

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 137/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Heli Heikkola, sisäministeriö
- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki reservipoliisista. Samalla kumottaisiin nykyinen sääntely täydennyspoliisista. Lisäksi ehdotetaan muutoksia neljään muuhun lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2019.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä tarkastellaan ennen muuta perustuslain 124 §:n kannalta.

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta että asiasta olisi perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 72/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki reservipoliisista. Laissa säädettäisiin tyhjentävästi reservipoliisin tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä heille asetettavista koulutus- ja kelpoisuusvaatimuksista. Reservipoliisihenkilöstö voitaisiin ottaa käyttöön valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja puolustustilalain mukaisessa puolustustilassa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Valtioneuvosto tekee lakiehdotuksen 2 §:n mukaan päätöksen reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta.

Nyt kumottavaksi ehdotettua sääntelyä täydennyspoliisijärjestelmästä on arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta (PeVL 67/2010 vp, s. 6/I). Nyt tarkasteltava lakiehdotus poikkeaa kuitenkin osin merkittävästikin aikaisemmasta sääntelystä.

Reservipoliisihenkilöstöön kuuluva voidaan lakiehdotuksen 12 §:n mukaan nimittää 2 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä määräaikaiseen virkasuhteeseen. Säännöksen tarkoituksena on sen harkinnanvaraisuuteen viittaavasta sanamuodosta huolimatta lakiehdotuksen perustelujen mukaan (ks. esim. s. 41), että reservipoliisit toimivat valtion määräaikaisessa virkasuhteessa. Siten muodollisesti olisi perusteltavissa, ettei ehdotettua sääntelyä tarkasteltaisi perustuslain 124 §:n kannalta, vaan muun muassa hallinnon lainalaisuutta koskevan 2 §:n 3 momentin ja virkavastuuta koskevan 118 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä reservipoliisin poliisista irrallisen aseman ja reservipoliisihenkilöstön väljien kelpoisuus- ja koulutusvaatimusten vuoksi kyse on selvästi poliisista erillisestä järjestelmästä. Valiokunta pitää jossakin määrin kyseenalaisena, onko tällaisessa poikkeuksellisessa sääntelyasetelmassa varsinaisesti kyse aidosta virkasuhteesta (ks. myös KHO 2014:98). Siten huolimatta lakiehdotuksessa omaksutusta ratkaisusta nimittää reservipoliisit määräaikaiseen virkasuhteeseen valiokunta pitää tarpeellisena tarkastella lakiehdotusta tässä tapauksessa perustuslain 124 §:n kannalta, kuten hallituksen esityksen perusteluissakin on tehty. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei virkamiehinä julkista valtaa käyttäville voida asettaa vähäisempiä vaatimuksia kuin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla julkista valtaa käyttäville muille kuin viranomaisille.

Perustuslakivaliokunta pitää täydennyspoliisilakiehdotuksen 12 §:n sääntelyä virkasuhteeseen ottamisesta sääntelyn todellinen luonne huomioon ottaen harhaanjohtavana. Siten virkasuhteeseen nimittämistä koskeva sääntely on asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta. Jos sääntely poistetaan, lakia tulee perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä täydentää sääntelyllä reservipoliisitehtäviä suorittavan virkavastuusta, mikä on tällöin edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Reservipoliisin tehtävät ja toimivaltuudet

Reservipoliisin tehtävät ja toimivaltuudet ovat lakiehdotuksen 4 ja 6—8 §:n mukaan normaaliolojen häiriötilanteessa vähäisemmät kuin poliisin. Poikkeusoloissa ja puolustustilassa reservipoliisit voivat ehdotetun 5 §:n mukaan suorittaa kaikkia poliisin tehtäviä. Poikkeusoloissa ja puo-

Valiokunnan lausunto PeVL 72/2018 vp

lustustilassa reservipoliisi voi myös 6 §:n mukaan käyttää kaikkia niitä poliisin toimivaltuuksia, jotka ovat reservipoliisin tehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä ja joihin hän on saanut koulutuksen. Reservipoliisilla on 8 §:n mukaan oikeus poikkeusoloissa ja puolustustilassa ampuma-aseen käyttöön poliisilain 2 luvun 19 §:ssä säädetyllä tavalla. Normaaliolojen häiriötilanteissa reservipoliisit sen sijaan suorittaisivat ehdotuksen perustelujen mukaan sellaisia tehtäviä, jotka eivät edellytä syvälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia tai voimakeinojen käyttöä.

Puolustustila ja valmiuslaissa tarkoitettut poikkeusolot ovat osin perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevassa perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeusoloja (ks. PeVL 6/2009 vp, PeVM 9/2010 vp). Perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisena toistaa sen nyt arvioitavan esityksen perusteluisakin mainitun seikan, että perustuslain 23 §:n säännös ei oikeuta säätämään tavallisella lailla poikkeuksista perustuslain muihin säännöksiin kuin perusoikeussäännöksiin (PeVL 6/2009 vp, s. 5/I).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useaan otteeseen yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin ja perustuslain 124 §:ään (ks. esim. PeVL 22/2014 vp, 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 järjestyksenvalvojen tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäviä 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 järjestyksenvalvojen ja vartijoiden osuuden pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi (PeVL 20/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/I). Valiokunnan mielestä reservipoliisia koskevaa sääntelyä on syytä arvioida samoin.

Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisellä 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).

Perustuslakivaliokunta on hyväksyessään järjestyksenvalvojen toimivaltuudet yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien yhteydessä kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että säännöksissä tarkoitettujen järjestyksenvalvojen 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 järjestyksenvalvojen valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Eräitä tätä laajempia toimivaltuuksia tarkastellessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät kokonaisarviointissa saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttöta-voiksi, 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).

Valiokunnan lausunto PeVL 72/2018 vp

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:ää koskevan tulkintakäytännön muodostuu reservipoliisilakiehdotuksen 5 §:n kaikkia poliisin tehtäviä koskeva sääntely aivan liian laajaksi. Sääntelyä tulee olennaisesti rajata. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan poikkeusolojen ja puolustustilan aikana reservipoliisilla on oikeus käyttää kaikkia niitä poliisin toimivaltuuksia, jotka ovat reservipoliisin tehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä ja joihin hän on saanut koulutuksen. Ehdotus muistuttaa poliisin hallinnosta annettuun lakiin aiemmin ehdotetun 15 b §:n sitä säännöstä, jonka mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla on palveluksessa ollessaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sellaiset toimivaltuudet ja velvollisuudet, jotka poliisilain mukaan kuuluvat poliisimiehelle. Perustuslakivaliokunta kiinnitti säännöstä arvioidessaan huomiota siihen, että säännöksessä ei millään tavoin rajoiteta täydennyspoliisin käytettävissä olevia toimivaltuuksia. Valiokunnan mukaan ehdotettu säännös oli yleisyydessään selvästi vastoin perustuslain 124 §:ää, ja se tuli poistaa lakiehdotuksesta. Poistaminen oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 67/2010 vp, s. 6/I). Valiokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettua 6 §:n 2 momenttia on arvioitava samoin. Momentin poistaminen tai hyvin olennainen rajaaminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lisäksi oikeutta ampuma-aseen käyttöön koskeva ehdotettu 8 § tulee samoista syistä poistaa lakiehdotuksesta. Myös tämä muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Reservipoliisi voi ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaan käyttää toimivaltuuksia vain poliisimiehen apuna ja välittömässä ohjauksessa. Reservipoliisin on lisäksi noudatettava niitä käskyjä, määräyksiä ja ohjeita, joita hänen esimiehekseen määrätty poliisimies antaa. Toimivaltuuksien sitominen ehdotetulla tavalla poliisin antamiin käskyihin, määräyksiin ja ohjeisiin on sinänsä perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 7 §:n sääntelyä voimakeinojen käytöstä ei ole nimenomaisesti sidottu tehtävän avustavaan luonteeseen. Ehdotettuun 7 §:ään on lisättävä säännökset voimakeinojen käytön tapahtumisesta poliisin ohjauksessa. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Reservipoliisin kelpoisuusvaatimukset ja koulutus

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan 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).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tosiasiallisella hallin-

Valiokunnan lausunto PeVL 72/2018 vp

totoiminnalla on vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen tai kun kyseisessä toiminnassa käytetään julkista valtaa (esim. PeVL 27/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisen määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois (PeVL 16/2016 vp, s. 2, PeVL 27/2014 vp, s. 3/I).

Reservipoliisiksi voidaan lakiehdotuksen 3 §:n mukaan ottaa henkilö, joka täyttää valtion virkamieslain 6 ja 8 §:ssä säädetyt yleiset kelpoisuusvaatimukset, joka on tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva, joka on suorittanut hyväksytysti tehtävän edellyttämän koulutuksen ja joka on Poliisihallituksen kanssa tekemänsä sitoumuksen mukaan sitoutunut tehtävään. Ennen reservipoliisiin koulutukseen hyväksymistä reservipoliisiksi hakeneesta henkilöstä tulee hankkia perusmuotoinen turvallisuus selvitys.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että reservipoliisiin kelpoisuusvaatimukset on lakiehdotuksen 3 §:ssä määritelty korostetun väljästi. Ottaen huomioon reservipoliisille ehdotetut tehtävät ja toimivaltuudet, vaatimukset eivät ole riittävät (vrt. esim. laki yksityisistä turvallisuuspalveluista). Edellytyksiä reservipoliisiksi pääsemiselle tulee tiukentaa selvästi. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Reservipoliisiin on ehdotetun 10 §:n 1 momentin mukaan suoritettava hyväksytysti valtioneuvoston asetuksella säädetyt vaatimukset täyttävän koulutussuunnitelman mukainen koulutus. Lakiehdotuksessa ei tarkemmin määritellä koulutuksen sisältöä, joka jää siten käytännössä kokonaan valtioneuvoston asetuksen varaan. Lainkohdan perustelujen (s. 35) mukaan reservipoliisiin olisi saatava ensinnäkin reservipoliisiin peruskoulutus Poliisihallituksen kanssa tehtävän sitoumuksen ja siten reservipoliisiksi hyväksymisen edellytyksenä. Taitoja olisi lisäksi ylläpidettävä vuosittain koulutuksella ja käytännön harjoittelulla, josta päättäisi Poliisihallitus. Reservipoliisiin peruskoulutukseen olisi sisällytettävä ainakin yksityistä turva-alaa koskeva väliaikaisen vartijan koulutus, jonka sisällöstä säädetään tarkemmin sisäministeriön asetuksessa. Koulutus muilta osin tulisi johtaa poliisiin ammattikorkeakoulututkinnon tutkintorakenteesta ja kattaa sieltä reservipoliisiin tehtäviin ja toimenkuviin liittyvät osa-alueet. Lakiehdotuksen 10 §:ää tulee täsmentää perussäännöksiin koulutuksen sisällöstä ja laajuudesta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunta on edellä esittänyt useita 1. lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavia huomautuksia. Osa huomautuksista kohdistuu lakiehdotuksen rakenteellisiin perusratkaisuihin. Sen vuoksi on näin rajallisessakin kokonaisuudessa vakavasti harkittava, onko asian jatkovalmistelua mahdollista tehdä mietintövaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta pitää asian luonteen vuoksi välttämättömänä, että hallintovaliokunta saattaa sääntelyn vielä uudelleen perustuslakivaliokunnan uudelleen arvioitavaksi, jos se päätyy jatkovalmistelemaan lakiehdotuksen.

Valiokunnan lausunto PeVL 72/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 3, 5—8 ja 10 §:stä sekä virkavastuusta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 27.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala