



6.5.2022

VN/5934/2021  
VN/5934/2021-SM-26  
SM033:00/2020  
SMDno-2020-2142

## Lausuntoyhteenvedo; hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Sisäministeriö asetti 18.10.2020 ajalle 22.10.2020—30.11.2021 hankkeen, jonka toimikautta tarkistettiin 30.4.2022 saakka. Hankkeen tehtävä oli valmistella hallituksen esitysluonnos laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esitysluonnos lähetettiin lausunnonlehtiä; esityksen tavoitteena on kehittää suojelupoliisin sekä keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virkojen ja 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.

Hallituksen esitysluonnoksen lausuntoaika oli 3.3.2022 – 13.4.2022. Lausuntoja pyydettiin seuraavilta tahoilta: valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriön rajavartio-osasto, liikenne- ja viestintäministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, lainsäädännön arviointineuvosto, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, Poliisihallitus, suojelupoliisi, keskusrikospoliisi, Julkisan alan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry, Julkisten ja hyvinvointialojen ammattiliitto JHL ry, Ammattiliitto Pro, Poliisilakimiehet ry, Poliisihallinnon Päälliköt ja Asiantuntijat ry, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry, Suomen nimismiesyhdistys ry.

Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi:ssä. Myös muilla kuin lausuntopyynnön jakelussa mainituilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunto. Alkuperäiset lausunnot ovat saatavissa valtioneuvoston hankeikkunasta tunnuksella SM033:00/2020 ([Hankeikkuna \(vnv.fi\)](http://Hankeikkuna(vnv.fi))).

Valtioneuvoston kanslia ja työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa.

Yhteenvedon annetuista lausunnoista voidaan yleisesti todeta, että ehdotettua sääntelyä pidetään tarpeellisenä viranomaisten muuttuneen toimintaympäristön johdosta ja ehdotukselle katsotaan olevan hyväksyttävää perusteita painavan yhteiskunnallisen intressin johdosta. Huomiota kiinnitetään siihen, että ehdotus on merkityksellinen usean perustuslakiin kirjatun perusoikeuden ja hyvän hallinnon näkökulmasta. Ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä tulisi tarkentaa ja myös suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin, Myös laillisuusvalvontaan sekä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskeviin näkökulmiin kiinnitetään huomiota.

### ANNETUT LAUSUNNOT

**Oikeuskanslerinviraston** lausunnon mukaan ehdotuksessa on kuvattu toimintaympäristön muutos tiedustelu- ja rikostorjuntaviranomaisten näkökulmasta ja tuotu esille ehdotusta puoltavia hyväksyttävää ja nykyisessä turvallisuusympäristössä sekä suojelupoliisin lakisääteisten tehtävien hoitamisen, henkilöstöturvallisuuden sekä

Postiosoite Postadress Postal Address Sisäministeriö	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
PL 26 00023 Valtioneuvosto	Kirkkokatu 12 Helsinki	0295 480 171 +358 295 480 171	09 160 44635 +358 9 160 44635	kirjaamo.sm@govsec.fi www.intermin.fi

kansallisen turvallisuuden kannalta painaviakin perusteita. Lausunnon mukaan 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.

Oikeuskanslerinviraston lausunnosta tulee esille, että ehdotettu lainmuutos on perusoikeusnäkökulmasta merkityksellinen usean perusoikeuden näkökulmasta kuten ehdotuksessa todetaan. Perustuslain 18 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta ja 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ulottuu 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 yhdenvertaisuuslaisissa säännellyt reagointikeinot eivät tule kyseeseen. Lausunnon mukaan ehdotus on erityisen merkittävä hyvän hallinnon kannalta.

Ehdotuksessa on kyse perus- ja ihmisoikeuksien ja kyseessä olevan painavan yhteiskunnallisen intressin, kansallisen turvallisuuden ja yleisen turvallisuuden yhteensovittamisesta. Huomioitavaksi tulevat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (esim. PeVM 25/1994 vp), 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. Kuvatulle virantäyttömenettelylle on lähtökohtaisesti hyväksyttävät ja painavat yhteiskunnalliset syyt. Perusoikeusnäkökulmaa on kattavasti arvioitu ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa luvussa.

Lausunnossa tuodaan esiin, että 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”. Jatkovalmistelussa olisi hyvä 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 rajattu välttämättömiin tilanteisiin. Suositeltavaa olisi pyrkiä täsmentämään varsin väljä säännöstä välttämättömyysharpinnan kriteereillä. Ehdotuksessa on kuitenkin suojelupoliisin osalta yksilöity virat, jotka julistetaan haettavaksi valtion virkamieslain mukaisessa järjestyksessä. Suositeltavaa olisi pohtia, miten rajatumman julkisuuden ja avoimuuden johdosta ainakin periaatteessa heikkenevät hyvän hallinnon takeet kompensoidaan johtamisessa, dokumentaatiovaatimuksilla perusteluista ja sisäisellä ja ulkoisella laillisuusvalvonnalla.

Johtopäätös, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, on perusteltu. Ehdotuksessa mainittu tavoite harmonisoida suojelupoliisia koskevaa sääntelyä mahdollisimman samankaltaiseksi sotilastiedustelutoimintaan liittyvien virkojen nimittämismenettelyä koskevan sääntelyn kanssa on tärkeä ja hyväksyttävä.

**Eduskunnan oikeusasiamiehen** lausunnossa tuodaan esiin valtion virkamieslain lähtökohta, jonka mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi, ja että virkamieslaissa ja erityislainsäädännössä on säädetty poikkeuksia tästä pääsäännöstä. Haettavaksi julistaminen takaa osaltaan menettelyn julkisuuden, millä varmistetaan, että virkaa täytettäessä voidaan ottaa (tulee ottaa) huomioon kaikki virasta kiinnostuneet henkilöt. Hakumenettelyn julkisuus takaa myös mahdollisuuden muutoksenhakuun.

Oikeusasiamiehen lausunnossa ei haluta väheksyä esitysluonnoksessa esitettyä virkamiehiin (ja heidän kauttaan valtioon) kohdistuvia turvallisuusuhkia. Riskejä on, mutta esityksen perusteella on mahdotonta tarkemmin arvioida, kuinka vakavia ja laajaa virkakuntaa ne koskevat. Näin ollen julkisuutta rajoittavien säännösten välttämättömyyden arviointi on vaikeaa. Oikeusasiamies katsoo myös, että kansainvälisen vertailun osuus on siinä määrin yleisluontoinen, ettei siitä voi tehdä tarkempia päätelmiä ehdotetun sääntelyn asemasta verrattuna muihin maihin.

Olemassa olevien mahdollisuuksien osalta täyttää virka ilman sen haettavaksi julistamista näyttää olevan kyse heterogeenisestä ryhmästä (nuoremasta konstaapelista puolustusvoimien ylimpiin virkoihin). Näin ollen perusteet, joilla tällaiseen ratkaisuun on päädytty, ovat oikeusasiamiehen käsityksen mukaan hyvinkin erilaiset.

Oikeusasiamies toteaa, että ehdotuksessa on tuotu erityisesti esiin nykysääntelyn epäsymmetria sotilastiedusteluun verrattuna ja, että lain mukaan puolustusvoimien viroista voidaan lähes kaikki täyttää haettavaksi julistamatta. Oikeusasiamies huomauttaa, että ratkaisun taustalla eivät hänen ymmärtääkseen ole olleet nyt käsiteltävän lakiluonnoksen syyt, vaan kyse on yleisestä puolustusvoimia koskevasta ratkaisusta.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaiset yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Jos virkaa ei julisteta haettavaksi, ei voida arvioida, tuliko yleisen edun kannalta paras henkilö valituksi. Lausunnossa kiinnitetään huomiota myös ehdotettuun vaihtoehtoon, jossa virka julistetaan haettavaksi, ja voitaisiin jättää ilmoittamatta tiettyjä tietoja hakijoille ja muille tiedon pyytäjille. Oikeusasiamies katsoo, että 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). Oikeusasiamies tuo esiin kysymyksen, millä perusteella ”pseudonymisoitua” hakua ei pidetä riittävänä kaikissa tapauksissa. Perustuslakisidonnaisessa sääntelyssä tulisi käyttää esimerkiksi virantäytön julkisuuteen mahdollisimman vähän puuttuvaa ratkaisua.

Oikeusasiamiehen lausunnossa katsotaan ongelmalliseksi myös se, että tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat kysymykset eivät tule arvioitaviksi, jos virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta.

Oikeusasiamies huomauttaa yleisesti, että ehdotettu sääntelyratkaisu on erilainen yhtäältä suojelupoliisin sekä toisaalta keskusrikospoliisin (KRP) ja paikallispoliisin osalta. KRP:n ja paikallispoliisin osalta on 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, pois lukien 13a §:n 2 momentissa mainitut, kuuluisivat uuden virantäyttäjärjestelyn piiriin. Oikeusasiamies tuo esiin, että tältä osin ehdotuksessa on todettu, ettei tyhjentyvän listan laatiminen ole mahdollista ja että täsmällinen ja tarkka rajaus toteutuu nimitystoimivallan kautta, ja painottaa, että lainsäädännön tulee olla selkeää ja tarkkarajaista. Toisaalta ehdotuksen perusteluissa on esitetty, mitä virkoja virkanimitysmenettelyt suojelupoliisissa koskisivat, kun on perusteltu sääntelyn tarvetta, ja kyse on nimenomaan siviilitiedusteluun liittyvistä tehtävistä. Oikeusasiamies tuo esiin, että jonkinlainen yksilöinti lienee tehtävissä myös suojelupoliisin kohdalla. Tosin yksilöinti ei voine olla kovin tarkkaa ja jouduttaneen käyttämään samantyyppisiä tulkinnanvaraisia ilmaisuja kuin ehdotetussa 12 a §:ssä (KRP ja paikallispoliisi).

Oikeusasiamiehen mielestä on kyseenalaista, onko välttämätöntä säätää kaikki suojelupoliisin virat uuden julkisuudelta suojatun virantäytön piiriin (pl.13 a §:n 2 mom.). Suojelupoliisilla on muitakin tehtäviä kuin siviilitiedustelu. On erikoista, että luonnoksessa on ilman säädösperustelua esitetty, että suojelupoliisin koko henkilöstöä ja heidän työtehtäviään koskeva tieto on lähtökohtaisesti salassa pidettävää.

Oikeusasiamies katsoo ehdotetun 12 a §:n (KRP ja paikallispoliisi) osalta, että se mitkä esimies- tai tukitehtävät ”liittyvät” esimerkiksi tietolähdetoimintaan, on tulkinnanvaraista. Ilmaisua ”liittyviä” ei tulisi tulkita kovin laeasti. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan viranomaisen voisi varsin helposti laatia listan viroista. Oikeusasiamiehen lausunnossa todetaan, että pykälässä ”liittyvät” esimiesvirat kuuluisivat ehdotetun erityisjärjestelyn piiriin, kun taas suojelupoliisin osalta 13 a §:n 2 momentissa on säädetty, että tietyt esimiesvirat tulee täyttää julkisesti. Kysymys on, 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” tietolähdetoiminta-, valeosto-, peitetoiminta- tai todistajansuojelutehtäviin.

Luonnoksen 12 §:n 2 momentissa ehdotetaan ”pseudonymisoitua” viranhakua, jolloin hakijoiden ja nimitetyn nimet sekä näitä koskevat muut tunnistetiedot voidaan jättää ilmoittamatta. Muita tunnistetietoja olisivat esitysluonnoksen mukaan muun muassa osoite ja puhelinnumero. Oikeusasiamiehen mielestä olisi selvemmin yksilöitävä ”muut tunnistetiedot”. Ehdotuksen mukaan luovutusrajoitukset koskevat hyvin rajallisia tietoja – osoite ja puhelinnumero ovat sitä paitsi myös muutoin yleisestikin suojattavissa. Toisaalta oikeusasiamiehen mielestä herää kysymys, kuinka hyvin menettely suojaa nimitettyä ja kanssahakijoita, jos asiakirjat muutoin ovat julkisia. Nimitysmuistion tiedot hakijoiden virkaurista suurella todennäköisyydellä paljastavat hiemankin asiantuntevalle taholle kenestä on kysymys. Jos taas on tarkoitettu, että ”pseudonymisointi” ulottuu kaikkiin tietoihin, joista henkilö mahdollisesti voidaan tunnistaa, tulisi tämän käydä ilmi laista.

Ehdotetun 13 a § (suojelupoliisi) osalta oikeusasiamies tuot esille, että 2 momentin osalta muotoilu ”osastopäällikkö ja yksikön päällikkö tai tehtävien kannalta niitä vastaavalla tasolla oleva virka tai virkasuhde”, on kovin avoin, ja eikä virkarakenne mahdollista tarkempaa yksilöintiä.

Oikeusasiamiehen lausunnossa katsotaan, että oikeusturvatakeisiin kuten valvontaan liittyvä pohdinta on jäänyt ohueksi. Lausunnossa tuodaan esiin myös käsityksiä ei-julkisen virantäytön osalta vaadittavasta dokumentaatiosta. Näin voidaan parantaa mahdollisuuksia arvioida menettelyn hyväksyttävyyttä yleisesti muun muassa tasa-arvon ja yleisemminkin yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta sekä parannettaisiin jälkikäteisvalvonnan mahdollisuuksia.

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

**Valtiovarainministeriö toteaa**, että ehdotuksille voidaan katsoa olevan asiallisia ja hyväksyttäviä perusteita. Esityksen yleisperusteluissa ja säännöskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin hyvä kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä olisi kyse poikkeuksesta perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyyn ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädettyyn sekä yleensä ottaen hallinnon yleislainsäädännössä säädettyyn, ei niinkään vain valtion virkamieslakiin (750/1994) tai valtiovarainministeriön ohjeeseen (30.4.2019) virantäytössä noudatettavista periaatteista. Esityksessä viitattuun ko. ohjeen kohdassakin on kyse julkisuuslain tulkinnasta ja julkisuutta rajaavina tekijöinä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 sekä kansallisen tietosuojalainsäädännön huomioimisesta.

**Oikeusministeriön** lausunnossa kiinnitetään huomiota esityksen 12 a §:n 2 momentissa (KRP ja paikallispoliisi) ja 13 a §:n 3 momentissa (suojelupoliisi) säädettyihin julkisuuden rajoituksiin, joiden mukaan silloin kun täytetään sellainen virka tai virkasuhde haettavaksi julistamalla, joka voitaisiin pykälien 1 momentin mukaan täyttää myös haettavaksi julistamatta, poliisi voi jättää ilmoittamatta virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimet, nimitetyn nimen tai hakijoita ja nimitettyä koskevat muut tunnistetiedot hakijoille ja muille tiedon pyytäjille. Oikeusministeriö katsoo, että muotoilultaan säännös vaikuttaa rajoitukselta sekä yleisöjulkisuuteen että ns. asianosaisjulkisuuteen. Oikeusministeriön lausunnon mukaan erityisen tärkeä yleinen etu, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, sekä erittäin tärkeä yksityinen etu, äärimmillään hengen ja terveyden suojaaminen, voivat lähtökohtaisesti olla julkisuuden rajoittamista arvioitaessa luonteeltaan hyväksyttäviä rajoituksen perusteita. Oikeusministeriö kiinnittää huomioita siihen, että perustuslain 12.2 §:n mukaisesti rajoituksen tulisi kuitenkin myös olla välttämätön. Kattavan välttämättömyysarvion tekeminen on melko vaikeaa ottaen huomioon etenkin 13 § a §:n henkilöpiirin avoimuus. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on esitetty kohtuullisen niukasti laajaan henkilöpiiriin kytkeytyviä tarkempia perusteluja. Lausunnon mukaan olisi tarpeen varmistua siitä, että rajoitus kohdistuu riittävän tarkkarajaisesti niihin henkilöihin ja tehtäviin, joissa sen käyttäminen on suojattavien intressien vuoksi välttämätöntä. Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä ei ole juurikaan pohdittu mahdollisuuksia kehittää vaihtoehtoisia menetelmiä kompensoimaan puuttuvan avoimuuden johdosta syntyvää julkisen valvonnan puutetta.

Oikeusministeriö tuo esiin, että esityksessä ei laajemmin käsitellä ilmoittamatta jättämisen tarkempaa oikeudellista luonnetta. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa sinänsä mahdollistetaan salassapidon lisäksi myös muun tyyppisiä julkisuuden rajoituksia. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun sääntelyn suhde salassapitosääntelyyn sekä salassapidon edellyttämiin velvoitteisiin ja rajoituksiin, kuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyihin asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuuteen, vaitiolovelvollisuuteen ja hyväksikäyttökieltoon jäävät avoimeksi. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan PeVL 8/2021 vp huomiota julkisuuden rajoitusta koskevaan säännösehdotukseen, jota ei oltu muotoiltu salassapitosäännökseksi. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi arvioitava säännöksen suhdetta julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa säädettyihin poikkeuksiin asianosaisjulkisuudesta sekä kaavailun rajoituksen vaikutuksia ja tehokkuutta mahdollisen muutoksenhakuprosessin aikana.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ilmoittamatta jättämisen osalta myös siihen, että tiedon antamatta jättämistä ei ole säännöksessä sidottu erikseen itsenäisiin edellytyksiin, kuten välttämättömyyteen jonkin tarkoituksen kannalta tai tiedon antamisesta mahdollisesti syntyviin vaikutuksiin. Tämän vuoksi ei ole aivan selkeää millä perusteilla harkinta (”voidaan jättää ilmoittamatta”) suoritetaan. Edelleen oikeusministeriön mukaan säännös jättää epäselväksi, miten muiden tietojen kuin niiden, jotka voidaan jättää antamatta ja niiden, jotka on annettava nimitykseen liittyvien tietojen osalta, on meneteltävä ottaen huomioon, että lähtökohtana on

viranomaisen asiakirjojen julkisuus. Päätöksen vähimmäistiedoista ja niiden antamisesta säättämisen merkitys julkisuuden rajoituksen yhteydessä jää epäselväksi ottaen huomioon, että ne eivät ole luonteeltaan tietoja, joihin säädettävä rajoitus voisi sanamuotonsa perusteella kohdistua. Perustelujen mukaan tunnistetietoja olisivat muun muassa nimi, osoite ja puhelinnumero. Perusteluissa todetaan, että muut asiakirjat annettaisiin pyydettyinä pseudonymisoituina muutoksenhakua varten, mutta on huomattava, ettei säännöksessä ole erikseen rajattu tarkoituksia, joihin tietoja voidaan luovuttaa. Ilmoittamisen sijaan säännöksessä voitaisiin käyttää myös tiedon antamisen käsitettä.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että hallituksen esityksessä todettaisiin tarpeelliseksi perustuslakivaliokunnan kannan hankkiminen esityksestä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen ja katsoo, että 12 a ja 13 a §:ien osalta sääntelyn piiriin kuuluvia virkoja ja virkasuhteita tulisi säännösten tarkentaa. Esimerkiksi 12 a §:n 1 momentin säännöksessä muotoilu viittaa virkoihin ja virkasuhteisiin, joiden *tehtäviin kuuluu* tietolähdetoiminta-, valeosto-, peitetoiminta- tai todistajansuojelutehtäviä tai niihin liittyviä esimies- tai tukitehtäviä. Muotoilu vaikuttaa väljältä jopa perusteluissa mainittuun (..liittyvät *pääosin*) verraten ja muodostaa soveltamistoiminnan kannalta ennakoimattomuutta, sekä antaa turhan suuren harkintavallan. Edellä mainittuun viitaten esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säättämisyjärjestystä koskevassa jaksossa esitetty maininta, että keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin osalta ilman julkista virantäyttöä koskevat tehtävät on rajattu tiettyihin salaisen tiedonhankinnan tehtäviin, vaikuttaa harhaanjohtavalta.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan kaavaillun 13 a §:n osalta pykälän perusteluissa viitataan sääntelyn tarpeena operatiivisen siviilitiedustelun tehtäviin, kun puolestaan kaavaillun 13 a §:n 1 momentin säännöksen perusteella kaikki muut kuin 13 a §:n 2 momentissa mainitut suojelupoliisin virat tai virkasuhteet voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, kun tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Säännösmuotoilu on väljä ja sitä tulisi tarkentaa, koska säännös muodostaa soveltamistoiminnan kannalta ennakoimattomuutta, sekä antaa turhan suuren harkintavallan.

Oikeusministeriön lausunnossa kiinnitetään huomiota yhdenvertaisuuslakiin (1325/2014) ja sen syrjinnän kieltojen soveltamisalaan. Lausunnossa tuodaan esiin yhdenvertaisuuslain 10 § ja sen perusteluita (HE 19/2014 vp) sekä yhdenvertaisuuslain 12 §. Oikeusministeriö toteaa, että virantäyttöä ilman julkista hakumenettelyä ei ole jätetty yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltosäännösten ulkopuolelle. Se, ettei tiettyä virkaa täytetä julkisessa hakumenettelyssä, ei tarkoita sitä, etteikö virantäyttömenettelyssä voitaisi rikkoa syrjinnän kieltoa. Kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa organisaation sisällä olisi useita virkaan kelpoisia henkilöitä, ja joku heistä syrjäytettäisiin virantäytössä kielletyn syrjintäperusteen vuoksi, ilman lainmukaista erilaisen kohtelun oikeuttamisperustetta. Käytännössä syrjinnän osoittaminen voisi kuitenkin olla varsin vaikeaa. Epäillyn syrjinnän toteen osoittaminen olisi vaikeaa myös silloin, jos virka täytetään julkisella hakumenettelyllä, mutta valitun henkilön tiedot salataan. Oikeusministeriö katsoo, että poiketessa virantäytössä avoimesta hakumenettelystä korostuu tarve varmistaa, ettei päätöstä tehdä syrjivän tai epäasiallisen perusteella. Tämän varmistamiseksi keskeisessä asemassa voivat olla organisaation tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat sekä sisäinen ohjeistus, sekä niiden tehokas toimeenpano. Esityksen vaikutusten arvioinnin yhteydessä olisi asianmukaista tuoda esiin ilman julkista hakumenettelyä tapahtuvaan virantäyttöön sekä virkaan valitun henkilön salaamiseen liittyvät riskit muun muassa syrjivästä menettelystä ja sen piiloon jäämisestä. Riskeistä olisi aiheellista mainita myös säättämisyjärjestysperusteluiden yhteydessä, vaikka ehdotetulla lainsäädännöllä ei suoraan asetettaisikaan henkilöitä erilaiseen asemaan.

Oikeusministeriö tuo esiin myös, että näkökohta kaavaillun sääntelyn vaikutuksista laillisuusvalvontaan olisi perusteltua mahdollisuuksien mukaan arvioida seikkaperäisemmin kunkin laillisuusvalvojan toiminnan kannalta. Oikeusministeriön lausunnossa tuodaan esiin myös teknisluonteisia ehdotuksia.

**Puolustusministeriö** toteaa pitävänsä hyvänä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu ulkoisen ja sisäisen laillisuusvalvonnan roolin korostuminen niissä tapauksissa, joissa virka täytetään ilman julkista hakua.

**Sisäministeriön rajavartio-osasto** pitää ehdotettua sääntelyä tarpeellisenä esitetyillä kattavilla perusteilla. Perusteet liittyvät välittömästi ja välttämättömästi viranomaisten tarpeeseen varmistaa, ettei organisaatio- tai

henkilöstöturvallisuus vaarannu valintamenettelyn yhteydessä organisaation keskeisten tehtävien sisällön ja määrän sekä niihin hakeneiden ja nimitetyn henkilöstön julkisuuden osalta.

Lausunnossa tuodaan esiin, että ehdotetuilla säännöksillä on esitysluonnoksessa kuvatulla tavalla jossain määrin vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen ja viitataan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Rajavartio-osasto toteaa, että ehdotetun sääntelyn perustuminen viime kädessä nimittävän viranomaisen yksinomaisessa toimivallassa olevaan virkoihin kuuluvien tehtävien ja niiden luonteen määrittelyyn saattaa olla sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta ongelmallista. Edelleen huomiota kiinnitetään siihen, että esitysluonnoksessa ehdotettu hakijoita ja virkaan nimitettyä koskevien tunnistetietojen salaaminen, kun virka tai virkasuhde täytetään julkisesti, on rajoitus asianosaisen tiedonsaantioikeuteen. Rajavartio-osaston näkemyksen mukaan tunnistetietojen salaamisen ehdotetussa asiayhteydessä tulisi perustua asianosaisen osalta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyihin perusteisiin. Lausunnossa todetaan myös, että valtion virkamieslain (750/1994) 6 a §:n mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Myös lain 6 b §:n valtuussäännöksen mukaan kysymys on virkojen täyttämisestä. Valtiovarainministeriön virantäyttöä koskevan ohjeen mukaisesti yli vuoden kestävien määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelyssä tulisi noudattaa samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä. Rajavartio-osasto katsoo, että lakitasoisen haettavaksi julistamista koskevan sääntelyn koskiessa vain virkoja, eikä määräaikaisia virkasuhteita, ei säädösteknisesti olisi välttämättä tarpeellista säätää määräaikaisista virkasuhteista.

**Tiedusteluvalvontavaltuutetun** lausunto koskee suojelupoliisia koskevaa sääntelyä.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu katsoo, että suojelupoliisin harjoittamaan siviilitiedusteluun (tietojen hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta) liittyy sen kohteena olevan toiminnan ja toimijoiden luonteen vuoksi erityinen tarve sekä itse tiedonhankintatoiminnan että sitä suorittavien virkamiesten suojaamiseen. Tarpeen laaja-alaisuutta ilmentää muun muassa siviilitiedustelun suojaamista koskeva sääntely (siviilitiedustelun suojaaminen, poliisilaki 5 a luku 36 §:n 1 mom., ks. HE 202/2017 vp) verrattuna rikostiedustelun (rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä tukeva tiedonhankinta) suojaamista koskevaan sääntelyyn (jo toteutetun, käynnissä olevan tai tulevaisuudessa toteutettavan salaisen tiedonhankintakeinon tai salaisen pakkokeinon käytön suojaaminen, poliisilaki 5 luku 46 § 2 mom. ja pakkokeinolaki 10 luku 47 § 2 mom.). Lausunnon mukaan myös suojelupoliisin virkamiesten rekrytointiprosessin yhteydessä on tarve suojata sekä itse siviilitiedustelutoimintaa estämällä rekrytointiprosessin laittomassa tiedustelussa hyödyntäminen että siviilitiedustelua suorittavien virkamiesten tai sellaisiksi pyrkivien henkilöiden henkilökohtaista turvallisuutta.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnossa tarkoitetaan *ensimmäisellä rekrytointimallilla* viran tai virkasuhteen täyttämistä normaalilla julkisella menettelyllä, *toisella rekrytointimallilla* viran tai virkasuhteen täyttämistä haettavaksi julistamalla, mutta hakijoita ja nimitettyä koskevien tunnistetietojen ilmoittamatta jättämistä sekä *kolmannella rekrytointimallilla* viran tai virkasuhteen täyttämistä haettavaksi julistamalla.

Lausunnon mukaan toinen rekrytointimalli mahdollistaisi toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden kannalta varteenotettavien ehdokkaiden laaja-alaisen kartoittamisen myös suojattavien tehtävien osalta.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu katsoo, että nimityspäätösten lainmukaisuuden valvonnan kannalta olisi tärkeää, että kaikkia rekrytointimalleja käytettäessä nimityspäätöksen perustelut ilmenisivät päätöksestä ja siihen liittyvästä riittävän yksityiskohtaisesta nimitysmuistiosta, ja että muutkin rekrytointiprosessiin liittyvät asiakirjat olisivat tarvittaessa nimityspäätösten lainmukaisuutta valvovien tahojen käytettävissä. Kolmannessa rekrytointimallissa nimityspäätösten lainmukaisuuden takeena olisi laillisuusvalvojen harjoittama valvonta. Ensimmäiseen ja toiseen rekrytointimalliin liittyisi lisäksi virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden henkilöiden oikeus hakea muutosta nimityspäätökseen hallinto-oikeuteen valittamalla.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu kiinnittää huomiota toisen rekrytointimallin osalta siihen, että lakiehdotuksen perusteluissa ei kuvata tarkemmin, miten kattavaa henkilöiden tunnistetietojen pseudonymisointi olisi. Lausunnon mukana vaarana voisi olla, että joko rekrytointiprosessiin liittyvistä asiakirjoista ilmensi henkilöiden tunnistetietojen pseudonymisoinnista huolimatta tiettyihin henkilöihin yhdistettävissä olevia tai muutoin siviilitiedustelun suojaamisen kannalta ongelmallisia seikkoja taikka vaihtoehtoisesti asiakirjoja ei siviilitiedustelun suojaamiseksi laadittaisi nimityspäätösten lainmukaisuuden valvonnan kannalta riittävän yksityiskohtaisiksi.

Lakiehdotuksessa mainitaan myös muut tiedon pyytäjät, mutta perusteluissa ei käsitellä ehdotetun sääntelyn suhdetta julkisuuslainsäädäntöön. Rekrytointiprosessiin liittyvät asiakirjat olisivat kaikissa kolmessa rekrytointimallissa lähtökohtaisesti sekä asianosais- että yleisöjulkisia. Tämän vuoksi henkilön tunnistetietojen pseudonymisointitarve voisi liittyä myös kolmanteen rekrytointimalliin ja kaikkiin kolmeen rekrytointimalliin voisi liittyä tarvetta pitää rekrytointiprosessiin liittyvä asiakirja tai sen osa salassa mahdollisen henkilöiden tunnistetietojen pseudonymisoinnin jälkeenkin. Salassapitotarve voisi koskea sekä yleisö- että asianosaisjulkisuutta. Yleisöjulkisuuden osalta kyse voi olla kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvistä salassapitoperusteista ja asianosaisjulkisuuden osalta itse siviilitiedustelutoiminnan suojaamiseen liittyvästä erittäin tärkeästä yleisestä edusta. Tarve rajata asiakirjan osa yleisöjulkisuuden ulkopuolelle esimerkiksi henkilön henkilökohtaisia oloja koskevan salassapitoperusteen nojalla tai asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle siviilitiedustelua suorittavien virkamiesten tai sellaisiksi pyrkivien henkilöiden henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvän erittäin tärkeän yksityisen edun perusteella voisi riippua henkilöiden tunnistetietojen pseudonymisoinnin kattavuudesta. Lausunnon nojalla jatkovalmistelussa voisi pohtia tavanomaisista virkanimitysasioista poikkeavaa järjestelyä, jossa suojelupoliisin rekrytointiprosessiin liittyvä asiakirja tai sen osa rajattaisiin mahdollisen henkilöiden tunnistetietojen pseudonymisoinnin jälkeenkin myös asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle, jos se olisi henkilöiden tunnistetietojen pseudonymisoinnista huolimatta tarpeen siviilitiedustelun suojaamiseksi. Vaikka suojelupoliisi olisi rajannut tällä perusteella jotkut tiedot myös asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle, ne olisivat nimityspäätökseen muutosta haettaessa muutoksenhakuasiaa käsittelevän tuomioistuimen käytettävissä. Muutoksenhakuasian käsittelyn yhteydessä asianosaisjulkisuus olisi myös tuomioistuimen erikseen arvioitavissa.

Suojelupoliisin nimityspäätösten lainmukaisuutta valvovat ulkoisesti sisäministeriö osana suojelupoliisin ohjaus- ja valvontatehtäväänsä sekä ylimmät laillisuusvalvojat eduskunnan oikeusasiamies ja Valtioneuvoston oikeuskansleri. Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo suojelupoliisin harjoittaman siviilitiedustelutoiminnan lisäksi myös suojelupoliisin muuta toimintaa, mutta tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta kohdistuu erityisesti suojelupoliisin harjoittamaan siviilitiedustelutoimintaan ja siihen kytkeytyvään rikostiedustelutoimintaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnon mukaan eduskunnan oikeusasiamies on todennut eri yhteyksissä, että sellaisissa suojelupoliisia koskevissa asioissa, joilla ei ole mitään liityntää tiedusteluun, voi olla tarkoituksenmukaista, että asian tutkii muu toimivaltainen valvontaviranomainen kuin tiedusteluvalvontavaltuutettu.

**Tasa-arvovaltuutetun** lausunnossa todetaan, että HE-luonnoksessa on käsitelty muun muassa rekrytointimenettelyä valtion virkamieslain (750/1994) sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) näkökulmista ja, että luonnoksessa on viittauksia myös tasa-arvolakiin ja siinä säädettyihin oikeussuojakeinoihin, joiden käsittely on jäänyt pintapuoliseksi. Tasa-arvovaltuutetun mukaan ehdotukset ovat tasa-arvolain kannalta ongelmallisia. Lausunnossa tuodaan esiin perustuslain 6 §:n yleinen syrjintäkielto, tasa-arvolain 7 §:n mukainen välittömän ja välillisen syrjinnän kielto sukupuolen perusteella ja tasa-arvolain 8 §:än sisältyvä työelämää koskeva syrjinnän erityiskiello. Tasa-arvovaltuutettu arvioi lakiehdotusta erityisesti tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan kieltämän työhönottosyrjinnän näkökulmasta ja viittaa tasa-arvolain esitöihin (HE 57/1985 vp). Lausunnossa tuodaan esiin, että tasa-arvolain esitöiden nimenomaisen maininnan mukaan kielletty työhönottosyrjintä ulottuu tilanteisiin, joissa työpaikka täytetään ilman hakumenettelyä. Lausunnon mukaan myös oikeuskirjallisuudessa on käsitelty kysymystä siitä, kuka voi vedota tasa-arvolain syrjintäsäännöksiin. Pääsäännön mukaan syrjintäsäännöksiin voi vedota menestyksekkäästi vain henkilö, joka on ollut mukana valintatilanteessa. Valintatilannetta edeltäville toimenpiteille tai tahdonilmaisuille asetettavat vaatimukset kuitenkin vaihtelevat. Tehtävään valittaessa voi riittää, että henkilö on ilmoittanut olevansa tehtävästä kiinnostunut (Ahtela ym. 2006: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus). Täytettäessä työpaikka ilman hakumenettelyä, on syrjäytetyn näytettävä tuoneensa työnantajalle selvästi ilmi halukkuutensa asianomaiseen tehtävään. Tasa-arvovaltuutetun lausunnon mukaan hallituksen esitysluonnossa esitetty näkemys siitä, että ”tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat kysymykset eivät tule arvioitaviksi, koska nimityksissä, joissa virka täytettäisiin lain nojalla haettavaksi julistamatta, ei olisi muita asianosaisia kuin nimitetty henkilö”, ei vastaa tasa-arvolaisissa säädettyä ja sen vakiintunutta tulkintaa.

Lausunnossa käsitellään tasa-arvolain tarkoittaman syrjintäoletettaman syntymistä ja sen kumoamista. Lausunnossa myös todetaan, että tasa-arvoilla ei pyritä rajoittamaan työnantajan oikeutta valita tehtävään parhaaksi katsomansa henkilö, mutta valinta tulee pystyä perustelemaan. Edelleen lausunnossa tuodaan esiin tasa-arvolain velvoitteita liittyen ansiovertailuun ja työnantajan antamiin selvityksiin. Tasa-arvovaltuutetun lausunnossa todetaan, että HE-luonnoksessa ei ole tarkasteltu tasa-arvolain kieltämää työhönottosyrjintää, joten luonnoksessa

ei ole otettu kantaa ansiovertailun tekemiseen tilanteessa, jossa nimetyn tai muiden tehtävää hakeneiden tunnistetiedot halutaan salata. Luonnoksessa ei myöskään ole tarkasteltu, miten tai millaisena syrjintää epäilevälle annettaisiin näissä tilanteissa tasa-arvolain 10 §:n mukainen selvitys. Tasa-arvovaltuutetun lausunnossa pidetään tärkeänä, että esitysluonnoksella ei kavenneta syrjintää epäilevän käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja ja mahdollisuutta hyvitykseen. Työhönottosyrjintää epäilevällä, valvovilla viranomaisilla sekä tasa-arvolain mukaista hyvitystä käsittelevillä tuomioistuimilla tulee asiaa arvioidessa olla käytettävissään vähintään nimitetyn ja syrjintää epäilevän sukupuoli, näiden ansiot ja arviot näiden soveltuvuudesta tehtävään. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on etsittävä sellaiset menettelytavat, joilla varmistetaan myös tasa-arvolain säännösten noudattaminen.

Tasa-arvovaltuutetun lausunnossa viitataan tasa-arvon edistämiseen lainsäädännössä ja tuodaan esiin perustuslain 6 §, tasa-arvolain 4 § sekä tasa-arvolain 6 § ja 6 a §. Lisäksi tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan enemmistö poliisikoulutuksen saaneista henkilöistä on edelleen miehiä ja poliisikoulutuksen saaneiden naisten osuus poliisiin koko henkilöstöstä lienee noin 20 prosenttia. Esitysluonnoksessa olisi ollut syytä arvioida, miten esitys toteuttaa ja edistää sukupuolten tasa-arvoa. Ehdotettuja säännöksiä olisi syytä arvioida ottaen tämä näkökulma huomioon. Lausunnossa todetaan, että sinänsä on hyvä, että esitysluonnoksessa mainitaan tasa-arvo ja yhdenvertaisuusnäkökulmien edistämisen kannalta merkityksellisinä kyseisiä asioita koskevat suunnitelmat ja niiden tehokas täytäntöönpano.

**Suojelupoliisin** lausunnossa pidetään esitystä tärkeänä toiminnan kannalta. Sen jälkeen, kun suojelupoliisista tuli tiedustelupalvelu on vieraiden valtiollisten toimijoiden intressi hankkia tietoa viraston virkamiesten henkilöllisyyksistä lisääntynyt merkittävästi. Organisaationa suojelupoliisi on vieraiden valtioiden tiedonhankinnan pitkäaikaisena ja suunnitelmallisena kohteena. Lausunnon mukaan avoimet rekrytoinnit ovat muodostaneet helpon tavan hankkia tietoa nimitettyjen virkamiesten henkilöllisyyksistä. Vieraan valtion tiedonhankinnan tavoitteena on tehdä suojelupoliisin toiminta tehottomaksi ja vaikeuttaa toimintaa ja tästä syystä henkilöstöä ja työtehtäviä koskeva tieto on lähtökohtaisesti salassa pidettävää. Henkilöstötiedon päätyminen vieraan valtion toimijoille muodostaa riskin henkilöstöön kohdistuville värväysyrityksille ja vastaaville muille operaatioille.

**Poliisihallitus** pitää ehdotettua sääntelyä erittäin tärkeänä poliisitoiminnan kokonaisuuden kannalta, jotta kansainväliset kriteerit täyttävää operatiivista toimintakykyä voidaan pitää yllä ja edelleen kehittää toimintaympäristön muutosten vaatimalla tavalla. Ehdotettu sääntely mahdollistaa vaativimman salaisen tiedonhankinnan ja todistajansuojelutoiminnan turvaamista osaltaan tehtävien (sisältö) ja kokonaisuuden (lukumäärät) näkökulmista. Lisäksi sääntely mahdollistaa tehtäviin nimitettävien sekä tehtäviin hakeneiden turvaamista.

Poliisihallitus katsoo, että on tärkeää, että sääntely kattaa myös esimies- ja tukitehtävät, joita tekeville henkilöille voi kerääntyä huomattavan paljon turvallisuuden kannalta kriittistä tietoa. Yksittäisten henkilöiden paljastuminen voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa koko toiminnalle ja sen myötä poliisin toimintakyvylle vakavimman rikollisuuden torjunnassa. Paljastumisesta voi aiheutua myös välillisempää haittaa esimerkiksi sen johdosta, että kansainväliset kumppanit eivät enää pidä Suomen poliisia luotettavana kumppanina.

Lievemmäksi keinoksi rekrytointivaiheesta aiheutuvien turvallisuusuhkien torjumisessa on esitetty pseudonymisointia, joka voi olla riittävä keino joissakin tai jopa useimmissa esitetyn 12 a §:n 1 momentin piiriin kuuluvissa tilanteissa, mutta sillä pelkästään ei saavutettaisi esityksen tavoitteita. Esitysluonnoksen mukaan virka tai virkasuhde voidaan täyttää haettavaksi julistamatta, kun tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Perustelutekstien mukaan viran täyttäminen julistamatta sitä haettavaksi on mahdollista, kun kyse on virasta ja virkasuhteesta, joka liittyy pääosin säännöksessä mainittuihin tehtäviin. Vaikka välttämättömyys itsessään viittaakin eräänlaiseen ehdottomaan viimesijaisuuteen ja tilanteisiin, joissa julkinen haku tai pseudonymisointi ei ole lainkaan mahdollista, on esitysluonnoksessa kuitenkin viitattu kokonaisharkintaan päätettäessä rekrytointitavasta. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että tällainen kokonaisharkinta sallitaan, koska päätöksentekoon sisältyy väistämättä epävarmoja tulevaisuuden kohdistuvia arvioita tehtävistä, tehtävänkuvan kehityksestä tai uhkakuvista.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan seuraavansa ja tarkastavansa valeosto- ja peitet toimintaa, tietolähdetoimintaa ja todistajansuojelutoimintaa säännöllisesti. Keskusrikospoliisi ja poliisiyksiköt raportoivat Poliisihallitukselle vuosittain. Kyseessä oleviin toimintoihin suoritetaan säännöllisesti tarkastuksia virastojen oman toiminnan osana ja Poliisihallituksen toimesta sekä aika ajoin myös yleisten laillisuusvalvojen toimesta. Poliisihallituksen lausunnon



mukaan toimenpiteet ovat luontevia mekanismeja myös ei-julkisesta rekrytoinnista raportoimiseen sekä sääntelyn pohjalta muodostuvien soveltamiskäytäntöjen seurantaan ja valvontaan.

Poliisihallituksen saamien poliisiyksiköiden lausunnoissa tuodaan esiin, että myös tarkkailutoiminnan (tarkkailun ja tekninen tarkkailu) tulisi sisältyä esitetyn sääntelyn kokonaisuuteen sekä tehtävien luonteen että yksilön turvaamisen näkökulmista. Äkillisesti muuttunut turvallisuuspoliittinen ympäristö lisää osaltaan riskiä tarkkailutoiminnan paljastumiseen vieraan valtion toiminnan seurauksena, millä voi osaltaan olla vaikutuksia myös laajemmassa yhteistyössä hoidettaviin kokonaisuuksiin.

Poliisihallituksen lausunto on laadittu ottaen huomioon Poliisihallituksen alaisuudessa olevien poliisiyksiköiden toiminta kokonaisuudessaan.

**Keskusrikopoliisi** on lausuntonsa mukaan tehnyt ensimmäiset ehdotuksensa virkaan nimittämistä koskevan sääntelyn kehittämiseksi jo noin kymmenen vuotta sitten. Keskusrikopoliisi toteaa yleisellä tasolla, että ehdotettua sääntelyä voidaan pitää hyvin tarpeellisena koko poliisin kannalta, jotta kansainväliset kriteerit täyttävää operatiivista toimintakykyä voidaan pitää yllä ja edelleen kehittää toimintaympäristön muutosten vaatimalla tavalla. Omien lakisääteisten tehtäviensä näkökulmasta keskusrikopoliisi pitää erittäin myönteisenä, että vaativimpaan salaiseen tiedonhankintaan ja todistajansuojelutoimintaan kohdistuvat uhat on tunnistettu ja niitä pyritään torjumaan ennaltaehkäisevästi mm. rekrytointia koskevaa sääntelyä kehittämällä.

Keskusrikopoliisi katsoo, että HE-luonnoksessa on tuotu varsin kattavasti esille yhteiskunnallisia, yksittäisten virkamiesten ja heidän lähipiirinsä turvallisuuteen liittyviä sekä työnantajan työturvallisuusvelvoitteista kumpuavia tarpeita täyttää eräitä virkoja ja virkasuhteita julistamatta niitä julkisesti haettaviksi. Keskusrikopoliisi yhtyy esitettyihin perusteluihin.

Keskusrikopoliisin lausunnossa korostetaan sitä, että uuden tyyppiset uhat ovat häivyttäneet eroja suojelupoliisin ja muun poliisin tehtäväkentissä. Lausunnon mukaan tämä on havaittavissa myös poliisilain 5 a lukuun kirjatuihin siviilitiedustelun kohteista, joista monet kuuluvat myös poliisin tehtäväkenttään. Tehtäessä turvallisuustyötä yhdessä yhteisten uhkien torjumiseksi ja kansallisen turvallisuuden takaamiseksi, myös työhön kohdistuvat turvallisuusuhasteet tulevat yhteisiksi. Yhden turvallisuusviranomaisen toiminnan suojaaminen lisää myös yhteistyökumppanien suoja.

Keskusrikopoliisi katsoo, että myös perinteisemmän järjestäytyneen rikollisuuden kyvykkyys vastatiedustelutoimintaan, viranomaistoimintaan soluttautumiseen ja viranomaistoiminnan haittaamiseen on parantunut koko ajan. Valeosto- ja peitetoiminta sekä tietolähdetoiminta ovat keskeisiä keinoja hankittaessa tietoa kovan rikollisuuden ytimestä ja tästä syystä poliisin toiminta näillä osa-alueilla on rikollispiirien erityisen kiinnostuksen kohteena. Toisaalta näiden tiedonhankintakeinojen tunnusomainen piirre on henkilökohtaisen yhteyden muodostaminen kohdehenkilöön, mikä toiminnan paljastuessa herkemmin johtaa katkeruuteen ja tunteeseen henkilökohtaisesta loukkauksesta tai petoksesta. Tämä puolestaan saattaa johtaa haluan kosta koettu vääräys poliisille organisaationa ja yksittäisille poliisimiehille sekä heidän läheisilleen.

Keskusrikopoliisi haluaa kiinnittää huomiota siihen, että poliisissa *muuta kuin tietoverkossa tapahtuvaa* peitetoimintaa toteuttaa keskusrikopoliisi. Tällaisessa toiminnassa soluttautuminen rikollisiin piireihin on pitkäkestoisempaa ja siihen liittyy syvällisenkin luottamussuhteen rakentaminen eri henkilöihin. Erityisesti näissä tilanteissa poliisitoiminnan paljastuminen aiheuttaa suurella todennäköisyydellä kohdehenkilössä katkeruutta ja poliisimieheen kohdistuvaa turvallisuusuhkaa.

Keskusrikopoliisi korostaa todistajansuojelutoiminnan osalta sitä, että hallituksen esityksessä (HE 65/2014 vp) todetusti kyse on järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa käytettävästä työkalusta. Todistajansuojelua toteuttavien henkilöiden paljastuminen vaarantaisi yksityisten intressien ohessa myös yleisiä turvallisuusintressejä ja heikentäisi viranomaiskoneiston mahdollisuuksia vakavimman rikollisuuden torjuntaan. Samoin kun tietolähdetoiminnassa myös todistajansuojelutoiminnassa viranomaisten henkilöstöä suojaamalla suojataan myös toimintaan liittyviä siviilejä.

Sääntelytarpeen osalta kiinnitetään huomiota siihen, että suurin osa sääntelyn piiriin esitetystä tehtävistä on vähintään alipäällystötasoisia, joten nykyiseen lakiin sisältyvät mahdollisuudet julkisesta hausta poikkeamiseen eivät ole riittävät.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että sääntely kattaa myös esimies- ja tukitehtävät, joita tekeville henkilöille voi kerääntyä huomattavan paljon turvallisuuden kannalta kriittistä tietoa. On tärkeää huomata, että yksittäisten henkilöiden paljastuminen voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa koko toiminnalle ja sen myötä poliisin toimintakyvylle vakavimman rikollisuuden torjunnassa. Paljastumisesta voi aiheutua myös välillisempää haittaa esimerkiksi sen johdosta, että kansainväliset kumppanit eivät enää pidä Suomen poliisia luotettavana kumppanina.

Keskusrikospoliisi toteaa pseudonymisoinnin voivan olla riittävä keino joissakin tai jopa useimmissa esitetyn 12 a §:n 1 momentin piiriin kuuluvissa tilanteissa, mutta sillä pelkästään ei saavutettaisi esityksen tavoitteita. Hakijan henkilöllisyys voi olla on yksilöitävissä työhistorian, koulutuksen tms. seikkojen avulla.

Esitysluonnoksen mukaan virka tai virkasuhde voidaan täyttää haettavaksi julistamatta, kun tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Perustelutekstien mukaan viran täyttäminen julistamatta sitä haettavaksi on mahdollista, kun kyse on virasta ja virkasuhteesta, joka liittyy *pääosin* säännöksessä mainittuihin tehtäviin. Vaikka välttämättömyys itsessään viittaakin eräänlaiseen ehdottomaan viimesijaisuuteen ja tilanteisiin, joissa julkinen haku tai pseudonymisointi ei ole lainkaan mahdollista, on esitysluonnoksessa kuitenkin viitattu kokonaisuutensa päätettäessä rekrytointitavasta. Keskusrikospoliisi pitääkin tärkeänä, että tällainen kokonaispunninta sallitaan, koska päätöksentekoon sisältyy väistämättä epävarmoja tulevaisuuteen kohdistuvia arvioita tehtävistä, tehtävänkuvan kehityksestä tai uhkakuvista.

Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota myös siihen seikkaan, että viran ja virkasuhteen täyttäminen ei kata tehtävämääräystä. Vaikka näissä tilanteissa asiakirjoja voitaneen salata ainakin yleisöltä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 5 ja 7 kohtien perusteella, voisi olla selkeintä, että 12 a §:än lisättäisiin 3. momentti, jossa tuotaisiin selkeästi esille, että se mitä 1. ja 2. momenteissa on todettu viran ja virkasuhteen täytöstä, koskee myös tehtävämääräystä esityksen mukaisiin tehtäviin. Keskusrikospoliisi katsoo, että tämä seikka tulisi vähintään tuoda esille hallituksen esityksen perusteluissa.

Keskusrikospoliisi raportoi valeosto- ja peitetoiminnasta, tietolähdetoiminnasta ja todistajansuojelutoiminnasta vuosittain Poliisihallitukselle. Lisäksi ko. toimintoihin suoritetaan säännöllisesti tarkastuksia viraston sisäisesti ja Poliisihallituksen toimesta sekä aika ajoin myös yleisten laillisuusvalvojen toimesta. Nämä ovat luontevia mekanismeja myös esitetystä anonyymirekrytoinnista raportointiin ja soveltamiskäytäntöjen seurantaan.

**Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry** toteaa lausunnossaan, että julkisen viran täytön avoimuus ylläpitää osaltaan luottamusta viranomaistoimintaan ja siksi se on tärkeä säilyttää pääsääntönä. Osa valtion viranomaistoiminnasta on kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että viranhakijoiden ja virkoihin valittujen henkilöllisyyden salaaminen on tärkeää sekä asianomaisten henkilöiden että toimintojen turvaamiseksi.

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n lausunnon mukaan suojelupoliisissa rajauksen perusteena ei kuitenkaan näytä olevan tehtävän luonne, ellei koko viraston toimintaa mielletä sellaiseksi, joka välttämättä edellyttää virantäyttöprosessin salaamista. Lausunnon mukaan näyttää siltä, että suojelupoliisissa salaamisesta olisikin tulossa sääntö ja avoimesta virantäytöstä poikkeus. Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n mukaan suojelupoliisin toiminta nykymuodossaan on sellaista, joka perustelee virantäyttöprosessin salaamisen varsin laajasti. Tehtävät, joiden täyttöön liittyy virkamieslain menettelyyn verrattuna poikkeuksellinen menettely, tulisi kuitenkin määritellä tarkemmin. Näin voitaisiin toteuttaa lainsäädännön yksityiskohtaisuuden ja selkeyden vaatimusta paremmin.

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry toteaa, että keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa hakijoiden tietojen salaamista on pääosin perusteltu tiettyihin toimintoihin liittyvien virkojen täyttöön liittyen. Esitystavan perusteella on tulkittavissa, että luettelo on tyhjentävä eli muita toimintoja virantäytön salaaminen ei koskisi. Keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa julkinen hakumenettely näyttäisi säilyvän pääasiallisena menettelytapana. Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry katsoo, että mainitut toiminnot ovat luonteeltaan sellaisia, että poikkeus virantäytön julkisuudesta voidaan säätää esityksen mukaisesti.

Viranhakijoiden tunnistetietojen ilmoittamatta jättämisen osalta eräissä tapauksissa Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry katsoo ehdotuksen olevan sinänsä ymmärrettävä. Lausunnon mukaan esille nousee kysymys, miten määritellään virka, joka voitaisiin täyttää haettavaksi julistamatta ja miten tällainen virka olisi

julkisessa haussa. Menettelyn ei tulisi mahdollistaa tietojen jälkikäteistä salaamisen laajentamista siitä, miten se muualla lainsäädännössä määritellään.

**Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry** toteaa, että julkinen hakumenettely on yksi julkisen ja luotettavan hallinnon perusteisiin liittyvä olennainen seikka, jonka tavoitteena on turvata hallinnon uskottavuutta ja avoimuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta sekä parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry pitää kuitenkin esitystä perusteltuna sisäisen turvallisuuden nykyinen toimintaympäristö huomioiden. Muutosesitykselle on olemassa hyväksyttävä ja erittäin painava yhteiskunnallinen intressi. Virkaan nimitettäessä tulee voida ottaa laajemmin huomioon organisaation asema ja tehtävät sekä tarve ja velvollisuus suojata kriittisiin virkoihin nimitettävän ja virkoja hakeneiden henkilöiden yksityisyys sekä turvallisuus. Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry katsoo myös, ettei esityksen tavoitteita voi saavuttaa ilman lainsäädännön muuttamista. Lainsäädännön on vastattava vallitsevan toimintaympäristön haasteisiin.

Poikkeaminen julkisesta hausta tulee kuitenkin rajoittaa vain välttämättömään. Edellytyksenä tulee esityksessä todetusti olla, että tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää; menettelylle tulee aina olla tehtävän luonteesta johtuva perusteltu tarve. Siten menettely ei voi perustua avoimeen säännökseen. Vaikka lakiin ei ole mahdollista laatia tyhjentävää tehtävälistaa, sääntelyn tulee olla tarpeeksi täsmällinen ja tarkkaan rajattu. Tältä osin Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry katsoo, että suojelupoliisin virkojen osalta säännös on liian avoin; se mahdollistaa kaikkien virkojen/virkasuhteiden täyttämisen ei-julkista menettelyä käyttäen. Tämä ei liene tarkoituksenmukaista, vaan suojelupoliisissakin tulee voida tarkemmin määrittää tarve tiettyihin tehtäviin kuten keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry katsoo, että menettelyn tulee aina täyttää myös hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Ei-julkista menettelyä ei saa käyttää sille vieraassa tarkoituksessa; hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Menettelyllä ei voida kiertää viran hakumenettelyä koskevia säännöksiä eikä virantäyttömenettelyn periaatteita. Ei-julkinen menettely merkitsee myös valitusoikeuden rajoittamista. Virkamieslain 59 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan nimittämistä koskevasta päätöksestä ei saa valittaa, jos virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry pitää esitysluonnoksessa todettua lähtökohtaa – että esityksessä tarkoitettussa tilanteessa virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää myös julkisen hakumenettelyn mukaisesti, mikä olisi edelleen myös pääsääntö – erittäin tärkeänä. Julkisen hakumenettelyn tulee edelleen olla pääsääntö. Valitusoikeutta ei saa rajoittaa laajemmalti kuin on tarpeen. Muutosesityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta olisi kuitenkin samalla tärkeää, että tällaisessa tilanteessa valitusoikeuden käyttämiseksi tarvittavat tiedot voitaisiin antaa pseudonymisoidusti.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry katsoo, että menettelyn käyttöön tulee rakentaa sisäinen yhteistoimintamenettely. Esimerkiksi viraston ratkaisuesitys käyttää ei-julkista täyttömenettelyä tulisi käydä läpi henkilöstöä edustavan luottamusmiehen kanssa ennen menettelyn alkamista ja pääluottamusmiehellä tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa viraston ratkaisuun. Henkilöstön vaikutusmahdollisuus/kuuleminen on tärkeää nimenomaan hallinnon uskottavuuden, avoimuuden, oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta. Näin voitaisiin vaikuttaa myös siihen, ettei esityksessä todettu poikkeus eli ei-julkinen täyttömenettely tosiasiallisesti muodostu pääsäännöksi.

**Edunvalvontajärjestö PUSH ry** kannattaa hallituksen esitysluonnosta. Ehdotettu muutos on tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen.

**Yksityishenkilön** antaman lausunnon mukaan Suomen viranomaisten tehtävien ja virkojen on oltava julkisia ja jokaisen kansalaisen haettavissa.

**Toisen yksityishenkilön** antaman lausunnon mukaan kaikki poliisin virat tulee laittaa julkiseen hakuun.