

5.6.2008

Rajavartiolaitoksen esikunta
Oikeudellinen osasto

Viite:
RVLEOIKOS:n lausuntopyyntö SM 028:00/2007 9.5.2008
Asia:

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI RAJAVARTIOLAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Allekirjoittaneet järjestöt toteavat lausuntona hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta seuraavaa:

HALLINTOLAKI

Hallituksen esitykseen rajavartiolaitosta ja rajavyyhokettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 6/2005 vp) antamassaan vastauksessa (EV 92/2005 vp) eduskunta edellytti valtioneuvoston tarkoin seuraavan uudistetun lainsäädännön toimivuutta kiinnittäen huomiota erityisesti henkilöstön siirtopäätöksiin ja niiden perusteluihin. Valtioneuvoston tulee antaa asiasta eduskunnalle kirjallinen selvitys kuluvan vuoden loppuun mennessä. Selvitys annetaan samaan aikaan tämän hallituksen esityksen kanssa.

Siirtymisvelvollisuus

Nykyisen hallintolain (HE 6/2005 vp) 14 §:ssä haluttiin edelleenkin säilyttää rajavartiolaitoksen virkamiehen velvollisuudesta siirtyä toiseen rajavartiolaitoksen virkaan tai tehtävään. Allekirjoittaneet järjestöt ovat pitäneet vuosikymmeniä vaatimuksena, että erityisestä siirtymisvelvollisuudesta luovutaan. Rajavartiolaitoksen virkamiehen siirtäminen toiseen virkaan tai tehtävään tulisi perustua virkamiehen hakeutumiseen avoimeen virkaan tai tehtävään kuten poliisissa, jolla on samanlainen merkitys yhteiskunnan turvallisuusjärjestelmän osana. Mikäli eduskunta ei kuitenkaan voi katsoa siirtymisvelvollisuudesta luopumista mahdollisena, tulisi ainakin luopua siirtymisvelvollisuudesta muissa tapauksissa kuin rajavartiolaitoksen vahvistetun kokoonpanon mukaisen avoimen viran tai tehtävän täyttämiseksi. Tällöin virkamiestä ei voitaisi siirtää silloin, kun siirtäminen on tarpeen muutoin palveluksen asianmukaista järjestämistä varten.

Siirtymisvelvollisuus rajoittaa yksityisyyttä, aiheuttaa erillään asumista, siitä aiheutuvia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia sekä rajoittaa yksityis- ja perhe-elämän suunnittelua. Näillä perusteilla siirtymisvelvollisuus on lähtökohtaisesti poistettava. Allekirjoittaneet järjestöt katsovat, että ellei siirtymisvelvollisuutta koskevaa säännöstä voida kokonaan poistaa tai sitä kirjoittaa niin, että se koskee vain avoimen viran tai tehtävän täyttämistä, tulisi laissa erikseen tode-

ta, että siirtyminen muussa tapauksessa edellyttää virkamiehen suostumusta erityisesti, jos kyseessä on siirto vaativuustasoltaan ja näin myös palkkaukseltaan alempaan virkaan tai tehtävään. Tässä yhteydessä järjestöt kiinnittävät erityistä huomiota siihen, että rajavartiolaitoksessa on otettu käyttöön tehtävien vaativuusarviointiin perustuva palkkausjärjestelmä. Virkamies voidaan määrätä uuteen tehtävään tai muuttaa sitä ilman virkamiehen suostumusta. Tehtävän uudelleen järjestelyt johtavat usein virkamiehen tehtäväkohtaisen palkkauksen alentamiseen riippuen siitä kuinka kauan edellistä tehtävää on hoidettu.

Luonnoksessa on edelleen todettu, että siirtymisvelvollisuus tarkoitti hallituksen esityksen (HE 6/2005 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan velvollisuutta siirtyä toiseen, täysin samanlaiseen, samannimiseen tai samantasoiseen virkaan taikka virkahierarkiassa ylempään virkaan.

Nykyään virkamiehen palkkaus perustuu kuitenkin tehtäviin eikä virkoihin. Tästä johtuen aikaisempi virkaan perustuva palkkaturva on poistunut. Sen perusteella hallintolakiin onkin vähimmäisvaatimuksena syytä sisällyttää säännös, jonka mukaan siirtymisvelvollisuus ilman virkamiehen suostumusta voi sisältää vain velvollisuuden siirtyä joko toiseen vaativuustasoltaan samantasoiseen tehtävään taikka virkahierarkiassa vaativuustasoltaan (ja siten myös palkkaukseltaan) ylempään tehtävään.

Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevat luottamusmiehet, varajäsenineen ja varaluottamusmiehet ja työsuojeluvaltuutetut ovat siirtymisvelvollisia, joilla ei ole erityistä siirtosuoja. Tästä syystä järjestöt esittävät, että hallintolakiin kirjoitetaan säännös, jonka mukaan rajavartiolaitoksessa palvelevaa pääluottamusmiestä, luottamusmiestä, hänen varamiestään, varaluottamusmiestä, luottamusmiehen asemasta henkilöstön edustajaksi valittua virkamiestä, työsuojeluvaltuutettua, työsuojelun varavaltuutettua sekä työsuojelutoimikunnan ja työsuojelun keskustoimikunnan jäsentä ei voida siirtää ilman kyseisen henkilön suostumusta sen yhdistyksen alueen ulkopuolelle, jossa hänellä on edustettavia jäseniä (vartiosto tai alue) tai työsuojeluhenkilöstöstä sen alueen ulkopuolelle, jossa hänellä on edustettavaa henkilöstöä (vartiosto tai alue).

Rajavartiolaitoksessa on vapaaehtoiseen hakeutumiseen perustuvan tehtävänkiertojärjestelmän perusteeksi laadittava virkamieskohtaiset urasuunnitelmat ja siirryttävä vapaaehtoiseen hakeutumiseen perustuvaan tehtävien täyttämiseen. Erityisen merkittäväksi tämä tulee tilanteissa, joissa on harkittavana, täytetäänkö tehtävä sisäisen haun ja siihen liittyvän jatkokoulutuksen vai ulkoisen haun kautta.

Siirtymisvelvollisuuden vastapainona rajavartiolaitoksen on tarvittaessa osoitettava kaikille virkamiehilleen rajavartiolaitoksen vuokra-asunto, josta perittävä vastike on tasoltaan alempi kuin vapailla markkinoilla. Tämä vuokra-asunnon järjestämisvelvollisuus ei edellytä virkamieheen kohdistuvaa siirtoa vaan perustuu virkamiesten siirtymisvelvollisuuteen, koska jo siirtymisvelvollisuus sinällään rajoittaa henkilön yksityis- ja perhe-elämän suunnittelua merkittävästi. Tästä tulisi erikseen hallintolaissa olla säännös.

Sivutoimet

Nykyisen hallintolain 19 §:n sivutoimien osalta on korostettava, että kiello rajoittaa oikeutta toimeentulon hankkimiseen ja ammatin harjoittamiseen. Rajavartiomieheltä voidaan rajoittaa myös palkattomia tehtäviä. Lailla puututaan merkittävällä tavalla virkamiehen vapaa-ajan käyttämiseen esimerkiksi vain sen rasittavuuden perusteella tai se että mikä tahansa toiminta rajoittasi rajavartiomiehen käytettävyyttä, hälytettävyyttä tai asettamista täysin määrittelemättömään hälytysvalmiuteen. Päätökset perustuvat täysin avoimeen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, jota ei rajoita mikään. Omaisuuden suojaamiseksi voitaisiin tulkita hälyttimien asennustyöt yksityisiin tiloihin. Järjestyksen valvonnaksi voitaisiin tulkita urheiluseuran tukemiseen tehtyä vapaa-ehtoista ja korvauksetonta urheilukilpailun järjestysmiehenä olemista. Vastaavia tulkin-toja saadaan tuhattomasti, mikäli ei muuteta tässä sanottua kohtuutonta lain säännöstä.

Raja- ja merivartijoiden koulutus

Allekirjoittaneet järjestöt huomauttavat, että eduskunta edellytti hyväksyessään rajavartiolaista kokevan hallituksen esityksen (HE 42/1998 vp), että hallituksen tulee huolehtia siitä, että kaikille merivartijoille ja rajavartijoille annetaan rajavartiomiehen tehtävien ja niiden asianmukaisen hoitamisen edellyttämä täydennyskoulutus. Järjestöjen käsityksen mukaan edellä sanottu täydennyskoulutuksen järjestämisvelvollisuus ei ole rajavartiolaitokselta poistunut vaan päinvastoin yhä vaativammiksi käyvät ydintehtävät edellyttävät yhä ammattitaitoisempaa henkilöstöä ja kehittyvämpää täydennyskoulutusta.

Tästä syystä allekirjoittaneet järjestöt edellyttävät, että rajavartiolaitos järjestää kaikille niille raja- ja merivartijoille tarvittavan täydennyskoulutuksen, jotka eivät ole suorittaneet jatkokoulutusta 15 palvelusvuoden jälkeen. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että kaikki upseerit suorittavat esiupseerikurssin täydennyskoulutuksena ennen valintaa/pyrkimistä yleisesikuntaupseerikurssille. Samalla periaatteella myös kaikki opistoupseerit suorittavat täydennyskurssin ennen kuin henkilöt valitaan opistoupseerien jatkokurssille.

Täydennyskoulutuksen tarkoituksena on tietojen sekä taitojen ajantasaistaminen jatkuvassa muutoksessa ja tehtävien vaativuuden lisääntyessä. Raja- ja merivartijoiden koulutuksen on perustellusti syytä edetä ammattikorkeakoulututkinnon suuntaan. Samalla on turvattava kaikkien henkilöstöryhmien osalta ruotsinkielisten kurssien riittävä määrä. Näistä tulisi lain perusteluissa erikseen mainita, koska lisääntyneet toimivaltuudet, kansalaisten perusoikeuksiin puuttuminen ja toisaalta virkamiesten oikeusturva edellyttävät yhä syvempää osaamista ja ammattitaitoisempaa työskentelyä.

Valtion eläkelain heijastukset

Vuoden 2005 kokonaisuudistuksen yhteydessä säilytettiin mahdollisena jatkaa muiden kuin tasavallan presidentin nimittämien sotilasvirkamiesten palvelusta virassaan eroamisiän jälkeen kahden vuoden ajan. Asiasta päättää rajavartiolaitoksen päällikkö rajavartiolaitoksen hallintolain 35 §:n nojalla.

Eroamisiästä säädetään rajavartiolaitoksessa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (651/2005). Puolustusvoimien kohdalla säännökset eroamisiästä ja virassa jatkamisesta on nostettu lain tasolle vuonna 2007, kuten perustuslakivaliokunta on vakiintuneen linjansa mukaan katsonut perusoikeusuudistuksen edellyttävän. Esityksen mukaan eroamisiät säädettäisiin laissa myös rajavartiolaitoksen osalta. Muu kuin tasavallan presidentin nimittämä sotilasvirkamies voisi rajavartiolaitoksen päällikön päätöksellä jatkaa virassaan eroamisiän jälkeen enintään 68 vuoden ikään saakka ja sotilasvirassa palveleva 55 vuoden ikään saakka.

Allekirjoittaneet järjestöt toteavat, että valtion eläkesäädännön sotilaseläkejärjestelmää koskevien säännösten muuttamisia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 211/2004) on todettu, että sotilaseläkejärjestelmä on nykyisellään varsin jäykkä. Yleinen eroamisikä on 55 vuotta, mutta tätä alempia eroamisikiä on edelleen paljon. Se aiheuttaa useille henkilöille tilanteita, joissa on pakko erota vaikka eläkkeen enimmäisprosenttia (tavoitetasoa) ei vielä ole ehtinyt uralla karttua. Esityksen tavoitteissa todetaan, että siksi tarkoituksena on selvittää puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa mahdollisuudet joustavoittaa eroamisikäjärjestelmää niin, että henkilöllä olisi halutessaan mahdollisuus jatkaa palvelua niin kauan kunnes hän saavuttaa täyden eläkkeen (tavoitetason), ei kuitenkaan yli 55 vuoden iän. Rajavartiolaitoksen hallintolakia ja asetusta säädettyä vuonna 2005 olisi tullut toteuttaa tämä valtion sotilaseläkejärjestelmään tarkoitettu säännösten muutos.

Lain valmistelussa on otettava huomioon elinaikakertoimen vaikutus sotilaseläkkeisiin, koska elinaikakertoimen yleisenä käyttöönottona tavoitteena on hillitä eläkemenojen kasvua joko pienentämällä maksettaviksi tulevien eläkkeiden määriä tai myöhentämällä eläkkeelle jäämisajankohtia. Muissa kuin sotilaseläkkeissä saadaan elinaikakertoimen leikkaava vaikutus kompensoitua lisäkattumilla. Sotilaseläkejärjestelmän piirissä olevat eivät voi ilman lainmuutosta pienentää elinaikakertoimen vaikutuksia jatkamalla palvelusta korotetulla eläkekattumisprosentilla. Toisaalta mahdollisuus palveluksen jatkamiseen ja korotettu eläkekattumisprosentti tulevat olemaan elintärkeitä ja välttämätöntä nykyinen sotilashenkilöstön pitämiseksi palveluksessa sekä kilpailtaessa uudesta henkilöstöstä työmarkkinoilla.

Hallituksen esityksen (HE 211/2004) tarkoittama eroamisikä säännös on tarkoituksenmukaista sisällyttää viimeinkin luonnoksen 35 a § niin täydennettyinä, että niissä tapauksissa, että virkamiehellä ei ole ennen 55 vuoden ikään saavutettu eläkkeen tavoitetasoa huomioden elinaikakertoimen vaikutus sotilaseläkkeeseen, on oikeus palvella siihen saakka kunnes eläkkeen tavoitetaso on saavutettu kuitenkin enintään 55 vuoden ikään saakka.

Lisäksi luonnoksessa olevan hallintolain 35 § tulisi säätää siten, että virkamies voi jatkaa samassa virassa eroamisiän jälkeen määräajan, kuitenkin enintään siihen saakka kun virkamies täyttää 68 vuotta ja sotilasvirassa oleva virkamies enintään siihen saakka kun hän täyttää 57 vuotta. Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus painavasta syystä virkamiehen suostumuksella päättää, että virkamiehen virkasuhdetta saadaan jatkaa pakollisen eroamisiän jälkeen enintään kaksi vuotta.

Samanaikaisesti on aloitettava kiireellinen lainvalmistelu valtion eläkelain muuttamiseksi vähintään siten, että sotilaseläkejärjestelmän piirissä olevat virkamiehet ovat oikeutettuja korotettuun eläkekarttumaan jatkaessaan palvelusta sotilasvirassa sen jälkeen kun kyseessä oleva virkamies on saavuttanut eläkeoikeuden sotilaseläkkeeseen. Tällä toteutetaan se yhdenvertaisuus, jolla valtion yleisessä eläkkeessä on toteutettu oikeus korjata eläkettään palvelamalla pitempään korotetulla eläkekarttumalla.

Pidättämiseen oikeutetut virkamiehet

Pidättämiseen oikeutetut virkamiehet tulee määrittää koulutuksen eikä viran tai tehtävän perusteella. Säädetty koulutus ja riittävä kokemus ovat edellytykset pidättämiseen oikeutetun virkamiehen nimittämiseen. Vähimmäisvaatimuksena tulee olla tutkijan ja tukinnanjohtajan koulutus sekä riittävä kokemus tukinnanjohtajan tehtävässä. Tällä turvataan kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen ja virkamiesten oikeusturva.

Kulkuneuvon pysäyttäminen ja liikenteen ohjaaminen

Rajavartiolain jatkovalmistelussa on tarpeen tehdä tekninen korjaus siitä, että rajavartiolain 38 §:ssä tarkoitettu kulkuneuvon pysäyttämis- ja liikenteen ohjausoikeus koskevat myös rajavartiolaitokselle säädettyjä rajavalvontatehtäviä. Näin ollen rajavartiomiehellä on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi ja siirrettäväksi tai siirtää kulkuneuvo sekä ohjata liikennettä, jos se on tarpeen rajatarkastuksen, rajavalvonnan, poliisitehtävän tai ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseksi, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden raajanylityspaikalla ylläpitämiseksi taikka rajavartiolaitoksen toimialallaan suorittaman kulkuneuvon käyttöön liittyvän valvonnan suorittamiseksi tai rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Tässä yhteydessä on huomattava, että nykyisen rajavartiolain 38 §:ssä tarkoitettu kulkuneuvon pysäyttämis- ja liikenteen ohjausoikeus koskevat myös rajavalvontatehtäviä.

Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta

Allekirjoittaneet järjestöt eivät pidä kannatettavana, että nuoremman rajavartijan kohdalla harkitaan luopumista reservin aliupseerin koulutuksen vaatimisesta, jotta tarpeelliset valmiudet voitaisiin antaa rajavartijan peruskurssin yhteydessä. Allekirjoittaneet järjestöt katsovat, että nuoremman rajavartijan reservin aliupseerikurssin erityinen kelpoisuusvaatimus tulee säilyttää nykyisenä niin, että siitä voidaan poiketa vain rajavartiolaitoksen päällikön erillisellä päätöksellä ja kyseisessä tilanteessa aliupseerikurssi tulee olla suoritettuna ennen nuoremman rajavartijan virkaan nimittämistä.

LOPUKSI

Ehdotetulla rajavartiolailla ja siinä rajavartiomiehille annettavilla toimivaltuuksilla on tarkoitus täyttää Suomessa olevaa turvallisuusvajetta järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa sekä syrjään asutuilla alueilla ja saaristossa. Laillisuuden valvontaa ja viranomaisten yhteistoimintaa on tarkoitus edelleenkin tehostaa. Ehdotettua rajavartiolakia ja siihen liittyviä erityislakeja voidaan pitää perusteltuna ja kannatettavana. Allekirjoittaneet järjestöt haluavat edelleenkin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että rajavartiolaitoksen virkamiehelle, toisaalta sotilaille ja erityisesti rajavartiomiehille on hallintolaissa asetettu runsaasti velvoitteita, jotka ovat toisaalta yhdistetty puolustusvoimista ja toisaalta poliisista. Muun muassa sotilaallinen järjestys ja käskyvalta, siirtymisvelvollisuus, sotilasrikoslain alaisuus (RL 45 luku) ja puolue toimintaa osallistumiskielto on haettu puolustusvoimista. Poliisitoimesta haetut velvollisuudet kohdistuvat useissa tapauksissa myös vapaa-aikaan ja palvelussuhteen päättymisen jälkeiseen aikaan.

Näitä virkamiehen vapaa-aikaakin kohdistuvia velvollisuuksia ovat muun muassa erityinen käyttäytyminen (luottavuus, nuhteettomuus), rajavartiomiehen määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, yhteystietojen antaminen, toimenpiteisiin ryhtyminen, palvelukseen ilmoittautuminen, hälytysvalmius, sivutoimien kieltäminen, oma-aloitteisesta ja aktiivista ruumiillisesta kunnosta huolehtimisesta sekä ammattitaidon vaalimisesta aina vaitioloon ja tietojen hyväksikäyttökieltoon asti. Vaatimukset ovat yhteiskunnan kannalta perusteltuja, mutta ne ovat ainakin osittain virkamiesten kannalta ylimitoitettuja.

Rajavartiomiehen tehtävien yleinen vaativuus asetetaan lainsäädännössä hyvin korkealle. Tämän tulisi näkyä myös virkamiesten koulutuksen lisäksi palkkauksessa. Rajavartiolaitokselle tulee olemaan erityisen haastavaa myös se, että valtion sotilaseläkejärjestelmässä tehdään pikaiset korjaukset henkilöstön palveluksessa pysymiseksi ja uuden henkilöstön palkkaamiseksi yleisiltä työmarkkinoilta.

Allekirjoittaneet järjestöt ovat tutustuneet Upseeriliiton lausuntoon (Dnro 50/Da) ja yhtyvät siihen niiltä osin, kun ne eivät ole ristiriidassa tämän lausunnon kanssa. Järjestöt toivovat, että niiden edustajille varataan mahdollisuus myös suullisesti perustella lausunnossa esitettyjä asioita.

**Maanpuolustuksen
Henkilökuntaliitto MPHL r.y.**

Merivartioliitto r.y.

Ulla Hanski
Pääluottamusmies
GSM 050 772 6016
email ulla.hanski@raja.fi

Juha Masalin
Pääluottamusmies
GSM 040 582 7926
email juha.masalin@merivartioliitto.fi

Päällystöliitto r.y.

Jari Rautiokoski
Varapuheenjohtaja
GSM 050 514 2341
email jari.rautiokoski@paallystoliitto.fi

**Suomen Konepäälystö-
liitto SKL r.y.**

Ilkka Ikävalko
Pääluottamusmies
GSM 0400 465 434
email ilkka.ikavalko@raja.fi

Rajavartioliitto r.y.

Markku Pietikäinen
Pääluottamusmies
GSM 040 580 8625
email markku.pietikainen@rajavartioliitto.fi

JAKELU Rajavartiolaitoksen esikunta

TIEDOKSI Järjestöt
Pardia ry
JHL ry
JUKO ry

C:\Documents and Settings\pietu\Omat tiedostot\Arkisto\RVL laki ja asetus 2008\Järjestöjen lausunto RVLLAKI2008 05062008.doc/
5.6.2008 22:03
JE/JM/JR//MP//II/AH/UH