



Rajavartio-osasto
Ylitarkastaja Noora Nihtinen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 1/2024 vp

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

Hallituksen esityksen tavoitteena on Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien turvaaminen. Muutosten avulla Rajavartiolaitos pystyisi hyödyntämään henkilöstöresurssejaan joustavammin ja tarkoituksenmukaisemmin ja turvaamaan siten toimintakykynsä erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa, valmiuslain (1552/2011) 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.

Hallituksen esityksen taustalla on sisäministeriössä tehty laaja esiselvitys rajavartiolaitainsäädännön muutostarpeista (SM049:00/2019). Lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2024.

Eräisiin Rajavartiolaitoksen siviilivirkoihin nimittäminen haettavaksi julistamatta

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin (577/2005) ehdotetaan uutta 12 a §:ää, 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. Ehdotettu säännös olisi poikkeus valtion virkamieslaissa (750/1994) säädettyyn pääsääntöön, jonka mukaan virka on julistettava haettavaksi ennen sen täyttämistä. Virat, joissa nimittämistoimivalta on valtioneuvostolla, tulisi kuitenkin myös jatkossa julistaa haettavaksi. Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 21 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää hallitusneuvoksen ja lainsäädäntöneuvoksen virkaan.

Viran tehtäväala ja konkreettiset työtehtävät määrittelisivät sen, kuuluisiko se säännöksen soveltamisalaan. Virkanimike tai -asema ei siten olisi ratkaiseva seikka. Säännöksen soveltamiseen ei riittäisi, että virkatehtäviin kuuluisi säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä, vaan virkatehtävien tulisi pääasiallisesti muodostua tällaisista tehtävistä.

Rajaturvallisuuden ylläpitämisen tehtävillä tarkoitettaisiin rajavartiolaitain (578/2005) 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 koordinoitua sekä erilaisten toimialaan kuuluvien asiakirjojen valmistelua.

Rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja sotilaalliseen maanpuolustukseen välittömästi liittyvillä teknisillä tukitehtävillä tarkoitettaisiin sellaisia tietotekniikka-, tieto- ja kyberturvallisuus-, alus-, ilma-alus- ja materiaalian 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.

Suurin osa edellä mainituista tehtävistä kuuluu sotilasvirassa palveleville virkamiehille. Sotilasvirat voidaan voimassa olevan lainsäädännön nojalla täyttää ilman julkista hakua. Käytännössä ehdotettu säännös koskisi vain pientä osaa Rajavartiolaitoksen siviiliviroista. Se ei koskisi esimerkiksi asiakirjahallinnon, taloushallinnon, henkilöstöhallinnon, työterveyden, tutkimustoiminnan, viestinnän, meripelastuksen, merellisten ympäristövahinkojen torjunnan ja muun ympäristönsuojelun tehtäviä, oikeudellisia tehtäviä, opetustehtäviä, sihteerejä, ravitsemisalan työntekijöitä, huoltoasentajia, siivoojia, kuljettajia, vahtimestareita ja varastotyöntekijöitä.

Julkisesta hakumenettelystä poikkeamisen täytyisi olla välttämätöntä tehtävän luonteen kannalta, ja säännöksessä olisi luettelo välttämättömyyden kokonaisarvioinnissa huomioitavista seikoista. Huomioon tulisi ottaa Rajavartiolaitoksen henkilöstö- ja organisaatioturvallisuus, täytettävä virka ja sen tehtäviin liittyvät uhkat, Rajavartiolaitoksen suorituskyvyn suojaaminen ja muu erittäin tärkeä yleinen etu. Rajavartiolaitoksen henkilöstö- ja organisaatioturvallisuudella tarkoitettaisiin erityisesti Rajavartiolaitoksen 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. Rajavartiolaitoksen suorituskyvyn suojaamisella tarkoitettaisiin Rajavartiolaitoksen kaluston operatiivisen suorituskyvyn suojaamista hankintavaiheesta alkaen sekä laajemmin Rajavartiolaitoksen 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.

Ehdotetun säännöksen soveltamisessa olisi kyse oikeusharkinnasta sen osalta, milloin julkisesta hakumenettelystä olisi sallittua poiketa. Säännös ei kuitenkaan velvoittaisi täyttämään sen soveltamisalaan kuuluvaa virkaa ilman julkista hakua, vaikka edellytykset täyttyisivät, vaan virantäyttömenettely valittaisiin tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella. Virantäyttömenettelyä valittaessa tulisi arvioida sekä julkisen hakumenettelyn puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja. Säännöksen soveltamistilanteissa Rajavartiolaitos voisi täyttää siinä tarkoitetun viran suoraan tai ilmoittaa avoimesta virasta laitoksen sisäisesti.

Kadettien määrääminen suorittamaan tilapäisesti koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että sitä sovellettaisiin rajavartijan peruskurssin opiskelijoiden ohella Raja- ja merivartiokoulussa upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia opintoja suorittaviin kadetteihin. Rajavartiolaitoksen esikunta voisi

määrätä kadetteja suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen kuuluvia harjoituksia, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialueelle kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Kyse voisi olla esimerkiksi laajamittaisesta maahantulosta, laajalle levinneestä tartuntatautiepideemiasta tai muusta vakavasta häiriötilanteesta, jonka hoitamiseksi Rajavartiolaitos tarvitsisi lisähenkilöstöä.

Käytännössä kadetit olisi mahdollista määrätä koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin heti sen jälkeen, kun he ovat siirtyneet Maanpuolustuskorkeakoululta Raja- ja merivartiokoululle. 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. Kyse olisi kolmannen eli viimeisen vuoden opiskelijoista.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n 2 momenttia ja rajavartiolain 34 g §:ää muutettaisiin niin, että myös niissä mainittaisiin rajavartijan peruskurssin opiskelijoiden ohella kadetit. Käytännössä tämä merkitsisi, että kadeteilla olisi koulutuksen ulkopuolisissa tehtävissä rajavartiolain 34 d–34 f §:ssä säädettyt suppeat ja tilapäiset toimivaltuudet ja niissä määritellyt vastuut. Rajavartijan peruskurssin opiskelijoilla, asevelvollisilla ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla naisilla on voimassa olevan lain mukaan samat toimivaltuudet ja vastuut silloin, kun he tukevat Rajavartiolaitoksen toimintaa.

Koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä suorittaessaan kadeteilla olisi siten 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 (301/2004) 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. Kadettien toimivaltuudet toisin sanoen oikeuttaisivat 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 (639/2019) tarkoitetuista Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä eikä muista viranomaistarkoituksia varten perustetuista rekistereistä tai tietojärjestelmistä. Toimivaltuuksia on rajattu myös rajavartiolain 34 e §:ssä, 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. Saman pykälän mukaan kadeteille saisi antaa vain sellaisia tehtäviä, joihin heillä on riittävä koulutus, vastaavasti kuin rajavartijan peruskurssin opiskelijoiden osalta on säädetty.

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 siviilisen 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.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan Maanpuolustuskorkeakoulua täytyisi kuulla ennen kadetin määräämistä 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään. Tarkoituksena olisi selvittää Maanpuolustuskorkeakoulun

näkemyks tehtävien mahdollisesta vaikutuksesta kadettien koulutukseen ja valmistumiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu voisi ottaa tässä yhteydessä kantaa myös tehtäviin määräämisen ajalliseen keston. 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.

Kadetit eivät ole opintojensa aikana virassa tai virkasuhteessa Rajavartiolaitokseen tai Puolustusvoimiin, mutta he ovat rikoslain (39/1889) 45 luvun 27 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sotilasrikosvastuun alaisia ja heihin sovelletaan sotilaskurinpitoa koskevia säännöksiä (ks. laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa, 255/2014). Rajavartiolain 34 g §:n ehdotetun muutoksen perusteella sovellettavaksi tulevan rajavartiolain 34 f §:n perusteella kadetit olisivat toimivaltuuksia käyttäessään rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Vahingonkorvausvastuun osalta noudatettaisiin rajavartiolain 80 ja 80 a–80 d §:ssä sekä vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädettyä. Vastuuta koskeva sääntely vastaisi rajavartijan peruskurssin opiskelijoiden sekä asevelvollisten ja naisten vapaaehtoista palvelusta suorittavien vastuuta, kun he tukevat Rajavartiolaitoksen toimintaa ja käyttävät toimivaltuuksiaan.

Kadettien nimittäminen määräaikaaisesti sotilasvirkaan rajaturvallisuuden häiriötilanteissa

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 9 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, 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. Kadetit olisivat sotilasvirassa palvelemisen näkökulmasta uusi henkilöstöryhmä, joten asiasta olisi perusteltua olla laintasoinen säännös. Nimityspäätöksen tekisi tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä (PL 128 §:n 2 momentti ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 12 §:n 1 mom.).

Rajaturvallisuuden häiriötilanteilla tarkoitettaisiin Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviä poikkeamia, joiden seurauksena Rajavartiolaitos välttämättä tarvitsisi lisähenkilöstöä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Ne voisivat liittyä muun muassa sotilaalliseen kriisitilanteeseen, laajamittaiseen maahantuloon tai laajalle levinneeseen tartuntatautiepidemiaan. 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. Soveltaminen ei edellyttäisi poikkeamalta sellaista laajuutta tai vakavuutta, jota valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto edellyttää. Säännöstä sovellettaisiin kuitenkin poikkeuksellisesti.

Nimittämisen edellyttämisestä koulutuksen vaiheesta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tarkoituksena olisi edellyttää, että rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskeva oppimäärä olisi suoritettu. Käytännössä se merkitsisi, että rajavartiomieheksi määräämisen edellytykset täytyisivät, joten määräaikaaiset nuoremmat upseerit voitaisiin määrätä rajavartiomiehiksi. Heillä olisi siten rajavartiomiehen toimivaltuudet, mutta ei kuitenkaan sellaisia toimivaltuuksia, jotka on säädetty vähintään luutnantin arvoisille tai sotilasarvoltaan sitä ylemmille rajavartiomiehille, pidättämiseen oikeutetuille virkamiehille tai tietyissä ylemmissä tehtävissä toimiville virkamiehille. Rajavartiomieheksi määräämisen edellytyksiin ei ehdoteta muutoksia.

Määräaikaaisina nuorempina upseereina kadetit voisivat tukea Rajavartiolaitoksen päällystöstä ja toimia laajemmin eri tehtävissä verrattuna tilanteeseen, jossa kadetit määrättäisiin suorittamaan koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä. Tämän vuoksi heidän edellytettäisiin olevan myös pidemmällä opinnoissaan ja käyneen toimivaltuuskoulutukset. Kadetit eivät opiskelisi ja toimisi virassa samanaikaisesti. Käytännössä kadetit joutuisivat keskeyttämään opintonsa väliaikaisesti, mikä voisi vaikuttaa heidän opintojensa etenemiseen ja valmistumiseensa. Maanpuolustuskorkeakoulu päättää opintojen määräaikaaisesta keskeyttämisestä kadetin hakemuksesta (Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 26 §).

Kyse olisi tilanteesta, jossa itse virka olisi pysyvä ja virkaan nimitettäisiin määräajaksi (valtion virkamieslain 9 §:n 2 momentti.). Syynä on tarve nimittää kadetit nimenomaan sotilasvirkaan, jotta he olisivat viranhoidon aikana sotilaskurinpidon alaisia. Kadetteihin sovelletaan opintojensa aikana sotilaskurinpitosäännöksiä, ja Maanpuolustuskorkeakoulun sisäinen järjestys on sotilaallinen (Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 1 §:n 3 momentti ja puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 30 §). Opintojen määräaikainen keskeyttäminen johtaisi siihen, että kadetit eivät enää olisi sotilaskurinpitosäännösten piirissä, ellei heitä nimitettäisi sotilasvirkaan. Myös kadettien opintojen sisältö ja heille annettavat virkatehtävät puoltavat sotilasvirkaa. Valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentissa säädetty määräaikainen virkasuhde on luonteeltaan siviilivirkasuhde.

Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisuusjärjestelyjen ajantasaistaminen

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 3 §:n 2 momenttia muutettaisiin niin, että Rajavartiolaitoksen esikunnan teknillisen osaston päällikkönä toimiva kenraali tai amiraali voisi toimia Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisena tämän ollessa estyneenä. Näin kaikki Rajavartiolaitoksen esikunnan sotilasvirassa palvelevat osastopäälliköt voisivat tarvittaessa toimia Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisena. Rajavartiolaitoksen päällikköä sijaistaisi edelleen ensisijaisesti Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö, eikä nykyisten sijaisten järjestystä muutettaisi.