23.1.2019 EOAK/405/2019

Hallintovaliokunnalle

Asia: Hallituksen (HE 137/2018 vp) esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kansliasta asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Esityksen tavoitteena on saattaa lainsäädäntö vastaamaan kattavammin muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia uhkia sekä vahvistaa poliisin toimintakykyä yllättävissä tai laajoissa yhteiskunnan häiriö- tai turvallisuustilanteissa. Esityksen mukaan tähän päästäisiin luomalla poliisille toimiva ja käyttökelpoinen reservi. Reservipoliisihenkilöstö voitaisiin ottaa käyttöön paitsi poikkeusoloissa ja puolustustilassa niin myös normaaliolojen häiriötilanteissa.

Voimassa oleva sääntely täydennyspoliisista on esityksen mukaan käyttöalansa kapeuden vuoksi jättänyt säännöksen soveltamisen käytännössä olemattomaksi. Muutoksen tarvetta perustellaan esityksessä muun muassa sillä, että 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.

Poliisin toimintakyvyn vahvistaminen on kannatettava tavoite. Eri asia on, millä keinoin siihen pyritään ja millä keinoin se on tosiasiassa saavutettavissa.

Yleisperusteluissa todetaan, että esimerkkejä tilanteista, joissa poliisi olisi tarvinnut täydentämistä, on aivan viime vuosilta (s. 16). Esityksestä ei kuitenkaan suoranaisesti ilmene tällaisia konkreettisia tilanteita. Esityksessä tosin mainitaan Torniossa vuonna 2015 tehdyt turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestelytehtävät, jossa Puolustusvoimat antoi poliisille virka-apua. Ilmeisesti tällä on tarkoitettu sanoa,

että ehdotettua reservipoliisijärjestelmää olisi Tornion tapauksessa voitu käyttää sen sijaan että Puolustusvoimilta pyydettiin virka-apua. Tosin sisäministeri Mykkänen on todennut, että ”jos tulijoita olisi ollut kaksi kertaa enemmän vuonna 2015, niin reservipoliisia olisi tarvittu” (Kaleva 27.3.2018).

Konkreettisten esimerkkien esittäminen on tarpeen esimerkiksi niin, että arvioidaan, mitkä eivät ainakaan tällaisia tilanteita ole. Esimerkiksi itsenäisyyspäivänä viime vuosina järjestetyt laajat mielenosoitukset varsin hyvin ennakoitavine resurssivaatimuksineen ei tällainen voi mielestäni olla. Reservipoliiseja ei voitane nimittää virkasuhteeseen myöskään käytännön kokemuksen hankkimista varten.

Ensisijaista on huolehtia siitä, että poliisi voi mahdollisimman hyvin hoitaa tehtävänsä turvautumatta reservipoliiseihin. Huolellisesti koulutukseen valikoitu ja perusteellisesti koulutettu, riittävän vahva poliisikunta on keskeistä. Poliisin toimintakyky ja resurssit eivät saa olla niin ohuet, että vähäisemmätkin häiriöt nostaisivat tarpeen käyttää reservipoliisia.

Esitystä arvioitaessa on mielestäni huomioitava se, että reservipoliisijärjestelmän luominen ja ylläpito väistämättä syö resursseja poliisin muulta toiminnalta, mikä on ongelmallista. Jo se, että poliisi kouluttaa, ylläpitokouluttaa ja harjoituttaa reservipoliisit, on lisätehtävä poliisille: esimerkiksi kouluttajien täytynee pitkälti olla poliisimiehiä.

Ongelmallista on myös kansalaisten näkökulmasta se, että tulisi yksi univormupukuinen henkilöryhmä lisää. Tavallisen kansalaisen voi olla vaikea hahmottaa, mitä reservipoliisit ovat ja mitä toimivaltuuksia heillä kulloinkin on.

Säädöskohtaisia huomioita

2 § Reservipoliisihenkilöstön käyttöönotto

Normaaliolojen häiriötilan määritelmä on lavea. Toisaalta se näyttää rajoittuvan vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen mahdottomuuteen. Kyse ei nähdäkseni voi olla ”paikallisesta” mahdottomuudesta, vaan ensin tulee turvautua poliisin sisäisiin siirtoihin. Reservipoliisia ei myöskään voitaisi käyttää poliisin työn helpottamiseen tai esimerkiksi ylityömäärärahojen säästämiseen.

Kuten edellä on todettu, yhtäältä käyttökynnys näyttää korkealta (mitä pidän perusteltuna), mutta toisaalta todetaan muun muassa, että poliisi voisi hyödyntää reservipoliiseja tilanteissa, joissa aiemmin on tarvittu puolustusvoimia. Perusteluissa ei Torniota lukuun ottamatta konkretisoida, mitä nämä aiemmat tilanteet ovat olleet, joissa yleisen järjestyksen ylläpito on ollut mahdotonta ilman puolustusvoimia. Joka tapauksessa reservipoliisit eivät voi tulla rutiininomaisesti käyttöön ti-

lanteissa, joissa on nykyään käytetty puolustusvoimien virka-apua. Näiltä osin luonnoksen perustelut ovat ohuet. Mitään arviota reservipoliisien tulevista käyttömääristä en myöskään havainnut esitetyn.

Epäselväksi jää, millainen valtioneuvoston päätös olisi sisällöltään; voi kysyä, tulisiko sen sisällöstä säätää laissa ainakin pääpiirteissään.

3 § Reservipoliisin kelpoisuusvaatimukset

Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, millainen reservipoliisin sitoumus käytännössä olisi. Tämän vuoksi tähän mahdollisesti liittyviin ongelmiin ei voi ottaa kantaa. Pidän kuitenkin epätoivottavana, jos asia tältä osin jäisi kokonaan asetustason varaan.

Perustelujen mukaan Poliisihallitus varmistuisi haastatteluiden avulla, että reservipoliisiksi halukas on tehtävään sopiva. Seulan reservipoliisiksi on suunnitellut toimivaltuudet huomioon ottaen oltava asianmukaisen tiukka. Ehdotetun 6 §:n 2 momentin mukaan olisi mahdollista, että tietyin edellytyksin reservipoliisilla olisi käytössään kaikki poliisin toimivaltuudet.

Koska suunniteltu koulutus on todella vähäinen verrattuna poliisin koulutukseen, korostuu henkilökohtainen sopivuus tehtävään eikä riman päästä reservipoliisiksi tule olla henkilökohtaisten ominaisuuksien osalta alempana kuin mitä vaaditaan poliisiammattikorkeakouluun hyväksymiseltä. Pitäisin perusteltuna, että reservipoliisin valintamenettelyssä hyödynnettäisiin poliisiammattikorkeakoulun kokemusta ja tietotaitoa. Käsitykseni mukaan poliisiammattikorkeakoululla on parhaat edellytykset arvioida henkilön sopivuutta tehtäviin, koska koulu järjestää pääsykokeet vaadittavine testeineen poliisiammattikorkeakouluun pyrkiville.

4 § Reservipoliisin tehtävät normaaliolojen häiriötilanteissa
5 § Reservipoliisin tehtävät poikkeusoloissa ja puolustustilassa

Ehdotetun 4 §:n 1 ja 2 momentin perusteluja lukiessa herää kysymys, onko tarkoitus, että reservipoliiseissa olisi tosiasiassa kolmen ”tasoisia” reservipoliiseja. 1 momentissa luetellut tehtävät (ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta kokoontumislaissa tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa, suorittaa liikenteen ohjausta, turvatarkastuksia, eristettyjen alueiden vartiointia sekä kiinniotettujen kuljetuksia ja vartiointia) eivät perustelujen mukaan edellyttäisi perusoikeuksien ytimeen puuttuvia tai poliisin keskeisiin tehtäviin liittyviä toimivaltuuksia vaan tehtävät pystyttäisiin suorittamaan myös lyhyemmällä koulutuksella.

Ehdotetun 2 momentin mukaan reservipoliisit voisivat suorittaa myös muita poliisitoiminnan tukemiseen liittyviä tehtäviä, joissa ei tarvitse käyttää poliisin toimivaltuuksia. Perustelujen mukaan tällä tarkoite-

taan esimerkiksi kyberasiantuntijoita, jotka voivat omalla ammattitaidollaan tukea poliisin operatiivista toimintaa.

Ehdotetun 5 §:n mukaan reservipoliisin tehtävänä on poikkeusolojen tai puolustustilan aikana suorittaa kaikkia poliisin tehtäviä.

Edellä olevalla perusteella olisi siis mahdollista, että on vähemmän koulutettuja reservipoliiseja, jotka suorittavat tehtäviä, joilla ei puututa perusoikeuksien ytimiin. Näiden lisäksi olisi reservipoliiseja, jotka tukevat poliisin toimintaa omalla erityisellä ammattitaidollaan. Ja lopuksi olisi reservipoliiseja, jotka käyttävät kaikkia poliisin toimivaltuuksia.

Herää kysymys, onko riittävää, että tämä ilmenee vain perusteluista. Jos tämä on tarkoitus, tästä olisi syytä säätää laissa. Ongelmallista on myös se, miten reservipoliisin kanssa asioivan kansalaisen on mahdollista tietää, minkälaisilla toimivaltuuksilla kukin reservipoliisi asiassaan toimii.

6 § Toimivaltuudet ja velvollisuudet

Pykälän 1 momentin perusteluissa todetaan, että ”voimakeinojen käyttöön ja voimankäyttövälineisiin reservipoliisien olisi saatava vastaava koulutus kuin ammattipoliisinkin”. Pidän välttämättömänä, että koulutus tältä osin on ”sama” kuin ammattipoliiseilla. Voi todeta, että voimakeinojen käyttöön liittyvät ongelmat ovat varsin vaikeita esimerkiksi virkavastuun ja suhteellisuusperiaatteen sekä vähimmän haitan periaatteen arvioinnin näkökulmasta. Käytännön työn onnistumisen ehdoton edellytys on riittävä koulutus, joten tältä osin ei reservipoliisien osalta ole lainkaan tinkimisen varaa. Se, milloin koulutus on ”vastaava”, antaa liiaksi tulkinnanvaraa koulutuksen sisältöön ja koulutukseen käytettävään aikaan.

Pykälän 3 momentin mukaan reservipoliisi voisi käyttää toimivaltuuksia vain poliisimiehen apuna ja välittömässä ohjauksessa. Vastaava sääntely on Prüm-sopimuksen tarkoittamassa tilanteessa ja muutama vuosi sitten Pohjois-Suomessa Norjan poliisi operoi hyvinkin itsenäisesti Suomen alueella ilman Suomen polisin läsnäoloa: tapaus johti esitutkintaan.

Perustelujen mukaan välittömään ohjaukseen riittäisi radioyhteys sekä mahdollisuus siirtyä fyysisesti paikalle viivytyksettä tehtävän niin vaatiessa ja että mikäli olisi todennäköistä, että tehtävällä tarvitaan toimivaltuuksia, tulisi ohjauksen olla läheisempää kuin tehtävällä, joka ei toimivaltuuksien käyttöä todennäköisesti edellytä. Useimmissa toimivaltuuksien käyttöä edellyttävissä tilanteissa on käsitykseni mukaan riski tapahtumien nopeasta ja ennakoimattomasta etenemisestä eikä radioyhteydellä voida varmistaa tilanteen ammattimaista hoitoa.

Mielestäni tästä tulisi säätää tarkemmin esimerkiksi niin, että reservipoliisin toimivaltuuksien tai ainakin voimakeinojen käyttö edellyttäisi

ohjaavan poliisimiehen fyysistä läsnäoloa (pakottavat kiiretilanteet pois lukien), jolloin tällä olisi mahdollisuus arvioida tilanteen kehittymistä ja voimakeinojen käytön tarvetta. Tämä edistäisi kaikkien asiaan osallisten – niin toimenpiteen kohteen, kuin reservipoliisin ja ohjauksesta vastaavan poliisimiehen – oikeusturvaa.

7 § Oikeus voimakeinojen käyttöön
8 § Ampuma-aseen käyttö

Ehdotetun 7 §:n 3 momentin mukaan reservipoliisille sallitut voimankäyttövälineet ovat ampuma-aselain (1/1998) 11 §:ssä tarkoitettu kaasusumutin, etälamautin, käsiraudat, enintään 70 senttimetriä pitkä patukka ja teleskooppipatukka.

Ehdotetun 8 §:n mukaan reservipoliisilla on oikeus poikkeusoloissa ja puolustustilassa ampuma-aseen käyttöön poliisilain 2 luvun 19 §:ssä säädetyllä tavalla.

Mielestäni reservipoliisin oikeutta käyttää etälamautinta normaaliolojen häiriötilanteissa tulisi harkita. Ottaen huomioon erityisesti kansainväliset kokemukset etälamauttimen käytön vaaroista ei välinettä tulisi normaaliolojen häiriötilanteissa antaa kuin ammattilaisten käyttöön. Reservipoliisin tehtävätkään niissä tilanteissa eivät nähdäkseni välttämättä edellytä etälamautinta; sitä ei esimerkiksi ole käytössä kaikilla poliisilaitosten vartijoillakaan.

10 § Reservipoliisihenkilöstön koulutus

Perustelujen taloudellisia vaikutuksia koskevan arvion (s. 21) mukaan reservipoliisihenkilöstön peruskoulutus sisältäisi lähiopetusta kaksi viikonloppua jokaista koulutettavaksi tarkoitettua neljää opetuskokonaisuutta kohden eli yhteensä 8 viikonloppua ja siten 16 päivää. Tämän lisäksi reservipoliiseille järjestettäisiin vuosittain ylläpitokoulutusta tai harjoittelua vähintään päivä vuodessa, jonka lisäksi he suorittaisivat tarvittaessa ampumaharjoituksia.

Pidän näitä määriä kovin vähäisinä verrattaessa esimerkiksi poliisin kolmivuotiseen peruskoulutukseen ja ottaen huomioon reservipoliisille suunnitellut toimivaltuudet.

Tämänkin pykälän perusteluissa käytetään ilmaisua ”vastaavuus”, kun todetaan, että voimankäyttövälineiden koulutuksen tulisi vastata ammattipoliiseille annettua koulutusta. Viittaan edellä lausumaani ja totean, että tältä osin koulutuksen tulisi olla ”sama”.

Mahdollinen aiempi koulutus on toki mahdollista jossain määrin ottaa huomioon. Jos näin tehdään, tulee varmistua siitä, että se on ajantasaista ja nimenomaan poliisityöhön valmistavaa. Esimerkiksi kovin monen vuoden takainen sotilaspoliisikoulutuskaan ei mielestäni ole erityisen painava meriitti.

12 § Reservipoliisin nimittäminen virkasuhteeseen
13 § Palvelussuhteen päättäminen

Laissa tulisi mainita, mikä viranomainen (Poliisihallitus) nimittää ja irtisanoo reservipoliisin. Ilmeisesti lyhin irtisanomisaika olisi yksi kuukausi (valtion virkamieslaki 30§).

Muita huomioita

Olisi syytä mielestäni harkita, tulisiko reservipoliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnassa säätää sovellettavaksi esitutkintalain 2 luvun 4 §. Toisin sanoen, että syyttäjä johtaisi tutkintaa. Tapauksissa olisi varmasti hyvin usein kyse myös poliisimiehen valvonnan/ohjauksen asianmukaisuudesta tai sitten suoraan myös hänen toimistaan. Syyttäjä voi sinänsä johtaa esitutkintaa myös siltä osin kuin asiassa on poliisimiehen lisäksi muu epäilty, jos se on asian selvittämiseksi tarkoituksenmukaista. Tämä säännös ei aina ole osoittautunut kovin toimivaksi käytännössä, varsinkin kun on tulkittu, että jos poliisimiestä ei enää epäillä, ei syyttäjällä ole muiltakaan osin toimivaltaa. Selkeämpää olisi, jos säädettäisiin, että syyttäjä johtaisi esitutkintaa, jos poliisimiehen tai reservipoliisin epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Reservipoliisien vapaa-ajan rikosten osalta tätä tarvetta ei olisi.

Selvää mielestäni on, että asiassa on hyvin perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää