

LUONNOS 15.3.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on tehdä voimassaolevasta täydennyspoliisijärjestelmästä poliisitoimintaa tukeva järjestelmä säätämällä laki reservipoliisista ja kumoamalla nykyinen sääntely täydennyspoliisista. Esityksen tavoitteena on saattaa lainsäädäntö vastaamaan kattavammin muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia uhkia sekä vahvistaa poliisin toimintakykyä yllättävissä tai laajoissa yhteiskunnan häiriö- tai turvallisuustilanteissa.

Lain soveltamisalan piiriin kuuluisi poikkeusolojen ja puolustustilan lisäksi normaaliolojen häiriötilanteet. Reservipoliisihenkilöstö voitaisiin ottaa käyttöön jo normaalioloissa, jolla mahdollistettaisiin myös tehokkaampi varautuminen mahdollisiin poikkeusoloihin. Reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta päättäisi aina valtioneuvosto.

Laissa säädettäisiin reservipoliisihenkilöstön tehtävistä, toimivaltuuksista, velvollisuuksista sekä oikeudesta käyttää voimakeinoja normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeustilan ja puolustustilan aikana. Reservipoliisi toimisi aina poliisimiehen välittömässä ohjauksessa. Reservipoliisin kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin tässä laissa ja hänet nimitettäisiin virkasuhteeseen valtioneuvoston käyttöönottopäätöksen jälkeen. Lisäksi hänen tulisi suorittaa vaadittava peruskoulutus ja myös ylläpitää osaamistaan koulutuksilla reservissä ollessaan.

Valtioneuvostolle asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä reservipoliisihenkilöstön varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutumisesta sekä sitoumuksen ehdoista.

Poliisilaista muutettaisiin poliisin virkapukua koskevasta sääntelystä termi täydennyspoliisi reservipoliisiksi. Valtion virkamieslakia muutettaisiin siten, että reservipoliiseilta edellytettäisiin Suomen kansalaisuutta sekä ampuma-aselakia muutettaisiin siten, että sen soveltamisalaa rajoitettaisiin reservipoliisien ampuma-aseharjoitusten ja -koulutusten osalta. Lisäksi voimassa oleva täydennyspoliisia koskeva sääntely poliisin hallinnosta annetusta laista kumottaisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan X päivänä X kuuta 2018.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	4
1 JOHDANTO	4
2 NYKYTILA	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	5
Täydennyspoliisia koskevan sääntelyn kehitys.....	5
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö.....	8
Viro	8
Ruotsi	9
Norja.....	9
Tanska	10
Alankomaat.....	11
Yhdistynyt kuningaskunta	11
Saksa	12
2.3 Nykytilan arviointi	13
Poliisi.....	14
Puolustusvoimat	14
Yksityinen turvallisuusala	15
Rajavartiolaitos	15
Yhteenveto.....	16
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	16
3.1 Tavoitteet.....	16
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	17
3.3 Keskeiset ehdotukset	17
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	19
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	19
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	21
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	22
4.4 Sukupuolivaikutusten arviointi	22
5 ASIAN VALMISTELU	23
5.1 Valmisteluvaiheet ja – aineisto	23
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	24
5.3 Ahvenanmaan asema.....	24
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	26
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	26
1.1 Laki reservipoliisista	26
1.2 Laki poliisilain muuttamisesta.....	34
1 luku Yleiset säännökset	34
1.3 Laki valtion virkamieslain muuttamisesta.....	34
3 luku Viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenettely, nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset	34
1.4 Laki ampuma-aselain muuttamisesta	34
1 luku Soveltamisala	34
1.5 Laki poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n kumoamisesta	35
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	35
3 VOIMAANTULO.....	35
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	35

LUONNOS 15.3.2018

LAKIEHDOTUKSET	40
1. Laki reservipoliisista	40
2. Laki poliisilain 1 luvun 10 §:n muuttamisesta	44
3. Laki poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n kumoamisesta	45
4. Laki valtion virkamieslain muuttamisesta	46
5. Laki ampuma-aselain muuttamisesta	47
LIITE	48
RINNAKKAISTEKSTIT	48
2. Laki poliisilain 1 luvun 10 §:n muuttamisesta	48
3. Laki valtion virkamieslain muuttamisesta	49
5. Laki ampuma-aselain muuttamisesta	50

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Täydennyspoliisi on poliisin operatiivinen reservi, joka voidaan valtioneuvoston määräyksellä ottaa käyttöön, mikäli se on tarpeen valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi. Nykyisin täydennyspoliisista säädetään poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 b §:ssä. Käytännössä nykyinen järjestelmä ei vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön ja -tilanteen vaatimuksia. Lisäksi järjestelmän suppea käyttöala on jättänyt säännöksen soveltamisen käytännössä olemattomaksi. Poliisin reserville voidaan kuitenkin nähdä nykyisessä turvallisuusympäristössä erityinen tarve. Suomen ja sen lähialueiden turvallisuusympäristön pysyvä ja edelleen jatkuva muutos on tehnyt turvallisuustilanteesta vaikeasti ennakoitavan. Poliisi toimii ympäristössä, johon sisältyy uudenlaisia ja koko turvallisuuskenttää läpileikkaavia uhkia. Nämä edellyttävät poliisilta riittävää varautumista.

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle 19 päivänä toukokuuta 2016 selonteon Suomen sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016vp) sekä 17 päivänä kesäkuuta 2016 selonteon Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (VNS 7/2016vp). Molemmat selonteot perustuvat hallitusohjelman edellyttämällä tavalla kokonaisturvallisuuskäsitteeseen. Valtioneuvosto laati erikseen 16 helmikuuta 2017 puolustusselonteon (VNS 5/2017), joka toteuttaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta (VNS 3/2017 vp) annettua selontekoa.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan selonteon tarkastelujakso ulottuu 2020-luvun puoliväliin ja se muodostaa perustan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Selonteossa käsitellään kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuvia nopeasti muuttuvia ja vaikeasti ennakoitavissa olevia kehityskulkuja sekä turvallisuuskysymysten globalisoitumisen merkitystä Suomen turvallisuudelle. Selonteon mukaan voimakas muutos ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristössä jatkuu niin Suomen lähialueilla kuin maailmanlaajuisesti. Valtiot ja muut toimijat ovat entistä tiiviimmin ja moninaisemmin sitein yhteydessä toisiinsa ja toisistaan riippuvaisia. Toimintaympäristön viimeaikainen muutos on luonut myös uusia uhkia ja epävakautta. Kansainvälinen turvallisuustilanne on eurooppalaisesta näkökulmasta heikentynyt viime vuosien aikana. Kansainvälisesti merkittävien toimijoiden määrä ja kirjo kasvaa ja niiden valtasuhteet ovat jatkuvassa muutoksessa. Yleismaailmallisten arvojen kunnioitus horjuu. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksilla on monenlaisia vaikutuksia myös Suomen sisäiseen kehitykseen. Sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu niiden myötä uusia epävarmuustekijöitä ja yhteiskunnan yleinen kriisinkestokyky joutuu koetukselle.

Uudessa tilanteessa sisäisen turvallisuuden merkitys on korostunut ja tästä syystä valtioneuvosto laatikin ensimmäistä kertaa erikseen sisäisen turvallisuuden selonteon. Sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkat limittyvät yhä tiiviimmin toisiinsa. Uhkat monimutkaistuvat ja muuttuvat nopeasti. Tilanteen ennustettavuus on viimeaikoina heikentynyt merkittävästi eikä turvallisuustilanteessa ole nähtävissä muutosta parempaan. Sisäisen turvallisuuden selonteko, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sekä puolustusselonteko muodostavat kokonaisturvallisuuden keskeisen viitekehyksen.

Sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan Venäjän ja lännen suhteiden huononeminen, kansainvälinen terrorismi, kyberuhat ja laajamittainen laitton maahantulo ovat merkittävimmät viimeaikaiset muutokset turvallisuusympäristössä. Muuttuneessa tilanteessa korostuu yhteiskunnan ja viranomaisten varautuminen. Suuronnettomuuksien seuraukset voivat olla merkittäviä, vaikka niiden todennäköisyys on pieni. Luonnon-, säteily-, kemikaali- ja räjähdysonnettomuuksien vaikutukset voivat olla kohtalokkaita ja ulottua laajalle alueelle niin maalla kuin merellä. Samoin kriittiseen infrastruktuuriin (liikennejärjestelmiin sekä sähkön ja veden jake-

luun) kohdistuvat onnettomuudet ja häiriöt voivat vaikuttaa suureen määrään ihmisiä. Selonteon mukaan keskeisiä sisäisen turvallisuuden vaikuttavia elementtejä ovat esimerkiksi huoltovarmuus, digitalisaatio, kyberturvallisuus ja perusinfrastruktuuri sekä niiden voimakas keskinäisriippuvuus.

Selonteot korostavat, että suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia on parannettava. Rajat ylittävien uhkien torjuminen ja niihin varautuminen edellyttävät niin siviili- kuin sotilaallisten voimavarojen hyödyntämistä, laajan keinovalikoiman käyttämistä. Omien vahvuksiensa pohjalta Suomen on pystyttävä ennakoimaan toimintaympäristön muutoksia ja vastaamaan muutosten asettamiin vaatimuksiin. Varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti sekä säädöspohjaa kehittämällä.

Hallintovaliokunta totesi sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp.), että turvallisuustilanne on edelleen selonteon laatimisen jälkeen heikentynyt, sekä resurssien ja tehtävien välinen epäsuhta on jatkanut kasvamistaan. Valiokunta korosti mietinnössään, että olennaista on lakisäateisten tehtävien pitkän tähtäimen tavoitteiden asettaminen, toiminnan suunnittelu ja sitoutuminen asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi mietinnön mukaan on tiedostettava, että olennaisesti muuttunut toimintaympäristö asettaa merkittäviä lisävaatimuksia viranomaisten suorituskyvylle ja niiden yhteistoiminnalle. Tärkeiksi kysymyksiksi nousevat muuttuneessa toimintaympäristössä, jossa uuden tyyppisiin uhiin, kuten kyberuhkiin, saattaa liittyä yhteiskunnan strategisiin toimintoihin ulottuvia nopeasti syntyviä negatiivisia vaikutuksia, turvallisuusviranomaisten toimintavalmiudet ja toimivaltuudet ennen kuin valmiuslakia voidaan soveltaa. Tilanteet saattavat muuttua yllättävästi tunneissa, ja siitä huolimatta viranomaisten reagointikyky on turvattava. Tämän vuoksi valiokunta piti aiheellisena, että sisäisen turvallisuuden toimialalla arvioidaan ainakin poliisin ja Rajavartiolaitoksen lainsäädäntöä siltä pohjalta, että operatiiviset viranomaiset kykenisivät hoitamaan myös eteen tulevat erityisen vaativat turvallisuustilanteet lähtökohtaisesti normaaliolojen toimivaltuuksin.

Reservipoliisijärjestelmä on merkittävä osa poliisin varautumista. Poliisilla on oltava, samalla tavoin kuin muillakin turvallisuusviranomaisilla, käyttöönottokelpoinen reservi sellaisia yllättäviä yhteiskunnallisia tilanteita varten, jotka sitovat poliisin omat resurssit tilapäisesti, mutta kuitenkin tavanomaista pidemmäksi aikaa. Reservipoliisijärjestelmä on siten osa sisäisen turvallisuuden varautumista.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Täydennyspoliisia koskevan sääntelyn kehitys

Täydennyspoliisista on säädetty ensimmäisen kerran vuoden 1995 poliisilaissa (493/1995). Tuolloisen poliisilain 42 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto saattoi määrätä poliisin henkilöstöä täydennettäväksi erityisellä täydennyspoliisihenkilöstöllä. Pelkkä valtioneuvoston päätös ei kuitenkaan ollut riittävä edellytys poliisihenkilöstön täydentämiselle, vaan täydentämisen tuli olla tarpeen valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi. Laissa täydennyspoliisin käyttöä ei rajattu pelkkiin poikkeusoloihin vaan myös muu valtion turvallisuuden liittyvä syy saattoi olla perusteena asettamiselle.

Lain perustelujen (HE 57/1994) mukaan poliisihenkilöstön täydentäminen saattoi olla tarpeen esimerkiksi puolustustilalaissa (1083/1991) ja valmiuslaissa (1082/1991) tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Toisaalta perusteluissa mainittiin esimerkkinä täydennyspoliisin käyttömahdollisuuksista myös sellaiset laajamittaiset ja hallitsemattomat rajatapahtumat, joissa poliisin omat

LUONNOS 15.3.2018

resurssit eivät olleet riittäviä. Tällaisiin tilanteisiin rinnastettiin perusteluissa myös yleistä vaaraa aiheuttavat koti- tai ulkomaiset suuronnettomuudet.

Vaikka täydennyspoliisijärjestelmä voitiin poliisilain mukaan ottaa käyttöön myös muulloin kuin poikkeusoloissa, täydennyspoliisihenkilöstöstä annetun asetuksen (886/1997) 7 §:ssä täydennyspoliisin käyttö rajoitettiin valmiuslaissa ja puolustustilalaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Asetuksen perustelumuihistiossa oli erikseen todettu, ettei täydennyspoliisia käytettäisi normaaliaikojen häiriötilanteissa. Esimerkkeinä tilanteista, joissa poliisin henkilöstön täydentäminen saattoi olla tarpeen, asetuksen perustelumuihistiossa mainittiin vieraiden valtioiden välinen sota, jonka vaikutukset ulottuisivat Suomeen. Täydennyspoliisitarvetta voisi tällöin aiheuttaa se, että Puolustusvoimien nostaessa omaa valmiuttaan se joutuisi luopumaan virka-avun antamisesta muille viranomaisille. Suomeen saattaisi perustelujen mukaan suuntautua pakolaisvirta, joka edellyttäisi erillisten järjestelykeskusten luomista. Näiden keskusten alueiden eristämiseen voitaisiin perustelujen mukaan käyttää muun muassa täydennyspoliiseja. Vaikka asetuksen perustelumuihistiossa mainittiinkin esimerkkejä täydennyspoliisien käyttö tilanteista, muistiossa ei kuitenkaan mainittu, miksi täydennyspoliisien käyttöä oli tarpeellista rajoittaa siitä, mikä lain perusteella olisi ollut mahdollista.

Täydennyspoliisihenkilöstöön voitiin poliisilain 42 §:n 2 momentin mukaan ottaa tehtävään ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva henkilö, joka poliisipiirin päällikön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutuu tehtävään. Pykälän 3 momentissa oli puolestaan säädetty täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan toimivaltuuksista. Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla olisi palveluksessa olleessaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sellaiset toimivaltuudet ja velvollisuudet, jotka poliisilain mukaan kuuluivat poliisimiehelle. Oikeus käyttää voimakeinoja määräytyi kuitenkin poliisilain 27 §:n 3 momentin säännöksen perusteella. Mainitussa säännöksessä säädettiin ns. sivullisen oikeudesta käyttää poliisimiehen ohjauksessa voimakeinoja erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa. Jos sivullisen voimakeinoapuun oli tällöin välttämätöntä turvautua, sivullisella oli oikeus sellaisen välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuutti. Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan perustoimivaltuudet vastasivat siten poliisin toimivaltuuksia ja oikeus voimakeinojen käyttöön puolestaan kenellä tahansa siviilihenkilöllä vastaavassa tilanteessa olevia valtuuksia.

Asetuksella määrättiin säädettäväksi täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutumisesta sekä sopimussuhteen ehdoista. Asetuksen mukaan täydennyspoliisin perehdyttämiskoulutuksen järjestäminen kuului kihlakunnan poliisipäällikön tai nimismiehen vastuulle. Toisaalta täydennyspoliisihenkilöstöllä oli velvollisuus osallistua koulutukseen tietyin edellytyksin. Asetuksen 4 §:ssä oli erikseen säädetty täydennyspoliisin ottamisesta poliisilain 42 §:n edellytysten täyttyessä valtion palvelukseen, jolloin hänen palvelussuhteensa ehdot olisivat määräytyneet siten kuin valtion virkamiesten osalta oli sovittu tai erikseen säädetty tai määrätty. Asetuksen perustelumuihistiossa oli erikseen todettu, että täydennyspoliisit tulitaisiin nimittämään määräaikaiseen nuoremman konstaapelin virkaan.

Asetuksen 7 §:ssä oli säädetty täydennyspoliisin tarkoituksesta ja tehtävästä. Pykälän 1 momentissa täydennyspoliisin käyttö oli edellä kerrotuin tavoin myös rajoitettu valmiuslaissa ja puolustustilalaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Pykälän 2 momentissa täydennyspoliisin tehtäväksi säädettiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, liikenteen ohjaukseen, eristettyjen alueiden vartiointiin, kiinniotettujen kuljetukseen ja vartiointiin sekä viranomaisten päätösten tiedoksiantoon liittyvien tehtävien suorittaminen. Yksittäistapauksessa poliisi saattoi erityisestä syystä määrätä myös muita toimialaansa kuuluvia tehtäviä täydennyspoliisin suoritettaviksi. Pykälän 3 momentissa oli puolestaan säädetty niistä tehtävistä, joita täydennyspoliisi saattoi suorittaa yhdessä poliisimiehen kanssa tämän välittömässä ohjauksessa.

LUONNOS 15.3.2018

Tällaisia tehtäviä olivat kaikki poliisin toimialaan kuuluvat tehtävät. Täydennyspoliisi saattoi avustaa poliisimiestä sellaisissa esi- ja poliisitutkintatoimenpiteissä, jotka eivät edellyttäneet itsenäistä esitutkintalaissa tai pakkokeinolaissa tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöä.

Asetuksen perustelujen mukaan täydennyspoliiseja olisi pääsääntöisesti sijoitettu poliisin avuksi niin, että poliisimiehen ohjauksessa olisi toiminut yksi tai useampia täydennyspoliiseja. Esimerkkeinä täydennyspoliisille annettavista esi- ja poliisitutkintatoimenpiteistä asetuksen perusteluissa mainittiin pakkokeinolaissa säädettyjen henkilötuntomerkkien ottaminen rikoksesta epäillystä silloin, kun poliisimies olisi tehnyt päätöksen tuntomerkkien ottamisesta. Muista täydennyspoliisin tehtävistä asetuksen perusteluissa mainittiin esimerkkinä erilaiset turvapaikatutkintaan ja -puhutteluun liittyvät tehtävät.

Täydennyspoliisi oli asetuksen 9 §:n 1 momentin mukaan velvollinen palveluksessa käyttämään pääsääntöisesti poliisin virkapukineeksi vahvistettua pukinetta. Vaatetuksessa oli oltava hänen asemaansa osoittava yksilöinti. Asetuksen perustelujen mukaan tällaisena yksilöintinä toimisivat täydennyspoliisin vaatetuksessa sanat TÄYDENNYSPOLIISI-BEREDSKAPSPOLIS.

Vuonna 2005 täydennyspoliisin asemaa säännelleeseen poliisilain 42 §:ään lisättiin uusi 4 momentti, jonka mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluva voitiin asettaa täydennyspoliisihenkilöstön koulutukseen liittyvään tilaisuuteen kokoontumislain 18 §:ssä tarkoitetuksi järjestyksenvalvojaksi ja hänet voitiin määrätä tällaiseen tilaisuuteen tieliikennelain (267/1981) 49 §:ssä tarkoitetuksi liikenteen ohjaajaksi. Järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen ja järjestyksenvalvojan kelpoisuusvaatimusten sekä liikenteenohjaajaksi määrittämisen ja liikenteenohjaajan valtuuksien suhteen momentissa viitattiin järjestyksenvalvoista annettuun lakiin ja tieliikenneasetukseen. Lakimuutoksen perusteluissa (HE 266/2004 vp) ei erikseen perusteltu sitä, miksi täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan mahdollisuudesta toimia mainituissa tehtävissä oli tarpeen erikseen säätää.

Vuoden 2014 alusta voimaantulleen poliisilain (872/2011) säätämisen myötä täydennyspoliisia koskeva sääntely siirrettiin asiallisesti aiempaa vastaavana poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:ksi. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi määrätä poliisin henkilöstöä täydennettäväksi erityisellä täydennyspoliisihenkilöstöllä, jos se on tarpeen valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi. Poliisin henkilöstön täydentäminen ei siten lain mukaan edellytä, että käsillä olisivat valmiuslaissa tai puolustustilalaissa tarkoitettut poikkeusolot. Pykälän 2 momentin mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön voidaan ottaa tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva henkilö, joka poliisipiirin päällikön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutuu tehtävään.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n 3 momentissa on puolestaan säädetty täydennyspoliisin toimivaltuuksista. Säännöksen mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan oikeudesta käyttää voimakeinoja on voimassa, mitä poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentissa säädetään. Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan toimivaltuudet rajoittuvat siten vastaavaan oikeuteen kuin poliisimiestä avustavalla sivullisella on erittäin tärkeässä ja kiireellisessä poliisitehtävässä. Säännöksen mukaan sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa poliisimiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa.

Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluva voidaan poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n 4 momentin mukaan asettaa edelleen täydennyspoliisihenkilöstöön koulutukseen liittyvään tilai-

LUONNOS 15.3.2018

suuteen kokoontumislain 18 §:ssä tarkoitetuksi järjestyksenvalvojaksi. Lisäksi hänet voidaan määrätä tällaiseen tilaisuuteen tieliikennelain 49 §:ssä tarkoitetuksi liikenteen ohjaajaksi. Aiemmat informatiiviset viittaukset järjestyksenvalvojista annettuun lakiin ja tieliikenneasetukseen (182/1982) on voimassaolevasta säännöksestä poistettu. Pykälän 4 momentin mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutumisesta sekä sopimussuhteen ehdoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Mainittua asetusta ei toistaiseksi ole säädetty.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Viro

Virossa on toimiva täydennyspoliisijärjestelmä (abipolitseinik). Merkillepantavaa on, että täydennyspoliisihenkilöstön käyttöä ei Virossa ole sidottu poikkeusoloihin vaan täydennyspoliisia voidaan käyttää normaalioloissa. Virossa ei ole tehty erityistä eroa täydennyspoliisin normaali- ja poikkeusolojen aikaisen käytön välillä. Lähtökohdana on, että täydennyspoliisijärjestelmässä vapaaehtoiset yksityiset tulevat osaksi valtion organisaatiota suorittamaan julkisia hallintotehtäviä.

Virossa on kaikkiaan noin 800 sitoumuksen tehnyttä täydennyspoliisia. Tyypillisin täydennyspoliisi on nuori mies, mutta molemmat sukupuolet ja kaikki ikäryhmät ovat täydennyspoliisihenkilöstössä edustettuina. Täydennyspoliisien ammatillinen tausta vaihtelee. Monet täydennyspoliiseiksi hakeutuvat ovat juuri päättäneet yliopisto-opintonsa. Täydennyspoliiseina työskentelee henkilöitä, jotka ovat siviiliammaltaan esimerkiksi vartijoita, lakimiehiä ja taksinkuljettajia. Täydennyspoliisit toimivat Virossa hyvin erilaisissa tehtävissä. He voivat toimia joko ammattipoliisin kanssa yhdessä tai tietyin edellytyksin itsenäisesti. Täydennyspoliiseja käytetään poliisin apuna mm. liikenne- ja muissa poliisioperaatioissa, alueen eristämisessä ja vapautensa menettäneiden vartiointissa. Heitä voidaan käyttää myös esimerkiksi sairastuneen ammattipoliisin tilalla järjestyspoliisin partiassa.

Virossa täydennyspoliisijärjestelmästä on säädetty ensimmäisen kerran vuonna 1994. Nykyisin voimassaoleva laki (Abipolitseinik seadus) on tullut voimaan vuonna 2010. Laissa on säädetty muun muassa täydennyspoliisiksi hakeutumisesta, täydennyspoliisin koulutuksesta ja täydennyspoliisiksi hyväksymisestä, täydennyspoliisin toimivaltuuksista ja oikeudesta voimakeinojen käyttöön sekä täydennyspoliisille maksettavista eduista. Täydennyspoliisiksi hakeutuvan on oltava täysivaltainen ja taustaltaan nuhteeton. Täydennyspoliisin peruskoulutus, joka antaa kelpoisuuden toimia yhdessä ammattipoliisin kanssa, kestää 40 tuntia. Myös jatkokoulutus on 40 tunnin pituinen ja antaa kelpoisuuden toimia tietyissä tehtävissä itsenäisesti. Jatkokoulutukseen hakeutuminen edellyttää peruskoulutuksen lisäksi vähintään 100 tunnin aktiiviteettia täydennyspoliisitehtävissä. Koulutusvaatimukset ovat normaalia pienemmät aiemmin poliisi- ja rajavartiotehtävissä toimineille sekä yksityisen vartijan peruskoulutuksen saaneille.

Täydennyspoliisihenkilöstölle järjestetään myös ampuma-asekoulutusta, jonka vähimmäispituus on 40 tuntia. Täydennyspoliisina toimivalla on poliisimiehen määräyksestä oikeus käyttää tiettyjä toimivaltuuksia. Lisäksi täydennyspoliisilla on oikeus käyttää tiettyjä toimivaltuuksia myös itsenäisesti. Täydennyspoliisin toimivaltuudet koskevat muun muassa henkilöllisyyden selvittämistä, kulkuneuvon pysäyttämistä, turvallisuustarkastuksen tekemistä, käskyvaltaa ja kiinniottamista. Täydennyspoliisiin kuuluva voi tietyin edellytyksin käyttää täydennyspoliisina toimiessaan myös voimakeinoja. Täydennyspoliisille sallittuja voimankäyttövälineitä ovat käsiraudat, kaasusumutin, patukka ja luotiase. Täydennyspoliisilla on Virossa tietyin edellytyksin oikeus ja velvollisuus käyttää poliisin virka-asua, johon on merkitty täydennyspoliisiin

LUONNOS 15.3.2018

kuuluvan asema täydennyspoliisina. Täydennyspoliisiin kuuluvalle ei makseta palkkaa, mutta hänellä on oikeus tiettyihin kulukorvauksen luonteisiin korvauksiin.

Ruotsi

Ruotsissa on ollut vuonna 1986 perustettu valmiuspoliisijärjestelmä (beredskapspolisen), josta on luovuttu vuonna 2012. Järjestelmästä luovuttiin sen vuoksi, ettei poliisilla enää katsottu olevan erityistä reservin tarvetta. Valmiuspoliisi täydensi normaalia ammattipoliisien varaan perustuvaa järjestelmää ja sen tehtävät liittyivät muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, liikenteen ohjaukseen sekä onnettomuuspaikkojen eristämiseen ja vartiointiin. Valmiuspoliisista oli Ruotsissa säädetty erillinen asetus (Förordning (2008:1097) om beredskapspolisen). Valmiuspoliisia voitiin asetuksen mukaan käyttää kohotetun valmiuden aikana tai hallituksen tietyin edellytyksin tekemän päätöksen perusteella. Täydennyspoliisia voitiin käyttää myös muulloin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvissä yhteiskunnan normaaliolojen vakavissa tai laajoissa häiriötilanteissa tai silloin, jos mainittujen häiriötilanteiden riski oli olemassa. Täydennyspoliisin perustehtävänä oli osallistua sellaiseen poliisitoimintaan, jolla oli kytkentä väestönsuojeluun tai pelastustoimintaan. Täydennyspoliisia voitiin käyttää myös vartiointitehtävissä, kulunvalvonnassa ja kuljetuksissa.

Täydennyspoliisin oli tehtävissään toimittava ammattipoliisin suorassa ohjauksessa. Valmiuspoliisilla oli vastaavat voimakeinojen käyttövaltuudet kuin poliisillakin. Valmiuspoliisin oli tehtävissään oltava pukeutuneena asuun tai pidettävä tunnusta, jonka avulla hänet voitiin tunnistaa valmiuspoliisiin kuuluvaksi.

Vaikka valmiuspoliisijärjestelmästä on Ruotsissa luovuttu, aktiivisilla henkilöillä on Ruotsissa kuitenkin mahdollisuus osallistua poliisin vapaaehtoistoimintaan (Volontörverksamhet inom Polisen). Poliisin vapaaehtoistoiminta käynnistyi Tukholman läänissä kokeiluluonteisena projektina 2000-luvun alussa ja toiminta on sen jälkeen vähitellen laajentunut. Vapaaehtoistoiminta perustuu nykyään poliisiasetukseen (Polisförordningen), jossa on säädetty poliisiviranomaisen oikeudesta käyttää soveltuvia henkilöitä tukemaan poliisin viranomaistoimintaa. Tämä tuki ei kuitenkaan saa itsessään olla varsinaista viranomaistoimintaa. Koulutetut vapaaehtoiset voivat hoitaa erilaisia tehtäviä, joihin ei edellytetä erillisiä toimivaltuuksia. Vapaaehtoiset voivat esimerkiksi jakaa kansalaisille informaatiota rikoksilta suojautumisesta, raportoida poliisille paikallisista liikenneoloista valvonnan priorisoimiseksi, auttaa poliisia lupahallinnon ruuhkissa jakamalla poliisin tiloissa informaatiota ja vastaamalla yksinkertaisiin kysymyksiin sekä avustaa rikoksen uhriksi joutunutta erilaisissa asioissa.

Norja

Norjassa on ollut olemassa täydennyspoliisijärjestelmä (politireserven) vuodesta 1952. Järjestelmän piiriin kuuluu vähintään 800 henkilöä ja vuonna 2012 henkilöstömäärä oli 820. Järjestelmä on alun perin perustettu poikkeustilanteiden poliisireservin perustamiseksi, koska merkittävä osa poliisivoimista olisi poikkeusoloissa mobilisoitu Puolustusvoimien sotilaallisiin tehtäviin. Reservillä oli siten tarkoitus korvata sotilaallisiin tehtäviin siirrettäviä ammattipoliiseja. Järjestelmän perusta ei enää ole sikäli ajankohtainen, että Norjassa on sittemmin rajoitettu voimakkaasti ammattipoliisien sijoittamista poikkeusolojen sotilaallisiin tehtäviin. Täydennyspoliisihenkilöstöä on Norjassa käytetty vuoden 1994 Lillehammerin olympiakisoissa.

Täydennyspoliisista on Norjassa säädetty palvelusvelvollisuudesta poliisissa annetussa laissa (Lov om tjenesteplikt i politiet / LOV-1952-11-21-3). Täydennyspoliisia voidaan Norjassa käyttää paitsi poikkeusoloissa myös eräiden edellytysten täytyessä normaalioloissa. Kunin-kaan päätöksellä järjestelmä voidaan ottaa käyttöön ensinnäkin silloin, kun sotilaallista valmi-

LUONNOS 15.3.2018

utta kohotetaan. Järjestelmä voidaan ottaa vastaavin päätösmenettelyin käyttöön myös vakavissa luonnonkatastrofeissa tai suuronnettomuuksissa. Kuninkaan päätöksellä täydennyspoliiseja voidaan käyttää myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä, jos tärkeä yleinen etu sitä edellyttää. Eduskunnan päätöksellä täydennyspoliisijärjestelmä voidaan ottaa käyttöön myös muissa kuin edellä mainituissa tapauksissa.

Täydennyspoliisitehtäviin pyrkiville on Norjassa asetettu tiettyjä vaatimuksia. Niihin kuuluvat muun muassa Norjan kansalaisuus, alle 30 vuoden ikä ja nuhteettomuus. Täydennyspoliisin peruskoulutus kestää noin 70 tuntia. Lisäksi täydennyspoliisihenkilöstöllä on noin neljän vuoden välein viisi päivää kestävä täydennyskoulutus.

Valtion lisäresurssien tehokasta organisointia tutkinut työryhmä on mietinnössään vuonna 2013 päätenyt kannattamaan täydennyspoliisijärjestelmän lakkauttamista.

Työryhmä on perustellut esitystään sillä, että järjestelmää ei ole käytetty Lillehammerin olympialaisten jälkeen eikä milloinkaan akuuttitilanteessa. Työryhmän mukaan on epätodennäköistä, että järjestelmää tarvittaisiin tulevaisuudessa, kun sitä ei ole tähänkään mennessä tarvittu. Täydennyspoliisi on harjoitellut vain harvakseltaan ja sen varustus on ollut puutteellinen. Järjestelmän jatkaminen edellyttäisi työryhmän mukaan täydennyspoliisia koskevan lainsäädännön, toimintamallien ja koulutuksen uudelleenarviointia. Tällöin myös järjestelmän taloudelliset kustannukset olisivat huomattavat. Täydennyspoliisiin kohdistuvat panostukset olisivat tällöin omiaan vähentämään ammattipoliisijärjestelmään kohdistuvaa panostusta. Työryhmän käsityksen mukaan täydennyspoliisitehtävät voitaisiin nykyistä tehokkaammin hoitaa kodinturvajärjestelmän tai Sivilforsvaret-järjestelmän kautta. Työryhmän ehdotus ei toistaiseksi ole Norjassa johtanut täydennyspoliisijärjestelmän lakkauttamiseen.

Norjassa on tämän jälkeen tehty uusi täydennyspoliisia koskeva selvitys ja tässä oikeus- ja sisäisen turvallisuuden ministeriön kesällä 2016 antamassa selvityksessä on todettu, että täydennyspoliisijärjestelmä ei ole koskaan aiemmin ollut yhtä tärkeä kuin nyt muuttuneen turvallisuustilanteen vuoksi. Tästä syystä selvityksessä ehdotetaan täydennyspoliisijärjestelmän käyttöönottoa.

Tanska

Tanskassa poliisia voidaan täydentää pyytämällä virka-apua Puolustusvoimilta tai kodinturvajoukoilta (Hjemmeværnet). Kodinturvajoukot koostuvat vapaaehtoisista jäsenistä. Puolustusvoimien ja kodinturvajoukkojen virka-apu poliisille annetaan niiden oman johdon alaisina omina joukkueinaan, jota kokonaisuutta johtaa poliisi. Virka-apua poliisille annetaan silloin kun poliisin omat voimavarat eivät riitä tai muutoin poliisin täytyy keskittyä poliisin tärkeimpiin tehtäviin. Annettava virka-apu määräytyy tehtävän luonteen ja laajuuden mukaisesti.

Puolustusvoimat ja kodinturvajoukot voivat antaa poliisille yleistä tai erityistä virka-apua.

Yleinen virka-apu tarkoittaa rajoitettua virka-apua Puolustusvoimilta ja kodinturvajoukoilta poliisille. Virka-avulla avustetaan poliisia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä, rikosten ennalta estämisessä ja rikosten selvittämisessä. Yleisen virka-avun tulee rajoittua tehtäviin, jotka eivät sisällä voimakeinojen käyttöä. Muutoin kyseessä on erityinen virka-apu. Puolustusvoimien joukkoja ja kodinturvajoukkoja ei ole virka-aputilanteissa varustettu voimankäyttövälineillä. Yleisenä virka-apuna Puolustusvoimilta poliisille voidaan antaa käyttöön myös esimerkiksi ampuma-aseita.

LUONNOS 15.3.2018

Erityinen virka-apu tarkoittaa rajoitetusti poliisin virkatehtävien suorittamisessa avustamisesta. Erityisellä virka-avulla avustetaan poliisia poliisin toiminnassa ja virka-aputehtäviin voi liittyä myös voimankäyttöä siviilejä kohtaan. Erityistä virka-apua antavat Puolustusvoimien erityisjoukot yhteistyössä valtakunnallisen poliisin erityisyksikön kanssa. Erityisissä tapauksissa Puolustusvoimat ja kodinturvajoukot voivat antaa virka-apua aseistettuina. Erityistä virka-apua on myös muun muassa rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttö.

Poliisi on solminut Puolustusvoimien kanssa sopimuksen siitä, että Puolustusvoimat osallistuu tiettyihin poliisitehtäviin, jotta poliisin voimavaroja voidaan käyttää poliisin ydintehtäviin. Sopimus koskee myös erityisesti jengien yhteenottoihin puuttumista. Sopimukseen kuuluu myös muun muassa kohteiden valvonta Kööpenhaminassa ja vapautensa menettäneiden kuljetukset.

Poliisi on solminut sopimuksen myös valmiutta ylläpitävän viraston (Beredskabsstyrelsen) kanssa. Tämä operatiivista yhteistyötä koskeva sopimus kattaa esimerkiksi paikatutkintaan liittyviä tehtäviä.

Poliisi voi solmia muiden viranomaisten kanssa sopimuksia koskien avunantoa suuremmissa kriisitilanteissa. Poliisi on solminut sopimuksen myös kriisinhallinnasta vastaavan viraston (Nationale Operative Stab, NOST) kanssa.

Puolustusvoimien ja kodinturvajoukkojen antamaa apua poliisille ei ole Tanskassa säännelty lailla. Virka-avusta poliisille on lainsäädännön sijaan sovittu viranomaisten välisellä sopimuksella. Sopimuksen sisällöstä on annettu määräys. Toimivaltaisten ministeriöiden kesken pohditaan, tulisiko asiasta säätää jatkossa lailla.

Alankomaat

Alankomaissa poliiseja täydentämässä on vapaaehtoisista poliiseista koostuva järjestelmä (Politievrijwilliger). Vapaaehtoiset poliisit työskentelevät yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävissä tehtävissä ja poliisin tukena. Heitä käytetään suurissa yleisötapahtumissa ja suurissa tieliikenteen valvontatapahtumissa, jotka vaativat paljon poliisin resursseja. Vapaaehtoiset poliisit eivät työskentele itsenäisesti vaan poliisin tukena ja aina joko parin kanssa tai suuremmissa joukossa. Vapaaehtoiset poliisit on varustettu virkapuvulla, käsirautoilla, patukalla ja pippurisumutteella. Heillä ei ole luotiasetta. Vapaaehtoisia poliiseja voidaan tarvita ja käyttää liikenteenohjaustehtävissä. Vapaaehtoisten pääasiallinen tehtävä on ennalta estävä, mutta heitä voidaan tarvita myös esimerkiksi kiinniotettujen kuljetukseen.

Vapaaehtoiset poliisit otetaan määräaikaiseen tai vakituiseseen virkaan, mutta eivät saa palveluksistaan varsinaista palkkaa. He saavat korvauksena palveluksestaan 7,22 euroa tunnissa sekä 173,19 euroa vuodessa. Lisäksi heidän matkansa korvataan ja he saavat koulutuksen ja varusteet ilmaiseksi. Vapaaehtoisten edellytetään työskentelevän vähintään 240 tuntia vuodessa säilyttääkseen tietonsa ja taitonsa.

Koulutus kestää yhteensä 63 viikkoa ja jakautuu puolentoista vuoden ajalle. Tämä tarkoittaa keskimäärin kahta illalla olevaa koulutustilaisuutta viikossa. Koulutus sisältää sekä luentoja että käytännön harjoittelua.

Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on vapaaehtoisuuteen perustuva poliisin apuna toimiva järjestelmä (Special constables). Vapaaehtoiset saavat koulutuksen, jonka saatuaan he voivat

LUONNOS 15.3.2018

käyttää vastaavia toimivaltuuksia kuin poliisimiehetkin. He työskentelevät poliisimiesten kanssa eivätkä saa palkkaa. Heidän kohtuulliset palveluksen aikana käyttämänsä kulut korvataan ja he saavat varusteet ilmaiseksi.

Vapaaehtoisten tehtävänä on toimia paikallisina tiedonhankinta- ja rikoksen estämistehtävissä. Heidän tehtävänsä keskittyvät erityisesti ongelmallisille alueille. Lisäksi he toimivat lisävoimana ja resurssina suurissa tapahtumissa tai tilanteissa ja tukevat poliisia. Vapaaehtoiset tekevät mm. partiointia kävelen kadulla, auttavat onnettomuuksissa, tapeluissa ja tulipaloissa, edistävät turvallista tieliikennekulttuuria, pitävät yllä järjestystä suurissa tilaisuuksissa, torjuvat haitallista käyttäytymistä ja kiertävät kouluissa valistamassa nuoria yhteisöjen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

Saksa

Saksan liittovaltiossa vain joissakin osavaltioissa toimii vapaaehtoisia poliiseja. Osavaltioilla, joissa vapaaehtoisia poliiseja toimii, on kaikilla oma erityinen vapaaehtoisten järjestelmänsä ja vapaaehtoisten poliisien toimivalta on siten erilainen eri osavaltioissa.

Hessenin osavaltiossa on vuodesta 2000 alkaen ollut vapaaehtoisia kansalaisia poliisin apuna. Vapaaehtoisina toimivat saavat 50 tuntia kestävästä koulutuksesta tehtävään. Koulutus koostuu sekä teorian että käytännön opiskelusta. Vapaaehtoisten poliisien toiminnan tarkoituksena on turvallisuuden ja järjestyksen varmistaminen Hessenin osavaltion alueella ammattipoliisin tukena. Vapaaehtoiset partioivat erityisesti Hessenin osavaltion asuinalueilla, puistoalueilla ja kävelykaduilla. Poliisin apuna vapaaehtoisesti toimivilla on yllään univormu Hessenin osavaltion vaakunalla ja tekstillä "vapaaehtoinen poliisipalvelus". Vapaaehtoisina poliiseina toimivien toimivaltuudet sisältävät mahdollisuuden ja oikeudet muun muassa henkilöiden kuulusteluun ja henkilöllisyyden selvittämiseen sekä epäilyttävien kohteiden varmistamiseen. Vapaaehtoiset poliisit eivät voi puuttua kenenkään henkilökohtaiseen vapauteen eikä heillä ole oikeutta henkilön tai tavaran turvallisuustarkastuksen tekemiseen.

Vapaaehtoiset poliisit eivät ole aseistettuja, mutta he kantavat itsepuolustustarkoituksiin pippurisumutetta. Lupa pippurisumutteen käyttöön myönnetään puhelimitse. Vapaaehtoiset voivat työskennellä poliisin apuna enintään 25 tuntia kuussa. Vapaaehtoisille poliiseille maksetaan korvauksena 7 euroa tunnilta.

Baden-Württembergin osavaltiossa vapaaehtoinen poliisitoimi on ollut toiminnassa vuodesta 1963. Vapaaehtoisilla on poliisivirkamiehen asema poliisilain mukaisesti. Vapaaehtoiset saavat kuuden viikon kestoisen tiiviin teorian ja käytännön koulutuksen. Vapaaehtoiset poliisit käyttävät tehtävissään omaa univormua, jossa ainoastaan olkaimet eroavat ammattipoliisin univormusta. Vapaaehtoiset tukevat poliisia muun muassa tapahtumien turvaamisessa ja ennalta estävässä toiminnassa. Vapaaehtoiset poliisit ovat aseistettuja ja varustettu pistoolilla, koska he voivat joutua tilanteeseen, jossa heidän on suojattava omaa tai jonkun toisen henkeä. Vapaaehtoiselle poliisille maksetaan korvausta 7 euroa tunnilta. Vapaaehtoisia poliiseja oli vuonna 2012 yhteensä 1175 ja tällä hetkellä heitä on reilut 700 henkilöä.

Vuonna 2011 ehdittiin päättää, että vapaaehtoinen poliisitoimi lakkautetaan Baden-Württembergissä, mutta nykyinen osavaltionhallitus on päättänyt vapaaehtoisen poliisitoimen käytön jatkamisesta. Vapaaehtoiseen poliisitoimeen pohditaan kuitenkin parhaillaan joitakin mahdollisia muutoksia.

Baijerin osavaltiossa vapaaehtoisia poliiseja nimitetään turvallisuusvahdeiksi ja heidän tarkoituksenaan on tuoda läsnäolollaan turvallisuutta Baijerin alueella. Baijerin osavaltiopäivät hy-

LUONNOS 15.3.2018

väksyi 1.1.1994 turvallisuusvahteja koskevan koelain (das Sicherheitswachterprobungsgesetz (SEG)). Alun perin kolme vuotta kestänyt kokeilu käyttää turvallisuusvahteja Baijerin alueella Nürnbergissä, Ingolstadtissa ja Deggendorfissa toimi niin hyvin, että 31.12.1996 Baijerissa tuli voimaan turvallisuusvahtilaki (Sicherheitswachtgesetz).

Turvallisuusvahdit toimivat tietyillä alueilla, joilla rangaistavien tekojen riskin ei arvioida olevan kuitenkaan niin suuri, että tarvittaisiin ammattipoliisin jatkuvaa läsnäoloa. Turvallisuusvartion tehtävänä on tarkkailun avulla ylläpitää turvallisuutta etenkin julkisissa puistoissa, isoimmilla asuinalueilla, julkisen liikenteen pysäkkien alueilla, alueiden ja rakennusten luona, joissa on toistuvasti esiintynyt ilkivaltaa sekä turvapaikanhakijoiden asuinalueilla. Turvallisuusvahdille maksetaan 8 euroa tunnissa. Kokeneet ammattipoliisit päättävät ajankohtaisen turvallisuustilanteen perusteella millä alueilla vapaaehtoiset turvallisuusvahdit partioivat joko jalan tai polkupyörillä. Epäilyttävistä tapahtumista he ilmoittavat lähimmälle ammattipoliisille. Turvallisuusvahdeilla ei ole erityisiä toimivaltuuksia. Turvallisuusvahtien tulee mahdollisen vaaran uhatessa selvittää vaaran aiheuttajan henkilöllisyys. Turvallisuusvahdit eivät pidä yllään univormuja, mutta heillä on rinnuksessaan "Sicherheitswacht"-nimike sekä sama teksti hihanauhassaan tai takissaan, jotta kansalaiset tunnistavat heidät.

Saksin osavaltiossa turvallisuusvahtien tehtävänä on huolehtia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta poliisin apuna. Heillä ei kuitenkaan ole erityisiä toimivaltuuksia vaan ainoastaan jokaiselle kansalaiselle kuuluva yleinen kiinniotto-oikeus. Saksin turvallisuusvahdeilla on oikeus selvittää henkilöllisyys vaaran tai häiriön kyseessä ollessa. Mikäli henkilöllisyys ei selviä paikanpäällä, on turvallisuusvahdeilla oikeus viedä henkilö henkilöllisyyden selvittämistä varten poliisiasemalle.

Kokeneet ammattipoliisit päättävät yhdessä Saksin turvallisuusvahtien kanssa milloin ja missä turvallisuusvahdit liikkuvat. Alueita, joilla turvallisuusvahdit erityisesti liikkuvat, ovat isomat asuinalueet, julkiset puistot ja muut yleiset alueet, julkisen liikenteen pysäkit, jalkakäytävät, koulut, vapaa-ajankeskukset ja lasten leikkipaikat.

Koulutus Saksin turvallisuusvahdiksi kestää 50 tuntia. Saksin osavaltion turvallisuusvahtina toimimisen maksimimäärä on 40 tuntia kuukaudessa. Tunnilta maksetaan korvausta 6 euroa. Turvallisuusvahdit eivät pidä yllään univormua, mutta heillä on yllään "Sächsische Sicherheitswacht"-tekstillä varustettu takki sekä lippalakki.

Brandenburgin osavaltiossa vapaaehtoisia nimitetään turvallisuuskumppaneiksi (Sicherheitspartner). Turvallisuuskumppanuus on toiminut vuodesta 1994 asti. Vapaaehtoiset eivät ole aseistettuja eikä heillä ole poliisin toimivaltaa. Vapaaehtoisten tarkoituksena on estää rikollisuutta ja tarkkailla liikenteen toimivuutta. He liikkuvat julkisilla paikoilla kuten puistoissa ja rautatieasemilla. Vapaaehtoiset myös saattavat lapsia koulutiellä. Turvallisuuskumppaneilla on yllään takki, jossa on tekstinä "Sicherheitspartner", jotta heidät tunnistaa. Havainnoistaan he ilmoittavat suoraan ammattipoliisille.

2.3 Nykytilan arviointi

Vaikka täydennyspoliisijärjestelmä on olemassa, se ei ole toimintakykyinen tai käytettävissä oleva järjestelmä. Asetus, jossa annettiin tarkempia säännöksiä täydennyspoliisijärjestelmästä, on myös kumoutunut. Lisäksi täydennyspoliisijärjestelmän näivettymisen voidaan osaltaan arvioida johtuvan siitä, että valtioneuvoston asetuksessa täydennyspoliisin mahdollinen käyttö rajoitettiin ainoastaan valmius- tai puolustustilalaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Näin ollen täydennyspoliisijärjestelmää ei ole otettu sen olemassaolon aikana kertaakaan käyttöön. Täydennyspoliisijärjestelmä olisi kuitenkin syytä säilyttää ja luoda siitä toimintakykyinen jär-

LUONNOS 15.3.2018

jestelmä. Poliisin täydentämiselle olisi ollut tarvetta esimerkiksi laajan maahantulon tilanteessa vuonna 2015. Poliisi tarvitseekin oman reservinsä, jota ei voida nopeasti aikaansaada, jos siihen ei ole etukäteen varauduttu. Olemassa olevaan järjestelmään olisi kuitenkin tehtävä muutoksia, joilla pyrittäisiin varmistamaan se, ettei järjestelmän tosiasiallinen valmius jäisi paikallistason aktiivisuuden varaan. Täydennyspoliisijärjestelmän olisi oltava olemassa ainakin mahdollista poikkeusolojen tarvetta varten. Kun toisaalta yhtenä järjestelmän näivettymisen yhtenä syynä on pidetty sitä, että täydennyspoliisihenkilöstölle ei ole käyttöä normaalioloissa, edellyttäisi järjestelmän elinkelpoisuus sitä, että järjestelmää voitaisiin käyttää jo normaalioloissa.

Poliisi

Ne perusteet, joilla järjestelmä on vuoden 1995 poliisilain myötä otettu käyttöön, puoltavat edelleen täydennyspoliisijärjestelmän säilyttämistä. Toisaalta yhteiskunnallisessa kehityksessä on tämän jälkeen tapahtunut muutoksia, jotka antavat lisäperusteita järjestelmän säilyttämiselle. Tällaisiin muutoksiin kuuluu muun muassa se, että poliisikoulutusta koskevan sääntelyn muuttamisen jälkeen poliisiopiskelijoista aiemmin muodostunut poliisireservi ei enää ole käytettävissä. Poliisiammattikorkeakoululaista annetun lain (1164/2013) mukaan poliisikokelaat eivät voi käyttää poliisivaltuuksia. Poliisimiehen toimivaltuuksissa on kysymys merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä ja poliisimiehen toimivaltuuksien antamisen opiskelijalle (poliisikokelas), joka ei ole palvelussuhteessa valtioon, on todettu olevan perustuslain 124 §:n vastaista. Ammattikorkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin kuuluvan työharjoittelun ajaksi opiskelija nimitetään poliisimiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen ja tähän harjoitteluun kuuluu olennaisena osana myös poliisimiehelle kuuluvien toimivaltuuksien käyttö.

Vuoden 2014 alusta alkaen lakkautettu liikkuva poliisi toimi päätehtävänsä ohella poliisin reservinä. Liikkuvan poliisin lakkauttamisen myötä myöskään tämä reservi ei ole enää ollut käytettävissä.

Näiden muutosten takia poliisilla ei ole enää suoraan omista rakenteistaan otettavaa reserviä.

Puolustusvoimat

Laissa puolustusvoimien virka-apusta poliisille (781/1980) säädetään niistä tilanteista, joissa poliisi voi pyytää apua Puolustusvoimilta. Tavanomaisella Puolustusvoimien antamalla virkaavulla ja siihen rinnastettavilla velvoitteilla tarkoitetaan tehtäviä, jotka eivät edellytä virkaavun antajalta voimakeinojen käyttöä. Tyypillisiä tällaisia poliisin pyytämiä tehtäviä ovat etsinnät, alueen eristämiset, liikenteen ohjaustehtävät, räjähteiden tunnistamiset, helikoptereiden ja miehittämättömien lennokkien käyttö, tutkintaan liittyvät asiantuntijatehtävät ja erilaiset kaulustolainat.

Tavanomaisesta poikkeavaa virka-apua ovat aseellinen virka-apu poliisille sekä osallistuminen vaatimaan suojelupelastustoimintaan. Aseelliseen virka-apuun poliisille kuuluvat voimassa olevaan lainsäädäntöön ja poliisin nimenomaiseen virka-apupyyntöön perustuvat tehtävät, jotka voivat edellyttää virkaavun antajalta myös voimakeinojen käyttöä. Kysymys voi olla jopa sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen keskeyttämiseksi tai estämiseksi. Tehtäviä voivat olla aseistetun henkilöstön asettaminen poliisin tueksi tai aseistettujen panssariajoneuvojen käyttäminen. Tyypillisempiä tehtäviä sen sijaan ovat esimerkiksi välineistön ja erityishenkilöstön tuki lennokeilla toteutettavaan tiedusteluun tai poliisin toiminnan suojaaminen panssaroiduilla ajoneuvoilla. Puolustusvoimien virkaavusta poliisille annetun lain mukaan poliisi päättää voimakeinojen sekä sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä.

LUONNOS 15.3.2018

Voimassa olevan asevelvollisuuslain mukaan varusmiehistä muodostettuja virka-apuosastoja ja reserviläisiä voidaan käyttää vain tavanomaisissa virka-aputehtävissä tietyin turvallisuusrajoittein. Tavanomainen, mutta ei-tyypillinen virka-aputehtävä on esimerkiksi ollut vuonna 2015 Torniossa, missä Puolustusvoimat tuki poliisia ja muita viranomaisia turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestelytehtävissä palkatun sotilashenkilökunnan johtamalla varusmiesvirka-apuosastoilla. Useissa tapauksissa varusmiesten osuus on ratkaiseva koko virka-apupyynnön toteuttamisen kannalta. Virka-avun tarvitsija saa tällöin käyttöönsä monenlaisiin tehtäviin koulutetun, yhtenäisesti toimivan ja varustetun sekä lukumääräisesti merkittävän kokonaisen "nopean toiminnan joukon". Kuitenkin Puolustusvoimien varuskuntien lakkauttaminen on osaltaan merkinnyt myös sitä, että Puolustusvoimien antaman virka-avun paikallinen kohdentaminen on tietyissä tilanteissa aiempaa vaikeampaa. Pitkäkestoisissa ja poliisin ammattitaitoa vaativissa tehtävissä Puolustusvoimien virka-avulla on myös rajoitteensa. Puolustusvoimilla ei ole poliisin tehtäviin koulutettuja joukkoja vaikka sotilaspoliisitehtävissä onkin vastaavia elementtejä. Lisäksi on huomioitava, että Puolustusvoimien kalusto on varattu Puolustusvoimien joukkojen tarpeisiin eikä Puolustusvoimilla ole hallussaan ylimääräistä materiaalia varattuna muiden viranomaisten jatkuvaan tukemiseen.

Poliisi ei myöskään voi varautua poikkeusoloissa tai puolustustilassa käyttämään Puolustusvoimien virka-apua, koska Puolustusvoimien nostaessa omaa valmiuttaan maanpuolustustehtävien johdosta, se joutuisi luopumaan virka-avun antamisesta muille viranomaisille.

Yksityinen turvallisuusala

Reservipoliisijärjestelmän tarvetta harkittaessa on otettava huomioon myös yksityisten turvallisuuspalvelujen osittain muuttunut rooli. Yksityisten turvallisuusalan yritysten toiminnalla on monissa tapauksissa merkittävä poliisin toimintaa tukeva rooli. Esimerkiksi järjestyslain (612/2003) perusteella liikenneasemille, joukkoliikenteen kulkuneuvoihin, kauppakeskuksiin ja eräille muille alueille asetettujen järjestyksenvalvojien lakisääteisenä tehtävänä on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen toimialueellaan poliisin apuna. Merkittävä osa yksityisten turvallisuuspalvelujen henkilöstöstä on kuitenkin niin sanotun VAP-henkilövarausmenettelyn ulkopuolella, mikä merkitsee sitä, että osa alan työntekijöistä sijoitettaisiin kriisiaikana sodan ajan tehtäviinsä Puolustusvoimien palvelukseen. Kuitenkin tarve yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen olisi edelleen edellä mainituilla alueilla olemassa. Reservipoliisihenkilöstön avulla voitaisiin paikata muutoin tämän vuoksi syntyvää turvallisuusvajetta. Tarve täydentää poliisihenkilöstöä voi siten ilmetä poikkeusoloissa tai niitä lähenevissä oloissa myös tietyissä tehtävissä toimivan siviilihenkilöstön puuttumisen vuoksi. Reservipoliiseilla ei siten olisi tarkoitus korvata tai teettää yksityisen turvallisuusalan toimijoiden tehtäviä.

Rajavartiolaitos

Lisäksi on syytä huomioida, että Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) mukaisesti Rajavartiolaitoksella on reservinään rajajoukot, joilla tarkoitetaan Rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain (1438/2007) nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoisia asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää Puolustusvoimiin. Asevelvollisia sekä vapaaehtoiseen asepalvelukseen otettuja naisia voidaan lain mukaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena.

On syytä huomata, että Rajavartiolaitos ja sen rajajoukot osallistuvat sotilaalliseen maanpuolustukseen, mikä merkitsee sotilaallisissa uhkatilanteissa rajajoukkojen sitoutumista sotilaallisiin tehtäviin yhdessä Puolustusvoimien kanssa.

Yhteenveto

Vaikka reservipoliisijärjestelmää tarvittaisiin ennen kaikkea poikkeusoloissa, järjestelmää tulisi olla mahdollista hyödyntää myös normaalioloissa. Muuttuneen turvallisuustilanteen myötä on tullut vaikeaksi määrittellä normaaliolojen häiriötilanteen ja poikkeusolojen tilanteita selvästi. Poliisia on voitava ryhtyä järjestelmällisesti täydentämään jo normaalioloissa, jotta reservi olisi käytössä tilanteen edetessä poikkeusoloiksi. Lisäksi tällä parannettaisiin reservipoliisihenkilöstön valmiutta suoriutua poikkeusolojen tehtävistä. Järjestelmän mahdollista normaalioloissa tapahtuvaa käyttämistä voisikin olla joko poikkeus- tai vastaavien olojen tehtäviin valmistautuminen tai muuten normaaliolojen häiriötilanteen hoito. Esimerkkejä tilanteista, joissa poliisi olisi tarvinnut täydentämistä, on aivan viime vuosilta.

Poliisin toimintaympäristö ja turvallisuusympäristö on muuttunut ja muuttuu kiihtyvällä tahdilla. Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 5/2017) mukaisesti poliisilla on oltava käytössään sitoutunut ja monimuotoisia toiminnallisia tarpeita kattava reservi, joka voidaan ottaa nopeasti käyttöön. Reservillä tulee olla ajantasaista operatiivista suorituskykyä sekä vähintäänkin muuta poliisia tukevaa ja täydentävää osaamista. Tarve on sekä nopean toiminnan suppeammalle ensivasteelle että toisessa vaiheessa kutsuttavalle laajemmalle joukolle.

Täydennyspoliisijärjestelmän nykyinen rakenne ja perusteet edellyttävät uudistusta, jota puoltavat myös turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset. Koska olemassa oleva täydennyspoliisijärjestelmä kaipaa siten uudistusta, olisi syytä uudistaa myös poliisin täydentävästä henkilöstöstä käytetty termi. Tässä esityksessä poliisin reserviä kutsuttaisiin reservipoliiseiksi. Nimestä ilmeni paremmin se, mihin ja missä tarkoituksessa poliisi tarvitsisi toimintaansa tukevaa henkilöstöä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Nykyinen täydennyspoliisia koskeva sääntely on poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 b §:ssä ja täydennyspoliisia koskeva asetusta on kumoutunut. Täydennyspoliisi on poliisin operatiivinen reservi, joka voidaan voimassa olevan lain mukaisesti ottaa käyttöön, mikäli se on tarpeen valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi. Täydennyspoliisia koskevalle lainsäädäntöhankkeelle on ollut erityistä tarvetta, koska asiaa koskeva nykylain säädäntö ei enää vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön ja -tilanteen vaatimuksia. Lisäksi täydennyspoliisin käyttöalan kapeus on jättänyt säännöksen soveltamisen käytännössä olemattomaksi. On kuitenkin selvää, että poliisin reserville olisi tarvetta enemmän kuin ehkä koskaan aiemmin.

Suomen ja sen lähialueiden turvallisuusympäristön nopea muutos on tehnyt turvallisuustilanteesta haastavasti ennakoitavan. Keskeistä muutoksessa on, että perinteiset ulkoisen turvallisuuden uhat ilmenevät enenevässä määrin nykyisin liukuvasti ja tarkoituksellisen epäselvällä tavalla jo sisäisen turvallisuuden puolella. Kyse on siten pohjimmiltaan hybridikontekstissa tapahtuvasta kokonaisturvallisuuden ydintehtävästä ja yhteiskuntarauhan ylläpidosta. Uusi olosuhde edellyttää poliisilta ja laajemminkin Suomelta varautumista, reaaliaikaista tilannekuvaa sekä yhtäältä uskottavaa suorituskykyä osana kokonaisturvallisuuden yhteensovittamista. Poliisin reservi vastaa omalta osaltaan velvollisuuteen huolehtia varautumisesta ja kokonaisturvallisuudesta.

Erityisen haastavan rajapinnan luo normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen väliin kohdistuvat sekä mahdollisesti myös hankalasti tekijäpiiriltään rajattavat tapahtumat. Erityi-

sesti kyseeseen tulevat kyber-, hybridi- ja informaatiovaikuttamiseen liittyvät uhat, mutta myös vakavat aseelliset tai lähellä sotilaallista toimintaa olevat uhat. Teot voivat sisältää nykyisin käytössä olevien rikoksenteckomutojen lisäksi digitalisaation mahdollistamia tekemuotoja.

Uudenmuotoisten uhkien lisäksi poliisin toimintaympäristöön vaikuttavat myös perinteiset uhat. Tällaisista poliisin työtä ja resursseja merkittävästi sitovia tapahtumia ja tekoja ovat olleet esimerkiksi terrori-iskut. Euroopassa on viime aikoina tapahtunut useita terrori-iskuja, jotka ovat aikaansaaneet laajoja viikkoja kestäneitä poliisioperaatioita.

Lisäksi edellä määriteltyjen uusien uhkien ja perinteisten poliisitoiminnallisten uhkakuvien ohella poliisitoiminnan resursseja voi sitoa voimakkaasti muut yhteiskunnalliset tilanteet. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden laajamittainen maahantulo vuosina 2015–2016 ja siihen liittyvät poliisin tehtävät edellyttivät poliisia löytämään ja palkkaamaan lisäresursseja sekä hyödyntämään virka-apua. Tuolloin tapahtunut laajamittainen maahantulo työllistää poliisia edelleen.

Poliisin varautumismahdollisuudet ajallisesti ennakoimattomiin suuriin tapahtumiin ovat kaiken toiminnan perusta. Poliisin olemassa olevilla resursseilla ja nykyolosuhteissa on selvää, että varautumisen ja valmiuden varmistamiseksi tarvitaan reserviä.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Hankkeen toteuttamisvaihtoehtoina ovat olleet täydennyspoliisijärjestelmästä luopuminen ja sitä koskevan sääntelyn kumoaminen tai järjestelmän uudistaminen käyttökelpoiseksi poliisin reserviksi kehittämällä sitä koskevaa lainsäädäntöä. Hanketta valmistellut työryhmä on edellä mainituilla perusteilla päädytty jälkimmäiseen vaihtoehtoon eli lainsäädännön kehittämiseen siten, että poliisille luodaan reservi, joka on otettavissa käyttöön sekä normaaliolojen häiriötilanteessa että poikkeusoloissa tai puolustustilassa. Turvallisuusympäristö on muuttunut aiempaa vaikeammin ennakoitavaksi ja tilanteet, joissa poliisin omat voimavarat eivät riitä, ovat yhä todennäköisempiä tulevaisuudessa. Tästä syystä poliisilla tulisi olla samalla tavoin kuin muillakin turvallisuusviranomaisilla toimiva reservi, joka olisi tarpeen tultua otettavissa myös nopeasti käyttöön.

Sääntelyvaihtoehtoina on ollut voimassa olevan poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n täydennyspoliisia koskevan pykälän täydentäminen ja uuden asetuksen säätäminen kumoutuneen asetuksen tilalle tai uuden lainsäädännön säätäminen. Reservipoliisista ehdotetaan säädettäväksi omassa laissaan ja poliisin hallinnosta annetussa laissa olevan täydennyspoliisia koskeva pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä reservipoliisista.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki reservipoliisista siten, että poliisille luotaisiin toimiva ja käyttökelpoinen reservi.

Reservipoliisihenkilöstö voitaisiin ottaa käyttöön paitsi poikkeusoloissa ja puolustustilassa niin myös normaaliolojen häiriötilanteissa.

Valmiuslain mukaan poikkeusoloja ovat Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila, Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodanuhka ja muu vaikutuksiltaan näihin verrattava Suomen ulkopuolella sattunut erityi-

LUONNOS 15.3.2018

nen tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille, välttämättömien polttoaineiden ja muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumisesta tai estymisestä taikka muusta vaikutuksiltaan niihin verrattavasta kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuva vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille, sekä suuronnettomuus.

Puolustustilalain mukaan puolestaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys.

Normaaliolojen häiriötilanteilla tarkoitetaan tilanteita, joissa on kyse senlaatuista taikka laajuisesta tapahtumasta, että poliisihallinnon virkamiehet eivät riitä tilanteen hoitamiseksi. Valtakunnallisella häiriötilanteella tarkoitetaan esimerkiksi sellaista laajaa poliisioperaatiota, jonka vaikutukset ulottuvat koko maahan tai suureen osaan siitä. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi ydinvoimalaan kohdistuneen rikoksen tai onnettomuuden seurauksena taikka vaarallisten kemiallisten tai biologisten aineiden rikollisen levityksen seurauksena. Tällöin on tärkeää, että poliisin resursseja voidaan lisätä sen jälkeen, kun paikallispoliisin voimavarat on jo sidottu toimintaan. Reservipoliisihenkilöstön käyttö voisi käytännössä tulla kyseeseen myös esimerkiksi sellaisten laajamittaisten ja hallitsemattomien rajatapahtumien yhteydessä, joissa poliisin omat henkilöresurssit eivät ole riittävät.

Reservipoliiseilla olisivat eri tehtävät normaali- ja poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa ja puolustustilassa reservipoliisit voisivat tehdä kaikkia poliisin tehtäviä poliisin ohjauksessa ja apuna. Poikkeusoloissa ja puolustustilassa reservipoliisit voisivat myös käyttää kaikkia poliisin toimivaltuuksia ja voimakeinoja. Tällaisissa tilanteissa poliisi on keskeisin toimivaltainen viranomainen, jonka tehtävänä on ylläpitää sisäistä turvallisuutta eikä tilanteen yhteiskunnallisen vakavuuden takia reservipoliisien toimivaltuuksia tai tehtäviä olisi syytä erikseen rajoittaa. Yleinen järjestys ja turvallisuus on yhteiskunnassa turvattava riippumatta siitä, onko poliisi-tehtäviin saatavissa perusteellisesti koulutettua poliisihenkilöstöä.

Normaalioloissa puolestaan reservipoliisit tekisivät sellaisia tehtäviä, jotka eivät edellytä syvälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia tai voimakeinojen käyttöä. Normaaliolojen häiriötilanteessa reservipoliisit toimisivat ensisijaisesti siinä tarkoituksessa ja sellaisissa tehtävissä, että he voisivat vapauttaa poliisimiehiä poliisin ydintehtäviin. Reservipoliisille sopivia tehtäviä olisivat vaara- ja onnettomuusalueiden eristäminen, muu vartiointi, laajoilla alueilla tapahtuva järjestyksenpito, evakuointiin liittyvä liikenteen ohjaus sekä muut tukitehtävät. Näille tehtäville on ominaista runsasta työvoimaa edellyttävät mittasuhteet ja tehtävien liittyminen pelastustoimintaan. Reservipoliisit voisivat käyttää toimivaltuuksia hyvin rajoitetusti tehtäviensä hoitoon ja heidän pitäisi toimia poliisin ohjauksessa ja apuna. Näin ollen reservipoliisit eivät voisi itsenäisesti käyttää poliisin toimivaltuuksia. Reservipoliisihenkilöstöä käytettäessä ei olisi siten normaalioloissa tarpeen turvautua Puolustusvoimien virka-apuun niin laajasti, että poliisin lakisääteisten tehtävien hoitaminen voisi joissain tilanteissa saada jopa sotilaallisen maanpuolustuksen piirteitä tai muutoin sotilaallisen luonteen.

Reservipoliisit saisivat peruskoulutuksen tehtävää varten, jonka jälkeen toimintakykyä ylläpidettäisiin sekä säännönmukaisilla vuosittaisilla koulustilaisuuksilla sekä kohdennetuilla koulutuksilla ja harjoituksilla. Kouluttautumisvelvollisuutta ohjaisi reservipoliisina toimivan tausta ja muu kokemus. Esimerkiksi sotilaspoliisikoulutuksen saaneen henkilön kouluttautumisessa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi saatu voimakeinojen käytön koulutus. Saadulla kou-

lutuksella olisi suuri merkitys siihen, mihin tehtäviin kukin yksittäinen reservipoliisi voitaisiin asettaa ja mitä toimivaltuuksia hänelle voitaisiin antaa. Oikeuden käyttää voimakeinoja edellytyksenä olisi, että henkilö olisi saanut niihin vastaavan koulutuksen kuin poliisimiehetkin.

Reservipoliisit asetettaisiin valtion määräaikaiseen virkasuhteeseen sen jälkeen, kun valtioneuvosto olisi tehnyt päätöksen reservipoliisihenkilöstön käyttöönottamisesta. Valtioneuvosto tekisi päätöksen reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa ja puolustustilan aikana.

Reservipoliisitoimintaan sitoutunut henkilöstö olisi todennäköisesti joko työ- tai virkasuhteessa. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että he saisivat vapautuksen tästä toisesta virka- tai työsuhteestaan reservipoliisina toimimisen palvelusajaksi, mutta voisivat reservipoliisina toimittuaan palata entiseen työ- tai virkasuhteeseensa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Toimivan reservipoliisijärjestelmän kehittäminen ja ylläpito aiheuttaa kustannusvaikutuksia, joista vastaisi poliisi. Reservipoliisihenkilöstöä voisi käyttää sekä poikkeus- että normaalioloissa, jonka vuoksi reservipoliisit olisi varustettava asianmukaisesti. Lisäksi reservipoliisille olisi rakennettava erillinen perus- ja täydennyskoulutusjärjestelmä. Vaikka reservipoliisien koulutus olisikin sitoumusperustaista eikä reservipoliiseja nimitettäisi koulutusta varten virkasuhteeseen, koulutuksesta aiheutuisi muun muassa päiväraha- ja matkakustannuksia.

Reservipoliisihenkilöstöön kuuluvat nimitettäisiin määräaikaiseen reservipoliisin virkasuhteeseen silloin, kun järjestelmä otettaisiin valtioneuvoston päätöksellä käyttöön. Tämä voisi tapahtua sekä valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tai puolustustilalaissa tarkoitetussa puolustustilassa että muutoin normaaliolojen häiriötilanteen sitä edellyttäessä. Virkasuhteeseen nimittämisestä aiheutuisi ylimääräisiä kuluja.

Nykytasolla poliisimiehen viran arvioidut palkkakustannukset henkilösivukuluineen ovat noin 53—57 000 euroa vuodessa. Jos reservipoliisihenkilöstöön kuuluva nimitettäisiin valtioneuvoston päätöksen perusteella reservipoliisin määräaikaiseen virkasuhteeseen, olisi todennäköistä, että palkkakustannukset henkilösivukuluineen jäisivät hieman edellä mainittua alhaisemmiksi, todennäköisesti kuukausitasolla noin 4 000—4 500 euroon. Siten 2 000 reservipoliisin nimittäminen kuukauden määräaikaiseen poliisimiehen virkasuhteeseen maksaisi valtiolle palkkakuluina noin 8—10 miljoonaa euroa kuukaudessa. Toisaalta kaikkia reservipoliisihenkilöstöön kuuluvia ei välttämättä olisi tarpeellista nimittää virkasuhteeseen, vaan tarvittava määrä voitaisiin arvioida tilanteen mukaisesti. 100 reservipoliisin nimittäminen virkasuhteeseen maksaisi siten noin 400—450 000 kuukaudessa. On huomioitava, että myös virkasuhteen kesto voisi myös vaihdella tarpeen mukaan. Käyttöönoton jälkeisten kustannusten täsmällinen arvioiminen etukäteen on siten mahdotonta.

Reservipoliisihenkilöstön käyttäminen edellyttäisi reservipoliisien asianmukaista varustamista. Poliisilla ei ole käytettävissään sellaisia ylimääräisiä varusteita, joita reservipoliisihenkilöstölle voitaisiin jakaa. Välttämättömiä varusteita olisivat ainakin haalari, kengät, varustevyö, suojaliivit ja voimankäyttövälaineistä kaasusumutin ja patukka. Yhden reservipoliisiin kuuluvan varustaminen mainitulla varustuksella maksaisi saadun selvityksen mukaan noin 1200 euroa. Mikäli reservipoliisin varusteisiin lisätään ampuma-ase, niin varustaminen maksaa noin 1700 euroa. Jos reservipoliisihenkilöstön määrä pidettäisiin edelleen nykyistä vastaavassa noin

LUONNOS 15.3.2018

2000 henkilössä, reservipoliisihenkilöstön varustaminen maksaisi aloitusvaiheen kertainvestointina noin 3,4 miljoonaa euroa.

Reservipoliisihenkilöstö olisi myös peruskoulutettava. Peruskoulutus sisältäisi lähiopetusta kaksi viikonloppua jokaista koulutettavaksi tarkoitettua neljää opetuskokonaisuutta kohden eli yhteensä 8 viikonloppua ja siten 16 päivää. Koulutuksen kokonaishinnaksi muodostuisi 800 euroa henkilöä kohden.

Peruskoulutus olisi suunniteltu suoritettavan noin 50 henkilön ryhmissä ja arvioitu kustannus kurssia kohden olisi noin 40 000 euroa. Siten koulutuskulut olisivat jo vuodelle 2018 toteutettavaksi suunnitellun ensimmäisen koulutuksen osalta noin 40 000 euroa ja nousisivat vuosittain koulutettavien ja kurssien määrän lisääntyessä kustannusvaikutuksen ollessa suurimmillaan 800 000 euroa vuonna 2021, jolloin koulutettaisiin 1000 uutta reservipoliisia. Lisäksi reservipoliiseiksi koulutettavista tehtäisiin perusmuotoiset turvallisuus selvitykset, jotka maksaisivat 110 euroa selvitystä kohti. Peruskoulutuksesta ja turvallisuus selvityksistä aiheutuva kertaluonteinen kokonaiskulu olisi näin ollen tavoitellun 2000 reservipoliisin osalta vuosina 2018–2021 yhteensä noin 1,8 miljoonaa euroa.

Lisäksi jatkuvina kuluina tulisi Poliisihallitukseen sijoitettava 1 htv:n suuruinen resurssi järjestelmän hallinnointia varten, joka maksaisi 74 000 euroa vuosittain, sekä vähintään yhden kurssin suuruinen vuosittainen koulutus uusille poistuman myötä tilalle tuleville reservipoliiseille, jonka kustannukseksi voidaan arvioida 100 000 euroa vuodessa.

Tämän lisäksi reservipoliiseille järjestettäisiin vuosittain ylläpitokoulutusta tai harjoittelua vähintään päivä vuodessa, jonka lisäksi he suorittaisivat tarvittaessa ampumaharjoituksia. Kouluttautuminen ja harjoittelu perustuisivat vapaaehtoisuuteen, mutta henkilöstölle olisi suoritettava päivärahaa ja korvausta matkakustannuksista. Vaikka kouluttautuminen ja harjoittelu ovat vapaaehtoisia, niin ne olisivat samalla edellytys sille, että reservipoliisisitoumus säilyisi voimassa.

Yhden reservipoliisin kouluttaminen tai harjoittelu maksaisi tämän mukaisesti noin 50 euroa päivässä. Jos reservipoliisihenkilöstön määrä vastaisi nykyistä 2000 henkilön määrää ja jos jokainen henkilöstöön kuuluva kouluttautuisi tai harjoittelisi vuodessa vähintään päivän, vuosittaiset koulutus- ja harjoittelukustannukset olisivat tämän mukaisesti noin 100 000 euroa. Lisäksi varusteiden ja koulutuksen ylläpidosta, harjoittelusta ja uusien järjestelmään rekrytoitavien henkilöiden kouluttamisesta kustannuksia noin 278 000 euroa / vuosi.

Määrältään 2000 reservipoliisin peruskoulutus aiheuttaisi siten noin 1,8 miljoonan euron kertaluonteisen kustannuksen, joka jakautuisi vuosille 2018—2021. Vuosittaiset jatkuvat kustannukset koostuisivat uusien reservipoliisien kouluttamisesta 100 000 euroa, harjoittelusta ja ylläpidosta 278 000 euroa sekä Poliisihallitukseen sijoitettavasta 1 htv:n suuruudesta resurssista järjestelmän hallinnoimiseen liittyen 74 000 euroa. Kaikkineen vuosittainen järjestelmän ylläpitoon liittyvä kustannus olisi näin ollen 452 000 euroa.

Siinä tapauksessa, että reservipoliisihenkilöstö nimitettäisiin valtioneuvoston päätöksen perusteella määräaikaiseen virkasuhteeseen, tulisi henkilöstö varustaa asianmukaisilla ampumaseilla tai muilla voimankäyttövälillä. Esimerkiksi ampumaseiden hankkimisessa reservipoliisien käyttöön olisi arvioitava niitä vaihtoehtoja, joita Puolustusvoimien asekantaan turvautuminen Puolustusvoimien myötävaikutuksella voisi mahdollistaa. Jos olemassa olevat resurssit eivät olisi riittävät, aseet olisi hankittava reservipoliiseille erikseen.

LUONNOS 15.3.2018

Kustannusten yhteismäärä vuositasolla olisi siten noin 500 000 euroa. Lisäksi järjestelmän käyttöönoton ensimmäisenä vuonna aiheutuisi varustehankinnoista ja ensimmäisestä peruskoulutuksesta 5,2 milj. euron kertaluonteinen kustannus.

Reservipoliisijärjestelmän käyttöönotto edellyttäisi lisämäärärahan osoittamista järjestelmän kustannuksista vastaavalle taholle eli poliisille. Lisämäärärahaa tarvittaisiin 5,2 milj. euroa välttämättömän järjestelmän käyttöönoton ensimmäisen vuoden varustehankintoihin ja koulutukseen sekä vuotuisiin ylläpito-, koulutus- ja harjoituskustannuksiin. Kun reservipoliisijärjestelmä otettaisiin käyttöön valtioneuvoston päätöksellä, tulisi samassa yhteydessä olla osoittaa reservipoliisien palkkausmenoihin tarvittavat lisämäärärahat. Tarvittavista resursseista päätetään julkisen talouden suunnitelman, valtion talousarvion ja lisätalousarvion valmistelun yhteydessä.

Reservipoliisijärjestelmää ei rahoitettaisi poliisin toimintamomentilta vaan kyse olisi erillisestä poliisin varautumisen ja valmiuden ylläpitämisestä. Reservipoliisijärjestelmän ylläpitämisellä ei tulisi olla vaikutusta muutoinkaan poliisien määrään tai resursseihin. Uuteen toimintatapaan tarvittavan ns. puskurirahoituksen määrästä ja budjetointitavasta päätetään tulevien julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelujen yhteydessä. Rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole vaikutusta poliisin nykyisiin vastuisiin tai toimivaltaan eikä virka-apujärjestelyihin. Reservipoliisihenkilöstö olisi poliisin tarvitsema reservi erityistilanteita varten eikä esityksellä ole vakinaista henkilöstöä lisääviä vaikutuksia.

Poliisihallitukselle tulisi uusia tehtäviä liittyen reservipoliisihenkilöstön perustamiseen ja ylläpitoon. Poliisihallituksen olisi ylläpidettävä reservipoliisihenkilöstön sitoumuksia sekä huolehdittava heidän kouluttamisestaan ja koulutuksen ylläpidosta. Lisäksi Poliisihallituksen olisi huolehdittava siitä, että reservipoliisihenkilöstöön kuuluvat saisivat tehtävien hoitamisessa tarvittavaa kokemusta myös käytännön harjoituksilla.

Vaikutusta voisi olla myös virka-apujärjestelyyn Puolustusvoimien kanssa siten, että poliisi ei tarvitsisi Puolustusvoimien virka-apua enää yhtä usein tai yhtä laajasti. Poliisi voisi hyödyntää reservipoliiseja tilanteissa, joissa aiemmin on tarvittu puolustusvoimia.

Reservipoliisihenkilöstön perustaminen ja käytännön ylläpito edellyttää entistä tiiviimpää poikkihallinnollista yhteistyötä erityisesti Puolustusvoimien kanssa. Mikäli koulutusyhteistyötä ja asepalveluksesta vapauttamisesta sovitaan Puolustusvoimien kanssa siten, että poliisin reservi olisi valmiuslain tarkoittamissa tilanteissa poliisin käytettävissä, niin tästä voi muodostua vähäisiä vaikutuksia Puolustusvoimien reservin määrään.

Puolustusvoimien reservissä on koulutustaustaltaan ja iältään sopivaa henkilöstöä, jota voidaan hyödyntää reservipoliisihenkilöstön rekrytoinnin kohderyhmänä sekä tarvittaessa irrottaa Puolustusvoimien reservitehtävistä reservipoliisijärjestelmän tarpeisiin. Puolustusvoimat ja poliisi ovat 18 päivänä elokuuta 2017 laatineet asiaan liittyvästä yhteistyöstä erillisen yhteistyösopimuksen.

Reserviläisten joukossa on varovaisestikin arvioiden useita tuhansia reservipoliisiksi soveltuvia henkilöitä, joilla voisi olla motivaatiota ja kykyä jatkaa vapaaehtoisuuteen perustuvassa valtiota hyödyttävässä tehtävässä. Erityishuomio reserviläisiin kohdistuvassa rekrytoinnissa

voitaisiinkin kohdistaa niihin, pääosin 35 vuotta täyttäneisiin sotilaspoliisikoulutuksen saaneisiin henkilöihin, jotka voidaan vapauttaa henkilövarausmenettelyn avulla Puolustusvoimien reservin sijoituksesta. Näiden reserviläisten Puolustusvoimissa saama koulutus tukisi suoraan reservipoliisin koulutusta ja reservipoliisitehtävässä menestymistä. Mahdollisuuden rekrytoida reservipoliisitehtäviin olisi kuitenkin oltava olemassa myös muille motivoituneille reserviläisille. Lisäksi on huomattava, että reservipoliisijärjestelmä parantaisi välillisesti myös Puolustusvoimien päätehtävän maanpuolustuksen edellytyksiä sekä normaali- että poikkeusoloissa.

Reservipoliisiksi rekrytoituvia voi olla myös muiden viranomaisten palveluksessa, mutta kyseessä ovat todennäköisesti yksittäiset henkilöt eikä reservipoliisijärjestelmällä siten voida katsoa olevan mainittavaa vaikutusta muiden viranomaisten henkilöstön määrään.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä olisi yhteiskunnan turvallisuutta parantava vaikutus. Esityksen tavoitteena on parantaa poliisin varautumista yhteiskunnan eri häiriötilanteisiin ja siten esityksellä olisi kokonaisturvallisuutta parantava vaikutus. Sääntelyratkaisut perustuvat voimassa olevan lainsäädännön ratkaisumalleihin, eikä suuria periaatteellisia muutoksia tai uudistuksia ehdoteta. Esityksellä on tarkoitus kehittää ja saattaa toimintakykyiseksi jo olemassa oleva järjestelmä, joten esityksellä ei ole nähtävissä muita mainittavia yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Reservipoliisijärjestelmä on tarkoitettu poliisin varautumisen välineeksi eikä sillä ole teettää poliisin normaaleja töitä eikä sillä ole myöskään tarkoitus teettää yksityiselle turvallisuusalalle kuuluvia töitä. Näin ollen reservipoliisijärjestelmällä ei olisi mainittavia vaikutuksia yrityksiin.

4.4 Sukupuolivaikutusten arviointi

Poliisin hallintorakennetta ja organisaatiota koskevat säädökset ovat sukupuolineutraaleja, ne koskevat samalla tavoin miehiä ja naisia. Reservipoliisia koskevat säädökset ovat niin ikään sukupuolineutraaleja.

Poliisivirassa olevia on tällä hetkellä noin 7200, joista naisia on noin 10 prosenttia. Naisten osuus koko henkilöstöstä eli poliisin siviilivirat mukaan lukien vuonna 2016 oli 29 prosenttia. Naisten suhteellinen osuus poliisihallinnossa on kasvanut tasaisesti viime vuosina kaikissa poliisivirkaryhmissä päälliköitä lukuun ottamatta. Naisten osuus poliisiviroissa tulee todennäköisesti myös lähivuosina kasvamaan.

Poliisin tulisi heijastaa yhteiskunnan rakennetta, joten tästä syystä myös reservipoliisihenkilöstössä tulisi olla sekä naisia että miehiä ja myös ihmisiä eri taustoista. Reservipoliisijärjestelmän luonteen ja tehtäväkentän kehittäminen olemassa olevaan täydennyspoliisijärjestelmään verrattuna voi johtaa siihen että naisia rekrytoituisi enemmän reservipoliisiksi.

Paras ammattitaito ja parhaimmat valmiudet reservipoliisitehtäviin olisi poliisikoulutetuilla, poliisitehtävissä toimineilla henkilöillä. Rekrytoinnissa olisi siten kiinnitettävä huomiota myös poliisitehtävistä eläkkeelle jääneisiin henkilöihin samoin kuin poliisikoulutettuihin mutta muissa tehtävissä toimiviin henkilöihin. Poliisikoulutetut henkilöt soveltuisivat reservipoliisijärjestelmässä ennen kaikkea ryhmänjohto- ja koulustehtäviin.

Reservipoliisien valintaan voi vaikuttaa esimerkiksi suoritettu sotilaspoliisikoulutus tai yksityisen turva-alan saatu koulutus. Tällöin on mahdollista, että reservipoliiseiksi hakeutuu tai

LUONNOS 15.3.2018

valikoituu enemmän miehiä kuin naisia. Jos kuitenkin reservipoliiseiksi halutaan kummankin sukupuolen edustajia, niin rekrytoinnissa voidaan erikseen korostaa naisten hakeutumista reservipoliiseiksi.

Valinnan kannalta keskeisimpinä tekijöinä olisivat henkilön aiempi koulutus ja kokemus sekä motivaatio ja sidonnaisuus tehtävästä suoriutumiseen. Reservipoliiseiksi olisi perusteltua valita henkilöitä eri taustoista ja eri kokemuksilla, jolloin heitä voidaan asettaa hyvinkin eri poliisintoiminnan tukitehtäviin. Myös maantieteellisestä kattavuudesta on huolehdittava.

Lisäksi valintoja tehdessä tulisi huomioida myös kansalaisten odotukset. Mikäli reservipoliiseiksi rekrytoituisi pelkästään miehiä tai reservipoliisit olisivat enimmäkseen miehiä, niin se voisi heijastua negatiivisesti poliisin asemaan yleisesti yhteiskunnassa.

Rekrytoinnissa tulee lisäksi huomioida se, että valituilta edellytetään, kuten poliisivirassa oleviltakin, Suomen kansalaisuutta. Tämä edellytys rajaa hiukan valittavien henkilöiden heterogeenisyyttä.

Kaiken kaikkiaan voidaan katsoa, että reservipoliisijärjestelmälle olisi eduksi, että reservipoliisin tehtäviin hakeutuisi sekä miehiä että naisia.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja – aineisto

Sisäministeriön poliisiosasto asetti 29 päivänä toukokuuta 2013 täydennyspoliisityöryhmän. Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa täydennyspoliisijärjestelmän käyttömahdollisuuksia pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan tehdyn kirjauksen mukaisesti. Lisäksi työryhmän tehtäväksi annettiin tehdä selvityksiä ja ehdotuksia järjestelmän kehittämisestä, sen hyödyntämisestä normaalioloissa, täydennyspoliisihenkilöstön rekrytoimisesta sekä siitä, miten täydennyspoliisitehtävissä toimivien oikeudellisen aseman olisi määrädyttävä.

Työryhmä katsoi 4 päivänä helmikuuta 2015 antamassaan raportissa (sisäministeriön julkaisu 2/2015), että täydennyspoliisijärjestelmä olisi säilytettävä. Sitä olisi kuitenkin samalla ryhdyttävä voimakkaasti kehittämään. Täydennyspoliisia olisi voitava käyttää paitsi poikkeusoloissa myös eräissä varsin rajoitetuissa tilanteissa normaalioloissa. Työryhmä esitti, että täydennyspoliisin käyttö poikkeusoloissa perustuisi valtioneuvoston päätökseen. Valtioneuvoston päätöksellä täydennyspoliisia olisi nykyiseen tapaan voitava käyttää myös muulloin valtion turvallisuuden sitä edellyttäessä. Täydennyspoliisin käyttö normaalioloissa olisi työryhmän esityksen mukaan rajoitettu poliisilaitoksen päätöksellä tapahtuvaan käyttöön kokoontumislaissa tarkoitetuissa tilaisuuksissa tai liikenteenohjauksessa.

Työryhmäraportti käsitti muun ohella työryhmän esityksen siitä, minkälainen palvelussuhde täydennyspoliisilla olisi, miten täydennyspoliisin koulutusjärjestelmä rakennettaisiin ja miten täydennyspoliisiin rekrytoitaisiin henkilöstöä. Lisäksi raportissa tehtiin selkoa täydennyspoliisijärjestelmän historiasta, täydennyspoliisitoiminnasta eräissä muissa maissa sekä työryhmän viranomaisille tekemästä kyselystä.

Työryhmä katsoi raportissaan, että täydennyspoliisia koskevia selvityksiä on sinänsä tehty riittävästi. Järjestelmän nykytilanne ei ole toimiva ja vaatii ratkaisuja.

Työryhmän antaman raportin perusteella sisäministeriö asetti 21 päivänä maaliskuuta 2016 hankkeen täydennyspoliisia koskevan lainsäädännön kehittämiseksi. Hankkeen tehtävänä oli

LUONNOS 15.3.2018

valmistella tarvittavat säädösehdotukset täydennyspoliisin kehittämiseksi. Hankkeen tueksi asetettiin työryhmä, jossa olivat edustettuina sisäministeriön poliisi- ja Rajavartio-osasto, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, pääesikunta, valtioneuvoston kanslia, Poliisihallitus sekä Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hallituksen esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle x.3.2018. Lausuntopalautteen perusteella hallituksen esitysluonnokseen on tehty..

5.3 Ahvenanmaan asema

Valtioneuvosto asetti 19 päivänä syyskuuta 2013 parlamentaarisesti kokoonpannun komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän uudistamiseksi. Toimeksiantonsa mukaan komitean tuli valmistella jatkovalmistelun linjauksia koskeva välimietintö sekä hallituksen esityksen muotoon laadittu loppumietintö. Komitea on 16 päivänä 2017 luovuttanut loppumietintönsä (OM julkaisu 33/2017) oikeusministeriölle. Esitysehdoituksessaan komitea ehdottaa kokonaan uuden Ahvenanmaan itsehallintolain säätämistä. Tarkoituksena on ajantasaisen lain säätäminen ja mahdollisuuksien luominen itsehallinnon kehittämiseksi nykyistä joustavammalla tavalla.

Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta säädetään voimassa olevassa Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Maakunnalla on lain 18 §:n 6 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin, samoin kuin palo- ja pelastustointa. Lain 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvat luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat, ja 12 kohdan mukaan terveyden- ja sairaanhoito tietyin poikkeuksin. Lain 18 §:n 21 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta tieliikennettä koskevista asioista. Lain 18 §:n 25 kohdan mukaan maakunta päättää teon rangaistavaksi säätämisestä ja rangaistuksen määräästä maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa.

Lain 27 §:ssä säädetään valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi asiat, jotka koskevat ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita (27 kohta), väestönsuojelua tietyin rajoituksin (28 kohta), puolustus- ja Rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta (34 kohta) ja räjähdysaineita valtion turvallisuutta koskevilta osin (35 kohta).

Poliisin toimialaan kuuluvat säädökset olisivat voimassa maakunnassa siltä osin kuin ne koskevat itsehallintolain 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa tarkoitettuja asioita.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi sekä puolustustilaa ja valmiutta poikkeusolojen varalta. Valmiuslakia sovelletaan näin ollen myös Ahvenanmaalla. Lisäksi aluevalvontalain mukaisia viranomaistehtäviä hoidetaan ja aluevalvontalain toimivaltuuksia käytetään Ahvenanmaalla normaalioloissa ja poikkeusoloissa.

Käytännössä tämä saattaa johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi.

Poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa on säädetty Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella (tasavallan

LUONNOS 15.3.2018

presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa, 900/2000). Asetus koskee varautumista poikkeusoloihin eikä suoranaisesti poikkeusolojen aikana hoidettavia tehtäviä. Asetuksessa säädetään, että Ahvenanmaan maakunnassa niistä valtakunnan viranomaisille kuuluvista valmistelevista hallintotehtävistä ja muista valmistelevista tehtävistä, jotka kuuluvat väestönsuojeluun, huoltovarmuuteen tai yleiseen poikkeusoloihin varautumiseen, huolehtivat valtakunnan ja maakunnan viranomaiset yhdessä siten kuin asetuksessa säädetään. Asetuksessa säädettyjä tehtäviä varten on valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunta, johon kuuluu maakunnan ja valtakunnan viranomaisten edustajia.

Valmiuslain 119 §:n mukainen päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolelle voidaan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan perusteella kuitenkin tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella.

Tasavallan presidentin asetuksella poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (1177/2009) selvennetään maakunnan ja valtakunnan toimivallanjakoa poliisitoimessa Ahvenanmaalla (ns. sopimusasetus). Asetuksen 1 §:n mukaan poliisitoimesta Ahvenanmaan maakunnassa huolehtivat osaksi maakunta ja osaksi valtakunta siten kuin tässä asetuksessa säädetään. Maakunnan poliisin tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä suorittaa muut poliisille kuuluvat tehtävät, jollei toisin erikseen säädetä laissa tai asetuksessa taikka määrätä 4 §:n nojalla. Valtakunnan poliisi vastaa maakunnassa valtion turvallisuudesta sekä hoitaa suojelupoliisille ja keskusrikospoliisille kuuluvat tehtävät. Poliisihallitus päättää poliisitoiminnan johtamisesta maakunnan poliisin osallistuessa näihin tehtäviin. Maakunnassa on keskusrikospoliisin toimipiste. Valtakunnan poliisilla on oikeus osallistua maakunnassa virallisen syyttäjän johtaman, maakunnan poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaan.

Samanaikaisesti asetuksen 5 §:n mukaan Poliisihallituksen on maakunnan poliisipäällikön taikka tämän määräämän muun virkamiehen pyynnöstä annettava virka-apua maakunnan poliisitoimintaa koskevissa asioissa. Edelleen tässä asetuksessa tarkoitettujen asioiden käsittelemistä varten on asetettu Ahvenanmaan poliisiyhteistyöneuvottelukunta. Reservipoliisit eivät olisi poliisimiehiä vaan reservipoliisihenkilöstön tehtävistä, toimivaltuuksista ja velvollisuuksista säädetäisiin tässä laissa. Reservipoliisit olisivat kuitenkin virassaan osa poliisihallintoa. Koska reservipoliisit eivät olisi poliisimiehiä, niin sopimusasetuksen poliisimiehiä koskeva sääntely ei koskisi reservipoliiseja. Reservipoliiseja voitaisiin kuitenkin käyttää virka-apusääntelyn kautta myös Ahvenanmaalla. Reservipoliisien käytöstä voitaisiin tarkemmin sopia myös Ahvenanmaan poliisiyhteistyöneuvottelukunnassa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki reservipoliisista

Ehdotetaan säädettäväksi laki reservipoliisista. Samalla ehdotetaan, että poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 b §, jossa säädetään täydennyspoliisista, kumotaan.

1 §. *Soveltamisala.* Lain ensimmäisessä pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Laissa ehdotetaan säädettäväksi poliisin apuna toimivasta reservipoliisihenkilöstöstä. Reservipoliisihenkilöstön tarkoituksena olisi turvata poliisin toimintakyky silloin, kun yhteiskunnassa tapahtuu jotain ennakoimatonta ja tavanomaisesta poikkeavaa, joka vaatii poliisilta erityisiä voimavaroja. Tässä laissa säädettäisiin siitä, miten reservipoliisihenkilöstö voitaisiin ottaa käyttöön tällaisissa tilanteissa. Laissa säädettäisiin reservipoliisihenkilöstön käytön edellytyksistä, sen tehtävistä, toimivaltuuksista ja nimittämisestä virkasuhteeseen. Reservipoliisit eivät olisi poliisimiehiä vaan tässä laissa ja sen nojalla annettavassa asetuksessa säädettäisiin reservipoliiseista tyhjentävästi. Reservipoliiseja koskien voitaisiin antaa Poliisihallituksen toimesta myös määräyksiä ja ohjeita.

2 §. *Reservipoliisihenkilöstö.* Poliisin täydentämistä koskeva poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n sisältö siirrettäisiin uuteen reservipoliisia koskevaan lakiin. Lain 15 b §:n ensimmäisen momentin sisältö siirrettäisiin täsmennettynä lain toiseksi pykäläksi. Siirrettävän momentin sisältöä täsmennettäisiin samalla ensinnäkin siten, että täydennyspoliisihenkilöstön sijaan käytettäisiin käsitettä reservipoliisihenkilöstö. Käsitteen käyttöönotolla olisi tarkoitus kuvastaa paremmin joukkoja, joiden tarkoitus on vastaava kuin muilla turvallisuusviranomaisten reservieillä. Reservi täydentää vakituista henkilöstöä tavanomaisesta poikkeavissa yhteiskunnallisissa tilanteissa. Voimassa olevassa laissa olevan poikkeusolojen lisäksi pykälään lisättäisiin normaaliolojen häiriötilanteet sekä puolustustilalaissa tarkoitettu puolustustila. Pykälästä poistettaisiin valtion turvallisuuden varmistaminen, koska valtion turvallisuuden varmistaminen tulisi katetuksi normaaliolojen häiriötilanteilla. Viittaus puolustustilalakiin on jo voimassa olevassa laissa ja tässä yhteydessä lisättäisiin lain mukainen puolustustila myös pykälän tekstiin kuvaamaan kyseisen lain mukaista tilannetta.

Momentissa säädettäisiin myös reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta. Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Reservipoliisihenkilöstön käyttöönotolla voidaan arvioida olevan siinä määrin yhteiskuntapoliittista ja taloudellista merkitystä, että päätöksentekotasona tulisi myös normaaliolojen tilanteissa olla valtioneuvoston yleisistunto. On perusteltua, että valtioneuvosto päättää sellaisen henkilöstön käyttöönotosta, joka rahoitetaan poliisin budjetin ulkopuolisin varoin. Valtioneuvoston yleisistunto on tarvittaessa saatavissa nopeasti koolle, joten kiireellisessäkin tilanteessa päätös käyttöönotosta pystyttäisiin tekemään riittävän nopeasti. Valtioneuvosto voisi päättää käyttöönotosta valtiontalousarvion puitteissa ja tarvittaessa asiassa olisi esitettävä lisämäärärahaa eduskunnalta. Silloin kun reservipoliisihenkilöstö otettaisiin käyttöön valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa tai puolustustilalain tarkoittamassa puolustustilassa, niin noudatettaisiin kyseisissä laessa säädettyjä päätöksentekomekanismeja. Reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta voitaisiin päättää samassa yhteydessä kuin päätettäisiin muista valmiuslain tai puolustustilalain mukaisista asioista. Tässä laissa säädettäisiin siis siitä, että näissä tilanteissa myös reservipoliisihenkilöstöstä päätettäisiin valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetyllä tavalla.

Pykälän 2 momentin mukaan normaaliolojen häiriötilanteilla tarkoitettaisiin sellaisia yllättäviä ja poikkeuksellisia poliisitoiminnan tilanteita, joista poliisin omat voimavarat eivät riitä selviytymään. Normaaliolojen häiriötilanteilla tarkoitettaisiin yhteiskunnan turvallisuutta heikentäviä tilanteita tai sellaisia tilanteita, joissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei ole mahdollista olemassa olevilla voimavaroilla. Normaaliolojen häiriötilanteilla tarkoitettaisiin esimerkiksi niitä tilanteita, joissa ryhdyttäisiin varautumaan poikkeusoloihin tai puolustustilaan. Toisaalta normaaliolojen häiriötilanteilla voitaisiin tarkoittaa myös esimerkiksi laajan maahanmuuton tilanteita, joissa poliisivoimia täytyy yllättäen vahvistaa tai kun esimerkiksi terrorismin uhka-arviota on nostettu sellaiselle tasolle, että poliisin voimavarat loppuvat. Tilanteen tulisi kuitenkin olla siinä määrin tilapäinen, ettei laissa tarkoitettuja tilanteita varten ole perusteita vahvistaa poliisien lukumäärää kokoaikaisesti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että valtioneuvosto voi peruuttaa päätöksensä ja sitä kautta keskeyttää reservipoliisien käytön. Valtioneuvoston päätöksenteolle ei asetettaisi pykälän 1 momentissa ajallisia, alueellisia tai muitakaan rajoituksia. Tilanteet, joissa reservipoliiseja tarvittaisiin, eivät ole etukäteen ennakoitavissa edellä mainituissa puitteissa. Näin ollen päätöksenteolle ei olisi perusteltua asettaa erityisiä rajoituksia. Valtioneuvostolle jätettäisiin siten harkintavalta reservipoliisihenkilöstön käyttöönotolle. Valtioneuvosto voisi kuitenkin päättää, että reservipoliisihenkilöstön käytölle ei ole enää 1 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä ja siten peruuttaa päätöksensä sen käytöstä.

3 §. Reservipoliisin kelpoisuusvaatimukset. Pykälässä säädettäisiin reservipoliisin yleisistä kelpoisuusvaatimuksista. Koska reservipoliisit nimitettäisiin virkasuhteeseen reservipoliisihenkilöstön käyttöönoton jälkeen, tulee reservipoliisien täyttää valtion virkamieslain (750/1994) edellytykset jo kun sitoumus reservipoliisiksi ryhtymisestä Poliisihallituksen kanssa tehdään. Tästä syystä pykälässä säädettäisiin, että reservipoliisien tulee täyttää virkamieslain 6 ja 8 §:ssä säädettyt yleiset kelpoisuusvaatimukset. Sen lisäksi, että reservipoliisin tulee täyttää yleiset virkasuhteeseen nimittämisen kelpoisuusvaatimukset, tulee hänen olla tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva. Lisäksi hänen tulee olla suorittanut hyväksytyksi tehtävän edellyttämä koulutus. Voimassaolevasta laista poiketen sopimuksesta ryhdyttäisiin käyttämään termiä sitoumus, koska sitoumus kuvaa paremmin kyseisen toimenpiteen luonnetta. Sitoumus kuvaisi sitä, että henkilö on sitoutunut tulemaan nimitetyksi reservipoliisiksi silloin, kun häntä tarvitaan. Yleisiä sopimusoikeudellisia säännöksiä ei sitoumuksen sovellettaisi. Lisäksi pykälässä säädettäisiin voimassa olevan poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n 2 momentista poikkeavalla tavalla, että sitoumus reservipoliisina toimimisesta tehtäisiin yksittäisen poliisiyksikön sijaan Poliisihallituksen kanssa. Tällöin Poliisihallituksella olisi kokonaiskäsitelmä reservipoliisien määrästä, alueellisesta sijoittautumisesta ja heidän ammattitaidostaan ja kokemuksestaan. Pykälään lisättäisiin myös voimassa olevasta pykälästä poiketen edellytys perehdyttämiskoulutuksen suorittamisesta ennen sitoumuksen tekemistä. Sitoumuksen ehdoista ja sisällöstä voitaisiin 14 §:n mukaan antaa tarkempia säännöksiä asetuksella.

Pykälän 2 momentin mukaan reservipoliiseista tehtäisiin perusmuotoiset turvallisuusselvitykset jo reserviin ottamisvaiheessa siltä varalta, että he voivat tulla nimitetyksi valtion virkaan. Turvallisuusselvitykset tulisi olla tehtyinä, koska reservissä ei pitäisi olla sellaisia henkilöitä, joita ei käyttöönoton tilanteessa voitaisikaan nimittää valtion virkasuhteeseen. Lisäksi tilanne voi edellyttää reservipoliisihenkilöstön hyvin pikaista käyttöönottoa, jolloin ei välttämättä olisi edes aikaa suorittaa turvallisuusselvitysprosessia ennen virkasuhteeseen nimittämistä.

4 §. Reservipoliisin tehtävät normaaliolojen häiriötilanteissa. Pykälässä säädettäisiin reservipoliisien tehtävistä normaaliolojen häiriötilanteissa. Reservipoliisien toimivaltuuksien käyttöä edellyttäviä normaaliolojen tehtäviä olisivat pykälän mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja

yleisötilaisuuksissa. Lisäksi reservipoliisit voisivat suorittaa tieliikennelaissa (267/1981) tarkoitettua liikenteen ohjausta, eristettyjen alueiden vartiointia sekä kiinniotettujen kuljetuksia ja vartiointia. Tarkoituksena olisi tällöin nimenomaan se, että reservipoliisihenkilöstö vapauttaisi vakinaista poliisihenkilöstöä poliisin vaativiin operatiivisiin tehtäviin. Luetellut tehtävät eivät edellyttäisi perusoikeuksien ytimeen puuttuvia tai poliisin keskeisiin tehtäviin liittyviä toimivaltuuksia vaan tehtävät pystyttäisiin suorittamaan myös lyhyemmällä koulutuksella eikä niiden suorittamiseen tarvittaisi lähtökohtaisesti esimerkiksi voimakeinojen käyttöä.

Pykälän 2 momentin mukaan reservipoliisit voisivat suorittaa myös muita poliisitoiminnan tukemiseen liittyviä tehtäviä. Tällä tarkoitetaan sitä, että reservipoliiseiksi voidaan ottaa asiantuntijoita, kuten esimerkiksi kyberasiantuntijoita, jotka voivat omalla ammattitaidollaan tukea poliisin operatiivista toimintaa sekä henkilöitä, jotka tekisivät poliisin hallinnollisia tehtäviä, kuten vastaanottaisivat lupahakemuksia tai tekisivät tietojärjestelmien ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Tällaisten reservipoliisien tarkoitus olisi niin ikään vapauttaa poliisin omia resursseja poliisin ydintehtäviin. Tällaiset henkilöt eivät käyttäisi poliisin toimivaltaa vaan tukisivat poliisitoimintaa omalla osaamisellaan. Laissa ei olisi tarpeen yksityiskohtaisesti säätää tukihenkilöstön tehtävistä, vaan laissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti vain sellaisista reservipoliisien tehtävistä, jotka edellyttäisivät poliisin toimivaltuuksien käyttöä.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin, että reservipoliisi toimisi tehtävässään poliisin apuna ja välittömässä ohjauksessa. Reservipoliisi toimisi kansalaisten ja yleisön keskuudessa suoritettavissa tehtävissä aina poliisin apuna ja ohjauksessa eikä reservipoliiseja voitaisi siten esimerkiksi lähettää suorittamaan etsintää ilman, että mukana olisi myös poliisimies. Tällöin tällaiselle tehtävälle voisi esimerkiksi kahden poliisimiehen sijaan lähteä poliisimies yhdessä reservipoliisin kanssa. Vaikka reservipoliisi ei voisi käyttää toimivaltuuksia täysin itsenäisesti, ei kuitenkaan olisi välttämätöntä, että poliisimies olisi kaikissa tapauksissa fyysisesti läsnä. Lisäyksellä korostettaisiin kuitenkin sitä, että reservipoliisi ei olisi itsenäinen toimija vaan reservipoliisin tarkoituksena olisi toimia nimenomaan poliisin tukena ja sitä kautta myös vapauttaa poliisimiehiä suorittamaan poliisin ydintehtäviä.

5 §. Reservipoliisin tehtävät poikkeusoloissa ja puolustustilassa. Valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa ja puolustustilain tarkoittamassa puolustustilassa reservipoliisihenkilöstölle olisi erityinen ja korostunut tarve. Tällaisissa tilanteissa sisäisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito jäisi poliisin vastuulle. Valmiuslain soveltamisella pyrittäisiin muun muassa suojaamaan väestön turvallisuutta, terveyttä ja toimeentuloa sekä ylläpitämään oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Tarkoituksena olisi vähentää poikkeusolojen väestölle ja yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja, varmistaa turvallisuus sekä jakaa niukkoja voimavaroja mahdollisimman oikeudenmukaisesti. Poliisi tarvitsisi näissä tilanteissa toimintansa tueksi reservipoliisihenkilöstön, joka voisi tarvittaessa tehdä kaikkia poliisin tehtäviä. Poikkeusoloissa ja puolustustilassakin kaikki poliisin ydintehtävät hoitaisi ensisijaisesti poliisi, mutta reservipoliisit olisivat näissä tilanteissa poliisille välttämätön täydennys, jotka voisivat tilanteen niin vaatiessa tehdä kaikkia poliisin tehtäviä. Reservipoliisit eivät kuitenkaan saisi näissäkään oloissa toimia täysin itsenäisesti vaan heidän olisi toimittava poliisin apuna ja ohjauksessa.

6 §. Toimivaltuudet ja velvollisuudet. Reservipoliisien velvollisuuksista säädettäisiin poliisilain 1 luvussa, jossa säädetään poliisitoimintaa ohjaavista periaatteista, 7 luvussa, jossa säädetään poliisin vaitiolovelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta ja 8 luvussa, jossa säädetään vahingonkorvauksista. Reservipoliisien tehtäviensä suorittamiseksi tarpeellisista toimivaltuuksista sen sijaan säädettäisiin tässä laissa. Reservipoliisit eivät voisi normaaliolojen häiriötilanteissa käyttää kaikkia poliisin toimivaltuuksia vaan ainoastaan niitä, jotka ovat normaaliolojen erikseen säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättä tarpeen.

LUONNOS 15.3.2018

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että reservipoliisi voisi käyttää niitä tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia toimivaltuuksia, joiden käyttöön on saanut koulutuksen ja joista on tarkemmin säädetty poliisilaisissa. Toimivaltuuksia, joita reservipoliisit voisivat käyttää, olisivat poliisin yleinen toimivaltuus henkilöllisyyden selvittämiseksi. Melkein kaikki poliisin suorittamat tehtävät edellyttävät, että henkilön henkilöllisyys selvitetään ja tässä tarkoituksessa myös reservipoliisit voisivat tarvittaessa edellyttää, että kansalainen ilmoittaa henkilöllisyytensä. Reservipoliisien tehtävinä olisi vartiointia ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä yleisötilaisuuksissa, joten heidän tulee voida tämän tehtävän suorittamiseksi ottaa kiinni henkilöitä heidän itsensä suojaamiseksi sekä rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi. Lisäksi reservipoliisit voisivat ottaa kiinni etsintäkuulutetun samoilla perusteilla eli mikäli reservipoliisi tapaa tehtävää suorittaessaan etsintäkuulutetun, niin hän voisi ottaa tämän kiinni. Näissä tilanteissa reservipoliisiin tulisi luovuttaa tehtävä poliisimiehen tehtäväksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa eli reservipoliisi ei lähtökohtaisesti voisi itsenäisesti ottaa henkilöitä kiinni ja suorittaa tehtävää täysin itsenäisesti. Reservipoliisit voisivat myös suorittaa poliisitutkintaan liittyviä etsintöjä henkilön kiinniottamiseksi. Etsinnässäkin reservipoliisit toimisivat poliisimiesten tukena ja apuna ja välittömässä ohjauksessa. Kotirauhan ja julkisrauhan suojaamista varten reservipoliiseilla olisi myös oikeus mennä kotirauhan tai julkisrauhan suojaamaan tilaan. Lisäksi reservipoliisien tulisi voida yleishyödyllisyyden näkökulmasta puuttua tekoihin ja tapahtumiin, joissa henki, terveys tai henkilökohtainen vapaus olisi vaarassa tai huomattava omaisuus- tai ympäristövahinko olisi vaarassa tapahtua. Tässä tarkoituksessa reservipoliisilla olisi niin ikään oikeus päästä kotirauhan tai julkisrauhan suojaamaan tilaan.

Reservipoliisiin tehtävänä voisi olla liikenteenohjausta ja tässä tarkoituksessa reservipoliisilla pitäisi olla mahdollisuus myös kulkuneuvon pysäyttämiseen ja siirtämiseen. Lisäksi reservipoliisit voisivat suorittaa turvatarkastuksia poliisin toimitiloissa sekä turvallisuustarkastuksia tehtävän niin edellyttäessä ja ottaa haltuun henkilöltä vaarallisia esineitä tai aineita. Jotta reservipoliisilla olisi mahdollisuus suorittaa tehtävänsä ja käyttää tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia toimivaltuuksia, niin hänen on voitava tarvittaessa myös rajoittaa henkilön liikkumista ja toimintavapautta sitomalla henkilö. Tämän vuoksi hänen varustukseensa kuuluisi käsi- raudat.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että poliisit voisivat käyttää poikkeusoloissa ja puolustustilassa tehtäviensä suorittamiseksi kaikkia niitä poliisilain toimivaltuuksia, joihin on saanut koulutuksen. Reservipoliisien tehtäviä ei olisi poikkeusoloissa tai puolustustilassa suoraan lain nojalla rajoitettu, joten heidän tulisi voida tästä syystä käyttää kaikkia niitä toimivaltuuksia, jotka ovat tehtävän suorittamiseksi tarpeen ja joihin hän on saanut koulutuksen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että reservipoliisi käyttää aina toimivaltuuksia poliisimiehen välittömässä ohjauksessa. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että reservipoliisi ei missään tilanteissa saisi käyttää toimivaltuuksia täysin itsenäisesti vaan häntä ohjaamaan olisi määrätty poliisimies, joka omalta osaltaan vastaisi siitä, että reservipoliisi toimii tehtävänsä ja valtuuksiensa rajoissa. Välitön ohjaus ei kuitenkaan tarkoittaisi, että poliisimiehen tulisi aina olla välittömästi fyysisesti läsnä. Välitön ohjaus tarkoittaisi kuitenkin sitä, että poliisimiehellä olisi mahdollisuus puuttua reservipoliisin toimiin mikäli reservipoliisi ylittäisi toimivaltuutensa. Reservipoliisi vastaisi oman virkavastuunsa perusteella omista toimistaan eikä välittömällä ohjauksella tarkoitettaisi sitä, että ohjaava poliisimies vastaisi kaikesta siitä mitä reservipoliisi tekee. Reservipoliisiin olisi lisäksi noudatettava niitä käskyjä, määräyksiä ja ohjeita joita hänen esimies-tehtävänsä eli ohjaustehtävänsä varten määrätty poliisimies antaisi.

7 §. Oikeus voimakeinojen käyttöön. Reservipoliisilla olisi normaaliolojen häiriötilanteissa, poikkeusoloissa ja puolustustilassa tehtävänsä suorittamiseksi oikeus käyttää henkilön paikalta poistamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka

LUONNOS 15.3.2018

välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen käyttöoikeus edellä mainittujen toimivaltuuksien käytön yhteydessä edellyttäisi aina vastarintaa, lukuun ottamatta kiinniottamista, jossa voimakeinojen käyttöön oikeuttaisi vastarinnan lisäksi myös kiinniotettavan henkilön pakeneminen. Vastarinta voisi olla luonteeltaan joko aktiivista, jolloin se usein käsittäisi myös hyökkäyksen reservipoliisin koskemattomuutta vastaan, tai passiivista. Viimeksi mainitusta vastarinnasta voidaan esimerkkinä mainita poistettavan henkilön tarrautuminen ovenkahvaan poistamisen estämiseksi.

Voimakeinojen olisi aina oltava paitsi tarpeellisia myös puolustettavia. Puolustettavuusarvioinnissa otettaisiin huomioon toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytyminen, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja muut olosuhteet. Kriteerit vastaisivat rikoslain 4 luvun 6 §:n voimakeinojen käyttöä koskevia kriteerejä.

Voimakeinojen käytössä olisi siten noudatettava suhteellisuusperiaatetta eli käytettävän voimakeinon tulisi olla oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan etuun. Pelkkä passiivinen vastarinta ei useinkaan oikeuttaisi koviin voimakeinoihin. Viime kädessä saattaisi ilmetä myös tilanteita, joissa voimakeinojen käytöstä olisi kokonaan luovuttava, jos niiden käyttämisen perusteena olevaa intressiä olisi pidettävä hyvin pienenä suhteessa voimakeinojen käyttöön liittyvään vammautumisriskiin. Vastaavasti tilanteessa, jossa kiinniotettava pakenisi, käytettävien voimakeinojen olisi oltava lievempiä kuin silloin, kun kiinniotettava tekisi aktiivista vastarintaa.

Oikeus voimakeinojen käyttöön kiinnioton yhteydessä myös silloin, kun kiinniotettava pakenee, perustuu siihen, että vastaava oikeus on säädetty myös niin sanotulle jokamiehelle pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n yleistä kiinniotto-oikeutta koskevassa säännöksessä.

Reservipoliisin oikeus hätävarjeluun perustuisi edelleen rikoslain 4 luvun 4 §:n hätävarjelua koskevaan säännökseen eikä ehdotetulla pykälällä rajoitettaisi tätä oikeutta. Reservipoliisin voimakeinojen käyttö reservipoliisin koskemattomuuteen tai ulkopuoliseen henkilöön kohdistuvan hyökkäyksen seurauksena saattaisi siten tulla arvioitavaksi myös hätävarjeluna.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi viittaus rikoslain vastuuvapausperustetta ja rangaistusvastuun lievennystä voimakeinojen käytön liioittelussa koskeviin säännöksiin. Tällainen viittaus olisi tarpeen informatiivisista syistä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin sallituista voimankäyttövälineistä ja siitä, että voimankäyttövälineisiin sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin ammattipoliisikin eli poliisilakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä. Samoin voimakeinojen käyttöön olisi aina saatava riittävä koulutus siten kuin poliisilaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä on säädetty. Reservipoliisienkin tulisi siten saada poliiseja vastaava voimakeinojen käytön koulutus. Koulutuksen vastaavuudesta ja riittävydestä päättäisi Poliisihallitus. Koulutuksessa olisi mahdollista katsoa hyväksi myös aiemmin hankittu voimakeinojen käytön koulutus esimerkiksi osana sotilaspoliisikoulutusta tai poliisikoulutusta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, että varautumisesta voimakeinojen käyttöön ja käytöstä varoittamiseen sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin poliisikin. Myös reservipoliisin pitäisi itsenäisesti varoittaa voimakeinon käytöstä. Voimakeinojen käytön ohjaamisessa keskeisiä periaatteita ovat suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate, joista säädettäisiin 1 luvun 3 ja 4 §:ssä. Myös voimakeinojen käytön yhteydessä saattaa tulla kysymykseen toimenpiteen perusteen ilmoittaminen (1 luvun 7 §) tai poliisimiehen aseman ilmaiseminen (1 luvun 8 §). Viimeksi mainittua voidaan pitää välttämättömänä tilanteessa, jossa toimenpiteen

kohteena olevaa henkilöä on välttämätöntä kehottaa luopumaan menettelystään (esimerkiksi vastarinnasta) ja jossa kohdehenkilö ei tiedä kehotuksen esittäjän olevan poliisimies.

8 §. Ampuma-aseen käyttö. Poliisin työssä on tavanomaista, että mikä tahansa arkipäiväinen poliisitehtävä voi muuttua yllättäen voimankäyttö- tai hätävarjelutilanteeksi. Näissä tilanteissa äärimmäisenä ja viimesijaisena keinona suhteellisuusperiaatteen mukaisesti poliisi voi joutua turvautumaan jopa ampuma-aseen käyttöön. Tällainen tilanne saattaa tulla eteen milloin tahansa poliisin partioidessa kaupungilla ilman nimenomaista yksittäistä suoritettavaa tehtävääkin. Tällaisissa ennalta arvaamattomissa ja täysin yllättäen eteen tulleissa tilanteissa poliiseilla on lakiin perustuva toimimisvelvollisuus. Kansalaisilla on myös oikeus saada suojaa poliisilta ja erityisesti rikosten ja vahingollisten tapahtumien estämisellä suojataan samalla myös perus- ja ihmisoikeuksia. Reservipoliisi voisi joutua vastaavaan tilanteeseen kuin poliisi toimiessaan poliisin ohjauksessa ja valvonnassa normaaliolojen häiriötilanteissa, poikkeusoloissa ja puolustustilassa. Poliisi voisi siten kehottaa reservipoliiseja toimimaan ja tällöin ampuma-aseen käyttö viimesijaisena voimankäyttökeinona voisi tulla kyseeseen.

9 §. Henkilökortti ja varusteet. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että reservipoliisilla tulee olla henkilökortti asemansa tunnistamiseksi. Samalla tavoin kuin poliisin tulee esittää virkamerkkinsä tarvittaessa, niin reservipoliisin olisi esitettävä henkilökorttinsa. Henkilökortista tulee ilmetä hänen asemansa reservipoliisina. Henkilökortin tulisi olla Poliisihallituksen vahvistama siten kuin voimassaolevassa valtioneuvoston asetuksessa poliisista (1080/2013) 11 §:n 2 momentissa säädetään. Säännös vastaisi poliisimiehen aseman ilmaisemista ja poliisimiehen yksilöintiä koskevaa poliisilain 1 luvun 8 §:n säädettyä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että reservipoliisin tulisi käyttää poliisin virkapukua vastaavaa virkapukua, jossa olisi hänen reservipoliisiasemansa osoittava merkintä. Sääntely vastaisi poliisilain virkapuvusta poliisilain 1 luvun 10 §:n 3 momentissa säänneltyä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin reservipoliisien varustamisesta suoja- ja voimakeinonkäyttövälineillä. Reservipoliisit eivät saisi muita varusteita kuin mitä he välttämättä tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa suorittamiseen tarvitsevat. Pykälässä täsmennettäisiin myös, että voimakeinojen käyttö edellyttäisi niiden käyttäjältä riittävää ylläpidettyä koulutusta ja osaamista. Voimakeinojen käyttö voitaisiin sallia siten esimerkiksi reservipoliisihenkilöstöön kuuluville poliisi- tai sotilaspoliisikoulutuksen saaneille henkilöille.

10 §. Reservipoliisihenkilöstön koulutus. Pykälässä säädettäisiin reservipoliisien koulutuksesta. Reservipoliisin olisi saatava ensinnäkin reservipoliisin peruskoulutus Poliisihallituksen kanssa tehtävän sitoumuksen ja siten reservipoliisiksi hyväksymisen edellytyksenä. Taitoja olisi lisäksi ylläpidettävä vuosittain koulutuksella ja käytännön harjoittelulla, josta päättäisi Poliisihallitus. Koulutukseen ja harjoitukseen osallistuminen olisi edellytys reservipoliisina toimimiselle. Koulutus olisi ensisijaisesti suoritettava vapaa-ajalla, lomalla tai muun työstä saadun vapaan aikana. Koulutusta varten ei olisi säädettyä velvollisuutta myöntää virkavapaa tai muuta vapaata vaan koulutukseen osallistumisesta olisi neuvoteltava työnantajan kanssa. Reservipoliiseilta edellytettäisiin siten vapaaehtoisuuteen perustuvaa riittävää sitoutuneisuutta ja harrastuneisuutta siinä määrin, että hän järjestää itse osallistumisensa tehtävän edellyttämiin koulutuksiin.

11 §. Sitoumus. Edellä mainitulla tavalla voimassaolevasta laista poiketen sopimuksesta ryhdyttäisiin käyttämään termiä sitoumus, koska sitoumus kuvaa paremmin kyseisen toimenpiteen luonnetta. Sitoumus kuvaisi sitä, että henkilö on sitoutunut tulemaan nimitetyksi reservipoliisiksi silloin, kun päätös reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta tehdään. Sopimusoikeudellisia säännöksiä ei sitoumukseen sovellettaisi. Sitoumuksesta säädettäisiin tässä laissa ja

tarkentavia säädöksiä sitoumuksesta voitaisiin antaa asetuksella. Pykälässä säädettäisiin reservipoliisin 3 §:n mukaisen sitoumuksen purkamisesta. Pykälässä säädettäisiin siitä, että sitoumus reservipoliisin toimimisesta voitaisiin purkaa koska tahansa joko asianomaisen henkilön tai Poliisihallituksen toimesta. Reservipoliisin toimiminen edellyttäisi siinä määrin harrastuneisuutta ja sitoutuneisuutta, että sen tulee olla vapaaehtoista. Siinä vaiheessa, kun reservipoliisi katsoo, että ei halua tai kykene osallistumaan reservipoliisitoimintaan tai ei halua tulla nimitetyksi poliisin virkasuhteeseen, niin hän voi purkaa sitoumuksensa. Motivaatioon, sitoutuneisuuteen ja vastaaviin asioihin kiinnittäisi huomioita myös Poliisihallitus, joka voisi myös purkaa sitoumuksen, jos katsoo, ettei henkilöllä olisi enää edellytyksiä toimia reservipoliisina eikä nimittäminen poliisihallinnon virkasuhteeseen voisi tulla kyseeseen.

Koska reservipoliisit vapautettaisiin asevelvollisuuslain tarkoittamasta asepalveluksesta liikekannallepanon aikana, niin reservipoliisiksi sitoutuneilla ei olisi mahdollisuutta peruuttaa sitoumusta puolustustilan aikana, jos on selvää, että sitoumuksen purkamisen tarkoituksena olisi välttää puolustustilain tai asevelvollisuuslain hänelle säädetyt velvollisuudet. Reservipoliisiksi sitoutuminen ei toisi yleistä vapautta asevelvollisuudesta. Mikäli henkilö ei olisi enää käytettävissä toimimaan poliisin reservinä, tulee hänen toimia asevelvollisuuslain hänelle mahdollisesti asettamien edellytysten mukaisesti Puolustusvoimien reservinä. Tästä syystä Poliisihallituksen tulisi informoida sitoumuksen purkamisesta Puolustusvoimia.

12 §. *Reservipoliisin nimittäminen virkasuhteeseen.* Julkisen vallan käytöstä on muun muassa kysymys, kun henkilö lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta tai antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Eduskunnan hallintovaliokunta on lausunnossaan korostanut (HaVL 8/1998 vp), että jos tehtävään sisältyy vain vähäisessäkin määrin julkisen vallan käyttöä, henkilö tulee ottaa virkasuhteeseen.

Pykälässä säädettäisiin reservipoliisien nimittämisestä määräaikaiseen virkasuhteeseen valtioneuvoston tehtyä päätöksen reservihenkilöstön käyttöönotosta. Virkasuhde olisi poliisihallinnon virkasuhde ja nimikkeenä käytettäisiin reservipoliisia. Nimittämisen yhteydessä tulisi mahdollisuuksien mukaan varmistua, että henkilö täyttää edelleen ne edellytykset, jotka valtion virkamieslaki asettaa virkaan ottamiselle. Henkilön on pitänyt täyttää edellytykset reservipoliisihenkilöstöön ottamisen yhteydessä, mutta edellytysten voimassaolosta vielä tässä vaiheessa on syytä varmistua, jos se on tilanteen kiireellisyys huomioon ottaen mahdollista.

Pykälän 2 momentti vastaisi rauhanturvaamislain (211/2006) sekä siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) mukaista sääntelyä, koska rekrytoimalla reservipoliiseja vahvistetaan yhteiskunnan keskeisiä toimintaedellytyksiä ja tehtävän voidaan katsoa olevan toimintamuotona lähellä kriisinhallintatehtäviä. Reservipoliisihenkilöstön tarkoituksena olisi vahvistaa poliisia vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa, joten näiden tehtävien voidaan katsoa olevan lähellä vastaavia ulkomaille suuntautuvia kriisinhallintatehtäviä. Yhteiskunnan turvallisuuden ja häiriötilanteisiin varautumisen kannalta poliisin toimintaedellytysten varmistaminen ja poliisin varautuminen on Suomen suvereniteetin ja yhteiskunnan keskeisten etujen kannalta tärkeää ja tästä syystä myös virkavapausedellytysten on oltava vähintään vastaavalla tasolla kuin kriisinhallintatehtävissä. Tästä syystä reservipoliisien oikeudesta virkavapauteen on tarkoituksenmukaista säätää yhdenmukaisesti kriisinhallintaan osallistuvien kanssa. Näin ollen valtion palveluksessa olevalla, tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen nimitetyllä henkilöllä, olisi oikeus saada virkavapautta tai vapautusta työstä palvelussuhteen ajaksi. Reservipoliisin virkanimityksen pituus määräytyisi tapaus- ja tehtäväkohtaisesti sekä sillä perusteella, miten pitkistä yhteiskunnan häiriötilanteesta voitaisiin arvioida olevan kyse. Reservipoliisin virkanimitystä tulisi voida pidentää, mikäli poliisi edelleen tarvitsi henkilöstönsä täydentämistä reservillä. Lähtökohtana kuitenkin olisivat mahdollisimman

lyhyet virkanimitykset, koska reservin käyttöönotossa olisi kyse poikkeuksesta eikä poliisin normaalia toimintaa tulisi pitkäksi aikaa jättää reservipoliisien hoidettavaksi. Poliisin olisi läh-
tökohtaisesti kyettävä selviämään normaalien resurssiensa puitteissa heti kun pykälässä tarkoi-
tettu tilanne olisi ohi.

Pykälän 3 momentin mukaan työ- tai virkasuhdetta ei saisi päättää tässä laissa tarkoitettuun palvelussuhteeseen nimittämisen takia eikä myöskään tämän palvelussuhteen aikana irtisanoa. Tällä säädöksellä säädetään muun julkisen sektorin kuin valtion ja yksityisen sektorin palveluksessa oleville vastaava työ- ja virkasuhdeturva kuin valtion ja kunnan palveluksessa oleville. Virkavapauden ja työstä vapauttamisen myöntämisvelvoitetta ei kuitenkaan ehdoteta ulotettavaksi koskemaan reservipoliisitehtäviin annettavaa koulutusta. Vaikka koulutus on edellytyksenä reservipoliisihenkilöstöön kuulumiselle ja Poliisihallituksen kanssa tehtävälle sitoumukselle, niin tällä pyritään välttämään työnantajiin kohdistuvia kohtuuttomia vaatimuksia. Reservipoliisien tulisi olla siinä määrin sitoutuneita ja harrastuneita tehtävästä suoriutumiseen, että olisivat valmiita suorittamaan vaadittavan koulutuksen vapaa-ajallaan. Reservipoliisiksi sitoutuneen henkilön tulisi lisäksi ylläpitää osaamistaan ja sitä varten suorittaa myös täydennyskoulutusta sitoumuksen säilyttämiseksi. Myöskään tähän täydennyskoulutukseen ei asetettaisi työnantajalle velvollisuutta myöntää virkavapautta tai vapautusta työstä.

Pykälän 4 momentin mukaan reservipoliisipalvelussuhteen päätyttyä tai keskeydyttyä henkilö olisi otettava jälleen hänellä ennen palvelussuhdetta olleeseen tai siihen rinnastettavaan työhön. Menettelyn osalta momentissa viitattaisiin rauhanturvaamislaissa säädettyä vastaavasti siihen mitä maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa (305/2009) säädetään.

13 §. Palvelussuhteen päättäminen. Valtion virkamieslain 25 §:ssä on säädetty irtisanomisperusteista, joita ovat henkilöön tai hänen käyttäytymiseensä liittyvät syyt. Henkilöstä johtuva syy on muun muassa työntekijän työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen, jos virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Virkamiehestä johtuvan syyn on oltava erityisen painava, jotta virkasuhde voidaan irtisanoa.

Valtion virkamieslain 27 §:ssä on säädetty virkamiehen taloudellisista ja tuotannollisista syistä tapahtuvan irtisanomisen perusteet. Irtisanomisen perusteena voi olla paitsi virkamiehen työn konkreettinen väheneminen myös viraston työntarjoamisedellytysten heikentyminen.

Tässä laissa tarkoitetun reservipoliisihenkilöstön poikkeuksellisen aseman takia pykälässä säädettäisiin, että valtion virkamieslain säännösten lisäksi tässä laissa tarkoitettu palvelussuhde voidaan irtisanoa, jos se tehtävä, johon henkilö on asetettu, lakkaa. Reservipoliisi otetaan määräaikaiseen virkasuhteeseen, vaikka tilanteen kesto, jota varten poliisia on katsottu tarpeelliseksi täydentää reservipoliisilla, ei ole aina mahdollista tarkasti määrittellä etukäteen. Siksi olisi oltava mahdollista myös irtisanoa virkasuhde siinä tapauksessa, että tilanne, jossa reserviä on tarvittu, päättyy eikä reservipoliiseille olisi siten enää tarvetta tai tehtäviä. Valtio-työnantajalla ei ole mahdollisuutta ennakoida tilanteiden kesto, mutta voitaisiin esimerkiksi selvittää, olisiko poliisilla mahdollisuutta tarjota henkilölle tehtäviä palvelussuhteen loppuajaksi. Valtio-työnantajalle ei kuitenkaan asetettaisi tällaisessa tapauksessa työllistämismahdollisuutta. Sääntely vastaisi tältäkin osin lakia siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan. Reservipoliisiin virkasuhteeseen nimittäminen vastaisi edellä kuvatulla tavalla osin tilanteita, joissa nimitetään siviilikriisinhallintatehtäviin.

14 §. Reservipoliisirekisteri. Poliisihallitus voisi pitää reservipoliisihenkilöstön ylläpitämistä varten henkilörekisteriä. Rekisterinpitäjänä toimisi Poliisihallitus. Rekisteriin voisi tallettaa reservipoliisijärjestelmän ylläpitämiseen tarvittavat tiedot reservipoliisihenkilöstöstä. Koska

LUONNOS 15.3.2018

reservipoliisihenkilöstö nimitettäisiin järjestelmän käyttöönoton jälkeen valtion virkasuhteeseen, voisi heistä talletettaviin tietoihin soveltaa jo reservipoliisijärjestelmää ylläpidettäessä nimikirjalain 4 §:ää.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedot olisi kuitenkin poistettava rekisteristä, jos sitoumus Poliisihallituksen kanssa puretaan ja tietoja saisi käyttää vain reservipoliisihenkilöstön ylläpitämiseen liittyviin tarkoituksiin. Tiedot pitäisi poistaa viimeistään kahden vuoden kuluttua sitoumuksen purkamisesta. Tietojen säilyttäminen jonkun aikaa sitoumuksen purkamisen jälkeen voi olla tarpeen siltä varalta, että henkilö esimerkiksi päättääkin palata reservipoliisiksi, jolloin tietoja hänen suorittamistaan koulutuksista voitaisiin tarvita.

3 momentin mukaan edelleen mikäli henkilö nimitettäisiin valtion virkasuhteeseen, niin reservipoliisien henkilötietoja voitaisiin virkasuhteessa ja sen päätyttyä käsitellä samalla tavoin ja noudattaen samaa lainsäädäntöä kuin muidenkin poliisihallinnossa työskentelevien virkamiesten.

15 §. Tarkemmat säännökset. Valtioneuvosto voisi antaa asetuksen, jossa säädettäisiin tarkemmin reservipoliisien tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja sitoumuksen ehdoista. Lisäksi Poliisihallitus voisi antaa tarkentavia määräyksiä ja ohjeita reservin muodostamisesta ja sen käytännön järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä.

16 § Voimaantulo. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

1.2 Laki poliisilain muuttamisesta

1 luku Yleiset säännökset

10 §. Virkapuku. Pykälän 3 momentista ehdotetaan käsite "täydennyspoliisi" muutettavaksi käsitteeksi "reservipoliisi".

1.3 Laki valtion virkamieslain muuttamisesta

3 luku Viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenettely, nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset

7 §. Pykälän 7 kohtaa, jossa säädetään sisäasianhallinnon viroista, muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin reservipoliisien määräaikainen virka. Muutoksen tarkoituksena olisi se, että reservipoliisiin määräaikaiseen virkaan samoin kuin poliisimpiesten virkoihin voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen.

1.4 Laki ampuma-aselain muuttamisesta

1 luku Soveltamisala

17 §. Soveltamisalaa koskevat poikkeukset. Ampuma-aselain (1/1998) 17 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta valtion palveluksessa olevien, valtion oppilaitoksessa opiskelevien ja asevelvollisuuteen perustuvaa asepalvelusta tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien henkilöiden ampuma-aseiden, aseiden osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten hallussapitoa. Tällaiset henkilöt pitävät tehtäviensä vuoksi hallussaan valtion omistamia ampuma-aseita.

LUONNOS 15.3.2018

Reservipoliisihenkilöstöltä edellytettäisiin ampumataitoa. Sen varmistamiseksi, että reservipoliiseille voidaan järjestää tarvittaessa täydentävää ampumakoulutusta ja -harjoitusta esimerkiksi poliisilaitoksen toimesta ilman, että heiltä edellytettäisiin ampuma-aselupaa taikka koulutus tai harjoitukset pitäisi panna toimeen ampuma-aselain 88 §:ssä tarkoitettuna valvottuna käytönä tätä koskevin rajoituksin, ehdotetaan, että ampuma-aselain 17 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 15 kohta. Sen mukaan ampuma-aselakia ei sovellettaisi reservipoliisien ampumakoulutuksiin tai -harjoituksiin, jotka olisivat poliisin järjestämiä ja toteutettaisiin poliisimiehen johdossa ja valvonnassa valtion omistamilla ampuma-aseilla. Ehdotettu säännös vastaisi pitkälti sanamuodoltaan voimassa olevaa 1 momentin 4 kohtaa, jonka mukaan vapaaehtoiseen maanpuolustustyöhön liittyvät ja puolustusvoimien palveluksessa olevan johdolla tapahtuvat harjoitukset ja kilpailut ovat ampuma-aselain soveltamisalan ulkopuolella. Edellytyksenä olisi kuitenkin se, että edellä mainitut tilaisuudet järjestettäisiin poliisin järjestäminä ja virkavastuulla toimivan poliisimiehen johdolla ja valvonnassa. Koulutusten ja harjoittelun laadun ja turvallisuuden varmistamiseksi ehdotetaan edellytykseksi myös sitä, että toiminnan on tapahduttava valtion omistamilla ampuma-aseilla.

Säännös olisi tarpeen myös sen varmistamiseksi, ettei tähän koulutukseen liittyvän ampumakoulutuksen ja -harjoittelun katsottaisi kuuluvan ampuma-aselain soveltamisalaan.

1.5 Laki poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n kumoamisesta

1 §. Poliisihenkilöstön täydentäminen. Lain 1 pykälässä säädettäisiin poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n kumoamisesta. Tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki reservipoliisista, jolloin pykälän sisältö siirtyisi muutettuna ehdotettuun uuteen lakiin ja pykälä muodostuisi siten tarpeettomaksi.

2 §. Voimaantulo. Pykälässä on tavanomainen voimaantulosäännös.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Reservipoliisista annetun lain 13 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää reservipoliisien tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja sitoutumista koskevista ehdoista. Lisäksi Poliisihallitus voisi antaa tarkentavia määräyksiä ja ohjeita reservin muodostamisesta ja sen käytännön järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä

3 Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Toimivaltuudet normaaliolojen häiriötilanteessa

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (ks. esim. PeVL 20/2002 vp, s. 3/I ja HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tämä käsitys vastasi perustuslakivaliokunnan siihenastista tul-

LUONNOS 15.3.2018

kintakäytäntöä, jonka mukaan voimakeinojen käyttöoikeuden uskomisen muulle kuin viranomaiselle oli lähtökohtaisesti perustuslain säätämisyjärjestyksestä vaativa asia (PeVL 1/1994 vp, s. 3/II). Muulle kuin viranomaiselle oli voitu tavallisella lailla antaa oikeus voimakeinojen käyttöön vain silloin, kun kysymys oli ollut konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (HE 1/1998 vp, s. 178 - 179).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tapauskohtaisesti pitänyt voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 48/2005 vp, s. 4/I, PeVL 49/2004 vp, s. 2 - 3, PeVL 20/2002 vp, s. 3/II).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa täydennyspoliisitoiminnan ja perustuslain 124 §:n suhteeseen lausunnossaan PeVL 67/2010 vp. Lausunto koski hallituksen esitystä HE 224/2010 vp poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksessä täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla esitettiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sellaisia toimivaltuuksia, jotka poliisilain mukaan kuuluvat poliisimiehelle. Täydennyspoliisihenkilöstön voimakeinojen käyttöoikeus puolestaan olisi määräytynyt vastaavin perustein kuin poliisimiehen pyynnöstä poliisimestä avustavan sivullisen voimankäyttöoikeus. Ehdotus vastasi vuoden 1995 poliisilain täydennyspoliisihenkilöstöä koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, ettei ehdotuksessa millään tavoin rajoitettu täydennyspoliisin käytettävissä olevia toimivaltuuksia ja että poliisin toimivaltuudet ovat nykyisin varsin laajat. Lisäksi se muistutti lausunnossaan perustuslain 124 §:n sääntelystä. Tätä taustaa vasten perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen esitykseen sisältyneet ehdotus täydennyspoliisien toimivaltuuksien sääntelystä oli yleisyydessään selvästi vastoin perustuslain 124 §:ää. Valiokunta pitikin tämän sääntelyn poistamista ehdotuksesta edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tämän vuoksi täydennyspoliisihenkilöstölle jätettiin tuolloin vain poliisimestä avustavan sivullisen voimankäyttöoikeutta vastaava oikeus.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useaan otteeseen myös yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään (ks. esim. PeVL 13/2010 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp ja PeVL 28/2001 vp). Valiokunta on pitänyt selvänä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalvojen tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäviä palveluja saatetaan valiokunnan mukaan sinänsä tarvita täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa. Valiokunta on toisaalta painottanut, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille, mikä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojen ja vartijoiden osuuden pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 20/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/I).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 45/2014 vp) mukaan voimakeinojen käyttö henkilöä kohtaan merkitsee aina vakavaa puuttumista asianomaisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Voimaa ja siihen tarvittavia välineitä ei saa käyttää ilman lain tukea. Oikeudesta käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä tulee siten olla riittävän täsmälliset säännökset laissa (ks. esim. PeVL 10/2006 vp, s. 4, PeVL 70/2002 vp, s. 5, PeVL 54/2001 vp, s. 5, PeVL 28/2001 vp, s. 3 - 4). Esitykseen on otettu tarkat sääntelyt sekä hyväksyttävistä voimakeinoista että voimankäyttövälineistä. Voimakeinojen käyttöä varten on reservipoliisien saatava sama koulutus kuin poliisimiestenkin.

LUONNOS 15.3.2018

Perustuslakivaliokunta on hyväksyessään järjestyksenvalvojen toimivaltuudet yleisten kokosten ja yleisötilaisuuksien yhteydessä kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että säännöksissä tarkoitettujen järjestyksenvalvojen valtuudet ovat olleet tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia (PeVL 44/1998 vp, s. 3/I). Arvioidessaan tapauskohtaisuudesta irtautuvaa yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä valiokunta on puolestaan antanut ratkaisevaa painoa sille, että vartijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Eräitä tätä laajempia toimivaltuuksia tarkastellessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät kokonaisarvioinnissa saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan niiden on oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tällöin siten ollut ratkaisevaa se, millaisia toimivaltuuksia vartijoilla ja järjestyksenvalvojen on (PeVL 20/2002 vp, s. 4 - 5 ja PeVL 28/2001 vp, s. 4 - 6).

Perustuslakivaliokunta ei käsitellyt kysymystä merkittävän julkisen vallan käytöstä erikseen perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp). Valiokunta on sittemmin kuitenkin pitänyt selvänä, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen (PeVL 28/2001 vp, s. 6/I).

Reservipoliisit toimisivat ehdotuksen mukaan valtion määräaikaisessa virkasuhteessa. Perustuslain 124 §:ssä säädetty ei tästä huolimatta olisi täysin vailla merkitystä arvioitaessa järjestelmän valtiosääntöoikeudellista asianmukaisuutta.

Reservipoliisihenkilöstö otettaisiin valtioneuvoston päätöksellä käyttöön, jonka jälkeen Poliisihallitus nimittäisi heidät määräaikaiseen virkasuhteeseen ja heidän valtiosääntöoikeudellinen asemansa määräytyisi siten valtion virkamieslain nojalla. Kun heidät olisi nimitetty valtion virkasuhteeseen, niin he voisivat myös käyttää rajoitetusti tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia toimivaltuuksia ja voimakeinoja. Reservipoliisit eivät olisi virassaan poliisimiehiä vaan heitä koskevista tehtävistä, toimivaltuuksista, oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin tässä laissa ja tämän lain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Reservipoliisien olisi saatava toimivaltuuksien käyttöön riittävä koulutus eivätkä he saisi käyttää niitä itsenäisesti. Reservipoliisien toimivaltuudet määräytyisivät heidän tehtäviensä perusteella ja he voisivat käyttää niitä ainoastaan poliisin ohjauksessa. Reservipoliisihenkilöstön käyttö olisi lisäksi luonteeltaan hyvin tilapäistä ja rajoitettua, joten reservipoliisit voisivat käyttää toimivaltuuksia virassa ollessaan ilman, että se muodostui perustuslain kannalta erityisen ongelmalliseksi.

Normaaliolojen häiriötilanne määriteltäisiin erikseen tässä laissa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 22/2016) ylimääräisistä kertausharjoituksista normaaliolojen häiriötilanteessa todennut, että hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan esimerkkinä hybridiuhat. Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun turvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin ole mahdollista. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei mikään ylimääräisiä kertausharjoituksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 44/2016) viittaa siihen, että kysymys olisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista ja niihin liittyvästä sääntelystä. Siltä osin kun esitys johtaa perusoikeuksien rajoittamiseen, kysymys on näin ollen normaalioloissa tapahtuvasta perusoikeuksien rajoittamisesta eikä asiaa tule arvioida perustuslain 23 §:n valossa.

Toimivaltuudet poikkeusoloissa

Esityksessä ehdotetaan toimivaltuuksia myös poikkeusoloihin sekä puolustustilaan. Siltä osin kuin on kyse toimivaltuuksien käyttämisestä poikkeusoloissa, arvioinnin perustana on perustuslain 23 §. Sen mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneu-

LUONNOS 15.3.2018

voston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Perustuslakivalokunta on todennut, että mainittu perustuslain säännös ei oikeuta säätämään tavallisella lailla poikkeuksista perustuslain muihin säännöksiin kuin perusoikeuksiin (PeVL 6/2009 vp). Perusoikeuksiakaan koskevat tilapäiset poikkeukset eivät voi perustua lakia alemmantasoisiiin säännöksiin, vaan niiden tulee riittävän yksiselitteisesti ilmetä suoraan laista (HE 309/1993 vp, s. 76/II, ks. myös PeVL 1/2000 vp, PeVL 57/2002 vp ja PeVL 9/2007 vp, s. 11/II). Tämä merkitsee valiokunnan mielestä sitä, että perustuslain 23 §:n lailla säätämisen vaatimus asettaa lähtökohtaisesti samankaltaisia — joskaan ei asian luonteen vuoksi aivan yhtä rajoittavia — vaatimuksia lainsäädäntövallan delegoimiselle kuin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja perustuslain 80 §:n 1 momentti.

Poikkeusolojen toimivaltasäännösten soveltamisen aloittamisesta annetaan valmiuslakiehdotuksen 6 §:n perusteella valtioneuvoston asetus, ns. käyttöönottoasetus. Edellytyksenä on, että valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot. Käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa eduskunnan tehtyä päätöksen ja sen mukaisesti. Kiireellisessä tapauksessa valtioneuvosto voi lakiehdotuksen 7 §:n nojalla säätää, että toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi. Tällöinkin asetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän poikkeusolojen toimivaltuuksista laintasoisesti. Esityksessä ei ehdoteta säädettävän normaalioloista poikkeavia toimivaltuuksia poikkeusoloihin. Erona normaaliolojen toimivaltuuksiin olisi se, että poikkeusoloissa poliisin toimivaltuuksia voisivat käyttää henkilöt, jotka eivät ole saaneet täysimittaista poliisin peruskoulutusta. Reservipoliisit voisivat käyttää poikkeusoloissakin toimivaltuuksia vain poliisimiehen apuna ja ohjauksessa. Näin ollen perusoikeuksiin ei lähtökohtaisesti puututtaisi normaalioloista poikkeavasti poikkeusoloissa.

Esityksellä ei olisi vaikutusta poikkeusoloista päättämiseen tai valmiuslaissa säädettyjen poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttöönotosta päättämiseen.

Eduskunnan budjettivalta

Poikkeusoloissa eduskunnalle annettua hallituksen esitystä lisätalousarvioksi sovelletaan valmiuslakiehdotuksen 88 §:n mukaan jo ennen kuin eduskunta on päättänyt lisätalousarviosta, jos eduskunta antaa tähän suostumuksensa. Perustuslain 3 §:n 1 momentin yleisenä lähtökohdانا on, että valtiontaloudesta päättää eduskunta. Säännös viittaa erityisesti perustuslain 83 §:ään, jonka 1 momentin mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan Suomen säädöskokoelmassa julkaistavan valtion talousarvion. Saman pykälän 5 momentin perusteella hallituksen talousarvioesitystä noudatetaan väliaikaisesti talousarviona eduskunnan päättämällä tavalla, jos valtion talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen. Eduskunnalle voidaan perustuslain 86 §:n nojalla antaa hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta. Perustuslaissa ei ole mainintaa talousarvion käsittelystä annettujen säännösten soveltamisesta lisätalousarvioon. Eduskunnan työjärjestyksen 59 §:n 6 momentin mukaan lisätalousarvioesityksen käsittelystä on kuitenkin soveltuvin osin voimassa, mitä talousarvioesityksen käsittelystä säädetään.

LUONNOS 15.3.2018

Eduskunnan budjettivallan osalta perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 6/2009 vp), että valmiuslaissa tarkoitetuissa vakavissa poikkeusoloissa sovellettavaksi tuleva säännös ei sen mielestä ole ristiriidassa perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten tai perustuslain 3 §:n 1 momentin valtiollisten tehtävien jakoa koskevan yleisen lähtökohdan kanssa, koska lisätalousarvioesityksen välittömään soveltamiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Valiokunta katsoo kuitenkin, että eduskunnan työjärjestykseen on säännöksen vuoksi syytä tehdä tarvittavat muutokset.

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta katsoo, että asiasta olisi perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

1.

Laki

reservipoliisista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään poliisin apuna toimivasta reservipoliisihenkilöstöstä, jonka tarkoituksena on edistää poliisin valmiuksia turvata poliisin toimintakyky normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa ja puolustustilassa. Reservipoliisihenkilöstö voidaan ottaa käyttöön tässä laissa säädetyllä tavalla.

2 §

Reservipoliisihenkilöstö

Jos normaaliolojen häiriötilanteessa on tarpeen, voi valtioneuvosto päättää poliisin henkilöstön täydentämisestä reservipoliisihenkilöstöllä. Valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa tai puolustustilalaissa (1083/1991) tarkoitettussa puolustustilassa voidaan päättää poliisin henkilöstön täydentämisestä reservipoliisihenkilöstöllä kyseisissä laeissa säädetyllä menettelyllä.

Normaaliolojen häiriötilanteilla tarkoitetaan sellaisia poikkeuksellisia tilapäisiä tilanteita, joissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei ole mahdollista poliisin olemassa olevin voimavaroin.

Valtioneuvosto voi peruuttaa päätöksensä, kun reservipoliisihenkilöstö ei ole enää 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tarpeen.

3 §

Reservipoliisin kelpoisuusvaatimukset

Reservipoliisiksi voidaan ottaa henkilö, joka täyttää valtion virkamieslain (750/1994) 6 ja 8 §:ssä säädetyt yleiset kelpoisuusvaatimukset, joka on tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva, joka on suorittanut hyväksytysti tehtävän edellyttämän koulutuksen ja joka on Poliisihallituksen kanssa tekemänsä sitoumuksen mukaan sitoutunut tehtävään.

Ennen sitoumuksen tekemistä Poliisihallituksen tulee hankkia reservipoliisiksi hakeneesta henkilöstöstä turvallisuusselvityslain (726/2014) tarkoittama perusmuotoinen turvallisuusselvitys.

LUONNOS 15.3.2018

4 §

Reservipoliisin tehtävät normaaliolojen häiriötilanteissa

Reservipoliisin tehtävänä on normaaliolojen häiriötilanteissa ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa, suorittaa liikenteen ohjausta, eristettyjen alueiden vartiointia sekä kiinniotettujen kuljetuksia ja vartiointia.

Reservipoliisin tehtävänä voi lisäksi olla muita poliisin toimintaa tukevia tehtäviä. Reservipoliisi toimii tehtävässään poliisin apuna ja välittömässä ohjauksessa.

5 §

Reservipoliisin tehtävät poikkeusoloissa ja puolustustilassa

Reservipoliisin tehtävänä on poikkeusolojen tai puolustustilan aikana suorittaa yhdessä poliisimiehen kanssa tämän apuna ja ohjauksessa kaikkia poliisin tehtäviä.

6 §

Toimivaltuudet ja velvollisuudet

Reservipoliisin velvollisuuksista säädetään poliisilain 1, 7 ja 8 luvuissa (872/2011).

Normaaliolojen häiriötilanteissa reservipoliisi voi käyttää tehtäviensä suorittamiseksi niitä poliisin toimivaltuuksia, joihin hän on saanut koulutuksen ja joista on säädetty poliisilain 2 luvun 1 §:ssä, 2 §:n 1 ja 3 momentissa, 3 §:n 1 momentissa, 5 §:n 1 momentissa, 6, 7 §:ssä, 10 §:n 1 momentissa, 11, 12, 13, 14, 18 ja 20 §:ssä ja 3 luvussa.

Poikkeusolojen ja puolustustilan aikana reservipoliisilla on oikeus käyttää kaikkia niitä poliisin toimivaltuuksia, joihin hän on saanut koulutuksen.

Reservipoliisi voi käyttää toimivaltuuksia vain poliisimiehen apuna ja välittömässä ohjauksessa. Reservipoliisin on lisäksi noudatettava niitä käskyjä, määräyksiä ja ohjeita, joita hänen esimiehekseen määrätty poliisimies antaa.

7 §

Oikeus voimakeinojen käyttöön

Reservipoliisilla on normaaliolojen häiriötilanteissa, poikkeusoloissa ja puolustustilassa tehtävää suorittaessaan oikeus henkilön paikalta poistamiseksi, vapautensa menettäneen pakene-
misen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

Vastuuvapausperusteesta ja rangaistusvastuun lievennyksestä voimakeinojen käytön liioittelussa säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Sallittuihin voimankäyttövälineisiin ja niiden kantamiseen sekä vaadittavaan voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutukseen sovelletaan mitä poliisilaissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään.

Varautumisesta voimakeinojen käyttöön ja käytöstä varoittamiseen noudatetaan poliisilain 2 luvun 18 §:ssä säädettyä.

LUONNOS 15.3.2018

8 §

Ampuma-aseen käyttö

Reservipoliisilla on oikeus normaaliolojen häiriötilanteissa, poikkeusoloissa ja puolustustilassa ampuma-aseen käyttöön poliisilain 2 luvun 19 §:ssä säädettyllä tavalla.

9 §

Henkilökortti ja varusteet

Reservipoliisilla on Poliisihallituksen vahvistama henkilökortti. Henkilökortti on pidettävä palveluksessa mukana ja tarvittaessa tai vaadittaessa esitettävä, kun se virkatehtävää vaarantamatta on mahdollista.

Reservipoliisi on velvollinen palveluksessa käyttämään virkapukua, kun virkatehtävän laatu tai luonne sitä edellyttää. Virkapukua käytettäessä on vaatetuksessa oltava reservipoliisin asemaa osoittava yksilöinti.

Valtio varustaa reservipoliisin tehtävien edellyttämällä suoja- ja voimankäyttövälineillä. Reservipoliisi ei saa tehtävässään käyttää muita voimankäyttövälineitä kuin mihin hän on saanut koulutuksen.

10 §

Reservipoliisihenkilöstön koulutus

Reservipoliisin on suoritettava Poliisihallituksen vahvistaman koulutussuunnitelman mukainen koulutus. Poliisihallitus kutsuu reservipoliisihenkilöstön tehtävän edellyttämään koulutukseen sekä muuhun koulutussuunnitelman mukaiseen koulutukseen.

Reservissä olevan on kutsun saatuaan osallistuttava koulutussuunnitelman mukaiseen koulutukseen tai harjoitukseen, jos se voi tapahtua haittaamatta hänen työ- tai virkasuhteesta johtuvia sitoumuksiaan tai tuottamatta hänelle muutoin kohtuutonta haittaa.

11 §

Sitoumus

Reservipoliisin 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla tekemä sitoumus voidaan purkaa asianomaisen henkilön tai Poliisihallituksen kirjallisella ilmoituksella.

Asianomainen henkilö ei kuitenkaan saa purkaa sitoumusta puolustustilalaissa tarkoitetun puolustustilan aikana, jos sitoumuksen purkamisen tarkoituksena on välttää puolustustilalaissa tai asevelvollisuuslaissa säädetty velvollisuudet.

12 §

Reservipoliisin nimittäminen virkasuhteeseen

Reservipoliisihenkilöstöön kuuluva voidaan nimittää 2 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä poliisihallinnon valtion virkamieslain 9 §:ssä säädettyyn määräaikaiseen virkasuhteeseen, jolloin hänen palvelussuhteensa ehdot määräytyvät siten kuin valtion virkamiesten osalta on säädetty.

Valtion palveluksessa olevalle henkilölle on myönnettävä palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä tässä pykälässä tarkoitetun palvelussuhteen ajaksi.

LUONNOS 15.3.2018

Työ- tai virkasuhdetta, joka tässä pykälässä tarkoitettuun palvelussuhteeseen nimitettävällä tuolloin on, ei hänen työnantajansa saa tämän palvelussuhteen takia päättää eikä sen aikana irtisanoa.

Tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen päätyttyä tai keskeydyttyä henkilöllä on oikeus palata virka- tai työsuhteeseensa siten kuin maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta annetun lain (305/2009) 4 §:ssä säädetään.

13 §

Palvelussuhteen päättäminen

Sen lisäksi, mitä valtion virkamieslaissa säädetään virkasuhteen päättämisestä, tässä laissa tarkoitettu palvelussuhde voidaan irtisanoa, jos edellytykset, joissa valtioneuvosto on päättänyt poliisin täydentämisestä, päättyy.

14 §

Reservipoliisirekisteri

Poliisihallitus voi ylläpitää henkilörekisteriä reservipoliisihenkilöstöstä. Reservipoliisirekisteriin talletettaviin tietoihin sovelletaan nimikirjalain (1010/1989) 4 §:ää.

Henkilöä koskevat tiedot on poistettava reservipoliisirekisteristä viimeistään kahden vuoden kuluessa siitä, kun Poliisihallituksen kanssa tehty sitoumus on purettu.

Tässä laissa tarkoitetussa valtion palvelussuhteessa olevan tai olleen henkilön henkilötietoihin sovelletaan valtion palvelussuhteita koskevaa lainsäädäntöä.

15 §

Tarkemmat säännökset

Reservipoliisihenkilöstön varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutumisesta sekä sitoumuksen ehdoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

16 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

poliisilain 1 luvun 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisilain (872/2011) 1 luvun 10 §:n 3 momentti seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

10 §

Virkapuku

Muu kuin poliisimies ei saa käyttää poliisin virkapukua tai virka-asustetta. Kukaan ei myöskään saa käyttää tällaista pukua tai asustetta erehdyttävästi muistuttavaa asua tai pukinetta sillä tavoin, että se voi saada aikaan vaikutelman käyttäjän asemasta poliisimiehenä. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske 1 momentissa tarkoitetun ylivartijan tai vartijan taikka reservipoliisin oikeutta käyttää säädettyä virkapukua tai virka-asustetta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 _____.

3.

Laki

poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 b § sellaisena kuin se on laeissa 873/2011 ja 1096/2015.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

4.

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 3 luvun 7 §:n 1 momentin 7 kohta seuraavasti:

3 luku

Viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenettely, nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

7) sisäministeriön toimialan viraston päällikön välittömänä alaisena toimivan päällikön ja johtajan virka, poliisilaissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka, suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka, poliisihallinnon virka, jonka tehtäviin kuuluu muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoon I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja, rajavartiolaitoksen virka sekä reservipoliisista annetussa laissa (xx/20xx) tarkoitettu reservipoliisin määräaikainen virkasuhde;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ .

5.

Laki

ampuma-aselain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ampuma-aselain (1/1998) 1 luvun 17 §:n 1 momentin 14 kohta, sellaisena kuin se on laissa 689/2013 ja
lisätään 1 luvun 17 §:n 1 momenttiin uusi 15 kohta seuraavasti:

1 luku

Soveltamisala

17 §

Tämä laki ei koske:

14) kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaista Yhdistyneiden kansakuntien yleis-sopimusta täydentävän, ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja laittoman kaupan torjuntaa koskevan lisäpöytäkirjan (YK:n ampuma-asepöytäkirja) 10 artiklan täytäntöönpanosta ja ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden vientiluvasta ja tuonti- ja kauttakuljetusmenettelyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 258/2012 (*asevientiasetus*) soveltamisalaan kuuluvien esineiden vientiä ja asetuksessa tarkoitettua kauttakuljetusta;

15) reservipoliisin ampumakoulutuksia ja -harjoituksia, jotka ovat poliisin järjestämiä ja toteutetaan poliisimiehen johdossa ja valvonnassa valtion omistamilla ampuma-aseilla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä päivänä _____ kuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Sisäministeri Kai Mykkänen

2.

Laki

poliisilain 1 luvun 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisilain (872/2011) 1 luvun 10 §:n 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

1 luku

Yleiset säännökset

Yleiset säännökset

10 §

10 §

Virkapuku

Virkapuku

Muu kuin poliisimies ei saa käyttää poliisin virkapukua tai virka-asustetta. Kukaan ei myöskään saa käyttää tällaista pukua tai asustetta erehdyttävästi muistuttavaa asua tai pukinetta sillä tavoin, että se voi saada aikaan vaikutelman käyttäjän asemasta poliisimiehenä. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske 1 momentissa tarkoitettua ylivartijan tai vartijan taikka täydennyspoliisin oikeutta käyttää säädettyä virkapukua tai virka-asustetta

Muu kuin poliisimies ei saa käyttää poliisin virkapukua tai virka-asustetta. Kukaan ei myöskään saa käyttää tällaista pukua tai asustetta erehdyttävästi muistuttavaa asua tai pukinetta sillä tavoin, että se voi saada aikaan vaikutelman käyttäjän asemasta poliisimiehenä. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske 1 momentissa tarkoitettua ylivartijan tai vartijan taikka *reservipoliisin* oikeutta käyttää säädettyä virkapukua tai virka-asustetta.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta
20 .*

4.

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 3 luvun 7 §:n 1 momentin 7 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 luku

Viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenettely, nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

7) sisäministeriön toimialan viraston päällikön välittömänä alaisena toimivan päällikön ja johtajan virka, poliisilaisissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka, suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka, poliisihallinnon virka, jonka tehtäviin kuuluu muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoon I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja, sekä rajavartiolaitoksen virka;

Ehdotus

3 luku

Viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenettely, nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

7) sisäministeriön toimialan viraston päällikön välittömänä alaisena toimivan päällikön ja johtajan virka, poliisilaisissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka, suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka, poliisihallinnon virka, jonka tehtäviin kuuluu muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoon I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja, rajavartiolaitoksen virka sekä *reservipoliisista annetussa laissa (xx/20xx) tarkoitettu reservipoliisin määräaikainen virkasuhde*;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

5.

Laki

ampuma-aselain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ampuma-aselain (1/1998) 1 luvun 17 §:n 1 momentin 14 kohta, sellaisena kuin se on laissa 689/2013 ja
lisätään 1 luvun 17 §:n 1 momenttiin uusi 15 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

1 luku

Soveltamisala

Soveltamisala

17 §

17 §

Tämä laki ei koske:

Tämä laki ei koske:

14) kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaista Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimusta täydentävän, ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja laittoman kaupan torjuntaa koskevan lisäpöytäkirjan (YK:n ampuma-asepöytäkirja) 10 artiklan täytäntöönpanosta ja ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden vientiluvasta ja tuonti- ja kauttakuljetusmenettelyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 258/2012 (*asevientiasetus*) soveltamisalaan kuuluvien esineiden vientiä ja asetuksessa tarkoitettua kauttakuljetusta.

14) kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaista Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimusta täydentävän, ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja laittoman kaupan torjuntaa koskevan lisäpöytäkirjan (YK:n ampuma-asepöytäkirja) 10 artiklan täytäntöönpanosta ja ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden vientiluvasta ja tuonti- ja kauttakuljetusmenettelyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 258/2012 (*asevientiasetus*) soveltamisalaan kuuluvien esineiden vientiä ja asetuksessa tarkoitettua kauttakuljetusta;

15) *reservipoliisin ampumakoulutuksia ja -harjoituksia, jotka ovat poliisin järjestämiä ja toteutetaan poliisimiehen johdossa ja valvonnassa valtion omistamilla ampuma-aseilla.*

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .