

Asia: VN/5303/2025

## **Lausuntopyyntö; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain, Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain ja poliisilain muuttamisesta**

### **Lausunnonantajan lausunto**

**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain, Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain ja poliisilain muuttamisesta**

#### **1 YLEISTÄ**

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän lakiesityksen tavoitteena on poliisin reservin perustaminen ja ylläpito, mikä luonnoksen mukaan edellyttää säännöksiä reservin käyttötarkoituksesta, reservin muodostavista henkilöryhmistä, reservikoulutuksesta, tehtävistä, toimivaltuuksista

Voimassa olevassa poliisin hallinnosta annetussa laissa säädettyä täydennyspoliisijärjestelmää ei ole koskaan otettu käyttöön. Luonnoksen perustelujen mukaan tämä johtuu järjestelmän suppeasta käyttöalasta eikä myöskään vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön ja -tilanteen vaatimuksia.

Esityksen mukaan poliisin reservin tehtävänä on turvata poliisin voimavarat kaikissa tilanteissa. Poliisin reservin käyttökynnys olisi korkea. Poliisin reserviä käytettäisiin normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa sekä puolustustilalain mukaisessa puolustustilassa. Poliisin reservi muodostuisi poliisialan ammattikorkeakoulututkintoa suorittavista opiskelijoista ja poliisikoulutuksen saaneista henkilöistä, jotka eivät työskentele poliisina.

Luonnoksen perustelujen (s. 3) mukaan Poliisihallitus on korostanut reservin olevan tarpeellinen ylläpitävissä, runsaasti henkilöresursseja sitovissa ja ajallisesti pitkittyvissä turvallisuustilanteissa poliisin valmiudensäätelymekanismina. Reserviä olisi muun muassa tarvittu Covid19 -pandemiaan liittyneessä Uudenmaan sulkuoperaatiossa.

Perusteluissa todetaan se tosiasia, että Suomessa poliisin henkilöstön määrä on väkilukuun suhteutettuna Euroopan pienin, minkä vuoksi poliisin rajalliset voimavarat käyvät riittämättömiksi sellaisissa tilanteissa, joissa poikkeavan laaja resurssitarve esiintyy samanaikaisesti eri puolilla Suomea ja on luonteeltaan pitkäkestoista.

Poliisin voimavarojen turvaaminen on kannatettava tavoite. Eri asia on, millä keinoin siihen pyritään ja millä keinoin se on tosiasiaassa saavutettavissa.

Ensisijaista on kuitenkin huolehtia siitä, että poliisi voi mahdollisimman hyvin hoitaa tehtävänsä turvautumatta reservipoliiseihin. Poliisin toimintakyky ja resurssit eivät saa olla niin vähäiset, että pienetkin häiriöt nostaisivat tarpeen käyttää reservipoliisia.

Esityksen mukaan toimivaltuudet olisivat samat kaikissa reservin käyttötilanteissa, ja niitä käytettäisiin poliisilain 1 luvun 1 §:n tehtävien suorittamiseksi. Poliisin reserviin nimitetyn henkilön toimivaltuudet olisivat poliisin toimivaltuuksia. Poliisin ammattikorkeakoulututkintoa opiskelevan, reserviin nimitetyn henkilön toimivaltuuksia käytettäisiin vakinaisessa virassa olevan poliisin välittömässä valvonnassa ja reaaliaikaisella johdolla. Tällaisen henkilön toimivaltuudet ja niiden käyttö vastaisi poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 § 2 momentin mukaisessa harjoittelussa olevan poliisiopiskelijan toimivaltuuksia. Poliisin reservissä toimiva henkilö nimitetään poliisin määräaikaiseen virkasuhteeseen henkilön koulutuksen, aiemman poliisiviran tason ja reservitehtävien luonteen perusteella. Poliisiopiskelijat nimitetään aina nuoremman konstaapelin virkasuhteeseen (s. 12). Poliisikoulutuksen saaneet henkilöt, jotka eivät työskentele poliisina, olisivat eläköityneitä poliisimiehiä, poliisikoulutuksen saaneita mutta muussa kuin poliisivirassa poliisin palveluksessa työskenteleviä henkilöitä sekä poliisin palveluksesta muualle siirtyneitä henkilöitä (s. 29)

Esitys sisältää lisäksi poliisin reservistä erillisenä kysymyksenä poliisin ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon kelpoisuusvaatimuksia koskevan muutoksen. Tavoitteena on antaa riittävän työkokemuksen ja opiskeluvalmiudet omaaville poliisimiehille mahdollisuus suorittaa poliisialan ylempi ammattikorkeakoulututkinto edellyttämättä heiltä ensin ammattikorkeakoulututkinnon tai korkeakoulututkinnon suorittamista.

## 2 ESITYKSEN SUHDE PERUSTUSLAKIIN

### 2.1 Arvioinnin lähtökohtia

Reservipoliisia koskeva sääntely on monilta osin merkityksellinen perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 67/2010 vp ja PeVL 72/2018 vp käsitellyt ehdotuksia täydennyspoliisiksi ja reservipoliisiksi. Molemmat esitykset ovat olleet perustuslain kannalta niin

ongelmallisia, että niitä ei ole esitetyissä muodoissaan ollut mahdollista säätää tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä.

Tämä tausta huomioiden pidän erikoisena, että esityksen säätämisyjärjestysperustelut ovat varsin puutteelliset eikä niissä ole huomioitu asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Pidän välttämättömänä, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluja täydennetään jatkovalmistelussa, jotta niistä käy selkeästi ilmi ehdotettujen säännösten suhde perustuslakiin. Perusteluista puuttuu varsinainen arviointi ehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Puutteellisten säätämisyjärjestysperusteluiden vuoksi esitysluonnoksen arviointi on ollut haasteellista.

Lisäksi kun otetaan huomioon se, että kahdessa aikaisemmassa täydennys- tai reservipoliisia koskevassa lakiehdotuksessa on ollut merkittäviä perustuslaillisia ongelmia, pidän tärkeänä, että esitysluonnosta täydennettäisiin kirjauksella perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeesta.

## 2.2 Reservipoliisien oikeudellinen asema

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt ehdotusta reservipoliisista lausunnossaan PeVL 72/2018 vp. Tuolloin arvioidussa esityksessä reservipoliisit olisivat toimineet valtion määräaikaisessa virkasuhteessa. Valiokunta arvioi ehdotusta seuraavasti:

”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 tarpeellisenä tarkastella lakiehdotusta tässä tapauksessa perustuslain 124 §:n kannalta, - - Perustuslakivaliokunta pitää täydennyspoliisilakiehdotuksen 12 §:n sääntelyä virkasuhteeseen ottamisesta sääntelyn todellinen luonne huomioon ottaen harhaanjohtavana. Siten virkasuhteeseen nimittämistä koskeva sääntely on asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta.” (PeVL 72/2018 vp, s. 2.)

Nyt käsiteltävän luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu sekä perustuslain 124 §:ään että perustuslain 2 §:n 3 momenttiin ja 118 §:ään. Luonnoksessa toisaalta todetaan, että ”Poliisin reservin sääntely poliisin hallinnosta annetussa laissa on perusteltua siksi, että poliisin reservi on osa poliisin organisaatiota.” (s. 12) ”Poliisin reservissä toimiva henkilö nimitetään poliisin määräaikaiseen

virkasuhteeseen henkilön koulutuksen, aiemman poliisiviran tason ja reservitehtävien luonteen perusteella.” (s. 12) Poliisin reserviin nimitettävät henkilöt nimitetään määräaikaiseen poliisin virkasuhteeseen, jossa he toimivat virkavastuulla.

Toisaalta sääätämisyjärjestysperusteluissa selostetaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustuslain 124 §:n tulkinnasta yksityistä turvallisuusalaa koskevassa sääntelyssä.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen 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.

Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen ja että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille. (esim. PeVL 20/2002 vp, PeVL 28/2001 vp.) Tarkastellessaan vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojen ja vartijoiden asemaa valiokunta totesi, että näiden osuuden pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi. (esim. PeVL 20/2002 vp).

Luonnoksessa ei ole selkeästi arvioitu sitä, tuleeko nyt ehdotettua sääntelyä arvioida perustuslain 124 §:n kannalta vai ei. Esimerkiksi luonnoksen sivulla 29 todetaan, että poliisikoulutuksen saaneen henkilön asemaa on arvioitava perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n valossa. Puolestaan poliisin ammattikorkeakoulututkintoa suorittavan henkilön osalta ”arviointissa on otettava huomioon myös perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset”. Tällaista jaottelua ei kuitenkaan ole perusteltu, tarkasteltu sääätämisyjärjestysperusteluissa eikä se toisaalta ilmene ehdotuksesta säännösperusteisesti. Lakiehdotuksessa esimerkiksi virkavastuusääntely koskisi yhtäläisellä tavalla henkilöitä, joiden oikeudellista asemaa tulee arvioida PL 124 §:n kannalta, kuin niitä henkilöitä, joiden asemaa ei ilmeisesti esityksen mukaan tulisi näin arvioida. Vaikuttaa siltä, että luonnoksessa on yhä hahmottamatta se, millä tavalla reservipoliisiksi nimitettäviä tulisi arvioida suhteessa perustuslain 124 §:ään. Luonnoksessa ei ole tehty selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön ja siihen, onko ja millä perusteella poliisin reserviin määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettävät henkilöt ”aidossa virkasuhteessa” kuten perustuslakivaliokunta on aiemmin dubioinut.

Huomioni kiinnittyy lisäksi siihen, että poliisin reservi voitaisiin ottaa käyttöön ilman muita edellytyksiä kuin sitä, että kyseessä on normaaliolojen vakava häiriötilanne, valmiuslain mukaiset poikkeusolot tai puolustustila.

Ottaen huomioon vaatimus muiden kuin viranomaisten täydentävästä roolista pidän välttämättömänä, että poliisin reservin käyttöönotto sidotaan lisäksi esimerkiksi välttämättömään tarpeeseen. Korostan, että mikäli kyse on perustuslain 124 §:n mukaisesti arviointitilanteesta, esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulee tehdä selkoa myös tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymisestä.

Reserviin nimittämistä koskevan sääntelyn epätasällisyydestä ks. jäljempänä kohta 3.

Korostan, että perusteluissa tulee tehdä selkoa reservipoliisin oikeudellisesta asemasta. Mikäli kyse on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta tilanteesta, tulisi perusteluissa tehdä nimenomaisesti selkoa siitä, onko kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä ja jos ei, miten perustuslain 124 §:n ensimmäisessä virkkeessä säädetty edellytykset täyttyvät.

### 2.3 Toimivaltuudet

Koska ehdotuksen perusratkaisut ovat luonnoksessa vielä hahmottumatta, on ehdotettuja toimivaltuuksia haastavaa arvioida: tarkastellaanko viranomaisen toimivaltuuksia vai muulle kuin viranomaiselle ehdotettavia toimivaltuuksia.

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, että ”Reserviä käytetään poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaisissa tehtävissä”. Viitatus säännöksen mukaan:

”Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetty tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. Jos on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi, poliisin on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin henkilön löytämiseksi.

Rikosten esitutkinnasta säädetään esitutkintalaissa (805/2011) ja rikosten esitutkinnassa käytettävistä pakkokeinoista pakkokeinolaissa (806/2011).”

Tämän lisäksi poliisin reserviin nimitetty henkilö käyttäisi poliisin toimivaltuuksia, joista säädetään poliisilain 2 ja 3 luvussa. Tutkintoa suorittavan reserviin nimitetyn henkilön toimivaltuuksia käytettäisiin vakinaisessa virassa olevan poliisin välittömässä valvonnassa ja reaaliaikaisella johdolla (15 m § 1 mom.).

Nähdäkseni ehdotettu toimivalta, joka kattaisi poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaiset tehtävät kokonaisuudessaan, on huomattavan laaja. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 72/2018 vp todennut, että ehdotettu kaikkia poliisin tehtäviä koskeva sääntelyn muodostuu perustuslain 124 §:n tulkintakäytäntö huomioiden aivan liian laajaksi. Sääntelyä, jonka mukaan poikkeusoloissa ja puolustustilassa reservipoliisit voivat suorittaa kaikkia poliisin tehtäviä, tuli olennaisesti rajata. Tällainen muutos oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (ks. myös 67/2010 vp, s. 6). Jatkovalmistelussa tulee arvioida ehdotettuja toimivaltuuksia huolellisesti perustuslain 124 §:n ja sitä koskevan aiemman perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

Totean selvyyden vuoksi, että edellä esittämäni huomiot perustuslain 124 §:n kannalta eivät ole tyhjentyviä. Tarkastelen jäljempänä säännöskohtaisten huomioiden kohdalla eräitä muita perustuslain kannalta merkityksellisiä kysymyksiä.

## 2.4 Ministeriön ja valtioneuvoston päätöksenteko

Ehdotetussa 15 k §:n 2 momentissa säädettäisiin poliisin reservin käyttöönotosta. Sen mukaan reservi voitaisiin ottaa käyttöön normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, valmiuslain (1552/2011) mukaisissa poikkeusoloissa tai puolustustilalain (1083/1991) mukaisessa puolustustilassa poliisin voimavarojen turvaamiseksi kaikissa tilanteissa. Päätöksen käyttöönotosta tekisi sisäministeri.

Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan poliisin reservin käyttöönottoa ja käyttöönoton päättämistä koskeva ratkaisu on skaalaltaan yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti ministerin ratkaisovaltaa edellyttävä asia. Totean, että sittemmin rauenneen hallituksen esityksen HE 137/2018 vp mukaan reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta olisi päättänyt valtioneuvosto.

Sitä, että päätöksen asiasta tekisi valtioneuvosto, perusteltiin tuossa hallituksen esityksessä sillä, että ”Reservipoliisihenkilöstön käyttöönotolla voidaan arvioida olevan siinä määrin yhteiskuntapoliittista ja taloudellista merkitystä, että päätöksentekotasona tulisi myös normaaliolojen häiriötilanteissa olla valtioneuvoston yleisistunto. On perusteltua, että valtioneuvosto päättää sellaisen henkilöstön käyttöönotosta, joka rahoitetaan poliisin budjetin ulkopuolisin varoin. Valtioneuvoston yleisistunto on tarvittaessa saatavissa nopeasti koolle, joten kiireellisessäkin tilanteessa päätös käyttöönotosta pystyttäisiin tekemään riittävän nopeasti. Valtioneuvosto voisi päättää käyttöönotosta valtiontalousarvion puitteissa ja tarvittaessa asiassa olisi esitettävä lisämäärärahaa eduskunnalta.” (HE 137/2018 vp, s. 28–29)

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole tarkasteltu 15 k §:n 2 momenttiin ehdotettua päätöksentekoa perustuslain, erityisesti 67 §:n kannalta. Pidän välttämättömänä, että esityksen perusteluita täydennetään päätöksentekotason arvioinnin osalta.

Säännösten tasolla jää jokseenkin epämääräiseksi se, milloin henkilö nimitetään poliisin reserviin tai poliisin reservin tehtävään ja miten päätöksenteko etenee.

### 3 SÄÄNNÖSKOHTAISIA HUOMIOITA

Kiinnitän seuraavassa huomiota vain osaan ehdotetusta sääntelystä.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 k §

Poliisin hallinnosta annettuun lakiin ehdotetaan 15 k §:ää, jonka 1 momentin mukaan poliisilla olisi reservi, joka muodostuu poliisialan ammattikorkeakoulututkintoa suorittavista opiskelijoista sekä poliisikoulutuksen saaneista henkilöistä, jotka eivät työskentele poliisina.

Tarkempi sääntely reservin perustamisesta, ylläpidosta ja käyttöönotosta reservin kokoonpanosta, tehtävistä, koulutuksesta, varustuksesta ja palvelussuhteen ehtoista ja virkasuhteeseen nimittämisen kelpoisuudesta jäisi perustelujen mukaan Poliisihallituksen antaman määräyksen varaan.

Kun perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, pidän ongelmallisena, jos suunnitellun poliisin reservin toimintaa valtaosin säännellään Poliisihallituksen määräyksin.

Tältä osin perustelut tosin näyttävät olevan joissain määrin ristiriidassa ehdotetun 15 l §:n kanssa, koska siinä ainakin osittain säädellään poliisin reservin koulutuksesta ja kelpoisuudesta, jolloin sääntely ei kaikilta osin jäisi Poliisihallituksen määräyksen varaan (ks. jäljempänä huomiot sääntelyn täsmällisyydestä).

Vaikka nyt esitetään, että ”Reservin perustamis- ja ylläpitokulut katetaan poliisin olemassa olevista valtion talouden kehyspäästösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista. Mikäli poliisin reservi otetaan käyttöön, määräraharesursoinnista päätetään normaalin tapaan osana talousarvio-

ja JTS-päätöksentekoa”, on reservin käyttöönotolla mielestäni sellaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia sen liittyessä ”perusoikeusherkkään sääntelykontekstiin” (luonnoksen s. 16), että olisi perusteltua säätää päätöksenteon reservin käyttöönotosta valtioneuvostolle. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 12 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää.

Pykälän 3 momentin mukaan normaaliolojen vakavilla häiriötilanteilla tarkoitetaan sellaisia poikkeuksellisia ja tilapäisiä tilanteita, joissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei ole mahdollista poliisin olemassa olevin voimavaroin.

Perustelujen mukaan tällaiset tilanteet voisivat johtua ”laajamittaisesta maahantulosta, luonnonkatastrofeista, Covid-19 pandemian kaltaisista vakavista häiriöistä tai muusta vastaavan kaltaisesta tilanteesta, joka uhkaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja merkittävällä tavalla ja joissa poliisin olemassa olevia voimavaroja ei arvioida riittäväksi. Normaaliolojen häiriötilanteessa ei ole julistettu poikkeusoloja tai puolustustilaa. Tällaisia tilanteita ovat olleet lähivuosina esimerkiksi vuoden 2015 pakolaiskriisi, vuoden 2020 Uuden-maan sulkuoperaatio sekä vuoden 2023 Itärajan tilanne liittyen välineellistettyyn maahantuloon.” (s. 21)

Totean, että edellä esimerkkeinä mainituista tilanteista on käsitykseni mukaan selviydytty ilman reservipoliisijärjestelmää. Olisi suotavaa, että perusteluissa olisi arvioitu, millä tavalla tilanteet olisivat selvinneet paremmin, mikäli käytössä olisi ollut nyt ehdotetun kaltainen reservipoliisijärjestely. (ks. lisäksi jäljempänä muiden toteuttamisvaihtoehtojen arvioinnista todettu).

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 l §

Pykälän 1–3 momenteissa säädetään poliisin reserviin nimitettävältä henkilöltä edellytettävästä koulutuksesta ja valtuutetaan asetuksella säädettäväksi koulutusvaatimusten sisällöstä. Poliisin tutkinnon suorittaneiden henkilöiden lisäksi reserviin voitaisiin nimittää henkilö, joka ”on suorittanut poliisialan ammattikorkeakoulututkintoon kuuluvissa opinnoissa perus- ja ihmisoikeuksia, poliisin tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä operatiivisen toiminnan perusteita koskeva kokonaisuudet. Tämän toiminnan laajuus olisi vähintään 45 opintopistettä.” (s. 22)

Perustelujen mukaan tämä vastaisi 1215 tunnin oppimäärää. Tämän todetaan olevan huomattavasti suurempi, kuin vartijoilta edellytettävä oppimäärä. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisen vartijan peruskoulutus on 120 tuntia ja väliaikaisen vartijan vastaava koulutus 80 tuntia. Vastaavasti järjestyksenvalvojien peruskurssin tuntimäärä on 40 tuntia.

Minulla ei ole perusteita arvioida oppimäärän riittävyyttä. Totean kuitenkin tämän olevan huomattavasti laajempi kuin rauenneessa hallituksen esityksessä HE 137/2018 vp suunniteltu oppimäärä, mitä pidän hyvänä. Lisäksi myönteistä nyt ehdotetussa järjestelyssä verrattuna mainittuun rauenneeseen hallituksen esitykseen on se, että kaikki reservipoliiseiksi nimitettävät ovat hyväksytyt poliisiopintoihin, mikä käsitykseni mukaan osaltaan osoittaa sopivuutta poliisin tehtäviin.

Pykälän 3 momentin mukaan ”Poliisihallitus varmistaa reserviin nimitettävien osaamisen ajantasaisuuden ja ylläpidon.” Säännöstä tulee mielestäni täsmentää. Perustuslain 124 §:n kannalta kelpoisuudella ja asianmukaisella koulutuksella on keskeinen merkitys.

Huomioni kiinnittyy lisäksi siihen, että pykälän 2 ja 3 momenteissa viitattaisiin suoraan voimassa oleviin asetuksiin. Perustuslakivaliokunta on todennut (mm. PeVL 27/2013 vp ja PeVL 20/2005 vp), että säädösten hierarkkisten suhteiden vuoksi ei ole asianmukaista mainita asetusta nimeltä laissa. Jos laissa on tarpeen viitata asetukseen, viitataan ”siitä ja siitä” annetun lain x §:n y momentin nojalla annettuihin säännöksiin. Myöskään asetuksenantovaltuus 2 momentissa ei ole täysin asianmukainen (”asetuksessa tullaan säätämään tarkemmin”). Koulutuksesta ja kelpoisuudesta tulisi nähdäkseni olla riittävät perussäännöksen lain tasolla.

Ehdotetun 5 momentin mukaan poliisin virkaan nimitettävän henkilön kelpoisuusvaatimuksista säädetään poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 16 §:ssä. Epäselväksi jää, minkä vuoksi ehdotuksessa viitataan ainoastaan poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:ään, eikä poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:ään. (ks. lisäksi edellä asetukseen viittaamisesta todettu). Onko tarkoituksena ollut säätää, että määräaikaiseen poliisin reservin tehtävään nimittämisessä ei sovellettaisi poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:ää sekä muun muassa siinä viitattua valtion virkamieslakia. Edelleen viitattu asetuksen säännös koskee opiskelijoita, mutta reservin on tarkoitus koskea myös opinnot suorittaneita henkilöitä. Kelpoisuutta koskevaa sääntelyä tulee täsmentää jatkovalmistelussa.

Reserviin nimitettävän henkilön kohdalla huomioon on luonnollisesti otettava myös perustuslain 125 §:n 2 momentti, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Mielestäni asiassa olisi perusteltua säätää laintasoisesti myös mahdollisista esteistä poliisin reserviin nimittämiselle. Vallan kolmijako-opin perusteella olisi ongelmallista, jos esimerkiksi poliisikoulutuksen saanut henkilö, joka muiden opintojensa perusteella on hakeutunut tuomioistuineläytöksen lainkäyttötehtäviin, nimitettäisiin poliisin reserviin ja reservin käyttöön otettaessa olisi virkavapaalla tuomarin tehtävistä. Tällainen tilanne tuskin toteutuu käytännössä, mutta asia on periaatteellisesti merkittävä. Kysymykseen liittyy myös kysymys siitä, myönnettäisiinkö henkilölle virkavapautta tällaista määräaikaista tehtävää varten, mikäli tämä on toisessa virassa. Onko valmistelussa arvioitu tätä kysymystä?

Kiinnitän huomiota myös siihen, että esitysluonnoksen mukaan sääntely koskisi eläköityneitä poliiseja. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole käsitelty sen suhdetta poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:ään, jonka mukaan poliisimiehen eroamisikä on 68 vuotta, jollei virkasuhdetta poliisimiehen suostumuksella jatketa enintään kahdella vuodella.

Ehdotettu sääntelykokonaisuus poliisin reservistä, rekisteristä ja reserviin nimittämisestä ei ole mielestäni riittävän selkeä: Toisaalta 15 k §:ssä säädetäisiin siitä, että poliisilla on reservi, joka muodostuu tutkintoa suorittavista opiskelijoista sekä poliisikoulutuksen saaneista henkilöistä, jotka eivät työskentele poliisina, ja että reservin rekisteriin kirjataan reserviin kuuluvan tiedot. Toisaalta 15 l §:ssä taas säädetään siitä, ketä reserviin voidaan nimittää. Edelleen 15 m §:ssä säädetäisiin poliisin reservin tehtävään nimittämisestä. Sääntelykokonaisuus ei ole perustuslain edellyttämällä tavalla tarpeeksi täsmällinen. Siinä ei selkeästi erotella, milloin henkilö on vain reserviläisistä muodostetussa rekisterissä, milloin nimettynä reserviläisenä ja milloin reservin tehtävään nimitettynä ja mitä oikeusvaikutuksia sekä toimivaltuuksia näihin eri tilanteisiin liittyy (ks. myös 15 k §:n 2 mom. reservin käyttöönotosta). Sääntelyä tulee näiltä osin täsmentää merkittävästi. Lisäksi ehdotetuissa pykälissä säädetäisiin useista eri asioista, eikä pykälien otsikotkaan selkeästi ilmaise, mistä asioista pykälässä säädetäisiin.

Jatkovalmistelussa sääntelyä tulee tarkentaa siten, että siitä selkeästi esimerkiksi erilaista terminologiaa käyttämällä ilmenee, milloin kyse on vapaaehtoisten rekisteriin kirjatusta henkilöistä ja milloin kyse on määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyistä henkilöistä. Tällä on keskeinen merkitys erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta.

Ehdotetun 15 k §:n 4 momentin mukaan poliisin reservin rekisteriin kuulumisen edellyttää henkilön suostumusta, jonka voimassaolo tarkastetaan vuosittain. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ”Suostumus sisältää poliisin reserviin liittymistä koskevan ilmoituksen sekä suostumuksen määräaikaiseen poliisimiehen virkasuhteeseen nimittämiseen, mutta myös turvallisuusselvityksen tekemiseen ja terveystarkastukseen osallistumiseen.” Pidän tärkeänä, että sitä, mihin suostumus annetaan – joka perusteluiden perusteella ei ole ainoastaan rekisteriin kuulumisen – täsmennettäisiin säännösperusteisesti. Lisäksi kun tarkoitus lienee se, että henkilö voidaan nimittää reservin poliisiksi vain suostumuksella (ja kun rekisteriin kuulumisen on ilmeisesti eri asia kuin reservin poliisiksi nimittäminen tai reservin poliisin tehtävään nimittäminen), tulisi suostumus tarkistaa ennen nimittämistä määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 m §

Ehdotetun 1 momentin mukaan poliisin ammattikorkeakoulututkintoa suorittavan henkilön toimivaltuuksia käytetään vakinaisessa virassa olevan poliisin välittömässä valvonnassa ja reaaliaikaisella johdolla.

Perusteluissa ei tarkemmin käsitellä sitä, mitä on laissa tarkoitettu välitön valvonta ja reaaliaikainen johto. Mielestäni välitön valvonta edellyttää fyysistä paikalla oloa eikä tähän riitä esimerkiksi radioyhteys, kuten rauennan hallituksen esityksen HE 137/2018 perusteluissa (s. 32) katsottiin ehdotettaessa toimivaltuuksin käyttöä poliisimiehen ”välittömässä ohjauksessa”. Välittömän valvonnan sisältöä olisi syytä täsmentää.

Edelleen 1 momentin mukaan poliisiin reserviin nimitetty henkilö käyttää poliisin toimivaltuuksia normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, poikkeusoloissa ja puolustustilassa poliisilain 1 luvun 1 §:n tehtävien suorittamiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että päätöksen reservin tehtävään nimittämisestä tekee sen poliisilaitoksen päällikkö, jonka toimialuetta asia koskee. Ehdotetusta sääntelystä ei käy ilmi, mikä on tämän säännöksen suhde ehdotettuun 15 k §:n 2 momenttiin, jonka mukaan sisäministeri tekee päätöksen reservin käyttöönotosta ja sen päättämisestä. Säännösperusteisesti tulisi olla selvää, onko niin, että sisäministerin tehtyä päätöksen reservin käyttöönotosta, poliisilaitoksen päällikkö tekee päätöksen reservin tehtävään nimittämisestä? Sääntelykokonaisuus on epätasainen ja epäselvä. Lisäksi 15 l §:ssä säädettäisiin nimittämisestä poliisiin reserviin (ei poliisin reservin tehtävään).

Pykälän 3 momentin mukaan ”Toimenpiteet eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä poliisin voimavarojen turvaamiseksi normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, poikkeusoloissa tai puolustustilassa.” On epäselvää, mihin käsitteellä toimenpiteet viitataan, kun edellisessä virkkeessä säädetään siitä, kuka on toimivaltainen nimittämään poliisin reservin tehtävään.

Edelleen samassa 3 mom. säädettäisiin, että henkilö voidaan nimittää poliisin reserviin vain sellaisia toimivaltuuksia edellyttävään tehtävään, johon hänellä on riittävä koulutus. Ehdotettu sääntely ei tältä osin ole mielestäni selkeä ja voi olla jossain määrin ristiriidassa pykälän ehdotetun 1 momentin kanssa, koska sen mukaan ”reserviin nimitetty henkilö käyttää poliisin toimivaltuuksia” ja perusteluissa (s. 23) viitataan harjoittelua suorittavan poliisiopiskelijan toimivaltuuksiin, joka toimii ”poliisin täysillä toimivaltuuksilla”.

#### 15 n § Poliisin reserviin nimitetyn velvollisuudet ja vastuu

Pykälässä säädettäisiin, että ”Edellä 15 m §:ssä tarkoitettuja toimivaltuuksia käyttävään poliisin reserviin nimitettyyn henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.” Säännöksen säännöskohtaiset perustelut käytännössä puuttuvat, sillä niissä ainoastaan toistetaan pykälän sisältö.

Olen edellä jaksossa 2 tarkastellut kysymystä virkavastuusta. Se, tuleeko ja millä tavoin virkavastuusta säättää, riippuu täysin siitä, miten oikeudellisesti arvioidaan poliisin reserviin nimitettyjen henkilöiden asemaa: onko kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta muusta kuin viranomaisesta vai onko kyse tavanomaisesta virkamiehen asemasta. Tämä esikysymys tulee asianmukaisesti arvioida ennen kuin on mahdollista ottaa kantaa ehdotettuun 15 n §:ään.

Mikäli reserviin nimitetyt ovat asemaltaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla muita kuin viranomaisia, perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että näihin ulotetaan kattavasti virkavastuusääntely. Niin perustuslain 124 §:n kuin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi ehdotettu muotoilu ”toimivaltuuksia käyttävään poliisin reserviin nimitettyyn henkilöön” on liian suppea. Rikosoikeudellinen virkavastuu tulee ulottua koko siihen aikaan, kun henkilö on nimitettynä reserviin / määräaikaiseen virkasuhteeseen, ei ainoastaan tilanteisiin, joissa toimivaltuuksia käytetään. Rikosoikeudellinen virkavastuu kattaa mm. lahjuksen ottamisen (ks. tarkemmin RL 40 luku).

#### Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Luonnoksen osiossa Muut toteuttamisvaihtoehdot ei reservipoliisiehdotuksen osalta ole käsitelty muita toteuttamisvaihtoehtoja esitykselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Luonnoksessa on ainoastaan käsitelty lakiteknistä kysymystä siitä, missä laissa reservipoliisista säädettäisiin. Osiossa tulisi käsitellä tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot, ja vertailla niiden arvioituja vaikutuksia.

-

Eteläpää Mikko

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen