

11.5.2023

Dnro TAS/220/2023

Sisäministeriö

rajavartiolaitos@raja.fi, VPRVLEoikeudellinenenosasto@raja.fi

Viite: Lausuntopyyntö 6.4.2023 (VN/1114/2023, VN/1114/2023-SM-2)

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta

Tasa-arvovaltuutetulta on pyydetty lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä tasa-arvolain) sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän kieltojen sekä sukupuolten tasa-arvoa koskevien edistämismittareiden noudattamista. Tasa-arvovaltuutettu myös seuraa sukupuolten tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla.

Tasa-arvovaltuutettu pyrkii aloittein, neuvoin ja ohjein edistämään tasa-arvolain tarkoituksen toteutumista sekä antaa tietoa tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä.

Tasa-arvovaltuutettu tarkastelee otsikossa mainittua luonnosta hallituksen esitykseksi toimivaltansa mukaisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia ja rajavartiolakia. Valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä Rajavartiolaitoksen siviilivirkvoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja voitaisiin tilapäisesti määrätä koulutuksen ulkopuolisiin tehtäviin, jos se olisi tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Kadeteilla olisi

suppeat toimivaltuudet, joita he voisivat käyttää rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Kadetteja voitaisiin myös tarvittaessa nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan. Lisäksi ehdotetaan Rajavartiolaitoksen päällikön sijaisjärjestelyjen ajantasaistamista.

Esityksen tavoitteena on Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien turvaaminen ja sen varmistaminen, että Rajavartiolaitoksen asema valmiusorganisaationa, Rajavartiolaitokselle säädetyt sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät ja sodan ajan vaatimukset pystyttäisiin huomioimaan niiden kannalta keskeisiä siviilivirkoja täytettäessä. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä viranhakuprosessin hyväksikäyttämistä turvallisuusviranomaisten toimintaan kohdistuvassa tiedustelussa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on käsitelty rekrytointimenettelyä muun muassa valtion virkamieslain (750/1994), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), hallintolain (434/2003) sekä tasa-arvolain (609/1986) näkökulmista. Tasa-arvovaltuutettu pitää joitakin edellä mainituista ehdotuksista ongelmallisina tasa-arvolain kannalta jäljempänä todetuista syistä.

Perustuslain ja tasa-arvolain syrjintäkiellot

Perustuslain 6 § sisältää yleisen syrjintäkiellon. Sen mukaan eri asemaan asettaminen muun muassa sukupuolen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella on kiellettyä. Pykälän 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Tasa-arvolain 7 §:ssä kielletään välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella. Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan tasa-arvolaisissa muun muassa naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella. Välillistä sukupuoleen perustuvaa syrjintää on eri asemaan asettaminen muun muassa sellaisen säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, joka vaikuttaa sukupuoleen nähden neutraalilta, mutta jonka vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella.

Tasa-arvolain 8 §:ään sisältyy työelämää koskeva syrjinnän erityiskiello. Työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettynä syrjintänä, jos työnantaja työhön ottaessaan taikka tehtävään valitessaan syrjäyttää henkilön, joka on ansioituneempi kuin valituksi tullut toista sukupuolta oleva henkilö, jollei työnantajan menettely ole johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta taikka jollei menettelyyn ole työn tai tehtävän laadusta johtuvaa painavaa ja hyväksyttävää syytä. Tasa-arvolain 8 § kieltää syrjinnän myös palkkauksessa ja muissa palvelussuhteen ehdoissa, johtamisessa, työtehtävien jakamisessa ja työolojen järjestämisessä.

Tässä lausunnossaan tasa-arvovaltuutettu keskittyy arvioimaan lakiehdotusta erityisesti tasa-arvolain 8 §:n 1 mom. 1 kohdan kieltämän työhönottosyrjinnän näkökulmasta. Työhönotolla ja tehtävään ottamisella tarkoitetaan laissa palvelus-, työ- tai virkasuhteen synnyttäviä toimia. Tasa-arvolain esitöiden (HE 57/1985 vp., s. 17–18) mukaan työhönotolla ja tehtävään ottamisella tarkoitetaan muun muassa työsopimuksen tai palvelussuhteen muutoksia. Näitä ovat esimerkiksi työntekijän määrääminen väliaikaisesti hoitamaan toista tehtävää sekä erilaiset sijaisuusjärjestelyt. Esitöiden nimellisen maininnan mukaan kielletty työhönottosyrjintä ulottuu tilanteisiin, joissa työpaikka täytetään ilman hakumenettelyä.

Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty kysymystä siitä, kuka voi vedota tasa-arvolain syrjintäsäännöksiin. Pääsäännön mukaan syrjintäsäännöksiin voi vedota menestyksekkäästi vain henkilö, joka on ollut mukana valintatilanteessa. Useimmiten tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö on hakenut haettavana olevaa tehtävää. Valintatilannetta edeltäville toimenpiteille tai tahdonilmaisuille asetettavat vaatimukset kuitenkin vaihtelevat. Tehtävään valittaessa voi riittää, että henkilö on ilmoittanut olevansa tehtävästä kiinnostunut (Ahtela ym. 2006: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, s. 76). Tasa-arvolain työelämän syrjintäkieltoja sovelletaan työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa samoin kuin virkasuhteessa ja muussa siihen verrattavassa palvelussuhteessa tehtävään työhön (Ahtela ym. 2006, s. 67). Täytettäessä työpaikka ilman hakumenettelyä, on syrjäytetyn näytettävä tuoneensa työnantajalle selvästi ilmi halukkuutensa asianomaiseen tehtävään.

Tasa-arvolain tarkoittama syrjintäoletta syntyy työhönottotilanteissa, jos syrjintää epäilevä työnhakija voi osoittaa olleensa tehtävään ansioituneempi kuin siihen valittu toista sukupuolta oleva henkilö. Jotta työnantaja voi kumota syrjintäolettaman, on hänen osoitettava, että menettelylle on ollut jokin muu, hyväksyttävä syy kuin sukupuoli. Jollei työnantaja pysty osoittamaan tällaista syytä toteen, valintaa pidetään tasa-arvolain vastaisena. Ollakseen syrjivää työnantajan menettelyltä ei edellytetä tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta eikä sitä, että se olisi toteutettu syrjivässä tarkoituksessa.

Tasa-arvolaille ei pyritä rajoittamaan työnantajan oikeutta valita tehtävään parhaaksi katsomansa henkilö, vaan estämään valinnan määräytyminen työnhakijan tai tehtävään kiinnostuksensa ilmaiseen henkilön sukupuolen perusteella. Työnantajalla on oikeus tehdä kannaltaan tarkoituksenmukaisin valinta. Valinta tulee kuitenkin pystyä perustelevaan tehtävän menestyksellisen hoidon asettamien vaatimusten näkökulmasta.

Tasa-arvolaki velvoittaa työnantajan tekemään ansiovertailun, kun vaihtoehtoina tehtävään valittavaksi on eri sukupuolia olevia ehdokkaita. Tasa-arvolain tarkoituksena ei ole muuttaa ansiovertailussa hyväksytyjä tai

yleisesti käytettyjä tapoja tai käytäntöjä, kunhan ne eivät syrji ketään sukupuolen perusteella.

Ehdotettujen muutosten arviointia

Rajavartiolaitoksen siviilivirkojen täyttäminen haettavaksi julistamatta

Julkisella hakumenettelyllä on merkitystä hakijoiden oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon näkökulmasta. Riippumatta siitä, miten virka täytetään, virantäyttömenettelyn kaikissa vaiheissa on noudatettava perustuslain 6 §:n 2 momentin sekä tasa-arvolain 7 §:n ja 8 §:n syrjinnän kieltoja. Haettavaksi julistamatta täytettävän viran nimityspäätöksestä ei voi valittaa. Kuten esityksen perusteluissakin todetaan, menettely vaikuttaisi sellaisten henkilöiden oikeusturvaan, jotka olisivat olleet kiinnostuneita virasta eivätkä viranomaisen valitseman virantäyttömenettelyn vuoksi voineet sitä hakea.

Tasa-arvovaltuutettu on lausunnossaan (TAS/118/2022) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (HE 118/2022 vp) todennut pitävänsä tärkeänä, että muutoksella virkojen täyttämistä haettavaksi julistamatta ei kavenneta syrjintää epäilevän käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja ja mahdollisuutta hyvitykseen. Työhönottosyrjintää epäilevällä, tasa-arvolakia valvovilla viranomaisilla sekä tasa-arvolain mukaista hyvitystä käsittelevillä tuomioistuimilla tulee asiaa arvioidessa olla käytettävissään vähintään nimitetyn ja syrjintää epäilevän sukupuoli, näiden ansiot ja arviot näiden soveltuvuudesta tehtävään.

Esityksen mukaan nimityksessä syrjintää epäilevä henkilö voisi kannella nimityksestä hallintolain perusteella esimerkiksi viranomaisen sisäistä laillisuusvalvontaa suorittavalle taholle, ylimmille laillisuusvalvojille, yhdenvertaisuusvaltuutetulle tai tasa-arvovaltuutetulle. Laillisuusvalvoja ei voi kumota nimityspäätöstä, mutta voi tarkastella nimitysmenettelyn lainmukaisuutta ja tarvittaessa antaa hallintolain 53 c §:n mukaista hallinnollista ohjausta. Laillisuusvalvoja voi ottaa kantaa siihen, onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa, mutta ei sen sijaan esimerkiksi siihen, kuka virkaan olisi tullut nimittää (EOAK/4610/2020, s. 7). Hallintokantelu ei siten tältä osin muuta syrjintää epäilevän henkilön tilannetta.

Esitysluonnoksessa viitataan työhönnotossa syrjintää epäilevän oikeuteen saada tasa-arvolain 10 §:n mukainen selvitys. Pykälän mukaan syrjintää epäilevällä on oikeus pyytää työnantajalta valintamenettelystä selvitystä, josta tulee käydä ilmi työnantajan noudattamat valintaperusteet, valituksi tulleen koulutus, työ- ja muu kokemus sekä muut valintaan vaikuttaneet selvästi osoitettavissa olevat ansiot ja seikat. Selvitystä pyytävän ei tarvitse esittää mitään syitä väitteensä tai epäilyksensä tueksi (HE 57/1985, 22).

Esityksen mukaan annettavien tietojen laajuutta ja yksityiskohtaisuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että työhönottosyrjintää epäilevän ja myöhemmin laillisuusvalvojan tai hyvitystä käsittelevän tuomioistuimen tulisi asian arvioimiseksi tietää ainakin nimitetyn ja syrjintää epäilevän sukupuoli, heidän ansionsa ja arviot heidän soveltuvuudestaan kyseiseen virkaan. Selvityksen tarkoituksena on auttaa syrjintää epäilevää arvioimaan, onko hänen perusteltua saattaa asia tasa-arvovaltuutetun tai tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kuten esityksessäkin todetaan, tämä edellyttäisi virantäytön asianmukaista dokumentointia asiakirjoin. Esityksessä ei kuitenkaan avata sitä, miten annettava selvitys ja sen edellyttämät, lähtökohtaisesti julkiset asiakirjat suhteutuvat esityksen tavoitteeseen ehkäistä viranhakuprosessin hyväksikäyttämistä turvallisuusviranomaisten toimintaan kohdistuvassa tiedustelussa, tai arvioida sen vaikutusta esitetyn keinon oikeasuhtaisuuteen.

Tasa-arvolain 9 a §:n mukaisen jaetun todistustaakan periaatteen mukaan kantajan on näytettävä toteen eri asemaan asettaminen tai joutuminen sekä syrjintäperusteen olemassaolo. Jos kantajan näyttökynnys ylittyy, syntyy syrjintäoletta. Tasa-arvovaltuutettu pitää välttämättömänä, että syrjintää epäilevällä on käytettävissään sellainen aineisto, jonka perusteella hän pystyy esittämään tasa-arvolain 9 a §:ssä tarkoitettuja tosiseikkoja syrjintäolettan syntymiseksi (ansiovertailu) ja tarvittaessa viemään asian tuomioistuimeen.

Esityksen mukaan julkisesta hakumenettelystä poikkeamisen täytyisi olla välttämätöntä tehtävän luonteen kannalta, ja säännöksessä olisi luettelo välttämättömyyden arvioinnissa huomioitavista seikoista. Esityksessä ei kuitenkaan rajata tehtäviä niiden sisällön perusteella, toisin kuin poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992) vuoden 2023 alusta voimaan tullessa muutoksessa. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (PeVL 45/2022 vp) perusteltuna, että sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta lakiehdotuksessa määriteltiin tehtäväperusteisesti keskusrikospoliisin ja paikallispoliisin virat ja virkasuhteet, joihin poikkeaminen julkisesta hakumenettelystä kohdistuu. Suojelupoliisin osalta valiokunta edellytti lähtökohdasta poikkeamiselle hyväksyttäviä perusteita.

Tasa-arvovaltuutettu pitää välttämättömänä, että esitysluonnoksella ei kaivenneta syrjintää epäilevän käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja ja mahdollisuutta hyvitykseen. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on varmistettava tasa-arvolain säännösten noudattaminen ja syrjintää epäilevän oikeusturva.

Kadettien nimittäminen määräaikaisesti sotilasvirkaan

Esitysluonnoksen mukaan olisi perusteltua, että Raja- ja merivartiokoululla opiskeleva kadetti voitaisiin nimittää määräaikaisesti sotilasvirkaan vakavan erityistilanteen niin edellyttäessä huolimatta siitä, että kadetit eivät täytä rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 26 §:n 1 kohdassa säädettyjä nuoremman upseerin kelpoisuusvaatimuksia.

Toisin kuin opiskelun ulkopuolisiin tehtäviin määrätty, määräaikaiseen virkaan nimetyillä kadeteilla olisi suppeiden ja tilapäisten toimivaltuuksien sijaan täydet toimivaltuudet. Esityksen ongelmallisuutta lisää se, että enintään kahden vuoden pituiset määräaikaiset virkasuhteet voidaan täyttää haettavaksi julistamatta ja ne ovat valitusoikeuden ulkopuolella.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu lainkaan muutoksen sukupuolivaikutuksia. Tasa-arvovaltuutettu huomauttaa, että kadettien nimittämiseen määräaikaisesti sotilasvirkaan liittyy samoja ongelmia kuin siviilivirkojen täyttämiseen haettavaksi julistamatta. Esityksen jatkovalmistelussa on tärkeää ottaa kantaa sen vaikutuksiin sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja tehdä esityksestä tältäkin osin huolellinen vaikutusarviointi.

Viranomaisen velvollisuus edistää tasa-arvoa

Perustuslain 6 § edellyttää, että sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä.

Tasa-arvolain 4 §:ssä säädetään viranomaisen yleisestä velvollisuudesta edistää tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan. Hallintoa on kehitettävä siten, että tasa-arvon huomioon ottamista varten luodaan ja vakiinnutetaan tarpeelliset menettelyt ja käytännöt. Erityisesti velvoitetaan muuttamaan niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Tasa-arvon toteutumista edistetään viranomaistoiminnassa muun muassa valtavirtaistamisella, jossa toimenpiteiden suunnittelussa, valmistelussa, toteutuksessa ja seurannassa otetaan huomioon niiden vaikutukset naisiin ja miehiin.

Tasa-arvolain 5 §:ssä säädetään tasa-arvon toteuttamisesta koulutuksessa ja opetuksessa. Pykälä edellyttää, että naisilla ja miehillä on samat mahdollisuudet koulutukseen ja ammatilliseen kehitykseen.

Tasa-arvolain 6 § velvoittaa jokaisen työnantajan edistämään sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tasa-arvolain mukaan työnantajan tulee toimia muun muassa siten, että avoinna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä. Lisäksi työnantajan tulee edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista eri tehtäviin sekä luoda heille yhtäläiset mahdollisuudet uralla etenemiseen sekä kehittää työoloja sellaisiksi, että ne soveltuvat sekä naisille että miehille.

Tasa-arvolaisissa säädetään toimenpiteistä tasa-arvon edistämiseksi työelämässä. Tasa-arvolain 6 a § velvoittaa vähintään 30 työntekijään työllistävän työnantajan laatimaan vähintään joka toinen vuosi tasa-arvosuunnitelman. Tasa-arvosuunnitelman tulee sisältää selvitys työpaikan tasa-arvotilanteesta, mukaan lukien palkkakartoitus sekä selvitys naisten ja miesten sijoittumisesta eri tehtäviin, tarpeelliset toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi, sekä aiemman suunnitelman tulosten arviointi.

Vuonna 2000 hyväksytyt YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 Naiset, rauha ja turvallisuus tavoitteina on vahvistaa naisten roolia ja päätösvaltaa konfliktien ehkäisyssä, ratkaisemisessa ja rauhanrakentamisessa sekä lisätä naisten ja tyttöjen oikeuksien toteutumista ja heidän turvallisuuttaan konflikteissa. Suomi on sitoutunut päätöslauselman toimeenpanoon maaliskuussa 2023 julkaistulla neljännellä kansallisella toimintaohjelmalla. Turvallisuustilannetta ja erityisesti varautumiseen liittyviä kysymyksiä on näin ollen tarkasteltava myös sukupuolten tasa-arvon kannalta.

Rajavartiolaitoksen verkkosivuilta löytyvän Rajavartiolaitoksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman 2021–2022 mukaan suuri enemmistö laitoksen henkilökunnasta on miehiä. Naisten osuus henkilöstöstä on 15 %, ja osuus on pysynyt samana edellisen kahden vuoden aikana. Rajavartiolaitoksen tehtävät ovat jakautuneet selkeästi sukupuolittain. Naisten osuus sotilasviroissa oli 7 % vuonna 2021 ja kasvanut yhdellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2018 verrattuna. Siviiliviroissa naisten osuus oli 55 %. Rajavartiolaitoksen strategiaan 2027 on kirjattu tavoitteeksi naisten osuuden lisääminen rajavartijoissa 10 prosenttiin, kun vuoden 2021 alussa se oli noin 8 prosenttia. Rajavartiolaitoksen tasa-arvosuunnitelman yhtenä tavoitteena on tasapainottaa sotilasvirkojen sukupuolijakaumaa.

Työntekijöiden sukupuolijakauman näkökulmasta siviilivirkojen täyttämisen mahdollistaminen haettavaksi julistamatta on huolestuttava kehityssuunta, joka voi vaarantaa Rajavartiolaitoksen tasa-arvotavoitteiden saavuttamisen. Viran täyttäminen haettavaksi julistamatta vaikuttaisi siten, että organisaation ulkopuolella olevat pätevät henkilöt eivät voi hakea virkaan, ja organisaation sisällä henkilökunnasta 85 % on miehiä. Mahdollinen muutos ei edistä pätevien naisten mahdollisuuksia tulla valituksi Rajavartiolaitoksen virkoihin, ja päinvastoin sillä voi olla negatiivisia vaikutuksia henkilöstön jo valmiiksi epätasaiseen sukupuolijakaumaan.

Mainittujen tavoitteiden näkökulmasta esitysluonnoksessa olisikin ollut tärkeää arvioida, miten esitetyt säännökset joko edistävät sukupuolten tasa-arvoa taikka uhkaavat heikentää tavoitteiden saavuttamista. Tasa-arvoaltuutettu pitää sinänsä positiivisena, että hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulmien edistämisen kannalta merkityksellisinä Rajavartiolaitoksen sisäinen laillisuusvalvonta sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat sekä niiden asianmukainen

täytäntöönpano. On tärkeää, että esitysluonnoksen vaikutukset huomioidaan tulevissa Rajavartiolaitoksen strategioissa ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota tasa-arvosuunnitelmien voimassaolon ja säännöllisen päivittämisen merkitykseen tasa-arvon suunnitelmallisen edistämisen kannalta.

Tasa-arvovaltuutettu

Rainer Hiltunen

Ylitarkastaja

Merja Kähkönen

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvovaltuutetun toimistossa.