



Sihteeristö

Sisäministeriö

Sisäministeriön lausuntopyyntö SM008:00/2016

Turvallisuuskomitean sihteeristön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on lähettänyt lausuntokierrokselle luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Turvallisuuskomitean sihteeristö esittää lausuntonaan esitysluonnoksesta kunnioittaen seuraavaa.

Yleisiä näkökohtia

Esitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi laki reservipoliisista. Samalla nykyinen täydennyspoliisia koskeva sääntely ehdotetaan kumottavaksi. Turvallisuuskomitean sihteeristö pitää ehdotusta erittäin kannatettavana. Toteutuessaan ehdotus paikkaisi merkittävällä tavalla niitä puutteita, joita poliisin varautumisessa tällä hetkellä on. Luonnos olisikin hallituksen esityksenä syytä saattaa mahdollisimman nopeasti eduskunnan käsiteltäväksi. Ehdotuksen suhteen Turvallisuuskomitean sihteeristö haluaa korostaa erityisesti seuraavia näkökohtia:

1. Ehdotusta on sinänsä asianmukaisesti perusteltu muun ohella turvallisuusympäristön muuttumisella. Esimerkiksi sen jälkeen, kun sisäministeriön asettama täydennyspoliisityöryhmä antoi täydennyspoliisitoiminnan kehittämistä puoltaneen loppuraporttinsa keväällä 2015, on ollut tilanteita, joissa poliisin henkilöstön täydentämiselle ehdotusluonnoksessakin viitatuin tavoin olisi mahdollisesti ollut tarvetta. Kuitenkaan pelkästään turvallisuusympäristön viime vuosien muutoksille ei reservipoliisijärjestelmän perustaa ole syytä rakentaa. Kyse on pitkäjänteisestä yhteiskunnan varautumiseen liittyvästä toiminnasta, jota ei ole syytä luoda pelkästään lyhyen ajanjakson toteutuneen kehityksen varaan. Turvallisuusympäristössä saattaa tapahtua myös toisensuuntaisia muutoksia, jolloin järjestelmää ei ole syytä romuttaa. Olennaista on sisäistää se, että ellei poliisille ole suunnitellusti ja etukäteen rakennettu toimivaa reserviä – oli se sitten missä muodossa hyvänsä – sitä ei myöskään ole silloin, kun sitä tositilanteessa tarvittaisiin.
2. Turvallisuuden kannalta ideaalitulanteessa viranomaisilla olisi aina ja kaikissa tilanteissa riittävät voimavarat hallita tilannetta vakinaisen ja perinpohjaisen ammatillisen koulutuksen saaneen henkilöstön toimesta. Poliisin kohdalla on kuitenkin huomioitava taloudellisten reunaehtoien merkitys: reservipoliisijärjestelmän perustaminen ja ylläpito maksaa murto-osan siitä, mitä vastaavansuuruisen ammattipoliisimäärän ylläpitäminen maksaisi. Reservipoliisijärjestelmää voidaan pitää kustannustehokkaimpana takeena sille, että poliisin tehtävät myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa voidaan hoitaa mahdollisimman kattavasti ja että ammattipoliisit voivat näissä tilanteissa keskittyä vaativimpiin poliisitehtäviin.
3. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti korostettu sitä, että esitys edellyttäisi lisäämäärärahan osoittamista poliisille. Määräraha ei saisi olla pois poliisin muista toimintamenoista eikä ammattipoliisin resursseista, joissa ei ole supistamisen varaa.
4. Vaikka esityksessä sinänsä aiheellisesti korostetaankin ehdotuksen vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen, kyse on laajassa mielessä myös muiden yhteiskunnan elin-



tärkeiden toimintojen turvallisuudesta ja koko yhteiskunnan varautumisesta. Ehdotusluonnos tukee siten omalta osaltaan 2017 päivitettyä hyväksytyt Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaista toimintamallia. Tässä mielessä olisikin suotavaa, että esitetyn kaltaisia hankkeita käsiteltäisiin jo niiden valmisteluvaiheessa Turvallisuuskomiteassa, joka toimii varautumisen keskeisenä yhteistoimintaelimenä. Tällä tehostettaisiin entisestään turvallisuusviranomaisten välistä vuoropuhelua esimerkiksi eduskunnan puolustusvaliokunnan (PuVL 3/2018, s. 3) toivomalla tavalla.

5. Vaikka lainsäädännöllä luodaan perusta toiminnalle, yhtä tärkeää on huolehtia toiminnan operatiivisesta järjestämisestä, kehittämisestä ja seurannasta. Täydennyspoliisijärjestelmän näivettymisen syynä voitaneen pitkälti pitää juuri sitä, että operatiivinen toiminta alkuvuosien innostuksen jälkeen pääsi hiipumaan. Reservipoliisista on luotava ammattitaitoinen poliisin reservi, jonka ylläpitäminen edellyttää sitoutuneisuutta sekä reservipoliiseilta itseltään että poliisiviranomaisilta.

Yksityiskohtaisia huomautuksia

Reservipoliisihenkilöstö

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä on reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta ehdotettu säädettäväksi seuraavaa:

Valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa tai puolustustilailaissa (1083/1991) tarkoitettussa puolustustilassa voidaan päättää poliisin henkilöstön täydentämisestä reservipoliisihenkilöstöllä kyseisissä laeissa säädetyllä menettelyllä.

Ehdotuksen perustelujen mukaan päätöksenteossa poikkeusoloissa tai puolustustilan aikana noudatettaisiin valmius- ja puolustustilailaissa säädetyt päätöksentekomekanismit. Ehdotus on lakiteknisesti ongelmallinen, koska valmius- tai puolustustilailaissa ei ole säädetty eikä myöskään ehdoteta tässä yhteydessä säädettäväksi menettelyä poliisin henkilöstön täydentämiseksi. Mainituissa laeissa säädetään ainoastaan niistä menettelyistä, joita on noudatettava niissä säädettyjen toimivaltuuksien – joihin poliisin henkilöstön täydentäminen ei kuulu – käyttöönottamiseksi. Jos tarkoitus on, että valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen reservipoliisin käyttöönotosta poikkeusolojen tai puolustustilan aikana tai normaaliolojen häiriötilanteessa, pykälän 1 momentin virkkeet voisi yhdistää esimerkiksi seuraavasti:

Valtioneuvosto voi päättää poliisin henkilöstön täydentämisestä reservipoliisihenkilöstöllä, jos se on tarpeen normaaliolojen häiriötilanteessa, valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa tai puolustustilailaissa (1083/1991) tarkoitettussa puolustustilassa.

Reservipoliisin sitoumus

Reservipoliisin sitoumuksesta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 3 ja 11 §:ssä. Sitoumuksen käyttämisestä sopimuksen sijasta perustellaan (s. 27) sillä, että "sitoumus kuvaa paremmin kyseisen toimenpiteen luonnetta". Kun sitoumus kuitenkin yleisesti mielletään yksipuoliseksi sitoumuksen antajan toimeksi, 3 §:ssä säädettäväksi ehdotettu sitoumuksen tekeminen Poliisihallituksen "kanssa" ja 11 §:ssä säädettäväksi ehdotettu sitoumuksen purkamismahdollisuus Poliisihallituksen kirjallisella ilmoituksella johtavat siihen, että sitoumus näyttäytyy tällöin pikemminkin sopimuksena kuin sitoumuksena.



Jos ja kun sitoumuksen käyttämisestä terminä ja reservipoliisiin sitoutumisen muotona pidetään perusteltuna, jatkovalmistelussa voisi hyödyntää vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) mukaista mallia, jossa sitoumuksen antaja antaa sitoumuksen, jonka sitoumuksen hyväksyjä voi hyväksyä ja jossa hyväksyjä voi peruuttaa hyväksyntänsä.

Reservipoliisin tehtävät normaaliolojen häiriötilanteissa

Reservipoliisia koskevan lakiehdotuksen 4 §:ssä ehdotetaan reservipoliisin tehtäväksi normaaliolojen häiriötilanteissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa, liikenteen ohjaus, eristettyjen alueiden vartiointi sekä kiinniotettujen kuljetus ja vartiointi. Reservipoliisien tehtäviä on sinänsä syytä esittää ammattipoliisin tehtäviin verrattuna rajatummiksi. Kuitenkin on syytä arvioida sitä, onko tehtäviä esitysluonnoksessa mahdollisesti rajattu jo liikaakin.

Reservipoliisit toimisivat julkista hallintotehtäväänsä suorittaessaan virkasuhteessa. Yksityisille järjestyksenvalvojille on katsottu voitavan antaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015) järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviä poliisin tai rajavartiolaitoksen apuna erilaisilla alueilla. Tällaisia alueita ovat muun ohella liikenneasemat sekä vastaanotto- ja järjestelykeskukset. Myös esityksessä on viitattu niihin ongelmiin, joita poliisi kohtasi viimeksi turvapaikanhakijoiden laajamittaisen maahan-tulon yhteydessä vuosina 2015 – 2016. Lisäksi esityksessä on (s. 15) todettu, että reservipoliiseilla voitaisiin eräissä tilanteissa joutua paikkaamaan yksityisen turvallisuus-alan toimijoiden jättämää aukkoa. Esitettyä taustaa vasten on nurinkurista, etteivät koulutetut ja poliisin ohjauksessa toimivat virkasuhteiset reservipoliisit voisi pitää yllä yleistä järjestystä ja turvallisuutta lakiehdotuksessa ehdotettujen tilaisuuksien lisäksi myös vähintään niillä alueilla, joille yksityisiä järjestyksenvalvojaakin voidaan poliisin avuksi asettaa. Reservipoliisien toimialueiden laajentamista tässä suhteessa olisikin syytä jatkovalmistelussa vielä harkita. Lisäksi olisi syytä arvioida, tulisiko luonnoksen perusteluissa (s. 29) mainitut turvatarkastukset erikseen sisällyttää reservipoliisin tehtäviin.

Reservipoliisin nimittäminen virkasuhteeseen

Reservipoliisia koskevan lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentin mukaan reservipoliisin työtai virkasuhdetta ei saisi palvelussuhteen vuoksi päättää eikä sen aikana irtisanoa. Hie-man epäselväksi jää, ulottuisiko irtisanomiskielto myös reservipoliisipalvelussuhteen ulkopuolisiin perusteisiin. Esityksessä olisikin syytä täsmentää sitä, voitaisiinko esimerkiksi henkilön työsuhde irtisanoa hänen reservipoliisin palvelussuhteensa aikana muilla työsopimuslaissa yksilöidyillä asiallisilla ja painavilla perusteilla.

Valmiuslaki

Valmiuslain (1552/2011) 98 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan työmääräystä ei saa antaa henkilölle, joka on etukäteen varattu väestönsuojelutehtäviin tai täydennyspoliisitehtäviin. Uudistuksen yhteydessä myös valmiuslakia olisi syytä teknisesti muuttaa siten, että käsite "täydennyspoliisitehtävä" korvattaisiin mainitussa pykälässä käsitteellä "reservipoliisitehtävä".



Sihteeristö

Säätämisyjärjestys

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa osassa (s. 37) on ensin todettu, että reservipoliisit toimisivat ehdotuksen mukaan valtion määräaikaisessa virkasuhteessa. Tämän jälkeen on kuitenkin katsottu, että "perustuslain 124 §:ssä säädetty ei tästä huolimatta ole täysin vailla merkitystä arvioitaessa järjestelmän valtiosääntöoikeudellista asianmukaisuutta". Epäselväksi kuitenkin jää, mikä merkitys perustuslain 124 §:llä tässä suhteessa on ja tätä olisikin syytä tarkemmin perustella esityksessä. Selvää on sinänsä, että reservipoliisit suorittaisivat julkista hallintotehtävää. Kun he tätä tehtävää suorittessaan ja julkista valtaa käyttäessään olisivat kuitenkin virkasuhteisina viranomaisen palveluksessa, esityksessä olisi syytä tehdä tarkemmin selkoa siitä, miten ja millä perusteella perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevan sääntelyn tulkinta- tai muu vaikutus ulottuu myös tähän tilanteeseen.

Pääsihteeri


Vesa Valtonen

Hallitussihteeri


Timo Kerttula

Jakelu Sisäministeriö

Tiedoksi Turvallisuuskomitean puheenjohtaja Jukka Juusti