

16.7.2004

2247/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

RAJAVARTIJOIDEN MAHDOLLISUUDET PÄÄSTÄ RAUHANTURVAAMISTEHTÄVIIN

1

KANTELU

A kertoi 22.9.2002 päivätyssä kantelukirjoituksessaan rajavartioiden heikoista mahdollisuuksista päästä rauhanturvaamistehtäviin. A oli tehnyt itse useita hakemuksia, mutta ratkaisu oli kuitenkin ollut aina kielteinen, koska Kaakkois-Suomen rajavartioston antamien lausuntojen mukaan A ei ollut irrotettavissa rauhanturvaamistehtäviin. Kukaan ei A:n mukaan ollut suostunut ilmoittamaan, mihin tämä irrotettavuuskysely perustui. Muilla rajalla palvelleilla virkamiehillä kuten poliisin ja tullin edustajilla ei vastaavaa irrotettavuuskyselyä ollut. A:n mielestä rajavartioiden kohtelu ei ollut tasapuolista suhteessa näihin muihin virkamiehiin.

Rajavartioliiton edustaja kiinnitti huomiotani samaan asiaan Kaakkois-Suomen rajavartiostossa 24.10.2003 suorittamani tarkastuksen yhteydessä.

2

SELVITYKSET JA LAUSUNNOT

Rajavartiolaitoksen esikunta hankki A:n kirjoituksen johdosta Kaakkois-Suomen rajavartioston selvityksen ja antoi asiasta oman lausuntonsa. A antoi näiden selvitysten johdosta vastineen.

Puolustusministeriö antoi pyytämäni lausunnon siitä, miten kantelussa mainittua irrotettavuuskyselyä oli arvioitava ministeriössä valmistellun rauhanturvaamislain säännösten valossa. Jäljennös tästä lausunnosta lähetetään päätöksen mukana A:lle tiedoksi.

Tämän jälkeen Pääesikunta hankki vielä lausunnon rajavartioiden hakemukset käsittelevältä Puolustusvoimien Kansainväliseltä Keskukselta ja antoi asiasta oman lausuntonsa. Jäljennökset näistä asiakirjoista lähetetään A:lle tiedoksi.

Kaakkois-Suomen rajavartioston selvityksen mukaan rajavartiolaitoksessa noudatetaan rajavartiolaitoksen vuonna 1993 antamaa määräystä rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistumisesta YK-koulutukseen ja -palvelukseen. Määräyksen mukaisesti Kaakkois-Suomen rajavartiosto lähettää palveluksessaan olevien rajavartioiden hakemukset YK-Koulutuskeskukseen (nykyisin Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus), jonka mahdollisesti suorittaman valinnan jälkeen Kaakkois-Suomen rajavartioston komentaja myöntää hakemuksesta palkallisen virkavapauden YK-koulutusta varten. Rajavartiolaitoksen esikunta myöntää hakemuksesta palkattoman virkavapauden YK-rauhanturvaamistoimintaa varten. Virkavapauksiin liittyvät asiat on rajavartioston mukaan käsitelty rauhanturvaamislain 21 §:n mukaisesti.

Selvityksen mukaan YK-Koulutuskeskus lähettää ennen henkilöstön valintaa rajavartiostolle kyselyn hakijoiden irrotettavuudesta. Kaakkois-Suomen rajavartiosto on lausunnoissaan to-

dennut, että rajavartioston henkilöstötilanteesta johtuen sen palveluksessa oleva henkilöstö ei ole irrotettavissa rauhanturvaamistehtäviin. Näin on vastattu myös A:ta koskeneessa irrotettavuuskyselyssä.

Kaakkois-Suomen rajavartioston henkilöstössä oli selvityksen mukaan muutamien kymmenien henkilötyövuosien vaje. Selvityksen antohetkellä palveluksessa on ollut 669 henkilöä. Henkilöstön riittävyys takaamiseksi olivat kaikki vuosina 2000 – 2002 annetut rajavartioston lausunnot olleet kielteisiä.

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan rajavartiolaitoksessa noudatettava irrotettavuuslausuntomenettely on sotilaallisen valmiuden ja sotilaallisen organisaation ylläpitämiseksi jatkossakin tärkeä järjestely. Sotilasvirassa palvelevia henkilöitä ei Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan aseteta järjestelyllä keskenään eriarvoiseen asemaan.

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan Pääesikunnan ja Rajavartiolaitoksen esikunnan välillä on 27.12.2000 allekirjoitettu sopimus yhteistoiminnasta ja henkilöstön käytöstä rauhanturvaamistehtäviin. Rajavartiolaitoksen päällikkö on päätöksellään 8.1.2001 vahvistanut tämän sopimuksen. Sopimuksen liitteen 4 mukaan rajavartiolaitoksen henkilöstöllä on mahdollisuus osallistua rauhanturvaamistehtäviin. Henkilöstön valinnoissa ja sijoittamisessa käytetään samoja valintakriteereitä kuin puolustusvoimien rauhanturvahenkilöstön valinnoissa. Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen henkilöstön asema ja edut ovat yhteneväiset rauhanturvaamistehtävissä ja siihen liittyvässä koulutuksessa. Henkilöstön valinnassa rauhanturvaamistehtäviin noudetaan sopimuksen liitteen mukaan Rajavartiolaitoksen esikunnan antamia henkilöstön irrotettavuuslausuntoja.

Puolustusministeriö on lausunnossaan muun ohella todennut, että upseerien urasuunnittelu- ja siirtymisvelvollisuus huomioon ottaen voidaan katsoa, että upseereilla ei ole subjektiivista oikeutta päästä rauhanturvaamistehtäviin. Upseerien ja opistoupseerien hakemukset kyseisiin tehtäviin käsitellään puolustusministeriön mukaan Pääesikunnassa, jolloin voidaan mahdollisimman kattavasti ottaa huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat sekä virkamiehen että työnantajan näkökulmasta.

Ministeriön mukaan rajavartiolaitoksen rajavartijat hakeutuvat rauhanturvaamistehtäviin reserviläiskiintiöstä ja heidän hakemuksensa käsitellään Puolustusvoimien Kansainvälisessä Keskuksessa. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella ratkaiseva merkitys henkilöitä koulutukseen ja palvelukseen valittaessa on työnantajalta pyydettävällä lausunnolla ja työnantajan näkemyksellä siitä, onko hakija irrotettavissa kyseiseen tehtävään.

Rauhanturvaamislaisissa ei ministeriön mukaan ole säännöksiä rauhanturvaamistehtäviin hakeutuvan työnantajalle tehtävästä kyselystä. Siinä ehdottomassa muodossa, jolla lausuntokäytäntöä kuvataan kanteluasiakirjoissa, ei menettely ministeriön lausunnon mukaan näyttäisi vastaavan rauhanturvaamistehtäviin ottamista ja virkavapauden myöntämistä koskevista säännöksistä välittyviä lain tavoitteita ja henkeä.

Pääesikunnan mukaan irrotettavuuslausunnon tarkoituksena on antaa työnantajapuolelle mahdollisuus järjestellä kriin hallintaan osallistumista oman henkilöstönsä osalta ja ottaen huomioon ennen kaikkea organisaatiolle asetetut veloitteet ja tehtävät. Irrotettavuuslausuntomenettely perustuu siten operatiiviseen tarpeeseen. Pääesikunta on yhtynyt Rajavartiolaitoksen esikunnan käsitykseen siitä, että sotilaallisessa organisaatiossa on oltava riittävästi sotilasviran kelpoisuusvaatimukset täyttäviä ja sotilasvirkaan nimitettyjä henkilöitä käytettävissä. Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen lakisääteiset tehtävät huomioiden asiassa korostuu sotilaallisen maanpuolustuksen edellyttämät vaatimukset.

Pääesikunnan käsityksen mukaan on selvää, että kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla valituksi rauhanturvaamistehtävään. Tämä ehdollisuus on havaittavissa myös rauhanturvaamislain 21 §:n 1 momentin sanamuodosta. Pääesikunnan käsityksen mukaan säännöksellä ei ole liityntää noudatettuun irrotettavuuslausuntomenettelyyn. Säännös koskee virkavapauden myöntämistä sen jälkeen, kun henkilö on valittu palvelukseen. Vaikkei rauhanturvaamislaisissa olekaan nimenomaista säännöstä irrotettavuuslausunnosta, on asiassa Pääesikunnan käsityksen mukaan huomioitava puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskevat lakisääteiset, sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät, joilla nykyistä käytäntöä voidaan perustella.

Käytäntö on Pääesikunnan mukaan puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen palveluksessa oleville henkilöille yhdenmukaista. Poliisille ja tullille ei kuulu sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviä eikä siten myöskään valmiuden ylläpito vastaavassa laajuudessa.

3

OIKEUSOHJEET JA ARVIOINTI

Perustuslain 6 § takaa henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun lain edessä sekä sen, ettei ketään ilman hyväksyttävää perustetta aseteta eri asemaan jonkin henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Rauhanturvaamislaisissa on säädetty kantelussa tarkoitetuilta osin seuraavaa.

21 §. Virkavapaus. Jos valtion palveluksessa oleva henkilö otetaan palvelukseen 3 §:ssä tarkoitettuun rauhanturvaamisorganisaatioon tai 5 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen, hänelle on sanotun palveluksen tai koulutuksen ajaksi annettava palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä (18.12.1995/1465).

Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen palveluksessa virka- ja työsuhteessa olevat saavat 5 §:ssä tarkoitetun koulutuksen ajalta kiinteän palkkauksen tai säännöllisen työajan palkan (14.12.1990/1148).

21 a §. (10.7.1998/508) Työ- tai virkasuhteen jatkuminen. Työ- tai virkasuhdetta, joka tässä laissa tarkoitettuun palvelukseen tai koulutukseen otettavalla tuolloin on, ei hänen työnantajansa saa sanotun palveluksen tai koulutuksen takia päättää eikä niiden aikana irtisanoa. Palveluksen tai koulutuksen päätyttyä tai keskeydyttyä on asianomainen otettava jälleen aikaisempaan tai siihen rinnastettavaan työhön noudattaen soveltuvin osin, mitä palvelukseen kutsutun asevelvollisen työ- tai virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa (570/1961) säädetään.

Rauhanturvaamislaisissa tai sitä koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa ei mainita mitään edellä mainitusta irrotettavuuskyselystä. Myöskään lain virkavapautta ja työ- tai virkasuhteen jatkumista koskevista säännöksistä ei ilmene, että työnantaja voisi estää rauhanturvaamispalvelukseen hakeutumista. Päinvastoin, niiden mukaan virkavapaus on ehdottomasti annettava ja työ- tai virkasuhteen jatkuvuus on lailla turvattu.

Annetuissa lausunnoissa irrotettavuuskyselyä on perusteltu muun muassa sillä, että se on tarpeellinen sotilaallisen valmiuden ja sotilaallisen organisaation ylläpitämiseksi. Tätä perustelua voidaan pitää sinänsä rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien kannalta ymmärrettävänä. Toisaalta myös muut niin julkiset kuin yksityisetkin työnantajat voisivat esittää omista lähtökohdistaan hyviä perusteita kielteiselle lausunnolle työntekijöidensä irrotettavuudesta. Menettelyä

arvioitaessa onkin tarkasteltava sitä, mitä laissa on asiasta säädetty. Rajavartiolaitoksen tai puolustusvoimien ohjeistuksella ei voida sivuuttaa lain säännöksiä.

Mielestäni edellä mainitut rauhanturvaamislain säännökset ilmentävät sitä, että lainsäätäjä on arvioinut työnantajien intressejä tärkeämmäksi intressiksi tarpeen saada rauhanturvaamistehtäviin mahdollisimman pätevää henkilöstöä. Tämän vuoksi työnantajille, sen paremmin julkiselle kuin yksityisellekään, ei ole tarkoitettu antaa mahdollisuutta estää rauhanturvaamistehtäviin pääsyä, mitä irrotettavuuskysely käytännössä merkitsee. Puolustusvoimien oman palkatun henkilökunnan osalta tilanne voi olla toinen, koska rauhanturvaamistoimintaan osallistuminen ja sen käytännön toimeenpano on puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä. Puolustusvoimien tulee voida käyttää omaa henkilöstöään tarkoituksenmukaisella tavalla sille kuuluvien eri tehtävien hoitamiseksi.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnossa todetaan, ettei sotilasvirassa palvelleita henkilöitä aseteta keskenään eriarvoiseen asemaan. Kantelussa onkin nimenomaan väitetty, että rajavartijat ovat eriarvoisessa asemassa suhteessa valtion palveluksessa oleviin tullin ja poliisin virkamiehiin. Perustuslain yhdenvertaista kohtelua edellyttävä 6 § koskee myös tätä tilannetta, jollei erilaiselle kohtelulle ole osoitettavissa lakiin nojautuvaa perustetta. Laista tai sen esitöistä ei ilmene tukea sille, että rajavartijat voitaisiin työnantajan lausunnon perusteella asettaa muihin puolustusvoimien ulkopuolisiin hakijoihin verrattuna eri asemaan valittaessa henkilöstöä rauhanturvaamistehtäviin.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnossa on myös todettu, että jos rajavartiolaitoksen virassa palveleva henkilö tulisi valituksi rauhanturvaamislain tarkoittuun tehtävään, hän saisi luonnollisesti virkavapauden sen mukaisesti kuin rauhanturvaamislain 21 §:ssä säädetään. Tältä osin on todettava, että voimassa oleva käytäntö kuitenkin sulkee pois sen mahdollisuuden, että rajavartija voisi vastoin työnantajan mielipidettä ylipäänsä tulla valituksi rauhanturvaamistehtäviin. Myös puolustusministeriö on lausunnossaan todennut, että menettely ei näyttäisi vastaavan rauhanturvaamislain tavoitteita ja henkeä.

4

LOPPUTULOS

Edellä esitetyllä perusteella katson, että nykyinen irrotettavuuslausuntomenettely on ristiriidassa voimassa olevan rauhanturvaamislain kanssa. Lausuntomenettelystä johtuvalle, rauhanturvaamistehtäviin hakevien rajavartijoiden erilaiselle kohtelulle muihin ns. reserviläiskiintiöstä valittaviin nähden ei ole esitetty laista ilmenevää hyväksyttävää perustetta.

Tämä ei tarkoita sitä, että rajavartijoilla olisi subjektiivinen oikeus päästä rauhanturvaamistehtäviin. Kysymys on siitä, että rajavartijaa ei voi jättää valintaa koskevan harkinnan ulkopuolelle työnantajan kielteisen lausunnon perusteella, koska työnantaja ei lain mukaan voi evätä pääsyä rauhanturvaamistehtäviin henkilöltä, joka on tehtävään sopiva ja tulisi muutoin siihen valituksi.

Saatan edellä esittämäni käsitykset Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Kaakkois-Suomen rajavartioston sekä Pääesikunnan ja Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen tietoon lähettämällä niille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen päätöksestä tiedoksi myös puolustusministeriölle.