

Lausunto

12.4.2022

VN/5934/2021
VN/5934/2021-OM-11

Sisäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta. Lakiin lisättäisiin säännöksiä Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tiettyjen virkojen täytöstä sekä Suojelupoliisin virkojen täytöstä. Kaavaillon mukaan tietyillä perusteilla virkoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Julkisuuden rajoittaminen

Esityksen 12 a §:n 2 momentissa ja 13 a §:n 3 momentissa säädettäisiin julkisuuden rajoituksesta, jonka mukaan silloin kun täytetään sellainen virka tai virkasuhde haettavaksi julistamalla, joka voitaisiin pykälän 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. Muotoilultaan säännös vaikuttaa rajoitukselta sekä yleisöjulkisuuteen, että ns. asianosaisjulkisuuteen.

Henkilön tunnistetietojen luovutukseen julkisuutta koskevan rajoituksen katsotaan liittyvän erityisen tärkeään yleiseen etuun, kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, sekä erittäin tärkeään yksityiseen etuun, äärimmillään hengen ja terveyden suojaamiseen. Nämä voivat lähtökohtaisesti olla julkisuuden rajoittamista arvioitaessa luonteeltaan hyväksyttäviä rajoituksen perusteita. Perustuslain 12.2 §:n mukaisesti rajoituksen tulisi kuitenkin myös olla välttämätön. Tällaisen kattavan välttämättömyysarvion tekeminen ottaen huomioon etenkin 13 a §:n henkilöpiiriin avoimuus on kuitenkin melko vaikeaa. Arvion tueksi on säätämisyjärjestysperusteluissa esitetty kohtuullisen niukasti laajaan henkilöpiiriin kattavasti kytkeytyviä tarkempia perusteluja. Olisi tarpeen varmistua siitä, että rajoitus kohdistuu riittävän tarkkarajaisesti niihin henkilöihin ja tehtäviin, joissa sen käyttäminen on suojattavien intressien vuoksi välttämätöntä. Esityksessä ei myöskään ole juurikaan pohdittu tai tuotu esiin mahdollisuuksia kehittää vaihtoehtoisia menetelmiä kompensoimaan puuttuvan avoimuuden johdosta syntyvää julkisen valvonnan puutetta.

Esityksen perusteluissa rajoitukseen viitataan julkisuuden rajoittamisena ja pseudonymisointina, mutta ei laajemmin käsitellä tai arvioida ilmoittamatta jättämisen tarkempaa oikeudellista luonnetta. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa sinänsä mahdollistetaan salassapidon lisäksi myös muun tyyppisiä julkisuuden rajoituksia. Ehdotetun sääntelyn suhde lakiperustaiseen salassapitosääntelyyn sekä salassapidon edellyttämiin velvoitteisiin ja rajoituksiin, kuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyihin asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuuteen, vaitiolovelvollisuuteen ja hyväksikäyttökieltoon jäävätkin avoimeksi. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan PeVL 8/2021 vp huomiota julkisuuden rajoitusta koskevaan säännösehdotukseen, jota ei ollut muotoiltu salassapitosäännökseksi ja katsoi tuolloin, että mikäli tarkoituksena on säätää nimenomaan salassapidosta siihen liittyvine oikeusvaikutuksineen, julkisuuden rajoituksesta on syytä selkeyden

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Puhelin
Telefon
Telephone
Faksi
Fax
Fax
s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

 PL 25
 00023 Valtioneuvosto

 Eteläesplanadi 10
 Helsinki

 0295 16001
 +358 295 16001

 09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

 kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

vuoksi säättää perustuslain 12 §:n 2 momentin mahdollistamalla tavalla nimenomaisella salassapitosäännöksellä (PeVL 8/2021 vp). Jatkovalmistelussa olisi aiheellista myös arvioida säännöksen suhdetta julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa säädettyihin poikkeuksiin asianosaisjulkisuudesta sekä kaavailun rajoituksen vaikutuksia ja tehokuutta myös mahdollisen muutoksenhakuprosessin aikana.

Säännöksen mukaan poliisi voi jättää ilmoittamatta virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimet, nimitetyn nimen tai hakijoita ja nimitettyä koskevat muut tunnistetiedot hakijoille ja muille tiedon pyytäjille. Antamatta jättäminen on sidottu 1 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin, mutta ei erikseen itsenäisiin edellytyksiin, kuten välttämättömyyteen jonkin tarkoituksen kannalta tai tiedon antamisesta mahdollisesti syntyviin vaikutuksiin. Tämän vuoksi säännöksen perusteella ei ole aivan selkeää millä perusteilla säännöksen jättämä harkinta ("voidaan jättää ilmoittamatta") suoritetaan.

Säännöksen mukaan ilmoittamatta voidaan jättää virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimet, nimitetyn nimen tai hakijoita ja nimitettyä koskevat muut tunnistetiedot. Perustelujen mukaan viran tai virkasuhteen täyttämisestä on ilmoitettava hakijoille toimittamalla nimityspäätös tiedoksi. Viran tai virkasuhteen täyttämisestä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille ja nimityspäätöksessä on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomaislainen sekä nimityspäivä. Tiedot vaikuttavat vastaavan valtion virkamieslain 6 d §:n 2 momentin ilmoituksen sisältöä. Ilmoitusmenettelyllä turvataan perustelujen mukaan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen mahdollisuutta. Itse säännös jättää kuitenkin epäselväksi, miten muiden tietojen kuin niiden, jotka voidaan jättää antamatta ja niiden jotka on annettava nimitykseen liittyvien tietojen osalta, on menetteltävä ottaen huomioon, että lähtökohtana on aina viranomaisen asiakirjojen julkisuus. Päätöksen vähimmäistiedoista ja niiden antamisesta säättämisen merkitys julkisuuden rajoituksen yhteydessä jää myös epäselväksi ottaen huomioon, että ne eivät ole luonteeltaan tietoja, joihin säädettävä rajoitus voisi sanamuotonsa perusteella edes voi kohdistua. Perustelujen mukaan tunnistetietoja olisivat muun muassa nimi, osoite ja puhelinnumero. Perusteluissa todetaan, että muut asiakirjat annettaisiin tällöin pyydettyinä pseudonymisoituina muutoksenhakua varten. Perustelussa mainitaan muutoksenhaku erikseen, mutta on huomattava, ettei säännöksessä ole erikseen rajattu tarkoituksia, joihin tietoja voidaan luovuttaa. Ilmoittamisen sijaan säännöksessä voitaisiin käyttää myös tiedon antamisen käsitettä, sillä tietoja annetaan myös pyynnöstä.

Oikeusministeriö pitää edellä esiin tuoduilla perusteilla perusteltuna, että hallituksen esityksessä todettaisiin tarpeelliseksi perustuslakivaliokunnan kannan hankkiminen esityksestä.

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Kaavailtujen 12 a ja 13 a §:ien osalta niissä olevia sääntelyn piiriin kuuluvia virkoja ja virkasuhteita tulisi säännösten tasolla tarkentaa. Esimerkiksi 12 a §:n perustelujen mukaan virkoihin ja virkasuhteisiin luettaisiin sellaiset, jotka liittyvät pääosin valeosto-, peite- ja tietolähdetoimintaan, todistajansuojeluun sekä niiden tuki- ja esimiestehtäviin. Pykälän 1 momentin säännöksessä muotoilu viittaa virkoihin ja virkasuhteisiin, joiden tehtäviin kuuluu tietolähdetoiminta-, valeosto-, peitetoiminta- tai todistajansuojelutehtäviä tai niihin liittyviä esimies- tai tukitehtäviä. Tällainen muotoilu vaikuttaa väljältä jopa perusteluissa mainittuun verraten ja muodostaa soveltamistoiminnan kannalta ennakoimattomuutta, sekä antaa soveltamiseen käytännössä turhan suuren harkintavallan. Edellä mainittuun viitaten myös esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säättämisyjärjestyksestä koskevassa jaksossa esitetty (s. 21) maininta siitä, että Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin osalta ilman julkista virantäyttöä koskevat tehtävät on rajattu tiettyihin salaisen tiedonhankinnan tehtäviin, vaikuttaa harhaanjohtavalta.

Edelleen kaavailun 13 a §:n osalta on todettavissa, että pykälän perusteluissa (s. 17) viitataan sääntelyn tarpeena operatiivisen siviilitiedustelun tehtäviin, kun puolestaan kaavailun 13 a §:n 1 momentin säännöksen perusteella kaikki muut kuin 13 a §:n 2 momentissa erikseen mainitut Suojelupoliisin virat tai virkasuhteet voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamalla, kun tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Myös tällainen säännösmuotoilu on väljä ja sitä tulisi tarkentaa, koska säännös muodostaa soveltamistoiminnan kannalta ennakoimattomuutta, sekä antaa soveltamiseen käytännössä turhan suuren harkintavallan. Säännösten ja niitä koskevien perustelujen vastaavuuteen tulisi kiinnittää huomiota.

Yhdenvertaisuus

Esitysluonnoksessa siis ehdotetaan, että Suojelupoliisin sekä tietyt Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virat voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamalla. Mikäli virka tai virkasuhde, joka voitaisiin täyttää haettavaksi julistamalla, täytetään julkisella hakumenettelyllä, mahdollistettaisiin hakijoiden ja nimitetyn tunnistetietojen kuten nimen ilmoittamatta jättäminen tiedon pyytäjälle. Esityksen vaikutusarvioinneissa todetaan, että tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat kysymykset eivät tule arvioitavaksi, koska nimityksissä, joissa virka täytettäisiin lain nojalla haettavaksi julistamalla, ei olisi muita asianosaisia kuin nimitetty henkilö. Sen sijaan esityksessä arvioidaan, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulmien edistämisen kannalta merkityksellisiä ovat Suojelupoliisiin ja muun poliisin kyseisiä

asioita koskevat suunnitelmat ja niiden tehokas täytäntöönpano. Esityksen mukaan Suojelupoliisin sekä Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tulisi rekrytointitapaa valittaessa ottaa huomioon nyt esitettyjen suojausintressien lisäksi miesten ja naisten tasa-arvosta annetussa laissa sekä yhdenvertaisuuslaissa viranomaiselle säädetyt velvollisuudet määrätietoisesti edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta ja pyrkiä edistämään rekrytoinneissa myös molempia näkökulmia.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tältä osin yhdenvertaisuuslain (1325/2014) ja sen syrjinnän kieltojen soveltamisalaan. Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan kaikessa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa, pois lukien yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluva toiminta ja uskonnonharjoitus. Yhdenvertaisuuslaki kieltää välittömän ja välillisen syrjinnän. Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Lain esitöiden mukaan syrjintää on muihin nähden epäsuotuisampi kohtelu vertailukelpoisessa tilanteessa. Vertailun kohteena voi olla se, miten jotakuta muuta on aikaisemmin kohdeltu, nykyisin kohdellaan tai voitaisiin olettaa kohdeltavan. Yleensä vertailu kohdistuu todellisiin tilanteisiin ja henkilöihin. Siten esimerkiksi työntekijää verrataan toiseen työntekijään ja asiakasta toiseen asiakkaaseen. Vertailukelpoisten tilanteiden välillä voi olla ajallista eroa, jolloin vertailu kohdistuu siihen, miten jotakuta muuta on kohdeltu aikaisemmin tai miten henkilöitä yleensä kohdellaan. Silloin kun todellista vertailukohdetta ei ole, arvioinnin perusteena voidaan käyttää sitä, miten henkilöiden voitaisiin olettaa tulevan asianomaisessa tilanteessa oikeudenmukaisesti kohdelluiksi (HE 19/2014 vp, s. 70-71). Yhdenvertaisuuslain 12 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

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 kieltä. 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 tällaisessa tilanteessa voisi kuitenkin olla varsin vaikeaa. Epäillyn syrjinnän toteen osoittaminen olisi vaikeaa myös silloin, jos virka täytetään julkisella hakumenettelyllä, mutta valitun henkilön tiedot salataan. Poiketessa virantäytössä avoimesta hakumenettelystä korostuukin tarve varmistaa, ettei päätöstä tehdä syrjivän tai muutoin epäasiallisen perustein. Tämän varmistamiseksi käytännössä keskeisessä asemassa voivat olla muun muassa 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 sääätämisyjärjestysperusteluiden yhteydessä, vaikka ehdotetulla lainsäädännöllä ei suoraan asetettaisikaan henkilöitä erilaiseen asemaan.

Muita huomioita

1.

Esitysluonnoksessa (s. 13) esiin tuotu näkökohta kaavaillun sääntelyn vaikutuksista laillisuusvalvontaan olisi perusteltua mahdollisuuksien mukaan arvioida seikkaperäisemmin kunkin laillisuusvalvojan toiminnan kannalta, kun esitysluonnoksessa nyt todetaan lähinnä, että arvion mukaan sisäministeriön rooli kasvaisi virantäyttöä koskevan ulkoisen laillisuusvalvonnan kohdalla.

2.

Esitysluonnoksen jaksossa 'Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys' on tietyntaista hajanaisuutta, jota voitaisiin vähentää myös väliotsikoinneilla.

3.

Lain tulkintaan mahdollisesti vaikuttavana kirjoitustapakommenttina oikeusministeriö toteaa, että sekä kaavaillun 12 a §:n 2 momentissa että 13 a §:n 3 momentissa oleva tekstiosuus "...voi jättää ilmoittamatta virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimet, nimitetyn nimen tai hakijoita ja nimitettyä koskevat muut tunnistetiedot hakijoille ja muille tiedon pyytäjille..." tulisi kirjoittaa seuraavasti, jottei hakeneiden nimien ja nimitetyn nimen ilmoittamatta jättäminen ole vaihtoehtoinen hakijoita ja nimitettyä koskevien muiden tunnistetietojen ilmoittamatta jättämiselle: "...voi jättää ilmoittamatta virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimet, nimitetyn nimen sekä hakijoita ja nimitettyä koskevat muut tunnistetiedot hakijoille ja muille tiedon pyytäjille...".

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu SM Sisäministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

VN/5934/2021-OM-11

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: