

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om reservpoliser och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om reservpoliser och till vissa lagar som har samband med den (RP 137/2018 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Heli Heikkola, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Jenni Herrala, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- referendarieråd Mikko Eteläpää, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- polisinspektör Sami Kalliomaa, Polisstyrelsen
- kommandör Sami Iso-Lauri, Huvudstaben
- regeringssekreterare Timo Kerttula, Säkerhetskommittén
- organisationschef Mika Nygård, Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- vice ordförande Ismo Nöjd, Försvarsutbildningsföreningen
- utbildningschef Juha Niemi, Försvarsutbildningsföreningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår i propositionen att det stiftas en lag om reservpoliser med en styrka på cirka 1 000 personer. Samtidigt upphävs den gällande regleringen om kompletterande polispersonal. Enligt uppgift till utskottet har den gällande regleringen om kompletterande polispersonal blivit en död bokstav. Genom de nu föreslagna lagändringarna försöker man skapa en reserv för polisen som ska kunna lämna bistånd i olika krissituationer. Enligt Finlands grundlag är det inte möjligt

Utlåtande FsUU 18/2018 rd

att inrätta en sådan så kallad volontärpolis som finns bland annat i Tyskland, Storbritannien, Estland och Nederländerna.

Utskottet konstaterar att den säkerhetspolitiska miljön i Finland genomgår en stark brytning såväl internt som externt. De krympande resurserna står i konflikt med ökande och allt mer komplicerade uppgifter, medborgarnas förväntningar samt omvärldens förändring. Den yttre och inre säkerheten är kraftigt sammanflätade, och de är omöjliga att skilja åt i världen av i dag. För att säkerhetsläget ska förbli stabilt måste de olika aktörerna inom säkerhetsområdet i Finland ha tillräckliga resurser för att kunna upprätthålla en heltäckande verksamhet både på riksnivå och regionalt. Aktörerna inom säkerhetssektorn — oavsett om det gäller försvarsmakten eller myndigheterna inom inre säkerhet — har de senaste åren tvingats anpassa sin verksamhet genom kraftiga nedskärningar och sparbeting. Med tanke på Finlands krävande säkerhetspolitiska miljö kan den linjen inte längre fortsätta.

Utskottet anser att det är viktigt att polisen, liksom också de övriga centrala säkerhetsmyndigheterna, ska kunna få bistånd av en reserv i en krissituation. Utskottet betonar att vid sidan av att skapa en i sig behövlig polisreserv bör antalet ordinarie poliser konsekvent ökas jämfört med i dag. Utskottet påpekar att antalet poliser i vårt land så sent som för tio år sedan uppgick till cirka 8 000. I dag är målnivån 7 200 poliser.

Finländarnas förtroende för polisens verksamhet är högt i en internationell jämförelse. Enligt polisbarometern är tilltron till polisen mycket hög eller ganska hög hos över 90 procent av befolkningen. Utskottet påpekar att det förtroende som polisen åtnjuter i vårt land har gjort det möjligt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet trots att antalet poliser i relation till hela befolkningen är minst i Europa. Det europeiska medelvärdet är en polisman per 400 invånare. I Finland är relationstalet cirka 1:733.

Utskottet betonar att reservpolissystemet inte får leda till att finländarnas höga tilltro till poliserna försvagas. Denna synpunkt är viktig när man bedömer förslaget om att skapa ett reservpolis-system.

Inkallande av reservpoliser

I 2 § i förslaget till lag om reservpoliser anges de situationer i vilka reservpoliser kan behövas. Enligt paragrafens 1 mom. kan det handla om störningar under normala förhållanden, undantagsförhållanden enligt beredskapslagen (1552/2011) eller försvarstillstånd enligt lagen om försvarstillstånd (1083/1991). Beslut om att anlita reservpoliser ska enligt bestämmelsen fattas av statsrådets allmänna sammanträde, som i sitt beslut kan ange tidsmässiga, geografiska eller andra begränsningar för anlitaandet av reservpoliser. Enligt 2 mom. avses med störningar under normala förhållanden sådana exceptionella situationer där det inte är möjligt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet med polisens befintliga resurser. Definitionen av störningar under normala förhållanden preciseras i detaljmotiven till bestämmelsen.

Enligt detaljmotiven avses med störningar under normala förhållanden situationer som försämrar säkerheten i samhället eller sådana situationer där det inte är möjligt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet med befintliga resurser. Med störningar under normala förhållanden kan också

Utlåtande FsUU 18/2018 rd

avses till exempel situationer där man börjar förbereda sig på undantagsförhållanden eller försvarstillstånd. Det ska också då vara fråga om en situation där det inte är möjligt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet med polisens egna resurser. Situationen ska alltså vara så pass exceptionell med tanke på allmän ordning och säkerhet att det är fråga om en störning under normala förhållanden men att man ännu inte har beslutat om undantagsförhållanden enligt beredskapslagen.

Med störningar under normala förhållanden kan enligt motiveringen avses till exempel omfattande migration, då polisstyrkan överraskande måste förstärkas eller när till exempel hotbedömningen avseende terrorism har höjts till en sådan nivå att polisens resurser tar slut. Situationen borde dock vara så pass tillfällig och oförutsedd att det inte finns grunder för att stärka antalet poliser på heltid för de situationer som avses i lagen.

Med hänvisning till det som sägs ovan konstaterar utskottet att begreppet störningar under normala förhållanden är otydligt och ger rum för tolkning. Men enligt utskottets bedömning är det inte ens genom exempel möjligt att definiera begreppet på ett uttömmande sätt. Problemet med den otydliga definitionen minskas dock avsevärt av att det i sista hand är statsrådets allmänna sammanträde som bedömer när det handlar om störningar under normala förhållanden. Utskottet understryker att händelsekedjan, att konstatera störningar under normala förhållanden, bedöma att polisens resurser är otillräckliga och kalla in reservpoliser i samband med det, hur som helst är exceptionell och sällsynt. Tröskeln är ännu mycket högre för att ta i bruk befogenheter enligt beredskapslagen eller lagen om försvarstillstånd.

Reservpolisernas befogenheter och rätt att använda maktmedel under olika slags undantagsförhållanden

I förslaget till lag om reservpoliser indelas reservpolisernas uppgifter i olika kategorier enligt hur allvarlig störningen är. Enligt lagförslagets 4 § är reservpolisernas uppgifter mer begränsade vid störningar under normala förhållanden än under undantagsförhållanden eller försvarstillstånd (5 §). I 5 § föreskrivs det att under undantagsförhållanden eller försvarstillstånd ska en reservpolis utföra alla polisuppgifter.

Enligt 4 § 1 mom. ska en reservpolis vid störningar under normala förhållanden upprätthålla allmän ordning och säkerhet under allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som avses i lagen om sammankomster (530/1999), reglera trafiken, utföra säkerhetskontroller, bevaka avspärrade områden samt transportera och bevaka personer som gripits.

Reservpoliser kan dessutom enligt 4 § 2 mom. sköta sådana andra uppgifter som stöder polisens verksamhet där polisbefogenheter inte utövas. Enligt detaljmotiven kan det handla om sakkunniguppgifter inom till exempel cybersäkerhet eller uppgifter där reservpolisen tar emot tillståndsansökningar eller utför uppgifter i anslutning till underhåll av informationssystemen. I motiven sägs det att syftet med sådana reservpoliser är att frigöra polisens egna resurser för polisens kärnuppgifter.

Med hänvisning till det som sägs ovan påpekar utskottet att reservpoliser med olika slags befogenheter enligt propositionen alltså kan anlitas 1) vid störningar under normala förhållanden, utan

Utlåtande FsUU 18/2018 rd

skjutvapen, 2) som cyberexperter och i kontorsuppgifter samt 3) efter att beredskapslagen eller lagen om försvarstillstånd har satts i kraft, för alla slags polisuppgifter.

I 6 § i lagförslaget föreskrivs det om reservpolisernas befogenheter och skyldigheter. Enligt paragrafens 3 mom. får en reservpolis använda befogenheterna endast för att bistå en polisman och under dennes direkta uppsikt. En reservpolis ska dessutom följa de order, föreskrifter och anvisningar som den polisman som förordnats till hans eller hennes förman ger.

Reservpoliserna står i tjänsteförhållande när de utför offentliga förvaltningsuppgifter. Utskottet påpekar att privata ordningsvakter enligt lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015) har ansetts kunna bistå polisen och gränsbevakningsväsendet vid upprätthållande av ordning och säkerhet på olika områden. Utskottet anser att det är viktigt att reservpoliserna, som står i tjänsteförhållande och utför sina uppgifter under uppsikt av polisen, vid störningar under normala förhållanden ska kunna upprätthålla allmän ordning och säkerhet inte bara i de situationer som avses i lagförslaget utan också åtminstone inom de områden där privata ordningsvakter som är anställda hos privata säkerhetstjänstföretag får bistå polisen varje dag under normala förhållanden. Sådana områden är bland annat köpcenter, trafikstationer, förläggningar och flyktingslussar.

Enligt förslaget har en reservpolis inte rätt att bära skjutvapen vid störningar under normala förhållanden. Maktmedelsredskap som är tillåtna för reservpoliser är gasspray, elpistoler, handbojor, högst 70 centimeter långa batonger och teleskopbatonger (7 § 3 mom.). Under undantagsförhållanden och försvarstillstånd får skjutvapen användas på det sätt som anges i 2 kap. 19 § i polislagen (8 §).

Enligt de sakkunniga som utskottet har hört kan det leda till problem att reservpoliser inte får bära skjutvapen vid störningar under normala förhållanden, om situationen eskalerar. Det här nämns också i detaljmotiven till 8 § (användning av skjutvapen) där det sägs att vilken vardaglig situation som helst överraskande kan förvandlas till en maktmedels- eller nödvärnssituation. I dessa situationer kan polisen som en extrem sistahandsåtgärd i enlighet med proportionalitetsprincipen bli tvungen att till och med använda skjutvapen.

Utskottet anser att det är på sin plats att reservpoliser inte har rätt att använda skjutvapen vid störningar under normala förhållanden. Men utskottet hänvisar till det som sägs ovan och påpekar att det också kan uppstå problem på grund av att reservpoliserna inte får använda skjutvapen. I sista hand handlar det om säkerheten vid tjänstgöringen inte bara för reservpoliserna utan också för de yrkespoliser som leder deras verksamhet. En polisman som leder reservpoliser måste kunna vara säker på att reservpoliserna behärskar verksamhetsmodellerna och användningen av maktmedel inom polisen.

Utbildning av reservpoliser

Enligt förslaget förutsätter inrättandet av reservpolissystemet att polisen får extra anslag. Investeringen i den första fasen är cirka 2,1 miljoner euro. Kostnaderna för att upprätthålla systemet uppgår till 250 000 euro om året. Kostnadseffekten av att inkalla 100 reservpoliser till tjänstgöring uppskattas till 400 000—450 000 euro per månad. Utskottet understryker att finansieringen

Utlåtande FsUU 18/2018 rd

av reservpolisystemet inte på något sätt får äventyra eller försvaga finansieringen av polisens normala verksamhet.

I 3 § i den föreslagna lagen om reservpoliser föreskrivs det om behörighetsvillkor för reservpoliser och i 10 § om utbildning för reservpolispersonal. Behörighetsvillkor är enligt 3 § de allmänna behörighetsvillkoren i 6 och 8 § i statstjänstemannalagen (750/1994). Dessutom ska personen i fråga lämna sig för uppgiften, ha genomgått den utbildning som uppgiften förutsätter och förbinda sig att sköta uppgiften. Enligt detaljmotiven till paragrafen ska Polisstyrelsen med hjälp av intervjuer försäkra sig om att personen i fråga är lämplig för uppgiften. Utskottet poängterar behovet av att grundligt utreda bakgrunden hos de personer som ansöker om att bli reservpolis. Närmare bestämmelser om reservpolispersonalens lämplighet och utbildning utfärdas enligt 15 § i den föreslagna lagen om reservpoliser genom förordning av statsrådet.

Enligt lagförslagets 10 § ska reservpoliser med godkänt resultat genomgå utbildning enligt en utbildningsplan som uppfyller de krav som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Det betyder 160 timmar närundervisning (8 veckoslut, 16 dagar), som kompletteras årligen genom tilläggsutbildning och praktiska övningar. Utbildningen ska genomgåas på fritiden. Arbetsgivaren är således inte skyldig att bevilja reservpoliserna ledighet för utbildningen. I den grundläggande utbildningen för reservpoliser ska det enligt detaljmotiven till paragrafen ingå åtminstone utbildningen för tillfälliga väktare inom den privata säkerhetsbranschen, vars innehåll beslutas närmare genom förordning av inrikesministeriet.

Det att utbildningen grundar sig på frivillighet begränsar enligt de sakkunniga som utskottet har hört möjligheterna att kräva en betydligt längre period av närundervisning. Utskottet förstår problemen med frivilligutbildning men anser trots det att 160 timmar närundervisning absolut är en alltför kort utbildningsperiod, särskilt om man beaktar de uppgifter som reservpoliserna planeras ha i de allvarligaste kriserna.

Utskottet anser att det är viktigt att alla som antas till reservpolisutbildningen som utgångspunkt ska ha genomgått militärpolisutbildning under beväringstjänsten. Inom försvarsmakten övervakar militärpoliserna säkerheten vid militära mål, upprätthåller ordningen samt övervakar och leder trafiken. Militärpoliserna avlägger grundexamen för krigsman och får utbildning i användningen av maktmedel, bland annat pistol, batong, spray och handbojor, och en mångsidig vapenutbildning. Med andra ord ger militärpolisutbildningen goda grundläggande förutsättningar för uppdraget som reservpolis. Utskottet påpekar att utbildningen för tillfälliga väktare varar 40 timmar och att tjänstgöringstiden för militärpoliser är 255—347 dagar.

Polisstyrelsen och Polisyreshögskolan ska svara för innehållet i utbildningen till reservpolis. Också Försvarsutbildningsföreningen ska delta i ordnandet av utbildningen. Enligt de sakkunniga som utskottet hörde är utbildningen för reservpoliser en naturlig fortsättning för de reservister som deltar i Försvarsutbildningsföreningens utbildningsprogram för militärpoliser. Utskottet betonar att polisen ska övervaka all den reservpolisutbildning som ges av Försvarsutbildningsföreningen och svara för utbildningens kvalitet och uppsättandet av målen.

Utskottet anser att det är viktigt att man vid utbildningen av reservpoliser tar tillräcklig hänsyn till ingreppen i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och de mänskliga rättigheterna.

Utlåtande FsUU 18/2018 rd

Medborgarna måste kunna lita på att deras rättigheter inte kränks, oberoende av vilket slags polisutbildning en person som ingriper i deras rättigheter har fått.

Sammanfattning

Enligt utskottet finns det förståeliga grunder för att skapa ett reservpolissystem. Det finns dock stor risk för att reservpolisernas utbildning är otillräcklig när man beaktar de uppgifter de ska utföra. Utbildningen av reservpoliser binder också i hög grad polisens redan nu alltför knappa resurser. Sett ur den vanliga medborgarens synvinkel kan det nya reservpolissystemet leda till problem, eftersom det kan vara svårt för medborgarna att förstå vilka reservpoliserna är och vilka befogenheter de har.

Utskottet understryker att polisens resurser måste dimensioneras så att polisen, vid behov med bistånd av andra myndigheter, har kapacitet att klara av också betydande störningar under normala förhållanden. För att utveckla polisens beredskap att möta de ständigt expanderande hotbilderna inom den inre säkerheten är det klart att antalet poliser måste ökas från den nuvarande nivån, menar utskottet.

Utskottet anser att polisens verksamhet vid störningar under normala förhållanden kan jämföras med effektiviseringen av beredskapen inom försvarsmakten, som sker utan några nya befogenheter eller ibruktagande av befogenheter enligt beredskapslagen. Beredskapen effektiviseras bland annat genom att höja försvarsmaktens egen ledningsberedskap och effektivisera övervakningen och tryggandet av den territoriella integriteten och skyddet av objekt.

Utskottet konstaterar att de uppgifter som anges i 1 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980) i stor utsträckning täcker de planerade uppgifterna för reservpolissystemet vid störningar under normala förhållanden. Handräckningssystemet inom försvarsmakten är i nationell aktionsberedskap inom några timmar. Polisen kan också begära handräckning av Gränsbevakningsväsendet. Om polisen behöver extra hjälp kan den få det genom PTG-samarbetet, som fungerar bra. Utskottet påpekar att syftet med PTG-samarbetet uttryckligen är att främja myndighets-samarbetet så att de uppgifter som anknyter till den inre säkerheten kan skötas flexibelt och effektivt.

I situationer där det är fråga om beredskapslagen eller lagen om försvarstillstånd och försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet höjer sin beredskap, går det inte längre att få handräckning. Enligt utskottet kunde reservpolissystemet vara till stor nytta uttryckligen i sådana exceptionella situationer.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Utlåtande FsUU 18/2018 rd

Helsingfors 8.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mika Kari sd
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Jari Ronkainen saf
ersättare Eero Reijonen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

Utlåtande FsUU 18/2018 rd

Avvikande mening

Motivering

Det har inte funnits något behov av kompletterande polispersonal

Det konstateras i propositionen att ”Enligt den gällande lagstiftningen är kompletterande polispersonal en operativ polisreserv, som statsrådet kan besluta att ska tas i bruk när sådan behövs med hänsyn till statens säkerhet eller exceptionella förhållanden. För närvarande föreskrivs det om kompletterande polispersonal i 15 b § i polisförvaltningslagen (110/1992). I praktiken motsvarar inte det nuvarande systemet kraven från den förändrade säkerhetsomgivningen och säkerhetssituationen.”

Systemet med kompletterande polispersonal har de facto inte heller svarat på utmaningarna i den tidigare säkerhetsomgivningen. Systemet har inte använts en enda gång. Hela systemet var onödigt.

Samarbetet mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet fungerar

Förändringar i den säkerhetspolitiska omgivningen används som motivering för alla slags både möjliga och omöjliga reformer. Det är ändå ett faktum att hela säkerhetsmaskineriet (polisen, skyddspolisen, försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet) har fått större befogenheter. Också samarbetsmöjligheterna har förbättrats. Till exempel PTG-samarbetet fungerar bra redan i dag. För ett tag sedan fick den finländska polisen handräckning av den norska polisen, när poliser i grannlandet utrustade med personliga vapen kom över till den finländska sidan för att utföra kroppsvisitationer i nordligaste Lappland.

Takten inom lagstiftningsarbetet har varit hög under riksdagsperioden och av det kan man se att det redan har gjorts och fortfarande görs mycket för att utveckla säkerhetssektorn. Säkerhetssektorns villkor har genomgående förbättrats i lagstiftningen.

Reservpoliserna står i beredskap, men för vad?

Det poängteras i propositionen att systemet med reservpoliser är tänkt att vara en viktig del av polisens beredskap. Målet är att skapa en reserv för sådana överraskande situationer i samhället som binder polisens egna reserver för längre tid än normalt.

Störningar under normala förhållanden är ett oklart begrepp. Med det avses i propositionen situationer där det är fråga om en sådan förändring i förhållandena att polisförvaltningens tjänstemän inte räcker för att klara av situationen.

Med en störning avses till exempel en omfattande polisoperation vars verkningar omfattar hela landet eller en stor del av det. Enligt förslaget ska reservpoliserna komma in i bilden när den lokala polisens reserver redan är upptagna. Reservpoliser ska också kunna användas i samband med omfattande och okontrollerbara gränssituationer.

Utlåtande FsUU 18/2018 rd

”I och med den förändrade säkerhetssituationen har det blivit svårt att klart definiera störningar under normala förhållanden samt undantagsförhållanden”, konstateras det i propositionen. Det är emellertid ingen grund för en oprecis användning av begreppen.

Enligt förslaget ska reservpoliserna ha olika befogenheter vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden. Under undantagsförhållanden ökar dock myndigheternas rättigheter och medborgarnas skyldigheter. Det gör det möjligt att reagera på det sätt som situationen kräver och öka reserven för myndigheternas behov utan att det behövs någon reservpolis.

I propositionen motiveras det inte tydligt vilket underskott i reserven reservpoliserna ska fylla. Det viktigaste vore att sörja för polisernas basfinansiering. Störningar under normala förhållanden är redan vardag i många kommuner, eftersom polisens utryckningstider är oskäligt långa.

Polisens möjligheter att få handräckning

Polisen kan få handräckning av försvarsmakten. Till uppdragen hör typiskt efterspaningar, avspärning av områden, dirigeringsav trafik, identifiering av sprängämnen, användning av helikoptrar och drönare, expertuppgifter i anknytning till utredningar och lån av varierande materiel.

Till exempel i Torneå 2015 var den handräckning som gavs av beväringar avgörande vid arrangemangen för mottagning av asylsökande. Efter det har användningen av beväringar i handräckningsuppdrag underlättats och preciserats i lagstiftningen.

Privata företag inom säkerhetsbranschen anlitas ofta för att bistå polisen. De ordningsvakter som placerats i trafikstationer, kollektiva trafikmedel, köpcentra och vissa andra områden med stöd av ordningslagen har som lagstadgad uppgift att upprätthålla ordning och säkerhet.

Gränsbevakningsväsendet kan på begäran ge handräckning till en statlig myndighet för fullgörande av dess lagstadgade tillsynsskyldighet.

Bristfällig utbildning, krävande uppgifter

Polisens yrkeskår befinner sig i topp när det gäller enkäter om olika yrkens status, och det är helt befogat. De finländska poliserna har en god utbildning och noggrant definierade uppgifter, rättigheter och skyldigheter. Polisernas uppgiftsbild får inte fördunklas i något avseende.

Reservpolispersonalen måste enligt förslaget också få grundläggande utbildning. Den grundläggande utbildningen ska omfatta närundervisning under två veckoslut per var och en av de fyra undervisningshelheter som planeras, det vill säga sammanlagt 8 veckoslut och således 16 dagar.

Denna utbildning är för knapp för att reservpoliserna ska kunna ges sådana uppgifter som nämns i propositionen, även om arbetet utförs under uppsikt av en polisman. Till exempel är reglerna om användning av maktmedel tillåtande, också om en reservpolis under normala förhållanden inte bär ett personligt vapen.

Utlåtande FsUU 18/2018 rd

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet förkastar propositionen.

Helsingfors 8.11.2018

Markus Mustajärvi