Perustuslakivaliokunnalle

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

Aluksi

Lausun pyynnöstä hallituksen esityksen perustuslainmukaisuudesta. Ehdotetussa lainsäädännössä (uudet 12a § ja 13a § laissa poliisin hallinnosta) on kyse poliisin virkojen täyttämisestä ja siitä, että mahdollistettaisiin joidenkin virkojen täyttäminen niitä julistamatta haettavaksi. Tämä mahdollisuus tulisi käyttöön niin Suojelupoliisin kuin keskusrikos- ja paikallispoliisin viroissa. Tällainen menettely olisi kuitenkin poikkeuksellinen ja sidottu välttämättömyys-edellytykseen. Se tulisi kyseeseen, jos viranhaun avoimuus voisi johtaa vahingollisiin seurauksiin; vaarassa voisivat olla jopa valitun henkilön elämä ja terveys.

Lailla esitettäisiin säädettäväksi myös vähäisempää poikkeusta avoimen viranhaun pääsäännöstä. Silloinkin, kun virka julistettaisiin avoimesti haettavaksi, hakijoiden nimien julkisuutta voitaisiin rajoittaa. Tavoitteena on varmistaa siviilitiedustelun ja peitetoiminnan tehokkuus muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Ehdotettu sääntely poikkeaa valtion virkamieslain pääsäännöstä, jonka mukaan virka pitää julistaa haettavaksi. Samassa laissa säädetään muutoksenhausta virkanimitysasioissa, jonka pääsäännöstä nyt ehdotetussa lainsäädännössä osin poikettaisiin.

Ehdotetulla rekrytointimenettelyllä tultaisiin välttämättä kaventaneeksi julkisuusperiaatteen (PL 12 §) alaa. Samoin vaikutuksia voisi olla oikeusturvan (PL 21 §) ja yhdenvertaisuuden (PL 6 §) toteutumiseen. Rajoituksilla toisaalta voitaisiin turvata julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta suojella työvoimaa (PL 18 §) ja oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7§). Merkittäviä ehdotetun sääntelyn kannalta ovat myös julkisten virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset, jotka ovat PL 125 §:n mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Toisin sanoen kyse olisi yhtäältä perusoikeuksien rajoittamisesta ja toisaalta niiden punninnasta suhteessa toisiinsa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Tällöin hallituksen esityksen hyväksyttävyyttä tulee arvioida perusoikeuksien rajoittamisdoktriinin valossa (PeVM 25/1994 vp). Sen mukaan perusoikeuksien rajoituksista on säädettävä lailla, niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä sekä hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Lisäksi on otettava huomioon perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus ja rajoitusten oikeasuhtaisuus. Oikeusturvasta on huolehdittava, eikä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita saa loukata. Tässä lausunnossa tarkastelen julkisuusperiaatteen rajoittamista sekä oikeusturvan – tässä oikeuden saada perusteltu päätös ja oikeuden hakea muutosta – ulottuvuutta, jotka myös kietoutuvat osin yhteen. Esitän myös joitakin muista huomioita.

Julkisuusperiaate

Perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Hallituksen esityksessä esitetään poikkeamista tästä pääsäännöstä. Lakiehdotuksessa esitetään, että virka saataisiin täyttää ilman sen julistamista haettavaksi tietyissä viroissa keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa (L poliisin hallinnosta ehdotettu 12 a §) ja suojelupoliisissa (ehdotettu 13a §). Tämä olisi poikkeus valtion virkamieslain 6a §:ssä säädetystä pääsäännöstä, jonka mukaan virka on julistettava haettavaksi ennen sen täyttämistä. Lisäksi säädettäisiin, että jos virka tai virkasuhde

kuitenkin julistettaisiin haettavaksi, hakeneiden nimet sekä nimitetyn nimen voisi tietyissä tilanteissa jättää ilmoittamatta muille hakijoille.

Ehdotettu lainsäädäntö rajoittaisi julkisuusperiaatetta kahdessa mielessä. Ensinnäkin se tarkoittaisi, että asianosaisjulkisuutta rajoitettaisiin. Jos virkaa ei julisteta haettavaksi, ei ole selvää, mikä on asianosaisten piiri tai onko sellaista ylisummaan. Jos taas virka täytettäisiin hakumenettelyssä, asianosaisille voitaisiin jättää ilmoittamatta nimetyn ja muiden hakijoiden nimet (vrt. JulkL 11 §). Toiseksi rajoitettaisiin samalla myös yleisöjulkisuutta, sillä yleisöjulkisuuden ala on asianosaisjulkisuutta kapeampaa (vrt. JulkL 24 §). On siis arvioitava sitä, onko tällainen rajoitus hyväksyttävä, välttämätön ja oikeasuhtainen. Yleisen perusoikeuksien rajoittamisdoktriinin lisäksi asiaa tulee arvioida PL 12 §:n sisältämän lakivarauksen kautta.

Mitä rajoituksen hyväksyttävyyteen ja yhteiskunnalliseen tarveperustaisuuteen tulee, rajoitukselle on yksilöity hallituksen esityksessä painavia ja yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä, turvallisuuteen kytkeytyviä perusteita. Yleisen turvallisuuden ohella ne ulottuvat aina virkaan nimitetyn ja hänen läheistensä elämään ja terveyteen asti. Lisäksi lailla säätämisen vaatimus selvästi täyttyy, sillä käsillä olevassa lakiehdotuksessa ollaan säätämässä perustetta tällaiselle rajoitukselle. Kuitenkin – kuten myöhemmin esitän – saattaa olla paikallaan pohtia nimenomaisen salassapitosäännöksen mahdollisuutta, minkä voi tulkita olevan ”erikseen”-edellytystä paremmin palveleva sääntelytapa.

Välttämättömyysarviointi on väistämättä tulkinnanvaraisempaa. Tämä vaikeus tulee etenkin ilmi, kun vertaillaan ehdotettuja 12a §:ää (”…virka tai virkasuhde, jossa tehtäviin kuuluu…) ja 13a §:ää (”…virka tai virkasuhde voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne…”: jälkimmäisessä välttämättömyydelle ei ole yksilöity viran sisältöön liittyviä kriteerejä. Sen sijaan säännöksessä (2 momentissa) luetellaan vain ne virat, jotka tulee julistaa avoimesti haettaviksi. Näin muodoin syntyy vaikutelma, että 13a §:ssä viran täyttäminen sitä avoimeksi julistamatta olisi pääsääntö, kun taas ehdotetussa 12 a§:ssä menettelyn poikkeusluonteisuus tulee paremmin esiin.

Kysymys kuuluukin, voitaisiinko samaan lopputulokseen päästä julkisuusperiaatetta vähemmin rajoittavin toimin. Toisin sanoen kyse on suhteellisuusarvioinnista. En näe sinänsä syytä kyseenalaistaa virkamiehille rekrytoinnin avoimuudesta mahdollisesti koituvia riskejä; en tässä käsittele enempää PL 7 ja PL 18 §:iin ankkuroituvia perusteita rajoittaa julkisuuden alaa. On kuitenkin vaikeaa arvioida asian luonteen vuoksi, missä määrin viran avoimeksi julistamatta jättäminen on välttämätön toimenpide. HE:n mukaan (s. 13):

> ”Mikäli virka tai virkasuhde, joka voitaisiin täyttää haettavaksi julistamatta, täytetään julkisella hakumenettelyllä, mahdollistettaisiin hakijoiden ja nimitetyn nimen ilmoittamatta jättäminen muille hakijoille. Viran tai virkasuhteen täyttämisestä olisi kuitenkin aina ilmoitettava niin, että täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomainen sekä nimityspäivä on ilmoitettava virkaa tai virkasuhdetta hakeneille. Valitusoikeuden käyttämistä varten tarkemmat tiedot annettaisiin asianosaiselle pyydettäessä niin, että annettavien asiakirjojen julkisuus olisi arvioitu julkisuuslain 11 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 kohdan nojalla.

Vaikka välttämättömyydelle on ehdotetussa lainsäädännössä yksilöity arvioimiskriteerejä, siitä on sittenkin vaikea varmistua, sillä kriteerit ovat väljästi määriteltyjä. Lieneekin paikallaan painottaa menettelyn poikkeuksellisuutta. Samoin on vaikea hahmottaa, minkälaiset riskit tulevat arvioitaviksi, jos virka on julistettu avoimesti haettavaksi, mutta valitun ja muiden hakijoiden nimeä ei ilmoiteta hakijoille. Toisin sanoen sääntelyssä on avattu välttämättömyys-edellytystä, jonka käsillä ollessa virka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta.

Sitä vastoin avoimeksi jää, milloin hakijoiden nimien antamatta jättäminen asianosaisille on oikeasuhtainen julkisuuden rajoitus. Kriteerinä on vain ”jos haettavan tehtävän luonne sitä 1 momentissa tarkoitetuin tavoin välttämättä edellyttää”. Jos välttämättömyys arvioidaan säännösten 1 ja 2 momenteissa samoin perustein, jää epäselväksi, miksi julkisuutta enemmän rajoittavaa virantäyttömenettelyä – viran täyttämistä sitä haettavaksi julistamatta – edes tarvitaan.

Julkisuuden rajoittamista (nimitetyn ja hakijoiden nimet, kun virka on täytetty hakumenettelyssä) ehdotetuissa säännöksissä ei ole muotoiltu salassapitosäännökseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 8/2021 vp arvioinut salassapitosäännösten nimenomaisuutta ja sen vaikutuksia. Siinä valiokunta toteaa, että:

> ”Perustuslain 12 §:n 2 momentissa sinänsä mahdollistetaan myös muun tyyppisiä julkisuuden rajoituksia [kuin nimenomaisia salassapitosäännöksiä]. Koska yrityslausuntoa ei erikseen nimenomaisesti säädettäisi pidettäväksi salassa, ehdotetun sääntelyn suhde lakiperustaiseen salassapitosääntelyyn sekä salassapidon edellyttämiin velvoitteisiin ja rajoituksiin jää kuitenkin säännösehdotuksen tarkoitus huomioiden ongelmallisella tavalla epäselväksi. Avoimeksi jää esimerkiksi ehdotetun säännöksen suhde asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuuteen, vaitiolovelvollisuuteen ja hyväksikäyttökieltoon, joista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa, sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevaan rikoslain sääntelyyn.
>
> (32) Mikäli tarkoituksena on säätää nimenomaan salassapidosta siihen liittyvine oikeusvaikutuksineen, yrityslausuntoon kohdistuvasta julkisuuden rajoituksesta on syytä selkeyden vuoksi säätää perustuslain 12 §:n 2 momentin mahdollistamalla tavalla nimenomaisella salassapitosäännöksellä. Perustuslakivaliokunta muistuttaa lisäksi, että eduskunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, HaVM 31/1998 vp, s. 7/II, ks. myös PeVL 62/2018 vp, s. 9, PeVL 2/2008 vp, s. 2).

Voidaan kysyä, missä määrin nämä ohjeet soveltuvat nyt ehdotetun julkisuuden rajoituksen arvioimiseen. Voidaan tulkita, että myös nyt ehdotetun sääntelyn suhde lakiperustaiseen salassapitosääntelyyn sekä salassapidon edellyttämiin velvoitteisiin ja rajoituksiin jää ongelmallisella tavalla epäselväksi. Mitä nimen ilmoittamatta jättäminen tarkoittaa viranomaisen näkökulmasta? Millaisia velvollisuuksia sille syntyy? Säännösehdotukset on muotoiltu harkintavaltaa sisältäviksi. Onko kyseessä siis salassapito-olettama ja/tai vahinkoarviointi? Entä miten perustuslakivaliokunnan korostama pidättyvä suhtautuminen salassapitoa koskevan sääntelyn sijoittamiseen erityislainsäädännössä suhteutuu tämän lakiehdotuksen arviointiin? HE:n säätämisjärjestysperusteluissa todetaan seuraavasti:

> ”Nimen ja muun tiedon salassapitoa olisi arvioitava julkisuuslain 24 §:n perusteella tietoa pyydettäessä (yleisöjulkisuus) ja asianosaisjulkisuuden osalta julkisuuslain 11 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 kohdan perusteella. Ehdotetussa sääntelyssä suojattava intressi määrittyy julkisuuslain salassa pitoa koskevien säännösten mukaisesti ja ehdotus antaa menettelykehikon rajoitetumpaan avoimuuteen.”

Kuten valiokunnan em. lausunnossa, myös nyt ehdotetussa lainsäädännössä avoimeksi jää useita kysymyksiä. Katsonkin, että sääntelyä olisi paikallaan täsmentää, ja pohtia, tulisiko viran hakijoiden ja virkaan nimitetyn nimi suojata nimenomaisella salassapitosäännöksellä. Etenkin em. lainauksen viimeinen virke on vaikeaselkoinen, enkä ymmärrä, mitä sillä tarkoitetaan.

Oikeus saada perusteltu päätös

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä PL 21 §:n kannalta. Siinä taataan mm. oikeus saada perusteltu päätös. Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi mm. päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta sekä asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu sekä päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Hallintolain 45.1. §:ssä säädetään velvollisuudesta perustella päätös ja 45.2 §:ssä tilanteista, jolloin perustelut voidaan jättää esittämättä.

Koko hallituksen esityksessä ei ole mainittu oikeutta saada perusteltu päätös. Tulkintani mukaan ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse mistään sellaisesta HL 45.2 §:ssä tarkoitetusta poikkeusperusteesta, joka oikeuttaisi jättämään perustelut esittämättä. Myös HE:ssa mainitussa valtionvarainministeriön ohjeessa (Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista, Suositus/Rekommendation VN/16224/2022) korostetaan perustelujen (=nimitysmuistion) merkitystä. Nyt ehdotettavan sääntelyn muodossa poikettaisiin näistä pääsäännöistä. Ymmärtääkseni virkaa hakenut ei täten saisi lähtökohtaisesti perusteltua päätöstä (vrt. PL 21 §, HL 44-45 §). HE:ssä jää varsin vähälle huomiolle kysymys siitä, onko rajoitus perusoikeuteen saada perusteltu päätös perusoikeuksien rajoitusdoktriinin valossa hyväksyttävä.

Kun otetaan huomioon PL 125 §:n vaatimukset julkisiin virkoihin kelpoisille, ilman hakumenettelyä on vaikea varmistua, että nämä vaatimukset tulevat täytetyiksi. Ongelma on, ettei tällöin voida tietää, ovatko kaikki virkaan kelpoiset ja halukkaat otettu asianmukaisesti huomioon ja miten heidän ansioitaan on vertailtu. Kun taas virkaa hakenut henkilö ei tiedä kuka virkaan on valittu ja millä perusteilla, hän ei myöskään voi arvioida sitä, olisivatko hänen meriittinsä olleet painavammat. Vaikka ansioita olisi vertailtu asianmukaisesti, hakijat eivät voi varmistua tästä. HE:n säätämisjärjestysperustelujen virke (s. 22) ”Päätettäessä virkaan nimittämisestä on viranomaisen noudatettava asianomaista virkaa koskevien kelpoisuus ja muiden mahdollisten erityisten vaatimusten lisäksi perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä virkanimitysperusteita.” ei aukea.

Oikeus saada perusteltu päätös näyttäytyy ainoastaan suhteessa oikeuteen hakea muutosta eikä lainkaan itsenäisenä päätöksenteon legitimiteettiä turvaavana menettelynä (vrt. HE72/2002 vp, s. 108: ”Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta”). HE:ssa ei avata sitä, mitä perusteluja asianosaiselle toimitettaisiin, jos he eivät hae muutosta, ja saisivatko asianosaiset nimitysmuistion pyytämällä. Sen sijaan käsitellään vain nimien julkisuutta ja ”tarkempia tietoja”. (Ks. edellä: ”Valitusoikeuden käyttämistä varten tarkemmat tiedot annettaisiin asianosaiselle pyydettäessä niin, että annettavien asiakirjojen julkisuus olisi arvioitu julkisuuslain 11 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 kohdan nojalla.”) HE:n (pääasialliset vaikutukset) mukaan:

> ”Nimityspäätökseen liittyvällä nimitysmuistiolla on merkitystä arvioitaessa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain noudattamista ja mahdollista hyvitystä. Ehdotuksella ei siten ole vaikutusta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain soveltamiseen kuten lain 17 §:än, joka koskee tietojen antamista tasa-arvovaltuutetulle tai 18 §:n osalta, jossa säädetään tasa-arvovaltuutetun oikeudesta suorittaa tarkastuksia. Muistiolla on merkitystä myös yhdenvertaisuuslain oikeussuojakeinojen kannalta.”

Avoimeksi toisin sanoen jää, missä laajuudessa nimitysmuistio tai ”tarkemmat tiedot” ovat asianosaisjulkisia viran hakijoille; julkisuusL 11 §:n 1 ja 2 momentin välinen suhde jättää viranomaiselle huomattavaa harkintavaltaa. HE:ssa ei oteta kantaa nimitysmuistion antamiseen hakijoille vaan vain sen yleiseen merkitykseen. Tuleeko hakijan hakea välttämättä muutosta, jotta hän saisi nämä tarkemmat tiedot? Jos kyllä, muutoksenhausta tulisi ongelmallisella tavalla välineellistä. Jos ei, säännöksen tarkoitus saattaisi vesittyä. Jos näitä tarkempia tietoja taas arvioidaan julkisuusL 11.2 §:n 1-kohdan perusteella, herää kysymys, onko muutoksenhakuoikeus tällaisessa tilanteessa näennäinen.

Jos virka on täytetty hakumenettelyllä, hakijalla olisi muutoksenhakuoikeus, joskin edellä esitetysti asianosaisjulkisuuden ala olisi epäselvä. Perustelujen puuttuminen kuitenkin tarkoittaa myös, että hakijan olisi sangen vaikeaa arvioida sitä, olisiko muutoksenhaulle perusteita. HE:n ehdotettua 12 a §:ää koskevien perustelujen mukaan (s. 19):

> ”Pykälän 2 momentin mukaan täytettäessä 1 momentissa tarkoitettu virka tai virkasuhde hakumenettelyssä poliisi voisi jättää ilmoittamatta virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimet ja nimitetyn nimen muille hakijoille, jos haettavan tehtävän luonne sitä 1 momentissa tarkoitetuin tavoin välttämättä edellyttäisi. Viran tai virkasuhteen täyttämisestä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille toimittamalla nimityspäätös tiedoksi. Tällöin tulisi ilmoittaa täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomainen sekä nimityspäivä. Menettelyllä turvataan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen mahdollisuutta. Muutoksenhakuoikeuden turvaaminen virkaan nimittämistä koskeviin päätöksiin mahdollistaa nimityspäätöksen jälkikäteisen muuttamisen valituksen seurauksena ja edistää osaltaan hakijoiden tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Julkisen hakumenettelyn kohdalla ei voida poissulkea mahdollisuutta, että hakijana on järjestäytyneen rikollisuuden toimija, jolloin muiden hakijoiden tunnistetietojen leviäminen on riski. Säännöksellä ei olisi vaikutusta julkisuuslain soveltamiseen.”

Kehotan valiokuntaa pohtimaan, onko oikeudesta saada perusteltu päätös ehdotettu säänneltävän riittävällä tavalla. Painotan, että oikeus saada perusteltu päätös on PL 21 §:ään sisältyvä perusoikeus. Lisäksi sillä on merkitystä muutoksenhakutarpeen arvioinnissa.

Oikeus hakea muutosta ja valituskielto

Oikeus hakea muutosta on PL 21 §:n ydintä. Säännöksen 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan tämä ei kuitenkaan estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta pääsääntöä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74; ks. myös PeVL 16/2019 vp, PeVL 68/2014 vp).

HE:n säätämisjärjestysperusteluissa on avattu oikeusturvan (muutoksenhakuoikeuden) kannalta relevanttia perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Kuten näissä perusteluissa tuodaan esiin, oikeusturvaa on nimitysasioissa vahvistettu viime vuosina ja aiemmasta pääsääntöisestä valituskiellosta on luovuttu. Nyt arvioitavana olevassa sääntelyssä oikeutta hakea muutosta ei olisi, jos virka tai virkasuhde täytetään haettavaksi julistamatta. Ehdotetun lain säätämisjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan suoraan ilmaista, miksi näin on. Siinä vain todetaan, että:

> ”Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen vuoden 2015 vuosikertomusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 25/2016 vp—K10/2016 vp), että sen saaman selvityksen mukaan muun muassa tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston yleisistunnon tekemiin nimityksiin sekä esimerkiksi puolustus- ja ulkoasiainhallinnon alojen lukuisiin nimitysratkaisuihin liittyi sellaisia erityispiirteitä, jotka saattavat antaa aiheen erillisjärjestelyihin.”

Arvioitavan olevassa HE:ssa ei suoraan yksilöidä tällaisia nimenomaisia erityispiirteitä tai erillisjärjestelyjä, vaan ne jäävät implisiittisiksi. Ilmeisesti ajatus on, että kun selvää asianosaisjoukkoa tai avoimeksi julistettua virkaa ei ole, ei voi myöskään voi olla täsmällisesti määriteltyä muutoksenhakuintressiä. Tätä tukee HE:n virke (s. 14): ”Tehtävä, jossa virka tai virkasuhde täytettäisiin haettavaksi julistamatta ulkopuolisilla ei olisi valitusoikeutta, koska muita asianosaisia ei ole.” Lisäksi voidaan ajatella, että ilman tällaista erityispiirteiden identifiointiakin valtion virkamieslain muutoksenhakusäännöksen poikkeus (59.3 §:n 2 kohta) tulee automaattisesti sovellettavaksi (”Päätöksestä ei kuitenkaan saa valittaa, jos: - - 3) virka tai virkasuhde

täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta;). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö olisi syytä tarkastella valituskiellon oikeutettavuutta.

Perustuslakivaliokunta on avannut suhtautumistaan valituskieltoihin virkanimitysasioissa lausunnossaan PeVL 42/2017 vp seuraavasti:

> ”Oikeuskirjallisuudessa nimitykseen on katsottu kuuluvan sekä oikeudellisesti sitovia että hallinnolliseen harkintaan valtuuttavia ainesosia. Nimitysharkintaa on luonnehdittu suppeaksi harkinnaksi, koska laki osoittaa nimitysperusteet. Nimityspäätös ei poikkea luonteeltaan muista hallintopäätöksistä niin, ettei valitusoikeutta voitaisi siihen ulottaa. Nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhakijan oikeudellisen aseman kannalta. Nykyisin ainoastaan ylimääräinen muutoksenhaku voi johtaa nimityspäätöksen kumoamiseen. Tähän nähden muut oikeussuojan takeet ovat tehottomampia (PeVL 51/2010 vp, s. 2). Näiden seikkojen perusteella perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kehottanut hallintovaliokuntaa harkitsemaan muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. Muutoksenhakuoikeuden rajaus ei ole vaikuttanut arvioitujen lakiehdotusten säätämisjärjestykseen (ks. valiokunnan säätämisjärjestysponnet lausunnoissa PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011 vp), mutta sinänsä selvää on, että valituskiellon kumoaminen toteuttaisi paremmin perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden periaatteita.”

Samassa lausunnossa valiokunta kuitenkin toteaa, että ”Perustuslakivaliokunta ei ole varsin tuoreessa lausuntokäytännössään pitänyt edellä todetun mukaisesti laajaa valituskieltoa perustuslain vastaisena. Myöskään ehdotettua, nykyistä suppeampaa valituskieltoakaan ei siten voi pitää lähtökohtaisesti perustuslain vastaisena.” Lausunnossa ei oteta kantaa valituskiellon oikeutettavuuteen, mitä tulee viran täyttämiseen sitä haettavaksi julistamatta. Voitaneen täten *e contrario* tulkita, ettei valiokunta näe tässä suurta ongelmaa – perustelut puuttuvat. Toisaalta valiokunta on lausunnossaan PeVL 50/2018 vp todennut, että ”Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden luonteen ja 2 momentin lakivarauksen takia on selvää myös, että valitusoikeuden sääntelyä, erityisesti valitus- ja muutoksenhakukieltoja, mutta myös muita valitusoikeuden rajoituksia koskee sama lailla säätämisen vaatimus (ks. esim. PeVL 12/2004 vp, s. 3/II). ”

Näin ollen voitaneen todeta, että nyt ehdotettu valituskielto – olkoonkin, ettei se näy suoraan ehdotetusta sääntelystä – ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön vastainen. Voi kuitenkin pohtia, tulisiko ehdotetussa sääntelyssä mainita valituskiellosta tai sisällyttää säännökseen viittaus valtion virkamieslakiin, jolloin se olisi vähemmän ongelmallinen PL 2.3 §:n ja PL 80 §:n kannalta. Tämä olisi nähdäkseni myös perustuslakivaliokunnan linjauksen kanssa (PeVL 17/2021 vp):

> ”Valiokunta on pitänyt yleisemminkin perusteltuna sääntelyn selkeyttä ja sääntelytapaa, joka perustuu siihen, että erot muutoksenhakujärjestelmässä ovat seurausta oikeussuojan tarpeesta eri asiaryhmissä (PeVL 32/2012 vp, s. 3/II).”

Lisäksi painotan, että laillisuusvalvonnalla on varmistettava oikeudenmukainen virkaan nimitysmenettely; sillä kelpoisten joukolla, eli eräänlaisilla ”kevytasianosaisilla” tai mahdollisesti osallisilla, ei ole käytännössä ennakollisia tai jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja.

Muita huomioita

Ehdotetuista säännöksistä ei käy ilmi, että julkinen hakumenettely on suojelupoliisin ja keskusrikos- ja paikallispoliisin virkojen täyttämisen pääsääntö. Viran täyttämisen sitä haettavaksi julistamatta poikkeuksellisuutta korostetaan HE:ssa, mutta tämä poikkeuksellisuus ei nähdäkseni riittävästi käy ilmi itse ehdotettujen säännösten sanamuodosta, varsinkaan ehdotetussa 13a §:ssä. Samoin muutoksenhaun ulottuvuutta eri rekrytointimuodoissa on säännöksiä lukemalla vaikea hahmottaa. Kehotan valiokuntaa

pohtimaan, tulisiko julkinen hakumenettely pääsääntönä mainita informatiivisuuden nimissä itse säännöksissä.

Lopuksi

Nähdäkseni lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 29.9.2022

Ida Koivisto

Julkisoikeuden apulaisprofessori