OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

22.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI RESERVIPOLIISISTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 137/2018 VP)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta (HE 137/2018 vp). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleiset huomiot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki reservipoliisista ja kumottavaksi nykyinen sääntely täydennyspoliisista sekä tehtäväksi tarvittavat tarkistukset muuhun lainsäädäntöön. Puolustusvaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (PuVL 18/2018 vp). Esitys on myös perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä, mutta se ei ole vielä antanut asiasta lausuntoa.

Reservipoliisista annettavan lain säätämistä voidaan pitää sinänsä perusteltuna (ks. PuVL 18/2018 vp, s. 2, 6). Esitykseen sisältyy sääntelyä eri asteisen julkisen vallan käyttämisestä: Kyse voisi olla päätöksistä ja toimista, jotka tehtäisiin yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuisi yksityisiin oikeussubjekteihin. Kyse voisi olla myös voimakeinojen kohdistamisesta luonnollisiin henkilöihin. (Ks. HE 1/1998 vp, s. 74.) Julkisen vallan käytöstä tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 119 §:n 2 momentin sekä 124 §:n mukaisesti säätää lailla. Lailla säätämisen vaatimusta perustelevat myös lakiehdotusten perusoikeuskytkennät, joita liittyy muun ohella voimakeinojen käyttöä koskeviin säännöksiin. Ehdotettujen perusoikeusrajoitusten on perustuttava lakiin (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Kyse voisi olla myös sellaisista yksilön oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta keskeisistä seikoista, joista perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tulee säätää lailla.

Oikeusministeriö on antanut asian aiemmassa valmisteluvaiheessa sisäministeriölle lausunnon (OM 60/43/2018, 8.5.2018), jossa tuotiin esille useita lakiehdotuksen ja sen perustelujen täydentämis- ja korjaamistarpeita (muun ohella reservipoliisihenkilöstön käyttöönottoa koskevaan

päätöksentekomenettelyyn sekä reservipoliisin tehtäviin ja toimivaltuuksiin liittyen). Oikeusministeriön ehdotukset on otettu pääosin huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Eräisiin oikeusministeriön toimialaan kuuluviin keskeisiin seikkoihin on kuitenkin vielä syytä kiinnittää huomiota.

Esityksen kytkökset valmiuslakiin

Reservipoliisilakiehdotuksen (1. lakiehdotus) 2 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvosto voisi päättää poliisin henkilöstön täydentämisestä reservipoliisihenkilöstöllä normaaliolojen häiriötilanteessa, valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa tai puolustustilalaissa (1083/1991) tarkoitetussa puolustustilassa

Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvassa valmiuslaissa säädetään poikkeusolojen toteamismenettelystä ja toimivaltuuksien käyttöönottomenettelystä. Nämä menettelyt eivät sovellu reservipoliisijärjestelmän käyttöönottoa koskevaan päätöksentekoon, vaan siinä voitaisiin noudattaa samaa päätöksentekomenettelyä kuin normaaliolojen häiriötilanteissa. Vaikka normaaliolojen häiriötilanteen käsitettä voidaan pitää epäselvänä ja tulkinnanvaraisena, on syytä ottaa huomioon se puolustusvaliokunnan esiin tuoma seikka, että kyseistä käsitettä ei ole mahdollista määritellä tyhjentävästi. Reservipoliisin käyttöönotto olisi joka tapauksessa erittäin poikkeuksellinen ja harvinainen tilanne. (PuVL 18/2018 vp, s. 3.)

Voimassa olevan sääntelyn (laki poliisin hallinnosta, 110/1992, 15 b §:n 1 momentti, 873/2011) mukaan valtioneuvosto voi määrätä poliisin henkilöstöä täydennettäväksi erityisellä täydennyspoliisihenkilöstöllä, jos se on tarpeen valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi. Tämä säännös vastaa päätöksentekomenettelyltään aiempaa sääntelyä (poliisilaki, 493/1995, 42 §:n 1 momentti). Lakiehdotuksessa ehdotettua valtioneuvoston yksinomaista päätöksentekovaltaa reservipoliisin käyttöönotossa voidaan pitää asianmukaisena.

Esitykseen sisältyvään 5. lakiehdotukseen sisältyy ehdotus valmiuslain 98 §:n muuttamisesta siten, että käsite ”täydennyspoliisitehtäviin” korvattaisiin käsitteellä ”reservipoliisitehtäviin”. Esitetty valmiuslain muutos on luonteeltaan tekninen eikä sen tekemiselle ole nähtävissä esteitä.

Reservipoliisin nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen

Reservipoliisilakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaisesti reservipoliisihenkilöstöön kuuluva voitaisiin nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen normaaliolojen häiriötilanteessa taikka poikkeusoloissa tai puolustustilassa. Tämän järjestelyn valtiosääntöoikeudellisen asianmukaisuuden arviointi kytkeytyy olennaisesti perustuslain 124 §:ään, vaikkakin re-

servipoliisit ehdotetaan toimimaan määräaikaisissa virkasuhteissa. Perustuslain 124 §:n 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. (Ks. HE 1/1998 vp, s. 178–179, PeVM 10/1998 vp, s. 35.)

Reservipoliisien määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisellä voitaisiin muodollisesti välttää tarve ottaa huomioon perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset. Perustuslakivaliokunta edellytti poliisilakiesityksestä antamassaan lausunnossa täydennyspoliisin toimivaltuuksien rajaamista sivullisen voimankäyttöoikeuteen perustuslain 124 §:n nojalla. Valiokunta perusti kantansa kyseisen, poliisivaltuuksien yksityistämistä tarkoittaneen ehdotuksen perustuslainvastaisuudesta siihen, että säännösehdotus oli täydennyspoliisin aseman, tehtävien ja toimivaltuuksien näkökulmasta hyvin avoin ja yksilöimätön. (PeVL 67/2010 vp.) Tästä ei liene yksiselitteisesti pääteltävissä, ettei reservipoliisijärjestelmää olisi mahdollista kehittää perustuslain 124 §:n rajoissa yksityisen turvallisuusalan toimijoita sopimusperusteisesti hyödyntävään suuntaan. Esitetyt reservipoliisin pääasialliset tehtävät olisivat, ainakin normaaliolojen häiriötilanteissa, sellaisia, joita voivat voimassa olevan lainsäädännön nojalla rajoitetusti hoitaa esimerkiksi järjestyksenvalvojat ja vartijat. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä ei tule käyttää järjestelyyn liittyvien valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten kiertämiseen.

Poliisin toimintaa tukevat reservipoliisin tehtävät

Reservipoliisista ehdotetun lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että normaaliolojen häiriötilanteissa reservipoliisilla voisi olla 1 momentissa mainittujen tehtävien lisäksi muita poliisin toimintaa tukevia tehtäviä. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyse voisi olla esimerkiksi asiantuntijatehtävistä ja hallinnollisista tehtävistä. Lisäksi perusteluissa todetaan, että säännös olisi luonteeltaan ennemminkin informatiivinen kuin asia, joka vaatisi lailla säätämistä.

Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Viranomaisen toimivalta ja tehtävät tulee yksilöidä laissa riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. (Ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 51/2006 vp.) Ehdotettu säännös poliisin toimintaa tukevista reservipoliisihenkilöstön tehtävistä jättää avoimeksi, mitä reservipoliisin tehtävät normaaliolojen häiriötilanteissa kaikkiaan voisivat olla. Lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitun valossa on kysyttävä, onko säännökselle ylipäänsä tarvetta. Säännöstä olisi joko täsmennettävä tai se olisi syytä jättää pois säädöksestä riippuen siitä, millaisista poliisin toimintaa tukevista tehtävistä on kyse.

Reservipoliisin toiminta poliisin apuna ja välittömässä ohjauksessa

Reservipoliisilakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa ja 6 §:n 3 momentissa reservipoliisin tehtävien suorittaminen ja toimivaltuuksien käyttö sidottaisiin poliisin apuna olemiseen ja poliisin välittömään ohjaukseen. Lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin yksityiskohtaisista perusteluista on luettavissa, että lakitekstin termi ”välittömässä ohjauksessa” olisi käytännössä jaoteltavissa ”läheisempään välittömään ohjaukseen” ja muuhun välittömään ohjaukseen. Perusteluissa on kuvattu välitöntä ohjausta muun ohella siten, että ammattipoliisin tulisi olla vähintään radioyhteydessä reservipoliisijoukkoon ja että reservipoliisi toimisi kansalaisten ja yleisön keskuudessa suoritettavissa tehtävissä läheisemmässä välittömässä ohjauksessa. Välittömän ohjauksen läheisyyden sisältö olisi perustelujen mukaan tehtävästä riippuvaista.

Ehdotuksessa jätetään ongelmallisella tavalla verrattain avoimeksi ja harkinnanvaraiseksi se, mitä välittömässä ohjauksessa kulloinkin tarkoittaisi. Esitetyn perusteella vaikuttaa jäävän mahdollisuus reservipoliisin poliisin toimivaltuuksien käyttöön, myös voimakeinojen käyttöön, ilman ohjaavan ja valvovan ammattipoliisin välitöntä läsnäoloa. Perustelutekstien kirjaukset välittömän ohjauksen sisällöstä ovat osin ristiriitaisia sen ehdotuksessa todetun seikan kanssa, että reservipoliisia ei olisi tarkoitettu itsenäiseksi toimijaksi.

Reservipoliisin toimivaltuudet ja niiden käyttöön tarvittava koulutus

Reservipoliisista annettavaksi ehdotetun lain 6 §:ssä säädettäisiin reservipoliisin toimivaltuuksista. Normaaliolojen häiriötilanteiden toimivaltuudet yksilöitäisiin viittauksin poliisilain säännöksiin, minkä lisäksi käytettävien toimivaltuuksien tulisi olla tehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä ja reservipoliisilla tulisi olla niihin koulutus. Poikkeusoloissa tai puolustustilan aikana reservipoliisi voisi käyttää kaikkia niitä poliisin toimivaltuuksia, jotka ovat reservipoliisin tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä ja joihin hän on saanut koulutuksen. Poikkeusoloissa tai puolustustilan aikana reservipoliisi voisi 5 ja 6 §:n mukaan suorittaa kaikkia poliisin tehtäviä poliisin apuna.

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa todetaan, että reservipoliisin on suoritettava hyväksytysti valtioneuvoston asetuksella säädetyt vaatimukset täyttävän koulutussuunnitelman mukainen koulutus. Lisäksi voimakeinojen käyttökoulutuksesta säädettäisiin 7 §:n 4 momentissa. Koulutuksen sisältöön kohdistuvia vaatimuksia on kuvattu mainittujen säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta avoimeksi jää muun muassa koulutuksen kesto. Puolustusvaliokunnan lausunnon mukaan kyse olisi 160 tunnin lähiopetuksesta, mitä voidaan pitää ehdottomasti liian lyhyenä koulutusjaksona erityisesti ottaen huomioon reservipoliiseille vakavimmissa kriiseissä kaavaillut tehtävät (PuVL 18/2018 vp, s. 5–6).

Reservipoliisin toimivaltuuksiin kuuluisi yksilön perusoikeussuojaan kajoavia valtuuksia, kuten oikeus mennä kotirauhan suojaamaan tilaan. Tämän vuoksi toimivaltuussääntelyn tulee olla perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamin vaatimusten mukaista (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Ehdotetussa sääntelyssä valtuudet on sidottu asianmukaisesti reservipoliisin tehtäviin ja välttämättömyyteen tehtävien suorittamisen kannalta.

Toimivaltuuksien käytön edellytykseksi ehdotetun koulutuksen sisältöä olisi syytä lakiehdotuksen 10 §:ssä täsmentää ja koulutuksen riittävyyteen ehdotettavien tehtävien kannalta kiinnittää huomiota. Koulutusta koskevaan säännökseen tulisi sisältyä myös perustuslain 80 §:n kannalta riittävä perussäännös, josta tarkempia säännöksiä voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella. Lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäväksi ehdotetulle asetuksenantovaltuudelle ei ole esitetty varsinaisia yksityiskohtaisia perusteluja, eikä säätämisjärjestysperusteluihin sisälly arviota siitä, miten asetuksenantovaltuus täyttää perustuslain 80 §:n mukaiset vaatimukset.

Lisäksi toimivaltuussääntelyä koskevana yksityiskohtana mainittakoon, että 6 §:n 2 momentin ilmaus ”poikkeusolojen ja puolustustilan” lienee syytä muuttaa muotoon ”poikkeusolojen tai puolustustilan”. Vastaavantyyppinen muotoilun muutos vaikuttaisi olevan tarpeellinen myös 7 §:n 1 momentissa ja 8 §:ssä.

Reservipoliisin oikeus ampuma-aseen ja muiden voimakeinojen käyttöön

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan reservipoliisilla olisi oikeus tietyissä tarkoituksissa käyttää sellaisia tehtävän hoitamisen kannalta välttämättömiä voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Sallitut voimankäyttövälineet lueteltaisiin pykälän 3 momentissa. Lisäksi 8 §:n mukaan reservipoliisilla olisi oikeus ampuma-aseen käyttöön poikkeusoloissa tai puolustustilan aikana. Puolustusvaliokunta piti esityksestä antamassaan lausunnossa asianmukaisena sitä, että ampuma-aseen käyttöoikeus on normaaliolojen häiriötilanteissa rajattu pois reservipoliiseilta. Se kuitenkin huomautti, että aseistamattomuudesta voi myös seurata ongelmia reservipoliisien ja heidän toimintaansa ohjaavien ammattipoliisien palvelusturvallisuuteen nähden. (PuVL 18/2018 vp, s. 4.)

Ehdotuksen tarkoittamissa voimakeinoissa olisi kyse yksilön perusoikeuksiin puuttumisesta. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä korostanut, ettei perusoikeuksiin kohdistuvia puuttumisvaltuuksia tule antaa viranomaisille laajemmin kuin siihen on välttämätöntä tarvetta. Viranomaisille tai virkamiehille ei ole katsottu olevan välttämätöntä antaa myöskään kaikkia poliisille kuuluvia toimivaltuuksia erittelemättä niitä

(PeVL 67/2010 vp, PeVL 37/2002 vp, PeVL 2/1996 vp). Vuoden 1995 poliisilain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että vakinaiseen poliisihenkilöstöön nähden tilapäistehtävissä olevalle täydennyspoliisihenkilöstölle voitiin antaa poliisimiehelle kuuluvat toimivaltuudet ja velvollisuudet ainoastaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävällä lailla (PeVL 15/1994 vp).

Lakiehdotuksen 7 §:ssä voimakeinojen käyttö on sidottu asianmukaisesti välttämättömyyteen tehtävän hoidon kannalta. Ampuma-aseenkäyttöoikeutta koskevat perustelut ovat kyseessä olevan voimankäyttökeinon luonteeseen nähden lyhyet eikä niissä muun ohella avata säännöksessä olevaa viittausta poliisilain 2 luvun 19 §:ään. Perustelut eivätkä myöskään kattavasti heijastele ehdotetun voimankäyttöoikeuden perusoikeusvaikutuksia. Kun lisäksi ottaa huomioon sen, että reservipoliisin olisi asianmukaista hoitaa tehtäviään poliisin apuna ja läsnä ollessa, ei voida pitää perusteltuna säätää reservipoliisille oikeutta ampuma-aseen käyttöön edes poikkeusoloissa tai puolustustilassa.

Reservipoliisihenkilöstön kansalaisuusvaatimus

Säännös reservipoliisihenkilöstön kansalaisvaatimuksesta 3. lakiehdotuksessa kytkeytyy perustuslain 125 §:n 1 momenttiin Suomen kansalaisuudesta julkisten virkojen kelpoisuusvaatimuksena. Tämän ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointia ei ole esitetty säätämisjärjestysperusteluissa. Kansalaisuusvaatimuksia voidaan asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180, ks. PeVL 33/2017 vp, s. 3 ja siinä viitattu aikaisempi käytäntö). Ehdotettua kansalaisuusvaatimusta perustelee reservipoliisin tehtävien ja toimivaltuuksien luonne poliisiin rinnastuvana toimijana. Poliisimiehen virkaan voidaan nimittää valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:n 1 momentin 7 kohdan (1011/2018) mukaan vain Suomen kansalainen. Ehdotettu valtion virkamieslain 7 §:n muutos reservipoliisihenkilöstön kansalaisuusvaatimuksesta on perustuslain 125 §:n 1 momentissa säädetyn mukainen. Lakiehdotuksen johtolause on kuitenkin syytä muuttaa viittaamaan muutoslakiin 1011/2018.