Poliisitarkastaja Sami Kalliomaa 18.10.2018 POL-2018-42456

Puolustusvaliokunta
PuV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä laiksi reservipoliisista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 137/2018 vp)

1 Asia

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 137/2018 vp reservipoliisia koskevaksi lainsäädännöksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki reservipoliisista ja samalla kumottaisiin 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.

2 Yleistä

Poliisihallitus on ilmoittanut kannattavansa haketta ja pitävänsä sitä perusteltuna ja tarpeellisena. Poliisihallitus on osallistunut hallituksen esityksen laatimiseen työryhmässä ja esittänyt lakiin lisättäväksi joitakin operatiivisia tarpeita, joista keskeisimmät kuvattu jäljempänä.

Turvallisuusympäristömme on viimevuosina ollut voimakkaan muutoksen kohteena. Uudenlaiset monimuotoiset ja viranomaisten välisiä rajapintoja hyödyntävät uhkakuvat ovat asettaneet uusia vaatimuksia viranomaisten toiminnalle ja yhteistyölle. Muuttuneessa tilanteessa korostuvat yhteiskunnan ja viranomaisten varautuminen.

Nykyinen lainsäädäntö poliisin henkilöstön täydentämiseksi on jäänyt ajastaan jälkeen ja järjestelmä on toimimaton. Samaan aikaan tarve poliisin reserville on kasvanut entisestään. Poliisi tarvitsee uskottavan ja toimintakykyisen reservin.

Reservipoliisi olisi osa poliisin varautumista kriisien varalle, normaaliolojen häiriötilanteisiin, poikkeusoloihin tai puolustustilaan. Toisin kuin päivittäistoimintaa, kriisitilanteisiin varautumista ei voi rakentaa toiselta

viranomaiselta saatavan virka-avun varaan. Kriisitilassa jokainen viranomainen tarvitsee oman reservinsä.

Reservipoliisi toimisi poliisin valmiuden säätelyvälineenä yllättävissä, tilapäisissä ja laajoja henkilöresursseja sitovissa tilanteissa, joihin ei ole mahdollista eikä myöskään tarkoituksenmukaista varautua poliisin pysyvin resurssein. Tällaisia tilanteita voivat poikkeusolojen ja puolustustilan lisäksi olla erilaiset normaaliolojen häiriötilanteet, kuten esimerkiksi maahanmuuttoaalto, suuronnettomuus, luonnonkatastrofi tai esimerkiksi nykyuhkakuvien mukainen vieraiden toimijoiden johtama operaatio, jolla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnan toimintakykyyn. Reservipoliisin tarkoituksena olisi toimia poliisin apuna poliisitoimintaa tukevissa tehtävissä ja samalla vapauttaa ammattipoliiseja koulutuksensa mukaisiin poliisin ydintehtäviin.

Reservipoliisin käyttöalan laajentuessa myös normaaliolojen häiriötilanteisiin, järjestelmä kykenisi aiempaa paremmin vastaamaan muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen, jossa häiriötilanteet voivat nopeasti eskaloitua vaikeammin hallittaviksi tilanteiksi ja poikkeusoloiksi. Reservipoliisihenkilöstön käyttöönotto normaalioloissa mahdollistaisi tehokkaamman varautumisen poikkeusolojen varalle.

Reservipoliisien rekrytoimisessa hyödynnettäisiin turvallisuusviranomaisten välistä yhteistyötä. Poliisi ja puolustusvoimat ovat laatineet sopimuksen yhteistyöstä reservipoliisin rakentamiseen liittyvässä selvitystyössä ja tarkoituksena on muun muassa yhteistyössä suunnata rekrytointia puolustusvoimien sijoituksesta vapautuville sotilaspoliisikoulutuksen saaneille henkilöille. Saadun koulutuksen hyödyntäminen uusissa sisäisen turvallisuuden tehtävissä olisi molempien osapuolien tarpeita palvelevaa kokonaisturvallisuusajatteluun perustuvaa yhteistyötä.

3 Taloudelliset vaikutukset

Poliisihallitus on esittänyt edellytyksenä reservipoliisijärjestelmän rakentamiselle erillisen, poliisin toimintamenojen ulkopuolisen rahoituksen.

Reserviä ei ole mahdollista kehittää operatiivisen toiminnan kustannuksella eikä sillä saa olla negatiivista vaikutusta varsinaisen poliisitoiminnan resursointiin.

Poliisihallitus on esittänyt vuoden 2019 täydentävään talousarvioon 2,174 miljoonan euron kertakustannusta reservipoliisijärjestelmän käyttöönottoon liittyviin varustehankintoihin sekä koulutukseen. Reservin ylläpidon pysyvien kustannusten yhteismäärä vuositasolla tulee jatkovuosina olemaan noin 250 000 euroa.

Palkkakustannukset käyttöönoton jälkeen henkilösivukuluineen olisivat todennäköisesti kuukausitasolla noin 4 000—4 500 euroa yhtä reservipoliisia kohden. Todennäköistä on, että reservipoliiseja ei olisi käyttöön otettaessakaan tarpeen nimittään virkaan koko reserviä kerrallaan. Esimerkiksi sadan reservipoliisin nimittäminen virkasuhteeseen maksaisi siten noin 400 000—450 000 kuukaudessa.

4 Mahdollisuus aseen kantamiseen ja käyttöön

Poliisihallitus on lainsäädäntöhankkeen yhteydessä kantanaan esittänyt lakiin lisättäväksi mahdollisuuden reservipoliisien aseistamiseen käyttöönoton yhteydessä niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa ja puolustustilassakin.

Poliisin tehtäviä ei ole mahdollista jaotella sen perusteella tarvitaanko tehtävissä asetta vai ei. Mikä tahansa arkipäiväinen poliisitehtävä voi muuttua yllättäen voimankäyttö- tai hätävarjelutilanteeksi, jossa poliisi joutuu turvautumaan jopa aseenkäyttöön. Niin ikään tällainen tilanne saattaa tulla eteen milloin tahansa poliisin partioidessa kaupungilla ilman nimenomaista virkatehtävääkin. Tällaisissa ennalta arvaamattomissa ja täysin yllättäen eteen tulleissa tilanteissa poliiseilla on toimimisvelvollisuus ja toisaalta sivullisilla oikeus odottaa poliisilta välitöntä reagointia tilanteeseen. Yleisön odotusten näkökulmasta sillä ei ole eroa onko kyseessä ammattipoliisi vai reservipoliisi.

Lakiehdotuksen mukaan reservipoliisi tulisi käyttämään tehtävissään virkapukua. Viime vuosina yhä useammin muun muassa erilaisten terrorityyppisten iskujen yhteydessä virkapukuiset viranomaiset ovat valikoituneet iskujen kohteiksi. Vaikka reservipoliiseja tultaisiin käyttämään ehdotuksessa kuvatuissa poliisin ydintoimintaa tukevissa tehtävissä, voi myös reservipoliisi milloin tahansa ja täysin ennalta arvaamatta joutua tilanteeseen, jossa tämä joutuu hätävarjeluna käyttämään jopa äärimmäisiä voimakeinoja oman tai sivullisen hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Edellä kuvatusta syystä reservipoliisilta ei tulisi rajata pois mahdollisuutta aseen tai muun poliisille hyväksytyn voimankäyttövälineen kantamiseen ja käyttöön, silloin kuin heidät on valtioneuvoston päätöksellä otettu käyttöön normaaliolojen häiriötilanteessa, poikkeusoloissa tai puolustustilassa. Sen sijaan reservipoliiseilta tulisi edellyttää voimankäyttövälineiden osalta samaa käyttökoulutusta kuin ammattipoliiseilta.

5 Toiminnallinen harjoittelu

Poliisihallitus on lainsäädäntöhankkeen yhteydessä kantanaan esittänyt lakiin lisättäväksi mahdollisuutta reservipoliisin osallistumisesta poliisitoiminnan yhteydessä järjestettävään toiminnalliseen harjoitteluun, josta päättäisi poliisiylijohtaja.

Poliisin reserviä muodostettaessa ja järjestelmää kehitettäessä on tärkeää huomioida aiemman ja toimimattomaksi jääneen täydennyspoliisijärjestelmän puutteet ja heikkoudet, jotka ovat osaltaan johtaneet järjestelmän näivettymiseen. Näitä puutteita on selvitetty laajasti täydennyspoliisijärjestelmän tilaa ja kehittämistä koskevassa tarkastelussa. Keskeisenä puutteena vanhassa järjestelmässä on ollut toiminnan ja toiminnallisen harjoittelun puute.

Uutta reservipoliisijärjestelmää kehitettäessä olisi erittäin tärkeää turvata tosiasiallinen mahdollisuus reservin harjoituttamiseen heille tarkoitetuissa

tehtävissä myös poliisitoiminnan yhteydessä. Harjoittelu voidaan jakaa harjoitusolosuhteissa tapahtuvaan harjoitteluun sekä poliisitoiminnan yhteydessä tapahtuvaan toiminnalliseen harjoitteluun. Harjoitusolosuhteissa tapahtuva harjoittelu voidaan järjestää yhteistyössä julkisoikeudellisten tai vapaaehtoisten yhteisöjen kanssa ja se on mahdollista jättää sääntelyn ulkopuolelle.

Sen sijaan poliisitoiminnan yhteydessä tapahtuva toiminnallinen harjoittelu tulisi ottaa huomioon nyt säädettäväksi esitetyn lain yhteydessä. Toiminnallinen harjoittelu on ensiarvoisen tärkeää paitsi motivaation ja toimintakyvyn ylläpidon kannalta, myös tehtäviin oppimisen sekä toisaalta reservin käytön ja käytettävyyden harjoittelun kannalta.

Harjoitteluun kutsuttaisiin reservipoliiseja vuoro vuosin noin sadasta muutamaan sataan henkilöä vuodessa. Harjoittelu tapahtuisi esimerkiksi etukäteen tiedossa olevien suurten yleisötapahtumien yhteydessä.

Toiminnallisen harjoittelun yhteydessä reservipoliiseilla tulisi olla mahdollisuus liikenteen ohjaamiseen, kohteiden tai alueiden vartioimiseen tai eristämiseen, järjestyksen valvontaan sekä kuljetustehtäviin osallistumiseen. Muutoin itsenäisiä toimivaltuuksia harjoittelun yhteydessä ei ole tarpeen säätää.

Poikkeusoloja ajatellen toimintakykyisen järjestelmän luominen edellyttää, että reservipoliisit pääsevät normaalioloissa harjoittelemaan mahdollisimman aidoissa tehtävissä ja samoilla välineillä kuin poikkeusoloissa, jotta he olisivat valmiita ja toimintakykyisiä myös silloin, kun valtioneuvosto päättää resurssin käyttöönotosta.

6 Reservipoliisin koulutus

Lähtökohtana reservipoliisin koulutuksessa olisi kattavuudeltaan riittävä ja ulkoisestikin tarkasteltuna uskottava koulutus siten, että se antaa valmiudet toimia virkasuhteessa reservipoliisille kuuluvissa tehtävissä poliisimiehen ohjauksessa.

Reservipoliisin koulutus johdettaisiin poliisin ammattikorkeakoulututkinnon tutkinnon sisällöstä ja kattaisi sieltä reservipoliisiin tehtäviin ja toimenkuviin liittyvät osa-alueet. Näiden aihealueiden osalta koulutus sisältäisi riittävät perusteet huomioiden kuitenkin, että reservipoliisit toimivat ammattipoliisin ohjauksessa. Poikkeuksen edellä mainitusta pääsäännöstä tekee voimankäyttövälineisiin liittyvä käyttökoulutus, jonka tulisi olla sama kuin ammattipoliiseilla.

Reservipoliisin peruskoulutus on suunniteltu toteutettavaksi moduulimuotoisena koulutuksena, koostuen neljästä erillisestä moduulista, joiden yhteyteen olisi mahdollista järjestää yhteensä 160 tuntia lähiopetusta. Koulutuksen perustana ja ensimmäisenä moduulina olisi turvallisuusalalla käytössä oleva järjestyksenvalvojan koulutus, jonka lisäksi koulutettaisiin reservipoliisien tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta tarvittavia opinto-osia poliisin ammattikorkeakouluopinnoista.

Reservipoliisin koulutusta ei tule verrata ammattipoliisin koulutukseen vaan koulutusvaatimukset on suhteutettava tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Tästä lähtökohdasta yllä mainittuihin puitteisiin on rakennettavissa kattava koulutus. Lisäksi on huomioitava, että osaaminen ja valmiudet toimia tehtävissä ei tule ainoastaan peruskoulutuksesta vaan säännöllisestä harjoittelusta ja osaamisen ylläpidosta.

Koulutuksen sisällöstä vastaisi Poliisihallitus sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja koulutuksen järjestämisestä edellä mainittujen lisäksi alustavien keskustelujen mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistys. Siltä osin kuin vastuu kouluttamisesta keskinäisellä sopimuksella siirtyy Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle, poliisi vastaa koulutuksen laadunvalvonnasta. Esimerkiksi voimankäyttökoulutuksen osalta tämä käytännössä toteutuu siten, että kouluttajalla tulee olla Poliisiammattikorkeakoulun antama kouluttajalisenssi voimassa vastaavasti kuten poliisilaitoksissa voimankäyttökoulutusta antavilla henkilöillä. Lisäksi poliisilla olisi mahdollisuus osallistua valvojana koulutustapahtumiin.