

*Eduskunnan hallintovaliokunnalle***Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolaitain 34 g §:n muuttamisesta (HE 1/2024 vp)**

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan mahdollistettavaksi eräiden Rajavartiolaitoksen siviilivirkojen täyttäminen haettavaksi julistamatta. Lisäksi ehdotetaan, että Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja voitaisiin nimittää määräaikaisiin virkasuhteisiin sekä määrätä koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin eräissä tilanteissa. Oikeusministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa lausunnon. Esitystä on lausuntopalautteen johdosta asianmukaisesti tarkennettu ja täsmennetty monilta osin.

Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 6, 12, 21 ja 125 §:n kannalta (täyttäminen haettavaksi julistamatta) sekä 2.3 §:n, 80 §:n, 118 §:n ja 124 §:n kannalta (kadettien nimittäminen ja määrääminen). Esitys on lähetetty myös eduskunnan perustuslakivaliokuntaan, jossa sen suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin tulee tarkemmin arvioiduksi. Tässä lausunnossa ei siten tarkastella esityksen suhdetta perustuslakiin tarkemmin.

Siviilivirkaan nimittäminen haettavaksi julistamatta (12 a §)

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 12 a §, jossa säädettäisiin, että erät Rajavartiolaitoksen siviilivirat voitaisiin täyttää haettavaksi julistamatta. Säännöksellä merkitsisi poikkeusta valtion virkamieslain pääsääntöön viran julkisesta hausta. Ehdotettu säännös vastaa hyvin pitkälti poliisin hallinnosta annettuun lakiin lisättyä 12 a §:ää (HE 118/2022 vp, EV 177/2022 vp), joka oli myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 45/2022 vp).

Esityksen perusteluissa on hahmotettu ehdotuksen merkitys perustuslain 6, 12, 21 ja 125 §:n 2 momentin kannalta sekä käsitelty sitä asianmukaisesti. Oikeusministeriö painotti valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa, että esitysluonnosta tulee täsmentää selostamalla asianmukaisesti, minkä vuoksi on välttämätöntä ja mikä on se hyväksyttävä syy, että julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen ulotetaan kaikkiin luonnoksen 12 a §:ssä lueteltuihin tilanteisiin, jotka vaikuttavat kattavan potentiaalisesti hyvinkin laajan joukon. Voidaan katsoa, että esityksessä on esitetty tällaisia hyväksyttäviä syitä, minkä lisäksi käyttötilanteita on täsmennetty.

Julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen on asianmukaisesti sidottu välttämättömyysvaatimukseen, jota arvioitaessa otetaan huomioon mm. ”Rajavartiolaitoksen suorituskyvyn turvaaminen”. Kriteeri näyttäytyy melko epämääräiseltä (vrt. poliisin hallinnosta annettu laki 12 a §).

Esityksen perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että 12 a §:n 1 mom. 3-kohtaa olisi syytä täsmentää koskemaan ”Rajavartiolaitoksen ja sen kaluston operatiivisen suorituskyvyn suojaamista”, kun huomioidaan, että perustelut ja pykäläteksti ovat myös osin ristiriitaiset.

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan PeVL 45/2022 vp, että ehdotettua julkisesta hakumenettelystä poikkeavaa säännöstä on tulkittava suppeasti, sillä haettavaksi julistaminen on pääsääntö. Lisäksi kyse on yksittäistapauksellisesta arvioinnista ja oikeusharkinnasta (”voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta”), mikä merkitsee sitä, että viranomaiselle jää kriteerien täytyessäkin harkinta siitä, täytetäänkö virka haettavaksi julistamatta. Hallintovaliokunta yhtyi ”perustuslakivaliokunnan toteamukseen siitä, että **haettavaksi julistaminen on pääsääntö ja haettavaksi julistamatta jättäminen poikkeus ja että poikkeussäännöstä on tulkittava suppeasti**. Valiokunta korostaa edellä todettua **välttämättömyyden arviointia ja kokonaisharkintaa** viran tai virkasuhteen hakumenettelyä arvioitaessa.” (HaVM 25/2022, s. 3). Samaa on korostettava nyt käsiteltävän esityksen yhteydessä. **On myös tärkeää seurata lakimuutoksen vaikutuksia**, esimerkiksi julkisten ja ei-julkisten hakumenettelyjen määrien kehittymistä.

Esityksen säätämisperusteluissa on asianmukaisesti tehty selkoa siitä, että vaikka säännöksessä ei olisi kyse perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin julkisuuden rajoittamisesta, **julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen kuitenkin käytännössä rajoittaa tiedonsaantia avoimista olevista viroista ja näin ollen myös tietopyyntöjen tekemistä**. On tärkeää, että esityksessä on korostettu **syRJintäkiellon noudattamista, tasa-arvo ja yhdenvertaisuuslakeja sekä laillisuusvalvontanäkökulmaa**.

Kadettien nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen (9.3 §.) sekä opiskelijan muut tehtävät (26 b §)

Rajaturvallisuuden häiriötilanteissa sekä tehostettaessa ja kohotettaessa valmiutta niihin varautumiseksi Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voitaisiin uuden 9 §:n 3 momentin nojalla nimittää nuoremman upseerin sotilasvirkaan enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Asiallisesti ehdotetussa sääntelyssä on kyse koulutusta koskevista kelpoisuusvaatimuksista poikkeamisesta nuoren upseerin kelpoisuusvaatimuksiin. **Ilmeisesti esimerkiksi 10 §:ää rajavartiolaitoksen virkojen yleisistä kelpoisuusvaatimuksista kuitenkin sovellettaisiin, mistä olisi hyvä ottaa mietintöön nimenomainen toteamus, sillä kysymystä ei ole käsitelty esityksen perusteluissa.**

Sääntelyn (9 §:n 3 mom.) hyväksyttävyyden ja asianmukaisuuden kannalta on merkittävää, että **säännöstä on jatkovalmistelussa huomattavasti täsmennetty** rajaamalla määräjän pituuden, nimitettävän viran, sovellettavan tilanteen ja kadetin toimivaltuuksien osalta. Perusteluissa korostetaan **kadettien nimittämisen tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä**.¹ Tällaista **luonnehdintaa soveltamiskynnyksen osalta itse säännöksessä ei kuitenkaan ole**. Jotta säännös vastaisi paremmin sille esitettyä tarvetta ja perusteluja ja olisi tarpeeksi täsmällinen, olisi sitä syytä täsmentää, esimerkiksi: *”Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmassa opiskeleva kadetti voidaan nimittää nuoremman upseerin sotilasvirkaan enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä/tarpeen Rajaturvallisuuden häiriötilanteen hoitamiseksi tai niihin varautumista tehostettaessa ja kohotettaessa.”*

¹ mm. ”Nimittämistä harkittaessa tulisi arvioida, onko - - virkaan nimittäminen tarpeen rajaturvallisuuden häiriötilanteen hoitamiseksi ottaen huomioon muut käytettävissä olevat henkilöresurssit”.

”Rajaturvallisuuden häiriötilanteilla tarkoitettaisiin Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviä poikkeamia, joiden seurauksena Rajavartiolaitos välttämättä tarvitsisi lisähenkilöstöä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.” (s. 34-35)

Ehdotettu 9 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuuden mukaan nimittämisen edellyttämästä koulutuksen vaiheesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. **Perussäännöstä, josta asetuksella säädettäisiin tarkemmin, ei säännöksessä kuitenkaan ole.** Perusteluissa todetaan, että nimittämisen edellytyksenä olisi rajavartiomiehen toimivaltuuksia koskevien opintojen hyväksytty suorittaminen. **Asetuksenantovaltuutta koskeva ongelma olisi mahdollista korjata esimerkiksi säätämällä momentissa edellytykseksi tehtävän hoitamisen kannalta riittävän koulutuksen suorittamisen, mistä voitaisiin antaa tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella, tai säätämällä suoraan laissa mainitusta koulutuksesta.**

Oikeusministeriö on valmisteluvaiheen aikana antamassaan lausunnossa peräänkuuluttanut **9 §:n 3 momentin ja 26 b §:n suhteen selkeyttämistä** ja korostanut, että virkasuhde ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi akuuttien tilanteiden hoitamiseen, joita varten käytössä on 26 b §. Säännösten käyttötilanteet vaikuttavat jossain määrin päällekkäisiltä². Säännösten välistä suhdetta ei ole tarkemmin esityksessä käsitelty. **Säännösten suhteen ja soveltamistilanteiden selkeyttämistä mietinnössä olisi syytä harkita.**

² ”Rajaturvallisuuden häiriötilanteissa sekä tehostettaessa ja kohotettaessa valmiutta niihin varautumiseksi” vs. ”tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi”