VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto
26.4.2018

VM/564/00.00.05/2018
Julkinen

Sisäministeriö

Viite: SM:n lausuntopyyntö 14.3.2018 SM186919 00.00.01.00.00 SMDno-2016-313 SM008:00/2016

Lausunto ehdotuksesta reservipoliisia koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on pyytänyt muun muassa valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi reservipoliisista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Nykyinen sääntely täydennyspoliisista kumottaisiin. Esityksen tavoitteena on muun muassa vahvistaa poliisin toimintakykyä yllättävissä tai laajoissa yhteiskunnan häiriö- ja turvallisuustilanteissa.

Lain soveltamisalaan ehdotetaan kuuluvan poikkeusolojen ja puolustustilan lisäksi normaaliolojen häiriötilanteet. Ehdotuksen mukaan reservipoliisihenkilöstö voitaisiin ottaa käyttöön jo normaalioloissa, joilla mahdollistettaisiin myös tehokkaampi varautuminen mahdollisiin poikkeusoloihin. Ehdotuksessa lähdetään siitä, että reservipoliisiheukilöstön käyttöönotosta päättäisi aina valtioneuvosto.

Laissa säädettäisiin reservipoliisihenkilöstön tehtävistä, toimivaltuuksista, velvollisuuksista sekä oikeudesta käyttää voimakeinoja normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeustilan ja puolustustilan aikana. Reservipoliisin kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin laissa ja hänet nimitettäisiin virkasuhteeseen valtioneuvoston käyttöönottopäätöksen jälkeen. Hänen tulisi suorittaa ja ylläpitää vaadittava koulutus. Reservipoliisilta edellytettäisiin Suomen kansalaisuutta.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Valtiovarainministeriö ei ole lakiesitysluonnoksen perusteella vakuuttunut siitä, miten reservipoliisijärjestelmä olisi mahdollista saada toimivaksi. Täydennyspoliisijärjestelmääkään ei ole onnistuttu käytännössä aikaansaamaan, vaikka lainsäädäntö on ollut voimassa yli kaksikymmentä vuotta. Esitysluonnoksesta ei vakuuttavasti ilmene miten ja mistä saataisiin tehtäviin pitkäaikaisesti motivoitunut hakijajoukko, jonka ammattitaitoa ja välineistöä kannattaisi jatkuvasti ylläpitää valtion resursseilla.

Jos lainsäädäntö kuitenkin etenee, lähtökohtana tulee olla, että reservipoliisin käyttöönotosta päätetään erikseen valtion talousarvion puitteissa. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että eduskunnalle annetaan lisätalousarvioesitys ja eduskunta päättää lisätalousarviossa määrärahan mitoituksen ja muut käyttöperusteet, jollei asiaa voida hoitaa voimassa olevan talousarvion puitteissa. Valtioneuvoston yleisistunto voi siis toimia vain näissä eduskunnan päättämissä puitteissa. Tämä tulisi selvästi ilmetä hallituksen esityksestä ja sen pykälistä. Sisäministeriön lainsäädännössä ei

tule säätää valtion talousarvion sisällöstä, rakenteesta tai muusta sellaisista asioista, joissa valmistelu- ja esittelyvastuu kuuluvat valtiovarainministeriölle. Menojen mahdollisen rahoituksen sisällyttämisestä valtion talousarvioon jollekin tietylle momentille päätetään valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä eikä siihen tule lakiesityksessä ottaa kantaa. Esityksestä tulee muun muassa poistaa seuraava s. 21 kappale: "Reservipoliisihenkilöstöjärjestelmää ei rahoitettaisi poliisin toimintamenomomentilta vaan kyse olisi erillisestä poliisin varautumisen ja valmiuden ylläpitämisestä. Reservipoliisihenkilöstöjärjestelmän 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. "

Menoja on pyritty esitysluonnoksessa arvioimaan ja erittelemään. Esityksen mukaan lisämäärärahaa tarvittaisiin poliisille ensimmäisen vuoden hankintoihin ja koulutukseen 5,2 milj. euroa. Menot olisivat riippuvaisia koulutuettavien määrästä. Käyttöönoton kustannukset olivat huomattavat eli, jos esim. otettaisiin käyttöön 2000 reservipoliisia, maksaisi se jo yhdessä kuukaudessa 8-10 milj. euroa.

Poliisihallituksen juuri valmistuneen suunnitelman mukaan reservipoliisin peruskoulutuksen kustannukset vuonna 2018 - 2020 nousisivat vuoden 2018 0,132 milj. euron menoista 2,64 milj. euroon vuonna 2020 (koulutettavien määrä nousisi 50 henkilöstä 1000 henkilöön). Harjoittelun ja ylläpidon kustannukset 2019 - 2022 olisivat 0,1325 milj. euroa vuonna 2019 ja nousisivat 2,78 milj. euroon vuoteen 2022. Lisäksi olisi muita menoja noin 30 000 euroa sekä tarvittaisiin yksi hallintovirka sisäministeriöön tai Poliisihallitukseen (noin +60 000 euroa/vuosi). Kuitenkin esim. turvallisuusselvitysten kustannuksia ei ole otettu kustannusarvioihin mukaan. Lähtökohtana lainsäädännössä tulee olla se, että reservipoliisiksi hakeutuva itse maksaa turvallisuusselvitysten menot.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019-2022 ei ole erityisesti varauduttu esitettyihin menolisäyksiin. Ehdotettu lainsäädäntö voidaan näin ollen toteuttaa vain poliisin toimintamäärärahan puitteissa ko. määrärahoja uudelleen kohdentamalla, mikä lakiesityksessä tulee varta vasten todeta.

Lakiesityksen yksittäisiin kohtiin valtiovarainministeriö ehdottaa seuraavia muutoksia:

Laki reservipoliisista 3 §

Reservipoliisista annetun lain 3 §:n 2 momentissa säädetään, että Poliisihallituksen tulee hankkia reservipoliisiksi hakeneesta henkilöstöstä turvallisuusselvityslain (726/2014) tarkoittama henkilöturvallisuusselvitys. Momentissa tarkoitettaneen, että turvallisuusselvitys tulee hankkia reservipoliisiksi hakeneesta *henkilöstä.*

Laki reservipoliisista 13 §

Lain 13 §:ssä säädettäisiin palvelussuhteen päättämisestä. Pykälän mukaan laissa tarkoitettu palvelussuhde voidaan irtisanoa, jos edellytykset, joissa valtioneuvosto on päättänyt poliisin täydentämisestä, päättyy.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että reservipoliisi otetaan määräaikaiseen virkasuhteeseen, vaikka tilanteen kestoa, jota varten poliisia on katsottu tarpeelliseksi täydentää reservipoliisilla, ei ole aina mahdollista tarkasti mää-

ritellä 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. Valtiotyönantajalla ei ole mahdollisuutta ennakoida tilanteiden kestoa, mutta voitaisiin esimerkiksi selvittää, olisiko poliisilla mahdollisuutta tarjota henkilölle tehtäviä palvelussuhteen loppuajaksi. Valtiotyönantajalle ei kuitenkaan asetettaisi tällaisessa tapauksessa työllistämisvelvoitetta.

Palvelussuhteen päättämiseen irtisanomalla liittyy lähtökohtaisesti irtisanomisaika. Hallituksen esityksestä ei selkeästi ilmene, onko tarkoitus, että palvelussuhde päättyy välittömästi, jos edellytykset, joissa valtioneuvosto on päättänyt poliisin täydentämisestä, päättyvät vai liittyykö irtisanomiseen 13 §:n perusteella myös irtisanomisaika.

Esityksen perusteluissa tulisi selkeyttää, mikä on 13 §:ssä säädetyn irtisanomisen suhde/ero valtion virkamieslain 27 §:n mukaiseen irtisanomiseen. Virkamieslain 27 §:n mukaan viranomaisella on oikeus irtisanoa virkamies, jos virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettaviksi olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät.

Virkamieslain 28 §:ssä säädetään, että irtisanomisen toimittava viranomainen ja virkamies voivat sopia virkasuhteen päättymisestä irtisanomisen johdosta välittömästi. Virkamiehellä on virkasuhteen päättyessä välittömästi kuitenkin oikeus irtisanomisajan palkkaa vastaavaan korvaukseen.

Edellä kerrottu huomioon ottaen esityksen perusteella on epäselvää, mikä on 13 §:ssä säädetyn irtisanomisen suhde virkamieslain mukaiseen irtisanomissääntelyyn. Esitys kaipaa selvennystä tältä osin. Valtiovarainministeriö varaa tilaisuuden lausua asiasta esityksen jatkovalmistelussa.

Laki valtion virkamieslain muuttamisesta

Hallituksen esityksen mukaan valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:ää koskien virkoja, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, muutettaisiin siten, että pykälän 7 kohtaan sisäasiainhallinnon viroista lisättäisiin reservipoliisin määräaikainen virkasuhde.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa koskien valtion virkamieslakia on käytetty ilmaisua ''reservipoliisin määräaikainen virka.'' Ko. ilmaisu tulee muuttaa kuuluumaan *reservipolisiin määräaikainen virkasuhde*, koska reservipoliiseja ei nimitetä määräajaksi virkaan.

Valtiovarainministeriö ei tässä ota kantaa siihen, miten esitysluonnos on yhteensopiva voimassa olevan valmiuslain ja sen nojalla annettujen määräysten ja ohjeiden kanssa. Sisäministeriö huomioinee kuitenkin

- VNOS:n muutoksen (asetus 333/2017) 6.6.2017 lukien sekä
- siihen liittyvän valtioneuvoston kanslian ohjeistuksen VNK 1516/05/2016, VNK 015:00/2016 ja erityisesti sen kohdan 3.5. mikä käsittelee lisätalousarvioesitystä

sekä arvioi vielä sitä, onko ehdotus yhteensopiva ja tarkoituksenmukainen näiden yleisesti säädettyjen puitteiden kanssa varsinkin häiriötilanteissa, jolloin ei vielä ole varsinaisesti päätetty valmiuslain käyttöönotosta.

VNOS (262/2003) tarkistettiin 6.6.2017 lukien lisäämällä siihen uusi 3 §:n 22 kohta ja muuttamalla 12 §:n 7 kohta. Asetusmuistiossa selostetiin mm. seuraavia asioita. VNOS 3 § uuden 22 kohdan perustella valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee yleisenä

asiana valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen toteamisen ja poikkeusoloista johtuvien, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista koskevien ilmoitusten antamisen. Ohjesäännön 12 §:n 7 kohdan muutoksella valtioneuvoston kanslian toimialaan lisättiin valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen. Valmiuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnasta maassa vallitsevien poikkeusolojen toteamisessa. Osana tätä yhteistoimintaa arvioidaan, mistä valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista on kyse. Kyse voi olla yhdestä tai useammasta poikkeusoloperusteesta. Yhteistoiminnan muotoja ei ole säännelty valmiuslaissa. Kanssakäymisen muodot voivat vaihdella kulloisenkin tilanteen luonteen ja kiireellisyyden mukaan. Pääministeri ja presidentti päättävät yhteistoiminnan muodosta. (PeVL 6/2009 vp, PuVM 3/2010 vp.) Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin käsiteltyä valmistelevasti poikkeusoloja ja niiden perusteita, valtioneuvoston yleisistunto toteaa päätöksellään poikkeusolot ja niiden perusteet. Päätös on voimassa toistaiseksi ja se mahdollistaa käyttöönottoasetuksen antamisen. Poikkeusolot toteava päätös ei itsessään anna lisätoimivaltuuksia. Näiden käyttö tulee mahdolliseksi vasta käyttöönottoasetuksella. Käyttöönottoasetus voidaan valmiuslain mukaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan, ns. kiireellinen käyttöönottoasetus kuitenkin enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Poikkeusolojen päättyminen tuodaan yleisistunnon päätettäväksi. Jos asetuksen voimassaoloaikana todetaan poikkeusolojen päättyneen, on voimassa oleva käyttöönottoasetus kumottava. Ohjesäännön 12 §:n 7 kohta muutettiin niin, että valtioneuvoston kanslian toimialaan lisättäisiin valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen. Ohjesäännössä todettaan nimenomaisesti, että poikkeusolojen toteamisen ja valmiuslain käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen kuuluu valtioneuvoston kanslian toimialaan. Poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen valmisteluista ja esittelystä vastaa siten valtioneuvoston kanslia, jollei kanslia muuta ohjeistusta anna. Ministeriö tai ministeriöt, jonka toimialaan käsillä oleva peruste tai poikkeusperuste kuuluvat, laativat tarvittavat selvitykset ja esitykset valtioneuvoston kanslialle asiaan liittyen. Poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen jälkeen käyttöönottoasetuksella valtioneuvostolle voidaan antaa valtuudet valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön. Käyttöönottoasetus, joita samojen poikkeusolojen vallitessa voi olla yksi tai useampi, esitellään yleisistunnolle valtioneuvoston kansliasta, jollei kanslia muuta ohjeistusta anna. Valmiuslain toimivaltuuksia hallinnonalallaan tarvitsevalla ministeriöllä on kuitenkin käytännössä päävastuu asetusluonnoksen ministeriön toimialaa koskevan osuuden sekä kyseistä osuutta koskevien perustelujen laadinnasta. Yhteistyö ja erityiskysymysten yhteensovitus alkaa jo tässä ministeriövaiheessa mahdollisimman varhain.

Sisäministeriön tulisi vielä harkita, onko tarkoituksenmukaista edetä ehdotuksen pohjalta vai voidaanko lisäresurssitarpeet hoitaa muulla tavoin, ja mahdollisesti muiden turvallisuusviranomaisten (Huoltovarmuuskeskus, puolustusministeriö, vapaaehtoinen maanpuolustus tms.) kanssa yhteistyössä. Eri turvallisuusviranomaisen mahdolliset reservitarpeet ja -koulutus tulisi koordinoida. Jos katsotaan edelleen olevan tarkoituksenmukaista viedä ehdotettua esitysluonnosta eteenpäin, vaatii se jatkovalmistelua. Jatkovalmistelussa tulee olla yhteydessä valtiovarainministeriöön. Esitys on tuotava valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn.

Valtiosihteeri,
kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Hannu Mäkinen

Tiedoksi

BO (Vallinheimo)
VKO (Gau)