



11.5.2023

OKV/734/21/2023

OKV/734/21/2023-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Rajavartiolaitos

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 6.4.2023, VN/1114/2023

Asia:

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttaminen

Sisäministeriön rajavartio-osasto on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta. Esitys perustuu sisäministeriön esiselvityshankkeeseen, jossa laadittiin arviomuistio rajavartiolainsäädännön muutostarpeista. Annoin arviomuistiosta 1.4.2022 myös oman lausuntoni [OKV/823/21/2022](#), jossa totesin, että esitetyt muutostarpeet vaikuttivat sinänsä perustelluilta, mutta varsinainen arvio ehdotuksista voidaan tehdä vasta kun käytettävissä ovat luonnokset hallituksen esitykseksi.

Ehdotettujen lakimuutosten tavoitteena on, että Rajavartiolaitos pystyy hyödyntämään henkilöstöresurssejaan joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti turvaten sillä toimintakykynsä erilaisissa häiriötilanteissa. Tähän tavoitteeseen liittyy ehdotus lakimuutokseksi, jolla Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja voitaisiin tilapäisesti määrätä koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Pidän ehdotusta kannatettavana ja muutosehdotuksen suhdetta perusoikeuksiin on esityksessä arvioitu tältä osin asianmukaisesti.

Perusoikeuksien kannalta luonnos sisältää merkittävän virkojen täyttämistä koskevan muutosehdotuksen Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin. Ehdotetun muutoksen johdosta tiettyjä Rajavartiolaitoksen siviilivirkoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Ehdotettu sääntely merkitsee poikkeusta valtion

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

virkamieslaissa omaksuttuun pääsääntöön, jonka mukaan virka on julistettava haettavaksi ennen sen täyttämistä. Asia on merkityksellinen useiden perusoikeuksien näkökulmasta. Virkojen ja virkasuhteiden avoin hakumenettely turvaa osaltaan perustuslain 12 §:ssä turvattun julkisuusperiaatteen ja myös perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden toteutumista erityisesti suhteessa perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyihin julkisten virkojen yleisiin nimitysperusteisiin. Julkisen hakumenettelyn voidaan katsoa turvaavan myös perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa niin hakijoiden yksilöllisen oikeusturvan kuin hyvän hallinnon takeiden kannalta.

Ehdotusluonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu sen merkityksellisyys suhteessa perusoikeuksiin. Perusoikeusnäkökulmaa on arvioitu varsin kattavasti ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa luvussa sivuilla 33–38. Kuten ehdotuksessa on esiintuotu, pohjimmiltaan kyse on perus- ja ihmisoikeuksien ja Rajavartiolaitoksen tehtäviin liittyvien painavan yhteiskunnallisen intressin yhteensovittamisesta. Näkemykseni mukaan ehdotusluonnoksessa on tuotu esille lakiehdotusta puoltavia hyväksyttäviä ja muuttuvassa turvallisuustilanteessa varsin painaviakin valmiuteen ja maanpuolustukseen liittyviä perusteita ehdotukselle. Huomioitavaa on myös se, että Rajavartiolaitoksen sotilasvirat voidaan jo nykyisinkin täyttää niitä haettavaksi julistamatta.

Perustuslakivaliokunta on syksyllä 2022 arvioinut osin samantyyppistä 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. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan toteamat näkemykset ovat merkityksellisiä myös Rajavartiolaitosta koskevan ehdotuksen arvioinnissa.

Edellä mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta perusteltuna, että poliisin hallinnosta annetun lain 12 a §:ssä määritellään keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin osalta tehtäväperusteisesti virat ja virkasuhteet, joihin poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä kohdistuu. Sen sijaan suojelupoliisin osalta virkoja ei edellytetty vastaavalla tavalla lain 13 a §:ssä yksilöitäviksi, mille nähtiin hyväksyttävät, ennen kaikkea suojelupoliisin tehtävien muuttuneeseen luonteeseen kiinnittyvät perusteet.

Rajavartiolaitosta koskevassa ehdotuksessa on osin näiden välimuoto, jossa soveltamisala on rajattu kattamaan Rajavartiolaitoksen valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeiset siviilivirat, minkä lisäksi sen soveltaminen edellyttäisi tapauskohtaista välttämättömyyden arviointia ehdotetussa säännöksessä lueteltujen seikkojen näkökulmasta. Pidän sinänsä varsin kannatettavana tämäntyyppistä ratkaisua, jossa säännökseen soveltamisalaa on pyritty rajaamaan yleisellä tasolla tiettyihin keskeisiin virkoihin ja lisäksi käyttöä rajaa

yksittäistapauksellinen välttämättömyysarviointi. Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että poikkeaminen hakumenettelyn julkisuudesta edellyttää yksittäistapauksellista arviointia siitä, että se on välttämätöntä tehtävän luonteen kannalta.

Tuon jatkovalmistelua varten kuitenkin esille, että määritelmä valmiuden ja maanpuolustuksen kannalta keskeisistä Rajavartiolaitoksen siviiliviroista on toistaiseksi säännöksessä verraten avoin ja tulkinnanvarainen. Lähtökohtaisesti viran keskeisyyden voitaisiin ajatella viittaavaan ainakin viran organisatoriseen asemaan, jolloin keskeiset siviilivirat ja säännöksen soveltamisala rajautuisivat lähinnä ylimpiin virkoihin. Tämä ei ole kuitenkaan ilmeisestikään tarkoitus, mikä ilmenee perusteluista. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa s. 30 on todettu, että arvioitaessa viran keskeisyyttä valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta huomioon voitaisiin ottaa esimerkiksi viran tehtäväala ja konkreettiset työtehtävät, virkatehtävien tavoitteet, pääsy valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta tärkeään tietoon, yhteistyö Puolustusvoimien kanssa, turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutosten vaikutus viranhoidossa tarvittavaan asiantuntemukseen ja muut olennaiset seikat.

Säännöksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden lisäämiseksi jatkovalmistelussa olisikin syytä vielä pohtia, voisiko keskeisiä siviilivirkoja joillain kriteereillä etukäteen vielä tarkemmin yksilöidä. Näkemykseni mukaan tulisi harkita vähintään sitä, että toistaiseksi ainoastaan perusteluissa olevia viran keskeisyyden arviointikriteerejä nostettaisiin ainakin osin myös säännökseen. Tällöin säännös itsessään, eivätkä vain sen perustelut, osoittaisi täsmällisemmin, että viran keskeisyyden arvioinnissa olennaista ovat muun ohella konkreettiset virkatehtävät eikä vain viran organisatorinen asema.

Ehdotusluonnoksessa ei ole esitetty, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Tämä on sinänsä perusteltua ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta on äskettäin antanut poliisin hallinnosta annetun lain muuttamiseen lausuntonsa, jossa käsiteltävänä ovat olleet keskeisesti samat oikeudelliset kysymykset kuin nyt Rajavartiolaitoksen hallinnon osalta. Kokonaisuudessaan suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä on perusteltu ehdotusluonnoksessa varsin kattavasti ja asianmukaisesti.

Toisaalta perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitystä arvioitaessa ja jatkovalmistelussa on otettava huomioon, että ehdotettu Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain säännös ei ole aivan samansisältöinen kuin poliisin hallinnosta annetun lain muutokset. Lopulliseen ehdotukseen saattaa sisältyä ainakin keskeisten siviilivirkojen määrittelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden osalta myös sellaisia aitoja tulkintaongelmia, joihin perustuslakivaliokunta ei aiemmassa lausunnossaan ottanut kantaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuuteen vaikuttaa myös lausuntopalautteen jälkeinen jatkovalmistelu, jolla säännöksen soveltamisalaa saadaan mahdollisesti yhä täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi. Joka tapauksessa pidän erittäin tärkeänä, että menettelyn toimivuutta valvotaan tarkoin ja arvioidaan

myös perusoikeuksien toteutumista kokemusten karttuessa ja tarvittaessa kehitetään menettelyä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Juho Lehtimäki