

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia.

Esityksessä ehdotetaan, että suojelupoliisin virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Tietyt virat tulisi aina julistaa haettaviksi. Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virkojen ja virkasuhteiden osalta vastaavasti voitaisiin menetellä tietyissä tarkasti rajatuissa tehtävissä.

Esitys toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman strategista kokonaisuutta Turvallinen oikeusvaltio Suomi. Hallitusohjelman mukaan uuden tiedustelulainsäädännön tehokas ja asianmukainen soveltaminen ja turvallisuusviranomaisten toimintakyky varmistetaan. Esityksen tavoitteena on kehittää suojelupoliisin sekä keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virkojen ja virkasuhteiden täyttömenettelyä koskevaa sääntelyä niiden tehtävien osalta, joissa siihen on asian luonteesta johtuva perusteltu tarve ja mahdollistaa virkojen julkisen täyttömenettelyn lisäksi ei-julkinen menettely.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan alkuvuonna 2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Suojelupoliisin tehtävät ja henkilöstötietojen julkisuudesta aiheutuva uhka	3
2.2 Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tehtävät ja henkilöstötietojen julkisuudesta aiheutuva uhka	5
2.3 Rekrytointimenettely suojelupoliisissa sekä keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa ja menettelyn julkisuus	7
2.4 Poikkeuksia valitusoikeudesta ja julkisesta virantäyttömenettelystä	9
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	17
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	17
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	17
6 Lausuntopalaute.....	18
7 Säännöskohtaiset perustelut	18
8 Voimaantulo	21
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	21
LAKIEHDOTUS	25
Laki poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta	25

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Poliisilain (872/2011) mukaan poliisin yleisiin tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Siviilitiedustelulainsäädännön tultua voimaan 1.6.2019 suojelupoliisi on muuttunut selkeämmin tiedustelu- ja turvallisuuspalveluksi. Siviilitiedustelulainsäädännön keskeiset säännökset sisältyvät poliisilain 5 a lukuun (siviilitiedustelu) ja lakiin tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019). Siviilitiedustelulainsäädännön keskeinen tavoite on ennakolta estää kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Uuden lainsäädännön myötä suojelupoliisi sai siviilitiedustelutoimivaltuuksia, joiden johdosta varsinkin vieraiden valtiollisten toimijoiden intressi hankkia tietoa suojelupoliisin virkamiesten henkilöllisyyksistä on lisääntynyt. Organisaationa suojelupoliisi on vieraiden valtiollisten toimijoiden suunnitelmallisen tiedonhankinnan ja toimenpiteiden kohde tietojensa, menetelmiensä ja henkilöstönsä osalta.

Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Muun muassa keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin muuttunut toimintaympäristö, rikollisuuden kansainvälistyminen ja ammattimaistumisen ovat aiheuttaneet välttämättömän tarpeen suojata määriteltyihin tehtäviin rekrytoitavaa henkilöstöä, menetelmiä ja tietoja.

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä. Sisäministeriö asetti 18.10.2020 ajalle 22.10.2020—30.11.2021 hankkeen, jonka tehtävä oli valmistella luonnos hallituksen esitykseksi. Hankkeen toimikautta tarkistettiin 30.4.2022 saakka. Hankkeen työhön osallistuivat suojelupoliisin ja Poliisihallituksen edustajat. Hanke käsiteltiin sisäministeriön hallinnonalan yhteistoimintaelimen kokouksessa 24.11.2020.

Sisäministeriö pyysi hallituksen esitysluonnoksesta lausunnot 24 taholta. Lausuntoaika oli 3.3.2022—13.4.2022. Luonnos hallituksen esitykseksi toimitettiin lausuntokierroksen yhteydessä myös lainsäädännön arviointineuvostolle. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelut.fi -palvelussa ja myös muilla kuin lausuntopyyntöjen jakelussa mainituilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunto. Annetut lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat valtioneuvoston hankeikkunassa hankenumeraalla SM033:00/2020 ([Hankeikkuna](#)).

Lausunnon antoivat oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan oikeusasiamies, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriön rajavartiolaitos, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, suojelupoliisi, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry, Poliisi-ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry sekä kaksi yksityishenkilöä. Valtioneuvoston kanslia ja työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Suojelupoliisin tehtävät ja henkilöstötietojen julkisuudesta aiheutuva uhka

Suojelupoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat

uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Suojelupoliisiin tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi. Poliisilain 5 a luvussa säännellyllä siviilitiedustelulla tarkoitetaan suojelupoliisin tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Suojelupoliisin siviilitiedusteluviranomaisena ja sotilastiedusteluviranomaisten on toimittava yhteistyössä tiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi poliisilain 5 a luvun 54 §:n ja sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 17 §:n nojalla. Poliisilain 5 a luvussa säädetään siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan sekä tiedon luovuttamisesta muille viranomaisille, yrityksille ja yhteisöille. Siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön tultua voimaan suojelupoliisi ei ole ollut enää esitutkintaviranomainen eikä sillä ole pakkokeino toimivaltuuksia. Uusi lainsäädäntö korostaa tiedustelun merkitystä suojelupoliisin toiminnassa, mutta vakavan rikoksen estämistä ja paljastamista koskevat toimivaltuudet säilyivät, ja niistä säädetään salaisia tiedonhankintakeinoja koskevassa poliisilain 5 luvussa.

Suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden katsauksessa 2021 tarkastellaan turvallisuusympäristön ilmiöitä ja uhkia sekä arvioidaan niiden kehitystä (Kansallisen turvallisuuden katsaus). Edelleen suojelupoliisin vuosikirjassa 2021 tarkastellaan kansallisen turvallisuuden kysymyksiä (Vuosikirja).

Turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutokset ja vaikeutuminen edellyttävät kykyä havaita uhat. Tietoa tarvitsevat valtion ylin johto päätöksenteon tueksi sekä kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset uhkien toteutumisen ennalta estämiseksi. Siviilitiedustelu salassa pidettävänä toimintana on keino saada havaintoja ja hankkia tietoa ennakkollisesti kansallisen turvallisuuden uhista. Tietoa hankitaan myös uhasta, joka tapahtuu Suomen ulkopuolella ja kohdistuu Suomeen. Tiedonhankinta kohdistuu kohteisiin, joista säädetään poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 3 §:ssä, ja mainitussa 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelua koskevassa laissa säädettyjä toimivaltuuksia (tiedustelumenetelmiä) käyttäen. Suojelupoliisin turvallisuusselvityslain (726/2014) mukaiseen turvallisuusselvitystoiminnan tehtäviin liittyen on tärkeää huomioida turvallisuusselvitysten merkitys kansallisen turvallisuuden suojaamisessa.

Vieraiden valtioiden Suomeen kohdistama toiminta on suunnitelmallista ja pitkäjänteistä. Niiden tavoitteena on tehdä suojelupoliisin toiminnot tehottomiksi, vaikeuttaa tehtävien suorittamista merkittävästi tai tehdä tehtävien suorittaminen ylipäättään mahdottomaksi. Suojelupoliisin koko henkilöstöä ja heidän työtehtäviään koskeva tieto on lähtökohtaisesti salassa pidettävää. Henkilöstötiedon julkisuus muodostaa suojelupoliisille organisaatiotason riskin vieraan valtion suojelupoliisin henkilöstöön kohdistamien mahdollisten värväysyritysten tai muiden operaatioiden takia. Erityisesti henkilöstön henkilöllisyyden suojaamisen tarve liittyy suojelupoliisin operatiiviseen suorituskyykyyn ja siviilitiedustelun tehokkaaseen toimeenpanoon sekä tietoon pääsyyn eri tehtävissä. Suojaamisnäkökulma on otettava huomioon tehtävien kannalta jo virkoihin ja virkasuhteisiin nimitettäessä lukuun ottamatta esimerkiksi suojelupoliisin julkisissa johtotehtävissä toimivia virkamiehiä, jotka lähtökohtaisesti voivat olla myös ulkopuolisten vaikuttamisyritysten kohteena. Suojelupoliisin viroissa toimivat pääsevät tehtävissään kansallisen turvallisuuden kannalta salassa pidettäviin kriittisiin tietoihin. Näiden tietojen päätyminen ulkopuoliselle taholle syystä riippumatta voi aiheuttaa vahinkoa kansalliselle turvallisuudelle. Ulkopuolisen, vihamielisen tahon kiinnostuksen kohteena voidaan erityisesti arvioida olevan operatiivisissa tiedustelutehtävissä ja sen tukitehtävissä, tietojen analyysitehtävissä ja teknologiaan liittyvissä tehtävissä toimivat virkamiehet. Henkilön tietojen julkisuus mahdollistaa siviilitiedustelutoimintaan liittyviä tehtäviä suorittavaan virkamieheen kohdistuvan uhan, vakavim-

millaan konkreettisen hengen tai terveyden vaaran. Riskejä voi kohdistua myös edellä mainittujen virkamiesten lähipiiriin tai suojelupoliisin kanssa yhteistyötä tekeviin henkilöihin kuten tietolähteisiin.

Suojelupoliisin yksi keskeinen tehtävä on vastatiedustelu, jolla torjutaan vieraiden valtioiden laitonta tiedustelua ja vakoilua sekä vaikuttamisyrittäjiä. Suomen ulkopuolella tapahtuvaan ulkomaantiedusteluun liittyvät myös ulkopoliittiset näkökulmat. Ulkomaantiedustelua suorittava virkamies ei ole Suomen oikeussuojan piirissä toimiessaan vieraan valtion alueella. Virkamies voidaan määrätä suostumuksensa nojalla ulkomaantiedustelutehtävään. Siviilitiedustelulainsäädännöstä annetussa hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 36/2018 vp (s.68—71) kuvataan ulkomaantiedusteluun liittyvä haasteita, mikäli vieras valtio saisi tietoonsa tiedustelumenetelmän käyttämisen alueellaan. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan asian tuleminen vieraan valtion tietoon aiheuttaisi todennäköisesti vakavia ulkopoliittisia seurauksia, asettaisi Suomen ulkomailla toimivat tiedusteluvirkamiehet ja heidän tietolähteensä hengen ja terveyden vaaraan, paljastaisi vieraalle valtiolle Suomen siviilitiedustelun tiedonhankinnan kohteet ja tiedonhankinnassa käytettävät tekniset ja taktiset menetelmät sekä tekisi ulkomaan tiedustelun käytön jatkossa mahdottomaksi. Hallintovaliokunta tuo mietinnössään esiin myös, että vieraan valtion maaperällä toimittaessa sellaista tukioorganisaatiota kuin kotimaassa ei ole eikä edes voi olla olemassa ulkomailla. Voimaan tulleen lainsäädännön mukaan ulkomaan tiedustelussa ei sovelleta siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttamista rikostorjuntaan tai tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskevaa sääntelyä.

Siviilitiedustelulainsäädännön voimaan tulon jälkeen on suojelupoliisin toiminnan ulkoinen laillisuusvalvoja, tiedusteluvalvontavaltuutettu, kiinnittänyt vuotta 2019 koskevassa kertomuksessaan huomiota siihen, että tiedustelun paljastuminen voisi vaarantaa tiedonhankintaa toteuttavan virkamiehen tai tietolähteen hengen tai terveyden. Tiedusteluvalvontavaltuutetun vuotta 2020 koskevassa kertomuksessa on myös tuotu esiin tiedusteluvirkamiesten ja tietolähteiden turvallisuuden suojaaminen.

Valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:n mukaan Suomen kansalaisuus on suojelupoliisin virkaan nimittämisen edellytyksenä, mikä mahdollistaa Suomen kansalaisuuden lisäksi yhden tai useamman muun maan kansalaisuuden. Nimitysharkinnassa on otettava huomioon myös valtion virkamieslain 8 c §:n 1 momentissa säädetyt nuhteettomuutta ja sidonnaisuuksia sekä muita tehtävän hoidon edellytyksiä koskevat vaatimukset. Turvallisuusselvityslain nojalla voidaan selvittää myös ulkomaansidonnaisuuksia henkilöstä, jota ollaan valitsemassa valtion turvallisuuden kannalta keskeiseen tehtävään. Edellä mainituilla säännöksillä ei kuitenkaan voida suojata julkisessa hakumenettelyssä valittavan henkilön henkilöllisyyttä julkisuudelta virkaa täytettäessä.

Henkilöllisyyttä koskevien tietojen julkisuus rekrytointitilanteissa on muodostunut merkittäväksi ongelmaksi suojelupoliisin muututtua siviilitiedustelulainsäädännön voimaan tultua 1.6.2019 selkeämmin tiedustelu- ja turvallisuuspalveluksi.

2.2 Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tehtävät ja henkilöstötietojen julkisuudesta aiheutuva uhka

Luotettava hallinto ja toimivat instituutiot luovat pohjan Pohjoismaiselle oikeusvaltiolle, jossa viranomaisten toiminta perustuu avoimuuteen ja virkamiesten toiminta tunnistettavuuteen. Poliisin toiminta on pääsääntöisesti julkista. Poliisi käyttää tehtävissään merkittävää julkista valtaa, jonka vuoksi poliisin toiminta perustuu tunnistettavuuteen.

Poliisiyksiköiden tehtävistä säädetään tarkemmin poliisin hallinnosta annetussa laissa. Keskusrikospoliisi on valtakunnallinen poliisiyksikkö, jonka tehtävänä on poliisin hallinnosta lain 9 §:n mukaan muun muassa torjua kansainvälistä, järjestäytynyttä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta. Paikallispoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain 7 §:n mukaan muun muassa ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, toimia rikollisuuden ennalta estämiseksi sekä tutkia rikoksia ja muita yleisiä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavia tapahtumia.

Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin henkilötietojen julkisuuden kannalta keskeisiä tehtäviä ovat poliisilain 5 luvun salaiset tiedonhankintakeinot; valeosto, peitetoiminta ja tietolähdetoiminta ja todistajansuojeluohjelmasta annetussa laissa (88/2015) säädetty tehtävät. Valeosto- ja peitetoimintaa toteutetaan eri poliisiyksiköissä ja erityisesti näiden välisessä yhteistyössä, jolloin kyse on poliisitoiminnallisesta kokonaisuudesta. Salaisten tiedonhankintakeinojen avulla voidaan torjua muun muassa vakavinta ja yhteiskunnallisesti haitallisinta rikollisuutta poliisilain 5 luvun 3 §:n perusteella.

Poliisilla on mahdollisuus kohdistaa rikoksesta epäiltyyn pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 27 §:n mukaista peitetoimintaa, ryhtyä 34 §:n mukaiseen valeostoon sekä hankkia tietoa 39 §:n mukaisella tietolähdetoiminnalla. Lisäksi poliisi saa rikoksen estämiseksi kohdistaa henkilöön poliisilain 5 luvun 28 §:n mukaista peitetoimintaa, tehdä 35 §:n mukaisen valeoston sekä käyttää tiedonhankinnassa 40 §:n mukaista tietolähdetoimintaa. Pakkokeinolain säännökset valeostosta, peitetoiminnasta sekä tietolähdetoiminnasta ovat yhteneväiset poliisilain 5 luvun kanssa.

Peitetoiminnalla tarkoitetaan poliisilain 5 luvun 28 §:n mukaan tiettyyn henkilöön taikka hänen toimintaansa kohdistuvaa suunnitelmallista tiedonhankintaa käyttämällä soluttautumista, jossa tiedonhankinnan edellyttämän luottamuksen hankkimiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi käytetään väärää, harhauttavaa tai peiteltyä tietoa tai rekisterimerkintöjä taikka valmistetaan tai käytetään väärää asiakirjoja.

Valeostolla tarkoitetaan poliisilain 5 luvun 35 §:n mukaan poliisin tekemää esineen, aineen, omaisuuden tai palvelun ostotarjousta tai ostoa, jonka tavoitteena on rikoksen estämiseksi saada poliisin haltuun tai löytää estettävään rikokseen liittyvä esine, aine tai omaisuus. Muun kuin näyte-erän ostaminen edellyttää, että ostaminen on välttämätöntä valeoston toteuttamiseksi.

Tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan poliisilain 5 luvun 40 §:n mukaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista poliisin ja muun viranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä (tietolähde).

Esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (122/2014) 3 luvun 9 §:n mukaan poliisin peitetoiminnan toteuttaa keskusrikospoliisi tai suojelupoliisi. Yksinomaan tietoverkossa tapahtuvan peitetoiminnan voi toteuttaa myös poliisilaitos. Asetuksen 3 luvun 11 §:n mukaan poliisin valeoston toteuttaa keskusrikospoliisi tai suojelupoliisi. Yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävän valeoston voi toteuttaa myös poliisilaitos. Suojelupoliisin toteuttamaa siviilitiedustelua koskee valtioneuvoston asetus siviilitiedustelusta (709/2019).

Todistajansuojeluohjelma on todistajansuojeluohjelmasta annetun lain 1 §:n mukaan poliisin yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa toteuttama ohjelma, jossa henkilöä suojellaan henkeen tai terveyteen kohdistuvalta vakavalta, laittomalta uhalta. Hallituksen esityksessä laiksi todistajansuojeluohjelmasta (HE 65/2014 vp) todetaan tarve todistajien ja muiden vakavassa hengen ja terveyden vaarassa olevien henkilöiden suojelemiseen. Todistajansuojeluohjelmaa

toteuttaa poliisin hallinnosta annetun lain 9 §:n 1 momentin kohdan 5 mukaisesti keskusrikospoliisi.

Sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö on aiempaa monimutkaisempi ja siihen vaikuttavat myös lukuisat eri tekijät. Tulevaisuudessa turvallisuustilanteen muutokset ovat yhä todennäköisempiä ja niihin on vaikea varautua etukäteen. Toimintaympäristön muutoksen ja vaikeutumisen, rikollisuuden kansainvälistymisen, ammattimaistumisen ja yleisen toimintamallien kovenemisen lisääntymisen lisäksi myös järjestäytyneen rikollisuuden asenteet viranomaistoimintaa kohtaan ovat muuttuneet negatiivisemmiksi ja viranomaisiin kohdistuva tiedonhankinta on yhä systemaattisempaa. Väkivallan käyttö ja sillä uhkaaminen ovat jo lähtökohtaisesti keskeinen osa järjestäytynyttä ja muuta vakavinta rikollisuutta.

Peitetoimintaan kohdistuvat riskit on mainittu poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp), jossa todetaan ”Hengen ja terveyden suojaamisen osalta on huomattava käytännön osoittaneen, että tiedonhankinnan kohteet pyrkivät selvittämään tarkoin eri henkilöiden roolit ja todellisen henkilöllisyyden, kun esitutkintaviranomaisen heihin kohdistuvat toimenpiteet ovat paljastuneet. Tämä puolestaan mahdollistaa kostotoimenpiteet. Mikäli samassa asiassa on esimerkiksi käytetty tietolähdettä ja peitehenkilöä, riittää jo toisen henkilön paljastuminen saattamaan molemmat henkilöt ja heidän läheisensä hengen ja terveyden vaaraan”. Järjestäytyneen rikollisuuden muodostama uhka yhteiskunnalle, yksilöille ja rikostorjuntaa tekeville virkamiehille on muuttunut entistä vakavammaksi. Muun muassa Europolin julkaisemassa järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arviossa järjestäytynyt rikollisuus on todettu merkittäväksi sisäisen turvallisuuden uhaksi ([EU SOCTA 2021](#)).

Valeosto-, peite- ja tietolähdetoimintaan liittyvien poliisin rikostorjunnan menetelmien ja rakenteiden paljastumiseen liittyy riskejä. Valeosto- ja peitetoiminnan laajempi paljastuminen voi aiheuttaa konkreettisen ja pitkään jatkuvan vaaran paitsi yksilöille myös koko poliisin vakavimman rikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntakyvyille sekä kansallisesti että kansainvälisessä yhteistyössä. Nämä riskit voivat olla toteutuessaan yhteiskunnan kannalta kriittisiä. Näitä tehtäviä hoitavien virkamiesten henkilöllisyyden paljastumisen riskit tehtävän alusta lukien eivät organisaatiotasolla rajaudu tiettyyn poliisin yksikköön, vaan poliisiin kokonaisuutena. Poliisiyksiköiden poliisin salaisimpien tiedonhankintakeinojen käytöllä on koulutukseen, taktiikkaan ja järjestelmiin liittyviä yhtymäkohtia.

Todistajansuojeluohjelman osalta riskit ovat yhteneväiset tietolähdetoiminnan kautta. Poliisin henkilöllisyyden paljastumisen kautta on mahdollista paljastaa myös todistajansuojeluohjelma. Lisäksi todistajansuojeluohjelmaa koskevat tiedot ovat ehdottoman salassapitovelvoitteen piirissä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, mukaan. Henkilötietojen julkisuus rekrytointitilanteessa on uhka näissä rajatuissa tehtävissä.

2.3 Rekrytointimenettely suojelupoliisissa sekä keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa ja menettelyn julkisuus

Valtion virkamieslaissa, joka on kaikkia valtion virkamiehiä koskeva yleislaki, säädetään virkojen ja määräaikaisten virkasuhteiden hakumenettelystä ja nimittämisestä. Suojelupoliisin, keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin siviili- ja poliisimiesvirkojen hakumenettelyihin sovelletaan valtion virkamieslakia, jolloin hakumenettely on pääsääntöisesti julkinen. Suojelupoliisin päällikön viran kelpoisuusvaatimuksista ja virkaan nimittämisestä säädetään poliisin hallinnosta annetun lain 13 §:ssä ja valtion virkamieslaissa. Muun poliisijohdon virkojen kelpoisuusehdoista säädetään poliisin hallinnosta annetun lain 11, 12 ja 14 §:ssä. Poliisimiehistöön kuuluvan

vanhemman konstaapelin ja vanhemman rikoskonstaapelin sekä nuoremman konstaapelin viran, rajavartiolaitoksen sotilasviran, puolustusvoimien viran täyttämisen sekä ulkoasiainhallinnon virkojen osalta säädetään poikkeuksia julkisen hakumenettelyn osalta.

Valtion virkamieslain 6 a §:n mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Virkamieslain 6 c §:n mukaan hakuilmoituksessa on mainittava viran tehtävät ja säädetyt kelpoisuusvaatimukset, hakuajan päättymisaika sekä se viranomaisen, jolle hakemus on osoitettava. Edelleen ilmoituksessa on mainittava, onko virka perustettu tiettyyn yksikköön vai onko se viraston yhteinen. Valtiovarainministeriö on antanut 30.5.2022 virantäytössä noudatettavista periaatteista ohjeen, jossa linjataan muut hakuilmoituksessa mainittavat seikat.

Virkamieslain 6 d §:n 2 momentin mukaan nimityspäätöksen tehneen viranomaisen on ilmoitettava viivytyksettä nimityksestä niille, jotka ovat virkaa tai virkasuhdetta hakeneet. Ilmoituksessa on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomaisen, nimityspäivä sekä virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty. Virkamieslain 59 §:n 1 momentin mukaan viranhakija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla, jollei virkamieslaissa toisin säädetä. Valitusaikea alkaa nimityspäätöksen tiedoksisaannista. Nimityspäätöksen tulee täyttää hallintolain (434/2003) 44 §:ssä kirjalliselle hallintopäätökselle säädetyt vaatimukset. Päätöksessä on mainittava päätöksen tehnyt viranomaisen ja päätöksen tekemisen ajankohta, päätöksen perustelut ja tieto nimitetystä sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Muiden hakijoiden nimet voivat ilmetä päätöksen jakelusta. Nimityspäätökseen on liitettävä valitusosoitus tai ilmoitus valituskiellosta. Nimityspäätöksessä asianosaisia ovat sekä nimitetty henkilö että muut hakijat.

Suojelupoliisin ja muun poliisin intressi on osaamisen hankkimisen näkökulmasta hyödyntää yhtäältä normaalia julkista hakumenettelyä, toisaalta menettely aiheuttaa toiminnallisen ja työturvallisuusongelman tietyissä tilanteissa. Osaamistarpeiden kannalta henkilöstön rekrytointi on mahdollistettava avoimella menettelyllä, ja toisaalta olisi mahdollistettava ei-julkinen menettely. Suojelupoliisin siviilitiedusteluun liittyvien tiettyjen tehtävien kannalta on ongelma, että virkaa hakeneiden ja nimitetyn nimet ovat julkisia. Suojelupoliisin työtä haittaavien vieraiden valtiollisten toimijoiden toiminta on pitkäjänteistä ja vuosia kestävä, jolloin riskin muodostaa mahdollisuus kerätä nimilistoja ja tarkempien tietojen kerääminen henkilöistä asiakirjoista. Tarkempien henkilötietojen kerääminen on ongelma myös muun poliisin osalta sen käyttäessä salaisen tiedonhankinnan tiettyjä lailla säädettyjä keinoja vakavimman ja yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan merkittävimmän rikollisuuden torjumiseksi sekä poliisin toimiessa todistajan-suojelutehtävissä. Intressi kerätä tietyissä tehtävissä toimivien virkamiesten henkilötietoja on erityisesti järjestäytyneillä rikollisryhmillä. Toimintaan osallistuvien henkilöiden hengen ja terveyden suojaaminen ja sen myötä myös esimerkiksi rikostorjunnan menetelmien ja rakenteiden suojaaminen alkaa rekrytoinnin käynnistämisestä. Tietoja on mahdollista kerätä paitsi valeosto- ja peitetoiminnan sekä tietolähdetoiminnan tehtäviin nimitettävistä henkilöistä, niin myös kyseisiin tehtäviin koulutetuista henkilöistä, koska pääosa tehtäviä hakevista henkilöistä on suorittanut tehtävän edellyttämän koulutuksen.

Suojelupoliisin ja muun poliisin toimintaa sekä henkilöstöä koskevia nimilistoja voidaan muodostaa, koska haettavaksi julistetun viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakijoiden nimet ovat julkisia, virastoilla on velvollisuus ilmoittaa valitun nimi ja lisäksi tiedot annetaan nimityspäätöksestä ja sen perusteluista muutoksenhakua varten. Hakemuksen lähettämistä haettavana olevaan tehtävään ei voi rajoittaa vaan kaikki määräajassa ja sen jälkeenkin tulleet hakemukset ovat virantäyttöprosessissa käsittelyssä. Tällöin hakijoilla on asianosaisasema ja sen myötä oikeus valittaa viran täyttöä koskevasta päätöksestä. Muutoksenhakuprosessia varten hakijalle on

valtiovarainministeriön virantäyttöä koskevan ohjeistuksen mukaan annettava hänen sitä pyytäessään hakijalista, nimitysmuistio ja ansioyhteenvedo koskeva asiakirja. Edelliset asiakirjat sisältävät pelkkää nimeä laajemmin tietoa. Nimitysmuistio muodostaa pohjan nimityspäätöksessä esitettävälle perusteluille, ja muistiolla on merkitystä myös naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) noudattamista selvitettäessä ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) oikeussuojakeinojen kannalta. Viran tai virkasuhteen täyttöä koskevan nimityspäätöksen perusteiden tulee ilmetä riittävän selvästi ja avoimesti nimitysmuistiosta. Tämä sisältää perustuslain 125 §:n 2 momentin edellyttämän hakijoiden tasapuolisen, keskinäisen vertailun eikä nimittävän viranomaisen päätöksenteossa ole riittävää, että esitetään vain johtopäätös tietojen perusteella. Tietosuojalainsäädännön kannalta viran hakijoiden tiedoista muodostuu henkilörekisteri. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) ja sitä täydentävää tietosuojalakia (1050/2018). Valtiovarainministeriön ohjeistuksessa on otettu huomioon tietosuojalainsäädäntö. Julkisuuslakia sovelletaan oikeuteen saada tietoa ja muuhun tietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä. EU:n yleisen tietosuojasetuksen tietojen minimointi periaatteeseen perustuen valtiovarainministeriön ohjeistuksessa todetaan, että hakijoille tiedoksi annettavan nimityspäätöksen ei tulisi sisältää muiden kuin nimittelyn henkilötietoja ja vain valitun henkilön valinnan perustelut. Julkisuuslain salassapitoperusteet soveltuvat virantäyttöprosessiin kuten julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 29 kohta, joka koskee soveltuvuus- tai muita arviointeja tai 24 §:n 1 momentin 31 kohta, joka koskee yksityisiä tietoja. Virantäytön yhteydessä voi myös tulla arvioitavaksi julkisuuslain asianosaisjulkisuutta koskeva 11 § tai julkisuuslain 24 §:ssä säädetty salassapitoperusteet laajemminkin yleisöjulkisuuden (tietopyyntöjen) kohdalla.

2.4 Poikkeuksia valitusoikeudesta ja julkisesta virantäyttömenettelystä

Valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentin mukaan päätöksestä ei saa valittaa, jos nimittämistoi- mivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle nimitettäessä minis- teriöiden ylimpiä virkamiehiä tai valtioneuvoston asetuksessa määritettvien virastojen päällik- köjä kuten suojelupoliisin päällikön virkaan. Valitusoikeutta ei myöskään ole, jos henkilö nimi- tetään enintään kahden vuoden määräajaksi tai virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haet- tavaksi julistamatta tai päätös koskee puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta. Sotilasvirkojen osalta valituskielto on voimassa, vaikka virka täytettäisiin avoimessa hakumenettelyssä.

Suojelupoliisissa, keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa on sekä siviili- että poliisivirkoja. Suojelupoliisin päällystöön kuuluvia poliisimiehiä ovat suojelupoliisin päällikkö, apulaispääl- likkö, osastopäällikkö, ylitarkastaja ja tarkastaja. Poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen (1080/2013) 1 §:ssä säädetään poliisiyksiköiden poliisimiehistä.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 j §:n nojalla vanhemman konstaapelin, vanhemman rikos- konstaapelin ja nuoremman konstaapelin virka voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta. Täytettäessä virka haettavaksi julistamatta, viran täytöstä ei voi valittaa. Suojelupoliisin näkö- kulmasta virkalistat haettavaksi julistamatta täytettävien virkojen osalta eivät ole relevantteja, eikä kyseisiä vanhemman konstaapelin, vanhemman rikoskonstaapelin ja nuoremman konsta- apelin virkanimikkeitä käytetä, koska tehtävät eroavat muusta poliisista ja kelpoisuusvaatimuk- set voivat olla rajoittavia. Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n mukaan kelpoisuusvaa- timuksena vanhemmalla rikoskonstaapelilla, vanhemmalla konstaapelilla ja etsivällä on poliisin ammattikorkeakoulututkinto, poliisin perustutkinto tai poliisimiehistön virkatutkinto. Kyse on

miehistötason viroista. Poliisin valeosto- ja peitetoiminta sekä tietolähdetoimintatehtäviä tai todistajansuojeluohjelmatehtäviä hoitaa yleensä vähintään alipäälystötasoinen virkamies, jonka vuoksi säännös ei sovellu näitä tehtäviä hoitavien virkamiesten rekrytointimenettelyyn.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 12 §:n 2 momentin mukaan rajavartiolaitoksen sotilasvirat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Sotilasvirkoja ovat upseerin, erikoisupseerin, opistoupseerin, merivartijan ja rajavartijan virat.

Puolustusvoimissa on sotilasviroissa ja siviiliviroissa palvelevaa henkilöstöä. Lisäksi voi olla määräaikaaisessa virkasuhteessa ja työsuhteessa olevaa henkilöstöä. Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 36 a §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimien virat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Pykälän 2 momentissa säädetään viroista, jotka kuitenkin julistetaan haettavaksi. Näitä ovat apulaisprofessorin, apulaissotilasprofessorin, erikoislääkärin, kirjastonjohtajan, museonjohtajan, osastonjohtajan, osastopäällikön, professorin, puolustusvoimien asessorin, räjähdysainetarkastajan, sotilasprofessorin, toimistopäällikön ja tutkimusjohtajan virat.

Ulkoasiainhallinnon niin sanotun ura- eli karriäärijärjestelmän puitteissa rekrytointivaiheen julkisen haun jälkeen uralla eteneminen tapahtuu ilman julkista hakumenettelyä. Ulkoasiainhallintolain (204/2000) 15 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan ulkoasiainhallinnon yleisvirat voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Osalla yleisvirkamiehiä on lain nojalla siirtymisvelvollisuus toiseen tehtävään tai virkapaikkaan.

Merkityksellistä on, että suojelupoliisin siviilitiedustelutehtäviin liittyvien virkojen täyttömenettelyä koskeva sääntely on epäsymmetrinen sotilastiedustelutoimintaan liittyvien virkojen nimittämisenmenettelyä koskevan sääntelyn kanssa. Siviilitiedusteluviranomaisen viran täyttöä koskeva julkinen menettely voi aiheuttaa riskin myös siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteistyölle. Rekrytointimenettelyjä koskevaa sääntelyä tulisi harmonisoida samankaltaiseksi sotilastiedustelua koskevan rekrytointisääntelyn kanssa, koska sääntelyn taustalla vaikuttavia julkisia intressejä voidaan verrata. Puolustusvoimia koskeva sääntely on yleisesti puolustusvoimien virkojen täyttämistä koskeva ja sääntelyä sovelletaan myös sotilastiedusteluun. Julkisen intressin osalta sääntelyä voidaan verrata myös ulkoasiainhallinnon rekrytointi sääntelyyn.

Poliisin virkojen täyttömenettelyä koskeva sääntely eroaa muun muassa rajavartiolaitoksen sotilasvirkojen täyttömenettelystä. Poliisin virkojen täyttömenettely on julkista lukuun ottamatta miehistötason poliisitehtäviä, jotka voidaan täyttää myös haettavaksi julistamatta. Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tiettyihin tehtäviin kuten salaisten tiedonhankintakeinojen ja todistajansuojeluohjelman käyttöön liittyy merkittäviä riskejä henkilöllisyyden paljastamisen osalta. Rekrytoitumista näihin tehtäviin on tarve suojata ja tehdä niiden osalta poikkeus virkojen julkisen täyttömenettelyyn.

2.5 Suojelupoliisin, keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virkamiehiin liittyviä muita julkisuusnäkökohtia

Siviilitiedustelutoiminta on salassa pidettävää. Tämä ilmenee suojelupoliisin toiminnassa ja muun muassa asioissa, joissa poliisilain 5 a luvun mukaan tiedustelumenetelmän käyttöä koskeva vaatimus ratkaistaan tuomioistuimessa kuulematta tiedonhankinnan kohdetta. Tällöin ei myöskään yleisöllä ole pääsyä mahdollisiin asian käsittelyä koskeviin istuntoihin tai saada tietoa istunnoissa annetuista ratkaisuista. Yleisissä tuomioistuimissa oikeudenkäynnin julkisuus-

desta annetun lain (370/2007) 5, 12 ja 16 §:ssä on rajoitettu oikeudenkäyntiä koskevien perustietojen julkisuutta, asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin ja oikeuskäsittelyn yleisöjulkisuutta siviilitiedustelun tavoitteiden saavuttamiseksi. Asian perustiedot tulevat säännönmukaisesti julkiseksi silloin, kun tiedustelumenetelmän käytöstä on ilmoitettava kohteelle poliisilain 5 a luvun 47 §:n mukaisesti sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu tai viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta lukuun ottamatta tapauksia, joissa ilmoitusta on lykätty tai se on luvun 47 §:n nojalla kokonaan jätetty tekemättä esimerkiksi kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Velvollisuutta ilmoittaa ei myöskään ole, jos kohteena on valtiollinen toimija. Poliisilain 5 a luvun 47 §:ä ei sovelleta luvun 39 §:n mukaisen ulkomaantiedusteluun. Oikeusturvanäkökohdat on otettu huomioon siviilitiedustelulainsäädännön lisäksi toiminnan ulkoista valvontaa koskevassa sääntelyssä.

Siviilitiedustelulainsäädännön tultua voimaan suojelupoliisi ei ole ollut enää esitutkintaviranomainen. Esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnan suorittaa muu poliisi kuin suojelupoliisi. Suojelupoliisissa ei ole enää pidättämiseen oikeutettuja virkamiehiä, jotka toimisivat tutkinnanjohtajina. Siviilitiedustelun näkökulmasta esitutkinta on julkista niin, että esitutkinnan tutkinnanjohtajan henkilöllisyys ei ole salassa pidettävää tietoa ja tutkinnassa sovelletaan muun muassa asianosaisjulkisuutta koskevia säännöksiä.

Siviilitiedustelutehtäviä hoitavien virkamiesten henkilöllisyyttä suojataan lainsäädännön mahdollistamin tavoin heidän virassa oloaikanaan ottaen huomioon poliisilain 5 a luvun säännökset tiedustelun suojaamisesta ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyt salassapitoperusteet, joita voidaan soveltaa koko henkilökunnan osalta. Tämä ei ole riittävää, kun on tarve suojata henkilöllisyyttä virkaan nimittämisen alusta lukien siten, että henkilöä ei voida tunnistaa suojelupoliisin henkilöstöön kuuluvaksi.

Myös valeosto- ja peitetoiminta sekä tietolähdetoiminta ja todistajansuojeluohjelman toteuttaminen on salassa pidettävää. Esimerkiksi poliisilain 5 luvun sekä pakkokeinolain 10 luvun mukaisen salaisen tiedonhankinta- tai pakkokeinon käyttöä koskeva vaatimus ratkaistaan tuomioistuimessa kuulematta tiedonhankinnan kohdetta eikä myöskään yleisöllä ole pääsyä mahdollisiin asian käsittelyä koskeviin istuntoihin tai saada tietoa istunnoissa annetuista ratkaisuksista. Yleisissä tuomioistuimissa oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa on rajoitettu oikeudenkäyntiä koskevien perustietojen julkisuutta, asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin ja oikeuskäsittelyn yleisöjulkisuutta valeosto- ja peitetoiminnan tavoitteiden saavuttamiseksi. Asian perustiedot tulevat säännönmukaisesti julkiseksi silloin, kun tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käytöstä on ilmoitettava kohteelle. Poliisin henkilöstöön kuuluvalla on poliisilain 7 luvun 1 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus valeostajana tai peitehenkilönä toimineen henkilöllisyyden osalta, jos tiedon ilmaiseminen vaarantaisi kyseessä olevan henkilön tai hänen läheistensä turvallisuuden. Keskusrikospoliisin valeosto- ja peitetoiminta sekä päätoiminen tietolähdetoiminta tehdään eriytettynä esitutkintaprosessiin liittyvistä tehtävistä.

Lisäksi todistajansuojeluohjelmaan liittyen on säädetty useita julkisuutta rajoittavia lakeja todistajansuojeluohjelmalla turvattavien henkilöiden turvallisuuden varmistamiseksi. Julkisuuslain 6 luvun 24 §:n kohdan 28 mukaan salassa pidettäviä ovat myös todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetut tiedot ja muut todistajansuojeluohjelmaa koskevat tiedot. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 a §:n mukaan todistaa ei saa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 28 kohdassa tarkoitetuista todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetuista tiedoista eikä muista todistajansuojeluohjelmaa koskevista tiedoista.

Valeosto- ja peitetointitehtäviä sekä tietolähdetoimintaa ja todistajansuojeluohjelmaa hoitavien virkamiesten henkilöllisyyttä suojataan lainsäädännön mahdollistamin tavoin heidän virassaoloaikanaan ottaen huomioon julkisuuslaissa säädetyt salassapito perusteet. Menettely ei ole kuitenkaan riittävä, kun on tarve suojata henkilöllisyyttä jo siinä vaiheessa, kun viran tai virka-suhteen täyttömenettelyä ryhdytään käynnistämään.

3 Tavoitteet

Esityksellä tuetaan suojelupoliisin sekä keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tehtävien tuloksellista ja tarkoituksenmukaista hoitamista, huomioidaan korostetusti työturvallisuusnäkökohtia ja työnantajan työsuojeluvelvoitetta, turvataan poliisin rikostorjunnan menetelmiä paljastumiselta ja tästä seuraavilta vakavilta vaikutuksilta sekä toteutetaan hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan uuden tiedustelulainsäädännön tehokas ja asianmukainen soveltaminen varmistetaan sekä turvataan turvallisuusviranomaisten toimintakyky.

Tavoitteena on myös harmonisoida suojelupoliisia koskevaa sääntelyä mahdollisimman samankaltaiseksi sotilastiedustelutoimintaan liittyvien virkojen nimittämismenettelyä koskevan sääntelyn kanssa.

Suojelupoliisin muuttuneiden tehtävien ja Suomen turvallisuusympäristön vaikeammaksi muuttumisen takia suojelupoliisin suorituskykyä ja sen henkilöstön toimintakykyä sekä henkeä ja terveyttä turvattaisiin kansalliseen turvallisuuteen ja siviilitiedusteluun liittyvien tehtävien hoitamiseksi virkaan nimittämisvaiheessa. Muun poliisin salaiseen tiedonhankintaan liittyvien tehtävien osalta kyse on rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta sekä rikosten selvittämiseen liittyvien menetelmien turvaamisesta paljastumiselta sekä siten poliisin vakavimman rikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntakyvyn turvaamisesta vakavimmillaan pitkäaikaisilta ja yhteiskunnallisesti merkittäviltä vaikutuksilta niin kansallisesti kuin kansainvälisessä yhteistyössä. Lisäksi kyse on poliisin peitetointimintaan, valeostoihin ja tietolähdetoimintaan ja todistajansuojelutoimintaa liittyvien virkamiesten ja näiden läheisten turvallisuuden takaamisesta henkeä ja terveyttä uhkaavilta vakavilta seurauksilta. Riskien minimoiseksi virantäyttömenettelyissä mahdollistettaisiin julkisen hakumenettelyn lisäksi ei-julkinen menettely, mikä rajaisi ei-julkisen virantäyttömenettelyn osalta valtion virkamieslain 6 d §:n 2 momentin mukaisen ilmoitusvelvollisuuden nimittämisestä soveltamisalan ulkopuolelle sekä 59 §:n mukaisen valitusoikeuden. Keskeinen intressi on suojata tehtävän luonteen sitä edellyttäessä nimitettävien virkamiesten henkilöllisyyttä rekrytoinnin alusta lukien.

Tavoitteena on estää nykyisen virantäyttöä koskevan sääntelyn laillisin keinon mahdollistama tietojen kerääminen henkilöllisyyksistä ja sen mahdollistama haitallinen vaikuttamisyritys tai vaikuttaminen, joilla pyritään heikentämään kansallisen turvallisuuden kannalta ja muiden yhteiskunnallisilta haittavaikutuksiltaan merkittävimpien uhkien torjunnan keskeisten viranomaisten, suojelupoliisin sekä muun poliisin toimintaa. Vaikuttamistapa voi olla osa Suomeen kohdistuvaa laajempaa useiden häirinnän muotojen yhteen sovitettua yhteiskäyttöä, hybridi-vaikuttamista. Suomen kannalta hybridiuhkiin vastaaminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Hybridiulottuvuus tulee huomioida yhä järjestelmällisemmin suojelupoliisin, muun poliisin ja turvallisuusviranomaisten toiminnan turvaamisen kannalta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan poliisin hallinnosta annettuun lakiin säännöksiä, jotka olisivat erityislainsäädäntöä suhteessa valtion virkamieslakiin ja hallintolakiin (434/2003). Ehdotuksen mukaan suojelupoliisin virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää myös julkisen hakumenettelyn mukaisesti, mikä olisi pääsääntö. Valtion virkamieslain mukaisesti julistettaisiin kuitenkin aina haettavaksi suojelupoliisin apulaispäällikön, osastopäällikön ja yksikön päällikön tai tehtävien kannalta niitä vastaavalla tasolla oleva virka tai virkasuhde.

Ehdotuksen mukaan keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tietolähde-, valeosto- tai peitetoinnin suorittamiseen ja todistajansuojeluohjelmaan liittyvä virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää myös julkisen hakumenettelyn mukaisesti. Julkinen hakumenettely olisi edelleen pääsääntö. Kyseessä olisi poikkeus julkisen viranhaun pääsäännöstä ja haettavaksi julistamatta toteutettu rekrytointi kohdistuisi vain rajattuihin tehtäviin ja henkilöpiiriin poliisin kokonaishenkilöstöstä. Julkisella hakumenettelyllä täytettäisiin edelleen ehdotettuun sääntelyyn liittyvän toiminnan keskijohto- ja johtotehtävät.

Mikäli virka tai virkasuhde, joka voitaisiin täyttää haettavaksi julistamatta, täytetään julkisella hakumenettelyllä, mahdollistettaisiin hakijoiden ja nimitetyn nimen ilmoittamatta jättäminen muille hakijoille. Viran tai virkasuhteen täyttämistä olisi kuitenkin aina ilmoitettava niin, että täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomais 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.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Suojelupoliisin henkilöstömäärä on arvion mukaan seuraavien vuosien aikana vakiintuneella rahoituskehysten mahdollistamalla tasolla. Uusien siviilitiedustelutehtävien myötä henkilötyövuosimäärä on kasvanut vuoden 2017 noin 300 htv:n tasosta 500 htv:n tasoon vuonna 2021, ja tavoitetaso vuodelle 2022 on myös 500 htv:tä. Henkilöstö on jakautunut siviilivirkamiehiin ja poliisimiehiin. Esityksellä olisi vaikutusta suojelupoliisin virantäyttömenettelyihin. Lakiesityksen vaikutusten laajuus konkretisoituisi henkilöstön vaihtuvuuden tai tehtävien vaihdon mukaisessa syklissä. Vaikutuksia voisi ilmetä välittömästi lain tultua voimaan suoritettavien virantäyttöjen yhteydessä. Virkoja ja virkasuhteita täytettäisiin vuositasolla 30–40 alustavan arvion mukaan, missä yhteydessä viran täyttömenettely harkittaisiin. Siviilitiedustelutoiminnan sekä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan ja kansainvälisen toiminnan yhteistyön vaatimukset vaikuttavat tehtävien mukaiseen henkilövalintaan, henkilön soveltuvuuteen ja suojelupoliisin tarpeeseen nimitystoimivaltaa käyttämällä järjestää toimintoja nopeallakin aikataululla.

Muun poliisin henkilöstömäärä on noin 10 100 htv (vuosi 2021). Henkilöstöstä noin 7 450 on poliisimiehiä ja 2 400 siviilihenkilöstöä. Lisäksi Poliisiammattikorkeakoulun työssäoppimisjaksoilla on noin 280 poliisimiestä. Tavoitteena vuodelle 2022 on 10 170 htv:tä, josta poliisimiehiä olisi 7500. Nykyisin pääosa viroista täytetään julkisella viranhauulla. Tiettyjä miehistötason virkoja voidaan jo nykyisin täyttää poliisin hallinnosta annetun lain 15 j §:n perusteella niitä haettavaksi julistamatta. Samoin kuin suojelupoliisin virkojen täyttämisen osalta vaikutukset konkretisoituvat virkojen tultua avoimeksi tai uusia virkoja perustettaessa. Tehtäviä tehdään päätoimisesti erityisesti keskusrikospoliisissa. Yhteensä keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin osalta

olisi kyse arvioilta korkeintaan 150—200 tehtävästä ja rekrytointeja olisi vuosittain arvion mukaan vain muutamia.

Ehdotetut säännökset merkitsisivät osin poikkeamista valtion virkamieslain 6 a §:n 1 momentin sääntelystä, jonka mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Suojelupoliisin, keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virat julistettaisiin edelleen pääsääntöisesti julkisesti haettavaksi, jolloin nimityspäätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Suojelupoliisissa näissä viroissa kyse on hallinnollisista ja juridisista sekä viestintään liittyvistä tehtävistä ja keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa kaikista muista viroista kuin peite-, tietolähde- ja valeostotoimintaan ja todistajansuojeluohjelmaan liittyvistä tehtävistä. Suojelupoliisin apulaispäällikön, osastopäällikön sekä yksikön päällikön tai tehtävien kannalta vastaavalla tasolla oleva virka tai virkasuhde julistettaisiin aina julkisesti haettavaksi. Suojelupoliisin apulaispäällikön virkoja on täytetty määräaikaaisesti julkisella hakukierroksella. Julkisella hakumenettelyllä täytettäisiin myös keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin ehdotettuun sääntelyyn liittyvän toiminnan keskijohto- ja johtotehtävät. Suojelupoliisin, keskusrikospoliisin sekä paikallispoliisin päällikön viran täyttämisestä säädetään erikseen.

Esityksen nojalla suojelupoliisissa haettavaksi julistamatta voitaisiin täyttää virkoja ja virkasuhteita, joissa tehtäviin kuuluu keskeisesti poliisilain 5 a luvun mukaisten toimivaltuuksien käyttäminen sisältäen operatiivisia siviilitiedustelutehtäviä sekä niihin liittyviä tukitehtäviä tai analyysitehtäviä. Siviilitiedustelutehtäviä on Suomessa ja ulkomailla. Suojelupoliisilla olisi harkinta- ja valintavalta virkojen täyttömenettelyn suhteen laissa määriteltujen perusteiden puitteissa. Julkinen menettely tavoittaa potentiaalisia hakijoita laajemmin kuin ei-julkinen menettely. Ei-julkinen menettely korostuu viroissa, joissa tehtävien suorittamista ja virkamiehiä on suojattava erityisen tehokkaasti alusta lukien tehtävän luonteen takia. Suojaamistarve voi ulottua myös virkamiehen läheisiin. Ulkomaantiedustelutehtävään määrättyä henkilöltä edellytetään poliisilain 5 a luvun 39 §:n nojalla jo nyt suostumusta tehtävään. Keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa ilman julkista hakumenettelyä täytettäisiin tarvittaessa salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyviä valeosto-, peitetoiminta- ja tietolähdetoimintaan sekä todistajansuojeluohjelmasta annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä, jotka ovat säädetty näiden poliisiyksiköiden tehtäviksi ja muun muassa niihin liittyvät toimivaltuudet on tarkkarajaisesti säädetty.

Virkaan tai virkasuhteeseen nimittäminen ei ole vakiintuneen näkemyksen mukaan subjektiivinen oikeus. Nimittävänä viranomaisena suojelupoliisilla, keskusrikospoliisilla ja paikallispoliisilla on myös oikeus päättää siitä, nimitetäänkö virkaan ketään tai jätetäänkö virka täyttämättä. Valitusoikeus nimityspäätöksistä sekä suojelupoliisin ja muun poliisin sisäinen laillisuusvalvontatoiminto yhdistettynä ulkoiseen laillisuusvalvontaan olisi keskeisessä asemassa oikeusturvan kannalta. Tehtävä, jossa virka tai virkasuhde täytettäisiin haettavaksi julistamatta ulkopuolisilla ei olisi valitusoikeutta, koska muita asianosaisia ei ole. Suojelupoliisin ulkoista laillisuusvalvontaa suorittavat tiedusteluvalvontavaltuutettu, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri ja sisäministeriö. Tiedusteluvalvontavaltuutetun reaaliaikainen valvontatoiminta keskittyy siviilitiedustelutoimintaan. Sisäministeriön toteuttaman toiminnan seurannan ja valvonnan sekä laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa laillisuusvalvonnan tarkastuksia yhteensovitetaan erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvontaan. Arvion mukaan sisäministeriön rooli kasvaisi virantäyttöä koskevan ulkoisen laillisuusvalvonnan kohdalla. Muun poliisin osalta laillisuusvalvontaa suorittaa Poliisihallituksen laillisuusvalvonta, poliisiyksiköiden oikeusyksiköt ja kaikkien poliisiyksiköiden johto, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskanslerinvirasto ja sisäministeriö. Poliisihallitus seuraa ja tarkastaa valeosto- ja peitetoimintaa, tietolähdetoimintaa ja todistajansuojeluohjelmatoimintaa, minkä lisäksi keskusrikospoliisi ja poliisiyksiköt raportoivat vuosittain toiminnasta. Menettelyt mahdollistaisivat puitteet myös virantäyttöä koskevien säännösten seurantaan ja valvontaan. Tietosuojaaltuutettu valvoo henkilötietoja koskevien la-

kien noudattamista sekä suojelupoliisissa että muissa poliisiyksiköissä. Suojelupoliisi, keskusrikospoliisi ja paikallispoliisi laativat normaalit virantäyttöä koskevat dokumentit virantäyttömenettelystä riippumatta. Dokumentit muodostavat perustan valvonnalle.

Laillisuusvalvonnan lisäksi menettelyihin voidaan suojelupoliisin osalta kiinnittää huomiota sisäministeriön tulosohjauksessa. Sisäministeriö tekee myös Poliisihallituksen kanssa tulossopimuksen. Keskusrikospoliisia ja paikallispoliisia ohjaa Poliisihallitus.

Julkisessa hakumenettelyssä suojelupoliisi voisi olla antamatta tietoa virkaan tai virkasuhteeseen nimitettyjen ja keskusrikospoliisi ja paikallispoliisi valeosto-, tietolähde- ja peitetoimintaan tai todistajansuojelutehtävään liittyvään virkaan tai virkasuhteeseen nimitettyjen nimistä, vaikka muut virantäyttöä koskevat tiedot, kuten täytettävänä ollut virka, päätöksen tehnyt viranomainen ja nimityspäivä ilmoitettaisiin. Tämä mahdollistaisi sen, että viranomainen ei aktiivisesti tiedottaisi kaikille hakijoille valitun ja muiden hakijoiden nimitietoja. Sääntely olisi erityislainsäädäntöä nimen ilmoittamisen osalta valtion virkamieslain 6 d §:n 2 momentin sääntelyyn, jonka mukaan nimityspäätöksen tehneen viranomaisen on ilmoitettava viivytyksettä nimityksestä niille, jotka ovat virkaa tai virkasuhdetta hakeneet ja ilmoituksessa on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomainen, nimityspäivä sekä virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty. Vastaavasti sääntely olisi erityislainsäädäntöä suhteessa hallintolain 44 §:ssä hallintopäätöksen osalta säädettyjen niiden vaatimusten osalta, että nimityspäätöksessä on tieto valitusta ja mahdollisesti muista hakijoista (Jakelu: viran hakijat). Suojelupoliisin osalta tiedon kasaantuminen vieraalle valtiolliselle toimijalle muodostaa riskin organisaatiolle ja sen henkilöstölle ja ylipäätään kansallisen turvallisuuden suojaamiselle. Ehdotetussa sääntelyssä suojelupoliisin osalta kysymys olisi vastatoimesta ja hidasteesta niin sanottua julkisten lähteiden tiedustelua vastaan, millä pystytään keräämään kriittistä tietoa kohteesta. Erityisesti kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus muodostaa keskusrikospoliisin ja laajemminkin poliisin toiminnan kannalta myös edellä kuvatun kaltaisen riskin.

Valitusoikeuden käyttämistä varten tiedot annettaisiin pyydetessä asianosaisille, missä yhteydessä voi tulla harkittavaksi julkisuuslain 11 §, jonka mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (*asianosainen*), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä tarkoitettua oikeutta muun muassa asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Jos asiakirja kuuluu oikeudenkäyntiaineistoon, asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin on voimassa, mitä siitä säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Muiden tahojen tietopyyntöihin vastaamisessa sovelletaan julkisuuslakia.

Työnantajana suojelupoliisin, keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tulee edistää työelämässä sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain mukaisesti sekä yhdenvertaisuutta yhdenvertaisuuslain mukaan. Hakijalla on käytettävissään julkisessa hakumenettelyssä oikeussuojakeinona syrjintätilanteessa miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa ja yhdenvertaisuuslaissa säädetty oikeussuojakeinot ja mahdollisuus saada taloudellista hyvitystä. Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat kysymykset eivät tule arvioitavaksi, koska nimityksissä, joissa virka täytettäisiin lain nojalla haettavaksi julistamatta, ei olisi arvion mukaan käytännössä muita asianosaisia kuin nimitetty henkilö. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulmien edistämisen kannalta merkityksellisiä ovat suojelupoliisiin ja muun poliisin kyseisiä asioita koskevat suunnitelmat ja niiden tehokas täytäntöönpano. Suojelupoliisiin sekä keskusrikospoliisiin ja paikallispoliisiin tulisi rekrytointitapaa valittaessa ottaa huomioon nyt esitettyjen suojausintressien lisäksi miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa sekä yhdenvertaisuuslaissa viranomaiselle säädetty velvollisuudet

määrätietoisesti edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta ja pyrkiä edistämään rekrytoinneissa myös molempia näkökulmia.

Viranhakijalla on myös mahdollisuus tehdä suojelupoliisin tai keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin toiminnasta kantelu ylimmille laillisuusvalvojille tai sisäministeriölle sekä suojelupoliisin osalta sen kaikkea toimintaa valvovalle tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Valvontaviranomaisia ovat myös tasa-arvovaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset. 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 oikeus-suojakeinojen kannalta.

Esitys ei vaikuta valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädettyyn vaatimukseen Suomen kansalaisuudesta tai poliisin hallinnosta annetussa laissa ja asetuksessa säädettyihin kelpoisuusehtoihin.

Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia. Esityksellä olisi kuitenkin suojelupoliisin sekä keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin henkilöstöresurssien käytön kannalta merkitystä. Esityksen kohteena olevan henkilöstön henkilöllisyyden suojaaminen alusta lukien parantaa mahdollisuutta henkilöstöresurssin tarkoituksenmukaiseen käyttämiseen ja parantaa suojelupoliisin sekä keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin mahdollisuutta työnantajana entistä paremmin ottaa huomioon työturvallisuutta koskevat työnantajavelvoitteet. Tärkeä elementti henkilöstön tunnistetietojen ei-julkisuudessa liittyy yksilön kannalta työturvallisuuden parantumiseen.

Esityksellä on jonkin verran vaikutusta perustuslaissa turvattuun julkisuusperiaatteen toteutumiseen. Toisaalta sääntelyn taustalla vaikuttaa painava yhteiskunnallinen intressi, joka edellyttää julkisuusperiaatteesta rajattua poikkeamista.

Suojelupoliisin tehtävien tehokas hoitaminen on merkityksellistä valtion ylimmän johdon, valtioneuvoston, yhteistyöviranomaisten ja kansallisen turvallisuuden uhilta suojaamisen kannalta. Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin salaisten tiedonhankintatehtävien tehokas hoitaminen on merkityksellistä yhteiskunnan turvaamiseksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vakavimmilta uhilta sekä muutoin kaikkein vakavimman ja yhteiskunnallisesti haitallisimman rikollisuuden torjumiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Suojelupoliisin sekä keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tehtävien tehokkaalla hoitamisella tuetaan myös yhteistyöviranomaisten toiminnan tuloksellisuutta. Mahdollistamalla suojelupoliisille vastaavan kaltainen virantäyttömenettely kuin puolustusvoimien virkojen osalta on käytettävissä, turvataan erityisesti tiedusteluviranomaisten yhteistoimintaa. Mahdollistamalla muulle poliisille erityinen virantäyttömenettely pääosin salaisten tiedonhankintatehtävien ja todistajansuojelutehtävien hoitamiseksi turvataan merkittävästi ennalta toiminnan paljastumisesta aiheutuvia vakavia uhkia yksilöiden hengelle ja terveydelle sekä poliisin menetelmien tehokkaalle käytölle.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtona on sääntelyn säilyttäminen ennallaan. Valtion virkamieslaissa säädetään virkojen haettavaksi julistamisesta ja yleisestä valitusoikeudesta, jota rajoitetaan erikseen säädetävissä tapauksissa. Nimityspäätöksen laatimisessa on otettava huomioon hallintolaki. Nimitysmuistioilla on tärkeä merkitys nimityspäätöksen perustelujen esittämisessä ja nimittämismenettelyn kuvaajana. Nimityspäätöksestä ilmenee valitun henkilön nimi (henkilöllisyys). Muistion tietoja tarkastelemalla on kuitenkin mahdollisuus päätellä tehtävän luonne täsmällisemmin ja valitun henkilön sekä muiden hakijoiden henkilöllisyydet ja taustat tarkemmin. Esityksen tavoitteita ei voida saavuttaa ilman lainsäädännön muuttamista. Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista virantäyttömenettelyn yhteydessä henkilöiden ja tehtäviä koskevien tietojen suojaamista alusta lukien. Lisäksi suojelupoliisin kohdalla lainsäädäntö on epäsymmetrinen sotilastiedustelua koskevan virantäyttösääntelyn kanssa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.

Ruotsin virkamiesasetuksen (Anställningsförordning 1994:373) 6 §:n mukaan valtion avoimet virat ja virkasuhteet laitetaan avoimeen hakuun. Virkaa ei kuitenkaan tarvitse laittaa julkiseen hakuun, jos se erityisistä syistä katsotaan tarpeelliseksi. Ruotsin turvallisuuspoliisia koskevan asetuksen 28 a § (Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen) sisältää säännökset, jotka koskevat Ruotsin turvallisuuspalvelua (Säkerhetspolisen, Säpo). Edellä mainitun 6 §:n säännöksiä ei sovelleta Ruotsin turvallisuuspoliisiin sen laittaessa tehtäviä avoimesti auki. Ruotsin virkamiesasetuksen mukaan viranomaisen on ilmoitettava rekrytointipäätöksestään ja samassa yhteydessä on annettava valitusosoitus päätöksestä valittamista varten. Virkamiesasetuksen nojalla viranomaisen rekrytointipäätöksestä voi valittaa sen jälkeen, kun rekrytoinnista on tiedotettu. Ruotsin asiakirjojen julkisuuslain (Offentlighets- och sekretesslag 2009:400) nojalla rekrytoinnit eivät ole salassa pidettäviä. Julkisissa hakumenettelyissä hakijalla on oikeus saada tietoonsa muiden hakijoiden henkilöllisyys. Ruotsin turvallisuuspalvelu Säpo voi kuitenkin rekrytoinnissaan poiketa avoimesta hakumenettelystä. Ruotsin julkisuuslaki ei myöskään mahdollista Ruotsin turvallisuuspalvelu Säpon koko henkilöstön henkilöllisyyksien salassapitoa. Mikäli henkilö on tehtävässä, jossa hänen henkilöllisyytensä paljastaminen voisi vaarantaa tehtävän suorittamisen, voidaan hänen henkilöllisyytensä kuitenkin pitää salassa.

Norjassa poliisin tiedustelupalvelu- ja turvallisuuspalvelu, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) vastaa Norjan sisäisestä tiedustelusta ja puolustusvoimien tiedustelupalvelu, Etterretningstjenesten (E-tjenesten) Norjan rajojen ulkopuolisesta tiedustelusta ja viimeksi mainitun työpaikkoja voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Muita turvallisuustoimijoita ovat Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) sekä Forsvarets sikkerhetsavdeling. Edellä mainittuja tahoja valvoo Stortingetin EOS-utvalg. Norjan hallintolaki (Forvaltningsloven) sekä julkisuuslaki (Offentlegsløva) sisältävät säännöksiä rekrytointiprosessien hoitamisesta. Virkamieslaissa (Statsansattloven) säädetään siitä, miten rekrytointi tehdään. Politiets sikkerhetstjenesten (PST) noudattaa yleisiä rekrytoinnin säännöksiä, jollei tehtävä, johon haetaan, ole salainen kansallisen turvallisuuslain (Sikkerhetsloven § 5—3) nojalla. PST:llä on lisäksi omat säännöksensä rekrytoinneista ja niistä on tullut sopia ammattijärjestöjen kanssa. Tehtävään valitun tiedot voidaan niin ikään salata kansallisen turvallisuuslain (Sikkerhetsloven § 5—3) nojalla, jollei henkilöä valita julkiseen tehtävään, kuten viraston päälliköksi. Sen sijaan tehtävään hakeneiden hake-

mustietoja ei voida salata. Julkisuuslaki ei mahdollista PST:n koko henkilöstön henkilöllisyyksien salassapitoa. Kuitenkin mikäli henkilö on tehtävässä, joissa hänen henkilöllisyytensä paljastaminen voisi vaarantaa tehtävän suorittamisen, voidaan hänen henkilöllisyytensä salata.

Tanskassa pääperiaate on, että julkiseen tehtävään rekrytoidaan avoimen haun kautta. Pääperiaate on myös, että hallintolain periaatteita noudatetaan rekrytoinneissa. Tietyt virat on mahdollista täyttää ilman julkista hakumenettelyä perustuen Opslagsbekendtgørelsen -määräykseen. Tällöin tehtävä edellyttää tiettyjä taitoja, jolloin julkista ilmoitusta ei tehdä, mutta tehtävä on niiden tiedossa, jotka voisivat sitä hakea. Tanskan poliisissa käytetään ei-julkista viranhakua kaikissa poliisitehtävissä. Poliisin ja puolustusvoimien tiedustelupalvelujen rekrytointia koskevilla sivustoilla hakijoita pyydetään olemaan jakamatta tietoa meneillään olevasta rekrytointiprosessista. Julkisuuslain mukaan asiakirjajulkisuutta ei ole asiakirjoihin, jotka käsittelevät valtion turvallisuutta tai puolustusta.

Saksassa toimii kolme eri tiedustelupalvelua: Bundesnachrichtendienst (BND), Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) ja Militärische Abschirmdienst (MAD). palvelujen virkamiesryhmiin sovelletaan erityissäännöksiä. Saksan kotimaan siviilitiedustelussa on liittovaltion lisäksi jokaisella osavalttiolla oma viranomais (Landesamt für Verfassungsschutz). Liittovaltion virkjen täyttö on lähtökohtaisesti julkista. Tiedustelupalvelujen kohdalla on säädetty poikkeuksista viranomaisten asiakirjajulkisuutta koskevassa laissa.

Viron poliisi -ja rajavartiolaiton mukaan poliisi voidaan nimittää ilman hakumenettelyä.

6 Lausuntopalaute

Saaduissa lausunnoissa pidettiin yleisesti ehdotettua sääntelyä tarpeellisenä viranomaisten muuttuneen toimintaympäristön johdosta. Ehdotuksille katsottiin olevan hyväksyttäviä perusteita painavan yhteiskunnallisen intressin kannalta ja samalla kiinnitettiin huomiota siihen, että ehdotus on merkityksellisen usean perustuslakiin kirjatun perusoikeuden näkökulmasta ja hyvän hallinnon kannalta. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen ja katsottiin, että sääntelyä tulisi tarkentaa. Ehdotusta tulisi tarkentaa myös julkisuuslain näkökulmasta. Myös laillisuusvalvontaan sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuutta koskeviin näkökulmiin kiinnitettiin huomiota. Edelleen katsottiin, että asiassa tulee rakentaa virastoissa sisäinen yhteistoimintamenettely, jossa virkojen täyttömenettely käytäisiin läpi ennen menettelyn käytön aloittamista.

Lausuntopalauteen johdossa lakiesityksen 12 a §:n 1 momenttia ja 13 a §:n 1 momenttia on tarkennettu niin, että säännöksiin on kirjattu perusteet, jotka otettaisiin huomioon välttämättömyyttä arvioitaessa. Vastaavasti on täsmennetty edellä mainitun 12 a §:n 2 momenttia ja 13a §:n 3 momenttia viittaamalla perusteiden osalta pykäläehdotuksien 1 momentteihin. Myös suhdetta perustuslain 12 §:n 2 momenttiin ja julkisuuslain asianosaisjulkisuutta koskevaan 11 §:än ja asiakirjojen salassapitoa koskevaan 24 §:än on selkeytetty lakiesityksen perusteluissa. Edelleen poliisin valvontaan liittyvää kokonaisuutta on tarkennettu perusteluissa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

12 a §. *Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tiettyjen virkojen täyttö.* Pykälän ensimmäisen momentin mukaan keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tietyt virat tai virkasuhteet voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Välttämättömyydellä tarkoitettaisiin viimesijaisuutta, jolloin olisi harkittava tehtävän täytön yhteydessä viran tai virkasuhteen täyttämisen tapaa poliisin henkilöstö- ja organisaatioturvallisuuden, tehtävään liittyvien uhkien, salaisen tiedonhankinnan suojaamisen tarpeen tai muun erittäin tärkeän

yleisen tai yksityisen edun näkökulmasta ja punnittava välttämättömyys -edellytyksen täyttymistä. Poliisin kokonaisharkinnan mukaan virka tai virkasuhde voitaisiin myös julistaa julkiseen hakuun. Harkinnassa otettaisiin huomioon yhtäältä virassa tarvittavan osaamisen hankkiminen ja toisaalta viran tehtävien luonne. Jos virkatehtävien luonne sitä välttämättä edellyttää, ilman julkista hakua voitaisiin täyttää virat ja virkasuhteet, jotka liittyvät pääosin valeosto-, peite- ja tietolähdetoimintaan, todistajansuojeluun sekä niiden välittömiin tuki- ja esimiestehtäviin. Toimintojen välittömillä esimiestehtävissä toimivilla tarkoitetaan edellä mainittua operatiivista toimintaa johtavia esimiehiä tai heidän lähiesimiehiään. Julkisella hakumenettelyllä täytettäisiin edelleen ehdotettuun sääntelyyn liittyvän toiminnan keskijohto- ja johtotehtävät keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa. Samoin pääsääntöisesti kaikki muut poliisin virat täytettäisiin julkisella haulla ottaen huomioon kuitenkin lailla säädetyt poikkeukset julkisesta virantäytöstä.

Salaisiin tiedonhankintakeinoihin osallistuvien virkamiesten henkilöllisyyttä on suojattava tehokkaasti ja pidettävä salassa jo rekrytointivaiheessa, jotta virkamiehen, hänen läheistensä ja kollegoiden henki ja fyysinen turvallisuus tulee suojatuksi sekä rikostorjunnan menetelmien sallassapito turvatuksi. Operatiivisessa toiminnassa myös tietolähteiden henkilöllisyyttä on suojattava, eikä tieto ei saa paljastua poliisin virkamiehen henkilöllisyyden tunnistamisen kautta. Operatiivisen toiminnan tukitehtäviin sisältyvät muun muassa operatiivista toimintaa tukevien lakimiesten sekä operaatioihin liittyvät talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät. Eräs keskeinen elementti kokonaisuudessa on pääsy tietoon virassa tai virkasuhteessa ja tiedon kumuloituminen. Tehtäviä suorittavat ja tietoja omaavat virkamiehet ovat järjestäytyneen rikollisuuden tiedonhankinnan ja vaikuttamisyritysten kohde. Virkamiehiä on suojattava painostukselta, kiristykseltä, väkivallan uhalta tai värväysyrityksiltä. Henkilöllisyyden paljastuminen merkitsee, että virkamies ei voi toimia tehtävässä hengen tai terveyden vaaran ja tehtävän suorittamisen vaarantumisen vuoksi. Lisäksi uhkana on rikostorjunnan menetelmien paljastuminen.

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 tarkoitettu tavoin välttämättä edellyttäisi. Viran tai virkasuhteen täyttämisestä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille toimittamalla nimityspäätös tiedoksi. Tällöin tulisi ilmoittaa täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomais ja 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.

13 a §. Suojelupoliisin virkojen täyttö. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan suojelupoliisin virka tai virkasuhde voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyydellä tarkoitettaisiin viimesijaisuutta, jolloin suojelupoliisin olisi harkittava tehtävän täytön yhteydessä viran tai virkasuhteen täyttämisen tapaa viraston henkilöstö- ja organisaatioturvallisuuden, tehtävään liittyvien uhkien, siviilitiedustelun suojaamisen tai muun erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun näkökulmasta ja punnittava välttämättömyys -edellytyksen täyttymistä. Lähtökohtana on, että avoin viranhaku olisi edelleen pääsääntö, ja virkojen ja virkasuhteiden täyttö haettavaksi julistamatta olisi poikkeusmenettely. Suojelupoliisin olisi osoitettava, että viran täyttäminen ilman julkista hakua kussakin yksittäistapauksessa on välttämätöntä ja suojaustoimet on toteutettava tehokkaasti alusta lukien. Suojelupoliisin organisaatio määritetään suojelupoliisin ohjesäännössä, joka perustuu poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 28 §:ään ja poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen

(1080/2013) 7 §:ään. Suojelupoliisin kokonaisharkinnan mukaan virka tai virkasuhde voitaisiin julistaa myös julkiseen hakuun. Harkinnassa otettaisiin huomioon yhtäältä tehtävässä tarvittavan osaamisen hankkiminen ja toisaalta viran tehtävien luonne.

Suojelupoliisin virkojen erityiseen luonteeseen sisältyy tehtävien kautta kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Virkamiehen tehtävän laadusta riippuen on henkilöllisyyttä suojattava tehokkaasti ja pidettävä salassa alusta lukien. Keskeiset siviilitiedusteluun liittyvät tehtävät, joissa virkamiehen henkilöllisyyttä on suojattava tehokkaasti jo rekrytointivaiheessa liittyvät siviilitiedustelun operatiivisiin tehtäviin ja niiden tukitehtäviin sekä tietojen analyysitehtäviin. Operatiivisessa toiminnassa myös tietolähteiden henkilöllisyyttä on suojattava, ja se ei saa paljastua suojelupoliisin virkamiehen henkilöllisyyden tunnistamisen kautta, mikäli suojelupoliisin virkamies olisi jo vieraan valtion tiedustelupalvelun tunnistama. Operatiivisen toiminnan tukitehtäviin sisältyvät muun muassa operatiivisten lakimiesten sekä operaatioihin liittyvät teknologia-, talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät. Yksi keskeinen elementti kokonaisuudessa on pääsy tietoon virassa tai virkasuhteessa ja tiedon kumuloituminen. Tehtäviä suorittavat ja tietoja omaavat virkamiehet ovat vieraiden valtioiden tiedonhankinnan ja vaikuttamisyrittysten kohde. Virkamiehiä on suojattava painostukselta, kiristykseltä, väkivallan uhalta tai värväysyrityksiltä. Henkilöllisyyden paljastuminen merkitsee, että virkamies ei voi toimia tehtävässä värväysyritysten, hengen tai terveyden vaaran ja tehtävän suorittamisen vaarantumisen vuoksi. Hallinto- ja teknologiatehtävissä toimivien henkilöllisyyksien suojaamista arvioidaan samoin perustein kuin suojataan operatiivisen tai analyysitehtävissä toimivien henkilöllisyyksiä. Kaikissa edellä mainituissa tehtävissä käsitellään muutoin kuin satunnaisesti turvallisuusluokan II asiakirjoja.

Pykälän 2 momentin mukaan suojelupoliisin tietyt virat tai virkasuhteet julistettaisiin aina haettavaksi valtion virkamieslain mukaisesti. Näitä olisivat apulaispäällikön, osastopäällikön ja yksikön päällikön tai tehtävien kannalta niitä vastaavalla tasolla olevat virat tai virkasuhteet; esimerkiksi sellaiset ylemmät esimiestehtävät, joihin kuuluu päävastuu suojelupoliisin esikuntatehtävistä, sisäisistä palveluista, vastatiedustelusta, terrorismintorjunnasta tai turvallisuusselvityksistä sekä näiden kanssa samalle tasolle kuuluvat esimiesvirat tai virkasuhteet.

Pykälän 3 momentin mukaan täytettäessä muu kuin 2 momentissa tarkoitettu virka tai virkasuhde hakumenettelyssä suojelupoliisi voisi jättää ilmoittamatta virkaan tai virkasuhdetta hakeneiden nimet ja nimitetyn nimen muille hakijoille, jos haettavan tehtävän luonne sitä 1 momentissa tarkoitettu tavoin välttämättä edellyttäisi. Viran tai virkasuhteen täyttämisestä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille toimittamalla nimityspäätös tiedoksi. Tällöin tulisi ilmoittaa täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomaislainen 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 voi olla toimintansa salassa pitävä valtiollinen toimija, jolloin muiden hakijoiden tai valitun tietojen leviäminen on riski. Säännöksellä ei olisi vaikutusta julkisuuslain soveltamiseen. Tietopyyntö arvioitaisiin julkisuuslain mukaan. Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (*asianosainen*), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole kuitenkaan 1 momentissa tarkoitettua oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Kyse olisi vasta- toimesta ja hidasteesta niin sanottua julkisten lähteiden tiedustelua vastaan, millä pystytään keräämään kriittistä tietoa kohteesta.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan alkuvuonna 2023.

9 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi poliisin hallinnosta annettuun lakiin uusi 12 a § ja 13 a §.

Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käytön tulee olla palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp). Perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n, oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen koskevan perustuslain 7 §:n, oikeutta työhön ja julkisen vallan velvollisuutta huolehtia työvoiman suojelusta koskevan 18 §:n, julkisuutta koskevan perustuslain 12 §:n sekä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi sääntelyä voidaan tarkastella Euroopan ihmis- oikeussopimuksen oikeutta elämään koskevan 2 artiklan 1 kohdan sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan 1 kohdan kannalta. Edelleen perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston ihmis- oikeusselontekoa 2014 koskevassa lausunnossaan korostanut hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että säättämisjärjestysperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (PeVL 52/2014 vp, s. 3). Euroopan ihmis- oikeussopimuksen 17 artikla koskee oikeuksien väärinkäytön kieltoa.

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 tai yleinen turvallisuus. Yleisen turvallisuuden intressit voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (ks. PeVL 5/1999 vp, s. 2). Huomioon on otettava myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5), jotka muun ohessa edellyttävät, että rajoitukset ovat tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja niiden olennainen sisältö ilmenee laista. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Tavallisella lailla ei voi säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Edelleen rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.

Perustuslain 6 § sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen ja svriintäkiellon. 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). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisissa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (esim. PeVL 44/2010 vp). Nyt esitetyn sääntelyn ei voida katsoa muodostuvan ongelmalliseksi yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Tiettyjen suoje- lupoliisin tai keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tehtävien täyttäminen avoimeksi julistamatta

ei itsessään aseta ihmisiä eriarvoiseen asemaan. Erilaiselle virantäyttömenettelylle on hyväksyttävät ja painavat yhteiskunnalliset syvät. Yhdenvertaisuusnäkökulma on kuitenkin tärkeä huomioida osana suojelupoliisin henkilöstöpolitiikkaa.

Perustuslakivaliokunta on lausunut perustuslain 7 §:än liittyen poikkeuksellisesta henkilökohdaisen turvallisuuden uhasta liittyen puolustusvoimien kansainvälisiin tehtäviin (PeVL 65/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan kansainvälisiin tehtäviin voi lakiehdotuksen mukaan sisältyä sotilaallista voimankäyttöä ja siten poikkeuksellista henkilökohtaisen turvallisuuden uhkaa, mikä on merkityksellistä myös perustuslain 7 §:n näkökulmasta. 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). Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 5/2020 vp, käsiteltäessä valmiuslain nojalla annettua valtioneuvoston asetusta väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä, on kiinnitetty huomiota myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen huolehtia työvoiman suojelusta.

Virkoihin nimittämisen muutoksenhaun osalta ehdotusta on arvioitava perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kannalta (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin). Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvattava. Säännöksellä ei kuitenkaan ole tarkoitettu estää säätämästä tähän oikeuteen vähäisiä poikkeuksia, kunhan ne eivät muodostu pääsäännöksi eivätkä vaarana yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74).

Päätettäessä virkaan nimittämisestä on viranomaisen noudatettava asianomaista virkaa koskevien kelpoisuus 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. Valtion virkamieslain muutos tuli voimaan vuoden 2019 alussa ja lain 59 §:ssä säädetään muutoksenhausta virkanimityksiin. Valtion virkamieslain muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä on (HE 77/2017 vp) on asiaa arvioitu perustuslakivaliokunnan lausuntojen nojalla (PeVL 63/2010 vp, PeVL 16/2000 vp, PeVL 10/2009 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 18/2011 vp, PeVL 51/2010 vp). Edellä mainitun hallituksen esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 42/2017 vp tulee esille, että kysymystä valtion virkanimityksiin liittyvästä valituskiellosta on käsitelty useita kertoja perustuslakivaliokunnassa ja valiokunnan aiempi kannanotto on ollut perusteena edellä mainitulle virkamieslain muuttamiselle. 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 vaarana yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/I). Edelleen perustuslakivaliokunta toteaa, että mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valiokunnan 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. Virkanimityspäätöksiin sisältyy kuitenkin harkintaa, jota ohjataan ja rajoitetaan lainsäädännöllä. Harkinnan lähtökohtana on perustuslain 125 §:n 2 momentti, jossa säädetään yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoihin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan perusteella virkaan nimittäminen ei ole henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva päätös. Sopimuskohdan ei sinänsä voida katsoa estävän muutoksenhakuoikeuden poistamista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan soveltuvuutta virkamiesoikeudellisiin asioihin on arvioitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisuihin. Keskeinen kysymys on tällöin ollut se, onko virkamiestä koskeva asia sellainen, jossa päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja jossa pääsy tuomioistuimeen tulisi näin ollen turvata.

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. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että sen saaman selvityksen mukaan perustavanlaatuinen kysymys on se, voiko valitus-oikeus olla ehdoton ja koskea kaikkia virkasuhteita.

Esityksessä ei ehdoteta poistettavaksi muutoksenhakuoikeutta, kun virka tai virkasuhde täytetään julkisesti. Julkinen hakumenettely olisi myös edelleen virantäyttömenettelyssä pääsääntönä.

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. Esityksessä ehdotetaan mahdollistettavaksi julkisessa hakumenettelyssä henkilön tunnistetiedon eli nimen 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. Säännösehdoista ei ole muotoiltu salassapitosäännökseksi. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa mahdollistetaan myös muun tyyppisiä julkisuuden rajoituksia (PeVL 8/2021 vp s. 8). Nimen ja muun tiedon salassapitoa olisi arvioitava julkisuuslain 24 §:n perusteella tietoa pyydetessä (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.

Virkojen ja virkasuhteiden täyttö ilman avointa hakumenettelyä poikkeaa hallinnon lähtökohtaisesta avoimuudesta ja julkisuusperiaatteesta. Rajoituksesta ehdotetaan säädettäväksi lailla perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Poikkeamiselle on kuitenkin hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen intressi ja se on rajoitettu välttämättömään. Poikkeus on siten oikeassa suhteessa rajoitukseen ja sen tavoitteeseen nähden. Suojelupoliisin viroista, joiden tehtävät edellyttävät viran täyttöä ilman hakumenettelyä, ei ole mahdollista laatia tyhjentävää listaa, ja suojelupoliisin olisi osoitettava, että viran täyttäminen kussakin yksittäistapauksessa on välttämätöntä kyseessä olevan tehtävän näkökulmasta ilman julkista hakua. Täsmällinen ja tarkka rajausta toteutuu suojelupoliisin nimitystoimivallan kautta ottaen huomioon säädetyt perusteet välttämättömyyden arvioinnille. Yleisestä julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen olisi kansallisen turvallisuuden ja valtion edun mukainen objektiivinen peruste ottaen huomioon myös, että henkilöllä ei ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi. Kyse on tehtävien perusteella rajatusta henkilöpiiristä ja ehdotettu sääntely muodostaisi rajoitetun ja hyväksyttävän poikkeuksen. Tiedot päällikkötason tai tehtäviltään vastaavat virat tulisi aina täyttää julkisen hakumenettelyn kautta.

Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin osalta ilman julkista virantäyttöä koskevat tehtävät on rajattu tiettyihin salaisen tiedonhankinnan tehtäviin, joita ovat tietolähde-, peite- ja valeostotoiminta sekä todistajansuojeluohjelmaan liittyviin tehtäviin, jotka ovat lain tasolla säädetty keskusrikospoliisin tai paikallispoliisin hoidettaviksi. Poikkeamiselle julkisesta hakumenettelystä olisi näissä tehtävissä hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen intressi ja se olisi rajoitettu välttämättömään. Poikkeus on siten oikeassa suhteessa rajoitukseen ja sen tavoitteeseen nähden.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Perusoikeutena oikeus elämään on keskeisin ja siihen kohdistuva uhka vakavin yksittäisen virkamiehen kannalta. Lakiehdotus liittyy painavaan yhteiskunnalliseen intressiin, kansalliseen turvallisuuteen. Suomen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista on välttämättöntä kyetä hankkimaan tietoa siviilitiedustelun keinoin niin, että siihen liittyviä tehtäviä suorittavien henkeä ja terveyttä suojataan alusta lukien ja laajemmin myös ulkopuolisten kuten tietolähteiden. Edellä mainitut 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. Tämä edellyttää siviilitiedustelutoimintaa, jonka avulla kyetään hankkimaan tietoa vakavista kansallista turvallisuutta koskevista uhkista. Esityksessä ehdotetut keinot perustuvat lakiin ja niiden voidaan katsoa olevan oikeasuhtaisia hyväksyttävän tavoitteen kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992) siitä lailla 69/2005 kumotun 12 a §:n tilalle uusi 12 a § ja uusi 13 a § seuraavasti:

12 a §

Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tiettyjen virkojen täyttö

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. Välttämättömyyttä arvioitaessa otetaan huomioon:

- 1) poliisin henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus;
- 2) täytettävä tehtävä ja siihen liittyvät uhkat;
- 3) tarve salaisen tiedonhankinnan suojaamiseen; tai
- 4) muu erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu.

Täytettäessä 1 momentissa tarkoitettu virka tai virkasuhde hakumenettelyssä keskusrikospoliisi ja paikallispoliisi voivat jättää ilmoittamatta virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimet sekä nimitetyn nimen muille hakijoille, jos haettavan tehtävän luonne sitä 1 momentissa tarkoitettuihin tavoin välttämättä edellyttää. Viran tai virkasuhteen täyttämisestä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille ja nimityspäätöksessä on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomais ja nimityspäivä.

13 a §

Suojelupoliisin virkojen täyttö

Suojelupoliisin virka tai virkasuhde voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyttä arvioitaessa otetaan huomioon:

- 1) suojelupoliisin henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus;
- 2) täytettävä tehtävä ja siihen liittyvät uhkat;
- 3) siviilitiedustelun suojaaminen; tai
- 4) muu erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu.

Seuraavat virat tai virkasuhteet julistetaan kuitenkin haettavaksi valtion virkamieslain mukaisesti: apulaispäälikkö, osastopäälikkö ja yksikön päällikkö sekä tehtävien suhteen niitä vastaavalla tasolla oleva virka tai virkasuhde.

Täytettäessä muu kuin 2 momentissa tarkoitettu virka tai virkasuhde hakumenettelyssä suojelupoliisi voi jättää ilmoittamatta virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimet sekä nimitetyn nimen muille hakijoille, jos haettavan tehtävän luonne sitä 1 momentissa tarkoitettuihin tavoin välttämättä edellyttää. Viran tai virkasuhteen täyttämisestä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille ja nimityspäätöksessä on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomais ja nimityspäivä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 1.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Krista Mikkonen