Olli Mäenpää
30.9.2022

Perustuslakivaliokunnalle

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

Poliisin virkojen täyttäminen haettavaksi julistamatta

Lakiehdotuksen mukaan siinä tarkoitetut keskusrikospoliisin, paikallispoliisin ja suojelupoliisin virat voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Sääntely sisältää poikkeuksen valtion virkamieslain 6 a §:n 1 momentin mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan valtion virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Viran hakumenettelyn ja nimityspäätöksen julkisuus kiinnittyy useisiin perusoikeuksiin.

Viran haku- ja nimitysmenettelyn pääsääntöisen julkisuuden perusteluna on ensinnäkin perustuslain 12 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvatun julkisuusperiaatteen toteuttaminen. Lainkohdan mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Myös viran hakumenettelyyn kuuluvat asiakirjat ovat siten lähtökohtaisesti julkisia. Hakumenettelyn ja nimityspäätöksen julkisuuden tarkoituksena on myös viranomaisen päätöksenteon uskottavuuden, yhdenvertaisuuden ja puolueettomuuden takaaminen. Niitä voidaan pitää perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitetun hyvän hallinnon osatekijöitä.

Hakumenettelyn julkisuudella pyritään lisäksi varmistamaan, että valtion virkaan tulee nimitetyksi paras kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista, mitä osaltaan edellyttää myös perustuslain 125 §:n 1 momentissa säädettyjen yleisten nimitysperusteiden noudattaminen. Hakumenettelyn julkisuus mahdollistaa myös hakijoiden oikeusturvan toteuttamisen, mikä liittyy perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan lähtökohtiin.

Perusoikeuskytkennöistä huolimatta poikkeamista hakumenettelyn julkisuudesta on kuitenkin vakiintuneesti pidetty mahdollisena, joskaan perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut tällaista menettelyä koskevia säännösehdotuksia. Yksittäisistä poikkeamisista hakumenettelyn julkisuudesta voidaan säätää tavallisella lailla edellyttäen ainakin, että tällaiselle sääntelylle on hyväksyttäviä ja painavia perusteita, minkä lisäksi sääntelyn tulee olla riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista. Tällaisia poikkeuksia sisältyy useita sekä valtion virkamieslakiin että nimittämistä koskeviin erityislakeihin. Sen sijaan yleinen poikkeaminen viran hakumenettelyn julkisuudesta olisi hyvin ongelmallinen edellä mainittujen perustuslain säännösten kannalta.

Ehdotetulle nimitysmenettelyn julkisuuden rajoittamiselle voidaan katsoa säännösehdotusten mukaisissa tilanteissa olevan asiallisia ja hyväksyttäviä perusteita, jotka käyvät ilmi esityksen perusteluista. Säännösehdotusten kohteena olevissa viroissa nämä perusteet liittyvät säännöksissä yksilöityihin virkamiehen turvallisuus- ja suojaamistarpeisiin sekä erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun, kuten kansallisen turvallisuuden, suojaamistarpeeseen. Lisäksi poikkeaminen hakumenettelyn julkisuudesta edellyttäisi säännösehdotusten mukaan, että se on välttämätöntä tehtävän luonteen kannalta, mikä edellyttää myös poikkeusedellytysten arviointia yksittäistapauksessa.

Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta voidaan pitää perusteltuna, että 12 a §:ssä määritellään myös tehtäväperusteisesti virat ja virkasuhteet, joihin poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä kohdistuisi. Sen sijaan suojelupoliisin virkoja ei vastaavalla tavalla yksilöitäisi 13 a §:ssä, mille on esitetty hyväksyttävät perusteet.

Säännöksiä sovellettaessa on myös selvää, että näissäkin tapauksissa sovelletaan perustuslain 125 §:n 1 momentissa säädettyä yleisiä nimitysperusteita, jotka ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Samoin on välttämätöntä, että ilman julkista hakumenettelyä nimitettävän henkilön tulee täyttää kyseisen viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Hakumenettelyn julkisuuden puuttuminen vaikeuttaa ainakin jossain määrin näiden vaatimusten noudattamisen yleistä valvontaa, mikä korostaa poliisihallinnon viranomaisen velvollisuutta noudattaa niitä.

Virkamiehen oikeusturvan ja myös laillisuuvalvonnan kannalta on merkitystä lähinnä sillä, että nimityspäätöksestä ei saa valtion virkamieslain 59 §:n mukaan valittaa, jos virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt tällaista valituskieltoa ongelmallisena (PeVL 42/2017 vp).

Hakijoiden ja nimitetyn nimen ilmoittamatta jättäminen

Jos hakumenettelyä kuitenkin näissä tapauksissa käytetään, täytettävän viran hakijoiden nimet ja virkaan nimitetyn nimi voidaan säännösehdotusten mukaan jättää ilmoittamatta muille hakijoille, jos haettavan tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Sääntelyä on perusteltua arvioida lähinnä perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen kannalta. Viranomaisen asiakirjan julkisuutta voidaan lainkohdan mukaan rajoittaa välttämättömien syiden vuoksi säätämällä siitä lailla erikseen.

Säännösehdotuksen tai muunkaan säännöksen mukaan hakumenettelyssä täytettävän viran hakijan tai siihen nimitetyn henkilön nimi ei ole salassapidettävä. Jokaisella on siten perustuslain 12 §:n 2 momentin ja julkisuuslain mukaisesti oikeus saada tietoon nämä nimet. Nimen ilmoittamatta jättäminen säännösehdotuksen mukaisesti vain hakijoille ei näin ollen muodosta oikeudellista estettä tai rajoitusta tällaisen nimitiedon yleiselle julkisuudelle julkisuusperiaatteen mukaisesti. Myös hakumenettelyn asianosaisella on pyynnöstään oikeus saada nämä nimitiedot,

vaikka nimeä ei hänelle erikseen viranomaisaloitteisesti ilmoitettaisikaan. Sääntelyyn ei ehdotetun sisältöisenä sisälly ongelmia julkisuusperiaatteen tai asianosaisen menettelyllisen oikeusturvan kannalta.

Erikseen voidaan kiinnittää huomiota ehdotetun 13 a §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan hakijoiden nimien ja nimitetyn nimen ilmoittamatta jättämismahdollisuus kohdistuisi kaikkiin muihin suojelupoliisin virkoihin kuin 2 momentissa tarkoitettuihin ylimpiin virkoihin. Näin laajalle poikkeussäännökselle ei ole esitetty riittäviä perusteita.