Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

29.9.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Hallituksen edistys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (HE 118/2022 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lausunnon otsikossa mainitussa asiassa. Sisäministeriö kiittää kutsusta kuultavaksi ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Toimintaympäristö ja tarve suojata virkamiehen henkilöllisyyttä

Turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön vaikeutuminen ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen edellyttävät kykyä havaita uhat. Suojelupoliisi on lakisääteisten tehtäviensä takia Suomen ulkopuolisten, suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti toimivien, valtiollisten toimijoiden tiedonhankinnan ja toimenpiteiden kohde organisaationa, menetelmiensä ja tietojensa sekä koko henkilökuntansa osalta.

Sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö on aiempaa monimutkaisempi ja rikollisuus on kansainvälistynyt ja ammattimaistunut. Keskusrikospoliisin lakisääteiset tehtävät koskevat kansainvälisen, vakavan, järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden estämistä, paljastamista ja selvittämistä. Paikallispoliisin tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, toimia rikollisuuden ennalta estämiseksi sekä tutkia rikoksia ja muita yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavia tapahtumia.

Toimintaympäristön vaikeutumisen takia on tuettava suojelupoliisin, keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tehtävien tuloksellista hoitamista sekä otettava huomioon työturvallisuusnäkökohdat ja työnantajan työsuojeluvelvoitteet.

Tietyissä tehtävissä on tarve suojata virkamiehen henkilöllisyyttä virkaan nimittämisen alusta lukien niin, että häntä ei tunnisteta kyseessä olevan organisaation työntekijäksi. Operatiivisessa toiminnassa myös tietolähteiden henkilöllisyyttä on suojattava eikä tieto saa paljastua virkamiehen henkilöllisyyden tunnistamisen kautta. Suojaamistarve voi ulottua virkamiehen läheisiin.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi poliisin hallinnosta annettuun lakiin uusi 12 a § ja 13 a §. Pääsääntönä on edelleen julkinen hakumenettely ja ehdotettujen pykälien kohdalla virka tai virkasuhde voidaan täyttää haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyden arviointikriteerit ovat henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus, täytettävä tehtävä ja siihen liittyvät uhkat, tarve salaisen tiedonhankinnan/siviilitiedustelun suojaamiseen tai muu erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

Edellä mainitut kriteerit otetaan huomioon myös silloin, jos harkitaan julkisessa hakumenettelyssä nimitetyn nimen ja hakijoiden nimien ilmoittamatta jättämistä muille hakijoille, vaikka viran tai virkasuhteen täyttämisestä on ilmoitettava. Kyse olisi menettelykehikosta rajoitetumpaan avoimuuteen.

Suojelupoliisissa apulaispäällikön, osastopäällikön ja yksikön päällikön sekä tehtävien suhteen niitä vastaavalla tasolla oleva virka tai virkasuhde julistettaisiin haettavaksi valtion virkamieslain mukaisesti.

Esitys liittyy useisiin perusoikeuksiin

Perusoikeuksia ei ole asetettu keskinäiseen tärkeysjärjestykseen. Esitykseen liittyvät eri perus- ja ihmisoikeudet, joiden keskinäistä suhdetta ja yhteensovittamista on punnittava. Edelleen ihmis- ja perusoikeuksia on tarkasteltava suhteessa painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin kuten kansallinen turvallisuus ja yleinen turvallisuus. Yleisen turvallisuuden intressit voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2). Huomioon on otettava myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Perustuslain 6 § sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen ja syrjintäkiellon. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä niin, että lailla ei voida asettaa mielivaltaisesti ihmisiä toisiaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (HE 309/1993 vp. s. 42—43). Tiettyjen suojelupoliisin tai keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tehtävien täyttäminen haettavaksi julistamatta ei itsessään aseta ihmisiä eriarvoiseen asemaan. Erilaiselle virantäyttömenettelylle on hyväksyttävät ja painavat yhteiskunnalliset syyt. Yhdenvertaisuusnäkökulma on kuitenkin tärkeää huomioida osana henkilöstöpolitiikkaa.

Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Sisäministeriö toteaa, että lakiehdotuksen mukaisiin tehtäviin voi sisältyä poikkeuksellista henkilökohtaisen turvallisuuden uhkaa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 65/2016 vp arvioinut uhka-asiaa puolustusvoimien kansainvälisten tehtävien kannalta. Perustuslakivaliokunta on vuonna 2020 liittyen valmiuslain nojalla annettaviin asetuksiin esittänyt näkökulmia yhteydestä perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään (PeVM 2/2020 vp). Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Perusoikeutena oikeus elämään on keskeisin ja siihen kohdistuva uhka vakavin yksittäisen virkamiehen kannalta.

Perustuslain 18 §:n koskee oikeutta työhön ja julkisen vallan velvollisuutta huolehtia työvoiman suojelusta. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeMV 5/2020 vp käsiteltäessä valmiuslain nojalla annettuja väliaikaisia poikkeuksia työntekijöiden asemaan kiinnittänyt huomiota julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen huolehtia työvoiman suojelusta.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Lakiesityksessä ehdotetaan mahdollistettavaksi julkisessa hakumenettelyssä henkilön tunnistetiedon eli nimitetyn nimen ja virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimien luovutukseen julkisuutta koskeva rajoitus viran tai virkasuhteen täytöstä ilmoitettaessa, mikä

liittyy muiden perusteiden ohella erittäin tärkeään yleiseen etuun, kuten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, sekä erittäin tärkeään yksityiseen etuun, äärimmillään hengen ja terveyden suojaamiseen. Säännösehdotusta ei ole muotoiltu salassapitosäännökseksi, vaan salassapitoa suojattavan intressin osalta olisi arvioitava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa mahdollistetaan myös muun tyyppisiä julkisuuden rajoituksia kuin salassapito (PeVL 8/2021 vp s. 8). Lakiesityksessä kysymys on menettelykehikosta rajoitetumpaan avoimuuteen. Menettely toimisi hidasteena ja vastatoimena niin sanottua julkisten lähteiden tiedustelua vastaan, millä kerätään tietoa kohteesta.

Virkoihin nimittämisen muutoksenhaun osalta ehdotus liittyy perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännökseen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin). Päätettäessä virkaan nimittämisestä on viranomaisen noudatettava asianomaista virkaa koskevien kelpoisuusvaatimusten ja muiden mahdollisten erityisten vaatimusten lisäksi perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä virkanimitysperusteita. Tästä huolimatta kenelläkään ei ole kuitenkaan subjektiiviseksi luonnehdittavaa oikeutta tulla nimitetyksi valtion virkaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan perusteella virkaan nimittäminen ei ole henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva päätös. Sopimuskohdan ei sinänsä voida katsoa estävän esimerkiksi muutoksenhakuoikeuden poistamista. Edelleen perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (PeVL 68/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä virkaan nimittämistä ei ole pidetty subjektiivisena oikeutena, johon liittyisi perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 42/2017 vp, s. 3). Lakiesityksessä ei ehdoteta poistettavaksi muutoksenhakuoikeutta, kun virka tai virkasuhde täytetään julkisesti, vaikka tietyissä rajatuissa tapauksissa voitaisiin hyödyntää menettelykehikkoa rajoitetumpaan avoimuuteen nimien kohdalla, kun viran tai virkasuhteen täytöstä ilmoitetaan. Yksilön oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuvan.

Lopuksi

Sisäministeriö toteaa, että virkojen ja virkasuhteiden täyttö ilman avointa hakumenettelyä poikkeaa hallinnon lähtökohtaisesta avoimuudesta ja julkisuusperiaatteesta. Poikkeamiselle on kuitenkin hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen intressi ja se on rajoitettu välttämättömään. Poikkeus on siten oikeassa suhteessa rajoitukseen ja sen tavoitteeseen nähden.

Lakiehdotus liittyy painavaan yhteiskunnalliseen intressiin, kansalliseen turvallisuuteen. Suomen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista on välttämätöntä kyetä hankkimaan tietoa. Uhkat kohdistuvat yleisemminkin yhteiskuntaan ja sen jäseniin eikä ensisijaisesti yksilöön, jolloin kyse on laajemmin yhteiskunnan jäsenten perus- ja ihmisoikeuksien suojaamisesta, joista merkityksellisimmillään on kysymys oikeudesta elämään. Yleisestä julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen suojelupoliisin kohdalla olisi kansallisen turvallisuuden ja valtion edun mukainen objektiivinen peruste ottaen huomioon myös, että henkilöllä ei ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi.

Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin osalta ilman julkista virantäyttöä koskevat tehtävät on rajattu tiettyihin salaisen tiedonhankinnan tehtäviin sekä todistajansuojeluohjelmaan

liittyviin tehtäviin. Poikkeamiselle julkisesta hakumenettelystä on näissä tehtävissä hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen intressi ja se olisi rajoitettu välttämättömään.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan uuden tiedustelulainsäädännön tehokas ja asianmukainen soveltaminen ja turvallisuusviranomaisten toimintakyky varmistetaan.

Hallitusneuvos Johanna Hakala

Tiedoksi sisäministeri Mikkonen
erityisavustaja Vornanen
erityisavustaja Kivinen
erityisavustaja Jalo
johtava asiantuntija Lindstedt
kansallisen turvallisuuden yksikön johtaja Knape
hallitusneuvos Aulanko
HKO/oikeudellinen tuki -yksikkö
johdon sihteeri Söderman
johdon sihteeri Landström
johdon sihteeri Alvesalo
KTY/virkaposti