

Luonnos 6.4.2023

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolaitain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia ja rajavartiolaitolia.

Esityksessä ehdotetaan, että valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Esityksessä ehdotetaan myös, että Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja voitaisiin tilapäisesti määrätä koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Maanpuolustuskorkeakoulua olisi kuultava ennen tällaista määräystä. Kadeteilla olisi koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä hoitaessaan suppeat tukitehtäviin soveltuvat toimivaltuudet, joita he voisivat käyttää rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Kadetteja voitaisiin myös tarvittaessa nimittää määräaikaaisesti sotilasvirkaan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisjärjestelyjen ajantasaistamista.

Esityksen tavoitteena on Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien turvaaminen. Muutosten avulla Rajavartiolaitos pystyisi hyödyntämään henkilöstöresurssiaan joustavammin ja tarkoituksenmukaisemmin turvaten siten toimintakykynsä erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa. Tavoitteena on myös, että Rajavartiolaitoksen asema valmiusorganisaationa, Rajavartiolaitokselle säädetyt sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät ja sodan ajan vaatimukset pystyttäisiin huomioimaan niiden kannalta keskeisiä siviilivirkoja täytettäessä. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä viranhakuprosessin hyväksikäyttämistä turvallisuusviranomaisten toimintaan kohdistuvassa tiedustelussa. Hanke liittyy Rajavartiolaitoksen tarpeeseen kehittää hybridiuhkien torjuntavalmiutta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2024.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiin siviilivirkoihin nimittäminen haettavaksi julistamatta .....	3
2.1.1 Rajavartiolaitoksen tehtävät ja asema Suomen puolustusjärjestelmässä .....	3
2.1.2 Turvallisuustilanteen muutos ja monimuotoiset uhkat.....	5
2.1.3 Tarve poiketa julkisesta hakumenettelystä.....	6
2.1.4 Virkaan nimittämisen lähtökohtia .....	8
2.1.5 Virkaan nimittäminen Puolustusvoimissa.....	13
2.1.6 Virkaan nimittäminen poliisissa.....	14
2.1.7 Virkaan nimittäminen ulkoasiainhallinnossa .....	16
2.2 Kadetit Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena .....	16
2.3 Rajavartiolaitoksen päällikön sijaiset.....	19
3 Tavoitteet .....	19
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	20
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	20
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	20
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	20
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	20
4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin .....	22
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	26
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	26
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	27
6 Lausuntopalaute.....	29
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	29
7.1 Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta .....	29
7.2 Rajavartiolaki .....	32
8 Voimaantulo .....	33
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	33
9.1 Siviilivirkaan nimittäminen haettavaksi julistamatta .....	33
9.2 Kadettien määrääminen koulutuksen ulkopuoliseen tehtävään.....	38
LAKIEHDOTUKSET .....	42
rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta.....	42
rajavartiolain 34 g §:n muuttamisesta .....	44
LIITE .....	45
RINNAKKAISTEKSTIT .....	45
Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta .....	45
Laki rajavartiolain 34 g §:n muuttamisesta.....	47

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

Rajavartiolainsäädännön kehittämiskohteita on vuosina 2020–2022 selvitetty sisäministeriön asettamassa esiselvityshankkeessa, jossa laadittiin arviomuistio rajavartiolainsäädännön muutostarpeista (9.3.2022). Arviomuistion mukaan valmiuden ja maanpuolustuksen kannalta keskeisten Rajavartiolaitoksen siviilivirkojen täyttämismenettelyä olisi tarpeen kehittää, minkä lisäksi Raja- ja merivartiokoululla opiskelevien kadettien tulisi tarvittaessa voida tukea Rajavartiolaitoksen toimintaa Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvissa vakavissa erityistilanteissa. Esiselvityshankkeessa järjestettiin laaja lausuntokierros keväällä 2022. Esiselvityshankkeessa laaditut asiakirjat ja saadut lausunnot ovat sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> hankenumeraalla [SM049:00/2019](https://intermin.fi/hankkeet). Lisäksi esiselvityshankkeen jälkeen on havaittu tarve ajantasaisesti Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisjärjestelyjä.

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriön rajavartio-osastolla. Sisäministeriö asetti 6.3.2023 ajalle 1.3.–31.12.2023 hankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella luonnos hallituksen esitykseksi. Hanke käsiteltiin Rajavartiolaitoksen yhteistoimintamenettelyn puitteissa X.X.2023.

Sisäministeriö pyysi hallituksen esitysluonnoksesta lausunnot X taholta. Lausuntoja pyydettiin viranomaisilta ja virkamiehiä edustavilta järjestöiltä. Lausuntoaika oli X.4.–X.5.2023. Myös muilla kuin lausuntopyynnön jakelussa mainituilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunto. Lausunnot ja lausuntoyhteenvedot ovat sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> hankenumeraalla [SM004:00/2023](https://intermin.fi/hankkeet).

Lausunnon antoivat ... X ja Y ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa.

### **2 Nykytila ja sen arviointi**

#### **2.1 Valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiin siviilivirkoihin nimittäminen haettavaksi julistamatta**

##### **2.1.1 Rajavartiolaitoksen tehtävät ja asema Suomen puolustusjärjestelmässä**

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 3 §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos on sisäministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion keskushallintoon kuuluva viranomainen. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 6 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen. Rajavartiolaitoksessa on sekä sotilas- että siviilivirkoja, kuten Puolustusvoimissa. Rajavartiolaitoksessa oli vuonna 2022 töissä 2 964 virkamiestä, joista noin 84,6 % oli sotilasvirassa ja 15,4 % siviilivirassa. Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoja ovat rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:n mukaan upseerin, erikoisupseerin, opistoupseerin, merivartijan ja rajavartijan virat. Rajavartiolaitoksessa palvelevan sotilasarvoista säädetään rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiouristista ja ansiomitalista annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (637/2005).

Rajavartiolain (578/2005) 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Sillä tarkoitetaan rajavartiolain 2 §:n 6 kohdan mukaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittamisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajavartiolaitos suorittaa myös erikseen säädettyjä valvontatehtäviä, rikostorjuntaa, poliisi- ja tullitehtäviä, merellisten ympäristövahinkojen torjuntaa sekä etsintä- ja pelastustehtäviä. Rajavartiolaitos on johtava meripelastusviranomaisen ja aluevalvontalain (755/2000) mukainen aluevalvontaviranomainen. Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevia säännöksiä on muun muassa rajavartiolaissa, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018) ja meripelastuslaissa (1145/2001). Rajavartiolaitos tuottaa ydintehtäviensä ohessa monialaista viranomaisapua rajaseudun ja rannikon harvaan asutuille alueille.

Rajavartiolaitos on valmiusorganisaatio, joka varautuu erilaisiin toimialalleen kuuluviin normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä mahdollisiin valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Rajavartiolaitoksella on myös tärkeä asema Puolustusvoimien johtamassa sotilaallisen maanpuolustuksen kokonaisuudessa. Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä säädetään rajavartiolain 25 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen, antaa tässä tarkoituksessa henkilöstölleen ja Rajavartiolaitoksen palvelukseen määrätuille asevelvollisille samoin kuin vapaaehtoisesti asepalvelusta suorittamaan otetuille naisille sotilaskoulutusta sekä ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhteistoiminnassa Puolustusvoimien kanssa. Sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistuminen on säilynyt olennaisena osana Rajavartiolaitoksen tehtäviä itsenäisyyden alkuajoista saakka. Rauhan aikana Rajavartiolaitos muun ohella ylläpitää ja kehittää sotilaallista valmiutta, seuraa turvallisuustilanteen muutoksia ja varautuu erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin.

Rajavartiolaitoksessa asepalveluksen järjestämisestä vastaavat rajajääkärikomppaniat sijaitsevat Onttolassa ja Ivalossa ja erikoisrajajääkärikomppania Immolassa. Asevelvollisia ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia naisia koulutetaan kriisiajan tehtäviin asevelvollisuuslain (1438/2007) ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (285/2022) mukaisesti. Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan rajavartiolain 25 §:n 2 momentin mukaan liittää tasavallan presidentin asetuksella Puolustusvoimiin. Rajajoukoilla tarkoitetaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:n mukaan niitä Rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää Puolustusvoimiin. Näin on historian saatossa myös toimittu, sillä sotien aikana rajajoukot liitettiin Puolustusvoimiin.

Sotilaalliseen maanpuolustukseen sisältyvistä tehtävistä säädetään tarkemmin puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007). Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä säädetään rajavartiolain 34 c §:ssä. Rajavartiolaitoksen osallistumisesta vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutukseen ja muuhun vapaaehtoistoimintaan säädetään vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007).

## 2.1.2 Turvallisuustilanteen muutos ja monimuotoiset uhkat

Suomen turvallisuusympäristö on viime vuosina muuttunut nopeasti ja sen ennustettavuus on heikentynyt muun muassa globaalien jännitteiden vuoksi. Suomen ja koko Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristö on edelleen muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäaikaisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022.

Perinteisten sotilaallisten uhkien rinnalle on tullut uhka hybridivaikuttamisesta ja laaja-alaisesta vaikuttamisesta (valtioneuvoston puolustusselonteko, valtioneuvoston julkaisuja 2021:78). Hybridivaikuttamisella viitataan suunnitelmalliseen toimintaan, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ei-sotilaallisia keinoja pyrkien vaikuttamaan valtion heikkouksiin saavuttaakseen omat tavoitteensa. Tarkoituksena on aiheuttaa kohdevaltiolle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta sekä lamaanuttaa viranomaisten toimintakykyä.

Hybridivaikuttamista voi olla etenkin alussa vaikeaa tunnistaa ja todentaa. Se voi sisältää esimerkiksi informaatiovaikuttamista, maahantulon välineellistämistä tai kyberoperaatioita. Kyberoperaatiot voivat olla esimerkiksi kyberrikollisuutta tai kyberhyökkäyksiä, kuten palvelunestohyökkäyksiä, tietomurtoja, vakoiluohjelmien hyödyntämistä tai sähköverkon häirintää. Erilaisia keinoja voidaan käyttää samanaikaisesti tai siten, että ne seuraavat toisiaan. Hybridivaikuttaminen voi alkaa nopeasti normaalioloissa ja olla osa sotilaallista operaatiota erityisesti sen alkuvaiheessa. Laaja-alainen vaikuttaminen muistuttaa pitkälti hybridivaikuttamista, mutta siihen sisältyy lisäksi avoin sotilaallinen voimankäyttö osapuolten välillä. Myös laaja-alainen vaikuttaminen on usein suunnitelmallista ja pitkäkestoista toimintaa, jossa yhdistetään useita erilaisia keinoja ja hyödynnetään yhteiskunnan haavoittuvuuksia jo normaalioloissa.

Yhteiskunta on digitalisaation vuoksi aiempaa haavoittuvaisempi niin tahattomille kuin tahallisesti aiheutetuille kybertoimintaympäristön häiriöille. Heijastevaikutukset voivat olla laajoja, koska erilaiset digitaaliset järjestelmät ovat kytköksissä toisiinsa. Kybertoimintaympäristöön liittyvät uhkat ovat lisääntyneet ja monimutkaistuneet, minkä vuoksi kyberturvallisuudesta on tullut tärkeä osa valtion kokonaisturvallisuutta. Kyberturvallisuudella viitataan toimiin, joilla verkko- ja tietojärjestelmiä, niiden käyttäjiä ja muita henkilöitä suojataan esimerkiksi kyberhyökkäyksiltä ja muilta kyberuhkilta. Kyberturvallisuuden avulla pyritään varmistamaan yhteiskunnan ja sen kriittisten järjestelmien toimintavarmuus ja luotettavuus, sillä kyberturvallisuushkat voivat realisoituessaan vakavasti vaarantaa yhteiskunnan kriittiset toiminnot. Kyberturvallisuus on tärkeässä asemassa myös Rajavartiolaitoksen valmiuden ja maanpuolustuksen kannalta. Kybertoimintaympäristöä on alettu pitää sotilaallisen toiminnan kannalta yhtä tärkeänä kuin maa-, meri-, ilma- ja avaruusala. Kybervaikuttamista ja -puolustusta on käsitelty myös valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2021:48).

Turvallisuusympäristön muutosta käsittelevän valtioneuvoston ajankohtaiselonteon (valtioneuvoston julkaisuja 2022:18) mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muuttuminen näkyy myös kyberympäristössä. Kyberhyökkäykset ovat osa Venäjän hyökkäystä Ukrainaan, ja ajankohtaiselonteon mukaan Venäjä todennäköisesti laajentaa kyber- ja informaatio-operaatioitaan Ukrainasta länteen. Myös muilla valtioilla ja muunlaisilla toimijoilla on kybersuorituskykyjä, joiden avulla voidaan häiritä, vahingoittaa tai hyväksikäyttää

Luonnos 6.4.2023

tietojärjestelmiä. Kyberhyökkäykset ovat viime vuosina lisääntyneet Suomessa, Euroopan unionissa ja muualla maailmassa. Suomessa kyberhyökkäysten kohteeksi on joutunut valtiollisia, kunnallisia ja elinkeinoelämän toimijoita.

Ajankohtaisselonteon mukaan suomalainen kyberturvallisuus ja -puolustus vastatoimineen on mitoitettava torjumaan valtiollisen toimijan laaja-alainen kyberhyökkäys kansallista päätöksentekoa, turvallisuusviranomaisten toimintaa ja kriittistä infrastruktuuria vastaan. Ajankohtaisselonteon mukaan toimintaympäristön merkittävän muutoksen vuoksi tulisi kehittää ulkoisen turvallisuuden ylläpitoon liittyviä rajaturvallisuustoimenpiteitä, vahvistaa Suomen suorituskkyä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantaa valmiutta ja kriisivalmiutta. Kyberosaaminen on yksi osa tätä kokonaisuutta. Turvallisuusviranomaisilla tulee olla hyvät toimintaedellytykset kansallisen kyberturvallisuuden varmistamiseen ja kyberkriisinhallintaan, mikä edellyttää osaa-vaata ja ammattitaitoista henkilöstöä.

### 2.1.3 Tarve poiketa julkisesta hakumenettelystä

Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston alaisuuteen on 1.4.2023 perustettu uusi tietojärjestelmä ja kyberturvallisuusyksikkö. Tieto- ja kyberturvallisuusyksikön tehtäviin kuuluu muun muassa Rajavartiolaitoksen kybertoimintaympäristöön kohdistuvien uhkien, haavoittuvuuksien ja riskien tunnistaminen sekä kybertoimintaympäristön kehityksen ohjaaminen. Yksikön tehtävänä on suojata Rajavartiolaitoksen kybertoimintaympäristöä hyökkäyksiltä ja vikatoiminnoilta, havaita siihen kohdistuneet hyökkäykset ja epänormaalit tapahtumat sekä reagoida niihin. Tavoitteena on rajoittaa Rajavartiolaitoksen kybertoimintaympäristöön kohdistuneiden hyökkäysten ja muiden häiriöiden haittoja, vähentää niiden vaikutuksia ja palauttaa kyberympäristön toimintakyky häiriötilanteen jälkeen. Lisäksi yksikkö tukee Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköitä ja Rajavartiolaitoksen esikunnan osastoja tietojärjestelmä- ja kyberturvallisuudessa.

Uudessa tietojärjestelmä- ja kyberturvallisuusyksikössä on sekä sotilas- että siviilivirkoja. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen sotilasvirat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole vastaavaa säännöstä Rajavartiolaitoksen siviiliviroista, vaan ne täytetään valtion virkamieslaissa (750/1994) säädettyssä julkisessa hakumenettelyssä. Julkisesta hakumenettelystä olisi tarpeellista voida poiketa täytettäessä Rajavartiolaitoksen valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä siviilivirkoja, kuten kyberturvallisuuteen liittyviä siviilivirkoja. Rajavartiolaitoksen asema valmiusorganisaationa, Rajavartiolaitokselle säädettyt sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät ja sodan ajan vaatimukset tulee voida ottaa huomioon rekrytoitaessa niiden kannalta keskeistä henkilöstöä.

Kaikilla Rajavartiolaitoksen virkamiehillä, niin sotilas- kuin siviilivirassa palvelevilla, on lakisääteinen siirtymisvelvollisuus vastaavasti kuin Puolustusvoimissa. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 14 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen virkamies on velvollinen siirtymään toiseen vähintään samantasoiseseen Rajavartiolaitoksen virkaan taikka toiseen, virkamiehen saamaa koulutusta vastaavaan Rajavartiolaitoksen tehtävään, kun se on tarpeen Rajavartiolaitoksen yksityiskohtaisen kokoonpanon mukaisen avoimen viran tai tehtävän täyttämistä varten taikka

muutoin palveluksen asianmukaista järjestämistä varten. Siirtymisvelvollisuus on osa Rajavartiolaitoksen pitkjänteistä ura- ja henkilöstösuunnittelua.

Mahdollisuus täyttää sotilasvirat haettavaksi julistamatta ja kaikkia virkamiehiä koskeva siirtymisvelvollisuus luovat yhdessä perustan osaavan ja oikein sijoitetun henkilöstöresurssin ylläpitämiselle, koska Rajavartiolaitos voi valita ja sijoittaa virkamiehensä tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Kyse on sotilaallisesti järjestetyn organisaation järjestämisestä nimitystoimivaltaa käyttämällä. Tarkoituksena on pystyä huolehtimaan asianmukaisesti valmiuden ylläpitämisestä sekä rauhan ja sodan ajan tehtävien tehokkaasta ja turvallisesta suorittamisesta. Näitä samoja tavoitteita edistäisi mahdollisuus täyttää myös valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä siviilivirkoja haettavaksi julistamatta. Lainsäädännön muutos tukisi Rajavartiolaitoksen henkilöstökokoonpanon muodostamista sellaiseksi, että se täyttää Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorituskyyvyt niin rauhan kuin sodan aikana. Se myös edesauttaisi Rajavartiolaitoksen ydintehtävien hoitamista ja uskottavan valmiuden ylläpitämistä rauhan aikana.

Tällä hetkellä virantäyttömenettelyn määrittää se, onko kyseessä sotilas- vai siviilivirka, eivätkä esimerkiksi viran tehtäväpiiri, konkreettiset tehtävät, pääsy valmiuteen ja maanpuolustukseen liittyvään tietoon, viranhoidon edellyttämä erityinen asiantuntemus, työskentelyn tavoitteet ja viran merkittävyys valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta. Näin ollen saman yksikön virkamiehet voidaan joutua rekrytoimaan erilaisissa menettelyissä, vaikka he työskentelisivät samoissa tai samankaltaisissa tehtävissä. Esimerkiksi kyberturvallisuustehtävissä vaadittu erityiskoulutus ja -asiantuntemus voi edellyttää myös siviilien rekrytoimista.

Lisäksi mahdollisuus täyttää Rajavartiolaitoksen valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä siviilivirkoja ilman julkista hakumenettelyä auttaisi Rajavartiolaitosta torjumaan tiedustelua, sillä voimassa oleva Rajavartiolaitoksen siviilivirkojen täyttöä koskeva sääntely mahdollistaa tietojen keräämisen helposti ja laillisesti. Julkisessa hakumenettelyssä viran hakijalla on asianosaisjulkisuuden perusteella oikeus saada laajemmin tietoja kuin haun ulkopuolisilla henkilöillä yleisöjulkisuuden perusteella. Hakijalta voidaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla evätä tieto, jonka antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua.

Hakemalla virkaa ja pyytämällä hakumenettelyyn liittyvät asiakirjat esimerkiksi vieraan valtion lukuun toimiva tiedustelija pystyy selvittämään yksityiskohtaista tietoa rekrytoivasta viranomaisesta, virkaan valitusta ja muista hakijoista. Tiedustelijan olisi mahdollista saada selville tietoa esimerkiksi valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisten virkojen sisällöstä ja määrästä sekä tällaisiin tehtäviin liittyvistä henkilöistä. Rajavartiolaitoksen avointa virkaa saattaa hakea useita Rajavartiolaitoksessa ja muissa turvallisuusviranomaisissa parhaillaan työskenteleviä tai aiemmin työskennelleitä virkamiehiä, joiden hakemukset ja ansioluettelot saattavat sisältää paljon tietoa esimerkiksi turvallisuusviranomaisten toiminnasta, projekteista, henkilöstöstä, tietojärjestelmistä tai toimintatavoista. Myös viranomaisen virantäyttömenettelyn aikana laatimat asiakirjat sisältävät paljon tietoa hakijoista ja viranhoidon kannalta keskeisistä seikoista.

Luonnos 6.4.2023

Tiedustelutietoa saatetaan hyödyntää kohdennetussa jatkotiedustelussa ja haitallisissa vaikuttamisyhteyksissä, joilla pyritään heikentämään turvallisuusviranomaisten toimintaa. Tällainen toiminta voi olla osa Suomeen kohdistuvaa hybridivaikuttamista, jonka torjuminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Tiedustelua torjumalla pystyttäisiin suojaamaan myös valmiuden ja maanpuolustuksen intressejä.

#### 2.1.4 Virkaan nimittämisen lähtökohtia

##### *Nimitysperusteet ja julkinen hakumenettely*

Valtion virkamiesten nimittämisestä säädetään Suomen perustuslaissa, valtion virkamieslaissa ja valtion virkamiesasetuksessa (971/1994). Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Säännöksen esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 180/I) mukaan taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansiota ja nuhteetonta käytöstä. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät.

Valtion virkamieslaki on kaikkia valtion virkamiehiä koskeva yleislaki, jossa säädetään virkojen täyttämismenettelystä ja virkaan nimittämisestä. Valtion virkamieslain 6 a §:ssä säädetyn pääsäännön mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Valtion virkamieslain 6 c §:n mukaan hakuilmoituksessa on mainittava viran tehtävät ja säädetyt kelpoisuusvaatimukset, hakujan päättymisaika ja viranomaisen, jolle hakemus on osoitettava. Ilmoituksessa on myös mainittava, onko virka perustettu tiettyyn yksikköön vai onko se viraston yhteinen. Valtiovarainministeriö on 30.5.2022 antanut virantäytössä noudatettavista periaatteista ohjeen, jossa muun muassa linjataan muut hakuilmoituksessa mainittavat seikat.

Virat julistetaan lähtökohtaisesti haettavaksi, koska julkisessa hakumenettelyssä yhtyvät julkinen ja yksityinen etu. Virkojen täyttäminen julkisessa hakumenettelyssä edistää hallinnon avoimuutta, luotettavuutta ja legitimitettä. Viranomaisen voi sen avulla tavoittaa laajasti potentiaalisia hakijoita ja hankkia palvelukseensa mahdollisimman pätevää henkilöstöä. Haun julkisuuden ansiosta kansalaiset ja tiedotusvälineet voivat saada tiedon avoimesta virasta ja rekrytoinnista, mikä mahdollistaa virantäytön asianmukaisuuden arvioimisen. Lähtökohtaisesti kuka tahansa virasta kiinnostunut voi halutessaan jättää hakemuksen, ja hakija voi valittaa nimityspäätöksestä tai turvautua muihin oikeussuojakeinoihin. Julkinen hakumenettely on siten merkityksellinen myös hakijoiden oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon näkökulmasta.

Pääsääntö julkisesta hakumenettelystä ei kuitenkaan ole ehdoton. Valtion virkamieslain 6 b §:n 1 momentin mukaan virka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta, kun työsopimussuhteisen tehtävän tai yli kaksi vuotta kestäneen määräaikaisen virkasuhteen tilalle perustettu virka täytetään ensi kertaa, jos virkaan nimitetään kyseistä tehtävää hoitava työntekijä tai kyseisessä määräaikaisessa virkasuhteessa työskentelevä virkamies. Viran täyttämisestä haettavaksi



Luonnos 6.4.2023

julistamatta säädetään myös valtion virkamieslain 5 c §:n 1 momentissa, 6 b §:n 5 momentissa, 9 b §:n 1 momentissa, 27 §:n 4 momentissa ja 32 §:n 1 momentissa. Nämä poikkeukset koskevat valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyä, ylimmän virkamiesjohdon nimittämistä määräaikaisuuden päätyttyä, virkamiehen nimittämistä samassa virastossa toisiin tehtäviin irtisanomisen sijaan ja takaisinottovelvollisuutta.

Virantäytössä noudatettavia periaatteita koskevan valtiovarainministeriön ohjeen mukaan määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelyssä tulee noudattaa samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä, jos määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetään yli kahden vuoden määräajaksi. Näin ollen enintään kahden vuoden pituiset määräaikaiset virkasuhteet voidaan täyttää haettavaksi julistamatta, kun taas yli kahden vuoden pituiset määräaikaisuudet tulee täyttää julkisessa haussa. Ohjeen mukaan määräaikaisen virkasuhteen kestoa arvioitaessa ei ole merkitystä, koostuuko määräaika yhdestä yli kaksi vuotta kestävästä nimityksestä vai useammasta määräaikaisesta nimityksestä, joiden yhteenlaskettu aika on yli kaksi vuotta.

Näiden yleisten poikkeusten lisäksi on olemassa hallinnonalakohtaista erityissääntelyä. Valtion virkamieslain 6 b §:n 4 momentin mukaan Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen, poliisitoimen ja ulkoasiainhallinnon virkojen, tuomarin virkojen ja Suomen Akatemian tutkimusvirkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta säädetään erikseen lailla. Kuten edellä on todettu, Rajavartiolaitoksen sotilasvirat voidaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Rajavartiolaitoksen siviilivirkojen täytöstä ei tällä hetkellä ole erityissääntelyä, joten siihen sovelletaan valtion virkamieslain yleisiä säännöksiä ja valtiovarainministeriön ohjetta. Hakumenettely on näin ollen pääsääntöisesti julkinen.

#### *Yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset*

Virkaan nimitettävän on täytettävä viran yleiset kelpoisuusvaatimukset, joita ovat täysi-ikäisyys, kielitaito ja kansalaisuus. Valtion virkamieslain 8 §:n pääsäännön mukaan virkamieheksi nimitettävän tulee olla täyttänyt 18 vuotta. Saman lain 6 §:n 3 momentin mukaan valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta säädetään erikseen lailla. Rajavartiolaitoksen virkamiesten kielitaitoa koskevat laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003), valtioneuvoston asetus upseerien suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista (9/2004) ja valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta (651/2005). Ahvenanmaalla toimittaessa noudatetaan Ahvenanmaan itsehallintolakia (1144/1991), jonka 36 §:n mukaan maakunta on ruotsinkielinen ja viranomaisten virkakieli on ruotsi.

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Rajavartiolaitoksen virkamieheksi edellytetään Suomen kansalaisuutta, mistä säädetään valtion virkamieslain 7 §:ssä ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 §:ssä. Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävällä ei saa olla sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain (726/2014) 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Rajavartiolaitoksessa. Rajavartiolaitoksen virkaan

Luonnos 6.4.2023

nimitettävästä voidaan tehdä turvallisuus selvityslain nojalla henkilöturvallisuus selvitys, jossa voidaan selvittää myös ulkomaansidonnaisuuksia kyseisessä laissa yksilöidyissä tapauksissa.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen virkaan nimitettävältä vaaditaan Suomen kansalaisuuden ja valtion virkamieslain 6 ja 8 §:ssä säädettyjen valtion viran yleisten kelpoisuusedellytysten lisäksi, että hän on elämäntavoiltaan nuhteeton ja luotettava. Viranomaisen on myös valtion virkamieslain 8 c §:n 1 momentin mukaan otettava nimitysharkinnassa huomioon nimitettävän nuhteettomuus sekä varmistettava, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja luotettavasti. Viranomaisen on tältä osin otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne, nimitettävänä olevan henkilön aikaisemmat palvelussuhteet valtioon ja niiden hoitamisen asianmukaisuus sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi.

Virkaan nimitettävän on lisäksi täytettävä asianomaista virkaa koskevat erityiset kelpoisuusvaatimukset. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 11 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä Rajavartiolaitoksen virkamiesten erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, kuten koulutuksesta, esimiestehtävässä edellytettävästä johtamistaidosta ja -kokemuksesta sekä sotilasvirassa vaadittavasta palveluskokemuksesta. Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26–30 §:ssä säädetään usean viran erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, joita ovat esimerkiksi vaatimukset tietyistä tutkinnosta tai perehtyneisyydestä viran tehtävälleen. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi voi olla muita ominaisuuksia, jotka edesauttavat virkatehtävien hoitamista. Tällaisia ovat esimerkiksi tehtävien hoidon edellyttämien vieraiden kielten taito, yhteistyökyky sekä suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito (EOAK/4610/2020, s. 5).

#### *Nimityspäätös ja muutoksenhaku*

Nimityksestä päättäminen on hallintotoimintaa, minkä vuoksi sitä koskevien menettelytapojen tulee olla selkeitä ja täytettävä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat oikeusperiaatteet (EOAK/6497/2020, s. 8). Viranomaisen on kohdeltava hakijoita tasapuolisesti, ja toimintatapojen on oltava puolueettomia, oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja suojattava oikeutettuja odotuksia. Nimitysasian valmistelu on riittävällä tavalla, jotta viranomaisen tiedossa on kaikki päätökseen vaikuttavat seikat.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että virkaan nimittäminen perustuu oikeudelliseen kelpoisuuden arvioimiseen ja hallinnolliseen nimitysharkintaan, jota yleiset nimitysperusteet ja hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat. Nimitysharkinta merkitsee, että viranomainen voi nimitysperusteiden rajoissa harkita, kuka kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista nimitetään virkaan. Nimitysasian ratkaisu perustuu kelpoisten hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi (EOAK/4610/2020, s. 6 ja 7). Harkintavaltaa saa kuitenkin käyttää vain siihen, mihin se on lain mukaan tarkoitettu. Viranomainen voi myös jättää viran täyttämättä.

Luonnos 6.4.2023

Vakiintuneen näkemyksen mukaan kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi virkaan. Viranhakijalla on oikeus tasapuoliseen arviointiin ja yhdenvertaiseen kohteluun, oikeus saada hakemuksensa käsiteltyksi asianmukaisesti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti sekä oikeus tulla arvioiduksi ja vertailluksi pätevyysvaatimusten ja yleisten nimitysperusteiden mukaisesti (HaVM 8/2018 vp s. 6, KHO 2020:128 ja KHO 2021:158). Virantäyttömenettelyn kaikissa vaiheissa on noudatettava syrjinnän kieltoa, josta säädetään perustuslain 6 §:n 2 momentissa, naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki) 7 §:ssä ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä.

Nimityspäätöksen tulee täyttää hallintolain 44 §:ssä kirjalliselle hallintopäätökselle säädetyt vaatimukset. Päätöksestä on käytävä selvästi ilmi tieto nimitetystä, päätöksen tehnyt viranomaisnainen, päätöksen tekemisen ajankohta ja päätöksen perustelut. Oikeus saada perusteltu päätös on osa hyvää hallintoa ja oikeusturvan takeita. Nimityspäätöksessä on lisäksi ilmoitettava sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä. Nimitysasiassa asianosaisia ovat nimitetty henkilö ja muut hakijat. Vakiintuneen käytännön mukaan viranomaisnainen laatii virantäytön yhteydessä myös nimitysmuistion, jossa nimityspäätös perustellaan riittävän selvästi ja avoimesti. Nimitysmuistiosta ei ole säädetty laissa, mutta se on keskeinen osa virantäyttöä. Muistiosta kuvataan nimitysmenettely ja vertaillaan hakijoiden ansioita ansioituneimman hakijan osoittamiseksi, millä on merkitystä myös selvitettyä tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain noudattamista.

Valtion virkamieslain 6 d §:n 2 momentin mukaan nimityspäätöksen tehneen viranomaisen on ilmoitettava viivytyksettä nimityksestä niille, jotka ovat hakeneet virkaa tai virkasuhdetta. Ilmoituksessa on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomaisnainen, nimityspäivä sekä virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty. Nimityspäätös annetaan tiedoksi tavallisena tiedoksiantona.

Nimityspäätökseen on lähtökohtaisesti liitettävä valitusosoitus. Valtion virkamieslain 59 §:n 1 momentissa säädetyn pääsäännön mukaan viranhakija saa hakea nimityspäätökseen muutosta valittamalla, jollei valtion virkamieslaissa toisin säädetä. Valitusaika alkaa nimityspäätöksen tiedoksisaannista. Säännöksen esitöiden mukaan hallintotuomioistuimen tehtävänä on arvioida nimityspäätöksen lainmukaisuutta, mutta ei sitä, kenet virkaan tai virkasuhteeseen pitäisi nimitää, jos nimitys on lainvastainen. Jos nimitys on oikeudellisesti perusteltu, tuomioistuin ei voi kumota nimityspäätöstä. Nimittävälle viranomaiselle kuuluva nimitysharkinta ei siirry tuomioistuimelle, eikä tuomioistuin siten voi korvata viranomaisen tekemää nimitysharkintaa omalla harkinnallaan (HE 77/2017 vp, s. 17 ja 30, KHO 2020:128).

Virantäytössä noudatettavia periaatteita koskevan valtiovarainministeriön ohjeen mukaan hakijalle on pyynnöstä annettava muutoksenhakua varten hakijalista, nimitysmuistio ja ansioyhteenvedoa koskeva asiakirja. Ne sisältävät laajasti tietoa nimitetystä ja hakijoista, koska niissä tarkastellaan hakijoita yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvista tehtävistä johtuvien vaatimusten perusteella. Asiakirjoissa on runsaasti tietoa hakijoiden koulutuksesta, työ- ja muusta kokemuksesta ja muista ansioista.

Luonnos 6.4.2023

Tilanteet, joissa nimityspäätöksestä ei saa valittaa, luetellaan valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentissa. Näissä tapauksissa nimityspäätöksessä on ilmoitettava valituskiellosta. Valitusoikeutta ei ole, jos nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille. Tasavallan presidentti nimittää Rajavartiolaitoksen ylimmät sotilasvirassa palvelevat virkamiehet ja muut upseerit perustuslain 128 §:n 2 momentin ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 12 §:n 1 momentin nojalla. Nimityspäätöksestä ei myöskään saa valittaa valtioneuvoston yleisistunnon nimittäessä tiettyjä ministeriöiden ylimpiä virkamiehiä ja valtioneuvoston asetuksessa määriteltyjen virastojen päälliköitä. Valitusoikeuden ulkopuolella ovat myös enintään kahden vuoden pituiset määräaikaikaisuudet.

Valitusoikeutta ei ole myöskään silloin, kun virka täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Syynä on se, että tällaisessa tapauksessa virkaan ei ole hakijoita, jotka voisivat toimia valittajina (HE 77/2017 vp, s. 21). Tämän lisäksi nimityspäätöksestä ei saa valittaa sen koskiessa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta. Sotilasvirkojen osalta valituskielto on voimassa, vaikka ne täytettäisiin julkisessa hakumenettelyssä (HE 77/2017 vp, s. 19 ja 31).

Valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentin esitöiden (HE 77/2017 vp, s. 31) mukaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoja koskeva erityissäätely perustuu siihen, että mahdollisuus täyttää kyseiset virat haettavaksi julistamatta luo edellytykset valita ja sijoittaa henkilöstö tarkoituksenmukaisimmalla poikkeusolojen edellyttämällä tavalla. Mahdollisuudella täyttää sotilasvirat haettavaksi julistamatta turvataan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen henkilöstökokoonpanon muodostaminen sellaiseksi, että se täyttää Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorituskyvyt sekä rauhan että sodan aikana. Sotilasvirkojen nimitysmenettelyssä on kyse Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilaallisen organisaation järjestämisestä nimitystoimivaltaa käyttämällä. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen hallintorakenne ja palkattu sotilashenkilöstö muodostavat Puolustusvoimien sodan ajan johtamisjärjestelmän ja joukkojen rungon.

#### *Julkisuus ja tietosuoja*

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuusperiaatteesta on säädetty myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 1 §:ssä, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Tieto virkaan nimitetyn ja virkaa hakeneen henkilöllisyydestä on julkinen. Myös tällaisen henkilön yhteystiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia. Hakemusasiakirjat, niiden liitteet ja muut hakumenettelyn yhteydessä laaditut asiakirjat ovat yleensä kokonaan julkisia tai niissä on vain joitain salassa pidettäviä kohtia. Hakemus ja sen liitteet ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 7 §:n 1 momentin nojalla julkisia hakijan jätettyä ne viranomaiselle.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 10 §:n mukaan silloin, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista

niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Tietopyyntöjen yhteydessä hakumenettelyn asiakirjojen mahdollista salassapitoa arvioidaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella. Sovellettavaksi voi tulla esimerkiksi terveystietoja koskeva 25 kohta, soveltuvuus- ja muita arviointeja koskeva 29 kohta tai eräitä yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja koskeva 32 kohta. Sovellettavaksi voi tulla myös 31 kohta, jonka mukaan henkilön yhteystiedot ovat salassa pidettäviä, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

Salassa pidettäviä tietoja ei saa antaa ulkopuolisille, mutta viranhakijoiden tiedonsaantioikeus on asianosaisaseman vuoksi laajempi. Asianosaisjulkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (*asianosainen*), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Viran hakijalla on siten lähtökohtaisesti oikeus saada tietoja myös salassa pidettävistä aineistosta. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin säädetty eräitä poikkeuksia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentissa. Asianosaiselle ei saa antaa salassa pidettäviä tietoja muun muassa siinä tapauksessa, että tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua.

Hakemukset ja muut hakumenettelyn asiakirjat sisältävät laajasti hakijoiden henkilötietoja, joiden 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). Virkamiesten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan myös yksityisyyden suojasta työelämässä annettua lakia (759/2004). Henkilötietojen käsittelyyn Rajavartiolaitoksessa sovelletaan henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia (639/2019). Henkilötietoja koskevan lainsäädännön noudattamista valvoo tietosuojavaltuutettu.

Tietosuojalainsäädäntö on otettu huomioon virantäytössä noudatettavia periaatteita koskevassa valtiovarainministeriön ohjeessa. Ohjeessa todetaan yleisen tietosuojasetuksen tietojen minimoinnin periaatteeseen viitaten, että hakijoille tiedoksi annettavan nimityspäätöksen tulisi sisältää vain valitun henkilön valinnan perustelut eikä sen tulisi sisältää muiden kuin nimitetyn henkilötietoja.

#### 2.1.5 Virkaan nimittäminen Puolustusvoimissa

Puolustusvoimien tehtävänä on puolustusvoimista annetun lain 2 §:n mukaan Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Puolustusvoimat on hallinnollisesti puolustusministeriön alainen. Puolustusvoimista annetun lain 36 §:n mukaan Puolustusvoimissa on sotilasviroissa ja siviiliviroissa palvelevaa henkilöstöä, minkä lisäksi Puolustusvoimissa voi olla määräaikaissa virkasuhteessa ja työsuhhteessa olevaa henkilöstöä. Puolustusvoimista annetun lain 41 §:n mukaan Puolustusvoimien virkamies on velvollinen siirtymään toiseen Puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai asianomaisen palveluksen asianmukaista järjestelyä varten. Vuonna

2022 Puolustusvoimissa työskenteli 12 892 henkilöä, joista noin 34,9 % oli siviilejä. Upseereja oli noin 23,6 %, erikoisupseereja noin 6,1 % ja opistoupseereja noin 8,2 % henkilöstöstä. Puolustusvoimien virkojen kelpoisuusvaatimuksista säädetään puolustusvoimista annetun valtioneuvoston asetuksen (1319/2007) 2 luvussa.

Puolustusvoimilla on laaja toimivalta poiketa julkisesta hakumenettelystä, koska puolustusvoimista annetun lain 36 a §:n 1 momentin mukaan Puolustusvoimien virat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Pykälän 2 momentin mukaan apulaisprofessorin, apulaissotilasprofessorin, erikoislääkärin, kirjastonjohtajan, museonjohtajan, osastonjohtajan, osastopäällikön, professorin, Puolustusvoimien asessorin, räjähdysainetarkastajan, sotilasprofessorin, toimistopäällikön ja tutkimusjohtajan virat kuitenkin julistetaan haettavaksi. Käytännössä kyseisten virkojen haettavaksi julistamisesta huolehtii Pääesikunta. Muut kuin edellä mainitut Puolustusvoimien virat voidaan täyttää ilman julkista hakumenettelyä riippumatta siitä, ovatko ne sotilas- vai siviilivirkoja. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut asiaan huomautettavaa käsitellessään kyseistä lakiesitystä (PeVL 42/2017 vp).

Laajaa toimivaltaa julkisesta hakumenettelystä poikkeamiseen on säännöksen esitöissä (HE 77/2017 vp, s. 9) perusteltu siten, että Puolustusvoimien henkilövalinnoissa otetaan huomioon sodan ajan vaatimukset ja mahdollisuus täyttää Puolustusvoimien virat haettavaksi julistamatta luo edellytyksen valita ja sijoittaa virkamiehet tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Kaikkia Puolustusvoimien virkamiehiä koskeva siirtymisvelvollisuus turvaa tätä samaa tavoitetta. Yhdessä siirtymisvelvollisuus ja virkojen täyttäminen haettavaksi julistamatta muodostavat perustan sellaisen henkilöstökokoonpanon muodostamiselle, jonka avulla Puolustusvoimat voi huolehtia rauhanajan tehtävien tehokkaasta ja turvallisesta suorittamisesta ja sodanajan puolustusvalmiuden ylläpitämisestä.

Lisäksi esitöiden mukaan Puolustusvoimissa nimityspäätökseen vaikuttavat käytännössä säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täyttymisen lisäksi nimitettävän henkilön ansiot ja soveltuvuus Puolustusvoimien muihinkin kuin täytettävänä olevan viran tehtäviin. Mahdollisuus täyttää Puolustusvoimien virat haettavaksi julistamatta turvaa Puolustusvoimien henkilöstökokoonpanon muodostamisen sellaiseksi, että se täyttää Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorituskyvyt sekä rauhan että sodan aikana. Puolustusvoimien virkojen nimityksissä noudatettavassa menettelyssä on kyse Puolustusvoimien sotilaallisen organisaation järjestämisestä nimitystoimivaltaa käyttämällä.

#### 2.1.6 Virkaan nimittäminen poliisissa

Poliisilain (872/2011) 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisilla on myös lupahallintoon liittyviä tehtäviä. Poliisitoimi kuuluu hallinnollisesti sisäministeriön alaisuuteen. Suojelupoliisissa, keskusrikospoliisissa ja paikallispoliisissa on poliisi- ja siviilivirkoja.

Poliisin virat täytetään lähtökohtaisesti valtion virkamieslain mukaisessa julkisessa hakumenettelyssä. Vanhemman konstaapelin, vanhemman rikoskonstaapelin ja nuoremman konstaapelin

virka voidaan kuitenkin täyttää sitä haettavaksi julistamatta, mistä säädetään poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 j §:ssä. Lisäksi suojelupoliisin, keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin tiettyjen virkojen täyttämismenettelyä on muutettu vuoden 2023 alussa voimaan tulleella poliisin hallinnosta annetun lain muutoksella niin, että julkisesta hakumenettelystä voidaan tiettyissä tilanteissa poiketa. Nimityspäätöksestä ei tällöin saa valittaa. Uudet säännökset koskevat sekä poliisi- että siviilivirkoja.

Poliisin hallinnosta annetun lain 12 a §:n 1 momentin mukaan keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virka tai virkasuhde, jossa tehtäviin kuuluu tietolähdetoiminta-, valeosto-, peitetointiminta- tai todistajansuojelutehtäviä tai niihin välittömästi liittyviä esimies- tai tukitehtäviä, voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyttä arvioitaessa otetaan huomioon poliisin henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus, täytettävä tehtävä ja siihen liittyvät uhkat, tarve salaisen tiedonhankinnan suojaamiseen tai muu erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu. Pykälän 2 momentin mukaan täytettäessä 1 momentissa tarkoitettu virka tai virkasuhde julkisessa hakumenettelyssä keskusrikospoliisi ja paikallispoliisi voivat jättää ilmoittamatta virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden nimet sekä nimitetyn nimen muille hakijoille, jos haettavan tehtävän luonne sitä 1 momentissa tarkoitetuina tavoin välttämättä edellyttää. Viran tai virkasuhteen täyttämistä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille ja nimityspäätöksessä on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomais- ja nimityspäivä.

Suojelupoliisia koskeva säännös on soveltamisalaltaan hieman laajempi, koska sitä ei ole rajattu tehtäväperusteisesti. Poliisin hallinnosta annetun lain 13 a §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisin virka tai virkasuhde voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyttä arvioitaessa otetaan huomioon suojelupoliisin henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus, täytettävä tehtävä ja siihen liittyvät uhkat, siviilitiedustelun suojaaminen tai muu erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu. Pykälän 2 momentin mukaan apulaispäällikön, osastopäällikön ja yksikön päällikön sekä tehtävien suhteen niitä vastaavalla tasolla oleva virka tai virkasuhde julistetaan kuitenkin haettavaksi valtion virkamieslain mukaisesti. Pykälän 3 momentin mukaan täytettäessä 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 tarkoitetuina tavoin välttämättä edellyttää. Viran tai virkasuhteen täyttämistä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille ja nimityspäätöksessä on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomais- ja nimityspäivä.

Kyseisten säännösten tarkoituksena on suojata viran tehtäviä ja nimitetyn henkilöllisyyttä rekrytointimenettelyn alusta lukien, varmistaa tehtävien suorittamisen onnistuminen ja ehkäistä poliisiin kohdistuvaa tiedustelua. Tiettyjen virkojen täyttäminen ja niihin kuuluvien tehtävien suorittaminen vaikeutuvat tai estyvät, jos henkilöllisyyttä koskeva tieto on alusta lukien julkinen. Tiettyissä tehtävissä henkilöllisyyden paljastuminen saattaisi äärimmillään johtaa jopa virkamiehen tai hänen läheistensä henkeen tai terveyteen kohdistuvaan uhkaan. Suojelupoliisin kohdalla muutos liittyy kuitenkin erityisesti vuonna 2019 voimaan tulleeseen siviilitiedustelulainsäädäntöön, jonka myötä suojelupoliisi muuttui selkeämmin tiedustelu- ja turvallisuuspalveluksi. Tältä

Luonnos 6.4.2023

osin tavoitteena on varmistaa, että tiedustelulainsäädäntöä voidaan soveltaa tehokkaasti ja asianmukaisesti (HE 118/2022 vp).

#### 2.1.7 Virkaan nimittäminen ulkoasiainhallinnossa

Ulkoasiainhallinnossa on niin sanottu ura- eli karriäärijärjestelmä, jossa diplomaatti- ja hallintouralle rekrytoidaan uusia virkamiehiä perusteellisessa ja monivaiheisessa julkisessa hakumenettelyssä. Valitut virkamiehet koulutetaan kansainvälisiin käytäntöihin ja ulkoasiainhallinnon toimintaan, minkä jälkeen virkamiehet etenevät urallaan ilman julkista hakua virkoihin. Nimityspäätöksestä ei saa valittaa, kun virka täytetään haettavaksi julistamatta.

Ulkoasiainhallintolain (204/2000) 15 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Ulkoasiainhallinnon yleisvirat voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Yleisvirkoja ovat lain 14 §:n 2 momentin mukaan ulkoasiainneuvoksen, lähetystöneuvoksen, ulkoasiainsihteerin, hallinnollisen ulkoasiainsihteerin, avustajan, hallinnollisen avustajan, osastosihteerin, toimistosihteerin, toimistovirkailijan, virastomestarin ja vahtimestarin virat. Muut kuin yleisvirat ovat erityisvirkoja. Osalla yleisvirkamiehiä on lain 17 §:n nojalla siirtymisvelvollisuus toiseen tehtävään tai virkapaikkaan, kun taas erityisvirkamiehet voidaan siirtää toiseen tehtävään tai virkapaikkaan suostumuksen perusteella.

## 2.2 Kadetit Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen upseerit koulutetaan Maanpuolustuskorkeakoulussa ja puolustushaara-, aselaji- ja toimialakouluissa eri puolilla Suomea. Upseerilta edellytetään vähintään sotatieteiden kandidaatin tutkintoa, jota suorittava opiskelija palvelee kadetin sotilasarvossa. Kadetin on ennen opintojaan täytynyt suorittaa reservin upseerin koulutus, mistä säädetään Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n 3 momentin 2 kohdassa. Kadetteihin sovelletaan rikoslain 45 luvun 27 §:n 3 kohdan nojalla sotilasrikosvastuuta ja sotilaskurinpitoa koskevia säännöksiä vastaavasti kuin sotilasvirassa palveleviin (ks. laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014)). Valmistumisensa jälkeen kadetit palvelevat valitsemastaan opintosuuntauksesta riippuen Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa. Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista annetun tasavallan presidentin asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan upseerin alemman korkeakoulututkinnon suorittanut upseeri ylennetään luutnantin sotilasarvoon.

Sotatieteiden kandidaatin opinnot alkavat Maanpuolustuskorkeakoulussa tutkinnon yhteisillä opinnoilla (80 opintopistettä), joihin kuuluvat muun ohella pakolliset ruotsin kielen opinnot. Tutkinnon yhteisten opintojen jälkeen kadetit suorittavat Maanpuolustuskorkeakoulussa, Maasotakoulussa, Merisotakoulussa tai Ilmasotakoulussa koulutusohjelmakohtaiset opinnot (vähintään 40 opintopistettä). Tutkinnon yhteiset opinnot ja koulutusohjelmakohtaiset opinnot suoritetaan noin kahdessa vuodessa. Kolmannen opintovuotensa alussa kadetit jatkavat opintosuuntaakohtaisiin opintoihin (enintään 90 opintopistettä), joiden toteuttamisesta vastaavat puolustushaara-, aselaji- ja toimialakoulut, kuten Rajavartiolaitoksen Raja- ja merivartiokoulu. Raja- ja merivartiokoulussa annettavasta koulutuksesta ja opetuksesta säädetään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 25 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan Raja- ja merivartiokoulussa



voidaan järjestää Maanpuolustuskorkeakoulusta annetussa laissa (1121/2008) tarkoitettua upseerin koulutusohjelmaan, jatko-opintoihin tai täydennyskoulutukseen kuuluvaa opetusta Rajavartiolaitoksen toimialalla sen mukaan kuin Maanpuolustuskorkeakoulun kanssa asiasta erikseen sovitaan.

Rajavartiolaitoksen palvelukseen haluava kadetti voi valita rajavartio-opintosuunnan, merivartio-opintosuunnan, ohjaajaopintosuunnan tai lentoteknillisen opintosuunnan, joihin kuuluvaa opetusta annetaan Raja- ja merivartiokoululla. Kaikille Raja- ja merivartiokoululla opiskeleville kadeteille annetaan rajavartiomieheltä vaadittava koulutus, sillä vain rajavartiomiehillä on rajavartiolainsäädännössä määritellyt ja Rajavartiolaitoksen tehtävissä tarvittavat toimivaltuudet (ks. esim. rajavartiolain 28 §). Rajavartiomies on rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen virkamies, joka on saanut valtioneuvoston asetuksella säädettävän rajavartiomiehen koulutuksen ja jonka hallintoyksikön päällikkö on määrännyt rajavartiomieheksi.

Raja- ja merivartiokoululla opiskelevat myös rajavartijan peruskurssin opiskelijat, jotka toimivat valmistumisensa jälkeen raja- tai merivartijoina. Rajavartijan peruskurssi kestää yhden vuoden. 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 erityistilanteiden hoitamiseksi. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi hybridiuhista johtuvat laajakantoiset tilanteet, jotka työllistävät koko Rajavartiolaitoksen henkilöstöä ja muitakin viranomaisia (HE 201/2017 vp, s. 57).

Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuttaan tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia voidaan myös tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n nojalla. Opiskelijat, asevelvolliset ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat eivät korvaa rajavartiomiehiä, vaan toimivat tukitehtävissä tai rajavartiomiehen apuna tämän välittömän johdon ja jatkuvan valvonnan alaisena. Lisähenkilöstön työpanoksen avulla rajavartiomiesten ja muiden Rajavartiolaitoksen virkamiesten voimavarat voidaan kohdentaa vaativimpien tehtävien hoitamiseen (HE 6/2005 vp, s. 91, ja HE 201/2017 vp, s. 57).

Rajavartijan peruskurssin opiskelijoilla, palveluksessa olevilla asevelvollisilla ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla on tällaisia tehtäviä suorittaessaan suppeat ja tilapäiset toimivaltuudet, joista säädetään rajavartiolain 34 d–34 g §:ssä. Nämä toimivaltuudet ovat merkittävästi rajoitetummat kuin täydet rajavartiomiehen toimivaltuudet. Rajavartijan peruskurssin opiskelijat, asevelvolliset ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat voivat käyttää toimivaltuuksiaan vain rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa, eivätkä toimivaltuuksien nojalla suoritettavat toimenpiteet saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä. Heille saa rajavartiolain 34 e §:n perusteella antaa vain sellaisia tehtäviä, joihin heillä on riittävä koulutus. Lisäksi he ovat rikosoikeudellisessa virkavastuussa rajavartiolain 34 f §: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. Tällaisesta mahdollisuudesta olisi

tarpeen säätää, koska esimerkiksi laajamittaisen maahantulon, laajalle levinneen tartuntatauti-epidemian tai muun vastaavan vakavan erityistilanteen sattuessa voi olla välttämätöntä saada Rajavartiolaitoksen tehtäviin lisähenkilöstöä. Monet tehtävät edellyttävät erityistä koulutusta ja osaamista, minkä vuoksi lisähenkilöstöä ei välttämättä olisi mahdollista rekrytoida vapailta työmarkkinoilta. Vakava erityistilanne voi tapahtua äkillisesti ja edetä nopeasti, ja kadetit pystyttäisiin määräämään koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin nopealla aikataululla. Raja- ja merivartiokoululle saapuneet kadetit ovat jo pitkällä opinnoissaan ja suorittaneet lähes vuoden asepalveluksen, joten heillä olisi tässä vaiheessa erilaisiin tukitehtäviin soveltuvaa osaamista.

Olisi lisäksi perusteltua, että Raja- ja merivartiokoululla opiskeleva kadetti voitaisiin nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan vakavan erityistilanteen niin edellyttäessä. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei sinänsä ole esteitä sille, että kadetti voitaisiin nimittää määräaikaiseen siviilivirkasuhteeseen. Sotilaskurinpitoa koskevien säännösten näkökulmasta sotilasvirka olisi kuitenkin tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto. Kadetit olisivat sotilasvirassa palvelemisen näkökulmasta uusi henkilöstöryhmä, minkä vuoksi asiasta olisi perusteltua olla laintasoinen säännös.

Rjavartiolaitoksen sotilasvirat on määritelty rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:ssä (HE 6/2005, s. 80), eivätkä kadetit täytä rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26 §:n 1 kohdassa säädettyjä nuoremman upseerin kelpoisuusvaatimuksia. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 11 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen virkamiesten erityisistä kelpoisuusvaatimuksista annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Määräaikaisesti sotilasvirassa palveleva kadetti voitaisiin määrätä rajavartiomieheksi vain sellaisessa tapauksessa, jossa voimassa olevassa lainsäädännössä määritellyt edellytykset täyttyvät (ks. rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 § sekä rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 48 §:n 1 momentti ja 50 §). Kyseisen virkamiehen täytyisi toisin sanoen hallita rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskeva oppimäärä ja hänellä täytyisi olla rajavartiomieheltä vaadittu kielitaito. Kadetit suorittavat pakolliset ruotsin kielen opinnot Maanpuolustuskorkeakoulussa opintojensa alussa, joten he ovat Raja- ja merivartiokoululle siirtyessään osoittaneet vaaditun kielitaidon. Rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevan oppimäärän hallitseminen riippuisi sen sijaan siitä, kuinka pitkään kyseinen kadetti olisi opiskellut Raja- ja merivartiokoululla. Nämä edellytykset täyttävät ja sotilasvirassa määräaikaisesti palvelevat kadetit voisivat toimia itsenäisesti ja laajemmin erilaisissa tehtävissä, joihin heidän katsottaisiin soveltuvan opintojen vaihe huomioiden.

Erilaisten vakavien erityistilanteiden hallinnan kannalta olisi tärkeää, että Rajavartiolaitos pystyisi tarvittaessa hyödyntämään käytössään olevia henkilöstöresursseja mahdollisimman laajasti ja joustavasti. Monipuolinen keinovalikoima auttaisi varautumaan erilaisiin tilanteisiin ja valitsemaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella tarkoituksenmukaisimman vaihtoehdon. Virkaan nimittäminen perustuu aina henkilön vapaaehtoisuuteen, toisin kuin koulutuksen ulkopuoliseen tehtävään määrääminen. Tarkoituksenmukaisinta keinoa valittaessa olisi arvioitava muun muassa vakavan erityistilanteen luonnetta ja arvioitua kestoja, lisähenkilöstön tarvetta, kadettien koulutuksen vaihetta sekä tehtäviä, joihin he soveltuisivat. Perustuslain 128 §:n 2 momentin nojalla tasavallan presidentti nimittää upseerit, ja kynnys kadetin nimittämiseen määräaikaisesti esimerkiksi nuoremman upseerin virkaan saattaisi käytännössä olla varsin korkealla.

### **2.3 Rajavartiolaitoksen päällikön sijaiset**

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisena tämän ollessa estyneenä toimii Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö ja hänenkin estyneenä ollessaan Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston päällikkönä taikka henkilöstöosaston päällikkönä palveleva kenraali tai amiraali.

Säännöksen säätämisen aikaan ainoastaan siinä mainitut upseerit olivat kenraalin tai amiraalin virassa. Rajavartiolaitoksen upseerien virkarakenne järjesteltiin vuonna 2020 uudelleen niin, että kaikki sotilasvirassa palvelevat Rajavartiolaitoksen esikunnan osastopäälliköt ovat yhteneväisesti kenraalin tai amiraalin virassa. Rajavartiolaitokseen perustettiin 1.1.2020 lukien uusi kenraalin virka, minkä eduskunta hyväksyi vuoden 2020 talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Muutoksen jälkeen myös Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston päällikkö on palvellut kenraalin virassa.

Voimassa oleva säännös merkitsee, että Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston päällikkö ei voi sijaistaa Rajavartiolaitoksen päällikköä, mikä ei ole enää tarkoituksenmukaista. Säännös olisi tarpeen ajantasaistaa, jotta kaikki Rajavartiolaitoksen esikunnan sotilasvirassa palvelevat osastopäälliköt voisivat tarvittaessa sijaistaa Rajavartiolaitoksen päällikköä. Näin voitaisiin myös varautua Rajavartiolaitoksen johdon mahdollisiin samanaikaisiin virkamatkoihin tai sairaustapauksiin.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien turvaaminen. Tavoitteena on, että Rajavartiolaitos pystyy hyödyntämään henkilöstöresurssiaan joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti turvaten siten toimintakykynsä erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa. Näin Rajavartiolaitos pystyy suorittamaan lakisääteiset tehtävänsä tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja viiveettä kaikissa turvallisuustilanteissa.

Tavoitteena on myös, että valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä siviilivirkoja täytettäessä voitaisiin huomioida Rajavartiolaitoksen asema valmiusorganisaationa, Rajavartiolaitokselle säädetyt sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät ja sodan ajan vaatimukset. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä viranhakuprosessin hyväksikäyttämistä turvallisuusviranomaisten toimintaan kohdistuvassa tiedustelussa.

Esitys liittyy Rajavartiolaitoksen tarpeeseen kehittää hybridiuhkien torjuntavalmiutta. Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on pitkäkestoisia vaikutuksia Suomen lähialueiden ja koko Euroopan turvallisuustilanteeseen, ja myös Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut aiempaa haastavammaksi. Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien vahvistaminen osaltaan edesauttaa aiempaa monimuotoisempiin uhkiin varautumista ja vastaamista.

## **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeinen Rajavartiolaitoksen siviilivirka voitaisiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Säännöksessä luettelaisiin seikkoja, jotka olisi otettava huomioon välttämättömyyttä arvioitaessa.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia muutettaisiin siten, että Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia opintoja suorittavat kadetit voitaisiin määrätä suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen kuuluvia harjoituksia, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialueelle kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Maanpuolustuskorkeakoulua täytyisi kuulla ennen kadetin määräämistä tällaiseen tehtävään. Rajavartiolakia muutettaisiin niin, että kadeteilla olisi koulutuksen ulkopuolisissa tehtävissä samat suppeat ja tilapäiset toimivaltuudet kuin rajavartijan peruskurssin opiskelijoilla, asevelvollisilla ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla on voimassa olevan lain mukaan silloin, kun he tukevat Rajavartiolaitoksen toimintaa.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin myös lisättäisiin säännös, jonka mukaan Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voitaisiin nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan. Tästä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisjärjestelyt ajantasaistettaisiin niin, että myös Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston päällikkönä toimiva kenraali voisi tarvittaessa sijaiistaa Rajavartiolaitoksen päällikköä tämän ollessa estyneenä.

### **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

#### **4.2.1 Taloudelliset vaikutukset**

Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Ehdotuksen, joka koskee kadettien nimittämistä määräaikaisesti sotilasvirkaan, osalta on huomattava, että voimassa olevassa lainsäädännössä ei sinänsä ole esteitä sille, että kadetti voitaisiin nimittää määräaikaiseen siviilivirkasuhteeseen. Tarve nimittämiseen olisi vain vakavissa erityistilanteissa. Vakavan erityistilanteen luonne vaikuttaisi siihen, kuinka pitkstä määräaikaisuudesta olisi kyse ja kuinka monesta määräaikaisesta virkamiehestä.

#### **4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

*Siviilivirkaan nimittäminen haettavaksi julistamatta*

Ehdotetun muutoksen jälkeen valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta silloin, kun se arvioitaisiin välttämättömäksi täytettävän tehtävän luonteen kannalta. Säännös ei velvoittaisi poikkeamaan julkisesta hakumenettelystä. Ehdotettu muutos vahvistaisi Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia

järjestää organisaationsa valmiuden ylläpitämisen, sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien ja sodan ajan vaatimusten kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Henkilöstöresurssien joustava ja tarkoituksenmukainen hyödyntäminen auttaa osaltaan turvaamaan Rajavartiolaitoksen toimintakykyä kaikissa turvallisuustilanteissa. Muutos myös parantaisi Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia reagoida tilanteissa, joissa valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä siviilivirkamiehiä täytyisi rekrytoida kiireellisesti.

Ehdotettu muutos auttaisi ehkäisemään ja torjumaan Rajavartiolaitokseen kohdistuvaa tiedustelua. Virkaa hakemalla esimerkiksi vieraan valtion lukuun toimiva tiedustelija saa asianosaisaseman kautta laajan oikeuden saada tietoja hakumenettelyn asiakirjoista. Julkista hakumenettelyä hyväksikäyttämällä tiedustelija voi saada helposti ja laajasti yksityiskohtaista tietoa muun muassa Rajavartiolaitoksen organisaatiosta, valmiuden ja maanpuolustuksen kannalta keskeisten virkojen sisällöstä ja määrästä sekä virkaan nimitetyn ja muiden hakijoiden nykyisistä työtehtävistä, aiemmasta työurasta, työnantajista, koulutuksesta ja kontakteista. Tiedustelu voi johtaa uusiin, kohdennettuihin tiedusteluoperaatioihin, virkamiehiin kohdistuviin vaikuttamisyrittäisiin tai tiedustelussa saatujen tietojen hyödyntämiseen mahdollisessa hybridi-vaikuttamisessa. Huolen tiedustelun kohteeksi joutumisesta on myös havaittu vaikuttavan rekrytointiin.

Lisäksi ehdotettu muutos yhtenäistäisi sääntelyä turvallisuusviranomaisten virantäytöstä. Rajavartiolaitoksen sotilasviroissa palvelevat virkamiehet voidaan jo nykyisin nimittää virkaan sitä haettavaksi julistamatta, ja ehdotetun muutoksen jälkeen näin voitaisiin toimia myös muita valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä Rajavartiolaitoksen virkamiehiä nimitettäessä. Puolustusvoimilla on valmiuden ja maanpuolustuksen tarpeista johtuen laaja oikeus nimittää niin sotilas- kuin siviilivirkamiehiä virkaan ilman julkista hakumenettelyä, minkä lisäksi suojelupoliisi, keskusrikospoliisi ja paikallispoliisi voivat nimittää poliisi- ja siviilivirkamiehiä useisiin erilaisiin virkoihin niitä haettavaksi julistamatta.

#### *Kadetit Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena*

Rajavartiolaitoksen esikunta voisi ehdotetun muutoksen jälkeen määrätä Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia opintoja suorittavia kadetteja suorittamaan muita tehtäviä kuin koulutukseen kuuluvia harjoituksia, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Rajavartiolaitoksella olisi velvollisuus kuulla Maanpuolustuskorkeakoulua ennen kadettien määräämistä tällaisiin tehtäviin. Vaihtoehtoisesti Raja- ja merivartiokoululla opiskeleva kadetti voitaisiin nimittää määräaikaaisesti sotilasvirkaan.

Ehdotettujen muutosten myötä Rajavartiolaitos pystyisi tarvittaessa hyödyntämään käytössään olevia henkilöstöresursseja mahdollisimman laajasti, joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti. Rajavartiolaitos voisi joko määrätä kadetin suorittamaan koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä tai kadetti voitaisiin nimittää määräaikaaisesti sotilasvirkaan riippuen siitä, mikä olisi kyseisessä vakavassa erityistilanteessa tarkoituksenmukaisinta. Virkaan nimittäminen perustuu aina vapaaehtoisuuteen, toisin kuin koulutuksen ulkopuoliseen tehtävään määrääminen. Jos kadetti määrättäisiin suorittamaan koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä, hän ei olisi Rajavartiolaitoksen virassa tai virkasuhteessa. Tehtävään määrääminen olisi nopeampaa ja joustavampaa kuin virkaan

Luonnos 6.4.2023

nimittäminen, joten tehtävään määrääminen mahdollistaisi nopean reagoimisen mahdolliseen äkilliseen tilanteeseen. Virkaan nimittäminen ei välttämättä olisi tarpeen tai edes mahdollista äkillisissä ja lyhytkestoisissa tilanteissa. Lisäksi ottaen huomioon, että perustuslain 128 §:n 2 momentin nojalla tasavallan presidentti nimittää upseerit, kynnys kadetin nimittämiseksi määräaikaikaisesti esimerkiksi nuoremman upseerin virkaan saattaisi käytännössä olla varsin korkealla.

Koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä suorittamaan määrättyllä kadetilla olisi erilaisiin avustaviin tehtäviin soveltuvat suppeat ja tilapäiset toimivaltuudet. Määräaikaikaisesti sotilasvirassa palveleva kadetti olisi mahdollista määrätä rajavartiomieheksi niissä tapauksissa, joissa voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyt rajavartiomieheksi määräämisen edellytykset täyttyvät. Rajavartiolaitoksen virassa tai virkasuhteessa palveleminen on yksi rajavartiomieheksi määräämisen edellytyksistä, mutta ei sen ainoa edellytys (ks. rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 § sekä rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 48 §:n 1 momentti ja 50 §). Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia rajavartiomieheksi määräämisen edellytyksiin.

Niillä Rajavartiolaitoksen virkamiehillä, jotka on määrätty rajavartiomieheksi, on rajavartiomiehen toimivaltuudet. Rajavartiomiehen toimivaltuudet ovat välttämättömiä esimerkiksi monissa rajaturvallisuustehtävissä. Rajavartiomiehen toimivaltuuksiin vaikuttavat käytännössä virkamiehen tehtävä ja sotilasarvo. Osa rajavartiomiehen toimivaltuuksista on lainsäädännössä rajattu esimerkiksi vähintään luutnantin, kapteenin tai kapteeniluutnantin taikka majurin arvoisille rajavartiomiehille.

Mahdollisuus käyttää kadetteja Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena vakavissa erityistilanteissa joustavoittaisi Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien käyttöä ja tukisi henkilöstöresurssien riittävyyttä. Tämä puolestaan edesauttaisi niin operatiivisten tehtävien suorittamista kuin henkilöstön jaksamista vaikeissa olosuhteissa. Rajavartiolaitoksen toiminnan tueksi olisi tarvittaessa mahdollista saada lisähenkilöstöä nopealla aikataululla, mikä parantaisi Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia toimia esimerkiksi laajamittaisessa maahantulossa tai muussa vakavassa häiriötilanteessa. Kadeteille annettaisiin joka tapauksessa vain sellaisia tehtäviä, jotka vastaisivat heidän siihenastista koulutustaan ja kokemustaan. Huomioon otettaisiin muun muassa kadettien opintosuunta, opintojen vaihe, toimivaltuudet ja vakavan erityistilanteen luonne. Kun kadetit tukisivat Rajavartiolaitosta yksinkertaisemmissa tehtävissä, kokeneet virkamiehet voisivat keskittyä vaativampiin tehtäviin.

Kadetit saattaisivat saada ehdotetun säännöksen mukaisissa tehtävissä hankkimansa kokemuksen hyväksiluettua sotatieteiden kandidaatin tutkintoon. Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 37 §:n mukaan opiskelija saa lukea hyväkseen tutkintoon kuuluvia opintoja myös muulla tavoin osoitetulla osaamisella. Päätöksen tällaisen osaamisen tunnustamisesta tekee Maanpuolustuskorkeakoulu.

#### 4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

*Siviilivirkaan nimittäminen haettavaksi julistamatta*

Valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisten siviilivirkojen täyttäminen haettavaksi julistamatta vaikuttaisi perustuslain 12 §:ssä säädettyyn julkisuuteen ja 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan, minkä lisäksi on arvioitava sen vaikutuksia perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon.

Lähtökohtaisesti julkisessa hakumenettelyssä tieto avoimesta virasta on kaikkien saatavilla ja jokaisella on mahdollisuus jättää hakemus. Viranomaisen on otettava kaikki hakijat yhdenvertaisesti huomioon, vaikkakin laissa säädetyt nimitysperusteet, yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset sekä viran tehtäväala ja muut erityispiirteet rajaavat kelpoisten ja muuten sopivien hakijoiden piiriä. Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi virkaan, vaan viranomaisella on harkintavaltaa sen suhteen, kuka kelpoisista hakijoista nimitetään. Hakija voi kuitenkin julkisessa hakumenettelyssä selvittää, onko viranomainen käsitellyt hakemukset yhdenvertaisin kriteerein, puolueettomasti sekä muutenkin lain ja hyvän hallinnon mukaisesti. Hakijan tiedonsaanti- ja muutoksenhakuoikeus varmistavat, että hän voi arvioida nimityksen perusteita ja saattaa nimityspäätöksen lainmukaisuuden hallinto-oikeuden tarkasteltavaksi. Myös kansalaisilla, medialla ja muilla tahoilla on mahdollisuus seurata ja arvioida virantäyttöä.

Nimityspäätöksestä ei saa valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan valittaa, kun virka täytetään haettavaksi julistamatta. Hallinto-oikeus ei siten voisi ehdotetun säännöksen soveltamistilanteissa tarkastella päätöksen lainmukaisuutta eikä kumota sitä. Valituskielto ei olisi virkaan nimitetyn kannalta merkittävä oikeusturvan rajoitus, koska päätös olisi hänen kannaltaan myönteinen. Nimitetty olisi asian ainoa asianosainen, sillä muita hakijoita ei olisi. On kuitenkin mahdollista, että esimerkiksi viranomaisen sisällä olisi ollut nimitetyn lisäksi muita virkaan kelpoisia henkilöitä, jotka olisivat olleet kiinnostuneita virasta eivätkä viranomaisen valitseman virantäyttömenettelyn vuoksi voineet hakea sitä. Valituskielto tosiasiallisesti vaikuttaisi tällaisten henkilöiden oikeusturvaan. Lisäksi asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset tulisivat sovellettavaksi ainoastaan nimitetyn kohdalla. Edelleen kuitenkin sovellettaisiin viranomaisten julkisuudesta annetun lain yleisiä säännöksiä julkisuudesta ja salassapidosta.

Yksi keskeisimmistä yksityisten käytössä olevista oikeusturvakeinoista on hallintolain 8 a luvussa säädetty hallintokantelumenettely. Hallintolain 53 a §:n mukaan jokainen voi tehdä viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Säännöksen soveltamisala on laaja, joten kantelun voisi tehdä henkilö, jonka mielestä viranomainen on täyttänyt viran lainvastaisesti. Henkilö voisi kannella esimerkiksi viranomaisen sisäistä laillisuusvalvontaa suorittavalle taholle, ylimmille laillisuusvalvojille, yhdenvertaisuusvaltuutetulle tai tasa-arvovaltuutetulle. Laillisuusvalvoja ei voisi kumota nimityspäätöstä, mutta voisi tarkastella nimitysmenettelyn lainmukaisuutta ja tarvittaessa antaa hallintolain 53 c §:n mukaista hallinnollista ohjausta. Laillisuusvalvoja voi ottaa kantaa siihen, onko viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa, mutta ei sen sijaan esimerkiksi siihen, kuka virkaan olisi tullut nimittää (EOAK/4610/2020, s. 7).

Laillisuusvalvoja voi suositella, että viranomainen hyvittää kantelijalle tämän kokemasta oikeudenloukkauksesta aiheutuneen haitan. Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on lisäksi oikeus määrätä esitutkinnan käynnistämisestä, mistä säädetään

valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 5 a §:ssä ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 8 §:ssä. Muu kantelua käsittelevä taho voisi siirtää asian esitutkintaviranomaiselle jatkotoimenpiteitä varten, jos kantelun käsittelyn yhteydessä heräisi epäily esimerkiksi mahdollisesta rikoslaissa rangaistavaksi säädetystä virkavelvollisuuden rikkomisesta tai työsyrynnästä.

Viranomaisella on tasa-arvolain 4 §:n mukaan velvollisuus edistää tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan, ja saman lain 6 §:n mukaan työnantajalla on velvollisuus edistää tasa-arvoa työelämässä tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Vastaavista yhdenvertaisuuteen liittyvistä velvollisuuksista säädetään yhdenvertaisuuslain 5 ja 7 §:ssä. Tasa-arvolaisissa säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta sekä sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän estämisestä. Yhdenvertaisuuslaissa säädetään muiden väestöryhmien välisestä yhdenvertaisuudesta ja muihin syrjintäperusteisiin liittyvän syrjinnän estämisestä. Näissä laeissa kielletään välitön ja välillinen syrjintä, joista voi olla kyse myös työhönottotilanteessa. Syrjintää epäilevä voi tehdä asiasta hallintokantelun, minkä lisäksi hän voi vaatia käräjäoikeudessa taloudellista hyvitystä tasa-arvolain 11 §:n tai yhdenvertaisuuslain 23 §:n nojalla.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Säännöksen esitöiden (HE 19/2014 vp, s. 70 ja 71) mukaan vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen, että ihmisiä on samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavalla. Tilanteiden tulee olla oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta rinnastettavissa toisiinsa ollakseen vertailukelpoisia. Vertailun kohteena voi tällöin olla, miten jotakuta muuta on aiemmin kohdeltu, kohdellaan nykyisin tai voitaisiin olettaa kohdeltavan. Yleensä vertailu kohdistuu todellisiin tilanteisiin ja henkilöihin, jolloin esimerkiksi työntekijää verrataan toiseen työntekijään. Todellisen vertailukohteen puuttuessa voidaan arvioida, miten henkilöiden voitaisiin olettaa tulevan asianomaisessa tilanteessa oikeudenmukaisesti kohdelluiksi. Syrjintä on yhdenvertaisuuslain 12 §:n mukaan välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos sillä on hyväksyttävä tavoite, jonka saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Työhönottosyrjintä on nimenomaisesti kielletty tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa. Säännöksen 1 kohdan mukaan työnantajan menettely on kiellettyä syrjintää, jos työnantaja työhön ottaessaan tai tehtävään valitessaan syrjäyttää henkilön, joka on ansioituneempi kuin valituksi tullut toista sukupuolta oleva henkilö, jollei työnantajan menettely ole johtunut muusta hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta tai jollei menettelyyn ole työn tai tehtävän laadusta johtuvaa painavaa ja hyväksyttävää syytä. Säännöksen 2 kohdassa kielletään työhönottosyrjintä raskauden, synnytyksen ja muun sukupuoleen liittyvän syyn perusteella.

Työnantajan on tasa-arvolain 10 §:n mukaan pyynnöstä annettava kirjallinen selvitys menettelystään viivytyksettä sille, joka katsoo joutuneensa syrjäytetyksi tasa-arvolain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetuin tavoin. Selvityksestä tulee käydä ilmi työnantajan noudattamat valintaperusteet, valituksi tulleen koulutus, työ- ja muu kokemus sekä muut valintaan vaikuttaneet selvästi osoitettavissa olevat ansiot ja seikat. Säännöksen esitöiden mukaan työnantajan ei kuitenkaan



tarvitse selvittää, miten hakijoiden ansioita on punnittu ja vertailtu keskenään. Työnantaja on velvollinen antamaan tietoja vain tehtävään valitusta, ei muista hakijoista, eikä selvitykseen saa merkitä tietoa kenenkään terveydentilasta tai muista henkilökohtaisista oloista ilman suostumusta. Selvitys on annettava pyynnöstä, joten syrjintää epäilevän ei tarvitse tässä vaiheessa esittää syrjinnästä näyttöä. Selvityksen tarkoituksena on auttaa syrjintää epäilevää arvioimaan, onko työhön valittu häntä ansioituneempi ja onko hänen perusteltua saattaa asia tasa-arvovaltuutetun tai tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällainen menettely on omiaan vähentämään tarpeettomia kanteluja ja oikeudenkäyntejä. Julkiselle työnantajalle selvityksen antaminen on virkavelvollisuus (HE 57/1985 vp, s. 21 ja 22).

Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty sitä, kuka voi työhönottotilanteissa vedota syrjintäsäännöksiin. Useimmiten niihin voi vedota menestyksekkäästi vain tehtävää hakenut henkilö, mutta myös valintatilannetta edeltävillä toimenpiteillä tai tahdonilmaisuuilla voi olla merkitystä. Joissain tapauksissa ilmoitus kiinnostuksesta tehtävään voi riittää. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2018:39 korkein oikeus antoi syrjintää arvioidessaan painoarvoa sille, että yhtiön tiedossa oli ollut määräaikaissa työsuhteessa työskennelleen henkilön halukkuus jatkaa työskentelyä yhtiön palveluksessa ja yhtiössä oli ollut käytäntönä vakinaistaa tai uusia yhtiön palveluksessa aiemmin olleiden työntekijöiden sopimuksia ilman, että työntekijän olisi tarvinnut erikseen hakea paikkaa (KKO 2018:39, kohdat 31 ja 36). Kyseisessä tapauksessa oli kuitenkin kyse työsuhteesta eikä virasta, joita koskee monelta osin erilaiset säännökset.

On selvää, että ehdotettua säännöstä ei saa käyttää kenenkään syrjimiseen tai suosimiseen. Viranomaisen on noudatettava tasa-arvolaisissa ja yhdenvertaisuuslaissa säädettyjä syrjinnän kiellotoja virantäyttömenettelystä riippumatta, sillä virantäyttöä ilman hakumenettelyä ei ole jätetty niiden soveltamisalan ulkopuolelle. Täytettäessä virka haettavaksi julistamatta työhönottosyrjintää voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa viranomaisen sisällä olisi useita virkaan kelpoisia ja virasta kiinnostuneita hakijoita, joista ansioitunein syrjäytettäisiin virantäytössä kielletyllä syrjintäperusteella ilman lainmukaista perustetta erilaisen kohtelun oikeuttamiseksi. Sillä ei ole oikeudellisesti merkityksellistä, onko tekijän tarkoituksena ollut syrjiä vai ei. Kielletystä syrjinnästä on kyse silloinkin, kun tekijä ei ole mieltänyt toimivansa syrjivästi, jos menettelyä on objektiivisin perustein arvioituna pidettävä syrjintänä (HE 19/2014 vp s. 71, KKO 2018:39, kohta 29). Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain säännökset eivät rajoita viranomaisen oikeutta nimittää virkaan parhaaksi katsomansa henkilö, kunhan valintaa ei tehdä syrjivin perustein, vaan nimityspäätös perustuu lainmukaisiin ja asiallisiin perusteisiin. Tietyn henkilön valinta on pystyttävä perustelevaan tehtävän menestyksellisen hoidon asettamien vaatimusten näkökulmasta.

Henkilö, joka epäilisi tulleen virantäytössä syrjityksi, voisi tehdä hallintokantelun laillisuusvalvojalle tai nostaa käräjäoikeudessa hyvitystä koskevan kanteen. Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan piiriin kuuluvissa tapauksissa henkilö voisi pyytää tasa-arvolain 10 §:n nojalla selvitystä, jolloin hänelle olisi annettava laissa säädetyt tiedot valintaperusteista ja nimitetyn henkilön valintaan johtaneista seikoista. Annettavien tietojen laajuutta ja yksityiskohtaisuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että työhönottosyrjintää epäilevän ja myöhemmin laillisuusvalvojan tai hyvitystä käsittelevän tuomioistuimen tulisi asian arvioimiseksi tietää ainakin nimitetyn ja syrjintää epäilevän sukupuoli, heidän ansionsa ja arviot

heidän soveltuvuudestaan kyseiseen virkaan. Lisäksi oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 31 luvussa säädetty ylimääräinen muutoksenhaku voisi tulla kyseeseen, jos nimityspäätös olisi perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen.

Edellä todetun perusteella ehdotettu säännös ei vaarantaisi oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Virantäytön lainmukaisuutta epäilevällä olisi ehdotettuun säännökseen liittyvästä valituskiellosta huolimatta käytettävissään erilaisia oikeussuojakeinoja. Ehdotettu säännös ei myöskään merkitsisi poikkeusta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyyn yleisöjulkisuuteen. Virkojen täyttäminen haettavaksi julistamatta kuitenkin tosiasiallisesti vähentäisi virantäytön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Viranomaisella olisi korostunut velvollisuus varmistaa, ettei nimityspäätöstä tehtäisi syrjivin tai epäasiallisin perustein taikka muuten lainvastaisesti. Virantäytön lainmukaisuudesta voitaisiin huolehtia virantäytön dokumentoinnilla, laillisuusvalvonnalla, viranomaisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelulla ja sisäisellä ohjeistuksella. Rajavartiolaitoksen ylimmät siviilivirat, joissa nimittämistoimivalta on valtioneuvostolla, eivät kuuluisi ehdotetun säännöksen soveltamisalaan.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

Ehdotukset, jotka koskevat mahdollisuutta täyttää valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja haettavaksi julistamatta sekä käyttää kadetteja Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena, perustuvat sisäministeriössä tehtyyn esiselvityshankkeeseen rajavartiolainsäädännön muutostarpeista (SM049:00/2019).

Rajavartiolainsäädännön muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta saadussa lausuntopalautteessa ehdotettiin, että julkisessa hakumenettelyssä virkaan nimitetyn ja hakijoiden nimet voitaisiin pseudonymisoida, jotta tiedustelua pystyttäisiin torjumaan, mutta muutoksenhaku olisi edelleen mahdollista. Henkilötietojen pseudonymisoinnilla tarkoitetaan henkilötietojen käsittelemistä siten, ettei niitä voida yhdistää tiettyyn henkilöön ilman lisätietoja. Pseudonymisointi rajoittaisi virasta kiinnostuneiden oikeusturvaa vähemmän kuin viran täyttäminen haettavaksi julistamatta ja mahdollistaisi nimityspäätösten tuomioistuinkontrollin. Pseudonymisointia ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena keinona esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Henkilötietojen pseudonymisointi suojaisi nimitetyn ja muiden hakijoiden yksityisyyttä, mutta ei esimerkiksi Rajavartiolaitoksen organisaatioon ja virkoihin liittyviä tietoja. Lisäksi tiedot tulisivat esille mahdollisessa valitusvaiheessa, vaikka nimityspäätös ja muut asiakirjat annettaisiin hakijalle pseudonymisoituina, koska hallintotuomioistuimessa ei voi käydä oikeutta pseudonymisoidusti tai muuten ei-julkisesti. Esimerkiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 86 §:n mukaan hallintotuomioistuimen päätöksestä on käytävä ilmi muun muassa oikeudenkäynnin osapuolet, osapuolten vaatimukset ja niiden perustelut ja selostus asiassa saadusta selvityksestä. Pseudonymisoinnilla ei myöskään saavutettaisi niitä ehdotuksen tavoitteita, jotka liittyvät Rajavartiolaitoksen valmiuden ja maanpuolustuksen tehtävien huomiointiin nimittäessä niiden kannalta keskeistä siviilihenkilöstöä.

Ehdotettujen muutosten vaihtoehtona on myös säilyttää sääntely ennallaan, jolloin kaikki Rajavartiolaitoksen siviilivirat täytettäisiin julkisessa hakumenettelyssä, kadeteille ei voitaisi antaa koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä eikä kadetteja voitaisi nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan. Esityksen tavoitteita ei kuitenkaan voida saavuttaa ilman lainsäädännön muuttamista. Voimassa olevan lainsäädännön nojalla Rajavartiolaitoksen asemaa valmiusorganisaationa, Rajavartiolaitokselle laissa säädettyjä sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviä ja sodan ajan vaatimuksia ei voida ottaa huomioon nimitettäessä niiden kannalta keskeistä siviilihenkilöstöä. Tällä hetkellä Rajavartiolaitoksen valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeiset virkamiehet joudutaan rekrytoimaan eri menettelyissä riippuen siitä, onko kyse sotilas- vai siviilivirasta, toisin kuin Puolustusvoimissa. Sekä Rajavartiolaitoksessa että Puolustusvoimissa kaikilla virkamiehillä on siirtymisvelvollisuus (ks. rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 14 § ja puolustusvoimista annetun lain 41 §).

Myös tiedustelun torjuminen edellyttää muutoksia Rajavartiolaitoksen virantäyttöä koskevaan lainsäädäntöön. Osallistumalla julkiseen hakumenettelyyn esimerkiksi vieraan valtion lukuun toimiva tiedustelija pystyy keräämään helposti ja laillisesti paljon yksityiskohtaista tietoa Rajavartiolaitoksesta ja sen henkilöstöstä. Tiedustelutieto voi puolestaan johtaa uusiin, täsmentyneempiin tiedusteluoperaatioihin tai henkilöstöön kohdistuviin vaikuttamisyrittäisiin taikka sitä voidaan hyödyntää hybridi-vaikuttamisessa.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

**Viro.** Viron rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksista huolehtii sisäasiainministeriön alainen poliisi- ja rajavartiolaitos (Politsei- ja Piirivalveamet), joka on Viron poliisi- ja rajavartiolaiton (Politsei ja piirivalve seadus) mukaan poliisiviranomainen. Poliisi- ja rajavartiolaitoksen rikospoliisin, rajavalvonnan, tavaroiden valvonnan, henkilöiden suojelun ja tietoturvan organisaatiokenttä, asemapaikkojen kokoonpano ja henkilöstö ovat Viron julkisesta tiedosta annetun lain (Avaliku teabe seadus) mukaan salassa pidettäviä tietoja.

Viron virkamieslaissa (Avaliku teenistuse seadus) säädetään virkojen täyttämistä ja virkamiesten oikeudellisesta asemasta, ja pääsääntöön mukaan avoin virka täytetään julkisessa hakumenettelyssä. Julkisen hakumenettelyn sijaan voidaan järjestää yhden tai useamman viranomaisen sisäinen hakumenettely, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Viron poliisi- ja rajavartiolaiton mukaan poliisi voidaan nimittää ilman hakumenettelyä.

**Latvia.** Latvian rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksista vastaa sotilaallisesti järjestetty rajavartiolaitos (Latvijas Republikas Valsts robežsardze), joka kuuluu sisäasiainministeriön alaisuuteen. Rajavartiolaitos suorittaa aluevalvontaa ja sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviä yhteistoiminnassa Latvian puolustusvoimien kanssa, minkä lisäksi Latvian puolustusvoimat osallistuvat rajavalvontaan. Rajavartiolaitoksesta säädetään Latvian rajavartiolaiton (Valsts robežsardzes likums).

Latvian virkamieslain (Valsts civildienesta likums) mukaan avoimet virat julistetaan haettavaksi. Julkisesta hakumenettelystä on säädetty joitain poikkeuksia, jotka koskevat takaisinottovelvollisuutta ja virkamiehen siirtämistä toiseen virkaan. Virkamieslakia ei kuitenkaan sovelleta

julkishallinnon erityisvirkamiehiin, jotka työskentelevät muun muassa rajavartiolaitoksessa, poliisissa tai turvallisuuspoliisissa.

**Liettua.** Liettuan rajavartiolaitos (Valstybes Sienos Apsaugos Tarnyba) on sotilaallisesti järjestetty ja kuuluu sisäministeriön alaisuuteen. Liettuan rajavartiolaitain (Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo Nr. VIII-1666 pakeitimo įstatymas) mukaan rajavartiolaitos vastaa rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista, minkä lisäksi se osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rauhan aikana sen tehtävänä on varautua maanpuolustukseen ja sodan aikana suorittaa sotilaallista maanpuolustusta puolustusvoimien alaisuudessa.

Liettuan virkamieslain (valstybės tarnybos įstatymas) mukaan virkamiehet rekrytoidaan lähtökohtaisesti julkisessa hakumenettelyssä. Joissain tapauksissa virkamies on mahdollista rekrytoida myös ilman kilpailua.

**Puola.** Puolan rajavartiolaitos (Straz Graniczna) on sisäministeriön alaisuudessa toimiva sotilaallisesti järjestetty viranomaislainen. Rajavartiolaitoksen päätehtävänä on rajavalvonta maalla ja merellä sekä rajatarkastukset rajanylityspaikoilla. Puolan rajavartiolaitain (Ustawa o Straży Granicznej, 1990) mukaan Rajavartiolaitos voidaan liikekannallepanon ja sodan aikana ottaa osaksi sotilasjoukkoja.

Puolan virkamieslain (Ustawa służbie cywilnej, 2008) mukaan julkinen virka julistetaan lähtökohtaisesti haettavaksi. Virkamieslaissa on myös tarkemmat säännökset rekrytointiprosessista. Täytettäessä maanpuolustukseen liittyviä siviilivirkoja etusijalla ovat henkilöt, jotka ovat aiemmin työskennelleet sotilaspalvelussa.

**Ruotsi.** Ruotsissa rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista vastaavat oikeusministeriön alainen poliisi, puolustusministeriön alainen rannikkovartiosto ja valtiovarainministeriön alainen tulli. Rajatarkastusten päävastuu kuuluu poliisille. Rannikkovartiosto, joka ei ole sotilaallisesti järjestetty, suorittaa muun ohella rajavalvontaa ja rajatarkastuksia merellä.

Ruotsin julkisista palvelussuhteista annetun lain (Lag om offentlig anställning 1994:260) mukaan palvelukseen otettaessa on otettava huomioon vain asialliset perusteet, kuten ansio ja taito. Ruotsin virkamiesasetuksessa (Anställningsförfordning 1994:373) säädetään, että viraston on lisäksi otettava palvelukseen otettaessa huomioon yleisten työmarkkina-, tasa-arvo -, sosiaali- ja työllisyyspoliittisten tavoitteiden mukaiset asialliset perusteet.

Virkamiesasetuksen 6 §:n mukaan valtion avoimet virat ja virkasuhteet laitetaan pääsääntöisesti julkiseen hakuun. Niin ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos se erityisistä syistä katsotaan tarpeelliseksi. Tieto viranomaisen palvelukseen ottamista koskevasta päätöksestä on annettava viranomaisen ilmoitustaululla, paitsi jos on kyse enintään kuusi kuukautta kestävästä työsuhteesta tai virastossa kokelaana työskentelevästä henkilöstä. Esimerkiksi rannikkovartiosto rekrytoi rannikkovartijoita siten, että halukkaat voivat hakea koulutukseen, jonka aikana opiskelija on määräaikaisessa palvelussuhteessa kokelaana.

Ruotsin puolustusvoimia koskevan asetuksen (Förordning med instruktion för Försvarmakten 2007:1266) mukaan Puolustusvoimien palvelukseen ei sovelleta virkamiesasetuksen 6 §:ää, jos

palvelussuhde koskee sotilasvirkamiehiä tai siviilihenkilöstöä Puolustusvoimien tiedustelu- ja turvallisuuspalveluyksikössä tai yksiköissä, jotka harjoittavat korkealaatuista turvaamista edellyttävää toimintaa. Lisäksi Ruotsin poliisilain (Polislag, 1984:387) mukaan Ruotsissa turvallisuuspoliisin henkilöstöllä ja poliisimiehillä on siirtymisvelvollisuus toisiin tehtäviin.

**Norja.** Norjassa vastuu rajavalvonnasta ja henkilöiden rajatarkastuksista kuuluu oikeus- ja poliisiministeriön alaiselle poliisille. Poliisin tehtävistä ja toimivallasta rajavalvonnan parissa säädetään Norjan rajavartiolaissa (grenseloven). Norjan puolustusvoimat voivat avustaa rajapoliisia ja suorittaa rajavalvontatehtäviä tietyissä tilanteissa myös itsenäisesti. Merialueilla rajavalvonnasta huolehtii puolustusvoimiin kuuluva rannikkovartiosto.

Norjan virkamieslaissa (statsansattloven) säädetään rekrytointimenettelystä. Virkamieslain mukaan virka julistetaan haettavaksi ja virkaan parhaiten soveltuva hakija valitaan, ellei muuta ole säädetty. Esimerkiksi ulkomaanpalvelukset voidaan julistaa haettavaksi vain sisäisesti tai erityisestä syystä täyttää haettavaksi julistamatta. Lisäksi julkisesta hakumenettelystä voidaan poiketa lyhyehköissä määräaikaissa virkasuhteissa. Norjan julkisuuslain (offentlegsløven) mukaan virkamiesten nimittämistä ja ylentämistä koskevien asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa. Lista hakijoista ja heidän ansioistaan on kuitenkin lähtökohtaisesti julkinen, mutta viranomaisen voi hakijan pyynnöstä harkita hakijan tietojen jättämistä pois listasta.

**Tanska.** Tanskassa rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista vastaa oikeusministeriön alainen poliisi ja rannikon vartioimisesta puolustusvoimat. Tanskan virkamieslain (tjenestemandsløven) mukaan julkiseen tehtävään rekrytoidaan lähtökohtaisesti avoimen haun kautta noudattaen hallintolain (forvaltningsloven) periaatteita. Tanskan valtiovarainministeriön antaman virkamiesten rekrytointia koskevan määräyksen (opslagsbekendtgørelsen) mukaan tietyt virat on kuitenkin mahdollista täyttää ilman julkista hakumenettelyä. Tällaisia virkoja ovat esimerkiksi korkeimman oikeuden presidentin virka, sotilasvirat ja tietyin edellytyksin myös professorien virat. Virka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta myös silloin, kun virkamies siirretään toiseen samankaltaiseen virkaan tai eläkkeelle jäänyt virkamies nimitetään uudelleen. Virka voidaan edellä mainitun määräyksen mukaan täyttää ilman julkista hakua myös silloin, jos virassa edellytetään tiettyjä taitoja tai käytännössä saatua kokemusta. Tällaisessa tapauksessa virasta on ilmoitettava niille, jotka ovat kelpoisia hakemaan sitä. Tanskan poliisissa poliisitehtävät täytetään lähtökohtaisesti tässä ei-julkisessa hakumenettelyssä.

## **6 Lausuntopalaute**

Saaduissa lausunnoissa ...

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **7.1 Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta**

**3 §.** *Rajavartiolaitos, päällikkö ja hallintoyksiköt.* Pykälän 1 momentissa Rajavartiolaitoksen kirjoitusasu muutettaisiin vastaamaan nykyistä käytäntöä. Kyse olisi teknisestä muutoksesta.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että myös Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston päällikkönä palveleva kenraali voisi toimia Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisena tämän ollessa estyneenä. Rajavartiolaitoksen päällikköä sijaistaisi edelleen ensisijaisesti Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö, eikä nykyisten sijaisten keskinäistä järjestystä olisi tarkoitus muuttaa. Jos Rajavartiolaitoksen päällikkö ja apulaispäällikkö olisivat kumpikin estyneenä, Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisena toimisi Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston, henkilöstöosaston tai teknillisen osaston päällikkönä toimiva kenraali tai amiraali, tässä järjestyksessä. Lisäksi teknisenä muutoksena Rajavartiolaitoksen kirjoitusasu muutettaisiin vastaamaan nykyistä käytäntöä.

Pykälän 3 momentissa Rajavartiolaitoksen kirjoitusasu muutettaisiin vastaamaan nykyistä käytäntöä. Kyse olisi teknisestä muutoksesta.

**9 §. Rajavartiolaitoksen virat.** Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voitaisiin nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan, mistä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei sinänsä ole esteitä kadettien nimittämiseksi määräaikaiseen siviilivirkasuhteeseen, mutta sotilasvirassa palveleminen olisi sotilaskurinpitosäännösten näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa. Kadetit olisivat sotilasvirassa palvelemisen näkökulmasta uusi henkilöstöryhmä, joten asiasta olisi perusteltua säätää laissa. Lisäksi Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 11 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen virkamiesten erityisistä kelpoisuusvaatimuksista annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Kadetin nimittäminen määräaikaisesti sotilasvirkaan edellyttäisi, että määräaikaisuudelle on asianmukainen peruste. Rajavartiolaitoksella olisi tarve nimittää kadetteja määräaikaisesti sotilasvirkaan vain silloin, kun se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvan vakavan erityistilanteen hoitamiseksi. Määräaikaisuuden peruste liittyisi siten vakavan erityistilanteen luonteeseen. Tarkoituksena ei kuitenkaan olisi vaarantaa kadettien valmistumista suunnitellussa aikataulussa, sillä sotatieteiden kandidaatiksi valmistumisen jälkeen kadetti voidaan nimittää vakituiseen sotilasvirkaan ja ylentää luutnantiksi. Lisäksi on huomattava, että perustuslain 128 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää upseerit.

**12 a §. Rajavartiolaitoksen eräisiin siviilivirkoihin nimittäminen.** Pykälän 1 momentin mukaan valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeinen Rajavartiolaitoksen siviilivirka voitaisiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Arvioitaessa viran keskeisyyttä valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta huomioon voitaisiin ottaa esimerkiksi viran tehtäväala ja konkreettiset työtehtävät, virkatehtävien tavoitteet, pääsy valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta tärkeään tietoon, yhteistyö Puolustusvoimien kanssa, turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutosten vaikutus viranhoidossa tarvittavaan asiantuntemukseen ja muut olennaiset seikat. Virkaan voisi kuulua myös muunlaisia tehtäviä. Säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat vakituisten virkojen ohella vastaavat määräaikaiset virkasuhteet.

Ehdotettu säännös ei velvoittaisi täyttämään sen soveltamisalaan kuuluvaa virkaa ilman julkista hakua, vaan virantäyttömenettely valittaisiin tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella. Virantäyttömenettelyä valittaessa tulisi arvioida sekä julkisen hakumenettelyn puolesta että sitä

vastaan puhuvia seikkoja. Julkisesta hakumenettelystä poikkeamisen täytyisi olla välttämätöntä tehtävän luonteen kannalta, ja säännöksessä olisi luettelo välttämättömyyden arvioinnissa huomioitavista seikoista. Huomioon tulisi ottaa Rajavartiolaitoksen henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus, täytettävä tehtävä ja siihen liittyvät uhkat, kyberturvallisuuden suojaaminen tai muu erittäin tärkeä yleinen etu. Rajavartiolaitoksen henkilöstö- ja organisaatioturvallisuudella tarkoitettaisiin erityisesti Rajavartiolaitoksen henkilöstöön ja organisaatioon kohdistuvan tiedustelun ja muiden uhkien torjumista. Täytettävällä tehtävällä ja siihen liittyvillä uhilla viitattaisiin kyseisen tehtävän erityispiirteisiin, jotka voisivat liittyä esimerkiksi virkatehtäviin ja tietoon pääsyyn. Kyberturvallisuuden suojaamisella viitattaisiin laajasti Rajavartiolaitoksen toimintaan erilaisten kyberuhkien ehkäisemisen, havaitsemisen ja torjunnan parissa. Huomioon voitaisiin ottaa myös muu erittäin tärkeä yleinen etu, jonka tulisi vastata painoarvoltaan luettelossa mainittuja seikkoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siviiliviroista, jotka jäisivät 1 momentin soveltamisalan ulkopuolelle. Virat, joissa nimittämistoimivalta on valtioneuvostolla, tulisi myös jatkossa julistaa haettavaksi. Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 21 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää hallitusneuvoksen ja lainsäädäntöneuvoksen virkaan.

**26 b §. Opiskelijan muut tehtävät.** Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että sitä sovellettaisiin rajavartijan peruskurssin opiskelijoiden ohella Raja- ja merivartiokoulussa upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia opintoja suorittaviin kadetteihin. Rajavartiolaitoksen esikunta voisi määrätä Raja- ja merivartiokoulussa opiskelevan kadetin suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Kyse voisi olla esimerkiksi laajamittaisesta maahantuloista, laajalle levinneestä tartuntatauti-epidemiasta tai muusta vakavasta häiriötilanteesta, jonka hoitamiseksi Rajavartiolaitos tarvitsisi lisähenkilöstöä.

Kadetit olisi mahdollista määrätä koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin heti sen jälkeen, kun he ovat siirtyneet Maanpuolustuskorkeakoululta Raja- ja merivartiokoululle. Kadettien katsotaan olevan tässä kohtaa riittävän pitkällä opinnoissaan voidakseen suorittaa koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä. Tässä vaiheessa he ovat opiskelleet sotatieteiden kandidaatin tutkinto-ohjelmassa noin kaksi vuotta, minkä lisäksi heillä on takanaan lähes vuoden aseellinen asepalvelus tai naisten vapaaehtoinen palvelus. Kadeteille saisi antaa vain sellaisia tehtäviä, jotka soveltuisivat heille ottaen huomioon heidän opintojensa vaihe tehtäviin määräämisen hetkellä sekä rajavartiolain 34 d–34 f §:ssä säädetty.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin maininta kadeteista, jolloin säännöksen mukaan kadettien ja rajavartijan peruskurssin opiskelijan toimivaltuuksista 1 momentissa tarkoitettussa tehtävässä säädettäisiin rajavartiolain 34 g §:ssä. Rajavartijan peruskurssin opiskelijoilla ja kadeteilla olisi keskenään samanlaiset suppeat ja tilapäiset toimivaltuudet heidän suorittaessaan koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä. Myös asevelvollisilla ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla on samat toimivaltuudet silloin, kun he tukevat Rajavartiolaitoksen toimintaa.

Pykälän 3 momentissa edellytettäisiin Maanpuolustuskorkeakoulun kuulemista ennen kadetin määräämistä 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään. Kuulemisen tarkoituksena olisi selvittää

Maanpuolustuskorkeakoulun näkemys tehtävien mahdollisesta vaikutuksesta kadettien koulutukseen ja valmistumiseen. Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 25 §:n mukaan Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijan tulee suorittaa tutkintoon johtavat ja sotilasammattilliset opinnot opetussuunnitelmassa määritellyssä ajassa, ja saman lain 26 §:ssä säädetään opintojen määräaikaisesta keskeyttämisestä. Opiskelun enimmäisaikaan ei lasketa aikaa, jolloin opinnot ovat olleet keskeytyneenä. Maanpuolustuskorkeakoulu voisi kuulemisessa ottaa kantaa siihen, kuinka pitkäksi aikaa kadetit voitaisiin määrätä rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n 1 momentin mukaisesti tehtäviin ilman, että opintoja tarvitsisi määräaikaisesti keskeyttää. Tarkoituksena ei olisi vaarantaa kadettien opintojen etenemistä ja valmistumista.

## 7.2 Rajavartiolaki

**34 g §.** *Kadetit ja rajavartijan peruskurssin opiskelijat.* Voimassa olevan pykälän mukaan rajavartiolain 34 d–34 f §:ää, joissa säädetään asevelvollisista ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavista heidän tukiessaan Rajavartiolaitoksen toimintaa, sovelletaan rajavartijan peruskurssin opiskelijoihin, kun heidät määrätään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n 1 momentissa tarkoitettuun koulutuksen ulkopuoliseen tehtävään. Pykälään lisättäisiin maininta kadeteista, jolloin rajavartiolain 34 d–34 f §:ää sovellettaisiin myös kadetteihin heidän suorittaessaan koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä.

Rajavartiolain 34 d–34 f §:ssä säädetään toimivaltuuksista ja niiden rajoituksista, toimivaltuuksia koskevasta päätöksenteosta sekä toimivaltuuksia käyttävän velvollisuuksista ja vastuusta. Rajavartiolain 34 d §:ssä säädetty toimivaltuudet ovat huomattavasti suppeammat kuin täydet rajavartiomiehen toimivaltuudet, ja niitä saa käyttää vain tilapäisesti ja rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Niihin kuuluu oikeus selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntomerkit, pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä, suorittaa rajavartiomiehen toimenpiteeseen liittyvä turvallisuustarkastus sekä suorittaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen tai Rajavartiolaitokselle säädettyyn hallinnolliseen tehtävään liittyvä kirjaamistehtävä. Lisäksi toimivaltuuksiin kuuluu oikeus estää rajavartiomiehen kiinni tai säilöön ottaman henkilön tai sellaisen henkilön, jonka henkilökohtaiseen vapauteen rajavartiomies on kohdistanut muun toimenpiteen, poistuminen käskyin ja kehotuksin sekä suorittaa näihin tehtäviin liittyviä kuljetuksia. Kyse on rutiiniluonteisista avustavista tehtävistä.

Toimivaltuuksia käyttävällä ei ole rajavartiolain 34 d §:n 2 momentin mukaan oikeutta saada tietoja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa tarkoitetuista Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä eikä muista viranomaistarkoituksia varten perustetuista rekistereistä tai tietojärjestelmistä. Toimivaltuuksiin ei myöskään kuulu itsenäistä oikeutta päättää voimakeinojen käyttämisestä. Rajavartiolain 34 d §:n 3 momentissa on informatiiviset viittaukset voimakeinojen käyttämisestä koskeviin säännöksiin. Rajavartiolain 34 d §:n 3 momentin mukaan oikeudesta välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen rajavartiomiehen ohjauksessa säädetään 35 §:n 2 momentissa ja oikeudesta hätävarjeluun rikoslain 4 luvun 4 §:ssä. Rajavartiolain 35 §:n 2 momentti koskee yleisesti jokaista, joka rajavartiomiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa rajavartiomiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamisessa. Tällaisessa tilanteessa sivullisella on oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa



Luonnos 6.4.2023

sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin rajavartiomies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa. Lisäksi oikeudesta voimakeinojen käyttämiseen aluevalvontatehtävissä säädetään aluevalvontalaissa ja sotilaan ja sotilasesimiehen oikeudesta voimakeinojen käyttämiseen puolustusvoimista annetun lain 23, 23 b ja 23 c §:ssä.

Rajavartiolain 34 e §:n mukaan sen alueellisen rajavartioviranomaisen päällikkö, jonka toimialuetta asia koskee, päättää määräämisestä edellä mainittuja toimivaltuuksia edellyttävään tehtävään. Päätöksessä on yksilöitävä suoritettavat toimenpiteet sekä niiden alueellinen ja ajallinen ulottuvuus. Toimenpiteet eivät saa ylittää sitä, mikä on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä. Lisäksi säännöksen soveltamispiiriin kuuluva henkilö voidaan määrätä vain sellaiseen toimivaltuuksia edellyttävään tehtävään, johon hänellä on riittävä koulutus.

Rajavartiolain 34 f §:n mukaan 34 d §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia käyttävään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vaitiolovelvollisuuteen ja -oikeuteen sovelletaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 17 ja 17 a–17 d §:ää. Vahingonkorvausvastuusta säädetään rajavartiolain 80 ja 80 a–80 d §:ssä sekä vahingonkorvauslaissa (412/1974).

## **8 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.3.2024.

## **9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

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, s. 74). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta, minkä lisäksi on huomioitava perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia, riittävän täsmällisiä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusperusteiden on oltava hyväksyttäviä ja rajoittamisen painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Rajoituksilla ei saa puuttua perusoikeuden ytimeen.

Arvioitaessa esitystä perustuslain kannalta merkityksellisiä ovat lainsäädäntömuutokset, joilla voitaisiin tietyissä tilanteissa poiketa valtion virkamieslaissa säädetyistä julkisesta hakumenetelystä sekä laajennettaisiin eräitä voimassa olevia toimivaltuussäännöksiä koskemaan Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja heidän tukiessaan Rajavartiolaitoksen toimintaa.

### **9.1 Siviilivirkaan nimittäminen haettavaksi julistamatta**

Ehdotuksen mukaan valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeinen Rajavartiolaitoksen siviilivirka voitaisiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä

edellyttäisi. Ehdotettu säännös merkitsisi poikkeusta valtion virkamieslaissa säädettyyn pääsääntöön, jonka mukaan virka on julistettava haettavaksi ennen sen täyttämistä.

Perustuslakivaliokunta on syksyllä 2022 arvioinut lakiesitystä, jossa suojelupoliisille, keskusrikospoliisille ja paikallispoliisille ehdotettiin tietyin edellytyksin rajattua mahdollisuutta poiketa julkisesta hakumenettelystä (PeVL 45/2022 vp, HE 118/2022 vp). Kyseinen lakiesitys voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (ks. valiokunnan säätämisyjärjestysponsi). Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan julkisen hakumenettelyn olevan pääsääntö ja viran täyttämisen haettavaksi julistamatta poikkeus, jota on tulkittava suppeasti. Perustuslakivaliokunta totesi pitävänsä selvänä, että myös julkisesta hakumenettelystä poikettaessa sovelletaan perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita ja nimitettävän henkilön on täytettävä kyseisen viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Myös tässä esityksessä ehdotetun säännöksen soveltamistilanteissa virkaan nimitettävän täytyisi täyttää yleiset nimitysperusteet sekä täytettävän viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Nimitysperusteita arvioidaan suhteessa muun muassa viran tehtäviin (HE 1/1998 vp, s. 180/I, KHO 2020:128).

Perustuslakivaliokunta korosti edellä mainitussa lausunnossaan, että virkojen avoin hakumenettely turvaa osaltaan perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja perustuslain 12 §:ssä turvatun julkisuusperiaatteen toteutumista erityisesti suhteessa perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyihin julkisten virkojen yleisiin nimitysperusteisiin. Julkisen hakumenettelyn katsottiin turvaavan myös perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa niin hakijoiden yksilöllisen oikeusturvan kuin hyvän hallinnon takeiden kannalta. Tässä esityksessä ehdotettua säännöstä on näin ollen arvioitava erityisesti perustuslain 6, 12 ja 21 §:n näkökulmasta.

Ehdotukseen liittyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan 1 kohta, syrjinnän kieltoa koskeva 14 artikla ja oikeuksien väärinkäytön kieltoa koskeva 17 artikla. Yhdenvertaisuus on turvattu myös kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 26 artiklassa, minkä lisäksi kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) 5 artiklassa kielletään syrjintä sen kaikissa muodoissa muun muassa työelämässä. Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67/1986) 11 artiklassa turvataan tasa-arvo työelämässä, muun muassa valintaperusteiden osalta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslakivaliokunta painotti lausunnossaan PeVL 45/2022 vp, että mahdollisuutta poiketa julkisesta hakumenettelystä ei saa käyttää syrjimiseen tai suosimiseen (s. 3). Syrjinnän kieltoa täytyy noudattaa myös silloin, kun virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta (ks. jakso 4.2.3). Julkisessa hakumenettelyssä syrjintää epäilevä viranhakija voi valittaa nimityspäätöksestä, kannella viranomaisen menettelystä laillisuusvalvojalle taikka nostaa tasa-arvolain tai

yhdenvertaisuuslain nojalla taloudellista hyvitystä koskevan kanteen käräjäoikeudessa. Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan ja yhdenvertaisuuslain 15 §:n 3 momentin soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa työhönottosyrjintää epäilevällä hakijalla on oikeus saada työnantajalta selvitys valintaan vaikuttaneista seikoista. Ehdotetun säännöksen soveltamistilanteissa henkilö, joka epäilisi tulleen virantäytössä syrjityksi, voisi edelleen kannella laillisuusvalvojalle taikka turvautua tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain mukaisiin oikeusturvakeinoihin.

Julkishallinnon avoimuus on keskeinen periaate, jolla edistetään viranomaisten päätöksenteon uskottavuutta ja luottamusta siihen, että kaikkia kohdellaan viranomaistoiminnassa yhdenvertaisesti ja puolueettomasti. Virkojen täyttäminen julkisessa hakumenettelyssä vahvistaa osaltaan hallinnon avoimuutta, luotettavuutta ja legitimitiä. Tieto avoimesta virasta ja hausta on lähtökohtaisesti jokaisen saavutettavissa, joten kuka tahansa voi hakea virkaa, saada tiedon rekrytoinnista ja arvioida valintaa. Tällainen julkinen keskustelu on oikeusvaltiossa tärkeää ottaen huomioon, että viranhoitoon voi liittyä merkittäväkin julkisen vallan käyttöä ja viranomaisten toiminta rahoitetaan julkisin varoin. Etenkin johtavien virkamiesten valinnat voivat herättää yleistä mielenkiintoa.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan nimitysmenettelyn julkisuuden rajoituksille tulee olla hyväksyttävä peruste, kuten tarve suojata virkamiehen turvallisuutta, kansallista turvallisuutta tai muuta erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua (PeVL 45/2022 vp, s. 3).

Ehdotetussa säännöksessä ei ole kyse nimitysmenettelyyn tai täytettävään virkaan liittyvien tietojen salassapidosta. Virantäyttöön sovellettaisiin edelleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain yleisiä säännöksiä julkisuudesta ja salassapidon perusteista. Ehdotettu säännös kuitenkin vähentäisi nimitysmenettelyn yleistä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, koska tieto täytettävästä virasta ja nimityksestä ei tulisi samalla tavoin yleiseen tietoon kuin julkisessa hakumenettelyssä. Tämä puolestaan heikentäisi esimerkiksi median, kansalaisten, järjestöjen ja muiden tahojen mahdollisuuksia arvioida julkishallinnon toimintaa. Lisäksi ehdotettu säännös rajoittaisi asianosaisten määrää ja siten asianosaisjulkisuutta, koska nimitysasiassa ei olisi muita asianosaisia kuin nimitetty. Asianosaisilla on muita pidemmälle ulottuva tiedonsaantioikeus, mitä julkisessa haussa voidaan käyttää hyväksi viranomaiseen kohdistuvassa tiedustelussa.

Viran täyttäminen sitä haettavaksi julistamatta vaikuttaisi perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan, koska nimityspäätöksestä ei valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan saisi valittaa. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Siinä myös

Luonnos 6.4.2023

annetaan institutionaalinen suoja kyseisen kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille (PeVL 42/2017 vp, s. 3 ja 4, HE 309/1993 vp, s. 72). Perustuslain 21 § ei kuitenkaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia siinä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (PeVL 5/2006, s. 7/II, PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, ja PeVL 68/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunnan mukaan mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei ole perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilön oikeuksia koskeva päätös. Jotta yksilön ja julkisen vallan välille syntyisi perustuslain kannalta oikeutena pidettävä suhde, oikeudelle on lainsäädännössä oltava riittävän täsmällinen perusta. Myös säännökset, jotka koskevat subjektiivista oikeutta jossain määrin harkinnanvaraisempia oikeuksia tai etuuksia, voivat muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntyiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 12/1997 vp, s. 1/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II, PeVL 42/2010 vp, s. 4/II, ja PeVL 51/2010 vp, s. 2). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä ole, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 16/2000 vp, s. 4/II, ja PeVL 63/2010 vp, s. 2/II). Valitusmahdollisuuden avulla voidaan kuitenkin valvoa viranomaistoiminnan asianmukaisuutta ja tasapuolisuutta sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuutta (PeVL 46/2002 vp, s. 9/II, PeVL 13/2005 vp, s. 3/II, PeVL 30/2005 vp, s. 5/I, ja PeVL 10/2009 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt virkaan nimittämistä siihen sisältyvän harkinnan vuoksi sellaisena oikeutena, johon liittyisi perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikeuskirjallisuudessa nimitykseen on katsottu kuuluvan oikeudellisesti sitovia ja hallinnolliseen harkintaan valtuuttavia ainesosia. Lainsäädäntö ohjaa ja rajoittaa nimityspäätöksiin sisältyvää harkintaa, minkä vuoksi nimitysharkintaa on luonnehdittu suppeaksi harkinnaksi. Harkinnan lähtökohtana on perustuslain 125 §:n 2 momentti (PeVL 42/2017 vp, s. 3, KHO 2020:128).

Virkanimityksiin liittyvä valituskielto on ollut useita kertoja perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Valtion virkamieslakiin aiemmin sisältynyt yleinen valituskielto kumottiin vuonna 2013 voimaan tulleella lailla (HE 61/2011 vp), jolloin pääsäännöksi tuli virkamiehen oikeus valittaa häntä koskevasta päätöksestä. Virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevat päätökset säilyivät kuitenkin vielä valituskiellon piirissä (ks. HE 181/2010 vp ja HE 61/2011 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät ehdottomasti edellytä valitusoikeutta virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin kehotti harkitsemaan nimityspäätöstä koskevan valituskiellon kumoamista, koska se toteuttaisi paremmin oikeusturvaperusoikeuden periaatteita (ks. PeVL 51/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 18/2011 vp, s. 2). Nimityspäätöstä koskeva valituskielto ei vaikuttanut arvioitujen lakiesitysten säätämisyjärjestykseen (ks. valiokunnan säätämisyjärjestyksen lausunnoissa PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011 vp).

Myöskään korkeimman hallinto-oikeuden mukaan nimitystä koskeva valituskielto ei ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen

säännöstä tuomioistuimeen pääsystä (KHO 2011:39). Valittaminen valtion virkaan nimittämistä koskevista päätöksistä on tullut mahdolliseksi vuonna 2019 voimaan tulleen lainsäädäntömuutoksen myötä (HE 77/2017 vp), mutta valituskielto on edelleen voimassa tietyissä tilanteissa. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt virkanimitykseen liittyvää aiempaa laajaa eikä myöhempää suppeampaa valituskieltoa sinänsä perustuslain vastaisena (PeVL 42/2017 vp, s. 4).

Ehdotetun säännöksen nojalla tehtyihin nimityspäätöksiin liittyvä valituskielto ei olisi ongelmallinen virkaan nimitetyn oikeusturvan näkökulmasta, sillä päätös olisi hänen kannaltaan myönteinen. Edellä todetusti nimitysasiassa ei olisi hänen lisäksi muita asianosaisia. Joissain tilanteissa viranomaisen tiedossa on kuitenkin voinut olla nimitetyn lisäksi muita virasta kiinnostuneita ja kelpoisuusehdot täyttäviä henkilöitä, joilla ei virantäyttömenettelyn luonteen vuoksi olisi asianosaisen asemaa. Valituskiellon vuoksi tällaisissa tilanteissa korostuisi esimerkiksi hallintokantelumenettelyn merkitys.

Oikeusturvaa, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat näkökohdat liittyvät virantäytössä vahvasti toisiinsa. Keskeistä niiden toteutumisen varmistamisessa olisi Rajavartiolaitoksen sisäinen ja ulkoinen laillisuusvalvonta. Laillisuusvalvonnan avulla varmistetaan lain ja hyvän hallintotavan noudattaminen, edistetään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, puututaan havaittuihin poikkeamiin sekä ylläpidetään ja parannetaan viranomaistoiminnan laatua. Tehokas laillisuusvalvonta on omiaan vahvistamaan luottamusta julkishallintoon, minkä vuoksi sillä voitaisiin kompensoida myös virantäytön avoimuuden ja läpinäkyvyyden heikkenemistä.

Rajavartiolaitoksen sisäistä laillisuusvalvontaa suorittavat Rajavartiolaitoksen esikunta ja alueellisten vartiostojen esikunnat noudattaen Rajavartiolaitoksen pysyväismääräystä laillisuusvalvonnasta. Sisäistä laillisuusvalvontaa olisi perusteltua suunnata toimintaan, joka on vaikeammin ulkopuolisen laillisuusvalvojan tavoitettavissa. Rajavartiolaitoksen ulkoista laillisuusvalvontaa suorittavat muun muassa sisäministeriö, ylimmät laillisuusvalvojat, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset. Rajavartiolaitoksen esikunta raportoi laillisuusvalvonnasta vuosittain sisäministeriölle, joka on antanut hallinnonalaan koskevan laillisuusvalvontaohjeen. Laillisuusvalvojat tarkastelevat laillisuusvalvonta-asioita sekä omasta aloitteestaan että niille tehtyjen kantelujen perusteella. Nimityksen lainmukaisuutta epäilevä voisi edellä todetusti halutessaan kannella viranomaisen menettelystä. Lisäksi oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa säädetty ylimääräinen muutoksenhaku voisi tulla kyseeseen, jos nimityspäätös olisi perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisussa EOAK/6497/2020 (s. 6) todetusti perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu, että jälkikäteen on yksiselitteisesti selvitettävissä ja hahmotettavissa, miten hallintoasiaa käsiteltäessä on menetelty. Tämä edellyttäisi virantäytön asianmukaista dokumentointia, mikä myös itsessään toteuttaisi oikeusturvaa ja hyvää hallintoa ottaen huomioon hallintolain 45 §:ssä säädetty oikeus saada perusteltu päätös. Lisäksi nimityspäätöksen asianmukainen perusteleminen varmistaa perustelujen niin sanotun itsekontrollitehtävän kautta ratkaisun lainmukaisuutta (EOAK/6497/2020, s. 7). Oikeusturva-, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökohtien toteutumista edistäisivät myös ohjeet virantäytössä noudatettavista periaatteista ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat sekä niiden asianmukainen täytäntöönpano.

Luonnos 6.4.2023

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 45/2022 vp kantaa julkisesta hakumenettelystä poikkeamista koskevan sääntelyn hyväksyttävyyteen, täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Perustuslakivaliokunta piti tällaisen sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta tärkeänä, että hakumenettelyn julkisuudesta poikkeaminen edellytti yksittäistapauksellista arviointia siitä, että se on välttämätöntä tehtävän luonteen kannalta. Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin osalta perustuslakivaliokunta piti sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta perusteltuna, että laissa määriteltiin tehtäväperusteisesti ne virat, joissa julkisesta hakumenettelystä on mahdollista poiketa. Vastaavaa tehtäväperusteista rajausta ei ollut ehdotettu suojelupoliisin virkojen kohdalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan tälle oli hyväksyttävät, suojelupoliisin tehtävien muuttuneeseen luonteeseen liittyvät perusteet. Nyt ehdotetun säännöksen soveltamisala on rajattu kattamaan vain Rajavartiolaitoksen valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeiset siviilivirat, minkä lisäksi sen soveltaminen edellyttäisi tapauskohtaista välttämättömyyden arviointia. Välttämättömyyttä olisi arvioitava tehtävän luonteen ja ehdotetussa säännöksessä lueteltujen seikkojen näkökulmasta.

Ehdotetun säännöksen tavoitteet liittyvät Rajavartiolaitoksen asemaan valmiusorganisaationa, laissa säädettyihin valmiuden ja maanpuolustuksen tehtäviin, tiedustelun torjumiseen ja Rajavartiolaitoksen tarpeeseen kehittää erityisesti kyberuhkien ja hybridivaikuttamisen torjuntavalmiutta. Tavoitteet ovat hyväksyttäviä, yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia ja tärkeitä erityisesti vallitsevassa turvallisuustilanteessa. Perusoikeuksien rajoituksia on pidettävä niihin nähden oikeasuhtaisina, eikä ehdotetulla säännöksellä puututtaisi perusoikeuksien ytimeen.

Ehdotettua säännöstä sovellettaessa noudatettaisiin syrjintäkieltoa ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakia, eikä säännöksessä olisi kyse perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin julkisuuden rajoittamisesta. Virantäytön yleinen avoimuus ja läpinäkyvyys heikentyisivät, kun virkaa ei julistettaisi haettavaksi, mutta julkinen hakumenettely olisi edelleen pääsääntö. Säännökseen liittyvä valituskielto rajoittaisi oikeusturvaperusoikeutta, mutta rajoitusta on pidettävä vähäisenä. Valituskielto perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön, joka on sen säätämisen yhteydessä todettu perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäväksi. Yksilön oikeusturva ei vaarantuisi ottaen huomioon nimitetyn asema ainoana asianosaisena ja käytettävissä olevat oikeussuojakeinot. Laillisuusvalvonnalla huolehdittaisiin tasa-arvo-, yhdenvertaisuus- ja oikeusturvanäkökohdista ja vahvistettaisiin yleistä luottamusta viranomaistoimintaan. Oikeusturvaperusoikeuden periaatteet toteutuisivat edelleen kokonaisuutena.

Edellä todetut seikat huomioiden ehdotettu säännös ei muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain näkökulmasta.

## **9.2 Kadettien määrääminen koulutuksen ulkopuoliseen tehtävään**

Ehdotuksen mukaan Rajavartiolaitoksen esikunta voisi määrätä Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia opintoja suorittavia kadetteja suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Voimassa olevassa rajavartiolain 34 d–34 f §:ssä säädetty toimivaltuudet ja vastuut laajennettaisiin koskemaan kadetteja silloin, kun he toimisivat tällaisissa tehtävissä. Ehdotettujen muutosten jälkeen säännökset kadettien

määräämisestä koulutuksen ulkopuoliseen tehtävään sekä heidän toimivaltuuksistaan ja vastuustaan vastaisivat voimassa olevia säännöksiä rajavartijan peruskurssin opiskelijoista. Myös Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuutta tai naisten vapaaehtoista palvelusta suorittavat voidaan voimassa olevan sääntelyn nojalla määrätä tukemaan Rajavartiolaitoksen toimintaa, jolloin heilläkin on rajavartiolain 34 d–34 f §:n mukaisesti samat toimivaltuudet ja vastuut. Perustuslakivaliokunnan mukaan toimivaltasääntely on merkityksellistä oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006, s. 2/I, PeVL 10/2016 vp, s. 3, ja PeVL 67/2016 vp, s. 3).

Koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä suorittaessaan kadeteilla olisi rajavartiolain 34 d §:n 1 momentissa säädetty toimivaltuudet, jotka ovat tilapäisiä ja joita saa käyttää vain rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Toimivaltuuksien käyttö edellyttää, että se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä. Toimivaltuuksiin kuuluu oikeus selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntemerkit sekä rajavartiolain että ulkomaalaislain mukaisesti, pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä, suorittaa rajavartiomiehen toimenpiteeseen liittyvä turvallisuustarkastus, valvoa rajavartiomiehen kiinni ottaman, pidättämän, säilöön ottaman tai henkilökohtaiseen vapauteen kohdistaman muun toimenpiteen kohteena olevan henkilön taikka lain mukaan muutoin läsnäolovelvollisen henkilön läsnäoloa käskyin ja kehotuksin ja suorittaa näihin tehtäviin liittyviä kuljetuksia sekä suorittaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen tai Rajavartiolaitokselle säädettyyn hallinnolliseen tehtävään liittyvä kirjaamistehtävä. Toimivaltuudet oikeuttavat rutiiniluonteisiin tukitehtäviin, jotka eivät sisällä esimerkiksi oikeutta itsenäiseen päätöksentekoon.

Kadeteilla ei olisi rajavartiolain 34 d §:n 2 momentin perusteella oikeutta saada tietoja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa tarkoitetuista Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä eikä muista viranomaistarkoituksia varten perustetuista rekistereistä tai tietojärjestelmistä. Toimivaltuuksia on rajattu myös rajavartiolain 34 e §:n 1 momentissa, jonka mukaan asiaa koskevassa päätöksessä on yksilöitävä suoritettavat toimenpiteet sekä niiden alueellinen ja ajallinen ulottuvuus. Toimenpiteet eivät saa ylittää sitä, mikä on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä.

Toimivaltuuksiin ei kuulu itsenäistä oikeutta päättää voimakeinoista. Rajavartiolain 34 d §:n 3 momentissa on informatiivinen viittaus rajavartiolain 35 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään oikeudesta välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen rajavartiomiehen ohjauksessa. Kyseinen säännös koskee yleisesti jokaista, joka rajavartiomiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa rajavartiomiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamisessa. Näissä tilanteissa henkilöllä on oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin rajavartiomies toimivaltansa rajoissa hänet valtuuttaa.

Perustuslakivaliokunta on korostanut toimivaltuuksien käytön osalta asianmukaista koulutusta (PeVL 17/1998, s. 2/II ja 3/I, PeVL 19/2005 vp, s. 6 ja 7, ja PeVL 67/2016 vp, s. 3). Kadetit ovat Raja- ja merivartiokoululle siirtyessään kolmannen vuoden opiskelijoita, minkä lisäksi he ovat ennen opintojaan suorittaneet lähes vuoden pituisen aseellisen asepalveluksen tai naisten

vapaaehtoisen palveluksen. Rajavartiolaitos voisi tässä vaiheessa hyödyntää heidän osaamistaan useissa tehtävissä. Kun kadettien määräämistä koulutuksen ulkopuoliseen tehtävään harkittaisiin, täytyisi arvioida kadettien siihen mennessä suorittamia opintoja ja kadeteille suunniteltuja tehtäviä. Rajavartiolain 34 e §:n 2 momentin mukaan kadeteille saisi antaa vain sellaisia tehtäviä, joihin heillä on riittävä koulutus.

Rajavartiolain 34 d §:ssä säädettyissä toimivaltuuksissa on niiden esitöiden mukaan kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä (HE 201/2017 vp, s. 38 ja 62). Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden mukaan tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 74). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (esim. PeVL 65/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 5/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että toimivaltaisen viranomaisen apuna suoritettavia teknis- ja rutiiniluonteisia tehtäviä, joihin ei sisälly itsenäistä harkinta- tai päätösvaltaa, ei ole pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä (esim. PeVL 62/2014 vp, s. 2/I). Lisäksi perustuslain 124 §:n edellytys perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä ja sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 74). Nyt käsillä olevassa tapauksessa ei olisi kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, koska rajavartiolain 34 d–34 f §:ssä säädetty toimivaltuudet oikeuttavat rutiiniluonteisiin tukitehtäviin toimivaltaisen rajavartiomiehen ohjauksessa ja valvonnassa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut rajavartiolain 34 d–34 f §:ssä säädettyä lausunnossaan PeVL 6/2018 vp (s. 4 ja 5). Perustuslakivaliokunta tarkasteli säännöksiä asevelvollisten ja naisten vapaaehtoista palvelusta suorittavien kannalta ja katsoi, että kyse ei ollut perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ottaen huomioon asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien oikeusasema ja Rajavartiolaitoksen kiinteä johto- ja määräämisvalta. Tuolloin tarkasteltavana olleessa lakiesityksessä ehdotettiin rajavartiolain 34 d–34 f §:n soveltamista myös rajavartijan peruskurssin opiskelijoihin, mihin perustuslakivaliokunta ei ottanut lausunnossaan kantaa.

Kadetit eivät ole virassa tai virkasuhteessa, mutta he ovat rikoslain 45 luvun 27 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sotilasrikosvastuun alaisia ja heihin sovelletaan sotilaskurinpitoa koskevia säännöksiä (ks. laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa). Toimivaltuuksia käyttäessään he olisivat rajavartiolain 34 f §:n perusteella rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Vahingonkorvausvastuun osalta noudatettaisiin rajavartiolain 80 ja 80 a–80 d §:ssä sekä vahingonkorvauslaissa säädettyä. Vastuuta koskeva sääntely vastaisi rajavartijan peruskurssin opiskelijoiden sekä asevelvollisten ja naisten vapaaehtoista palvelusta suorittavien vastuuta, kun he tukevat Rajavartiolaitoksen toimintaa ja käyttävät toimivaltuuksiaan.



Luonnos 6.4.2023

Mahdollisuus antaa edellä mainittuja tehtäviä tarvittaessa myös kadeteille joustavoittaisi Rajavartiolaitoksen henkilöstön käyttöä, mahdollistaisi tehtävien jakamisen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja vapauttaisi rajavartiomiehiä vaativampiin tehtäviin. Tämä olisi välttämätöntä esimerkiksi laajamittaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa, jotka edellyttävät tavallista enemmän toimivaltaisten viranomaisten henkilövoimavaroja. Kyse voisi olla esimerkiksi laajamittaisesta maahantulosta, joka edellyttää rajanylityspaikalla samanaikaisesti lukuisten henkilöiden henkilöllisyyden selvittämistä ja ylös kirjaamista, henkilöiden läsnäolon valvontaa ja kuljetuksia, heille tehtäviä turvallisuustarkastuksia sekä muun liikenteen ohjausta. Toimivaltuussäännösten laajentaminen kadetteihin heidän tukiessaan Rajavartiolaitosta olisi tarkoituksenmukaista, suhteellisuusperiaatteen mukaista ja välttämättömän tarpeen vaatimaa.

Ehdotetut muutokset rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:ään ja rajavartiolain 34 g §:ään eivät edellä todetut seikat huomioiden muodostuisi ongelmallisiksi perustuslain kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

**1.**

**Laki**

**rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 3 ja 26 b §, sellaisina kuin ne ovat 3 § osaksi laeissa 477/2010 ja 1229/2013 sekä 26 b § laissa 12/2019, ja  
*lisätään* 9 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1229/2013, uusi 3 momentti ja lakiin uusi 12 a §, seuraavasti:

3 §

*Rajavartiolaitos, päällikkö ja hallintoyksiköt*

Rajavartiolaitos on sisäministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion keskushallintoon kuuluva viranomainen. Rajavartiolaitosta johtaa sisäministeriössä Rajavartiolaitoksen päällikkö alaisinaan hallintoyksikköinä Rajavartiolaitoksen esikunta, rajavartiostot ja merivartiostot, Raja- ja merivartiokoulu sekä vartiolentolaivue (*hallintoyksiköt*).

Rajavartiolaitoksen esikuntaa johtaa Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö ja muuta hallintoyksikköä asianomaisen hallintoyksikön päällikkö. Muut hallintoyksiköt ovat Rajavartiolaitoksen esikunnan alaisia. Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisena tämän ollessa estyneenä toimii Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö ja hänenkin estyneenä ollessaan Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston, henkilöstöosaston tai teknillisen osaston päällikkönä palveleva kenraali tai amiraali.

Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköistä, rajavartiostojen ja merivartiostojen alueellisista rajoista sekä Rajavartiolaitoksen päällikön oikeudesta määrätä Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköiden tarkemmasta kokoonpanosta sekä Rajavartiolaitoksen johtosuhteista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

9 §

*Rajavartiolaitoksen virat*

---

Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voidaan nimittää määräaikaaisesti sotilasvirkaan, mistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

12 a §

*Rajavartiolaitoksen eräisiin siviilivirkoihin nimittäminen*

Luonnos 6.4.2023

Valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeinen Rajavartiolaitoksen siviilivirka voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyttä arvioitaessa otetaan huomioon:

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

Edellä 1 momentissa säädetty ei koske virkoja, joihin valtioneuvosto nimittää.

## 26 b §

### *Opiskelijan muut tehtävät*

Rajavartiolaitoksen esikunta voi määrätä Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia opintoja suorittavan kadetin ja riittävän koulutuksen saaneen rajavartijan peruskurssin opiskelijan suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se on tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi.

Kadetin ja rajavartijan peruskurssin opiskelijan toimivaltuuksista 1 momentissa tarkoitetussa tehtävässä säädetään rajavartiolain 34 g §:ssä.

Maanpuolustuskorkeakoulua on kuultava ennen kadetin määräämistä 1 momentissa tarkoitetuun tehtävään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Luonnos 6.4.2023

2.

## **Laki**

### **rajavartiolain 34 g §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* rajavartiolain (578/2005) 34 g §, sellaisena kuin se on laissa 9/2019, seuraavasti:

34 g §

*Kadetit ja rajavartijan peruskurssin opiskelijat*

Mitä 34 d–34 f §:ssä säädetään, sovelletaan myös kadettiin ja rajavartijan peruskurssin opiskelijaan, kun heidät määrätään rajavartiolaitoksen hallintolain 26 b §:n 1 momentissa tarkoitettuun opiskelun ulkopuoliseen tehtävään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Etunimi Sukunimi**

..ministeri Etunimi Sukunimi

## **Laki**

### **rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

3 §

3 §

*Rajavartiolaitos, päällikkö ja hallintoyksiköt*

*Rajavartiolaitos, päällikkö ja hallintoyksiköt*

Rajavartiolaitos on sisäministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion keskuhallintoon kuuluva viranomainen. Rajavartiolaitosta johtaa sisäministeriössä *rajavartiolaitoksen* päällikkö alaisinaan hallintoyksikköinä *rajavartiolaitoksen* esikunta, rajavartiostot ja merivartiostot, Raja- ja merivartiokoulu sekä vartiolentolaivue (*hallintoyksiköt*).

Rajavartiolaitoksen esikuntaa johtaa *rajavartiolaitoksen* apulaispäällikkö ja muuta hallintoyksikköä asianomaisen hallintoyksikön päällikkö. Muut hallintoyksiköt ovat *rajavartiolaitoksen* esikunnan alaisia. Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisena tämän ollessa estyneenä toimii *rajavartiolaitoksen* apulaispäällikkö ja hänenkin estyneenä ollessaan *rajavartiolaitoksen* esikunnan *raja- ja meriosaston päällikkönä taikka henkilöstöosaston päällikkönä* palveleva kenraali tai amiraali.

Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköistä, rajavartiostojen ja merivartiostojen alueellisista rajoista sekä *rajavartiolaitoksen* päällikön oikeudesta määrätä *Rajavartiolaitoksen* hallintoyksiköiden tarkemmasta kokoonpanosta sekä *rajavartiolaitoksen* johtosuhteista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Rajavartiolaitos on sisäministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion keskuhallintoon kuuluva viranomainen. Rajavartiolaitosta johtaa sisäministeriössä *Rajavartiolaitoksen* päällikkö alaisinaan hallintoyksikköinä *Rajavartiolaitoksen* esikunta, rajavartiostot ja merivartiostot, Raja- ja merivartiokoulu sekä vartiolentolaivue (*hallintoyksiköt*).

Rajavartiolaitoksen esikuntaa johtaa *Rajavartiolaitoksen* apulaispäällikkö ja muuta hallintoyksikköä asianomaisen hallintoyksikön päällikkö. Muut hallintoyksiköt ovat *Rajavartiolaitoksen* esikunnan alaisia. Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisena tämän ollessa estyneenä toimii *Rajavartiolaitoksen* apulaispäällikkö ja hänenkin estyneenä ollessaan *Rajavartiolaitoksen* esikunnan *raja- ja meriosaston, henkilöstöosaston tai teknillisen osaston päällikkönä* palveleva kenraali tai amiraali.

Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköistä, rajavartiostojen ja merivartiostojen alueellisista rajoista sekä *Rajavartiolaitoksen* päällikön oikeudesta määrätä *Rajavartiolaitoksen* hallintoyksiköiden tarkemmasta kokoonpanosta sekä *Rajavartiolaitoksen* johtosuhteista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

*Voimassa oleva laki*

9 §

*Rajavartiolaitoksen virat*

Rajavartiolaitoksessa on upseerin, erikoisupseerin, opistoupseerin, merivartijan ja rajavartijan sotilasvirkoja. Rajavartiolaitoksessa voi lisäksi olla muita virkoja sekä määräaikaisessa virkasuhteessa olevaa henkilökuntaa.

Rajavartiolaitoksen virkojen perustamisesta, muuttamisesta ja lakkauttamisesta sekä sijoittamisesta ja siirtämisestä rajavartiolaitoksessa säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

(uusi)

(uusi)

26 b §

*Opiskelijan muut tehtävät*

*Ehdotus*

9 §

*Rajavartiolaitoksen virat*

Rajavartiolaitoksessa on upseerin, erikoisupseerin, opistoupseerin, merivartijan ja rajavartijan sotilasvirkoja. Rajavartiolaitoksessa voi lisäksi olla muita virkoja sekä määräaikaisessa virkasuhteessa olevaa henkilökuntaa.

Rajavartiolaitoksen virkojen perustamisesta, muuttamisesta ja lakkauttamisesta sekä sijoittamisesta ja siirtämisestä rajavartiolaitoksessa säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

*Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voidaan nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan, mistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.*

12 a §

*Rajavartiolaitoksen eräisiin siviilivirkoihin nimittäminen*

Valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeinen Rajavartiolaitoksen siviilivirka voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyttä arvioitaessa otetaan huomioon:

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

Edellä 1 momentissa säädetty ei koske virkoja, joihin valtioneuvosto nimittää.

26 b §

*Opiskelijan muut tehtävät*

Luonnos 6.4.2023

*Voimassa oleva laki*

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 erityistilanteiden hoitamiseksi.

Rajavartijan peruskurssin opiskelijan toimivaltuuksista 1 momentissa tarkoitettussa tehtävässä säädetään rajavartiolain 34 g §:ssä.

*Ehdotus*

Rajavartiolaitoksen esikunta voi määrätä *Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia opintoja suorittavan kadetin ja* riittävän koulutuksen saaneen rajavartijan peruskurssin opiskelijan suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se on tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi.

*Kadetin ja* rajavartijan peruskurssin opiskelijan toimivaltuuksista 1 momentissa tarkoitettussa tehtävässä säädetään rajavartiolain 34 g §:ssä.

*Maanpuolustuskorkeakoulua on kuultava ennen kadetin määräämistä 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

## Laki

### rajavartiolain 34 g §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

*Voimassa oleva laki*

34 g §

*Rajavartijan peruskurssin opiskelijat*

Mitä 34 d–34 f §:ssä säädetään, sovelletaan myös rajavartijan peruskurssin opiskelijaan *silloin*, kun hänet määrätään

*Ehdotus*

34 g §

***Kadetit ja*** *rajavartijan peruskurssin opiskelijat*

Mitä 34 d–34 f §:ssä säädetään, sovelletaan myös *kadettiin ja* rajavartijan peruskurssin opiskelijaan, kun *heidät* määrätään

Luonnos 6.4.2023

*Voimassa oleva laki*

rajavartiolaitoksen hallintolain 26 b §:n 1 momentissa tarkoitettuun opiskelun ulkopuoliseen tehtävään.

*Ehdotus*

rajavartiolaitoksen hallintolain 26 b §:n 1 momentissa tarkoitettuun opiskelun ulkopuoliseen tehtävään.

\_\_\_\_\_

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

·

\_\_\_\_\_