

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolaitain 34 g §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia ja rajavartiolaitain.

Esityksessä ehdotetaan, että eräitä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Poikkeus koskisi sellaisia Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja, joiden tehtävät muodostuisivat rajaturvallisuuden ylläpitämisen tai sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä taikka niihin välittömästi liittyvistä teknisistä tukitehtävistä. Tietyt virat tulisi aina julistaa haettavaksi.

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. Opintojensa viimeisiin vaiheisiin edenneitä kadetteja voitaisiin eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa nimittää määräaikaisesti nuoremman upseerin sotilasvirkaan.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisuusjärjestelyjen ajantasaistamista.

Esityksen tavoitteena on Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien turvaaminen. Muutosten avulla Rajavartiolaitos pystyisi hyödyntämään henkilöstöresurssejaan joustavammin ja tarkoituksenmukaisemmin ja turvaamaan siten toimintakykynsä erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa, valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa sekä kyseisiin tilanteisiin varauduttaessa. Tavoitteena on myös, että Rajavartiolaitoksen asema valmiusorganisaationa, Rajavartiolaitokselle säädetty sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät ja sodan ajan vaatimukset pystyttäisiin huomioimaan niiden kannalta keskeisiä siviilivirkoja täytettäessä. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä viranhakuprosessin hyväksikäyttämistä turvallisuusviranomaisten toimintaan kohdistuvassa tiedustelussa. Esitys liittyy Rajavartiolaitoksen tarpeeseen kehittää hybridiuhkien torjuntavalmiutta.

Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteita rajaturvallisuuden ja Rajavartiolaitoksen riittävien resurssien varmistamisesta, ennakoivasta hybridiuhkiin varautumisesta sekä valmiuden, varautumisen ja hallinnon resilienssin huomioimisesta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	3
2.1 Rajavartiolaitoksen tehtävät ja asema Suomen puolustusjärjestelmässä	3
2.2 Turvallisuustilanteen muutos ja monimuotoiset uhkat	5
2.3 Eräisiin Rajavartiolaitoksen siviilivirkoihin nimittäminen haettavaksi julistamatta ...	7
2.3.1 Tarve poiketa julkisesta hakumenettelystä	7
2.3.2 Virkaan nimittämisen lähtökohtia	9
2.3.3 Virkaan nimittäminen Puolustusvoimissa	14
2.3.4 Virkaan nimittäminen poliisissa ja suojelupoliisissa	15
2.3.5 Virkaan nimittäminen ulkoasiainhallinnossa	16
2.4 Kadetit Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena	17
2.5 Rajavartiolaitoksen päällikön sijaiset	20
3 Tavoitteet	20
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	20
4.1 Keskeiset ehdotukset	20
4.2 Pääasialliset vaikutukset	21
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	21
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	21
4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	24
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	27
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	27
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	29
6 Lausuntopalaute	31
7 Säännöskohtaiset perustelut	34
7.1 Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta	34
7.2 Rajavartiolaki	39
8 Lakia alemman asteinen sääntely	41
9 Voimaantulo	41
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	41
10.1 Siviilivirkaan nimittäminen haettavaksi julistamatta	41
10.2 Kadettien määrääminen koulutuksen ulkopuoliseen tehtävään	46
LAKIEHDOTUKSET	50
1. Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta	50
2. Laki rajavartiolain 34 g §:n muuttamisesta	52
LIITTEET	53
RINNAKKAISTEKSTIT	53
1. Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta	53
2. Laki rajavartiolain 34 g §:n muuttamisesta	56
ASETUSLUONNOS	57
Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26 §:n muuttamisesta	57

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 sotilaallisen 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> hankenumerolla [SM049:00/2019](https://intermin.fi/hankkeet). Lisäksi esiselvityshankkeen jälkeen on havaittu tarve ajantasaistaa Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisuusjärjestelyjä.

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 12.6.2023.

Sisäministeriö pyysi hallituksen esitysluonnoksesta lausunnot 25 taholta. Lausuntoja pyydettiin viranomaisilta ja virkamiehiä edustavilta järjestöiltä. Lausuntoaika oli 6.4.–19.5.2023. Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta pyydettiin lausunto ajalla 16.5.–28.6.2023. Myös muilla kuin lausuntopyynnön jakelussa mainituilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunto. Lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> hankenumerolla [SM004:00/2023](https://intermin.fi/hankkeet).

Lausunnon antoivat oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriön maahanmuutto-osasto ja poliisiosasto, valtiovarainministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, keskusrikospoliisi, Poliisihallitus, Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö, Pohjois-Karjalan rajavartiosto, suojelupoliisi, Päälystöliitto ry, Rajaturvallisuusunioni ry ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus. Liikenne- ja viestintäministeriö, Kainuun rajavartiosto, Lapin rajavartiosto ja Länsi-Suomen merivartiosto ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 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. Rajavartiolaitosta johtaa sisäministeriössä Rajavartiolaitoksen päällikkö alaisinaan hallintoyksikköinä Rajavartiolaitoksen esikunta, rajavartiostot ja merivartiostot, Raja- ja merivartiokoulu sekä Vartiolentolaivue (*hallintoyksiköt*). Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 6 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen. Rajavartiolaitoksessa on sekä sotilas- että siviilivirkoja, kuten Puolustusvoimissa. Rajavartiolaitoksessa oli vuoden 2022 lopussa 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. Rajavartiolaityksessa voi lisäksi olla muita virkoja sekä määrääkaikeissa virkasuhteessa olevaa henkilökuntaa.

Rajavartiolaityn (578/2005) 3 §:n mukaan Rajavartiolaityksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Sillä tarkoitetaan rajavartiolaityn 2 §:n 6 kohdan mukaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajavartiolaityt suorittaa myös erikseen säädettyjä valvontatehtäviä, rikostorjuntaa, poliisi- ja tullitehtäviä, merellisten ympäristövahinkojen torjuntaa sekä etsintä- ja pelastustehtäviä. Rajavartiolaityt on meripelastuslain (1145/2001) 3 §:n nojalla johtava meripelastusviranomaiainen ja aluevalvontalaityn (755/2000) mukainen aluevalvontaviranomaiainen. Aluevalvonnan tarkoituksena on turvata Suomen alueellinen koskemattomuus ja puuttua alueloukkauksiin. Aluevalvontalaityn 24 §:n 2 momentin mukaan Rajavartiolaityt huolehtii aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne sen toiminta rajavartiolaityn 4 §:n mukaan kohdentuu. Rajavartiolaityt tuottaa ydintehtäviensä ohessa myös monialaista viranomaisapua rajaseudun ja rannikon harvaan asutuille alueille.

Rajavartiolaityt on valmiusorganisaatio, joka varautuu erilaisiin toimialalleen kuuluviin normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä mahdollisiin valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Rajavartiolaityksella on myös tärkeä asema Puolustusvoimien johtamassa sotilaallisen maanpuolustuksen kokonaisuudessa. Rajavartiolaityksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä säädetään rajavartiolaityn 25 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan Rajavartiolaityt osallistuu valtakunnan puolustamiseen, antaa tässä tarkoituksessa henkilöstölleen ja Rajavartiolaityksen 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 Rajavartiolaityksen tehtäviä itsenäisyyden alkuajoista saakka. Rauhan aikana Rajavartiolaityt muun ohella ylläpitää ja kehittää sotilaallista valmiutta, seuraa turvallisuustilanteen muutoksia ja varautuu erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin.

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

Rajavartiolaityksen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevia säännöksiä on edellä mainittujen lakien lisäksi muun muassa henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (399/2016, Schengenin rajasäännöstö), ulkomaalaislaissa (301/2004), rikostorjunnasta Rajavartiolaityksessa annetussa laissa (108/2018), pelastuslaissa (379/2011), merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009) sekä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaityksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009). Sotilaalliseen maanpuolustukseen sisältyvistä tehtävistä säädetään tarkemmin puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007), ja Rajavartiolaityksen toimivaltuuksista

sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä säädetään rajavartiolain 34 c §:ssä. Rajavartiolaitoksen osallistumisesta vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutukseen ja muuhun vapaaehtoistoimintaan säädetään vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007).

2.2 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. Kansallisen riskiarvion 2023 (sisäministeriön julkaisuja 2023:4) mukaan Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen.

Perinteisten sotilaallisten uhkien rinnalle on tullut uhka hybridivaikuttamisesta ja laaja-alaisesta vaikuttamisesta (valtioneuvoston puolustuselonteko, valtioneuvoston julkaisuja 2021:78, ja kansallinen riskiarvio 2023). 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 lamaannuttaa viranomaisten toimintakyky. Erilaisia keinoja voidaan käyttää samanaikaisesti tai siten, että ne seuraavat toisiaan. Laaja-alainen vaikuttaminen muistuttaa pitkälti hybridivaikuttamista, mutta siihen sisältyy lisäksi avoin sotilaallinen voimankäyttö osapuolten välillä.

Hybridivaikuttaminen voi sisältää esimerkiksi informaatiovaikuttamista, maahantulon välineellistämistä poliittisia tarkoituksia varten, viranomaisten maalittamista tai kyberoperaatioita. Kansallisen riskiarvion mukaan erityisesti rajojen turvallisuuskysymykset näkyvät Suomessa ja välineellistetty maahantulo voi toteutua Suomen itärajalla Venäjän poliittisia tarkoituksia ajavana siirtolaisilla painostamisena. Keskeistä on varautuminen ja välitön reagointivalmius. Turvallisuusympäristön muutosta käsittelevässä valtioneuvoston ajankohtaiselonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2022:18) todetaan, että rajaturvallisuuden toimintaympäristö on muuttumassa merkittävästi ja Suomi ylläpitää korkean valmiuden laajamittaisen maahantulon hallintaan painopisteen ollessa itärajalla. Suomen itäraja on Schengen-alueen ulkoraja ja Pohjois-Atlantin liittoon eli Natoon liittymisen myötä myös Nato-alueen raja.

Kansallisen riskiarvion mukaan välineellistetyn tai laajamittaisen maahantulon tilanteessa on riskinä, ettei maahantulijoiden rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti eikä viranomaismenettelyjä toteuttamaan nopeasti ja tehokkaasti. Tilanne sitoo paljon sisäisen turvallisuuden viranomaisten resursseja, mikä voi heikentää niiden kykyä hoitaa muita tehtäviään. Poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä voi heikentää rajaturvallisuutta ja aiheuttaa tilanteen, jossa kaikkia Suomeen saapuvia maahantuloja ei saada rekisteröityä. Laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden määrä voi kasvaa, mikä voi heikentää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Maahantulijoiden joukossa voi myös olla rikollisia tai tiedustelijoita.

Maahantulo on laajamittaista, kun maahan saapuneita henkilöitä ei normaaleilla rajavalvonnan järjestelyillä kyetä ohjaamaan tarvittavien viranomaistoimenpiteiden piiriin tai kun maahantulon edellytysten selvittäminen taikka maahantulijoiden rekisteröinti ei normaalijärjestelyin ole mahdollista. Kyse voi olla siitä, että Suomeen tulee lyhyessä ajassa paljon ulkomaalaisia, jotka hakevat kansainvälistä suojelua tai joilla ei ole ulkomaalaislaissa ja Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä maahantulon edellytyksiä. Laajamittaiselle maahantulolle ei ole tarkkarajaista maahantulijoiden määrää koskevaa määritelmää, koska

tilanne voi edetä hyvin eri tavoin. Maahantulijoiden kokonaislukumäärän lisäksi olennaista on se, miten nopeasti tilanne kehittyy. Maahantulihoita voi tulla todella paljon hyvin lyhyessä ajassa tai vähitellen kasvava paine voi pitkään jatkuessaan aiheuttaa häiriötilanteen. Laajamittainen maahantulo muodostaisi tapahtuessaan vakavan ja laajan häiriön Suomen sisäiseen turvallisuuteen ottaen huomioon tilanteen laajuuden sekä siihen mahdollisesti liittyvät lieveilmiöt (valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteko, valtioneuvoston julkaisuja 2021:48, ja kansallinen riskiarvio 2023).

Vieraan valtion tai muun toimijan välineellistämään maahantuloon ja poikkeuksellisen suureen maahantulijoiden määrään on osaltaan varauduttu muun muassa heinäkuussa 2022 voimaan tulleilla rajavartiolaitain 16 §:n ja valmiuslain 3 §:n muutoksilla (ks. HE 94/2022 vp, laki 698/2022 ja HE 63/2022 vp, laki 706/2022). Rajavartiolaitain 16 §:n mukaan valtioneuvosto voi tiettyjen edellytysten täytyessä päättää rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta, rajanylitysliikenteen rajoittamisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä yhdelle tai useammalle rajanylityspaikalle. Valmiuslain 3 §:n 6 kohdan b alakohdan perusteella rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus voi pykälässä tarkemmin määriteltyjen edellytysten täytyessä merkitä poikkeusoloja.

Välineellistetyn tai laajamittaisen maahantulon hallitseminen edellyttäisi myös, että tällaisen tilanteen sattuessa tai uhatessa Rajavartiolaitoksen henkilöstöresursseja lisättäisiin nopeasti kaikilla organisaation tasoilla. Myös lainsäädännön muutostarpeita koskevassa sisäministeriön selvityksessä (sisäministeriön julkaisuja 2022:20), jossa käsiteltiin muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridi-vaikuttamiseen varautumista, todetaan, että poikkeuksellisissa tilanteissa on tärkeää voida hyödyntää koko Rajavartiolaitoksen henkilöstöresursseja operatiivisissa tehtävissä ja varmistaa kokeneiden rajavartioiden työpanoksen kohdentaminen vaativiin rajaturvallisuustehtäviin.

Hybridi-vaikuttamiseen liittyvät kyberoperaatiot voivat olla esimerkiksi kyberrikollisuutta tai kyberhyökkäyksiä, kuten palvelunestohyökkäyksiä, tietomurtoja, vakoiluohjelmien hyödyntämistä tai sähköverkon häirintää. 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. Sen avulla pyritään varmistamaan yhteiskunnan ja sen kriittisten järjestelmien toimintavarmuus ja luotettavuus, sillä kyberturvallisuusuhkat voivat realisoituessaan vakavasti vaarantaa yhteiskunnan kriittiset toiminnot. Nykyisin kybertoimintaympäristöä pidetään sotilaallisen toiminnan kannalta yhtä tärkeänä kuin maa-, meri-, ilma- ja avaruusala. Tieto- ja kyberturvallisuus on myös Rajavartiolaitoksessa tärkeässä asemassa rajaturvallisuuden ylläpitämisen ja sotilaallisen maanpuolustuksen näkökulmasta. Kybervaikuttamista ja -puolustusta on käsitelty myös valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa ja kansallisessa riskiarviossa.

Turvallisuusympäristön muutosta käsittelevän valtioneuvoston ajankohtaiselonteon 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

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.

Turvallisuusympäristön muutosta käsittelevän valtioneuvoston ajankohtaiselonteon mukaan toimintaympäristön merkittävän muutoksen vuoksi tulisi kehittää ulkoisen turvallisuuden ylläpitoon liittyviä rajaturvallisuustoimenpiteitä, vahvistaa Suomen suorituskykyä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantaa valmiutta ja kriisivalmiutta. Kokonaisuuteen kuuluvat muun muassa kriittiset materiaalihankinnat, kyberosaaminen ja rajojen teknisen valvonnan modernisointi sekä infrastruktuuri ja valvontatekniikka itärajan riskialueilla.

Suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden katsauksen (2022) mukaan hybridivaikuttamisoperaation suunnittelemista ja onnistunutta toteuttamista varten vieraan valtion on tärkeää koota mahdollisimman laajalti viranomaisia ja niiden toimintaa sekä turvallisuusjärjestelyjä koskevaa tietoa. On oletettavaa, että tällainen tiedonhankinta on erittäin aktiivista ja sen uhka on kohonnut Natoon liittymisen myötä. Ulkomaisten tiedustelupalvelujen tehtävänä on hankkia Suomesta ja suomalaisista luotettavaa ja ennakoivaa tietoa, jota ei ole muilla keinoilla saatavilla, minkä lisäksi ne osallistuvat valtiolliseen vaikuttamiseen.

Normaaliolojen, normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen väliset rajat ovat liukuvia, sillä tilanteet kehittyvät asteittain. Hybridivaikuttaminen, samoin kuin laaja-alainen vaikuttaminen, on usein suunnitelmallista ja pitkäkestoista toimintaa, jossa yhdistetään useita erilaisia keinoja ja hyödynnetään yhteiskunnan haavoittuvuuksia jo normaalioloissa. Hybridivaikuttaminen voi olla osa sotilaallista operaatiota erityisesti sen alkuvaiheessa, ja hybridivaikuttamista voi olla etenkin alussa vaikeaa tunnistaa ja todentaa. Vieras valtio voi jo normaaliolojen aikana pyrkiä hankkimaan Suomea koskevaa tietoa, lisäämään läsnäoloaan Suomen alueella ja luomaan edellytyksiä erilaisille vaikuttamisyrityksille. On tärkeää, että viranomaisten toimivaltuudet ja erilaiset toimintamahdollisuudet eri olosuhteissa muodostavat saumattoman kokonaisuuden.

2.3 Eräisiin Rajavartiolaitoksen siviilivirkoihin nimittäminen haettavaksi julistamatta

2.3.1 Tarve poiketa julkisesta hakumenettelystä

Rajavartiolaitoksen tehtävät, jotka liittyvät keskeisesti Rajavartiolaitoksen rooliin valmiusorganisaationa, ovat rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistuminen. Näihin Rajavartiolaitoksen toiminnan osa-alueisiin liittyy painavia yhteiskunnallisia intressejä erityisesti nykyisessä turvallisuustilanteessa. Niihin liittyvät johtotehtävät ja operatiiviset tehtävät ovat sotilastehtäviä, samoin kuin valtaosa tällaisista asiantuntijatehtävistä. Rajavartiolaitoksen esikunnassa on kyseisiin kokonaisuuksiin liittyviä siviilitehtäviä, joita ovat esimerkiksi eräät tilannekuvaan, toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen, Rajavartiolaitoksen kaluston teknisiin ominaisuuksiin, rajaturvallisuuden ylläpitämisen tietojärjestelmiin ja sotilaallisiin johtamisjärjestelmiin liittyvät tehtävät.

Tulevaisuudessa saattaa olla tarpeen perustaa Rajavartiolaitokseen uusia edellä mainittuihin kokonaisuuksiin liittyviä siviilivirkkoja tai tarkastella jo olemassa olevien siviilivirkojen sisältöä. Esimerkiksi tietyissä tehtävissä vaadittu erityinen koulutus ja muuttuneen turvallisuustilanteen vaikutus virassa tarvittavaan asiantuntemukseen voivat puoltaa siviilivirkamiehen rekrytointia

sotilasvirassa palvelevan henkilön sijasta. Tuleviin rekryointitarpeisiin voi myös vaikuttaa muun muassa Rajavartiolaitokselle mahdollisesti tulevaisuudessa säädettävät uudet toimivaltuudet esimerkiksi teknologian aiempaa laajempaan hyödyntämiseen. Lisäksi Suomen Nato-jäsenyys voi tulevaisuudessa vaikuttaa Rajavartiolaitoksen henkilöstötarpeisiin myös siviilivirkamiesten osalta.

Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston alaisuuteen on 1.4.2023 perustettu uusi tieto- ja kyberturvallisuusyksikkö, jossa on sekä sotilas- että siviilitehtäviä. Tieto- ja kyberturvallisuusyksikön tehtäviin kuuluu muun muassa Rajavartiolaitoksen tietoturvaan ja 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 hallintoyksikköjä ja Rajavartiolaitoksen esikunnan osastoja tieto- ja kyberturvallisuudessa.

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) säädetyssä julkisessa hakumenettelyssä. Julkisesta hakumenettelystä olisi tarpeellista voida poiketa täytettäessä edellä mainittuihin Rajavartiolaitoksen tehtäviin liittyviä siviilivirkoja, koska ne ovat keskeisiä valmiuden ja maanpuolustuksen kannalta. Rajavartiolaitoksen asema valmiusorganisaationa, rajaturvallisuuden häiriötilanteisiin varautuminen, Rajavartiolaitokselle säädetyt sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät ja sodan ajan vaatimukset tulee voida ottaa huomioon myös rekrytoitaessa niiden kannalta keskeistä siviilihenkilöstöä.

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 samantasoiseen 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 pitkäjänteistä 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.

Virantäyttömenettelyn määrittää se, onko kyseessä sotilas- vai siviilivirka, joten saman yksikön virkamiehet voidaan joutua rekrytoimaan erilaisissa menettelyissä, vaikka he työskentelisivät samoissa tai samankaltaisissa tehtävissä. Esimerkiksi tieto- ja kyberturvallisuustehtävissä ja muissa teknisen alan tehtävissä vaadittu erityiskoulutus ja -asiantuntemus edellyttää myös siviilien rekrytoimista. Virantäyttömenettelyjen eroavaisuuksiin liittyy kuitenkin eräitä haasteita, sillä voimassa oleva Rajavartiolaitoksen siviilivirkojen täyttöä koskeva sääntely mahdollistaa Rajavartiolaitoksen toimintaa ja henkilöstöä sekä viranhakijoita koskevien tietojen

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

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 edellä mainittujen Rajavartiolaitoksen virkojen sisällöstä ja määrästä sekä tällaisiin tehtäviin liittyvistä henkilöistä. Joidenkin Rajavartiolaitoksen virkojen täytön yhteydessä voi myös olla riski Rajavartiolaitoksen operatiivista suorituskykyä koskevan tiedon paljastumisesta. 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.

2.3.2 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 ansioita 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, hakuajan päättymisaika ja viranomainen, 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 täyttämistä haettavaksi 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 virkamieheltä 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 nimitettävästä voidaan tehdä turvallisuusselvityslain 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 edellyttävästä johtamistaidosta ja -kokemuksesta sekä sotilasvirassa vaadittavasta palveluskokemuksesta. Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26–30 §:ssä säädetään usean viran erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, joita ovat esimerkiksi vaatimukset tietystä tutkinnosta tai perehtyneisyydestä viran tehtäväalaa. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi voi olla muita ominaisuuksia, jotka edesauttavat virkatehtävien hoitamista. Tällaisia ovat esimerkiksi tehtävien hoidon edellyttämä vieraiden kielten taito, yhteistyökyky sekä suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito (eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisu EOAK/4610/2020, 9.4.2021, s. 5).

Nimityspäätös ja muutoksenhaku

Nimityksestä päättäminen on hallintotoimintaa, minkä vuoksi sitä koskevien menettelytapojen tulee olla selkeitä ja täytettävä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat oikeusperiaatteet (eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisu EOAK/6497/2020, 21.7.2021, s. 8). Viranomaisen on kohdeltava hakijoita tasapuolisesti, ja toimintatapojen on oltava puolueettomia, oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja suojattava oikeutettuja odotuksia. Nimitysasiasia on valmisteltava 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 (eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisu EOAK/4610/2020, 9.4.2021, s. 6 ja 7). Harkintavaltaa saa kuitenkin käyttää vain siihen, mihin se on lain mukaan tarkoitettu. Viranomainen voi myös jättää viran täyttämättä.

Vakiintuneen näkemyksen mukaan kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi virkaan. Viranhakijalla on oikeus tasapuoliseen arviointiin ja yhdenvertaiseen kohteluun, oikeus saada hakemuksensa käsitellyksi asianmukaisesti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti sekä oikeus tulla arvioiduksi ja vertailuksi 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 viranomainen, 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 viranomainen laatii virantäytön yhteydessä myös nimitysmuistion, jossa nimityspäätös perustellaan riittävän selvästi ja avoimesti. Nimitysmuistiosta ei ole säädetty laissa, mutta se on keskeinen osa virantäyttöä. Muistiossa kuvataan nimitysmenettely ja vertaillaan hakijoiden ansioita ansioituneimman hakijan osoittamiseksi, millä on merkitystä myös selvittäessä 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 viranomainen, nimityspäivä sekä virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty. Nimityspäätös annetaan tiedoksi tavallisena tiedoksiantona.

Nimityspäätökseen on lähtökohtaisesti liitettävä valitusosoitus. Valtion virkamieslain 59 §:n 1 momentissa säädetyin pääsääntöjen mukaan viranhakija saa hakea nimityspäätökseen muutosta valittamalla, jollei valtion virkamieslaissa toisin säädetä. Valitusaika alkaa nimityspäätöksen tiedoksisaannista. Sääntöjen esitöiden mukaan hallintotuomioistuimen tehtävänä on arvioida nimityspäätöksen lainmukaisuutta, mutta ei sitä, kenet virkaan tai virkasuhteeseen pitäisi nimittää, 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 ansioyhteenvetoa 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.

Tilanteet, joissa nimityspäätöksestä ei saa valittaa, luetellaan valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentissa. Näissä tapauksissa nimityspäätöksessä on ilmoitettava valituskieollosta.

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 määräaikaisuudet.

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 erityissääntely 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 henkilöstökoonpanon 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 ja Rajavartiolaitoksen 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 salassapittoa arvioidaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella. Sovellettavaksi voi tulla esimerkiksi terveystietoja koskeva 25 kohta, soveltuvuus- ja muita arviointia 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 salassapittoa 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 pidettävästä 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 tietosuojalakea (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.

2.3.3 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 määräaikaisessa virkasuhteessa ja työsuhteessa 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. Vuoden 2022 lopussa 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, apulaisotilasprofessorin, 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.

2.3.4 Virkaan nimittäminen poliisissa ja suojelupoliisissa

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 tietyissä 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-, peitetoiminta- 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 tarkoitetuin tavoin välttämättä edellyttää. Viran tai virkasuhteen

täyttämistä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille ja nimityspäätöksessä on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomainen sekä nimityspäivä.

Suojelupoliisia koskeva säännös on soveltamisalaltaan hieman laajempi, koska sitä ei ole rajattu tehtäväperusteisesti. Poliisin hallinnosta annetun lain 13 a §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisiin virka tai virkasuhde voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyttä arvioitaessa otetaan huomioon suojelupoliisin henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus, täytettävä virka ja sen tehtäviin 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 tarkoitettuihin tavoin välttämättä edellyttää. Viran tai virkasuhteen täyttämistä on kuitenkin ilmoitettava hakijoille ja nimityspäätöksessä on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomainen sekä 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 osin tavoitteena on varmistaa, että tiedustelulainsäädäntöä voidaan soveltaa tehokkaasti ja asianmukaisesti (HE 118/2022 vp).

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. Sen mukaan Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) 24 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa oleva opiskelija voidaan nimittää määräaikaiseen nuoremman konstaapelin virkasuhteeseen opintoihin kuuluvan harjoittelun ajaksi sekä harjoittelun jälkeen yhteensä enintään vuoden ajaksi. Poliisiammattikorkeakoulussa poliisialipäällikön erikoistumisopintoja suorittava opiskelija voidaan nimittää määräaikaiseen ylikonstaapelin, rikosylikonstaapelin tai ylietsivän virkasuhteeseen opintojen yhteydessä. Mainitussa pykälässä tarkoitettussa ylempään ammattikorkeakoulutkintoon johtavassa koulutuksessa oleva opiskelija voidaan nimittää määräaikaiseen komisarion, rikoskomisarion tai tarkastajan virkasuhteeseen opintojen yhteydessä.

2.3.5 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 julistamalla. 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.

2.4 Kadetit Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena

Yleisesti kadettien koulutuksesta

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen upseerit koulutetaan Maanpuolustuskorkeakoulussa ja puolustushaara-, aselaji- ja toimialakouluissa eri puolilla Suomea. Upseerilta edellytetään vähintään sotatieteiden kandidaatin tutkintoa ja sen yhteydessä suoritettavia sotilasammattillisia opintoja (yhteensä 210 op), joita suorittava opiskelija palvelee kadetin palvelusarvossa. Yleisen palvelusohjesäännön (2017) mukaan kadetit kuuluvat päällystöön ja kadetin palvelusarvo rinnastetaan vänrikkiin tai aliluutnanttiin. Vänrikit ja aliluutnantit luetaan yleisen palvelusohjesäännön mukaan upseereihin. Kadetteihin sovelletaan rikoslain (39/1889) 45 luvun 27 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla sotilasrikosvastausta ja sotilaskurinpitoa koskevia säännöksiä vastaavasti kuin sotilasvirassa palveleviin (ks. laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014)). Kadetin on ennen opintojaan täytynyt suorittaa reservin upseerin koulutus, mistä säädetään Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 16 §:n 3 momentin 2 kohdassa.

Sotatieteiden kandidaatin opinnot kestävät noin kolme vuotta. Ne alkavat Maanpuolustuskorkeakoulussa tutkinnon yhteisillä opinnoilla (80 opintopistettä), joihin kuuluvat muun ohella pakolliset toisen kotimaisen 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. Toisen opintovuotensa lopussa kadetit jatkavat opintosuuntauksiin opintoihin (enintään 90 opintopistettä), joiden toteuttamisesta vastaavat puolustushaara-, aselaji- ja toimialakoulu, 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 tarkoitettua upseerin koulutusohjelmaan, jatko-opintoihin tai täydennyskoulutukseen kuuluvaa opetusta Rajavartiolaitoksen toimialalla sen mukaan kuin Maanpuolustuskorkeakoulun kanssa asiasta erikseen sovitaan. Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 25 §:n mukaan Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijan tulee suorittaa tutkintoon johtavat ja sotilasammattilliset opinnot opetussuunnitelmassa määritellyssä ajassa. Opiskelun enimmäisaikaan ei lasketa aikaa, jolloin opinnot ovat olleet keskeytyneinä.

Valmistumisensa jälkeen kadetit palvelevat valitsemastaan opintosuuntauksesta riippuen Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa. Rajavartiolaitoksen palvelukseen haluava kadetti voi valita rajavartio-opintosuunnan, merivartio-opintosuunnan, ohjaajaopintosuunnan tai lentoteknillisen opintosuunnan, joihin kuuluvaa opetusta annetaan Raja- ja merivartiokoululla.

Raja- ja merivartiokoululle tulee vuosittain noin 13–15 rajavartio-opintosuunnan, noin 8–10 merivartio-opintosuunnan sekä noin 3 ohjaaja- ja lentoteknillisen opintosuunnan kadettia. Lisäksi logistiikkaopintosuunnalla ja Maavoimien johtamisjärjestelmäopintosuunnalla koulutetaan yksittäisiä kadetteja Rajavartiolaitoksen palvelukseen. Kadetit ovat Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijoita myös silloin, kun he suorittavat opintojensa osia muissa oppilaitoksissa. Rajavartiolaitoksella on kuitenkin kiinteä johto- ja määräysvalta kadetteihin silloin, kun he opiskelevat Raja- ja merivartiokoululla.

Kaikille Raja- ja merivartiokoululla opiskeleville kadeteille annetaan rajavartiomieheltä vaadittava koulutus, sillä vain rajavartiomiehillä on rajavartiolainsäädännössä määritellyt ja monissa 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. Rajavartiomiehen koulutuksella tarkoitetaan rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevan oppimäärän hallitsemista (ks. rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 48 §:n 1 mom.). Sotilasvirassa palveleminen ei ole rajavartiomieheksi määräämisen edellytys, vaan yhtä lailla siviilivirkamies voidaan edellytysten täytyttyä määrätä rajavartiomieheksi.

Valmistumisensa jälkeen kadetit nimitetään Rajavartiolaitoksessa vakituisiin nuoremman upseerin virkoihin ja ylennetään luutnantin sotilasarvoon (Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista annetun tasavallan presidentin asetuksen (637/2005) 5 §:n 1 mom.). Puolustusvoimissa nuoremman upseerin virat ovat sen sijaan määräaikaista (ks. puolustusvoimista annetun lain 47 §:n 1 momentin 3 kohta sekä puolustusvoimista annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:n 1 mom. 3 kohta ja 9 §:n 2 mom.). Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 17 §:n mukaan nuoremman upseerin virka on upseerin virka, ja Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista annetun tasavallan presidentin asetuksen 3 §:n 2 momentin perusteella Rajavartiolaitoksen upseerin virassa palvelevan sotilasarvona on vähintään luutnantin sotilasarvo. Tasavallan presidentti nimittää Rajavartiolaitoksen upseerit sisäministerin esittelystä, mistä säädetään perustuslain 128 §:n 2 momentissa ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 12 §:n 1 momentissa.

Rajavartiolaitoksen resurssitarpeet vakavissa erityistilanteissa

Raja- ja merivartiokoululla opiskelevat myös rajavartijan peruskurssin opiskelijat, jotka toimivat valmistumisensa jälkeen raja- tai merivartijoina. Rajavartijan peruskurssi kestää yhden vuoden. Peruskurssilla on vuosittain noin 100–115 opiskelijaa. 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 naiset 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 vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla naisilla on tällaisia tukitehtäviä 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 vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat naiset voivat käyttää toimivaltuuksiaan vain tilapäisesti ja rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Heillä on lisäksi oikeus käyttää toimivaltuuksiaan vain, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä (rajavartiolain 34 d §:n 1 mom.). Toimivaltuuksien nojalla suoritettavat toimenpiteet eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä (rajavartiolain 34 e §:n 1 mom.). Heille saa rajavartiolain 34 e §:n 2 momentin 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 Raja- ja merivartiokoululla opiskelevat kadetit voisivat tarvittaessa tukea Rajavartiolaitoksen toimintaa vastaavasti kuin rajavartijan peruskurssin opiskelijat, asevelvolliset ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat naiset. Olisi tarpeen, että kadetit voitaisiin Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvissa vakavissa erityistilanteissa määrätä koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin sen jälkeen, kun he ovat saapuneet toisen opintovuotensa lopussa Raja- ja merivartiokoululle. 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 olisi mahdollista rekrytoida vapailta työmarkkinoilta. Vakava erityistilanne voi tapahtua äkillisesti ja edetä nopeasti, ja etenkin rajavartio-opintosuunnan kadetit pystyttäisiin määräämään koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin nopealla aikataululla. Kadetit ovat Raja- ja merivartiokoululle saapuessaan opiskelleet sotatieteitä jo kaksi vuotta ja sitä ennen suorittaneet lähes vuoden asepalveluksen, joten heillä olisi tässä vaiheessa erilaisiin tukitehtäviin soveltuvaa osaamista. Käytännössä kyse olisi viimeisen vuoden opiskelijoista.

Kadettien nimittäminen määräaikaisesti sotilasvirkaan rajaturvallisuuden häiriötilanteissa

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella kadetteja ei voida ennen valmistumistaan nimittää sotilasvirkaan. Rajavartiolaitoksen sotilasvirat on määritelty tyhjentävästi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:ssä (HE 6/2005 vp, s. 80). Kadetit eivät täytä kyseisten virkojen voimassa olevia erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, joista säädetään rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26–29 §:ssä. Asetuksen 26 §:n mukaan nuoremman upseerin kelpoisuusvaatimuksena on upseerin tutkinto taikka sotatieteiden maisterin tai sotatieteiden kandidaatin tutkinto ja sotilasammattilliset opinnot.

Erityisesti laajat tai vakavat rajaturvallisuuden häiriötilanteet voivat vaatia kaikkien käytettävissä olevien henkilöstöresurssien hyödyntämistä. Tällaisessa tilanteessa tai sen vakavasti uhatessa esimerkiksi erilaiset johto- ja suunnittelutehtävät lisääntyvät, minkä vuoksi myös Rajavartiolaitoksen päällystöön voidaan tarvita lisäresursseja. Raja- ja merivartiokoululla opintojensa viimeisiin vaiheisiin edenneet kadetit, jotka olisivat suorittaneet rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevat opinnot, pystyisivät tekemään monia vastaavia tehtäviä kuin

vastavalmistuneet nuoremmat upseerit. Tällä hetkellä Rajavartiolaitos ei voi täysimääräisesti hyödyntää kadettien osaamista ja työpanosta edes määräaikaaisesti rajaturvallisuuden häiriötilanteissa tai sellaisen vakavasti uhatessa.

2.5 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.

Voimassa oleva säännös merkitsee, että Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston päällikkö ei voi toimia Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisena. Säännöksen säätämisen aikaan ainoastaan siinä mainitut upseerit olivat kenraalin tai amiraalin virassa. Rajavartiolaitoksen upseerien virkarakenne järjestettiin 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.

3 Tavoitteet

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

Tavoitteena on myös, että eräitä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja täytettäessä voitaisiin huomioida Rajavartiolaitoksen asema valmiusorganisaationa, rajaturvallisuuden häiriötilanteisiin varautuminen, Rajavartiolaitokselle säädetyt sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät ja sodan ajan vaatimukset. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä viranhakuprosessin hyväksikäyttämistä turvallisuusviranomaisten toimintaan kohdistuvassa tiedustelussa. Tavoitteena on ennakolta varautua viranomaisiin kohdistuvaan tiedonhankintaan ja vaikuttamisyhteyksiin.

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 Rajavartiolaitoksen siviilivirka, jonka tehtävät muodostuisivat rajaturvallisuuden ylläpitämisen tai sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä taikka niihin välittömästi liittyvistä teknisistä tukitehtävistä, voitaisiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä

edellyttäisi. Säännöksessä lueltaisiin 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 vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla naisilla on voimassa olevan lain mukaan silloin, kun he tukevat Rajavartiolaitoksen toimintaa.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin myös lisättäisiin säännös, jonka mukaan rajaturvallisuuden häiriötilanteissa sekä tehostettaessa ja kohotettaessa valmiutta niihin varautumiseksi Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voitaisiin nimittää enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan nuoremman upseerin sotilasvirkaan. Nimittämisen edellyttämästä koulutuksen vaiheesta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tarkoituksena olisi edellyttää, että rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskeva oppimäärä olisi suoritettu.

Lisäksi Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisuusjärjestelyt ajantasaistettaisiin niin, että myös Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston päällikkönä toimiva kenraali tai amiraali voisi tarvittaessa toimia Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisena tämän ollessa estyneenä. Tämä merkitsisi, että kaikki Rajavartiolaitoksen esikunnan sotilasvirassa palvelevat osastopäälliköt voisivat tarvittaessa toimia Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisena.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Taloudellisia vaikutuksia muodostuisi vain määräaikaisesti nuoremman upseerin sotilasvirkaan nimitettävien kadettien palkkakustannuksista, jotka olisivat Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin suhteutettuna vähäinen menoerä. Nimittäminen olisi mahdollista vain rajaturvallisuuden häiriötilanteessa tai tällaisen tilanteen uhatessa niin vakavasti, että Rajavartiolaitos olisi tehostanut ja kohottanut valmiuttaan siihen varautumiseksi, joten taloudelliset vaikutukset toteutuisivat ainoastaan tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa. Häiriötilanteen luonne vaikuttaisi siihen, kuinka pitkästä määräaikaisuudesta olisi kyse ja kuinka monesta määräaikaisesta virkamiehestä. Raja- ja merivartiokoululla aloittaa vuosittain noin 24–28 kadettia, mikä vastaa noin 5 % Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevista upseereista (opistoupseerit mukaan luettuina). Kyse olisi siten melko vähäisistä taloudellisista vaikutuksista.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Siviilivirkaan nimittäminen haettavaksi julistamatta

Ehdotetun muutoksen jälkeen Rajavartiolaitoksen siviilivirka, jonka tehtävät muodostuisivat rajaturvallisuuden ylläpitämisen tai sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä taikka niihin välittömästi liittyvistä teknisistä tukitehtävistä, voitaisiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta silloin, kun se arvioitaisiin välttämättömäksi täytettävän tehtävän luonteen kannalta. Ehdotettu

muutos vahvistaisi Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia järjestää organisaationsa valmiuden ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen, sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien ja sodan ajan vaatimusten kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Henkilöstöresurssien joustava ja tarkoituksenmukainen hyödyntäminen auttaa osaltaan turvaamaan Rajavartiolaitoksen toimintakykyä kaikissa turvallisuustilanteissa. Muutos tukisi Rajavartiolaitoksen kykyä reagoida turvallisuustilanteen äkillisiin muutoksiin ja vastata vakavien rajaturvallisuuden häiriötilanteiden asettamiin vaatimuksiin, koska se parantaisi Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia rekrytoida rajaturvallisuuden ja sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta keskeisiä siviilivirkamiehiä.

Ehdotettu muutos auttaisi ehkäisemään ja torjumaan Rajavartiolaitokseen kohdistuvaa tiedustelua ja siten suojaamaan rajaturvallisuuden ja maanpuolustuksen intressejä. Julkisesta hakumenettelystä poikkeamalla vältettäisiin se, että virkaa hakemalla vieraan valtion tiedustelija saisi asianosaisaseman kautta yksityiskohtaista tietoa muun muassa Rajavartiolaitoksen organisaatiosta ja suorituskyvystä, Rajavartiolaitoksen valmiuden ja maanpuolustuksen kannalta keskeisten virkojen sisällöstä ja määrästä sekä virkaan nimitetyn ja muiden hakijoiden nykyisistä työtehtävistä, aiemmasta työurasta, työnantajista, koulutuksesta ja kontakteista.

Kadetit Rajavartiolaitoksen lisäresurssina

Ehdotettujen muutosten myötä Rajavartiolaitos pystyisi normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa sekä tällaisiin tilanteisiin valmistautuessa hyödyntämään käytössään olevia henkilöstöresursseja mahdollisimman laajasti, joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti. Kun kadetit tukisivat Rajavartiolaitosta yksinkertaisemmissa tehtävissä, kokeneet virkamiehet voisivat keskittyä vaativampiin tehtäviin. Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssit on mitoitettu tavanomaisia normaaliolojen tehtävämääriä varten, minkä vuoksi Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssit on normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kyettävä lisäämään nopeasti tilanteen vaatimalla tavalla organisaation eri tasoilla ja tehtävissä. Esimerkiksi nopeasti kehittyvissä välineellistetyn tai laajamittaisen maahantulon tilanteissa toiminnan suunnitteluun ja toimeenpanoon liittyvä työmäärä kasvaisi äkillisesti ja merkittävästi. Tällaiset tilanteet voivat myös johtaa siihen, että valtioneuvosto tekisi päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä rajavartiolain 16 §:n nojalla.

Henkilöstön riittävyttä ja operatiivisten tehtävien suorittamista tukisi se, että Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia opintoja suorittavat kadetit voisivat edellä mainituissa tilanteissa tukea Rajavartiolaitoksen toimintaa. Ehdotettujen muutosten myötä Rajavartiolaitoksella olisi käytössään kaksi erilaista tapaa, joiden avulla se voisi hyödyntää kadettien työpanosta. Ehdotukset koskevat eri opintojen vaiheissa olevia kadetteja, minkä lisäksi niillä olisi keskenään erilaiset oikeudelliset ja tosiasialliset edellytykset. Ehdotukset poikkeavat toisistaan myös sen osalta, millaisissa tehtävissä kadetit voisivat toimia. Monipuolinen keinovalikoima auttaisi varautumaan erilaisiin tilanteisiin ja valitsemaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella tarkoituksenmukaisimman vaihtoehdon. Keinoa valittaessa Rajavartiolaitoksen olisi arvioitava muun muassa tilanteen luonnetta, vakavuutta ja arvioitua kestoa, lisähenkilöstön tarvetta, suoritettuja opintoja, kadeteille suunniteltuja virkatehtäviä ja mahdollisia vaikutuksia kadettien opintojen etenemiseen ja valmistumiseen.

Ensinnäkin Rajavartiolaitoksen esikunta voisi 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. Se olisi mahdollista toisen opintovuoden lopusta lukien, koska kadetit siirtyvät tässä vaiheessa Raja- ja merivartiokoululle. Rajavartiolaitoksella olisi velvollisuus kuulla Maanpuolustuskorkeakoulua ennen kadettien määräämistä tällaisiin tehtäviin. Tarkoituksena olisi, että kadetit eivät joutuisi keskeyttämään opintojaan määräaikaisesti. Maanpuolustuskorkeakoulua kuulemalla selvitetäisiin, kuinka pitkään kadetit voisivat suorittaa koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä ilman, että opintoja jouduttaisiin määräaikaisesti keskeyttämään. Kyse saattaisi olla esimerkiksi muutamasta viikosta. Koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin määrääminen olisi nopeaa ja joustavaa, mikä mahdollistaisi nopean reagoimisen äkilliseen tilanteeseen. Rajavartiolaitoksen toiminnan tueksi olisi mahdollista saada lisähenkilöstöä nopealla aikataululla, mikä parantaisi Rajavartiolaitoksen toimintamahdollisuuksia esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin määrääminen soveltuisi parhaiten verrattain lyhytkestoisiiin tilanteisiin.

Koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin määrätty kadetit eivät olisi Rajavartiolaitoksen virassa tai virkasuhteessa, vaan he olisivat edelleen opiskelijoita ja saisivat opintososiaalisia etuuksia. Heillä olisi avustaviin tehtäviin soveltuvat suppeat ja tilapäiset toimivaltuudet. He eivät voisi toimia itsenäisesti, koska heidän täytyisi toimia rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Heillä ei myöskään olisi oikeutta saada tietoja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa tarkoitetuista Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä eikä muista viranomaistarkoituksia varten perustetuista rekistereistä tai tietojärjestelmistä (rajavartiolain 34 d §:n 2 mom.). Nämä seikat rajoittaisivat merkittävästi sitä, missä tehtävissä heidän työpanostaan voitaisiin käyttää. Rajavartiolaitos ei lähtökohtaisesti voisi lähettää koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin määrättyjä kadetteja Ahvenanmaalle, koska he olisivat edelleen Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijoita. Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen (SopS 1/1922) 4 artiklan 2 (a) kohdan mukaan rauhan aikana Suomi voi kuitenkin poikkeuksellisten olosuhteiden vaatiessa viedä Ahvenanmaalle ja väliaikaisesti pitää siellä sellaisia aseellisia voimia, jotka ovat välttämättömän tarpeelliset järjestyksen pitämiseksi.

Toiseksi Raja- ja merivartiokoululla opinnoissaan edellä mainittua pidemmälle edenneet kadetit voitaisiin nimittää määräaikaisesti nuoremman upseerin sotilasvirkaan, jos se olisi tarpeen käsillä olevan tai vakavasti uhkaavan rajaturvallisuuden häiriötilanteen hoitamiseksi. Tämä vapauttaisi kokeneita upseereja vaativampiin suunnittelu- ja johtamistehtäviin. Nimittäminen edellyttäisi kadetin antamaa suostumusta, koska virkaan nimittäminen perustuu aina vapaaehtoisuuteen. Käytännössä viranhoito edellyttäisi, että kadetit olisivat hakeneet Maanpuolustuskorkeakoululta opintojensa määräaikaista keskeyttämistä ja Maanpuolustuskorkeakoulu olisi hyväksynyt kyseiset hakemukset. Kadetit eivät olisi opiskelijan asemassa eivätkä saisi opintososiaalisia etuuksia sinä aikana, kun opinnot on keskeytetty. Opintojen määräaikainen keskeyttäminen voisi vaikuttaa opintojen etenemiseen ja valmistumiseen suunnitellussa aikataulussa. Kadetit saattaisivat saada viranhoidossa hankkimansa kokemuksen hyväksiluettua sotatieteiden kandidaatin tutkintoon, koska Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 37 §:n mukaan opiskelija saa lukea hyväkseen tutkintoon kuuluvia opintoja myös muulla tavoin osoitetulla osaamisella. Päätöksen tällaisen osaamisen tunnustamisesta tekee Maanpuolustuskorkeakoulu.

Ehdotuksen mukaan nimittämisen edellyttämästä koulutuksen vaiheesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tarkoituksena olisi, että Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26 §:ään säädettäisiin rajattu poikkeus nuoremman upseerin erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Tällöin erityisenä kelpoisuusvaatimuksena olisi, että kadetti olisi suorittanut rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevan oppimäärän. Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikkö voisi näin ollen määrätä toimivaltuuskoulutuksen suorittaneet,

määrääjäksi virkaan nimitetyt nuoremmat upseerit rajavartiomiehiksi, jolloin heillä olisi esimerkiksi rajaturvallisuustehtävissä välttämättömät rajavartiomiehen toimivaltuudet. Rajavartiolaitos voisi siten antaa rajavartiomiehiksi määrätuille määräaikaisille nuoremmille upseereille laajemmin erilaisia tehtäviä kuin koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin määrätuille kadeteille. Rajavartiomieheksi määrätyt määrääjäksi virkaan nimitetyt nuoremmat upseerit pystyisivät työskentelemään itsenäisesti ja tukemaan Rajavartiolaitoksen päällystää heidän tehtävissään, eikä heitä koskisi rajavartiolain 34 d §:n 2 momentissa säädetty kielto saada tietoja Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä ja muista viranomaistarkoituksia varten perustetuista rekistereistä ja tietojärjestelmistä.

4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Siviilivirkaan nimittäminen haettavaksi julistamatta

Eräiden Rajavartiolaitoksen 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 säädetty 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. Laillisuusvalvontaviranomainen ei voisi kumota nimityspäätöstä, mutta voisi tarkastella nimitysmenettelyn lainmukaisuutta ja tarvittaessa antaa hallintolain 53 c §:n mukaista hallinnollista ohjausta. Laillisuusvalvontaviranomainen voi ottaa kantaa siihen, onko rekrytoiva viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa, mutta ei sen sijaan esimerkiksi siihen, kuka virkaan olisi tullut nimittää (eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen ratkaisu EOAK/4610/2020, 9.4.2021, s. 7).

Laillisuusvalvontaviranomainen voi suositella, että viranomainen hyvittää kantelijalle tämän kokemasta oikeudenloukkauksesta aiheutuneen haitan. Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on lisäksi oikeus määrätä esitutinnan 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 13 §: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 kieltoja 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 laillisuusvalvontaviranomaiselle 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 säädetty tiedot valintaperusteista ja nimitetyn henkilön valintaan johtaneista seikoista. Annettavien tietojen laajuutta ja yksityiskohtaisuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että työhönottosyrjintää epäilevän ja myöhemmin laillisuusvalvontaviranomaisen tai hyvitystä käsittelevän tuomioistuimen tulisi asian arvioimiseksi tietää ainakin nimitetyn ja syrjintää epäilevän sukupuoli, heidän ansionsa ja arviot heidän soveltuvuudestaan kyseiseen virkaan.

Lisäksi oikeudenkäymiskaaren 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 rajoittaisi tiedonsaantia avoimena olevista viroista ja vähentäisi virantäytön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Näin ollen se käytännössä rajoittaisi myös tietopyyntöjen tekemistä.

Viranomaisella olisi korostunut velvollisuus varmistaa, ettei nimityspäätöstä tehtäisi syrjivän tai epäasiallisen 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.

Kadettien nimittäminen määräaikaisesti sotilasvirkaan rajaturvallisuuden häiriötilanteissa

Kadettien nimittäminen määräaikaisesti nuoremman upseerin sotilasvirkaan rajaturvallisuuden häiriötilanteessa tai sellaisen vakavasti uhatessa ei vaikuttaisi sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Lähtökohtaisesti kaikki sotatieteiden kandidaatin tutkinnon hyväksytysti suorittaneet nimitetään valmistumisensa jälkeen nuoremman upseerin virkaan, ja edellä mainittu ehdotus koskee samoja henkilöitä heidän ollessa opintojensa viimeisissä vaiheissa.

Naisten vähäinen määrä sotilastehtävissä johtuu pitkälti siitä, että vain pieni osa naisista suorittaa vapaaehtoisen asepalveluksen. Esimerkiksi vuonna 2022 varusmiespalvelukseen määrättiin 23 283 miestä ja vapaaehtoiseen asepalvelukseen haki 1 588 naista. Sotatieteen kandidaatin opinnot edellyttävät reservin upseerin koulutusta (Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n 3 momentin 2 kohta).

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Ehdotukset, jotka koskevat mahdollisuutta täyttää eräitä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja haettavaksi julistamatta ja 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 voida 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 huomioimiseen nimitettäessä niiden kannalta keskeistä siviilihenkilöstöä.

Esityksestä saadussa lausuntopalautteessa ehdotettiin Rajavartiolaitoksen virkamiesten siirtymisvelvollisuuden käyttämistä virantäyttöä koskevan ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuja siviilivirkoja ei kaikissa tapauksissa voida täyttää siirtymisvelvollisuuden avulla, koska huomioon pitää ottaa muun muassa siirtämisen edellytykset, täytettävän viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset, muu viran tai tehtävän edellyttämä koulutus, kokemus ja osaaminen sekä Rajavartiolaitoksen virkamiesten koulutus, kokemus ja osaaminen. Tietyn erityisalan asiantuntijaa rekrytoitaessa on mahdollista, että Rajavartiolaitoksessa ei olisi siirrettäväksi sopivia henkilöitä. Mahdollisuus täyttää virka haettavaksi julistamatta merkitsisi, että virkaan voitaisiin valita myös laitoksen ulkopuolinen henkilö.

Yhtenä vaihtoehtona olisi, että virkaa hakeneiden nimet ja nimitetyn nimi voitaisiin jättää ilmoittamatta muille hakijoille, kun virka täytettäisiin julkisessa haussa. Tällaisesta mahdollisuudesta on säädetty poliisin hallinnosta annetun lain 12 a §:n 2 momentissa ja 13 a §:n 3 momentissa. Kyseiset säännökset eivät ole salassapitosäännöksiä, vaan nimet saa selville pyytämällä. Kyse on vastatoimesta ja hidasteesta niin sanottua julkisten lähteiden tiedustelua vastaan (HE 118/2022 vp, s. 15 ja 20, ja HaVM 25/2022 vp, s. 3 ja 4). Tässä esityksessä ei ehdoteta vastaavaa säännöstä, koska sitä ei ole arvioitu riittävän tehokkaaksi keinoksi torjua tiedustelua. Julkisesta hakumenettelystä poikettaisiin vain sen ollessa välttämätöntä, joten vastaavan säännöksen puuttuminen ei merkitsisi, että julkisesta hakumenettelystä tarvitsisi poiketa useammin.

Vaihtoehtona kadettien nimittämiselle määräaikaisesti sotilasvirkaan on arvioitu valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentissa säädettyä määräaikaista virkasuhdetta. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole esteitä kadettien nimittämiselle määräaikaiseen virkasuhteeseen, mutta määräaikaisesti sotilasvirassa palveleminen olisi sotilaskurinpäätöksen näkökulmasta perustellumpaa. Määräaikaiset virkasuhteet ovat luonteeltaan siviilivirkasuhteita, ja on tärkeää, että kadetit olisivat viranhoidon aikana sotilaskurinpäätöksen alaisia. Kadetteihin sovelletaan opintojensa aikana sotilaskurinpäätöksen säännöksiä, ja Maanpuolustuskorkeakoulun sisäinen järjestys on sotilaallinen (Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 1 §:n 3 momentti ja puolustusvoimista annetun lain 30 §). Opintojen määräaikainen keskeyttäminen johtaisi siihen, että kadetit eivät enää olisi sotilaskurinpäätöksen piirissä, ellei heitä nimitettäisi sotilasvirkaan. Myös kadettien opintojen sisältö ja heille annettavat virkatehtävät puoltavat sotilasvirkaa.

Nuoremman upseerin viran vaihtoehtoina on arvioitu rajavartijan ja upseeriharjoittelijan virkoja. Myös nämä vaihtoehdot edellyttäisivät voimassa olevan lainsäädännön muuttamista. Rajavartijan virka ei soveltuisi kadeteille, koska kadeteilla on erilainen koulutus ja urapolku kuin rajavartijoilla ja kadettien olisi viranhoidon aikana tarkoitus tukea Rajavartiolaitoksen päällystöstä. Upseeriharjoittelijan nimike olisi täysin uusi, ja sitä puoltaisi opintojen keskeneräisyys. Kyse ei kuitenkaan olisi harjoittelusta vaan itsenäisestä työskentelystä, minkä

lisäksi on epäselvää, tulkittaisiinko upseeriharjoittelija perustuslain 128 §:n 2 momentissa mainituksi upseeriksi. Nuoremman upseerin virka soveltuisi kadeteille parhaiten, koska kyse olisi opintojensa viimeisissä vaiheissa olevista opiskelijoista, jotka valmistumisensa jälkeen palvelevat nuorempina upseereina. Kadeteille annettavat virkatehtävät vastaisivat pitkälti vastavalmistuneiden nuorempien upseerien tehtäviä. Myös yleisen palvelusohjesäännön kirjaukset kadetin palvelusarvosta puoltavat sitä, että kadetit olisivat osa upseeristoa.

Ehdotettujen muutosten vaihtoehtona on myös säilyttää sääntely ennallaan, jolloin kaikki Rajavartiolaitoksen siviilivirat täytettäisiin julkisessa hakumenettelyssä, kadeteille ei voitaisi määrätä koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä eikä kadetteja voitaisi nimittää määräaikaaisesti sotilavirkaan. Esityksen tavoitteita Rajavartiolaitoksen henkilöstöressurssien turvaamisesta ja tiedustelun torjumisesta ei kuitenkaan voida saavuttaa ilman lainsäädännön muuttamista.

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 rajavartiolain (Politsei ja piirivalve seadus) mukaan poliisiviranomainen. Poliisi- ja rajavartiolaitoksen rikospoliisin, rajavalvonnan, tavaroiden valvonnan, henkilöiden suojelun ja tietoturvan organisaatorakenne, 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 pääsäännön mukaan avoin virka täytetään julkisessa hakumenettelyssä. Julkisen hakumenettelyn sijaan voidaan järjestää yhden tai useamman viranomaisen sisäinen hakumenettely, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Viron poliisi- ja rajavartiolain 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 rajavartiolaissa (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 rajavartiolain (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 pätehtävänä 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 (Anställningsförordning 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 Försvarsmakten 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 rajavartiolaitaissa (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 määräaikaisissa 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

Poliisihallitus, Suojelupoliisi ja Rajaturvallisuusunioni totesivat kannattavansa esitysluonnosta. Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi, että esitysluonnoksessa oli huomioitu Ahvenanmaan itsehallintolain 36 §:ssä ruotsin kielestä säädetty.

Eräiden Rajavartiolaitoksen siviilivirkojen täyttäminen haettavaksi julistamatta

Puolustusministeriö piti ehdotusluonnosta perusteltuna. Julkisesta hakumenettelystä poikkeamiselle oli esitetty painavat perusteet, poikkeus koskisi rajallista määrää Rajavartiolaitoksen virkoja ja esitysluonnoksessa oli painotettu, että nimittämisen tulee edelleen perustua oikeudelliseen kelpoisuuden arvioimiseen ja hallinnon oikeusperiaatteita noudattavaan nimitysharkintaan. Myös Päälystöliiton mukaan ehdotettu säännös olisi tarpeellinen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan ehdotusluonnokselle oli asialliset ja hyväksyttävät perusteet. Oikeuskanslerin mukaan esitetyt perusteet ovat muuttuvassa turvallisuustilanteessa varsin painavia ja puoltavat ehdotusta. Toisaalta eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan Rajavartiolaitokseen kohdistuvia uhkia ja ehdotuksen välttämättömyyttä oli vaikeaa tarkemmin arvioida. Tältä osin esityksessä on tarkennettu kuvausta turvallisuustilanteen muutoksesta ja sääntelytarpeesta.

Oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että ehdotetulla säännöksellä poikettaisiin pääsäännöstä eli julkisesta viranhausta. Ehdotettua poikkeusta on tulkittava suppeasti, sitä ei saa käyttää syrjimiseen tai suosimiseen, julkisesta hakumenettelystä poikkeamiselle on oltava asialliset perusteet ja menettelyn on oltava objektiivista. Eduskunnan oikeusasiamies korosti julkisen hakumenettelyn vahvistavan viranomaisten toiminnan julkisuutta, varmistavan kaikkien virasta kiinnostuneiden huomioon ottamisen virkaa täytettäessä ja takaavan mahdollisuuden muutoksenhakuun. Nämä seikat on huomioitu esityksessä. Lisäksi oikeusministeriö painotti, että julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen rajoittaisi tiedonsaantia avoimista viroista ja tietopyyntöjen tekemistä. Palaute on huomioitu tuomalla asia esityksessä nimenomaisesti esiin.

Oikeusministeriön ja oikeuskanslerin mukaan esitysluonnoksen perusteluissa on hahmotettu ehdotuksen merkitys perustuslain 6, 12 ja 21 §:n sekä 125 §:n 2 momentin kannalta. Oikeuskanslerin mukaan perusoikeusnäkökulmaa on perusteltu varsin kattavasti. Toisaalta eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan muiden viranhakijoiden puuttuessa ei voitaisi arvioida, tuliko virkaan valituksi perustuslain 125 §:n 2 momentin kannalta paras hakija. Palaute on huomioitu tuomalla tähän liittyvät seikat esiin esityksessä. Valtiovarainministeriö, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja eduskunnan oikeusasiamies korostivat velvollisuutta noudattaa perustuslain 125 §:ää virantäyttömenettelystä riippumatta. Lausunnoissa korostettiin, että nimitettävän henkilön tulee täyttää viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset, minkä lisäksi myös muut lausunnonantajat korostivat tasa-arvo-, yhdenvertaisuus-, syrjimättömyys- ja oikeusturvanäkökohtia.

Valtiovarainministeriö, eduskunnan oikeusasiamies ja yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittivät lausunnoissaan huomiota ehdotukseen liittyvään valituskieltoon. Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtion virkamieslain 59 §:ssä säädettyä valituskieltoa ongelmallisena, on laillisuusvalvonnassa kiinnitettävä huomiota siihen ja ilman julkista hakua tehtyihin nimityspäätöksiin. Julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen vaikeuttaa virantäytön lainmukaisuuden valvontaa, eivätkä jälkikäteinen laillisuusvalvonta ja kantelumenettely ole yhtä tehokkaita oikeussuojakeinoja kuin valitusmenettely. Lausunnoissa korostettiin, että laillisuusvalvonnan onnistuminen julkisesta viranhausta poikettaessa edellyttää asianmukaisten virantäyttöä koskevien asiakirjojen laatimista. Myös oikeuskansleri edellytti menettelyn toimivuuden ja perusoikeuksien toteutumisen valvomista. Palaute on huomioitu esityksessä korostamalla velvollisuutta laatia asiakirjat ja ohjeistamalla niiden sisällöstä.

Useissa lausunnoissa katsottiin, että säännösluonnos vastasi pitkälti poliisin hallinnosta annetun lain 12 a ja 13 a §:ää, ja viitattiin niitä koskeneeseen perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 45/2022 vp, HE 118/2022 vp). Oikeusministeriö ja keskusrikospoliisi katsoivat säännösluonnoksen olevan laava suhteessa edellä mainittuun 12 a §:ään. Oikeusministeriön mukaan säännösluonnoksen soveltamisalaa tuli rajata ja täsmentää säädöstekstissä ja sen perusteluissa. Laaja soveltamisala edellyttäisi tarkempaa välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden arviointia. Oikeuskanslerin mukaan ehdotukseen voi sisältyä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden osalta sellaisia tulkintaongelmia, joihin perustuslakivaliokunta ei ole ottanut aiemmin kantaa, koska ehdotettu säännös ei ole aivan samansisältöinen kuin poliisin hallinnosta annetun lain muutokset.

Valtiovarainministeriön, eduskunnan oikeusasiamiehen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan säännöksessä tulisi määritellä tarkemmin ja tehtäväperusteisesti ne virat, joihin julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen kohdistuisi. Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri pitivät tulkinnanvaraisena erityisesti sitä, mitä ehdotusluonnoksessa tarkoitettiin valmiuden kannalta keskeisellä siviiliviralla. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kyseistä ilmaisua tulisi tarkentaa tarkoittamaan esimerkiksi sotilaallista valmiutta, Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista tai valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin varautumista. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan tehtävien, joita säännös koskisi, pitäisi olla tarkemmin sidoksissa rajavartiolain 3 §:stä ilmeneviin Rajavartiolaitoksen tehtäviin. Oikeuskanslerin mukaan säännöksen sanamuodosta tulisi käydä selvemmin esiin, että sen soveltamisessa olennaisia ovat konkreettiset virkatehtävät eikä viran organisatorinen asema.

Palautteen perusteella ehdotusta on täsmennetty ja sen soveltamisalaa rajattu. Ehdotettu säännös on muotoiltu uudestaan siltä osin, mitä virkoja olisi mahdollista täyttää haettavaksi julistamatta. Virat on kuvattu niihin sisältyvien virkatehtävien perusteella rajavartiolain 3 §:ssä säädetty huomioiden. Ehdotetun säännöksen soveltamisalaa on rajattu siten, että soveltamisalaa kuuluvan siviiliviran tehtävien olisi muodostuttava säännöksessä mainituista tehtävistä.

Soveltamiskynnys ei siten ylittyisi, jos virkatehtäviin vain kuuluisi tällaisia tehtäviä. Myös perusteluja on täsmennetty. Esityksessä on tuotu esiin, että ehdotettu säännös koskisi vain pientä osaa Rajavartiolaitoksen siviiliviroista, ja annettu esimerkkejä soveltamisalaan kuuluvista ja sen ulkopuolelle jäävistä siviiliviroista. Lisäksi oikeusministeriön palaute, jonka mukaan säännöksen tarvetta oli perusteltu säännöksen sanamuotoa suppeammin, on huomioitu kuvaamalla esityksessä laajemmin nykytilaa ja sen arviointia sekä täsmentämällä perusteluja.

Valtiovarainministeriön ja oikeuskanslerin mukaan sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen edellyttää yksittäistapauksellista välttämättömyysarviointia. Oikeuskansleri kannatti sitä, että ehdotetun säännöksen soveltamisala rajattaisiin yleisellä tasolla tiettyihin virkoihin, minkä lisäksi säädettäisiin yksittäistapauksellisesta välttämättömyysarvioinnista. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan välttämättömyyden arvioinnissa huomioitavat seikat ovat asiallisia ja hyväksyttäviä. Näiden seikkojen luettelosta on jatkovalmistelussa poistettu sidesana ”tai”, millä on pyritty korostamaan, että kyse on kokonaisharkinnasta. Lisäksi ehdotetun säännöksen perusteluissa on valtiovarainministeriön lausunnon perusteella todettu, että säännökseen sisältyvässä harkintavallassa on kyse oikeusharkinnasta, ja tarkennettu viranomaisen menettelytapoja säännöksen soveltamistilanteissa.

Oikeusministeriön lausunnon perusteella esitykseen on lisätty arviointia siitä, miksi esityksessä ei ehdoteta poliisin hallinnosta annetun lain 12 a §:n 2 momenttia ja 13 a §:n 3 momenttia vastaavaa säännöstä ja merkitseekö säännöksen puuttuminen tarvetta poiketa useammin julkisesta hakumenettelystä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon perusteella esityksessä on arvioitu siirtymisvelvollisuuden käyttämistä ehdotetun säännöksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kadettien nimittäminen määräaikaisesti sotilasvirkaan rajaturvallisuuden häiriötilanteissa

Lausuntopalautteessa ehdotettiin muutoksia säännösluonnokseen, jonka mukaan Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskelevia kadetteja voitaisiin nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan, mistä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Sitä on oikeusministeriön, puolustusministeriön, valtiovarainministeriön ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntojen perusteella täsmennetty siten, että siitä käy ilmi viran nimi ja määräaikaisuuden enimmäispituus. Esityksessä on myös arvioitu eri virkanimikkeiden soveltuvuutta. Lisäksi oikeusministeriön lausunnon perusteella säännöksen soveltamisala on rajattu rajaturvallisuuden häiriötilanteisiin ja tilanteisiin, joissa tehostetaan ja kohotetaan valmiutta niihin varautumiseksi. Valtiovarainministeriö, puolustusministeriö ja eduskunnan oikeusasiamies esittivät lausunnoissaan kysymyksiä siitä, miten viran kelpoisuusvaatimukset huomioitaisiin. Esitykseen on lisätty kuvaus asiasta ja lakia alemman asteisesta sääntelystä sekä asetusluonnosliite. Myös asetuksenantovaltuutta on täsmennetty oikeusministeriön, puolustusministeriön, sisäministeriön poliisiosaston ja valtiovarainministeriön lausuntojen perusteella.

Ehdotuksen perusteluja ja vaikutusarviointia on täsmennetty edellä mainittuja muutoksia vastaavasti. Esityksessä on lisäksi oikeusministeriön lausunnon perusteella tarkennettu kuvausta sääntelyn tarpeesta sekä täsmennetty ehdotuksen perusteluja liittyen muun ohella kadettien toimivaltuuksiin ja mahdollisuuteen työskennellä itsenäisesti. Valtiovarainministeriön lausunnon perusteella esityksessä on täsmennetty, että kyse ei olisi samanaikaisesta opiskelusta ja työskentelystä. Puolustusministeriön, valtiovarainministeriön ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntojen perusteella esityksessä on tuotu esiin ehdotetun säännöksen soveltamisen vaikutukset kadettien opintososiaalisiin etuuksiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnon perusteella esityksessä on täsmennetty, että ehdotetun säännöksen soveltaminen

edellyttäisi kadetin antamaa suostumusta. Esitykseen on myös tasa-arvovaltuutetun lausunnon perusteella lisätty arvio ehdotetun säännöksen mahdollisista vaikutuksista sukupuolten väliseen tasa-arvoon.

Puolustusministeriön lausunnon perusteella ehdotuksen suhdetta perustuslain 128 §:n 2 momenttiin on selvennetty ja esitykseen on lisätty Raja- ja merivartiokoululla vuosittain aloittavien kadettien lukumäärä. Puolustusministeriö esitti harkittavaksi, pitäisikö säännöksessä edellyttää Maanpuolustuskorkeakoulun kuulemista. Tämä on huomioitu selventämällä ehdotetun säännöksen perusteluissa, miksi tätä ei olisi tarpeen edellyttää. Päälystöliiton lausunnon perusteella esityksessä on täsmennetty opintojen vaihetta, virkatehtäviä ja perehdytystä koskevia seikkoja.

Valtiovarainministeriö korosti, että määräaikaisissa tehtävissä tulisi ensisijaisesti käyttää valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaista määräaikaista virkasuhdetta. Lausunnon perusteella esitykseen on lisätty asiaa koskevaa arviointia ja viittaus valtion virkamieslain 9 §:n 2 momenttiin. Ministeriö suhtautui kielteisesti siihen, että kadeteille kertyisi opiskeluaikana sotilaseläkkeeseen oikeuttavaa palvelusta, koska sitä koskevat säännökset poikkeavat yleisestä eläkeaika- ja -etuuslaskennasta. Palautteen perusteella esityksessä on korostettu, että ehdotettua säännöstä sovellettaisiin vain poikkeuksellisissa tilanteissa ja tilapäisesti. Lisäksi ehdotuksen suhdetta esityksen toiseen kadetteja koskevaan ehdotukseen on selvennetty oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja eduskunnan oikeusasiamiehen antaman palautteen perusteella.

Kadettien määrääminen suorittamaan tilapäisesti koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja Päälystöliitto kannattivat ehdotusta, ja oikeuskanslerin mukaan ehdotuksen suhdetta perusoikeuksiin on arvioitu asianmukaisesti. Eduskunnan oikeusasiamies piti edellytystä Maanpuolustuskorkeakoulun kuulemisesta perusteltuna. Ahvenanmaan maakunnan hallitus totesi, että ehdotus ei saa merkitä Puolustusvoimien alaisen henkilökunnan käyttämistä Ahvenanmaalla. Esitystä on tarkennettu Ahvenanmaan aseman osalta.

Oikeusministeriön mukaan ehdotuksen välttämättömyys jäi epäselväksi. Lausunnon perusteella esityksessä on täsmennetty sääntelyn tarvetta ja ehdotuksen vaikutuksia. Esitykseen on myös lisätty Raja- ja merivartiokoululla opiskelevien rajavartijan peruskurssin opiskelijoiden ja kadettien vuosittaiset lukumäärät.

Muut huomiot

Lausunnonantajat esittivät myös eräitä muita huomioita ja teknisluonteisia korjausehdotuksia, jotka on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon esityksen viimeistelyssä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta

3 §. Rajavartiolaitos, päällikkö ja hallintoyksiköt. Pykälän 1 momentissa Rajavartiolaitoksen ja Vartiolentolaivueen kirjoitusasu muutettaisiin vastaamaan Kotimaisten kielten keskuksen ohjeistusta. Kyse olisi teknisestä muutoksesta.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että myös Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston päällikkönä palveleva kenraali tai amiraali voisi toimia Rajavartiolaitoksen päällikönä.

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 Kotimaisten kielten keskuksen ohjeistusta.

Pykälän 3 momentissa Rajavartiolaitoksen kirjoitusasu muutettaisiin vastaamaan Kotimaisten kielten keskuksen ohjeistusta. Kyse olisi teknisestä muutoksesta.

9 §. Rajavartiolaitoksen virat. Pykälän 2 momentissa Rajavartiolaitoksen kirjoitusasu muutettaisiin vastaamaan Kotimaisten kielten keskuksen ohjeistusta. Kyse olisi teknisestä muutoksesta.

Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan rajaturvallisuuden häiriötilanteissa sekä tehostettaessa ja kohotettaessa valmiutta niihin varautumiseksi Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voitaisiin nimittää nuoremman upseerin sotilasvirkaan enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Nimittämisen edellyttämästä koulutuksen vaiheesta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Määrääjäksi virkaan nimitetyt nuoremmat upseerit olisivat rikoslain 45 luvun 27 §:n 2 momentin perusteella sotilaskurinpäätöksen alaisia.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on määritelty rajavartiolain 2 §:n 1 momentin 6 kohdassa. Rajaturvallisuuden häiriötilanteilla tarkoitettaisiin Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviä poikkeamia, joiden seurauksena Rajavartiolaitos välttämättä tarvitsisi lisähenkilöstöä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Turvallisuusympäristössä ilmenevät poikkeamat voisivat liittyä muun muassa sotilaalliseen kriisitilanteeseen, laajamittaiseen maahantuloon tai laajalle levinneeseen tartuntatauti-epidemiaan. Säännös tulisi sovellettavaksi myös tällaisen tilanteen uhatessa niin vakavasti, että Rajavartiolaitos olisi ryhtynyt toimenpiteisiin valmiuden tehostamiseksi ja kohottamiseksi. Tämä olisi perusteltua tilanteeseen valmistautumiseksi ja siksi, että virkanimitykseen liittyvät käytännön järjestelyt voivat viedä jonkin aikaa. Säännöksen soveltaminen ei kuitenkaan edellyttäisi poikkeamalta sellaista laajuutta tai vakavuutta, jota valmiuslain toimivaltuuksien käyttöön ottaminen edellyttää. Säännöksen terminologia vastaisi rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 48 §:n 1 momenttia.

Säännös koskisi sellaisia Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskelevia kadetteja, jotka olisivat suorittaneet valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määritellyt opinnot. Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 29 §:ää olisi tarkoitus muuttaa siten, että tässä poikkeuksellisessa tilanteessa nimittämisen edellytyksenä olisi rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevien opintojen hyväksyty suorittaminen. Nykyisen opintosuunnitelman mukaisesti rajavartio-opintosuunnan kadetit ovat suorittaneet nämä opinnot kolmannen opintovuotensa jouluna, jolloin opinnoista on enää jäljellä viimeinen lukukausi. Merivartio-opintosuunnan, ohjaajaopintosuunnan ja lentoteknillisen opintosuunnan kadetit ovat nykyisen opintosuunnitelman mukaisesti suorittaneet kyseiset opinnot kolmannen opintovuotensa helmikuussa. Tutkintorakenteiden eroavaisuuksien vuoksi säännös soveltuisi parhaiten rajavartio-opintosuunnan kadetteihin, mutta muiden opintosuuntien kadetteja ei rajattaisi säännöksen soveltamisalasta pois.

Nimityspäätöksen tekisi tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä (perustuslain 128 §:n 2 momentti ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 12 §:n 1 momentti). Virkaan nimittäminen edellyttäisi kadetin antamaa suostumusta ja käytännössä myös sitä, että hän olisi

hakenut Maanpuolustuskorkeakoululta opintojensa määräaikaista keskeyttämistä ja Maanpuolustuskorkeakoulu olisi hyväksynyt kyseisen hakemuksen (ks. Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 26 §). Kadetit eivät siten opiskelisi ja toimisi virassa samanaikaisesti. Opintojen määräaikainen keskeytyminen merkitsisi samalla opintososiaalisten etujen keskeytymistä. Maanpuolustuskorkeakoulu päättää opintojen keskeyttämisestä, keskeyttämisen kestosta ja viranhoidossa saadun kokemuksen mahdollisesta hyväksi lukemisesta opintoihin. Säännöksessä ei edellytetäisi Maanpuolustuskorkeakoulun kuulemista ennen nimityspäätöksen tekemistä, koska Maanpuolustuskorkeakoulu ottaisi asiaan kantaa käsitellessään kadetin hakemuksen. Käytännössä asiasta käytäisiin keskusteluja Rajavartiolaitoksen ja Maanpuolustuskorkeakoulun välillä jo ennen kuin kadetit hakisivat opintojensa määräaikaista keskeyttämistä.

Kadettien nimittäminen määräaikaisesti nuoremman upseerin sotilasvirkaan olisi poikkeuksellista. Nimittämistä harkittaessa tulisi arvioida, onko opintojen määräaikainen keskeyttäminen ja virkaan nimittäminen tarpeen rajaturvallisuuden häiriötilanteen hoitamiseksi ottaen huomioon muut käytettävissä olevat henkilöstöresurssit. Kadettien tehtävät vastaisivat pitkälti vastavalmistuneiden luutnanttien ensimmäisiä virkatehtäviä, mutta opintojen keskeneräisyys otettaisiin huomioon perehdytyksessä ja tehtävien tarkemmassa sisällössä. Määräajaksi virkaan nimitetyille nuoremmille upseereille tulisi antaa vain sellaisia virkatehtäviä, joihin heillä olisi riittävä osaaminen ottaen huomioon heidän opintosuuntansa ja opintojensa vaihe. Perehdyttäminen ja sopivien työtehtävien antaminen olisivat työnantajan ja esihenkilön vastuulla.

Määräaikaisuuden peruste liittyisi Rajavartiolaitoksen tarpeeseen saada rajaturvallisuuden häiriötilanteen hoitamiseksi lisähenkilöstöä esimerkiksi päällystön tueksi. Kyse olisi valtion virkamieslain 9 §:n 2 momentin mukaisesta perustellusta syystä nimittää virkaan määräajaksi. Määräaikaisuus saisi olla enintään kuusi kuukautta kerrallaan, mutta määräaikaisuuden pituuteen vaikuttaisi rajaturvallisuuden häiriötilanteen luonne ja Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssitarpeet. Määräaikaisuutta voitaisiin jatkaa, jos häiriötilanne jatkuisi määräaikaisuuden päätyttyä. Peräkkäisten määräaikaisuuksien lukumäärälle ei ehdoteta enimmäismäärää, koska rajaturvallisuuden häiriötilanteiden kesto voi vaihdella. Käytännössä määräaikaisuuden keston vaikuttaisi, miten pitkäksi ajaksi Maanpuolustuskorkeakoulu olisi keskeyttänyt kadettien opinnot. Asiassa pitäisi muutenkin huomioida kadettien mahdollisuudet jatkaa opintojaan ja valmistua.

Määräajaksi virkaan nimitetyt nuoremmat upseerit olisi mahdollista määrätä rajavartiomieheksi, koska he olisivat tässä vaiheessa suorittaneet rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevat opinnot ja osoittaneet rajavartiomieheltä vaaditun kielitaidon. Pakolliset toisen kotimaisen kielen opinnot suoritetaan sotatieteiden kandidaatin opintojen alussa Maanpuolustuskorkeakoulussa. Rajavartiomiehen koulutuksesta ja kielitaidosta säädetään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:ssä sekä rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 48 §:n 1 momentissa ja 50 §:ssä. Rajavartiomieheksi määräämisen myötä määräajaksi virkaan nimitetyt nuoremmat upseerit saisivat rajavartiolainsäädännössä määritellyt rajavartiomiehen toimivaltuudet. Näin ollen he voisivat toimia itsenäisesti ja laajemmin eri tehtävissä kuin silloin, jos heidät määrättäisiin koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin tässä esityksessä ehdotetun 26 b §:n nojalla. Tämä olisi perusteltua pidemmälle edenneiden opintojen ja rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevan oppimäärän suorittamisen näkökulmasta.

Rajavartiomieheksi määrättyjen määräaikaisten nuorempien upseerien toimivaltuuksia rajaisi se, että useat toimivaltuudet on lainsäädännössä rajattu sotilasarvon tai virka-aseman perusteella. Kadetteja ei ylennettäisi luutnanteiksi, joten heidän käytössään ei olisi

toimivaltuuksia, jotka on säädetty vähintään luutnantin arvoiselle tai sotilasarvoltaan sitä ylemmälle rajavartiomiehelle, tietyissä ylemmissä tehtävissä toimiville virkamiehille tai pidättämiseen oikeutetuille virkamiehille (ks. esim. rajavartiolain 27 §:n 3 mom., 28 §:n 3 mom., 28 a ja 30 a §, 32 §:n 2 mom., 32 a §:n 2 mom., 33 §:n 2 mom., 33 a §:n 2 mom., 34 §:n 2 mom., 35 c §:n 3 mom., 38 b §:n 1 mom., 39 §:n 3 mom., 39 a §:n 1 mom., 61 §, 67 §:n 2 mom., 71 §:n 1 mom., 75 §:n 3 mom., 77 §:n 3 mom., 77 i §:n 1 mom. ja 78 §:n 2 mom.). On selvää, että määräaikaaisesti nuoremman upseerin virkaan nimitetty kadetti ei voisi toimia kyseisissä säännöksissä tarkoitetuissa tehtävissä, kuten rajanylityspaikan esimiehenä, rajatoimiston päällikkönä tai näitä ylemmissä tehtävissä. Pidättämiseen oikeutetut Rajavartiolaitoksen virkamiehet määritellään tyhjentävästi pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Määräajaksi virkaan nimitetyt nuoremmat upseerit eivät olisi kyseisessä lainkohdassa mainittuja pidättämiseen oikeutettuja virkamiehiä, joten heillä ei olisi tällaisten virkamiesten toimivaltuuksia.

12 a §. Rajavartiolaitoksen eräisiin siviilivirkoihin nimittäminen. Pykälän 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen siviilivirka, jonka tehtävät muodostuisivat rajaturvallisuuden ylläpitämisen tai sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä taikka niihin välittömästi liittyvistä teknisistä tukitehtävistä, voitaisiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Säännöksessä tarkoitettuja virkoja voisivat olla esimerkiksi ylitarkastajan, analyytikon, järjestelmäasiantuntijan ja kyberturvallisuusasiantuntijan virat, mutta virkanimike tai -asema ei olisi ratkaiseva seikka. Viran tehtäväala ja konkreettiset työtehtävät määrittelisivät sen, kuuluisiko se säännöksen soveltamisalaan. Säännöksen soveltamisen kannalta ei riittäisi, että virkatehtäviin kuuluisi säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä, vaan virkatehtävien tulisi pääasiallisesti muodostua tällaisista tehtävistä. Säännöksessä tarkoitettut virkamiehet työskentelevät pääasiassa Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosastolla ja teknillisellä osastolla ja heillä on pääsy valmiuden ja maanpuolustuksen kannalta tärkeään tietoon. Säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat vakituisten virkojen ohella vastaavat yli kahden vuoden pituiset määräaikaiset virkasuhteet.

Rajaturvallisuuden ylläpitämisen tehtävillä tarkoitettaisiin rajavartiolain 2 §:n 6 kohdan mukaisia virkatehtäviä esimerkiksi rajojen valvonnan, rajatarkastusten ja Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan parissa. Rajaturvallisuuden ylläpitämisen siviilitehtävät ovat erilaisia asiantuntijatehtäviä, joihin voi kuulua esimerkiksi toiminnan suunnittelua ja kehittämistä. Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävillä tarkoitettaisiin esimerkiksi maanpuolustuksen ja aluevalvonnan asiantuntijatehtäviä, yhteistyötä Puolustusvoimien kanssa sekä Nato-jäsenyyteen liittyviä tehtäviä. Sekä rajaturvallisuuden ylläpitämisen että sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin voi kuulua strategisen tiedon analysointia, tilannekuvan ylläpitämistä ja muita valmiuteen ja varautumiseen liittyviä tehtäviä, kansainvälisen yhteistyön koordinoimista sekä erilaisten toimialaan kuuluvien asiakirjojen valmistelua. Vain pieni osa Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuuden ylläpitämisen ja sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä on siviilitehtäviä.

Rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja sotilaalliseen maanpuolustukseen välittömästi liittyvillä teknisillä tukitehtävillä tarkoitettaisiin sellaisia tietotekniikka-, tieto- ja kyberturvallisuus-, alus-, ilma-alus- ja materiaalialan asiantuntijatehtäviä, jotka ovat keskeisiä rajaturvallisuuden ylläpitämisen, sotilaallisen maanpuolustuksen ja niihin liittyvän valmiuden ja varautumisen kannalta. Kyseiset asiantuntijatehtävät voivat olla keskeisiä myös Rajavartiolaitoksen valmiuden ja sotilaallisen maanpuolustuksen suorituskykyjen ylläpidon ja kehittämisen näkökulmasta. Tällaisia siviilitehtäviä ovat esimerkiksi sotilaallisen maanpuolustuksen johtamisjärjestelmiin ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen tietojärjestelmiin liittyvät teknisen alan tehtävät, tietoturva- ja kyberuhkien ehkäisemisen, havaitsemisen ja torjunnan tehtävät sekä Rajavartiolaitoksen kalustohankintojen teknisiin ominaisuuksiin liittyvät valmistelutehtävät.

Jos Rajavartiolaitykselle säädettäisiin tulevaisuudessa uusia toimivaltuuksia esimerkiksi aiempaa laajempaan teknologian hyödyntämiseen rajavalvonnassa, kuuluisivat säännöksen soveltamisalaan myös tällaisessa uudessa lainsäädännössä tarkoitettuun teknologiaan liittyvät rajavalvonnan tekniset tukitehtävät.

Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät lähtökohtaisesti esimerkiksi asiakirjahallinnon, taloushallinnon, henkilöstöhallinnon, työterveyden, tutkimustoiminnan, viestinnän, meripelastuksen, merellisten ympäristövahinkojen torjunnan ja muun ympäristönsuojelun tehtävät, oikeudelliset tehtävät, opetustehtävät, sihteerit, kokit ja muut ravitsemisalan työntekijät, huoltoasentajat, siivoojat, kuljettajat, vahtimestarit ja varastotyöntekijät.

Ehdotetun säännöksen soveltamisessa olisi kyse oikeusharkinnasta sen osalta, milloin julkisesta hakumenettelystä olisi sallittua poiketa. Julkisesta hakumenettelystä ei toisin sanoen saisi poiketa, jos ehdotetussa säännöksessä asetetut edellytykset eivät täytyisi. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan velvoittaisi täyttämään sen soveltamisalaan kuuluvaa virkaa ilman julkista hakua, vaikka edellytykset täytyisivät, vaan virantäyttömenettely valittaisiin tapauskohtaisen kokonaisuuden perusteella. Virantäyttömenettelyä valittaessa tulisi arvioida sekä julkisen hakumenettelyn puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja. Säännöksessä tarkoitettu virka voitaisiin täyttää julkisessa hakumenettelyssä esimerkiksi silloin, jos tiedossa ei olisi virkaan kelpoisia ja muuten soveltuvia henkilöitä. Säännöksen soveltamistilanteissa Rajavartiolaityks voisi täyttää siinä tarkoitettua viran suoraan tai ilmoittaa avoimesta virasta laityksen sisäisesti.

Julkisesta hakumenettelystä poikkeamisen täytyisi olla välttämätöntä tehtävän luonteen kannalta, ja säännöksessä olisi luettelo välttämättömyyden kokonaisarviointissa huomioitavista seikoista. Huomioon tulisi ottaa Rajavartiolaityksen henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus, täytettävä virka ja sen tehtäviin liittyvät uhkat, Rajavartiolaityksen suorituskyvyn suojaaminen ja muu erittäin tärkeä yleinen etu. Rajavartiolaityksen henkilöstö- ja organisaatioturvallisuudella tarkoitettaisiin erityisesti Rajavartiolaityksen henkilöstöön ja organisaatioon kohdistuvan tiedustelun ja muiden uhkien torjumista. Täytettävällä viralla ja sen tehtäviin liittyvillä uhkilla viitattaisiin tarpeeseen torjua sellaisia uhkia, jotka liittyisivät kyseisen viran erityispiirteisiin, kuten virkatehtäviin ja tietoon pääsyyn. Rajavartiolaityksen suorituskyvyn suojaamisella tarkoitettaisiin Rajavartiolaityksen kaluston operatiivisen suorituskyvyn suojaamista hankintavaiheesta alkaen sekä laajemmin Rajavartiolaityksen operatiivisen suorituskyvyn suojaamista Suomen turvallisuusympäristön äkillisissä ja vakavissa muutoksissa. Huomioon voitaisiin ottaa myös muu erittäin tärkeä yleinen etu, jonka tulisi vastata painoarvoltaan luettelossa mainittuja seikkoja.

Täytettäessä säännöksessä tarkoitettu virka sitä haettavaksi julistamatta tulisi aina laatia nimitysmuistio, jossa perusteltaisiin, miksi tähän menettelyyn on päädytty. Siinä tulisi arvioida mahdollisuuksien mukaan kyseeseen tulevia henkilöitä tai henkilöpiiriä (esimerkiksi koulutus ja työkokemus) ja perustella tietyn henkilön valinta. Näin parannettaisiin mahdollisuuksia arvioida menettelyn yleistä hyväksyttävyyttä, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista ja mahdollisuuksia jälkikäteeseen laillisuusvalvontaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siviiliviroista, jotka jäisivät 1 momentin soveltamisalan ulkopuolelle. Virat, joissa nimittämistoimivalta on valtioneuvostolla, tulisi myös jatkossa edelleen julistaa haettavaksi. Rajavartiolaityksesta 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 maahantulosta, 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. Kadetit ovat 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 varusmiespalvelus tai naisten vapaaehtoinen asepalvelus. Käytännössä kyse olisi siten kolmannen eli viimeisen vuoden opiskelijoista. Kadeteille saisi antaa vain sellaisia tehtäviä, jotka soveltuisivat heille ottaen huomioon heidän opintojensa vaihe tehtäviin määrittämisen 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 määrittämistä 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.

Koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin määrättyjen, suppein tukitehtäviin soveltuvien toimivaltuuksin toimivien kadettien mahdollisuutta suorittaa erilaisia tehtäviä rajoittaisi se, että heidän täytyisi aina toimia rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa eikä heillä olisi oikeutta saada tietoja Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä tai muista viranomaistarkoituksia varten perustetuista rekistereistä tai tietojärjestelmistä (ks. rajavartiolain 34 d §).

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 henkilötuntemerkit, 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 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 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettuun rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:n 3 momenttiin, joka koskee kadettien nimittämistä eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa määrääjäksi nuoremman upseerin sotilasvirkaan, liittyisi eräitä asetusmuutoksia. Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26 §:ssä säädettyihin nuoremman upseerin erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin lisättäisiin poikkeus, jonka mukaan tällaisissa tilanteissa nuoremman upseerin erityisenä kelpoisuusvaatimuksena olisi rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevan oppimäärän suorittaminen. Lisäksi Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista annetun tasavallan presidentin asetuksen 3 §:ää muutettaisiin siten, että asetuksen 3 §:n 2 momentissa säädetystä poiketen nuoremman upseerin virkaan määrääjäksi otettu palvelisi kadetin palvelusarvossa taikka vänrikin tai aliluutnantin sotilasarvossa.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.6.2024.

10 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 hyväksyttävissä 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 säädetystä julkisesta hakumenettelystä sekä laajennettaisiin eräitä voimassa olevia toimivaltuusäännöksiä koskemaan Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja heidän tukiessaan Rajavartiolaitoksen toimintaa.

10.1 Siviilivirkaan nimittäminen haettavaksi julistamatta

Ehdotuksen mukaan Rajavartiolaitoksen siviilivirka, jonka tehtävät muodostuisivat rajaturvallisuuden ylläpitämisen tai sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä taikka niihin välittömästi liittyvistä teknisistä tukitehtävistä, voitaisiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Ehdotettu säännös olisi poikkeus 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 säätämisjärjestyksessä (ks. valiokunnan säätämisjärjestysponssi). 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 turvatuun yhdenvertaisuuden ja perustuslain 12 §:ssä turvatuun 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 hakumenettelystä syrjintää epäilevä viranhakija voi valittaa nimityspäätöksestä, kannella viranomaisen menettelystä laillisuusvalvontaviranomaiselle 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 tullessa virantäytössä syrjityksi, voisi edelleen kannella laillisuusvalvontaviranomaiselle 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 legitimitettä. 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 merkittävääkin 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. Tästä syystä kaikki halukkaat eivät myöskään voisi ilmaista Rajavartiolaitokselle kiinnostustaan virasta, eikä Rajavartiolaitos siten saisi tietoonsa kaikkia virkanimityksen kannalta varteenotettavia henkilöitä. Osa virkaan potentiaalisesti soveltuvista henkilöistä jäisi väistämättä nimitysharkinnan ulkopuolelle, minkä vuoksi olisi tavanomaista haasteellisempaa arvioida sitä, kuka olisi täytettävän viran kannalta kaikista ansioitunein. Ehdotettu säännös myös 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. Lisäksi julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen heikentäisi esimerkiksi median, kansalaisten, järjestöjen ja muiden tahojen mahdollisuuksia tehdä tietopyyntöjä ja arvioida julkishallinnon toimintaa.

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 oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa 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 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 syntymiselle 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, laki 177/2013), 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 säätämisyjärjestysponnet 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, laki 883/2018), 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 lisäkseen 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 hallintokantelumenettely ja muun laillisuusvalvonnan 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 muut Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt Rajavartiolaitoksen sisäisen pysyväämääräyksen mukaisesti. Sisäistä laillisuusvalvontaa on yleensä perusteltua suunnata toimintaan, joka on vaikeammin ulkopuolisen valvonnan tavoitettavissa. Rajavartiolaitoksen esikunta raportoi sisäisestä laillisuusvalvonnastaan vuosittain sisäministeriölle, joka on antanut hallinnonalaan koskevan laillisuusvalvontaohjeen. Rajavartiolaitoksen ulkoista valvontaa suorittavat muun muassa ylimmät laillisuusvalvojat, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset. Laillisuusvalvontaviranomaiset 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 (21.7.2021, 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.

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. Poikkeus koski keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virkoja, joissa tehtäviin kuuluu tietolähdetoiminta-, valeosto-, peitetoiminta- tai todistajansuojelutehtäviä tai niihin välittömästi liittyviä esimies- tai tukitehtäviä. 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 sellaiset Rajavartiolaitoksen siviilivirat, joiden tehtävät muodostuisivat rajaturvallisuuden ylläpitämisen tai sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä taikka niihin välittömästi liittyvistä teknisistä tukitehtävistä, minkä lisäksi sen soveltaminen edellyttäisi tapauskohtaista välttämättömyyden arviointia. Välttämättömyyttä olisi arvioitava tehtävän luonteen ja ehdotetussa säännöksessä lueteltujen seikkojen näkökulmasta. Säännöksen soveltamisalaan eivät kuuluisi muut kuin tekniset tukitehtävät, joten esimerkiksi hallinnolliset tai oikeudelliset tukitehtävät eivät kuuluisi

säännöksen soveltamisalaan. Rajavartiolaitoksessa on paljon sellaisia siviilivirkoja, jotka jäisivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle (ks. jakso 7.1).

Ehdotetun säännöksen tavoitteet liittyvät Rajavartiolaitoksen asemaan valmiusorganisaationa, laissa säädettyihin valmiuden, rajaturvallisuuden ylläpitämisen ja maanpuolustuksen tehtäviin, tiedustelun torjumiseen ja Rajavartiolaitoksen tarpeeseen kehittää erityisesti tieto- ja kyberuhkien ja hybridivaikuttamisen torjuntavalmiutta. Tavoitteet ovat hyväksyttävissä, 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 yhdenvertaisuuslakeja, 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 aseman 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. Ehdotettuun säännökseen voi kuitenkin sisältyä sellaisia tulkintaongelmia, joihin perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa.

10.2 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 opiskelleet sotatieteitä kahden vuoden ajan, minkä lisäksi he ovat ennen opintojaan suorittaneet lähes vuoden pituisen aseellisen varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen. Kyse olisi siten kolmannen eli viimeisen vuoden opiskelijoista. 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, vastaavasti kuin rajavartijan peruskurssin opiskelijoiden osalta on säädetty.

Rajavartiolain 34 d §:ssä säädetyissä 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 rutiiniluontoisia 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 säädettyt 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 tarkoitettua 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 opintojensa aikana virassa tai virkasuhteessa Rajavartiolaitokseen tai Puolustusvoimiin, 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.

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 toimivaltaisen 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.

Esityksessä ehdotetaan myös, että kadetit voitaisiin rajaturvallisuuden häiriötilanteissa sekä tehostettaessa ja kohotettaessa valmiutta niihin varautumiseksi nimittää nuoremman upseerin sotilasvirkaan enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Kadetit olisivat sotilasvirassa palvelemisen näkökulmasta uusi henkilöstöryhmä, minkä vuoksi asiasta olisi perusteltua olla laintasoinen säännös. Määräajaksi virkaan nimitetyt nuoremmat upseerit olisivat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua viranomaisen virkamiehiä ja heidät nimittäisi presidentti perustuslain 128 §:n 2 momentin mukaisesti.

Nimittämisen edellyttämästä koulutuksen vaiheesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella, ja tältä osin edellytettäisiin rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevan oppimäärän suorittamista. Rajavartiomieheksi määräämisen edellytykset täytyisivät, joten määräajaksi virkaan nimitetyt

nuoremmat upseerit voitaisiin määrätä rajavartiomiehiksi. Heillä olisi siten rajavartiomiehen toimivaltuudet, mutta ei kuitenkaan sellaisia toimivaltuuksia, jotka on lainsäädännössä rajattu vähintään luutnantin arvoisille tai sotilasarvoltaan sitä ylemmille rajavartiomiehille, pidättämiseen oikeutetuille virkamiehille tai tietyissä ylemmissä tehtävissä toimiville virkamiehille. Eesityksessä ei myöskään ehdoteta muutoksia rajavartiomieheksi määräämisen edellytyksiin.

Ehdotetut säännökset eivät edellä todetut seikat huomioiden muodostuisi ongelmallisiksi perustuslain kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

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 §, 9 §:n 2 momentti ja 26 b §,

sellaisina kuin ne ovat, 3 § osaksi laeissa 477/2010 ja 1229/2013, 9 §:n 2 momentti laissa 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 Vartiolentolaihue (*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 ja Rajavartiolaitoksen johtosuhteista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

9 §

Rajavartiolaitoksen virat

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

Rajaturvallisuuden häiriötilanteissa sekä tehostettaessa ja kohotettaessa valmiutta niihin varautumiseksi Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voidaan nimittää nuoremman upseerin sotilasvirkaan enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Nimittämisen edellyttämästä koulutuksen vaiheesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

12 a §

Rajavartiolaitoksen eräisiin siviilivirkoihin nimittäminen

Rajavartiolaitoksen siviilivirka, jonka tehtävät muodostuvat rajaturvallisuuden ylläpitämisen tai sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä taikka niihin välittömästi liittyvistä teknisistä tukitehtävistä, voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyttä arvioitaessa otetaan huomioon:

- 1) Rajavartiolaitoksen henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus;
- 2) täytettävä virka ja sen tehtäviin liittyvät uhkat;
- 3) Rajavartiolaitoksen suorituskyvyn suojaaminen;
- 4) muu kuin 1–3 kohdassa tarkoitettu 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 tarkoitettussa tehtävässä säädetään rajavartiolain 34 g §:ssä.

Maanpuolustuskorkeakoulua on kuultava ennen kadetin määräämistä 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

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 15.2.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

1.

Laki

rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään
muutetaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 3 §, 9 §:n 2 momentti ja 26 b §,
sellaisina kuin ne ovat 3 § osaksi laeissa 477/2010 ja 1229/2013, 9 §:n 2 momentti laissa 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:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Rajavartiolaitos, päällikkö ja hallintoyksiköt

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 *päällikkönä* taikka henkilöstöosaston päällikkönä palveleva kenraali tai amiraali.

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.

Voimassa oleva laki

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

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)

Ehdotus

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

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.

Rajaturvallisuuden häiriötilanteissa sekä tehostettaessa ja kohotettaessa valmiutta niihin varautumiseksi Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voidaan nimittää nuoremman upseerin sotilasvirkaan enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Nimittämisen edellyttämästä koulutuksen vaiheesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

12 a §

Rajavartiolaitoksen eräisiin siviilivirkoihin nimittäminen

Rajavartiolaitoksen siviilivirka, jonka tehtävät muodostuvat rajaturvallisuuden ylläpitämisen tai sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä taikka niihin välittömästi liittyvistä teknisistä

tukitehtävistä, voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Välttämättömyyttä arvioitaessa otetaan huomioon:

- 1) Rajavartiolaitoksen henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus;
- 2) täytettävä virka ja sen tehtäviin liittyvät uhkat;
- 3) Rajavartiolaitoksen suorituskyvyn suojaaminen;
- 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 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 tarkoitetussa tehtävässä säädetään rajavartiolain 34 g §:ssä.

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 tarkoitettuun tehtävään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

rajavartiolain 34 g §:n muuttamisesta

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

34 g §

34 g §

Rajavartijan peruskurssin opiskelijat

***Kadetit ja rajavartijan peruskurssin
opiskelijat***

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

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

Valtioneuvoston asetus

rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26 §:n muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti
lisätään rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 26 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi asetuksissa 1128/2009, 1314/2013 ja 561/2017, uusi 2 momentti seuraavasti:

26 §

Upseerin erityiset kelpoisuusvaatimukset

Edellä 1 momentin 1 kohdassa säädetystä poiketen Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa kelpoisuusvaatimuksena on, että Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti hallitsee rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevan oppimäärän.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä _____ kuuta 2024.