Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 40/2017 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Taustaa

Esityksen mukaan Rajavartiolaitoksen virkojen eroamisikäsäännökset muutettaisiin vastaamaan julkisten alojen eläkelaissa säädettyä eläkkeelle siirtymisen myöhentämistä. Rajavartiolaitoksen palvelussitoumuksia koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin virasta eroamisen määrittelyn ja lentävältä henkilöstöltä vaadittavan sitoumuksen osalta. Raja- ja merivartiokoulussa opiskelevan käyttäytymisvelvoitetta ja velvollisuutta käyttää virkapukua koskevia säännöksiä tarkennettaisiin.

Rajavartiolakiin, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin ja ampuma-aselakiin tehtäisiin Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta johtuvat lakitekniset muutokset. Rajavartiolakiin lisättäisiin säännökset valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteosta ja Euroopan unionin nopeisiin rajainterventioryhmiin kuuluvien virkamiesten toimivaltuuksista tilanteessa, jossa Suomi on velvoitettu vastaanottamaan Euroopan raja- ja merivartioviraston koordinoimaa tukea alueelleen ilman omaa pyyntöään. Poliisilakiin lisättäisiin säännökset poliisin osallistumisesta Euroopan raja- ja merivartioviraston palautustoimenpiteisiin, operaatioihin ja muuhun toimintaan.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on käsitelty varsin laajasti (s.361-366) ehdotetun lain suhdetta perustuslakiin. Esityksessä on perustuslain kannalta merkittävinä kysymyksinä nostettu esiin kysymys opiskelijoilta vaadittavan palvelussitoumuksen suhde perutuslain 18 §:ssä turvaattun elinkeinovapauden suojaan, 15 §n omaisuudensuojan, esitettyjen eroamisikien nostojen suhde perustuslain 18 §:ssä suojaattuun omaisuudensuojaan sekä esitettyjen eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevien säännösten

suhde ennen kaikkea perustuslain 1 §:ssä säädettyyn täysivaltaisuuteen. Tarkastelen jäljempänä lyhyesti näitä kysymyksiä.

Palvelussitoumus ja perustuslain 18 §:n elinkeinonvapaus

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi säännöksiä Rajavartiolaitoksen palvelussitoumuksista. Korvausvelvollisuus palvelussitoumusaikana koskisi jatkossa opiskelijan opintojen keskeytymisen tai keskeyttämisen lisäksi myös tilannetta, jossa opiskelija ei valmistuttuaan ota vastaan Rajavartiolaitoksen virkaa. Korvausvelvollisuus koskisi Rajavartiolaitoksen virkamiehen irtisanoutumisen lisäksi tilannetta, jossa virkamies hakeutuu valtion muun organisaation palvelukseen siten, että viran vastaanottamisen perusteella virkamies katsotaan valtion virkamieslain nojalla eronneeksi aikaisemmasta virastaan sekä tilannetta, jossa virkamiehen virkasuhde puretaan. Palvelussitoumuksen vaatiminen koskisi lentävän henkilöstön virkamiehen lisäksi myös lentävään henkilöstöön koulutettavaa virkamiestä. Lentävän henkilöstön virkamiehen ja lentävään henkilöstön koulutettavan palvelussitoumus olisi kuitenkin harkinnanvarainen.

Palvelussitoumuksen edellyttämistä tulee arvioida ennen kaikkea suhteessa perustuslain 18 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai toimeentulolla. Palvelussitoumus ja siihen kiinnittyvä korvausvelvollisuus ovat tässä suhteessa olleet aiemminkin perustuslakivalokunnan käsiteltävinä niin rajavartiolaitoksen kuin tiettyjen muidenkin koulutusten osalta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt tämän tyyppistä palvelusitoumusta hyväksyttävänä, mutta kuitenkin edellyttänyt, että laissa säädetään sitoumuksessa tarkoitetun palvelun enimmäisaika ja tämän palvelusuhteen perusehdot sen lakkaaminen mukaan luettuna sekä palvelusuhdetta koskevien riitaisuuksien ratkaiseminen (PeVL 13/2001 vp, s. 2-3, PeVL 19/2005 vp s.5) Edelleen valiokunta on korostanut, että palvelussitoumuksen kestosta ja sitoumuksen purkautumiseen liittyvästä taloudellisesta korvausvelvollisuudesta säädetään laissa riittävän täsmällisesti (PeVL 31/2008 s.3-4).

Esitettyjen säännösten mukaan korvausvelvollisuus laajenisi koskemaan myös tilanteita joissa:
1) opiskelija ei valmistuttuaan ota vastaan Rajavartiolaitoksen virkaa
2) Rajavartiolaitoksen virkamies hakeutuu valtion muun organisaation palvelukseen siten, että viran vastaanottamisen perusteella virkamies katsotaan valtion virkamieslain nojalla eronneeksi aikaisemmasta virastaan

3) rajavartiolaitoksen virkamiehen virkasuhde puretaan

Esitetyt muutoksissa on määritelty täsmällisesti ne tilanteet, joissa korvausvelvollisuus syntyy. Ehdotetut muutokset täyttävät näin palvelussitoumusta koskevalle sääntelylle yleisesti asetetut vaatimukset, eikä niitä voida pitää perustuslain 18 §:n kannalta ongelmallisina.

Eroamisikä ja omaisuudensuoja

Esityksessä ehdotetaan, että Rajavartiolaitoksen sotilasvirkojen eroamisiät nostettaisiin vastaamaan julkisten alojen eläkelain ja julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain mukaisia alimpia vanhuuseläkeikiä. Muutos toteutuu asteittain, joten se antaa sopeutumisaikaa.

Työeläkkeitä on perinteisesti tarkasteltu perustuslakivaliokunnan käytännössä palvelussuhteen kestäessä ansaittavina ansiosidonnaisina etuuksina, jotka nauttivat tietyssä suhteessa perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa. Eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Näin ollen tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Tavallisella lailla säädettäviksi on katsottu muun muassa nyt käsiteltävänä olevan kaltaiset säännökset eläkeiästä, kun ne eivät johda ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttomaan heikentymiseen (PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on varsin tuoreeltaan käsitellyt nyt ehdotettuihin muutoksiin rinnastuvaa ammatillisten eläkeikien korotusta (PeVL 5/2015 vp). Tässä yhteydessä se muun muassa katsoi, ettei ehdotettu muutos merkinnyt ammatillista eläkeikää koskevan oikeuden lakkauttamista, vaan ammatillisen eläkeiän nostamista asteittain vastaavalla tavalla kuin yleistä eläkeikää nostetaan. Tätä yhdenvertaisuutta korostavaa ratkaisua se piti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ammatillisen eläkeiän nostamiselle (s.5). Kokonaisuudessa valiokunta katsoi, että ehdotetut ammatillisen eläkeiän nostamista koskevat säännökset eivät johtaneet eläke-etujen kohtuuttomaan heikentymiseen.

Ehdotettujen eroamisikien korotusten ei voida katsoa johtavan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttomaan heikentymiseen, eikä ehdotusta näin voida pitää ongelmallisena perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun omaisuudensuojan kannalta.

Nopean rajainterventioryhmän jäsenen toimivaltuudet

Esitykseen sisältyvät ehdotetut säännökset nopean rajainterventioryhmän jäsenten toimivaltuuksista perustuvat raja- ja merivartiostoasetuksen 19 artiklassa säädettyihin toimivaltuuksiin. Esityksessä ehdotetaan tätä seuraten säädettäväksi, että nopean rajainterventioryhmän jäsenellä, jonka Frontex on lähettänyt Suomeen ilman Suomen esittämää pyyntöä, olisi rajavartiomiehelle säädetty toimivalta suorittaa toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen ohjeiden mukaisesti Schengenin rajasäännöstön mukaisia tehtäviä lukuun ottamatta päätöstä evätä maahanpääsy. Lisäksi mainitulla virkamiehellä olisi oikeus voimakeinojen käyttämiseen toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen läsnä ollessa, jos hänen kotijäsenvaltionsa on antanut siihen suostumuksen eikä oikeutta ole rajoitettu raja- ja merivartiostoasetuksen 16 artiklassa tarkoitetussa toimintasuunnitelmassa tai 21 artiklassa tarkoitetuissa Suomen antamissa ohjeissa. Vieraan valtion virkamiehellä olisi palauttamistehtävissä suomalaisen poliisimiehen tai rajavartiomiehen ohjeiden mukaisesti oikeus käyttää sellaisia poliisimiehelle kuuluvia toimivaltuuksia sekä suomalaisen poliisimiehen tai rajavartiomiehen ohjauksessa sellaisia voimakeinoja, joita suomalainen poliisimies tai rajavartiomies hänelle toimivaltansa nojalla osoittaa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut yleisellä tasolla tällöin suunnitelmissa olleen ja myöhemmin raja- ja merivartioasetuksella perustetun uuden Eurooppalaisen raja- ja merivartiostojärjestelmän perustuslainmukaisuutta (PeVL 3/2016 vp). Vaikka valiokunta katsoi tässä yhteydessä, että Komission ehdotuksessa Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä oli eräitä täysivaltaisuusarvioinnissa huomioon otettavia säännöksiä, oli siinä kuitenkin kysymys lähinnä EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen edelleen kehittämisestä (s.6). Huolimatta ylikansallisten piirteiden selvästä lisääntymisestä valiokunta piti selvänä, että Euroopan unionin perussopimuksessa annetun toimivallan puitteissa toimittaessa tällainen sääntely ei ollut perustuslain täysvaltaisuussääntelyn kannalta ongelmallista.

Nyt esitetyt rajavartio- ja poliisilain muutokset vastaavat kyseisen lausunnon pohjana olleita esityksiä ja niitä voidaan tässä suhteessa tarkastella perustuslakivaliokunnan kannanoton ja siinä esitettyjen

täysivaltaisuutta koskevien huomioiden valossa. Nyt esitetyssä muodossa esityksen mukaan rajainterventioryhmän jäsenille ei esitetä raja- ja merivartioasetuksen 19 artiklan sinänsä mahdollistamia itsenäisesti käytettäviä toimivaltuuksia, vaan heidän olisi jatkossakin toimittava Rajavartiolaitoksen tai poliisin ohjeiden mukaan ja pääsääntöisesti toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen läsnä ollessa. Voimakeinoja toisen EU-jäsenvaltion virkamies saisi käyttää vain toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen läsnä ollessa taikka suomalaisen poliisimiehen tai rajavartiomiehen ohjauksessa (HE 40/2017 s. 20). Ehdotetut toimivaltuudet ovat kapeammat kuin ne, jotka valiokunta on aiemmin katsonut täysivaltaisuuden kannalta lähtökohtaisesti ongelmattomiksi. Tämä ja valiokunnan aiempi raja- ja merivartiostoasetusta koskeva kanta huomioiden katson etteivät esitetyt säännökset muodostu perustuslain kannalta ongelmallisiksi.

Projektitutkija
Johannes Heikkonen
1.6.2017