

19.5.2023

VN/1114/2023

VN/1114/2023-OM-16

Sisäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien vahvistamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien vahvistamisesta. Luonnoksessa ehdotetaan, että tiettyjä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamalla ja Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja voitaisiin tilapäisesti määrätä koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin. Tavoitteena on henkilöstöresurssien turvaaminen sekä normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen.

Siviilivirkaan nimittäminen haettavaksi julistamalla

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 12 a §, jossa säädettäisiin, että eräät Rajavartiolaitoksen siviilivirat voitaisiin täyttää haettavaksi julistamalla. Säännöksellä poikettaisiin valtion virkamieslain pääsääntöön viran julkisesta hausta. Säännös vastaa pitkälti poliisin hallinnosta annettuun lakiin lisättyä 12 a §:ää (HE 118/2022 vp, EV 177/2022 vp), joka oli myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 45/2022 vp). Luonnoksen perusteluissa on siten hahmotettu ehdotuksen merkitys perustuslain 6, 12, 21 ja 125 §:n 2 momentin kannalta.

Ehdotusta perustellaan luonnoksessa pitkälti selostamalla esityksen HE 118/2022 vp ja siitä annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon sisältöä. Esitystä tulee täsmentää selostamalla asianmukaisesti, minkä vuoksi on välttämätöntä ja mikä on se hyväksyttävä syy, että julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen ulotetaan kaikkiin luonnoksen 12 a §:ssä lueteltuihin tilanteisiin, jotka vaikuttavat kattavan potentiaalisesti hyvinkin laajan joukon ("valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeinen siviilivirka"). Voitaneen ajatella, että lähes kaikki Rajavartiolaitoksen virat ovat valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta jollain tapaa keskeisiä, minkä vuoksi poikkeamismahdollisuus muodostuu hyvin laajaksi. Perusteluiden sivuilla 6-7 tarvetta poiketa julkisesta hakumenettelystä perustellaan lähinnä kyberturvallisuustehtävien kautta, mutta ehdotettu säännös on muotoiltu huomattavasti laajemmin (vrt. myös poliisin hallinnosta annetun lain 12 a §, jossa rajaus on täsmällisempi). Myös säännöksen käyttöalaa "valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeinen" tulee täsmentää sekä säädöstekstissä että sen perusteluissa.

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että säännöksessä ei olisi kyse perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin julkisuuden rajoittamisesta. Oikeusministeriö painottaa, että julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen kuitenkin käytännössä rajoittaa tiedonsaantia avoimista viroista ja näin ollen myös tietopyyntöjen tekemistä.

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan PeVL 45/2022 vp, että ehdotettua julkisesta hakumenettelystä poikkeavaa säännöstä on tulkittava suppeasti, sillä haettavaksi julistaminen on pääsääntö. Samaa on korostettava tässäkin yhteydessä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Lakiin ei ehdoteta vastaavaa asianosaisjulkisuutta rajoittavaa säännöstä julkista hakumenettelyä käytettäessä kuin poliisin hallinnosta annetun lain 12 a §:n 2 momenttiin ja 13 a §:n 3 momenttiin. Tällaisen säännöksen tarpeellisuuden arviointi kuuluu valmistelevalle ministeriölle, mutta esityksen perusteluissa olisi asianmukaista arvioida, merkitseekö näiltä osin poliisin hallinnosta annetusta laista poikkeaminen sitä, että julkisesta hakumenettelystä tulee tarve poiketa useammin.

Kadettien määrääminen tiettyihin tehtäviin

Luonnoksessa ehdotetaan myös, että Rajavartiolaitoksen esikunta voisi määrätä raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia opintoja suorittavan kadetin suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se on tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi (26 b §). Nykyisin tällainen mahdollisuus kohdistuu riittävän koulutuksen saaneen rajavartijan peruskurssin opiskelijoihin. Kadettien toimivaltuudet vastaisivat rajavartijan peruskurssin opiskelijoilla ja asevelvollisilla sekä vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla olevia toimivaltuuksia, kun he tukevat Rajavartiolaitoksen toimintaa (rajavartiolain 34 g §).

Esitysluonnoksessa on tehty selkoa siitä, että kadeteilla olisi tehtävien edellyttämä riittävä koulutus suoraan opintojen vaiheeseen ja aiempaan kokemukseensa pohjautuen. Lisäksi rajavartiolain 34 e §:n 2 momentti rajaa kadeteille annettavia tehtäviä heidän koulutuksensa mukaan. Kadeteille ehdotettuja toimivaltuuksia ja heidän valtiosääntöoikeudellista asemaa on arvioitava vastaavasti kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2018 vp asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien asemaa.

Säätämisperusteluissa todetaan, että myös kadettien käyttö ehdotettuihin tehtäviin olisi välttämätöntä. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene esimerkiksi lukumäärätietoa siitä, kuinka paljon vastaavin toimivaltuuksin Rajavartiolaitoksella on jo henkilöstöresurssia asevelvollisten, vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien sekä rajavartijan peruskurssin osallistujien kautta eli välttämättömyyden perustelu jää epäselväksi.

Kadettien nimittäminen määräaikaiseen sotilasvirkaan

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:n 3 momentissa mahdollistettaisiin kadetin nimittäminen määräaikaisesti sotilasvirkaan, mistä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Luonnoksen perusteluiden mukaan ”Rajavartiolaitoksella olisi tarve nimittää kadetteja määräaikaisesti sotilasvirkaan vain silloin, kun se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvan vakavan erityistilanteen hoitamiseksi.” (s. 30). Ehdotusta kadettien nimittämiseksi määräaikaisiin virkoihin perustellaan vakavan erityistilanteen hoitamisen lisäksi sillä, että ”sotilasvirassa palveleminen olisi sotilaskurinpitösäännösten näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa”.

Esitysluonnoksessa vaikuttaa olevan sisäinen ristiriita: Luonnoksessa ehdotetaan mahdollistettavaksi kadettien käyttö toisaalta Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n tarkoittamissa tilanteissa esikunnan määräyksellä. Näissä tilanteissa kadettien toimivalta ja oikeus voimakeinojen käyttöön on rajavartiolain nojalla rajoitettua. Luonnoksessa perustellaan, että kadeteilla on näihin tehtäviin riittävä koulutus. Samanaikaisesti luonnoksessa kuitenkin ehdotetaan, että kadetit voitaisiin nimittää vastaavissa erityistapauksissa määräaikaisiin virkasuhteisiin, joissa 26 b §:ään liittyviä rajoituksia kadetin toimivallan käytöstä ei olisi. Ehdotetun 9 §:n 3 momentin suhde 26 b §:ään jää epäselväksi. Esitysluonnoksesta ei myöskään käy selkeästi ilmi ehdotetun 9 §:n 3 momentin perustelut ja sääntelyn tarve sekä kysymykset kadettien toimivallasta ja mahdollisuudesta toimia itsenäisesti.

Merkittävää on lisäksi se, että luonnoksessa kadetin nimittämistä määräaikaiseen sotilasvirkaan ei ole rajoitettu lainkaan esimerkiksi siten, mihin sotilasvirkoihin kadetti voitaisiin nimittää, kuinka pitkäksi määräajaksi ja millaisin toimivaltuuksin. Säännös siten sanamuotonsa mukaan mahdollistaisi kadettien nimittämisen pitkiksikin määräajoiksi korkeisiin virkoihin, joissa tällä olisi itsenäinen toimivalta (vrt. ehdotettu 26 b §). Säännöksestä ei myöskään käy ilmi asianmukaisesti perusteluissa todettu edellytys vakavan erityistilanteen hoitamisesta. On lisäksi korostettava, että virkasuhde ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi akuuttien tilanteiden hoitamiseen, joita varten käytössä on 26 b §.

Luonnoksen 9 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuus jää liian väljäksi, sillä siitä ei ilmene mistä laissa säädetyistä seikoista valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä.

Ehdotettu 9 §:n 3 momentti kadettien nimittämiseksi määräaikaisiin sotilasvirkoihin vaikuttaa siten kaiken kaikkiaan alaltaan hyvin laajalta ja kadettien määrääminen määräaikaisiin sotilasvirkoihin

rajoittamattomalta. Säännöksen tarve ja sille esitetyt perustelut jäävät epäselviksi. Edelleen säännöksen suhde ehdotettuun 26 b §:ään, jonka käyttötilanne olisi sama kuin 9 §:n 3 momentin perusteissa todettu määräaikaisen virkanimityksen käyttötilanne, on ristiriitainen eikä ongelmaton.

osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö Timo Makkonen

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

SM Sisäministeriö

VN/1114/2023-OM-16

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: