Eduskunnan hallintovaliokunta

HE 118/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Arvioin hallituksen esitystä tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojan roolini mukaisesti ainoastaan Suojelupoliisia koskevan poliisin hallinnosta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 13 a §:n osalta:

Siviilitiedustelussa tiedonhankinnan kohteena olevaa kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavaa toimintaa harjoittavien vieraiden valtioiden ja terroristijärjestöjen toiminta on luonteeltaan suunnitelmallista, järjestäytynyttä ja ammattimaista sekä jatkuvaa tai toistuvaa. Tästä aiheutuu erityinen tarve suojata sekä itse siviilitiedustelutoimintaa että siviilitiedustelua suorittavien virkamiesten ja siviilitiedustelun yhteydessä tietolähteinä toimivien henkilöiden henkilökohtaista turvallisuutta. Siviilitiedustelun kohteiden, menetelmien ja suorituskykyjen laaja-alainen salassa pidettävyys on tämän vuoksi lähtökohtaisesti perusteltua. Siviilitiedustelun suojaamistarpeen laaja-alaisuutta ilmentää muun muassa siviilitiedustelun suojaamista koskeva sääntely (siviilitiedustelun suojaaminen, poliisilaki 5 a luku 36 § 1 momentti, ks. HE 202/2017 vp s. 209) verrattuna rikostiedustelun eli rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä tukevan tiedonhankinnan suojaamista koskevaan sääntelyyn (jo toteutetun, käynnissä olevan tai tulevaisuudessa toteutettavan salaisen tiedonhankintakeinon tai salaisen pakkokeinon käytön suojaaminen, poliisilaki 5 luku 46 § 2 momentti ja pakkokeinolaki 10 luku 47 § 2 momentti). Myös Suojelupoliisin virkamiesten rekrytointiprosessin yhteydessä on tarve suojata sekä itse siviilitiedustelutoimintaa että siviilitiedustelua suorittavien virkamiesten henkilökohtaista turvallisuutta. Itse siviilitiedustelutoimintaa suojattaessa pyritään estämään rekrytointiprosessin laittomassa tiedustelussa hyödyntäminen.

Poliisin hallinnosta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 13 a §:n 1 momentin mukaan Suojelupoliisin virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon säännöksessä mainitut perusteet. Säännöksessä mainittaisiin yhtenä tällaisena perusteena siviilitiedustelun suojaaminen. Kun Suojelupoliisin tehtäviin kuuluu siviilitiedustelun lisäksi kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estäminen ja paljastaminen, säännöksessä voisi olla syytä mainita huomioon otettavana perusteena täydellisyyden vuoksi myös (poliisilain 5 luvussa tarkoitetun) salaisen tiedonhankinnan suojaaminen (poliisin hallinnosta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 12 a §:n 1 momentissa yhtenä perusteena mainittu salaisen tiedonhankinnan suojaaminen kattanee puolestaan sekä poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen että pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettujen salaisten pakkokeinojen käyttämisen). Todettakoon, että valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista

antaman yleisen ohjeen perusteella haettavaksi julistamatta voidaan lisäksi täyttää määräaikainen enintään kahden vuoden mittainen virkasuhde.

Poliisin hallinnosta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 13 a §:n 3 momentin mukaan täytettäessä muu kuin pykälän 2 momentissa tarkoitettu virka tai virkasuhde hakumenettelyssä Suojelupoliisi voisi jättää ilmoittamatta virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimet sekä nimitetyn nimen muille hakijoille, jos haettavan tehtävän luonne sitä pykälän 1 momentissa tarkoitetuin tavoin välttämättä edellyttää.

Perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antaman lausunnon (PeVL 45/2022 vp) mukaan sille, että lakiehdotuksen 13 a §:n 1 momentissa ei ehdoteta yksilöitäviksi niitä Suojelupoliisin virkoja, joihin poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä kohdistuu, on esityksessä esitetty hyväksyttävät, ennen kaikkea Suojelupoliisin tehtävien muuttuneeseen luonteeseen kiinnittyvät perusteet. Toisaalta valiokunta kiinnittää huomiota ehdotettuun 13 a §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan hakijoiden nimien ja nimitetyn nimen ilmoittamattajättämismahdollisuus kohdistuisi kaikkiin muihin Suojelupoliisin virkoihin kuin pykälän 2 momentissa tarkoitettuihin ylimpiin virkoihin, ja katsoo, ettei näin laajalle poikkeussäännökselle ole esitetty hallituksen esityksessä riittäviä perusteita. Todettakoon kuitenkin, että ehdotettu 13 a §:n 3 momentin poikkeussäännös on kytketty tilanteisiin, joissa ”haettavan tehtävän luonne sitä 1 momentissa tarkoitetuin tavoin välttämättä edellyttää”. Jos virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa jopa sitä haettavaksi julistamatta, vaikuttaisi johdonmukaiselta, että hakijoiden nimet ja nimitetyn nimi voitaisiin jättää 3 momentin mukaisen virantäyttömenettelyn yhteydessä samoissa tilanteissa ilmoittamatta muille hakijoille.

Hallituksen esityksessä ehdotetussa järjestelyssä on haasteena se, että ehdotettu mahdollisuus olla aktiivisesti tiedottamatta muille hakijoille hakijoiden nimet ja nimitetyn nimi täyttää siviilitiedustelun suojaamistarpeen vain osittain. Hallituksen esityksessä järjestelyä luonnehditaankin vastatoimeksi ja hidasteeksi niin kutsuttua julkisten lähteiden tiedustelua vastaan.

Säännösehdotuksia ei ole muotoiltu hallituksen esityksessä salassapitosäännöksiksi, eikä ehdotetuilla säännöksillä olisi vaikutusta julkisuuslain soveltamiseen. Tähän perustuu myös perustuslakivaliokunnan esittämä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöinen arviointi valiokunnan hallituksen esityksestä antamassa lausunnossa. Sekä lakiehdotuksen 13 a §:n 1 että 3 momentissa tarkoitettuihin virkanimityksiin liittyviä asiakirjoja eli hakijoiden hakemuksia sekä nimityspäätöksiä ja niihin liittyviä nimitysmuistioita koskisi lähtökohtainen asianosais- ja yleisöjulkisuus. Tietopyynnön yhteydessä tällaisten asiakirjojen tai niiden osien salassapitoa olisi arvioitava yleisöjulkisuuden osalta julkisuuslain 24 §:ssä ja asianosaisjulkisuuden osalta julkisuuslain 11 §:ssä säädetyn perusteella. Siviilitiedustelun suojaamistarpeen täyttymisen kannalta onkin keskeistä, miten julkisuuslakia näiltä osin tulkitaan. Kyse voi olla yleisöjulkisuuden osalta julkisuuslain kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvistä salassapitoperusteista (julkisuuslaki 24 § 1 momentti 2, 5 ja 9 kohta) ja asianosaisjulkisuuden osalta julkisuuslaissa tarkoitetusta erittäin tärkeästä yleisestä edusta (julkisuuslaki 11 § 2 momentti 1 kohta) kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyen. Yleisöjulkisuuden rajoittaminen voi liittyä myös niihin julkisuuslain salassapitoperusteisiin, jotka koskevat virkaa tai virkasuhdetta hakeneille henkilöille tehtyjä arviointeja, heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan tai heidän henkilökohtaisia olojaan (julkisuuslaki 24 § 1 momentti 29, 31 ja 32 kohta). Asianosaisjulkisuuden samoista syistä rajoittamisen perusteena voi olla julkisuuslaissa tarkoitettu erittäin tärkeä yksityinen etu (julkisuuslaki 11 § 2 momentti 1 kohta).

Lakiehdotuksen 13 a §:n 3 momentissa tarkoitettuihin virkoihin ja (määräaikaisiin yli kahden vuoden mittaisiin) virkasuhteisiin liittyisi valtion virkamieslain 59 §:ssä säädetyn perusteella niitä hakeneiden henkilöiden oikeus hakea muutosta nimityspäätökseen siitä hallinto-oikeuteen valittamalla. Suojelupoliisin virkanimitysten ulkoisen valvonnan merkitys korostuu puolestaan erityisesti silloin, kun virka tai virkasuhde täytetään sitä haettavaksi julistamatta eli kun virkanimitysasiassa ei ole virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn lisäksi sellaista muuta asianosaista, joka voisi hakea nimityspäätökseen muutosta.

Sekä virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden virkanimitysasian asianosaisten oikeusturvan että Suojelupoliisin toiminnan lainmukaisuuteen kohdistettavan ulkoisen valvonnan tehokkuuden kannalta on tärkeää, että nimityspäätöksen ja sovelletun virantäyttömenettelyn perustelut ilmenevät itse päätöksestä ja siihen liittyvästä riittävän yksityiskohtaiseksi laaditusta nimitysmuistiosta ja että muutkin virkanimitykseen liittyvät asiakirjat ovat tarvittaessa asianosaisten ja ulkoisten laillisuusvalvojien käytettävissä. Toisaalta jos virkanimitykseen liittyvien asiakirjojen asianosaisjulkisuutta ei olisi mahdollista rajoittaa itse siviilitiedustelutoiminnan taikka virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden henkilöiden henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamisen kannalta ongelmallisten tietojen osalta, voisi vaarana olla, että virkanimitykseen liittyviä asiakirjoja ei laadittaisi tämän vuoksi ulkoisen valvonnan tehokkuuden kannalta riittävän yksityiskohtaisiksi. Virkanimityksestä tehtyä valitusta käsittelevällä tuomioistuimella ja ulkoisilla laillisuusvalvojilla on oikeus saada käyttöönsä myös sellaiset Suojelupoliisin toiminnan lainmukaisuuden arvioinnissa tarvitsemansa virkanimityksiin liittyvien asiakirjojen tiedot, jotka ovat yleisöltä tai asianosaisilta salassa pidettäviä. Vaikka Suojelupoliisi olisi rajannut julkisuuslakia soveltamalla jotkut virkanimitykseen liittyvien asiakirjojen tiedot myös asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle, virkanimityksestä tehdyn valituksen käsittelyn yhteydessä tuomioistuin arvioi niiden asianosaisjulkisuuden erikseen oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia soveltamalla.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo Suojelupoliisin siviilitiedustelutoiminnan lisäksi myös Suojelupoliisin muuta toimintaa, mutta tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama valvonta painottuu tiedusteluvalvontavaltuutetun ydintehtävän mukaisesti Suojelupoliisin siviilitiedustelutoimintaan ja siihen kytkeytyvään Suojelupoliisin kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskevaan rikostiedustelutoimintaan. Suojelupoliisin virkanimitysten valvonta ei kuulu sinällään tiedusteluvalvontavaltuutetun ydintehtävän piiriin, mutta virantäyttömenettelyn valintaan vaikuttavan siviilitiedustelun ja salaisen tiedonhankinnan suojaamistarpeen arvioinnilla voi olla jonkinasteinen liityntä siihen. Eduskunnan oikeusasiamies on todennut eri yhteyksissä, että sellaisissa Suojelupoliisia koskevissa asioissa, joilla ei ole mitään liityntää tiedusteluun, voi olla tarkoituksenmukaista, että asian tutkii joku muu toimivaltainen valvontaviranomainen kuin tiedusteluvalvontavaltuutettu. Vaikka asiasta ei ole säädetty laissa, eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan tällaisen asian (esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehdyn kantelun) siirtäminen toiselle valvontaviranomaiselle (esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle) on mahdollista, kun siirtämisestä sovitaan.

Kimmo Hakonen
Tiedusteluvalvontavaltuutettu