



Lausuntotiivistelmä: luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta

1. Lausuntopyyntö

Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin, että Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin (577/2005) lisättäisiin uusi säännös, jonka mukaan valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeinen Rajavartiolaitoksen siviilivirka voitaisiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Välttämättömyyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon tiettyjä säännöksessä lueteltuja seikkoja. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia ja rajavartiolakia (578/2005) muutettaisiin myös siten, että Raja- ja merivartiokoululla opiskelevat kadetit voisivat vakavissa erityistilanteissa tukea Rajavartiolaitoksen toimintaa. Kadetteja voitaisiin vakavissa erityistilanteissa määrätä suorittamaan koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä tai vaihtoehtoisesti nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan. Lisäksi Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisjärjestelyt ajantasaistettaisiin.

Sisäministeriö pyysi hallituksen esityksestä lausunnon alla olevilta tahoilta ajalla 6.4.–19.5.2023 ja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta 16.5.–28.6.2023. Lausuntoja saatiin yhteensä 21 kappaletta. Lausunnon antoivat tähdellä merkityt tahot:

- Liikenne- ja viestintäministeriö * (ei lausuttavaa)
- Oikeusministeriö *
- Puolustusministeriö *
- Sisäministeriö
 - o maahanmuutto-osasto *
 - o poliisiosasto *
- Tasavallan presidentin kanslia
- Valtioneuvoston kanslia
- Valtiovarainministeriö *
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus *
- Eduskunnan oikeusasiamies *
- Valtioneuvoston oikeuskansleri *
- Tasa-arvovaltuutettu *
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu *

- Keskusrikospoliisi *
- Liikenne- ja viestintävirasto
- Poliisihallitus *
- Pääesikunta
- Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö *
- Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt:
 - o Kaakkois-Suomen rajavartiosto
 - o Kainuun rajavartiosto * (ei lausuttavaa)
 - o Lapin rajavartiosto * (ei lausuttavaa)
 - o Pohjois-Karjalan rajavartiosto *
 - o Länsi-Suomen merivartiosto * (ei lausuttavaa)
 - o Suomenlahden merivartiosto
 - o Raja- ja merivartiokoulu
- Suojelupoliisi *
- Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- Maanpuolustuskorkeakoulun oppilaskunta
- Poliisin ja Rajan henkilöstö JHL ry
- Päälystöliitto ry *
- Rajaturvallisuusunioni ry *
- Suomen Konepäälystöliitto SKL ry
- Upseeriliitto ry

Lausunnot ovat luettavissa lyhentämättöminä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksella SM004:00/2023.

2. Yleistä

Ahvenanmaan maakunnan hallitus totesi, että Rajavartiolaitoksen toiminta Ahvenanmaalla edellyttää, että sitä voidaan pitää siviiliviranomaisena ja sen Ahvenanmaalla suorittamat tehtävät eivät ole vastoin Ahvenanmaan maakunnan erityisasemaa koskevia säännöksiä. Esitys ei saa merkitä, että Puolustusvoimien alaista henkilökuntaa käytettäisiin Ahvenanmaalla. Lisäksi Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 36 §:n mukaan maakunta on ruotsinkielinen ja maakunnassa valtion viranomaisten virkakieli on ruotsi, mihin esityksessä on kiinnitetty huomiota.

Poliisihallitus piti ehdotettua sääntelyä perusteltuna Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien luonteen vuoksi.

Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö piti valmisteltua hallituksen esitysluonnosta tarpeellisenä ja yhtyi siinä todettuun kantaan, että esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Taloudelliset vaikutukset muodostuisivat käytännössä vain määrääjäksi virkaan nimitettävien kadettien palkkakustannuksista, jotka olisivat Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin suhteutettuna verrattain vähäinen menoerä.

Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja asemaa Suomen puolustusjärjestelmässä koskevan alaluvun (2.1.1) ensimmäisessä kappaleessa tulisi todeta, että Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:ssä säädettyjen sotilasvirkojen lisäksi Rajavartiolaitoksessa voi lisäksi olla muita virkoja sekä määräaikaisessa virkasuhteessa olevaa henkilökuntaa. Sen sijaan viittaus rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvioista sekä tunnuskuvasta, ansiorivistä ja ansiomitalista annettuun tasavallan presidentin asetukseen (637/2005) on tässä yhteydessä tarpeeton.

Pohjois-Karjalan rajavartiosto totesi, että lakiesitys on perusteltu ja tarpeellinen Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien turvaamiseksi.

Suojelupoliisin mukaan ehdotukset on perusteltu asianmukaisesti ja niiden toteuttaminen on tarpeen esityksen tärkeinä pidettävien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Rajaturvallisuusunioni piti ehdotettuja muutoksia kannatettavana.

3. Mahdollisuus täyttää eräitä siviilivirkoja haettavaksi julistamatta

Oikeusministeriö totesi, että säännöksellä poikettaisiin valtion virkamieslain (750/1994) mukaisesta pääsäännöstä eli viran julkisesta hausta. Säännös vastaisi pitkälti poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992) lisättyä 12 a §:ää (HE 118/2022 vp, EV 177/2022 vp), joka oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 45/2022 vp). Perustuslakivaliokunta korosti, että julkisesta hakumenettelystä poikkeavaa säännöstä on tulkittava suppeasti, sillä haettavaksi julistaminen on pääsääntö. Samaa on korostettava tässä yhteydessä. Esitysluonnoksen perusteluissa on hahmotettu ehdotuksen merkitys Suomen perustuslain 6, 12 ja 21 §:n sekä 125 §:n 2 momentin kannalta.

Säännöksen soveltamisalaa tulee täsmentää säädöstekstissä ja sen perusteluissa. Esityksessä tulee myös selostaa, minkä vuoksi on välttämätöntä ja mikä on se hyväksyttävä syy, että julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen ulotetaan kaikkiin luonnostelussa pykälässä lueteltuihin tilanteisiin, jotka kattavat potentiaalisesti hyvin laajan joukon. Lähes kaikki Rajavartiolaitoksen virat lienevät valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta jollain tapaa keskeisiä, minkä vuoksi poikkeamismahdollisuus muodostuisi hyvin laajaksi. Perusteluissa 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).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan säännöksessä ei olisi kyse perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin julkisuuden rajoittamisesta. Oikeusministeriö painotti, että julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen kuitenkin käytännössä rajoittaa tiedonsaantia avoimista viroista ja näin ollen myös tietopyyntöjen tekemistä. Esitysluonnoksessa 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, mutta perusteluissa tulisi arvioida, merkitseekö tämä, että julkisesta hakumenettelystä tarvitsee poiketa useammin.

Puolustusministeriö totesi, että esitys julkisesta hakumenettelystä poikkeamisesta koski vain rajallista määrää Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja. Poikkeamiselle on puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitetty painavat perusteet. Toisaalta nimityksen tulee edelleen perustua oikeudelliseen kelpoisuuden arvioimiseen ja hallinnolliseen nimitysharkintaan hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Tätä onkin painotettu hallituksen esityksessä vahvasti. Puolustusministeriö piti ehdotusta perusteltuna.

Sisäministeriön poliisiosasto totesi, että esitysluonnoksessa ehdotetaan vastaavaa muutosta Rajavartiolaitoksen tiettyihin valmiuden ja maapuolustuksen kannalta keskeisiin siviilivirkoihin kuin poliisin osalta säädettiin lailla poliisin hallinnosta annetun muuttamisesta (1130/2022). Rajavartiolaitoksen sotilasvirat on jo mahdollista täyttää ilman julkista hakua. Poliisia koskeva voimassa oleva sääntely on tietyiltä osin esitysluonnosta tarkkarajaisempaa (ks. HE 118/2022 vp). Keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virkojen täyttäminen haettavaksi julistamatta on säädetty rajatummaksi, minkä lisäksi poliisin osalta on säädetty tarkemmin tilanteista, joissa virka tai virkasuhde täytetään julkisessa hakumenettelystä. Tällöin esimerkiksi nimitietoja voidaan jättää ilmoittamatta hakijoille. Tulisi myös pohtia, pitäisikö suojelupoliisia koskevan osuuden olla erillisen ”siviilitiedusteluviranomaiset” -väliotsikon alla.

Valtiovarainministeriö totesi, että valtion virkojen täyttämisen lähtökohtana on avoin hakumenettely ja hakijoiden yhdenvertainen arviointi. Avoimesta hausta voidaan laissa säädetyin perustein poiketa erityisesti silloin, kun henkilöstö koulutetaan itse eikä avoimilta työmarkkinoilta ole saatavissa osaamiseltaan kyvykkäitä hakijoita. Hakumenettelyn tulee myös tällöin täyttää objektiivisuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimukset. Ehdotettu säännös olisi poikkeus valtion virkamieslaissa omaksuttuun pääsääntöön, jonka mukaan virka on julistettava haettavaksi ennen sen täyttämistä. Haettavaksi julistaminen on pääsääntö ja haettavaksi julistamatta jättäminen poikkeus, jota on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti.

Säännösluonnoksessa asetettujen perusteiden lisäksi säännöstekstissä tulisi määritellä tehtäväperusteisesti ne virat, joihin poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä kohdistuisi. Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on myös tärkeää, että poikkeaminen hakumenettelyn julkisuudesta edellyttää yksittäistapauksellista arviointia siitä, että se on välttämätöntä tehtävän luonteen kannalta. Myös perustuslakivaliokunta on viitannut tähän lausunnossaan 45/2022 vp – HE 118/2022 käsitellessään vastaavia muutoksia poliisin hallinnosta annettuun lakiin. Lisäksi ehdotuksen sanamuoto ”voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta” viittaa viranomaiselle jäävään harkintavaltaan, ja tältä osin on huomattava, että kyse on oikeusharkinnasta. Esitysluonnoksen perusteella on myös epäselvää, täytettäisiinkö virat suoraan ilman mitään dokumentoitavaa valintaprosessia vai ilmoitettaisiinko viraston sisällä halukkuudesta avoimeen tehtävään.

Esitysluonnoksessa tarkoitetuissa nimityksissä tulee soveltaa perustuslain 125 §:ssä säädettyjä yleisiä nimitysperusteita, ja ilman julkista hakumenettelyä nimitettävän henkilön tulee täyttää kyseisen viran tai tehtävän yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Ehdotettuja poikkeuksia ei saa käyttää syrjimiseen tai suosimiseen. Rajavartiolaitoksen sisäisessä ja ulkoisessa laillisuusvalvonnassa tulee ottaa huomioon, että nimityspäätöksiä tehdään myös haettavaksi julistamatta, jolloin niihin ei voi

hakea muutosta valittamalla. Haettavaksi julistamatta tehtävistä nimityksistä tulee laatia normaalit virantäyttöä koskevat asiakirjat, jotka muodostavat perustan laillisuusvalvonnalle.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että viran haettavaksi julistaminen on perustuslakiin nojaava pääsääntö. Siitä voidaan poiketa laintasoisella sääntelyllä edellyttäen, että poikkeamiseen on asialliset ja syrjimättömät perusteet. Haettavaksi julistaminen takaa osaltaan menettelyn julkisuuden, minkä avulla varmistetaan, että kaikki virasta kiinnostuneet henkilöt otetaan virkaa täytettäessä huomioon. Näin hakumenettelyssä yhtyvät julkinen ja yksityinen etu. Hakumenettelyn julkisuus on osa viranomaistoiminnan julkisuutta ja takaa myös mahdollisuutta täysipainoiseen muutoksenhakuun. Jos virkaa ei julisteta haettavaksi, ei ole kilpahakijoita, joiden kesken voisi tehdä näiden nimitysperusteiden vertailua. Näin ollen ei voida arvioida, tuliko perustuslain 125 §:n 2 momentin ja yleisen edun kannalta paras henkilö valituksi.

Esitysluonnoksen perusteella on vaikea tarkemmin arvioida, kuinka vakavia Rajavartiolaitokseen viranomaisena ja valmiusorganisaationa kohdistuvat potentiaaliset turvallisuusriskit ovat, mitä Rajavartiolaitoksen toimintoja ne koskevat ja missä määrin ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin vaikuttaa niihin. Näin ollen nyt esitettyjen julkisuutta rajoittavien ja perustuslain 125 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisten säännösten välttämättömyyden arviointi on vaikeaa. Ehdotuksen kansainvälisen vertailun osuus on siinä määrin yleisluontoinen, ettei siitä voi tehdä tarkempia päätelmiä nyt ehdotetun sääntelyn asemasta verrattuna muihin maihin. Esitysluonnoksessa ei myöskään arvioida, paljonko Rajavartiolaitoksen siviiliviroista tulisi kuulumaan ei-julkisen hakumenettelyn piiriin.

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin nykysääntelyn epäsymmetria verrattuna Puolustusvoimiin. Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 36 a §:n mukaan lähes kaikki Puolustusvoimien virat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Tämän taustalla eivät ole olleet nyt käsiteltävän lakiesityksen syyt, vaan kyse on yleisestä Puolustusvoimia koskevasta ratkaisusta. Kyseisen ratkaisun perustelut saattavat kuitenkin olla jossain määrin yhteneväisiä tässä esitysluonnoksessa esitettyjen syiden kanssa erityisesti maanpuolustuksen intressien suojaamisen osalta. Toisaalta esitysluonnoksessa on tuotu esiin myös nykysääntelyn epäsymmetria Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin nähden, jotka kaikki voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Kaikki Rajavartiolaitoksen tehtävät eivät voi olla lähtökohtaisesti julkisuudelta suojattuja, vaikka kysymys olisikin valmiusorganisaation toiminnasta.

Ehdotettu sääntely sisältää kaksivaiheisen harkinnan virantäyttömenettelyä valittaessa. Ensin tulee harkita, onko kyseessä valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeinen siviilivirka. Jos näin on, seuraavaksi on harkittava, edellyttääkö tehtävän luonne välttämättä viran täyttämistä haettavaksi julistamatta, jolloin otetaan huomioon säännösehdotuksessa mainitut 1) Rajavartiolaitoksen henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus; 2) täytettävä tehtävä ja siihen liittyvät uhkat; 3) kyberturvallisuuden suojaaminen; tai 4) muu erittäin tärkeä yleinen etu. Näin ollen tehtävän luonne ja välttämättömyyden tapauskohtainen arvio ovat keskeisiä arviointiperusteita päätettäessä viranhakumenettelystä. Tällä pyritään varmistamaan, että virantäyttömenettely kohdistuu

riittävän tarkkarajaisesti niihin virkoihin, joissa sen käyttäminen on suojattavien intressien vuoksi välttämätöntä.

Oikeusasiamies piti kuitenkin epäselvänä ja tulkinnanvaraisena sitä, mitä valmiuden kannalta keskeisellä siviiliviralla tarkoitetaan. Ilmaisuu on varsin laaja ja monitulkintainen ottaen huomioon, että sen nojalla esitetään julkisesta viranhausta poikkeamista, eikä sitä tulisi tulkita kovin laeasti. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty seikkoja, joita voidaan ottaa huomioon arvioitaessa viran keskeisyyttä valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta. Tällaisiksi on mainittu 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. Kriteerit, joiden nojalla arvoitaisiin siviiliviran keskeisyyttä valmiuden kannalta, ovat väljästi määriteltyjä ja esimerkinomaisia. Erilaisilla tehtävämäärittelyillä pystytään myös helpohkosti rajamaan tällaisen viran sisältöä joko kriteerit täyttäväksi tai niiden ulkopuolelle jääväksi. Pelkästään viran nimikkeen perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä siihen kuuluvista tehtävistä.

Ilmaisu "valmiuden kannalta keskeinen" tulisi tarkentaa esimerkiksi tarkoittamaan sotilaallista valmiutta, joka olisi jossain määrin päällekkäinen maanpuolustuksen kanssa, Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista tai valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin varautumista. Nämä valmiuteen liittyvät elementit käyvät ilmi Rajavartiolaitoksen kuvauksesta valmiusorganisaationa. Maanpuolustuksen kannalta keskeinen siviilivirka on sen sijaan helpommin hahmotettavissa. Rajavartiolaitain 3 ja 25 §:n perusteella Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet sotilaallisessa maanpuolustuksessa ovat tulkittavissa osallistumistehtäväksi Puolustusvoimien toimiessa vastuuviranomaisena. Tämän vuoksi Puolustusvoimilla tulee olla ohjausvastuullinen rooli Rajavartiolaitoksen varautuessa sotilaalliseen maanpuolustukseen ja arvioidessa maanpuolustuksen kannalta keskeisiä tehtäviään ja toimintojaan.

Ehdotetun virantäyttöjärjestelyn piiriin kuuluvat virat tulisi lain tasolla rajata tehtäväperusteisesti nyt esitettyä tarkemmin, minkä lisäksi niiden tulisi olla nyt esitettyä yksilöidymmin sidoksissa rajavartiolaitain 3 §:stä ilmeneviin Rajavartiolaitoksen tehtäviin. Julkisuuden rajoittamiselle ja menettelyn välttämättömyyden arvioimiseksi on esitetty sinänsä asiallisia ja hyväksyttäviä perusteita, jotka liittyvät viranomaisen, virkamiehen ja erittäin tärkeän yleisen edun suojaamiseen. Virat tulisi kuitenkin yksilöidä säännöksessä nyt esitettyä tarkemmin, jotta näillä seikoilla voitaisiin perustella julkisuuden rajoittamista. Lisäksi se, mikä on välttämätöntä ja mikä esimerkiksi vain tarpeellista, jää väistämättä tulkinnan- ja arvostuksenvaraiseksi.

Virkamiehen oikeusturvan ja laillisuusvalvonnan kannalta on merkityksellistä, että nimityspäätöksestä ei saa valtion virkamieslain 59 §:n mukaan valittaa, jos virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt tällaista valituskieltoa ongelmallisena (PeVL 42/2017 vp). Kantelumenettely ei kuitenkaan voi korvata valitusmenettelyä eikä sitä voi verrata tuomioistuinkontrolliin. Tuomioistuimella on huomattavasti paremmat mahdollisuudet tutkia asiaa perusteellisesti muun muassa hankkimalla näyttöä ja

arvioimalla nimityspäätöksen lainmukaisuutta, ja sillä on käytettävissä tehokkaammat keinot puuttua havaittuun lainvastaisuuteen. Kantelumenettelyssä ei voida kumota tehtyä nimityspäätöstä.

Täytettäessä virka sitä haettavaksi julistamatta tulisi laatia ainakin seikkaperäinen nimitysmuistio, jossa ensinnäkin perusteltaisiin, miksi tähän menettelyyn on päädytty. Toiseksi siinä tulisi arvioida mahdollisia kyseeseen tulevia henkilöitä tai ainakin henkilöpiiriä (koulutus, työkokemus yms.). Tuskin voinee olla virkaa, johon on mahdollista ajatella nimitettäväksi vain yksi tietty henkilö. Näin voidaan parantaa mahdollisuuksia arvioida menettelyn yleistä hyväksyttävyyttä sekä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista. Kolmanneksi muistiossa tulisi esittää perustelut tietyn henkilön valinnalle. Näin parannettaisiin jälkikäteisvalvonnan mahdollisuuksia tilanteessa, jossa viranomaisen harkintavalta on laaja ja muut oikeusturvakeinot vähissä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri totesi, että muutosehdotus, jonka mukaan tiettyjä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä, on merkittävä useiden perusoikeuksien kannalta. Se myös merkitsee poikkeusta valtion virkamieslaissa omaksuttuun pääsääntöön, jonka mukaan virka on julistettava haettavaksi ennen sen täyttämistä. Virkojen avoin hakumenettely turvaa osaltaan perustuslain 12 §:ssä turvatus julkisuusperiaatteen ja perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden toteutumista erityisesti suhteessa perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyihin julkisten virkojen yleisiin nimitysperusteisiin. Julkisen hakumenettelyn voidaan katsoa turvaavan myös perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa niin hakijoiden yksilöllisen oikeusturvan kuin hyvän hallinnon takeiden kannalta.

Ehdotusluonnoksessa on tunnistettu sen merkityksellisyys suhteessa perusoikeuksiin ja perusoikeusnäkökulmaa on arvioitu varsin kattavasti. Pohjimmiltaan kyse on perus- ja ihmisoikeuksien ja Rajavartiolaitoksen tehtäviin liittyvän painavan yhteiskunnallisen intressin yhteensovittamisesta. Ehdotusluonnoksessa on tuotu esille lakiehdotusta puoltavia hyväksyttäviä ja muuttuvassa turvallisuustilanteessa varsin painavia valmiuteen ja maanpuolustukseen liittyviä perusteita ehdotukselle. On myös huomioitava, että Rajavartiolaitoksen sotilasvirat voidaan jo nykyisin täyttää niitä haettavaksi julistamatta.

Perustuslakivaliokunta on syksyllä 2022 arvioinut osin samantyyppistä lakiesitystä, jossa suojelupoliisille, keskusrikospoliisille ja paikallispoliisille ehdotettiin tietyn edellytyksin rajattua mahdollisuutta poiketa julkisesta hakumenettelystä (PeVL 45/2022 vp, HE 118/2022 vp). Lakiesitys voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta piti täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta perusteltuna, että poliisin hallinnosta annetun lain 12 a §:ssä määritellään keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin osalta tehtäväperusteisesti virat ja virkasuhteet, joihin poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä kohdistuu. Sen sijaan suojelupoliisin osalta virkoja ei edellytetty vastaavalla tavalla yksilöitäviksi, mille nähtiin hyväksyttävät, ennen kaikkea suojelupoliisin tehtävien muuttuneeseen luonteeseen kiinnittyvät perusteet. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan toteamat näkemykset ovat merkityksellisiä myös Rajavartiolaitosta koskevan ehdotuksen arvioinnissa.

Rajavartiolaitosta koskevassa ehdotuksessa on osin näiden välimuoto, jossa säännöksen soveltamisala on rajattu kattamaan Rajavartiolaitoksen valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeiset siviilivirat, ja sen soveltaminen edellyttäisi tapauskohtaista välttämättömyyden arviointia ehdotetussa säännöksessä lueteltujen seikkojen näkökulmasta. Oikeuskansleri piti sinänsä kannatettavana tämällyypistä ratkaisua, jossa säännökseen soveltamisalaa on rajattu yleisellä tasolla tiettyihin keskeisiin virkoihin, minkä lisäksi sen käyttöä rajaa yksittäistapauksellinen välttämättömyysarviointi. Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että poikkeaminen hakumenettelyn julkisuudesta edellyttää yksittäistapauksellista arviointia siitä, että se on välttämätöntä tehtävän luonteen kannalta.

Määritelmä valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisistä Rajavartiolaitoksen siviiliviroista on toistaiseksi verraten avoin ja tulkinnanvarainen. Lähtökohtaisesti viran keskeisyys voisi viitata viran organisatoriseen asemaan, jolloin säännöksen soveltamisala rajautuisi lähinnä ylimpiin virkoihin. Esitysluonnoksen perusteluiden nojalla tämä ei kuitenkaan ole tarkoitus. Säännöksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden lisäämiseksi olisi syytä pohtia, voisiko keskeisiä siviilivirkoja joillain kriteereillä yksilöidä tarkemmin. Tulisi harkita, että perusteluissa olevia viran keskeisyyden arviointikriteerejä nostettaisiin ainakin osin myös säännökseen. Tällöin säännös, eivätkä vain sen perustelut, osoittaisi täsmällisemmin, että viran keskeisyyden arvioinnissa olennaista ovat muun ohella konkreettiset virkatehtävät eikä vain viran organisatorinen asema.

Luonnoksessa ei ole esitetty, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Tämä on oikeuskanslerin mukaan sinänsä perusteltua ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta on äskettäin antanut poliisin hallinnosta annetun lain muuttamiseen lausuntonsa, jossa käsiteltiin keskeisesti samoja oikeudellisia kysymyksiä. Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä on perusteltu ehdotusluonnoksessa kokonaisuudessaan varsin kattavasti ja asianmukaisesti. Toisaalta arvioitaessa perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitystä ja jatkovalmistelussa on huomioitava, että ehdotettu Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain säännös ei ole aivan samansisältöinen kuin poliisin hallinnosta annetun lain muutokset. Lopulliseen ehdotukseen saattaa sisältyä ainakin keskeisten siviilivirkojen määrittelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden osalta sellaisia aitoja tulkintaongelmia, joihin perustuslakivaliokunta ei aiemmassa launnossaan ottanut kantaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuuteen vaikuttaa lausuntopalautteen jälkeinen jatkovalmistelu, jolla säännöksen soveltamisalaa saadaan mahdollisesti yhä täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi. On joka tapauksessa erittäin tärkeää, että menettelyn toimivuutta valvotaan tarkoin, perusoikeuksien toteutumista arvioidaan kokemusten karttuessa ja menettelyä kehitetään tarvittaessa.

Tasa-arvovaltuutettu totesi, että esitysluonnoksella ei saa kaventaa syrjintää epäilevän käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja ja mahdollisuutta hyvitykseen. Syrjintää epäilevällä on oltava käytettävissään aineisto, jonka perusteella hän pystyy esittämään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä *tasa-arvolaki*) 9 a §:ssä tarkoitettuja tosiseikkoja syrjintäoletaman syntymiseksi (ansiovertailu) ja tarvittaessa viemään asian tuomioistuimeen. Jatkovalmistelussa on varmistettava tasa-arvolain säännösten noudattaminen ja syrjintää epäilevän oikeusturva. Ehdotettu menettely vaikuttaisi sellaisten henkilöiden oikeusturvaan, jotka olisivat

olleet kiinnostuneita virasta eivätkä viranomaisen valitseman virantäyttömenettelyn vuoksi voineet hakea sitä.

Tasa-arvovaltuutettu katsoi, että esitysluonnoksessa ei rajata tehtäviä niiden sisällön perusteella, toisin kuin poliisin hallinnosta annettuun lakiin vuoden 2023 alusta voimaan tulleessa muutoksessa. Tasa-arvovaltuutettu viittasi perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 45/2022 vp, jonka mukaan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta oli perusteltua, että lakiehdotuksessa määriteltiin tehtäväperusteisesti keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virat, joihin poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä kohdistuu. Esitysluonnoksessa ei myöskään avata, miten tasa-arvolain 10 §:n nojalla pyynnöstä annettava selvitys ja sen edellyttämät, lähtökohtaisesti julkiset asiakirjat suhteutuvat esityksen tavoitteeseen ehkäistä viranhakuprosessin hyväksikäyttämistä turvallisuusviranomaisten toimintaan kohdistuvassa tiedustelussa, eikä arvioida sen vaikutusta esitetyn keinon oikeasuhtaisuuteen.

Työntekijöiden sukupuolijakauman näkökulmasta siviilivirkojen täyttämisen mahdollistaminen haettavaksi julistamatta on huolestuttava kehityssuunta, joka voi vaarantaa Rajavartiolaitoksen tasa-arvotavoitteiden saavuttamisen. Viran täyttäminen haettavaksi julistamatta vaikuttaisi siten, että organisaation ulkopuolella olevat pätevät henkilöt eivät voi hakea virkaan, ja organisaation sisällä henkilökunnasta 85 % on miehiä. Muutos ei edistäisi pätevien naisten mahdollisuuksia tulla valituksi Rajavartiolaitoksen virkoihin, vaan sillä voi päinvastoin olla negatiivisia vaikutuksia henkilöstön jo valmiiksi epätasaiseen sukupuolijakaumaan. Esitysluonnoksessa olisi ollut tärkeää arvioida, miten esitetyt säännökset joko edistävät sukupuolten tasa-arvoa taikka uhkaavat heikentää tasa-arvotavoitteiden saavuttamista. Positiivista on, että esitysluonnoksessa mainitaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulmien edistämisen kannalta merkityksellisinä Rajavartiolaitoksen sisäinen laillisuusvalvonta sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat sekä niiden asianmukainen täytäntöönpano. Esitysluonnoksen vaikutukset on tärkeää huomioida tulevissa Rajavartiolaitoksen strategioissa ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa. Tasa-arvosuunnitelmien voimassaolo ja säännöllinen päivittäminen on myös merkityksellistä tasa-arvon suunnitelmallisen edistämisen kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta olisi parempi, että säännöksessä määriteltäisiin ne virat, joiden kohdalla julkisesta hakumenettelystä voitaisiin poiketa. Rajavartiolaitoksen siviilivirkojen täyttöä ilman julkista hakua on perusteltu Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston tieto- ja kyberturvallisuusyksikön perustamisella, mutta yksikön koko ei ilmene esitysluonnoksesta. Esitysluonnoksen mukaan siviilivirkoihin nimittäminen ilman julkista hakua ei kuitenkaan koskisi vain tieto- ja kyberturvallisuusyksikköä, vaan mahdollistaisi ei-julkisen rekrytoinnin koko Rajavartiolaitoksen toimintojen osalta tietyn edellytyksin. Lähtökohtaisesti mikä tahansa Rajavartiolaitoksen tehtävä saattaa sisältää ehdotetussa säännöksessä mainittuja seikkoja. Käytännön kannalta olennaista on, kuinka väljästi Rajavartiolaitos tulkitseisi välttämättömyyttä rekrytointikäytännöissään.

Ei-julkinen hakumenettely olisi omiaan vaikeuttamaan virantäytön lainmukaisuuden valvontaa. Jotta ulkopuolinen laillisuusvalvonta olisi käytännössä mahdollista, olisi Rajavartiolaitoksen erityisesti

huolehdittava, että myös ei-julkisista rekrytoinneista laaditaan riittävän yksityiskohtaiset nimityspäätökset ja virantäytön perustelut ilmenevät näistä asiakirjoista. Myös muiden virkanimitykseen liittyvien asiakirjojen on oltava ulkopuolisen laillisuusvalvojan käytettävissä. Ulkoisen laillisuusvalvonnan roolia korostaa se, että valtion virkamieslain 59 §:n mukaisesti nimityspäätöksestä ei saa valittaa, jos virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta.

Virantäytössä on noudatettava perustuslain 125 §:ssä säädettyjä yleisiä nimitysperusteita, vaikka virka täytettäisiin ilman julkista hakua. Lisäksi ei-julkisessa rekrytoinnissa voi syntyä epäily yhdenvertaisuuslaissa (1325/2011) kielletystä syrjinnästä, vaikka muilla kuin virkaan valitulla henkilöllä ei olisi asianosaisasemaa. Koska syrjintäepäilyä selvittäessä noudatetaan jaettua todistustaakkaa, on riittävä dokumentointi myös työnantajan intressissä, jotta sillä olisi edellytyksiä esittää todistelua syrjintäolettan kumoamiseksi.

Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu tiedusteli, voisiko Rajavartiolaitoksen virkamiesten siirtymisvelvollisuutta käyttää ehdotetun säännöksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ottaen huomioon, että Rajavartiolaitoksessa työskentelee lähes 3 000 henkilöä, siirtymisvelvollisuutta hyödyntämällä voitaisiin mahdollisesti suojata tiedustelun ja turvallisuuden kannalta keskeisiin tehtäviin siirrettäviä virkamiehiä, ellei tällaisten henkilöiden suhteellinen osuus Rajavartiolaitoksen henkilöstöstä kasva kovin suureksi.

Keskusrikospoliisi totesi, että ehdotettu säännös poikkeaa luonteeltaan vastaavasta voimassa olevasta poliisia koskevasta sääntelystä. Poliisin hallinnosta annetun lain 12 a §:ssä siviilivirkkojen täyttö ilman hakumenettelyä tai valitun nimi salattuna on rajattu vain pykälässä listattuihin tiettyihin tehtäviin liittyviin siviilivirkoihin. Rajavartiolaitokselle ehdotettu vastaava säännös on luonteeltaan huomattavasti laveampi. Ehdotettu säännös vaikuttaisi myös huomattavasti laveammalta kuin Puolustusvoimille tai suojelupoliisille määritellyt oikeudet nimittää siviilivirkoihin ilman julkista hakumenettelyä.

Ammattitaitoisten kyberosaajien rekrytointi keskusrikospoliisiin, kuten myös muualle valtiolla, tuottaa jo tällä hetkellä haasteita, sillä kilpailu osaavasta henkilökunnasta on tiukkaa. Keskusrikospoliisi toivoi, että mikäli ehdotus kyberosaajien rekrytoinnista Rajavartiolaitokselle ilman julkista hakumenettelyä hyväksytään, tarkasteltaisiin myöhemmin poliisin oikeutta vastaavanlaiseen rekrytointiin. Kilpailuasetelma valmiuden ja varautumisen kannalta tärkeissä osaajissa kyberalalla tiukkenee entisestään, jos rekrytoitavien osaajien palkkaus kriteereineen, koulutus ja osaaminen ovat julkisia vain osassa ydinviranomaisia.

Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö piti tarkoituksenmukaisena, että tiettyjä valmiuden ja maanpuolustuksen kanalta keskeisiä siviilivirkoja voitaisiin täyttää ilman julkista hakumenettelyä. Asiaa koskevassa luvussa korostuu uusi tieto- ja kyberturvallisuusyksikkö, mutta tekstissä voisi mainita, että valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä siviilivirkoja voisi täyttää ilman julkista hakumenettelyä myös muihin Rajavartiolaitoksen tehtäviin liittyen, esimerkiksi sotilaallisiin johtamisjärjestelmiin liittyviin teknillisen alan tehtäviin tai muihin valmiuden ja

maanpuolustuksen kannalta keskeisiin asiantuntijatehtäviin Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosastolla. Suunnittelu- ja talousyksikkö kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että esityksen sivulla 6 todetaan uudessa tieto- ja kyberturvallisuusyksikössä olevan sekä sotilas- että siviilivirkoja. Rajavartiolaitoksen virat on perustettu Rajavartiolaitokseen ja sijoitettu hallintoyksiköihin, ei tiettyyn yksikköön. Oikeampi ilmaisu olisi, että uudessa tieto- ja kyberturvallisuusyksikössä on sekä sotilas- että siviilitehtäviä.

Päällystöliitto piti ehdotusta Rajavartiolaitoksen siviilivirkaan nimittämisestä ilman viran julistamista kyberturvallisuuden ja valmiuden kannalta tarpeellisena. Tällaista virkaa täytettäessä tulee erityisesti huolehtia tasa-arvo-, yhdenvertaisuus- ja oikeusturvanäkökohdista yleisen luottamuksen säilymiseksi.

4. Kadetit Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena

Oikeusministeriö arvioi lausunnossaan ehdotusta, jonka mukaan Rajavartiolaitoksen esikunta voisi määrätä Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia opintoja suorittavan kadetin suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi (26 b §). Vastaava on nykyisin mahdollista riittävän koulutuksen saaneiden rajavartijan peruskurssin opiskelijoiden kohdalla. 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 opintojen vaiheeseen ja aiempaan kokemukseensa pohjautuen. Lisäksi voimassa oleva 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. Sääntämisympäristöperusteluissa todetaan, että myös kadettien käyttö ehdotettuihin tehtäviin olisi välttämätöntä. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene lukumäärätietoa siitä, kuinka paljon vastaavin toimivaltuuksin Rajavartiolaitoksella on jo henkilöstöresursseja asevelvollisten, vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien ja rajavartijan peruskurssilaisten kautta. Välttämättömyyden perustelu jää siten epäselväksi.

Lisäksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:n 3 momentissa mahdollistettaisiin kadetin nimittäminen määräaikaaisesti sotilasvirkaan, mistä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perusteluiden mukaan Rajavartiolaitoksella olisi tarve nimittää kadetteja määräaikaaisesti sotilasvirkaan vain silloin, kun se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvan vakavan erityistilanteen hoitamiseksi. Ehdotusta perustellaan vakavan erityistilanteen hoitamisen lisäksi sillä, että sotilasvirassa palveleminen olisi sotilaskurinpitosäännösten näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa.

Oikeusministeriön mukaan esitysluonnoksessa on sisäinen ristiriita. Luonnoksessa ehdotetaan mahdollistettavaksi kadettien käyttö toisaalta Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n

tarkoittamissa tilanteissa esikunnan määräyksellä, jolloin kadettien toimivalta ja oikeus voimakkeiden 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 rajauksia kadetin toimivallan käytöstä ei olisi. Ehdotettujen säännösten suhde jää epäselväksi ja niiden käyttötilanteet olisivat samat, mikä olisi ongelmallista.

Kadettien virkaan nimittämistä koskevan säännöksen perustelut ja tarve sekä kysymykset kadettien toimivallasta ja mahdollisuudesta toimia itsenäisesti jäävät epäselviksi. Ehdotus kadettien nimittämisestä määräaikaisiin sotilasvirkoihin vaikuttaa hyvin laajalta ja rajoittamattomalta. Ehdotusta ei ole rajoitettu esimerkiksi siten, mihin sotilasvirkoihin kadetti voitaisiin nimittää, kuinka pitkäksi määräajaksi ja millaisin toimivaltuuksin. Sanamuotonsa mukaan säännös mahdollistaisi kadettien nimittämisen pitkiksi määräajoiksi korkeisiin virkoihin, joissa tällä olisi itsenäinen toimivalta (vrt. ehdotettu 26 b §). Säännöksestä ei myöskään käy ilmi perusteluissa todettu edellytys vakavan erityistilanteen hoitamisesta. Luonnoksen asetuksenantovaltuus jää myös liian väljäksi, sillä siitä ei ilmene, mistä laissa säädetyistä seikoista valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä. Virkasuhde ei myöskään ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi akuuttien tilanteiden hoitamiseen, joita varten käytössä on 26 b §.

Puolustusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksessa Maanpuolustuskorkeakoulun kuulemista ehdotetaan vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n mukaiseen tehtävien määräämiseen mutta ei siihen, että kadetti nimitettäisiin määräaikaisesti sotilasvirkaan. Määräaikaiseen nimittämiseen liittyy kuitenkin ilmeisesti samanlainen arviointi siitä, voitaisiinko virassaoloaika mahdollisesti lukea koulutukseen kuuluvaksi vai onko opiskelijan haettava opiskelun keskeyttämistä. Puolustusministeriö esitti harkittavaksi, olisiko vastaava Maanpuolustuskorkeakoulun kuulemista koskeva momentti syytä lisätä myös ehdotetun uuden 9 §:n 3 momentin yhteyteen. Sotilasvirkaan nimitettyyn kadettiin ei lähtökohtaisesti sovellettaisi Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 5 luvun opintososiaalisia etuuksia koskevia säännöksiä.

Toinen ehdotettu kadetteja koskeva muutos olisi kokonaan uusi säännös, jonka mukaan Raja- ja merivartiokoululla opiskeleva kadetti voitaisiin nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan vakavan erityistilanteen niin edellyttäessä. Puolustusministeriö kiinnitti tältä osin huomiota siihen, että esitysluonnoksessa viitataan useassa kohdin perustuslain 128 §:n 2 momenttiin, jonka nojalla tasavallan presidentti nimittää upseerit. Lisäksi mainitaan, että kynnys kadetin nimittämiseen määräaikaisesti esimerkiksi nuoremman upseerin virkaan saattaisi käytännössä olla varsin korkealla. Rajavartiolaitoksen viroista ja niiden kelpoisuusvaatimuksista säädetään rajavartiolaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (651/2005). Rajavartiolaitoksessa on muun muassa nuoremman upseerin virkoja. Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26 §:n 1 kohdan mukaan nuoremman upseerin kelpoisuusvaatimuksena on upseerin tutkinto taikka sotatieteiden maisterin tai sotatieteiden kandidaatin tutkinto ja sotilasammattilliset opinnot. Voimassa oleva Rajavartiolaitosta koskeva lainsäädäntö ei siten mahdollista upseerin tutkintoon johtavia opintoja suorittavan kadetin nimittämistä nuoremman upseerin tai muuhunkaan upseerin

virkaan. Jää epäselväksi, missä tarkoituksessa kadetteja koskevassa yhteydessä viittaukset perustuslain 128 §:n 2 momentissa säädettyyn tasavallan presidentin nimitystoimivaltaan on mainittu. Esityksessä olisi hyvä avata, miten nimittämistoimivallasta on tarkoitus säätää. Mikäli Rajavartiolaitoksen nuoremman upseerin viran kelpoisuusehtoja suunniteltaisiin myöhemmin muutettavaksi siten, että jo kadetti voitaisiin nimittää nuoremman upseerin virkaan, puolustusministeriö pyytää, että sille annettaisiin mahdollisuus lausua esityksestä.

Rajavartiolaitoksen kadetteja koskevat muutokset koskevat lukumääräisesti melko vähäistä lisäresurssia vakavassa tilanteessa. Kustakin upseerin tutkintoon tähtävien opintojen vuosikursista vain muutama kadetti siirtyy Rajavartiolaitoksen Raja- ja merivartiokoululle kandidaatintutkinnon kolmannen vuosikurssin alusta lukien. Muutoksella tuotaisiin kuitenkin kaksi vaihtoehtoista menettelyä välttämättömän lisähenkilöstöresurssin saamiseksi Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvan äkillisen ja vakavan tilanteen hoitamiseksi. Tämä huomioiden puolustusministeriöllä ei ole muuta huomautettavaa kuin edellä todettu.

Sisäministeriön poliisiosasto esitti jatkovalmistelussa arvioitavaksi asetuksenantovaltuuden täsmentämistä, ettei siitä muodostu tarpeettoman avointa. Samalla voisi harkita, että sana ”määräaikaisesti” korvattaisiin virkamiesoikeudessa vakiintuneemmalla ilmaisulla ”määräaikainen virkasuhde”. Lisäksi esimerkiksi poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 16 §:n 2 momentissa on määritelty ne virkanimikkeet, joihin koulutuksessa olevia henkilöitä voidaan nimittää opintojen yhteydessä, ja määräjän pituus.

Valtiovarainministeriön mukaan kadetin opiskelija-aseman ja virkamiehen aseman yhteensovittamiseen liittyvät seikat jäävät epäselviksi ja ovat ongelmallisia. Valtiovarainministeriö tiedusteli, olisiko kyse virkasuhteessa opiskelusta, miten muun muassa virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyille kadetille opiskelun ajaksi korvauksetta annettava majoitus, muonitus, vaatetus, opiskeluvälineet sekä laajempi terveyden- ja sairaudenhoito sekä päiväraha ja matkakustannuskorvaukset suhteutuisivat palvelussuhdeaikaan virkamiehenä ja syntyisikö kadetille verotuksellista etua ja verovelvollisuus.

Valtiovarainministeriö suhtautui kielteisesti siihen, että sotilasvirkaan opiskeleville kertyisi jo opiskeluaikana sotilaseläkkeeseen oikeuttavaa palvelusta, koska sen säännökset poikkeavat yleisestä eläke- ja etuuslaskennasta ja ovat kustannuksiltaan yleistä eläkejärjestelmästä poikkeavia. Ei olisi myöskään perusteltua, että opiskeluvaiheessa oleva henkilö voitaisiin nimittää sotilasvirkaan tai vastaavaan määräaikaiseen virkasuhteeseen, ellei hän täytä virkaan ja sen tehtäviin säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Tarvittaessa tulee säätää selkeästi, missä vaiheessa opiskelija täyttää vaaditut alemmaa koulutustasoa edellyttävien virkojen kelpoisuusvaatimukset.

Esitysluonnoksen mukaan Rajavartiolaitoksen sotilasvirat on määritelty rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:ssä, eivätkä kadetit täytä rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26 §:n 1 kohdassa säädettyjä nuoremman upseerin kelpoisuusvaatimuksia. Rajavartiolain hallinnosta annetun lain 9 §:ssä säädetään myös muun muassa rajavartijan sotilasvirasta ja rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 29 §:ssä rajavartijan erityisistä

kelpoisuusvaatimuksista. Esitysluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, mistä tarkkaan ottaen on tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuuden tulee täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Esitysluonnoksen mukaan 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. Valtiovarainministeriö totesi, että määräaikaisen virkasuhteen perusteet kattavat myös esitysluonnoksessa määritellyt tilanteet ja määräaikaisissa tehtävissä tulisi lähtökohtaisesti käyttää määräaikaista virkasuhdetta. Määräaikaisesti virkaan nimittäminen viittaa puolestaan valtion virkamieslain 9.2 §:ssä säädettyyn tilanteeseen, jossa itse tehtävä on pysyvä, mutta on viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä syy nimittää henkilö tästä huolimatta vain määräajaksi.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto piti kannatettavana ehdotusta, että Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja voitaisiin vakavissa erityistilanteissa määrätä suorittamaan koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä tai vaihtoehtoisesti nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan. Esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa voi olla välttämätöntä saada Rajavartiolaitoksen tehtäviin lisää henkilöstöä. Laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon tilanne voi syntyä ja edetä nopeasti, jolloin on hyödyksi, että kadetit voidaan määrätä tehtävään nopealla aikataululla. Lisäksi heillä on koulutuksensa myötä jo valmiiksi tehtäviin liittyvää osaamista. Mahdollisuus hyödyntää kadetteja laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon tilanteen hoitamisessa parantaa valmiutta vastata näihin tilanteisiin.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että rajavartiolain hallinnosta annetun lain 9 §:ssä on tyhjentävästi lueteltu Rajavartiolaitoksessa olevat sotilasvirat, joita ovat upseerin, erikoisupseerin, merivartijan ja rajavartijan sotilasvirat. Näin ollen kadetti tultaisiin ilmeisesti nimittämään määräaikaisesti johonkin edellä mainittuun sotilasvirkaan. Kadetit eivät kuitenkaan täytä upseerin kelpoisuusvaatimuksia. Jää epäselväksi, mihin säännöksessä mainittuun sotilasvirkaan kadetteja tultaisiin määräaikaisesti nimittämään ja miten näiden virkojen kelpoisuusvaatimukset otettaisiin huomioon.

Kadetit eivät lähtökohtaisesti ole virassa tai virkasuhteessa, eivätkä siten ole virkamiesoikeudellisesti rinnastettavissa sotilasvirassa toimiviin ammattisotilaisiin. Kadetin nimittäminen määräaikaiseen sotilasvirkaan muuttaa kadetin virkamiesoikeudellista asemaa ja voi vaikuttaa tämän opintososiaaliseen asemaan. Esityksen mukaan Rajavartiolaitoksella olisi tarve nimittää kadetteja määräaikaisesti sotilasvirkaan vain silloin, kun se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvan vakavan erityistilanteen hoitamiseksi. Oikeusasiamies piti perusteltuna, että Maanpuolustuskorkeakoulua on esitysluonnoksessa kuvatuin tavoin kuultava ennen kadetin määräämistä esityksen tarkoittamaan tehtävää. Jää kuitenkin epäselväksi, edellyttääkö määräaikaiseen sotilasvirkaan nimittäminen nimitettävän kadetin suostumusta. Valtion virkamieslain perusteella virkaan ei voida nimittää ilman nimitettävän suostumusta. Oikeusasiamies

tiedusteli, määrättäisiinkö kadetti vastaaviin tehtäviin esitetyn 26 b §:n nojalla, jos hän ei antaisi suostumustaan määräaikaiseen sotilasvirkaan nimittämislle.

Valtioneuvoston oikeuskansleri piti kannatettavana ehdotusta lakimuutokseksi, jolla Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja voitaisiin tilapäisesti määrätä koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Esityksessä on arvioitu asianmukaisesti kyseisen ehdotuksen suhdetta perusoikeuksiin.

Tasa-arvovaltuutettu totesi, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu kadettien määräaikaisesti sotilasvirkaan nimittämisen sukupuolivaikutuksia. Tähän ehdotukseen liittyy samoja ongelmia kuin siviilivirkojen täyttämiseen haettavaksi julistamatta. Esityksen jatkovalmistelussa on tärkeää ottaa kantaa sen vaikutuksiin sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja tehdä tältäkin osin huolellinen vaikutusarviointi.

Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö piti tarkoituksenmukaisena, että Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja voitaisiin määrätä suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se on tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Esitysluonnoksen mukaan Raja- ja merivartiokoululle saapuneet kadetit ovat jo pitkällä opinnoissaan ja suorittaneet lähes vuoden asepalveluksen, joten heillä olisi tässä vaiheessa erilaisiin tukitehtäviin soveltuvaa osaamista. Kyseisessä kohdassa voisi yksikön mukaan korostaa, että kadeteilla on takanaan kaksi vuotta sotatieteen opintoja takanaan saapuessaan Raja- ja merivartiokoululle, sillä tällä hetkellä virkkeessä korostuu näiden opintojen kustannuksella vajaan vuoden mittainen asepalvelus. Opintojen laajuus tässä vaiheessa tulee ilmi myöhemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Esityksessä voisi myös käydä selkeämmin ilmi, minkä nimiseen sotilasvirkaan kadetti voitaisiin nimittää määräajaksi. Jos kyseessä ei olisi Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:n 1 momentissa säädetty upseerin virka, jonka täyttämisestä säädetään saman lain 12 §:n 1 momentissa, tulisi määräajaksi virkaan nimittämisessä sovellettavaksi Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 22 §. Sen mukaan virkaan tai virkasuhteeseen enintään vuoden määräajaksi nimittää hallintoyksikön päällikkö. Virkaan tai virkasuhteeseen yli vuoden määräajaksi nimittää se viranomainen, joka nimittää virkaan. Jos nimittävänä viranomaisena on tasavallan presidentti, virkaan tai virkasuhteeseen yli vuoden määräajaksi nimittää kuitenkin valtioneuvosto. Olettavasti kadetti nimitettäisiin vakavan erityistilanteen tapauksessa virkaan alle vuoden määräajaksi, jolloin nimittävänä viranomaisena olisi hallintoyksikön päällikkö. Tämä arvioimiseksi olisi kuitenkin tiedettävä, mihin virkaan kadetti nimitettäisiin määräajaksi. Esitysluonnoksesta käy ilmi, että kadettia ei voisi nimittää nuoremman upseerin virkaan määräajaksi, sillä upseerin viran kelpoisuusvaatimuksena on upseerin tutkinto taikka sotatieteiden maisterin tai sotatieteiden kandidaatin tutkinto ja sotilasammattilliset opinnot. Jos kadettia ei nimitettäisi nuoremman upseerin virkaan määräajaksi, saattaisi tämä tarpeettomaksi esitysluonnoksessa mainitun seikan, että perustuslain 128 §:n 2 momentin nojalla tasavallan presidentti nimittää upseerit, ja kynnys kadetin nimittämiseen määräaikaisesti esimerkiksi nuoremman upseerin virkaan saattaisi käytännössä olla varsin korkealla.

Päälystöliitto piti kannatettavana ja tarpeellisena ehdotuksia Raja- ja merivartiokoululla opiskelevien kadettien nimittämisestä määräaikaiseen sotilasvirkaan tai määräämistä suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Sotilasvirkaan nimittämisen ja tehtäviin määräämisen osalta on kiinnitettävä erityistä huomiota kadettien koulutustilanteeseen ja valmiuksiin hoitaa kyseessä olevia tehtäviä.