Juha Lavapuro 7.2.2019
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Hallituksen esitys ja sen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki reservipoliisista. Laissa säädettäisiin tyhjentävästi reservipoliisin tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä heille asetetuista koulutus- ja kelpoisuusvaatimuksista. Reservipoliisihenkilöstö voitaisiin ottaa käyttöön paitsi poikkeusoloissa ja puolustustilassa niin myös normaaliolojen häiriötilanteissa. Valtioneuvosto tekisi päätöksen reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta sekä normaaliolojen häiriötilanteissa että poikkeusoloissa ja puolustustilan aikana.

Reservipoliisien tehtävät ja toimivaltuudet olisivat poliisia vähäisemmät normaalioloissa. Poikkeusoloissa ja puolustustilassa reservipoliisit voisivat tehdä kaikkia poliisin tehtäviä. Poikkeusoloissa ja puolustustilassa reservipoliisit voisivat myös käyttää kaikkia poliisin toimivaltuuksia ja voimakeinoja, mukaan lukien ampuma-aseiden käyttöön liittyvät toimivaltuudet. Normaaliolojen häiriötilanteissa reservipoliisit sen sijaan suorittaisivat sellaisia tehtäviä, jotka eivät edellytä syvälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia tai voimakeinojen käyttöä.

Reservipoliisit asetettaisiin valtion määräaikaiseen virkasuhteeseen sen jälkeen, kun valtioneuvosto on tehnyt päätöksen reservipoliisihenkilöstön käyttöönottamisesta. He toimisivat siten tehtävissään virkamiehinä.

Hallituksen esitykseen sisältyy säätämisjärjestysperustelujakso, jossa esitystä on arvioitu varsinkin perustuslain 124 §:n kannalta. Samoin säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan esitystä henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n sekä perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevan perustuslain 23 §:n näkökulmasta.

Nähdäkseni hallituksen esitykseen liittyy hankalia valtiosääntöoikeudellisia tulkintaongelmia, joihin ei ole löydettävissä suoraa vastausta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Jossain määrin epäselvää on, tuleeko sääntelyä arvioida perustuslain

124 §:n tarkoittamana julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle vai onko oikea tarkastelukulma pikemminkin perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen, perustuslain 22 §:n mukaisen yleisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen ja perustuslain 118 §:n virkavastuusääntelyn muodostama kokonaisuus.

Vaikka reservipoliisit toimisivatkin tehtävässään virkamiehinä, on esityksessä nimittäin kysymys myös poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:ssä tarkoitettuun täydennyspoliisitoimintaan rinnastuvasta sääntelystä. Kysymys on myös poliisin organisaatiosta sinänsä erillisen, mutta poliisin toimivaltuuksilla ja voimankäyttövaltuuksilla varustetun poliisitoiminnan perustamiseen tähtäävästä sääntelystä. Reservipoliisiksi otettavat henkilöt olisivat yksityishenkilöitä siihen saakka, kunnes heidät reservipoliisin käyttöönottopäätöksen jälkeen nimitetään tehtävään.

Pidän selvänä, ettei perustuslaki mahdollista perustuslain 124 §:n vaatimusten kiertämistä esimerkiksi siten, että yksityisen henkilö otetaan tietyn merkittävän julkisen vallan käyttöä edellyttävän tehtävän hoitamista varten määräaikaiseen virkasuhteeseen siksi aikaa, kun tehtävän toteuttaminen sisältää merkittävän julkisen vallan käyttöä. Oikeuskäytännössä on vastaavasti katsottu, ettei PL 124 §:n vaatimuksia voida kiertää virkaan nimittämisellä, jos yksityishenkilön ja julkisyhteisön välille ei synny aitoa virkasuhdetta (ks. myös KHO 2014:98). Sekä hallinnon lainalaisuuden ja perustuslain 118 §:n samoin kuin perustuslain 124 §:n muodostaman kokonaisuuden kannalta on myös välttämätöntä, että varsinkin merkittävää julkista valtaa käyttävien henkilöiden asema on perustuslainkin kannalta selvä.

Perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni muodostettava perusteltu kanta siihen, miten esitystä tulee näissä puitteissa arvioida. Itse katson, että ehdotettu reservipoliisin yhteys tavanomaiseen poliisiviranomaiseen on siinä määrin etäinen, että kysymys on tosiasiallisesti perustuslain 124 §:n alaan kuuluvasta sääntelystä. Ehdotettu sääntely merkitsee siten asiallisesti rajattua julkisen vallan käytön sisältäviä tehtävien siirtämistä muulle kuin viranomaiselle.

Tarkastelen sääntelyä ensisijaisesti tästä PL 124 §:n määrittämästä näkökulmasta. Totean kuitenkin samalla, ettei virkamiehinä merkittävää julkista valtaa käyttäville virkamiehille voida luonnollisestikaan asettaa ainakaan vähäisempiä vaatimuksia kuin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkista valtaa käyttäville muille kuin viranomaisille. Virkatoimintaa koskee perustuslain 118 §:n virkavastuusääntely, perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaate ja perustuslain 21 §:ssä säädetyt hyvää hallintoa koskevat periaatteet. Julkisen vallan on myös turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n osoittamalla tavalla.

Koska kysymys perustuslain 124 §:n alaan kuuluvasta sääntelystä, siihen soveltaa ainakin seuraavia lähtökohtia:

- 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. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan perustuslakiuudistusta välittömästi seuranneen käytännön perusteella merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä oli 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).

- Perustuslakivaliokunta on arvioinut useaan otteeseen yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään (ks. esim. PeVL 22/2014 vp ja siinä mainitut 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 järjestyksenvalvojien tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtääviä 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, minkä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojien ja vartijoiden osuuden pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 20/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/I).

- Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen kannalta on perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkasteltu kysymyksiä hallinnon yleislakien soveltamisesta, virkavastuusta, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta, hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä sekä toiminnan valvonnasta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 49—50 ja siinä mainitut lausunnot).

- Perustuslakivaliokunta on hyväksyessään järjestyksenvalvojien toimivaltuudet yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien yhteydessä kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että säännöksissä tarkoitetut järjestyksenvalvojan 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 järjestyksenvalvojilla on (PeVL 20/2002 vp, s. 4—5 ja PeVL 28/2001 vp, s. 4—6).

- Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. 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). Selvänä on pidetty, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen (PeVL 20/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 6/I).

Minulla ei ole sinänsä tarvetta epäillä ehdotetun reservipoliisijärjestelyn yleistä tarkoituksenmukaisuutta. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtääviä palveluja saatetaan sinänsä tarvita täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on myös aiemmin säädetty vastaavaa täydennyspoliisia koskevaa vastaavaa sääntelyä. (ks. PeVL 67/2010 vp). Nähdäkseni ehdotettuun sääntelyyn sisältyy kuitenkin useita säätämisjärjestykseen vaikuttavia ongelmia. Käsittelen näitä seuraavaksi.

Reservipoliisihenkilöstön käyttöönotto (2 §), reservipoliisin ottaminen tehtäväänsä, kelpoisuusvaatimukset (3 §) ja nimittäminen virkasuhteeseen (12 §)

Normaaliolojen häiriötilanteita koskeva sääntely

Hallituksen esityksessä ehdotettaisiin merkittäviä toimivaltuuksia poliisin viranomaisorganisaation ulkopuoliselle poliisitoiminnan taholle. Reservipoliisin käytttöön otto voisi tapahtua myös normaalioloissa. Ehdotettun 2 §:n 2 momentin mukaan normaaliolojen häiriötilanteilla tarkoitettaisiin sellaisia poikkeuksellisia tilapäisiä 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. Vaikuttaa siten siltä, että reservipoliisit voitaisiin ottaa käyttöön myös sillä perusteella, että normaaliin poliisitoimintaan ei ole osoitettu riittävästi resursseja. Tämän lähtökohdan hyväksyminen merkitsisi asiallisesti ottaen sitä, että periaatteessa mikä tahansa viranomaisen tehtävä voitaisiin siirtää muulle kuin viranomaiselle pelkästään sillä perusteella, että tehtävien suorittamiseen ei ole osoitettu riittävästi resursseja. Perustuslain 124 §:n sisältämässä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta (PeVL 26/2017 vp). Nähdäkseni normaaliolojen häiriötilanteita koskevaa sääntelyä tulee täydentää siten, ettei poliisin käytettävissä olevien resurssien vähäisyys voi olla sellaisenaan peruste reservipoliisin käyttöönotolle.

Virkasuhteeseen nimittämistä koskeva sääntely

Koska ehdotettua sääntelyä tulee arvioida perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle, ehdotuksesta on poistettava 12 §:n säännös nimittämisestä reservipoliisin virkasuhteeseen. Tämä on nähdäkseni edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, koska vaihtoehtoinen ratkaisu hämärtäisi reservipoliisien tehtävien ja toimivaltuuksien oikeudellista perustaa koskevat lähtökohdat. Johtuen perustuslain 124 §:ään liittyvästä tarpeesta poistaa virkasuhteen nimittämistä koskeva sääntely, ehdotettu 3 §:n sääntely reservipoliisin ottamisesta tehtävään on muutettava vastaamaan muuttunutta sääntelymallia.

Korostan samalla, että reservipoliisin virkavastuuta koskevat oikeudelliset puitteet määräytyvät perustuslain 124 §:n vakiintuneiden tulkintastandardien mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Ehdotetun 2 §:n mukaan valtioneuvosto tekisi päätöksen reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta, jos se on normaaliolojen häiriötilanteessa, valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa tai puolustustilalaissa (1083/1991) tarkoitetussa puolustustilassa tarpeen. Valtioneuvosto voi asettaa päätöksessään ajallisia, alueellisia tai muita rajoituksia reservipoliisihenkilöstön käytölle. Säännös jättää tällaiset rajoitukset kuitenkin valtioneuvoston harkintaan.

Ottaen huomioon että reservipoliisille ehdotettavat toimivaltuudet eivät ole pääosin samoja kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä on, valtioneuvoston päätöksentekovaltaa on nähdäkseni sidottava velvollisuuteen asettaa reservipoliisin käytölle ajallisia, alueellisia tai muita rajoituksia.

Poikkeusoloja koskeva sääntely (5 §, 6.2 § ja aseenkäyttö poikkeusoloissa (8 §).

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1 lakiehdotuksen 5 §:n mukaan reservipoliisin tehtävänä on poikkeusolojen tai puolustustilan aikana suorittaa kaikkia poliisin tehtäviä. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II). Selvänä on pidetty, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen (PeVL 20/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 6/I). Vaikka poikkeusoloissa ja puolustustilassa kaikki poliisin ydintehtävät hoitaisi esityksen perustelujen mukaan ensisijaisesti poliisi, voisivat reservipoliisit tilanteen niin vaatiessa tehdä kaikkia poliisin tehtäviä. Reservipoliisilla olisi

myös ehdotetun 8 §:n perusteella oikeus poikkeusoloissa ja puolustustilassa ampuma-aseen käyttöön poliisilain 2 luvun 19 §:ssä säädetyllä tavalla.

Ehdotettu sääntely merkitsee merkittää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle ja 5 ja 8 §:t ovat tämän vuoksi ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa. Sama koskee ehdotettua 6.2 §:n säännöstä reservipoliisin toimivaltuuksista puolustustilan tai poikkeustilan aikana. Ne on poistettava. Tämä on edellytys tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käytölle.

Toimivaltuudet ja velvollisuudet (6 § ja 7 §)

Reservipoliisi voi ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaa n käyttää toimivaltuuksia vain poliisimiehen apuna ja välittömässä ohjauksessa. Reservipoliisin on lisäksi noudatettava niitä käskyjä, määräyksiä ja ohjeita, joita hänen esimiehekseen määrätty poliisimies antaa. Tällaista toimivaltuuksien sitomista poliisin antamiin käskyihin, määräyksiin ja ohjeisiin voidaan sinänsä pitää perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaisena. Ongelmaksi kuitenkin muodostuu, että 7 §:n sääntelyyn voimakeinojen käytön oikeusperusteista ei ole lainkaan sidottu tehtävän avustavaan luonteeseen. Ehdotettuun 7 §:ään on lisättävä säännökset voimakeinojen käytön tapahtumisesta poliisin ohjauksessa.

Reservipoliisihenkilöstön koulutus (10 §)

Ehdotetun 10 §:n mukaan Reservipoliisin on suoritettava hyväksytysti valtioneuvoston asetuksella säädetyt vaatimukset täyttävän koulutussuunnitelman mukainen koulutus. Poliisihallitus kutsuu reservipoliisihenkilöstön tehtävän edellyttämään koulutukseen sekä muuhun koulutussuunnitelman mukaiseen koulutukseen.

Perustuslain 124 §:n säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Ehdotetty sääntely jättää koulutuksen sisällöt käytännössä kokonaisuudessaan asetuksentasoisen sääntelynvaraan. Sääntelyä on tarpeen täydentää esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluissa mainituilla luonnehdinnoilla koulutuksen sisällöstä. Tämä on välttämätöntä, kun otetaan huomioon reservipoliisille ehdotettujen toimivaltuuksien laajuus ja niiden intensiivisyys julkisen vallan käytön muotona.

Juha Lavapuro
professori