Olli Mäenpää
7.2.2019

Perustuslakivaliokunnalle

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

Hallituksen esityksen mukaan poliisin apuna ja välittömässä ohjauksessa toimisi reservipoliisihenkilöstö. Reservipoliisin tehtävänä olisi normaaliolojen häiriötilanteissa ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta kokoontumislaissa tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa, suorittaa liikenteen ohjausta, turvatarkastuksia, eristettyjen alueiden vartiointia sekä kiinniotettujen kuljetuksia ja vartiointia. Näissä tilanteissa reservipoliisi saisi käyttää sellaisia poliisin toimivaltuuksia, jotka määritellään lakiehdotuksen 6 §:ssä. Poikkeusolojen tai puolustustilan aikana reservipoliisin tehtävänä olisi suorittaa kaikkia poliisin tehtäviä.

Reservipoliisilla olisi oikeus lakiehdotuksen 7 §:ssä tarkoitettujen voimakeinojen käyttöön. Lisäksi poikkeusoloissa ja puolustustilassa reservipoliisilla olisi toimivalta myös oikeus ampuma-aseen käyttöön.

Reservipoliisin asema ja tehtävät perustuslain 124 §:n kannalta

Reservipoliisia ja reservipoliisin toimivaltuuksia on paikallaan arvioida perustuslain 124 §:n kannalta, joskin arviota vaikeuttaa esityksen sisältämä melko ristiriitainen informaatio reservipoliisin oikeudellisesta asemasta. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan reservipoliisiksi ”voidaan ottaa” henkilö, joka täyttää säännöksessä mainitut vaatimukset ja joka tekee Poliisihallituksen kanssa sitoumuksen tehtävästä. Säännös merkitsisi, että Poliisihallitus antaa sopimusperusteisen toimeksiannon henkilölle, joka ei sitoumuksen johdosta tule virkasuhteeseen tai palvelussuhteeseen.

Reservipoliisin asemaa voidaan arvioida siten, että poliisin henkilöstön täydentäminen reservipoliisihenkilöstöllä (2.1 §) ei vielä sinänsä sisällä toimivaltaa nimittää henkilöä virkasuhteeseen tai virkaan taikka ottaa palvelussuhteeseen. Sama arvio voitaneen esittää reservipoliisiksi ”ottamisesta” (3.1 §), joskaan sääntelyä ei voida tältä osin pitää kovinkaan selkeänä. Ehdotetut säännökset eivät kuitenkaan tue perusteluissa (s. 41) esitettyä mainintaa, jonka mukaan (kaikki) reservipoliisit toimisivat valtion määräaikaisessa virkasuhteessa.

Reservipoliisihenkilöstöön kuuluva voidaan lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan myös nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen. Vain tällaisen

nimitysmenettelyn perusteella reservipoliisi tulisi valtion palvelukseen virkasuhteeseen ja hänen palvelussuhteensa ehdot määräytyvät valtion virkamieslain mukaan.

Lakiehdotukseen sisältyvien säännösten mukaan reservipoliisit olisivat lähtökohtaisesti pelkästään sopimusperusteisessa toimeksiantosuhteessa valtioon. Jokainen reservipoliisi tekisi 3 §:n 1 momentin mukaan sitoumuksen Poliisihallituksen kanssa. Poliisin toimivaltuuksien antamista ja voimakeinojen käyttöoikeuden määrittelyä tällaisille henkilöille on siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Mikäli reservipoliisi kuitenkin on erillisellä päätöksellä nimitetty virkasuhteeseen, perustuslain 124 §:n kriteerit eivät sen sijaan tule sovellettaviksi tällaiseen henkilöön, joka viranomaisen (valtion) palveluksessa.

Sopimusperusteinen reservipoliisi

Antamansa sitoumuksen perusteella reservipoliisina toimivien asemaa ja toimivaltuuksia arvioitaessa on aiheellista perustuslain 124 §:n kannalta kiinnittää huomiota etenkin 7 §:ssä määriteltyyn oikeuteen käyttää voimakeinoja ja 6 §:ssä määriteltyyn oikeuteen käyttää poliisin toimivaltuuksia. Säännösten muodostaman toimivaltakokonaisuuden laajuus on varsin huomattava ja laaja-alainen siten, että se lähenee poliisin toimivaltuuksia, vaikka siihen kohdistuu joitakin sääntöperusteisia rajoituksia.

Reservipoliisin toimivaltuudet olisivat käytettävissä varsin väljästi määritellyissä ”normaaliolojen häiriötilanteissa” (2 §), jotka liittyvät poliisin sellaiseen resurssipulaan, joka voi toteutua myös esimerkiksi pelkästään poliisin määrärahojen tai henkilöstön riittämättömyyden johdosta. Myös kyber-, hybridi- ja informaatiovaikuttamisen uhat olisivat normaaliolojen häiriötilanteita (s. 18). Tällaisia resurssiongelmia ja uhkia esiintyy jatkuvasti myös nykyoloissa, joten kriteerin rajoittava merkitys olisi vähäinen.

Kokonaisarviona näin laajaksi määriteltyä toimivaltakokonaisuutta on perusteltua pitää ensisijaisesti sellaisena merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle (vrt. myös PeVL 67/2010 vp). Kun toimivaltuudet tulisivat lakiehdotuksen mukaan käytettäväksi myös tavanomaisissa oloissa ja ne lähenevät poliisin toimivaltuuksia, sääntelyssä on piirteitä myös sellaisesta varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisestä, jonka perustuslain 124 § estää (PeVL 28/2001 vp, s. 6). Tällaisen laaja-alaisen ja väljästi sovellettavan toimivaltakokonaisuuden määrittely reservipoliisille ei siten ole mahdollista tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Toisenlainen arvio on mahdollinen, jos erityisesti korostetaan reservipoliisin toiminnan poliisia avustavaa ja alisteista luonnetta sekä sitä, että reservipoliisi voisi lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin mukaan käyttää toimivaltuuksia vain poliisimiehen apuna ja välittömässä ohjauksessa. Kysymys ei siten olisi sellaisesta itsenäiseen harkintaan perustuvasta oikeudesta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin, joka on merkittävää julkisen vallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 179).

Jos tällä perusteella arvioitaisiin, että lakiehdotuksessa määritelty toimivaltakokonaisuus ei sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä, reservipoliisin tehtävää ja asemaa tulisi arvioida myös perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen vaatimusten kannalta. Keskeiset kysymykset liittyvät perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon takeiden turvaamiseen, etenkin siltä kannalta, että reservipoliisilla olisi joka tapauksessa huomattavaa toimivaltaa julkisen vallan käyttöön. Näitä perustuslain 124 §:ssä määriteltyjä vaatimuksia ei esityksen perusteluissa ole käsitelty lainkaan, eikä niiden edellyttämiä säännöksiä sisälly lakiehdotukseen. Tältä osin voidaan todeta muun muassa, että reservipoliisin koulutukselle ei ole lakiehdotuksessa määritelty minkäänlaisia sisällöllisiä vaatimuksia (10 §), eikä sopimusperusteinen reservipoliisi olisi myöskään rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Valvontaa ei myöskään erikseen säännellä.

Reservipoliisi virkasuhteessa

Mikäli reservipoliisi nimitetään lakiehdotuksen 12 §:n mukaisesti määräaikaiseen virkasuhteeseen, hän toimii valtion virkamieheen rinnastuvassa asemassa. Virkasuhteessa toimivaan reservipoliisin eivät perustuslain 124 §:n kriteerit tule ainakaan suoraan tule sovellettaviksi. Valtion virkamiehelle ja myös valtioon virkasuhteessa olevalle henkilölle voidaan lailla määritellä toimivaltuuksia hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2.3 §) määrittelemissä puitteissa. Myös merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimivaltuuksia voidaan siten määritellä virkasuhteiselle henkilölle, joka on jo asemansa perusteella virkavastuussa. On kuitenkin selvää, että myös virkasuhteiselta reservipoliisilta voidaan edellyttää riittävää koulutusta ja taitoa varsin merkittävien toimivaltuuksien käyttämiseen.

Kelpoisuusvaatimukset

Reservipoliisin kelpoisuusvaatimukset on lakiehdotuksen 3 §:ssä määritelty korostetun väljästi: reservipoliisin tulee olla 18 vuotta täyttänyt ja hänellä pitää olla virkasuhteen edellyttämä taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Hänen pitää olla tehtävään sopiva ja 3. lakiehdotuksen mukaan myös Suomen kansalainen. Hänellä tulee lisäksi olla tehtävän edellyttämä koulutus, jonka sisältöä ja vaatimuksia ei kuitenkaan määritellä lakiehdotuksessa. Kun otetaan huomioon reservipoliisille lakiehdotuksen mukaan kuuluva laaja toimivaltakokonaisuus, kelpoisuusvaatimuksia voidaan tuskin pitää tehtävien luonne huomioon ottaen riittävinä.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Nimitysperusteiden asettamat vaatimukset on suhteutettava virkaa kuuluviin tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on painotettu, että virkaan nimitettävältä on edellytettävä vähintään yleisten nimitysperusteiden edellyttämää kelpoisuuden vähimmäistasoa. Tältä kannalta on kyseenalaista, voidaanko lakiehdotuksen mukaisia kelpoisuusvaatimuksia pitää riittävinä takaamaan se, että reservipoliisilla on sellainen perustuslain 125 §:n 2 momentissa edellyttämä taito ja kyky, joka on vähimmäisedellytyksenä reservipoliisin tehtäviä toteuttavaan virkasuhteeseen nimittämiseksi.