

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (HE 118/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 45/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Johanna Hakala, sisäministeriö
- hallitusneuvos Riitta Aulanko, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Oula-Antti Labba, oikeusministeriö
- neuvottelupäällikkö Minna Gråsten, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Otto Puustinen, suojelupoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto
- keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia.

Valiokunnan mietintö HaVM 25/2022 vp

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.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Viran täyttö ilman julkista hakumenettelyä

Esityksessä ehdotetaan lisättäviksi poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992) uusi 12 a § (keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tiettyjen virkojen täyttö) ja 13 a § (suojelupoliisin virkojen täyttö). Ehdotuksen mukaan keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tietolähde, valeosto- tai peitetoiminnan suorittamiseen ja todistajansuojeluohjelmaan liittyvä virka tai virkasuhde voidaan täyttää haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Suojelupoliisin virka tai virkasuhde voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää.

Esityksessä on lueteltu välttämättömyyden arvioimiseksi kriteerit, joita ovat henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus, täytettävä tehtävä ja siihen liittyvät uhkat. Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin osalta arvioimisen kriteerinä on myös tarve salaisen tiedonhankinnan suojaamiseen ja suojelupoliisin osalta siviilitiedustelun suojaamiseen, joiden lisäksi arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös muu erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu.

Hallintovaliokunta katsoo, että hallituksen esityksessä on tuotu varsin kattavasti esille niitä haasteita, joiden vuoksi ehdotetut julkisuuden rajoitukset hakumenettelyssä ovat välttämättömiä. Suojelupoliisi on lakisääteisten tehtäviensä takia Suomen ulkopuolisten, suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti toimivien valtiollisten toimijoiden tiedonhankinnan ja toimenpiteiden kohde organisaationa menetelmiensä ja tietojensa sekä koko henkilökuntansa osalta. Sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö on aiempaa monimutkaisempi, ja rikollisuus on kansainvälistynyt ja ammattimaistunut. Keskusrikospoliisin lakisääteiset tehtävät koskevat kansainvälisen, vakavan, järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden estämistä, paljastamista ja selvittämistä. Paikallispoliisin tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, toimia rikollisuuden ennalta estämiseksi sekä tutkia rikoksia ja muita yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavia tapahtumia.

Valiokunnan mietintö HaVM 25/2022 vp

Hallintovaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että tietyissä tehtävissä on välttämättä suojata virkamiehen henkilöllisyyttä rekrytoinnin alusta lukien siten, että häntä ei tunnisteta kyseessä olevan organisaation työntekijäksi. Yksittäisen virkamiehen kannalta henkilötiedon julkisuus mahdollistaa vakavimmillaan häneen tai hänen läheisiinsä kohdistuvan hengen tai terveyden vaaran. Operatiivisessa toiminnassa myös tietolähteiden henkilöllisyyttä on suojattava, eikä tieto saa paljastua virkamiehen henkilöllisyyden tunnistamisen kautta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että suojaamistarve voi ulottua myös virkamiehen läheisiin. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella ehdotukseen sisältyviä säännöksiä tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina.

Esityksessä ehdotetaan, että suojelupoliisin apulaispäällikön, osastopäällikön ja yksikön päällikön tai tehtävien kannalta niitä vastaavalla tasolla oleva virka tai virkasuhde julistetaan aina haettavaksi valtion virkamieslain mukaisesti. Tähän liittyen valiokunta toteaa, että yleensäkin viran tai virkasuhteen hakumenettelyn julkisuus on pääsääntö. Valiokunta viittaa perustuslakivaliokunnan asiasta antamaan lausuntoon (PeVL 45/2022 vp), jossa todetaan, että lakiehdotuksen sanamuoto "voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta" viittaa viranomaiselle jäävään harkintavaltaan. Kyse on oikeusharkinnasta. Hallintovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan toteamukseen siitä, että haettavaksi julistaminen on pääsääntö ja haettavaksi julistamatta jättäminen poikkeus ja että poikkeussäännöstä on tulkittava suppeasti. Valiokunta korostaa edellä todettua välttämättömyyden arviointia ja kokonaisharkintaa viran tai virkasuhteen hakumenettelyä arvioitaessa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 45/2022 vp) todetaan, että poliisin hallinnosta annetun lain 15 j §:ssä on säännös eräiden poliisimiehen virkojen täyttämistä niitä haettavaksi julistamatta ja että ehdotetun sääntelyn suhde 15 j §:ään jää epäselväksi. Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan 15 j § ei sovellu hallituksen esityksessä määriteltyihin tietolähde-, valeosto- tai peitetoimintatehtäviä eikä todistajansuojeluohjelmaan liittyviä tehtäviä koskevien virkojen tai virkasuhteiden täyttämiseen, koska tehtäviä hoitaa keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa yleensä vähintään alipäällystötasoinen virkamies. Suojelupoliisissa ei 15 j §:n mukaisia virkanimikkeitä käytetä ja miehistötason virkanimike poliisiviroissa on etsivä. Esityksessä ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on ollut, ettei voimassa olevaa 15 j §:ää voida soveltaa nyt ehdotetuissa tehtävissä. Hallintovaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, ettei ehdotetun uuden 12 a §:n sääntelyn tarkoitus suhteessa 15 j §:ään jää tulkinnanvaraiseksi.

Viranhakijoiden ja virkaan nimitetyn nimen ilmoittamatta jättäminen

Esityksessä ehdotetaan 12 a §:n 2 momentissa ja 13 a §:n 3 momentissa, että jos tällaiseen edellä mainittuun virkaan tai virkasuhteeseen haettaessa kuitenkin käytetään julkista hakumenettelyä, on mahdollista, että viranhakijoiden nimet ja virkaan nimitetyn nimi voidaan jättää ilmoittamatta muille hakijoille, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää.

Hallituksen esitys lähtee siten siitä, että julkisessakin hakumenettelyssä voidaan käyttää mahdollisuutta nimien ilmoittamatta jättämisestä muille hakijoille laissa säädettyjen välttämättömyysperusteiden täytyttyä. Viran tai virkasuhteen täyttämistä on kuitenkin aina ilmoitettava hakijoille. Viranhakijoilla on julkisen haun ollessa kyseessä mahdollisuus valittaa nimityspäätöksestä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kyse on vastatoimesta ja hidasteesta niin sanottua jul-

Valiokunnan mietintö HaVM 25/2022 vp

kisten lähteiden tiedustelua vastaan, millä pystytään keräämään kriittistä tietoa kohteesta. Asia-
kirjapyyntöihin vastattaessa salassapito tulee harkita suojattavan edun osalta viranomaisten toi-
minnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin ja 11 §:n (asianosaisjulkisuus)
perusteella.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan (PeVL 45/2022 vp) huomiota ehdotuksen
13 a §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan hakijoiden nimien ja nimitetyn nimen ilmoitta-
matta jättämismahdollisuus kohdistuu kaikkiin muihin suojelupoliisin virkoihin kuin 2 momen-
tissa tarkoitettuihin ylimpiin virkoihin. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei näin laajalle poikke-
ussäännökselle ole esitetty hallituksen esityksessä riittäviä perusteita.

Hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 13 a §:n 3 momentissa kynnys poikkeusmenette-
lyyn eli nimen ilmoittamatta jättämiseen on sama kuin ehdotuksen 13 a §:n 1 momentissa, joka
koskee viran tai virkasuhteen täyttämistä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttä-
mättä edellyttää. Tämä edellyttää yksittäistapauksellista arviointia siitä, että poikkeaminen on
välttämätöntä tehtävän luonteen takia. Vastaava säännös on lakiehdotuksen 12 a §:n 2 momentti,
joka koskee keskusrikospoliisia ja paikallispoliisia.

Valiokunta toteaa, että suojelupoliisin tietyissä tehtävissä on välttämätön tarve suojata nimitettä-
vän henkilön henkilöllisyyttä virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisen alusta lukien siten, että
henkilöä ei voida tunnistaa suojelupoliisin henkilöstöön kuuluvaksi. Julkisessa hakumenettelys-
sä on reaalinen riski, että hakijana virkaan tai virkasuhteeseen on toimintansa salassa pitävä val-
tiollinen toimija, jolloin se saa voimassa olevan lain mukaan tiedon virkaan tai virkasuhteeseen
valitusta. Voimassa olevan lain mukaan myös virkaa hakeneiden nimet ovat julkisia. Kuten edel-
läkin on todettu, julkinen hakumenettely on pääsääntö. Hallintovaliokunta tuo tässä yhteydessä
esiin, että suojelupoliisi kilpailee työvoimasta julkisen sektorin muiden työnantajien ja yksityi-
sen sektorin työnantajien kanssa esimerkiksi ICT-sektorin (kyberosaaminen) ja syvää ja laajaa
ymmärrystä vaativien analyysitehtävien osaajista. Julkinen hakumenettely ei poista tarvetta hen-
kilöllisyyden suojaamiseen.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä todetun mukaan henkilöstötiedon julkisuus muo-
dostaa suojelupoliisille organisaatiotason riskin vieraan valtion suojelupoliisin henkilöstöön koh-
distamien mahdollisten värväysyritysten tai muiden operaatioiden takia. Yksittäisen virkamie-
hen kannalta kyse on erittäin tärkeästä yksityisestä edusta, äärimmillään hengen ja terveyden suo-
jasta. Erityisesti henkilöstön henkilöllisyyden suojaamisen tarve liittyy suojelupoliisin operatii-
viseen suorituskyykyyn ja siviilitiedustelun tehokkaaseen toimeenpanoon, näihin liittyviin tuki- ja
analyysitehtäviin sekä tietoon pääsyyn eri tehtävissä.

Hallintovaliokunta pitää edellä todetun johdosta välttämättömänä, että niin suojelupoliisin kuin
keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tietyissä tehtävissä on oltava mahdollista jättää virkaan
hakijoiden ja virkaan nimitetyn nimet ilmoittamatta. Valiokunta kuitenkin katsoo, että selvyiden
vuoksi viittaus 13 a §:n 3 momentista 2 momenttiin tulee korjata viittaukseksi pykälän 1 momen-
tiin. Saadun selvityksen perusteella kyse on aina tehtävistä, joiden luonne sitä välttämättä edel-
lyttää, ja välttämättömyyden arviointi tehdään pykälän 1 momentin mukaan. Vastaava viittaus on
tehty myös ehdotetussa 12 a §:n 2 momentissa.

Valiokunnan mietintö HaVM 25/2022 vp

Oikeusturva

Hallintovaliokunta korostaa, että vaikka virka tai virkasuhde täytetään sitä auki julistamatta, on menettelyssä otettava huomioon perustuslain 125 §:ssä säädettyt yleiset nimitysperusteet ja asianomaista virkaa koskevat yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Oikeusturvan kokonaisuudessa valitusoikeus nimityspäätöksistä sekä suojelupoliisin ja muun poliisin sisäinen laillisuusvalvontatoiminto yhdistettynä ulkoiseen laillisuusvalvontaan ovat keskeisessä asemassa henkilön oikeusturvan kannalta.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri ja sisäministeriö suorittavat suojelupoliisin ulkoista laillisuusvalvontaa. Muun poliisin osalta laillisuusvalvontaa suorittavat Poliisihallituksen laillisuusvalvonta, poliisiyksiköiden oikeusyksiköt ja kaikkien poliisiyksiköiden johto, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskanslerinvirasto ja sisäministeriö. Tietosuojavaltuutettu valvoo henkilötietoja koskevien lakien noudattamista sekä suojelupoliisissa että muissa poliisiyksiköissä.

Hallintovaliokunta myös toteaa, että henkilöllä on mahdollisuus lisäksi tehdä kantelu eri tahoille. Valvontaviranomaisia ovat näin ollen myös yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset. Työnantajien tulee edistää työelämässä sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) mukaisesti sekä yhdenvertaisuutta yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 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-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulmien edistämisen kannalta merkityksellisiä ovat kyseisiä asioita koskevat suunnitelmat ja niiden tehokas täytäntöönpano. Valiokunta tähdentää, että suojelupoliisi, keskusrikospoliisi ja paikallispoliisi laativat normaalit virantäyttöä koskevat asiakirjat virantäyttömenettelystä riippumatta. Asiakirjat muodostavat perustan valvonalle.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

13 a §. Suojelupoliisin virkojen täyttö. Lisättäväksi ehdotetun pykälän 3 momentissa säädetään viranhakijoiden nimien ja virkaan nimitetyn nimen ilmoittamatta jättämisestä. Edellä yleisperusteluissa esittämäänsä viitaten hallintovaliokunta ehdottaa, että selvyiden vuoksi momentissa oleva viittaus muuhun kuin 2 momentin tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen muutetaan kohdistumaan 1 momentissa tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö HaVM 25/2022 vp

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 118/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

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 tietolähde-toiminta-, 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 tarkoitetuin tavoin välttämättä edellyttää. Viran tai virkasuhteen täyttämisestä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille ja nimityspäätöksessä on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomaisen sekä 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.

Valiokunnan mietintö HaVM 25/2022 vp

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

Täytettäessä ~~muu kuin~~ 2 1 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 tarkoitetuilla tavoin välttämättä edellyttää. Viran tai virkasuhteen täyttämisestä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille ja nimityspäätöksessä on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomaisen sekä nimityspäivä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 17.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mari Rantanen ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Veijo Niemi ps
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro