

Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

16.2.2018

OM 257/43/2017

Työ- ja elinkeinoministeriö

TEM/2490/00.06.02/2017; TEM039:00/2017

LAUSUNTO KEMIKAALIKOHTEDEN SUOJAAMISTA LAINVASTAISelta TOIMINNALTA SELVITTÄVÄN TYÖRYHMÄN RAPORTISTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikossa mainitusta työryhmän raportista. Ottamatta laajemmin kantaa kemikaalikohteden suojaamista koskeviin työryhmän ehdotuksiin, oikeusministeriö lausuu työryhmän turvallisuusselvityslakia (726/2014) koskevista muutosehdotuksista seuraavaa.

Työryhmämuistiossa on pohdittu mahdollisuutta muuttaa turvallisuusselvityslakia siten, että suppea henkilöturvallisuusselvitys voitaisiin laatia myös sellaiseen palvelussuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta, joka työskentelee vaarallisten kemikaalien valmistukseen, varastointiin tai tuotantolaitoksen alueella tapahtuvaan kuljetukseen liittyvissä tehtävissä taikka muutoin voi saada haltuunsa merkittäviä määriä vaarallista kemiakaalia tai pääsemällä vaarallisten kemikaalien tuotantolaitoksen alueelle saa tietoja tuotantolaitoksen turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Nykyisellään turvallisuusselvityslain 21 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan suppea henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia sellaiseen palvelussuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta, joka voi saada haltuunsa merkittäviä määriä aineita, joita voidaan käyttää biologisena, kemiallisena taikka toksiiniaseena.

Muistiossa on myös nostettu esiin tarve harkita suppean henkilöturvallisuusselvityksen riittävyttä, sekä mahdollinen tarve säätää perusmuotoisesta turvallisuusselvityksestä suppean sijaan. Muistiossa ei ole tarkemmin tuotu esiin asiaan liittyvää pohdintaa tai perusteluita.

Turvallisuusselvityksen tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä.

Harkittaessa henkilöturvallisuusselvityksen alan laajentamista tulee asiaa arvioida ennen muuta perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn kannalta. Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan turvallisuusselvityslain säätämisen yhteydessä katsonut, että turvallisuusselvityksissä on kysymys ennen muuta julkisten intressien ja toisaalta erittäin merkittävien yksityisten taloudellisten etujen suojaamisesta niitä vahingoittavalta toiminnalta. Valiokunta on katsonut, että henkilötietojen suojaa rajoittavan turvallisuusselvityksen menettelyn taustalla sinänsä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima peruste. (PeVL 3/2014). Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan rajoitusten on kuitenkin oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on valiokunnan mukaan oleellista, paitsi että lakiehdotuksessa säädetään tyhjentävästi niistä rekistereistä, joiden tietoja saadaan käyttää turvallisuusselvityksen laadinnassa sekä säädetään tietojen käyttörajoituksista, niin myös, että turvallisuusselvityksen laatiminen ei ole ensisijainen keino turvallisuuden parantamiseksi (PeVL 3/2014). Turvallisuusselvityslain 18 §:n 1 momentin mukaan henkilöturvallisuusselvityksen laatimisen yleisenä edellytyksenä onkin, että selvityksen hakija on huolehtinut toimitilojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta ja ryhtynyt asianmukaisiin toimiin muiden turvajärjestelyjen toteuttamiseksi. Tarkoituksena on, että turvallisuusselvityksiä käytetään aina osana laajempia turvallisuusjärjestelyjä, ei niiden sijasta. Tästä näkökulmasta voidaan pitää hyvänä, että raportissa ehdotetaan myös muita toimenpiteitä turvallisuuden kohentamiseksi turvallisuusselvityksen menettelyn laajentamisen rinnalla.

Turvallisuusselvityslaissa määritellään ne tehtävät, joihin hakeutuvista selvitys voidaan tehdä. Turvallisuusselvityksen menettelyn piiriin kuuluvat tehtävät eroavat turvallisuusvaatimusten osalta toisistaan. Luonteeltaan nyt ehdotettu säännös vaikuttaa rinnastuvan lähinnä voimassa olevan lain 21 §:ssä suppeasta henkilöturvallisuusselvityksestä säädettyyn. Suppea turvallisuusselvitys kohdistuu tavanomaisesti sellaisia tehtäviä hoitaviin henkilöihin, joilla on työtehtävissään pääsy tiettyyn suojeltavaan paikkaan tai

tilaan. Tällaisesta seikasta vaikuttaa myös nyt ehdotetussa olevan kysymys. Suppean ja perusmuotoisen turvallisuusselvityksen välinen raja ei kuitenkaan ole tarkka, vaan turvallisuusselvityksen laatimisen edellytykset voivat yksittäisen tehtävän osalta täytyttyä samanaikaisesti useamman eri henkilöturvallisuusselvityksen perustetta koskevan kohdan mukaan. Perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia muun muassa sellaiseen palvelussuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta, joka toimii tehtävissä, joissa voi vahingoittaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimivuutta tai kriittisen tuotannon jatkumista. Asiaa koskevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 57/2013 vp s. 38) mukaan olennaista soveltamisalan kannalta on, mikä vaikutus asianomaisen henkilön toiminnalla voi olla yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin tai kriittisen tuotannon jatkumiseen kaikissa tilanteissa ja minkälaisia seurauksia hän toiminnallaan voi saada aikaan. Säännös ei ole sidottu mihinkään yksittäiseen toimialaan.

Rajanvedon osalta on huomattava myös 24 §:ssä säädetty suojelupoliisin oikeus päättää henkilöturvallisuusselvityksen tasosta. Suojelupoliisi voi käsitellä suppean henkilöturvallisuusselvitystä koskevan hakemuksen perusmuotoisena henkilöturvallisuusselvityksenä, jos se on tarpeen valtion tai yleisen turvallisuuden varmistamiseksi. Vastaavasti sillä on oikeus käsitellä perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitystä koskeva hakemus suppeana turvallisuusselvitysasiana. Oikeusministeriön yhteydessä toimii lisäksi turvallisuusselvitysasioissa valtioneuvoston asettama arviointikriteerilautakunta, jonka tehtävänä on muun muassa toimivaltaisten viranomaisten päätöksenteon tueksi sekä yhtenäisen ja johdonmukaisen tulkintakäytännön edistämiseksi käsitellä ja esittää yleisiä tulkintasuosituksia tehtävistä, joista laissa säädettyt edellytykset huomioon ottaen voidaan laatia turvallisuusselvitys.

Henkilöturvallisuusselvityksessä käytettävät tietolähteet vaihtelevat selvityksen laajuuden mukaan. On huomattava, että suppean ja perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen laadinnassa käytetään kuitenkin suurelta osin samoja tietolähteitä. Eroa syntyy muutamien tietolähteiden käytön osalta, jotka suppeassa selvityksessä jäävät selvityksen ulkopuolelle.

Raportissa on esitetty ehdotusten alustavia vaikutusarviointeja, ja todettu, että tarkemmat vaikutusarvioinnit tulevat tehtäväksi osana jatkovalmistelua. Raportin vaikutusarvioissa on huomioitu turvallisuusselvitysten teettämisestä toiminnanharjoittajalle aiheutuvia vaikutuksia. Sen sijaan viranomaisille aiheutuviissa vaikutuksissa ei ole huomioitu ehdotetusta turvallisuusselvitysten soveltamisalan laajentamisesta turvallisuusselvityksiä tekeväälle viranomaiselle, eli suojelupoliisille, aiheutuvaa työtä. Samoin puuttuu vielä tältä osin arvio ehdotuksen vaikutuksista kansalaisten asemaan ja yksityisyyden suojaan.

Kuten työryhmän raportissa todetaan, mahdollinen turvallisuusselvityslain muutos edellyttää oikeusministeriön esittelylupaa. Jos työryhmän raportin pohjalta ryhdytään lausuntokierroksen jälkeen valmistelemaan hallituksen esitystä, on työ- ja elinkeinoministeriön tarpeen olla yhteydessä oikeusministeriöön.

Ylijohtaja, osastopäällikkö



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Virpi Korhonen