HE 118/2022

Perustuslakivaliokunta 30.9.2022

Heikki Kulla

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisinhallinnosta annettua lakia lisäämällä lakiin aikaisemman 12 a §:n tilalle uusi 12 a § ja uusi 13 a §. Esitän muutosehdotuksesta kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotetun 12 a §:n 1 momentin mukaan keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virka tai virkasuhde, jossa tehtäviin kuuluu tietolähdetointatehtäviä tai eräitä muita ehdotuksessa mainittuja tehtäviä, voidaan täyttää haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyden arviointiperusteet luetellaan säännösehdotuksessa.

Ehdotuksen 13 a §:n 1 momentti sisältää vastaavan sääntelyn suojelupoliisin viran tai virkasuhteen osalta. Virka tai virkasuhde de voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julkistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyden arviointiperusteet luetellaan erikseen. Ehdotetun 13 a §:n 2. momentin mukaan siinä mainitut virat tulisi kuitenkin aina julistaa aina haettavaksi.

Ehdotetut lainmuutokset liittyvät huomattavalta osalta uuden tiedustelulainsäädännön tehokkaaseen täytäntöönpanoon.

1) *Viran tai virkasuhteen täyttäminen haettavaksi julistamatta (12 a §:n 1. momentti, 13 a §:n 1. momentti)*

Valtion virat täytetään pääsääntöisesti sen jälkeen, kun virka on ollut julkisesti haettavana (VirkamL 6 a §). Tämä sääntö ilmentää perustuslain 125 §:n toisen momentin mukaisten yleisten nimitysperusteiden taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto vaatimaa yhdenvertaisuutta. Ensinnäkin nimitysperusteita ja kelpoisuusvaatimuksia pitää soveltaa samalla tavalla kaikkiin viranhakijoihin. Toiseksi virantäyttömenettelyn, mukaan lukien viran etukäteinen haettavaksi julistaminen, pitää taata hakijoiden tasapuolinen kohtelu.

Eräillä hallinnonaloilla, kuten ulkoasiainhallinnossa ja puolustusvoimissa on käytössä erityislainsäädäntöön perustuva hallinnon sisäinen virkaura- eli karriäärijärjestelmä, jossa virat täytetään hallinnon sisällä ilman julkista hakua. Poliisihallinnossa pääsääntö on virkojen täyttäminen niiden oltua julkisesti haettavana.

Valtion viran haettavaksi julistaminen on perustuslakiin nojaava pääsääntö. Siitä voidaan poiketa laintasoisella sääntelyllä edellyttäen, että poikkeamiseen on asialliset ja syrjimättömät perusteet. Poikkeamista ei saa käyttää tietyn henkilön suosimiseen tai syrjimiseen. Tasa-arvoL:ssa ja

YhdenvertaisuusL:ssa on tarkentavat säännökset syrjintäkielloista ja muista tasa-arvoisen kohtelun takeista.

Ehdotetun 12 a §:n 1. momentin mukaan keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virka tai virkasuhde, jossa tehtäviin kuuluu tietolähdetoiminta-, valeosto, peitetoiminta- tai todistajansuojelutehtäviä tai niihin välittömästi liittyviä esimies- tai tukitehtäviä, voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Ehdotuksen neljäkohtaisessa luettelossa mainitaan välttämättömyyttä arvioitaessa huomioon otettavat vaihtoehtoiset seikat, kuten poliisin henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus (1. kohta).

Ehdotetun 13 a §:n 2.momentissa on vastaava suojelupoliisin virkojen ja virkasuhteiden täyttämistä koskeva poikkeamissäännös. Virka tai virkasuhde voidaan täyttää haettavaksi julistamisesta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Pykälässä on mainittu välttämättömyyttä arvioitaessa huomioon otettavat vaihtoehtoiset seikat, kuten siviilitiedustelun suojaaminen (4. kohta) Ehdotetussa 13 a §:ssä pykälässä mainitut suojelupoliisin ylemmät virat on kuitenkin julistettava haettavaksi ennen niiden täyttöä.

Ehdotetuissa säännöksissä sanonta ”voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta” viittaa viranomaiselle jäävään harkintavaltaan. Lähtökohtaisesti haettavaksi julistaminen olisi pääsääntö ja haettavaksi julistamatta jättäminen poikkeus. Sen edellytysten osoittaminen jäisi viranomaiselle. Poikkeussäännöstä olisi tulkittava suppeasti. Mikäli tehtävän luonne kuitenkin välttämättä edellyttää sitä, että virkaa ei julisteta haettavaksi, kapenee harkintavalta suppeaksi. Kyse olisi oikeusharkinnasta, jossa tehtävän luonne ja välttämättömyyden tapauskohtainen arvio olisivat keskeisiä arviointiperusteita.

Kun vielä otetaan huomioon hallituksen esityksessä kuvatut, erityisesti poliisimiesten henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvät seikat, ehdotettu sääntely voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 j §:ssä on säännös eräiden poliisimiehen virkojen täyttämisestä niitä haettavaksi julistamatta. Nyt ehdotetun sääntelyn suhde 15 j §:ään näkyy jäävän epäselväksi.

2) *Viranhakijoiden ja virkaan nimitetyn nimien suojaaminen (12 a §:n 2. momentti, 13 a §:n 3. momentti)*

Kyseessä olisi viranomaisen tietojen julkisuutta koskeva erityissääntely. Se ei sinänsä vaikuttaisi julkisuuslain soveltamiseen. Ehdotettu sääntely koskee vain virkaa hakeneita ja siihen nimitettyä. Yleisöjulkisuuden rajoituksia eli kenen tahansa oikeutta saada tietoja olisi ilmeisesti arvioitava JulkisuusL:n ja sen 24.1 §:n mukaisten salassapitosäännösten pohjalta.

Viranomaisen harkintavaltaa osoittaa sanonta ”voi jättää ilmoittamatta”. Harkintavalta kapenee suppeaksi, mikäli ”haettavan tehtävän luonne sitä 1 momentissa tarkoitetuin tavoin välttämättä edellyttää” . Viranomaisen tehtävänä olisi osoittaa, että hakutilanteessa julkisuuden lakisääteiset rajoittamisedellytykset täyttyvät.

Virkaa täytettäessä kaikki virkaa määräajassa hakeneet ovat asianosaisia. Asianosaisjulkisuus on hyvän hallinnon tae (PL 21.2 §). Asianosaisella on oikeus saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta sekä asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa asian

käsittelyyn (JulkisuusL 11.1 §). Poikkeukset asianosaisjulkisuudesta (JulkisuusL 11.2 §) kattavat tilanteet, joissa asianosaisella ei ole oikeutta saada viranomaiselta pyytämiään tietoja.

Ehdotettu asianosaisjulkisuuden rajoitussäännös nimien osalta olisi erityissäännös suhteessa JulkisuusL:n 11.2 §:ään. Toisaalta julkisuuslain säännöksillä voisi olla täydentävää merkitystä.

3) Suhde oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

Hakija voisi valittaa tarkasteltavana olevista poliisihallinnon nimityspäätöksistä, koska lainsäädännössä ei pääsääntöisesti ole tältä osin valituskieltoja. Muutoksenhakuoikeus on oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (PL 21 §) keskeinen elementti. Ehdotetuissa säännöksissä ei säännellä valitusasian käsittelyä hallintotuomioistuimessa. Hallintoprosessin kannalta keskeisiä ovat oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa annettu laki (HOL) ja laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa.

Valittajan ja muun oikeudenkäynnin osapuolen oikeudesta saada tietoja oikeudenkäyntiin liittyvästä asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään HOL:n 44.4 §:ssä ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintoasioissa annetun lain 9 §:ssä. Valittajalla on asianosaisena oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisen eli tässä viranhakijan tiedonsaantioikeutta on rajoitettu ottamalla viimeksi mainittuun 9 §:ään viittaussäännös eräisiin JulkisuusL:n 11 §:n mukaisiin asianosaisjulkisuuden rajoituksiin, kuten ”jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta tärkeää yksityistä etua”.

Tällöin tiedon antamatta jättämisen lisäedellytyksenä on, että tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä salassapitosäännöksessä tarkoitetun edun suojaamiseksi, eikä tiedon antamatta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamista. Tulkinnan lähtökohtana on silti pidettävä asianosaisen kattavaa oikeutta saada tieto kaikesta oikeudenkäyntiaineistosta. Asianosaisjulkisuuden rajoittaminen ja välttämättömyysvaatimus olisi erikseen perusteltava poikkeuksena pääsäännöstä (oikeuskäytännöstä muun muassa verotusmenettelyä koskeva KHO 2016:131 ja ulkomaalaisasiaa koskeva KHO 2020:4).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklassa oikeudenkäyntiasiakirjojen asianosaisjulkisuutta korostetaan erittäin voimakkaasti rajoittamalla salaamisen välttämättömyysedellytys tiukkoihin puitteisiin. Kotimaisen sääntelyn ja oikeuskäytännön ei kuitenkaan ole yleensä katsottu olevan tältä osin ristiriidassa 6. artiklan kanssa.

Oikeusturvan ja muutoksenhaun (PL 21 §) näkökulmasta poliisin hallinnosta annetun lain muutosehdotukset voidaan nähdäkseni säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Turussa 29. syyskuuta 2022

Heikki Kulla