

Eduskunta, Hallintovaliokunta

LAUSUNTO

2.4.2026

Viite: Hallintovaliokunnan kokous 8.4.2026 klo 11.15, HE 16/2026 vp

EOAK/2631/2026: HE 16/2026 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI POLIISIN HALLINNOSTA ANNETUN LAIN, POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUSTA ANNETUN LAIN JA POLIISILAIN 1 LUVUN 10 §:N MUUTTAMISESTA

Hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

1. YLEISTÄ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi poliisin hallinnosta annettua lakia, Poliisiammattikorkeakoulusta annettua lakia ja poliisilakia.

Esitys sisältää säännökset poliisin reservin perustamisesta ja käyttöönotosta. Poliisin reservin tehtävänä olisi turvata poliisin voimavarat kaikissa tilanteissa. Reservin käyttökynnys olisi korkea. Poliisin reserviä voitaisiin käyttää normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä puolustustilalaissa tarkoitetussa puolustustilassa, jos se olisi välttämätöntä poliisin voimavarojen turvaamiseksi kaikissa tilanteissa. Poliisin reservi muodostuisi poliisialan ammattikorkeakoulututkintoa suorittavista opiskelijoista ja poliisikoulutuksen saaneista henkilöistä, jotka eivät työskentele poliisina.

Perustelujen (s. 4) mukaan Poliisihallitus on korostanut reservin olevan tarpeellinen ylläpitävissä, runsaasti henkilöresursseja sitovissa ja ajallisesti pitkittyvissä turvallisuustilanteissa poliisin valmiudensäätelymekanismina. Reserviä olisi muun muassa tarvittu covid-19-pandemiaan liittyneessä Uudenmaan sulkuoperaatiossa.

Perusteluissa todetaan se tosiasia, että poliisin henkilöstön määrä on Suomen 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 tosiasiasa 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 (s. 13–14) Toimivaltuudet olisivat samat kaikissa reservin käyttötilanteissa, ja niitä voitaisiin käyttää poliisilain 1 luvun 1 §:n tehtävien suorittamiseksi. Reservipoliisin toimivaltuudet olisivat poliisin toimivaltuuksia. Poliisin ammattikorkeakoulututkintoa opiskelevan reservipoliisintoimivaltuuksia käytettäisiin virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn poliisimiehen välittömässä valvonnassa ja reaaliaikaisella johdolla. Tällaisen henkilön toimivaltuudet ja niiden käyttö vastaisi poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 § 2 momentin mukaisessa harjoittelussa olevan poliisiopiskelijan toimivaltuuksia. Reservipoliisi nimitettäisiin poliisin määräaikaiseen virkasuhteeseen henkilön koulutuksen, aiemman poliisiviran tason ja reservitehtävien luonteen perusteella. Poliisiopiskelijat nimitetään nuoremman konstaapelin virkasuhteeseen.

2. POLIISIN HALLINNOSTA ANNETTU LAKI

Ehdotettu 15 § k

Reservi voitaisiin ottaa käyttöön 15 k §:n **2 momentin** mukaan normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, jotka määriteltäisiin 3 momentissa. Lisäksi se voitaisiin ottaa käyttöön valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, puolustustilalaissa tai puolustustilalaissa tarkoitetussa puolustustilassa. Edellytyksenä olisi lisäksi se, että reservin käyttöönotto olisi välttämätöntä poliisin voimavarojen turvaamiseksi kaikissa tilanteissa.

Välttämättömyysvaatimus on ehdotuksessa kohdistettu poliisin voimavarojen turvaamiseen. Käsitykseni mukaan poliisin voimavarojen turvaaminen sellaisenaan on liian väljä perusteeksi sääntelyn tavoitteiden ja järjestelmän poikkeukselliseksi tarkoitetun luonteen kannalta. Omaksuttu muotoilu ”voimavarojen turvaamiseksi” vaikuttaa siten siltä, että reservipoliisit voitaisiin ottaa käyttöön myös sillä perusteella, että normaaliin poliisitoimintaan ei ole osoitettu riittävästi resursseja.

Käyttöönotto ja sen välttämättömyyden arviointi tulisi nähdäkseni kiinnittää poliisin voimavarojen turvaamisen sijaan nimenomaan poliisilain 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien hoitamisen turvaamiseksi (oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden

ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen).

Perustelujen (s. 28) mukaan virka-apujärjestely on ensisijainen vaihtoehto esityksessä tarkoitetuissa häiriötilanteissa, eikä poliisin reservillä ei ole tarkoitus korvata olemassa olevia virka-apujärjestelyjä vaan täydentää niitä viimesijaisena ratkaisuna tilanteissa, joissa virka-apua ei olisi saatavilla tai se ei olisi muuten riittävä poliisin voimavarojen turvaamiseksi kysymyksessä olevassa tilanteessa.

Mielestäni tämän tulisi ilmetä perustelujen ohella laista.

Sisäministeri tekisi 15 k §:n 2 momentin nojalla päätöksen reservin käyttöönotosta ja käytön päättämisestä.

Päätöksenteon reservin käyttöönotosta tulisi kuitenkin olla valtioneuvostolla. Kyse voi potentiaalisesti olla hyvinkin laajasta joukosta reservipoliiseja ja päätöksenteko liittyy keskeisellä tavalla vakaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin, poikkeusoloihin tai puolustustilaan. Lisäksi laissa mahdollistettaisiin hyvin laaja päätöksenteon harkintavalta reservin käyttöönotolle, ilmeisesti sen laajuudelle sekä sen käytön pituudelle.

Perustelujen (s. 43) mukaan sisäministeri tekee päätöksen reservin käytön päättämisestä, kun reservin käyttöönoton tarve päättyy.

Pykälässä tai säännöksen perusteluissa ei käsitellä lainkaan sitä, tehtäisiinkö päätös reservin käyttöönotosta ajallisesti tai alueellisesta rajattuna. Välttämättömyysvaatimus sinänsä perustelisi tällaista tulkintaa. Koska reservin käyttö olisi esityksen mukaan poikkeuksellista ja koskisi poikkeuksellisia ja tilapäisiä tilanteita, tulisi säännösperusteisesti päätös reservin käyttöönotosta rajata määräajaksi sekä laajuudeltaan välttämättömään. Tämä varmistaisi reservin pysymistä poikkeuksellisenä, välttämättömänä ja viimesijaisena menettelynä.

Vaikka nyt esitetään (s. 14), että "[r]eservin perustamis- ja ylläpitokulut katetaan poliisin olemassa olevista valtion talouden kehyspäätösten 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" (s. 18), että olisi perusteltua säätää päätöksenteon reservin käyttöönotosta ja käytön päättämisestä valtioneuvostolle.

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

Esimerkkeinä (s. 27) mainitaan laajamittainen maahantulo, luonnonkatastrofi, covid-19-pandemian kaltaiset vakavat häiriöt tai muut vastaavan kaltaiset tilanteet, jotka uhkaavat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja merkittäväällä tavalla ja joissa poliisin olemassa olevia voimavaroja ei arvioida riittäväksi. Tällaisia tilanteita ovat olleet lähivuosina poliisin näkökulmasta esimerkiksi vuoden 2015 pakolaiskriisi, vuoden 2020 Uudenmaan sulkuoperaatio, vuoden 2022 Ukrainan sotaan liittyvä maahantulo sekä vuoden 2023 Itärajan tilanne liittyen välineellistettyyn maahantuloon.

Em. tilanteista on selvitty ainakin pääsääntöisesti kohtuudella poliisin ja muilta viranomaisilta saadun virka-avun myötä. Kun ehdotuksen mukaan virka-apujärjestely olisi edelleen ensisijainen toimintatapa ja kun "[n]ormaaliolojen vakavalle häiriötilanteelle olisi siten ominaista sen laaja-alaisuus, vakavuus ja poikkeuksellisuus, uhkan kohdentuminen merkittäviin yhteiskunnallisiin intresseihin sekä se, että sen vaikutukset realisoituisivat poliisin sektorilla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa", herää kysymys, missä määrin esitettyjen esimerkkien kaltaisissa tilanteissa ehdotettu reservi olisi tullut käytettäväksi.

Ehdotetun **4 momentin** mukaan poliisin ammattikorkeakoulututkintoa suorittava opiskelija tai poliisikoulutuksen saanut henkilö, joka ei työskentele poliisina, voisi ilmoittautua rekisteriin ja peruuttaa ilmoituksen.

Ilmoittautumisen voimassaolo tarkastettaisiin 15 k §:n 4 momentin mukaan vuosittain. Perusteluissa (s. 29) todetaan lisäksi, että poliisi poistaa henkilötiedot rekisteristä harkinnan perusteella, johon vaikuttaa esimerkiksi henkilön ikä, fyysinen kunto, terveys, nuhteettomuus sekä osallistumisaktiivisuus järjestettävään koulutukseen. Lisäksi perusteluissa todetaan, että jos henkilö ei täytä reserviin kuulumisen edellytyksiä, hänet poistetaan rekisteristä.

Rekisterin poistamisen edellytyksistä tai poistamisharkinnassa huomioitavista seikoista ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi.

Kun kyse on yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, tulisi rekisteröinnin ja rekisteristä poistamisen edellytyksistä säätää täsmällisesti laissa perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetyin tavoin.

Ehdotettu 15 § I

Ehdotetun 15 I §:n **1 momentin** mukaan reservipoliisiksi voidaan nimittää henkilö, joka on suorittanut poliisialan ammattikorkeakoulututkinnon tai suorittanut opintoja vähintään tietyn määrän tietyistä aiheista.

Pidän ongelmallisena, että esityksessä ei selkeästi todeta, milloin nimittäminen voidaan tehdä ja mihin määräajaksi tarkoitetun virkasuhteen pituus on sidottu. Nimittämistä koskevaa 15 I §:ää tulisi täsmentää siten, että siitä ilmenee, että nimittäminen määräajaksi voidaan tehdä, kun reservin käyttöönotosta on päätetty. Säännöspäätöksen perusteella ei

myöskään ilmene, mitä määräaikaisille virkasuhteille tapahtuu, kun 15 k §:n nojalla päätetään reservin käytön päättämisestä. Kun reservin käytölle ei ole enää perusteita, ei tästä ajankohdasta lukien tulisi myöskään olla virkasuhteisia reservipoliiseja.

Esityksestä ei myöskään ilmene, miten virkasuhteeseen nimitettävät valikoituvat rekisteriin ilmoittautuneiden joukosta.

Koska esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi PL 125 §:n 2 momentin yleisistä nimitysperusteista tai valtion virkamieslaista poikkeavasti, yleiset nimitysperusteet toimivat päätösharkinnan perusteina. Päätösharkinnassa nimitysperusteiden toteutumista arvioidaan erityisesti suhteessa virkatehtäviin, virka-asemaan sekä viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin. Nimitysmenettelyssä hakijoita – tai tässä tapauksessa reserviin ilmoittautuneita – on siten arvioitava ja vertailtava käyttäen arviointiperusteena yleisiä nimitysperusteita.

Valitettavasti hallituksen esityksessä ei ole arvioitu mahdollisia esteitä poliisin reserviin nimittämiseksi eikä tästä ehdoteta säädettäväksi. Vallan kolmijako-opin perusteella voisi olla ongelmallista, jos esimerkiksi poliisikoulutuksen saanut henkilö, joka muiden opintojensa perusteella on hakeutunut tuomioistuinlaitoksen 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.

Vastaavaa sääntelyä on esimerkiksi käräjäoikeuden lautamiehistä annetun lain 2 §:n 2 momentissa. Sen mukaan lautamiehenä ei saa olla henkilö, jolla on virka yleisessä tuomioistuimessa tai Rikosseuraamuslaitoksessa taikka joka virassaan suorittaa ulosottotehtäviä, rikosten esitutkintaa taikka tulli- tai poliisivalvontaa, eikä myöskään syyttäjä, asianajaja taikka muu ammatikseen asianajoa harjoittava henkilö.

Vastaavan sääntelyn osalta nyt jo kumottua käräjäoikeuslakia (581/1993) säädettäessä hallituksen esityksessä HE 252/1992 vp todettiin:

”Tuomiovaltaa käyttävät itsenäiset ja riippumattomat tuomioistuimet. Esitutkinta- ja rangaistusten sekä tuomioiden täytäntöönpanotehtävät on haluttu selkeästi erottaa tuomitsemistoiminnasta. Näistä syistä johtuen lautamiesten ulkopuolelle on haluttu rajata sellaisten viranomaisten palveluksessa olevat tai tietyissä ammateissa toimivat, joiden mukanaolo tuomitsemistoiminnassa voisi olla omiaan vaarantamaan luottamusta tuomioistuimen puolueettomuutta kohtaan.”

Poliisihallitus varmistaa reservipoliisin osaamisen ajantasaisuuden 15 l §:n **3 momentin** mukaan saman pykälän 1 ja 2 mom. mukaisesti toteutettavalla koulutuksella ja vuosittaisella täydennyskoulutuksella. Viitatuissa

momenteissa ei kuitenkaan säädetä toteutettavasta koulutuksesta tai täydennyskoulutuksesta. Ehdotuksen kannalta keskeinen asianmukaisesta reservipoliisien koulutuksesta varmistuminen jää jossain määrin epäselväksi.

Ehdotettu 15 § m

Pykälää koskevissa perusteluissa (s. 32) todetaan, että määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisen yhteydessä tehdään poliisikoulutuksen saaneista henkilöistä lähtökohtaisesti perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys. Kuitenkin poliisin reservin palvelukseen ottamisen nopeuttamiseksi voitaisiin erillisellä määräyksellä poiketa turvallisuusselvitykseen liittyvistä periaatteista.

Pidän erikoisena perusteluiden tasolla esitettyä kantaa siitä, että poliisin toimivaltuuksia vielä opiskelijoita itsenäisemmin käyttävien henkilöiden kohdalla voitaisiin erillisellä määräyksellä poiketa turvallisuusselvitykseen liittyvistä periaatteista ja vielä kuvatun laisissa häiriötilanteissa.

Opiskelijoiden nimittäminen rajattaisiin **1 momentissa** sellaisiin toimivaltuuksiin, joihin hänellä on tarvittava koulutus, ja näiden toimivaltuuksien käyttö on rajattu siten, että niitä voidaan käyttää virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn poliisimiehen välittömässä valvonnassa ja reaaliaikaisella johdolla. Pidän näitä rajoituksia perusteltuina.

Reservipoliisilla olisi 15 m §:n **2 momentin** mukaan oikeus käyttää poliisin toimivaltuuksia. Nähdäkseni ehdotettu toimivalta, joka kattaisi poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaiset tehtävät kokonaisuudessaan, on huomattavan laaja.

Muiden kuin opiskelijoiden kohdalla kyse saattaa olla vuosia poliisin työstä poissa olleista henkilöistä. Korostan, että nimitysharkinnassa ja tehtävien osoittamisessa tulee huolellisesti huomioida henkilön osaaminen ja koulutustaso. Näiden henkilöiden kohdalla osaamisen ajantasaisuudesta varmistuminen korostuu, mikä on merkityksellistä myös virkavastuun kannalta. Reservipoliisijärjestelmän yhtenäisyydenkin kannalta pitäisin kuitenkin kannatettavana, että myös näiltä osin sääntely vastaisi soveltuvien osin sitä, mitä opiskelijoiden kohdalla todetaan. Tämä korostaisi myös reservipoliisijärjestelmän luonnetta poliisia täydentävänä järjestelmänä.

Ehdotetussa 15 m §:n **3 momentissa** säädetään kaikille nimitetyille reservipoliiseille sallituista voimankäyttövälineistä. Viitaten edellä todettuun puutteeseen sääntelyssä reservipoliisin koulutuksesta pidän ongelmallisena ehdotettua sääntelyä kaikille reservipoliiseille yhtäläisistä voimankäyttövälineistä. Reservipoliisiksi voi ehdotetun sääntelykokonaisuuden perusteella tulla nimitetyksi henkilö, jonka kokemus ampuma-aseiden kanssa toimimisesta voi olla vuosikausia sitten tapahtuneen poliisin työstä poistumisen jälkeen varsin vähäistä tai olematonta. Pidän erikoisena, että riittävän koulutuksen vaatimus ei kohdistuisi kaikkiin reservipoliisiksi nimitettäviin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että voimankäyttövälineitä käyttävillä tulee olla

asianmukainen koulutus (mm. PeVL 22/2020 vp, PeVL 6/2018 vp, PeVL 67/2016 vp ja PeVL 19/2005 vp).

Oikeusasiamies
Jari Råman

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.