Tuomas Ojanen
7.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 137/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Keskeinen sisältö ja arvioinnin lähtökohtia

Tavoitteet. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki reservipoliisista ja samalla kumottaisiin 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 luomalla poliisille toimiva ja käyttökelpoinen reservi.

Käyttöönotto. Ehdotuksen mukaan reservipoliisihenkilöstö voitaisiin ottaa käyttöön paitsi poikkeusoloissa ja puolustustilassa myös normaaliolojen häiriötilanteissa 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaisesti. 2 momentin mukaan normaaliolojen häiriötilanteilla ”tarkoitetaan sellaisia poikkeuksellisia tilapäisiä tilanteita, joissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei ole mahdollista poliisin olemassa olevin voimavaroin.” Poikkeusoloissa reservipoliisihenkilöstö taas otettaisiin käyttöön valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa tai puolustustilalaissa (1083/1991) tarkoitetussa puolustustilassa lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan.

Valtioneuvosto tekisi päätöksen reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta sekä normaaliolojen häiriötilanteissa että poikkeusoloissa ja puolustustilan aikana.

Tehtävät ja toimivaltuudet. Reservipoliiseilla olisivat eri tehtävät normaali- ja poikkeusoloissa.

- *Poikkeusoloissa ja puolustustilassa* reservipoliisit voisivat suorittaa *kaikkia* poliisin tehtäviä. Poikkeusoloissa ja puolustustilassa reservipoliisit voisivat myös käyttää kaikkia poliisin toimivaltuuksia ja voimakeinoja.
- *Normaaliolojen häiriötilanteissa* reservipoliisit suorittaisivat sellaisia tehtäviä, jotka eivät edellyttäisi ”syvälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia tai voimakeinojen käyttöä.” Normaaliolojen häiriötilanteessa reservipoliisit toimisivat ensisijaisesti siinä tarkoituksessa ja sellaisissa tehtävissä, että he voisivat vapauttaa poliisimiehiä poliisin ydintehtäviin. Reservipoliisille sopivia tehtäviä olisivat vaara- ja onnettomuusalueiden eristäminen, muu vartiointi, laajoilla alueilla tapahtuva järjestyksenpito, evakuointiin liittyvä liikenteen ohjaus sekä muut tukitehtävät. Näille tehtäville on ominaista runsasta työvoimaa edellyttävät mittasuhteet ja tehtävien liittyminen pelastustoimintaan. Reservipoliisit voisivat käyttää toimivaltuuksia hyvin rajoitetusti tehtäviensä hoitoon ja heidän pitäisi toimia poliisin ohjauksessa ja apuna. Näin ollen reservipoliisit eivät voisi täysin itsenäisesti käyttää poliisin toimivaltuuksia. Reservipoliisihenkilöstöä käytettäessä ei olisi siten normaaliolojen häiriötilanteissa tarpeen turvautua Puolustusvoimien

virka-apuun niin laajasti, että poliisin lakisääteisten tehtävien hoitaminen siirtyisi Puolustusvoimien tehtäväksi.

Koulutus ja työ- ja virkasuhde. Reservipoliisit saisivat peruskoulutuksen tehtävää varten, jonka jälkeen toimintakykyä ylläpidettäisiin sekä säännönmukaisilla vuosittaisilla koulutustilaisuuksilla sekä kohdennetuilla koulutuksilla ja harjoituksilla. Kouluttautumisvelvollisuutta ohjaisi reservipoliisina toimivan tausta ja muu kokemus.

Reservipoliisit asetettaisiin valtion määräaikaiseen virkasuhteeseen sen jälkeen, kun valtioneuvosto olisi tehnyt päätöksen reservipoliisihenkilöstön käyttöönottamisesta.

Reservipoliisitoimintaan sitoutunut henkilöstö olisi esityksen mukaan ”todennäköisesti” joko työ- tai virkasuhteessa. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että he saisivat vapautuksen tästä toisesta virka- tai työsuhteestaan reservipoliisina toimimisen palvelusajaksi, mutta voisivat reservipoliisina toimittuaan palata entiseen työ- tai virkasuhteeseensa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu ehdotettua sääntelyä erityisesti julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta ottaen samalla huomioon sitä koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 23 §:n kannalta siltä osin kuin olisi kysymys toimivaltasääntelystä poikkeusoloissa. Lisäksi on arvioitu ehdotettua sääntelyä eduskunnan budjettivallan sekä henkilötietojen suojan kannalta.

Nähdäkseni säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole yleisellä tasolla paljoa lisättävänä. Pidän kuitenkin tarpeellisena korostaa, että ehdotettu sääntely tuo esiin jäljempänä tarkemmin selostettavista syistä osin sellaisia uusia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joista ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Arvio

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat ja siitä seuraavat kysymyksenasettelut

Yleisenä huomiona ehdotetusta sääntelystä voidaan todeta ensinnäkin se, että sen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtien tarkka määrittäminen on vaikeaa.

Vaikka ehdotettu sääntely *prima facie* vaikuttaa olevan perustuslain 124 §:n soveltamisalalla, se, että reservipoliisit asetettaisiin valtion *määräaikaiseen virkasuhteeseen* lakiehdotuksen 12 §:n mukaisesti sen jälkeen, kun valtioneuvosto olisi tehnyt päätöksen reservipoliisihenkilöstön käyttöönottamisesta, synnyttää kuitenkin kysymyksen siitä, muuttuuko arviointilanne toiseksi ja tulisiko ehdotettua sääntelyä arvioida perustuslain 124 §:n sijasta pikemminkin perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen[1] näkökulmasta.

[1] Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön

Edelleen reservipoliisien asettaminen määräaikaiseen virkasuhteeseen merkitsee myös sitä, ettei ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin voida välttämättä sellaisenaan soveltaa sitä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, jossa on ollut kysymys yksityisen turvallisuusalan lainsäädännöstä suhteessa hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään (ks. esim. PeVL 13/2010 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp ja PeVL 28/2001 vp).

Se, arvioidaanko ehdotusta perustuslain 124 §:n kannalta vai perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta, vaikuttaa edelleen ratkaisevasti valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksenasetteluihin: Jos ehdotusta arvioidaan perustuslain 124 §:n kannalta, reservipoliisille siirrettävissä tehtävissä on täytyttävä paitsi julkisen hallintotehtävän tunnusmerkistö myös kaikki julkisen hallintotehtävän antamista koskevat edellytykset, ml. kielto antaa ”merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä” muulle kuin viranomaiselle. Sitä vastoin perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta kysymyksenasettelu määräytyy perusteiltaan toisella tavalla, ja silloin tulisi myös tarve muun ohella ottaa huomioon perustuslain 22 julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Riippumatta kuitenkin siitä, katsotaanko ehdotetun sääntelyn olevan perustuslain 124 §:n vai 2 §:n 3 momentin soveltamisalalla, on kuitenkin syytä painottaa perusoikeuksien toteutumista ja toteuttamista, etenkin kun myös perustuslain 124 §:ään sisältyy muun ohella vaatimus siitä, ettei tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ”vaaranna perusoikeuksia”.

Oma kantani on, että ehdotettua sääntelyä on arvioitava ennen muuta *perustuslain 124 §:n kannalta*. Nähdäkseni pelkästään se, että reservipoliisit asetettaisiin määräaikaiseen virkasuhteeseen, ei vielä tee reservipoliisista kokonaisuutena viranomaista. Ylipäätään on syytä torjua perustuslain kannalta se, että reservipoliisista muodostuisi valtiosääntöoikeudellisesti poliisiin rinnastuva viranomainen.

Kannastani taas seuraa, että ehdotettua sääntelyä *ei* voida arvioida niistä valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista, joita perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on tuotu esiin esimerkiksi poliisilaista ja poliisin toimivaltuuksista varsinkin perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta (ks. PeVL 67/2010 vp).

Kannastani edelleen seuraa, että ehdotetun sääntelyn selkeyttämiseksi sitä olisi syytä muuttaa niin, että ehdotuksesta määräaikaiseen virkasuhteeseen asettamisesta luovutaan ja sen sijaan säännösperusteisesti taattaisiin oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen reservipoliisin toiminnassa. Käytännössä tämä edellyttäisi sitä, että reservipoliisit sinänsä toimisivat *virkavastuulla*, johon on vakiintuneesti katsottu kuuluvan

---

tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (Ks. esim. PeVL 41/2017 vp ja PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

sekä rikosoikeudellinen että vahingonkorvausoikeudellinen vastuu (ks. esim. PeVL 8/2014 vp).

Ylipäätään on syytä huomauttaa, että ehdotettu sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti sikäli jo lähtökohtaisesti ongelmallista, että se nyt ehdotetussa muodossaan tuottaa toisiinsa nähden jännitteisiä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksenasetteluja, joita virkasuhteeseen asettamisen poistaminen ja virkavastuun omaksuminen sen tilalle kuitenkin poistaisi. Tästä syystä edellä mainittu poisto ja reservipoliisin tuominen virkasuhteen sijasta virkavastuun piiriin on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Koska olen edellä päätynyt kantaan, jonka mukaan ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta, tästä seuraa, että seuraavaksi on arvioitava perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymistä.

Tarkoituksenmukaisuus

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 26/2017 vp).

Nähdäkseni tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi sinällään täyttyä, muttei kuitenkaan kaikilta osiltaan ehdotetun sääntelyn suhteen. Pidän ehdotettua sääntelyä ongelmallisena myös tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta siltä osin kuin kysymys olisi muun muassa poikkeusolojen tehtävistä ja toimivaltuuksista, vaikka suurimmat ongelmat tässä suhteessa syntyvätkin perusoikeuksien vaarantamisen kiellosta sekä kiellosta antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä muulle kuin viranomaiselle (ks. jäljempänä).

Perustuslain kannalta ylipäätään olisi perustelluinta ja ongelmattominta, että poliisi resursoitaisiin riittävästi lopputuloksella, että asianmukaisen koulutuksen ja ammattitaidon omaavalla poliisilla olisi reaaliset varautumismahdollisuudet ennakoimattomiinkin suuriin olosuhteiden muutoksiin ja ilmiöihin, ja että reservipoliisi varsinkin nyt ehdotetussa muodossaan olisi turha ja tarpeeton.

Perusoikeuksien vaarantamisen kielto

Perustuslain 124 §:stä johtuu muun ohella vaatimus siitä, että hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Tältä kannalta ehdotettua sääntelyä voidaan pitää erittäin ongelmallisena siltä osin kuin kysymys toimivaltuuksista poikkeusoloissa. Koska reservipoliisi ei ole poliisiin rinnastettava viranomainen, olisi sekä perusoikeuksien vaarantamisen kiellon että merkittävän julkisen vallan käytön antamisen kiellon vastaista, että lakiehdotuksen 8 §:n mukaan reservipoliisilla olisi oikeus poikkeusoloissa ja puolustustilassa ampuma-aseen

käyttöön poliisilain 2 luvun 19 §:ssä säädetyllä tavalla. Lakiehdotuksen 8 §:n poistaminen on edellytyksenä lain käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Myöskään ei voida nähdäkseni perustuslain 124 § takia säätää lakiehdotuksen 5 §:ssä kategorisesti niin, että reservipoliisin ”tehtävänä on poikkeusolojen tai puolustustilan aikana suorittaa *kaikkia poliisin tehtäviä*” (*kursivointi* – TO). Reservipoliisi ei voi olla täysin poliisin rinnastuva edes poikkeusoloissa. Säännös on omiaan yhdessä 12 §:n kanssa synnyttämään suuren riskin siitä, että reservipoliisihenkilöstöstä alkaisi ajan oloon tosiasiassa muodostua ”puolipoliisivoimat” hiukan samaan tapaan kuin esimerkiksi *karabinieerit* muodostavat Italiassa puolisotilaallisen santarmilaitoksen, joka taas muodostaa oman puolustushaaransa asevoimien sisällä. Suomessa vastaava ei ole kuitenkaan sallittua perustuslain 124 §:n takia. Lakiehdotuksen 5 §:n poistaminen tai ainakin muuttaminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ehdotettu sääntely on edelleen ongelmallista perusoikeuksien vaarantumisen kiellon kannalta siltä osin kuin kysymys on oikeudesta voimakeinojen käyttöön lakiehdotuksen 7 §:n mukaisesti, etenkin kun huomioidaan, ettei reservipoliisihenkilöstön koulutus 10 §:n mukaisesti kuitenkaan ole läheskään poliisin koulutukseen rinnastuvaa.

Ehdotetussa sääntelyssä on sinänsä kohdittain koetettu tuoda esiin voimakeinojen ja yleisemmin toimivaltuuksien käytön rajoituksia. Viittaan 1. lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ään, joissa voimakeinojen käyttöä koskisi muun ohella välttämättömyyden vaatimus. Nähdäkseni olisi syytä kuitenkin perusoikeuksien toteutumisen edistämiseksi ja turvaamiseksi kehittää ehdotettua sääntelyä niin, että siinä säännösperusteisesti säädettäisiin poliisilain 1 luvun – tai tulevien tiedustelulakien - tapaan toimivaltuuksien käytön *yleisistä periaatteista*. Yleisten periaatteiden selvempi lisääminen lakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Koska ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta, reservipoliisille ei voida antaa edes poikkeusoloissa kaikkia poliisin tehtäviä, eikä sille voida sallia ampuma-aseen käyttöä, mistä syystä 5 §:ää on ainakin muutettava ja 8 pykälä poistettava. Viittaan myös jo edellä esittämääni perusoikeuksien vaarantumisen kiellon kannalta.

Helsingissä 7. päivänä helmikuuta 2019

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki