

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (HE 118/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Johanna Hakala, sisäministeriö
- apulaisprofessori Ida Koivisto
- professori (emeritus) Heikki Kulla
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan alkuvuonna 2023.

Esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa esitystä on tarkasteltu yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain 6 §:n, oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen koskevan perustuslain 7 §:n, julkisuutta koskevan perustuslain 12 §:n, oikeutta työhön ja julkisen vallan velvollisuutta huolehtia työvoiman suojelusta koskevan 18 §:n, sekä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 45/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan, että suojelupoliisin virka tai virkasuhde voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Tietyt virat tulee aina julistaa haettaviksi. Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virkojen ja virkasuhteiden osalta ehdotetaan voitavaksi menetellä vastaavasti tietyissä tarkasti rajatuissa tehtävissä.

(2) Esityksellä tuetaan suojelupoliisin sekä keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tehtävien tuloksellista ja tarkoituksenmukaista hoitamista, huomioidaan korostetusti työturvallisuuskäsitteitä ja työnantajan työsuojeluvastuuta sekä turvataan poliisin rikostorjunnan menetelmiä paljastumiselta ja tästä seuraavilta vakavilta vaikutuksilta.

(3) Esityksen mukaan suojelupoliisin muuttuneiden tehtävien ja Suomen turvallisuusympäristön vaikeammaksi muuttumisen takia suojelupoliisin suorituskykyä ja sen henkilöstön toimintakykyä sekä henkeä ja terveyttä turvataan kansalliseen turvallisuuteen ja siviilitiedusteluun liittyvien tehtävien hoitamiseksi virkaan nimittämävaiheessa. Muun poliisin salaiseen tiedonhankintaan liittyvien tehtävien osalta kyse on rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen 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 peitetoimintaan, valeostoihin, tietolähte-toimintaan ja todistajansuojelutoimintaan liittyvien virkamiesten ja näiden läheisten turvallisuuden takaamisesta henkeä ja terveyttä uhkaavilta vakavilta seurauksilta.

(4) Ehdotettu sääntely on valtiosääntöisesti merkityksellistä erityisesti perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, perustuslain 12 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen sekä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta.

Poliisin virkojen täyttäminen haettavaksi julistamatta

(5) Suojelupoliisin virka tai virkasuhde ehdotetaan voitavaksi täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Valtion virkamieslain mukaisesti ehdotetaan kuitenkin aina julistettavaksi haettavaksi suojelupoliisin apulaispäällikön, osastopäällikön ja yksikön päällikön tai tehtävien kannalta niitä vastaavalla tasolla oleva virka tai virkasuhde. Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tietolähde, valeosto- tai peitetoiminnan suorittamiseen ja todistajansuojeluohjelmaan liittyvä virka tai virkasuhde ehdotetaan voitavaksi täyttää haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää.

(6) Lakiehdotuksen sanamuoto "voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta" viittaa viranomaiselle jäävään harkintavaltaan. Kyse on oikeusharkinnasta. Haettavaksi julistaminen on pääsääntö ja haettavaksi julistamatta jättäminen poikkeus. Poikkeussäännöstä on tulkittava suppeasti.

(7) Ehdotettu sääntely merkitsee poikkeusta valtion virkamieslaissa omaksuttuun pääsääntöön, jonka mukaan virka on julistettava haettavaksi ennen sen täyttämistä. Perustuslakivaliokunta ko-

Valiokunnan lausunto PeVL 45/2022 vp

rosta, että virkojen ja virkasuhteiden avoin hakumenettely turvaa osaltaan perustuslain 12 §:ssä turvatus julkisuusperiaatteen ja myös perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden toteutumista erityisesti suhteessa perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyihin julkisten virkojen yleisiin nimitysperusteisiin. Julkisen hakumenettelyn voidaan katsoa turvaavan myös perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa niin hakijoiden yksilöllisen oikeusturvan kuin hyvän hallinnon takeiden kannalta.

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetuille nimitysmenettelyn julkisuuden rajoituksille on säännösehdoitusten mukaisissa tilanteissa hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät säännöksissä yksilöityihin virkamiehen turvallisuus- ja suojaamistarpeisiin sekä erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun, ennen kaikkea kansallisen turvallisuuden, suojaamistarpeeseen. Esityksen tavoitteiden voidaan katsoa kiinnittyvän perustuslain 18 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen suojella työvoimaa ja ääritapauksessa myös 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Valiokunta pitää sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta tärkeänä, että poikkeaminen hakumenettelyn julkisuudesta edellyttää yksittäistapauksellista arviointia siitä, että se on välttämätöntä tehtävän luonteen kannalta.

(9) Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että lakiehdotuksen 12 a §:ssä ehdotetaan määriteltäväksi myös tehtäväperusteisesti virat ja virkasuhteet, joihin poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä kohdistuu. Suojelupoliisin virkoja ei ehdoteta vastaavalla tavalla yksilöitäviksi lakiehdotuksen 13 a §:ssä, mille on valiokunnan mielestä esityksessä esitetty hyväksyttävät, ennen kaikkea suojelupoliisin tehtävien muuttuneeseen luonteeseen kiinnittyvät perusteet.

(10) Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että lakiehdotuksessakin tarkoitetuissa nimityksissä sovelletaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita, jotka ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaisenkunto, ja että ilman julkista hakumenettelyä nimitettävän henkilön tulee täyttää kyseisen viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Valiokunta painottaa myös, että nyt ehdotettuja poikkeuksia ei saa käyttää syrjimiseen tai henkilön suosimiseen.

(11) Poliisin hallinnosta annetun lain 15 j §:ssä on säännös eräiden poliisimiehen virkojen täyttämisestä niitä haettaviksi julistamatta. Nyt ehdotetun sääntelyn suhde 15 j §:ään jää perustuslakivaliokunnan mielestä epäselväksi. Hallintovaliokunnan on syytä selkeyttää sääntelyä.

Hakijoiden ja nimitetyn nimen ilmoittamatta jättäminen

(12) Lakiehdotuksen 12 a §:n 2 momentin ja 13 a §:n 3 momentin mukaan, jos julkista hakumenettelyä kuitenkin näissä kyseisissä pykälissä tarkoitettujen virkojen kohdalla käytetään, täytettävän viran hakijoiden nimet ja virkaan nimitetyn nimi voidaan jättää ilmoittamatta muille hakijoille, jos haettavan tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää.

(13) Perustuslakivaliokunta pitää ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta merkityksellisenä, että nimen ilmoittamatta jättämistä koskevan säännöksen ei ole tarkoitettu muodostavan perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisuuden rajoitusta eikä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:ssä säädettyyn asianosaisen tiedonsaantioikeuteen kohdistuvaa rajoitusta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetun 13 a §:n 3 momentin

Valiokunnan lausunto PeVL 45/2022 vp

säännökseen, jonka mukaan hakijoiden nimien ja nimitetyn nimen ilmoittamattajättämismahdollisuus kohdistuisi kaikkiin muihin suojelupoliisin virkoihin kuin 2 momentissa tarkoitettuihin ylimpiin virkoihin. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei näin laajalle poikkeussäännökselle ole esitetty hallituksen esityksessä riittäviä perusteita. Hallintovaliokunnan on syytä tarkastella sääntelyn perusteltavuutta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 5.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen