

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartioloitoksen tehtävien turvaamisesta 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rajavartioloitoksen tehtävien turvaamisesta 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana. Työtaistelun piiriin kuulumattoman rajavartioloitoksen virkamiehen on suoritettava valtion virkaehtosopimuslain 11 §:ssä säädettyjen tehtävien lisäksi ne rajavartioloitoksesta annetussa laissa tarkoitetut tehtävät, joiden suorittaminen työtaistelun tai sen uhkan johdosta häiriintyisi ja

jotka ovat tarpeellisia Suomen turvallisuuden varmistamiseksi taikka Suomen jäsenyyden Euroopan unioniin aiheuttamien veloitteiden täyttämiseksi. Tätä olisi noudatettava rajavartioloitokseen kohdistetun työtaistelun aikana tai sellaisen uhatessa.

Laki on tarkoitettu olemaan voimassa 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Valtion palveluksessa olevien henkilöiden palvelussuhteen ehdoista sovitaan valtion virkaehtosopimuslaissa (664/1970) tarkoitetulla tavalla. Järjestelmä perustuu sopimusvapauden periaatteeseen ja neuvottelu- ja sopimusosapuolina ovat valtio ja virkamiesyhdistykset. Neuvotteluihin liittyvänä painostuskeinona virkamiesyhdistykset voivat ryhtyä lakkoon. Järjestelmään kuuluu se, että työnantaja ja yhteiskunta joutuvat sietämään työtaisteluista johtuvia hankaluuksia toimintojen hoitamisessa. Työtaistelutoimenpiteiden aikana on kuitenkin turvattava yhteiskunnan tärkeät toiminnot. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan saatavan tai yleistä etua huomattavasti vaarantavan työtaistelun estäminen tai sen rajoittaminen jätettiin virkaehtosopimuslainsäädäntöä säädettäessä erillislain varaan.

Valtion virkaehtosopimuslain 11 §:ssä säädetään työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen asemasta. Työtaistelun aikana on sen ulkopuolella olevalla virkamiehellä oikeus pysyä puolueettomana. Työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen on kuitenkin hoidettava tavanomaiset virkavelvollis-

suutensa sekä tehtävä työnantajan harkinnan mukaan myös suojelutyötä. Suojelutyöksi on säädetty sellainen työ, joka on välttämätöntä hengen, terveyden tai omaisuuden vaarantumisen ehkäisemiseksi taikka tällaisen toiminnan keskeyttämiseksi. Suojelutyö voi alkaa jo ennen varsinaista työtaistelua ja päättyä sen jälkeen.

Valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion henkilöstöä edustavien pääsopijajärjestöjen kesken sovittiin 14 päivänä joulukuuta 2004 kattavasti ja tulopoliittisen sopimuksen mukaisesti valtion henkilöstön palvelussuhteen ehdoista vuosille 2005 – 2007. Tehtyjen virka- ja työehtosopimuksien ulkopuolelle jäi ainoastaan Rajavartioliitto ry, joten muilta osin valtiosektorilla on kattava työrauhavelvoite.

Suomessa järjestetään yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailut 6 ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana. Kilpailut ovat suurin vuonna 2005 järjestettävä kansainvälinen urheilutapahtuma. Kisoihin odotetaan saapuvan 15 000 – 20 000 ulkomaalaista turistia, 4 000 lehdistön edustajaa sekä 9 000 urheilijaa. Lisäksi alueelle saapuu 10 000 – 20 000 kuntoliikkujaa. Yhteensä kisoja seuraa paikan päällä yli 300 000 katsojaa.

Kilpailut aiheuttavat Suomen mittakaavas-

sa ja jopa kansainvälisesti katsoen mittavat turvatoimet, joilla pyritään estämään yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavat toimet. Tilaisuus merkitsee urheilutapahtumaan, Suomeen ja Euroopan unioniin kohdistuvien turvallisuusuhkien merkittävää lisääntymistä.

Vastaavista aiemmista tilaisuuksista saadun kokemuseräisen tiedon mukaan kyseessä olevan kaltaiset suuret yleisötilaisuudet johtavat myös rikollisen toiminnan lisääntymiseen. Nämä uhkatekijät kohdistuvat Suomeen pääosin sen rajojen ulkopuolelta. Vallitsevassa tilanteessa terrorismia ja joukkohulinoimista on pidettävä varteenotettavina turvallisuutta uhkaavina tekijöinä. On varsin todennäköistä, että lisäksi väkivalta- ja omaisuusrikollisuus sekä paritustoiminta ja siihen liittyvä rikollisuus lisääntyisivät voimakkaasti.

Rajavartiolaikoksesta annetun lain (320/1999) mukaan rajavartiolaikoksen keskeisiä tehtäviä ovat Suomen rajojen rajavalvonnasta sekä henkilöiden maahantulo- ja maastalähtövalvontaan kuuluvista rajatarkastuksista huolehtiminen, tullivalvonta, pelastus- ja avustustehtävät sekä tietyin edellytyksin virka-avun antaminen poliisille.

Rajavartiolaikoksen toiminnan tehokkuus ja kansalaisten henkeen ja terveyteen liittyvien uhkien torjunta rajalla käytännössä tarkoittaa sitä, että jos maahantulija käännytetään henkeen, terveyteen tai omaisuuteen kohdistuvan rikosepäilyn tai sellaisista rikoksista johtuvan maahantulokiellon vuoksi, hänen mahdollisuutensa rikosten tekemiseen täällä samalla estetään. Kiinnijäämisen riski on suoraan verrannollinen rajatarkastuksen huolellisuuteen. Jos tarkastukset lopetetaan tai niiden tehokkuus työtaistelun vuoksi laskee oleellisesti, ei esimerkiksi paljastu varastettua omaisuutta tai henkilöitä, jotka todennäköisesti syyllistyvät rikoksiin. Henkeen, terveyteen ja omaisuuteen kohdistuvat uhkat toteutuvat silloin sisämaassa ja muualla vapaan liikkuvuuden alueella. Suomessa rajatarkastuksissa pyritään korkeaan paljastumisriskiin myös sen vuoksi, että tällainen rikollisuuden torjuminen on tehokkaampaa ja edullisempää, kuin sisämaassa tehtyjen rikosten selvittäminen. Tämä on tehokas tapa vähentää rikosvahinkoja.

Yleisurheilun maailmanmestaruuskisojen aikana maamme ja Euroopan unionin turval-

lusuustilanteen kannalta on ehdottoman tärkeää, että Suomeen ja etenkin pääkaupunkiseudulle pääosin sen rajojen ulkopuolelta kohdistuvat turvallisuusuhkat voidaan mahdollisimman suuressa määrin torjua jo rajoilla. On lisäksi otettava huomioon, että Suomen itäraja on Schengen-alueen ulkoraja ja sen ylitettyään henkilö siirtyy Euroopan unionin sisäpuolelle.

Rajavartioliitto aloitti 31 päivänä toukokuuta 2005 lakon itärajan kansainvälisillä rajanylityspaikoilla. Lakko ei koskenut rajavalvontatehtäviä. Lakko päättyi 11 päivänä kesäkuuta 2005. Työnseisauksen piirissä oli noin 450 rajavartijaa.

Toiminnan turvaamiseksi tämän työtaistelun yhteydessä rajavartiolaikoksen esikunta on tehnyt 27 päivänä toukokuuta ja 7 päivänä kesäkuuta 2005 päätökset suojelutyöstä.

Rajavartioliitto on 7 päivänä kesäkuuta 2005 ilmoittanut aloittavansa uuden, myös rajavalvontatehtäviin laajenevan, lakon 21 päivänä kesäkuuta, joka etenisi kolmessa päävaiheessa päättyen 23 päivänä heinäkuuta. Lakko koskisi ensimmäisessä vaiheessa 21 päivänä kesäkuuta ja 5 päivänä heinäkuuta välisenä aikana Kaakkois-Suomen eräiden rajavartioasemien rajavalvonta- ja rajatarkastustehtäviä. Toisessa vaiheessa 5 ja 16 päivän heinäkuuta välisenä aikana lakon piirissä olisivat Keski- ja Pohjois-Suomen rajavalvonta- ja rajatarkastustehtävät. Kolmannessa ja laajimmassa vaiheessa 12 ja 23 päivän heinäkuuta välisenä aikana lakon piirissä olisi rajatarkastushenkilöstö paitsi Kaakkois-Suomen kansainvälisillä rajatarkastuspisteillä myös Helsinki-Vantaan lentoasemalla sekä Helsingin satamissa. Laajimmillaan lakon piirissä olisi noin 900 virkamiestä.

Työtaistelun osapuolet ovat käyneet sovintoneuvotteluja ja jatkavat niitä valtakunnan- sovittelijan johdolla.

On mahdollista, että Rajavartioliitto jatkaa työtaistelutoimenpiteitä myöhemminkin ja erityisesti yleisurheilun maailmanmestaruuskisojen aikana.

Rajavartiolaikoksen toimialan työtaistelutoimenpiteiden tai niillä uhkaamisen vuoksi laitoksen edellä kuvattujen tehtävien tehokas suorittaminen vaarantuu vakavasti. Riskit kasvavat suureksi heinäkuun puolivälissä. Tämä on ajankohta, jolloin ilmoitettu työtais-

telu laajenee. Silloin myös kisojen osanottajamaat joutuvat päättämään, voivatko ne katsoa osallistuvansa kisoihin näissä olosuhteissa. Näin ollen kansainvälisten rajanylityspaikkojen toiminta häiriintyisi oleellisesti juuri maailmanmestaruuskilpailujen edellä ja aikana, ja saattaisi asettaa kyseenalaiseksi Suomen kyvyn huolehtia osaltaan Euroopan unionin rajaturvallisuudesta.

Työtaistelu vaikuttaisi erityisesti Suomen ja Venäjän välisillä kansainvälisillä rajanylityspaikoilla, joilla tarkastusten taso kärsisi huomattavasti. Suomen alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon havaitseminen vaikeutuisi sekä teknisten valvontavälineiden tehokkuus heikkenisi. Kaiken kaikkiaan Suomen ulkorajaliikenteessä ei kyettäisi niin sanottujen Schengenin sopimusten mukaisiin rajatarkastuksiin. Tämän johdosta Suomen sisäisen turvallisuuden tilanne heikentyisi merkittävästi.

Rajavalvontaa ja rajatarkastuksia voidaan tehostaa siten, että maahantulotarkastusten lisäksi käyttöön voidaan ottaa myös Euroopan unionin sisäraajatarkastukset. Maahantulotarkastuksilla pyritään turvaamaan kansalaisten henki ja terveys ja ne ovat myös välttämättömiä Suomen ja Euroopan unionin turvallisuudelle.

Rajavartiolaitoksesta annetun lain 65 a §:n mukaan sisäraajatarkastusten palauttamisesta päättää pääsäännön mukaan valtioneuvosto. On siten mahdollista, että Suomi palauttaa sisäraajatarkastukset yleisurheilun maailmanmestaruuskisojen vuoksi. Toimenpiteet voivat kohdentua myös varsinaisten kisojen ulkopuoliseen ajankohtaan. Kesäkuun 14 päivänä 1985 tehdyn Schengenin yleissopimuksen mukaan rajat voidaan ylittää kaikkialla ilman henkilöiden tarkastamista. Jos kuitenkin yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus sitä edellyttää, voidaan päättää, että sisärajoilla suoritetaan rajoitetun ajan tilanteen edellyttämiä kansallisia rajatarkastuksia.

Edellä esitetyistä syistä on riittävän turvallisuustason varmistamiseksi välttämätöntä, että lainsäädännöllä varmistetaan kisojen ja niiden lähiaikoina mahdollisuus ryhtyä turvallisuutta takaaviin toimenpiteisiin.

Rajavartiolaitoksen keskeiset toiminnot tulee turvata. Tässä hallituksen esityksessä tarkoitetaan tilanteessa valtion virkaehtosop-

muslain 11 §:n mahdollistaman suojelutyön teettäminen ei ole riittävää. Suojelutyön lisäksi rajavartiolaitoksen toimintojen turvaamiseksi on työtaistelun ulkopuolella oleva henkilöstö voitava määrätä suorittamaan rajavartiolaitoksesta annetussa laissa tarkoitettavat tehtävät.

Ehdotetun lain 1 §:ssä rajattaisiin lain voimassaolo yleisurheilun maailmanmestaruuskisojen välittömään läheisyyteen 10 päivänä heinäkuuta 2005 alkaen. Rajavartiolaitoksen toimintaan vaikuttavat riskit kasvavat suureksi heinäkuun puolivälissä. Tämä on ajankohta, jolloin ilmoitettu työtaistelu laajenee. Silloin myös kisojen osanottajamaat joutuvat päättämään, voivatko ne katsoa osallistuvansa kisoihin näissä olosuhteissa. Lain soveltamisen päättymisajankohta on yleisurheilun maailmanmestaruuskisojen päättymispäivä.

Ehdotetussa 2 §:ssä säädettäisiin työtaistelun piiriin kuulumattoman henkilöstön asemasta. Kysymyksessä olisivat työrauhavelvoitteen piirissä olevat rajavartiolaitoksen muut henkilöstöryhmät kuin Rajavartioliiton kuuluvat virkamiehet.

Edelleen 2 §:ssä säädettäisiin, että työnantaja voisi määrätä tällaisen virkamiehen suorittamaan rajavartiolaitoksesta annetussa laissa tarkoitettavat tehtävät. Kysymys olisi niistä tehtävistä, joiden suorittaminen työtaistelun tai sen uhkan johdosta häiriintyisi. Edellytyksenä olisi lisäksi, että tehtävät ovat tarpeellisia Suomen turvallisuuden varmistamiseksi taikka Suomen jäsenyyden Euroopan unioniin aiheuttamien velvoitteiden täyttämiseksi.

Ehdotetun 2 §:n mukainen työnsuorittamisvelvollisuus olisi olemassa valtion virkaehtosopimuslakiin perustuvan suojelutyön tekemisvelvollisuuden rinnalla ja sitä täydentäen.

2. Esityksen vaikutukset

Esityksen tarkoituksena on varmistaa Suomen rajavalvonta ja turvallisuus yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailujen aikana.

Lain alan piirissä olevan henkilöstön palvelussuhteen ehtojen osalta noudatetaan voimassa olevia palvelussuhteen ehtoja koskevia määräyksiä, eikä esityksellä arvioida olevan valtionaloudellisia vaikutuksia.

3. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarain- ja sisäasiainministeriöissä.

4. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevan voimaan 10 päivänä heinäkuuta ja olevan voimassa 14 päivään elokuuta 2005.

5. Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys

Suomen Pankkia koskevan lain uudistamista koskeneeseen hallituksen esitykseen (261/1996) sisältyneen lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentissa oli tarkoitus säätää erityisesti työtaistelutoimenpiteistä ja 2 momentissa kiellettyyn työtaistelutoimenpiteeseen ryhtymisen vaikutuksista. Kyseiseen lakiehdotukseen antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 5/1997), että valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 10 a §:n 2 momentista (nykyisin perustuslain 13 §) seuraa pidättyvä suhteutuminen siihen, että lailla annetaan virkaehtosopimusjärjestelmästä riippumattomia säännöksiä työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta.

Nyt kysymyksessä oleva lakiehdotus sivuaa perustuslain 13 §:ssä perusoikeutena turvattuun yhdistymisvapauteen kuuluvaa ammatillista järjestäytymisvapautta ja siitä johdettua oikeutta osallistua ammatillisen järjestön toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen. Tässä lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole kysymys edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsitellystä virkamiehen työtaisteluoikeuden säätelystä. Laissa ei ole kysymys ammatillisen järjestön toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen osallistuvien virkamiesten velvollisuudesta osallistua virkatehtäviensä hoitoon, vaan työtaistelutoimenpiteen ulkopuolisten, viranhoidossa olevien virkamiesten velvollisuudesta suorittaa eräitä työnantajan heille osoittamia välttämättömiä tehtäviä.

Kuten edellä on todettu, tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyn valtion virkaehtosopimuslain 11 §:n mukaan virkamies ei ole velvollinen suorittamaan sallitun työsu-lun, lakon tai lain 2 §:n mukaan sopimuk-senvaraisia asioita koskevan saarron alaisia tehtäviä. Työtaistelun piiriin kuulumattoman virkamiehen on saman lainkohdan mukaan täytettävä tavanomaiset virkavelvollisuuten-sa, minkä lisäksi hän on velvollinen tekemään lain 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua suojelutyötä. Nyt esitetyssä laissa on kysymys ajallisesti ja soveltamisalaltaan tarkoin rajatusta täydennyksestä ja poikkeuksesta näiden säännösten muodostamasta pääsään-nöstä. Erillislain säätäminen on välttämätön, jotta Suomi voisi asianmukaiseksi katsottavalla tavalla suoriutua rajavalvontatehtävis-tään erityisesti yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailujen aikana ja myös rajavalvon-taan liittyviltä osin huolehtia kilpailujen tur-vallisesta toimeenpanosta.

Lakiehdotuksessa on kysymys lain ja kansainvälisten sopimusten perusteella Suomelle valtiona säädettyjen tehtävien ja sitä sitovien velvoitteiden täyttämisen turvaamisesta myös tässä tilanteessa. Kansainvälisesti merkittävät yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailut asettavat tässä suhteessa Suomelle vakavasti otettavia erityisvaatimuksia. Asiasta säädet-tävä erillislaki on tähän nähden välttämätön. Sääteilykeinojen harkinnassa on päädytty ratkaisuun, jossa ei puututa virkamiesyhdistyk-sen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpi-teeseen osallistuvien virkamiesten mahdolli-suuteen osallistua työtaistelutoimenpiteeseen.

Edellä olevaan viitaten hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdo-tus kuitenkin sivuaa virkamiesten ammatillis-ta järjestäytymisoikeutta ja oikeutta osallistua työtaistelutoimenpiteeseen, asiasta on syytä pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Edus-kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdo-tus:

*Lakiehdotus***Laki****rajavartiolaitoksen tehtävien turvaamisesta 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tätä lakia sovelletaan rajavartiolaitoksen tehtävien turvaamiseksi laitokseen kohdistuvan työtaistelun aikana tai sellaisen uhatessa 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana.

tiolaitoksesta annetussa laissa (320/1999) tarkoitetut tehtävät, joiden suorittaminen työtaistelun tai sen uhkan johdosta häiriintyisi ja jotka ovat tarpeellisia Suomen turvallisuuden varmistamiseksi taikka Suomen jäsenyyden Euroopan unioniin aiheuttamien velvoitteiden täyttämiseksi.

2 §

Työtaistelun piiriin kuulumattoman rajavartiolaitoksen virkamiehen on suoritettava valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 11 §:ssä säädettyjen tehtävien lisäksi ne rajavar-

3 §

Tämä laki tulee voimaan 10 päivänä heinäkuuta 2005 ja on voimassa 14 päivään elokuuta 2005.

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2005

Tasavallan Presidentti**TARJA HALONEN**Toinen valtiovarainministeri *Ulla-Maj Wideroos*