioida myös lain tarkoittamien tehtävien sisällön avulla.

4.5.2 Suojelupoliisi

Suojelupoliisi katsoo turvallisuus selvityksen laatimisen olevan mahdollista työtehtävien liittyessä laissa mainittuihin suojattuihin etuihin. Harkittaessa tuomioistuimissa työskenteleville suoritettavan selvityksen laajuutta suojelupoliisi kiinnittää oikeusministeriön huomiota siihen, että asiaa tulisi käsitellä kokonaisvaltaisesti. Tällöin huomiota ei tulisi kiinnittää pelkästään asiakirjojen käsittelyyn vaadittaviin oikeuksiin.

Tuomarit tekevät paljon valtion turvallisuuteen liittyviä ratkaisuja ja päätöksiä, mistä syystä perusmuotoisen turvallisuus selvityksen käyttäminen olisi suojelupoliisin mukaan perusteltua. Toiminnallisista ja taloudellisista asioista koskevista rekistereistä voisi laajemmin tarkastaa, onko henkilöllä yhteyksiä esimerkiksi ulkomaisiin tiedustelupalveluihin tai terrorismintorjunnan kohdehenkilöihin. Suppea selvitys olisi lähtökohtaisesti riittävä muulle henkilöstölle kuin tuomareille.

Suojelupoliisi pitää tarkoituksenmukaisena keskitettyä tuomioistuinten koskevien selvitysten hakumenettelyä. Kaikki tuomioistuimet eivät ole hakeutuneet selvitysmenettelyn piiriin ja eroja on myös turvallisuus selvitysten hakemisen käytännöissä. Suojelupoliisin käsityksen mukaan tuomioistuinten olisi syytä hakea samoista tehtävistä saman tasoisia turvallisuus selvityksiä. Suojelupoliisi ei pidä ongelmallisena sitä, että tuomioistuimet hakeutuisivat turvallisuus selvitysmenettelyn piiriin ennen asiakirjojen suoja luokituksen käyttöönottamista.

4.5.3 Suomen tuomariliitto ry

Suomen tuomariliitto kannattaa turvallisuus selvityssäännösten kehittämistä. Tuomariliitto toteaa, että tuomarin virkaan nimittäminen pitää sisällään poikkeuksellisen perusteellisen valmistelun ja harkinnan. Nimitettävät henkilöt ovat lisäksi yleensä työskennelleet pitkään oikeuslaitoksen palveluksessa ja heidät näin ollen tunnetaan hyvin. Mitään konkreettisia ongelmia ei liiton mukaan ole tähän asti ilmennyt. Nämä näkökohdat tulisi liiton mukaan ottaa huomioon, varsinkin jos suunnitellaan perusmuotoisen

turvallisuusselvityksen kohdistamista tuomareihin. Se pitää tärkeänä, että määräaikaisia ja vakinaisia tuomareita koskisivat samat selvityksen tarpeellisuutta koskevat kriteerit.

Tuomariliiton mukaan tuomareiden erityisasema ja turvallisuusselvitysten laatiminen olisi sovittava asianmukaisesti yhteen. Liitto pitää periaatteellisesti ongelmallisena myös poliisin roolia tuomareiden erityisaseman suhteen, koska poliisin virkatoimien laillisuus ja mahdollinen virkavastuu ratkaistaan viime kädessä tuomioistuimessa.

Lainkäyttöhenkilökuntaa koskevan turvallisuusselvityksen laatiminen olisi tuomariliiton käsityksen mukaan ongelmattomimmin uskottavissa riippumattomalle tuomioistuinvirastolle. Tässä tuomariliitto siis yhtyy tuomarivalintalautakunnan lausuntoon. Lain-säädännön muutoksia edellyttäisi myös tuomareiden valtiosääntöinen erityisasema. Samalla saataisiin perustuslakivaliokunnan kanta tuomarin riippumattomuuden ja pu-heena olevan menettelyn suhteesta.

Edelleen tuomariliitto pitää tärkeänä, että lailla tarkoin säädettäisiin sellaisesta turvallisuusselvityksen tuloksesta, joka estäisi toimimisen tuomarin virassa. Tuomariliitto näkee erityisen ongelmallisena tulevaan tiedustelulainsäädäntöön liittyen sen, että suo-jelupoliisi, jonka virkamiehet toimivat hakijoina manituissa asioissa, valitsisi siinä tar-koitettuja asioita ratkaisevat tuomarit.

Tuomariliiton näkemys on, että suppea turvallisuusselvitys on riittävä, mikäli turvalli-suusselvityksiä ryhdyttäisiin tuomareista hakemaan. Ennen tehtävien siirtymistä tuo-mioistuinvirastolle olisi ne perustelluinta uskoa tuomioistuimille itselleen. Liitto ei pidä turvallisuusselvitysten hakemiseen ryhtymistä ennen suojausluokituksen käyttöönot-toa kiireellisenä.

4.5.4 Professori Martin Scheinin

Professori Martin Scheininin mielestä turvallisuusselvitysmenettelyn yleinen käyttöön-otto tuomioistuimissa ja tuomareita nimitettäessä loukkaisi Suomen perustuslakia ja Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Scheinin toteaa, että tuomioistuinten tehtävät ja niiden perustuslaissa turvattu riippu-mattomuus, asiakkaidensa oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä valtio-sääntöinen erityisasema estävät sellaiset järjestelyt, joissa toimeenpanovalta puuttuisi turvallisuusselvitysten laatimiseen tuomioistuimissa toimivista tai tällaisiin tehtävin ni-mitettäviksi ehdotettavista. Hän esittää, että turvallisuusselvitysten hakeminen ja teke-

minen tulisi organisoida kokonaan tuomioistuinlaitoksen sisäisesti. Tämä myös edellyttäisi uutta lainsäädäntöä. Suojelupoliisin ei siis tulisi olla millään tavoin osallisena asiaan, ja myöskään nykyisen lain tarkoittamia turvallisuusselvityksiä ei tulisi hakea.

TURVALLISUUSSELVITYSTEN LAATIMINEN TUOMIOISTUIMISSA

1 Johdanto

1.1 Lainsäädännöllinen pohja

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

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

Edelleen viranomaisen tulee luokitella salassa pidettävät asiakirjat tai niihin sisältyvät tiedot sen mukaan, minkälaista tietoturvallisuutta niiden käsittelyssä on tarpeen noudattaa. Tietoturva-

asetuksen mukaan asiakirjat voidaan luokitella neljälle eri suojaustasolle. Korkeimmalla suojaustasolla I on asiakirjat, joihin sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa **erityisen suurta vahinkoa** salassapitosäännöksessä tarkoitettulle **yleiselle edulle**. Asiakirja kuuluu suojaustasolle II, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa **merkittävää vahinkoa** salassapitosäännöksessä tarkoitettulle **yleiselle edulle**. Asiakirja on puolestaan suojaustasoa III, jos siinä olevan tiedon oikeudeton paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa **vahinkoa** salassapitosäännöksessä tarkoitettulle **yleiselle tai yksityiselle edulle**. Vastaavasti alimmalle tasolle eli suojaustasolle IV kuuluvan asiakirjan sisältämän tiedon paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa **haittaa** salassapitosäännöksessä tarkoitettulle **yleiselle tai yksityiselle edulle**.

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

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

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

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

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

1.2 Oikeusministeriön sisäinen ohjeistus

Oikeusministeriö on antanut ohjeistusta turvallisuus selvitysten laatimisesta. Oikeusministeriön ohjeen mukaan lähtökohtana on, että **suppea selvitys** tehdään kaikista virkamiehistä ja perusmuotoinen tiettyihin tehtäviin nimitettävistä. Ohjeistuksen mukaan suppea turvallisuus selvitys

tulee tehdä kaikille rekrytoitaville sekä tehtäviä talon sisällä vaihtaville henkilöille. Tämä perustuu siihen, että kaikilla oikeusministeriön virkamiehillä on oikeus käsitellä salassa pidettäviä asiakirjoja turvallisuus selvityslain 21 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti (suojaustasoihin III—IV luokitellut asiakirjat). Poikkeuksena pääsäännöstä ovat korkeakouluharjoittelijat, jos heille ei anneta pääsyä salassa pidettäviin asiakirjoihin. Myös muut alle vuoden mittaisiin viransijaisuuksiin valittavat selvitetään vain tapauskohtaisen riskiarvion perusteella.

Oikeusministeriön linjauksen mukaan **perusmuotoisia turvallisuus selvityksiä** tehdään vain tiettyihin tehtäviin rekrytoitaville sekä talon sisällä tehtävään siirtyville tai näihin rinnastettaville. Turvallisuus selvityslain 19 §:n 1 (pääsy II-III suojaustason asiakirjoihin) ja 5 kohdan (pääsy tietojärjestelmiin pääkäyttäjänä) on katsottu edellyttävän, että ministeriön ylin virkamiesjohto, tiettyihin kansainvälisiin ja EU-tehtäviin valittavat sekä esimerkiksi valmiusasioista, tietojärjestelmistä, sisäisestä tarkastuksesta ja vaaleista huolehtivat henkilöiden taustat on selvitettävä. Niin ikään ministerin sihteeri ja hänen sijaisensa, jotka toimivat valtionjohtoa välittömästi palvelevissa tehtävissä, kuuluvat perusmuotoisen turvallisuus selvityksen piiriin (19 § 1 mom. 3 kohta). Linjaus koskee kuitenkin vain oikeusministeriön omaa sekä oikeusministeriön tiloissa työskentelevää muuta henkilöstöä, kuten siivoojia, huoltomiehiä ja vahtimestareita. Hallinnonalan virastot päättävät itse, teetetäänkö selvitys.

2 Nykytila

2.1 Yleistä

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

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

2.2 Turvallisuus selvityksen hakeminen

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

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

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

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

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

2.3 Henkilöturvallisuusselvitys

Laaja turvallisuusselvitys

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

Turvallisuusselvityslain esitöiden mukaan pykälän soveltamisala on suhteellisen rajoitettu ja niiden tehtävien määrä, joissa laaja henkilöturvallisuusselvitys voitaisiin laatia, on verrattain pieni. Esityksen mukaan pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä on etenkin puo-

lustus- ja ulkoasiainhallinnossa sekä suojelupoliisissa. Huomattava kuitenkin on, että tiedustelulainsäädäntöön liittyviä tehtäviä on tarkoitus keskittää Helsingin käräjäoikeuteen. Näin ollen tiedustelutoimivaltuuksia koskevia lupa-asioita käsittelevistä tuomareista voi olla tulevaisuudessa välttämätöntä laatia laaja turvallisuus selvitys.

Perusmuotoinen turvallisuus selvitys

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

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

Suppea turvallisuus selvitys

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

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

Kuten edellä selostetuista säännöksistä käy ilmi, suppean ja perusmuotoisen henkilöturvallisuus selvityksen piiriin kuuluvat tehtävät, ainakin asiakirjojen luokitteluun perustuvien osien, ovat osittain päällekkäiset. Esitöiden mukaan useamman eri kohdan täyttymistä voidaan perustellusti pitää olettamana selvityksen tekemisen sallittavuudesta. Viime kädessä selvityksen laatimiseen toimivaltainen viranomainen päättää tehtävän selvityksen tasosta. Turvallisuus selvityksen

laatii vuoden 2016 lopussa tulleen lain muutoksen (931/2016) myötä sen tasosta riippumatta suojelupoliisi (9 §).

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

2.4 Yritysturvallisuusselvitys

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

2.5 Muut selvityksen laatimista koskevat säännökset

Selvityksen voimassaolo

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

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

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

Selvityksen sisältö ja merkitys

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

kuin selvitykseen sisältyy julkisuuslain mukaan salassa pidettävää tietoa. Työnantajalla on myös velvollisuus ilmoittaa palvelussuhteen päättymisestä henkilöturvallisuusselvityksen laatineelle tai henkilöturvallisuustodistuksen antaneelle viranomaiselle (58 §).

Selvityksestä aiheutuvat kustannukset

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

3 Nykytilan arviointi

3.1 Turvallisuusselvitysten tarve

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

Tuomareiden kelpoisuus ja nimittäminen

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

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

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

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

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

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

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

Edellä jo selostetulla tavalla tuomioistuinlaitoksen tuomareita ja muuta henkilöstöä voi lähtökohtaisesti koskea suppean turvallisuusselvityksen laatiminen turvallisuusselvityslain 21 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan (pääsy III-IV suojaustason asiakirjoihin). Toisaalta asiakirjojen suojausluokitukseen perustuen myös perusmuotoinen voi olla mahdollinen, mikäli henkilöllä olisi oikeus käsitellä suojaustason II-III asiakirjoja tai hän toimisi tietojärjestelmän pääkäyttäjänä. Oi-

keusministeriön arvion mukaan tämä olisi kuitenkin varsin poikkeuksellista, ja voisi koskea lähinnä tuomioistuimen johtoa sekä esimerkiksi valmiusasioista ja tietojärjestelmistä vastaavaa henkilöstöä.

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

3.2 Käytännön toimenpiteet

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

4 Johtopäätökset

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

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

Koska asiakirjaluokitusta ei tuomioistuinlaitoksessa ole vielä tehty, tarkan arvioinnin tekeminen selvitystä edellyttävistä tehtävistä ja sen laajuudesta on vaikeaa. Koska tuomioistuimissa käsiteltävien asiakirjojen laatu on tiedossa, alustavia arvioita siitä, missä määrin ja missä laajuudessa turvallisuusselvityksiä olisi tuomioistuimissa tarpeen tehdä, voidaan oikeusministeriön käsi-

tyksen mukaan kuitenkin tehdä jo nyt. Huomattava on, että turvallisuusselvityksen laatiminen voi tulla kyseeseen myös muilla kuin asiakirjaluokitukseen perustuvilla turvallisuusselvityksissä säädetyillä edellytyksillä. Lainsäädännön edellytykset huomioon ottaen oikeusministeriö pitää perusteltuna, että turvallisuusselvitysten hakeminen koskisi lähtökohtaisesti tuomioistuinten koko henkilöstöä korkeakouluharjoittelijoita ja lyhyitä määräaikaikaisuuksia lukuun ottamatta. Tämä vastaisi myös sitä, miten asia on ministeriössä linjattu. Oikeusministeriön käsityksen mukaan suppea selvitys olisi valtaosassa tehtäviä riittävä. Tarkemmin tulisi kuitenkin vielä selvittää, missä määrin tuomioistuimissa on tehtäviä, joihin nimitettäviltä tulisi edellyttää perusmuotoista turvallisuusselvitystä. Lisäksi olisi arvioitava, missä laajuudessa uuden tiedustelulainsäädännön mukaisia tiedustelulupa-asioita käsittelevä Helsingin käräjäoikeuden henkilöstö tulisi selvittää.

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

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

Jakelussa mainituille
(julkaistaan lausuntopalvelu.fi:ssä)

TURVALLISUUSSELVITYSTEN LAATIMINEN TUOMIOISTUIMISSA

Oikeusministeriö pyytää kunnioittaen lausuntoanne oheisesta arviomuistiosta, joka koskee turvallisuusselvitysten laatimista tuomioistuimissa. Muistiossa on arvioitu turvallisuusselvityslakia (726/2014) ja siinä säädettyjä edellytyksiä turvallisuusselvitysten laatimiselle. Muistio on laadittu tuomioistuimissa hoidettavia tehtäviä silmällä pitäen.

Oikeusministeriö pyytää yhteistyötahojen näkemystä arviomuistiossa esitetystä näkökohdista. Erityisesti pyydetään arvioita seuraavista kysymyksistä:

- 1) mitkä tuomioistuinlaitoksen tehtävät edellyttävät turvallisuusselvityksen laatimista,
- 2) missä laajuudessa selvitykset tulisi laatia ja arviointia erityisesti siitä, onko suppea selvitys riittävä ja mitkä tehtävät ovat sellaisia, joissa voitaisiin edellyttää perusmuotoisen tai laajan turvallisuusselvityksen laatimista,
- 3) miten selvitysten hakeminen olisi tarkoituksenmukaista organisoida ja
- 4) missä määrin turvallisuusselvityksiä on perusteltua hakea ennen asiakirjojen suojaluokituksen käyttöönottoa.

Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään **perjantaina 6.4.2018**. Lausunto pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Kaikki annetut lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan lausuntopalvelu.fi:ssä. Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet. Tukea palvelun käyttöön voi myös pyytää osoitteesta lausuntopalvelu.om@om.fi.

Lisätietoja asiasta antavat hallitusneuvos, yksikön päällikkö Anne Hallavainio, puh. 029 51 50428 ja hallitussihteeri Jennimari Huovinen, puh. 029 51 50394, sähköposti: etunimi.sukunimi(at)om.fi.

Ylijohtaja

Kari Kiesiläinen

Hallitussihteeri

Jennimari Huovinen

JAKELU

tuomioistuimet
tuomarivalintalautakunta
tuomarinkoulutuslautakunta
arviointikriteerilautakunta
Suojelupoliisi



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-700-7 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi