

14.6.2022

EOAK/644/2021

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

TURVALLISUUSSELVITYS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Suojelupoliisin turvallisuusselvitysmenettelyä. Kantelussa esitetty arvostelu kohdistui Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksessa olleen työtehtävän haun yhteydessä tehdyn turvallisuusselvityksen kattavuutta koskeviin kysymyksiin sekä kysymykseen kantelijan itsensä tarjoaman selvityksen vaikutuksesta turvallisuusselvityksen kattavuuden varmistamiseksi. Kantelija piti turvallisuusselvitykseen liittynyttä kattavuusilmoitusta epäselvänä ja katsoi sen asettavan hänet epäilyttävään asemaan sekä syrjivän häntä työhaussa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Suojelupoliisin ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori) lausunnot.

3 RATKAISU

3.1 Kantelussa kerrotut tapahtumat

Kantelija oli hakenut Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksessa (Valtori) avoimena ollutta työtehtävää. Hänelle oli ilmoitettu tulleen valituksi, mutta vielä oli odotettava turvallisuusselvityksen valmistumista.

Noin kuukauden kuluttua kantelijalle oli ilmoitettu henkilöstövuokrausyrityksen toimesta, että turvallisuusselvityksessä on kattavuusilmoituksesta johtuva ongelma, koska ulkomailta ei ole saatu kantelijaa koskevia tietoja. Kantelija on tämän jälkeen saanut itse hankituksi häntä koskevan - - - rikosrekisteriotteen, jonka hän on toimittanut Valtorille ja Suojelupoliisille. Rikosrekisteriotteessa ei ole ollut merkintöjä. Kantelija kertoo asuneensa - - - elokuusta 2007 syyskuuhun 2020 ja olevansa - - - ja Suomen kaksoiskansalainen.

Turvallisuusselvityksessä olleiden tietojen kattavuutta koskevasta merkinnästä johtuen kantelija ei saanut hakemaansa työtehtävää ja lisäksi merkinnästä on aiheutunut haittaa myös kantelijan hakiessa toista työtehtävää. Kantelija katsoo leimautuneensa aiheetta epäilyttäväksi henkilöksi.

3.2 Suojelupoliisin lausunnon sisältöä

Valtion tieto- ja viestintäkeskuksen (Valtori) selvitys Suojelupoliisin lausuntoa varten

Suojelupoliisi on ollut puhelimitse yhteydessä Valtorin turvallisuuspäällikköön 26.4.2021 lisätietojen ja -selvityksen saamiseksi. Turvallisuuspäällikkö on kertonut, että kantelijaa koskeva ilmoitus on ollut ensimmäinen hänen aikansa (syksy 2019->) käsittelyyn saapunut kattavuusilmoitus. Turvallisuuspäällikön mukaan Valtorilla ei ollut tietoa, miten ilmoitukseen tulisi suhtautua eikä heillä ole ollut vakiintunutta menettelytapaa kattavuusilmoitusten käsittelyyn. Turvallisuuspäällikön mukaan ilmoitus oli herättänyt jossakin määrin epäilyksiä ja heille oli jäänyt epäselväksi, oliko Suojelupoliisilla tietoja - - -, joita ei anneta vai eikö niitä ollut lainkaan pyydetty. Kattavuusilmoitus oli käytännössä johtanut siihen, ettei kantelijaa voitu valita kyseiseen tehtävään.

Suojelupoliisin turvallisuusselvitysyksikön selvitys

Suojelupoliisin turvallisuusselvitysyksikön mukaan kattavuusilmoituksen tarkoitus on auttaa rekrytoitavaa tahoa arvioimaan selvityksen kattavuutta. Turvallisuusselvitys on voimassa kattavuusilmoituksesta tai muusta kirjallisesta ilmoituksesta huolimatta, kunnes hakija ilmoittaa Suojelupoliisille, ettei selvitystä ole tarpeen pitää voimassa. Turvallisuusselvitys ei sido hakijaa. Kantelijan tapauksessa Suojelupoliisi on päättänyt turvallisuusselvityksen voimassaolon hakijan ilmoituksen perusteella turvallisuusselvitysrekisterissä 30.11.2020.

Turvallisuusselvitysyksikön mukaan turvallisuusselvityksen lopputulos ilmoitetaan turvallisuusselvitysrekisterin sähköisen asioinnin/suorakäyttöliittymän kautta tiedoksiantona, jos selvityksen yhteydessä ei ole ilmennyt mitään sellaista, joista Suojelupoliisi katsoisi olevan tarpeen erikseen ilmoittaa hakijalle. Muussa tapauksessa lopputulos ilmoitetaan sähköpostitse toimitettavana kirjallisena ilmoituksena taikka kattavuusilmoituksena. Turvallisuusselvitysten hakijoita on informoitu kattavuusilmoitusten käytöstä asiakaskirjeissä kesäkuussa 2019 ja joulukuussa 2020. Mikäli hakija on ollut kantelijan esittämin tavoin epätietoinen kattavuusilmoituksen tarkoituksesta ja merkityksestä, hakija olisi voinut olla yhteydessä turvallisuusselvitysyksikköön ennen rekrytointipäätöksen tekemistä.

Turvallisuusselvityksen laidinnassa arvioidaan tapauskohtaisesti, mitä tietoja yksittäisessä tapauksessa pyydetään tai hankitaan ulkomailta. Turvallisuusselvitysyksikön mukaan kantelijan tapauksessa tietojen pyytämistä - - - ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon epävarmuus ja viive tietojen saamisessa sekä tehtävä, jota kantelija oli hakenut.

Turvallisuusselvitysyksiköstä on puhelimitse tarkennettu, ettei kyseistä tehtävää pidetty turvallisuusselvityksen tarkoituksen kannalta niin merkityksellisenä, että tietoja olisi ollut tarvetta pyytää ulkomailta.

Käytettävissä ei ole ollut kantelijan rikosrekisteriotetta eikä täydentämistä jälkikäteen ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Pelkästään rikosrekisteriotteen tiedot eivät olisi riittäneet, vaan selvitys olisi jäänyt puutteelliseksi muiden turvallisuusselvityslain 25 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa tarkoitettujen rekisteritietojen osalta. Myös tässä tilanteessa kantelijan asiassa olisi laadittu kattavuusilmoitus.

Suojelupoliisin turvallisuusselvitysyksikön arvion mukaan kattavuusilmoitus on sisältänyt tiedot, joiden perusteella hakija on voinut arvioida selvityksen kattavuutta ja tietojen merkitystä rekrytoinnin kannalta. Asiassa on menetelty lain ja ohjeistuksen mukaisesti eikä menettelyssä ole ollut moitittavaa.

Suojelupoliisin lausunto

Suojelupoliisi on lausunnossaan arvioinut kantelun perusteella laillisuusvalvonnan näkökulmasta erityisesti kattavuusilmoituksen ilmaisujen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä sekä asianosaisen tiedonsaantioikeutta.

Kattavuusilmoituksen ilmaisujen selkeys ja ymmärrettävyys

Kantelijalta ja henkilöturvallisuusselvityksen hakijalta saatujen tietojen mukaan kattavuusselvitys on herättänyt kysymyksiä eikä sen sisältöä tai merkitystä ole täysin ymmärretty.

Kattavuusilmoituksessa on todettu, ettei kantelijalla ole ollut vakinaista osoitetta Suomessa eikä selvitys sisällä ulkomaantietoja. Tämän lisäksi on todettu, ettei toimivaltainen viranomainen saa sisällyttää selvitykseen arviota selvityksen kohteen luotettavuudesta tai sopivuudesta.

Kattavuusilmoituksen tarkoitus on turvallisuusselvitysyksikön mukaan auttaa hakijaa arvioimaan selvityksen kattavuutta. Ilmoituksessa ei ole kuitenkaan selkeästi ilmaistu selvityksen laajuutta eikä sitä, onko selvityksen perusteella ilmennyt seikkoja, joilla olisi merkitystä rekrytoinnin kannalta. Ulkomaantietoja koskeva ilmaisutapa voi tarkoittaa sitä, ettei tietoja ole pyydetty, tietoja ei ole saatu taikka olemassa olevia tietoja ei anneta. Kattavuusilmoituksen ilmaisutavasta voi saada käsityksen, että ulkomaantietoja on, mutta niitä ei anneta ja tiedoilla voisi olla vaikutusta kantelijan luotettavuuteen tai sopivuuteen.

Suojelupoliisin arvion mukaan kattavuusilmoitus ei ole kantelijan tapauksessa kaikin osin täyttänyt asiakirjalta edellytettävää kielellistä selkeyttä ja sisällöllistä ymmärrettävyyttä etenkin, kun otetaan huomioon asiakirjan laatu ja tosiasiallinen merkitys rekrytointitilanteessa. Suojelupoliisi tulee täsmentämään kattavuusilmoituksia siten, että ne täyttävät viranomaisen laatimalta asiakirjalta vaadittavaa ymmärrettävyyttä.

Asian riittävä ja asianmukainen selvittäminen

Kantelun perusteella Suojelupoliisi on arvioinut asiassa tehdyn selvityksen riittävyyttä asian ratkaisemiseksi.

Hallintolain 31 §:n viranomaisen selvittämisvelvollisuutta koskevan yleissäännöksen lisäksi turvallisuusselvityslain on selvittämisen osalta erityissäännökset, joista tässä tapauksessa tärkeimpiä on 23 § (Rekisteritietojen käyttö ja tarkistaminen sekä selvityksen kohteen haastattelu), 25 § (Perusmuotoisen henkilöturvallisuus selvityksen tietolähteet) ja 26 § (Tiedot ulkomaan viranomaisten pitämistä rekistereistä).

Kantelijan tapauksen kannalta edellä mainituista säännöksistä olennaisin on turvallisuus selvityslain 26 §. Kantelija on asunut ilmoituksensa mukaan vuodesta 2007 - - - ja hänen ansioluettelonsa mukaan hän on toiminut - - - palvelussuhteessa yritykseen 1.9.2014-1.5.2016.

Turvallisuus selvityslain 26 §:ssä säädetään seuraavasti:

Henkilöturvallisuus selvityksen kohde, joka on asunut yhtäjaksoisesti ulkomailla enemmän kuin viisi vuotta viimeisten kymmenen vuoden aikana ennen selvityksen laatimista, voi turvallisuus selvityksen kattavuuden varmistamiseksi esittää ulkomaan viranomaisen todistuksen sellaisista 25 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuista rekisteritiedoista, jotka hän voi asianomaisen maan lainsäädännön mukaan tätä tarkoitusta varten saada.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske:

- 1) selvityksen hankkimista sellaisista maista, joista toimivaltainen viranomainen voi kansainvälisen sopimuksen tai säädöksen mukaisesti hankkia tiedot viran puolesta;
- 2) henkilöä, joka on 1 momentissa tarkoitettuna ajankohtana toiminut ulkomailla palvelussuhteessa yritykseen tai viranomaiseen taikka kansainväliseen järjestöön tai toimielimeen.

Suojelupoliisin on toiminnassaan kertyneiden tietojen perusteella annettava yleisen tietoverkon avulla tai muilla sopivilla tavoilla tieto niistä muiden valtioiden toimivaltaisista viranomaisista, jotka asianomaisen valtion lainsäädännön mukaan vastaavat henkilöiden taustojen selvittämisestä tai siinä käytettävien rekisterien ylläpidosta sekä tiedot näiden yhteystiedoista.

Lausunnossa todetaan, että turvallisuusselvityslain 26 §:n 1 momentissa annetaan selvityksen kohteelle oikeus toimittaa ennen turvallisuusselvityksen laatimista tietoja ulkomaan rekistereistä selvityksen kattavuuden lisäämiseksi. 26 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan 1 momentti ei koske tilanteita, joissa Suojelupoliisilla on esimerkiksi kansainvälinen turvallisuussopimus, jonka nojalla tietoja voidaan hankkia viran puolesta. Toisin sanoen tiedon hankkimista koskeva velvoite on näissä tapauksissa asetettu Suojelupoliisille. 26 §:n 2 momentin 2-kohdan mukaan 1 momentti ei myöskään koske henkilöä, jos hän on toiminut ulkomailla ollessaan palvelussuhteessa. Säännöksen 3 momentin mukaan Suojelupoliisiin on (1. momentin tilanteissa) annettava tieto niistä muiden valtioiden viranomaisista, joilta selvityksen kohde voi tietoja hankkia.

Turvallisuusselvityslain 26 §:ä koskevissa hallituksen esityksen (HE 57/2013 vp) perusteluissa on korostettu sitä, että pitkään ulkomailla asuminen voi vaikuttaa henkilön mahdollisuuksiin saada työtehtäviä Suomesta. Säännösten tarkoituksena on ollut selvitysten kattavuuden lisääminen, jotta turvallisuusselvityksestä ei muodostuisi estettä työnsaannille vain siitä syystä, ettei toimivaltaisella viranomaisella ole tietoja kohteen ulkomailla olosta. Hallituksen esityksen mukaan esitetystä 26 §:stä huolimatta voi syntyä tilanteita, joissa työnhakijasta ei ole saatavissa riittävästi tietoja, jolloin siitä on ilmoitettava turvallisuusselvityksen hakijalle.

Suojelupoliisin arvion mukaan turvallisuusselvityslain 26 § on lain soveltamisen kannalta epäselvä. Turvallisuusselvityslain 26 §:n 1 momentin mukainen tietojen esittäminen on turvallisuusselvityksen kohteen oikeus ("henkilöturvallisuusselvityksen kohde – voi esittää") eikä säännöksessä aseteta toimivaltaiselle viranomaiselle velvollisuutta pyytää tietoja. 26 §:n 3 momentissa on kuitenkin säädetty Suojelupoliisille velvollisuus antaa tieto ulkomaan toimivaltaisista viranomaisista, joilta rekisteritietoja voidaan hankkia. Lain sanamuodon ja esitöiden perusteella jää epäselväksi, syntyykö Suojelupoliisille velvollisuus tietojen antamiseen heti, jos henkilö on asunut ulkomailla enemmän kuin viisi vuotta viimeisen kymmenen vuoden aikana vai vasta, jos selvityksen kohde ilmaisee haluavansa käyttää 26 §:n tuomaa oikeuttaan esittää selvitystä.

Yhtä lailla jää epäselväksi, millaista palvelussuhdetta 26 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetaan. Hallituksen esityksessä (HE 57/2013 vp) lähdetään siitä, että yhtäjaksoinen palvelussuhde olisi eräänlainen tae siitä, ettei henkilöä ole ainakaan tuomittu vapausrangaistukseen, jolloin esitöiden mukaan "ei ole tarpeen" hankkia selvitystä ulkomailta. Esitöiden ilmaisu eroaa lakiin kirjatusta 2 momentin 2-kohdan sanamuodosta, jonka mukaan selvityksen kohteen oikeus tietojen esittämiseen "ei koske" henkilöä, joka on toiminut ulkomailla palvelussuhteessa.

Lain sanamuodon mukaan henkilöllä ei siis ole oikeutta esittää kyseisiä rekisteritietoja, mutta lain esitöiden mukaan kyse on siitä, ettei tietojen esittäminen ole tarpeen.

Suojelupoliisin tulkinnan mukaan velvollisuus tietojen antamiseen ulkomaan viranomaisista (26 §:n 3 mom) ei ole automaattinen, vaan tulee kysymykseen vasta, jos selvityksen kohde ilmoittaa haluavansa käyttää oikeuttaan esittää ulkomaan rekisteritietoja. Suojelupoliisi arvioi, että hallintolain mukaisten viranomaisen neuvontavelvollisuuden (8 §) ja palveluperiaatteen (9 §) perusteella Suojelupoliisiin tulisi kuitenkin informoida asiakasta hänen oikeudestaan toimittaa turvallisuusselvityslain 26 §:n mukaisia tietoja, mikäli tiedot olisivat selvityksen kattavuuden kannalta olennaisia.

Suojelupoliisin tulkinnan mukaan kantelijan tapauksessa ei aktualisoidu 26 §:n 2-momentin 2-kohdan tilanne, jonka perusteella kantelijalla ei olisi ollut oikeutta toimittaa tietoja ulkomaan rekistereistä Suojelupoliisille. Kantelijan palvelussuhde ulkomailla on ollut lyhyt suhteessa hänen asumisaikaansa eikä se täytä esitöissä ilmaistua määrittelyä palvelussuhteen yhtäjaksoisuudesta. Näin ollen kantelijalla on ollut oikeus toimittaa ulkomaanrekisteritietoja ja kyse on siitä, olisiko Suojelupoliisiin tullut informoida kantelijaa hänen oikeudestaan toimittaa kyseisiä tietoja selvityksen kattavuuden lisäämiseksi ottaen huomioon hyvän hallintotavan vaatimukset.

Lain epäselvyyden takia kyse on tulkinnanvaraisesta tilanteesta, mutta turvallisuusselvitysmenettely olisi kantelijan tapauksessa vastannut paremmin hyvän hallintotavan vaatimuksia, mikäli hänelle olisi varattu mahdollisuus toimittaa tiedot turvallisuusselvityslain 26 §:n 1 momentin mukaisesti ja häntä olisi informoitu toimivaltaisista viranomaisista 26 §:n 3 momentin mukaisesti. Suojelupoliisin arvion mukaan kyse ei kuitenkaan ole ollut lainvastaisesta menettelystä ja asiassa on toimittu viranomaisen harkintavallan rajoissa.

Mahdollisen turvallisuusselvityksen kohteen haastattelun osalta Suojelupoliisi toteaa lausunnossaan arvionaan, että kantelijan tapauksessa ei ole ollut tarvetta haastattelulle ottaen erityisesti huomioon valtion ja yleisen turvallisuuden, kansainvälisten suhteiden ja maanpuolustuksen kannalta vähämerkityksellinen tehtävä. Haastattelulla ei olisi myöskään voitu korvata ulkomaan rekisteritietoja koskevaa puutetta. Haastattelun toimittamatta jättäminen on ollut tapauksessa perusteltua.

Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Kantelija on pyytänyt Suojelupoliisilta häntä koskevaa turvallisuusselvitystä ja tietoa siitä, mitä tietoja - - - on saatu koskien hänen asiaansa.

Kantelija on ohjattu ensin puhelimitse (4.12.2020) ja sen jälkeen sähköpostitse (8.12.2020) pyytämään tietoa turvallisuusselvityksestä hakijalta ja hänelle on ilmoitettu, että Suojelupoliisi antaa tiedon, jos hän ei saa sitä Valtorilta. Kantelijalle ei ole vastattu kysymyksiin, joita hän on esittänyt siitä, mihin tietoihin häntä koskeva henkilöturvallisuus selvitys on perustunut ja onko - - - saatu vastausta Suojelupoliisin kyselyihin.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaan viranomaisen on annettava viivytyksettä hallussaan oleva asiakirja, jollei muualla laissa toisin säädetä. Kieltäydyttäessä tiedon antamisesta viranomaisen on säännöksen 3 momentin mukaan muun muassa ilmoitettava kieltäytymisen syy. Turvallisuusselvityslain 6 §:ssä on erityissäännös oikeudesta saada tieto turvallisuusselvityksestä.

Kantelija on tässä tapauksessa ohjattu pyytämään tiedot turvallisuusselvityksen hakijalta ja hänelle on ilmoitettu, että Suojelupoliisi antaa tiedot vasta, jos hän ei saa niitä sieltä. Suojelupoliisi toteaa, ettei käytäntö tältä osin vastaa julkisuuslain ja turvallisuusselvityslain vaatimuksia ja käytäntö korjataan. Kantelijan tapauksessa kattavuusilmoitus olisi tullut antaa hänelle pyydettäessä ilman ehtoja. Todettakoon kuitenkin, että kantelija on saanut pyytämänsä tiedot Suojelupoliisilta ja päätös tietojen antamisesta on tehty melko nopeasti eli viidessä päivässä tietopyynnöstä (4.12.-9.12.2020).

Kantelijan kokemusta epäasianmukaisesta kohtelusta on voinut olla omiaan lisäämään se, ettei kaikkiin kantelijan kysymyksiin ole vastattu eikä hänelle ole kysyttäessä kerrottu, onko tietoja pyydetty - - - vai eikö niitä ole saatu. Myös turvallisuusselvityksen hakija on ilmoittanut, että tämä seikka oli herättänyt kysymyksiä; heillä ei ollut tietoa siitä, onko tietoja pyydetty - - - vai eikö niitä anneta esimerkiksi salassapitosyistä.

Suojelupoliisi toteaa tältä osin, että turvallisuusselvityksen hakijoilla on Suojelupoliisin ja sen turvallisuusselvitysyksikön yhteystiedot ja hakija olisi voinut epäselvässä tapauksessa ottaa Suojelupoliisiin yhteyttä. Asian selvittelyn yhteydessä on käynyt ilmi, että turvallisuusselvityksen hakijan edustaja on ollut yhteydessä turvallisuusselvitysyksikköön kantelijan asiaa koskevan päätöksenteon jälkeen ja tiedustelleet kattavuusilmoituksen merkitystä. Hakijan aktiivisuus Suojelupoliisin suuntaan olisi voinut kantelijan asiassa muuttaa tilannetta, vaikka se ei poistakaan edellä todettua kattavuusilmoituksen kielellistä epäselvyyttä, joka on johtunut Suojelupoliisista.

Turvallisuusselvitysyksikkö on selvityksessään ilmoittanut, ettei kantelijan asiassa ole pyydetty ulkomaan tietoja - - - tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Suojelupoliisin arvion mukaan tämä tieto olisi tullut hyvän hallintotavanmukaisesti ilmoittaa pyynnöstä kantelijalle, minkä lisäksi tiedon ilmoittaminen varsinaisessa kattavuusilmoituksessa olisi selkeyttänyt asiaa ja auttanut hakijaa arvioimaan selvityksen kattavuutta. Kattavuusilmoituksia täsmennetään jatkossa tältä osin salassapitoperusteiden sen salliessa.

Suojelupoliisin yhteenvetoarvion mukaan turvallisuusselvitys on kantelijan asiassa toteutettu lainmukaisesti ja viranomaisen harkintavallan rajoissa. Kantelu on kuitenkin tuonut esille kattavuusilmoituksia koskevia epäselvyyksiä, jotka pyritään korjaamaan. Kantelu on myös nostanut esille turvallisuusselvityslain 26 §:ä koskevan tulkintaepäselvyyden, johon Suojelupoliisi kiinnittää jatkossa huomiota. Lisäksi Suojelupoliisin asiakasyhteydenotoissa kiinnitetään jatkossa tarkemmin huomiota asianosaisen tiedonsaantioikeuteen turvallisuusselvityksen tiedoista sekä niistä seikoista joihin selvitys perustuu.

3.3 Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori) lausunto

Kantelija on hakenut Valtion tieto ja viestintätekniikkakeskuksessa (Valtori) avoimena ollutta työtehtävää. Tultuaan esitetyksi tehtävään valittavaksi hänestä on Valtorin prosessin mukaisesti tehty turvallisuusselvityshakemus. Valtorin turvallisuuspäällikkö on saanut 6.11.2020 Suojelupoliisilta turvapostin koskien kantelijaa. Postin liitteenä oli kantelijasta laadittu kattavuusilmoitus, jossa todettiin, että kantelijalla ”ei ole ollut vakinaista osoitetta Suomessa 3.6.2013 - 26.9.2020 välisenä aikana. Henkilöturvallisuusselvitys ei sisällä ulkomaan viranomaisen tietoja.”

Kantelijaa koskeva kattavuusilmoitus on ollut ensimmäinen laatuaan Valtorille saapuessaan ja asiakirjatyypinä turvallisuusselvitysasioita käsittelevän työryhmän jäsenille tuntematon. Turvallisuuspäällikkö on yrittänyt selvittää kattavuusilmoituksen merkitystä ja sisältöä esittämällä Suojelupoliisille lisäselvityspyynnön asiakirjatyypistä, mutta saadun vastauksen perusteella Valtorin kokonaisturvallisuuden vastuuhenkilöiden työryhmälle on jäänyt edelleen epäselväksi, onko kantelijaa koskevia tietoja ulkomailla vietetystä ajasta haettu ulkomaiselta viranomaiselta, mutta niitä ei ole saatu, vai onko Suojelupoliisi todennut tiedonkeruun tarpeettomaksi. Suojelupoliisin vastauksessa todettiin hakijaorganisaatiolla, eli Valtorilla, olevan vastuu päätöksenteosta eikä Suojelupoliisi voinut ottaa kantaa kantelijan hyväksyttävyyteen.

Työryhmä oli käytettävissään olevan tiedon perusteella yksimielinen päätöksessään siitä, ettei kattavuusilmoitusta voitu ymmärtää muutoin kuin puutteellisena turvallisuus selvitystuloksena, joka ei itsessään täyttänyt Valtorin asettamia henkilöturvallisuuteen liittyviä ehtoja.

Lausunnossa todetaan, että erityisesti huomioiden turvallisuus selvitysasiassa tehdyn kielteisen päätöksen merkityksellisyyden kantelijan kannalta, voidaan perustellusti pohtia, olisiko Valtorin tullut pyrkiä selvittämään kattavuus ilmoituksen merkitystä vielä tarkemmin pyytämällä Suojelupoliisilta uudelleen selvennystä asiaan.

Valtori arvioi, että sen toiminta kantelijaa koskevan kattavuus ilmoituksen merkityksen selvittämisessä on ollut hallintolain 31 §:n mukaista ja viranomaisen harkintavallan rajoissa lisäselvityksen hankkimisen osalta.

Yhteenvetonaan Valtori toteaa, että arvionsa mukaan se on toiminut kantelijan rekrytointiin liittyvässä turvallisuus selvitysasiassa lain mukaisesti ja viranomaisen harkintavallan rajoissa. Valtori on kuitenkin tunnistanut tilanteesta aiheutuvat riskit työnhakijan oikeusturvan kannalta ja tarkentanut henkilöturvallisuus selvitysten lausuntomenettelyohjettaan kattavuus ilmoitusten käsittelyn osalta.

Valtori katsoo, että edelleen on syytä korostaa hallintolain 31 §:n mukaista asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä turvallisuus selvitysasioita Valtorissa käsitteleville henkilöille esimerkiksi tehtäviin perehdytyksen ja koulutuksen yhteydessä.

3.4 Arviointi

Asiassa on laillisuusvalvonnallisesti kysymys yhtäältä Suojelupoliisin menettelystä turvallisuus selvityksen laatimisessa ja toisaalta Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori) menettelystä turvallisuus selvityksen tulkinnessa. Sen sijaan uutta valintaharkintaa työtehtävää koskevassa asiassa en voi toimivaltani rajoissa toimittaa tai antaa määräystä sellaisen toimittamisesta.

Totean, että kantelijan turvallisuus selvitystä koskeva tietopyyntö on Suojelupoliisissa käsitelty sen lausunnosta ilmenevin tavoin puutteellisesti. Kun Suojelupoliisi on ilmoittanut korjaavansa käytäntöään, en tässä päätöksessäni puutu enempää tietopyynnön käsittelyyn.

Pääasian osalta totean ensinnäkin yleisesti, että sekä turvallisuus selvityksen kohteen oikeusturvan että myös turvallisuus selvityksen tavoitteen kannalta on tärkeää, että selvitystä varten hankittavien tietojen hankintamenettelyt takaavat tietojen luotettavuuden ja oikean sisällön.

Johtopäätösten tekeminen turvallisuusselvityksessä esille tulleiden seikkojen perusteella jää turvallisuusselvityksen hakijalle. Turvallisuusselvityslain 42 §:n 1 momentin mukaan turvallisuusselvitys ei sido sitä, jonka käyttöä varten selvitys on laadittu.

Suojelupoliisi on lausunnossaan myöntänyt, että kantelijaa koskevassa turvallisuusselvityksessä oli tapahtunut selvityksen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen liittyviä menettelyllisiä virheitä. Minulla ei ole käytettävissäni olevan selvityksen valossa aihetta arvioida asiaa toisin kuin Suojelupoliisi on lausunnossaan tehnyt. Sinällään asiavirheitä turvallisuusselvityksessä ei nähdäkseen ollut ilmennyt. Asiavirheenä voitaisiin pitää esimerkiksi paikkansa pitämätöntä tietoa hakijasta. Nyt on ollut kuitenkin kysymys lähinnä vajavaisesta tai epäselvästä tiedosta, josta sinällään on ilmoitettu ja jonka edellyttäminen turvallisuusselvitykseen on ollut Suojelupoliisin lausunnosta ilmenevin tavoin tulkinnanvaraista.

Saamieni selvitysten perusteella on ilmeistä, että kantelijaa koskevalla turvallisuusselvityksen kattavuusilmoituksella on ollut hänelle kielteisiä vaikutuksia. Valtori oli tulkinnut kattavuusilmoituksen puutteelliseksi turvallisuusselvitystulokseksi. Tästä syystä kantelijaa ei valittu työtehtävään. On pääteltävissä, että mikäli Valtorin tulkinta olisi ollut toisenlainen, kantelija olisi valittu tehtävään.

Valtori on valtion virasto, jonka rekrytointiprosessissa on noudatettava perustuslain 21 §:stä juontuvia hallintolaissa lähemmin säädettyjä hyvän hallinnon perusteita. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tehtävän hakijoita on rekrytointiprosessissa kohdeltava syrjimättömästi, ja sitä, että työntekijän valinnan ja toisaalta myös valitsematta jättämisen on perustuttava asianmukaisiin ja todennettaviin syihin.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 86) mukaan selvittämisellä tarkoitetaan muun muassa tosiseikkojen arvioimista. Viranomaisen velvollisuus selvityksen asianmukaisuuteen korostaa huolellisuutta selvitysten hankkimisessa.

Näkemykseni mukaan edellä mainitun hallintolain säännöksen perusteella viranomaisen tulee huolellisesti käytettävissään olevin keinoin pyrkiä varmistumaan siitä, että sillä on päätöksiä tehdessään käytettävissä oikeat ja riittävät tiedot asian ratkaisemiseksi. Asia ratkaistaan siitä saadun selvityksen perusteella. Selvittämisellä tarkoitetaan myös riittävää perehtymistä asiassa esitettyihin tosiseikkoihin.

Selvityksen riittävyys ja sen oikea tulkitseminen ovat olennaisia edellytyksiä asian oikealle ratkaisemiselle ja perustelemiselle. Viranomaisen hallintopäätöksen perustuminen oletukseen ei ole asianmukaista eikä asiaa ole silloin riittävästi selvitetty.

Mielestäni Valtori ei ollut riittävästi selvittänyt turvallisuusselvityksessä ilmennyttä kattavuusilmoituksen sisältöä ja merkitystä koskevaa asiaa. Selvityksen mukaan epäselvyyden johdosta on oltu yhteydessä Suojelupoliisiin, mutta asiassa ei ollut saatu sellaista selvitystä, joka olisi täysin poistanut epäselvyyden. Kun kysymys on ollut kantelijan työtehtävään valitsemisen tai valitsematta jättämisen kannalta ratkaisevan tärkeänä pidetystä asiasta, siihen olisi pitänyt hankkia yksiselitteinen selvitys. Lopputuloksena turvallisuusselvitystulosta oli päädytty pitämään puutteellisena ja tämä oli johtanut kantelijan valitsematta jättämiseen. Valtori on myös itse katsonut olevan syytä korostaa hallintolain mukaista selvitysvelvollisuutta, vaikka onkin katsonut toimineensa harkintavaltansa rajoissa.

Kiinnitän vastaisen varalle Valtorin vakavaa huomiota hallintolain 31 §:n säännökseen asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä.

Käsitykseni mukaan Valtorin menettelystä on aiheutunut kantelijalle vähintäänkin aineetonta haittaa. Tämän vuoksi totean vielä seuraavan.

Oikeusasiamies ei voi määrätä vahingonkorvauksista tai hyvityksestä.

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan tuota lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin taikka toimintaan, josta valtio vastaa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta. Kyseisessä pykälässä on erikseen tarkemmin määriteltä tilanteet, joihin tuota lakia ei sovelleta.

Kantelija voi harkintansa mukaan kääntyä Valtiokonttorin puoleen, mikäli hän haluaa vaatia rahallista hyvitystä viranomaisen toiminnan johdosta. Valtiokonttorin verkkosivuilta (www.valtiokonttori.fi) on ohjeet korvauksen hakemisesta mukaan lukien lomake, jota voidaan käyttää korvausta haettaessa. Korostan kuitenkin sitä, etten voi ennakoita mahdollisen korvausvaatimuksen menestymisen mahdollisuutta.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Suojelupoliisin huomiota turvallisuusselvityksen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Tässä tarkoituksessa lähetän Suojelupoliisille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kiinnitän vastaisen varalle Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori) vakavaa huomiota hallintolain 31 §:n säännökseen asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Tässä tarkoituksessa lähetän Valtorille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kun turvallisuus selvitysmenettelyssä on ilmennyt Suojelupoliisin lausunnosta ilmenevin tavoin lainsäädännöllistä epäselvyyttä, lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös oikeusministeriölle. Esitän ministeriön harkittavaksi, olisiko turvallisuus selvityslakia aihetta täsmentää. Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle arviointinsa lopputuloksesta 31.12.2022 mennessä.