

23.4.2018

EOAK/1436/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölonen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI RESERVIPOLIISISTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on tehdä nykyisestä täydennyspoliisijärjestelmästä poliisi-toimintaa tukeva järjestelmä säätämällä laki reservipoliisista ja kumoamalla nykyinen sääntely täydennyspoliisista. Esityksen tavoitteena on saattaa lainsäädäntö vastaamaan kattavammin muuttunutta turvallisuustilannetta ja uudenlaisia uhkia sekä vahvistaa poliisin toimintakykyä yllättävissä tai laajoissa yhteiskunnan häiriö- tai turvallisuustilanteissa.

Poliisin toimintakyvyn vahvistaminen on kannatettava tavoite. Eri asia on, millä keinoin siihen pyritään.

Uudistuksen tarpeen (joka liittyy 2 §:n soveltamiskysymyksiin) osalta totean ensinnäkin jäävän epäselväksi, mitä ovat konkreettisesti olleet ne ”aivan viime vuosien” esimerkit tilanteista, joissa poliisi olisi tarvinnut täydentämistä. Sinänsä en epäile, etteikö uhkia ole nähtävissä.

Ainoana on erikseen mainittu ei-tyypillisenä virka-aputehtävänä vuodelta 2015 turvapaikanhakijoiden vastaanotto Torniossa. Tältä osin sisäministeri Mykkänen näyttää todenneen, että ”jos tulijoita olisi ollut kaksi kertaa enemmän vuonna 2015, niin reservipoliisia olisi tarvittu” (Kaleva 27.3.2018). Eli vuoden 2015 turvapaikanhakijatilanne ei vielä ole esitetyn lain kaltainen häiriötilanne. Käyttöedellytyksen on siis ajateltu olevan korkea. Konkreettiset esimerkit olisivat tarpeen, vaikkapa niinkin, mitkä eivät vielä tällaisia tilanteita ole. Esimerkiksi itsenäisyyspäivään liittyvät 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 keskeinen oikeusturvan tae. Poliisin toimintakyky ja resurssit eivät saa olla niin ohuet, että vähäisemmätkin häiriöt nostaisivat tarpeen käyttää reservipoliisia.

Tosin jo nyt esimerkiksi harvaan asutuilla seuduilla on kyseenalaistettu, voidaanko yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitää poliisin olemassa olevin voimavaroin (vrt. lakiluonnoksen 2 §:n 2 momentti). Mielestäni perustellusti on tuotu esiin myös huoli siitä, että reservipoliisijärjestelmän luominen ja ylläpito väistämättä syö resursseja poliisin muulta toiminnalta. Jo se, että poliisi kouluttaa, ylläpitokouluttaa ja harjoituttaa reservipoliisit on lisätehtävä poliisille: esimerkiksi kouluttajien täytynee pitkälti olla poliisimiehiä. Esityksessä todetaan silti, ettei reservipoliisijärjestelmällä tulisi olla vaikutusta poliisien määrään tai resursseihin – siis lisätehtäviä, mutta ei lisäresursseja.

Näen myös jossain määrin ongelmallisena kansalaisten näkökulmasta sen, että tulisi yksi uni-vormupukuinen henkilöryhmä lisää. Tavallisen kansalaisen voi olla vaikea hahmottaa, mitä reservipoliisit ovat ja mitä toimivaltuuksia heillä kulloinkin on.

Seuraavassa esitän eräitä säädöskohtaisempia huomiota.

2 §

Normaaliolojen häiriötilan määritelmä on lakea. Toisaalta se näyttää rajoittuvan vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen mahdollisuuteen. Kyse ei nähdäkseni voi olla "paikallisesta" mahdollisuudesta, 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 konkretisoida, mitä nämä aiemmat tilanteet ovat olleet, joissa yleisen järjestyksen ylläpito on ollut mahdotonta ilman puolustusvoimia. Joka tapauksessa reservipoliisit eivät voi tulla rutiininomaisesti käyttöön tilanteissa, joissa on nykyään käytetty puolustusvoimien virka-apua. Näiltä osin luonnoksen perustelut ovat ohuet. Mitään arviota reservipoliisien tulevista käyttömääristä en myöskään havainnut esitetyn.

Luonnoksen perusteella jää myös kysymään, millainen valtioneuvoston päätös olisi sisällöltään ja tulisiko sen sisällöstä säätää laissa ainakin pääpiirteissään.

Pykälän 3 momentin osalta olisi mielestäni perustellumpaa säätää, että valtioneuvoston nimenomaan tulee peruuttaa päätös, kun tarvetta reservipoliisille ei enää ole.

3 §

Luonnoksen 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.

Reservipoliisin sopivuuden mittariksi ei nähdäkseni voi riittää pelkkä turvallisuus selvitys. Hyvin keskeisenä nimittäin pidän sitä, että seula reservipoliisiksi on toimivaltuudetkin huomioon ottaen asianmukaisen tiukka. Vähintään tulisi käydä läpi haastattelu esimerkiksi paikallispoliisissa. Rima päästä reservipoliisiksi ei voi henkilökohtaisten ominaisuuksien osalta olla olennaisesti alempana kuin poliisiammattikorkeakouluun. Itse asiassa henkilökohtainen sopivuus korostuu, jos vaadittava koulutus on varsin vähäistä verrattuna poliisikoulutukseen. Tärkeää myös on, että sopivuusarvio tehdään nykytilanteen mukaan, ei esimerkiksi vuosien tai vuosikymmenten takaisin tietoihin perustuen.

4–5 §:t

Perusteluista ei käy selkeästi ilmi, miksi 4 §:ssä reservipoliisi toimii "poliisin apuna ja välittömässä ohjauksessa" ja 5 §:ssä taas "yhdessä poliisimiehen kanssa tämän apuna ja ohjauksessa". Jos toimivaltuudet 5 §:n tilanteessa ovat laajemmat, eikö välittömälle ohjaukselle itse asiassa ole enemmän tarvetta. Toisaalta kuitenkin 6 §:n 4 momentin mukaan reservipoliisi voi käyttää toimivaltuuksiaan vain poliisimiehen apuna ja välittömässä ohjauksessa. Sinänsä ymmärrän, että 4 ja 5 §:ssä on kyse tehtävistä ja 6 §:ssa toimivaltuuksista, mutta sääntely ei vaikuta täysin johdonmukaiselta.

Myös tulisi selventää perustelujen lyhyttä ja kovin laajallekin tulkinnalle avointa lausumaa siitä, että välitön ohjaus ei edellytä fyysistä läsnäoloa. Vastaava säättely on Prüm-sopimuksen tarkoittamassa tilanteessa ja muutama vuosi sitten Pohjois-Suomessa Norjan poliisi operoi hyvinkin itsenäisesti Suomen alueella ilman Suomen poliisin läsnäoloa: tapaus johti esitutkintaan.

6 §

Pykälässä viitatuissa poliisilain luvuissa säädetään poliisin, poliisimiehen ja poliisin henkilökuntaan kuuluvan velvollisuuksista. Ilmeisesti on tarkoitus, että reservipoliisia koskevat nämä kaikki velvollisuudet. Luonnoksen perusteella ei selviä, miten on ajateltu poliisia koskevien määräysten ja ohjeiden tulevan reservipoliiseja koskeviksi.

Pykälän 2 momentin viittaus poliisilain 2 luvun 2 §:n 3 momenttiin jää epäselväksi: viimeksi mainitussa lainkohdassa ei ole säädetty mitään toimivaltuuksia vaan viitattu kahteen muuhun lakiin. Reservipoliisilla ei tämän viittauksen perusteella nähdäkseni voi olla esimerkiksi mielen-terveyslain mukaisia toimivaltuuksia.

Samoin viittaus poliisilain 2 luvun 18 §:ään jää tarkoitukseltaan hämäräksi, varsinkin kun otetaan huomioon lakiluonnoksen 7 §:n 4 momentti.

Pykälän 4 momentti herättää kysymyksen, onko tarkoitus aina erikseen määrätä tietty poliisimies yksittäisen reservipoliisin esimieheksi ja miten operatiiviset johtosuhteet reservipoliisia käytettäessä ylipäätään määräytyvät.

7–8 §:t

Nämä pykälät ovat yksi esityksen tärkeimmistä kohdista. Lähtökohtaisesti mitä enemmän toimivaltuuksia reservipoliiseille annettaisiin, sitä kovemmat vaatimukset tulisi asettaa valintamenettelylle ja koulutukselle.

Mielenkiintoista on, että kansainvälisesti puheena olevan tyyppiset järjestelyt ovat hyvin kirjavia. Pääsääntöisesti poliisia avustavien henkilöiden toimivaltuudet näyttäivät olevan varsin vähäiset.

En pidä perusteltuna erityisesti sitä, että esitetään ampuma-aseen käyttöoikeutta reservipoliisille. Se on äärimmäisin voimakeino ja edellyttää perinpohjaista koulutusta ja taitojen ylläpitoa sekä myös rutiineja, joita on nähdäkseni varsin vaikea hankkia muuten kuin säännöllisessä poliisityössä. Ampuma-aseen käyttötilanteet ovat vaikeasti ennakoitavia ja reservipoliisia ohjaavan poliisimiehen mahdollisuudet todella hallita tilannetta ja ”välittömästi ohjata” voivat olla hyvin rajalliset; laukauksen ampui kuitenkin reservipoliisi.

En näe esitetyn erityisiä perusteita ainakaan sille, että ampuma-aseet olisivat jo normaaliolojen häiriötilanteissa reservipoliisien käytössä, varsinkin kun otetaan huomioon 4 §:n 1 momentissa määritellyt tehtävät.

Voisi myös ajatella, että jo lähtökohtaisesti vain (hyvin) pieni osa reservipoliiseista kantaisi ampuma-asetta. Heidät voitaisiin valita niistä, joiden aiempi työhistoria, koulutus ja erityinen henkilökohtainen sopivuus tätä vahvasti perustelisivat.

Vielä totean, että 7 §:n 3 momentti näyttäisi edellyttävän, että kaiken voimankäytön osalta reservipoliisin on läpikäytävä sama koulutus (ja siis myös vuosittain ylläpitokoulutus kokeineen) kuin poliisimiesten. Sinänsä tätä voidaan hyvin perustella, mutta tämä vaatisi varsin paljon resursseja. Tosin 10 §:ssä säädetään vielä erikseenkin koulutuksesta.

10 §

Koulutus on erittäin keskeinen kysymys. Toimivaltuuksien ja koulutuksen tulee korreloida keskenään. Jos toimivaltuudet ovat laajat, myös koulutusvaatimukset ovat korkeat. Jos ja kun toimivaltuudet ovat ainakin 5 §:n tilanteissa samat kuin poliisimiehellä, ei koulutustaso voi hyvin olennaisesti poiketa poliisimiehestä, vaikka toimittaisiinkin poliisimiehen apuna ja ohjauksessa. Tämä ohjaus ei poliisitoiminnan nopeasti vaihtuvat tilanteet huomioon ottaen voi olla aukotonta, vaan itsenäisiä ratkaisuja joudutaan väistämättä tekemään.

Näin ollen reservipoliisin käyttöönotto edellyttää riittävää koulutusta, ylläpitokoulutusta, testejä, harjoittelua yms. Peruskoulutus olisi luonnoksen mukaan 16 päivää ja tämän jälkeen (vähintään) yksi päivä vuodessa. Julkisuudessa on vielä mainittu, että osa koulutuksesta toteutettaisiin verkkokoulutuksena (poliisitarkastaja Sami Kalliomaa Kaleva 27.3.2018). Pidän näitä määriä kovin vähäisinä. On syynsä sille, että jo poliisin peruskoulutus on kolmivuotinen.

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 sotilaspoliisikoulutukseen ei mielestäni ole erityisen painava meriitti.

12–13 §:t

Laissa tulisi mainita, mikä viranomainen (Poliisihallitus) nimittää ja irtisanoo reservipoliisin.

Ilmeisesti lyhin irtisanomisaika olisi yksi kuukausi (valtion virkamieslaki 30§).

13 §:n muotoilu on jäänyt kesken, eikä se muodosta ajatuksellista kokonaisuutta: "...jos edellytykset, ..., päättyy".

Yksi asia, jota olisi syytä mielestäni harkita, on se, 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.

Lopuksi totean, että esityksen suhdetta perustuslakiin on luonnoksessa tarkasteltu varsin monipuolisesti. Selvää mielestäni on, että asiassa on hyvin perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.