

7.4.2022

EOAK/1513/2022

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI POLIISIN HALLINNOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI

Sisäministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta. Lausunto on pyydetty annettavaksi lausuntopalvelussa (www.lausuntopalvelu.fi). Lausuntopyynnössä ei ole esitetty erityisiä kysymyksiä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi virkasuhteiden täyttömenettelyä koskevaa sääntelyä niiden tehtävien osalta, joissa siihen on asian luonteesta johtuva perusteltu tarve ja tästä johtuen mahdollistaa virkojen julkisen täyttömenettelyn lisäksi ei-julkinen menettely. Esityksen mukaan suojelupoliisin virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, kun tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virkojen ja virkasuhteiden osalta vastaavasti voitaisiin menetellä tietyissä tarkasti rajatuissa tehtävissä. Mikäli virka tai virkasuhde, joka voitaisiin täyttää haettavaksi julistamatta, täytetään julkisella hakumenettelyllä, mahdollistettaisiin hakijoiden ja nimitetyn tunnistetietojen kuten nimen ilmoittamatta jättäminen tiedon pyytäjälle. Valitusoikeuden käyttämistä varten tarkemmat tiedot annettaisiin pyydetessä pseudonymisoidusti.

Pyydetynä lausuntonani totean seuraavaa.

Yleisiä näkökohtia

Valtion virkamieslain (VVL) 6a §:n mukaan lähtökohta on, että virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. VVL:ssa ja erityislainsäädännössä on säädetty poikkeuksia tästä pääsäännöstä.

Haettavaksi julistaminen takaa osaltaan menettelyn julkisuuden. Tällä varmistetaan, että virkaa täytettäessä voidaan ottaa (ja tulee ottaa) huomioon kaikki virasta kiinnostuneet henkilöt. Näin hakumenettelyssä yhtyvät sekä julkinen että yksityinen etu. Hakumenettelyn julkisuus on osa viranomaistoiminnan julkisuutta ja takaa myös mahdollisuutta täysipainoiseen muutoksenhakuun.

En halua väheksyä esitysluonnoksessa esitettyä virkamiehiin (ja heidän kauttaan valtioon) kohdistuvista erilaisista turvallisuusuhista. Riskejä varmasti on, mutta esityksen perusteella on mahdotonta tarkemmin arvioida, kuinka vakavia ja laajaa virkakuntaa ne koskevat. Näin ollen nyt esitettyjen julkisuutta rajoittavien säännösten välttämättömyyden arviointi on vaikeaa. Ehdotuksen kansainvälisen vertailun osuus on siinä määrin yleisluontoinen, ettei siitä voi tehdä tarkempia päätelmiä nyt ehdotetun sääntelyn asemasta verrattuna muihin maihin.

Mitä sitten tulee jo nyt olemassa oleviin mahdollisuuksiin täyttää virka ilman sen haettavaksi julistamista, totean että kyse näyttää olevan hyvinkin heterogeenisestä ryhmästä (nuoremasta konstaapelista puolustusvoimien ylimpiin virkoihin). Näin ollen myös ne perusteet, joilla tällaiseen ratkaisuun on päädytty, ovat käsitykseni mukaan hyvinkin erilaiset. Ehdotuksessa on tuotu erityisesti esiin nykysääntelyn epäsymmetria sotilastiedusteluun verrattuna: lain mukaan puolustusvoimien viroista voidaan lähes kaikki täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Huomautan kuitenkin, että tämän ratkaisun taustalla eivät ymmärtääkseni sinänsä ole olleet nyt käsiteltävän lakiluonnoksen syyt, vaan kyse on yleisestä puolustusvoimia koskevasta ratkaisusta; sotilastiedustelun virkoja ei laissa ole tässä suhteessa asetettu mitenkään erityisasemaan.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Jos virkaa ei julisteta haettavaksi, ei ole kilpahakijoita, joiden kesken voisi tehdä näiden nimitysperusteiden vertailua. Näin ollen ei voida arvioida, tuliko yleisen edun kannalta paras henkilö valituksi. Tämä ei ole ongelmatonta.

Toisena vaihtoehtona on ehdotettu, että vaikka virka julistettaisiin haettavaksi, niin voitaisiin jättää ilmoittamatta virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimet, nimitetyn nimen tai hakijoita ja nimitettyä koskevat muut tunnistetiedot hakijoille ja muille tiedon pyytäjille.

Jää epäselväksi, millä perusteella tehtäisiin valinta tämän vaihtoehdon ja viran täyttämisen ilman hakumenettelyä välillä (ja kuinka paljon tätä tapaa arvioidaan käytettävän verrattuna haettavaksi julistamatta tehtäviin virantäyttöihin). Jääkin kysymään, että mikäli tällainen ”pseudonymisoitu” haku on katsottu mahdolliseksi, niin millä perusteella sitä ei pidetä riittävänä kaikissa tapauksissa (tästä myös jäljempänä). Kun kyse on perustuslakisidonnaisesta sääntelystä, tulisi käyttää esimerkiksi virantäytön julkisuuteen mahdollisimman vähän puuttuvaa ratkaisua.

Ehdotettu virantäyttö ilman haettavaksi julistamista tai ”pseudonymisoitu” haku myös joko kokonaan poistavat muutoksenhakumahdollisuuden tai tosiasiallisesti vaikeuttavat sitä. Hyvin ongelmallista on, jos ja kun tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat kysymykset eivät tule arvioitaviksi, jos virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta, koska muita asianosaisia kuin nimitetty ei olisi (näin luonnos s.14).

Vielä huomautan yleisesti, että ehdotettu sääntelyratkaisu on erilainen yhtäältä suojelupoliisin sekä toisaalta keskusrikospoliisin (KRP) ja paikallispoliisin osalta. Viimeksi mainittujen osalta on nyt kyseessä olevat virat yksilöity (”virka tai virkasuhde, jonka tehtäviin kuuluu tietolähdetoiminta-, valeosto-, peitetoiminta- tai todistajansuojelutehtäviä tai niihin liittyviä esimies- tai tukitehtäviä”). Suojelupoliisin osalta kaikki virat ja virkasuhteet (poislukien ehdotetun 13a §:n 2 momentissa mainitut) kuuluisivat uuden virantäyttöjärjestelyn piiriin. Tältä osin on todettu vain lyhyesti, ettei tyhjentyvän listan laatiminen ole mahdollista ja että ”täsmällinen ja tarkka rajausta toteutuu suojelupoliisin nimitystoimivallan kautta”. Painotan, että jo lainsäädännön tulee olla selkeää ja tarkkarajaista.

Joka tapauksessa ehdotuksen perusteluissa on listauksen ”mahdottomuudesta” huolimatta esitetty, mitä virkoja ehdotetut virkanimitysmenettelyt suojelupoliisissa koskisivat, kun on perusteltu sääntelyn tarvetta. Kyse on nimenomaan siviilitiedusteluun liittyvistä tehtävistä ja tarkemmin todetaan, tällaisina ”keskeiset siviilitiedusteluun liittyvät tehtävät, joissa virkamiehen henkilöllisyyttä on suojattava tehokkaasti jo rekrytointivaiheessa liittyvät siviilitiedustelun operatiivisiin tehtäviin ja niiden tukitehtäviin sekä tietojen analyysitehtäviin... Operatiivisen toiminnan tukitehtäviin sisältyvät muun muassa operatiivisten lakimiesten sekä operaatioihin liittyvät teknologia-, talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät. (esitysluonnos s.17-18).

Jos ainakin jonkinlainen yksilöinti on mahdollista KRP:n ja paikallispoliisin osalta, lienee näin tehtävissä myös suojelupoliisin kohdalla. Tosin yksilöinti ei voine olla kovin tarkkaa ja jouduttaneen käyttämään osin samantyyppisiä tulkinnanvaraisia ilmaisuja kuin ehdotetussa 12 a §:ssä.

On siis mielestäni kyseenalaista, onko välttämätöntä säätää kaikki (poislukien 13 a §:n 2 mom virat) suojelupoliisin virat uuden julkisuudelta suojatun virantäytön piiriin. Useassa kohtaa perusteluja tuodaan esiin, että ongelma on noussut esiin nimenomaan siviilitiedustelulakien voimaantulon myötä ja että kyse on siviilitiedustelun suojaamisesta. Suojelupoliisilla on toki hyvin paljon muitakin tehtäviä, eivätkä ne kaikki voi olla julkisuudelta salattuja.

Pidänkin erikoisena, että luonnoksessa on (ilman säädöspäätöstä) esitetty, että suojelupoliisin koko henkilöstöä ja heidän työtehtäviään koskeva tieto on lähtökohtaisesti salassa pidettävää (s.4).

Ehdotettu 12 a §

Olen jo edellä käsitellyt eräitä sääntelyn yleispiirteitä, jotka koskevat myös tätä säännöstä ja totean vain seuraavaa.

Kuten edellä on todettu, se mitkä esimies- tai tukitehtävät ”liittyvät” esimerkiksi tietolähdetoimintaan, on kovin tulkinnanvaraista. Sinänsä lienee niin, että jo sisäisillä tehtävämäärittelyillä tosiasiallisesti rajataan niiden tukitehtävissä toimivien henkilöiden piiriä, joilla on pääsy suojattavan toiminnon kannalta sensitiiviseen tietoon. Joka tapauksessa ilmaisua ”liittyviä” ei tulisi tulkita kovin lavasti. Käsitelmäni mukaan viranomaisen voisi varsin helposti laatia listan kyseisistä viroista.

Merkille pantavaa on, että tässä pykälässä (esim. tietolähdetoimintaan) ”liittyvät” esimiesvirat kuulusivat ehdotetun erityisjärjestelyn piiriin, kun taas suojelupoliisin osalta 13a §:n 2 momentissa on nimenomaan säädetty, että tietyt esimiesvirat tulee täyttää julkisesti. Herää kysymys, miksi KRP:n (ja paikallispoliisinkin) osalta näin ei ole säädetty ja mihin saakka esimieslinjassa KRP:ssä pitää edetä, että ei ole enää kyse ”liittyvästä esimestehtävästä”. Voitaneen sanoa, että aivan ylimpään johtoon saakka KRP:n poliisimiesten tehtävät ”liittyvät” (muun muassa) tietolähdetoiminta-, valeosto-, peitetoiminta- tai todistajansuojelutehtäviin.

Säännöksen 2 momentissa ehdotetaan ”pseudonymisoitua” viranhakua. Hakijoiden ja nimitetyn nimet sekä näitä koskevat muut tunnistetiedot voidaan jättää ilmoittamatta. Muita tunnistetietoja olisivat esitysluonnoksen mukaan muun muassa nimi, osoite ja puhelinnumero, joita voisi koskea luovutusrajoite harkinnan mukaan (s. 17). Mielestäni olisi ensinnäkin selvemmin yksilöitävä, mitä nämä ”muut tunnistetiedot” ovat. Ehdotetun sääntelyn mukaan luovutusrajoitukset koskevat vain hyvin rajallisia tietoja – osoite ja puhelinnumero ovat sitä paitsi myös muutoin yleisestikin suojattavissa.

Toisaalta herää kysymys, kuinka hyvin tämä menettely suojaa nimitettyä ja kanssahakijoita, jos asiakirjat muutoin ovat julkisia. Nimitysmuistion tiedot hakijoiden virkaurista suurella todennäköisyydellä paljastavat hiemankin asiantuntevalle taholle (jonkalaisia vastaan nyt ymmärtääkseni halutaan suojautua), kenestä on kysymys.

Jos taas on tarkoitettu, että ”pseudonymisointi” ulottuu kaikkiin tietoihin, joista henkilö mahdollisesti voidaan tunnistaa, tulisi tämän käydä laista ilmi. Nyt perustelujen ilmaisu ”**muun muassa** nimi, osoite ja puhelinnumero”, herättää kysymyksen: mitä muuta?

Ehdotettu 13 a §

Olen jo edellä kyseenalaistanut sen, että 1 momentissa ei mitenkään yksilöidä haettavaksi julistamattomia virkoja (kuten 12 a §:n 1 momentissa on tehty).

Ehdotetun 2 momentin osalta muotoilu ”osastopäällikkö ja yksikön päällikkö tai **tehtävien kannalta niitä vastaavalla tasolla oleva**

virka tai virkasuhde”, on kovin avoin ja herää kysymys, eikö suojelupoliisin virkarakenne todellakaan mahdollista tarkempaa yksilöintiä.

Muutoin viittaan edellä toteamaani.

Oikeusturvatakeista

Esitysluonnoksen mukaan ”valitusoikeus nimityspäätöksistä sekä suojelupoliisin ja muun poliisin sisäinen laillisuusvalvontatoiminto yhdistettynä ulkoiseen laillisuusvalvontaan olisi keskeisessä asemassa oikeusturvan kannalta. Tehtävä, jossa virka tai virkasuhde täytettäisiin haettavaksi julistamatta ulkopuolisilla ei olisi valitusoikeutta, koska muita asianosaisia ei ole. Suojelupoliisin ulkoista laillisuusvalvontaa suorittavat tiedusteluvalvontavaltuutettu, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri ja sisäministeriö. Arvion mukaan sisäministeriön rooli kasvaisi virantäyttöä koskevan ulkoisen laillisuusvalvonnan kohdalla. Muun poliisin osalta laillisuusvalvontaa suorittaa Poliisihallituksen laillisuusvalvonta, poliisiyksiköiden oikeusyksiköt ja kaikkien poliisiyksiköiden johto, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskanslerinvirasto ja sisäministeriö. Tietosuojavaltuutettu valvoo henkilötietoja koskevien lakien noudattamista sekä suojelupoliisissa että muissa poliisiyksiköissä.” (s.13).

Kun virkoja täytetään niitä haettavaksi julistamatta, tämä laventaa viranomaisen harkintavaltaa huomattavasti ja myös mahdollisuuksia sen väärinkäyttöön. Tulisikin pohtia, mitä vastapainoja olisi mahdollista säätää ja miten muun muassa voitaisiin parantaa valvonnan mahdollisuuksia. Tämä pohdinta on jäänyt kovin ohueksi.

Jos virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta, tulisi käsitykseni mukaan ainakin laatia seikkaperäinen nimitysmuistio, jossa ensinnäkin perusteltaisiin, miksi on päädytty tähän menettelyyn. Toiseksi tulisi arvioida mahdollisia kyseeseen tulevia henkilöitä tai ainakin henkilöpiiriä (koulutus, työkokemus yms.).

Tuskin voinee olla virkaa, johon on mahdollista ajatella nimitettäväksi vain yksi tietty henkilö. Vaikka potentiaaliset ”ehdokkaat” eivät olekaan asianosaisia, niin näin menettelemällä voidaan parantaa mahdollisuuksia arvioida menettelyn hyväksyttävyyttä yleisesti myös muun muassa miesten ja naisten välisen tasa-arvon sekä yleisemminkin yhdenvertaisuuden toteutumista. Kolmanneksi tulisi sitten esittää perustelut tietyn henkilön valinnalle. Näin menettelemällä parannettaisiin jälkikäteisvalvonnan mahdollisuuksia tilanteessa, jossa viranomaisen harkintavalta on laaja ja muut oikeusturvakeinot vähissä.

Säätämisjärjestys

Lakiluonnos on ongelmallinen useiden perustuslain säännösten kannalta. Pidän välttämättömänä, että mahdollisesta lakiehdotuksesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.