

Sisäministeriö

Rajavartio-osasto

rajavartiolaitos@raja.fi

VPRVLEoikeudellinenenosasto@raja.fi

Asia: Lausunto arviomuistiosta rajavartiolainsäädännön muutostarpeista

Viite: Sisäministeriön rajavartio-osaston lausuntopyyntö 9.3.2022, asian dnro: VN/7427/2022

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry:n lausunto:

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry ei katso aiheelliseksi lausua yksityiskohtaisesti rajavartiolainsäädännön muutostarpeista käsittelevästä arviomuistiosta.

SPJL haluaa yleisesti kiinnittää huomiota ehdotuksiin, jotka koskevat mahdollisuutta poiketa julkisesta hakumenettelystä virkaan nimitettäessä sekä mahdollisuutta käyttää nimikyltin sijasta muuta virkamiehen yksilöivää tunnistetta.

1. Eräisiin siviilivirkoihin nimittäminen haettavaksi julistamatta (arviomuistion kohta 6.10)

Arviomuistiossa todetaan, että Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa tulisi säätää mahdollisuudesta nimittää eräisiin Rajavartiolaitoksen sotilaallisen valmiuden ja sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta keskeisiin siviilitehtäviin myös ilman haettavaksi julistamista.

Julkinen hakumenettely on yksi julkisen ja luotettavan hallinnon perusteisiin liittyvä olennainen seikka, jonka tavoitteena on turvata hallinnon uskottavuutta ja avoimuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta sekä parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen.

Viranomaisten nykyinen toimintaympäristö huomioiden SPJL pitää kuitenkin muutosesitystä perusteltuna. Muutosesitykselle on olemassa hyväksyttävä ja erittäin painava yhteiskunnallinen intressi. Virkaan nimitettäessä tulee voida ottaa laajemmin huomioon organisaation asema ja organisaatiolle säädetty tehtävät sekä tarve ja velvollisuus suojata kriittisiin virkoihin nimitettävän ja virkoja hakeneiden henkilöiden yksityisyys sekä turvallisuus. SPJL katsoo myös, ettei muutosesityksen tavoitteita voi saavuttaa ilman lainsäädännön muuttamista. Lainsäädännön on vastattava vallitsevan toimintaympäristön haasteisiin ja eletävä ajassa entistä tehokkaammin ja nopeammin.

Edellä todetusta huolimatta poikkeaminen julkisesta hausta tulee rajoittaa vain välttämättömään. Edellytyksenä tulee olla, että tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää; menettelylle tulee aina olla tehtävän luonteesta johtuva perusteltu tarve. Siten menettely ei voi perustua avoimeen säännökseen. Vaikka lakiin ei ole mahdollista laatia tyhjentävää tehtävälisteriä, sääntelyn tulee olla tarpeeksi täsmällinen ja tarkkaan rajattu.

Menettelyn tulee aina täyttää myös hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Ei-julkista menettelyä ei saa käyttää sille vieraassa tarkoituksessa; hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Menettelyllä ei voida kiertää viran hakumenettelyä koskevia säännöksiä eikä virantäyttömenettelyn periaatteita.

Ei-julkinen menettely merkitsee myös valitusoikeuden rajoittamista. Virkamieslain 59 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan nimittämistä koskevasta päätöksestä ei saa valittaa, jos virka tai virkasuhde *täytetään* lain nojalla haettavaksi julistamatta. SPJL pitää arviomuistiossa todettua lähtökohtaa – että muutos ei *velvoittaisi* puheena olevien virkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta – erittäin tärkeänä. Julkisen hakumenettelyn tulee edelleen olla pääsääntö. Valitusoikeutta ei saa rajoittaa laajemmalti kuin on tarpeen. Muutosesityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta olisi kuitenkin samalla tärkeää, että tällaisessa tilanteessa valitusoikeuden käyttämiseksi tarvittavat tiedot voitaisiin antaa pseudonymisoidusti.

Edellä todetun perusteella menettelyn käyttöön tulee rakentaa sisäinen yhteistoimintamenettely. Esimerkiksi viraston ratkaisuesitys käyttää ei-julkista täyttömenettelyä tulisi käydä läpi henkilöstöä edustavan luottamusmiehen kanssa ennen menettelyn alkamista ja pääluottamusmiehellä tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa viraston ratkaisuun.

Henkilöstön vaikutusmahdollisuus/kuuleminen on tärkeää nimenomaan hallinnon uskottavuuden, avoimuuden, oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta.

2. Sisäministeriön asetus rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta (arviomuistion kohta 8.6)

Rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta annettua sisäasiainministeriön asetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että nimikyltin sijasta olisi vaihtoehtona käyttää erikseen määriteltyä yksilöivää tunnistetta. Tunnistelaatta olisi otettavissa käyttöön turvallisuustilanteen niin edellyttäessä erikseen annettavalla Rajavartiolaitoksen päätöksellä.

SPJL pitää erittäin tärkeänä sitä, että viranomaisiin kohdistuva häirintä, uhkailu ja maalittaminen ovat tunnistettuja ja tunnustettuja ilmiötä sekä niihin pyritään puuttumaan viranomaisen toiminnan turvaamisen että yksittäisen virkamiehen oikeusturvan ja työturvallisuuden näkökulmasta. Siten SPJL kannattaa arviomuistioon sisältyvää ehdotusta mahdollisuudesta käyttää nimikyltin sijasta muuta virkamiehen yksilöivää tunnistetta.

Virkamiehen välitön yksilöinti ja tunnistaminen nimeltä ei ole enää perusteltua ottaen huomioon virkamiesten nykyinen toimintaympäristö. Maalittamiseen ja muihin viranomaisten toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin ja haasteisiin vastaaminen edellyttää sekä uutta että rohkeaa ajattelu- ja lähestymistapaa. Vanhat toimintamallit eivät pysty vastaamaan näihin haasteisiin. Tunnistelaatan käyttö ei tarkoita arviomuistiossa esiin tuotua huolta epäluotettavasta viranomaisesta tai tunnistamattomasta virkamiehestä.

- Virkamiesten virkavastuu ja sitä kautta yksilöintivaatimus perustuvat perustuslain 118 §:ään. Jokaisella on oikeus saattaa virkamiehen/julkista tehtävää hoitavan henkilön hänelle aiheuttama mahdollinen oikeudenloukkaus rikos- tai vahingonkorvaus-oikeudellisen tarkastelun alaiseksi. Jotta tämä perustuslaissa taattu oikeus olisi myös käytännössä toteutettavissa, jokainen virkamies tulee olla yksilöitävissä. Merkittävä kysymys tässä on se, millä tavalla tämä yksilöinti tapahtuu. Muun yksilöivän tunnisteiden käyttö nimen sijasta on perustuslain mukainen riittävä keino yksilöidä ja tarvittaessa tunnistaa virkamies. Perustuslaki ei edellytä nimeen perustuvaa yksilöintiä. Kansalaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta ei siten ole välttämätöntä saada välittömästi tietoon virkamiehen nimeä. Muutos yksilöintitapaan ei siten ole ristiriidassa perustuslain 118 §:n kanssa. Yksilöllisen tunnisteiden käyttö on jopa yksilöivämpää ja varmempaa kuin nimilaattojen käyttö, koska saman nimisiä virkamiehiä voi olla useita, mutta tunnisteita on vain yksi.
- Virkamiehen välitön nimen tietoon saaminen ei ole olennaista myöskään viranomaisten toimintaan kohdistuvan yleisen luottamuksen ja lähestyttävyyden säilyttämiseksi. Toiminnan avoimuus ei rakennu virkamiehen nimen varaan vaan tämän yksilöitävissä olemiseen.

Asianmukaisesti toimiva virkamies herättää luottamusta riippumatta siitä, onko hänellä virka-asussaan nimi tai tunnistenumero. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että virkatehtävissään virkamies ei edusta itseään yksityishenkilönä vaan viranomaisorganisaatiota.

Tunnisteen käyttäminen nimen sijaan ei tarkoita virkamiehen henkilöllisyyden häivyttämistä eikä sitä, että työtä tehdään kasvottomana. Viimeisin muutos poliisin virkapukua koskevaa asetukseen (1106/2013) tuli voimaan 1.10.2020. Asiaa pohtineen työryhmän esityksessä todettiin seuraavaa: ”*Nimen korvaamisella muulla yksilöllä tunnistella ei ole tarkoitus siirtyä päätösten tekemiseen nimettömänä, vaan tarkoitus on suojella poliisissa työskentelevien virkamiesten yksityisyyttä.*”

Enää ei ole perusteltua ajatella, että ”virkamies tekee työtään omalla nimellään ja kasvoillaan”. Riittävää tulee olla, että virkamies on luotettavalla tavalla tarvittaessa yksilöitävissä. Toimintamallien tulee vastata ajan haasteisiin ja tarpeisiin.

- Lisäksi perusoikeuksien toteutumisen kannalta on ongelmallista, jos perusoikeuksia ryhdytään tulkitsemaan yksipuolisesti. Perusoikeuksien toteutuminen tulee taata myös virkamiehille. Työnantajan tulee suojata yksittäisiä virkamiehiä sekä fyysisen että henkisen turvallisuuden/terveyden vaarantavilta tekijöiltä niin hyvin kuin se vain on mahdollista.
- Oikeusturvanäkökohtien yhteensovittaminen on näennäinen ongelma ja toteutettavissa kaikkien osapuolten oikeusturvan tarve huomioiden.

SPJL ei sen sijaan pidä hyvänä esitystä, jonka mukaan tunnistelaatta olisi otettavissa käyttöön vain erikseen annettavalla Rajavartiolaitoksen päätöksellä turvallisuustilanteen niin edellyttäessä. Näin pystytään reagoimaan vain ennalta tiedossa/tunnistettavissa olevaan mahdolliseen uhkatilanteeseen. Tämä ei mahdollista reagointia nopeasti muuttuviin tilanteisiin eikä reagointia yksittäisissä virkatehtävissä. Poliisitoimessa saatujen kokemusten mukaan maalittamiseen liittyviä työtehtäviä on ollut niin etukäteen tunnistetuissa tilanteissa kuin yllättävissä yksittäisissä tehtävissä. Maalittamisen torjumiseksi onkin tärkeää, että myös yksittäisellä virkamiehellä on mahdollisuus toimia maalittamisen ehkäisemiseksi poistamalla nimilaitan ja ottamalla käyttöön numerotunnisteen omaa harkintavaltaansa käyttäen yksittäisessä, perustellussa tilanteessa turvallisuustilanteen niin edellyttäessä.

Jos tunnisteen käyttö rakennetaan liian kankeaksi, on vaarana, että tehdyt muutokset jäävät osin tai kokonaan vaikutuksettomiksi. Suojaustoimien pitää myös painottua ennalta estäviin toimenpiteisiin.

SPJL on samaa mieltä arviomuistiossa todetun kanssa siitä, että työnantajan suojaamistoimet eivät saa rajoittua vain osaan henkilöstöä. Edelleen tulee selvittää keinoja koko henkilöstön henkilöllisyyden suojaamiseksi. Organisaation tulee voida suojella henkilökuntansa yksityisyyttä ja turvallisuutta samoin edellytyksin riippumatta tämän työtehtävistä. Tässä yhteydessä tulisikin tarkkaan miettiä sitä, missä vaiheessa virkamiehen nimen selvittäminen on virkatoimen kohteelle ylipäänsä olennainen asia tämän oikeusturvan kannalta.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry



Mika Nygård
järjestöpäällikkö



Rita Ridanpää
lakimies