Janne Salminen 30.5.2017
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan Rajavartiolaitoksen virkojen eroamisikäsäännösten muuttamista. Eläkkeelle siirtymistä myöhennettäisiin. Lisäksi Rajavartiolaitoksen palvelussitoumuksia koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin virasta eroamisen määrittelyn ja niin sanotulta lentävältä henkilöstöltä vaadittavan sitoumuksen osalta. Vielä Rajavartiolakiin lisättäisiin säännökset Euroopan unionin nopeisiin rajainterventioryhmiin kuuluvien virkamiesten toimivaltuuksista tilanteessa, jossa Suomi on velvoitettu vastaanottamaan Euroopan raja- ja merivartioviraston koordinoimaa tukea alueelleen, vaikka Suomi ei olisi tukea pyytänyt. pyyntöään.

2. Hallituksen on esittänyt käsityksenään, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslain kannalta hallituksen esityksessä on arvioitu Euroopan unionin nopeiden rajainterventioryhmien toimintaa suhteessa valtion täysivaltaisuuteen, eroamisikään tehtävien muutosten suhdetta omaisuudensuojaa koskevaan sääntelyyn ja lakitasoisen sääntelyn vaatimukseen nähden sekä palvelussitoumuksen merkitystä suhteessa perustuslain säännökseen elinkeinonvapaudesta ja oikeudesta työhön.

3. Havaintojeni mukaan hallituksen esityksessä on identifioitu esityksen valtiosääntöoikeudelliset lähempään tarkastelua nousevat seikat.

Suomen täysivaltaisuus ja rajainterventioryhmän toimivalta

4. Nopean rajainterventioryhmän jäsenten toimivaltaa koskevat säännökset tulevat tarkasteltavaksi Suomen perustuslain 1 §:n tarkoittaman täysivaltaisuuden valossa. Kysymys on rajainterventioryhmän jäsenille Euroopan unionin raja- ja merivartiostoasetuksen 19 artiklan osoittamista toimivaltuuksista. Esityksen mukaan asetuksen tarkoittaman niin sanotun nopean rajainterventioryhmän jäsenellä, jonka Frontex on lähettänyt Suomeen ilman Suomen esittämää pyyntöä, olisi toimivalta suorittaa toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen ohjeiden mukaisesti Schengenin rajasäännöstön mukaisia tehtäviä. Maahanpääsyn epääminen ei niihin kuuluisi. Rajavartiomiehellä olisi myös oikeus voimakeinojen käyttöön siihen toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen läsnäollessa, jos hänen kotijäsenvaltionsa on siihen suostunut eikä raja- ja

merivartiostoasetuksessa määrätyssä toimintasuunnitelmassa tai Suomen antamissa ohjeissa ole sitä rajoitettu.

5. Vieraan valtion virkamiehen toimivalta Suomessa on klassinen Suomen täysivaltaisuutta koskeva kysymys, jossa toisaalta näkyy tärkeällä tavalla kotimaisen täysivaltaisuuskäsityksen muutos (Salminen 2004, Salminen 2015). Nyt käsillä olevassa tilanteessa kysymys on siitä, että vieraan valtion viranomaisella olisi oikeus suomalaisen poliisimiehen tai rajavartiomiehen ohjeiden mukaisesti oikeus käyttää toimivaltuuksia sekä myös voimakeinoja, joita suomalainen poliisimies tai rajavartiomies hänelle oman toimivaltansa nojalla osoittaa.

6. Arvioidessaan yleisellä tasolla uuden eurooppalaisen raja- ja merivartiostojärjestelmän perustuslainmukaisuutta lausunnossaan PeVL 3/2016 vp perustuslakivaliokunta on katsonut, että tuolloisessa säädöskaavailussa Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä oli eräitä täysivaltaisuusarvioinnin kannalta relevantteja säännöksiä. Pääosin kysymys oli kuitenkin unionin ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen edelleenkehittämisestä. Vaikka ylikansalliset piirteet lisääntyivät, unionin perussopimuksessa annetun toimivallan puitteissa toimittaessa tuolloinen ehdotettu sääntely ei ollut perustuslain täysvaltaisuussääntelyn kannalta ongelmallista.

7. Perinteisen käsityksen mukaan juuri ulkorajoilla tapahtuva valvonta ja varsinkin maahantulon kontrollointi olisi täysivaltaisuusarvioinnissa keskeistä. Tämä käsitys on kuitenkin jo väistynyt. Lisäksi tässä on kysymys Euroopan unionin asetukseen perustuvasta toimivallasta, jolla on merkitystä sikäli, että täysivaltaisuustarkastelut ovat olennaisesti erilaiset unionikytkentäisissä asioissa, kun samaan täysivaltaisuussääntelyyn kokonaisuuteen kuuluu, paitsi muuta, säännös siitä, että Suomi on Euroopan unionin jäsen perustuslain 1.3 §:n mukaisesti. Tältä osin doktriini on täysin selvä, vaikka valiokunta myöhemmin on esittänyt myös sensuuntaista argumentointia, että unionin käyttäessä omaa sekundäärioikeuden säätämiseen liittyvää toimivaltaa täysivaltaisuusnäkökohdat olisivat edelleen relevantteja. Näinhän ei oikeastaan voi olla, koska unionille siirrettyä toimivaltaa koskevat täysivaltaisuustarkastelut on tullut tehdä jo siinä yhteydessä, kun unionille on siirretty toimivaltaa. Myöhemmin tarkastelussa, etenkin kun on kysymys unionisäädösten valmistelua ja valtioneuvoston sitä koskevien kantojen arviointia, aktualisoituvat materiaalisemmat perustuslakisääntelyt, lähinnä perusoikeussäännökset, arvioinnin mittapuuna. Silloin kun käsitys on se, että unioni on sekundäärioikeutta antaessaan toiminut sille kuuluvan toimivallan puitteissa, kuten tässä, unionisääntelyä implementoitaessa täysivaltaisuusarvio ei voi olla relevantti.

8. Nyt käsillä olevat ehdotukset vastaavat perustuslakivaliokunnassa aikaisemmin olleita kaavailuja. Rajainterventioryhmän jäsenille ei esitetä unioniasetuksen mahdollistamia itsenäisesti käytettäviä toimivaltuuksia, vaan vieraan valtion viranomaisten on Suomessa toimittava Rajavartiolaitoksen tai poliisin ohjeiden mukaan ja tyypillisesti kotimaisen virkamiehen läsnäollessa. Voimakeinojen käyttö on mahdollista vain kotimaisen virkamiehen läsnäollessa tai heidän ohjauksessaan. Tällaisenaan vieraan vallan virkamiehen toimivaltuudet ovat itse asiassa rajatummat kuin perustuslakivaliokunnan omassa käytännössään täysivaltaisuussääntelyn kannalta ongelmattomaksi katsomat toimivaltuudet. Ehdotetut säännökset eivät käsitykseni mukaan siten muodostu Suomen täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisiksi.

Muutokset eroamisiässä

9. Käsillä olevassa ehdotuksessa Rajavartiolaitoksen sotilasvirkojen eroamisikiä muutettaisiin. Vanhuuseläkeikiä nostettaisiin samaan linjaan kuin valtion eläkeiät ovat muutoinkin. Sopeutumisen mahdollistamiseksi muutos toteutettaisiin asteittain.

10. Perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunnan käytännössä työeläkkeitä on arvioitu palvelussuhteen kestäessä ansaittavina ansiosidonnaisina etuuksina. Sellaisina niiden on katsottu nauttivan tietyissä suhteissa myös perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa. Eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu ajatukseen, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa, mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana. Kysymys on kuitenkin taloudellisen edun, ei tietyn eläkejärjestelmän suojaamisesta. Tästä johtuen tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä tavalla, joka voi vaikuttaa myös palvelussuhteessa oleviin, kunhan esimerkiksi puuttumiset eläkeikään eivät johda ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttomaan heikentymiseen (esim. PeVL 30/2005 vp). Tavallisella lailla järjestettäviin kysymyksiin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, ovat siten kuuluneet muun muassa säännökset eläkeiästä. Viimeaikaisessa tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunta on käsitellyt ammatillisten eläkeikien korotusta (PeVL 5/2015 vp). Tuossa yhteydessä ehdotetut ammatillisen eläkeiän nostamista koskevat säännökset eivät merkinneet eläke-etujen kohtuutonta heikennystä.

11. Käsillä olevat ehdotukset eläkeikien muuttamisesta asteittaisine siirtymineen ovat käsitykseni mukaan tavallisella lailla järjestettävissä, koska ne eivät johda ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttomaan heikentymiseen. Näin ollen ehdotus ei tältä osin ole ongelmallinen perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta.

Palvelussitoumus sekä elinkeinonvapaus ja oikeus työhön

12. Käsillä olevaan esitykseen sisältyy myös ehdotus tarkentaa Rajavartiolaitoksen palvelussitoumuksia koskevaa sääntelyä. Palvelussitoumus ja siihen kuuluva korvausvelvollisuus koskisivat jatkossa myös tilannetta, jossa opiskelija ei valmistuttuaan ota vastaan Rajavartiolaitoksen virkaa. Samoin korvausvelvollisuus koskisi irtisanoutumisen lisäksi tilannetta, jossa virkamies menee muuhun valtion palvelukseen niin, että hänen on katsottava eronneen aikaisemmasta virastaan sekä tilannetta, jossa virkamiehen virkasuhde puretaan. Palvelussitoumukset vaadittaisin lentävältä virkamieheltä ja myös lentävään henkilöstöön koulutettavaa virkamiestä. Palvelussitoumus olisi kuitenkin harkinnanvarainen.

13. Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai toimeentulolla. Käsillä olevia ehdotuksia palvelussitoumuksista on arvioitava työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapauden näkökulmasta ja niitä rajoittavina järjestelyinä.

14. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään ottanut kantaa palvelussitoumuksiin tältä kannalta. Käsittelyssä ovat olleet myös rajavartiolaitoksen

virkamiehiltä edellytettävät palvelussitoumukset. Valiokunta on pitänyt tämäntyyppistä palvelusitoumusta hyväksyttävänä edellyttäen, että laissa säädetään sitoumuksessa tarkoitetun palvelun enimmäisaika ja tämän palvelusuhteen perusehdot sen lakkaaminen mukaan luettuna sekä palvelusuhdetta koskevien riitaisuuksien ratkaiseminen (PeVL 13/2001 vp). Samoin palvelussitoumuksen kestosta ja sitoumuksen purkautumiseen liittyvästä taloudellisesta korvausvelvollisuudesta on tullut säätää laissa riittävän täsmällisesti (PeVL 31/2008).

15. Nyt ehdotettavat tarkennukset palvelussitoumuksesta vaikuttavat oman arvioni mukaan suhteessa näihin perustuslakivaliokunnan esittämiin täsmällisyysvaatimuksiin asianmukaisilta ja tavanomaisilta suhteessa koko palvelussitoumusinstituutioon. Koska palvelussitoumuksen käyttöä koskevat lisäykset ovat täsmällisiä osoittamaan korvausvelvollisuuden syntymisen, tulkintani mukaan ehdotetut muutokset täyttäisivät palvelussitoumusta koskevalle sääntelylle asetetut edellytykset eivät siten muodostu perustuslain 18 §:n kannalta ongelmallisiksi.

16. Lakiehdotukset voidaan siten säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.