

Olli Mäenpää  
14.3.2024

Perustuslakivaliokunnalle

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

***Nimittäminen Rajavartiolaitoksen siviilivirkaan***

***Poikkeaminen velvoitteesta julistaa virka haettavaksi***

1. lakiehdotuksen mukaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin lisättäisiin uusi 12 a §:n, jossa määritellyin edellytyksin Rajavartiolaitoksen siviilivirkaan olisi mahdollista täyttää sitä haettavaksi julistamatta. Sääntely sisältää poikkeuksen valtion virkamieslain 6 a §:n 1 momentin mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan valtion virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Viran hakumenettelyn ja nimityspäätöksen julkisuus kiinnittyy useisiin perusoikeuksiin, joista tehdään monipuolisesti selkoa säätämisjärjestysperusteluissa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hakumenettelyn julkisuudesta tehtäviä poikkeuksia valtiosääntöisesti merkityksellisinä erityisesti perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden, perustuslain 12 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen sekä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta (PeVL 45/2022 vp). Tällainen poikkeaminen on perustuslain puitteissa mahdollinen, mutta se edellyttää perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hyväksyttäviä perusteita, jotka liittyvät säännöksissä yksilöityihin virkamiehen turvallisuus- ja suojaamistarpeisiin sekä erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun, kuten kansallisen turvallisuuden, suojaamistarpeeseen.

Hallituksen esityksessä ehdotettu poikkeus on rajattu vain viran haettavaksi julkistamiseen. Ehdotettu sääntely ei siten muodosta perustetta rajoittaa esimerkiksi Rajavartiolaitoksen sisäisen hakumenettelyn käyttämistä eikä viran täyttämismenettelyn julkisuutta muilta osin. Se ei myöskään oikeuta poikkeamista potentiaalisten nimitettävien arvioinnista ja vertailusta tai nimityspäätöksen perustelemissä. Ottaen huomioon ehdotetulle sääntelylle esitetyt riittävän eriteltyt ja painavat perustelut sekä poikkeuksen rajattu kohdentaminen, sen voidaan katsoa mukautuvan perustuslaista johtuviin vaatimuksiin.

***Poikkeuksen kohteena olevien virkojen yksilöinti***

Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta perustuslakivaliokunta piti aikaisemmassa lausunnossaan perusteltuna, että laissa määritellään myös tehtäväperusteisesti virat ja virkasuhteet, joihin poikkeaminen julkisesta hakumenette-

lystä kohdistuu. Tällainen virkojen yksilöinti ei kuitenkaan ole välttämätöntä, mikäli sille esitetään hyväksyttävät, ennen kaikkea tehtävien luonteeseen kiinnittyvät perusteet.

Näiden näkökohtien kannalta voidaan todeta, että haettavaksi julistamisen ulkopuolelle jääviä siviilivirkoja ei lakiehdotuksessa määriteltäisi tehtäväkohtaisesti. Sen sijaan lakiehdotuksen mukaan haettavaksi julistamisen ulkopuolelle jäävät siviilivirat määriteltäisiin yleisemmin sillä perusteella, että niiden tehtävät muodostuvat rajaturvallisuuden ylläpitämisen tai sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä taikka niihin välittömästi liittyvistä teknisistä tukitehtävistä. Edellytyksenä olisi lisäksi, että tällaisen tehtävän luonne välttämättä edellyttää viran täyttämistä ilman julkista hakumenettelyä. Välttämättömyyttä arvioitaessa huomioon otettavat perusteet määriteltäisiin erikseen yksityiskohtaisesti laissa.

Tällaisen haettavaksi julistamista koskevan poikkeamisen kohteena olevien virkojen määrittelyn voidaan katsoa täyttävän sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen.

### ***Kadetin määrääminen koulutuksen ulkopuoliseen tehtävään***

Opiskelijan muita tehtäviä määrittelevään 26 b §:ään ehdotetaan laajennusta, jonka mukaan Raja- ja merivartiokoululla upseerin koulutusohjelmaan kuuluvia upseerin opintoja suorittava kadetti voitaisiin määrätä suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se on tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Kadetin toimivaltuudet määräytyisivät tällöin rajavartiolain 34 g §:n mukaan.

Esityksen perustelujen mukaan säännösehdoituksessa tarkoitetut muut tehtävät voisivat liittyä laajamittaiseen maahantuloon, joka edellyttää rajanylityspaikalla samanaikaisesti lukuisten henkilöiden henkilöllisyyden selvittämistä ja ylös kirjaimista, henkilöiden läsnäolon valvontaa ja kuljetuksia, heille tehtäviä turvallisuustarkastuksia sekä muun liikenteen ohjausta. Tällaiset muut tehtävät ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä. Koska kadetit eivät ole opintojensa aikana virassa tai virkasuhteessa Rajavartiolaitokseen tai Puolustusvoimiin, muiden tehtävien määrittämistä upseerin opintoja suorittavan kadetin tehtäväksi on paikallaan arvioida perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Perusteluissa selostettujen muiden tehtävien määrittämistä kadeteille voidaan esityn perusteluin pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla tarkoituksenmukaisena kyseisten tehtävien tarkoituksenmukaiseksi suorittamiseksi perusteluissa tarkoitetuissa tilanteissa. Kadeteille määrättävien muiden tehtävien sisältöä määrittäisi se, että kadetin toimivaltuudet määräytyisivät rajavartiolain 34 g §:n sisältämän viittaussäännöksen nojalla rajavartiolain 34 d–34 f §:n verraten yksityiskohtaisten tehtävämäärittelyjen perusteella. Kadeteille määrättävien tehtävien tulisi lisäksi kuulua Rajavartiolaitoksen toimialaan, ja ne kohdistuisivat vain vakavien erityistilanteiden hoitamiseen. Määräyksen kohteena olevien julkisten hallintotehtävien määrittelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä.

Tehtäviin ei sisältyisi merkittävää julkisen vallan käyttöä. Muihin tehtäviin määräämisen laajuutta arvioitaessa tulisi sovellettavaksi rajavartiolaiton 34 e §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan kadeteille saisi antaa vain sellaisia tehtäviä, joihin heillä on riittävä koulutus. Sääntelyyn ei myöskään näiltä osin ole huomauttamista perustuslain 124 §:n soveltamiskriteerien kannalta.

Upseerin opintoja suorittavan kadetin määräämistä muihin tehtäviin rajaisi ajallisesti se, että kadetilla olisi rajavartiolaiton 34 d §:n mukaan ”tilapäisesti oikeus” suorittaa hänelle tässä lainkohdassa tarkoitettuja tehtäviä. Määräyksessä olisi lisäksi 34 e §:n 1 momentin mukaan yksilöitävä sen ”ajallinen ulottuvuus”. Kadetille annettavan määräyksen kesto ei sen sijaan määriteltäisi laissa, joten se voisi mahdollisesti muodostua pitkäaikaiseksi esimerkiksi toistuvien tilapäismääräysten perusteella. Vaikka tämä ei ehkä ole tarkoituksena, määräyksen kohtuullisen keston säädännäistä määrittelyä voidaan selvyiden vuoksi pitää perusteltuna. Kestoa määriteltäessä tulisi myös ottaa huomioon kadetin ensisijainen kouluttautumistehtävä- ja oikeus.

Kadettien rikosoikeudellinen virkavastuu muiden tehtävien suorittamisessa määräytyisi perustelujen mukaan rajavartiolaiton 34 f §:n mukaisesti. Kyseistä säännöstä sovelletaan kuitenkin vain palveluksessa olevaan asevelvolliseen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavaan. Kadetit ovat sinänsä rikoslain 45 luvun 27 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sotilasrikosvastuun alaisia, mutta tämän sääntelyn kohdistuminen ehdotuksessa tarkoitettuihin muihin tehtäviin on varsin tulkinnanvaraista. Muita tehtäviä suorittavan kadetin rikosoikeudellinen virkavastuu olisi siten perusteltua säännellä erikseen.