

**Lausunto**

17.5.2023

VN/1114/2023  
VN/1114/2023-VM-12

Sisäministeriö

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 6.4.2023, VN/1114/2023

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia ja rajavartiolakia.

**Valtiovarainministeriön lausunto**

- 1) Rajavartiolain hallinnosta annetun lain 12 a §:ään ehdotetun muutoksen perusteella "valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi". Välttämättömyyttä arvioidessa otettaisiin huomioon 1) Rajavartiolaitoksen henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus; 2) täytettävä tehtävä ja siihen liittyvät uhkat; 3) kyberturvallisuuden suojaaminen; tai 4) muu erittäin tärkeä yleinen etu.

Valtiolla virkojen täyttämisen lähtökohtana on avoin hakumenettely ja hakijoiden yhdenvertainen arviointi. Tästä voidaan laissa säädetyin perustein poiketa erityisesti silloin, kun henkilöstö koulutetaan itse eikä avoimilta työmarkkinoilta ole saatavissa osaamiseltaan kyvykkäitä hakijoita. Siinäkin tilanteessa hakuprosessin tulee täyttää objektiivisuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimukset. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan säännösluonnoksessa asetettujen perusteiden lisäksi säännöstekstissä tulisi määritellä tehtäväperusteisesti ne virat ja virkasuhteet, joihin poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä kohdistuu.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomioita erityisesti seuraaviin asioihin:

Ehdotettu muotoilu olisi poikkeus valtion virkamieslaissa omaksuttuun pääsääntöön, jonka mukaan virka on julistettava haettavaksi ennen sen täyttämistä. Lakiehdotuksen sanamuoto "voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta" viittaa viranomaiselle jäävään harkintavaltaan. Kyse on oikeusharkinnasta. Haettavaksi julistaminen on pääsääntö ja haettavaksi julistamatta jättäminen poikkeus. Epäselväksi jää täytettäisiinkö tässä tapauksessa virat suoraan ilman mitään dokumentoitavaa valintaprosessia vai tarkoittaako säännös, että viraston sisällä voidaan ilmoittaa halukkuutta avoimeen tehtävään. Poikkeussäännöstä on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti. Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta tärkeänä, että poikkeaminen hakumenettelyn julkisuudesta edellyttää yksittäistapauksellista arviointia siitä, että se on välttämätöntä tehtävän luonteen kannalta. Tähän on viitannut myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan 45/2022 vp – HE 118/2022 käsitellessään vastaavia muutoksia poliisin hallinnosta annettuun lakiin (1130/2022).

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Valtiovarainministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

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

PL 28  
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Esitysluonnoksessa tarkoitetuissa nimityksissäkin tulee soveltaa perustuslain 125 §:ssä säädettyjä yleisiä nimitysperusteita, jotka ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, ja että ilman julkista hakumenettelyä nimitettävän henkilön tulee täyttää kyseisen viran tai tehtävän yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Ehdotettuja poikkeuksia ei saa käyttää syrjimiseen tai henkilön suosimiseen.

Rajavartiolaitoksen sisäisessä ja ulkoisessa laillisuusvalvonnassa tulee ottaa huomioon, että nimityspäätöksiä tehdään myös haettavaksi julistamatta, eikä niihin voi silloin myöskään hakea muutosta valittamalla.

Myös haettavaksi julistamatta tehtävistä nimityksistä tulee laatia normaalit virantäyttöä koskevat asiakirjat. Asiakirjat muodostavat perustan myös laillisuusvalvonnalle.

- 2) Rajavartiolain hallinnosta annetun lain 9 §:ään ehdotetun muutoksen perusteella ”raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voidaan nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan, mistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella”.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kadetin opiskelija-aseman ja virkamiehen aseman yhteensovittaminen jää epäselväksi ja on ongelmallinen. Olisiko kyse virkasuhteesta opiskelusta? Miten mm. virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyille kadeteille opiskelun ajaksi korvaukselta annettava majoitus, muonitus, vaatetus, opiskeluvälineet sekä laajempi terveyden- ja sairaudenhoito sekä päiväraha ja matkakustannuskorvaukset suhteutuvat palvelussuhdeaikaan virkamiehenä ja synnyttääkö se verotuksellista etua ja verovelvollisuuden. Lisäksi valtiovarainministeriö suhtautuu kielteisesti siihen, että sotilasvirkaan opiskeleville kertyisi jo opiskeluaikana sotilaseläkkeeseen oikeuttavaa palvelusta, koska sen säännökset poikkeavat yleisestä eläkeaja- ja etuuslaskennasta ja ovat kustannuksiltaan yleistä eläkejärjestelmästä poikkeavia.

Valtiovarainministeriö ei pidä perusteltuna muotoilua, jossa opiskeluvaiheessa oleva henkilö voitaisiin nimittää sotilasvirkaan tai vastaavaan määräaikaiseen virkasuhteeseen ellei henkilö 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 kuitenkin myös mm. rajavartijan sotilasvirasta ja rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 29 §:ssä säädetään rajavartijan erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Esitysluonnoksen luvussa 2.2 todetaan vain (s. 18), että ”Määräaikaisesti sotilasvirassa palveleva kadetti voitaisiin määrätä rajavartiomieheksi vain sellaisessa tapauksessa, jossa voimassa olevassa lainsäädännössä määritellyt edellytykset täyttyvät”, mutta viitataan vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:ään sekä rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 48 §:n 1 momenttiin ja 50 §:ään. Esitysluonnoksesta ei käy myöskään ilmi, mistä tarkkaan ottaen on tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Jos asiasta säädetään valtioneuvoston asetuksella, asetuksenantovaltuuden tulee täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Säännöskohtaisten perustelujen 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.” Esitysluonnoksessa ei mainita tai oteta huomioon lainkaan valtion virkamieslain 9 §:ssä säädettyjä määräaikaisen virkasuhteen (VML 9.1 §) tai määräaikaisesti virkaan nimittämisen (VML 9.2 §) perusteita. Valtion virkamieslain 9.1 §:ssä säädetty määräaikaisen virkasuhteen perusteet kattavat myös esitysluonnoksessa määritellyt tilanteet. Valtiovarainministeriön kannan mukaan määräaikaisissa tehtävissä tulisi käyttää lähtökohtaisesti valtion virkamieslain 9.1 §:ssä säädettyä määräaikaista virkasuhdetta ja määräaikaisen virkasuhteen perusteista on säädetty kattavasti valtion virkamieslain 9.1 §:ssä. Määräaikaisesti virkaan nimittäminen viittaa tilanteeseen, josta säädetään valtion virkamieslain 9.2 §:ssä, ja

jossa itse tehtävä on sinänsä pysyvä, mutta on viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä syy nimittää henkilö tästä huolimatta vain määräajaksi.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Juha Sarkio

Hallitusneuvos

Miska Lautiainen

**VN/1114/2023-VM-12**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: