

Asia: VN/5934/2021

Lausuntopyyntö; hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ehdotuksessa on kuvattu toimintaympäristön muutos tiedustelu- ja rikostorjuntaviranomaisten näkökulmasta ja perusteltu tarve lainmuutokselle muun ohella tilanteissa, joissa rekrytoitavan virkamiehen henkilöllisyyttä on tarve suojata virkaan nimittämisen alusta lukien. Ehdotuksessa on tuotu esille sitä puoltavia hyväksyttäviä ja nykyisessä turvallisuusympäristössä sekä suojelupoliisin lakisäätteisten tehtävien hoitamisen, henkilöstöturvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden kannalta painaviakin perusteita ehdotukselle. Merkitystä on annettava myös sille, että ehdotuksen pohjoismaisen vertailun perusteella muiden pohjoismaiden siviilitiedusteluorganisaatioissa voidaan virkoja täyttää niitä haettavaksi julistamatta Suomea laajemmin. Yhtenäisten lainsäädännöllisten periaatteiden toteutuminen tässä sääntelykohteessa olisi monista näkökulmista perusteltua.

Virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää myös julkisen hakumenettelyn mukaisesti. Julkinen hakumenettely olisi edelleen pääsääntö ja tätä myös ehdotusluonnoksessa korostetaan. Mikäli virka tai virkasuhde, joka voitaisiin täyttää haettavaksi julistamatta, täytetään julkisella hakumenettelyllä, mahdollistettaisiin hakijoiden ja nimitetyn tunnistetietojen kuten nimen ilmoittamatta jättäminen tiedon pyytäjälle. Viran tai virkasuhteen täyttämistä olisi kuitenkin aina ilmoitettava niin, että täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomainen sekä nimityspäivä on ilmoitettava virkaa tai virkasuhdetta hakeneille. Valitusoikeuden käyttämistä varten tarkemmat tiedot annettaisiin pyydettyä pseudonymisoidusti. Tämä tarkoittaisi henkilötietojen käsittelemistä niin, että tietoja ei voitaisi enää yhdistää ilman lisätietoja, kuten koodia, tiettyyn henkilöön. Tehtävä, jossa virka tai virkasuhde täytettäisiin haettavaksi julistamatta ulkopuolisilla ei olisi luonnollisesti valitusoikeutta, koska muita asianosaisia ei lähtökohtaisesti ole.

Ehdotettu lainmuutos on perusoikeusnäkökulmasta merkityksellinen usean perustuslakiin kirjatun perusoikeuden näkökulmasta kuten mietinnön sivulla 19 todetaan. Perustuslain 18 §:n mukaan

julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta ja 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ulottuu luonnollisesti myös työelämään. Tähän nähden on tärkeää, että työnantajana viranomaiset toiminnassaan toteuttavat ja edistävät julkisuutta sekä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista myös tilanteissa, joissa suojausintressi on olemassa ja normaalit esimerkiksi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslaissa säännellyt reagointikeinot eivät tule kyseeseen. Ehdotus on erityisen merkittävä hyvän hallinnon kannalta.

Kuten ehdotusluonnoksessa on esiintuotu, kyse on perus- ja ihmisoikeuksien ja kyseessä olevan painavan yhteiskunnallisen intressin, kansallisen turvallisuuden ja yleisen turvallisuuden yhteensovittamisesta. Huomioitavaksi tulee perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. esim. PeVM 25/1994 vp, s. 5), jotka muun ohessa edellyttävät, että rajoitukset ovat tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteet ovat hyväksyttäviä ja rajoittaminen on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Tavallisella lailla ei voi säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta ja rajoituksen on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukainen. Lähtökohtaisesti mietinnössä kuvatulle virantäyttömenettelylle on hyväksyttävät ja painavat yhteiskunnalliset syyt. Perusoikeusnäkökulmaa on kattavasti arvioitu ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä koskevassa luvussa sivuilla 19-22.

Kyse olisi poikkeuksellisesta uudesta menettelystä julkishallinnon virkoja täytettäessä ja menettelyn toimivuutta tulee tarkoin valvoa ja arvioida myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta käytännön kokemusten karttuessa ja tarvittaessa kehittää menettelyä. Keskeinen peruste viran tai virkasuhteen täyttämiseksi julistamatta sitä haettavaksi olisi ”kun tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi”. Huomionani totean, että jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä pohtia, ovatko ehdotetun menettelyn alaiset virat paitsi virkatehtävien edellytysten niin esimerkiksi joillain kriteereillä etukäteen tarkemmin yksilöitävissä siten, että poikkeukselliseksi tarkoitettu virantäyttömenettely ja sovellettava rekrytointimalli olisi mahdollisimman selkeästi ja tarkoin laissa rajattu välttämättömiin tilanteisiin. Suositeltavaa olisi myös pyrkiä täsmentämään varsin väljää säännöstä välttämättömyysharkinnan kriteereillä. Ehdotuksessa on päinvastoin suojelupoliisin osalta yksilöity virat, jotka julistetaan haettavaksi normaalissa valtion virkamieslain mukaisessa järjestyksessä. Suositeltavaa olisi samalla myös vielä pohtia, miten rajatumman julkisuuden ja avoimuuden johdosta ainakin periaatteessa heikkenevät hyvän hallinnon takeet kompensoidaan johtamisessa, dokumentaatiovaatimuksilla perusteluista ja sisäisellä ja ulkoisella laillisuusvalvonnalla.

Pidän perusteltuna johtopäätöstä, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Pidän tärkeänä ja hyväksyttävänä ehdotuksessa mainittua tavoitetta harmonisoida suojelupoliisia koskevaa sääntelyä mahdollisimman samankaltaiseksi sotilastiedustelutoimintaan liittyvien virkojen nimittämismenettelyä koskevan sääntelyn kanssa.

Rouhiainen Petri
Oikeuskanslerinvirasto