



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Raportti

12.12.2022

VN/8093/2022
VN/8093/2022-SM-30

Poliisin reservin toteutettavuutta koskeva esiselvitys

Työryhmäraportti SM016:00/2022

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Kirkkokatu 12
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 480 171
+358 295 480 171

Faksi
Fax
Fax

09 160 44635
+358 9 160 44635

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.sm@govsec.fi
www.intermin.fi

Tiivistelmä

Tarve poliisin reserville on ollut viime vuosina useampaan kertaan esillä. Poliisilla on ollut monia vuosia muodollisesti käytössään täydennyspoliisijärjestelmä. Vaikka täydennyspoliisijärjestelmästä on säädetty poliisin hallinnosta annetussa laissa, se ei käytännössä ole toimintakykyinen tai käytettävissä oleva järjestelmä. Järjestelmän suppea käyttöala on jättänyt säännöksen soveltamisen käytännössä olemattomaksi, eikä täydennyspoliisijärjestelmää ole koskaan otettu käyttöön.

Reservipoliisin perustamista on selvitetty sisäministeriössä jo aiemmin. Syyskuussa 2018 hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan useita huomautuksia, joiden asianmukainen huomioon ottaminen olisi edellyttänyt niin perusteellista esityksen uudelleen arviointia, ettei siihen aikataulullisista syistä ollut mahdollisuutta. Hallituksen esitys raukesi ja jäi käsittelemättä eduskunnassa.

Poliisin reservijärjestelmää pidetään edelleen tarpeellisena erityisesti nyt, kun Suomen turvallisuusympäristö on aiempaa huomattavasti epävakampi ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan on muuttanut turvallisuusympäristöä perustavanlaatuisesti. Ulkoisen toimintaympäristön muutokset heijastuvat sisäisen turvallisuuden alueelle. Turvallisuusympäristön kehityksen ollessa epävakaa on tarpeen arvioida mahdollisuudet kehittää poliisin reserviä toiminnallisesta ja lainsäädännöllisestä näkökulmasta.

Sisäministeriö asetti 14.4.2022 esiselvityshankkeen arvioimaan poliisin reserviä koskevaa lainsäädännöllistä ja toiminnallista toteutettavuutta toimikaudella 14.4.2022-30.11.2022. Hanketta varten asetettiin työryhmä, jonka puheenjohtajana toimi sisäministeriön poliisiosaston osastopäällikkö Tomi Vuori. Työryhmän jäseninä toimivat poliisitarkastaja Seppo Sivula sisäministeriön poliisiosastolta, poliisitarkastaja Sami Kalliomaa Poliisihallituksesta, poliisitarkastaja Marko Heikkilä Poliisihallituksesta, lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala puolustusministeriöstä ja sotilaslakimies Marika Järvenpää Puolustusvoimista. Työryhmän työskentelyn tueksi asetettuun sihteeristöön kuuluivat hankkeen vastuuvalmistelijana toiminut erityisasiantuntija Heidi Aliranta sisäministeriöstä, poliisitarkastaja Sami Kalliomaa Poliisihallituksesta ja säädösvalmisteluavustaja Krista Peltonen sisäministeriöstä. Työryhmä kokoontui 11 kertaa.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida poliisin reservin käyttöön ja perustamiseen liittyviä toiminnallisia seikkoja sekä mahdollisen uudistuksen lainsäädännöllisiä reunaehdot ja toteuttamiskelpoisuutta. Arvioinnissa tuli hyödyntää aiemmin tehtyä selvitystyötä. Lainsäädännöllisessä tarkastelussa tuli ottaa huomioon rauenneen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn vaiheet, erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossaan antamat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Esiselvityksen perusteella arvioidaan tarve jatkovalmistelun käynnistämiseksi.

Työryhmä arvioi, että turvallisuusympäristön muutosten johdosta tarve poliisin reserville on entisestään korostunut. Erityisesti reserviä tarvitaan poliisin valmiudensäätelymekanismina erilaisiin uusimuotoisiin uhkiin varautumiseksi ja poliisin vasteen varmistamiseksi yllättävissä, runsaasti henkilöresursseja sitovissa ja ajallisesti pitkittyvissä turvallisuustilanteissa sellaisissa tehtävissä, joissa ei ole kyse ammattipoliisin koulutusta edellyttävistä poliisin ydintehtävistä. Laajojen poliisitoiminnallisten tilanteiden yhteydessä on tyypillistä, että poliisin ydintehtävien lisäksi erilaiset toimintaa tukevat tehtävät, kuten esimerkiksi alueen eristäminen, liikenteen ohjaaminen, huolto ja kuljetukset, sitovat runsaasti poliisin henkilöstöä. Tällaisiin tilanteisiin varautumiseksi tarvittaisiin mahdollisuutta täydentää henkilöstöä reservillä, joka tukisi poliisin toimintaa ja vapauttaisi ammattipoliiseja koulutuksensa mukaisesti poliisin ydintehtäviin.

Työryhmän työn aikana todettiin, että Suomen energiainfrastruktuurin ja muiden vastaavien elintärkeiden toimintojen fyysinen suojaaminen kuuluu ensisijaisesti toiminnanharjoittajien omalle vastuulle. Työryhmän käsityksen mukaan uudentyypisten uhkien tilanteessa olisi perusteltua tarkastella viranomaisten roolia asiassa ja selvittää, tulisiko tehtävä erikseen säätää jonkin viranomaisen vastuulle.

Mikäli päätettäisiin ryhtyä valmistelemaan lainsäädäntöä poliisin reservin muodostamiseksi, tulisi lainvalmistelussa ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta reservipoliisilakiehdotuksesta antamien huomautusten asettamat reunaehdot. Työryhmän arvion mukaan järjestelmä olisi myös toiminnallisesti toteutettavissa kyseisillä reunaehdoilla. Olennaista on, että reservin rooli ja tehtävät rajattaisiin poliisia avustavaksi ja reservihenkilöstö toimisi kaikissa tehtävissä poliisin välittömässä ohjauksessa. Lain tasolla tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti reservihenkilöstön toimivaltuuksista, koulutuksesta ja kelpoisuusehdoista sekä virkavastuusta.

Sammanfattning

Behovet av en polisreserv har diskuterats flera gånger under de senaste åren. Formellt har polisen i många år haft tillgång till ett system för kompletterande polispersonal. Även om polisförvaltningslagen innehåller bestämmelser om ett system för kompletterande polispersonal, är det inte ett system som är funktionsdugligt eller tillgängligt i praktiken. Systemets användningsområde är snävt, vilket har lett till att bestämmelsen i praktiken inte tillämpas alls och något system för kompletterande polispersonal har aldrig införts.

Vid inrikesministeriet har det redan tidigare gjorts utredningar om inrättandet av en polisreserv. I september 2018 lämnade regeringen till riksdagen en proposition med förslag till lag om en reservpolis och till vissa lagar som har samband med den. Grundlagsutskottet framförde flera anmärkningar i sitt utlåtande. Det skulle ha krävts en så grundlig omvärdering av propositionen för att anmärkningarna skulle beaktas på behörigt sätt att det inte var möjligt på grund av tidsplanerna. Regeringens proposition förföll och behandlades inte i riksdagen.

Ett system för en polisreserv anses fortfarande vara nödvändigt, särskilt nu när Finlands säkerhetsmiljö blivit märkbart instabilare och Rysslands invasion av Ukraina har förändrat säkerhetsmiljön på ett fundamentalt sätt. Förändringarna i den yttre verksamhetsmiljön återspeglas i den inre säkerheten. När säkerhetsmiljön utvecklas på ett instabilt sätt, finns det ett behov av att göra en bedömning av möjligheterna att utveckla polisens egen reserv med tanke på verksamheten och lagstiftningen.

Inrikesministeriet tillsatte den 14 april 2022 ett förstudieprojekt för att göra en bedömning av hur genomförbar en polisreserv är med tanke på lagstiftningen och verksamheten. Mandatperioden var 14.4.2022–30.11.2022. För projektet tillsattes en arbetsgrupp, vars ordförande var avdelningschefen för inrikesministeriets polisavdelning Tomi Vuori. Arbetsgruppens medlemmar var polisinspektör Seppo Sivula från inrikesministeriets polisavdelning, polisinspektören Sami Kalliomaa från Polisstyrelsen, polisinspektören Marko Heikkilä från Polisstyrelsen, lagstiftningsrådet Jenni Herrala från försvarsministeriet och militärjuristen Marika Järvenpää från försvarsmakten. I det sekretariat som tillsattes som stöd för arbetsgruppens arbete satt specialsakkunniga Heidi Aliranta, som var ansvarig beredare för projektet, från inrikesministeriet, polisinspektören Sami Kalliomaa från Polisstyrelsen och lagberedningsassistenten Krista Peltonen från inrikesministeriet. Arbetsgruppen sammanträdde 11 gånger.

Arbetsgruppen hade till uppgift att bedöma olika verksamhetsmässiga aspekter som har att göra med användningen och inrättandet av en polisreserv samt de lagstiftningsmässiga ramarna och genomförbarheten för en eventuell reform. Vid bedömningen skulle man utnyttja utredningsarbete som utförts tidigare. I den lagstiftningsmässiga granskningen skulle man beakta de olika skedena i riksdagsbehandlingen av den proposition som förfallit, särskilt de konstitutionella anmärkningarna i grundlagsutskottets utlåtande. Utifrån förstudien bedöms behovet av att inleda en fortsatt beredning.

Arbetsgruppen bedömde att behovet av en polisreserv har blivit större på grund av förändringarna i säkerhetsmiljön. Reserven behövs i synnerhet som en mekanism för beredskapsreglering för polisen som beredskap inför nya typer av hot och för att säkerställa polisens funktionsförmåga vid plötsliga säkerhetssituationer som tar stora personalresurser i anspråk och pågår under lång tid i sådana uppgifter där det inte är fråga om polisiära kärnuppgifter som förutsätter utbildning för yrkespolis. I samband med den breda polisverksamheten är det vanligt att, utöver polisens kärnuppgifter, olika uppgifter som stöder verksamheten, till exempel isolering av ett område, reglering av trafiken, underhåll och transport, tar stora mängder av polisens personal i anspråk. Som beredskap inför sådana här situationer behövs möjligheter att komplettera personalen med en reserv som stöder polisens verksamhet och frigör yrkespoliser till uppgifter som motsvarar polisens kärnuppgifter.

Under arbetsgruppens arbete noterades att det fysiska skyddet av Finlands energiinfrastruktur och motsvarande livsviktiga funktioner primärt hör till verksamhetsutövarnas eget ansvar. Arbetsgruppens uppfattning är att vid nya former av hot är det motiverat att granska myndigheternas roll i ärendet och utreda om uppgiften separat kan åläggas någon myndighet.

Om det fattas beslut om att börja bereda lagstiftning för att bilda en polisreserv, ska man i lagberedningen beakta de ramvillkor som grundlagsutskottet lyfte fram i sina anmärkningar angående det tidigare förslaget till lag om en reservpolis. Enligt arbetsgruppens bedömning skulle systemet gå att genomföra funktionellt baserat på dessa ramvillkor. Det väsentliga är att reservens roll och uppgifter begränsas till att bistå polisen och reservpersonalen ska i alla uppgifter arbeta under direkt styrning av polisen. På lagnivå bör det utfärdas exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om reservpersonalens befogenheter, utbildning och behörighetsvillkor samt om tjänsteansvaret.

Sisällys

Poliisin reservin toteutettavuutta koskeva esiselvitys	1
Tiivistelmä	2
Sammanfattning	3
1. Johdanto	5
2. Turvallisuustilanteessa tapahtuneet muutokset	7
3. Poliisin reservin perustuslailliset reunaehdot perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa	8
3.1. Arvioinnin lähtökohdat	8
3.2. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	9
3.3. Tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuus	9
3.4. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset	11
3.5. Avustavat tehtävät	13
3.6. Rajatut toimivaltuudet	13
4. Tarve poliisin reserville	16
4.1. Poliisin valmius	16
4.2. Mahdollisuudet resurssien vahvistamiseksi	17
4.2.1. Henkilöstöresurssien joustava käyttö poliisin sisällä	17
4.2.2. Virka-apu poliisille	18
4.2.3. Kansainvälisen avun pyytäminen poliisin lisäresurssiksi yksittäisissä tilanteissa	19
4.3. Mahdolliset skenaariot poliisin reservin käyttötilanteista	21
4.3.1. Laajamittainen maahantulo	21
4.3.2. Valmiuslaissa säädettyjen tehtävien hoitaminen	23
4.3.3. Hybridivaikuttaminen	24
4.3.4. Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen	24
5. Reservin tehtävät ja rooli poliisia avustavana resurssina	26
5.1. Avustavat tehtävät	26
5.2. Poliisin reservin voimankäyttö ja toimiminen poliisin välittömässä ohjauksessa	27
5.3. Ampuma-aseen kantaminen	28
6. Reserviin otettavan kelpoisuus- ja koulutusvaatimukset sekä palvelussuhteen muoto	29
6.1. Kelpoisuusvaatimukset	29
6.2. Reservin koulutusvaatimukset	30
6.3. Reservin koostaminen	31
6.4. Palvelussuhteen muoto	32
7. Reservin perustamisen ja ylläpidon vaatimat kustannukset	34
8. Johtopäätökset	35

1. Johdanto

Tarve poliisin reserville on ollut viime vuosina useampaan kertaan esillä. Poliisihallitus on korostanut reservin olevan tarpeellinen yllättävissä, runsaasti henkilöresursseja sitovissa ja ajallisesti pitkittyvissä turvallisuustilanteissa poliisin valmiudensäätelymekanismina. Reserviä olisi muun muassa tarvittu Covid19 -pandemiaan liittyneessä Uudenmaan sulkuoperaatioissa. Viimeksi poliisin reservin puute on havaittu sisäministeriön selvityksessä¹, jossa arvioitiin muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumista.

Poliisilla on ollut monia vuosia muodollisesti käytössään täydennyspoliisijärjestelmä. Täydennyspoliisi voidaan valtioneuvoston päätöksellä ottaa käyttöön, jos se on tarpeen valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi. Täydennyspoliisista säädettiin ensimmäisen kerran aiemmassa poliisilaissa (493/1995) ja täydennyspoliisihenkilöstöstä annetussa asetuksessa (886/1997). Täydennyspoliisille oli vanhassa poliisilaissa säädetty poliisin toimivaltuudet ja velvollisuudet. Oikeus käyttää voimakeinoja määräytyi kuitenkin samoin kuin sivullisen oikeus tämän avustaessa poliisia. Asetuksella rajattiin täydennyspoliisin käyttöala ainoastaan valmiuslaissa ja puolustustilalaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Asetuksessa säädettiin myös täydennyspoliisin tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutsumisesta sekä sopimussuhteen ehdoista. Asetus kumoutui uuden poliisilain (872/2011) voimaantulon myötä.

Voimassa olevaa poliisilakia koskeneessa hallituksen esityksessä² täydennyspoliisia koskeva sääntely ehdotettiin sisällytettäväksi lähes sellaisenaan poliisin hallinnosta annettuun lakiin (110/1992). Lain 15 b §:n mukaan valtioneuvosto voi määrätä poliisin henkilöstöä täydennettäväksi erityisellä täydennyspoliisihenkilöstöllä, jos se on tarpeen valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi. Pykälässä ei edellytetä käsillä olevan valmiuslaissa tai puolustustilalaissa tarkoitettuja poikkeusolot. Pykälän 2 momentin mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön voidaan ottaa tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva henkilö, joka poliisipiiriin päällikön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutuu tehtävään. Pykälän 3 momentissa säädetään täydennyspoliisin oikeudesta käyttää voimakeinoja. Siitä on voimassa, mitä poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentissa säädetään. Voimakeinojen käyttöön liittyvät toimivaltuudet rajoittuvat siten vastaavaan oikeuteen kuin poliisimiestä avustavalla sivullisella on erittäin tärkeässä ja kiireellisessä poliisitehtävässä.

Poliisin hallinnosta annetun lain mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluva voidaan asettaa täydennyspoliisihenkilöstön koulutukseen liittyvään tilaisuuteen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 26 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuksi järjestyksenvalvojaksi ja hänet voidaan määrätä tällaiseen tilaisuuteen tieliikennelain (729/2018) 65 §:ssä tarkoitetuksi liikenteenohjaajaksi. Lakiin sisältyy myös asetuksenantovaltuus säätää valtioneuvoston asetuksella täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan tehtävistä, varustuksesta, koulutuksesta ja palvelukseen kutsumisesta sekä sopimussuhteen ehdoista. Tällaista asetusta ei ole annettu. Valtuussäännös ei näyttäisi täyttävän sille perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia lain tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä, sillä asetuksella säänneltävistä asioista ei ole perussäännöksiä laissa.

Vaikka täydennyspoliisijärjestelmästä on säädetty poliisin hallinnosta annetussa laissa, se ei käytännössä ole toimintakykyinen tai käytettävissä oleva järjestelmä. Nykyinen järjestelmä ei vastaa muutuneen turvallisuusympäristön ja -tilanteen vaatimuksia. Järjestelmän suppea käyttöala on jättänyt säännöksen soveltamisen käytännössä olemattomaksi, eikä täydennyspoliisijärjestelmää ole koskaan otettu käyttöön.

Sisäministeriö asetti vuonna 2013 pääministeri Kataisen hallitusohjelman kirjaukseen perustuen työryhmän, jonka tuli kartoittaa täydennyspoliisijärjestelmän käyttömahdollisuuksia. Selvityksessä tunnistettiin edelleen tarve mahdollisuudelle täydentää poliisin henkilöstöä poikkeustilassa sekä mahdollisesti normaaliolojen häiriötilanteessa, mutta samalla todettiin olemassa olevan täydennyspoliisijärjestelmän

¹ Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen: Selvitys lainsäädännön muutostarpeista. Sisäministeriön julkaisu 2022:20

² Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2010 vp)

sijärjestelmän olevan näivettyneessä tilassa. Työryhmä katsoi raportissaan, että täydennyspoliisijärjestelmä olisi säilytettävä ja sitä tulisi ryhtyä voimakkaasti kehittämään.³ Vuoden 2013 jälkeen Suomen geopoliittinen turvallisuusympäristö ja poliisin toimintaympäristö, sekä ne uhat joita vastaan poliisi varautuu, ovat muuttuneet nopeasti ja pysyvästi. Nykyisiin toiminta- ja turvallisuusympäristön ongelmiin vastaaminen edellyttää uutta lähestymistä, uudenlaisen reservin rakentamista kokonaan uudelta pohjalta nykyiseen toimintaympäristöön ja uhkaskenaarioihin soveltuvaksi sekä kouluttamista sille määriteltäviin tehtäviin.

Sisäministeriön poliisiosasto käynnisti vuonna 2016 lainsäädäntöhankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella tarvittavat säädösehdotukset täydennyspoliisin kehittämiseksi. Hankkeen taustalla olivat jo tuolloin käsillä olleet Euroopan turvallisuutta uhanneet tekijät, kuten uudenmuotoinen terrorismi ja valtiolliset hybridioperaatiot. Lainsäädäntöhankkeen rinnalla Poliisihallituksessa toimi reservipoliisi -selvitystyöryhmä, jonka tehtävänä oli tunnistaa operatiivisia tarpeita ja tukea lainsäädäntöhanketta. Erillisen sopimuksen mukaisesti Puolustusvoimat tuki hanketta vahvasti kokonaisturvallisuuden näkökulmasta muun muassa osallistumalla laadittuun selvitykseen sekä osoittamalla valmiutensa yhteistyöhön potentiaalisen reservihenkilöstön tunnistamiseksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle⁴ syyskuussa 2018. Lakien oli tarkoitus tulla voimaan 1.6.2019. Eduskunnan perustuslakivaliokunta esitti kuitenkin esityksestä antamassaan lausunnossa⁵ useita huomautuksia, joiden huomioon ottaminen asetettiin edellytykseksi lakiehdotusten säätämiseksi tavallisen lain säätämisympäristössä. Perustuslakivaliokunnan huomautusten asianmukainen huomioon ottaminen olisi edellyttänyt niin perusteellista esityksen uudelleen arviointia, ettei siihen aikataulullisista syistä ollut mahdollisuutta. Hallituksen esitys raukesi ja jäi käsittelemättä eduskunnassa.

Suomen turvallisuusympäristö on aiempaa huomattavasti epävakampi ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan on muuttanut turvallisuusympäristöä perustavanlaatuisesti. Ulkoisen toimintaympäristön muutokset heijastuvat nykyisin suoraan sisäisen turvallisuuden alueelle. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden perinteinen jako on poistunut ja niitä koskevat uhat limittyvät yhä laajemmin. Niin sanotut hybridi- tai yhdistelmäuhat realisoituvat monesti ensivaiheessa sisäisen turvallisuuden viranomaisten sektorilla, vaikka niiden taustalla olisi valtiollinen toimija. Näiden uhkien realisoituessa poliisi on monessa tapauksessa se toimivaltainen viranomainen, joka antaa operatiivisen vasteen ja hoitaa tilanteiden pitkittyessä esimerkiksi kohteiden tai alueiden suojauksen ja eristämisen. Poliisin henkilöstön määrä on väkilukuun suhteutettuna Euroopan pienin. Poliisin rajalliset voimavarat käyvät kuitenkin riittämättömiksi sellaisissa tilanteissa, joissa poikkeavan laaja resurssitarve esiintyy samanaikaisesti eri puolilla Suomea ja on luonteeltaan pitkäkestoista.

Turvallisuusympäristön kehityksen ollessa epävakaa sisäministeriö piti tarpeellisena arvioida sitä, olisiko poliisin reserviä mahdollista kehittää toiminnallisesta ja lainsäädännöllisestä näkökulmasta. Sisäministeriö asetti tätä tehtävää varten esiselvityshankkeen, jonka valmistelusta vastasi sisäministeriön poliisiosaston, puolustusministeriön, Poliisihallituksen ja pääesikunnan edustajista koostunut työryhmä⁶.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida poliisin reservin käyttöön ja perustamiseen liittyviä toiminnallisia seikkoja sekä mahdollisen uudistuksen lainsäädännöllisiä reunaehtoja ja toteuttamiskelpoisuutta. Arvioinnissa tuli hyödyntää aiemmin tehtyä selvitystyötä. Lainsäädännöllisessä tarkastelussa tuli ottaa huomioon rauenneen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn vaiheet, erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossaan antamat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Esiselvityksen perusteella arvioidaan tarve jatkovalmistelun käynnistämiseksi.

³ Täydennyspoliisityöryhmän loppuraportti, sisäministeriön julkaisu 3/2015

⁴ HE 137/2018 vp

⁵ PeVL 72/2018 vp

⁶ [Poliisin reservin toteutettavuutta koskeva esiselvitys, SM016:00/2022](#)

2. Turvallisuustilanteessa tapahtuneet muutokset

Valtioneuvoston ajankohtaiselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta⁷ todetaan, että Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuisen muutos Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022. Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on pitkäkestoisia vaikutuksia turvallisuusympäristöön Euroopassa ja Suomen lähialueilla. Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen. Venäjän vaatimukset ja sotilaalliset toimet Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin muuttamiseksi vaikuttavat myös Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen liikkumatilaan.

Jännitteiden lisääntyminen heikentää myös Itämeren alueen turvallisuustilannetta ja sen ennakoitavuutta. Mahdollinen Euroopan laajuinen tai Itämeren alueella tapahtuva sotilaallinen konflikti vaikuttaisi Suomeen, ja Suomen olisi vaikea pysytellä sen ulkopuolella.

Muuttunut turvallisuustilanne edellyttää Suomen kokonaisvaltaista varautumista talouteen, kriinsietokykyyn, huoltovarmuuteen, sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen, kyberturvallisuuteen, hybridi-vaikuttamiseen ja kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvaan vaikuttamiseen kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti. Samalla ajankohtaiselonteossa on todettu, että yhteiskunnan kriinsietokykyyn, kansallisen puolustuskykyyn ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen merkitys Suomen turvallisuudelle korostuu.

Maailmanlaajuiset megatrendit ja Euroopan lähialueiden alueellinen kehitys heijastuvat suoraan paitsi Suomen kansainväliseen asemaan myös suomalaisten hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Tunnistettujen muutostrendien lisäksi toimintaympäristöön voi kohdistua myös äkillisiä ja vaikeammin ennakoitavia muutoksia, joiden vaikutukset leviävät ja kertautuvat verkottuneessa ja keskinäisriippuvuuk-sien maailmassa sekä nopeasti että laaja-alaisesti. Samaan aikaan sisäiset ilmiöt kuten polarisaatio, segregatio, eriarvoistuminen ja syrjäytyminen lisäävät osaltaan mahdollista kasvupohjaa ulkoiselle vaikuttamiselle.

Erilaisten hybridimallisten uhkien myötä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja on hämärty-nyt ja viranomaisten välisiä rajapintoja on valtioiden välisissä vihamielisyyksissä pyritty tietoisesti käyttämään hyväksi. Samaan aikaan keskinäisriippuvuudet yhteiskunnan eri toimintojen välillä ovat lisääntyneet entisestään.

Erityisesti Ukrainan tapahtumat niin lyhyellä kuin pidemmällä aikavälillä ovat osoittaneet, että nyky- muotoisissa konflikteissa entistä enemmän avoimien sotilaallisten toimien sijaan hyödynnetään tar-koituksellisesti epäselvää tilannetta sotilaallisten ja ei-sotilaallisten, muun muassa rikollisten toimien välillä. Erilaiset suunnitelmalliset painostus- ja vaikuttamistoimet saattavat jatkua vuosia ennen varsi-naista alueellista konfliktia.

Ajankohtaiselonteon mukaan Suomi varautuu poikkeuksellisten, laaja-alaisten ja monitahoisten hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä Hybridivai-kuttamisessa operaation tarkoituksena on aiheuttaa kohdevaltion viranomaiskoneistossa maksimaa-lista haittaa ja yhteiskunnan toimintahäiriöitä. Jos Suomi joutuu laajamittaisen hybridivaikuttamisen kohteeksi, poliisin resursseihin arvioidaan kohdistuvan erityisen suuri paine yleisen järjestyksen ja turvallisuuden hallintaan liittyvien lisääntyvien ja vaikeutuvien tehtävien vuoksi.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan järjestäytyneen rikollisuuden arvioidaan kasvavan, kansainvälistyvän ja kovenevan Suomessa lähivuosina⁸. Venäjän hyökkäyssodan Ukrai-nassa arvioidaan kiihdyttävän mainittua kehityssuuntaa esimerkiksi siten, että lyhyellä aikavälillä Uk-rainassa saatavilla olevia aseita ja sotatarvikkeita leviää Euroopassa toimivan järjestäytyneen rikolli-suuden käyttöön. Pidemmän aikavälin uhka ovat muuttoliikkeen mukana siirtyvät rikollisryhmät tai niiden osat, jotka muokkaavat kohdevaltioiden järjestäytyneen rikollisuuden perinteisiä voimasuh-

⁷ Valtioneuvoston ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta VNS 1/2022 vp

⁸ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, valtioneuvoston julkaisu 2021:48

teita, toimialoja ja toimintatapoja. Toimintaympäristön muutoksesta aiheutuviin uhkiin voidaan vastata parantamalla poliisin rikostiedustelukykyä, pitämällä yllä riittävän korkeaa perusvalmiutta sekä järjestämällä tarkoitukseen sopiva reservi.

Hybridivaikuttamisen laaja-alaiseen keinovalikoimaan saattaa kuulua muun muassa terroriteot. Kansallisen terrorismintorjunnan strategian mukaisesti poliisilla on päävastuu terrorismin torjunnasta⁹. Poliisi on kehittänyt terrorismin torjunnan valmiuksiaan ja osaamistaan 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Painopisteenä on ollut operatiivisen vasteen kehittäminen terrori- ja muiden väkivaltatekojen tehokkaaksi pysäyttämiseksi. Samanaikaisesti on kehitetty väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin tunnistamista sekä ennalta estävää toimintaa reaaliaikaisessa ja sosiaalisessa mediassa.

Poliisilla onkin korostunut rooli terrorismin vastatoimien ja tutkinnan ohella myös terrorismin torjunnan ennalta estävässä toiminnassa, terroristiseen toimintaan liittyvien kohdehenkilöiden luokittelussa ja valvonnassa sekä tiedonvaihdoissa. Terroristisen toiminnan ennalta estäminen edellyttää aktiivista tiedonvaihtoa ja toiminnan koordinoimista eri viranomaisten kesken. Yhdessä tekeminen ja keskitetty tilannekuva luo pohjan myös myöhemmälle tietojohtoiselle operatiiviselle toiminnalle, josta sisäisen turvallisuuden osalta vastaa ensisijaisesti poliisi. On huomattavaa, että poliisi antaa vasteen kentällä, jos terrorismiteko realisoituu käytännössä, sekä suorittaa sitä koskevan tutkinnan.

Poliisilla on Rajavartiolaitoksen ohella keskeinen rooli myös laajamittaisessa maahantulotilanteessa, erityisesti tilanteen eskaloituessa yhteiskunnan häiriötilaksi ja mikäli muuttoliikettä hyväksikäytetään hybridivaikuttamisen keinona. Hybridivaikuttamisen erilaisia muotoja ja niiden vaikutuksia poliisin tehtäväkentällä on selostettu jäljempänä sivulla 24. Erityisesti niin sanottujen harmaiden vaiheiden uhkatiloissa poliisin toimintakyky on nimenomaan maamme ulkoisen turvallisuudenkin kannalta keskeinen asia. Poliisin onnistuminen voi estää myös toiminnan eskaloitumista muiden viranomaisten toimintavastuulle. Reagointia realisoituviin ulkoisiin uhkiin on pyritty parantamaan muun muassa toteutetulla aluevalvontalain (755/2000) muutoksilla sekä osaltaan uudistamalla laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille (342/2022). Lähtökohdana kuitenkin on, että ennen varsinaisia tunnistettavia sotilaallisia toimia vasteen tilanteeseen antaa poliisi.

On myös mahdollista, että mikäli Suomi tulee hyväksytyksi Pohjois-Atlantin liiton jäseneksi, kynnys tulkita Suomeen kohdistuneet peiteltyt vihamieliset toimet sekä Suomea että puolustusliittoa loukkaaviksi vieraan valtion sotilaallisiksi toimiksi nousisi. Käytännössä tämä saattaisi tarkoittaa sitä, että epäselvissä tilanteissa tultaisiin jatkossa entistä pidempään toimimaan sisäisen turvallisuuden toimialueella ensisijaisesti poliisin toimivaltuuksin.

3. Poliisin reservin perustuslailliset reunaehdot perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa

3.1. Arvioinnin lähtökohdat

Poliisin reservin perustuslaillisia reunaehtoja on viimeksi arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa¹⁰, jonka valiokunta antoi 27.2.2019 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.¹¹ Nykyistä poliisilakia (872/2011) koskeneesta lakiehdotuksesta¹² antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi myös täydennyspoliisihenkilöstöä koskevaa säännösehdotusta¹³. Muun muassa edellä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot tulee ottaa huomioon poliisin reserviä koskevia mahdollisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja ja niiden toteutettavuutta pohdittaessa, sillä ne asettavat uudessakin turvallisuustilanteessa perustuslailliset reunaehdot reserville kaavailtaville tehtäville ja niiden edellyttämille toimivaltuuksille.

⁹ Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2022-2025, sisäministeriön julkaisu 2022:36

¹⁰ PeVL 72/2018 vp

¹¹ HE 137/2018 vp

¹² HE 224/2010 vp

¹³ PeVL 67/2010 vp, s. 5-6/1

Perustuslakivaliokunta on reservipoliisista annettua lakiehdotusta koskevassa arvioinnissaan¹⁴ pitänyt lähtökohtana, että ehdotettua järjestelmää tulee arvioida perustuslain 124 §:n kannalta, kuten hallituksen esityksessäkin oli osin tehty. Esityksen mukaan reservipoliisit olisivat toimineet valtion määräaikaisessa virkasuhteessa, joten muodollisesti olisi ollut perusteltavissa, että sääntelyä olisi perustuslain 124 §:n sijaan tarkasteltu muun muassa hallinnon lainalaisuutta koskevan 2 §:n 3 momentin ja virkavastuuta koskevan 118 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan reservipoliisin poliisista irrallisen aseman ja reservipoliisihenkilöstön väljien kelpoisuus- ja koulutusvaatimusten vuoksi ehdotetussa reservipoliisia koskevassa sääntelyssä oli kyse selvästi poliisista erillisestä järjestelmästä. Valiokunta piti jossakin määrin kyseenalaisena, oliko tällaisessa poikkeuksellisessa sääntelyasetelmassa varsinaisesti kyse aidosta virkasuhteesta. Valiokunnan mukaan asianmukaisinta oli poistaa virkasuhteeseen nimittämistä koskeva sääntely lakiehdotuksesta ja täydentää sitä erillisillä virkavastuuta koskevilla säännöksillä.

3.2. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n 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.

Perustuslain 124 §:ssä korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Julkisella hallintotehtävällä viitataan laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä¹⁵.

Poliisilain 1 luvun 1 §:n 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. Pykälän 2 momentin mukaan poliisin tehtäviin kuuluvat lisäksi lupahallinnon tehtävät ja muut erikseen säädetyt tehtävät. Poliisin tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joista osa sisältää merkittävän julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakivaliokunta ei käsitellyt kysymystä merkittävän julkisen vallan käytöstä erikseen perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä¹⁶. Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen¹⁷. Lisäksi valiokunta on painottanut, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille, kun taas esimerkiksi yksityisen turva-alan roolin tulee pysyä avustavana ja täydentävänä¹⁸. Virka-apua koskenutta lakiehdotusta¹⁹ arvioidessaan perustuslakivaliokunta myös totesi²⁰, ettei poliisin toimintaa voida rakentaa virka-apuinstituution varaan ja että ehdotettu säännös kuvasti sitä lähtökohtaa, että virka-avun antamiselle tulee olla osoitettavissa yksittäisen poliisitehtävän suorittamiseen liittyviin erityisiin tarpeisiin kiinnittyvä peruste, johon poliisi ei omien voimavarojensa rajoissa pysty vastaamaan.

3.3. Tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuus

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antamisen viranomaiskoneiston ulkopuoliselle tulee olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslain 124 §:ssä ilmaistun

¹⁴ PeVL 72/2018 vp, s. 2

¹⁵ esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/1

¹⁶ PeVM 10/1998 vp

¹⁷ PeVL 28/2001 vp, s. 6/1)

¹⁸ PeVL 28/2001 vp ja PeVL 20/2002 vp s. 2-3

¹⁹ HE 106/2021 vp

²⁰ PeVL 3/2022 vp, s. 2

pääsäännön mukaan julkiset hallintotehtävät tulee hoitaa ensisijaisesti viranomaisiksi organisoituissa toimielimissä. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti²¹. Säännöstä ei siten ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännös sisältää kuitenkin periaatteen siitä, että julkista hallintoa voidaan harjoittaa viranomaiskoneiston ulkopuolella, mutta vain rajoitetusti.

Perustuslain 124 §:ssä säädetty tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä on arvioitava tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.²²

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin, palvelutarpeen liittäytymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen ja joustavuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota. Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydellä²³. Esimerkiksi hallituksen esityksessä pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi todetaan, ettei poliisilla tai kunnallisilla pysäköinninvalvojilla ole riittävästi voimavaroja yksityisten alueiden pysäköinninvalvontaan ja viranomaisia avustavalle toiminnalle voidaan arvioida olevan tarvetta²⁴. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että viranomaisia avustavan pysäköinninvalvonnan antaminen yksityisille on perustuslain 124 §:n tarkoitetulla tavalla tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.²⁵

Myös passilainsäädännön muuttamista koskeneessa hallituksen esityksessä ehdotettua menettelyä, jossa passin myöntävä viranomais ei enää tarkastaisi valmiin passin tietojen laatua ja oikeasisältöisyyttä eikä luovuttaisi passia, perusteltiin passin hakijoiden joustavampien ja kattavampien palvelumahdollisuuksien lisäksi poliisin lupahallinnon henkilöstöresurssien turvaamisella²⁶. Perustusvaliokunta katsoi, että sekä hallinnon että yksityisten ihmisten tarpeisiin liittyvät perusteet täyttivät tehtävien tekninen ja avustava luonne huomioon ottaen perustuslaissa asetetun vaatimuksen tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuudesta.²⁷

Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lakiehdotuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäviä palveluja saatetaan sinänsä tarvita täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa. Toisaalta valiokunta on myös painottanut, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille, minkä vuoksi vartioimisliikkeiden palveluksessa olevien järjestyksenvalvojen ja vartijoiden osuuden pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi.²⁸ Perustuslakivaliokunta kiinnitti perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta huomiota siihen, että yksityisten vartijoiden

²¹ ks. HE 1/1998 vp, s. 179, PeVM 10/1998 vp, s. 35

²² ks. esim. PeVL 26/2017 vp s. 48-49, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 8/2014 vp s. 3/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I

²³ PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 29/2013 vp s. 2, PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I, PeVL 3/2009 vp, s. 4/II, PeVL 11/2006 vp, s. 2—3, PeVL 11/2004 vp, s. 2/I

²⁴ HE 79/2012 vp, s. 19

²⁵ PeVL 23/2013 vp, s. 3/II

²⁶ HE 188/2012 vp

²⁷ PeVL 6/2013 vp, s. 2/II

²⁸ PeVL 22/2014 vp, s. 2, PeVL 20/2002 vp, s 2 ja PeVL 28/2001 vp. s 5

käyttöön turvautuminen poliisin säilyttämien henkilöiden vartioinnissa saattaa olla erityisesti harvemmin asutuilla alueilla tilapäisluonteisesti perusteltua etenkin poliisin kiireellisten partiot tehtävien tehokkuuden takaamiseksi.²⁹

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena julkisen hallintotehtävän antamista ydinlaitokselle. Valiokunta katsoi, että ydinlaitoksille on niiden turvallisuusriskien vuoksi asetettava normaaleista turvallisuusjärjestelyistä erillisiä turvallisuusvaatimuksia. Sen vuoksi valiokunta piti perusteltuna, että ydinlaitos pyrkii itse ensivaiheessa varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksiin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen tarvittaessa voimakeinoin.³⁰

Arvioidessaan hallituksen esitystä laiksi reservipoliisiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa ehdotetun järjestelmän tarpeellisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen.³¹ Myöskään voimassaolevan poliisilain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta ei kyseenalaistanut esitykseen sisältyneen täydennyspoliisia koskevan sääntelyn tarpeellisuutta, vaikkakin totesi ehdotetun toimivaltuussäätelyn olleen yleisyydessään selvästi vastoin perustuslain 124 §:ää. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty täydennyspoliisia koskevaa sääntelyä, joka sisältyy poliisin hallinnosta annetun lain 15 b §:ään.³²

Poliisin reservin tarvetta ja tarpeellisuutta on selostettu jäljempänä sivuilla 16-25. Mikäli poliisia varten perustettaisiin erillinen järjestelmä tilapäisissä, pitkittyneissä häiriötilanteissa käytettäväksi reserviksi eli lisäresurssiksi, tulisi sen olla hyväksyttävä, oikea ja tarkoituksenmukainen keino uusiin turvallisuusuhkiin vastaamiseksi. Järjestelmän avulla tulisi aidosti kyetä turvaamaan poliisin toimintakyky poikkeuksellisissa tilanteissa. Osana perustuslain 124 §:n tarpeellisuusvaatimuksen täyttymisen arviointia tulisikin todennäköisesti myös selvittää, voitaisiinko pitkittyneen häiriötilanteen aiheuttamat tehtävät hoitaa viranomaisorganisaatioissa. Toisin sanoen tulisi arvioida, olisiko paljon resursseja vaativista, pitkittyneistä tilapäisistä häiriötilanteista mahdollista selvittää esimerkiksi virka-apujärjestelyin tai yksinkertaisesti poliisin omaa resursointia vahvistamalla siten, että asianmukaisen koulutuksen ja ammattitaidon omaavalla poliisilla olisi reaaliset varautumismahdollisuudet ennakoimattomiin häiriötilanteisiin. Pelkästään poliisin käytettävissä olevien resurssien vähäisyyteen liittyvä peruste lisäreservin käyttöönotolle ei välttämättä ole täysin ongelmaton, sillä sellaisenaan se saattaisi mahdollistaa järjestelmän käyttöönoton myös sillä perusteella, että normaaliin poliisitoimintaan ei ole osoitettu riittävästi resursseja.

Samalla on huomattava, että viranomaisen tulee ensisijaisesti kyetä hoitamaan tehtävävastuulleen kuuluvat velvoitteet itsenäisesti. Poliisinkaan suorituskykyä ei voida rakentaa ja laskea kestävästi toisten viranomaisten suorituskyvyn varaan ja samalla siihen olettaen, että muilla viranomaisilla olisi kaikissa tilanteissa osoittaa resursseja poliisin käyttöön omia tehtäviään vaarantamatta. Tästä syystä poliisin oman valmiudensäätelymekanismin arviointi on välttämätöntä.

3.4. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset

Perustuslain 124 §:n mukaan edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.³³

Poliisin reserville kaavailuissa tehtävissä olisi kyse niin sanotun tosiasiallisen hallintotoiminnan alaan kuuluvista julkisista hallintotehtävistä, joihin voisi sisältyä myös rajoitetusti julkisen vallan käyttöä. Tehtäviin ei kuitenkaan kuuluisi muutoksenhakuoikeuden piiriin kuuluvien hallintopäätösten tekeminen. Tämän vuoksi poliisin reservin toimintaan tulisi kytkeä muita oikeusturvamekanismeja.

²⁹ PeVL 22/2014 vp, s. 4

³⁰ PeVL 1/2008 vp, s. 3

³¹ PeVL 72/2018 vp

³² PeVL 67/2010 vp

³³ HE 1/1998 vp, s. 179/II

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla³⁴. Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tosiasiallisella hallintotoiminnalla on vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen tai kun kyseisessä toiminnassa käytetään julkista valtaa³⁵.

Perustuslakivaliokunta totesi reservipoliisia koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että lakiehdotuksessa esitetyt kelpoisuusvaatimukset oli määritelty korostetun väljästi. Ottaen huomioon reservipoliisille ehdotetut tehtävät ja toimivaltuudet, vaatimukset eivät olleet riittävät ja vaatimuksia olisi tullut tiukentaa selvästi. Ongelmallista oli myös se, että koulutuksen sisällöstä ja laajuudesta ei ollut perussäännöksiä lain tasolla, vaan koulutuksen sisältö olisi jäänyt käytännössä kokonaan valtioneuvoston asetuksen varaan.³⁶

Lakiehdotuksen perusteluissa todettiin, että koulutukseen kuuluisi sekä niin sanottu peruskoulutus että vuosittain toteutettava koulutus ja käytännön harjoittelu, jolla ylläpidettäisiin taitoja. Peruskoulutukseen olisi sisällytynyt ainakin yksityistä turva-alaa koskeva väliaikaisen vartijan koulutus ja muilta osin koulutus olisi johdettu poliisin ammattikorkeakoulututkinnosta keskittyen reservipoliisiin tehtäviin ja toimenkuviin liittyviin osa-alueisiin. Voimankäyttövälineisiin liittyvän koulutuksen olisi tullut vastata ammattipoliiseille annettua koulutusta. Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa todettiin, että peruskoulutuksen kesto olisi 16 päivää.³⁷

Koulutusta ja pätevyyttä koskevien vaatimusten tulisi olla riittävät suhteessa poliisin reserville ehdotettaviin tehtäviin ja toimivaltuuksiin, joita perustuslakivaliokunta toisaalta edellytti perustuslain 124 §:ää koskevan tulkintakäytännön edellyttämällä tavalla rajattavan olennaisesti. Lisäksi koulutuksen sisällöstä ja laajuudesta tulisi säätää lain tasolla. Poliisin reserviltä vaadittava koulutus on keskeisessä asemassa järjestelmän hyväksyttävyyttä arvioitaessa, joten koulutuksen suunnitteluun ja sisältöön tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Koulutusta, pätevyyttä ja hyväksymismenettelyä koskevilla vaatimuksilla pyritään mm. vahvistamaan ennakkollista oikeusturvaa.

Ylipäänsä mikäli poliisin reserviä koskevaa lainsäädäntöä ryhdyttäisiin valmistelemaan, tulisi varmistua siitä, että sääntely on riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla³⁸. Lakiin ei ole välttämätöntä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä niitä sovelletaan mm. soveltamisalaa tai viranomaisten määrittämää koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä³⁹. Olennaista on, että menettelyllisten oikeuksien lisäksi mikä tahansa aineellinen perusoikeus tulee turvatuksi myös silloin, kun julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomaisen.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on myös yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta⁴⁰. Valvonnan keinoina voisi olla jonkintyyppinen hyväksymismenettely, jossa todennäköisesti Poliisihallitus arvioisi reserviin hakeutuvien pätevyyden ja kelpoisuuden ennakolta. Lisäksi lienee selvää, että reserviin kuuluvat toimisivat kaikissa tehtävissään poliisin välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Jälkikäteistä oikeusturvaa ja valvontaa täydentää lisäksi hallintokanteluinstituutio. Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista, että reservi sekä sen ohjaaminen olisivat poliisin sisäinen laillisuusvalvonnan piirissä. Palvelussuhteen muoto vaikuttanee tähän. Joka tapauksessa reserviin kuuluvat olisivat ylimpien laillisuusvalvojen suorittaman laillisuusvalvonnan piirissä suoraan perustuslain 108 ja 109 §:n nojalla. Lisäksi laissa tulisi olla säännökset poliisitehtäviä suorittavien henkilöiden virkavastuusta.

³⁴ PeVL 24/2001 vp, s. 4/II

³⁵ esim. PeVL 27/2014 vp, s. 4/I

³⁶ PeVL 72/2018 vp, s. 5

³⁷ HE 137/2018 vp, s. 35 ja s. 21

³⁸ esim. PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10

³⁹ esim. PeVL 42/2005 vp, s. 3

⁴⁰ esim. PeVL 62/2014 vp, s. 3/I

3.5. Avustavat tehtävät

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä arvioidessaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevien säännösehdoitusten suhdetta perustuslain 124 §:ään todennut, että yksityisille uskottavien julkisten hallintotehtävien osalta olennaista on tehtävien ja toimivaltuuksien muodostama kokonaisuus. Yksityisille annettavan roolin ja tehtäväkokonaisuuden tulee olla viranomaisia avustava ja viranomaisten tehtäviä täydentävä ja niille alisteinen. Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Selvänä on pidetty, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen. Poliisin reservin osalta merkittävän julkiseen valtaan liittyvä rajanveto tulee kysymykseen erityisesti tehtävissä tarvittavien toimivaltuuksien sisällön ja laajuuden osalta.

Reservipoliisia koskeneessa lakiehdotuksessa esitettiin, että reservipoliisilla olisi ollut eri tehtävät normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa ja puolustustilan aikana. Lakiehdotuksen mukaan normaaliolojen häiriötilanteissa reservipoliisit olisivat suorittaneet sellaisia tehtäviä, jotka eivät edellytä syvälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia tai voimakeinojen käyttöä. Normaaliolojen häiriötilanteessa reservipoliisit olisivat esityksen mukaan toimineet ensisijaisesti siinä tarkoituksessa ja sellaisissa tehtävissä, että he voisivat vapauttaa poliisimiehiä poliisin ydintehtäviin. Tätä selvitystä valmistellut työryhmä on pitänyt perusteltuna sitä, että reservin tehtävät olisivat kaikissa tilanteissa samat. Tehtävien tulisi olla lähtökohtaisesti samantyyppisiä, joita edellisessä lakiehdotuksessa ehdotettiin reservipoliisille normaaliolojen häiriötilanteissa.

Reservipoliisia koskeneessa lakiehdotuksessa esitettiin, että reservipoliisin tehtäviä normaaliolojen häiriötilanteissa olisivat olleet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa sekä liikenteen ohjauksen, turvatarkastusten, eristettyjen alueiden vartioinnin, kiinniotettujen kuljetusten ja vartioinnin suorittaminen. Näille tehtäville on ominaista runsasta työvoimaa edellyttävät mittasuhteet. Lisäksi tehtäviin olisi kuulunut muita poliisin toimintaa tukevia tehtäviä, joissa ei käytetä poliisin toimivaltuuksia.

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan esittänyt nimenomaisia huomioita reservipoliisille normaaliolojen häiriötilanteissa ehdotettuihin tehtäviin. Perustuslain 2 §:n 3 momentin säännökseen sisältyvä oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttävät, että poliisin reserville annettavat tehtävät tulisi määritellä ja yksilöidä riittävän täsmällisesti ja tyhjentävästi laissa.

Reservipoliisia koskeneen lakiehdotuksen mukaan poikkeusolojen ja puolustustilan aikana reservipoliisit olisivat voineet tehdä kaikkia poliisin tehtäviä. Ehdotusta perusteltiin mm. sillä, että tällaisissa tilanteissa poliisi on keskeisin toimivaltainen viranomainen, jonka tehtävänä on ylläpitää sisäistä turvallisuutta eikä tilanteen yhteiskunnallisen vakavuuden takia reservipoliisien toimivaltuuksia tai tehtäviä olisi syytä erikseen rajoittaa, sillä yleinen järjestys ja turvallisuus tulisi yhteiskunnassa turvata riippumatta siitä onko poliisitehtäviin saatavissa perusteellisesti koulutettua poliisihenkilöstöä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus kaikkia poliisin tehtäviä koskevasta sääntelystä olisi perustuslain 124 §:ää koskeva tulkintakäytäntö huomioon ottaen muodostunut aivan liian laajaksi ja sääntelyä olisi tullut olennaisesti rajata. Kyseessä oli sääätämisyjärjestykseen vaikuttava valtiosääntöoikeudellinen huomautus, jonka asianmukainen ottaminen huomioon olisi ollut edellytyksenä lain hyväksymiselle tavallisen lain käsittelyjärjestyksessä.

3.6. Rajatut toimivaltuudet

Reservipoliisia koskeneessa lakiehdotuksessa⁴¹ esitettiin, että normaaliolojen häiriötilanteissa reservipoliisit olisivat voineet käyttää toimivaltuuksia rajoitetusti tehtäviensä hoitoon ja heidän olisi tullut toimia poliisin ohjauksessa ja apuna. Ehdotuksen mukaan normaaliolojen häiriötilanteissa reservipoliisi olisi saanut käyttää niitä poliisin toimivaltuuksia, jotka ovat tehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä ja joihin hän on saanut koulutuksen. Pykäläehdotuksessa yksilöitiin tällaisiksi toimival-

⁴¹ HE 137/2018 vp, s. 31-33 ja 46

tuuksiksi poliisilain 2 luvun 1 §:ssä, 2 §:n 1 ja 3 momentissa, 3 §:n 1 momentissa, 5 §:n 1 momentissa, 6 ja 7 §:ssä, 10 §:n 1 momentissa, 11—14, 18 ja 20 §:ssä sekä 3 luvussa tarkoitetut toimivaltuudet.

Edellä mainittuihin toimivaltuuksiin olisi kuulunut yleinen toimivaltuus henkilöllisyyden selvittämiseksi, joka olisi ollut tarpeen lähes kaikissa reservipoliisin tehtävissä. Lisäksi toimivaltuuksiin olisi kuulunut henkilön kiinni ottaminen tämän itsensä suojaamiseksi tai rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi sekä etsintäkuulutuksen perusteella. Toimivaltuuksiin olisi sisällynyt myös oikeus mennä kotirauhan tai julkisrauhan suojaamaan tilaan kotirauhan tai julkisrauhan suojaamiseksi tai etsinnän suorittamiseksi vaara- ja vahinkotilanteissa.

Vartiointitehtävien suorittamiseksi reservipoliiseille ehdotettiin toimivaltuutta poistaa paikalta henkilö rikoksilta ja häiriöltä suojaamiseksi. Lisäksi toimivaltuuksiin ehdotettiin kuuluvaksi kulkuneuvon pysäyttäminen ja siirtäminen, turvatarkastusten suorittaminen poliisin toimitiloissa, turvallisuustarkastusten suorittaminen ja niiden yhteydessä mahdollisuus ottaa haltuun vaarallisia esineitä tai aineita. Lisäksi reservipoliisille ehdotettiin oikeutta rajoittaa henkilön liikkuma- ja toimintavapautta sitomalla henkilö.

Toimivaltuuksia koskeneen säännösehdotuksen mukaan reservipoliisi olisi voinut käyttää toimivaltuuksia vain poliisimiehen apuna ja välittömässä ohjauksessa. Reservipoliisin olisi tullut noudattaa niitä käskyjä, määräyksiä ja ohjeita, joita hänen esimiehekseen määrätty poliisimies antaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan toimivaltuuksien sitominen ehdotetulla tavalla poliisin antamiin käskyihin, määräyksiin ja ohjeisiin oli sinänsä perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaista.

Reservipoliisia koskeneessa lakiehdotuksessa ehdotettiin, että poikkeusolojen ja puolustustilan aikana reservipoliisin tehtävänä olisi ollut suorittaa kaikkia poliisin tehtäviä. Tämä olisi ehdotuksen mukaan edellyttänyt sitä, että tällöin reservipoliisilla olisi tullut olla oikeus käyttää kaikkia niitä poliisin toimivaltuuksia, jotka ovat reservipoliisin tehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä ja joihin hän on saanut koulutuksen. Lisäksi ehdotuksen mukaan reservipoliisilla olisi ollut poikkeusoloissa ja puolustustilassa oikeus ampuma-aseen käyttöön poliisilain 2 luvun 19 §:ssä säädetyllä tavalla.

Perustuslakivaliokunta totesi, että poikkeusolojen ja puolustustilan aikaisia toimivaltuuksia koskenut ehdotus muistutti poliisin hallinnosta annettuun lakiin aiemmin ehdotetun 15 b §:n sitä säännöstä, jonka mukaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvalla on palveluksessa ollessaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sellaiset toimivaltuudet ja velvollisuudet, jotka poliisilain mukaan kuuluvat poliisimiehelle. Perustuslakivaliokunta kiinnitti säännöstä arvioidessaan huomiota siihen, että säännöksessä ei millään tavoin rajoiteta täydennyspoliisin käytettävissä olevia toimivaltuuksia. Valiokunnan mukaan ehdotettu täydennyspoliisia koskenut säännös oli yleisyydessään selvästi vastoin perustuslain 124 §:ää, ja se tuli poistaa lakiehdotuksesta. Poistaminen oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 67/2010 vp, s. 6/I).

Perustuslakivaliokunnan mukaan reservipoliisia koskeneen lakiesityksen ehdotusta kaikista toimivaltuuksista oli arvioitava samoin. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöksen poistaminen tai hyvin olennainen rajaaminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeutta ampuma-aseen käyttöön koskeva ehdotettu 8 § tuli samoista syistä poistaa lakiehdotuksesta. On huomattava, että ampuma-aseen käyttöä koskeva ehdotus oli esityksessä kytketty siihen, että reservipoliisille ehdotettiin velvollisuutta hoitaa poikkeusoloissa ja puolustustilan aikana kaikkia poliisin tehtäviä. Myös tämä muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta piti myös tarpeellisena toistaa lausunnossaan, että perustuslain 23 § ei oikeuta säätämään tavallisella lailla pykälässä tarkoitetuissa poikkeusloissa poikkeuksista perustuslain muihin säännöksiin (esimerkiksi 124 §:ään) kuin perusoikeussäännöksiin.⁴²

Reservipoliiseille ehdotettiin oikeutta käyttää niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusolojen ja puolustustilalain aikana sellaisia tehtävän hoitamisen kannalta välttämättömiä voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Sallittuja voimankäyttövälineitä olisivat ehdotuksen mukaan olleet

⁴² PeVL 72/2018 vp, s. 3

kaasusumutin, etälamautin, käsiraudat, enintään 70 senttimetriä pitkä patukka ja teleskooppipatukka. Voimakeinojen käytön osalta reservipoliiseilta olisi edellytetty vastaavia koulutuksia kuin ammattipoliisiltakin.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että sääntelyä voimakeinojen käytöstä ei oltu nimenomaisesti sidottu tehtävän avustavaan luonteeseen ja edellytti, että laissa tulisi olla säännökset voimakeinojen käytön tapahtumisesta poliisin ohjauksessa. Muutos olisi ollut edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Esitettyihin voimankäyttövälineisiin perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa. Ydinvoimalaitosten turvahenkilöitä koskevan sääntelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että tehtävissä salitut voimankäyttövälineet on tällaisessa sääntelykontekstissa yksilöitävä tyhjentävästi laissa⁴³.

Perustuslain 124 §:n esitöissä merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidetty esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.⁴⁴ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida antaa yksityiselle tavallisella lailla⁴⁵. Toisaalta perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt estettä säätää viranomaiskoneiston ulkopuolelta nimetyn toimielimen oikeudesta avustaa asunnossa tehtävän tarkastuksen toimittamisessa⁴⁶. Valiokunta on pitänyt perustuslain 124 §:n kannalta mahdollisena, että myös muulla kuin viranomaisella on itsenäinen oikeus päästä sisälle ajoneuvoissa oleviin asumistiloihin, jotka kuuluvat kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle⁴⁷.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät myös sellaiset ratkaisut, joilla puututaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen⁴⁸.

Arvioidessaan yksityisiä turvallisuuspalveluja koskeneen lakiehdotuksen säännöstä, jonka mukaan yksityisen turva-alan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa oleva vartija voisi eräin edellytyksin toimia vartijan tehtävässä poliisin säilytystilassa perustuslakivaliokunta piti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojan kannalta tärkeänä, että yksityisen palveluksessa olevalla vartijalla ei ole avustavia tehtäviä suorittaessaan pääsyä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetussa tarkoitettuihin poliisin tietojärjestelmiin tai mahdollisiin muihinkaan viranomaistarkoituksia varten perustettuihin tietojärjestelmiin.⁴⁹

Perustuslakivaliokunta on merkittävän julkisen vallan käyttöä tarkastellessaan pitänyt tapauskohtaisesti esimerkiksi voimankäyttöoikeuden antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua⁵⁰. Arvioidessaan tapauskohtaisuudesta irtautuvaa yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä perustuslakivaliokunta on antanut ratkaisevaa painoa sille, että vartijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Eräitä tätä laajempia toimivaltuuksia tarkastellessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät kokonaisarviointissa saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan niiden on oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia.⁵¹

Ydinenergialain (990/1997) mukaisten turvahenkilöiden tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Turvahenkilöitä koskevat säännökset on pyritty yhdenmukaistamaan

⁴³ PeVL 22/2020 vp, s. 5

⁴⁴ HE 1/1998 vp, s. 179

⁴⁵ esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot PeVL 40/2002 vp s. 3, ja PeVL 46/2001 vp, s. 4-5.

⁴⁶ PeVI 42/2005 vp, s. 3

⁴⁷ PeVL 43/2010 vp, s. 4, PeVL 40/2002 vp, s. 4/I, PeVL 16/2004 vp, s. 5/II

⁴⁸ PeVL 5/2014 vp s. 2

⁴⁹ PeVL 22/2014 vp, s. 4

⁵⁰ PeVL 1/2008 vp, s. 3, PeVL 48/2005 vp, s. 4

⁵¹ PeVL 22/2014 vp s 2, PeVL 20/2002 vp s. 4-5, PeVI 28/2001 vp, s 4-6

yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) säännösten kanssa ottaen kuitenkin huomioon ydinlaitosten erityispiirteet.

Turvahenkilöillä on ydinenergialain nojalla merkittäviä toimivaltuuksia. Ydinlaitosten turvahenkilöt saavat kantaa tietyin edellytyksin ampuma-asetta. Aseen kantaminen on sallittua vain, jos tehtävän suorittaminen olosuhteiden johdosta sitä edellyttää. Asetta saa käyttää vain silloin, kun henkilön toiminnasta voi seurata välitöntä ja vakavaa vaaraa toisen hengelle ja terveydelle taikka ydin- tai säteilyturvallisuudelle, eikä lievempää keinoa uhkan torjumiseksi ole käytettävissä. Ampuma-asetta saa lisäksi käyttää kiireellistä ja tärkeää tehtävää suoritettaessa esineen, eläimen tai muun vastaavan esteen poistamiseksi. Ampuma-asetta saa käyttää väkijoukon hajottamiseksi vain, jos ampuma-aseessa käytetään kaasupatruunoita tai muita vastaavia patruunoita.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ydinlaitosten turvahenkilöiden voimakeinojen käytön tilapäisyysvaatimus täyttyy, sillä lainvastaisen toiminnan torjuntatilanteessa johtamisvastuu siirtyy poliisiviranomaisille.

Arvioidessaan vartijoiden oikeutta kantaa ampuma-asetta perustuslakivaliokunta on katsonut, että ampuma-aseen kantaminen voidaan laissa liittää vain tietynlaisiin tehtäviin. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaan ampuma-asetta saa kantaa vain henkivartija- tai arvokuljetustehtävissä sekä huomattavan yleisen edun kannalta merkittävän vartioimisalueen vartioinnissa, jos tehtävän suorittaminen olosuhteiden johdosta sitä välttämättä edellyttää.

4. Tarve poliisin reserville

4.1. Poliisin valmius

Poliisi on valmiusorganisaatio, joka vastaa kulloinkin eteen tulevaan tilanteeseen olemassa olevalla johtamisjärjestelmällä ja olemassa olevilla, tehtävään koulutetuilla henkilöresursseilla etukäteen laadittujen suunnitelmien mukaisesti. Lähtökohtana tulee olla, että poliisi on riittävästi resursoitu pystyäkseen tuottamaan tarvittavat poliisipalvelut eri toimintasektoreilla ja vastaamaan tehokkaasti kriisitilanteissa uhkien realisoituessa pysyvällä ammattipoliiseista koostuvalla henkilöresurssillaan.

Poliisilla on käytössään operatiivinen valmiustasojärjestelmä välittömän valmiuden kohottamiseen ja organisaatioturvallisuuteen liittyvien toimien suunnittelemiseksi ja järjestämiseksi. Poliisin valmiutta säädellään vallitsevaan uhkatilanteeseen, erityisiin tapahtumiin tai yhteiskunnalliseen tilanteeseen liittyen. Poliisin valmiustasoja ei ole kytketty yhteiskunnan valmiustilaan. Poliisi päättää itse valmiustasosta. Tarpeen mukaan poliisin valmiustaso voidaan nostaa korkeimmalle tasolle erityisen tapahtuman tai uhan perusteella myös normaalioloissa.

Valmiustasojärjestelmän avulla poliisin operatiivisen toiminnan valmiutta kyetään nostamaan tarvittaessa tuntien kuluessa. Valmiustasojen yhteydessä on määritelty toimenpiteet, joihin kunkin tason yhteydessä tulee ryhtyä. Eräänä keskeisenä toimenpiteenä valmiustasojen muutosten yhteydessä on riittävien henkilöresurssien varmistaminen.

Johtamisrakenteita ja henkilöresurssia vahvennetaan tarvittaessa tilanteen edellyttämällä tavalla poliisiyksiköiden sisäisten sekä eri yksiköiden välisten resurssien joustavan siirtelyn avulla sekä erilaisin työvuorojärjestelyin. Poliisiyksiköiden sisäiset sekä poliisiyksiköiden väliset pistemäiseen ja lyhytaikaiseen tarpeeseen perustuvat henkilöresurssien siirtelyt ja toisten yksiköiden tukeminen tarvittaessa ovat osa poliisin arkista keinovalikoimaa päivittäisestä poliisitoiminnasta poikkeaviin ja laajoja henkilöresursseja vaativiin tilanteisiin vastaamisessa. Esimerkkejä tällaisista tilanteista ovat erilaiset massatapahtumat, valtiavierailut ja suuret mielenosoitukset sekä maahantulijoiden rekisteröinti Ukrainan tilanteen myötä kesällä 2022. Samalla tavalla vastataan mihin tahansa eteen tulevaan äkilliseen ja laajoja voimavaroja edellyttävään kriisitilanteeseen.

Poliisin kyky vastata laajaa resurssia vaativiin tilanteisiin on kuitenkin paljolti alueellisesti ja ajallisesti pistemäinen. Mikäli voimakas resurssitarve esiintyy samanaikaisesti eri puolilla Suomea ja/tai on luonteeltaan pitkäkestoista, aiheuttaa tämä poliisin nykyisillä voimavaroilla pikaisesti resurssihaasteita erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella.

Poliisin reservin aktivoiminen olisi tärkeä osa valmiuden tehostamista. Valmiustason nostamisen yhteydessä poliisi tekee johtamisjärjestelmänsä mukaisesti arvion valmiustasojärjestelmän mukaisista toimenpiteistä kulloiseenkin tilanteeseen vastaamiseksi. Tässä yhteydessä tulisi arvioida myös tarve reservin käyttöön otolle. Poliisihallituksen mukaan poliisin valmiutta tulisi kyetä säätelemään tarvittaessa hyvin lyhyellä viiveellä. Tämän vuoksi Poliisihallituksen mukaan toiminnalliselta kannalta tarkasteltuna olisi perustelua, että reservi olisi käyttöönotettavissa jouhevasti, poliisin omalla päätöksellä esimerkiksi vastaavasti kuin rajavartiolaitain 34 d §:ssä säädetään asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan osallistumisesta Rajavartiolaitoksen toiminnan tukemiseen tietyissä tilanteissa. Toisaalta on selvää, että tarve reservin käyttöönotolle voi syntyä myös ilman valmiustason muutosta.

4.2. Mahdollisuudet resurssien vahvistamiseksi

4.2.1. Henkilöstöresurssien joustava käyttö poliisin sisällä

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 6 §:n mukaan poliisilaitos vastaa poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta toimialueellaan. Poliisilaitosten toimialueet järjestetään siten, että poliisilaitoksen toimialueena on yksi tai useampi maakunta tai kunta. Poliisilaitosten toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Lain 8 §:n mukaan Poliisihallitus voi poliisitoiminnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi määrätä poliisilaitokset hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa. Samoin perusteella Poliisihallitus voi myös määrätä poliisilaitoksen ja muun alaisensa poliisiyksikön hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa. Yhteistoimintaa koskevassa päätöksessä tulee määrätä päällikkö johtamaan yhteistoiminnassa hoidettavia tehtäviä ja muut johtosuhteet sekä antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä yhteistoiminnan järjestämiseksi.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 a §:n mukaan poliisimiehellä on tehtävänsä suorittaessaan koko maassa poliisilaisissa tai muussa laissa säädetyt valtuudet. Lain 15 c §:n mukaan poliisimies on velvollinen toimimaan sen poliisiyksikön toimialueella, johon hänet on sijoitettu. Poliisimies voidaan määrätä toimimaan myös sijoitusyksikkönsä toimialueen ulkopuolella. Lisäksi poliisimies on ilman eri määräystä velvollinen ryhtymään kiireellisiin toimiin koko maassa myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan, jos se on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkinnan aloittamiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi taikka jos se näihin rinnastettavan muun erityisen syyn vuoksi on tarpeen.

Päivittäisestä poliisitoiminnasta poikkeavissa ja laajoja henkilöresursseja lyhytaikaisesti vaativissa tilanteissa poliisi voi vahvistaa tarvitsemiaan resursseja poliisiyksiköiden sisäisillä sekä eri yksiköiden välisillä resurssien joustavalla siirtelyllä sekä erilaisin työvuorojärjestelyin. Tämä on osa poliisin arkista keinovalikoimaa pistemäisten ja lyhytaikaisten laajoja henkilöresursseja vaativien tilanteiden hoitamiseksi. Käytännössä päätökset poliisiyksiköiden välisestä tuesta ja resurssien siirtelystä tehdään poliisin johtamisjärjestelmän mukaisesti viikonpäivästä ja vuorokaudenajasta riippuen joko aluevastuun perusteella tai johtokeskusaluekohtaisesti. Tarvittaessa päätöksenteko voidaan siirtää Poliisihallituksen johtovalmiudessa olevalle henkilölle. Poliisin erityisryhmien välisestä yhteistyöstä on Poliisihallitus antanut määräyksen erikseen.

Poliisin hallintorakenneuudistuksen (PORA III) myötä vuoden 2014 alussa lakkautetun Liikkuvan poliisin eräänä laissa säädettynä tehtävänä oli toimia poliisireservinä. Hallintorakenneuudistusta selvittäneen hanketyöryhmän selvityksen mukaan Liikkuva poliisi oli varmistanut poliisireservin joustavan ja paikallishallintoon sitoutumattoman käytön ja kohdentamisen valtakunnallisesti ja alueellisesti. Lakkauttamiseen liittyvien riskien torjumiseksi tunnistettiin tarve suunnitella poliisin reservitoiminto uudelleen. Toisaalta työryhmä totesi, että toimiva ratkaisu on löydettävissä poliisiresurssien, -tehtävien ja sijoittumisen säilyessä pääsääntöisesti entisellään.

Liikkuvan poliisin henkilöstö on sijoitettu liikennevalvontasektorin tehtäviin paikallispoliisissa. Poliisilaitoksilta saadun palautteen perusteella liikennevalvontasektorin henkilöstöä on jouduttu käyttämään kasvavassa määrin hälytystehtävien hoitamiseen. Koska hälytystehtävät ovat poliisitoiminnan ydinaluetta, tämä seikka on todettu resurssien niukkuudesta johtuen ymmärrettäväksi. Toimintaympäristön muutoksen ja poliisitoiminnan tehtävien ja vaatimusten lisääntymisen myötä edellä kuvattu resurssi on reservitehtävänsä osalta sittemmin sulautunut osaksi päivittäistä poliisitoimintaa ja aiemmin mainittua poliisin joustavaa resurssien käyttöä. Liikkuvan poliisin lakkautuksen jälkeen poliisin kokonaisresursseja on vähennetty voimakkaasti, mikä on vaikuttanut poliisin sisäisiin priorisointeihin. Poliisin on ollut nykyisillä, väkilukuun suhteutettuna selvästi Euroopan pienimmillä voimavaroilla

pakko keskittyä enenevässä määrin vain kaikista kiireellisimpiin hälytystehtäviin ja yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan merkittävimpiin rikoksiin. Poliisin hallintorakennetta koskevan, parhaillaan käynnissä olevan selvityksen yhteydessä tultaneen arvioimaan myös poliisin hallintorakennemuutosten merkitystä poliisin sisäiselle reserville.

4.2.2. Virka-apu poliisille

Poliisilain 9 luvun 2 §:n mukaan viranomaisen on annettava poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Päätöksen virka-avun pyytämisestä tekee päälylytöön kuuluva poliisimies, jollei erikseen toisin säädetä tai asian kiireellisyys muuta vaadi. Puolustusvoimien virka-avusta poliisille säädetään lailla erikseen.

Poliisilla on oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apua sen mukaan kuin Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (jäljempänä virka-apulaki) säädetään. Virka-apua koskevassa sääntelyssä on kysymys poliisin toiminnasta ja sille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti siten, että poliisilla on laissa säädettyissä tilanteissa ja edellytyksillä mahdollisuus käyttää tehtävässään Puolustusvoimien henkilöstöä ja välineistöä, mukaan lukien voimakeinoja. Virka-apulainsäädännöllä ei luoda uusia toimivaltuuksia eikä muuteta viranomaisten keskinäisiä johtosuhteita. Turvallisuusviranomaisten keskinäinen virka-apu on osa viranomaisten tavanomaista, väkiintunutta toimintaa. Viranomaisten tukeminen, mukaan lukien virka-apu poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi, on Puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä.

Virka-apua on virka-apulain 2 §:n mukaan oikeus saada vain, jos se on poliisin voimavarojen riittämättömyyden vuoksi tarpeellista poliisille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi ja jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn tehtävän suorittamista. Virka-apu on siis tarkoitettu käytettäväksi yksittäisissä tilanteissa, joissa poliisin omat resurssit ovat riittämättömät tai tehtävän suorittaminen edellyttää Puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Virka-apulaissa virka-avun antamisen enimmäiskesto ei ole kuitenkaan rajattu, vaan virka-apupäätöksen voimassaolo on sidottu virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloon, joita poliisin on seurattava. Lisäksi virka-avun antamista rajaa ehto, jonka mukaan virka-avun antaminen ei saa vaarantaa Puolustusvoimien maanpuolustustehtävän suorittamista. Perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa⁵², ettei poliisin toimintaa voida rakentaa virka-apuinstituution varaan.

Virka-avun edellytyksiä koskevassa 2 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa Puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua. Sen mukaan poliisi voi saada Puolustusvoimilta virka-apua henkilön etsimiseksi tai kiinni ottamiseksi, paikan tai alueen eristämiseksi tai tutkimiseksi sekä paikkaan, alueelle, rakennukseen, tilaan tai kulkuneuvon pääsemiseksi, liikenteen ohjaamiseksi, henkilön tai omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi, räjähteen tunnistamiseksi tai siviiliräjähteen raivaamiseksi, suuren tapahtuman tai yleisötilaisuuden suojaamiseksi, kulkuneuvon, aluksen, ilma-aluksen tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi tai sen pysäyttämiseksi, kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi, ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä kaluston, välineistön, tilojen tai Puolustusvoimien asiantuntija-avun luovuttamiseksi tilapäisesti poliisin käyttöön.

Uudessa virka-apulaissa on säädetty aiempaa selkeämmin siitä, että virka-apu voi sisältää myös voimakeinojen käyttöä. Voimakeinojen käytöstä päättää poliisi, joka johtaa virka-aputilannetta sekä voimakeinojen käyttämistä ja voi valtuuttaa virka-apuosastoon kuuluvan suorittamaan voimakeinojen käyttöä sisältävän toimenpiteen. Ampuma-aseen käyttöä sisältävän virka-avun antamiseen voi osallistua ainoastaan ammattisotilas eli Puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva. Käytännössä voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun antaminen on harvinaista. Asevelvollisten osallistumista virka-avun antamiseen rajoittaa asevelvollisuuslain (1438/2007) 78 §:n säännökset vaarallisten tehtävien rajaamisesta virka-avun ulkopuolelle.

⁵² PeVL 3/2022 vp, s. 2

Virka-apulaki sisältää lisäksi säännökset vaativasta virka-avusta, joka voi sisältää sotilaan henkilökohtaista asetta voimakkaamman aseistuksen eli käytännössä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Edellytyksenä on, että sen on perusteltua olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavien eräiden terrorismirikosten tai niihin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Lisäksi vaativaa virka-apua voidaan antaa eräiden kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden vierailun suojaamiseksi. Vaativaa virka-apua koskevat säännökset on tarkoitettu sovellettaviksi erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa.

Rajavartiolain (578/2005) 77 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen antamasta virka-avusta. Rajavartiolaitoksella on velvollisuus antaa pyynnöstä muulle valtion viranomaiselle virka-apua tämän laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi. Lisäksi Rajavartiolaitos on velvollinen antamaan poliisille virka-apua, joka edellyttää sellaisen Rajavartiolaitokselle kuuluvan kaluston, henkilövoimavarojen tai erityisasiantuntijapalvelujen käyttöä, jota poliisilla ei sillä hetkellä ole käytettävissään. Virka-avun antamisen edellytyksenä on, että se ei vaaranna Rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista. Rajavartiolain 77 a – 77 h §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen vaativasta virka-avusta poliisille vastaavasti kuin virka-apulaissa.

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virka-apu poliisille on yksittäisiin tilanteisiin soveltuva keino suoriutua sellaisesta poliisille kuuluvasta tehtävästä, joka vaatii hetkellisesti laajoja resursseja tai sellaista erityisosaamista tai välineistöä/kalustoa, jota poliisilla ei itsellään ole. Sen sijaan pitkäkestoisemmissa virka-aputehtävissä virka-avun antamista rajoittaa edellytys siitä, että virka-avun antaminen ei saa vaarantaa Puolustusvoimien maanpuolustustehtävää. Poikkeusoloissa tai puolustustilassa Puolustusvoimat priorisoi omaa ensisijaista tehtäväänsä ja nostaa omaa valmiuttaan maanpuolustustehtävien johdosta, jolloin on todennäköistä, että se joutuisi luopumaan virka-avun antamisesta muille viranomaisille. Pitkittyvät virka-aputilanteet voivat heijastua virka-apua antavan viranomaisten muiden tehtävien hoitamiseen. Lisäksi on huomattava, että Puolustusvoimien kalusto on varattu Puolustusvoimien joukkojen tarpeisiin eikä Puolustusvoimilla ole hallussaan ylimääräistä materiaalia varattuna muiden viranomaisten jatkuvaan tukemiseen.

Myös Rajavartiolaitos ja sen rajajoukot osallistuvat sotilaalliseen maanpuolustukseen, mikä merkitsee sotilaallisissa uhkatilanteissa rajajoukkojen sitoutumista sotilaallisiin tehtäviin yhdessä Puolustusvoimien kanssa. Myös Rajavartiolaitoksen virka-avun antamisen edellytyksenä on, että se ei vaaranna Rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista. Esimerkiksi laajamittaisen, välineellistetyn maahantulon tilanteessa Rajavartiolaitoksen henkilöstö on todennäköisesti sidottuna oman tehtävänsä hoitamiseen mikä rajaa merkittävästi Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia antaa virka-apua muille viranomaisille.

Vaikka Puolustusvoimilta saatava virka-apu on normaalioloissa toimiva ja tehokas apuväline, varautumista ei voida edes normaalioloissa rakentaa pelkästään toiselta viranomaiselta saatavan avun varaan.

Normaalioloissa poliisi pystyy osin tukeutumaan muilta turvallisuusviranomaisilta saatavaan virka-apuun, mutta poikkeusoloissa tai laajemmissa häiriötiloissa kukin turvallisuusviranomainen tarvitsee oman reservinsä. Varautumista ei ole mahdollista rakentaa virka-avun varaan.

4.2.3. Kansainvälisen avun pyytäminen poliisin lisäresurssiksi yksittäisissä tilanteissa

Poliisilain 9 luvussa säädetään kansainvälisen avun pyytämisestä ja antamisesta. Sisäisen turvallisuuden alalla valtiot, EU ja kansainväliset järjestöt ovat luoneet erilaisia sopimuksiin perustuvia koordinaatio- ja yhteistyömekanismeja sisäisen turvallisuuden uhkien torjuntaan ja hallintaan. Niiden puitteissa valtiot voivat antaa apua toisille valtioille sekä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen käyttöön esimerkiksi terrorismirikoksissa. Lissabonin sopimuksessa jäsenvaltioiden yhteisvastuuta vahvistettiin sisällyttämällä Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen niin sanottu yhteisvastuulauseke (SEUT 222 artikla) tällaisia tilanteita varten.

Poliisin hallinnonalalla merkittävää on ns. Prüm- ja Atlas-yhteistyö, joilla pyritään tehostamaan lainvalvonta- ja poliisiviranomaisten yhteistyötä terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Prüm- yhteistyötä koskeva oikeudellinen kehikko muodostuu rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajatylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdystä sopimuksesta (SopS 53 ja 54/2007, Prümin sopimus) sekä EU-lainsäädäntöön sisältyvästä neuvos-

ton päätöksestä 2008/615/YOS (Prüm-päätös) ja neuvoston päätöksestä 2008/616/YOS (Prüm-päätöksen täytäntöönpanopäätös). Prüm-päätöksen säännökset ovat sellaisenaan suoraan Suomen viranomaisia velvoittavaa lainsäädäntöä. Prüm-päätöstä sovelletaan myös kahden välisissä suhteissa Islannin ja Norjan ja EU-jäsenvaltioiden välillä.

Kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen kannalta keskeisiä säännöksiä ovat Prüm-päätöksen 5 luvun säännökset yhteisistä operaatioista, mukaan lukien yhteiset partiot (17 artikla), ja avustamisesta joukkotapahtumissa, katastrofeissa ja vakavissa onnettomuuksissa (18 artikla) sekä Prüm-täytäntöönpanopäätöksen säännökset, jotka liittyvät edellä mainittuun yhteisyyöhön. Prüm-päätöstä voidaan soveltaa jäsenvaltion maa-, meri- ja ilma-alueella, mutta ei alueen ulkopuolella, kuten talousvyöhykkeellä, aavalla merellä tai niiden yläpuolella olevassa ilmatilassa. Prüm-päätöksen mukaista yhteistoimintaa voi olla esimerkiksi yhteiset partiot raja-alueilla, yhteiset operaatiot suurien tapahtumien yhteydessä, yhteispartiointi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten torjumiseksi tai tieliikenneturvallisuuteen liittyvät toimet.

Neuvoston päätös yhteistyön parantamisesta kriisitilanteissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä (2008/617/YOS, Atlas-päätös) täydentää Prüm-päätöksen säännöksiä, jotka koskevat erityistoimintayksiköiden antamaa jäsenvaltioiden välistä poliisiapua sellaisissa ihmisen aiheuttamissa kriisitilanteissa, joista aiheutuu vakava ja välitön fyysinen uhka henkilöille, omaisuudelle, infrastruktuurille tai instituutioille, erityisesti panttivangiksi ottamisen, kaappauksen tai niihin verrattavan tapahtuman yhteydessä. Jäsenvaltiot voivat päätöksen perusteella pyytää toisen jäsenvaltion erityistoimintayksikön apua kriisitilanteen hoitamiseksi. Apu voi sisältää tarvikkeiden tai asiantuntemuksen toimittamista pyynnön esittäneen jäsenvaltion alueelle tai jopa aseellisten operaatioiden toteuttamista yhteistyössä pyynnön esittäneen jäsenvaltion erityistoimintayksiköiden kanssa. Toiminta toteutetaan pyynnön esittäneen jäsenvaltion johdolla ja sen lainsäädännön mukaisesti.

Poliisilain 9 luvun 9 a §:n mukaan Poliisihallituksella on mahdollisuus sekä pyytää että antaa kansainvälistä apua ns. Prüm-yhteistyön ja Atlas-yhteistyön puitteissa. Poliisihallitus ilmoittaa yhteistyön vireilletulosta ja päätöksestään pyytää tai antaa apua välittömästi sisäministeriölle. Sisäministeriö voi päättää aloitetun yhteistyön jatkamisesta tai lopettamisesta. Päätöksenteko siirtyy Poliisihallitukselta sisäministeriölle, jos asialla on erityistä merkitystä Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta. Päätöksen tekee kuitenkin valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti näiden välisen toimivallanjaon mukaisesti, jos kyse on kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017, jäljempänä kv-apulaki) soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta.

Poliisin toimialalla voidaan poliisilain 9 luvun 9 b §:n nojalla pyytää ja antaa myös sellaista kansainvälistä apua, josta ei ole erillistä EU-lainsäädäntöä tai kansainvälistä sopimusta. Tällöin sisäministeriö tekee päätöksen pyytää poliisin toimialaan kuuluvaa apua vieraalta valtiolta taikka päätöksen poliisin toimialaan kuuluvan avun antamiseksi vieraille valtiolle. Jos kyse on kv-apulain mukaisesta tilanteesta, päätöksenteko siirtyy valtioneuvoston yleisistunnolle tai tasavallan presidentille näiden välisen toimivallanjaon mukaisesti.

Prüm-yhteistyötä tehdään pääsääntöisesti Ruotsin kanssa. Virallisia Prüm-sääntelyyn perustuvia avunpyyntöjä tulee keskimäärin kaksi kappaletta vuodessa (Suomen esittämät ja Ruotsin toimittamat). Kyse voi siis olla yhteisestä operaatiosta, jonka taustalla on tarve avustaa esimerkiksi joukkotapahtumissa, katastrofeissa ja vakavissa onnettomuuksissa taikka yhteispartioinnista. Maantieteellistä erikseen määriteltä soveltamisalaa ei ole, mutta käytännössä apu rajoittuu pohjoisen maarajan tuntumaan Suomen ja Ruotsin välillä.

Atlas-päätökseen perustuvaa yhteistyötä ei ole kansallisesti sovellettu. Atlas-päätöksen mukainen erityistoimintayksikön apu on poliisiapua sellaisissa ihmisen aiheuttamissa kriisitilanteissa, joista aiheutuu vakava ja välitön fyysinen uhka henkilöille, omaisuudelle, infrastruktuurille tai instituutioille, erityisesti panttivangiksi ottamisen, kaappauksen tai niihin verrattavan tapahtuman yhteydessä. Apu voi koostua tarvikkeiden ja/tai asiantuntemuksen toimittamisesta pyytävään jäsenvaltioon ja/tai operaatioiden toteuttamisesta kyseisen jäsenvaltion alueella.

Atlas-päätös täydentää Prüm-päätöksen säännöksiä, ja se koskee erityistoimintayksiköiden antamaa jäsenvaltioiden välistä poliisiapua kriisitilanteissa. Atlas-päätöksessä tarkoitettu apu perustuu 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden pyyntöihin, joista ilmenee pyydetyn avun luonne sekä sen operatiivinen tarpeellisuus. Pynnön vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi hyväksyä tai hylätä pyynnön tai ehdottaa erityyppisen avun antamista.

Huomionarvoista on, että poliisin kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen oikeudellisia instrumentteja, prosesseja sekä velvoitteita on kuluvan vuoden aikana tehostettu ja laajennettu entisestään. Taustalla vaikuttanee Ukrainan tilanne.

Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi⁵³. Hallituksen esitys sisältää tarpeelliset ehdotukset myös toimialakohtaisen lainsäädännön, kuten poliisilain muuttamiseksi.

4.3. Mahdolliset skenaariot poliisin reservin käyttötilanteista

Poliisi tarvitsee nykyvoimavaroillaan ja nykyisessä turvallisuusympäristössä reservin tavalla tai toisella järjestettynä. Sisäisen turvallisuuden päävastuuviranomaisena poliisi on keskeinen toimija kansalaisten turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen ylläpitämisessä sekä oikeusvaltion kehittämisessä. Poliisin tavoitettavuutta, helppoa lähestyttävyyttä sekä näkyvää läsnäoloa voidaan pitää yhtenä turvallisuuden kokemuksen kulmakivistä.

Poliisien määrän lisääminen on tärkeä tunnistettu tavoite nykyisessä hallitusohjelmassa sekä sisäisen turvallisuuden selonteossa ja tärkeä osa arjen turvallisuuden varmistamista.

Poliisi on valmiussuunnittelun ja harjoittelun avulla varautunut vastaamaan erilaisiin uhkakuviin. Laajojen, paljon henkilöstöä sitovien ja kestoaltaan pitkittyneiden (useita viikkoja) tehtävien tai häiriötilojen yhteydessä poliisin henkilövoimavarat loppuvat nopeasti. Tehtävät ja tilanteet voivat tapahtua joko yhdessä paikassa tai samaan aikaan usealla paikkakunnalla. Laajojen poliisitoiminnallisten tilanteiden yhteydessä on tyypillistä, että poliisin ydintehtävien lisäksi erilaiset toimintaa tukevat tehtävät, kuten esimerkiksi alueen eristäminen, liikenteen ohjaaminen, huolto ja kuljetukset, sitovat runsaasti poliisin henkilöstöä. Tällaisiin tilanteisiin varautumiseksi tarvittaisiin mahdollisuutta täydentää henkilöstöä reservillä, joka tukisi poliisin toimintaa ja vapauttaisi ammattipoliiseja koulutuksensa mukaisesti poliisin ydintehtäviin. Poliisin pysyvien resurssien mitoittaminen poikkeuksellisissa tilanteissa tarvittavan henkilöresurssin perusteella ei ole realistinen eikä tarkoituksenmukainen keino tilanteisiin varautumiseksi. Nykyisessä turvallisuustilanteessa on välttämätöntä varautua erilaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin mahdollisuudella täydentää poliisin henkilöstöä edellä mainitun kaltaisiin poliisitoimintaa tukeviin tehtäviin koulutetulla erillisellä reservillä. Mainitun käyttötarkoituksen turvaamiseksi reservin tulisi olla vahvuudeltaan vähintään 1000 henkilöä ja tavalla tai toisella järjestettynä reservi tulisi olla käytettävissä koko valtakunnan alueella.

Tilanteita, joissa poliisin reserville olisi ollut tarvetta, on ollut viime vuosina muutamia. Vuonna 2015 Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden suuren määrän johdosta perustetun Tornion järjestelykeskuksen lisäksi koronapandemia ja siihen liittyneet rajoitustoimet Uudenmaan sulkuoperaatioineen ovat konkreettisia esimerkkejä tilanteista, joissa poliisin reserville olisi ollut käyttöä. Erityisesti reserviä tarvitaan kuitenkin nykyisessä turvallisuustilanteessa erilaisiin uusimuotoisiin uhkien varautumiseksi ja poliisin vasteen varmistamiseksi yllä kuvatun käyttöajatuksen mukaisesti. Suurelta osin erilaiset hybridi- tai laaja-alaisen vaikuttamisen keinot näyttävät alkuvaiheessa ensisijaisesti sisäisen turvallisuuden toimialalla ja poliisin tehtäväkentällä. Lähtökohtana on, että myös sotilaallisen uhkan osalta, ennen varsinaisia tunnistettavia sotilaallisia toimia vasteen tilanteeseen antaa poliisi.

Lisäksi reservin motivaatiota ja toimintakykyä tulisi voida ylläpitää mahdollistamalla reservin käyttö riittävällä frekvenssillä osana poliisin voimakkaasti resurssia sitovia operatiivisia perustehtäviä, kuten suurien yleisötapahtumien yhteydessä.

4.3.1. Laajamittainen maahantulo

Maahantulijoiden vastaanoton ruuhkaututtua vuonna 2015 Tornioon perustettiin järjestelykeskus, johon maahantulijat ohjattiin rekisteröitäväksi. Poliisin voimavarat olivat riittämättömät maahantulijoiden suuren määrän vuoksi. Poliisi pyysi Puolustusvoimilta virka-apua järjestelykeskuksen toimintoihin liittyen muun muassa turvapaikanhakijoiden sisäänottotarkastuksiin ja odotustilojen valvontaan, alueen suojaukseen sekä turvapaikanhakijoiden saattamiseen vastaanotto- ja rekisteröintipisteille.

⁵³ HE 193/2022 vp

Puolustusvoimien henkilöstö toimi Torniossa poliisin ohjauksessa. Poliisin virka-apuna toimineet varusmiehet osallistuivat muun muassa turvallisuustarkastusten suorittamiseen tarkastamalla maahantulijoiden matkatavarat poliisin ohjeistuksen mukaisesti. Poliisi suoritti henkilöön käyvät tarkastukset. Eduskunnan oikeusasiamies arvioi omasta aloitteestaan tarkastuskäynnillä tekemänsä havainnoin johdosta sitä, oliko kysymyksessä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980) 1 §:stä ilmenevä tehtävä sekä sitä, voiko varusmies suorittaa edellä mainitun tarkastustoimenpiteen. Oikeusasiamiehen mukaan kyseisiä virka-aputehtäviä oli voitu antaa asevelvollisille perustuslain 124 §:n estämättä ja asiassa oli toimittu virka-apulainsäädännön mukaisesti⁵⁴.

Niin tämän hetkisiin kuin tulevaisuuden kansainvälisiin uhkaskenaarioihin kuuluvat laajat ja mahdollisesti hallitsemattomat väestömassojen liikkeet, jotka saattavat näyttäytyä myös Suomessa vastavina tai huomattavasti vuoden 2015 Tornion tilannetta suurempina maahantulijoiden määrinä.

Poliisin reservin tehtävät tällaisessa skenaariossa olisivat pitkälti samankaltaiset kuin virka-apuosaston tehtävät olivat Torniossa. Varusmiehet eivät turvatarkastusten yhteydessä tehneet esimerkiksi varsinaista henkilöön käyvää tarkastusta, vaan tarkastivat ainoastaan mukana olleen omaisuuden, poliisien hoitaessa tarkastuksen muutoin. Muun muassa toimivaltuuksiin liittyvät puutteet kuitenkin rajoittivat oleellisesti virka-apuosaston käyttömahdollisuuksia. Tehtävään koulutettu ja toimivaltainen reservihenkilöstö olisi ollut merkittävä apu tilanteen hoitamisessa. Tornion esimerkki osoittaa, että tämän tyyppiseen tilanteeseen liittyy paljon henkilöstöä sitovia tukitehtäviä, kuten ihmisten ohjaamista, neuvontaa ja yleistä järjestyksenpitoa, joihin reservihenkilöstöstä saataisiin huomattavaa apua.

Vuonna 2015, jolloin Suomeen saapui suuri määrä turvapaikanhakijoita, oli havaittavissa jännitteitä väestöryhmien välillä. Ne näkyivät poliisin tehtäväkentällä muun muassa mielenosoituksina, lisääntyneinä viharikoksina sekä erilaisina järjestyshäiriöinä ja turvaamistehtävinä muun muassa vastaanotokeskuksissa ja niiden läheisyydessä.

Laajamittaiseen tai välineellistettyyn maahantuloon liittyvää uhkaskenaarioon vastaamista on viime vuosina harjoiteltu muun muassa Rajavartiolaitoksen järjestämässä viranomaisyhteistyöharjoituksissa. Harjoitusten yhteydessä on tunnustettu, että tämän kaltainen skenaario aiheuttaa hyvin monen kaltaisia suoria ja välillisiä haasteita viranomaisille.

Varsinaisen rajatilanteen ulkopuolella vastuu tilanteen hoitamisesta kuuluu pääosin poliisille. Arvioissa on todettu, että tämänkaltaisiin tilanteisiin liittyy vahvasti myös muita hybriditoimia, jotka saattavat realisoitua erilaisina levottomuuksina ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä poliisin toimintakentällä. On mahdollista, että mielenosoitukset, viharikokset ja erilaiset järjestyshäiriöt eskaloituvat laajemmiksi levottomuuksiksi, jotka johtavat useisiin samanaikaisiin poliisin resursseja sitoviin erillisiin tapahtumiin. Todennäköisyys edellä mainituille häiriölle kasvaa, jos tämän kaltaista käyttäytymistä pyritään tarkoituksellisesti provosoimaan ulkopuolelta.

Maahantulijoiden rekisteröinti on yksi erittäin suuri poliisin henkilöresursseja kuormittava kokonaisuus. Esimerkiksi Ukrainan tilanteen aiheuttaman maahantulon yhteydessä poliisi on hoitanut rekisteröinneistä yli 90 prosenttia. Poliisin kannalta olisi osoitettavissa selkeä tarve sille, että reservihenkilöstö voisi avustaa poliisia rekisteröintitehtävässä. Rekisteröinti sisältää julkisen vallan käyttöä ja edellyttää muun muassa erilaisten viranomaisrekisterien käyttöä, mikä saattaa osoittautua ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n kannalta. Ulkomaalaislain 133 §:n 3 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomaisena taikka niiden valvonnassa sisäasiainministeriön tehtävään määräämä virkamies saa rekisteröinnin yhteydessä ottaa maahantulijasta 131 §:n 1 momentissa tarkoitetut henkilötuntemerkit.

Kuten Tornion 2015 esimerkki osoittaa, ilman ulkoista vaikuttamistakin laajamittainen maahantulo voi lisätä myös sisäisiä jännitteitä, jotka saattavat ilmetä mielenosoituksina, vastamielenosoituksina, järjestely- tai vastaanotokeskuksiin kohdistuvina uhkina tai järjestely- ja vastaanotokeskuksen sisäisinä häiriöinä, kuten pahoinpitelyinä tai omaisuuteen kohdistuvina rikoksina. Tämän kaltainen skenaario aiheuttaa varsin suurella todennäköisyydellä useita samaan aikaan eri puolilla Suomea ”tulipaloja”, joihin poliisin on osaltaan kyettävä vastaamaan.

⁵⁴ EOA:n ratkaisu 15.11.2018, Dnro 5416/2/15

Laajamittaisen maahantulon ja siihen liittyvien liitännäisilmiöiden voimistuessa poliisi on varsin nopeasti tilanteessa, jossa reservin käyttöönotto olisi tarpeen. Reservi toimisi ammattipoliisia avustaen poliisitoimintaa tukevissa tehtävissä, joihin se on saanut koulutuksen.

4.3.2. Valmiuslaissa säädettyjen tehtävien hoitaminen

Koronapandemian yhteydessä keväällä 2020 toteutettu Uudenmaan sulkua -operaatio toimii esimerkkinä konkreettisesta tilanteesta, jossa poliisin reservi olisi voitu ottaa käyttöön ja hyödyntää sitä ammattipoliisin ohjauksessa poliisitoiminnan tukena. Samalla kyseinen operaatio on esimerkki nopealla aikataululla ja suunnittelulla toteutetusta operatiivisesta, huomattavan suuria henkilöresursseja vaatineesta tilanteesta, jollaista ei etukäteen laadituissa skenaarioissa ole osattu huomioida.

Poliisi vastasi valmiuslain (1552/2011) 118 §:n nojalla annettujen liikkumisrajoitusten valvonnasta 28.3. - 15.4.2020. Liikkumisrajoitukset koskivat Uudenmaan maakunnan aluetta ja liikkumista valvottiin tie-, raide-, ja vesiliikenteessä. Aluevastuun perusteella operaatioon osallistuivat Helsingin, Itä-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan, Lounais-Suomen, Sisä-Suomen, Hämeen ja Kaakkois-Suomen poliisilaitokset.

Valvontaoperaatio edellytti merkittävän poliisiresurssin käyttämistä Uudenmaan poliisilaitoksilta ja muilta poliisilaitoksilta, sekä näiden ohella virka-apuresursia. Tästä huolimatta sulkua voitiin toteuttaa vain liikenteen pääväylillä. Operaation toteuttaminen satoi enimmillään noin 300 poliisia vuorokaudessa ja kevennettynäkin vajaa 200 poliisia. Operaatioon sidottu poliisin henkilöstö oli käytännössä pois päivittäisestä perustoiminnasta, kuten esimerkiksi rikostutkinnasta, liikenteenvalvonnasta ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontatoiminnasta. Nykyisessä tilanteessa, jossa poliisilla ei ole käytössään reserviä, tämän mittaluokan operaation toteuttaminen ja samalla riittävän hälytysvalmiuden ylläpitäminen on mahdollista vain työaikajärjestelyin sekä siirtämällä niin muun valvonnan kuin rikostutkinnan resursseja operaation toteuttamiseen. Jo valmiiksi ruuhkautuneen rikostutkinnan henkilöstön siirtäminen edes väliaikaisesti pois päätehtävästään ja sitominen valvontaoperaatioon on muun muassa rikosten uhrien ja rikoksista epäiltyjen oikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallista ja epätoivottavaa. Sama on tilanne liikennevalvonnan ja muun näkyvän valvonnan osalta.

Valvontaoperaatio toteutettiin hyvässä viranomaisyhteistyössä ja muun muassa Puolustusvoimilta saatiin runsaasti virka-apuhenkilöstöä. Käytännössä virka-apuhenkilöstön käyttömahdollisuudet olivat kuitenkin varsin rajalliset, mikä vähensi olennaisesti virka-avusta saatavaa henkilöresurssihyötyä. Puolustusvoimien virka-apuosastolla ei ole itsenäistä toimivaltaa, eikä heitä voitu hyödyntää varsinaisissa liikenteen pysäytys- ja tarkastustehtävissä. Uudenmaan sulkuaoperaation yhteydessä Puolustusvoimien virka-apu toimi ensisijaisesti poliisin apuna liikenteenohjauksessa koskevilla tehtävillä ja toissijaisesti muissa avustavissa valvontatehtävillä.

Poliisin reservihenkilöstöä olisi kyseisessä tilanteessa voitu käyttää juuri suunnitellun koulutuksensa mukaisessa roolissa ja tehtävässä ammattipoliisin apuna. Tehtävään sidottujen ammattipoliisien määrää olisi mahdollisesti voitu vähentää huomattavasti, mikäli käytössä olisi ollut reservi, jolla olisi toimivaltuudet liikenteenohjaamiseen, ajoneuvon pysäyttämiseen ja tarvittavan tarkastuksen tekemiseen ammattipoliisin ohjauksessa. Tärkeää on, että poliisin toimintaedellytykset ja reagointikyky pysyttäisiin turvaamaan myös sen varalta, että kriisitilanne laajenisi tai samanaikaisesti ilmenisi muita, alkuperäisestä kriisitilanteesta riippumattomia uhkia.

Valmiuslain 125 §:n mukaan poliisi on velvollinen antamaan valmiuslain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua valmiuslain täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille. Tämä velvollisuus saattaa poikkeusoloissa lisätä poliisien tehtävämäärää merkittävästi. Lisäksi puolustustilain 35 §:n mukaan poliisin ja muiden viranomaisten on annettava puolustustilain ja sen nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua.

4.3.3. Hybridivaikuttaminen

Kuten useissa eri yhteyksissä on todettu, uusimuotoisten hybridimallisten uhkien myötä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja on hämärtynyt ja toisaalta viranomaisten välisiä rajapintoja saatetaan pyrkiä tarkoituksellisesti käyttämään hyväksi. Muuttuneessa turvallisuusympäristössä kansallinen vaste perustuu entistä vahvemmin turvallisuusviranomaisten väliseen saumattomaan, harjoiteltuun ja vastuultaan selkeään yhteistyöhön, jossa tilanteen johto on kulloinkin toimivaltaisella päävastuuviranomaisella.

Tyypillisesti hybriditoimet voivat sisältää rikoksina realisoituvia iskuja kyberympäristössä ja muun muassa kriittisen infrastruktuurin sabotaasia, sekä toisaalta vaikuttamista ihmisten mielipiteisiin ja asenteisiin. Vaikuttamisella mielipiteisiin voidaan pyrkiä muun muassa provosoimaan väkivaltaisia mielenosoituksia tai mellakointia. Myös eri toimilla toteutettavaa päättäjien painostamista ja viranomaistoiminnan luottamukseen vaikuttamista sekä mielenilmauksien fasilitointia tai niihin provosoinnista voi esiintyä. Hybriditoimien tavoitteena voidaan olettaa olevan yhteiskuntajärjestyksen horjuttaminen ja sisäisten jännitteiden ja vastakkainasettelujen luominen eri väestöryhmien välille.

Poliisin tehtäväkentällä mainitut toimet näkyvät lisääntyneinä rikoksina sekä mahdollisina järjestyshäiriöinä ja jännitteinä väestöryhmien välillä. Sotilaallisten toimien lähestyessä olisi oletettavaa, että rikolliset toimet lisääntyisivät entisestään ja kohdistuisivat entistä enemmän myös strategisesti tai symbolisesti merkityksellisiin fyysisiin kohteisiin ja jopa fataaleina toimina yksittäisiin luonnollisiin henkilöihin. On myös mahdollista, että varsinaiset alueloukkaukset alkaisivat peitellysti sotilaaksi tunnistamattomien henkilöiden toimesta. Hybridivaikuttamisen laaja-alaiseen keinovalikoimaan saatavat kuulua myös terroriteot.

Kaikki edellä kuvatut hybridiuhkiin liittyvät laaja-alaisen vaikuttamisen keinot näyttäytyvät alkuvaiheessa ensisijaisesti sisäisen turvallisuuden toimialalla ja poliisin tehtäväkentällä. Poliisin tulee kyetä sekä vastaamaan realisoituneiden uhkien aiheuttamiin tehtäviin (rikokset ja lisääntyneet järjestyshäiriöt) että myös havainnoimaan heikkojakin signaaleja ulkoisesta valtiollisesta vaikuttamisesta yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseksi.

Edellä mainitun kaltaiset tilanteet ovat esimerkkejä uhkista, joiden hoitaminen sitoo ja kuormittaa poliisin henkilöresursseja, erityisesti pitkittyessään tai jakautuessaan samanaikaisesti eripuolille Suomea. Uhkien vastaanminen edellyttää sitä, että poliisin pysyvät resurssit voidaan kohdentaa varsinaisen ydintehtävän hoitamiseen ja poliisihenkilöstöä sitovat tukitehtävät voitaisiin antaa erillisen reservin hoidettavaksi.

Edellä kuvattu poliisin rooli valtiollisen painostuksen sekä sotilaallista kriisiä edeltävien hybriditoimien yhteydessä alleviivaa tarvetta, muun ohella, myös poliisin reservihenkilöstölle.

4.3.4. Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen

Valmiutta kohotettaessa tarve kriittisen infrastruktuurin kohteiden suojaamiseksi hyvin todennäköisesti lisääntyy.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisen infrastruktuurin suojaaminen sisältää infrastruktuurin omistajien omat, liiketoimintalähtöiset mutta samalla vapaaehtoiset suojaustoimet, sekä sektorikohtaisella lainsäädännöllä asetetut, sektoriviranomaisten seurantavastuulla olevat kriittisen toiminnan jatkuvuuteen liittyvät vähimmäistasot.

Poliisin rooli muun kuin oman kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa painottuu poliisin perustoiminnan yhteydessä tapahtuvaan valvontaan ja rikosten ennalta estämiseen osana tietojohdoista poliisitoimintaa. On huomattava, että lainsäädännössä ei sinänsä määritellä kriittisten siviilikohteiden suojaamista poliisin tehtäväksi muutoin kuin rikosten ennalta estämisen näkökulmasta.

Poliisi ei voi käyttää toimivaltuuksia ilman konkreettista rikosta tai välittömästi uhkaavaa vaaraa. Poliisilla ei siten ole perustoiminnan yhteydessä tapahtuvan valvonnan lisäksi mahdollisuutta suojata kolmansien kohteita tai suojata kohteita esimerkiksi puolustusvoimilta pyydettävällä virka-avulla ilman konkreettisen rikoksen tai uhkaavan vaaran olemassa oloa.

Kriittisen infrastruktuurin osalta toiminnanharjoittajilla on oma intressi ja vastuu kohteiden suojauksesta. Yksityisillä turvallisuuspalveluilla onkin keskeinen rooli kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa. Esimerkiksi ydinlaitoksia velvoittavista turva- ja valmiusjärjestelyistä säädetään ydinenergia-laissa ja säännösten taustalla on useita kansainvälisiä sopimuksia. On pidetty perusteltuna, että ydinlaitos pyrkii itse ensivaiheessa varmistamaan oman turvallisuutensa turva- ja valmiusjärjestelyin sekä turvallisuusmääräyksiin samoin kuin varautumaan lainvastaisen toiminnan torjumiseen tarvittaessa voimakeinoin.

On kuitenkin selvää, että uhan tai tapahtuman ollessa riittävän vakava yksityisiltä toimijoilta ei voida edellyttää tilanteen hoitamista itsenäisesti, vaan vastuu siirtyy erityisesti poliisille, joka on yleistoimivaltainen johtava sisäisen turvallisuuden viranomainen. Yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavana sekä rikostorjunnasta ja -tutkinnasta päävastuun kantavana viranomaisena Suomessa, poliisi on nykyäänösten mukaan keskeinen viranomainen kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvissa iskuissa kuin myös muissa hybridi-vaikuttamisen kokonaisuuksissa. Poliisi toimii paljolti ensivasteena kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien tai muiden hybridiuhkien konkretisoituessa, jos kyse ei ole sotilaallisiksi tunnistettavista teoista. Kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvissa iskuissa on yleensä aina syytä epäillä rikosta, jolloin tutkintavastuu on poliisilla.

Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvia kohteita on Suomessa paljon. Osa kriittisen infrastruktuuriin kuuluvista kohteista sisältyy liikkumis- ja oleskelurajoituksista annettuun sisäministeriön asetukseen (1104/2013), joka on säädetty poliisilain 9 luvun 8 §:ssä olevan valtuuden nojalla. Rajoitusten tarkoituksena on turvata alueella tapahtuvaa toimintaa tai siellä sijaitsevaa omaisuutta tai suojata alueella tai sen ulkopuolella oleskelevia ihmisiä kohteesta aiheutuvalta tai siihen kohdistuvalta vaaralta. Rajoitusten piiriin kuuluvat mm. ydinlaitokset, Fingrid Oyj:n kantaverkon muuntoasemat ja varavoimalaitokset, eräät satamat, lentopaikkoja, vankilat ja eräitä voimalaitos-, teollisuus- ja kaivosalueita. Asetuksella rajoitetaan sakon uhalla liikkumista ja oleskelua kohteissa ilman toiminnanharjoittajan lupaa.

Mikäli laaja-alaisen vaikuttamisen tilanne eskaloituisi esimerkiksi eri puolilla Suomea sijaitsevien kriittisten infrastruktuurin kohteisiin kohdistuvina samanaikaisina uhkina tai jopa sabotaaseina, olisi todennäköistä, että poliisilla ei olisi osoittaa riittävästi ammattipoliiseja kriittisen infrastruktuurin suojaustehtäviin. Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen konkreettisen uhan tilanteissa poliisihenkilöstön tukena ja ohjauksessa olisi poliisin reservin keskeinen tehtävä kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvassa laaja-alaisen vaikuttamisen tilanteessa. Poliisin reservin tulisi olla valtakunnallisesti käytettävissä ja siirreltävässä tietoperusteisen poliisitoiminnan vaatimusten edellyttämällä tavalla.

Normaaliolojen häiriötilanteissa Puolustusvoimilla voisi sinänsä olla resursseja suojata myös kriittisen infrastruktuurin siviilikohteita, mutta ei toimivaltuuksia suorittaa suojaamista itsenäisesti. Sen sijaan omien kohteidensa suojaamisesta Puolustusvoimat vastaa puolustusvoimista annetun lain mukaisesti. Kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvan uhan realisoituessa poliisi on toimivaltainen viranomainen ja voi pyytää virka-apua Puolustusvoimilta esimerkiksi paikan tai alueen eristämiseksi tai omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi, mutta virka-apuun liittyy omat rajoitteensa, joita on käsitelty selvityksen sivuilla 18-19. Norjassa kriittisen infrastruktuurin suojausta on tehostettu syksyllä 2022 määräämällä Puolustusvoimiin kuuluvat kodinturvajoukot vartioimaan öljyn- ja kaasuntuotantolaitoksia Pohjanmeren rannikolla⁵⁵.

Poliisin reserville olisi osoitettavissa lukuisia tukitoimintotyyppisiä tehtäviä⁵⁶ kohteiden suojauksessa. Myös poliisin tilojen omasuojan vahvistaminen sitoo henkilöresursseja, joihin koulutettu reservi voisi tuoda osittaista helpotusta, mikäli sille voitaisiin osoittaa tehtävään sopivat toimivaltuudet ja voimankäyttövälineet.

⁵⁵ [Regjeringen styrker Forsvarets beredskap i Norge - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

⁵⁶ esimerkiksi liikenteen ohjaus, eristettyjen alueiden tai suojattavien kohteiden vartiointi ja alueelle pääsyn estäminen

5. Reservin tehtävät ja rooli poliisia avustavana resurssina

5.1. Avustavat tehtävät

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut useaan otteeseen, että vastuun yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja muille viranomaisille. Yksityisen turva-alan rooliin tulee pysyä selvästi avustavana ja täydentävänä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että poliisin reservin osalta asiaa tulee arvioida samoin.

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Poliisin tehtäväkenttä on varsin laaja ja sisältää usein puuttumista poliisin toimenpiteiden kohteena olevan henkilön keskeisiin perusoikeuksiin. On selvää, että näitä ydintehtäviä ei voida antaa poliisin reservihenkilöstön hoidettaviksi. Sen sijaan on perusteltua, että poliisin reserville osoitettaisiin sellaisia avustavia tehtäviä, joita se kykenisi hoitamaan ammattipoliisin ohjauksessa vapauttaen samalla merkittävän määrän ammattipoliiseja muiden poliisin ydintehtävien hoitamiseen. Reservihenkilöstöön kuuluva ei toimisi itsenäisesti, eikä sille siirrettäisi omia tehtäviä, vaan se tukisi tietyissä rajoituksissa tehtävissä poliisia ja toimisi aina poliisin tehtävän tukena ja sille alisteisena. Tällainen tilanne saattaisi syntyä silloin, kun kyseessä on äkillinen poikkeuksellisen laajoja henkilöresursseja vaativa uhka tai tapahtuma tai kun käsillä on pitkittynyt, useita viikkoja kestävä joko yhdessä paikassa tai samaan aikaan usealla paikkakunnalla tapahtuva ja laajoja henkilöresursseja sitova poliisitoiminnallinen tilanne, johon ei ole mahdollisuutta vastata joustavallakaan henkilöresurssien käytöllä.

Edellä mainittujen laajojen poliisitoiminnallisten tilanteiden yhteydessä on tyypillistä, että poliisin ydintehtävien lisäksi erilaiset liikenteenohjaus-, eristämis-, kuljetus- kohteensuojaus-/valvonta-, tai muut avustavat tehtävät sitovat myös runsaasti poliisin henkilöstöä. Tällaisiin tilanteisiin varautumiseksi tarvittaisiin mahdollisuutta täydentää henkilöstöä reservillä, joka tukisi poliisin toimintaa ja vapauttaisi ammattipoliiseja koulutuksensa mukaisesti poliisin ydintehtäviin.

Kysymys ei siis ole siitä, että poliisin tehtäviä ulkoistettaisiin yksityisten hoidettavaksi itsenäisesti, vaan siitä, että reservi toimisi ammattipoliisien tukena ja aina poliisimiehen välittömässä ohjauksessa sekä valvonnassa. Käytännön esimerkkitalanteessa tämä voisi toimia niin, että vajaan kymmenestä reserviläisestä koostuvaa ryhmää ohjaisi ja valvoisi vähintään yksi virassa oleva poliisimies. Ryhmä suorittaisi niitä ammattipoliiseja tukevia tehtäviä, joita poliisin reserville olisi säädetty ja joihin se olisi kulloinkin käyttöönotettaessa määrätty alueellisesti ja ajallisesti rajautuen.

Edellä mainitun käyttötarkoituksen mahdollistamiseksi poliisin reservihenkilöstön tulisi ainakin voida poliisimiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa tilapäisesti suorittaa seuraavia tehtäviä:

1. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa
2. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito muissa kuin 1 kohdassa mainituissa poliisin laajaa resurssointia edellyttävissä tilanteissa, joissa reservin käyttö on poliisin uhka-arvion ja voimavarojen riittävyyden varmistamisen näkökulmasta välttämätöntä;
3. kulkuneuvon pysäyttäminen ja liikenteen ohjaus;
4. eristettyjen alueiden tai suojattavien kohteiden vartiointi ja alueelle pääsyn estäminen;
5. henkilöllisyyden selvittäminen ja henkilötuntemerkkien ottaminen
6. poliisimiehen kiinni tai säilöön ottaman henkilön tai sellaisen henkilön, jonka henkilökohtaiseen vapauteen poliisimies on kohdistanut muun toimenpiteen, kuljettaminen, rekisteröinti, turvallisuustarkastukset ja vartiointi; sekä
7. Poliisin tutkittavaan rikokseen tai poliisille säädettyyn hallinnolliseen tehtävään liittyvä kirjaamis- tehtävän toteuttaminen

Käytännön toteutuksen, harjoittelun ja osaamisen ylläpidon sekä toisaalta operatiivisten tarpeiden näkökulmasta poliisin reservin tehtävien tulisi olla samanlaisia kaikissa käyttötilanteissa niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin vakavammissa kriiseissä. Reservin tulisi olla hyödynnettävissä tarvittaessa myös normaalioloissa ja käyttöönottomekanismin tulisi olla riittävän joustava.

Vastaavatyypisiä tehtäviä ja toimivaltuuksia, joita edellä on mainittu ajateltavan poliisin reserville, on rajavartiolaitain 34 d §:ssä säädetty palveluksessa oleville asevelvollisille ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettuille asepalvelukseen otetuille. Heitä voidaan käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Toimivaltuuksien käyttö on sidottu rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvään perusteltuun syyhyn tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevään tarpeeseen, jonka vuoksi toimivaltuuksien käyttö on välttämätöntä. Toimivaltuuksia voidaan käyttää tilapäisesti rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Voimakeinojen käyttöoikeus on samankaltainen kuin sillä, joka rajavartiomiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa rajavartiomiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamisessa.

Edellä mainitun rajavartiolaitain sääntelyn osalta on kuitenkin huomattava, että asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien oikeusasema ja Rajavartiolaitoksen kiinteä johto- ja määrämisvalta huomioon ottaen asevelvollisille ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville säädetyissä tehtävissä ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.⁵⁷ Asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan osallistuminen Rajavartiolaitoksen toiminnan tukemiseen ei perustu suostumukseen, vaan palvelusta suorittava voidaan perustuslain 127 §:ssä olevaa maanpuolustusvelvollisuutta täsmentävän asevelvollisuuslain nojalla määrätä näihin tehtäviin. Palvelukseen määrätty asevelvolliset eivät ole virkasuhteessa Puolustusvoimiin tai Rajavartiolaitokseen, vaan heitä koskee asevelvollisuuslain 57 §:ssä säädetty palvelusvelvollisuus.

5.2. Poliisin reservin voimankäyttö ja toimiminen poliisin välittömässä ohjauksessa

Poliisin reserville ehdotettavia voimankäyttövaltuuksia tulisi tarkastella perustuslain julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle koskevan 124 §:n ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevan lausunto-käytännön pohjalta sekä reserville osoitettavien, avustavien tehtävien valossa.

Voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua merkittävästi perus- ja ihmisoikeussuojaa nauttiviin oikeushyviin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuudensuojaan. Voimakeinoilla tarkoitetaan poliisin valtaa virkatehtävää suorittaessaan käyttää vastarinnan murtamiseksi tai muutoin virkatehtävän toteuttamiseksi ruumiin voimia tai erilaisia välineitä. Voimakeinojen käytössä on kyse julkisen vallan käytöstä. Perusoikeuksiin kohdistuvia puuttumisvaltuuksia ei tule antaa viranomaisille laajemmin kuin siihen on välttämätöntä tarvetta.

Työryhmä on arvioinut, että poliisin reservihenkilöstöllä tulisi olla tehtävänsä hoitamiseksi riittävät voimankäyttöoikeudet. Vähimmäistasona voidaan pitää poliisia tämän pyynnöstä avustavan sivullisen henkilön voimankäyttöä koskevat oikeudet. Poliisilain voimankäyttöä koskevan säännöksen (2 luvun 17 §:n 3 momentin) mukaan sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa poliisimiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen apuun voimakeinojen käytössä erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti reservipoliisilakiehdotuksen osalta huomiota siihen, että ehdotuksessa sääntelyä voimakeinojen käytöstä ei ollut nimenomaisesti sidottu tehtävän avustavaan luonteeseen. Valiokunta edellytti, että pykälään olisi tullut lisätä säännökset voimakeinojen käytön tapahtumisesta poliisin ohjauksessa.

Mikäli poliisin reserviä koskevaa lainsäädäntöä ryhdyttäisiin valmistelemaan, tulisi säännöksen voimakeinojen käytöstä pohjautua malliin, jossa reserviin kuuluvalla ei ole itsenäistä harkintaa sisältä-

⁵⁷ PeVL 6/2018 vp s. 4-5

vää oikeutta voimakeinojen käyttöön, vaan käyttö tapahtuisi poliisin johdolla ja välittömässä ohjauksessa ja rajautuen sellaisten välttämättömien ja puolustettavina pidettävien voimakeinojen käyttöön, joihin reserviin kuuluva on saanut koulutuksen. Lähtökohtana on, että voimankäyttövälineen käytön vaikutusten ja seurausten tulee olla riittävässä määrin ennakoitavissa ja kontrolloitavissa. Sen vuoksi reserviin kuuluvalta tulisi edellyttää voimakeinojen käytön osalta vastaavan laajuista koulutusta kuin ammattipoliisiltakin.

Vaatus voimakeinojen käytöstä poliisin johdolla ja välittömässä ohjauksessa edellyttäisi poliisimiehen fyysistä läsnäoloa tapahtumapaikalla. Poliisin johtaminen toteutuisi operaation johdon voimankäyttöohjeistuksen kautta ja ohjaaminen siten, että tilanteessa läsnä oleva poliisimies välittäisi toimintakäskyt sekä paikalla oleville ammattipoliiseille että reservihenkilöstöön kuuluville.

Reservihenkilöstö olisi myös varustettava tehtäviään ja toimivaltuuksiaan vastaavilla voimankäyttövälineillä. Laissa tulisi myös yksilöidä tyhjentävästi poliisin reserville kulloistakin tehtävää vastaavat sallitut voimankäyttövälineet. Rauenneen reservipoliisilakiehdotuksen mukaan normaaliolojen häiriötilanteissa sallittuja voimankäyttövälineitä olisivat olleet kaasusumutin, etälamautin, käsiraudat, enintään 70 senttimetriä pitkä patukka ja teleskooppipatukka. Perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa edellä mainittuihin voimankäyttövälineisiin.

Lisäksi perusteltua olisi, että laissa säädettäisiin täsmällisesti niistä toimivaltuuksista, joiden käytön yhteydessä esiintyvän vastarinnan murtamiseksi voimakeinoja voitaisiin käyttää, jos ne ovat välttämättömiä ja puolustettavia. Myös puolustettavuutta arvioitaessa huomioon otettavista kriteereistä tulisi säätää lain tasolla. Voimakeinojen käytössä tulisi noudattaa suhteellisuusperiaatetta eli käytettävän voimakeinon tulisi olla oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan etuun. Reservipoliisilakiehdotuksessa voimakeinojen käyttö ehdotettiin kytkettäväksi henkilön paikalta poistamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi. Puolustettavuusarvioinnin osalta ehdotettiin huomioon otettaviksi toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytyminen, tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja muut olosuhteet. Edellä mainittuja ehdotuksia voidaan edelleen pitää perusteltuina.

Perusoikeuksien toteutumisen edistämiseksi ja turvaamiseksi sääntelyä voisi olla perusteltua kehittää siten, että säännösperusteisesti säädettäisiin poliisilain 1 luvun tapaan toimivaltuuksien käytön yleisistä periaatteista. Olisi tärkeää, että reservihenkilöstön koulutus sisältäisi riittävän perehdytyksen niin periaatteiden kuin muunkin tehtäviä koskevan lainsäädännön sisältöön sekä käytännön toimintaan.

5.3. Ampuma-aseen kantaminen

Kuten edellä on todettu, perustuslain esitöissä merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidetty esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Ampuma-aseen käyttäminen on äärimmäinen voimakeino, joka voidaan sallia vain ehdottoman välttämättömissä tilanteissa.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ei ole kuitenkaan täysin kategorisesti suljettu pois esimerkiksi ampuma-aseen kantamista tietyissä yksityisen turva-alan rajatuissa tehtävissä. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 19 §:ssä säädetään vartijan oikeudesta ampuma-aseen käyttöön eräissä poikkeuksellisissa tehtävissä, joissa sitä on pidetty tarpeellisena. Tällaisia tehtäviä ovat mm. henkivartija- ja arvokuljetustehtävät, joissa tehtävien luonteen vuoksi on olemassa riski joutua hengenvaarallisen hyökkäyksen kohteeksi. Lisäksi pykälä sallii ampuma-aseen kantamisen huomattavan yleisen edun kannalta merkittävän vartioimisalueen vartioinnissa, josta säännöksen perusteissa esitetään esimerkkinä sellaiset vartioimisalueet, joilla sijaitsee ydinvoimalatoimintoja tai ylimpien valtiollisten elinten toimitiloja. Ampuma-aseen kantamisen tulee olla tehtävän suorittamiseksi olosuhteiden johdosta välttämätöntä. Mikäli vartiointitehtävä on sellainen, jossa vaarallisen hyökkäyksen kohteeksi joutuminen olisi erittäin epätodennäköistä, ei tehtävässä saisi kantaa ampuma-

asetta. Lisäksi ampuma-aseen kantamisoikeuteen on kytketty muita, koulutukseen liittyviä vaatimuksia ja edellytetty poliisille tehtävää ilmoitusta aseiden käyttötilanteista.⁵⁸

Reservipoliisilakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kuitenkin ilmaisi varsin yksiselitteisesti, että ampuma-aseiden käyttöä koskeva säännösehdotus tuli poistaa lakiehdotuksesta ja että kyseinen muutos olisi ollut edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ongelmallista kyseisessä säännösehdotuksessa oli muun muassa se, että ampuma-aseiden käyttöoikeus valmiuslain poikkeusoloissa ja puolustustilassa olisi ollut sallittu ilman mitään erityisiä pidäkkeitä tai rajoitteita ja se oli liian laaja. Ampuma-aseiden käyttöoikeus kytkeytyi siihen, että reservipoliisille ehdotettiin oikeutta kaikkien poliisin tehtävien suorittamiseen sekä kaikkien toimivaltuuksien käyttöön valmiuslain poikkeusoloissa ja puolustustilassa. Kaiken kaikkiaan edellä mainitut ehdotukset olisivat merkinneet merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle, minkä vuoksi ehdotukset olivat ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa.

Edellä todettuun viitaten tulisi poliisin reservin varustamiseen ampuma-aseella suhtautua lähtökohdallisesti pidättyvästi. Mikäli mahdollisessa jatkovalmistelussa tunnustettaisiin sellainen yksittäinen, asiallisesti, alueellisesti ja ajallisesti rajattu tehtävä, jossa ampuma-aseiden kantamiselle olisi löydettävissä painavia ja kyseisen tehtävän suorittamiseksi välttämättömyyteen kytkeytyviä perusteita ja ottaen huomioon, että poliisin reservihenkilöstö toimisi poliisin apuna ja välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa, olisi sääntelymahdollisuutta selvitettävä ja arvioitava tarkasti sen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä.

Edellä on selostettu poliisin roolia kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa. Kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien uhkien konkretisoituessa poliisi toimii tilanteessa ensivasteena. Poliisin reserville olisi osoitettavissa poliisia avustavia tukitoimintotyyppisiä tehtäviä kohteiden suojauksessa. Mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi perusteltua selvittää tarkemmin, olisiko osa tehtävistä sellaisia, joissa ampuma-aseiden kantaminen olisi sekä toiminnallisesta että valtiosääntöoikeudellisesta tarkastelukulmasta katsoen perusteltua.

6. Reserviin otettavan kelpoisuus- ja koulutusvaatimukset sekä palvelussuhteen muoto

6.1. Kelpoisuusvaatimukset

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124:n mukaan, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä.

Reservipoliisia koskeneessa hallituksen esityksessä kelpoisuusvaatimukset oli perustuslakivaliokunnan mukaan määritelty korostetun väljästi. Perustuslakivaliokunnan mukaan vaatimukset eivät olleet riittävät ottaen huomioon reservipoliisille ehdotetut tehtävät ja toimivaltuudet, ja edellytyksiä reservipoliisiksi pääsemiselle olisi tullut tiukentaa selvästi.

Rauenneen hallituksen esityksen lakiedotuksissa reservipoliisin kelpoisuusvaatimukseen sisältyi vaatimus valtion virkoja koskevien yleisten kelpoisuusvaatimusten täyttämistä (täysi-ikäisyys, virkasuhteen edellyttämä taito, kyky ja koeteltu kansalaisuus) ja Suomen kansalaisuudesta. Lisäksi reservipoliisin olisi ehdotuksen mukaan tullut olla tehtävään sopiva ja olla suorittanut tehtävän edellyttämän koulutuksen.

⁵⁸ HE 22/2014 vp, s. 44-45

Perustuslakivaliokunta edellytti lisäksi, että koulutuksen sisällöstä ja laajuudesta tulisi olla laintasoiset perussäännökset. Lakiehdotuksessa koulutuksen sisältö olisi jäänyt käytännössä kokonaan valtioneuvoston asetuksen varaan. Perustuslakivaliokunta piti myös asianmukaisena, että virkasuhteeseen nimittämistä koskeva sääntely poistettaisiin lakiehdotuksesta.

Edellä todetun valossa poliisin reserviin hyväksymistä koskevista vaatimuksista sekä vaadittavasta koulutuksesta tulisi säätää riittävän täsmällisesti lain tasolla. Mikäli poliisin reserviin otettavia ei voitaisi nimittää virkasuhteeseen, ei kelpoisuusehdoissa tulisi viitata valtion virkamieslaissa (750/1994) säädettyihin yleisiin kelpoisuusehtoihin. Sen sijaan osviittaa kelpoisuusvaatimusten osalta voitaisiin hakea mm. yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa vartijaksi hyväksymistä koskevista vaatimuksista. Tällöin poliisin reserviin hyväksyttävän osalta vaatimuksena voisi olla täysi-ikäisyys ja se, että henkilö tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi ja olisi henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva toimimaan poliisin reservin tehtävässä. Perusteltua olisi myös edellyttää, että reserviin otettavista tehtäisiin perusmuotoiset turvallisuusselvitykset.

Poliisin reserviin otettavalta voisi olla edelleen perusteltua edellyttää Suomen kansalaisuutta. Kansalaisuusvaatimus kytkeytyy perustuslain 125 §:n 1 momenttiin Suomen kansalaisuudesta julkisten virkojen ja *tehtävien* kelpoisuusvaatimuksena. Perustuslain esitöiden mukaan kansalaisuusvaatimuksia voidaan asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä⁵⁹. Perustuslakivaliokunnan käytännössä kansalaisuusvaatimus on katsottu voitavan asettaa kelpoisuusehdoksi erityisesti sellaisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä⁶⁰. Poliisimiehen virkaan voidaan nimittää valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:n 1 momentin 7 kohdan (948/2017) mukaan vain Suomen kansalainen. Poliisin reservin kansalaisuusvaatimusta voitaisiin pitää perusteltuna ottaen huomioon, että poliisin reservi avustaisi poliisia tietyissä poliisille kuuluvien tehtävien hoitamisessa rajatuin toimivaltuuksin poliisin välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Kansalaisuusvaatimuksen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä tulisi kuitenkin vielä tarkastella mahdollisessa lainsäädäntöhankkeessa arvioiden sitä suhteessa poliisin reservin tehtäviin ja toimivaltuuksiin sekä perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuusperusoikeuteen ja syrjintäkieltoon sekä perustuslain 125 §:ään.

6.2. Reservin koulutusvaatimukset

Kuten edellä on todettu, tulisi poliisin reserviltä edellytettävän koulutuksen sisällöstä ja laajuudesta olla perussäännökset lain tasolla. Poliisin reserville annettava koulutus on keskeisessä asemassa järjestelmän mahdollisen käyttöönoton hyväksyttävyyttä arvioitaessa.

Reservihenkilöstö tulee kouluttaa tehtäviään vastaavaksi. Koulutuksen lähtökohtana tulee olla kattava peruskoulutus, joka takaa jokaiselle henkilölle yhteismitallisen perusosaamisen koulutus- ja osaamistaustasta riippumatta. Erillistä poliisin reservin koulutuksen suorittamista ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista vaatia esimerkiksi henkilöiltä, jotka ovat suorittaneet poliisin ammattikorkeakoulututkinnon, poliisin perustutkinnon tai poliisimiehistön virkatutkinnon. Reservihenkilöstöllä tulee olla perustiedot poliisin organisaatiosta ja poliisitoiminnan johtamisesta, selkeä käsitys reservihenkilöstön roolista osana poliisiorganisaatiota ja riittävät oikeudelliset perusteet suoriutua tehtävistään ammattipoliisin ohjauksessa ottaen huomioon mm. perus- ja ihmisoikeudet.

Koulutuksen tulisi antaa poliisin reserviin hakeutuvalla reservihenkilöstön tehtävien kannalta riittävä poliisilainsäädännön ja hyvän hallinnon perusteiden tuntemus sekä tehtävien edellyttämät muut tiedolliset ja taidolliset valmiudet. Käytännössä koulutuksen suunnitteluun ja sisältöön tulisi kiinnittää merkittävässä määrin huomiota. Vaadittavan koulutuksen sisällön tulisi sisältää ainakin poliisia koskevaan lainsäädäntöön, poliisin reservin oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä tehtäviin liittyvät opetusaiheet. Koulutuksen tulisi sisältää myös perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää koulutusta. Voimankäyttövälineisiin liittyvän koulutuksen tulisi vastata ammattipoliiseille annettavaa koulutusta.

Poliisin reservin valmiuden ylläpidon kannalta keskeinen seikka on riittävä harjoittelu. Mahdollisuus säännölliseen harjoitteluun ja tietojen päivittämiseen on erityisen tärkeää päivittäisestä poliisitoiminnasta irrallisen henkilöstön osaamisen ja motivaation ylläpidon kannalta.

⁵⁹ HE 1/1998 vp, s. 180,

⁶⁰ PeVL 33/2017 vp, s. 3 ja siinä viitattu aikaisempi käytäntö

Reservihenkilöstölle tulisi järjestää vuosittainen koulutustapahtuma tietojen päivittämiseksi sekä samalla valmiuden ja sitoutumisen varmistamiseksi. Tämän lisäksi reservihenkilöstöä tulisi pystyä harjoittamaan poliisitoiminnan yhteydessä muutamien vuosin välein esimerkiksi kiertävän vuoron mukaisesti. Harjoittelu voitaisiin yhdistää esimerkiksi etukäteen tiedossa oleviin yleisötapahtumiin tai vastaaviin tilaisuuksiin, joiden yhteydessä reservihenkilöstö toimisi osana poliisin organisaatiota ammattipoliisin ohjauksessa. Käytännön harjoittelun myötä reservihenkilöstö saisi valmiuden tehostamisen kannalta tärkeää kokemusta tehtävistään ja ammattipoliisit vastaavasti kokemusta lisähenkilöstön käytöstä.

Työryhmän näkemyksen mukaan reservihenkilöstölle aiemmin suunniteltua koulutusmallia voitaisiin pitää lähtökohtana, mikäli tehtävät rajattaisiin edellä selostetulla tavalla poliisia avustaviin, tukitoimintotyyppisiin tehtäviin.

6.3. Reservin koostaminen

Yksi työryhmän tarkastelema kysymys liittyy siihen, mistä viiteryhmistä henkilöitä käytännössä olisi mahdollista rekrytoida poliisin reserviin. Käytännössä tarve poliisin reserville voi ilmetä monenlaisten erityyppisten poliisiorganisaatiossa olevien tehtävien kohdalla, ei ainoastaan perinteisissä ns. järjestyksiin liittyvissä tehtävissä. Reserviä voidaan tarvita myös poliisin viestinnässä ja mm. kyberturvallisuuteen liittyvissä tehtävissä, mutta erikseen tulisi arvioida, onko tämän tyyppisten tehtävien äkilliseen lisääntymiseen tarpeen varautua lainsäädännön tasolla.

Työryhmä ei nähnyt perusteltuna rajoittaa poliisin reserviin hakeutumista esimerkiksi tiettyihin ammattiryhmiin tai tietyn koulutuksen saaneisiin henkilöryhmiin, vaan järjestelmän tulisi olla avoin kaikille laissa säädetyt kelpoisuus- ja koulutusvaatimukset täyttävillä henkilöillä, joilla on poliisin reservissä tarvittavaa osaamista.

Puolustushallinnon puolella mahdollinen rekrytoitava kohderyhmä olisi sellaiset sotilaspoliisikoulutuksen saaneet reserviläiset, joilla ei ole enää sodan ajan sotilaspoliisitehtävää iän vuoksi. Puolustusvoimat voisi tukea poliisin reservin rekrytointeja ilmoittamalla poliisille niiden sotilaspoliisikoulutuksen ja voimankäyttökoulutuksen saaneiden reserviläisten nimet, joiden sodan ajan sijoitus sotilaspoliisitehtäviin on lähiaikoina heidän ikänsä takia purkautumassa. Poliisi voisi tehdä sopivaksi katsomistaan henkilöistä VAP-hakemuksen Puolustusvoimille ja sijoittaa heidät poliisin reservin vahvuuteen.

Poliisihallituksen mukaan osaratkaisu poliisin tilapäisiin resurssitarpeisiin voisi löytyä mm. eläköityneiden poliisien, tietyssä opintojen vaiheessa olevien poliisiopiskelijoiden sekä sellaisten täyden poliisikoulutuksen omaavien henkilöiden, jotka ovat siirtyneet poliisin palveluksesta muun työnantajan palvelukseen, ottamisesta määräaikaiseen virkasuhteeseen. Edellä mainittuun henkilöryhmään ei olisi tarvetta soveltaa erillistä lainsäädäntöä.

Tarkasteltaessa eläkkeelle siirtyneiden poliisien lukumäärää pidemmällä aikavälillä (vuosien 2000-2021 välillä), voidaan ennakoida mahdollista tulevaa kehitystä. Siihen perustuen noin vajaa 200 poliisin virassa olevaa henkilöä siirtyy eläkkeelle vuosittain. Syntymäajan perusteella laaditussa eläkearviossa näkyy myös tulevia vuosia. Tämän arvion mukaan vuoteen 2029 asti vuosittainen eläkepoistuma vaihtelee muutamasta kymmenestä sataan vuosittain. Vuodesta 2030 eteenpäin poistuma olisi yli 200 henkeä vuosittain.

Vuosien 2000-2021 välisenä aikana poliisista muun työnantajan palvelukseen on siirtynyt keskimäärin noin 21 henkilöä vuosittain. Reservin osalta on mielekästä tarkastella noin 10 vuoden jaksoa, jolloin tästä ryhmästä muodostuisi noin 200 henkilön kokonaisuus.

Eläköityneiden ja muualle siirtyneiden poliisien osalta etuna olisi lähtökohtaisesti valmis kelpoisuus poliisin virkasuhteeseen, jolloin kyseisiin ryhmiin ei sovellettaisi mahdollista poliisin reserviä koskevaa erityislainsäädäntöä. Eläköityneiden osalta vaikeutena on kuitenkin nousevan eläkeiän myötä vähenevä mahdollinen reservi ja sekä sen vaikutukset eläköityneiden toimintakuntoon. Lisäksi kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset sekä osaamisen päivittäminen esimerkiksi muuttuneen lainsäädännön johdosta, voivat muodostaa ongelman. Lisäksi on otettava huomioon, että voimankäyttövälineiden luovuttaminen ja käyttäminen edellyttää voimassa olevia koulutuksia ja tasokokeita.

Eläköityneiden poliisien osalta epävarmuustekijöitä liittyy myös siihen, miten reserviin osallistuminen vaikuttaisi eläke-etuuksiin ja verotukseen. Ei ole myöskään tietoa siitä, kuinka moni eläkeläinen olisi motivoitunut ja kyvykäs vielä jatkamaan työuraansa tarvittaessa poliisin reservissä. Eläköityneiden poliisien rooli voisikin olla lähinnä poliisin reserviä täydentävä. Eläköityneitä poliiseja voitaisiin käyttää mahdollisesti kouluttajina, ryhmänjohtajina tai muissa vastaavanlaisissa tehtävissä.

Muun työnantajan palvelukseen siirtyneiden poliisien osalta etuna olisi suotuisa ikärakenne ja jo saadun koulutuksen tuleminen poliisihallinnossa hyödynnettäväksi, joskin tämänkin ryhmän osalta koulutus ja osaaminen todennäköisesti vaatisi päivittämistä. Poliisin palveluksesta muualle lähteneiden osalta ei ole tarkempaa tietoa siitä, miksi henkilöt ovat vaihtaneet alaa. Näin ollen ei ole lainkaan selvää, kuinka monella poliisin virasta lähteneellä olisi kiinnostusta sitoutua poliisin reserviin. Motivoituneita henkilöitä voisi kuitenkin olla ainakin vakavampien tilanteiden varalle.

Eläkkeelle ja muun työnantajan palvelukseen siirtyneiden poliisien rekrytoiminen tilapäisesti poliisin palvelukseen voisi tuoda jonkinlaista helpotusta tilanteissa, joissa on tarpeen tilapäisesti vahvistaa poliisin resurssia, mutta tämä keino ei tuo ratkaisua poliisin reservin tarpeeseen.

Keskeinen kysymys poliisin reservin muodostamisessa on, miten saadaan houkutelua ja sitoutettua reserviin riittävästi pätevää henkilöstöä. Poliisi valmiusorganisaationa on rakennettu toimimaan läh-
tökohtaisesti kaikissa tilanteissa oman, ammattimaisen henkilöstönsä varassa ja poliisin tehtäviä ei tule yksityistää. Täydennyspoliisijärjestelmä puolestaan näivettyi, koska ei ollut selvää mitä tehtäviä täydennyspoliisille oltaisiin voitu antaa ja asetuksessa tehtävät oli rajattu poikkeusolojen ja puolustustilalain aikaisiin tehtäviin. Tästä syystä koulutukset ja motivaatio täydennyspoliisitehtävissä toimimiseen hiipuivat. Toinen keskeinen kysymys järjestelmän toimivuuden kannalta on, miten kyettäisiin varmistamaan reserviin kuuluvien mahdollisuudet irrottautua siviiliammateistaan silloin, kun tarve reservin käyttöönottamiseksi syntyisi.

6.4. Palvelussuhteen muoto

Kuten edellä on selostettu (s. 9), perustuslakivaliokunta piti reservipoliisilakiehdotuksen sääntelyä virkasuhteeseen ottamisesta sääntelyn todellinen luonne huomioon ottaen harhaanjohtavana. Perustuslakivaliokunnan mukaan virkasuhteeseen nimittämistä koskeva sääntely oli asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta.

Perustuslakivaliokunnan edellä mainittu kanta vaikuttaa poliisin reserviin kuuluvien oikeudellisen aseman arviointiin. Poliisin reserviin kuuluvat olisivat siten lähtökohtaisesti yksityisiä henkilöitä, joille annettaisiin hoidettavaksi lain nojalla eräitä julkisia hallintotehtäviä.

Valtion virkamieslain (750/1994) mukaan virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana. Virkasuhde syntyy työnantajapuolen tekemällä yksipuolisella nimittämispäätöksellä, joka tosin edellyttää virkamiehen suostumusta. Viranhaltija hoitaa tiettyjä, virkaa perustettaessa määritettyjä yhteiskunnallisia tehtäviä.

Työsopimuslakia (55/2001) ei sovelleta julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen eikä julkisoikeudellisen palvelusvelvollisuuden täyttämiseen. Työsuhde syntyy osapuolten välisellä sopimuksella, jossa työntekijä, sitoutuu tekemään työnantajalle työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan.

Yleensä palvelussuhdetyyppinä käytetään virkasuhdetta silloin, kun tehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä tai on ainakin luonteeltaan julkishallinnollinen tehtävä. Julkisella sektorilla kuitenkin työskentelee myös työsopimussuhteessa olevia työntekijöitä. Työsuhdetta käytetään muissa työ- ja palvelutehtävissä. Julkisoikeudellisuus erottaa virkasuhteen yksityisoikeudellisista palvelussuhteista. Virkasuhteelle tunnusomaista on erityiset velvollisuudet ja virkavastuu sekä toisaalta erityinen suoja viran-
toimituksessa ja eräät muut oikeudet. Virkavastuun yleisinä perusteina ovat perustuslain 2 § 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Tärkeimmät valtion virkamiehiä koskevat lait ovat virkamieslaki ja -asetus (971/1994) sekä virkaehtosopimuslaki (664/1970).

Poliisihallinnossa työskentelee ainoastaan virassa tai virkasuhteessa olevia henkilöitä. Tämä on perusteltua, sillä poliisin tehtävät sisältävät monelta osin julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käyttöä.

Palvelussuhteen muodon osalta olisi perusteltua arvioida, kuinka paljon ja kiinteästi tehtävät sisältäisivät julkisen vallan käyttöä vai olisiko julkisen vallan käyttö satunnaista. Reserviin kuuluva toimisi tehtävässään ammattipoliisin apuna ja ohjauksessa ja käyttäisi toimivaltuuksia poliisin ohjauksessa. Vaikka tehtävät eivät lähtökohtaisesti sisältäisi itsenäistä harkintavallan käyttöä, vaan olisivat enemmänkin ammattipoliisin antaman ohjeistuksen mukaista toimeenpanoa, voitaneen reserviin kuuluvan kuitenkin katsoa käyttävän tosiasiallista julkista valtaa tehtävää suorittaessaan.

Rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevan 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan soveltamisalasäännöksen mukaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Rikoslain virkamieskäsite vastaa asiallisesti hallinto-oikeudellista virkamieskäsitettä. Saman luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää (lahjukset, virkasalaisuuden rikkominen, menettämisseuraamus) sovelletaan viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta myös julkisyhteisön työntekijään. Jos julkisyhteisön työntekijä kuitenkin käyttää tehtävässään julkista valtaa, häneen soveltuvat julkista valtaa käyttävää henkilöä koskevat säännökset. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevan sääntelyn osalta poliisin reserviin kuuluvan mahdollinen työ sopimukseen perustuva palvelussuhde ei näyttäisikään muodostavan ongelmaa. Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamista koskeva nimenomainen viittaussäännös on myös mahdollista sisällyttää erityislainsäädäntöön. Se voi olla tarpeen siinä tapauksessa, jos virkavastuun ulottuvuudesta syntyisi epäselvyyttä.

Reservipoliisilakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta edellytti sääntelyä täydennettävän sääntelyllä reservipoliisitehtäviä suorittavan virkavastuusta, mikäli virkasuhteeseen nimittämistä koskeva sääntely olisi poistettu. Virkavastuuta koskeva sääntely olisi ollut edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁶¹

Rikoslain 16 luvussa säädetään rikoksista viranomaisia vastaan. Jos poliisin reserviin kuuluvat toimisivat virkasuhteessa, sovellettaisiin heidän vastustamiseensa virkavallan vastustamista koskevia säännöksiä (1 – 4 §:t). Näiden kriminalisointien tavoitteena on turvata virkamiestä henkilöä ja virkaan liittyvän tehtävän suorittamista erilaisissa vastarinta- ja vastustamistilanteissa. Kriminalisoitujen tekojen rangaistukset ovat yleensä ankarampia kuin vastaavista teoista, jotka kohdistuvat siviilihenkilöön.

Mikäli poliisin reserviin kuuluvat toimisivat työsuhteessa, tulisi sovellettavaksi ainakin rikoslain 16 luvun 20 §:ssä oleva soveltamisalasäännös, jonka 3 momentin mukaan sovellettaessa tämän luvun 13 ja 14 §:ää (lahjusrikokset) rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies, julkista valtaa käyttävä henkilö ja sotilas.

Virkamiehen väkivaltaista vastustamista (1 §) ja haitantekoa virkamiehelle (3 §) koskevissa pykälissä säädetään, että näistä teoista tuomitaan myös se, joka menettelee 1 momentissa mainitulla tavalla sitä kohtaan, joka virkamiehen pyynnöstä tai suostumuksella avustaa virkamiestä julkisen vallan käyttöä sisältävässä virkatoimessa. Näiden rikosten katsotaan kohdentuvan virkamiehen edustamaan julkiseen valtaan. Säännösten esitöiden⁶² mukaan on perusteltua, että viranomaisten joutuessa turvautumaan ulkopuolisten apuun virkaan liittyvien tehtävien hoitamisessa virkamiehen rikosoikeudellinen suoja ulotetaan myös avustajiin. Ellei erityissuojaa olisi, tarpeellisen avun saaminen voisi vaikeutua. Apua saattaisi saada vain niissä harvinaisissa poikkeustapauksissa, joissa on olemassa lakiin perustuva velvollisuus avustaa viranomaisia. Perusteluissa yhtenä esimerkkinä tilanteesta, jossa ulkopuolinen voi toimia virkamiehen avustajana, mainitaan vanhan poliisilain 45 §:n⁶³ mukainen yleinen velvollisuus poliisipäällikön käskystä avustaa poliisia kadonneen etsimisessä ja toimenpiteissä eräiden vaara- ja onnettomuustilanteiden selvittämiseksi. Näyttäisi siltä, että pykälää voitaisiin soveltaa myös sellaisiin tekoihin, jotka kohdistuisivat työ sopimussuhteeseen poliisin reserviin.

Rikoslain 16 luvun 4 §:ssä säädetään erikseen niskoittelusta poliisia vastaan. Kyseistä säännöstä ei sanamuodon mukaan voitane soveltaa tilanteissa, joissa henkilö esimerkiksi kieltäytyisi antamasta henkilötietojaan poliisin reserviin kuulualle.

⁶¹ PeVL 72/2018 vp., s. 2

⁶² HE 6/1997 vp. s. 63

⁶³ vrt. voimassaolevan poliisilain 9 luvun 3 §:ssä säädetty avustamisvelvollisuus

Perustuslakivaliokunta ei ole yleisesti pitänyt asianmukaisena rajoittaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvää vastuuta pelkästään rikosoikeudelliseen virkavastuuseen etenkin, jos toiminnasta voi aiheutua vahinkoa⁶⁴.

Vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta. Julkisyhteistö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Vahingonkorvausvastuuta ei ole rajattu ainoastaan virkamiesten toimintaan, vaan kaikkiin, jotka käyttävät julkista valtaa viranomaisen lukuun. Poliisin reserviin kuuluvien palvelussuhteen muoto ei siis vaikuttaisi vahingonkorvausvastuuseen, vaan se, kenen lukuun tehtäviä hoideaan.

Poliisin reserviin otettavan palvelussuhteen osalta näyttäisi olevan perusteita sekä virkasuhteen että työsopimussuhteen tueksi ja asiaa olisi perusteltua selvittää vielä jatkossa, mikäli päätettäisiin ryhtyä valmistelemaan lainsäädäntöä poliisin reservin muodostamiseksi. On kuitenkin huomattava, että tällä hetkellä poliisissa ei ole työsopimussuhdeperusteisia työpaikkoja, joten tällaista järjestelmää ei ole valmiina ja se jouduttaisiin rakentamaan aivan alusta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan pitävänsä tarpeellisena arvioida reservipoliisilakiehdotusta perustuslain 124 §:n kannalta, vaikka muodollisesti olisi ollut mahdollista tarkastella sitä mm. oikeusvaltioperiaatetta ja virkavastuuta koskevien perustuslain säännösten valossa, koska lakiehdotuksessa ehdotettiin reservipoliisien palvelussuhteen perustuvan määräaikaiseen virkasuhteeseen. Perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat pitivät lakiehdotuksen sisältämiä lähtökohtia keskenään valtiosääntöoikeudellisesti ristiriitaisina ja katsoivat, että esitystä tuli arvioida nimenomaan perustuslain 124 §:n kannalta. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta yhtyi lausunnossaan tältä osin asiantuntijoiden näkemykseen.

7. Reservin perustamisen ja ylläpidon vaatimat kustannukset

Poliisin reservijärjestelmän perustaminen edellyttäisi lisämäärärahan osoittamista järjestelmästä vastaavalle taholle eli poliisille. Taloudellisten vaikutusten arvioon vaikuttaa olennaisesti reservihenkilöstön tehtävien kokonaisuus ja sen edellyttämä koulutus ja varusteet, minkä vuoksi tässä vaiheessa ei ole mahdollista esittää täsmällistä arviota uuden järjestelmän kustannusvaikutuksista. Reservin muodostamisen kustannukset on arvioitu aiemman reservipoliisia koskeneen lainsäädäntöesityksen yhteydessä.

Reservin muodostamisen kertakustannukset koostuvat kouluttamisesta sekä varustamisesta. Koulutuskustannukset on arvioitu aiemmin suunnitellun 160 tunnin koulutuksen perusteella. Poliisin reservin peruskoulutuksen kustannuksiksi on näin määritely 800.000 euroa ja turvallisuus selvityksistä aiheutuviksi kuluiksi 110.000 euroa. Yhteensä näistä aiheutuvat kulut on pyöristetty 900.000 euroon. Lisäksi varustehankintojen kustannukseksi on määritely 1.200.000 euroa ja kertaluonteiseksi kustannukseksi koko reservin kouluttamiselle ja varustamiselle 2,1 miljoonaa euroa. Lisäksi summaan on lisätty reservijärjestelmän hallinnointiin suunniteltu yksi henkilötyövuosi, joka olisi kustannusvaikutukseltaan 74.000 euroa vuodessa.

Näin ollen kertaluonteinen kokonaiskustannus reservijärjestelmän rakentamista varten olisi 2,174 miljoonaa euroa. Pysyväksi vuosittaiseksi kustannukseksi on arvioitu reservijärjestelmän hallinnointia varten yksi henkilötyövuosi 74.000 euroa, uusien ja poistuvien tilalle tulevien kouluttamiseen varattu yhden kurssin suuruisen kustannus 50.000 euroa sekä harjoittelua ja ylläpitoa varten 139.000 euroa, yhteensä 263.000 euroa vuodessa. Kustannus on esityksessä pyöristetty noin 250.000 euroksi. Edellä kuvattua laskelmaa voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna edelleen.

Lisäksi reservin käyttöön ottamisesta aiheutuisi välittömiä kuluja. Palvelussuhteen muodosta riippumatta reserville tulisi maksaa korvausta osallistumisesta reservin tehtäviin. Poliisimiehen viran arvioidut palkkakustannukset henkilösivukuluineen ovat noin 53—57 000 euroa vuodessa. Reservihenkilöstön osalta palkkakustannukset henkilösivukuluineen jäisivät hieman edellä mainittua alhaisemmiksi, todennäköisesti kuukausitasolla noin 4 000—4 500 euroon. Siten 1 000 henkilön ottaminen palvelukseen maksaisi valtiolle palkkakuluina noin 4 - 4,5 miljoonaa euroa kuukaudessa. Toisaalta

⁶⁴ PeVL 24/2001 vp.

koko reserviä ei välttämättä olisi tarpeellista ottaa palvelukseen samanaikaisesti, vaan tarvittava määrä voitaisiin arvioida tilanteen mukaisesti. Sadan reservihenkilön palvelussuhde maksaisi siten noin 400 000 — 450 000 kuukaudessa. On otettava huomioon, että myös palvelussuhteen kesto voisi vaihdella tarpeen mukaan. Käyttöönoton jälkeisten kustannusten täsmällinen arvioiminen etukäteen on siten mahdotonta.

8. Johtopäätökset

Työryhmän arvion mukaan turvallisuusympäristön muutosten johdosta tarve poliisin reserville on entisestään korostunut. Vaikka ammattipoliisien määrää on pyritty viime vuosina nostamaan hallitusohjelman ja sisäisen turvallisuuden selonteon tavoitteiden mukaisesti, poliisien määrän nostaminen sellaiselle tasolle, jossa erillistä reserviä ei tarvittaisi, ei ole realistista eikä tarkoituksenmukaista.

Sisäisen turvallisuuden päävastuuviranomaisena poliisi on keskeinen toimija kansalaisten turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen ylläpitämisessä sekä oikeusvaltion kehittämisessä. Poliisi tarvitsee reservin valmiudensäätelymekanismiksi erilaisiin uusimuotoisiin ukiin varautumiseksi ja poliisin vasteen varmistamiseksi yllättävissä, runsaasti henkilöresursseja sitovissa ja ajallisesti pitkittyvissä turvallisuustilanteissa. Suurelta osin erilaiset hybridi- tai laaja-alaisen vaikuttamisen keinot näyttäytyvät alkuvaiheessa ensisijaisesti sisäisen turvallisuuden toimialalla ja poliisin tehtäväkentällä.

Aivan viime aikoina julkisessa keskustelussa on korostunut huoli muun muassa kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen liittyvistä viranomaisten vastuista, tehtäväjaosta ja käytettävissä olevista resursseista. Työryhmän työn aikana on todettu, että Suomen energainfrastruktuurin ja muiden vastaavien elintärkeiden toimintojen fyysinen suojaaminen kuuluu ensisijaisesti toiminnanharjoittajien omalle vastuulle. Poliisin rooli asiassa painottuu poliisin perustoiminnan yhteydessä tapahtuvaan valvontaan ja rikosten ennalta estämiseen sekä tapahtuneiden rikosten tutkintaan. Työryhmän arvion mukaan poliisin reservihenkilöstöllä voisi olla oma roolinsa kohteiden suojauksessa poliisin tukena.

Poliisin hallinnosta annetussa laissa oleva täydennyspoliisia koskeva sääntely on jo aikaisemmissa selvityksissä todettu riittämättömäksi ja toimimattomaksi, joten se tulisi kumota. Mikäli päätettäisiin ryhtyä valmistelemaan lainsäädäntöä poliisin reservin muodostamiseksi, tulisi lainvalmistelussa ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta reservipoliisilakiehdotuksesta antamien huomautusten asettamat reunaehdot. Työryhmän arvion mukaan järjestelmä olisi myös toiminnallisesti toteutettavissa kyseisillä reunaehdoilla, joskin tietyt kysymykset (mm. palvelussuhteen muoto, sallitut voimankäyttövälineet) vaativat vielä tarkempaa jatkoselvittelyä. Työryhmä ei myöskään käsitellyt tyhjentävästi kaikkia reservijärjestelmän perustamiseen liittyviä kysymyksiä, kuten reservin käyttöönoton kynnyksen täsmällistä määrittelyä ja päätöksentekomekanismia.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen huomioon ottaminen edellyttäisi muun muassa, että poliisin reservin tehtäväkokonaisuuden tulisi muodostua poliisia avustavaksi. On selvää, että poliisin vaativia ydintehtäviä ei voida antaa poliisin reservihenkilöstön hoidettavaksi, mutta pitkäkestoisissa ja laajoja henkilöresursseja vaativissa häiriötilanteissa on tarve sellaiselle lisäresurssille, joka voisi suorittaa monenlaisia tukitoimintotyyppisiä tehtäviä, kuten alueiden eristämistä, liikenteen ohjaamista ja huolto- ja kuljetustehtäviä. Näiden tehtävien hoitaminen poliisin reservin toimesta ammattipoliisin ohjauksessa vapauttaisi merkittävän määrän ammattipoliiseja muiden, poliisin ydintehtävien hoitamiseen.

Etenkin pidempään jatkuvissa häiriötilanteissa lisäresurssin saamista ei voida laskea muiden turvallisuusviranomaisten antaman virka-apun varaan, sillä virka-apu on lähtökohtaisesti tarkoitettu yksittäisten tehtävien hoitamiseksi, ja virka-apua antavat viranomaiset saattavat olla täysimääräisesti sidottuja omien tehtäviensä hoitamiseen.

Poliisin reservin tehtävistä tulisi säätää lain tasolla täsmällisesti, tarkkarajaisesti ja tyhjentävästi. Työryhmä pitää perusteltuna, että poliisin reservin tehtävien tulisi olla samat niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa ja puolustustilassa. Poliisin reservin toimivaltuuksista tulisi säätää lain tasolla ja ne tulisi rajata sellaisiin, jotka ovat tehtävän suorittamiseksi välttämättömiä ja joihin reservihenkilöstöön kuuluva on saanut asianmukaisen koulutuksen. Toimivaltuuksien, mukaan lukien voimakeinojen käytön, tulisi tapahtua ammattipoliisin välittömässä ohjauksessa tämän antamien käskyjen, määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Laissa tulisi myös olla tyhjentävät säännökset poliisin reserville sallituista voimankäyttövälineistä ja sekä vaatimukset niitä koskevista säännöllisistä käyttökoulutuksista.

Poliisin reservihenkilöstön koulutuksen sisällöstä ja laajuudesta tulisi olla laintasoiset perussäännökset. Koulutuksen tulisi olla riittävä suhteessa tehtäviin. Työryhmän arvion mukaan aiemmissa hankkeissa suunnitellun koulutuskokonaisuuden laajuus voisi kuitenkin olla lähtökohtaisesti riittävä ottaen huomioon, että reservihenkilöstön tehtäväksi ei ehdoteta kaikkia poliisin tehtäviä, vaan ainoastaan rajatut, avustavat tehtävät ja niihin kytkeytyvät toimivaltuudet. Perustuslakivaliokunta edellytti rauenneen hallituksen esityksen osalta, että edellytyksiä poliisin reserviin pääsemiselle olisi tullut tiukentaa selvästi.

Perustuslakivaliokunta piti reservipoliisilakiehdotuksen sääntelyä virkasuhteeseen ottamisesta sääntelyn todellinen luonne huomioon ottaen harhaanjohtavana ja katsoi, että kyseinen sääntely olisi ollut asianmukaista poistaa lakiehdotuksesta. Työryhmän näkemyksen mukaan poliisin reserviin otettavan palvelussuhteen osalta näyttäisi olevan perusteita sekä virkasuhteen että työsopimussuhteen tueksi ja asiaa olisi perusteltua selvittää vielä jatkossa, mikäli päätettäisiin ryhtyä valmistelemaan lainsäädäntöä poliisin reservin muodostamiseksi. Joka tapauksessa on selvää, että poliisin reservihenkilöstön tulisi toimia tehtävässään virkavastuulla.

Työryhmän näkemyksen mukaan poliisin reservihenkilöstöön rekrytoituminen tulisi olla avointa kaikille halukkaille, jotka täyttävät laissa säädetyt kelpoisuusehdot. Yhtenä rekrytoinnin erityiskohteena voisivat kuitenkin olla sellaiset sotilaspoliisikoulutuksen saaneet reserviläiset, joiden sodan ajan sijoitus sotilaspoliisitehtäviin on lähiaikoina heidän ikänsä takia purkautumassa. Poliisin reservijärjestelmän ongelmaksi voi osoittautua toimimisen houkuttelevuus asetetuilla reunaehdoilla siten, että tehtäviin saadaan kelpoisuusvaatimukset täyttäviä, motivoituneita ja tehtäviin sitoutuneita henkilöitä. Täydennyspoliisijärjestelmän näivettymiseen johtaneet tekijät tulisi ottaa huomioon uutta järjestelmää pohdittaessa. On myös selvää, että poliisin reservin perustamisella ja ylläpidolla sekä käyttöön-otolla on taloudellisia vaikutuksia. Järjestelmälle tulisi saada kustannukset kattava rahoitus, jonka ei kuitenkaan tulisi vaikuttaa poliisin varsinaiseen toimintamenorahoitukseen.

Viranomaisten voimavarojen mitoitus on aina kompromissien tekemistä. Voimavaroja on oltava tehtäviin nähden riittävästi, mutta ei kuitenkaan liikaa, koska yhteiskunnalla ei ole ylimitoitukseen varaa. Suomen poliisin henkilövahvuus on suhteellisesti pienin koko Euroopassa. Näin ollen poliisin reservi on jo lähtökohtaisesti hyvin pieni.

Jokainen johtaja tarvitsee reservin. Poliisi kykenee pienistä voimavaroistaan huolimatta jossakin määrin kohdentamaan valtakunnallista resurssia, eli koulutettuja ammattipoliiseja varusteineen, poikkeuksellisiin poliisitoiminnallisiin tilanteisiin. Kyse on poliisin ydintyöstä, tilanteista, joiden hoitamiseen asianomaisen poliisiyksikön voimavarat eivät riitä. Tällainen poliisiyhteistyö on arkipäivää. Poliisi voi saada virka-apua myös muilta viranomaisilta sekä erityistilanteissa kansainvälistä apua jossakin määrin muiden maiden poliiseilta.

Poliisi ei sen sijaan kykene nykyisillä voimavaroillaan vastaamaan sellaisiin poikkeuksellisiin normaali-olojen häiriötilanteisiin, poikkeusoloista puhumattakaan, joissa tarvitaan paljon työvoimaa, ja joissa tehtävissä ammattipoliisin koulutus ja toimivaltuudet eivät ole tarpeen. Näihin varsinaisen poliisityön ytimen ulkopuolisiin tehtäviin poliisi tarvitsee koulutetun reservin, käsiä ja jalkoja. Tämä reservi toimisi konkreettisesti ammattipoliisin välittömässä ohjauksessa.

Työryhmän raportista ilmenevät skenaariot voivat usein liittyä hybridivaikuttamiseen. Työn yhteydessä on todettu, että normaalitilanteessa yhteiskunnan elintärkeän infrastruktuurin, kuten energia-verkon, toimintoja suojaavat palveluntuottajat itse. Viimeaikaisten tapahtumien johdosta on kuitenkin työryhmän käsityksen mukaan pohdittava, tulisiko asia säätää myös jollekin viranomaiselle kuuluvaksi tehtäväksi.

Työryhmän työn aikana on myös selvästi ilmennyt, että oikeudellinen viitekehikkomme ei täysin ongelmitta sovellu erilaisiin hybriditilanteisiin. Tämä koskee esimerkiksi käytettäviä palvelussuhteen ehtoja ja voimankäyttövälineiden kantamista. Mahdollisen jatkotyön yhteydessä olisikin tiiviisti seurattava oikeusministeriön johdolla etenevää valmiuslain uudistamista.