

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 14.3.2024 KELLO 10.00
HE 1/2024 vp laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain
ja rajavartiolain 34 g §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan, että eräitä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää, ja että Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja voitaisiin tilapäisesti määrätä koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Muutosten avulla Rajavartiolaitoksen todetaan pystyvän hyödyntämään henkilöstöresurssejaan joustavammin ja tarkoituksenmukaisemmin ja siten myös pystyvän turvaamaan toimintakykynsä erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa sekä tällaisiin tilanteisiin varauduttaessa.

Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko (n.7 s.) suhdetta perustuslakiin ja sääntämisjärjestystä koskeva jakso. Minulla ei ole jaksossa esitettyyn mitään yleistä huomautettavaa. Esityksen perustelut on nähdäkseni kaikkiaankin laadittu huolellisesti, lukijaa hyvin informoivasti ja riittävän yksityiskohtaisesti.

- - - - -

Sääntämisjärjestystä koskevassa jaksossa päädytään lopputuloksena siihen, että tehdyt ehdotukset eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia ja lakiehdotukset voidaan siten käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä. Jaksossa on laajimmin käsitelty siviilivirkaan nimittämiseen ilman haettavaksi julistamista liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, jotka lähinnä koskevat yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä, viranomaistoiminnan julkisuutta ja yksilöiden oikeusturvaa.

Jaksossa esitetty (yhdessä säännöskohtaisten perustelujen kanssa) antaa nähdäkseni yleisesti ottaen riittävät perustelut sille, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Pidän kuitenkin tarpeellisenä kiinnittää seuraavassa vielä huomiota joihinkin mahdollisesti ongelmia sisältäviin yksityiskohtiin. Niissä ei niinkään ole kyse ole ehdotusten edellyttämästä säätämisyjärjestyksestä kuin ehkä aiheellisista tarkennuksista säännösten muotoiluun tai perusteluihin.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin esitetään uutta 12 a §:ää. Säännöksen 1 momentin mukaan siinä kuvatuslainen Rajavartiolaitoksen siviilivirka voidaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta, ”jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää”. Momentin mukaan tämä mahdollisuus koskee virkaa, ”jonka tehtävät muodostuvat rajaturvallisuuden ylläpitämisen tai sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä taikka niihin välittömästi liittyvistä teknisistä tukitehtävistä”. Säännöksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan tuoreeseen, vuoden 2022 lopulla annettuun lausuntoon pevl 45/22 vp, joka koski esitystä HE 118/22 vp laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta. Tuossa esityksessä ehdotettiin mainittuun lakiin lisättäväksi uusi 12 a §, jonka mukaan keskusrikospoliisin tai paikallispoliisin virka tai virkasuhde, jonka tehtäviin kuului säännöksessä kuvattuja tehtäviä, voitiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, ”jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää.” Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Nyt ehdotettu rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain uuden 12 a §:n 1 momentti selvästi seuraa sanonnoiltaan ja rakenteeltaan edellä mainittua poliisin hallinnosta annetun lain toissa vuonna säädetyin uuden 12 a §:n 1 momenttia.: Asiassa on kai perusteltua lähteä siitä, että perustuslakivaliokunnan em. tuoreen lausunnon (pevl 45/22vp) tulkintalinjoja on edelleen syytä seurata ja jos niitä seurataan, voidaan nyt ehdotettu rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain uusi 12 a § käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Vaikka tämä olisikin lähtökohta, ei asiassa mielestäni voida sivuuttaa sitä, että nyt valiokunnassa esillä oleva tilanne poikkeaa merkittävästi valiokunnassa syksyllä 2022 esillä olleesta tilanteesta.

Vuonna 2022 oli lakiehdotuksen säännöstekstin mukaan (HE 118/22vp; poliisin hallinnosta annetun lain uuden 12 a §:n 1 mom.) kysymys viran tai

virkasuhteen täyttämisestä niitä haettavaksi julistamatta, kun kyseessä oli virka tai virkasuhde, ”jossa tehtäviin kuuluu tietolähdetoiminta-, valeosto-, peitetoiminta- tai todistajansuojelutehtävä tai niihin välittömästi liittyviä esimies- tai tukitehtäviä”. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s.23) julkisuutta koskeva rajoitus viran tai virkasuhteen täytöstä ilmoitettaessa liittyi erittäin tärkeään yleiseen etuun, kuten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ”sekä erittäin tärkeään yksityiseen etuun, äärimmillään hengen ja terveyden suojaamiseen.” Myös perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (pevl 45/22 vp, s.2) lakiehdotuksen tavoitteen turvata poliisin toimintakyky eri toiminnoissa ja jatkaa: ”Lisäksi kyse on poliisin peitetoimintaan, valeostoihin, tietolähdetoimintaan ja todistajansuojelutoimintaan liittyvien virkamiesten ja näiden läheisten turvallisuuden takaamisesta henkeä ja terveyttä uhkaavilta vakavilta seurauksilta.”

Vuonna 2022 esillä olleessa tilanteessa oli siis – myös perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan – viranomaistoimintaan liittyvien yleisten tavoitteiden lisäksi merkittävästi kysymys tietynlaisia tehtäviä hoitavien virkamiesten ja heidän läheistensä henkeä ja terveyttä koskevien oikeuksien turvaamisesta. Tällaista yksilön aivan ensisijaisten perusoikeuksien turvaamistavoitetta ei näytä sisältyvän nyt tarkasteltavana olevan ehdotuksen tavoitteisiin. Näistä tavoitteista kertoo jotain seuraava lainaus esityksen perusteluista. Ehdotuksen pääasiallisia vaikutuksia käsittelevässä jaksossa lausutaan mm. (s.22);

”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.”

Nyt tarkasteltavana olevassa tilanteessa ei näytä olevan sellaisia yksilön ensisijaisen tärkeiden perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä syitä, joihin voitiin vedota vuonna 2022 valiokunnassa esillä olleessa tilanteessa. Asetelmaa voidaan kuvata niinkin, että poikkeamiselle virkojen tavanomaisesta täyttömenettelystä, joka osin ankkuroituu myös perustuslakiin, ei nyt esillä olevassa asiassa voida esittää yhtä painavia oikeutusperusteita kuin voitiin esittää vuonna 2022 esillä olleessa asiassa. Tämän ei toisaalta tarvitse estää sitä, että myös nyt ehdotettua menettelyä – perusteluineen –

pidettäisiin perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Tällainen tulkintakäsitys olisi nähdäkseni ainakin mahdollinen. Joka tapauksessa olisi mielestäni suotavaa, että vuoden 2022 em. lausuntoa ei tässä erittelemättä käytettäisi ”samanlaista tilannetta” koskevana ennakkopäätöksenä.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain nyt ehdotetun uuden 12 a §:n 1 momentin suhde vuonna 2022 perustuslakivaliokunnassa käsitellyn, poliisin hallinnosta annetun lain uuden 12 a §:n 1 momentin muotoiluun ansaitsee tässä huomiota toisessakin suhteessa. Jos lailla annetaan valtuus poiketa tavanomaisesta virantäyttömenettelystä tavalla, jonka katsotaan edellyttävän myös valtiosääntöoikeudellista tarkastelua, täytyy edellyttää, että laissa sekä sidotaan poikkeaminen riittävinä pidettäviin edellytyksiin että osoitetaan nämä edellytykset riittävän tarkasti ja yksiselitteisesti. Tässä suhteessa näyttää siltä, että se poikkeuksellisen menettelyn käyttöedellytysten esittämistapa, joka riittävän hyvin toimi vuonna 2022 valiokunnan edessä olleessa tilanteessa, ei enää toimikaan yhtä hyvin tai toimi ainakaan asianmukaisesti nyt kun se on osin melko suoraan uuden lakiehdotuksen tekstiin lainattuna esillä valiokunnassa.

Tässä suhteessa huomionarvoinen on erityisesti kummassakin. ko. säännösehdotuksessa samoin sanoin esitetty yleiskriteeri ”jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää”. ”Tehtävän luonne”- kuvauksella voidaan ajatella olleen suhteellisen selvät kohteet vuoden 2022 säännösehdotuksessa (vaikkapa peitetoiminta), mutta mitä kuvaus tarkoittaa vuoden 2024 ehdotuksessa, jos asiaa tarkastellaan ko. momentin sisällön perusteella tai vaikkapa tässä edellä hallituksen esityksen sivulta 22 lainatun kappaleen valossa? Jos tehtävän luonne-kriteeriin jää tässä epävarmuutta sen tarkoituksesta ja/tai soveltumisesta tähän yhteyteen, jää merkityksen tai tarkoituksen epävarmuutta myös kummassakin lakiehdotuksessa tämän jälkeen seuraavaan, otsikolla ”Välttämättömyyttä arvioitaessa otetaan huomioon” olevaan listaan.

Minusta ehdotettu poikkeuksellisen virantäyttömenettelyn käyttämisedellytysten säätely, joka merkittävästi nojaa ”tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää” - kriteeriin, ei tässä ole sillä tavoin tarkoituksiltaan selvää ja tarkkarajaista kuin tällaisen säätelyn tulisi olla ja se myös käytännössä voisi olla. Jos asia ei anna aiheutta muuhun., perustuslakivaliokunta voisi kai kiinnittää mietintövaliokunnan huomiota

mahdolliseen tarpeeseen tarkentaa ko.säätelyä.

- - - - -

Olen edellä tarkastellut erityisesti ehdotuksia , jotka koskevat mahdollisuuksia viran täyttämiseen ilman haettavaksi julistamista. Lakiehdotukset koskevat myös muita asioita, erityisesti kadettien määräämistä koulutuksen ulkopuoliseen tehtävään. Nämä muut järjestelyt eivät nähdäkseni ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.