Tuomas Ojanen
24.3.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 16/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain, Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain ja poliisilain 1 luvun 10 §:n muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi poliisin hallinnosta annettua lakia, Poliisiammattikorkeakoulusta annettua lakia ja poliisilakia. Esitys sisältää säännökset poliisin reservin perustamisesta ja käyttöönotosta sekä poliisin reservistä erillisenä kysymyksenä poliisin ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon kelpoisuusvaatimuksia koskevan muutoksen
2. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 36-46) ehdotettavaa sääntelyä on tarkasteltu muun muassa hallinnon lainalaisuutta koskevan 2 §:n 3 momentin ja virkavastuuta koskevan 118 §:n kannalta. Tarkastelua on myös lainsäädäntövallan siirtämisestä säätävän perustuslain 80 §:n 2 momentin sekä henkilötietojen suojasta säätävän perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta.
3. Hallituksen mielestä lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana esityksen valtiosääntöoikeudellisen merkityksen vuoksi, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi poliisin reservin käyttöönottoa ja käytön päättämistä koskevan päätöksentekotason osalta. (HE, s. 46)

Arvioinnin lähtökohtia

4. Kuten esityksestä ilmenee, nyt kumottavaksi ehdotettua sääntelyä täydennyspoliisijärjestelmästä ja reservipoliisista säätämistä täydennyspoliisijärjestelmän tilalle on aiemmin arvioitu perustuslakivaliokunnassa vuoden 2018 valtiopäivillä (ks. PeVL 72/2018 vp, HE 137/2018 vp). Valiokunta tarkasteli tuolloin ehdotettua sääntelyä perustuslain124 §:n kannalta, kuten myös arvioitavassa hallituksen esityksessä oli tuolloin tehty. Esitys sittemmin raukesi.
5. Nyt arvioitavassa esityksessä ehdotettava sääntely kuitenkin poikkeaa merkittävästi hallituksen esityksessä HE 137/2018 vp ehdotetusta sääntelystä, mikä tuodaan useassa kohdassa myös esityksessä esiin.
6. Merkittävimmät muutokset hallituksen esityksessä 137/2018 vp ehdotettuun sääntelyyn verrattuna ovat nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä ensinnäkin siinä, että nyt ehdotettavan sääntelyn mukaan reservipoliisi nimitettäisiin määräaikaiseen poliisin virkasuhteeseen poliisin tehtäviin, joissa voi käyttää poliisin toimivaltuuksia. Hallituksen esityksen mukaan reservipoliisin tehtävät ja toimivaltuudet olisivat myös samat normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, poikkeusoloissa ja puolustustilassa. Sitä vastoin hallituksen esityksessä 137/2018 ehdotettiin, että reservipoliisin tehtävät ja

toimivaltuudet olisivat olleet normaaliolojen häiriötilanteessa vähäisemmät kuin poliisin. Hallituksen esityksen 15 k §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on tehty esimerkinomaisesti selkoa lakiehdotuksen 15 k §:n tarkoittamista ”normaaliolojen vakavista häiriötilanteista” (HE, s. 27-28)

7. Yhtenä keskeisenä erona hallituksen esitykseen 137/2018 vp ehdotettuun sääntelyyn myös on, että reservipoliisin käyttöönotosta ja käytön päättämisestä päättäisi nyt arvioitavan esityksen mukaan sisäministeri. Hallituksen esityksessä 137/2018 vp taas oli ehdotettu, että taltioneuvosto olisi tehnyt päätöksen reservipoliisihenkilöstön käyttöönotosta sekä normaaliolojen häiriötilanteissa että poikkeusoloissa ja puolustustilan aikana. Valtioneuvoston päätöksentekoa perusteltiin esityksessä sillä, että perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Esityksen mukaan reservipoliisihenkilöstön ”käyttöönotolla voidaan arvioida olevan siinä määrin yhteiskuntapoliittista ja taloudellista merkitystä, että päätöksentekotasona tulisi myös normaaliolojen häiriötilanteissa olla valtioneuvoston yleisistunto.” (HE 137/2018 vp, s. 28).

> Mainittakoon, että kun täydennyspoliisista säädettiin ensimmäisen kerran vuoden 1995 poliisilaissa (493/1995), poliisilain 42 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto saattoi määrätä poliisin henkilöstöä täydennettäväksi erityisellä täydennyspoliisihenkilöstöllä.

Arvio

Normaaliolojen vakava häiriötila (15 k §)

8. Lakiehdotuksen 15 k §:n 3 momentin mukaan ”(n)ormaaliolojen vakavilla häiriötilanteilla tarkoitetaan sellaisia poikkeuksellisia ja tilapäisiä tilanteita, joissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ei ole mahdollista poliisin olemassa olevin voimavaroin.”
9. Esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitetut normaaliolojen vakavat häiriötilanteet 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 vakavassa häiriötilanteessa ei ole julistettu poikkeusoloja tai puolustustilaa. (HE, s. 27)
10. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on edelleen todettu, että normaaliolojen vakava häiriötilanne ” voisi johtua yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin, valtioelimiin tai laajoihin ihmisjoukkoihin kohdistuvasta uhkasta, kuten terroristinen teko tai sen suunnittelu, laaja-alaisesta tai usealle paikkakunnalle ulottuvasta yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavasta tapahtumakokonaisuudesta, kuten mellakka tai järjestäytyneen rikollisuuden väkivaltainen laajeneminen, kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvasta laaja-alaisesta tai vakavasta häiriöstä, laajamittaisesta maahantulosta tai poikkeuksellisesta rajaturvallisuuden kuormitustilanteesta, sotilaallisen

voiman käytöstä tai sen uhkasta tai muusta vaikutukseltaan vakavasta häiriötilanteesta, jolla olisi välitön vaikutus sisäiseen turvallisuuteen.” Normaaliolojen vakavalle häiriötilanteelle olisi siten esityksen mukaan ”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. ” (HE, s. 27)

11. Normaaliolojen vakavan häiriötilanteen sääntelyä on jo muualla lainsäädännössä, kuten myös hallituksen esityksessä tuodaan esiin (HE, s. 27-28).

> Mainittakoon, että esityksessä mainitun huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain ohella asevelvollisuuslain, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 9/2007 vp), 9 lukuun on koottu säännökset, joita sovelletaan paitsi valmiuslain tai puolustustilalain tarkoittamissa tilanteissa myös ”normaaliajan vakavissa häiriötilanteissa”.
>
> Säännöstä perusteltiin aikanaan sillä, että aiemmin voimassa olleen asevelvollisuuslain soveltamisen kannalta olennainen käsite ”rauhan aika” oli vanhentunut nykyisten uhkakuvien näkökulmasta, koska aseellisissa selkkauksissa ei välttämättä edes julisteta sotaa, minkä on katsottu erottavan rauhan ajan sodan ajasta. Pelkästään valmiuslaissa käytetyn poikkeusolojen käsitteen käyttämistä ei pidetty riittävänä, koska puolustusvoimien valmiuden kohottamisen näkökulmasta valmiuden kohottamiseen tähtääviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä jo ennen kuin Suomeen kohdistuu huomattavaa aseellista uhkaa. Tämä taas johtuu siitä, että Suomen sotilaallinen puolustus perustuu reserviläisarmeijaan, joka ei ole heti palvelukseen astuttuaan valmis osallistumaan aseelliseen toimintaan, vaan taisteluihin lähetettävät joukot on ensin harjoitettava niille suunnitelluissa kokoonpanoissa. Näin ollen reserviläiset on voitava määrätä palvelukseen jo normaaliajan vakavissa häiriötilanteissa.
>
> Asevelvollisuuslain mukaisesta normaaliajan vakavasta häiriötilanteesta ei kuitenkaan ole kysymys silloin, kun jännittynyt yhteiskunnallinen tilanne koskee ainoastaan Suomen sisäistä järjestystä ja turvallisuutta. (Ks. HE 37/2007 vp, s. 58 ja 59).

12. Nyt arvioitavassa esityksessä käsitteen ”normaaliolojen vakava häiriötila” merkitys- ja käyttöyhteydet ovat kuitenkin ongelmallisen laajat ja moninaiset, kuten myös edellä selostetuista hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista tulee esiin, varsinkin kun hallituksen esityksessä vieläpä todetaan, että 15 k §:n perusteluissa ”on esitetty yksityiskohtainen poliisitoiminnallinen *esimerkkiluettelo* normaaliolojen vakavista häiriötilanteista” (HE, s. 39, kursivointi – TO).
13. Vaikka esityksen mukaan normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa ei olisi julistettu poikkeusoloja tai puolustustilaa, esityksen mukaisen normaaliolojen vakava häiriötilanne, jossa reservipoliisin tehtävät ja toimivaltuudet olisivat samanlaisia kuin valmiuslain poikkeusoloissa tai puolustustilalain tarkoittamissa oloissa, sisältää käytännössä päällekkäisyyksiä esimerkiksi valmiuslain 3 §:n poikkeusolomääritelmien alaan kuuluvien poikkeusolojen ja tällöin varsinkin valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaisten poikkeusolojen kanssa.

14. Suurelta osin lakiehdotuksen 15 k §:ssä tarkoitettu normaaliolojen vakava häiriötila koskisi varsinkin säännöskohtaisten perustelujensa valossa luettuna (HE, s. 26-27) myös nimenomaan Suomen sisäiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä tilanteita, joissa siis reservipoliisin tehtävät ja toimivaltuudet olisivat siis samoja kuin valmiuslain poikkeusoloissa tai puolustustilalain tarkoittamissa oloissa.
15. Kaiken kaikkiaan käsitteen ”normaaliolojen vakava häiriötila” merkitys- ja käyttöyhteydet ovat ongelmallisen moninaisia ja laajoja sekä sisältävät asiallisesti varsinkin valmiuslain 3 §:ssä määriteltyjen poikkeusolojen piirteitä. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että puolustustila ja valmiuslaissa tarkoitetut poikkeusolot ovat osin perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevassa perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeusoloja (ks. PeVL 6/2009 vp, PeVM 9/2010 vp), ja että perustuslain 23 §:n säännös ei oikeuta säätämään tavallisella lailla poikkeuksista perustuslain muihin säännöksiin kuin perusoikeussäännöksiin (PeVL 72/2018 vp ja PeVL 6/2009 vp, s. 5/I).
16. Normaaliolojen vakavan häiriötilan määritelmää laissa olisi syytä huomattavasti täsmentää, eikä käsitteen käyttö- ja merkitysyhteyksien määräytymistä saa jättää vain perusteluista ilmenevien huomattavan laveiden ja esityksen itsensäkin mukaan vain esimerkinomaisten perustelulausumien varaan. Normaaliolojen vakavan häiriötilanteen määritelmäongelmat eivät poistu sillä, että niitä koskee lakiehdotuksen 15 k §:n mukaan tilapäisyyden vaatimus välttämättömyysvaatimuksen ohella.

Päätöksentekotaso

17. Lakiehdotuksen 15 k §:n 2 momentin mukaan sisäministeri tekee päätöksen reservin käyttöönotosta ja käytön päättämisestä. Poliisihallitus antaa määräyksen reservin perustamisesta ja ylläpidosta. Sisäministeri teksi päätöksen reservin käyttöönotosta ja käytön päättämisestä 3 momentissa tarkoitetuissa normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja puolustustilalaissa tarkoitetussa puolustustilassa, jos se on välttämätöntä poliisin voimavarojen turvaamiseksi kaikissa tilanteissa.
18. Ministerin päätöksentekotasoa perustellaan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sillä, että poliisin reservin käyttöönottoa ja käytön päättämistä koskeva ratkaisu ”on skaalaltaan yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti ministerin ratkaisuvaltaan kuuluva asia.” Sillä ei ole esityksen mukaan ”ulkopoliittisia tai sotilaallisia ulottuvuuksia, kuten kansainvälisen avun antamisen tilanteessa, eikä se vertaudu myöskään PeVL 64/2024 vp tilanteeseen, jossa kysymys oli laissa normaalisti noudatettavasta yksilön oikeussuojaan liittyvästä kysymyksestä.” (HE, s. 43)
19. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa myös todetaan, että poikkeusoloista päätetään valtioneuvostotasolla, kun taas puolustustilasta päättää tasavallan presidentti. Sisäministerin päätös reservin käyttöönotosta näissä tilanteissa tapahtuu esityksen mukaan samoilla edellytyksillä kuin normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, eli poliisin reservi otetaan käyttöön vain, jos se on välttämätöntä viimesijaisena keinona poliisin voimavarojen turvaamiseksi

poikkeusoloista tai puolustustilasta johtuvien tehtävien suorittamiseksi. Sisäministeriön reservin käyttöönottoa koskeva päätös on siten esityksen mukaan ”täysin erillinen kysymys, eikä kuulu poikkeusolojen tai puolustustilan toimivaltakokonaisuuteen.” Ministerin päätöksenteko on esityksen mukaan ”sidottu poliisitoiminnalliseen erityistarpeeseen, jota on kuvattu tarkemmin lakiehdotuksen 15 k §:ssä ja sen perusteluissa.” (HE, s. 44)

20. Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii.
21. Reservin käyttöönottoa ja käytön päättämistä koskeva päätös on ilmeisen selvästi sellainen perustuslain 67 §:n 1 momentissa tarkoitettu laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä asia, joka tulee ratkaista valtioneuvoston yleisistunnossa, ja jota ei siis voida ratkaista ministeriössä ministerin toimesta, varsinkin kun otetaan huomioon käsitteen ”normaaliolojen vakava häiriötilanne” laajat ja moninaiset käyttö- ja merkitysyhteydet, joista on tehty selkoa ”esimerkkiluettelolla” (HE, s. 24 ja s. 39) esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE, s. 27).
22. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa kuvatut esimerkit normaaliolojen vakavasta häiriötilanteista ovat jokseenkin kauttaaltaan tai ainakin monelta osin sillä tavoin laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita kuin perustuslain 67 §:n 1 momentissa tarkoitetaan, että reservipoliisin käyttöön ottamisesta ja käytön päättämisestä ei voida jättää ministerin päätöksenteon varaan. Sama voidaan todeta reservin käyttöönottamisesta valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja puolustustilalaissa tarkoitetussa puolustustilassa.
23. Valtioneuvoston yleisistunto on nykyään tarvittaessa saatavissa hyvinkin nopeasti koolle. Näin ollen päätös käyttöönotosta pystyttäisiin tekemään riittävän nopeasti myös mahdollisessa kiireellisessä tilanteessa. Kiireellisenkään päätöksenteonkaan tarve ei voi siten olla perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste sille, että lakiehdotuksen 15 k §:n 2 momentin mukaan sisäministeri tekee päätöksen reservin käyttöönotosta ja käytön päättämisestä.
24. On myös syytä toistaa se edellä todettu seikka, että rauenneessa hallituksen esityksessä 137/2018 vp ehdotettiin, että reservipoliisin käyttöönotosta päättäisi aina valtioneuvoston yleisistunto, vaikka tuolloin ehdotetut reservipoliisin tehtävät ja toimivaltuudet olisivat olleet normaaliolojen häiriötilanteessa vähäisemmät kuin poliisin, eikä muutoinkaan tuossa esityksessä normaaliolojen häiriötilanteet olleet sillä tavoin niin laaja-alaisesti määriteltyjä kuin nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ne nyt ovat. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekoa perusteltiin kuitenkin tuossa sittemmin rauenneessa esityksessä nimenomaan sillä, että reservipoliisihenkilöstön ”käyttöönotolla voidaan arvioida olevan siinä määrin yhteiskuntapoliittista ja taloudellista merkitystä, että päätöksentekotasona tulisi myös normaaliolojen häiriötilanteissa olla valtioneuvoston yleisistunto.” (HE 137/2018 vp, s. 28). Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista tältä osin (rauenneessa) hallituksen esityksessä ehdotetusta sääntelystä (ks. PeVL 72/2018 vp).

25. Lakiehdotuksen 15 k §:n 2 momenttia tulee muuttaa niin, että valtioneuvoston yleisistunto tekee päätöksen reservin käyttöönotosta ja käytön päättämisestä. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Reservin käytön päättäminen

26. Lakiehdotuksen 15 k §:n mukaan 2 momentin mukaan sisäministeri tekee päätöksen reservin käyttöönotosta ja käytön päättämisestä. Kuten edellä on jo todettu, säännöstä tulee muuttaa niin, että valtioneuvoston yleisistunto tekee päätöksen reservin käyttöönotosta ja käytön päättämisestä.
27. Lisäksi olisi kuitenkin syytä säätää laissa nyt ehdotettua huomattavasti velvoittavammin käytön päättämisestä esimerkiksi seuraavasti: ”Valtioneuvoston on tehtävä viipymättä päätöksensä reservin käytön päättämisestä, kun reservi ei ole enää 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tarpeen.” Tällainen muutos on edellytyksenä lain säätämiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.