



Lausunto

31.5.2023

VN/1114/2023
VN/1114/2023-PLM-20

Puolustusministeriön lausunto; lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeista rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamiseksi (säädöshanke Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien käyttämisestä)

Esityksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan, että valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja voitaisiin tilapäisesti määrätä koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Maanpuolustuskorkeakoulua olisi kuuluttava ennen tällaista menettelyä. Vielä esityksessä ehdotetaan, että kadetteja voitaisiin myös tarvittaessa nimittää määräaikaista sotilasvirkaan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisjärjestelyjen ajantasaistamista.

Hallituksen esityksen tavoitteena on Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien turvaaminen siten, että henkilöstöresursseja voitaisiin hyödyntää joustavammin ja tarkoituksenmukaisemmin erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa. Tiettyjen siviilivirkojen täyttämällä niitä haettavaksi julistamatta ehkäistäisiin virantäyttöprosessin hyväksikäyttämistä väärin tiedustelutarkoituksiin ja kehitettäisiin hybridiuhkien torjuntavalmiutta.

Valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiin virkoihin nimittäminen virkoja haettavaksi julistamatta

Valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisten siviilivirkojen täyttämiseen liittyvä muutosehdotus johtuu esityksen mukaan pääasiassa turvallisuustilanteen muutoksesta ja uhkien monimuotoistumisesta. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen sotilasvirat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Vastaavaa säännöstä ei ole Rajavartiolaitoksen siviilivirkojen osalta, vaan ne täytetään julkisessa hakumenettelyssä. Rajavartiolaitoksen esikuntaan 1.4.2023 perustetussa tieto- ja kyberturvallisuusyksikössä on sekä sotilas- että siviilivirkoja. Esityksen mukaan julkisesta hakumenettelystä olisi tarpeellista voida poiketa täytettäessä Rajavartiolaitoksen valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä siviilivirkoja, kuten kyberturvallisuuteen liittyviä siviilivirkoja. Mahdollisuus täyttää edellä mainittuja siviilivirkoja ilman julkista hakumenettelyä auttaisi Rajavartiolaitosta torjumaan tiedustelua, sillä voimassa oleva sääntely mahdollistaa esityksen mukaan tietojen keräämisen helposti ja laillisesti. Tällaisina tietoina mainitaan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

esimerkiksi tiedot turvallisuusviranomaisten toiminnasta, projekteista, henkilöstöstä, tietojärjestelmistä, toimintatavoista ja hakijoista sekä erityisesti valituista henkilöistä.

Puolustusministeriö toteaa, että esitys julkisesta hakumenettelystä poikkeamisesta koskisi vain rajalista määrää Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja. Poikkeamiselle on puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitetty painavat perusteet. Toisaalta silloinkin, kun virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta, nimittämisen tulee perustua oikeudelliseen kelpoisuuden arvioimiseen ja hallinnolliseen nimitysharkintaan hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Tätä onkin painotettu hallituksen esityksessä vahvasti. Puolustusministeriö pitää esitystä perusteltuna.

Kadetit Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena

Upseerin tutkintoon tähtäävän koulutusohjelman yhteiset opinnot ja koulutusohjelmakohtaiset opinnot suoritetaan noin kahdessa vuodessa. Kolmannen opintovuotensa alussa kadetit jatkavat opintosuuntakohtaisiin opintoihin, joiden toteuttamisesta vastaavat puolustushaara-, aselaji- ja toimialakoulut, kuten Rajavartiolaitoksen Raja- ja merivartiokoulu. Kaikille Raja- ja merivartiokoululla opiskeleville kadeteille annetaan rajavartiomieheltä vaadittava koulutus. Raja- ja merivartiokoululla opiskelevat myös rajavartijan peruskurssin opiskelijat, jotka toimivat valmistumisensa jälkeen raja- ja merivartijoina. Rajavartijan peruskurssi kestää yhden vuoden.

Kadettien asemaan osana Rajavartiolaitoksen toimintaa ehdotetaan hallituksen esityksessä kahta muutosta (rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 § ja 26 b §). Ensinnäkin Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voitaisiin ehdotuksen mukaan nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan, mistä voitaisiin tarkemmin säätää valtioneuvoston asetuksella (9 §). Toiseksi esitetään, että Rajavartiolaitoksen esikunta voisi määrätä Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia opintoja suorittavan kadetin suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se on tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi (26 b §).

Voimassa olevan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n mukaan Rajavartiolaitoksen esikunta voi määrätä riittävän koulutuksen saaneen rajavartijan peruskurssin opiskelijan suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se on tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien häiriötilanteiden hoitamiseksi. Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuttaan tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia voidaan myös tarvittaessa käyttää Raja- ja merivartiolaitoksen toiminnan tukena rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n nojalla.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säädetty siitä, että kadetit voisivat tarvittaessa tukea Rajavartiolaitoksen toimintaa vastaavasti kuin rajavartijan peruskurssin opiskelijat, asevelvolliset ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat. Esityksen mukaan tällaiselle kadettien vastaavalle käytölle olisi kuitenkin tarvetta vakavan erityistilanteen sattuessa. Vakavana erityistilanteena mainitaan muun muassa laajamittainen maahantulo, laajalle levinnyt tartuntatauti-epidemia tai muu vastaavan kaltainen tilanne. Vakava erityistilanne voi tapahtua äkillisesti ja edetä nopeasti. Kadetit pystyttäisiinkin määräämään koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin nopealla aikataululla. Heidän osaamisensa olisi suoritettujen opintojen ja suoritettujen asepalveluksen vuoksi sillä tasolla, että heitä voitaisiin käyttää erilaisiin tukitehtäviin. Kadetit toimisivat tukitehtävissä tai rajavartiomiehen apuna tämän välittömän johdon ja jatkuvan valvonnan alaisena. Lisähenkilöstön työpanoksen avulla rajavartiomiesten ja muiden Rajavartiolaitoksen virkamiesten voimavarat voitaisiin esityksen mukaan kohdentaa vaativimpien tehtävien hoitamiseen.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:än ehdotetaan vielä 3 momenttia, jossa edellytetäisiin Maanpuolustuskorkeakoulun kuulemista ennen kadetin määräämistä 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään eli ”muihin tehtäviin kuin koulutukseen liittyviin harjoituksiin”. Kuulemisen tarkoituksena olisi esityksen mukaan selvittää Maanpuolustuskorkeakoulun näkemys tehtävien mahdollisesta vaikutuksesta kadettien koulutukseen ja valmistumiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu voisi kuulemisessa ottaa kantaa siihen, kuinka pitkäksi aikaa kadetit voitaisiin määrätä rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n mukaisesti tehtäviin ilman, että opintoja tarvitsisi määräaikaisesti keskeyttää. Esityksessä mainitaan myös, että Maanpuolustuskorkeakoulun toimivallassa on päättää koulutukseen kuulumattomien tehtävien hyväksiluettavuudesta.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Maanpuolustuskorkeakoulun kuulemista ehdotetaan vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n mukaisten tehtävien määräämiseen mutta ei siihen, että kadetti nimitettäisiin määräaikaisesti sotilasvirkaan. Määräaikaiseen nimittämiseen liittyy kuitenkin ilmeisesti samanlainen arviointi siitä, voitaisiinko virassaoloaika mahdollisesti lukea koulutukseen kuuluvaksi vai onko opiskelijan haettava opiskelun keskeyttämistä. Tämä huomioiden esitetään harkittavaksi, olisiko vastaava Maanpuolustuskorkeakoulun kuulemista koskeva momentti syytä lisätä myös ehdotetun uuden 9 §:n 3 momentin yhteyteen. Vielä todetaan, että

sotilasvirkaan nimitettyyn kadettiin ei lähtökohtaisesti sovellettaisi Maanpuolustuskorkeakoulusta anne-tun lain (1121/2008) 5 luvun opintososiaalisia etuuksia koskevia säännöksiä.

Toinen ehdotettu kadetteja koskeva muutos olisi kokonaan uusi 3 momentti rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:än. Uusi momentti koskisi mahdollisuutta nimittää Rajavartiokoululla opiskeleva kadetti määräaikaisesti sotilasvirkaan vakavan erityistilanteen niin edellyttäessä. Määräaikaisesti sotilasvirassa palveleva kadetti voitaisiin määrätä rajavartiomieheksi vain sellaisessa tapauksessa, jossa voimassa olevassa lainsäädännössä määritellyt edellytykset täyttyvät. Kyseisen virkamiehen tulisi hallita rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskeva oppimäärä ja hänellä täytyisi olla rajavartiomieheltä vaadittu kielitaito.

Kiinnitetään huomiota siihen, että esityksessä viitataan useassa kohdin perustuslain 128 §:n 2 momenttiin, jonka nojalla tasavallan presidentti nimittää upseerit. Lisäksi mainitaan, että kynnys kadetin nimittämiseen määräaikaisesti esimerkiksi nuoremman upseerin virkaan saattaisi käytännössä olla varsin korkealla.

Rajavartiolaitoksen viroista ja niiden kelpoisuusvaatimuksista säädetään rajavartiolaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (651/2005). Rajavartiolaitoksessa on muun muassa nuoremman upseerin virkoja. Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26 §:n 1 kohdan mukaan nuoremman upseerin kelpoisuusvaatimuksena on upseerin tutkinto taikka sotatieteiden maisterin tai sotatieteiden kandidaatin tutkinto ja sotilasammattilliset opinnot. Voimassa oleva Rajavartiolaitosta koskeva lainsäädäntö ei siten mahdollista upseerin tutkintoon johtavia opintoja suorittavan kadetin nimittämistä nuoremman upseerin tai muuhunkaan upseerin virkaan. Jääkin epäselväksi, missä tarkoituksessa kadetteja koskevassa yhteydessä viittaukset perustuslain 128 §:n 2 momentissa säädettyyn tasavallan presidentin nimitystoimivaltaan on mainittu. Esityksessä olisi hyvä avata, miten nimittämistoimivallasta on tarkoitus säätää.

Mikäli Rajavartiolaitoksen nuoremman upseerin viran kelpoisuusehtoja suunniteltaisiin myöhemmin muutettavaksi siten, että jo kadetti voitaisiin nimittää (nuoremman) upseerin virkaan, puolustusministeriö pyytää, että sille annettaisiin mahdollisuus lausua esityksestä.

Rajavartiolaitoksen kadetteja koskevat muutokset koskevat lukumääräisesti melko vähäistä lisäresursseja vakavassa tilanteessa. Puolustusministeriön käsityksen mukaan kustakin upseerin tutkintoon tähtäävien opintojen vuosikurssista vain muutama kadetti siirtyy Rajavartiolaitoksen Raja- ja merivartiokoululle kandidaatintutkinnon kolmannen vuosikurssin alusta lukien. Muutoksella tuotaisiin kuitenkin kaksi vaihtoehtoista menettelyä välttämättömän lisähenkilöstöresurssin saamiseksi Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvan äkillisen ja vakavan tilanteen hoitamiseksi. Tämä huomioiden puolustusministeriöllä ei ole muuta huomautettavaa kuin edellä esiin tuodut huomiot.

Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström

Lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala

Jakelu Rajavartiolaitos

Tiedoksi PLM kansliapäällikkö Esa Pulkkinen
 PLM osastopäällikkö Teemu Penttilä
 PLM henkilöstöyksikkö
 PE oikeudellinen osasto
 SM RO Oikeudellinen osasto, Sanna Palo
 SM RO Oikeudellinen osasto, Noora Nihtinen

VN/1114/2023-PLM-20

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: